

8. Tätigkeitsbericht

des Thüringer Landesbeauftragten für den Datenschutz

Berichtszeitraum:	1. Januar 2008 bis 31. Dezember 2009
Drucksache:	5/1038
Veröffentlichungsdatum:	20. Mai 2010
Zitervorschlag:	8. TB LfD Thüringen

Der 8. Tätigkeitsbericht steht im Internet unter der Adresse www.thueringen.de/datenschutz zum Abruf bereit.

Harald Stauch
Der Thüringer Landesbeauftragte für den Datenschutz

5.3 Veröffentlichung von Ratssitzungen, Dokumenten und Mitarbeiterdaten im Internet

Die Stadt Erfurt bat den TLfD zu prüfen, ob Stadtratssitzungen zeitversetzt in das Internet übertragen werden dürfen, nachdem die bislang von einem lokalen Fernsehsender durchgeführten Übertragungen eingestellt worden waren. Auch die Anfrage der Gemeindeverwaltung Saalfelder Höhe nach der Zulässigkeit der Bereitstellung von digitalen Mitschnitten öffentlicher Gemeinderatssitzungen in Form von Audiodateien im Internet zum Zwecke des Downloads betraf eine ähnliche Problematik. Nach Klärung einiger vorgreiflicher kommunalrechtlicher Fragestellungen mit dem Thüringer Innenministerium wurden derartige Vorhaben wie folgt bewertet:

Ausgangspunkt für die Zulässigkeit der Übertragung von Gemeinderatssitzungen über das Internet ist das in § 40 Abs. 1 Thüringer Kommunalordnung (ThürKO) festgeschriebene Gebot, Sitzungen des Gemeinderats grundsätzlich öffentlich durchzuführen. Dieses Gebot ist jedoch schon dann gewahrt, wenn ein ausreichend großer Sitzungsraum für den Normalbürger zumutbar erreichbar ist, zu dem jedermann im Rahmen des hierfür zur Verfügung stehenden Platzes in der Reihenfolge des Eintreffens freien Zugang hat. Daher besteht keine Verpflichtung für eine Übertragung des Sitzungsverlaufs mit elektronischen Medien (sowohl

im Rundfunk als auch über das Internet). Vom Thüringer Innenministerium wird die Auffassung vertreten, dass der Gemeinderat über diesen Mindeststandard auch eine weitergehende Öffentlichkeit herstellen kann. Allerdings können aus § 40 Abs. 1 ThürKO keine weitergehenden Eingriffe in das informationelle Selbstbestimmungsrecht der anwesenden Personen (Gemeinderatsmitglieder, sonstige teilnehmende Personen oder Bürger, deren Angelegenheiten dort behandelt werden) abgeleitet werden, als dass die anwesenden Zuhörer sich ggf. Notizen machen und im Anschluss an die Sitzung in der Presse berichtet wird. Aus kommunalrechtlicher Sicht ist zu beachten, dass nach der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts (Urteil vom 03.08.1990, 7 C 14/90) es im öffentlichen Interesse liegt, dass die Willensbildung im Rat ungezwungen, freimütig und in aller Offenheit erfolgt. Nach dieser Entscheidung kann durch die Tonbandaufzeichnung diese Willensbildung dadurch beeinträchtigt werden, dass „insbesondere in kleineren und ländlichen Gemeinden weniger redegewandte Ratsmitglieder durch das Bewusstsein des Tonmitschnitts ihre Spontanität verlieren, ihre Meinung nicht mehr ‚geradeheraus‘ vertreten oder schweigen, wo sie sonst gesprochen hätten“. Deshalb liegt es trotz etwaiger zustimmender Ratsbeschlüsse sowie der Einwilligung aller Ratsmitglieder in der Sitzungs- und Hausordnungsbefugnis des Vorsitzenden, im Einzelfall zu entscheiden, ob durch die beabsichtigte Aufzeichnung dieses öffentliche Interesse an einer unbeeinträchtigten Willensbildung verletzt würde und daher zu untersagen ist. Diese Grundsätze kommen erst Recht bei Bildaufnahmen zum Tragen, die mittels elektronischer Medien wie dem Internet einer weltweiten Öffentlichkeit zugänglich gemacht werden. Mangels einer bereichsspezifischen Vorschrift kann eine Veröffentlichung der personenbezogenen Daten der Sitzungsteilnehmer daher nur nach allgemeinem Datenschutzrecht erfolgen. Hier kommt einzig eine Einwilligung aller Betroffenen in Frage. Eine solche Einwilligung ist auch deshalb erforderlich, weil es sich bei einer Internetveröffentlichung um eine Datenübermittlung immer auch an Drittstaaten nach § 23 Abs. 2 ThürDSG handelt, in denen kein angemessenes Datenschutzniveau gewährleistet ist. Die einzig einschlägige Zulässigkeitsvoraussetzung ist hier die zweifelsfreie Einwilligung des Betroffenen nach § 23 Abs. 2 Nr. 1 ThürDSG.

Durch flankierende technische und organisatorische Maßnahmen ist bei dieser Einwilligungslösung anzustreben, dass der Wille der Betroffenen so weit wie möglich umgesetzt und die Verbreitung dieser personenbezogenen Daten über das Internet nicht umfangreicher erfolgt, als es zur

Herstellung der Sitzungsöffentlichkeit notwendig ist. Hierzu gehören insbesondere:

- ausdrückliche vorherige Information aller Sitzungsteilnehmer und Besucher über die Art und den Umfang der Aufzeichnung, die Abrufbarkeit im Internet sowie die Speicherung und Löschfrist der Aufnahmen,
- vorherige ausdrückliche Einwilligung jedes von der Übertragung erfassten Sitzungsteilnehmers, ohne dass dabei psychischer Druck (z. B. vor laufender Kamera) ausgeübt wird,
- Nichtaufnahme in bzw. Herausnahme aus der Übertragung von solchen Redebeiträgen, bei denen der Redner nicht eingewilligt oder nachträglich seine Einwilligung widerrufen hat,
- Einrichtung der Kamerapositionen in der Weise, dass nur der jeweilige Redner, die übrigen Ratsmitglieder nur in einer Übersichtsposition sowie die sonstigen Zuhörer gar nicht zu sehen sind,
- Bereitstellung der Videoclips bzw. Audiodateien grundsätzlich in einem Format, das nicht ohne weiteres eine Speicherung durch die Internetnutzer erlaubt,
- zeitliche Begrenzung der Abrufbarkeit der Videoclips bzw. Audiodateien höchstens bis zur nächsten Sitzung.

Eine Live-Übertragung ist demgegenüber als problematisch anzusehen, da hier die Gefahr besteht, dass der betroffene Redner vor laufender Kamera zu einer Einwilligung genötigt wird, die dann nicht mehr als freiwillig anzusehen wäre. Zudem wäre ihm die Möglichkeit genommen, nach seinem Redebeitrag nochmals zu entscheiden, ob dieser einer derart breiten Öffentlichkeit in Wort und Bild zugänglich gemacht werden soll. Im Allgemeinen dürfte jedoch eine zeitversetzte Übertragung um einige Minuten oder Stunden ausreichen, um die interessierte Öffentlichkeit über den Inhalt der Sitzungen zu informieren.

Eine Internetpräsentation von Kommunen wird vielfach genutzt, ohne die datenschutzrechtlichen Vorgaben ausreichend zu berücksichtigen. So wies ein Bürger darauf hin, dass die Stadtverwaltung Jena im Rahmen ihrer Internetpräsentation ihr Telefonverzeichnis veröffentlicht. Mittels einer Suchfunktion kann eine Übersicht über die Namen und Arbeitsaufgaben aller Mitarbeiter abgerufen werden, einschließlich der Schreibkräfte, der Auszubildenden und der Kraftfahrer.

Der TLfD hat diese Veröffentlichung der Stadtverwaltung Jena gemäß § 39 ThürDSG beanstandet. Nach einem Beschluss des Bundesverwaltungsgerichts vom 12.03.2008 (2 B 131/07) ist eine Veröffentlichung

von Mitarbeiterdaten im Internet – auch ohne Einwilligung – dann zulässig, soweit der betreffende Mitarbeiter dem außen stehenden Publikum zur Verfügung stehen soll. Diese Voraussetzung ist im Falle der Schreibkräfte, der Auszubildenden und der Kraftfahrer nicht ersichtlich. Der Kommune wurde daher aufgegeben, die Veröffentlichung auf das erforderliche und sachlich gebotene Maß zu beschränken. Um dies auch zeitnah durchsetzen zu können, wurde die Kommunalaufsicht eingeschaltet. Die Angelegenheit ist noch immer nicht abgeschlossen.

Aufgrund einer Beschwerde wurde die Zulässigkeit der Veröffentlichung des Namens, der Adresse von Bauantragstellern und von Einzelangaben zu einem Bauantrag in den Gemeindeblättern im Rahmen der Internetpräsentation der Gemeinde Förritz geprüft. Ziel der Veröffentlichung im Internet war es, auswärts wohnende Eigentümer von Grundstücken in Förritz über das Gemeindeleben zu informieren.

Nachdem der TLfD die Gemeindeverwaltung gebeten hatte, aufgrund fehlender Rechtsgrundlage umgehend dafür Sorge zu tragen, dass ein Zugriff auf die o. g. Daten ausgeschlossen ist, hat die Gemeindeverwaltung den Internetzugang zu den Gemeindeblättern unterbunden. Um auch zukünftig die auswärts wohnenden Eigentümer informieren zu können, wurde auf die Möglichkeit hingewiesen, nur einer geschlossenen Nutzergruppe mittels entsprechender Passwörter den Zugang auf Antrag zu gewähren. Dies setzt u. a. voraus, dass datenschutzkonforme Regelungen zur Prüfung der Berechtigung der Antragsteller auf Zuteilung eines Passwortes und zur Gestaltung und Änderungsfrequenz der Passwörter fixiert werden.

Eine Übermittlung von kommunalen Ratssitzungen im Internet ist nur zulässig, wenn zuvor jeder erfasste Sitzungsteilnehmer hierin eingewilligt hat.

Eine Veröffentlichung von Mitarbeiterdaten im Internet – auch ohne deren Einwilligung – ist nur dann zulässig, soweit der betreffende Mitarbeiter dem außen stehenden Publikum zur Verfügung stehen soll.

5.4 Veröffentlichung der Wortprotokolle von Niederschriften kommunaler Gremien

Die Stadtverwaltung Erfurt bat um Prüfung eines Änderungsvorschlags zur Geschäftsordnung eines städtischen Gremiums, wonach künftig auf

Wunsch eines seiner Mitglieder der Wortlaut jeder Äußerung im Gremium im Sitzungsprotokoll dokumentiert werden sollte.

Nach § 42 Abs. 1 Satz 2 ThürKO sollen im öffentlichen Interesse neben dem gesetzlich bestimmten Mindestinhalt alle Vorgänge dokumentiert werden, die den Ablauf der Sitzung erklären und deutlich machen, wobei jedoch das Persönlichkeitsrecht der Ausschussmitglieder an ihrem gesprochenen Wort zu berücksichtigen ist. Hierbei ist zu bedenken, dass sich insbesondere Ausschussmitglieder mit wenig Praxis in der öffentlichen Darstellung durch die von ihnen nicht erwünschte Dokumentation ihrer Äußerungen an einer freien und ungezwungenen Rede gehindert sehen könnten. Auch ist kein zwingendes Erfordernis für die Protokollierung aller Wortbeiträge festzustellen. Da die ThürKO keine ausdrückliche Regelung zur Zulässigkeit der Dokumentation persönlicher Wortbeiträge (auf Antrag eines Dritten) enthält, ist diese Problematik an § 4 Abs. 1 ThürDSG zu messen. Danach ist eine Niederschrift persönlicher Wortbeiträge – als Form des Verarbeitens (Erhebens) personenbezogener Daten - nur dann zulässig, wenn es ein Gesetz oder eine Rechtsvorschrift erlaubt oder der Betroffene einwilligt, was jedoch gerade infolge der beantragten Neuregelung nicht der Fall wäre.

Daher hat der TLfD empfohlen, von der beabsichtigten Änderung der Geschäftsordnung Abstand zu nehmen. Diese Einschätzung deckt sich auch mit der allgemein vertretenen Auffassung zur Dokumentation des Abstimmungsverhaltens, wonach ein anderes Mitglied nicht verlangen kann, dass das Stimmverhalten eines Kollegen dokumentiert wird. Umso mehr muss dieser Grundsatz bei der Frage der Dokumentation von verbalen Äußerungen gelten, da diese in einem stärkeren Maße das Verhalten einer Person gegenüber Dritten offenbaren.

Eine Regelung, wonach jegliche Äußerungen auf Wunsch eines Mitgliedes eines kommunalen Gremiums im Sitzungsprotokoll festzuhalten sind, begegnet erheblichen datenschutzrechtlichen Bedenken.