



## Baden-Württemberg

DER LANDESBEAUFTRAGTE FÜR DEN DATENSCHUTZ

Stadt Konstanzer Hauptamt					
AL	AS	R	P	U	Umlauf
FS 1		CS-GRat		CS-GK Kommunal	
		RPV		StU	
02. Dez. 2011					
		Orga	IT	GeRe	
		PG-Walter		Legistik	

Der Landesbeauftragte für den Datenschutz Baden-Württemberg  
Postfach 10 29 32 · 70025 Stuttgart

**Achtung:**  
**Neue Anschrift und neue Telefondurchwahl!**

An das  
Bürgermeisteramt der  
Großen Kreisstadt Konstanz  
Kanzleistraße 13-15  
78462 Konstanz

Datum: 30. November 2011  
Name: Frank Feucht  
Durchwahl: 0711 615541-42  
Aktenzeichen: K 9300/75  
(Bitte bei Antwort angeben)

### **Datenschutz bei der Stadt Konstanz;**

Übertragung von Gemeinderatssitzungen im Internet

Sehr geehrte Damen und Herren,

wir haben der Presse entnommen, dass die Stadt Konstanz beabsichtigt, Sitzungen des Gemeinderates im Internet zu veröffentlichen. Grundsätzlich können wir nachvollziehen, wenn Kommunen erwägen, Gemeinderatssitzungen live im Internet zu übertragen und/oder dort als Aufzeichnungen zur Verfügung zu stellen. Jedoch wirft die Übertragung von Gemeinderatssitzungen im Internet (live oder als Aufzeichnung) eine Vielzahl von datenschutzrechtlichen Fragestellungen auf, soweit in diesem Zusammenhang personenbezogene Daten verarbeitet werden. Dabei ist vor allem zu beachten, dass die Veröffentlichung von personenbezogenen Daten im Internet allgemein einen besonders schwerwiegenden Eingriff in das informationelle Selbstbestimmungsrecht des Einzelnen darstellt. Die Veröffentlichungen sind in der Regel einfach recherchierbar, unterliegen keinen Zweckbindungen oder sonstigen Beschränkungen, können von einem unübersehbar großen Nutzerkreis global abgerufen werden und sind meist ohne Einschränkungen mit anderen Daten verknüpfbar. Deshalb sind mit einer Einstellung von personenbezogenen Daten in das Internet besonders große Gefahren und besonders hohe Risiken verbunden.

Zunächst ist aus datenschutzrechtlicher Sicht festzustellen, dass keine Rechtsgrundlage ersichtlich ist, die eine solche Vorgehensweise erlauben würde. Insbesondere

- 2 -

stellt der kommunalrechtliche Grundsatz der Öffentlichkeit von Gemeinderatssitzungen (vgl. § 35 der Gemeindeordnung - GemO -) keine geeignete Rechtsgrundlage dar. Demnach sind Gemeinderatssitzungen zwar grundsätzlich öffentlich und jedermann muss Zutritt haben. Dabei können auch Ortsfremde und Minderjährige nicht ausgeschlossen werden. Der Öffentlichkeitsgrundsatz ist jedoch bereits hinreichend beachtet, wenn die Sitzungen an einem Ort stattfinden, der allgemein zugänglich ist und Platz für interessierte Bevölkerungskreise bietet (sog. „Saalöffentlichkeit“). Eine weitere Ausdehnung der Öffentlichkeit ist nach § 35 GemO nicht erforderlich. Auch ist bei Veröffentlichungen im Internet aufgrund der besonderen Gefahren und Risiken für die Betroffenen zu beachten, dass es aus Sicht des Datenschutzes nicht ausreicht, wenn eine (normenklare) Rechtsvorschrift allgemein eine Veröffentlichung von Daten mit Personenbezug erlaubt, sie muss sich vielmehr auch ausdrücklich auf eine Veröffentlichung im Internet beziehen.

Von maßgeblicher Bedeutung bei der Übertragung beziehungsweise Aufzeichnung von Gemeinderatssitzungen ist noch immer das Urteil des Bundesverwaltungsgerichts vom 3. August 1990 (Az. 7 C 14/90). Das Bundesverwaltungsgericht hat in diesem Urteil in Bezug auf das Recht eines Gemeinderatsmitglieds auf freie Rede bei der Fertigung von Tonaufzeichnungen durch Journalisten festgestellt, dass dieses Recht hierdurch empfindlich berührt ist. Das Gericht führte hierzu aus, „eine von psychologischen Hemmnissen möglichst unbeeinträchtigte Atmosphäre“ gehöre „zu den notwendigen Voraussetzungen eines geordneten Sitzungsbetriebs“, den der Vorsitzende zu gewährleisten habe. Darüber hinaus gelangte es zu der Auffassung, dass Tonbandaufzeichnungen erhebliche Wirkungen auf das Verhalten der Betroffenen hätten, „weil sie jede Nuance der Rede, einschließlich der rhetorischen Fehlleistungen, der sprachlichen Unzulänglichkeiten und der Gemütsbewegungen des Redners, dauerhaft und ständig reproduzierbar“ konserviere. Was für reine Tonbandaufzeichnungen gilt, ist erst recht von Bedeutung für Bild- und Tonaufnahmen. In ganz besonderem Maße gilt dies jedoch für Übertragungen in das Internet wegen der weltweiten Verfügbarkeit sowie der technischen Möglichkeiten, das eingestellte Bild- und Tonmaterial zu vervielfältigen, zu verändern und an andere Stellen zu übermitteln.

Die Entscheidung des Bundesverwaltungsgerichts macht deutlich, dass die Übertragung von Gemeinderatssitzungen im Internet erhebliche Auswirkungen auf das informationelle Selbstbestimmungsrecht des Einzelnen hat. Live-Übertragungen oder die Möglichkeit, dort auf entsprechende „Bild- und Tonkonserven“ zuzugreifen, stellen einen äußerst intensiven Grundrechtseingriff für die Betroffenen dar. Das Verhalten

des Einzelnen kann in seiner Gesamtheit und in allen Aspekten seiner Ausdrucksmöglichkeiten wie Sprache, Mimik, Gestik oder sonstiger nonverbaler Kommunikation dokumentiert werden. Zudem besteht grundsätzlich die Gefahr, dass Dritte versuchen, eine entsprechende Übertragung/Aufzeichnung zu speichern und eventuell sogar für andere Zwecke zu verwenden. So gibt es bereits eine Vielzahl von Fällen, bei denen sich Betroffene ohne ihre Einwilligung oder gar ohne ihr Wissen mit Videoaufnahmen im Internet auf Portalen, wie „youtube“, wieder gefunden haben.

Da für uns derzeit ohne Weiteres keine Rechtsgrundlage für diese Form der Datenverarbeitung ersichtlich ist, stellt sich die Frage, inwieweit es datenschutzrechtlich möglich ist, dass die Betroffenen wirksam in die Verarbeitung ihrer personenbezogenen Daten einwilligen können. Bei Fehlen einer Rechtsgrundlage ist es erforderlich, dass die Betroffenen wirksam in eine Veröffentlichung ihrer Daten mit Personenbezug im Internet einwilligen. Eine wirksame Einwilligung des Betroffenen zur Datenverarbeitung setzt voraus, dass dieser über die beabsichtigte Datenverarbeitung und den konkreten Zweck der Datenverarbeitung aufgeklärt wird (vgl. § 4 Absatz 2 Satz 1 LDSG und § 14 LDSG). Die Einwilligungserklärung muss bei einer Veröffentlichung im Internet auch diese besondere Veröffentlichungsform umfassen. Die Einwilligung bedarf grundsätzlich der Schriftform (§ 4 Absatz 3 Satz 1 LDSG). Auch ist zu beachten, dass der Einzelne völlig frei und ohne jeglichen Druck von außen entscheiden können muss, ob er in die Verarbeitung seiner personenbezogenen Daten einwilligt. Maßgeblich sind hierbei nicht nur objektive Kriterien, sondern auch das subjektive Empfinden des Einzelnen. Dabei ist zu beachten, dass die von öffentlichen Gemeinderatssitzungen Betroffenen keine homogene Gruppe darstellen. Es ist zumindest zwischen den Gruppen

- „Gemeinderäte“,
- „Mitarbeiter der Gemeindeverwaltung, externe Gutachter, Sachverständige, Berater“ etc.,
- sog. „Saalöffentlichkeit“ sowie
- „Sonstige Betroffene“ (Nicht-Anwesende)

zu unterscheiden, die einer gesonderten Betrachtung bedürfen:

#### Gemeinderäte:

Die einzelnen Gemeinderäte sind nach der Gemeindeordnung ehrenamtlich tätig (vgl. § 32 GemO). Gemeinderatsmitglieder sind zumindest in Bezug auf ihre ehrenamtliche

Tätigkeit wegen des beschränkten Wirkungskreises des Kollegialorgans in aller Regel keine Personen der relativen Zeitgeschichte. Dabei ist zu bedenken, dass es sich auf ihre sachorientierte Arbeit nachteilig auswirken könnte, wenn Wortbeiträge vollständig in Bild und Ton im Internet live wiedergegeben und unter Umständen beliebig oft als Aufzeichnung abgerufen werden könnten. Es besteht die Gefahr, dass einzelne Gemeinderäte sich bei entsprechenden Übertragungen nicht mehr oder nicht mehr unbefangen zu Wort melden. Auch verfügen die Gemeinderäte nicht über Immunität oder Indemnität wie Abgeordnete. Das Recht der freien Meinungsäußerung steht ihnen „lediglich“ im Rahmen des Artikels 5 des Grundgesetzes zu. Teilweise wird vor diesem Hintergrund die Auffassung vertreten, eine Internetübertragung von Gemeinderatssitzungen könne nicht auf eine ausdrückliche Einwilligung der Gremiumsmitglieder gestützt werden. Begründet wird dies unter anderem damit, der Entscheidungsdruck auf einzelne Gemeinderäte könne unter Umständen so groß sein, dass das Merkmal einer freiwilligen Einwilligung nicht mehr vorliege. Unser Amt ist hingegen der Auffassung, dass es aus Sicht des Datenschutzes hinnehmbar ist, wenn Gemeinderatsmitglieder ihre Einwilligung dazu erteilen, dass von ihnen personenbezogene Daten im Rahmen einer Übertragung einer Gemeinderatssitzung im Internet verarbeitet werden. Jedoch sind alle Gemeinderatsmitglieder im Vorfeld über die bei einer Internetübertragung vorhandenen Einschränkungen für das informationelle Selbstbestimmungsrecht umfassend schriftlich zu informieren und auf die damit möglicherweise verbundenen (negativen) Folgen für den Einzelnen hinzuweisen.

Mitarbeiter der Gemeindeverwaltung, externe Gutachter, Sachverständige, Berater etc.:

Anders verhält es sich nach unserer Auffassung hingegen bei Mitarbeitern der Gemeindeverwaltung. Im Hinblick auf das besondere Verhältnis zum Arbeitgeber beziehungsweise Dienstherren kann nicht ohne Weiteres davon ausgegangen werden, dass eine Entscheidung, ob eine Einwilligung erteilt werden soll, frei von jeglichem (zumindest subjektiv empfundenen) Zwang erfolgen kann. Soweit es sich um besonders hervorgehobene Führungskräfte handelt, die sich deutlich aus dem allgemeinen Personalkörper in Bezug auf Verantwortung und Bedeutung ihrer Position hervorheben, wie beispielsweise bei größeren Gemeinden Beigeordnete oder bei kleineren Gemeinden Hauptamtsleiter, ist eine Einwilligungslösung nach unserem Empfinden noch gerade hinnehmbar. Beim übrigen Personal ist dies hingegen nicht der Fall. Für diesen Personenkreis ist - mangels Einwilligungsmöglichkeit - zu gewährleisten, dass im Zusammenhang mit Internetübertragungen keine personenbezogenen Daten verarbeitet werden. Dies gilt entsprechend für nicht der Verwaltung angehörende Perso-

nen, die in einer Gemeinderatssitzung zum Beispiel als externe Gutachter, Sachverständige oder Berater auftreten. Auch hier wird aufgrund des bestehenden oder angestrebten Vertragsverhältnisses nicht ohne Weiteres eine wirkliche Entscheidungsfreiheit hinsichtlich des Auftritts vor dem Gemeinderat und der Übertragung dieses Vorgangs ins Internet anzunehmen sein.

#### Saalöffentlichkeit:

Aus Sicht des Datenschutzes ist es aufgrund der erheblichen Eingriffstiefe in das informationelle Selbstbestimmungsrecht des Einzelnen problematisch, wenn bei Internetübertragungen die sog. Saalöffentlichkeit aufgenommen wird. Es kann hier nicht ausgeschlossen werden, dass der subjektiv empfundene Druck, in die Verarbeitung von personenbezogenen Daten einzuwilligen, zu groß wird, als dass eine wirklich freie Entscheidung getroffen werden kann. Es besteht vielmehr die Gefahr, dass Einzelne - entgegen ihrer eigentlichen Auffassung - nicht von ihrem Recht Gebrauch machen, eine Einwilligung abzulehnen, beziehungsweise erst gar nicht zur Sitzung erscheinen, um sich dieser (Ablehnungs-)Situation nicht aussetzen zu müssen. Eine Einwilligungslösung ist aus Sicht des Datenschutzes deshalb selbst bei „passiv“ Anwesenden nicht darstellbar. Im besonderen Maße gilt dies jedoch dann, wenn Bürger sich aktiv an einer Gemeinderatssitzung, zum Beispiel im Rahmen einer sog. Fragestunde, beteiligen möchten.

#### Sonstige Betroffene (Nicht-Anwesende):

Eine Schwierigkeit stellt auch dar, dass bei Internetübertragungen nicht ausgeschlossen werden kann, dass personenbezogene Daten von Dritten verarbeitet werden, die bei einer Sitzung nicht anwesend sind. Dies könnte beispielsweise durch Ausführungen eines Mitglieds des Gemeinderats oder bei Beiträgen von Bürgern im Rahmen von Fragemöglichkeiten der Fall sein. Die Gemeinde als die für die Übertragung verantwortliche Stelle müsste insofern bei Live-Übertragungen gewährleisten, dass diese gegebenenfalls umgehend unterbrochen und bei Aufzeichnungen die entsprechenden Passagen herausgeschnitten werden.

#### Bei Internetübertragungen zu treffende Maßnahmen:

Soweit Einwilligungen möglich sind, sind bei einer Übertragung von Gemeinderatssitzungen im Internet zumindest noch folgende Punkte zu beachten:

- 6 -

- Es muss gewährleistet sein, dass Live-Übertragungen sofort unterbrochen oder beendet werden können, wenn dies aus datenschutzrechtlichen Gründen erforderlich ist. Dies kann beispielsweise unter anderem dadurch erreicht werden, indem die Sitzungen nicht unmittelbar, sondern mit wenigen Minuten Zeitverzögerung übertragen werden.
- Alle Teilnehmer einer Sitzung (nicht nur die Mitglieder des Gemeinderates) sind vorher, umfassend und ausdrücklich über die Art und den Umfang von Bild- und Tonaufzeichnungen und deren Abrufbarkeit im Internet (einschließlich Löschfristen) zu informieren. Das umfasst auch die Möglichkeit, dass Dritte die im Internet abrufbaren Aufzeichnungen, auch wenn das technisch erschwert ist, kopieren und speichern sowie - ungeachtet der Löschfristen - zum Abruf im Internet zur Verfügung stellen oder in sonstiger Weise verarbeiten.
- Jeder Gemeinderat hat im Vorfeld seine ausdrückliche Einwilligung zu einer Internetübertragung schriftlich zu erklären. Soweit ein Gemeinderatsmitglied nicht einwilligt, erfolgt keine Internetübertragung.
- Mitarbeiter der Gemeindeverwaltung, die eine besonders herausgehobene Position haben, müssen im Vorfeld ihre ausdrückliche Einwilligung in eine Internetübertragung schriftlich erteilen. Dabei darf keinerlei Druck auf sie ausgeübt werden. Vielmehr ist darauf hinzuweisen, dass die Einwilligung freiwillig und eine Nichteinwilligung mit keinerlei Nachteilen verbunden ist. Bei anderen Mitarbeitern kommt eine Einwilligung nicht in Betracht.
- Eine erteilte Einwilligung ist jederzeit ohne Angabe von Gründen (bei Aufzeichnungen auch nachträglich) widerruflich. Die Betroffenen sind entsprechend zu unterrichten.
- Soweit Betroffene nachträglich ihre bereits erteilte Einwilligung zurückziehen, sind (leicht zeitversetzte) Übertragungen sofort zu unterbrechen oder zu beenden. Bei Aufzeichnung sind die entsprechenden Passagen umgehend zu löschen.
- Die Kamera und das Mikrofon sind so auszurichten, dass nach Möglichkeit nur der jeweilige Redner aufgenommen wird. Es ist zu gewährleisten, dass dabei Personen, die nicht ausdrücklich in die Datenverarbeitung eingewilligt haben (zum

- 7 -

Beispiel weil dies mangels echter Entscheidungsfreiheit nicht möglich ist), nicht aufgenommen werden (weder durch Bild noch durch Ton).

- Die Bereitstellung von Aufzeichnungen sollte derart erfolgen, dass Internetnutzern nicht ohne Weiteres die Anfertigung einer Kopie ermöglicht wird.
- Eingestellte Aufzeichnungen sind spätestens nach der nächsten Gemeinderatssitzung aus dem Internet zu entfernen.

Vor diesem Hintergrund bitten wir um Mitteilung, ob die Stadt Konstanz beabsichtigt, Gemeinderatssitzungen im Internet zu veröffentlichen. Falls dies der Fall sein sollte, bitten wir um eine ausführliche Stellungnahme, wie die Stadt Konstanz ein entsprechendes Verfahren in datenschutzrechtlich zulässiger Weise auszugestalten beabsichtigt. Wir bitten dabei, unsere obigen Ausführungen zur datenschutzrechtlichen Zulässigkeit zu berücksichtigen. Da nach unserer derzeitigen Einschätzung eine datenschutzrechtlich zulässige Verarbeitung von personenbezogenen Daten im Rahmen von Übertragungen von Gemeinderatssitzungen im Internet zwar nicht kategorisch ausgeschlossen ist, an eine datenschutzgerechte Umsetzung aufgrund der Komplexität bei solchen Sachverhalten jedoch hohe datenschutzrechtliche Anforderungen zu stellen sind, bitten wir, von Veröffentlichungen von Sitzungen des Gemeinderates Abstand zu nehmen, bis wir das von der Stadt Konstanz vorgesehene Verfahren datenschutzrechtlich prüfen und bewerten konnten.

Bitte fügen Sie Ihrer Stellungnahme nach Möglichkeit Mehrfertigungen einschlägiger Unterlagen. Soweit die Mehrfertigungen personenbezogene Daten enthalten, die für eine datenschutzrechtliche Beurteilung nicht von Bedeutung sind, bitten wir, diese unkenntlich zu machen.

Mit freundlichen Grüßen

Im Auftrag     *A*     *A*

Frank Feucht