

Dringlichkeitsentscheidung über die Ausstattung der großen Flüchtlingsunterkünfte mit WLAN-Zugängen

1. Sachverhalt

In Bergisch Gladbach befinden sich derzeit 17 große Flüchtlingsunterkünfte (ab 25 Personen). Mit diesen Unterkünften wurde das dringliche Ziel der Vermeidung der Obdachlosigkeit erreicht. Gemeinsam mit dem DRK und zahlreichen ehrenamtlichen Unterstützern werden die untergebrachten Personen mit dem Lebensnotwendigen versorgt.

Wie sich im Betrieb der Einrichtungen darstellt, halten viele Flüchtlinge zu ihren Angehörigen und in Heimat Kontakt über ihr Smartphone. Um diesen Menschen dies zu erleichtern sind in zwei Einrichtungen kostenfreie WLAN Hot Spots des Anbieters Unitymedia geschaltet worden und an zwei weiteren Unterkünften wurden Freifunk-Router installiert. Auch die bislang nicht versorgten Einrichtungen sollen nun versorgt werden.

Die bisherige Versorgung ist für die Stadt kostenfrei; Unitymedia stellt die Anschlüsse für zunächst zwölf Monate kostenlos zur Verfügung, mittels Freifunk werden freie Kapazitäten von vorhandenen privaten Anschlüssen genutzt und der Flüchtlingsunterkunft kostenlos bereitgestellt ohne, dass dadurch Einschränkungen für den Inhaber des Anschlusses entstehen. Die Möglichkeiten, weitere Unterkünfte von Telekommunikationsunternehmen kostenfrei versorgen zu lassen, sind mit den bereits geschalteten Anschlüssen von Unitymedia ausgeschöpft. Weitere WLAN Hot Spot über diese Unternehmen sind nach Prüfung angeforderter Angebote im Betrieb sehr kostenintensiv.

Vorgeschlagen wird daher, an den 17 großen Unterkünften Internetanschlüsse für Privatkunden durch die Stadt zu bestellen, über die mittels Freifunk-Router WLAN in den Unterkünften bereitgestellt werden kann. Pro Anschluss fallen Kosten von ca. 50 Euro pro Monat an. Die Vertragslaufzeit beläuft sich pro Anschluss auf 24 Monate und kann anschließend jährlich gekündigt werden. Einmalige Bereitstellungskosten sollen vermieden werden. Die Anschlüsse werden anschließend für die Nutzung für Freifunk-Router zur Verfügung gestellt. Installationskosten fallen dafür nicht an, da sich Bergisch Gladbacher Ehrenamtler des Vereins Freifunk Rheinland e.V. bereit erklärt haben, die Installation zu übernehmen. Dafür wird dem Verein gestattet, an den Unterkünften Router und Verstärkerpunkte anzubringen und notwendige Leitungen zu verlegen. Der Verein hat angegeben, die notwendige Hardware über Spenden bereitstellen zu können. Sollten im Einzelfall nicht ausreichend Spenden vorhanden sein, sollen Flüchtlinge gebeten werden, sich mit einmalig fünf Euro pro Person an der Finanzierung des Routers zu beteiligen. Damit steigt gleichzeitig die Identifikation mit dem Angebot.

Nach Abwägung der verschiedenen Möglichkeiten ist dies die einfachste und kostengünstigste Variante zur Versorgung der Unterkünfte mit WLAN. Gleichzeitig können durch diese Maßnahme weitere Nachbarn ermutigt werden, ihren vorhandenen Anschluss ebenfalls bereitzustellen, um die Kapazität, also die Leistungsfähigkeit des Netzes, zu erhöhen. Zur Prüfung der rechtlichen Zusammenhänge bei Freifunk (Stichwort: Störerhaftung) wird auf die Stellungnahme des Städte- und Gemeindebundes vom 08.12.2015 verwiesen, die beigefügt ist. Eine weitere Sicherheit für das

bestehende städtische Netz ist dadurch gewährleistet, dass separate Anschlüsse geschaltet werden, die unabhängig sind.

Die Finanzierung der insgesamt benötigten Mittel in Höhe von monatlich ca. 850 Euro ist sichergestellt. Hier wird auf den beigegeführten Vermerk des Fachbereiches 5 und Finanzen verwiesen.

2. Begründung der äußersten Dringlichkeit

Die Entscheidung in oben beschriebener Angelegenheit fällt nach den Regelungen des § 41 Gemeindeordnung Nordrhein-Westfalen (GO NRW) und der Zuständigkeitsordnung für den Rat und die Ausschüsse des Rates der Stadt Bergisch Gladbach in die Zuständigkeit des Haupt- und Finanzausschusses.

Gemäß § 60, Abs.2 GO NRW kann der Bürgermeister mit dem Ausschussvorsitzenden oder einem anderen dem Ausschuss angehörigen Ratsmitglied entscheiden, wenn die Einberufung eines Ausschusses nicht rechtzeitig möglich ist. Die Entscheidung ist dem Ausschuss in der nächsten Sitzung vorzulegen.

Bergisch Gladbach, den 13.01.2016


Lutz Urbach
Bürgermeister



Städte- und Gemeindebund
Nordrhein-Westfalen

Städte- und Gemeindebund NRW • Postfach 10 39 52 • 40030 Düsseldorf

Postfach 10 39 52 • 40030 Düsseldorf
Kaiserswerther Straße 199-201
40474 Düsseldorf

Telefon 0211-4587-1

Telefax 0211-4587-211

E-Mail: info@kommunen-in-nrw.de

pers. E-Mail:

Martin.Lehrer@Kommunen-in-NRW.de

Internet: www.kommunen-in-nrw.de

Aktenzeichen: 17.0.6.7.1 Le/Be

Ansprechpartner:

Beigeordneter Andreas Wohland

Hauptreferent Martin Lehrer M.A.

Durchwahl 0211-4587-223/230

Schnellbrief 285/2015

An die
Mitgliedsstädte und -gemeinden

08.12.2015

Öffentliches WLAN

Sehr geehrte Damen und Herren Bürgermeisterinnen und Bürgermeister,

immer häufiger erwarten Bürger und Bürgerinnen, Unternehmen sowie Besucher und Besucherinnen in den Städten und Gemeinden die Bereitstellung eines öffentlichen WLAN-Netzes. Entsprechend wird die Forderung an die Verwaltung herangetragen, die Möglichkeiten zur Einrichtung eines solchen WLAN-Netzes sowie die Kosten zu eruieren. In einigen Kommunen sind solche Netze bereits in Betrieb, in anderen wird über den Aufbau einer öffentlichen WLAN-Infrastruktur nachgedacht. Dies ging aus einer Blitzumfrage zum Thema öffentliches WLAN unter den Mitgliedern des StGB NRW-Arbeitskreises IT im Juni 2015 hervor. Die Ergebnisse sind im Internet-Mitgliederbereich unter Rubrik Fachinfo und Service > Fachgebiete > Datenverarbeitung und Internet > IT Technik > Öffentliches WLAN einzusehen.

Insbesondere zum Thema „Freifunk“ haben uns viele Anfragen erreicht. Offensichtlich herrscht große Unsicherheit, was darunter zu verstehen sei. Daher hat die StGB NRW-Geschäftsstelle im August 2015 mit dem Vorsitzenden des Vereins Freifunk Rheinland e. V. Reiner Gutowski ein Gespräch geführt. Neben einigen wichtigen technischen Klärungen ist daraus eine Konzeptstudie für ein öffentliches WLAN-Netz hervorgegangen (siehe **Anlage**). Darin werden vier Grundmodelle skizziert, wie Kommunen in Eigenregie ein öffentliches WLAN-Netz aufbauen oder sich am Aufbau eines solchen Netzes beteiligen können.

Um einen genaueren Überblick zu erhalten, welche Kommunen bereits über öffentliche WLAN-Netze verfügen, haben wir eine Umfrage entworfen. Diese ist im Internet-Mitgliederbereich unter der Rubrik „Umfragen“ oder unter dem folgenden Link <http://www.kommunen-in-nrw.de/mitgliederbereich/umfragen.html> aufzurufen. Wir bitten Sie, die Fragen bis zum **11. Januar 2016** zu beantworten.

Darüber hinaus bieten wir Ihnen an, uns im Sinne von best practice Informationen über geplante oder bereits realisierte WLAN-Netze in Ihrer Kommune zukommen zu lassen. Dies kön-

Diesen Schnellbrief und weitere tagesaktuelle Informationen, Gesetzesvorlagen und -texte, Mustersatzungen und -dienstsanweisungen etc. aus dem kommunalen Bereich finden Sie im kostenlosen Intranet des StGB NRW. Die Zugangsdaten hierfür erhalten Sie im Hauptamt Ihrer Kommune.

nen Konzeptstudien oder Vorlagen und Beschlüsse für Ausschüsse und den Rat sein (Dateien im Pdf-Format). Bitte senden Sie dieses Material an folgende Mail-Adresse:

debora.becker@kommunen-in-nrw.de

Wir werden diese Konzepte und Vorlagen in den Internet-Mitgliederbereich unter der o. g. Rubrik einstellen, sodass alle StGB NRW-Mitgliedskommunen diese Konzepte einsehen und sich ggf. daran orientieren können.

Bei sämtlichen Konzepten von öffentlichem WLAN stellt sich die Frage der so genannten Störrhaftung. Dies meint die Haftung des Betreibers für Rechtsverstöße, welche die Nutzenden des WLAN-Netzes etwa durch illegales Herunterladen oder Publizieren von Inhalten begehen. In der Regel wird dieses Problem dadurch gelöst, dass die Nutzenden verpflichtet sind, eine Anmeldeprozedur zu durchlaufen. Dabei müssen sie zum einen die AGB's des WLAN-Betreibers anerkennen, welche zur rein legalen Nutzung des WLAN-Netzes verpflichten. Zum anderen wird dadurch das Endgerät im WLAN-Netz identifizierbar, sodass ein möglicher illegaler Datenverkehr einem einzelnen Gerät und damit einer Person zuzuordnen sind.

Abschließend möchten wir Ihnen die Einschätzung geben, dass nach unseren Recherchen öffentliche WLAN-Netze mit überschaubarem finanziellen, technischen und personellen Aufwand zu realisieren sind und dabei der Nutzen für Bürger und Bürgerinnen, die örtliche Wirtschaft sowie Besucher und Besucherinnen den Aufwand bei weitem übersteigt. Ein öffentliches WLAN-Netz einzurichten, entspricht dem Trend der Zeit und erleichtert wesentlich die Entwicklung moderner Bürgerdienste wie Open Government sowie insgesamt den Übergang zur digitalen Kommune.

Mit freundlichen Grüßen
gez. Andreas Wohland

1 Anlage

Öffentliches WLAN - Fakten und Optionen

erstellt von HRef. M. Lehrer

Für den Aufbau eines öffentlichen WLAN-Netzes in einer Kommune gibt es mehrere Modelle. Diese unterscheiden sich in den Kosten, dem Betreibermodell, der technischen Infrastruktur sowie dem Grad des kommunalen Engagements. Ziel ist in jedem Fall die Versorgung von innerörtlichen Bereichen oder Gebäuden mit hohem Besucher/innenaufkommen (innen und davor) mit schnellem drahtlosem Internetzugang über Mobilgeräte.

Begriffsklärung: Meist ist pauschal von „freiem WLAN“ die Rede. Dabei werden jedoch unterschiedliche Dinge durcheinandergebracht:

- frei von Kosten
- frei von Anmelde- und Einwahlprozeduren
- frei von Nutzungsbegrenzungen (Zeit / Datenvolumen / Personenkreis)
- frei von Werbung
- frei von Verschlüsselung

Im Folgenden wird unter „freies WLAN“ lediglich „für den Benutzer/die Benutzerin kostenfreies WLAN“ verstanden. Denn in allen anderen Parametern unterscheiden sich die WLAN-Konzepte, die für Kommunen gleichberechtigt infrage kommen.

Grundlegende Modelle öffentlicher WLAN-Versorgung

1) Kommune als alleiniger Betreiber

Technischer Aufbau: Sämtliche Komponenten - WLAN-Router, ggf. Signalverstärker, Internetzugang, Internetfilterdienste - werden von der Kommune bereitgestellt und installiert.

Vorteile:

- Einheitliche Netzqualität mit hoher Leistungsfähigkeit
- Möglichkeit des Sperrens unerwünschter Internetseiten oder -portale im Sinne des Jugendschutzes
- positives Argument im Standortmarketing
- keine kommerzielle Werbung begleitend zur WLAN-Nutzung
- Die Kommune kann mit ihrer Initiative zum WLAN-Ausbau werben (positives Marketing-Merkmal) und konkret im Stadtbild auf das WLAN-Angebot hinweisen (Schild => „Hotspot“)

Nachteile:

- Anmeldeprozedur nötig, um sog. Störerhaftung zu vermeiden / könnte sich ändern durch Novellierung Telemediengesetz
- Mangels Verschlüsselung leichter (Hack)-Zugriff eines im WLAN angemeldeten Mobilgeräts auf ein anderes, Problem aber durch hohen technischen Aufwand lösbar

- Kosten für Geräte (einmalig Kauf u. Installation) sowie laufenden Betrieb (Strom u. Internetzugang)

2) Externe Betreiber mit kommunaler Beteiligung

Technischer Aufbau:

Die Kommune und ein örtliches TK-Unternehmen (ggf. kommunale Tochtergesellschaft oder Ges. mit kommunaler Beteiligung) oder eine örtliche Initiative (Interessengemeinschaft Innenstadt, Verein Wirtschaftsförderung, Verein oder Gesellschaft Tourismus/Marketing etc.) bauen gemeinsam eine Infrastruktur aus WLAN-Routern, ggf. Signalverstärkern und Internetzugängen auf. Dabei können vorhandene Bausteine (Internetzugang Rathaus / Bibliothek) integriert werden

Vorteile:

- vorhandene Komponenten können weiter genutzt werden
- die Kosten verteilen sich auf mehrere Partner
- eine überschaubare Anzahl von Partnern ermöglicht einheitliche Qualitäts- und Sicherheitsstandards
- Möglichkeit des Sperrens unerwünschter Internetseiten oder -portale im Sinne des Jugendschutzes
- Die Kommune kann mit ihrer Beteiligung am WLAN-Ausbau werben (positives Marketing-Merkmal) und konkret im Stadtbild auf das WLAN-Angebot hinweisen (Schild => „Hotspot“)

Nachteile:

- Kostenanteil der Kommune je nach Breite des Engagements
- Anmeldeprozedur nötig wegen Störerhaftung / könnte sich ändern durch Novellierung Telemediengesetz

3) kommerzieller Betreiber

Technischer Aufbau: Sämtliche Komponenten - WLAN-Router, ggf. Signalverstärker, Internetzugang - werden vom Betreiber installiert.

Vorteile: Einheitliche Netzqualität mit hoher Leistungsfähigkeit

Nachteile:

- Anmeldeprozedur nötig wegen Abrechnung
- Die Nutzung ist kostenpflichtig. Nutzende müssen entweder direkt beim Einbuchen bezahlen (Paypal, Kreditkarte etc.) oder müssen bereits eine Nutzungsberechtigung besitzen (InhaberInnen eines Telekom-Mobilfunkvertrags - z.B. in ICE-Zügen der Bahn)
- Die Kommune ist dabei außen vor. Sie kann das Vorhandensein eines innerörtlichen WLAN nicht als positives Argument im Standortmarketing verwenden

4) Freifunk mit kommunaler Beteiligung

Technischer Aufbau:

Bei Freifunk handelt es sich um die Vernetzung privater WLAN-Installationen sowohl auf der Funkebene als auch über das Internet. Dabei entsteht eine egalitäre Kommunikationsstruktur, die innerhalb regionaler Grenzen einen Informationsaustausch ohne Internet erlaubt.

Der Grundgedanke ist egalitär-idealistisch. Zu den Prinzipien des Freifunks gehören Gebührenfreiheit für die Nutzenden, freier Zugang für alle ohne Anmeldeprozedur sowie Freiheit von Beschränkungen des Internetzugangs (Seiten/Portale sperren). Zur Integration in ein Freifunknetz (mesh) muss einem vorhandenen WLAN-Router (privat/kommunal) ein zweiter Router vorgeschaltet werden, der mit der speziellen Freifunk-Software ausgestattet ist. Dieser Router kann Funksignale vom öffentlichen Raum empfangen und speist diese über den privaten WLAN-Router in das Internet ein. Allerdings wird hierzu ein verschlüsselter sog. VPN-Tunnel erzeugt, der die Internet-Daten über ein Netzwerk regionaler Vermittlungsknoten (Supernodes) an einen Backbone-Server weiterleitet. Erst dort geschieht die Einspeisung in das weltweite Internet.

Der private/kommunale Router und der Freifunk-Router nutzen somit die Kapazität des Internetzugangs gemeinsam. Das maximale Volumen des Freifunk-Datenverkehrs kann der Betreibende des privaten Routers selbst festlegen. So ist sichergestellt, dass er oder sie in jedem Fall auch privat Internetabfragen tätigen kann.

Die Anbindung der einzelnen Routerpaare (Freifunk und privat) mittels VPN an die regionalen Supernodes und den dahinter liegenden Backbone ist technisch nötig, damit allen WLAN-Routern eines örtlichen Freifunk-Netzwerks und den dort angemeldeten Mobilgeräten dieselbe IP-Adresse zugewiesen werden kann. Dies ist unter anderem Voraussetzung für die Möglichkeit, dass Freifunk-Nutzende sich auf der Straße aus einem WLAN-Funknetz in das benachbarte Funknetz bewegen können und dabei automatisch abgemeldet respektive angemeldet werden (sog. Roaming).

Die Infrastruktur aus Supernodes und Backbone wird vom bundesweit tätigen Verein Freifunk Rheinland aus Mitgliedsbeiträgen und Spenden finanziert. Durch den Betrieb des Backbones als Datenübergabepunkt ins Internet hat der Verein Freifunk Rheinland e.V. Providerstatus erlangt. Er ist somit von der Störerhaftung befreit und muss den Datenverkehr, der über die Freifunk-WLAN-Router abgewickelt wird, nicht protokollieren. Daher ist auch nicht nachzuhalten, wann über welchen Freifunk-Router - und den gekoppelten kommunalen Router - ggf. problematische Daten abgerufen worden sind.

Wenn der Datenverkehr der Mobilgeräte, die an einem einzelnen Freifunk-Router angemeldet sind, dessen Kapazität überschreitet, können Kommunikationsanfragen an benachbarte Freifunk-WLAN-Router weitergereicht werden. Auf diese Weise werden punktuelle Lastspitzen gleichmäßig im Freifunknetz verteilt.

Vorteile:

- geringe einmalige Kosten für Freifunk-Router mit Software / keine Mitgliedschaft im Verein Freifunk Rheinland e.V. nötig
- Option auf ein - ohne kommunale Aktivitäten - wachsendes WLAN-Netz
- Störerhaftung wird von Freifunk abgedeckt - wegen Providerstatus fällt diese nicht an

Nachteile:

- keine Möglichkeit des Sperrens unerwünschter Internetseiten oder -portale

- im Sinne des Jugendschutzes
- Mangels Verschlüsselung leichter (Hack)-Zugriff eines im WLAN angemeldeten Mobilgeräts auf ein anderes
- Minimales Restrisiko bezüglich der Störerhaftung (unklare Rechtslage)
- Risiko des Rückzugs von Freifunk bei ungünstiger rechtlicher Entwicklung in Sachen
 - Vorratsdatenspeicherung
 - Reform Telemediengesetz: mögl. Anforderung einer Vorschaltseite zum Anmelden an einem WLAN-Netz - ggf zu lösen durch „Jux-Anmeldung“ der Art >Name des Netzes< ‚Ich mache keinen Unsinn!‘ und >Passwort< ‚einverstanden‘

In manchen Kommunen gibt es bereits ein kommerzielles öffentliches WLAN-Netz. Dann stellt sich in der Tat die Frage, ob die Kommune daneben ein kostenfreies WLAN-Netz aufbauen sollte gemäß den drei oben beschriebenen Modellen. Möglicherweise ist aber der kommerzielle Betreiber zu einer Kooperation mit der Kommune bereit, wenn er dies zur Imageförderung nutzen kann oder ihm dadurch an anderer Stelle neue Geschäftsfelder eröffnet werden.

Vereinzelt mögen Bedenken aufkommen, ob es einer Kommune gemeindewirtschaftsrechtlich erlaubt ist, die Dienstleistung „Internetzugang per WLAN“ anzubieten, wenn kommerzielle Unternehmen dies bereits tun. Dabei sollte man zwei Dinge berücksichtigen:

- Es gibt starke Argumente, die Ausstattung zentraler innerörtlicher Punkte mit WLAN-Internetzugang als Teil kommunaler Daseinsvorsorge anzusehen. Denn Internetnutzung - auch mit Mobilgeräten - gehört heute zur Lebenswirklichkeit praktisch aller Bevölkerungsschichten
- Ein kommunales öffentliches WLAN ist durchgängig kostenfrei und tritt daher nicht in Konkurrenz zu kommerziellen kostenpflichtigen Angeboten. Diese sind unter Umständen leistungsfähiger (höherer Datendurchsatz, stabilere Verbindung), wodurch sich die Gebühren rechtfertigen.

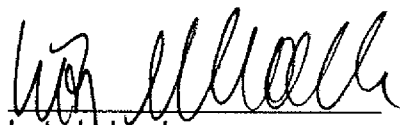
Als Quintessenz ergibt sich, dass öffentliches WLAN unter den aktuellen technischen, wirtschaftlichen und rechtlichen Bedingungen mit überschaubarem Aufwand machbar ist sowie für Tourismus, Stadtmarketing und örtliche Wirtschaft einen deutlichen Gewinn verspricht.

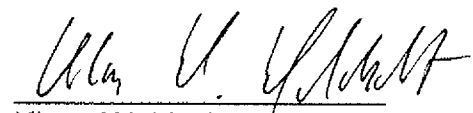
Welches Modell für die einzelne Kommune am besten geeignet ist, muss anhand der individuellen Gegebenheiten vor Ort entschieden werden. Der StGB NRW gibt dazu explizit keine Empfehlung - weder in positiver noch in negativer Hinsicht.

Dringlichkeitsentscheidung

1. Für bis zu 17 Unterkünfte werden Internetanschlüsse für ca. 50 Euro pro Monat und Anschluss bestellt, um mittels Freifunk-Router WLAN bereitzustellen.
2. Die Anschlüsse werden für die Nutzung mit Freifunk-Routern bereitgestellt.
3. Dafür wird dem Verein Freifunk Rheinland e.V. gestattet, an den Unterkünften Router und Verstärkerpunkte anzubringen und notwendige Leitungen zu verlegen.

Bergisch Gladbach, den 13.01.2016


Lutz Urbach


Klaus Waldschmidt