

B e s c h l u s s v o r l a g e

Vorlage-Nr.: 2021/008

freigegeben am **23.02.2021**

Stab

Sachbearbeiter/in: Henkel, Günther

Datum: 28.01.2021

Aufzeichnung u. Veröffentlichung von Aufzeichnungen öffentlicher Gremiensitzungen - Antrag der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen

Beratungsfolge:

<u>Status</u>	<u>Datum</u>	<u>Gremium</u>
N	23.03.2021	Verwaltungsausschuss
Ö	04.05.2021	Rat

Beschlussvorschlag:

Ohne.

Sach- und Rechtslage:

Die Fraktion Bündnis 90/Die Grünen hat einen Antrag auf Prüfung der technischen und rechtlichen Voraussetzungen zur Aufzeichnung und Veröffentlichung von Aufzeichnungen der öffentlichen Gremiensitzungen des Rates der Gemeinde Rastede gestellt. Der Antrag ist der Vorlage als Anlage 1 beigefügt.

Der Antrag gliedert sich in insgesamt drei Teilbereiche, wobei der dort benannte dritte Teilbereich den Beschluss(teil-)vorschlag umfasst, dass die Prüfung des Antrages vor den Osterferien 2021 abgeschlossen werden soll, um eine umfassende Beratung und einen entsprechenden Beschluss in der Thematik noch in dieser Ratsperiode durchführen zu können. Zu diesem Teil des Beschlussvorschlages ist auszuführen, dass die zeitliche Komponente allenfalls eingeschränkt erreichbar sein wird.

Voraussetzung für die Einräumung eines etwaigen Rechtes, wie in dem Antrag dargelegt, ist eine Ergänzung / Änderung der Hauptsatzung. Dabei sind im Falle einer grundsätzlichen Zustimmung weitere Details (z. B. Dauer der Veröffentlichung der Aufnahme) sinnvollerweise zu erarbeiten. Details hierzu sind aber zurzeit noch nicht bekannt und können zum jetzigen Zeitpunkt auch noch nicht erarbeitet werden, da eine grundsätzliche Zustimmung erst in der nächsten Ratssitzung, voraussichtlich am 04.05.2021, erfolgen kann. Im Hinblick auf die erforderliche Mehrheit für eine Änderung der Hauptsatzung (auf die Ausführungen weiter unten wird verwiesen) reicht aus Sicht der Verwaltung eine Beratung im Verwaltungsausschuss (politisch) nicht aus. Vielmehr sollte der Antrag bereits im Vorfeld im Rat behandelt werden, um zu übersehen, ob überhaupt Aussicht auf eine entsprechende Mehrheit besteht.

Die Beratung kann deshalb nur dergestalt erfolgen, dass in einem ersten Prüfungsschritt die Frage der grundsätzlichen Zustimmung zu einer Änderung der Hauptsatzung behandelt und in einem zweiten Schritt dann die konkrete Ausgestaltung möglicher Detailregelungen vorgenommen wird. Dies wäre folglich die zurzeit geplante Sitzung des Rates unmittelbar vor den Sommerferien.

Hiervon losgelöst ergeben sich zum zweiten Teilbereich des Beschlussvorschlages nachfolgende Anmerkungen. Dabei sei darauf hingewiesen, dass aus Gründen der besseren Lesbarkeit die Darstellung in verkürzter Form erfolgt. Wenn im Folgenden vom Rat die Rede ist, sind damit auch die sonstigen öffentlich tagenden Gremien gemeint.

Ebenso gelten die Ausführungen grundsätzlich auch für sogenannte Hybrid-Sitzungen, d.h., dass ein Teil der Sitzungsteilnehmenden anwesend und weitere über Onlineverbindungen zugeschaltet sind. Allerdings ist hier im Zusammenhang mit der derzeitigen Corona-Situation eine Besonderheit zu berücksichtigen. Gemäß § 182 Abs. 2 Satz 1 Nr. 3 kann der Bürgermeister im Benehmen mit dem Vorsitzenden des Rates in der Ladung anordnen, dass alle oder einzelne Abgeordnete per Videokonferenztechnik an der Sitzung der Vertretung teilnehmen können, soweit dies technisch möglich ist; dies gilt für Sitzungen des Verwaltungsausschusses und der beratenden Ausschüsse entsprechend mit der Maßgabe, dass die oder der Vorsitzende die Anordnung trifft.

Grundsätzlich sind Sitzungen des Rates öffentlich; für die Sitzungen der Fachausschüsse wurde die grundsätzliche Öffentlichkeit bestimmt. Dieser Öffentlichkeitsgrundsatz ist Ausfluss des Verfassungsrechts und insoweit durch den niedersächsischen Gesetzgeber lediglich in gewisser Hinsicht konkretisiert worden. Dass die Geschäftsordnung des Rates diese Regelung übernimmt, hat dem Grunde nach keine Bedeutung, sondern ist in erster Linie deklaratorische Natur.

Aus diesem verfassungsrechtlich gebotenen Grundsatz folgt jedoch nicht, dass jedwede Form von Veröffentlichung der Sitzungsinhalte damit gleichermaßen erlaubt und gebilligt wird beziehungsweise werden muss. So wird deutlich zwischen einer Sitzungsöffentlichkeit und einer Medienöffentlichkeit unterschieden. Darüber hinaus wäre noch eine Unterscheidung zwischen Medienöffentlichkeit mit begrenztem Wirkungskreis (zum Beispiel Zeitung in Printform) und unbegrenztem Wirkungskreis (Internet) möglich.

Derzeit sind Film- und Tonaufnahmen allgemein nicht zulässig. Der Rat der Gemeinde Rastede hat in seiner Geschäftsordnung (§ 17 Absatz 1) die Zustimmung gegeben, dass zum Zwecke der Fertigung einer Niederschrift eine Tonbandaufnahme durch die Protokollführung erfolgen kann. Diese Aufnahme ist jedoch nach der Genehmigung der Niederschrift, also in der Regel nach der nächsten Sitzung, zu löschen.

Nachdem bereits in einigen anderen Bundesländern (zum Beispiel Saarland, Hessen, Nordrhein-Westfalen) Fragen im Hinblick auf die technische Nutzbarkeit der Film- und Tonaufzeichnung von Ratssitzungen gestellt worden waren, hat der niedersächsische Gesetzgeber 2016 reagiert und die verfassungsrechtlich erforderliche Ergänzung des Nds. Kommunalverfassungsrechts (NKomVG) vorgenommen.

Die Regelung in § 64 Abs. 2 NKomVG lautet:

In öffentlichen Sitzungen sind Bildaufnahmen zulässig, wenn sie die Ordnung der Sitzung nicht gefährden. Film- und Tonaufnahmen von den Mitgliedern der Vertretung mit dem Ziel der Berichterstattung sind in öffentlicher Sitzung nur zulässig, soweit die Hauptsatzung dies bestimmt. Abgeordnete der Vertretung können verlangen, dass die Aufnahme ihres Redebeitrages oder die Veröffentlichung der Aufnahme unterbleibt.

Voraussetzung für die beantragte Möglichkeit von Film- und Tonaufnahmen ist zunächst die Aufnahme in der Hauptsatzung; dies gilt nicht für den Zeitraum der rechtlich festgestellten Corona-Situation.

Der Umfang des rechtlichen Eingriffes durch derartige Maßnahmen wird durch die Rechtsprechung als allgemein so hoch eingeschätzt, dass eine Änderung der Geschäftsordnung des Rates nicht ausreichend ist. Neben den materiell rechtlichen Voraussetzungen, die, wie oben ausgeführt, ohnehin mit Konkretisierungen versehen sein sollten, ist die formelle Voraussetzung für die Änderung der Hauptsatzung eine Beschlussfassung mit einer qualifizierten Mehrheit der Mitglieder des Rates, folglich mindestens mit 18 Mitgliedern.

Weitere Voraussetzung ist, dass die Film- und Tonaufnahmen „mit dem Ziel der Berichterstattung“ gefertigt werden; das bedeutet, dass Privatpersonen nicht die Möglichkeit gegeben ist, Aufnahmen durchzuführen. Lediglich Bildaufnahmen können im Einzelfall gestattet werden, wenn eine ausdrückliche Zustimmung der dargestellten Personen vorliegt. Einzelheiten des Presserechtes werden an dieser Stelle nicht weiter beleuchtet.

Von dieser Regelung, wonach die Aufnahme nur für die Berichterstattung vorgenommen werden darf, kann (wohl) abgewichen werden, wenn es ausschließlich um die Selbstdarstellung der Arbeit und des Wirkens des jeweiligen Organs geht.

Insgesamt entscheidend in dieser Regelung ist der Abschnitt, dass entsprechende Aufnahmen nur von den Mitgliedern des Rates gemacht werden dürfen. Zu den sonstigen Teilnehmern einer Sitzung (zum Beispiel Bedienstete und Einwohner) wird weiter unten Stellung genommen.

In der Rechtsprechung betreffend die Aufnahmen von Mitgliedern des Rates wird seit langer Zeit die Auffassung vertreten, dass die Mitglieder der Vertretung wohl nur ein eingeschränktes beziehungsweise modifiziertes Persönlichkeitsrecht bei der Ausübung ihres Mandates haben, folglich sich nicht grundsätzlich bei Vorliegen sämtlicher sonstiger Voraussetzungen gegen die Durchführung solcher Aufnahmen wenden können. Dies folgt aus der Wahrnehmung eines Mandates mit grundsätzlich öffentlicher Wirkung. Diese Einschränkung gilt jedoch nicht uneingeschränkt; vielmehr kann in einem nicht genau abgrenzbaren Bereich durchaus die Situation auftreten, dass sehr wohl Rechte der Abgeordneten unzulässig eingeschränkt werden könnten.

Um diesen möglichen Rechtsverletzungen wirksam begegnen zu können, hat der niedersächsische Gesetzgeber verfügt, dass Abgeordnete verlangen können, dass die Aufnahme ihres Redebeitrages oder die Veröffentlichung der Aufnahme unterbleibt.

Die Folge hieraus kann also sein, dass bei entsprechender Wahrnehmung dieser Rechte – auf die technischen Aspekte wird noch gesondert eingegangen – die Aufnahme der Beratung unterbrochen wird beziehungsweise werden muss und damit ein Gesamtzusammenhang nicht oder nicht mehr vollständig herstellbar beziehungsweise nachvollziehbar ist.

Anderes gilt für sonstige an der Sitzung Beteiligte. Diese haben aufgrund ihrer Teilnahme oder Tätigkeit keine Einschränkung ihrer Persönlichkeitsrechte hinzunehmen verbunden mit der Folge, dass jedwede Aufnahme, insbesondere auch aus datenschutzrechtlichen Gründen, von ihrer Einwilligung abhängt. Ob diese Einwilligung von den Einwohnern erteilt werden würde, wurde nicht abgefragt und kann deshalb auch nicht beurteilt werden. Ohnehin wäre hier jedes Mal erneut die Einwilligung einzuholen.

Für sonstige Dritte (z. B. Ingenieurbüros) wurde eine nicht repräsentative Abfrage durchgeführt mit der Folge, dass die Einwilligung eher nicht erteilt werden würde. Von den Bediensteten, für die ebenfalls entsprechende Rechte gelten, wurde überwiegend eine erforderliche Einwilligung abgelehnt.

Selbst wenn man also grundsätzlich die Aufnahme ermöglichen wollte, würde in aller Regel nur ein Teilaspekt, nämlich der der Beratung, aufgenommen und übertragen werden können, wobei sich aus den vorgenannten Gründen selbst hier noch Unterbrechungen ergeben können. Ein Gesamtzusammenhang wäre dann, wenn überhaupt, nur noch über die Verbindung Film- und Tonaufnahme sowie Protokollaufzeichnung herstellbar.

Als Zwischenfazit kann man feststellen, dass allein schon aus diesen Gründen heraus bislang eine Vielzahl von Kommunen gerade nicht die Möglichkeit einer Aufnahme in Erwägung gezogen hat. Ob und inwieweit man sich eine qualitative Verbesserung des Sitzungsverlaufes und der Beratungstätigkeit für die Öffentlichkeit hiervon verspricht, liegt in der Beurteilungssphäre der Abgeordneten. Die bestehende Fülle an Informationsmaterial zeigt zu diesem Thema jedoch ein insgesamt ausgewogenes Bild: ebenso, wie sich Befürworter einer solchen Regelung finden, gibt es ebenso viele mit durchaus nachvollziehbaren Argumenten aufwartende Gegner.

Bezüglich der technischen Aspekte gibt es, soweit man den Finanzaufwand nicht beachtet, dem Grunde nach keine Grenze; selbst mit einem überschaubaren Budget lassen sich technisch wertige Aufnahmen erzielen. Als Voraussetzung wird aber immer wieder betont, dass nur eine entsprechend qualitativ hochwertige Aufnahme geeignet ist, um auch eine hochwertige Dokumentation sicherzustellen und allein auf diesem Wege nicht dem Ansehen des Gremiums Schaden zuzufügen. Es wird also bei entsprechender Erwartung an das technische Equipment die Forderung zu stellen sein, dass neben einem entsprechend geeigneten Sitzungsraum auch die Abgeordneten entsprechend dargestellt werden können; auf den Bereich der Einwohner beziehungsweise der Bediensteten wurde bereits unter den rechtlichen Aspekten kurz eingegangen. Hier wäre dann auch erforderlich, dass sämtliche Abgeordnete uneingeschränkt über technische Möglichkeiten am Platz verfügen sollten, um bei der technischen Darstellung gleich behandelt werden zu können. Dies bedeutet eine Vergleichbarkeit der Platzsituation in Bezug auf zum Beispiel Licht-, Hör- und Sichtverhältnisse.

Wenn außerdem Sitzungen auch wieder im Ratssaal des Rathauses möglich sein sollten, müssen voraussichtlich verschiedene Platzverhältnisse der Kamera ermöglicht werden, um nicht nur die jeweiligen Sitzungsteilnehmer sondern auch zum Beispiel die Präsentationsfläche darstellen zu können. Erforderlich wird also auch ein entsprechendes Mischpult mit weiteren zusätzlichen technischen Bestandteilen sein, welches auch einer gesonderten personellen Begleitung bedarf. Hinzu kommt arbeitsplatzbezogenen für den Teilbereich der Stelle „Öffentlichkeitsarbeit“ die Möglichkeit der technischen Bearbeitung der Aufnahmen, sodass, entsprechend den Überlegungen des Antrages, unter den genannten Einschränkungen eine Zuordnung zu den jeweiligen Tagesordnungspunkten erfolgen kann. Ob neben den grundsätzlich technischen Anforderungen das Personal auch über entsprechende Qualifikationen verfügt, um dies in der gebotenen Qualität abbilden zu können, ist mindestens fraglich. Folglich haben sich Kommunen häufig professionelle Dienste von Dritten gesichert, die, unabhängig vom finanziellen Aufwand, aber auch entsprechende räumliche Bedingungen beanspruchen beziehungsweise vorfinden müssten.

Die insoweit veränderten Bedingungen für die Durchführung einer sogenannten Hybrid-Sitzung (vgl. oben) sind dem Grunde nach nicht zwingend geringer, denn die technischen Möglichkeiten zur Verfolgung der Sitzung müssten für die teilnehmenden Abgeordneten ebenfalls bestehen und bedürfen mit an Sicherheit grenzender Wahrscheinlichkeit auch einer entsprechenden Konferenzleitung. Auf weitere Besonderheiten gegenüber „normalen“ Sitzungen, wie zum Beispiel namentliche Abstimmung, wird hier nicht weiter eingegangen.

Finanzielle Auswirkungen:

Bei den finanziellen Aspekten lassen sich die Kosten zum jetzigen Zeitpunkt nur sehr ungenau beziffern, da weder eine Entscheidung hinsichtlich der Qualität der Aufnahme noch der technischen Ausgestaltung vorliegt. So wird gerade von kleineren Kommunen (zu denen die Gemeinde Rastede mit rund 23.000 Einwohner nicht mehr gehört) ein Umfang von je Jahr zwischen 5.000 bis 7.000 Euro genannt, bei größeren Kommunen zwischen 20.000 bis 40.000 Euro als voraussichtliche Kosten veranschlagt.

Gemessen am Sitzungsaufwand aus der „Vor-Corona-Zeit“ kann man, würde man die Aufgaben insgesamt durch Personal im Rathaus durchführen lassen, wenigstens von Personalaufwendungen in Höhe von rd. 12.500 Euro/Jahr ausgehen dürfen. Ob dies ein Nettoaufwand bleibt, wird auch davon abhängig sein, ob und inwieweit Veränderungen im Bereich des Protokolls damit verbunden wären. Hinzu kämen die Investitions- und Unterhaltungskosten für die Beschaffung des erforderlichen Equipments, gegebenenfalls Veränderungen in der räumlichen Situation.

Auswirkungen auf das Klima:

Keine.

Anlagen:

Anlage 1 – Antrag der Fraktion Bündnis90/Die Grünen