

## **5.5 Kommunale Selbstverwaltung**

### **5.5.1 Stadtrats- und Kreistagssitzungen - Live-Übertragungen per Fernsehen, Hörfunk und Internet**

Bereits in 12/5.5.9 hatte ich mich zu Fragen im Zusammenhang mit der Veröffentlichung von Unterlagen zu Stadtratssitzungen befasst.

Etwa zeitgleich wendeten sich im neuen Berichtszeitraum eine ostsächsische Stadt und ein ostsächsischer Landkreis an mich mit der Fragestellung, ob und inwieweit Gemeinderats- bzw. Landkreissitzungen im Internet übertragen werden könnten. Bereits zuvor hatte ich schon Anfragen zur Zulässigkeit von Live-Fernsehübertragungen. Aufgrund der weiterentwickelten computergestützten Verarbeitungsmöglichkeiten wird man in Bezug auf die Eingriffstiefe bei Hörfunk- bzw. Fernsehübertragungen keinen großen Unterschied mehr im Vergleich zu Bild-/Ton-Internetübertragungen, bei denen die Möglichkeit einer digitalen Weiterverarbeitung vorausgesetzt werden kann, machen können. Die Frage der Art und Weise der Weiterverarbeitung wird zumindest im Hinblick auf Verhältnismäßigkeitsgesichtspunkte einzubeziehen sein. Wer heute mit einer Ungeschicklichkeit auffällt, kann im Falle von veröffentlichten Bild- und Ton-Aufzeichnungen morgen bei „you tube“ im Internet vorgeführt werden. Die Frage ist daher aktuell und von grundsätzlicher Bedeutung.

Eine Internet-Übertragung, und das gilt für Fernseh- und Hörfunkübertragungen gleichermaßen, kann zunächst einmal nur bei öffentlichen Sitzungen überhaupt in Betracht gezogen werden. Soweit es um Angelegenheiten geht, die dem Datenschutz und Persönlichkeitsrechtsschutz unterliegen bzw. um von der Sache her als nicht öffentlich zu handhabende Angelegenheiten, scheiden die thematisierten (Live-)Veröffentlichungsformen ohnehin aus.

Zu den öffentlichen Sitzungen haben die Einwohner und jedermann Zugang (§ 37 Abs. 1 Satz 1 SächsGemO, vgl. auch § 33 Abs. 1 SächsLKrO). Die Ratsmitglieder müssen auch dulden, bei den öffentlichen Sitzungen von den Zuhörern und Zusehern in ihren Reden und optisch wahrgenommen zu werden. Auch die Mitschrift von Reden durch die Zuhörer und die anschließende Wiedergabe wird als sozialadäquat und zulässig zu betrachten sein (§ 48 Abs. 1 Nr. 2 UrhG). Damit und mit dem Öffentlichkeitsgrundsatz des § 37 SächsGemO ist aber noch nicht festgelegt, dass beliebiges Verhalten bei der Verarbeitung der Daten auf der Sitzung statthaft wäre. So hat der Ratsvorsitzende hausrechtlich die Möglichkeit, ungenehmigte fotografische Aufnahmen, Hör-Mitschnitte, das Videografieren und den Einsatz von

Webcams durch Teile der Öffentlichkeit zu untersagen. Ob er aber verpflichtet ist, derartige Datenverarbeitungen zu unterbinden, wird davon abhängen, inwieweit eine geduldete bzw. genehmigte oder auch durch die Gemeinde oder den Landkreis selbst veranlasste Veröffentlichung zulässig ist.

Dabei wird im Einzelnen zu betrachten und zu differenzieren sein, ob Ratsmitglieder, ob Bedienstete in Wort und Bild aufgenommen und inwieweit Zuhörer und Zuschauer der öffentlichen Sitzungen in die Übertragung einbezogen werden sollen sowie, ob es sich um eine nur ausschnittartige Veröffentlichung oder um eine vollständige Übertragung einer Sitzung handelt. Am meisten interessiert wohl die Frage, inwieweit Ratsmitglieder in den Sitzungen veröffentlicht werden können.

Ausschnitte aus Gemeinderatssitzungen in Funk und Fernsehen, als Teil einer zusammenfassenden Presseberichterstattung bei herausgehobenen (zeitgeschichtlichen) Ereignissen sind üblich und bleiben noch datenschutzrechtlich verhältnismäßig, soweit der Zuschauer- und Zuhörerbereich regelmäßig hiervon nicht betroffen, die involvierten Mandatsträger informiert sind und eine im Zusammenhang vollständige Sitzungswiedergabe in Bild und Ton nicht erfolgt (vgl. auch §§ 22, 23 KunstUrhG). Z. T. werden Redner gefragt, aber häufig erfolgt in diesen Fällen der Presseberichterstattung auch keine Tonwiedergabe, sondern ein Bericht des Medienunternehmens. Einen Anspruch auf Bild- und Höraufnahmen bei Gemeinderat und in Kreistagsitzungen ergibt sich gleichwohl nicht aus dem Sächsischen Gesetz über die Presse. Es entscheidet der Hausherr.

Demgegenüber wäre eine vollständige Ton- und Bildwiedergabe z. B. via Internet ein weitergehender qualitativer Eingriff in die Persönlichkeitsrechte der Betroffenen, denn die Intensität der Datenverarbeitung ist eine gänzlich andere als bei einer bloßen Zusammenfassung. Handelt es sich auch um eine Wiedergabe im Bild, so ist das Kunsturhebergesetz mit maßstäblich (§ 22 KunstUrhG). Entscheidend wäre nach dem Kunsturhebergesetz, ob die kommunalen Mandatsträger als relative Personen der Zeitgeschichte anzusehen sind und ob sie diesen weitergehenden Eingriff zu dulden haben.

Gemeinderats- und Kreistagsmitglieder sind nach dem Gesetz ehrenamtliche Mandatsträger, die gleichwohl verpflichtet sind, an den Sitzungen teilzunehmen. Die Gemeinde- und Kreisräte sind keine Ehrenbeamte, sondern lediglich „ehrenamtlich tätig“, einem Ehrenbeamtenverhältnis wegen deren politischen Funktion lediglich angenähert (§ 35 SächsGemO). Im Übrigen nimmt der Gemeinde- bzw. Kreisrat sein Mandat nach seiner freien nur durch das öffentliche Wohl bestimmten Überzeugung

wahr. Im Sinne von Art. 28 GG ist die kommunale Vertretungskörperschaft als Ganzes eine Volksvertretung, aber auf der anderen Seite handelt es sich bei Gemeinderat und Kreisrat auch um Verwaltungsorgane, nicht um Parlamente im Sinne des (staatsrechtlichen) klassischen Parlamentsbegriffs. Das (demokratisch legitimierte) Verwaltungshandeln überwiegt auch in der Aufgabenwahrnehmung, nicht so sehr eine politische Darstellung wie bei Abgeordneten, die mit zunehmender Öffentlichkeit mehr Wirkung entfaltet. Umgekehrt könnte hingegen die sachorientierte Verwaltungstätigkeit im Rahmen der interkommunikativen Ratsarbeit Schaden nehmen, wenn es wegen der Veröffentlichungen zunehmend auf Aussehen, Redegewandtheit und die Wortwahl ankäme. Manches Ratsmitglied müsste sich bei einer vollständigen Wiedergabe seiner Wortbeiträge vielleicht hüten, sich überhaupt noch zu Wort zu melden und Entscheidendes könnte hinter verschlossenen Türen ausgehandelt werden, dies wäre kontraproduktiv für den kommunalgesetzlich normierten Öffentlichkeitsgrundsatz, der auch den offenen Diskurs einschließt. Dass die kommunalen Vertretungskörperschaften also keine Parlamente darstellen, muss insofern auch praktische Auswirkungen haben.

Individualrechtlich jedenfalls können die für Parlamente geltende Verfassung, die Gesetze und Verhältnisse nicht einfach auf den Gemeinderat, den Kreistag und dessen Mitglieder übertragen werden. Steht der einzelne Gemeinde- oder Kreisrat in einem öffentlich-rechtlichen Amtswalterverhältnis, anders als ein Abgeordneter, ist er anders gestellt, verfügt er weder über Immunität noch Indemnität, sind die Gemeinde- und Kreistage wegen ihres beschränkten Wirkungsbereiches keine Gemeinschaft relativer Personen der Zeitgeschichte, so ist dem in Umfang, Tiefe und Ausmaß der Datenverarbeitung Rechnung zu tragen. Werden Fernsehübertragungen von Parlamentssitzungen anerkanntermaßen einseitig durch die Präsidien entschieden und in Hausordnungen geregelt, so können Gemeinde- und Kreisräte unverhältnismäßig in ihrem Grundverhältnis betroffen sein, soweit eine tiefer gehende Datenverarbeitung der Sitzungen der kommunalen Vertretungskörperschaften im Sinne von vollständigen Veröffentlichungen und nicht mehr zu kontrollierenden Datenverarbeitungen der öffentlichen Sitzungen erfolgt. § 37 Abs. 1 Satz 1 SächsGemO enthält nur die Festlegung, dass Ratssitzungen öffentlich oder nicht-öffentlich unter Berücksichtigung der berechtigten Interessen Einzelner und des öffentlichen Wohls stattfinden haben. Die räumlich-gegenwärtige Öffentlichkeit bei Ratssitzungen genügt dem Öffentlichkeitsgrundsatz aber bereits. Differenzierungen nimmt das Gesetz nicht vor. Ratsmitgliedern ist daher zumindest die Möglichkeit zu geben, in eine weitergehende Öffentlichkeit, als es das Gesetz erfordert, einzuwilligen (§ 4 Abs. 3 SächsDSG bzw. § 4a BDSG und § 22 Abs. 1 Satz 1 KunstUrhG). Fraglich ist wegen der Berücksichtigung der einzelnen Räte als Grundrechtsträger daher m. E. auch, ob z. B. eine

Veröffentlichung via Internet mit kommunaler Rechtssetzung, z. B. mit einer Geschäftsordnung oder auch per Satzung für alle Mitglieder der Vertretungskörperschaft pauschal und verbindlich vorgegeben werden kann.

Sofern Beschäftigte der Verwaltung betroffen sind, so gilt Entsprechendes. Für Mitarbeiter, die sich beruflich in der Öffentlichkeit bewegen, wie etwa Beigeordnete, wird man wiederum einseitig eine zusammenfassende Berichterstattung zulassen können, wenn ein zeitgeschichtlicher Grad erreicht wird. Im Übrigen wäre auch wiederum eine Einwilligung vonnöten.

Letztendlich bergen vollständige Veröffentlichungen von Ratssitzungen via Internet, Fernsehen oder Rundfunk noch die Möglichkeit, dass betroffene Einwohner und andere Personen in Wort und Bild mit veröffentlicht werden, so z. B. bei Fragestunden in öffentlichen Sitzungen - vgl. § 44 Absatz SächsGemO - oder bei anderer Gelegenheit, selbst bei Zwischenrufen. Eingewilligt werden müsste aber auch in diesen Fällen. Aus Praktikabilitätsgründen sollte für diesen Bereich eine Ton- und Bildveröffentlichung nicht angestrebt werden.

Im Ergebnis wird man also gerichtsfest Veröffentlichungen von Ratssitzungen nur über die Einwilligung herstellen können. Die Einwilligung hat freiwillig zu erfolgen, d. h. ihre Verweigerung muss für den Grundrechtsträger folgenlos bleiben. Leicht umzusetzen wird eine Veröffentlichung dann in der Regel nicht mehr sein, da datenschutzorganisatorisch zu vermeiden ist, dass Bild- und Tonaufnahmen Nicht-Einwilligender übertragen werden. Die entsprechenden personellen und technischen datenschutzorganisatorischen Vorkehrungen können aufwendig werden, wenn bei einer Veröffentlichung auf Nicht-Einwilligende und den Zuschauerbereich Rücksicht genommen werden soll. Personen sind im Bild auszublenden bzw. nicht im Ton zu übertragen. Gegen eine derartig am Gesetz orientierte und den Interessen der Grundrechtsträger Rechnung tragende Haus- oder Geschäftsordnungsregelung, die Veröffentlichungen zulässt, wird man datenschutzrechtlich aber nichts einzuwenden haben. Ob lückenhafte Veröffentlichungen dieser Art noch Sinn machen, ist eine ganz andere Frage.

Unberührt und von obigen Ausführungen zu unterscheiden ist die Thematik der zu Verwaltungszwecken von der Kommune selbst veranlassten Ton-Aufzeichnungen zum Zweck der Anfertigung von Protokollen. Die Aufzeichnung des gesprochenen Wortes kann zur Aufgabenerfüllung erforderlich sein und ist immer dann zulässig, wenn sie normativ geregelt ist, so dass die betroffenen Ratsmitglieder von dieser Datenverarbeitung positiv Kenntnis haben. Eine Weiterverarbeitung im Sinne einer

Veröffentlichung findet dabei aber wegen der Zweckbindung auch nicht statt (vgl. 10/5.5.4).

### **5.5.2 Informationsschreiben der Gemeinde an weggezogene (abgemeldete) Einwohner**

Aufgrund des starken Wegzuges von Einwohnern aus sächsischen Gemeinden versuchen die Gebietskörperschaften verschiedentlich bei wegziehenden Einwohnern durch Informationsschreiben das Interesse an einer Wiederkehr zu wecken (Informationsschreiben über die gemeindliche Entwicklung allgemein, Zusendung von Stellenangeboten etc.). Hiergegen ist grundsätzlich nichts einzuwenden, denn diese Absicht ist durchaus eine Angelegenheit der örtlichen Gemeinschaft, die der kommunalen Selbstverwaltung zuzurechnen ist.

Selbstverständlich unterliegt aber auch diese Datenverarbeitung dem Recht auf informationelle Selbstbestimmung. Rechtliche Bestimmungen sind einzuhalten. Eine Nutzung der Melderegister ohne Kenntnis der Betroffenen zum Zweck von Anschreiben ist nicht zulässig. Das Melderecht sieht eine Verarbeitung von aus der Gemeinde weggezogenen Personengruppen nach Listen nicht vor (vgl. § 29 Abs. 1 Satz 2 SächsMG). Das Sächsische Meldegesetz ist abschließend. Meldegesetzlich kann das Anliegen, wegziehende oder weggezogene Bürger an ihre Heimatgemeinde zu binden, nicht gelöst werden.

Eine Datenverarbeitung nach allgemeinen Datenschutzregeln bleibt aber möglich. Da es sich bei dem Zweck durchaus um eine Angelegenheit im Sinne von Art. 28 Abs. 2 GG i. V. m. § 1 Abs. 2 SächsGemO handelt, ist es datenschutzrechtlich zulässig, für wegziehende Einwohner ein Informationsblatt bereitet zu halten und diesen die Möglichkeit zu geben, sich für weitere Informationen und Anschreiben der Gemeinde zu registrieren und in diese Datenverarbeitung einzuwilligen (§ 4 Abs. 3 SächsDSG). Einwilligungsschreiben könnten auch über das Internet - vorzugsweise zum Herunterladen - verbreitet werden. Zusätzlich empfehle ich, in Bezug auf die beabsichtigte Datenverarbeitung zumindest einen Beschluss des Stadtrates herbeizuführen und diesen ortsüblich bekanntzumachen.

### **5.5.3 Verschwiegenheitspflicht der Gemeinderäte**

Auch im letzten Berichtszeitraum gab es wieder Vorgänge, die im Zusammenhang mit der Verschwiegenheitspflicht von Gemeinderäten bzw. Mitarbeitern kommunaler Verwaltungen gestanden haben. Bereits in der Vergangenheit hatte ich über Beispiele