

21. Tätigkeitsbericht - Übertragung öffentlicher Gemeinderatssitzungen im Internet

„11.2. Übertragung öffentlicher Gemeinderatssitzungen im Internet

Durch die Eingabe eines betroffenen Gemeinderatsmitglieds ist mir folgender Sachverhalt bekannt geworden:

Eine Kommune übertrug eine öffentliche Sitzung ihres Gemeinderats live im Internet. Zu Beginn der Sitzung fragte der erste Bürgermeister in Anwesenheit der Öffentlichkeit und bei laufender Kamera, ob alle Mitglieder des Gemeinderats mit der Internetübertragung einverstanden sind. Daraufhin verweigerten drei Gemeinderatsmitglieder ihre Zustimmung. Im Folgenden wurden dann zwar von diesen Gemeinderatsmitgliedern keine Bilder im Internet gezeigt, der Wortlaut ihrer Redebeiträge wurde jedoch ausgestrahlt. Nach Prüfung der Angelegenheit und einer grundsätzlichen Besprechung mit dem Bayerischen Staatsministerium des Innern vertrete ich dazu zusammengefasst die folgende Auffassung:

Eine Übertragung der Sitzungsbeiträge von Gemeinderatsmitgliedern oder Redebeiträgen von Gemeindebediensteten im Internet ist nur zulässig, wenn diese der Übertragung zugestimmt haben und zwar sowohl was Bild, wie was Ton betrifft.

Die Entscheidung über die Zustimmung muss ohne psychischen Druck auf der Grundlage ausreichender Informationen über die besonderen Modalitäten einer Interneteinstellung und mit ausreichender Überlegungsfrist erfolgen können.

Die Verweigerung der Zustimmung darf nicht in diskriminierender Weise zur Kenntnis gebracht werden.

Der Zuschauerraum darf nicht so in die Übertragung einbezogen werden, dass einzelne Zuschauer erkannt werden können.

Im Einzelnen waren folgende Erwägungen für diese Beurteilung maßgebend:

1. Soweit ersichtlich haben sich Rechtsprechung und Literatur mangels eines konkreten Anlasses bisher noch nicht zur Zulässigkeit von Liveübertragungen öffentlicher Gemeinderatssitzungen durch Kommunen im Internet geäußert. Herangezogen werden können jedoch Rechtsprechung und Literatur zu Film- und Tonbandaufnahmen:

Zu Tonbandaufzeichnungen durch Pressevertreter oder sonstige Besucher in öffentlichen Sitzungen wird zum Teil die Auffassung vertreten, dass einzelne Gemeinderatsmitglied könne das Abschalten des Tonbandgeräts während seines Redebeitrags nicht verlangen, weil es hier nicht als "Privatperson" rede und bei öffentlichen Verhandlungen vor kommunalen Organen gehaltene Reden im Sinn des § 48 Abs. 1 Nr. 2 UrhG auch urheberrechtlich nicht geschützt seien (vgl. Bauer/Böhle/Masson/Samper, Bayerische Gemeindeordnung, Art. 52 Rdnr. 8 mit

weiteren Nachweisen). Demgegenüber folgern Widtmann/Grasser, Bayerische Gemeindeordnung, Art. 52 Rdnr. 10, aus dem Urteil des Bundesverwaltungsgerichts vom 03.08.1990 (BayVBl 1991, 89) zu Recht, dass Bild- und Tonaufzeichnungen nicht nur eines Gemeinderatsbeschlusses bedürfen, sondern jedes einzelne ehrenamtliche Gemeinderatsmitglied sich der Aufnahme während seines Redebeitrags widersetzen kann mit der Folge, dass der Vorsitzende die Aufnahme dieses Redebeitrags zu untersagen hat (im Ergebnis ebenso u.a. Wilde/Ehmann/Niese/ Knoblauch, Bayerisches Datenschutzgesetz, Teil C Handbuch, Abschnitt XII Nr. 5 Buchst. b sowie Antwort des StMI auf eine schriftliche Anfrage im Bayerischen Landtag vom 16.04.87/06.05.87, LT-Drs. 11/1697, Stemmer, KommunalPraxis BY 1987, 86 und Keller, KommunalPraxis BY 2000, 412, die außerdem noch die Zustimmung des Vorsitzenden im Gemeinderat, also regelmäßig des ersten Bürgermeisters, fordern). In dem zitierten Urteil hat das Bundesverwaltungsgericht entschieden, dass die Pressefreiheit nicht dadurch verletzt wird, dass ein Ratsvorsitzender in Ausführung eines entsprechenden Ratsbeschlusses einem Journalisten untersagt, die öffentliche Sitzung des Rates auf Tonband aufzuzeichnen. In der Begründung führt das Bundesverwaltungsgericht aus, das Recht des Ratsmitglieds auf freie Rede könne durch die Aufzeichnung auf Tonband faktisch empfindlich tangiert werden. Eine von psychologischen Hemmnissen möglichst unbeeinträchtigte Atmosphäre gehöre zu den notwendigen Voraussetzungen eines geordneten Sitzungsbetriebs, den der Ratsvorsitzende zu gewährleisten habe.

Zu diesen vom Bundesverwaltungsgericht zu Tonaufnahmen geäußerten Bedenken kommt bei Fernsehaufnahmen noch das Bild dazu. Der Eingriff in das Persönlichkeitsrecht des einzelnen Gemeinderatsmitglieds ist hier noch umfassender und stärker als bei reinen Tonaufnahmen (vgl. Stemmer, a.a.O., S. 88).

2. Die Direktübertragung von öffentlichen Gemeinderatssitzungen im Internet stellt datenschutzrechtlich eine Übermittlung personenbezogener Daten weltweit an eine Vielzahl unbestimmter Personen dar. Betroffen sind dabei nicht nur die Gemeinderatsmitglieder und sonstige Personen (z.B. Gemeindebedienstete). Betroffen sind auch Bürger, deren Angelegenheiten in einer solchen Gemeinderatssitzung personenbezogen behandelt werden. Schließlich sind auch Zuhörer betroffen, wenn sie auf den im Internet verbreiteten Aufnahmen erkennbar sind oder ein Rückschluss auf ihre Person möglich ist.

Die Erhebung personenbezogener Daten und ihre Übermittlung über das Internet sind nur zulässig, wenn entweder das Bayerische Datenschutzgesetz (BayDSG) oder eine andere Rechtsvorschrift sie erlaubt oder anordnet oder der Betroffene eingewilligt hat (Art. 15 Abs. 1 Nrn. 1 und 2 BayDSG).

- a. Auf Art. 52 Abs. 2 Satz 1 der Gemeindeordnung (GO) kann eine Übertragung öffentlicher Gemeinderatssitzungen im Internet nicht gestützt werden. Aus dieser

Vorschrift ergibt sich zwar, dass Gemeinderatssitzungen grundsätzlich öffentlich abzuhalten sind. Damit wird die Transparenz kommunaler Verwaltungstätigkeit gewährleistet. Öffentlichkeit der Sitzungen bedeutet aber nur, dass jedermann im Rahmen des hierfür zur Verfügung stehenden Platzes in der Reihenfolge des Eintreffens freien Zugang zum Sitzungsraum hat (vgl. Bauer/Böhle/Masson/Samper, a.a.O., Art. 52 Rdnr. 7 sowie Widtmann/Grasser, a.a.O., Art. 52 Rdnr. 8). Die Gemeinderatsmitglieder und sonstige Personen, die an der Sitzung teilnehmen, z.B. Gemeindebedienstete, die zu einem Tagesordnungspunkt berichten, sowie Bürger, deren Angelegenheiten personenbezogen in der Sitzung behandelt werden, müssen es daher nach Art. 52 Abs. 2 Satz 1 GO nur hinnehmen, dass Zuhörer der Sitzung beiwohnen, sich ggf. Notizen machen und anschließend in der Presse berichtet wird. Für einen darüber hinaus gehenden Eingriff in ihr informationelles Selbstbestimmungsrecht dergestalt, dass die Sitzung in Bild und Ton im Internet übertragen wird, stellt Art. 52 Abs. 2 Satz 1 GO keine Rechtsgrundlage dar (so auch Wilde/Ehmann/Niese/Knoblach, Bayerisches Datenschutzgesetz, Kommentar, Teil C, Handbuch XII.5.c).

Bei einer Übertragung im Internet ist auch zu berücksichtigen, dass damit eine völlig neue Qualität der Veröffentlichung vorgenommen wird. Die Veröffentlichung im Internet erreicht weltweit einen ungleich größeren Personenkreis als jede auflagenbegrenzte schriftliche Presseveröffentlichung oder die Berichterstattung in einem lokalen Rundfunksender. Bild und Ton können von jedermann abgerufen, aufgezeichnet und ausgewertet werden und die weitere Verwendung dieser Aufnahme ist nicht abzusehen. Bei einer Direktübertragung von öffentlichen Gemeinderatssitzungen im Internet werden außerdem die Betroffenen mit ihrer Mimik und Gestik sowie ihre Redebeiträge im Wortlaut weltweit abrufbar. Dies kann dazu führen, dass sich ehrenamtliche Gemeinderatsmitglieder nicht mehr unbefangen und spontan äußern (vgl. BVerwG a.a.O.). Dadurch aber würde die Funktionsfähigkeit des Gemeinderats beeinträchtigt und der Demokratie insgesamt Schaden zugefügt.

- b. Für die Übertragung von Gemeinderatssitzungen im Internet kann nicht Art. 19 Abs. 1 Nr. 2 BayDSG als Rechtsgrundlage herangezogen werden. Nach dieser Vorschrift ist die Übermittlung personenbezogener Daten an nicht-öffentliche Stellen zulässig, wenn die nicht-öffentliche Stelle ein berechtigtes Interesse an der Kenntnis der zu übermittelnden Daten glaubhaft darlegt und der Betroffene kein schutzwürdiges Interesse an dem Ausschluss der Übermittlung hat. Es ist bereits fraglich, ob Art. 19 Abs. 1 Nr. 2 BayDSG hier neben Art. 52 Abs. 2 GO, der die Öffentlichkeit bzw. Nichtöffentlichkeit der Gemeinderatssitzungen bereichsspezifisch regelt, anwendbar ist (vgl. Wilde/Ehmann/Niese/Knoblach, a.a.O., Teil C Handbuch, Abschnitt XII Nr. 2 Buchst. b). Ungeachtet dessen sind auch die Voraussetzungen dieser Vorschrift nicht erfüllt, da ein berechtigtes

Interesse der Öffentlichkeit an einer weltweiten Übertragung von Gemeinderatssitzungen im Internet nicht besteht und die davon Betroffenen ein schutzwürdiges Interesse haben, dass ihre personenbezogenen Daten nur im gesetzlichen Rahmen des Art. 52 Abs. 2 Satz 1 GO an Dritte übermittelt werden. Sie haben außerdem auch ein schutzwürdiges Interesse daran, dass ihre personenbezogenen Daten nicht ohne ihre Einwilligung in Drittländer übermittelt werden, in denen kein angemessenes Datenschutzniveau gewährleistet ist (Art. 21 Abs. 2 Satz 2 BayDSG).

- c. Bei einer Übertragung öffentlicher Gemeinderatssitzungen im Internet dürfen daher aus datenschutzrechtlicher Sicht nur die Personen in Wort und Bild aufgenommen werden, die vorher in die Übertragung eingewilligt haben (Art. 15 Abs. 1 Nr. 2 BayDSG). Die betroffenen Personen sind darauf hinzuweisen, dass bei einer Übertragung im Internet Bild und Ton weltweit von einem unbegrenzten Kreis von Personen abgerufen, aufgezeichnet, unter Umständen verändert und ausgewertet werden können und die weitere Verwendung dieser Aufnahmen nicht abzusehen ist (Grundsatz der informierten Einwilligung, vgl. Art. 15 Abs. 2 BayDSG). Sie dürfen dabei nicht unter einen Entscheidungsdruck gesetzt werden. Das wäre z.B. der Fall, wenn sie in der Öffentlichkeit im Beisein von Zuhörern und der Presse, mit dem Wunsch nach einer Übertragung der Gemeinderatssitzung im Internet konfrontiert würden. Von einer freiwilligen Einwilligung könnte in einem solchen Fall nicht ausgegangen werden. Es muss den Betroffenen daher eine angemessene Überlegungsfrist für ihre Entscheidung eingeräumt werden. Die Einwilligung muss außerdem jederzeit ohne Angabe von Gründen widerrufen werden können. Dies gilt auch für Bürger, deren Angelegenheiten personenbezogen bzw. personenbeziehbar in öffentlicher Gemeinderatssitzung behandelt und im Internet übertragen werden sollen.

Im Ergebnis bedeutet dies, dass an Stelle eines Gemeindebediensteten, der in die Übertragung im Internet nicht eingewilligt hat, ein anderer Mitarbeiter der Gemeinde oder ggf. der erste Bürgermeister den zu einem Tagesordnungspunkt vorgesehenen Bericht der Verwaltung übernehmen muss. Bürgerangelegenheiten, die dem Datenschutz unterliegen, dürfen ohne Einwilligung des Betroffenen in öffentlicher Gemeinderatssitzung ohnehin nur anonymisiert behandelt werden. Verweigert ein Gemeinderatsmitglied seine Einwilligung in die Übertragung, dürfen seine Redebeiträge weder in Bild noch in Ton übertragen werden. Bei einer Liveübertragung im Internet bedeutet dies, dass, da die entsprechenden Sequenzen aus der Aufnahme nicht herausgeschnitten werden können, diese Zeitabschnitte überbrückt werden müssen. Dabei ist zu vermeiden, dass bei jedem Redebeitrag die Verweigerung des Gemeinderatsmitglieds jedes Mal aufs Neue öffentlich dokumentiert wird. Dies kann sich auf das Gemeinderatsmitglied erheblich belastend auswirken,

insbesondere, wenn wie im vorliegenden Fall in der Presse mit Überschriften wie "Kamerascheue Politiker" und "Drei CSUler wollten nicht ins Bild" darüber berichtet wird.

Man könnte deshalb in Erwägung ziehen, bei der Verweigerung eines Gemeinderatsmitglieds die Zulässigkeit einer Übertragung der Gemeinderatssitzung im Internet insgesamt in Zweifel zu ziehen, weil anderenfalls wegen der zu befürchtenden Drucksituation für das Gemeinderatsmitglied eine freiwillige Entscheidung nicht gewährleistet wäre.

Andererseits muss aber auch berücksichtigt werden, dass dann unter Umständen ein einziges Gemeinderatsmitglied gegen den erklärten Willen aller anderen Gemeinderatsmitglieder eine Einstellung der öffentlichen Sitzung in das Internet verhindern könnte und der öffentliche Druck auf den Verweigerer mindestens genauso groß wäre. Ich halte eine Internetübertragung angesichts dessen trotzdem für vertretbar, wenn der Weigerung eines Gemeinderatsmitglieds dadurch Rechnung getragen wird, dass seine Redebeiträge in Wort und Bild aus der Übertragung ausgeblendet werden und die Dokumentierung seiner Weigerung durch entsprechende Aufnahmetechniken vermieden wird. Gegebenenfalls ist anstatt einer Liveübertragung eine Aufzeichnung ins Internet einzustellen.

- d. Der Zuhörerbereich ist von einer Übertragung im Internet auszunehmen, da es hier den Umständen nach nicht möglich ist, von den einzelnen Zuhörern eine rechtswirksame Einwilligung einzuholen. Eine entsprechende Frage in den Zuhörerraum vor Beginn der Sitzung würde den Anforderungen an eine Einwilligung im Sinn des Art. 15 Abs. 2 und 3 BayDSG nicht genügen.
3. In dem zu entscheidenden Fall hat der erste Bürgermeister erst zu Beginn der Gemeinderatssitzung in Anwesenheit der Öffentlichkeit und bei laufender Kamera gefragt, ob alle Mitglieder des Gemeinderats mit der Internetübertragung einverstanden sind. Im Folgenden wurden dann zwar von den Gemeinderatsmitgliedern, die ihre Einwilligung in die Übertragung verweigert haben, keine Bilder gezeigt, der Wortlaut ihrer Beiträge wurde jedoch ausgestrahlt. Damit lag ein Verstoß gegen datenschutzrechtliche Bestimmungen vor; die Gemeinderatsmitglieder hätten rechtzeitig vor Beginn der öffentlichen Sitzung zu ihrer Einwilligung befragt und dabei über die Folgen der Übertragung aufgeklärt werden müssen. Der Wortlaut der Redebeiträge der Gemeinderatsmitglieder, die ihre Einwilligung in die Übertragung im Internet nicht erteilt haben, hätte nicht ausgestrahlt werden dürfen. Da der erste Bürgermeister jedoch im guten Glauben war, den datenschutzrechtlichen Anforderungen zu genügen und er wenigstens die Bilder der Gemeinderatsmitglieder, die ihre Zustimmung verweigert haben, ausgeblendet hat,

habe ich im Rahmen meines Ermessens nach Art. 31 Abs. 3 BayDSG für dieses Mal von einer Beanstandung abgesehen.“