

Befragungen erfolgen, ohne dass im Einzelfall irgendwelche Anhaltspunkte für eine nicht angemeldete Hundehaltung vorliegen. Die Ermittlungen sollen vielmehr erst dazu dienen, Anhaltspunkte für eine Verletzung von Pflichten nach der Hundesteuersatzung zu gewinnen. Von derartigen Ermittlungen sind ganz überwiegend solche Personen betroffen, die entweder gar keinen Hund halten oder die ihre Hundehaltung ordnungsgemäß gemeldet haben. Solche Ermittlungen bedeuten eine flächendeckende Totalerhebung, bei der ohne jeden konkreten Verdacht ungezielt alle Haushalte „durchgerastert“ werden mit dem Ziel, diejenigen „herauszufiltern“, die ihren steuerlichen Pflichten nicht nachgekommen sind. Hinzu kommt, dass die Bewohner jeweils in ihrem häuslichen, also einem vom Grundgesetz besonders geschützten Bereich, aufgesucht werden. Eine derartig umfassende behördliche Kontrolle der Bevölkerung steht außer Verhältnis zu dem damit verfolgten Ziel, einige „Steuersünder“ aufzuspüren. Solche Hundebestandserfassungen sind auch nicht mit § 99 Absatz 2 der Abgabenordnung vereinbar. Nach dieser Vorschrift darf das Betreten von Grundstücken und Räumen nicht zu dem Zweck angeordnet werden, nach „unbekannten Gegenständen“ - also beispielsweise nach nicht angemeldeten Hunden - zu forschen.

*Die Durchführung von Hundebestandskontrollen ist - unabhängig davon, ob sie von eigenen Mitarbeitern der Städte und Gemeinden oder von externen Unternehmen durchgeführt werden - aus datenschutzrechtlicher Sicht unzulässig.*

### 1.3 Kommunale Veröffentlichungen im Internet

Inzwischen ist es selbstverständlich, dass Kommunen einen eigenen Internet-Auftritt haben. Auf diversen kommunalen Internet-Seiten ist eine Vielzahl von interessanten und hilfreichen Informationen zu finden. Die entsprechenden Angebote können einfach, unkompliziert und in Sekundenschnelle rund um die Uhr abgerufen werden. Die Beweggründe der Kommunen für ein solches Internet-Angebot sind für mich gut nachzuvollziehen. Jedoch wirft die Veröffentlichung von personenbezogenen Daten durch Kommunen im Internet eine Vielzahl von datenschutzrechtlichen Fragen auf, denn die Veröffentlichungen sind in der Regel einfach recherchierbar, unterliegen keinen Zweckbindungen oder sonstigen Beschränkungen, können von einem unübersehbar großen Nutzerkreis global abgerufen werden und sind meist ohne Einschränkungen mit anderen Daten verknüpfbar. Deshalb sind mit einer

Einstellung von personenbezogenen Daten in das Internet besonders hohe Risiken verbunden.

Wie bei jeder Datenverarbeitung, so ist auch eine Veröffentlichung von personenbezogenen Daten im Internet ohne Einwilligung des Betroffenen nur zulässig, wenn das Landesdatenschutzgesetz oder eine andere Rechtsvorschrift sie erlaubt oder der Betroffene einwilligt (. Für eine Veröffentlichung im Internet ist zudem erforderlich, dass eine normenklare Rechtsvorschrift nicht nur allgemein eine Veröffentlichung erlaubt, sie muss sich vielmehr auch ausdrücklich auf eine Veröffentlichung im Internet beziehen. Es versteht sich von selbst, dass unabhängig davon auch bei der Gestaltung von kommunalen Internet-Auftritten die Grundsätze der Datensparsamkeit und Datenvermeidung gelten

Bei Fehlen einer Rechtsgrundlage ist es erforderlich, dass die Betroffenen wirksam in eine Veröffentlichung ihrer Daten mit Personenbezug im Internet einwilligen. Eine wirksame Einwilligung des Betroffenen zur Datenverarbeitung setzt voraus, dass dieser über die beabsichtigte Datenverarbeitung und den konkreten Zweck der Datenverarbeitung aufgeklärt wird (vgl. § 4 Absatz 2 Satz 1 LDSG und § 14 LDSG). Die Einwilligungserklärung muss bei einer Veröffentlichung im Internet auch diese besondere Veröffentlichungsform umfassen. Die Einwilligung bedarf grundsätzlich der Schriftform (§ 4 Absatz 3 Satz 1 LDSG). Mutmaßliche, stillschweigende oder auch konkludente Erklärungen scheiden aus. Bei Minderjährigen, denen die datenschutzrechtliche Einsicht fehlt, sind Einwilligungserklärungen von den jeweiligen Erziehungsberechtigten abzugeben . Eine Einwilligung ist ferner nur wirksam, wenn sie freiwillig erfolgt. Wenn beispielsweise eine Drucksituation innerhalb einer sozialen Gruppe gegeben ist, kann es aus Sicht des Datenschutzes unter Umständen bereits aus diesem Grund an der Freiwilligkeit fehlen. Erklärungen, die nicht den Anforderungen des § 4 LDSG entsprechen, sind nichtig. Bei von einer Kommune vorbereiteten Einwilligungserklärungen (Vordruck/Formular) für Betroffene ist unter anderem auf die Freiwilligkeit der Erteilung der Einwilligung, die Widerrufsmöglichkeit der Einwilligung und bei Veröffentlichungen im Internet auf die damit verbundenen Gefahren (unter anderem weltweite Abrufbarkeit, Gefahr der Nutzung zu anderen Zwecken durch Dritte) hinzuweisen. Wenn eine Einwilligung zusammen mit anderen Erklärungen erteilt werden soll, ist sie deutlich hervorzuheben. Im Ergebnis kann festgehalten werden, dass aus Sicht des Datenschutzes

an eine wirksame Einwilligung des Betroffenen zur Veröffentlichung von personenbezogenen Daten im Internet sehr hohe Anforderungen zu stellen sind.

Im Berichtszeitraum ging es für uns schwerpunktmäßig um die Übertragung von Gemeinderatssitzungen im Internet, um die Veröffentlichung von Alters- und Ehejubiläen sowie von Fotos und Videoaufnahmen.

### 1.3.1 Die Übertragung von Gemeinderatssitzungen im Internet

Eine Großstadt hat mich um Mitteilung gebeten, wie ich die Zulässigkeit von Übertragungen von Gemeinderatssitzungen im Internet beurteile.

Zunächst ist aus datenschutzrechtlicher Sicht festzustellen, dass keine Rechtsgrundlage ersichtlich ist, die eine solche Vorgehensweise erlauben würde. Insbesondere stellt der kommunalrechtliche Grundsatz der Öffentlichkeit von Gemeinderatssitzungen (vgl. § 35 der Gemeindeordnung - GemO -) keine geeignete Rechtsgrundlage dar. Demnach sind Gemeinderatssitzungen zwar grundsätzlich öffentlich und jedermann muss Zutritt haben. Dabei können auch Ortsfremde und Minderjährige nicht ausgeschlossen werden. Der Öffentlichkeitsgrundsatz ist jedoch bereits hinreichend beachtet, wenn die Sitzungen an einem Ort stattfinden, der allgemein zugänglich ist und Platz für interessierte Bevölkerungskreise bietet (sog. „Saalöffentlichkeit“). Eine weitere Ausdehnung der Öffentlichkeit ist nach § 35 GemO nicht erforderlich. Auch hilft der Vergleich mit einer Fernsehübertragung aus einem Parlament nicht weiter. Der Gemeinderat als Kollegialorgan ist ein Verwaltungsorgan der Gemeinde und kein Parlament im staatsrechtlichen Sinne (vgl. § 23 GemO). Das Verwaltungshandeln überwiegt bei der Aufgabenwahrnehmung, da selbst bei größeren Gemeinden regelmäßig kommunalpolitische Sachthemen im Vordergrund stehen.

Von maßgeblicher Bedeutung bei der Übertragung beziehungsweise Aufzeichnung von Gemeinderatssitzungen ist noch immer das Urteil des Bundesverwaltungsgerichts vom 3. August 1990 (7 C 14/90), in dem es um Tonaufzeichnungen durch Journalisten in einer Gemeinderatssitzung ging, gegen die sich ein Gemeinderatsmitglied zur Wehr setzte. Das Gericht führte hierzu aus, „eine von psychologischen Hemmnissen möglichst unbeeinträchtigte Atmosphäre“ gehö-

re „zu den notwendigen Voraussetzungen eines geordneten Sitzungsbetriebs“, den der Vorsitzende zu gewährleisten habe. Tonbandaufzeichnungen hätten erhebliche Wirkungen auf das Verhalten der Betroffenen, „weil sie jede Nuance der Rede, einschließlich der rhetorischen Fehlleistungen, der sprachlichen Unzulänglichkeiten und der Gemütsbewegungen des Redners, dauerhaft und ständig reproduzierbar“ konserviere. Was für reine Tonbandaufzeichnungen gilt, dürfte erst recht für Bild- und Tonaufnahmen gelten, und ganz besonders für die Übertragungen derartiger Aufnahmen in das Internet. Immerhin gibt es bereits eine Vielzahl von Fällen, bei denen sich Betroffene ohne ihre Einwilligung oder gar ohne ihr Wissen mit Videoaufnahmen im Internet auf Portalen wie „youtube“ wiedergefunden haben.

Da keine Rechtsgrundlage für diese Form der Datenverarbeitung ersichtlich ist, stellt sich die Frage nach einer datenschutzrechtlich wirksamen Einwilligung durch die Betroffenen. Der Einzelne muss sich völlig frei und ohne jeglichen Druck von außen entscheiden können. Nicht nur objektive Kriterien, sondern auch das subjektive Empfinden des Einzelnen spielt hierbei eine Rolle. Dabei ist für öffentliche Gemeinderatssitzungen zumindest nach den beteiligten Gruppen zu differenzieren:

– Gemeinderäte:

Die einzelnen Gemeinderäte sind nach der Gemeindeordnung ehrenamtlich tätig (vgl. § 32 GemO) und wegen des beschränkten Wirkungsbereiches des Kollegialorgans in aller Regel keine Personen der relativen Zeitgeschichte. Auf ihre sachorientierte Arbeit kann es sich nachteilig auswirken, wenn Wortbeiträge vollständig in Bild und Ton im Internet live wiedergegeben und unter Umständen beliebig oft als Aufzeichnung abgerufen werden könnten. Es besteht dann die Gefahr, dass einzelne Gemeinderäte sich bei entsprechenden Übertragungen nicht mehr oder nicht mehr unbefangen zu Wort melden. Auch verfügen die Gemeinderäte nicht über Immunität oder Indemnität wie Parlamentarier. Das Recht der freien Meinungsäußerung steht ihnen „lediglich“ im Rahmen des Artikels 5 des Grundgesetzes zu. Teilweise wird deshalb die Auffassung vertreten, eine Internet-Übertragung von Gemeinde-

ratssitzungen könne nicht auf eine ausdrückliche Einwilligung der Gremiumsmitglieder gestützt werden. Begründet wird dies unter anderem damit, der Entscheidungsdruck auf einzelne Gemeinderäte könne unter Umständen so groß sein, dass von einer freiwilligen Einwilligung nicht mehr die Rede sein könne. Ich halte diese Auffassung für zu eng. Allerdings sind alle Gemeinderatsmitglieder im Vorfeld über die damit verbundenen Folgen für das informationelle Selbstbestimmungsrecht umfassend schriftlich zu informieren.

- Mitarbeiter der Gemeindeverwaltung, externe Gutachter, Sachverständige, Berater etc.:  
Anders verhält es sich nach meiner Auffassung hingegen bei Mitarbeitern der Gemeindeverwaltung. Im Hinblick auf das besondere Verhältnis zum Arbeitgeber beziehungsweise Dienstherrn kann nicht ohne Weiteres davon ausgegangen werden, dass eine Entscheidung, ob eine Einwilligung erteilt werden soll, frei von jeglichem (zumindest subjektiv empfundenem) Zwang erfolgen kann. Soweit es sich - insbesondere bei größeren Stadtverwaltungen - um besonders hervorgehobene Führungskräfte handelt, wie beispielsweise Beigeordnete, ist eine Einwilligungslösung nach meinem Empfinden hinnehmbar. Beim übrigen Personal ist mangels Einwilligungsmöglichkeit zu gewährleisten, dass im Zusammenhang mit Internet-Übertragungen keine personenbezogenen Daten verarbeitet werden. Dies gilt entsprechend für nicht der Verwaltung angehörende Personen, die in einer Gemeinderatssitzung zum Beispiel als externe Gutachter, Sachverständige oder Berater auftreten. Auch hier wird aufgrund des bestehenden oder angestrebten Vertragsverhältnisses nicht ohne Weiteres eine wirkliche Entscheidungsfreiheit hinsichtlich des Auftritts vor dem Gemeinderat und der Übertragung dieses Vorgangs ins Internet anzunehmen sein.
  
- Saalöffentlichkeit:  
Aus Sicht des Datenschutzes ist es aufgrund der erheblichen Eingriffstiefe in das informationelle Selbstbestimmungsrecht des Einzelnen problematisch, wenn bei Internet-Übertragungen die sog. Saalöffentlichkeit aufgenommen wird. Es kann hier nicht ausge-

geschlossen werden, dass der subjektiv empfundene Druck, in die Verarbeitung von personenbezogenen Daten einzuwilligen, zu groß wird, als dass eine wirklich freie Entscheidung getroffen werden kann. Es besteht vielmehr die Gefahr, dass Einzelne - entgegen ihrer eigentlichen Auffassung - nicht von ihrem Recht Gebrauch machen, eine Einwilligung abzulehnen, beziehungsweise erst gar nicht zur Sitzung erscheinen, um sich dieser (Ablehnungs-)Situation nicht aussetzen zu müssen. Eine Einwilligungslösung ist deshalb selbst bei „passiv“ Anwesenden aus meiner Sicht nicht darstellbar. Im besonderen Maße gilt dies jedoch dann, wenn Bürger sich aktiv an einer Gemeinderatssitzung, zum Beispiel im Rahmen einer sog. Fragestunde, beteiligen möchten. Im Ergebnis sollten bei Aufnahmen über Gemeinderatssitzungen daher der Zuschauerbereich ausgeblendet oder allenfalls so aufgenommen werden, dass einzelne Personen nicht zu erkennen sind.

– Sonstige Betroffene (Nicht-Anwesende):

Eine Schwierigkeit stellt auch dar, dass bei Internet-Übertragungen nicht ausgeschlossen werden kann, dass personenbezogene Daten von nicht anwesenden Dritten zur Sprache kommen, beispielsweise durch Ausführungen eines Mitglieds des Gemeinderats oder durch Beiträge von frageberechtigten Bürgern. Die Gemeinde müsste bei Live-Übertragungen insofern gewährleisten, dass diese gegebenenfalls umgehend unterbrochen und bei Aufzeichnungen die entsprechenden Passagen herausgeschnitten werden.

Soweit Einwilligungen möglich sind, sind bei einer Übertragung von Gemeinderatssitzungen im Internet aus meiner Sicht zumindest noch folgende Punkte zu beachten:

- Live-Übertragungen sind sofort zu unterbrechen oder beenden, wenn dies aus datenschutzrechtlichen Gründen erforderlich ist. Dies kann beispielsweise unter anderem dadurch erreicht werden, dass die Sitzungen nicht unmittelbar, sondern mit wenigen Minuten Zeitverzögerung übertragen werden.
- Alle Teilnehmer einer Sitzung (nicht nur die Mitglieder des Gemeinderates) sind vorher, umfassend und ausdrücklich über die

Art und den Umfang von Bild- und Tonaufzeichnungen und deren Abrufbarkeit im Internet (einschließlich Löschfristen) zu informieren. Das umfasst auch die Möglichkeit, dass Dritte die im Internet abrufbaren Aufzeichnungen, auch wenn das technisch erschwert ist, kopieren und speichern sowie - ungeachtet der Löschfristen - zum Abruf im Internet zur Verfügung stellen oder in sonstiger Weise verarbeiten können.

- Jeder Gemeinderat hat im Vorfeld seine ausdrückliche Einwilligung zu einer Internet-Übertragung schriftlich zu erklären. Soweit ein Gemeinderatsmitglied nicht einwilligt, erfolgt keine Internet-Übertragung („Vetorecht“).
- Mitarbeiter der Gemeindeverwaltung, die eine besonders herausgehobene Position haben, müssen im Vorfeld ihre ausdrückliche Einwilligung in eine Internet-Übertragung schriftlich erteilen. Dabei darf keinerlei Druck auf sie ausgeübt werden. Vielmehr ist darauf hinzuweisen, dass die Einwilligung freiwillig und eine Nichteinwilligung mit keinerlei Nachteilen verbunden ist. Bei anderen Mitarbeitern kommt eine Einwilligung nicht in Betracht.
- Eine erteilte Einwilligung ist jederzeit ohne Angabe von Gründen (bei Aufzeichnungen auch nachträglich) widerruflich. Die Betroffenen sind entsprechend zu unterrichten.
- Soweit Betroffene nachträglich ihre bereits erteilte Einwilligung zurückziehen, sind (leicht zeitversetzte) Übertragungen sofort zu unterbrechen oder zu beenden. Bei Aufzeichnung sind die entsprechenden Passagen umgehend zu löschen.
- Die Kamera und das Mikrophon sind so auszurichten, dass nach Möglichkeit nur der jeweilige Redner aufgenommen wird. Es ist zu gewährleisten, dass dabei Personen, die nicht ausdrücklich in die Datenverarbeitung eingewilligt haben (zum Beispiel weil dies mangels echter Entscheidungsfreiheit nicht möglich ist), nicht aufgenommen werden können (weder durch Bild noch durch Ton).
- Die Bereitstellung von Aufzeichnungen sollte derart erfolgen, dass Internet-Nutzern nicht ohne Weiteres die Anfertigung einer Kopie ermöglicht wird.
- Eingestellte Aufzeichnungen sind spätestens nach der nächsten Gemeinderatssitzung aus dem Internet zu entfernen.