

Kreis Unna
Büro des Landrates
Frau Schmücker

per Email

Fünf-Jahres-Aufbewahrungsfrist von Tonaufzeichnungen aus politischen Gremien

Ihr Schreiben vom 18.02.2015, Az. LK

Hier: Stellungnahme des gemeinsamen Datenschutzbeauftragten

1.) Ausgangslage

Der Kreistag hat auf Antrag der CDU-Fraktion in seiner Sitzung am 04.11.2014 eine Ergänzung in § 14 seiner Geschäftsordnung (GeschO) beschlossen, die in Absatz 5 eine fünfjährige Aufbewahrung der Tonaufzeichnungen aus den Kreistags- und sonstigen Gremiensitzungen sowie ein funktionsbeschränktes Abhörrecht der Aufzeichnungen regelt. Auf die Niederschrift vom 16.12.2014 und die Drucksachen 149/14 und 179/14 wird Bezug genommen.

Auf entsprechende Anfrage hat der Landkreistag Nordrhein-Westfalen (LKT NRW) zunächst in einer Stellungnahme vom 13.11.2014¹ rechtliche Bedenken gegen eine Aufbewahrung der Tonaufzeichnungen in der Zeit nach Genehmigung der maßgeblichen Niederschrift geäußert und diese als unzulässig qualifiziert. Eine ergänzende Stellungnahme vom 15.01.2015 bestätigt nach dortiger Erörterung mit dem Ministerium für Inneres und Kommunales NRW (MIK NRW) die bereits in der ersten Stellungnahme geäußerten Bedenken und Auffassungen.

2.) Stellungnahme

Zur Vermeidung von Wiederholungen wird auf die vorgenannten Stellungnahmen des LKT NRW Bezug genommen; die dort beschriebene Rechtsauffassung und die gezogenen Folgerungen werden vom Unterzeichner uneingeschränkt geteilt.

Gleichzeitig ist festzustellen, dass die Ausführungen des LKT NRW ergänzungsbedürftig sind. Daher wird nachfolgend zu den

1. datenschutzrechtlichen
2. presseauskunftsrechtlichen
3. informationszugangs- und auskunftsrechtlichen

¹Az. 10.20.05 MF/MB; Nr. 2

Aspekten Stellung genommen. Diese können vorab wie folgt zusammengefasst werden:

- Eine Aufbewahrung der Tonaufzeichnungen über den Zeitpunkt der Genehmigung der jeweiligen Niederschrift hinaus verstößt gegen geltendes Recht.
- Auf Medienanfragen nach Herausgabe von Kopien der Tonaufzeichnungen sind diese heraus zu geben.
- Mit IFG-Anträgen hat jedermann einen Anspruch auf Herausgabe einer Kopie der Tonaufzeichnungen.
- Eine Veröffentlichung so erlangter Tonaufzeichnungen durch Dritte in Medien und Internet ist faktisch nicht zu verhindern.

Im Einzelnen:

1. Datenschutz

Das Medium, auf dem die Tonaufzeichnungen gespeichert werden, ist ein wie auch immer gearteter Datenträger. Die Tonaufzeichnungen selbst stellen zwar inhaltlich vorrangig Äußerungen aller Art dar, werden aber durch die Begleitumstände insgesamt als personenbezogene Daten definiert. Durch die Tonwiedergabe lassen sich Eigenschaften, Stimmungslagen, rhetorische Befähigung, Denkweisen und Meinungen u.v.m.² erkennen; diese werden auf dem Datenträger gespeichert. Damit werden die auf dem Datenträger gespeicherten Daten dem Datenschutzrecht unterworfen³.

Damit richtet sich die Zulässigkeit der Datenspeicherung nach den §§ 4 Abs. 1 Satz 1, 13 DSGVO NRW. Danach ist eine Speicherung personenbezogener Daten⁴ das Erfassen, Aufnehmen oder Aufbewahren von Daten auf einem Datenträger zum Zwecke ihrer weiteren Verarbeitung ungeachtet der dabei angewendeten Verfahren.

Gemäß § 13 Abs. 1 Satz 1 DSGVO NRW ist das Speichern personenbezogener Daten (nur⁵) zulässig, „wenn es zur rechtmäßigen Erfüllung der Aufgaben der öffentlichen Stelle erforderlich ist“. Der konkrete Zweck der Aufgabenerfüllung ist vorliegend die ordnungsgemäße Dokumentation des Sitzungsverlaufes und der Sitzungsbeiträge bei der Erstellung der Niederschrift. Dieser Zweck entfällt aus den vom LKT NRW ausgeführten Gründen mit der abschließenden Genehmigung der Niederschrift, d.h. nach Klärung ggfs. erhobener Einwendungen. Ab diesem Zeitpunkt ist die Speicherung nicht mehr erforderlich. Der unbestimmte Rechtsbegriff „erforderlich“ (Erforderlichkeit) wird in Literatur und Rechtsprechung einheitlich dahingehend verstanden, dass die Kenntnis⁶ einer Information nur dann erforderlich ist, wenn ohne sie eine rechtmäßig zu erfüllende Aufgabe nicht, nicht rechtmäßig⁷ oder nicht vollständig erledigt werden kann⁸. Die mit der in § 14 Abs. 5 GeschO neu einge-

²vgl. Dammann in Simitis, BDSG, Kommentar, 7. Aufl. 2011, § 3 Rn. 4, unter Verweis auf die EG-DSRL

³Dammann, a.a.O., Rn. 66

⁴§ 3 Abs. 1, Abs. 2 Nr. 2 DSGVO NRW

⁵vgl. § 4 Abs. 1 Satz 1 DSGVO NRW

⁶z.B. durch Bereithalten zur Einsichtnahme

⁷formell wie materiell

⁸vgl. z.B. Stähler/Pohler, DSGVO NRW, Kommentar, 3. Aufl. 2002, § 13, Rn. 2 a.E. i.V.m. § 12, Rn. 2; ebenso Sokol in Simitis, a.a.O., § 13, Rn. 26 m.w.N.

fügte fünfjährige Aufbewahrung kann, das verdeutlicht die Antragsbegründung in der Sitzungsniederschrift vom 16.12.2014 zu Drucksache 149/14, damit nur einem anderen Zweck dienen; daran ändert auch der fraglos vorhandene inhaltliche Sachzusammenhang nichts. Dieser ist insofern unbeachtlich, als die genehmigte Niederschrift allein einen ausreichenden rechtlichen Dokumentationswert gewährleistet.

Eine Speicherung für einen anderen Zweck als den ursprünglichen bedarf angesichts des Gesetzesvorbehaltes in § 4 Abs. 1 DSGVO einer rechtlichen Erlaubnis oder einer Einwilligung der Betroffenen. Hierfür kommt allein § 13 Abs. 2 DSGVO in Betracht, da die GO bzw. KrO NRW keine entsprechenden Regelungen kennen⁹. Dessen abschließend benannten Tatbestände sind jedoch offensichtlich nicht einschlägig.

Entfällt wie dargelegt jedoch die Speicherbefugnis, schließt sich nahtlos eine Löschungspflicht an: „Personenbezogene Daten **sind zu löschen**, wenn ihre Kenntnis für die speichernde Stelle zur Aufgabenerfüllung nicht mehr erforderlich ist“¹⁰. Diese Löschungspflicht kann zugleich von Betroffenen als eigener Anspruch verfolgt und durchgesetzt werden¹¹. Eine den Regelungskompetenzen des Kreistages noch genügende Geschäftsordnungsregelung erlaubt zwar die Aufnahme des gesprochenen Wortes wie vom LKT diesbezüglich in seiner Stellungnahme vom 13.11.14 ausgeführt, vermag aber die gesetzliche Löschungspflicht nicht zu suspendieren. Diese kann gemäß § 5 Satz 2 DSGVO nicht einmal durch Einwilligung umgangen werden.

Vor dem Hintergrund dieser Rechtslage bedarf der Begründungsansatz, mit den Tonaufnahmen Zweifelsfälle auch über eine Wahlperiode hinaus klären zu können, keiner tiefer gehenden Betrachtung mehr. Nur der Vollständigkeit halber sei darauf hingewiesen, dass ein Abhörrecht beim Kreis Unna für ausgeschiedene Kreistagsmitglieder schon innerhalb einer Wahlperiode Probleme aufwerfen könnte.

2. Presserechtliche Auskunftsansprüche

Zur Erfüllung ihrer öffentlichen Aufgabe¹² besitzt die Presse - und hiermit sind keineswegs nur Printmedien gemeint¹³ - gemäß § 4 Abs. 1 LPrG NRW einen umfassenden Auskunftsanspruch gegen öffentliche Stellen. Zumindest bezogen auf Tonaufzeichnungen von Beratungen öffentlicher Sitzungen können dabei die Ausschlussgründe des § 4 Abs. 2 LPrG NRW dem Auskunftsanspruch nicht entgegen gehalten werden.

Soweit nach dem Wortlaut des Gesetzes der Anspruch auf Auskunft gegen die Behörden im Lande eine Aushändigung von Unterlagen, Datenträgern u.ä. nicht rechtfertigt, ist darauf hinzuweisen, dass es in der Rechtsprechung des OVG NRW inzwischen positiv geklärt ist, dass einzelne Journalisten weitergehende Informationsbegehren auf Basis der Bestimmungen des IFG NRW verfolgen können¹⁴.

⁹vgl. insoweit § 2 Abs. 3 DSGVO (Vorrang spezialgesetzlicher Regelungen)

¹⁰§ 19 Abs. 3 Satz 1 lit. b) DSGVO

¹¹§ 5 Satz 1 Nr. 4 DSGVO

¹²§ 3 LPrG NRW

¹³vgl. § 1 LPrG NRW: Schutzgut ist die Pressefreiheit, die grds. allen Medien zur Seite steht

¹⁴OVG NRW, Urteile v. 09.02.2012, Az. 5 A 166/10, Rn. 42 ff., und v. 26.11.2013, Az. 8 A 809/12, Rn. 28 ff.

3. Informationszugang nach IFG NRW

Das IFG NRW regelt den freien Zugang zu bei öffentlichen Stellen vorhandenen Informationen sowie die Voraussetzungen und Grenzen hierfür¹⁵. Nach § 3 IFG NRW sind dabei Informationen auch in Bild- und Tonverarbeitungsform vorhandene Informationen und Informationsträger alle Medien, auf denen derartige Informationen gespeichert werden können.

Der Anwendungsbereich des IFG ist unzweifelhaft eröffnet, da der Kreis in Gänze, d.h. in Verwaltung und Politik, Aufgaben der öffentlichen Verwaltung wahrnimmt¹⁶. Dabei steht allen natürlichen Personen der Informationszugang als Rechtsanspruch zur Verfügung, wozu die Pflicht zur Amtsverschwiegenheit im Anwendungsbereich des IFG NRW entfällt¹⁷. Dabei sind Forderungen der Antragsteller auf eine bestimmte Form der Gewährung des Informationszugesangs grundsätzlich zu erfüllen; d.h. die Forderung die Wiedergabe des gesprochenen Wortes in z.B. hörbarer Form (Audiodatei, Tonband bzw. auf CD/DVD oder per Email) zu erhalten wird im Regelfall zumindest dann zu befriedigen sein, wenn die Aussagen in öffentlicher Sitzung getätigt worden sind¹⁸. Teilweise eröffnet das IFG allerdings auch Zugang zu nicht-öffentlich beratenen Sachverhalten¹⁹.

Der Anspruch auf bei den auskunftspflichtigen Stellen vorhandene Informationen besteht jedoch nicht grenzenlos. Angesichts der Qualifizierung der Tonaufnahmen als personenbezogene Daten kommt der Ausschlussgrund des § 9 IFG - Schutz personenbezogener Daten in Betracht. Allerdings scheitert die Anwendbarkeit dieses Ausschlussgrundes schon an der Voraussetzung des Bekanntwerdens der Information als Causa für das - an sich zustimmungsbedürftige - Offenbaren der personenbezogenen Daten des Redners. Seine Aussagen und die begleitenden Erscheinungen (siehe oben) sind bereits bekannt, da Redebeiträge in öffentlicher Sitzung keinem Geheimhaltungsbedürfnis zugänglich sind²⁰.

Als weiterer Ausschlussgrund kommt § 7 Abs. 2 lit. c) IFG NRW in Betracht, wonach der Antrag abgelehnt werden soll, „wenn es sich um Informationen handelt, die ausschließlich Bestandteil von Vorentwürfen und Notizen sind, die nicht Bestandteil eines Vorgangs werden sollen und als bald vernichtet werden.“

Es erscheint zwar fraglich, ob ein Datenträger mit Tonaufzeichnungen in der Phase von Sitzungsdurchführung und -aufzeichnung bis Genehmigung der daraus erstellten Niederschrift als „Vorentwurf“ oder „Notizen“ betrachtet werden kann. Allerdings ist dies schon deshalb unbeachtlich, weil mit der Neuregelung zur fünfjährigen Aufbewahrung dieser temporäre Charakter durch die GeschO des Kreistages zweifelsfrei beseitigt wird.

Die privilegierende Zugriffsregelung, nach der nur die Kreistagsmitglieder, der Landrat, der Kreisdirektor und die Dezernenten zum Abhören der Tonaufnahmen berechtigt sein sollen, erweist sich angesichts ihres „contra legem“-Charakters als wirkungslos und unbeachtlich.

Somit steht einem Anspruch auf Informationszugang, gerichtet auf Inhalt und Form der

¹⁵§ 1 IFG NRW

¹⁶§ 2 Abs. 1 IFG NRW; so auch OVG NRW, Urteil v. 07.10.2010, Az. 8 A 875/09, Rn. 33 ff.

¹⁷§ 4 IFG NRW

¹⁸vgl. § 5 Abs. 1 Satz 5 IFG NRW

¹⁹LDI NRW, 21. TB 2013, Nr. 15.4; OVG NRW, Urteil v. 09.11.2006, Az. 8 A 1679/04, Rn. 140 ff.

²⁰vgl. insoweit zur Öffentlichkeit der Sitzung: § 33 Abs. 2 Satz 1 KrO NRW

Redebeiträge, kein Rechtsgrund entgegen und einem derartigen Antrag wäre stattzugeben.

Damit stellt sich eine Folgefrage, die bisher nach Kenntnis des Unterzeichners noch nicht in die Rechtsprechung eingeflossen ist: Die grundsätzliche Anwendbarkeit des Informationsweiterverwendungsgesetzes (IWG) für die Nutzung nach dem IFG NRW erlangter Informationen. Zwar hat das OVG NRW im Fall der prinzipiell kommerziellen Nutzung (Weiterverwendung) durch den Informationsempfänger die Anwendbarkeit des IWG gesehen und aus einer Weigerung, die Nutzungsbedingungen der öffentlichen Stelle für eine Weiterverwendung anzuerkennen, einen außerhalb des IFG (Bund) liegenden Ausschlussgrund hergeleitet²¹, doch ist diese Entscheidung auf eine nicht-kommerzielle Nutzung keineswegs übertragbar. Damit besitzen weder der Kreis Unna noch die einzelnen Kreisratsmitglieder einen Unterlassungs- oder Beseitigungsanspruch gegen eine in der Öffentlichkeit erfolgende Wiedergabe der Tonaufnahmen (z.B. Radio, Fernsehen, Youtube, facebook usw.).

Empfehlung:

In der Gesamtschau aller zu berücksichtigenden Aspekte, d.h. unter Einbeziehung der vom LKT vorgetragenen Bedenken und ihrer Gründe, sollte die beschlossene Aufbewahrungsregelung zeitnah zurück genommen und durch eine zeitlich beschränkte Aufbewahrung mit Löschung nach Genehmigung der betreffenden Niederschrift ersetzt werden.

E. Janzen

²¹Urteil v. 15.04.2014, Az. 8 A 1129/14