

Kreis Unna
Büro LR, KT, GL
Frau Ersan

per Email

Livestreaming

Bezug: Antrag der FDP-Fraktion Fraktion und der Fraktion Grüne vom 28.10.2020 zum Kreistag am 02.11.2020 zur Änderung der Geschäftsordnung;
Anfrage Büro LR, Frau Ersan, v. 04.11.2020
Hier: Stellungnahme des Datenschutzbeauftragten

Vorbemerkung

Den nachfolgenden Ausführungen liegen neben der einschlägigen kommunalverfassungsrechtlichen Literatur und den in den Fußnoten nachgewiesenen Quellen eine Ausarbeitung des Unabhängigen Landeszentrums für Datenschutz und Informationsfreiheit Schleswig-Holstein (ULD), die u.a. einen Formulierungsvorschlag für eine entsprechende Geschäftsordnung enthält, sowie ein Auszug aus dem 30. Tätigkeitsbericht des Landesbeauftragten für Datenschutz Baden-Württemberg, die Landtagsdrucksache NRW Nr. 16/243 und eine ausführliche Stellungnahme des Landesbeauftragten für Datenschutz und Informationsfreiheit NRW vom 27.01.2011 zu Grunde. Eine sehr ausführliche Darstellung findet sich überdies schon im 21. Tätigkeitsbericht des bayerischen Landesbeauftragten für den Datenschutz 2004 in Kap. 11.2 Übertragung öffentlicher Gemeinderatssitzungen im Internet¹; sie unterscheidet sich von aktuellen Rechtsauffassungen der Aufsichtsbehörden nicht.

Die vorgenannten Unterlagen können beim Unterzeichner angefordert werden. Aktuelle Fundstellennachweise sind als Anlagen beigelegt.

Rechtliche Zulässigkeit

Eine Bild- und Tonübertragung aus öffentlichen Sitzungen über das Internet ist grundsätzlich zulässig. Vorschriften, die einer solchen Übertragung entgegenstehen, sind weder aus der GO NRW noch aus anderen Normen ersichtlich - Gleiches gilt allerdings auch für „positive“ Regelungen.

Die Zulassung von Internetübertragungen setzt voraus, dass die Personen, die an der Sitzung teilnehmen und deshalb von der Bild- und Tonaufnahme sowie deren Übertragung im Internet erfasst werden, zuvor ihre dokumentierte Einwilligung dazu erteilt haben. Das Erfordernis einer Einwilligung ergibt sich aus den folgenden rechtlichen Gesichtspunkten:

¹ <https://www.datenschutz-bayern.de/tbs/tb21/k11.html#11.2> (abgerufen am 05.11.2020)

1) Der Kreis Unna ist als Gemeindeverband zur Ausführung der Datenschutz-Grundverordnung und anderer ihn betreffender Rechtsvorschriften über den Datenschutz verpflichtet (vgl. § 2 DSG NRW). Zugleich ist er Verantwortlicher i.S.d. Art. 4 Nr. 7 DSGVO.

Bei der Übertragung von Sitzungen des Kreistages im Internet handelt es sich, soweit dabei natürliche Personen personenscharf aufgenommen und abgebildet werden, um die Erhebung sowie Übermittlung personenbezogener Daten im Sinne des Art. 4 Nr. 1 u. 2 DSGVO, da es sich um Formen der (Daten-)Verarbeitung handelt.

Gemäß Art. 6 Abs. 1 Satz 1 i.V.m. Art. 5 Abs. 1 lit a DSGVO ist die Verarbeitung personenbezogener Daten nur zulässig und rechtmäßig, wenn sie zur Erfüllung einer rechtlichen Verpflichtung des Kreises, zur Anbahnung oder Erfüllung eines Vertrages mit der betroffenen Person, zum Schutz von Leben und Gesundheit, zur Erfüllung einer im öffentlichen Interesse liegenden Aufgabe erforderlich ist oder die betroffene Person eingewilligt hat. Die weitere Alternative zur Wahrung berechtigter Interessen des Verantwortlichen oder Dritter steht öffentlichen Stellen bei ihrer Aufgabenerfüllung wegen Satz 2 der Vorschrift nicht zur Verfügung. Gemäß Art. 6 Abs. 2 u. 3 DSGVO können die Mitgliedstaaten der Europäischen Union nationale Regelungen zur Konkretisierung der Datenverarbeitung zur Pflichterfüllung und für Aufgaben im öffentlichen Interesse erlassen, die hinreichend konkret und zweckbestimmt die Daten und ihre Verarbeitung festlegen müssen.

a) Eine spezielle Rechtsvorschrift, die die Übertragung öffentlicher Rats- und Ausschusssitzungen unter personenscharfer Aufnahme und Abbildung der anwesenden Personen ohne deren vorherige Einwilligung zulässt, ist nicht ersichtlich.

Zwar sehen die §§ 48 Abs. 2 S. 1 GO, 33 Abs. 2 S. 1 KrO NRW vor, dass Rats- und Ausschusssitzungen grundsätzlich öffentlich sind. Öffentlichkeit im Sinne der genannten Vorschriften bedeutet jedoch nur, dass jeder ohne Ansehen seiner Person Zutritt zum Sitzungsraum hat.² Der Öffentlichkeitsgrundsatz gebietet es demnach nicht, Rats- und Ausschusssitzungen weltweit im Internet zu übertragen, sondern beschränkt sich auf die Gewährleistung der Saalöffentlichkeit. §§ 48 Abs. 2 S. 1 GO, 33 Abs. 2 S. 1 KrO NRW bilden daher keine Rechtsgrundlage für die Übertragung öffentlicher Sitzungen im Internet.

b) Auch das DSG NRW enthält keine Rechtsgrundlage für eine Internetübertragung öffentlicher Gremiensitzungen ohne die vorherige Einwilligung der anwesenden Personen.

- § 20 DSG NRW regelt lediglich den Einsatz optisch-elektronischer Mittel zu Überwachungszwecken, erfasst aber nicht die Kameraübertragung öffentlicher Gremiensitzungen.
- Eine Internetübertragung von Kreistagssitzungen lässt sich auch nicht auf § 8 Abs. 2 DSG NRW stützen. Diese Vorschrift regelt die Datenübermittlung an Personen oder Stellen außerhalb des öffentlichen Bereichs und zählt einen abschließenden Katalog von Tatbeständen auf, bei deren Vorliegen eine solche Datenübermittlung zulässig ist. Diese Tatbestände sind hinsichtlich einer Übertragung von Gremiensitzungen im Internet jedoch nicht einschlägig. Überdies wäre die Forderung des § 8 Abs. 2 Nr. 4 DSG NRW nach einer vorherigen Verpflichtungserklärung des Datenempfängers unerfüllbar.

Da somit keine in Frage kommende Rechtsvorschrift die Übertragung kommunaler Gremiensitzungen erlaubt, bedarf es für eine solche Übertragung gemäß Art. 6 Abs. 1 Satz 1 lit a DSGVO der Einwilligung aller davon erfassten Personen.

² Rehn/Cronaue/von Lennep/Knirsch, Gemeindeordnung Nordrhein-Westfalen, § 48, Erl. IV.3. (Stand: 03/2014)

2) Das Erfordernis einer Einwilligung der von einer Übertragung Betroffenen folgt ferner aus den Vorschriften des Urheberrechtes an Werken der bildenden Künste und der Fotografie (Kunsturhebergesetz – KunstUrhG), das das Recht am eigenen Bild schützt.

§ 5 Abs. 7 DSG NRW betont ausdrücklich, dass die §§ 22 bis 24 und 33 KunstUrhG unberührt bleiben und den Stellen i.S.d. § 2 DSG NRW zur Verfügung stehen³.

Gemäß § 22 KunstUrhG dürfen Bildnisse grundsätzlich nur mit Einwilligung des Abgebildeten verbreitet oder öffentlich zur Schau gestellt werden. Die Übertragung einer öffentlichen Gremiensitzung unter personenscharfer Abbildung der anwesenden Personen im Internet erfüllt den Tatbestand der Veröffentlichung.

Zwar sieht das KunstUrhG Ausnahmetatbestände vor, die unter bestimmten Voraussetzungen die Veröffentlichung eines Bildnisses auch ohne Einwilligung des Abgebildeten zulassen. Diese Ausnahmetatbestände sind jedoch bezüglich der Übertragung einer Gremiensitzung im Internet nicht erfüllt:

- § 23 Abs. 1 Nr. 1 KunstUrhG lässt die Verbreitung von Bildnissen aus dem Bereich der Zeitgeschichte ohne Einwilligung des Abgebildeten zu. Der Abgebildete muss in diesem Fall als absolute oder relative Person der Zeitgeschichte anzusehen sein. Absolute Personen der Zeitgeschichte sind Menschen, die unabhängig von Einzelereignissen im öffentlichen Leben stehen, d.h. in der Regel Prominente aus Politik, Kunst, Wirtschaft etc.⁴ Relative Personen der Zeitgeschichte sind solche, die nur im Zusammenhang mit einem bestimmten Ereignis oder Vorgang Bedeutung erlangt haben und dadurch vorübergehend aus der Anonymität heraustreten.⁵

Bei den Teilnehmern öffentlicher Sitzungen kommunaler Gremien handelt es sich nicht um absolute Personen der Zeitgeschichte; dies verdeutlicht schon die rein lokale Funktion der Mandatsträger sowie das nahezu ausschließliche Lokalinteresse an den Beratungsgegenständen.

Insoweit sind die Teilnehmer öffentlicher Gremiensitzungen auch nicht als relative Personen der Zeitgeschichte anzusehen. Allein die Teilnahme an einer regulären Gremiensitzung führt nicht dazu, dass ein Sitzungsteilnehmer ohne herausgehobene Funktion kurzzeitig eine Bedeutung erlangt, durch die er aus der Anonymität austritt. Dies dürfte nur als Ausnahme der Fall sein, z.B. bezogen auf den Bürgermeister oder einen herausragenden Redebeitrag mit hohem Beachtungsgrad in der Öffentlichkeit.

- Personen, die von der Internetübertragung einer Gremiensitzung erfasst werden, erscheinen auch nicht nur als Beiwerk neben einer Landschaft oder sonstigen Örtlichkeit, so dass auch der Tatbestand des § 23 Abs. 1 Nr. 2 KunstUrhG nicht erfüllt ist.
- Eine Ausnahme vom Erfordernis der Einwilligung kommt auch nicht nach § 23 Abs. 1 Nr. 3 KunstUrhG in Betracht. Die Vorschrift betrifft Bilder von Versammlungen, Aufzügen und ähnlichen Vorgängen, bezieht sich aber auf Abbildungen, die nach dem objektiven Gesamteindruck eine Menschenansammlung als solche zum Gegenstand haben.⁶ Letzteres ist aber bei der Übertragung einer Ratssitzung nicht der Fall, da es dabei nicht nur um die Abbildung einer Menschenansammlung, son-

³ siehe hierzu auch die Begründung in LT-Drs. 17/2629, Seite 2

⁴ Löffler/Ricker, Handbuch des Presserechts, 5. Aufl. 2005, 43. Kapitel, Rdnr. 13 a.

⁵ Löffler/Ricker, Handbuch des Presserechts, 5. Aufl. 2005, 43. Kapitel, Rdnr. 14.

⁶ Löffler/Ricker, Handbuch des Presserechts, 5. Aufl. 2005, 43. Kapitel, Rdnr. 18

dem auch um das Verhalten einzelner Personen (z.B. Abstimmungen, Redebeiträge) geht.

3) Des Weiteren ist zu berücksichtigen, dass durch eine Internetübertragung das Recht des einzelnen Mandatsträgers auf freie Rede beeinträchtigt werden kann.

Das Bundesverwaltungsgericht hat in einem Fall, bei dem es um Tonbandaufzeichnungen einer Ratssitzung durch einen Journalisten ging, betont, dass eine Aufzeichnung von Redebeiträgen für das Verhalten der Betroffenen eine erhebliche Wirkung zeitige, weil jede Nuance der Rede, einschließlich rhetorischer Fehlleistungen, sprachlicher Unzulänglichkeiten und der Gemütsbewegungen des Redners, dauerhaft und ständig reproduzierbar konserviert werde.⁷

Eine mindestens vergleichbare Beeinträchtigungssituation ist bei einer weltweiten Internetübertragung von Gremiensitzungen anzunehmen. Demnach gebietet es auch das Recht der freien Rede, die Übertragung erst nach Einwilligung der Gremienmitglieder, deren Bild aufgenommen und übermittelt wird, zu beginnen. Zum Schutz der Redner sollte ferner nur ein zeitversetztes Online-Betrachten möglich sein.

Hinweise zu einer rechtskonformen Umsetzung

Sollte sich der Kreistag für die Internetübertragung öffentlicher Gremiensitzungen entscheiden, wären bei der Umsetzung u.a. folgende Anforderungen zu beachten:

1) Eine hinreichend rechtliche Grundlage kann nicht mit der Geschäftsordnung geschaffen werden, da diese für eine Außenwirkung z.B. auf Zuschauer, Mitarbeiter der Verwaltung, andere Berichterstatter usw. nicht qualifiziert ist. Vielmehr bedarf es einer normativen Regelung in der Hauptsatzung, da nur diese materiellen Gesetzescharakter entfalten kann.

In einer Hauptsatzungsbestimmung ist ferner die Verfügbarkeitsdauer im Internet zu regeln und eine termingerechte Löschung regulatorisch wie tatsächlich zu gewährleisten. Hier sollte der Empfehlung der niedersächsischen Landesbeauftragten gefolgt und eine Verfügbarkeit nur bis zur nächsten Sitzungsübertragung gegeben sein.

Die nachfolgenden Ausführungen sind bei einer Hauptsatzungsregelung entbehrlich; erfolgt eine solche nicht, gelten alternativ die nachfolgenden Erfordernisse der Nr. 3 bis 5:

2) Die Einwilligung in eine Internetübertragung muss von jeder anwesenden Person individuell vor Übertragungsbeginn eingeholt werden. Dies gilt nicht nur für Gremienmitglieder, sondern auch für Mitarbeiter der Verwaltung (siehe 2.), Zuschauer und andere anwesende Personen. Sofern bestimmte Personengruppen - aus welchen Gründen auch immer - nicht nach ihrer Einwilligung gefragt werden (können), sind diese generell aus dem Aufnahmebereich auszublenden bzw. zu anonymisieren (z.B. verpixeln)⁸. Verspätet eintreffende Teilnehmer sind unverzüglich um Einwilligung zu ersuchen.

3) Einwilligungen von Personen, die vor oder in einem ganz oder teilweise von Abhängigkeit geprägten Verhältnis zum Kreis Unna stehen (z.B. Bewerber, Beschäftigte, potenzielle

⁷ BVerwG, Urt. v. 3.8.1990, Az. 7 C 14/90, NJW 1991, 118 (119).

⁸ vgl. umfassend: Rehn/Cronauge/von Lennep/Knirsch, a.a.O., Erl. IV.4.

Vertragspartner/Auftragnehmer/Gutachter) sind unzulässig, da diesen Personen eine objektiv freie Entscheidung in den meisten Fällen nicht möglich ist⁹.

4) Die Einwilligung muss den Vorgaben aus Art. 7 DSGVO gerecht werden und Art. 4 Nr. 11 DSGVO entsprechen. Ein Muster kann bei Bedarf vom Unterzeichner entwickelt werden.

5) Verweigert eine in der Sitzung anwesende Person ihre Einwilligung oder widerruft sie diese später, darf die Bild- bzw. Tonaufnahme sowie die Übertragung dieser Aufnahmen im Internet diese Person nicht erkennbar wiedergeben (z.B. „verpixeln“).

6) Gemäß Art. 38 Abs. 1 lit a DSGVO ist der behördliche Datenschutzbeauftragte bei allen Fragen der Verarbeitung personenbezogener Daten frühzeitig zu beteiligen, da er die Einhaltung der datenschutzrechtlichen Vorschriften zu überwachen hat.

7) Auf die Ausführungen in den beigefügten Anlagen wird ausdrücklich Bezug genommen, verbunden mit dem Hinweis zum Auszug aus dem 25. Tätigkeitsbericht der Landesbeauftragten Niedersachsen, dass es dort eine explizite landesrechtliche Bestimmung im Kommunalverfassungsrecht zur Übertragung von Sitzungen gibt.

Abschließende Anmerkung

Der Unterzeichner ist seit 2002 Mitglied des Arbeitskreises der kommunalen Datenschutzbeauftragten NRW beim Städtetag NRW, der diesen AK für alle drei kommunalen Spitzenverbände betreut. Seit 2016 ist der Unterzeichner Vorsitzender des AK.

Das hier behandelte Thema war einige Jahre (ca. 2009 - 2014) immer wieder Gegenstand der Erörterungen. Dabei zeigte sich, dass selbst in Großstädten wie Düsseldorf, Bonn, Oberhausen oder Wuppertal die Resonanz gering bis marginal war, d.h. die Aufrufe der Streams weit hinter den Erwartungen zurückblieben. Selbst Düsseldorf erreichte ca. 2014 nur knapp 700 Aufrufe im gesamten Kalenderjahr. Aktuelle Zahlen liegen hier allerdings nicht vor.

E. Janzen

⁹ vgl. umfassend Art. 4 Nr. 11 i.V.m. Art. 7 DSGVO: es fehlt die notwendige Freiwilligkeit