

18. Aug. 2017



über  
Herrn Oberbürgermeister  
Sven Gerich

über  
Magistrat

und  
Frau Stadtverordnetenvorsteherin  
Christa Gabriel

an den Ausschuss für Bürgerbeteiligung und Netzpolitik

Der Magistrat

Bürgermeister

Dr. Oliver Franz

10. August 2017

### Mehr Transparenz und Bürgernähe durch Livestream und Zusammenschritt der Stadtverordnetenversammlung

Beschluss-Nr. 0030 vom 9. Mai 2017, (SV-Nr. 17-F-05-0012)

Der Magistrat wird gebeten:

1. über das Rechtsamt eine Stellungnahme zur Thematik der Veröffentlichung von Beiträgen aus der Stadtverordnetenversammlung zu erstellen, ob und unter welchen Bedingungen die Veröffentlichung möglich ist. Dabei soll sowohl eine Stellungnahme zu einem Live-Stream erfolgen, als auch eine Stellungnahme zur nachträglichen Zurverfügungstellung der Inhalte aus der Stadtverordnetenversammlung. Bei der Stellungnahme soll insbesondere berücksichtigt werden:
  - a. ob das dauerhafte Bereithalten von Inhalten aus der Stadtverordnetenversammlung überhaupt rechtlich zulässig ist,
  - b. ob die Möglichkeit besteht, ein Opt-In-Verfahren zur Freigabe der Inhalte einzuführen, im Zuge dessen sich die Stadtverordneten nach jeder Stadtverordnetenversammlung bewusst dafür entscheiden müssen, die betreffenden Beiträge freizugeben.
2. Eine Übersicht der durch eine solche Bereitstellung entstehenden Kosten vorzulegen. In dieser Übersicht sollen die Kosten für einen Livestream sowie für eine nachträgliche Freigabe dargestellt werden.

### I. Rechtsgrundlagen einer Veröffentlichung von Sitzungen der Stadtverordnetenversammlung mittels im Internet abrufbarer Film- und Tonaufnahmen<sup>1</sup>, zeitversetzter Übertragung sowie Livestreaming<sup>2</sup>

<sup>1</sup> Die Möglichkeit eines audiovisuellen Datenabrufs, der jederzeit und individuell erfolgen kann, wird auch als „Video-on-Demand“ bezeichnet.

<sup>2</sup> Bei einer unmittelbaren Übertragung von Bild- und Tonsignalen über das Internet (Livestream) werden die audiovisuellen Signale unmittelbar ab Übertragungsbeginn wiedergegeben und die Daten nicht dauerhaft gespeichert, sondern lediglich flüchtig im Cache (Zwischenspeicher) des Signalempfängers abgespeichert.

## 1. Veröffentlichung durch die Medien

Unabhängig von den genauen Modalitäten einer Veröffentlichung von Sitzungen der Stadtverordnetenversammlung im Internet, ob also eine unmittelbarere oder zeitversetzte Übertragung oder ein Vorhalten von Bild- und/oder Tonaufnahmen zum Abruf vorgesehen ist, kann eine Veröffentlichung von Inhalten aus den Sitzungen der Stadtverordnetenversammlung durch die Medien (Rundfunk, Presse oder Mediendienste-Anbieter) über die Regelung des § 52 Abs. 3 Hessische Gemeindeordnung (HGO) rechtlich zulässig sein. Nach dieser Vorschrift ist eine Anfertigung von Film- und Tonaufnahmen in öffentlichen Sitzungen der Stadtverordnetenversammlung durch die Medien mit dem Ziel einer Veröffentlichung möglich, wenn und soweit dies in der Hauptsatzung zugelassen worden ist. Bei diesem Verbot mit Erlaubnisvorbehalt ist folglich eine entsprechende Anpassung der Hauptsatzung erforderlich.

Die Regelung des § 52 Abs. 3 HGO umfasst zwar bei strenger Auslegung des Wortlautes nur „Film- und Tonaufnahmen“ mit dem „Ziel der Veröffentlichung“; in der Gesetzesbegründung zur Neueinführung des § 52 Abs. 3 HGO (LT-Drucks. 18/4641) wird in diesem Zusammenhang aber ausdrücklich auch die unmittelbare Übertragung der Sitzungen mittels Livestreams als Teil der zulassungs-fähigen Medienöffentlichkeit genannt, so dass auch das Streaming von Sitzungen der Stadtverordnetenversammlung unter diese Vorschrift fällt.

Die Entscheidung, ob und in welchem Umfang Film- und Tonaufnahmen durch die Medien zugelassen werden, obliegt einer qualifizierten Mehrheit der Stadtverordnetenversammlung als Hauptsatzungsgeberin (§ 51 Nr. 6 i. V. m. § 6 Abs. 2 HGO). Diese kann insbesondere auch entscheiden, ob eine „Liveberichterstattung“ im Internet mittels Streaming von der Zulassung von Film- und Tonaufnahmen durch die Medien (mit)umfasst werden soll.

Sollten Film- und Tonaufnahmen durch die Medien in der Hauptsatzung zugelassen werden, erfolgt die mediale Aufbereitung der Inhalte aus den Sitzungen der Stadtverordnetenversammlung unter der inhaltlich-redaktionellen Entscheidungshoheit der Medienvertreter (Medienfreiheit gem. Art. 5 Abs. 1 S. 2 GG). Aufnahmen aus den Sitzungen können in diesem Zusammenhang auch als Video-on-Demand<sup>3</sup> oder sogenannte Podcasts<sup>4</sup> im Internet zum Abruf bereitgehalten werden.

Da hierbei auch das Spannungsverhältnis zwischen dem in Art. 5 Abs. 1 GG geschützten Rechts Informations- und Medienfreiheit auf der einen und dem Recht des einzelnen Mitgliedes der Stadtverordnetenversammlung auf freie Mandatsausübung nach Art. 28 Abs. 2 GG i. V. m. § 35a HGO sowie die Beachtung seines allgemeinen Persönlichkeitsrechts nach Art. 2 Abs. 1 GG i. V. m. Art. 1 Abs. 1 GG auf der anderen Seite Beachtung finden muss (siehe unten II. 2. b), sollte die Hauptsatzung bei der Umsetzung einer Regelung nach § 52 Abs. 3 HGO dem einzelnen Stadtverordneten die Möglichkeit einräumen, einer Film- und/oder Tonaufnahme seiner Person während der Sitzung zu widersprechen.

---

<sup>3</sup>Siehe hierzu Fn. 1

<sup>4</sup> Bei „Podcasts“ handelt es sich zumeist um gespeicherte Audiodateien, insbesondere Sendungen, die von Zeitungsverlagen, Sendeanstalten und anderen Institutionen zum Abruf im Internet bereitgehalten werden.

## 2. Veröffentlichung durch die Stadtverordnetenversammlung

### a) Regelungsregime des § 52 Abs. 3 HGO

Nach § 52 Abs. 3 HGO kann die Hauptsatzung bestimmen, dass in öffentlichen Sitzungen Film- und Tonaufnahmen durch die Medien mit dem Ziel der Veröffentlichung zulässig sind. Diese Vorschrift bezieht sich damit explizit auf die Anfertigung von Aufnahmen durch Medienvertreter, also Rundfunk, Presse und die Telemedien für Veröffentlichungen im Internet. Aufnahmen oder unmittelbare Übertragungen im Internet, die die Stadtverordnetenversammlung selbst veranlasst und veröffentlicht, werden hingegen von dem Wortlaut nicht mit umfasst.

Auch aus der Gesetzesbegründung des Hessischen Landtages zur Neueinführung des § 52 Abs. 3 HGO (LT-Drucks. 18/4641, S. 9 f.) kann auf keine Erweiterung der Aufnahme- und Übertragungsmöglichkeiten direkt durch die Stadtverordnetenversammlung geschlossen werden. Soweit es dort heißt, dass „*die sogenannte Medienöffentlichkeit bei den Sitzungen der Gemeindevertretungen gesetzlich geregelt werden sollte*“, bezieht sich der Begriff „Medienöffentlichkeit“ lediglich darauf, dass eine Übertragung der Sitzung mittels Medien über den Sitzungssaal hinaus ermöglicht werden soll. Die Medienöffentlichkeit stellt damit eine gesetzliche Erweiterung der in § 52 Abs. 1 Satz 1 HGO im Rahmen des Öffentlichkeitsprinzips geregelten unmittelbaren Saal- oder Präsenzöffentlichkeit dar. Dass § 58 Abs. 3 HGO auch der Stadtverordnetenversammlung selbst eine Möglichkeit zur Herstellung von Medienöffentlichkeit einräumt, lässt sich daraus hingegen nicht unmittelbar schließen. Im Schrifttum wird diese Frage kontrovers diskutiert. Sollte mit einem Teil der Literaturmeinung von einer fehlenden Anwendbarkeit des § 52 Abs. 3 HGO in diesen Fällen ausgegangen werden, stellt sich die Frage nach einer alternativen Vorschrift, auf die eine Veröffentlichung gestützt werden kann.

### b) Öffentlichkeitsarbeit der Stadtverordnetenversammlung

Eine Veröffentlichung von Sitzungen durch die Stadtverordnetenversammlung kommt außerhalb des Regelungsregimes des § 52 Abs. 3 HGO im Zusammenhang mit der Öffentlichkeitsarbeit der Stadtverordnetenversammlung in Betracht. Die Stadtverordnetenversammlung hat die Möglichkeit, im Rahmen ihrer Geschäftsordnungsautonomie Regelungen zur Übertragung ihrer Sitzungen im Internet (zeitversetzt oder per Livestream) oder durch die Bereitstellung von aufgezeichneten Redebeiträgen auf der Webseite der Landeshauptstadt Wiesbaden zu treffen. Hierbei muss beachtet werden, dass für die Öffentlichkeitsarbeit gem. § 57 Abs. 4 S. 2 HGO die/der Vorsitzende der Stadtverordnetenversammlung zuständig ist. Da eine solche Veröffentlichung keine formell-gesetzliche Rechtsgrundlage aufweist, sind die Anforderungen an eine datenschutz- und grundrechtskonforme Umsetzung besonders ausgeprägt (siehe hierzu sogleich II.).

## II. Rechtliche Anforderungen an eine praktische Umsetzung der Veröffentlichungsmöglichkeiten der Stadtverordnetenversammlung in Abhängigkeit von der jeweiligen Art der Veröffentlichung im Internet

### 1. Zeitlich versetzte Abrufbarkeit von Aufnahmen aus der Stadtverordnetenversammlung auf der Internetseite der Landeshauptstadt Wiesbaden (video-on-Demand)

#### a) Datenschutz

Im Hinblick auf eine nachträgliche Zurverfügungstellung von Inhalten aus den Sitzungen der Stadtverordnetenversammlung auf der Webseite der Landeshauptstadt Wiesbaden, insbesondere das Vorhalten von Film- und/oder Tonaufnahmen zum Ab-

ruf, erweist sich eine datenschutzkonforme Umsetzung als außerordentlich problematisch.

Erfolgt diese Art der Veröffentlichung nicht durch Medienvertreter, sondern durch die Stadtverordnetenversammlung selbst, so bedarf es hierfür stets der Einwilligung der von den Film- und/oder Tonaufnahmen Betroffenen. Durch das Bereitstellen von personenbezogenen Daten zum Abruf auf einer allgemein zugänglichen Webseite im Internet, findet in der Regel eine weltweite Übermittlung dieser Daten statt. Werden personenbezogene Daten durch hessische öffentliche Stellen außerhalb des Regelungsregimes der EU-Datenschutzrichtlinie übermittelt, setzt dies nach § 17 Abs. 2 S. 2 Hessisches Datenschutzgesetz (HSDG) zwingend die Einwilligung der Betroffenen i. S. d. § 7 Abs. 1 Nr. 3 HSDG voraus.

Diese Datenschutzproblematik könnte zum einen technisch gelöst werden, indem der weltweite Zugriff auf die Webseite der Landeshauptstadt Wiesbaden auf Zugriffe aus den Mitgliedstaaten der Europäischen Union und des Europäischen Wirtschaftsraums (EWR) beschränkt wird. Diese technische Zugriffeinschränkung ist möglich, indem nur die Internet-Domänen dieser Länder Zugriff erhalten (vgl. PdK Hessen, Hessisches Datenschutzgesetz (HESDSG), § 17 Ziff. 7.: Veröffentlichungen im Internet, beck-online).

Eine rechtliche Möglichkeit der datenschutzkonformen Bereithaltung von Inhalten aus der Stadtverordnetenversammlung bietet die Einschränkung der Film- und/oder Tonaufnahmen auf einzelne Redebeiträge, wobei für die Bereitstellung auf Abruf stets für den jeweiligen Einzelfall die Einwilligung des Redners eingeholt werden muss (Opt-In-Verfahren). Bei der Verwendung von Filmaufnahmen muss ferner darauf geachtet werden, dass keine anderen Personen, wie beispielsweise Zuschauer, Verwaltungsmitarbeiter oder Medienvertreter, auf dem zum Abruf bereitgehaltenen Material zu sehen sind. Etwas anderes gilt nur, wenn sie ebenfalls in die Nutzung ihrer personenbezogenen Daten eingewilligt haben.

#### b) Grundrechtsschutz

Im Bereich des Grundrechtsschutzes erfordert die Umsetzung einer Veröffentlichung im Internet eine umfassende Abwägung der widerstreitenden Interessen der Öffentlichkeit an einem ungehinderten Informationszugang nach Art. 5 Abs. 1 GG und der einzelnen Mandatsträgerinnen und Mandatsträger durch die Beeinträchtigung ihrer allgemeinen Persönlichkeitsrechte i. S. d. Art. 2 Abs. 1 i. V. m. Art. 1 Abs. 1 GG (Recht am eigenen Bild, Recht an der eigenen Stimme) sowie ihrer Rechte auf freie Ausübung des Mandats gem. Art. 28 Abs. 2 GG i. V. m. § 35a HGO.

Auch wenn teilweise in Literatur und Rechtsprechung argumentiert wird, dass im Spannungsverhältnis zwischen dem Informationsrecht der Bürger nach Art. 5 Abs. 1 GG und dem allgemeinen Persönlichkeitsrecht des Mandats-/Amtsträgers aus Art. 2 Abs. 1 GG Letzteres zurücktreten müsse, da er nicht als Privatperson, sondern „nur“ in seiner Funktion als Mitglied der Stadtverordnetenversammlung betroffen sei, so greift dies zu kurz: gerade bei einer Veröffentlichung im Internet werden die Persönlichkeitsrechte der Mitglieder der Stadtverordnetenversammlung besonders intensiv berührt.

Eine von psychischen Hemmnissen freie Sitzungsatmosphäre gehört zu den grundlegenden Voraussetzungen eines geordneten Sitzungsverlaufs. Im Bewusstsein eines Film- oder Tonmitschnitts können weniger redegewandte Mitglieder in ihrer Spontaneität gehemmt, in ihren freien Meinungsäußerungen eingeschränkt oder gänzlich von der Teilnahme an den Beratungen abgehalten werden (vgl. PdK Hessen, Hessische Gemeinde-

ordnung (HGO); § 52 Öffentlichkeit 6.1 Aufzeichnung der Sitzung für Zwecke der Veröffentlichung in/durch Medien, beck-online).

Insbesondere die Möglichkeit eines individuellen und jederzeitigen Abrufs von Film- und Tonaufnahmen durch das Vorhalten von Sitzungsinhalten zum Abruf auf einer Webseite stellt eine sehr große Eingriffsintensität dar. Auch im Zusammenhang mit dem Grundrechtsschutz der einzelnen Mitglieder der Stadtverordnetenversammlung ist hierbei daher eine Opt-In-Option geboten. Es sollte abgewogen werden, ob das Vorhalten von Tonaufnahmen als ausreichend gesehen wird, da Filmaufnahmen wiederum eine höhere Eingriffsintensität darstellen. Die Eingriffsintensität sollte ferner durch eine zeitliche Begrenzung der Abrufbarkeit von Redebeiträgen weiter verringert werden.

## 2. Unmittelbare Film- und/oder Tonübertragung von Sitzungen via Internet (Livestream)

### a) Datenschutz

Bei einem reinen Livestream werden zunächst keine personenbezogenen Daten gespeichert, sondern unmittelbar weitergeleitet. Allerdings kann auch in diesem Fall eine Speicherung beim Rezipienten erfolgen, so dass hier ebenfalls datenschutzrechtliche Anforderungen beachtet werden müssen (vgl. hierzu oben II. 1. a)). Auch bei einem Livestream können daher nur einzelne Redebeiträge übertragen werden. Zu Beginn der Sitzung muss auf das Streaming hingewiesen und dem einzelnen Redner eine Widerspruchsmöglichkeit eingeräumt werden.

### b) Grundrechtsschutz

Auch durch einen Livestream wird in die Grundrechte der einzelnen Stadtverordneten eingegriffen. Mangels formalgesetzlicher Schranken-Regelung muss auch bei diesem Eingriff wieder eine umfassende Interessenabwägung vorgenommen werden (s.o. II. 1. b)). Die Eingriffsintensität ist bei einem Livestream nicht ganz so hoch wie bei einem Vorhalten von Redebeiträgen auf Abruf, aber auch in diesem Fall muss zumindest eine Widerspruchsmöglichkeit des einzelnen Stadtverordneten in der entsprechenden Regelung vorgesehen werden.

### c) Stadtverordnetenversammlung als potentieller Rundfunkveranstalter

Im Zusammenhang mit einem Livestream müssen die Regelungen des Staatsvertrages über den Rundfunk und die Telemedien (Rundfunkstaatsvertrag - RStV) und des Hessischen Privatrundfunkgesetzes (HPRG) Beachtung finden. Danach gilt ein linearer Informations- und Kommunikationsdienst als Rundfunk. Sollte der Livestream als Rundfunk im Sinne dieser Vorschriften zu qualifizieren sein, bedarf es der Zulassung der zuständigen Landesmedienanstalt. Allerdings kann juristischen Personen des öffentlichen Rechts nach § 20a Abs. 3 S. 1 RStV und § 6 Abs. 2 Ziff. 1 HPRG keine Zulassung erteilt werden. Ihnen ist die Veranstaltung von Rundfunk untersagt, da andernfalls das verfassungsmäßige Gebot der Staatsferne des Rundfunks nicht eingehalten würde. Als öffentlich-rechtliche Gebietskörperschaft wäre der Landeshauptstadt Wiesbaden eine Zulassungserteilung mithin verwehrt.

Etwas anderes könnte nur gelten, wenn das Streaming gem. § 2 Abs. 3 RStV ausnahmsweise nicht als Rundfunk im Sinne des RStV zu qualifizieren wäre. Gem. § 2 Abs. 3 Ziff. 4 RStV handelt es sich hierbei ausnahmsweise nicht um Rundfunk, wenn bei einem Angebot keine journalistisch-redaktionelle Gestaltung vorliegt.

Bei der Umsetzung eines Streamings durch die Stadtverordnetenversammlung müssten folglich alle journalistisch-redaktionellen Gestaltungsmerkmale vermieden werden. Journalistisch-redaktionelle Angebote werden bejaht, wenn eine Auswahl und

Strukturierung anhand bestimmter Kriterien getroffen wird. Hierbei kommt es sowohl auf die inhaltliche als auch auf die äußere Erscheinung an.

Ein mangels rundfunkrechtlicher Einschlägigkeit zulässiger Livestream durch die Stadtverordnetenversammlung setzt voraus:

- Beschränkung auf die reine, unbearbeitete Wiedergabe von Redebeiträgen,
- keine Moderation, Kommentierung oder anderweitige inhaltliche Gestaltung,
- keine begleitende Berichterstattung oder Selektion von Redebeiträgen,
- keine journalistisch-redaktionelle Bildgestaltung anhand von unterschiedlichen, regiebasierten Kameraperspektiven oder einer selektiven Bilderwahl.

Sollte das Angebot in einen Grenzbereich fallen, so könnte das Streaming im Rahmen einer teleologischen Reduktion des § 2 Abs. 3 RStV dennoch zulässig sein. Nach seinem Sinn und Zweck untersagt Abs. 3 den Gemeinden einen selbständigen Rundfunkbetrieb. Die Möglichkeit einer Vermittlung der Tätigkeit der Stadtverordnetenversammlung gegenüber der Gemeindeöffentlichkeit im Rahmen von Öffentlichkeitsarbeit soll damit jedoch nicht versagt werden (BeckOK, InfoMedienR/ Martini, RStV, § 20a Rn. 23 b).

Bei der Umsetzung eines Livestreams sollte aufgrund der soeben aufgeworfenen Problematik zunächst eine Unbedenklichkeitsbestätigung gem. § 20 Abs. 2 S. 3 RStV bei der zuständigen Landesmedienanstalt beantragt werden. Um den Graubereich zwischen zulassungsfreiem Anbieten von Telemedien und dem Begehen einer Ordnungswidrigkeit nach § 49 Abs. 1 Nr. 17 RStV wegen Rundfunkveranstaltung ohne rundfunkrechtliche Zulassung im Vorfeld abzuklären, kann durch die Landesmedienanstalt vor dem Anbieten des Livestreams die rundfunkrechtliche Unbedenklichkeit bestätigt werden.

### III. Fazit

Sowohl die Änderung der Hauptsatzung, um eine Regelung in Bezug auf die Medien i. S. d. § 52 Abs. 3 HGO zu treffen, als auch eine Änderung der Geschäftsordnung, um das Vorhalten von Sitzungsinhalten auf der Webseite der Landeshauptstadt Wiesbaden zu ermöglichen, bedarf einer grundrechts- und datenschutzkonformen Umsetzung. Bei der Verwendung von Filmaufnahmen muss ferner darauf geachtet werden, dass keine anderen Personen, außer der jeweiligen Rednerin/dem jeweiligen Redner (beispielsweise Zuschauer und Verwaltungsmitarbeiter) zu sehen sind.

#### 1. Ermöglichung einer Veröffentlichung der Sitzungen durch die Medien

Da gem. § 52 Abs. 3 HGO ein Verbot mit Erlaubnisvorbehalt besteht, muss vor der Einführung der geplanten Änderungen zunächst eine Anpassung der Hauptsatzung erfolgen. Dort müssen die näheren Modalitäten geregelt werden:

- Anfertigung von Tonaufnahmen oder auch von Filmaufnahmen?
- Wird die Möglichkeit eines Livestreams eingeräumt (nur Ton oder auch Bild)?
- Werden bestimmte Veröffentlichungsarten von einer Zustimmung der Mehrheit der gesetzlichen Zahl der Stadtverordneten für die betreffende Sitzung abhängig gemacht (beispielsweise für Filmaufnahmen)?
- Auch bei einer Veröffentlichungsmöglichkeit durch die Medien sollte dem einzelnen Redner eine Widerspruchsmöglichkeit eingeräumt werden.

## 2. Veröffentlichung der Sitzungen durch die Stadtverordnetenversammlung

Sobald eine Veröffentlichung der Sitzungen unmittelbar durch die Stadtverordnetenversammlung selbst erfolgen soll, bestehen Bedenken an der Einschlägigkeit des § 52 Abs. 3 HGO, so dass aus Gründen der Rechtsklarheit entsprechende Änderungen in die Geschäftsordnung der Stadtverordnetenversammlung aufgenommen werden sollten. Diese sollten folgende Regelungen vorsehen:

- Einen Hinweis der Stadtverordnetenvorsteherin/des Stadtverordnetenvorstehers vor jeder Sitzung, dass die Redebeiträge übertragen/für die Veröffentlichung aufgezeichnet werden.
- Den Rednerinnen und Rednern muss die Möglichkeit eingeräumt werden, der internetweiten Veröffentlichung ihrer Redebeiträge zu widersprechen. Liegt der Einspruch eines Redners vor oder widerspricht er der Veröffentlichung, muss die Übertragung/Aufzeichnung für die Dauer des Redebeitrags unterbrochen werden.
- Bei der Aufzeichnung von Redebeiträgen zum späteren Abruf sollte ein Opt-In-Verfahren vorgesehen und die Dauer der Abrufmöglichkeit begrenzt werden.

A handwritten signature in black ink, appearing to be 'J. Müller', written in a cursive style.