

Veröffentlichung von Sitzungsprotokollen im Internet als Audiodateien

I. 1 Ausgangslage

Mit Schreiben vom 21.09.2010 wurde von der Stadtratsfraktion BÜNDNIS 90 / DIE GRÜNEN beantragt, dass Sitzungsprotokolle in Form von Audiodateien auf den Seiten des Internetauftritts der Stadt Nürnberg eingestellt werden sollen. Es war damit beabsichtigt, politische Entscheidungen transparent zu machen und den Bürgerinnen und Bürgern eine möglichst hohe Teilhabe zu verschaffen. Auf Bundes- und Landesebene sei es bestehende Praxis, Wortprotokolle von Sitzungen zu veröffentlichen. Die Kommunen dürften bei der Transparenz des politischen Prozesses keine Ausnahme sein, zumal die Entscheidungen der Kommune die Bürger und Bürgerinnen direkt und vor Ort betreffen. Auch in anderen bayerischen Kommunen, wie beispielsweise München, stehen die Wortprotokolle von Stadtratssitzungen im Internet zur Verfügung (Anlage 1).

Mit Schreiben vom 21.10.2010 wurde der Stadtratsfraktion BÜNDNIS 90 / DIE GRÜNEN vom Oberbürgermeister der Stadt Nürnberg erläutert, aus welchen Gründen die Umsetzung dieses Antrages problematisch ist (Anlage 2).

Mit Schreiben vom 05.05.2011 wurde von der Stadtratsfraktion BÜNDNIS 90 / DIE GRÜNEN darum gebeten, den Antrag in den zuständigen Fachausschuss zur Behandlung zu geben (Anlage 3).

2 Sachverhalt

Laut Stadtratsvorlage vom 23.11.2001 wurde mit einstimmigen Beschlüssen des Stadtrates vom 17.06.1998 und 14.10.1998 festgelegt, dass die Sitzungsniederschriften probeweise auf den von Art. 54 Abs. 1 und 2 Gemeindeordnung vorgesehenen Mindestinhalt zurückgeführt werden. Durch die Reduzierung des Aufwandes für die Erstellung der Niederschriften für die Sitzungen des Ältestenrates und Stadtrates und durch interne Umorganisationen wurde bei BgA eine Personalkapazität von 0,5 VK eingespart. Über die Erfahrungen während der Probezeit wurde in der Sitzung des Stadtrats vom 16.02.2000 berichtet. In dieser Sitzung bestand Einigkeit darüber, dass Niederschriften mit dem Mindestinhalt für die Arbeit des Stadtrats und der Verwaltung nicht ausreichen. Seit März 2000 wird daher wie folgt verfahren:

- Bei den Sitzungen des Stadtrates (mit Ausnahme der Haushaltsberatungen) wird eine CD-Abschrift gefertigt, die allerdings kein Bestandteil der Niederschrift, sondern lediglich Verwaltungshilfsmittel ist.
- Bei den Haushaltsberatungen und den Sitzungen der Ausschüsse, Kommissionen und Beiräte wird die zur Niederschrift gehörende Rednerliste und die Bandnummer zum Protokoll ergänzt.
- Fraktionen, Gruppen und Einzelstadträtinnen/-stadträte erhalten jeweils eine CD mit den Aufzeichnungen aus dem öffentlichen Teil der Sitzungen.

Im Rahmen der Haushaltskonsolidierung 2003 wurde vorgeschlagen, auf ein Wortprotokoll bei Stadtratssitzungen, das ergänzend zur gesetzlich vorgeschriebenen Niederschrift als Arbeitspapier gefertigt wurde, zu verzichten. Die Einsparung einer Teilzeitstelle (10,75 WAS der VGr. VII) wurde mit POA vom 08.04.2003 realisiert.

Die Behandlung der Sitzungsniederschriften und Tonträger ist in der Geschäftsordnung für den Stadtrat Nürnberg (StRGeschO) geregelt.

Nach § 35 der StRGeschO ist über die Verhandlung im Stadtrat und seinen Ausschüssen von den Schriftführerinnen und Schriftführern eine Niederschrift aufzunehmen. Diese muss u. a. die verhandelten Gegenstände, die Reihenfolge der Reden, die gefassten Beschlüsse und das Abstimmungsergebnis ersehen lassen. Die Beschlüsse sind der Niederschrift als Anlage beizuheften. Die Mitglieder haben das Recht, Erklärungen, die sie für besonders bedeutsam erachten, zu Protokoll zu geben.

Die Sitzungen werden außerdem auf Tonträgern aufgezeichnet. Tonträger und Abschriften dienen als Hilfsmittel zur Herstellung der Niederschriften sowie zu einer dauerhaften Dokumentation der Sitzungen. Gem. § 37 StRGeschO werden die Niederschriften des öffentlichen Teils der Sitzung nach ihrer Genehmigung in Abschrift allen Stadtrats- bzw. Ausschussmitgliedern zugestellt. Den Fraktionen, Gruppen und Einzelstadtratsmitgliedern kann jeweils ein Exemplar der Tonträger überlassen werden, wenn dieses ausschließlich Aufzeichnungen aus dem öffentlichen Teil der Sitzung enthält. Die Fraktionen, Gruppen und Einzelstadträtinnen/Einzelstadträte dürfen die Tonträger und Abschriften nur zur Erfüllung ihrer Aufgaben verwenden und nicht an Dritte weitergeben. Sie müssen die Tonträger zurückgeben, wenn sie nicht mehr im Stadtrat vertreten sind.

Nach Art. 54 Abs. 3 Gemeindeordnung steht die Einsicht in die Niederschriften über öffentliche Sitzungen allen Gemeindegürgern und -bürgerinnen frei. Das Ratsinformationssystem ist im Internet-Auftritt der Stadt Nürnberg einsehbar.

3 Datenschutzrechtliche Belange

Der Datenschutzbeauftragte der Stadt Nürnberg hat zu bedenken gegeben, dass die Veröffentlichung von Sitzungsprotokollen in Form von Audiodateien im Internet hinsichtlich des damit auch transportierten Persönlichkeitsprofils (Sprache, Emotionen etc.) nochmals eine andere Qualität hat als die Internet-Veröffentlichung von Wortbeiträgen mittels Niederschriften in Printform.

Aus datenschutzrechtlicher Sicht gibt es keine Rechtsgrundlage, die es erlaubt, Sitzungsprotokolle in Form von Audiodateien zu veröffentlichen. Eine Veröffentlichung in dieser Form wäre allenfalls dann zulässig, wenn der Oberbürgermeister und alle Stadträtinnen und Stadträte dieser Form der Veröffentlichung auf Basis einer informierten Einwilligung (Hinweis bei Sitzungsbeginn) und freiwillig dieser Form der Veröffentlichung schriftlich zugestimmt haben. Dies gilt gleichfalls für Ortssprecherinnen und Ortssprecher und ggf. weitere als Sachverständige geladene Sitzungsteilnehmer/innen. Sitzungsteilnehmer/innen können während der Sitzung jederzeit verlangen, dass ihr Redebeitrag nicht veröffentlicht wird.

Bei Vorliegen der entsprechenden Einwilligungen wäre zu gewährleisten, dass in den veröffentlichten Audiodateien Rechte Dritter gewahrt werden und insbesondere nur Tatsachen enthalten sind, die entweder offenkundig sind oder ihrer Bedeutung nach keiner Geheimhaltung bedürfen. Dies gilt besonders für personenbezogene Daten Dritter.

Die Audiodateien wären daher jeweils individuell auf ihre Veröffentlichungsfähigkeit zu überprüfen und nicht zulässige Passagen zu löschen. Zusätzlich sind Regelungen zu treffen, für welche Zeiträume diese Dateien angeboten werden.

4. Zusammenfassung

Die Niederschriften bei der Stadt Nürnberg sind aus Haushaltskonsolidierungsgründen keine Wortprotokolle (vgl. § 35 Nr. 2 der Stadtratsgeschäftsordnung). Sie werden im Ratsinformationssystem veröffentlicht. Die CDs, auf denen die Sitzungen aufgezeichnet wer-

den, sind gemäß § 35 Nr. 4 der Stadtratsgeschäftsordnung lediglich Hilfsmittel zur Herstellung, aber kein Bestandteil der Niederschriften. Die Dateien werden von H aufgenommen und aus datenschutzrechtlichen Gründen auf einem separaten Rechner gespeichert, der nicht mit dem Stadtnetz verbunden ist. Wenn die Niederschriften genehmigt sind, haben die CDs ihren Zweck erfüllt und sind zu löschen. Die Tonbandaufzeichnung/CD als Hilfsmittel erfüllt einerseits formal nicht den Begriff der Niederschrift, sie geht andererseits inhaltlich weit über das hinaus, was in Art. 54 als Mindestinhalt einer Niederschrift vorgesehen ist. Die Aufnahme gibt z.B. auch die Einzelheiten und die Lautstärke der in der Sitzung geführten Debatten wieder. Sie kann, auch rein private, etwas zu laut geführte Unterhaltungen zwischen Sitzungsteilnehmerinnen/Sitzungsteilnehmern festhalten. Das StMI ist in einer im Benehmen mit dem StMJ ergangenen EntschlieÙung vom 14.5.1970 (MABl. S. 266) der Meinung, Tonbandaufnahmen durch Schriftföhrerinnen/Schriftföhrer, die ausschließlich als Hilfsmittel für das Anfertigen der Niederschrift dienen, seien in allen öffentlichen und nichtöffentlichen Sitzungen des Gemeinderats und seiner Ausschüsse zulässig, wenn die Vorsitzende/der Vorsitzende und das Kollegium einverstanden sind (Mehrheitsbeschluss nach Art. 51 Abs. 1 GO) und außerdem sichergestellt ist, dass das Band nach der Genehmigung der Niederschrift vollständig gelöscht und Außenstehenden nicht zugänglich gemacht wird. Eine Bürgerin/ein Bürger hat keinen Rechtsanspruch auf Abhören des Tonbandes zur Kontrolle der Diskussion im Gemeinderat (Kommentar von Widtmann/Grasser/Glaser zu Art. 54 GO RN 2).

Die Praxis der Stadt München steht hierzu nicht in Widerspruch. Auch die Stadt München veröffentlicht nur ihre schriftlichen Protokolle, erstellt aber im Gegensatz zur Stadt Nürnberg - und wohl zu allen anderen bayerischen Großstädten - Wortprotokolle, die bei der Stadt Nürnberg im Rahmen der Haushaltskonsolidierung eingestellt wurden.

Die CDs haben in Nürnberg somit eine rein verwaltungsinterne und vorbereitende Funktion. Derartige Erzeugnisse sind regelmäßig auch vom Anwendungsbereich der Informationsfreiheitsgesetzen ausgeschlossen (§ 6 Abs. 2 Nr. 4 IFG).

Wenn unabhängig von der Frage der Sitzungsprotokolle eine Aufzeichnung der Sitzungen und deren Veröffentlichung im Internet geplant werden, wären die in Ziff. 1.3 strengen datenschutzrechtlichen Voraussetzungen zu beachten, die mit erhöhtem Aufwand verbunden sind.

Technisch wäre die Einstellung von Audiodateien grundsätzlich möglich. Allerdings müssten dafür im Rahmen eines Projektes die Voraussetzungen geschaffen und die entsprechenden Funktionen umgesetzt werden. Für die Aufbereitung und Pflege der Audiodateien zur Veröffentlichung im Internet wäre außerdem die Schaffung von zusätzlicher Personalkapazität erforderlich.

In die Überlegungen einzubeziehen wäre auch, dass sich das Bewusstsein, sich im Internet wiederzufinden, bei den ehrenamtlich tätigen Stadträten und Stadträtinnen gegebenenfalls auf die Unbefangenheit der Beiträge auswirken kann.

Jedes Gemeinderatsmitglied kann sich einer Aufnahme widersetzen mit der Folge, dass sein Redebeitrag nicht aufgenommen werden darf. Der Zuhörerbereich ist von der Aufnahme auszunehmen, da es hier faktisch nicht möglich ist, eine rechtswirksame Einwilligung von einzelnen Zuhörerinnen/Zuhörern einzuholen (Widtmann/Grasser/Glaser, Art 52 RN 10).

Beschluss

entfällt, da Bericht

II. Ref. I/POA

Nürnberg, 15.08.2011

Amt für Organisation, Informationsverarbeitung und Zentrale Dienste

gez. Pfeiffer-Beck (5213)
(Unterschrift liegt elektronisch vor)

In Abdruck an:

Stk
RA
DSB
BgA