



Anlage 10

## Freie und Hansestadt Hamburg Bezirksamt Hamburg-Nord

Bezirksamt Hamburg-Nord, Kümmellstraße 7, 22049 Hamburg

Datenschutzbeauftragte der Bezirke  
Kümmellstraße 7  
D - 22049 Hamburg  
Telefon 040 - 42804 - 2028  
Telefax 040 - 42804 - 2546  
Telefonischer HamburgService 040 - 42828 - 0

24. Mai 2011

### **Datenschutzrechtliche Stellungnahme zur Übertragung der Sitzungen der Bezirksversammlung und ihrer Ausschüsse im Internet**

Datenschutzrechtlich stellt die geplante Live-Stream Übertragung der Sitzungen der Bezirksversammlungen im Internet eine Übermittlung personenbezogener Daten weltweit an eine Vielzahl unbestimmter Personen dar. Problematisch ist daher, ob und gegebenenfalls in welcher Ausgestaltung eine solche Übertragung datenschutzrechtlich zulässig ist.

Nach eingehender Prüfung nehme ich zur Zulässigkeit einer solchen Übertragung und der möglichen Ausgestaltung wie folgt Stellung:

1. Ich empfehle die Einholung einer vorherigen, schriftlichen Einwilligung aller betroffenen Personen vor einer Übertragung.
2. Aus rechtlichen und technischen Gründen sollte sich die Live-Stream Übertragung auf das Rednerpult konzentrieren.
3. Die Geschäftsordnung der Bezirksversammlung Hamburg-Nord vom 10. September 2009 sollte wie folgt geändert werden:

Paragraf 8 (Öffentlichkeit der Sitzungen) wird um folgenden Punkt Nr. 5 ergänzt:

*„Der öffentliche Teil der Sitzungen der Bezirksversammlung wird mit vorheriger, schriftlicher Einwilligung der Mitglieder der Bezirksversammlung im Internet übertragen. Bei Nichterteilung der Einwilligung eines Mitglieds der Bezirksversammlung wird die Übertragung während dessen Redebeitrages unterbrochen. Wird die Öffentlichkeit gem. § 8, Nr. 2 der GO der BV ausgeschlossen, so wird auch die Übertragung unterbrochen.“*

Paragraf 9 (Aktuelle Bürgerfragestunde) wird um folgende Sätze bei Punkt Nr.1 ergänzt:

*„Die aktuelle Bürgerfragestunde wird mit vorheriger Einwilligung der Bürgerinnen und Bürger im Internet übertragen. Wird die Einwilligung nicht erteilt, so wird die Übertragung für diese Frage unterbrochen. Die Einwilligung kann lediglich mit Wirkung für die Zukunft widerrufen werden.“*

Diesen Empfehlungen liegen folgende rechtliche Erwägungen zugrunde:

Die Erhebung personenbezogener Daten und ihre Übermittlung ist nur zulässig, wenn das **Hamburgische Datenschutzgesetz** (HmbDSG) oder eine andere **besondere Rechtsvorschrift über den Datenschutz** sie erlauben oder die durch die Übermittlung betroffenen Personen vorher **schriftlich eingewilligt** haben, vgl. § 5 Abs. 1 HmbDSG.

Eine die Live-Stream Übertragung legitimierende Rechtsvorschrift ist nicht ersichtlich. Sie ergibt sich insbesondere nicht aus dem HmbDSG.

§ 16 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 HmbDSG liegt nicht vor, da die Live-Stream Übertragung zur Erfüllung der Aufgaben der Bezirksversammlung nicht erforderlich ist.

§ 16 Abs. 1 Satz 1 Nr. 4 HmbDSG könnte die Befugnisnorm zur Übermittlung darstellen. Voraussetzung hierfür ist allerdings u.a. das Nicht-Widersprechen zur Live-Stream Übertragung der durch die Übermittlung betroffenen Personen.

Auch eine besondere Rechtsvorschrift über den Datenschutz i.S.d. § 5 HmbDSG liegt nicht vor. § 8 der Geschäftsordnung für die Bezirksversammlung Hamburg-Nord vom 10. September 2009 (GO der BV) stellt keine geeignete Rechtsgrundlage dar.

Aus dieser Norm ergibt sich, dass die Sitzungen der Bezirksversammlung grundsätzlich öffentlich abzuhalten sind. Dadurch soll die Transparenz öffentlicher Verwaltungstätigkeit gewährleistet werden. Öffentlichkeit der Sitzungen bedeutet, dass grundsätzlich jeder Person, sofern es die räumliche Kapazität zulässt, Zugang zum Sitzungssaal zu gewähren ist. Die Mitglieder der Bezirksversammlungen und sonstige Personen, wie zu einem Tagesordnungspunkt berichtende Mitarbeiter der Bezirksämter oder zu personenbezogenen Angelegenheiten vortragende Bürger, müssen daher nach § 8 der GO der BV nur akzeptieren, dass Zuschauer der Sitzung beiwohnen, sich möglicherweise Notizen anfertigen und das später in der Presse über die Sitzung berichtet wird. Einen darüber hinaus gehenden Eingriff in ihr informationelles Selbstbestimmungsrecht durch die Übertragung von Bild und Ton im Internet wird durch § 8 der GO der BV nicht erfasst. Zudem ist zweifelhaft, ob § 8 der GO der BV überhaupt eine besondere Rechtsvorschrift über den Datenschutz i.S.d. § 5 HmbDSG darstellt. Denn eine Rechtsvorschrift ist ein Gesetz im materiellen Sinne, d.h. eine Regelung mit Außenwirkung. Regelungen der Geschäftsordnung stellen verbindliche Innenrechtsnormen dar, wirken jedoch nicht für oder gegen Dritte. Mithin mangelt es ihr an Außenwirkung.

Bei einer Live-Stream Übertragung im Internet ist stets zu beachten, dass damit eine neue Qualität der Publikation erreicht wird. Die Veröffentlichung im Internet erlangt global einen wesentlich größeren Personenkreis als jede auflagenbegrenzte schriftliche Presseveröffentlichung. Zu berücksichtigen ist, dass Bild und Ton von jedermann weltweit aufgerufen, aufgezeichnet und ausgewertet werden können.

Problematisch ist weiter, dass personenbezogene Daten der Betroffenen ohne ihre Einwilligung in Drittländer übermittelt werden können, in denen kein angemessenes Datenschutzniveau gewährleistet ist (vgl. § 17 HmbDSG). Bei einer Live-Stream Übertragung von öffentlichen Sitzungen im Internet werden überdies die Betroffenen mit ihrer Mimik und Gestik sowie ihre Redebeiträge im Wortlaut weltweit veröffentlicht. Dies kann dazu führen, dass einzelne Mitglieder der Bezirksversammlung sich nicht mehr unbefangen und spontan äußern können. Dies gilt auch im Hinblick auf mögliche Einschränkungen der Pressefreiheit.

Bereits 1990 hat das Bundesverwaltungsgericht entschieden, dass die Pressefreiheit nicht dadurch verletzt wird, dass ein Ratsvorsitzender in Ausführung eines entsprechenden Ratsbeschlusses einem Journalisten untersagt, die öffentliche Sitzung des Rates auf Tonband

aufzuzeichnen (vgl. BVerwGE 85, 283). Zur Begründung führt das BVerwG aus, dass das Recht des Ratsmitglieds auf freie Rede durch die Aufzeichnung auf Tonband faktisch empfindlich tangiert werden könne. Die Funktionsfähigkeit eines Rates sei erheblich eingeschränkt; wenn *„jede Nuance der Rede, einschließlich der rhetorischen Fehlleistungen, der sprachlichen Unzulänglichkeiten und der Gemütsbewegungen des Redners dauerhaft und ständig reproduzierbar konserviert“* wird.

Im Kontrast zu Übertragungen der Sitzungen der Bürgerschaft wird bei Kommunal- und Bezirkspolitikern davon ausgegangen, dass eine Einwilligung dieser für eine Live-Stream Übertragung erforderlich sei, während bei Landesparlamentariern nach der Rechtsprechung sowohl die Persönlichkeitsrechte als auch ihre organschaftlichen Rechte gegenüber dem demokratischen Grundsatz der Öffentlichkeit zurücktreten, so dass es einer Einwilligung der Landesparlamentarier zur Übertragung nicht bedarf<sup>1</sup>.

Die Entscheidung des BVerwG hat angesichts der stetigen weltweiten Reproduzierbarkeit und der deutlich höheren Eingriffsintensität von Internetübertragungen via Live-Stream im Vergleich zu reinen Tonbandaufnahmen auch heute nicht an Relevanz und Aktualität verloren. Nach dieser fortbestehenden höchstrichterlichen Rechtsprechung wäre mithin eine Übertragung nur mit Einwilligung der Betroffenen möglich.

Vorsorglich ist auf eine Entwicklung in der neuesten Rechtsprechung hinzuweisen. Das VG Saarlouis hat im Urteil vom 08.06.2010 (Az.: 11 L 502/10) die Frage nach den Persönlichkeitsrechten der Ratsmitglieder relativiert. Das VG bestätigt zwar die „alte“ Rspr. des BVerwG, indem es zugesteht, dass die Sitzungsleitung bei Abwägung aller Interessen die Rundfunkfreiheit eines Anbieters auf Übertragung der Sitzung beschränken darf, wenn durch die Medienpräsenz erhebliche Beeinträchtigungen auf die Meinungsbildung im Sitzungssaal zu befürchten sind. Das VG ist jedoch der Ansicht, dass der Schutz von Persönlichkeitsrechten nicht generell der Rundfunkfreiheit entgegen gehalten werden könne. Auch wenn Persönlichkeitsrechte eines Ratsmitglieds nie völlig entfallen würden (zu denken ist etwa an weiter bestehenden Schutz vor Beleidigungen etc.), werde es jedoch dadurch modifiziert und in seiner Bedeutung weitgehend reduziert, da Ratsmitglieder in diesem Rahmen nicht als Privatperson betroffen seien, sondern als Amts- bzw. Funktionsträger. Das Datenschutzrecht sei damit nicht anzuwenden, da die betroffenen Personen nicht als Bürger, sondern als Teil einer öffentlichen Stelle betroffen wären. Folgt man dieser Ansicht so wären die Mitglieder der Bezirksversammlung und die Mitarbeiter der Bezirksämter in Wahrnehmung ihres Amtes vom Schutzbereich des Hamburgischen Datenschutzgesetzes ausgeschlossen. Mangels Anwendbarkeit des Hamburgischen Datenschutzgesetzes entfielen das Erfordernis der Einholung einer Einwilligung für die Live-Stream Übertragung dieser Personen. Das Hamburgische Datenschutzgesetz mit seinem Einwilligungserfordernis würde jedoch weiter für den einzelnen Bürger als Fragesteller und Zuhörer durchaus zur Anwendung kommen.

Obgleich diese Ansicht die praktische Durchführung eines Live-Streams vereinfachen würde, so kann ihr zum jetzigen Zeitpunkt nicht gefolgt werden. Bei der Entscheidung des VG Saarlouis handelt es sich um eine einzelne, nicht höchstrichterliche Entscheidung die im Kontrast zur langjährigen höchstrichterlichen Rechtsprechung steht. Ob es zur Durchsetzung dieser Ansicht kommt, bleibt abzuwarten. Der Hamburgische Beauftragte für Datenschutz und

---

<sup>1</sup> Es wird bei Kommunal- oder Bezirkspolitikern angenommen, dass die Möglichkeit bestehe, dass sie nach dem Leitbild der ehrenamtlichen Tätigkeit im Umgang mit den Medien weniger vertraut sein könnten, als ihre Kollegen in den Landesparlamenten. Daher sieht das BVerwG auch hier die Gefahr, dass *„in kleineren und ländlichen Gemeinden weniger redegewandte Ratsmitglieder durch das Bewusstsein der Aufzeichnung ihre Spontaneität verlieren, ihre Meinung nicht mehr geradeheraus vertreten und schweigen, wo sie sonst gesprochen hätten“*. Dieser Meinung nach kann etwa die Einwilligung einzelner Betroffener auch nicht durch Mehrheitsbeschlüsse ersetzt werden.

Informationsfreiheit, die mir bekannte Stellungnahme des bayrischen Datenschutzbeauftragten<sup>2</sup> und auch ich verweisen insoweit auf die höchstrichterliche Entscheidung des BVerwG (Urteil v. 03.08.1990, Az.: 7 C 14/90), die meines Erachtens an Relevanz, Plausibilität und Aktualität nicht verloren hat. Ich empfehle daher der abweichenden Linie des VG Saarlouis nicht zu folgen. Die vorherige Einholung einer schriftlichen Einwilligung der betroffenen Personen ist daher meines Erachtens notwendig und sinnvoll.

### 1. Empfehlung der Einholung einer Einwilligung der Betroffenen

Ich komme somit zu der Empfehlung, dass eine Live-Stream Übertragung der Sitzungen der Bezirksversammlung im Internet, nach bisheriger höchstrichterlicher Rechtsprechung aus datenschutzrechtlicher Sicht nur dann möglich ist, wenn vor der Übertragung eine schriftliche Einwilligung der Betroffenen vorliegt (vgl. § 5 Abs. 1 Nr. 2, Abs. 2 HmbDSG).

Nach § 5 Abs. 2 Satz 2 HmbDSG sind Gegenstand, Inhalt und Umfang der erlaubten Verarbeitung, insbesondere die Art der Daten, die Adressaten der Übermittlung, der Verwendungszweck und die Dauer der Aufbewahrung, in der Einwilligungserklärung klar und verständlich zu bezeichnen; die Betroffenen sind unter Darlegung der Rechtsfolgen darauf hinzuweisen, dass sie die Einwilligung verweigern und mit Wirkung für die Zukunft widerrufen können. Zu beachten ist, dass die Einwilligung unwirksam ist, wenn sie durch unangemessene Androhung von Nachteilen, durch fehlende Aufklärung oder in sonstiger, gegen die Gebote von Treu und Glauben verstoßender Weise erlangt wurde (vgl. § 5 Abs. 2 Satz 4 HmbDSG).

### 2. Wer ist vorliegend Betroffener i.S.d. § 5 HmbDSG?

Betroffene Personen sind -wenn sich die Aufnahmen nicht lediglich auf das Rednerpult konzentrieren- neben den Mitgliedern der Bezirksversammlung, die Mitarbeiter der Bezirksämter sowie die Bürger als Fragensteller und Zuschauer, wenn sie auf den im Internet verbreiteten Aufnahmen erkennbar sind oder ein Rückschluss auf ihre Person möglich ist. Die betroffenen Personen sind darauf hinzuweisen, dass bei einer Live-Stream Übertragung im Internet Bild und Ton weltweit von einem unbegrenzten Kreis von Personen aufgerufen, aufgezeichnet und möglicherweise verändert und ausgewertet werden können (sog. Grundsatz der informierten Einwilligung). Bei den Mitarbeitern der Bezirksämter besteht die Möglichkeit bei Nichteinwilligung ggf. einen gewählten Stellvertreter in die Sitzung zu schicken.

### 3. Wie ist die Einwilligung der Betroffenen einzuholen?

Die betroffenen Personen dürfen bei der Frage der Erteilung einer Einwilligung nicht unter einen Entscheidungsdruck gesetzt werden. Sie dürften nicht in der öffentlichen Sitzung im Beisein der Presse und Zuschauer, mit dem Wunsch nach einer Live-Stream Übertragung der Sitzung im Internet überrascht und konfrontiert werden. Von einer freiwilligen Einwilligung könnte dann nicht mehr ausgegangen werden. Den betroffenen Personen ist eine angemessene Überlegungsfrist für ihre Entscheidung einzuräumen. Zu beachten ist, dass die Einwilligung von den betroffenen Personen jederzeit ohne Angabe von Gründen mit Wirkung für die Zukunft widerrufen werden kann (vgl. § 5 Abs. 2 Satz 2 HmbDSG).

Schließlich muss technisch sichergestellt sein, dass bei Nichterteilung der Einwilligung einer betroffenen Person zur Übertragung eines Redebeitrages zum Beispiel eine Übertragungspause/Unterbrechung stattfindet.

Zur Einholung der Einwilligung der Bürger genügt eine bloße Frage in den Zuschauerraum, ob sie einer Filmaufnahme zustimmen, nicht. Es müssten deutliche Hinweise vor dem Sitzungssaal

<sup>2</sup> URL: <http://www.bay-gemeindetag.de/information/zeitung/2003/122003/bz122003f.htm> (24.05.2011)

auf die Liveübertragung angebracht werden. Zudem sollte für Zuhörer, die die öffentliche Sitzung zwar besuchen wollen, aber nicht übertragen werden wollen, ein nicht aufzeichnender Bereich vorgehalten werden.

#### 4. Formulierungsvorschläge für die Geschäftsordnung der Bezirksversammlung Hamburg-Nord

Schließlich schlage ich für den Fall, dass sich die Übertragung auf das Rednerpult konzentrieren soll, folgende Formulierung für den § 8 der GO der BV vor:

*Paragraf 8 (Öffentlichkeit der Sitzungen) wird um folgenden Punkt Nr. 5 ergänzt: „Der öffentliche Teil der Sitzungen der Bezirksversammlung wird mit vorheriger, schriftlicher Einwilligung der Mitglieder der Bezirksversammlung im Internet übertragen. Bei Nichterteilung der Einwilligung eines Mitglieds der Bezirksversammlung wird die Übertragung während dessen Redebeitrages unterbrochen. Wird die Öffentlichkeit gem. § 8, Nr. 2 der GO der BV ausgeschlossen, so wird auch die Übertragung unterbrochen.“*

Bezüglich einer möglichen Übertragung der aktuellen Bürgerfragestunde ist zu beachten, dass diese gar nicht Teil der Sitzung der Bezirksversammlung ist. Nach § 9 der Geschäftsordnung für die Bezirksversammlung Hamburg-Nord vom 10. September 2009 findet die aktuelle Bürgerfragestunde vor Beginn der Sitzung statt. Erst danach eröffnet das vorsitzende Mitglied der Bezirksversammlung die Sitzung, vgl. § 10 Nr. 1 der GO der BV. Eine Übertragung der aktuellen Bürgerfragestunde wäre somit durch die geplante Änderung des § 8 in der vorgeschlagenen Form nicht umfasst.

Für eine Übertragung der Bürgerfragestunde könnte der § 9 wie folgt geändert werden:

*Paragraf 9 (Aktuelle Bürgerfragestunde) wird um folgende Sätze bei Punkt Nr.1 ergänzt: „Die aktuelle Bürgerfragestunde wird mit vorheriger Einwilligung der Bürgerinnen und Bürger im Internet übertragen. Wird die Einwilligung nicht erteilt, so wird die Übertragung für diese Frage unterbrochen. Die Einwilligung kann lediglich mit Wirkung für die Zukunft widerrufen werden.“*

Vorsorglich möchte ich darauf hinweisen, dass der nachträgliche Widerruf der Einwilligung problematisch sein könnte, für den Fall, dass die Bezirksversammlung sich dazu entschließen sollte, die einzelnen Übertragungen der Sitzungen zu speichern und abrufbar auf die Webseite zu stellen. Nach dem Hamburgischen Datenschutzgesetz steht es den Betroffenen frei ihre Einwilligung für die Zukunft zu widerrufen (vgl. § 5 Abs. 2, Satz 2 HmbDSG). Dies würde heißen, dass im Nachhinein der jeweilige Betroffene mit seiner Frage/Redebeitrag aus der Übertragung „rausgeschnitten“ werden müsste. Dies stellt einen nicht zu unterschätzenden Zeit- und Arbeitsaufwand dar.

#### 5. Zur Kenntnisnahme: Vergleichbarkeit zur Übertragung der Sitzungen der Bürgerschaft

Die Live-Stream Übertragung der Sitzungen der Bürgerschaft stellt auf den ersten Blick zu der Übertragung der Sitzungen der Bezirksversammlungen eine naheliegende Parallele dar. Allerdings sind die Regelungen nicht vollständig auf die Bezirksversammlungen übertragbar (vgl. oben). Auch liegt der Sachverhalt etwas anders. Auf Nachfrage bei der Bürgerschaftskanzlei und dem HmbBfDI wurde mir folgendes mitgeteilt:

*„Im Fall der Bürgerschaft werden vom Fernsehsender Hamburg1 für Nachrichtenzwecke Bild- und Tonbandaufnahmen von öffentlichen Sitzungen angefertigt. Dabei wird eine auf einem Stativ fest installierte Kamera genutzt, die auf das Rednerpult fokussiert ist und in der Regel nur die Rednerin oder den Redner zeigt. Bei Abstimmungen und Sitzungsunterbrechungen geht sie in die Totale und zeigt den Plenarsaal. Ziel der Aufnahmen ist es, den Bürgern die Möglichkeit*

zu geben, sich über das politische Geschehen der Stadt zu informieren. Rechtsgrundlagen sind nach Ansicht der Bürgerschaftskanzlei das Hamburgische Pressegesetz unter Berücksichtigung von Art. 5 GG und 21 HV. Zudem wird das Signal der Kamera von Hamburg1 der Bürgerschaftskanzlei zur Verfügung gestellt, damit auch über den Internetauftritt der Bürgerschaft die Öffentlichkeit erreicht werden kann (Live-Streaming)". Dies auch nur für die Zeit der laufenden Sitzungen. Die Übertragungen werden nicht im Nachhinein weiter auf der Webseite zur Verfügung gestellt.

Zur wichtigen Frage der Rechtsgrundlage für die Übertragung hat [REDACTED] Mitarbeiter des HmbBfDI, anlässlich einer Nachfrage aus der Bürgerschaftskanzlei u.a. folgendes ausgeführt:

*„Das Übertragen des Livestreams fällt in den Bereich der Öffentlichkeitsarbeit des Parlaments. Das Recht und sogar eine begrenzte Pflicht des Parlaments zur Informations- und Öffentlichkeitsarbeit ist den Verfassungen in Bund und Ländern immanent (BVerfGE 44, 125).“*  
*Die ungeschnittene Live-Übertragung öffentlicher Sitzungen – mit Fokus auf die jeweilige Rednerin oder den Redner – ist eine offensichtlich unparteiliche Art der Öffentlichkeitsarbeit. Sie trägt dem in Art. 21 HV zu Grunde gelegten Gedanken der Sitzungsöffentlichkeit Rechnung. Der Livestream der Bürgerschaft erscheint insofern als adäquate Erweiterung der Sitzungsöffentlichkeit durch Einsatz zeitgemäßer Kommunikationsformen. Dieses Ziel fördert auch die Bürgerschaft durch das Einstellen des Signals von Hamburg1 auf ihre Webseite. Auch stehen die Persönlichkeitsrechte der betroffenen Redner und Rednerinnen der Übertragung nach der Rechtsprechung nicht entgegen. Bei Landesparlamentariern treten - anders als bei Kommunalparlamentariern - sowohl die Persönlichkeitsrechte als auch die organschaftlichen Rechte (gerichtet auf die Funktion des Parlaments) in Bezug auf ihren Vortrag und ihr Verhalten im Plenum gegenüber dem demokratischen Grundsatz der Öffentlichkeit zurück, so dass es einer Einwilligung nicht bedarf. Nichtparlamentarier sollten nach den von der Bürgerschaft getroffenen Vorkehrungen für die Übertragung nicht betroffen sein“.*

Aus: 24. Datenschutzfähigkeitsbericht  
2012/2013; Hamburg

~~Dies ist besonders beachtlich bei einer Veröffentlichung im Internet, da darüber eine nicht überschaubare Anzahl von Adressaten mit erreicht wird.~~

Zu einem anderen Ergebnis führt auch nicht § 13 Abs. 2 Nr. 8 HmbDSG, der eine Verarbeitung für andere Zwecke zulässt, wenn sie der Beantwortung von Eingaben sowie von Kleinen und Großen Anfragen dient. Die Vorschrift ist von der Bürgerschaft für eigene Zwecke eingeführt worden und dient zunächst nur der Auswertung vorhandener Daten und Übermittlung der – auch personenbeziehbaren – Ergebnisse vom Senat an die Bürgerschaftsverwaltung. Die weitere Verarbeitung erfolgt nach dortigen bereichsspezifischen Vorschriften und in dortiger Verantwortung. Zur Stärkung des echten parlamentarischen Kontrollrechts der Bürgerschaft regeln § 7 der Datenschutzordnung der Bürgerschaft und § 13 Abs. 2 Nr. 8 HmbDSG abweichend von § 24 BezVG, dass Verarbeitung und Veröffentlichung erst dann zu unterbleiben haben, wenn überwiegende schutzwürdige Interessen der Betroffenen entgegenstehen.

Wir haben daher gebeten, die Bezirksversammlungsmitglieder dahingehend zu sensibilisieren, die berechtigten Interessen der Betroffenen zu berücksichtigen und schon bei der Formulierung der Anfragen auf unnötige Detaillierungen zu verzichten, und die Bezirksverwaltung, stärker auf mögliche Reidentifizierungsmöglichkeiten zu achten. Dabei haben wir nochmals darauf hingewiesen, dass die der Bürgerschaft zustehenden weitergehenden Frage- und Veröffentlichungsrechte auf die Bezirksversammlung ~~und ihre Ausschüsse nicht anwendbar sind.~~

## 16.2 Online-Übertragungen aus Sitzungen der Bezirksversammlungen

*Soll die Öffentlichkeit von Sitzungen der Bezirksversammlungen und ihrer Ausschüsse durch Online-Übertragungen unterstützt werden, bedarf es hierfür entsprechender Ermächtigungen im Bezirksverwaltungsgesetz. Bis dahin ist die wirksame Einwilligung aller Betroffenen erforderlich. Die Einrichtung des Verfahrens ist einer Vorabkontrolle zu unterziehen. Sie kann nicht dadurch umgangen werden, dass die einzelnen Abgeordneten ihre Beiträge zur Veröffentlichung bestimmen.*

Bereits seit längerem werden Bedarfe nach moderneren Kommunikationsformen von den Gemeindeverwaltungen kommuniziert und von den Datenschutzbeauftragten bundesweit begleitet. Dies gilt besonders für die Übertragungen von Gemeinderats-sitzungen im Internet. Dabei kann es sich um sog. Live-Streams handeln, bei denen Sitzungen in Echtzeit übertragen werden, oder aber um gespeicherte Aufnahmen, die der Allgemeinheit jederzeit zum Abruf zur Verfügung stehen.

Uns hatte schon 2011 eine Anfrage der behördlichen Datenschutzbeauftragten der Be-

zirksämter erreicht, unter welchen Voraussetzungen eine entsprechende Übertragung von Sitzungen der Bezirksversammlungen durch die Bezirksverwaltung möglich sei.

Die Rechtsprechung zur Rundfunk- und Pressefreiheit im Verhältnis zu Persönlichkeitsrechten der Betroffenen ist umfänglich und hat u.a. ergeben:

Der Unbefangtheit des gesprochenen Wortes kommt für den politischen Meinungsbildungsprozess eine hohe Bedeutung zu (Bundesverwaltungsgericht, Urteil vom 03.08.1990, BVerwGE 85, 283; NJW 1991, 118). Es ist anerkannt, dass Ton- und erst recht Bildaufzeichnungen des gesprochenen Wortes die Betroffenen in ihren Persönlichkeitsrechten berühren (Bundesverfassungsgericht (BVerfG), Beschluss vom 14.07.1994, [http://connect.juris.de/jportal/portal/t/gec/page/jurisw.psm1?pid=Dokumentanzeige&showdoccase=1&js\\_peid=Trefferliste&documentnumber=1&numberofresults=2&fromdoctodoc=yes&doc.id=KVRE253519401&doc.part=L&doc.price=0.0&doc.hl=1#focuspoint](http://connect.juris.de/jportal/portal/t/gec/page/jurisw.psm1?pid=Dokumentanzeige&showdoccase=1&js_peid=Trefferliste&documentnumber=1&numberofresults=2&fromdoctodoc=yes&doc.id=KVRE253519401&doc.part=L&doc.price=0.0&doc.hl=1#focuspoint), Urteil vom 24.01.2001, RN 80 ff, [http://www.bundesverfassungsgericht.de/entscheidungen/rs20010124\\_1bvr262395.html](http://www.bundesverfassungsgericht.de/entscheidungen/rs20010124_1bvr262395.html)).

Dies gilt nach der Rechtsprechung auch für Mitglieder von Gemeinderäten und ist unter Wahrung des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes mit der Rundfunk- und Pressefreiheit abzuwägen (zuletzt Oberverwaltungsgericht des Saarlandes, Beschluss vom 30.08.2010, unter Verweis auf das o.a. Urteil des BVerfG, [http://connect.juris.de/jportal/portal/t/32gd/page/jurisw.psm1?pid=Dokumentanzeige&showdoccase=1&js\\_peid=Trefferliste&documentnumber=1&numberofresults=2&fromdoctodoc=yes&doc.id=MWRE100002498&doc.part=L&doc.price=0.0&doc.hl=1#focuspoint](http://connect.juris.de/jportal/portal/t/32gd/page/jurisw.psm1?pid=Dokumentanzeige&showdoccase=1&js_peid=Trefferliste&documentnumber=1&numberofresults=2&fromdoctodoc=yes&doc.id=MWRE100002498&doc.part=L&doc.price=0.0&doc.hl=1#focuspoint)). Betroffen sind darüber hinaus auch Mitarbeiter und Besucher.

Entscheidungen über die Anforderungen eines eigenen Online-Angebots der Verwaltung liegen bisher nicht vor.

Die Bezirksversammlung ist nach § 3 des Bezirksverwaltungsgesetzes (BezVG) Teil des Bezirksamtes und damit Teil der Exekutive. Sie kann damit den Grundsatz der Öffentlichkeit nicht in demselben Umfang für sich reklamieren wie Bundes- und Landesparlamente (Jarass/Pieroth, Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland, Artikel 20 RN 13), sondern unterliegt als Verwaltungsausschuss bei der Wahrnehmung ihrer Aufgaben den datenschutzrechtlichen Bestimmungen des Bezirksverwaltungsgesetzes (BezVG) und ergänzend denen des Hamburgischen Datenschutzgesetzes (HmbDSG). Die Übertragung ins Internet stellt rechtlich eine Übermittlung an Stellen außerhalb des öffentlichen Bereiches dar. Da das BezVG bisher keine hinreichenden Regelungen trifft, sind die Möglichkeiten und Grenzen des HmbDSG zu beachten.

Die Übertragung von Sitzungen der Bezirksversammlungen als verwaltungseigenes Angebot kommt daher zur Zeit nur mit vorheriger informierter schriftlicher Einwilligung der Betroffenen in Betracht. Die Teilnahme zumindest von Besuchern muss auch möglich sein, wenn sie in eine Übertragung nicht einwilligen. Dies kann durch Beschrän-

kung der Kameraführung auf das Rednerpult geschehen oder durch Ausweisen von Plätzen außerhalb des Aufnahmewinkels. Soweit Aufnahmen längerfristig abrufbar sein sollen, ist auch zu gewährleisten, dass ein Widerruf der Einwilligung datenschutzgerecht umgesetzt werden kann.

Eine Anfrage der Bezirksversammlung Altona aus dem Jahre 2012 haben wir entsprechend beantwortet und ergänzend auf die erforderliche Vorabkontrolle nach § 8 HmbDSG hingewiesen. Die Bezirksversammlung berief sich anschließend auf § 2 Abs. 6 HmbDSG und machte geltend, dass das Gesetz keine Anwendung finde, da die Redeaufzeichnungen von den Betroffenen zur Veröffentlichung bestimmt worden seien.

Diese extensive Auslegung würde bedeuten, dass die gegenwärtige Bestimmung den Betroffenen jede Möglichkeit nimmt, auch für künftige Zeiten und Zusammenhänge Einfluss auf die Datenverarbeitung zu nehmen. Darüber hinaus wären auch technisch-organisatorische Maßnahmen zur Datensicherung nicht zu treffen, und den Betroffenen stünde die Anrufung des Hamburgischen Beauftragten für Datenschutz und Informationsfreiheit nicht zur Verfügung.

Wir konnten diese Auffassung nicht teilen:

Zum einen sind auch Mitarbeiter und Besucher betroffen, letztere zumindest, wenn sie sich an öffentlichen Fragestunden beteiligen. Über ihre Rechte können die Mitglieder der Bezirksversammlung nicht wirksam verfügen.

Maßgeblich ist jedoch, dass die aus dem Jahre 1990 stammende Regelung gegen die Anforderungen der EG-Datenschutzrichtlinie aus 1995 verstößt, die mit der Novellierung 2001 umzusetzen war:

Für den hier betroffenen Fall bestimmt die Richtlinie, dass nur die ausschließlich für private oder familiäre Tätigkeiten bestimmte Datenverarbeitung nicht unter ihren Anwendungsbereich fällt. Diese Grenze ist mit der Ausübung eines öffentlichen Ehrenamtes und den Intentionen der Abgeordneten, mehr Bevölkerungsnähe zu erreichen und den Bekanntheitsgrad bei der vorgeschriebenen Direktwahl zu erhöhen, ersichtlich überschritten. Eine richtlinienkonforme Auslegung führt daher zur Anwendung des HmbDSG.

Eine Umfrage in den Ländern, die eine ähnliche Regelung noch enthalten, hat ergeben, dass die Vorschrift dort auch nicht mehr angewendet wird; in Hessen wurde vielmehr parallel eine ausdrückliche Regelung zur Übertragung von Gemeinderatssitzungen im Internet geschaffen.

Aber auch die ursprüngliche Gesetzesbegründung stützt die weite Auslegung durch die Bezirksversammlung nicht:

Danach soll die Verarbeitung nur insoweit erleichtert werden, als Daten bereits allgemein zugänglich sind und privilegiert damit letztlich nur die Erhebung durch Behörden. Sobald Daten in Verwaltungsvorgänge Eingang gefunden haben, gilt für sie das Hamburgische Datenschutzgesetz. Als Anwendungsbereiche werden Zeitungen, Adress- und Telefonbücher benannt, und als vergleichbar werden veröffentlichte Interviews angesehen. Diese werden jedoch typischerweise vor ihrer Veröffentlichung von den Betroffenen freigegeben.

Darüber hinaus stellt Live-Streaming eine unmittelbare, nicht korrigierbare Herausgabe von Informationen dar und verfügt über eine besondere Qualität, die über sonstige Veröffentlichungen hinausgeht und irreversibel ist. Der Abschirmung vor möglichen Beeinträchtigungen des Persönlichkeitsrechts, insbesondere durch technisch-organisatorische Maßnahmen, dient das HmbDSG mit der geforderten Einwilligungslösung.

Im Ergebnis befürworten wir eine bereichsspezifische Regelung im BezVG. Bis zu ihrem Erlass kann eine Übertragung der Sitzungen der Bezirksversammlungen aufgrund einer Einwilligungslösung erfolgen. Dies würde zum Beispiel bedeuten, dass bei fehlender Einwilligung technisch eine jederzeitige Aussetzung der Übertragung bzw. Aufnahme möglich ist und dass Aufzeichnungen im Falle eines Widerrufs der Einwilligung umgehend gelöscht werden.

### 16.3 Videoüberwachung in öffentlichen Toiletten

*Die Videoüberwachung öffentlicher Toiletten ist kein geeignetes Mittel, die Sicherheit des dort eingesetzten Reinigungspersonals zu erhöhen. Die Ausnahme von Toilettenbereichen berührt die Intimsphäre der Betroffenen und ist daher unzulässig.*

Im Sommer 2013 haben wir durch eine Eingabe erfahren, dass in einer öffentlichen Toilette, die vom Bezirksamt Mitte betrieben wurde, Videoüberwachung stattfindet.

Die Videoüberwachung dort und in fünf anderen Toilettenanlagen wurde damit begründet, dass das vor Ort beschäftigte Personal einer beauftragten Firma in der Vergangenheit tätlichen Angriffen ausgesetzt gewesen sein sollte, was in einem Fall sogar zur Schließung der Toilettenanlage geführt habe. Alle Kameras seien auf die Drehkreuze im Eingangsbereich gerichtet, zeichnen nicht auf und seien nicht mit einer Alarmanlage verbunden. Die Übertragung erfolge in den Mitarbeiteraum. Handele es sich um Kinder, die das Drehkreuz übersteigen oder ähnlich harmlose Vorfälle, könne das Personal einschreiten; in gefährlicheren Situationen mit gewaltbereitem Klientel oder bei zu erwartenden Beleidigungen könne das Personal zu seinem Schutz im Aufenthaltsraum verbleiben.

## 8. Bezirke

### 8.1 Online-Übertragungen aus Sitzungen der Bezirksversammlungen

*Öffentliche Fragestunden im Rahmen bezirklicher Gremienarbeit dienen der demokratischen Kontrolle der Abgeordneten durch ihre Wähler und der Transparenz der politischen Entscheidungen in Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft. Gleichwohl muss das informationelle Selbstbestimmungsrecht der an Sitzungen teilnehmenden Bürgerinnen und Bürger unabhängig davon beachtet werden, ob sie der Sitzung nur beiwohnen oder sich aktiv im Rahmen der Fragestunde beteiligen wollen.*

Immer wieder wird der Vorschlag unterbreitet und zum Teil auch umgesetzt, Sitzungen von Bezirksversammlungen und ihren Ausschüssen per Livestream zu übertragen und hierdurch bzw. auch durch eine anschließende Verfügbarkeit im Internet einer Öffentlichkeit zugänglich zu machen, die über den Rahmen der jeweiligen konkreten Veranstaltung hinausgeht. Bereits im letzten Tätigkeitsbericht hatten wir hierzu ausführlich berichtet (vgl. 24. TB, III 16.2).

Seinerzeit stand die bzw. der einzelne Abgeordnete im Fokus; nunmehr geht es um die Frage, inwieweit die an der Sitzung teilnehmenden Bürgerinnen und Bürger in ihren Rechten auf informationelle Selbstbestimmung beeinträchtigt sind. Insbesondere bei einer öffentlichen Fragestunde als einem demokratischen Kontrollinstrument kann es zu Kollisionen mit dem Datenschutz kommen:

Während seinerzeit die Bezirksverwaltung selbst das Livestreaming anstrebte, wurde uns nun mitgeteilt, dass im Bezirksamt Altona Sitzungen der Bezirksversammlung und ihrer Ausschüsse durch einen Online-Dienst ins Internet eingestellt würden. Dieser wird durch den Vorsitzenden der Bezirksversammlung bzw. des Ausschusses auf der Grundlage der geltenden Geschäftsordnung zugelassen. Hiermit verbunden war die Übertragung auch der öffentlichen Fragestunden und Anhörungen ins Internet.

Der uns dargestellte Ablauf der öffentlichen Fragestunde sah dabei vor, dass diejenigen Bürgerinnen und Bürger, die von ihrem Fragerecht Gebrauch machen wollen, vom Vorsitzenden aufgefordert werden, zunächst ihren Namen und den Bezug zum jeweiligen Thema, teilweise auch die berufliche Tätigkeit, deutlich zu benennen. Insofern stellt sich neben der Besorgnis, dass eine Aufzeichnung der Sitzung auf viele Menschen eher abschreckende Wirkung entfaltet und so der Realisierung ihrer demokratischen Kontrollrechte entgegenstehen kann, datenschutzrechtlich die Frage, inwieweit diese Informationsbeschaffung durch die Bezirksversammlung und die durch sie geforderte Informationspreisgabe überhaupt erforderlich bzw. durch Gesetz oder

aufgrund von Gesetzen gerechtfertigt sein kann.

Immerhin haben Bürgerinnen und Bürger grundsätzlich das Recht, sich im öffentlichen Raum unbeobachtet bewegen zu können. Hier sehen wir bei derzeitiger Gesetzeslage keine Grundlage dafür, dass Bürgerinnen und Bürger nur unter einer über den Rahmen der jeweiligen konkreten Veranstaltung hinausgehenden öffentlichen Preisgabe ihrer Identität ihre demokratischen Rechte wahrnehmen dürfen. Eine allgemeine Regelung in der Geschäftsordnung kann daher nicht zu einer verfassungskonformen Einschränkung des Grundrechtes auf informationelle Selbstbestimmung führen, so dass eine solche Praxis rechtswidrig ist.

Wir stehen einer Online-Übertragung aus Sitzungen der Bezirksversammlung und ihrer Ausschüsse nicht per se ablehnend gegenüber; sie kann die Transparenz staatlichen Handelns deutlich fördern. Dennoch darf dies nicht über die Grundrechte der Betroffenen gestellt werden. Wir haben daher die betreffende Bezirksversammlung aufgefordert, von der Aufforderung zur Preisgabe personenbezogener Daten abzusehen und z.B. die Kameraführung auf das Rednerpult zu beschränken.

Wie bereits in anderen Ländern erfolgt und in unserem letzten Tätigkeitsbericht dargestellt, halten wir eine bereichsspezifische gesetzliche Regelung im Bezirksverwaltungsgesetz für dringend geboten, die die Aufzeichnung ganzer Sitzungen der Bezirksversammlungen und ihrer Ausschüsse sowie deren Übertragung ins Internet ausdrücklich regelt. Solange gesetzliche Grundlagen noch nicht geschaffen sind, kommt die Erhebung und vor allem die Übertragung personenbezogener Daten der teilnehmenden Bürgerinnen und Bürger nach wie vor ausschließlich auf der Grundlage deren informierter Einwilligung in Betracht. Hierfür reicht allerdings der bloße Hinweis durch den Vorsitzenden als Grundlage einer konkludenten Einwilligung angesichts der mit der weltweiten Übertragung verbundenen Eingriffstiefe nicht aus. Eine ausdrückliche Zustimmung wäre erforderlich.

Wir gehen davon aus, dass die Bezirksversammlungen den rechtlichen Vorgaben des Datenschutzes künftig entsprechen werden. Gern bieten wir hierzu unsere Hilfe an.