

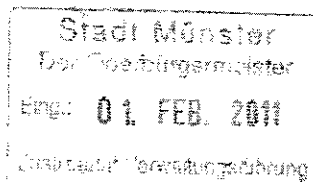


LDI NRW, Postfach 20 04 44, 40102 Düsseldorf

27. Januar 2011

Seite 1 von 6

Stadt Münster
Behördliche Datenschutzbeauftragte
Frau Heuer
Klemensstraße 10
48143 Münster



Aktenzeichen
bei Antwort bitte angeben
21.6.9 - 256/11

Frau Schuk/Herr Heiermann
Telefon 0211 38424-17
Fax: 0211 38424-10

Liveübertragung / Videoaufzeichnung öffentlicher Ratssitzungen Ihre Anfrage vom 20.01.2011

Sehr geehrte Frau Heuer,

vielen Dank für Ihre o. a. Anfrage. Zu den von Ihnen aufgeworfenen Fragen der Übertragung öffentlicher Ratssitzungen habe ich bisher die nachfolgende Auffassung vertreten:

Eine Übertragung von Rats- und Ausschusssitzungen in das Internet ist grundsätzlich möglich. Sie bedarf aber einer Rechtsgrundlage, die der Rat in seiner Geschäftsordnung festschreiben kann, da es in NRW derzeit keine gesetzliche Gestattung zur Übertragung von Gemeinderatssitzungen in das Internet gibt.

Die Rechtmäßigkeit ist sowohl nach Kommunalverfassungsrecht als auch nach Datenschutzrecht zu beurteilen. Außerdem dürften das Medienrecht und das Urheberrecht betroffen sein.

Kommunalverfassungsrecht

Die Gemeindeordnung des Landes Nordrhein-Westfalen regelt in § 48 Abs. 2 S. 1 GO NW die Öffentlichkeit der Sitzungen der Vertretungskörperschaften. Dieser historisch gewachsene Grundsatz der Sitzungsöffentlichkeit ergänzt das in Art. 20 Abs. 1 GG verankerte Demokratieprinzip, an das die Gemeinden und Kreise gemäß Art. 28 GG gebunden sind.

Dienstgebäude und Lieferanschrift:
Kavalleriestraße 2 - 4
40213 Düsseldorf
Telefon 0211 38424-0
Telefax 0211 38424-10
poststelle@ldi.nrw.de
www.idi.nrw.de

Öffentliche Verkehrsmittel:
Rheinbahnlinien 704, 709, 719
Haltestelle Poststraße



Auf das Verfahren in den Ausschüssen, darunter auch die Sitzungen der Ausschüsse, finden nach § 58 Abs. 2 S. 1 GO NW die für den Rat geltenden Vorschriften entsprechende Anwendung.

Der Grundsatz der Öffentlichkeit wird in § 7 Abs. 1 der Geschäftsordnung des Rates konkretisiert. Nach dieser Vorschrift hat jeder das Recht, als Zuhörer oder Zuhörer an öffentlichen Ratssitzungen teilzunehmen, soweit dies die räumlichen Verhältnisse gestatten.

Erforderlichkeit einer Rechtsgrundlage wegen des Eingriffs in Rechte Betroffener

Zu der Frage, ob in öffentlicher Sitzung Bildaufzeichnungen getätigt und diese direkt gesendet werden dürfen, schweigen die genannten Normen aus dem Kommunalrecht. Insbesondere enthalten sie - anders als § 169 des Gerichtsverfassungsgesetzes (GVG) - kein Verbot der Übertragung aus den von Ihnen genannten Sitzungen. Eine Übertragung von Sitzungen im Internet würde jedoch nicht allein die Ratsmitglieder, sondern in gleichem Maße weitere anwesende Bedienstete der Stadt, sachkundige Bürger in Ausschüssen und Zuschauer betreffen. Deshalb ist hierfür eine Rechtsgrundlage erforderlich. Den Umgang mit personenbezogenen Daten regelt § 48 Abs. 3 GO NW. Danach dürfen personenbezogene Daten offenbart werden, soweit nicht schützenswerte Interessen einzelner oder Belange des öffentlichen Wohls überwiegen. Zu prüfen ist für den Regelfall, ob der in § 48 Abs. 2 S. 1 GO NRW verankerte Grundsatz der Sitzungsöffentlichkeit durch andere gesetzliche Regelungen eingeschränkt oder erweitert werden kann. Nach § 48 Abs. 2 S. 2 GO NW kann die Öffentlichkeit für Angelegenheiten einer bestimmten Art durch die Geschäftsordnung ausgeschlossen werden.

Soweit die Gemeindeordnung keine abschließenden Regeln für die Arbeitsweise des Rates und der Ausschüsse aufstellt, kann der Rat im Rahmen seiner Geschäftsordnungsautonomie einzelne Fragen regeln (vgl. § 47 Abs. 2 S. 1 GO NW). Die Feststellung, die Gemeindeordnung enthalte keine abschließende Regelung, muss sich „aber mit der für eine Beschränkung der kommunalen Organisationshoheit und Geschäftsordnungsautonomie zu fordernden Eindeutigkeit“ feststellen lassen (OVG NRW Urteil vom 30.03.2004 - 15 A 2360/02 - NWVBl. 2004, S. 378). Der Rat kann die Materie also - im Rahmen der Gesetze - gestalten.



Datenschutzrecht

Januar 2011
Seite 3 von 6

Hier ist daneben auch das Datenschutzgesetz des Landes Nordrhein-Westfalen (DSG NRW) zu beachten. Denn in den Sitzungen werden auch personenbezogene Daten i. S. d. § 3 Abs. 1 DSG NRW behandelt und personenbezogene Daten von Teilnehmern können betroffen sein. Die Übertragung in das Internet stellt eine Übermittlung nach § 16 Abs. 1 DSG NRW dar, die den Anwendungsbereich des Datenschutzgesetzes eröffnet.

§ 29 b DSG NRW kann in diesem Fall nicht als einschränkende Vorgabe gegen die Zulässigkeit von Übertragungen herangezogen werden. Nach dieser Norm ist die nicht mit einer Speicherung verbundene Beobachtung öffentlich zugänglicher Bereiche mit optisch-elektronischen Einrichtungen nur zulässig, soweit dies der Wahrnehmung des Hausrechts dient und keine Anhaltspunkte dafür bestehen, dass schutzwürdige Interessen betroffener Personen überwiegen. Dem Hausrecht dienen, d. h. den ordnungsgemäßen Ablauf der Rats- oder Ausschusssitzungen gewährleisten, soll aber die Übertragung der Aufzeichnung eben nicht, sondern eine weitere Informationsmöglichkeit des Bürgers über die kommunale Tätigkeit gewährleisten.

Will der Rat Bild- und Tonaufzeichnungen aus den Sitzungen sowie deren Direktübertragung zulassen, wird er - worauf Sie hinweisen - die Erwägungen des Bundesverwaltungsgerichts in seinem Urteil vom 03.08.1990 (BVerwGE 85, 283; DVBl. 1991, 490) zu berücksichtigen haben, wonach durch Tonaufzeichnungen das Recht des Ratsmitglieds auf freie Rede beeinträchtigt sein könnte. Es mag eine Wertungsfrage sein, ob dieser Einschätzung des Bundesverwaltungsgerichts heute noch gefolgt werden muss. Hierzu hat sich ja bereits der Bayerische Landesbeauftragte für den Datenschutz dem Bundesverwaltungsgericht angeschlossen. In seinem 21. Tätigkeitsbericht (abrufbar unter www.datenschutz-bayern.de) ist er diesbezüglich unter Ziffer 2.1.4. und 11.2. zu dem Ergebnis gekommen, dass es der einzelne Teilnehmer trotz der Öffentlichkeit von Gemeinderatssitzungen nicht hinnehmen muss, dass seine Beiträge weltweit speicher- und verarbeitungsfähig im Internet zur Verfügung gestellt werden. Dieser Auffassung schließe ich mich an.



Vergleichend kann auch die Veröffentlichung von Niederschriften von öffentlichen Sitzungen (in Ratsinformationssystemen) herangezogen werden. Die Niederschriften müssen inhaltlich datenschutzgerecht gestaltet sein d.h. personenbezogene Angaben dürfen nur dann in die Niederschrift aufgenommen werden, wenn dies im Einzelfall zur Dokumentierung eines Beschlusses erforderlich ist.

Presserecht

Neben den genannten Erwägungen sind in diesem Fall auch die Vorschriften des Presserechts zu beachten. Nach Auffassung des Bundesverwaltungsgerichts wird die Einschränkung der Pressefreiheit durch das Verbot von Tonbandaufnahmen nicht auf das allgemeine Persönlichkeitsrecht der Ratsmitglieder, sondern allein auf das öffentliche Interesse an der ordnungsgemäßen Aufgabenerfüllung gestützt. Das hat das Bundesverwaltungsgericht in dem oben bereits genannten Urteil festgestellt. Darin hat es entschieden, dass das Grundrecht der Pressefreiheit eines Journalisten nicht dadurch verletzt wird, dass ihm der Ratsvorsitzende in Ausführung eines entsprechenden Ratsbeschlusses untersagt, die öffentliche Sitzung des Rates auf Tonband aufzuzeichnen. Das Oberlandesgericht Köln hat in einer Entscheidung den Betroffenen einen zivilrechtlichen Abwehranspruch eingeräumt, OLG Köln, Urteil vom 01.03.1978 – DVBl. 1979, 523: „Wer als Zuhörer in einer öffentlichen Sitzung eines kommunalen Ausschusses nicht genehmigte Tonbandaufnahmen macht, handelt rechtswidrig. Diejenigen, deren gesprochenes Wort ohne ihr Wissen und ohne ihr Einverständnis aufgenommen worden ist, können zivilrechtlich mit Abwehrrechten gegen den betreffenden Zuhörer vorgehen.“ Das Verbot von Tonbandaufnahmen hat für den vorliegenden Fall einer auch visuellen Übertragung die Konsequenz, dass durch die Art und Weise der Live-Übertragungen gewährleistet sein müsste, dass keine Speicherung der übermittelten Daten möglich ist. Dies ist jedoch faktisch unmöglich.

Urheberrecht

Das Kunsturheberrechtsgesetz steht einer Übertragung der Sitzungen grundsätzlich nicht entgegen. Bei Ratsmitgliedern in ihrer amtlichen Position handelt es sich um Personen der Zeitgeschichte, für die der Ausnahmetatbestand des § 23 Abs. 1 Nr. 1 KunstUrhG gilt. Zwar ist nicht



davon auszugehen, dass Ratsmitglieder, die naturgemäß regional tätig sind, jedermann bekannt sind, zudem sie ihre Posten ehrenamtlich innehaben, allerdings kommt es für die öffentliche Bekanntheit von Personen der Zeitgeschichte nicht auf das qualitative Ausmaß der Öffentlichkeit an.

Zu beachten ist vorliegend auch das Urheberrechtsgesetz. Gemäß § 48 Abs. 1 Nr. 2 UrhG zulässig ist u. a. die öffentliche Wiedergabe von Reden, die bei kommunalen Organen gehalten worden sind. Unzulässig ist aber nach Abs. 2 dieser Norm die Sammlung solcher Reden desselben Urhebers. Diese Einschränkung verdeutlicht, dass eine Speicherung der übertragenen Daten ausscheiden muss. Das ist wie bereits dargestellt nicht möglich.

Verhältnismäßigkeit

Hinsichtlich der Art und Weise der Übertragung ist das Verhältnismäßigkeitsprinzip zu berücksichtigen. Eine Aufnahme der Sitzung darf nur so weit gehen, wie es zur Informationsübermittlung erforderlich ist. So könnten im Einzelfall Nahaufnahmen aus jeglicher Perspektive als nicht erforderlich angesehen werden oder eine Aufnahme auf das Rednerpult beschränkt werden. Auf diese Weise würde auch gewährleistet, dass es zu keiner Beeinträchtigung des Persönlichkeitsrechts der zuschauenden Bürger kommt. Das ist aber je nach Ausgestaltung einer Einzelfallwürdigung vorbehalten.

Bei einer fest eingebauten Web-Cam im Sitzungssaal ist in jedem Falle sicherzustellen, dass sie für die nichtöffentlichen Teile der Sitzung ausgeschaltet würde.

Bezüglich der Ausschusssitzungen ist allerdings eine Besonderheit zu beachten. Nach § 58 Abs. 3 S. 1 GO NW können neben Ratsmitgliedern auch sachkundige Bürger, die dem Rat angehören können, zu Mitgliedern der Ausschüsse bestellt werden. Diese stehen im Rahmen ihrer Tätigkeit den Ratsmitgliedern gleich, da sie einen öffentlichen Status kraft Funktion innehaben.

Die Internetübertragung ist aber jedenfalls dann datenschutzrechtlich nicht zu beanstanden, wenn die Betroffenen gemäß § 4 Abs. 1 a. E. DSGVO eingewilligt haben.



Januar 2011
Seite 6 von 6

Ich hoffe, die von Ihnen gestellten Fragen zur Thematik abschließend beantwortet zu haben.

Mit freundlichen Grüßen
Im Auftrag

(Höges)