

Aufzeichnung und Übertragung von Sitzungen kommunaler Vertretungskörperschaften

Im Hinblick auf Live-Übertragungen von Stadtratssitzungen wurde vom TLfDI bis dato die bereits längere Zeit bestehende Auffassung vertreten, dass die Übertragungen in Ermangelung einer einschlägigen kommunalrechtlichen Ermächtigungsgrundlage nur auf Grundlage des Presserechts datenschutzrechtlich zulässig sind; die Veröffentlichung von Live-Mitschnitten von Ratssitzungen sowohl durch die Kommune selbst als auch in deren Auftrag wurde als datenschutzrechtlich unzulässig bewertet und eine Ausgestaltung der Livestreams unter datenschutzrechtlichen Gesichtspunkten nur nach dem sog. „Erfurter-Modell“ als zulässig erachtet.

Diese Auffassung wird vom TLfDI nach grundsätzlicher Neubewertung der Sach- und Rechtslage nicht weiter vertreten.

Eine (Live-)Übertragung von Sitzungen kommunaler Vertretungskörperschaften wird nunmehr auch durch die Kommunen selbst oder in deren Auftrag auf Grundlage der nachfolgend ausführlich dargestellten Erwägungen und unter Beachtung der erläuterten rechtlichen Vorgaben als datenschutzrechtlich zulässig erachtet.

I. Keine Rechtsgrundlage für die (Live-)Übertragung im Kommunalrecht

Ausgangspunkt für die Prüfung der Zulässigkeit von (Live-)Übertragungen der Sitzungen kommunaler Vertretungsorgane ist nach wie vor der in § 40 Abs. 1 S. 1 Thüringer Kommunalordnung (ThürKO) verankerte Öffentlichkeitsgrundsatz, wonach Sitzungen des Gemeinderates sowie der Kreistage (§ 112 ThürKO) grundsätzlich öffentlich durchzuführen sind, soweit nicht Rücksichten auf das Wohl der Allgemeinheit oder das berechtigte Interesse Einzelner entgegenstehen. Denn in Thüringen ist kommunalrechtlich weiterhin keine ausdrückliche Regelung zur Übertragung von Sitzung kommunaler Vertretungsorgane in Bild und Ton im Rundfunk oder im Internet vorhanden.

Die Öffentlichkeit der Sitzungen der kommunalen Vertretungsorgane i. S. d. § 40 Abs. 1 S. 1 ThürKO ist bereits dann gewahrt, wenn die Möglichkeit des freien Zutritts von jedermann zum Sitzungsraum im Rahmen der verfügbaren Plätze besteht (Schneider in: Müller-Grüne/Schneider: Kommunalverfassungsrecht Thüringen, Erl. 1.2 zu § 40 ThürKO; so auch Uckel/Dressel/Noll: Kommunalrecht in Thüringen, Erl. 1.3 zu § 40 ThürKO). Folgt man dieser engen Definition des Öffentlichkeitsbegriffs und geht davon aus, dass kommunalverfassungsrechtlich lediglich ein Gebot der sog. Saalöffentlichkeit besteht, besteht gleichsam keine Verpflichtung der Kommunen zur Übertragung der Sitzungen ihrer Vertretungsorgane bzw. ein Anspruch des Bürgers auf Bereitstellung eines Livestreams; insofern handelt es sich auch nicht um eine übertragene Aufgabe i.S.d. § 3 ThürKO.

Fraglich ist, inwiefern damit zugleich kommunalverfassungsrechtlich bestimmt ist, dass es keine über die Saalöffentlichkeit hinausgehende Öffentlichkeit geben darf. Eine solche Auslegung des § 40 ThürKO hätte zur Folge, dass die Kommune respektive ihr Vertretungsorgan nicht über eine Dispositionsbefugnis zur Herstellung einer über die Saalöffentlichkeit hinausgehenden Öffentlichkeit über elektronische Medien verfügt. Aus der Unzulässigkeit der Herstellung einer

weitergehenden Öffentlichkeit würde sich sodann ergeben, dass es schon an der Erforderlichkeit einer digitalen Sitzungsübertragung fehlen würde.

Das Thüringer Ministerium für Inneres, Kommunales und Landesentwicklung (TMIKL) vertritt, wie aus der LT-Drs. 5/4883 (damals TIM) und auch aus mit dem TLfDI in der Vergangenheit zur Thematik geführtem Schriftwechsel hervorgeht, die Auffassung, dass § 40 ThürKO lediglich einen Mindeststandard normiert. Den Kommunen soll es demnach freigestellt sein, selbstständig nach pflichtgemäßem Ermessen über die Modalitäten der Ausgestaltung der Öffentlichkeit nach § 40 ThürKO zu entscheiden.

Dieser Auslegung kann nach Auffassung des TLfDI gefolgt werden. Denn der Öffentlichkeitsgrundsatz ist als Ausfluss des verfassungsrechtlich verankerten Rechtsstaats- und Demokratieprinzips eine wesentliche Verfahrensbestimmung des Gemeinderechts und dient „dem Zweck, der Allgemeinheit in Bezug auf die Arbeit des kommunalen Vertretungsorgans Kontrolle, Information, Publizität und Integration zu vermitteln“ (Beil: Digitale Versammlungen im Blickwinkel des Parteien-, Verfassungs- und Zivilrechts, 2023, S.153). Ein enges Verständnis des Öffentlichkeitsbegriffs dergestalt, dass § 40 ThürKO als geschlossenes und sperrendes Konstrukt einer Saalöffentlichkeit begriffen wird, lässt ein verändertes und sich weiter veränderndes Informationsverhalten der Gesellschaft, eine gewandelte Medienlandschaft sowie auch den erkennbaren Wunsch vieler Kommunen und Mandatsträger nach einer digitalen, ortsungebundenen und niederschweligen Teilhabemöglichkeit der Bürger am kommunalpolitischen Geschehen außer Acht. Dies würden den vorgenannten Zielen des Öffentlichkeitsgrundsatzes entgegenstehen. Da die Interpretation des Öffentlichkeitsbegriffs nicht verfassungsrechtlich festgeschrieben ist und einem Wandel unterliegen kann (Junk: Live-Streaming von Ratssitzungen als Verfassungsgebot, KommJur 2022, 281, S. 282; so auch Brenner: Rechtsgutachten zur Frage der rechtssicheren Umsetzung des Öffentlichkeitsgrundsatzes nach § 40 ThürKO, <https://beteiligentransparenzdokumentation.thueringer->

[landtag.de/fileadmin/Redaktion/Beteiligentransparenzdokumentation/Dokumente/7-651/5 weitere Beitrage/V7-1155/V7-1155.pdf](http://landtag.de/fileadmin/Redaktion/Beteiligentransparenzdokumentation/Dokumente/7-651/5_weitere_Beitraege/V7-1155/V7-1155.pdf), S. 13 f.), und zudem kein ausdrückliches Verbot einer Sitzungsübertragung normiert ist, hält es der TLfDI insofern für vertretbar, wenn man das Gebot der Saalöffentlichkeit als einen Mindeststandard begreift und von einer Entscheidungsbefugnis der Kommunen bzw. deren Vertretungskörperschaften ausgeht, ob sie Öffentlichkeit über den Sitzungssaal hinaus herstellen wollen.

Eine solche Auslegung des kommunalen Öffentlichkeitsgrundsatzes bedeutet indes nicht, dass allein gestützt auf § 40 ThürKO eine Sitzungsübertragung durch digitale Formate möglich ist. Denn aus der Saalöffentlichkeit folgt nicht automatisch das Recht, die Sitzungen in Bild und Ton aufzuzeichnen und/oder zu übertragen und damit personenbezogene Daten der Betroffenen gem. Art. 4 Nr. 2 DS-GVO zu verarbeiten. Da der Öffentlichkeitsgrundsatz gemäß obigen Feststellungen bereits dann gewahrt ist, wenn die Sitzung für interessierte Bürger erreichbar ist und der Sitzungssaal über ausreichend räumliche Kapazitäten verfügt, sind digitale Formate einer Sitzungsübertragung im Sinne einer Internetöffentlichkeit/Medienöffentlichkeit zur Einhaltung des Öffentlichkeitsgrundsatzes nicht erforderlich. Einen Eingriff in das allgemeine Persönlichkeitsrecht in der Ausprägung des informationellen Selbstbestimmungsrechts der anwesenden Personen (Mandatsträger und sonstige teilnehmende Personen) kann § 40 Abs. 1 S. 1 ThürKO daher nur insoweit legitimieren, als dass persönliche Mitschriften zu öffentlichen Sitzungen angefertigt und Informationen (durch die Presse) veröffentlicht werden können.

Mitunter wird die Auffassung vertreten, dass es einer Ermächtigungsgrundlage für Aufnahmen und Übertragungen von Mandatsträgern kommunaler Vertretungskörperschaften in Bild und Ton grundsätzlich nicht bedarf, da sich diese in öffentlicher Sitzung aufgrund ihres Agierens als Funktionsträger in Ausübung ihres Amtes nicht auf Grundrechte (im Besonderen auf das informationelle Selbstbestimmungsrecht) berufen können sollen (so etwa Krebs: Der kommunale Öffentlichkeitsgrundsatz, 2016). Dem ist jedoch nicht zu folgen.

Auch Mitglieder kommunaler Vertretungskörperschaften können sich als solche auf das Recht auf informationelle Selbstbestimmung (Art. 2 Abs. 1 GG i. V. m. Art. 1 Abs. 1 GG) berufen (BVerwG, Urteil vom 23.06.2004 – 3 C 41/03; so etwa auch Junk, S. 283; Beil, S. 155f.). Auch Funktionsträgerdaten fallen in den Anwendungsbereich des Datenschutzrechts (EuGH, Urteil vom 14.02.2019 – C-345/17), sodass es nach Art. 6 Abs. 1 DS-GVO grundsätzlich einer Rechtsgrundlage oder Einwilligung der Betroffenen bedarf, wenn beim Aufzeichnen und Streamen von Sitzungen der kommunalen Vertretungsorgane personenbezogene Daten i. S. d. Art. 4 Nr. 1 DS-GVO von Mandatsträgern verarbeitet werden und damit in das Grundrecht auf informationelle Selbstbestimmung dieser betroffenen Personen eingegriffen wird. Sonstige Teilnehmer von Sitzungen der kommunalen Vertretungsorgane (Verwaltungsmitarbeiter, Sachverständige, Gäste etc.) sind bei Film- und Tonaufnahmen in ihrem Recht auf informationelle Selbstbestimmung stärker betroffen als Mandatsträger, da erstere als Privatpersonen teilnehmen; im Hinblick auf diesen Personenkreis besteht insofern im Besonderen ein Erfordernis einer datenschutzrechtlichen Ermächtigungsgrundlage.

Die Verarbeitung personenbezogener Daten erfolgt in Gestalt einer Übermittlung, im Falle einer Internetübertragung an einen unbestimmten Personenkreis weltweit. Da vom Gesetzgeber verpflichtend nur die Herstellung einer Saalöffentlichkeit vorgegeben ist, stellt **§ 40 Abs. 1 ThürKO keine Verarbeitungsbefugnis** zugunsten der Kommunen für die mit einer (Live-)Übertragung vorgenommene Verarbeitung personenbezogener Daten als neue Veröffentlichungsdimension dar. Die Kommunen können die notwendige Ermächtigungsgrundlage auch nicht selbst gestützt auf die kommunale Selbstverwaltungsgarantie in Form von Satzungs- oder Geschäftsordnungsregelungen schaffen, sodass beispielsweise eine Regelung in der Geschäftsordnung eines Stadtrates i. V. m. Art. 6 Abs. 1 Buchst. e) DS-GVO als datenschutzrechtliche Verarbeitungsgrundlage ausscheidet.

Die in Art. 6 Abs. 3 DS-GVO präzisierten Anforderungen und Möglichkeiten einer Rechtsgrundlage nach Art. 6 Abs. 1 Buchst. c) und e) DS-GVO werden durch eine

Geschäftsordnung grundsätzlich nicht erfüllt, da als Rechtsgrundlage nur materielle Rechtsnormen mit unmittelbarer Außenwirkung in Betracht kommen (siehe dazu etwa Frenzel: Paal/Pauly, DS-GVO/BDSG, 3. Auflage 2021, DS-GVO Art. 6 Rn. 35f.); einer Rechtsvorschrift in einer Geschäftsordnung mangelt es an einer solchen Außenwirkung, da die Geschäftsordnung die innere Organisation sowie Verfahrensweisen des Vertretungsorgans regelt.

Eine legitimierende Regelung der Datenverarbeitung in einer (Haupt-)Satzung ist nicht möglich, da alle wesentlichen, insbesondere grundrechtseinschränkenden Entscheidungen durch den parlamentarischen Gesetzgeber selbst getroffen werden müssen. In Satzungen können zwar grundrechtsrelevante Eingriffe zulasten ihrer Adressaten geregelt werden, jedoch nur unter der Voraussetzung, dass hierfür eine besondere (nicht zwingend alle Einzelheiten umschreibende) formell-gesetzliche Ermächtigung vorliegt (siehe dazu etwa BayLfD: Datennutzungssatzungen bei bayerischen Kommunen?, Aktuelle Kurz-Information 41, m. w. N., <https://www.datenschutz-bayern.de/datenschutzreform2018/aki41.html>; eine notwendige besondere gesetzliche Ermächtigung enthält etwa § 20 Abs. 2 ThürKO). Dem Satzungsgeber müsste demnach parlamentsgesetzlich die Befugnis eröffnet werden, mit der Sitzungsübertragung in Grundrechte einzugreifen. Durch die allgemeine gemeindliche Satzungsautonomie (Art. 28 Abs. 2 S. 1 GG, Art. 91 Abs. 1, 2 ThürVerf, § 19 Abs. 1 S. 1 ThürKO) werden indes keine Grundrechtseingriffe zugelassen. Die grundrechtlichen Anforderungen an eine spezifizierende formell-gesetzliche Ermächtigungsnorm werden durch die Generalermächtigung nicht hinreichend bestimmt erfüllt (so etwa Mann in: Kahl/Ludwigs, Handbuch des Verwaltungsrechts Band, 1. Auflage 2023, I. bis III.); Inhalt und Reichweite des Satzungsrechts müssen bei grundrechtsrelevanten Eingriffen aus der gesetzlichen Regelung ablesbar sein. Die allgemeine Satzungsbefugnis aus § 19 ThürKO genügt den Anforderungen an eine formell-gesetzliche Ermächtigung auch dann nicht, wenn § 40 ThürKO einbezogen wird, da die Vorschriften die Voraussetzungen, den Umfang und Grenzen des Eingriffs nicht erkennen lassen und insofern keinen Rahmen vorgeben. Auch wenn demnach eine Kommune eine

satzungsrechtliche Aufgabenkonkretisierung der freiwilligen Übertragung von Sitzungen ihres Vertretungsorgans vornimmt, kann diese keine geeignete Datenverarbeitungsbefugnis darstellen.

II. Einwilligungen als Verarbeitungsbefugnis

In Anbetracht dessen kann die mit einer (Echtzeit-)Übertragung der Sitzungen kommunaler Vertretungsorgane in Bild und Ton durch die Kommunen selbst bzw. in deren Auftrag verbundene Verarbeitung personenbezogener Daten in Thüringen weiterhin nicht auf eine Rechtsgrundlage gestützt werden. Die Sitzungsübertragung ist indes datenschutzkonform auf Grundlage von zuvor erteilter Einwilligung (Art. 4, Nr. 11, Art. 6 Abs. 1 Buchst. a), Art. 7 DS-GVO) aller von der Aufzeichnung und Übertragung Betroffenen möglich – unabhängig davon, ob die Übertragung durch die Kommune selbst oder durch Dritte erfolgt. Um nach datenschutzrechtlichen Vorgaben wirksame Einwilligungen einzuholen, gilt es für die Kommunen als Verantwortliche u. A. folgende Rahmenbedingungen zu beachten:

Einwilligungen müssen informiert erteilt werden, sodass alle Betroffenen ausreichende Informationen über die Verarbeitung ihrer personenbezogenen Daten erhalten müssen, etwa zu den besonderen Modalitäten einer Internetübertragung (es kann zu einer Verarbeitung personenbezogener Daten der Betroffenen außerhalb des Geltungsbereichs des Grundgesetzes und der DS-GVO kommen; die weitere Verwendung der Aufnahmen durch Dritte ist nicht absehbar). Lediglich ein Aushang, mit dem beispielsweise Mandatsträger sowie Gäste an den Einlasstüren ohne weitere Informationen zur Datenverarbeitung auf die Übertragung hingewiesen werden, genügt den Anforderungen an eine informierte Einwilligung nicht.

Aufgrund der dem Verantwortlichen obliegenden Rechenschaftspflicht ist für die Mandatsträger grundsätzlich die Einholung einer informierten schriftlichen Einwilligungserklärung zu empfehlen (Art. 5 Abs.2, Art. 7 Abs. 1 DS-GVO). Es

besteht hierbei die Möglichkeit, dass die Mandatsträger für die gesamte Amtszeit eine Einwilligungserklärung abgeben. Sitzungsgäste müssen mit deutlichen Hinweisen und unter Angabe der erforderlichen Informationen (im Besonderen zur Möglichkeit einer Teilnahme in aufzeichnungsfreien Bereichen, dazu näher im Folgenden) auf die (Live-)Übertragung hingewiesen werden.

Die Einwilligungen müssen zudem freiwillig erteilt werden. Eine Einwilligung ist nur dann als freiwillig erteilt anzusehen, wenn die betroffene Person eine echte oder freie Wahl hat und somit in der Lage ist, die Einwilligung zu verweigern oder zurückzuziehen, ohne Nachteile zu erleiden (ErwGr. 42 DS-GVO). Im Hinblick auf das Freiwilligkeitsmerkmal sind bei der Übertragung der Sitzungen kommunaler Vertretungsorgane verschiedene Betroffenengruppen zu unterscheiden (dazu ausführlicher LfDI Baden-Württemberg: Datenschutz bei Gemeinden, <https://www.baden-wuerttemberg.datenschutz.de/wp-content/uploads/2019/11/Brosch%C3%BCre-Gemeinden-November-2019.pdf>, S. 96ff.). Während die Freiwilligkeit bei den Mandatsträgern als unproblematisch gegeben anzusehen ist, muss bei Mitarbeitern der Kommunalverwaltungen (und auch anderen öffentlichen Stellen) ein mögliches Ungleichgewicht aufgrund eines im Beschäftigungs- oder Beamtenverhältnis regelmäßig vorliegenden Über- oder Unterordnungsverhältnisses berücksichtigt werden. Für Leitungspersonal (z. B. Amtsleiter) kann demnach Freiwilligkeit vorliegen, wohingegen bei Mitarbeitern ohne Leitungs- und Führungsfunktion eine freie Wahlmöglichkeit in der Regel nicht angenommen werden und somit keine wirksame Einwilligung eingeholt werden kann.

Bei den Zuschauern (Saalöffentlichkeit) kann die Freiwilligkeit ebenfalls problematisch sein, da eine Sitzungsübertragung von einem Besuch der Sitzung abschrecken kann. Bürger dürfen durch die Bild- und Tonaufnahmen nicht von einer Sitzungsteilnahme abgehalten werden; von Aufnahmen des Zuschauerraums, bei denen einzelne Zuschauer individualisiert erkannt bzw. gehört werden können, sollte daher abgesehen werden. Zumindest ist aber zu gewährleisten, dass die Besucher, welche nicht aufgezeichnet werden wollen, in einem nicht aufzuzeichnenden Bereich des Sitzungsraums an der Sitzung

teilnehmen können. Gleichsam muss sichergestellt werden, dass im Rahmen der Sitzung gestellte Einwohnerfragen nicht aufgezeichnet und übertragen werden, wenn ein Fragesteller nicht ausdrücklich eingewilligt hat (zur hierbei bestehenden Möglichkeit einer Einwilligung „zu Fuß“ siehe BayLfD: Aktuelle Kurz-Information 54: Kommunale Willensbildung in Livestream und Mediathek, <https://www.datenschutz-bayern.de/datenschutzreform2018/aki54.html#fuss6-ref>).

Eine informiert und freiwillig erteilte Einwilligung muss zudem für alle Betroffenen jederzeit und ohne Angabe von Gründen widerrufbar sein (Art. 7 Abs. 3 S. 1 DS-GVO). Aus dieser durch technische und organisatorische Vorkehrungen zu gewährleistenden Widerrufbarkeit ergeben sich praktische Konsequenzen. Da eine von den Betroffenen (Mandatsträgern, Mitarbeiter etc.) erteilte Einwilligung jederzeit, also auch während einer audiovisuell übertragenen Sitzung ohne Angabe von Gründen widerrufen werden kann, kann in einem solchen Fall (oder auch bei Zwischenrufen von anwesenden Bürgern) eine Unterbrechung oder Beendigung der Übertragung aus Datenschutzgründen erforderlich werden.

Die Notwendigkeit einer Unterbrechung der Aufzeichnung und Übertragung besteht auch in solchen Fällen, in denen eine Person (Mandatsträger oder sonstige Person), von der keine Einwilligung vorliegt, das Wort erhält. Es ist zudem möglich, dass in einer Sitzung einer kommunalen Vertretungskörperschaft rechtmäßig personenbezogene Daten von Bürgern gegenüber der Saalöffentlichkeit offengelegt werden. Wenn eine audiovisuelle Übertragung der Sitzung erfolgt, stellt dies eine neue Veröffentlichungsdimension dar, für die eine spezifische Ermächtigungsgrundlage i. S. d. Art. 6 Abs. 1 DS-GVO die Offenlegung personenbezogener Daten legitimieren muss. Liegt keine Ermächtigungsgrundlage vor, dürfen die Daten nur gegenüber der Saalöffentlichkeit offengelegt werden und müssen bei der Übertragung ausgeblendet werden.

Bei einem Livestream ist eine notwendige rechtzeitige Unterbrechung in den vorgenannten Fällen schwerlich durchführbar, weshalb zur Vermeidung von

möglichen Datenschutzverstößen eine zumindest um wenige Minuten zeitverzögerte Übertragung zu empfehlen ist, die eine entsprechende rechtzeitige Reaktion durch die die Übertragung betreuende Personen im Bedarfsfall ermöglicht.

Einer Einwilligungslösung nach Maßgabe der vorgenannten Punkte steht im Falle einer Internetübertragung die Regelung des Art. 44 DS-GVO (Datenübermittlung an ein Drittland) nicht entgegen, da die Aussagen des EuGH in der Rechtssache Lindqvist (EuGH, Urteil vom 6.11.2003 - Rs. C-101/01) zur Veröffentlichung personenbezogener Daten im Internet auch unter Geltung der DS-GVO Bestand haben dürften (so etwa Schantz in: Simitis/Hornung/Spiecker gen. Döhmann, Datenschutzrecht, 2. Auflage 2025, DS-GVO Art. 44 Rn. 17ff.). Sofern demnach mit einer (Live-)Übertragung von Sitzungen über das Internet personenbezogene allgemeine Abruf veröffentlicht werden und keine gezielte Übermittlung in ein Drittland erfolgt oder aus einem Drittland ein Abruf beabsichtigt ist, ist keine Datenübermittlung in ein Drittland anzunehmen und es bedarf für die Verarbeitung keiner Ausnahme nach Art. 49 DS-GVO.

III. Festlegung von Rahmendbedingungen der Sitzungsübertragung im Ortsrecht

Die Interpretation des kommunalen Öffentlichkeitsgrundsatzes dahingehend, dass eine Dispositionsbefugnis der kommunalen Vertretungsorgane im Hinblick auf die Herstellung der Öffentlichkeit über die Saalöffentlichkeit hinaus angenommen wird, macht eine zulassende Entscheidung der Vertretungsorgane erforderlich, wenn die Sitzungen durch die Kommune selbst oder durch Dritte aufgezeichnet und (über das Internet) übertragen werden sollen. Auch wenn kommunale Satzungen und Geschäftsordnungen aus den vorgenannten Gründe keine Datenverarbeitungsbefugnisse im Zusammenhang mit Sitzungsübertragungen enthalten können, sollte mit Blick auf die datenschutzrechtlichen Vorgaben neben der Grundsatzentscheidung zum „Ob“ der Übertragung auch das „Wie“ der Übertragung im Ortsrecht (in einer Satzung oder der Geschäftsordnung des

Kommunalparlaments) konkretisierend festgelegt werden. So sollten die Rahmenbedingungen einer geplanten audiovisuellen Übertragung durch Regelungen etwa zur Art der Übertragung, zum Kamerastandort, zur Begrenzung des Bildausschnitts/zu Einschränkungen der aufzunehmenden Personen, zum Umgang mit Widersprüchen und zur Dauer der Bereitstellung/Speicherung der Aufzeichnung (dazu näher im Folgenden) klar definiert werden.

IV. Speicherung der Sitzungsaufzeichnungen

Die Zulässigkeit der Speicherung einer Sitzungsaufzeichnung (ggf. mit Veröffentlichung in einer Mediathek zum nachträglichen Abruf) ist anhand allgemeiner datenschutzrechtlicher Grundsätze zu beurteilen. Nach Art. 5 Absatz 1 Buchst. c) DS-GVO (Grundsatz der Datenminimierung) müssen personenbezogene Daten dem Zweck angemessen und erheblich sowie auf das für die Zwecke der Verarbeitung notwendige Maß beschränkt sein. Zudem müssen personenbezogene Daten nach Artikel 5 Absatz 1 Buchst. e) DS-GVO (Grundsatz der Speicherbegrenzung) in einer Form gespeichert werden, die die Identifizierung der betroffenen Personen nur so lange ermöglicht, wie es für die Zwecke erforderlich ist, für die sie verarbeitet werden. Zu beachten ist hier auch der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit. Vor diesem Hintergrund gilt es für die Speicherung und Verbreitung von Sitzungsaufnahmen Folgendes zu beachten:

Die (Live-)Übertragung von Sitzungen kommunaler Vertretungskörperschaften soll den Bürgern als freiwilliges Angebot der Kommune eine digitale (parallele) Teilnahme an den Sitzungen ermöglichen. Eine angemessene Speicherdauer muss sich an diesem primären Verarbeitungszweck orientieren; ist der Zweck erreicht, ist eine weitere Speicherung der Sitzungsaufzeichnung nicht erforderlich. Es ist daher begründungsbedürftig, wenn eine Kommune die Aufzeichnungen der Sitzungen ihres Vertretungsorgans über den Übertragungszeitpunkt hinaus nicht lediglich zur Ermöglichung einer digitalen (Parallel-)Teilnahme speichern und ggf. zu einem anderen Zweck für einen längeren Zeitraum in einer Mediathek für die interessierte Öffentlichkeit zum Abruf bereithalten will.

Wenn eine kommunale Vertretungskörperschaft entsprechend ihr Entscheidungsbefugnis Öffentlichkeit über den Sitzungssaal hinaus herstellen möchte, ergibt sich aus der Zielsetzung der Erweiterung der Saalöffentlichkeit, dass eine audiovisuelle Sitzungsübertragung und Bereitstellung der Aufzeichnung über den Sitzungszeitpunkt hinaus in einem engeren zeitlichen Zusammenhang mit der Sitzung stehen muss. Zum Zwecke der digitalen Partizipationsmöglichkeit an einer Sitzung einer kommunalen Vertretungskörperschaft ist es nicht erforderlich, dass eine andauernde Speicherung/Vorhaltung der Aufzeichnungen zum Abruf erfolgt.

Der wesentliche Inhalt und Verlauf einer Sitzung ist gem. § 42 Abs. 1 ThürKO in einer Niederschrift, die nicht in Form eines Wortprotokolls geführt werden muss, zu dokumentieren. Nach § 42 Abs. 3 S. 3 ThürKO steht die Einsicht in die Niederschriften über öffentliche Sitzungen bei der Gemeindeverwaltung allen Bürgern zeitlich unbegrenzt frei, sodass über diese Einsichtsmöglichkeit in eine öffentliche Urkunde eine hinreichende und datensparsamere Nachvollziehbarkeit der Beratungsgegenstände und Abstimmungsprozesse des Vertretungsorgans möglich ist. Für die Dokumentation und Nachvollziehbarkeit der Ratsarbeit ist eine dauerhafte oder längerfristige Speicherung und Bereitstellung der Aufzeichnungen nicht erforderlich.

Da das Einsichtsrecht in eine Niederschrift erst nach deren Genehmigung durch das Vertretungsorgan (§ 42 Abs. 2 ThürKO) besteht, kann die Speicherung und Vorhaltung der Sitzungsaufzeichnung zum Abruf für einen gewissen Zeitraum erfolgen, um den Bürgern auch im Nachgang einer Sitzung die Möglichkeit zur Nachverfolgung der Sitzungsinhalte zu geben. Zu empfehlen ist, dass sich die Speicherdauer an den Sitzungsterminen orientiert (so auch die Empfehlung des LfDI Baden-Württemberg: LT-Drs. Baden-Württemberg 17/8922, S. 37-39), um so eine funktionale Kopplung an die physische Teilnahme im Sitzungsraum beizubehalten. Eine Sitzungsaufzeichnung kann entsprechend bis zur nächsten Sitzung des Vertretungsorgans zum Abruf bereitgehalten werden und ist dann zu löschen – auch intern. Dabei ist u. a. zur Gewährleistung der Sicherheit der

Verarbeitung personenbezogener Daten gem. Art. 32 DS-GVO grundsätzlich anzuraten, dass die Sitzungsaufzeichnungen auf eigenen Servern gehostet und über die Homepages der Kommunen zum Abruf bereitgestellt werden.

V. Ergebnis

Zusammengefasst ist festzustellen, dass der TLfDI eine Aufzeichnung und Übertragung von Sitzungen kommunaler Vertretungskörperschaften durch die Kommunen selbst oder durch Dritte in deren Auftrag für datenschutzrechtlich zulässig erachtet, wenn entsprechend den obigen Ausführungen eine den gesetzlichen Anforderungen genügende Einwilligung aller von der Datenverarbeitung Betroffenen eingeholt wird. Eine anschließende Bereitstellung der Aufzeichnungen muss die datenschutzrechtlichen Grundsätze berücksichtigen.

Abschließend möchte ich noch auch Folgendes hinweisen:

Der TLfDI wird seine dahingehend geänderte Auffassung, dass die Übertragung von Sitzungen kommunaler Vertretungskörperschaften sowohl durch die Kommunen selbst als auch in deren Auftrag mit Einwilligungen der Betroffenen als datenschutzrechtlich zulässig bewertet wird, zum Anlass nehmen, dem Landesgesetzgeber zeitnah und im geeigneten Rahmen erneut einen Vorschlag für eine aus hiesiger Sicht den datenschutzrechtlichen Anforderungen genügende und praktikable Regelung in der Thüringer Kommunalordnung zur audiovisuellen Übertragung zu unterbreiten. Denn der Landesgesetzgeber sollte dem erkennbaren Bedürfnis der Kommunen nach der Möglichkeit einer rechtssicheren (Live-)Übertragung der Sitzungen ihrer Vertretungsorgane Rechnung tragen und durch eine fachgesetzliche Regelung in der Thüringer Kommunalordnung den Kommunen eine digitale Übertragung der Sitzungen explizit ermöglichen. Es obliegt dem Gesetzgeber, die Modalitäten einer über die Saalöffentlichkeit hinausgehenden Öffentlichkeit zu regeln und damit (datenschutzrechtliche) Unklarheiten im Hinblick auf die Übertragung von Sitzungen und die nachträgliche Abrufbarkeit zu beseitigen. Je nach Ausgestaltung könnte eine Regelung in der

Kommunalordnung, die dem Selbstverwaltungsrecht und den örtlichen Gegebenheiten der Kommunen Rechnung trägt, indem den Mandatsträgern vor Ort sachgerecht und im Einzelfall die Entscheidung über das Ob und Wie von Film- und Tonaufnahmen durch Erlass einer Hauptsatzungsregelung überlassen wird, in Verbindung mit einer solchen kommunalen Hauptsatzungsregelung die Rechtsgrundlage für die Aufzeichnung und Veröffentlichung der Sitzungen sein; eine datenschutzrechtliche Einwilligung der Mandatsträger wäre dann ggf. nicht mehr erforderlich. Ein diesbezügliches Handlungserfordernis des Landesgesetzgebers wird auch dadurch deutlich, dass in allen andern Bundesländern bereits kommunalrechtliche Regelungen zur audiovisuellen Übertragung von Sitzungen der kommunalen Vertretungsorgane geschaffen wurden.