



## Der Bayerische Landesbeauftragte für den Datenschutz

Bayer. Datenschutzbeauftragter • PF 22 12 19 • 80502 München



**Vollzug des Bayerischen Datenschutzgesetzes (BayDSG);  
hier: Internetveröffentlichung von Sitzungsvorlagen sowie des Haushaltsentwurfs**

Anlagen: (1) Gaß, Geschäftsordnung für den Gemeinderat – Überarbeitung des  
Musters des Bayerischen Gemeindetags in: KommP BY 2014, S. 82 ff.

(2) Petri/Haag: Gemeinderatssitzungen zwischen Schutz des Persönlichkeitsrechts und öffentlichem Interesse am Informationszugang in:  
BayVBl. 2014, S. 161 ff.

Sehr 

für Ihr Schreiben vom 31. März 2014, welches mich am 03. April 2014 erreicht hat, danke ich Ihnen. Gerne bin ich insoweit bereit, Ihnen in datenschutzrechtlicher Hinsicht folgende Hinweise zu geben:

1. Zunächst muss ich Sie darauf hinweisen, dass mich der bayerische Gesetzgeber in Art. 30 Abs. 1 BayDSG allein mit der Kontrolle der Einhaltung datenschutzrechtlicher Vorschriften bei den bayerischen öffentlichen Stellen beauftragt hat. Darüber hinausgehende - primär kommunalrechtliche – Bewertungen wie etwa zum konkreten Umfang der Verschwiegenheitspflicht von Bezirksräten gemäß Art. 14 Abs. 2 Bezirksordnung für den Freistaat Bayern beispielsweise im Hinblick auf den Haushaltsentwurf des Bezirks zählen nicht

hierzu. Von daher kann ich mich zu den von Ihnen gestellten Fragen von vornherein nur in datenschutzrechtlicher Hinsicht äußern.

2. Zwar begrüße ich auch aus datenschutzrechtlicher Sicht grundsätzlich das Anliegen, die Transparenz der Datenverarbeitung durch die öffentlichen Stellen zu fördern. Meines Erachtens besteht insoweit eine enge inhaltliche Wechselbeziehung zwischen dem Recht auf Informationszugang auf der einen Seite und dem Datenschutz auf der anderen Seite. Beide Rechtsmaterien müssen jedoch auch voneinander abgegrenzt werden, wobei der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit ein wesentlicher Gesichtspunkt hierbei ist. Insbesondere ist bei der Veröffentlichung von Unterlagen strikt darauf zu achten, dass nicht in unzulässiger Weise personenbezogene Daten offenbart werden. Insoweit darf ich Sie zu Ihrer näheren Information auch auf meinen Beitrag *„Datenschutz und Informationsfreiheit“*, in Nr. 1.3 meines 24. Tätigkeitsberichts aus dem Jahr 2010, welchen Sie von meiner Homepage <https://www.datenschutz-bayern.de> unter der Rubrik Tätigkeitsberichte abrufen können, sowie auf die Seiten 161 ff. des diesem Schreiben als Anlage (2) beigefügten Aufsatzes hinweisen.
3. Gerne bin ich bereit, Ihnen zu bestätigen, dass ich an meiner Ihnen bekannten datenschutzrechtlichen Einschätzung hinsichtlich der Internetveröffentlichung von Sitzungsvorlagen – wozu grundsätzlich auch ein Haushaltsplanentwurf zählt – festhalte und sich diese Einschätzung nicht nur auf die Städte und Gemeinden, sondern auch auf die Bezirke erstreckt. Im Einzelnen:
  - a. Die Sitzungsvorlagen – auch die für öffentliche Sitzungen – sind interne Ausarbeitungen der Verwaltung für das jeweilige kommunale Beschlussgremium und daher nicht zur Veröffentlichung oder zur Herausgabe an die Presse bestimmt. Enthalten Sitzungsunterlagen personenbezogene Daten, dann ist in Bayern aus datenschutzrechtlicher Sicht deren Bekanntgabe an Dritte mangels bereichsspezifischer Regelung nur unter den Voraussetzungen des Art. 19 Abs. 1 BayDSG zulässig. Auf Art. 19 Abs. 1 Nr. 1 BayDSG kann die Bekanntgabe jedoch schon deswegen nicht gestützt werden, da Sitzungsvorlagen eben interne Ausarbeitungen darstellen, deren Veröffentlichung zur Information der

Gremienmitglieder nicht erforderlich ist. Aber auch die Voraussetzungen des Art. 19 Abs. 1 Nr. 2 BayDSG liegen in aller Regel nicht vor. Zum einen besteht typischerweise kein berechtigtes Interesse der Öffentlichkeit an der Kenntnis interner Sitzungsunterlagen mit personenbezogenen Inhalten. Zum anderen müssen die Bürger grundsätzlich darauf vertrauen können, dass mit ihrer Angelegenheit nur die zuständigen Stellen befasst werden und der Vorgang im internen Verhältnis Bürger – Verwaltung - Entscheidungsgremium verbleibt. Aus datenschutzrechtlicher Sicht ist insbesondere eine Veröffentlichung von Sitzungsvorlagen im Internet daher nur dann zulässig, wenn diese durch Kürzen, Schwärzen etc. so abgeändert werden, dass sie nur noch Informationen enthalten, die ohne Bedenken der Öffentlichkeit zugänglich gemacht werden dürfen. Jedoch ist auch von einer Internetveröffentlichung derart "bereinigter" Sitzungsvorlagen aus datenschutzrechtlicher Sicht generell abzuraten. Im Übrigen sollen die Sitzungsvorlagen den Gremienmitgliedern als Vorbereitung für deren autonome Willensbildung dienen. Mit dieser Zielsetzung erscheint es jedoch schwer vereinbar, die Unterlagen schon vorab zu veröffentlichen, da dadurch die Gefahr einer Beeinflussung der Gremienmitglieder von außen hervorgerufen wird. Zu diesem gesamten Themenkomplex darf ich Sie zu Ihrer näheren Information auch die Seiten 84 f des diesem Schreiben als Anlage (1) sowie die Seite 163 des diesem Schreiben als Anlage (2) beigefügten Aufsatzes hinweisen.

- b. Daneben mache ich aber auch ausdrücklich darauf aufmerksam, dass die Bezirke in datenschutzrechtlicher Hinsicht nicht nur für das amtsbezogene Handeln ihrer Bediensteten, sondern grundsätzlich auch für das mandatsbezogene Handeln ihrer Bezirksräte einstehen müssen, soweit sie dieses veranlassen oder zumindest wissentlich dulden. Jedenfalls das Vorliegen der Voraussetzungen der letztgenannten Zu rechnungsvariante erscheint mir im Hinblick auf den von Ihnen geschilderten Fall derzeit nicht von vorneherein ausgeschlossen.

Ich hoffe, dass ich Ihnen mit meinen Hinweisen weiter helfen konnte.



tig sei, in welcher Form die Ladung zurechenbar zugegangen ist. Zwar wäre der Nachweis des Zugangs über Veränderungs- und Abrufprotokolle grundsätzlich messbar, dies allerdings nur unter erheblichem technischem Aufwand. Wegen der gravierenden Folgen eines Ladungsmangels und aufgrund der Unsicherheiten mit Blick auf die Rechtsprechung des BayVGH<sup>10</sup> wurde daher im Geschäftsordnungsmuster auf diese Variante verzichtet.<sup>11</sup> Dies hindert allerdings nicht, die Tagesordnung zusätzlich ins Ratsinformationssystem einzustellen. Der (große) Anwendungsbereich der Ratsinformationssysteme umfasst daher (derzeit) insbesondere das »Management« der Sitzungsunterlagen und Niederschriften.

### Zugang der elektronischen Ladung

Für den Zugang einer elektronischen Ladung gelten die Regelung des § 130 BGB analog und die hierzu ergangene Rechtsprechung.<sup>12</sup> § 25 (Alternativen 1 und 2) Abs. 2 Satz 1 hat insoweit lediglich klarstellenden Charakter. »Üblicherweise mit der Kenntnisnahme zu rechnen« ist, wenn das Gemeinderatsmitglied von der E-Mail unter gewöhnlichen Umständen Kenntnis nehmen konnte. Bei Eingang der Ladung und Tagesordnung um 21 Uhr dürfte dies am selben Tag nicht mehr der Fall sein, sodass der Zugang am nächsten Tag erfolgt. Der Zugang am gleichen Tag dürfte aber – unter Berücksichtigung des Umstands, dass das ehrenamtliche und gegebenenfalls berufstätige Gemeinderatsmitglied tagsüber möglicherweise sein privates elektronisches Postfach nicht einsehen kann – bei Versand bzw. Eingang um 18 Uhr vorliegen. Die Rechtsprechung geht dabei davon aus, dass der Empfänger jeden Tag den Eingang seines elektronischen Postfachs prüft. Hier gilt nichts anderes als beim »normalen« Briefkasten. Ein entsprechender Hinweis wurde in das Muster »Zugangseröffnung für die elektronische Kommunikation« aufgenommen.

Für den Nachweis des Zugangs einer De-Mail lässt § 25 (Alternativen 1 und 2) Abs. 2 Satz 2 in Abweichung von Art. 6 Abs. 3 VwZVG eine Empfangsbestätigung genügen, mit der der Eingang der Nachricht im De-Mail-Postfach des Empfängers bestätigt wird. Es ist also nicht erforderlich, dass sich das einzelne Gemeinderatsmitglied tatsächlich an seinem De-Mail-Konto angemeldet und die

Ladung nebst Tagesordnung zur Kenntnis genommen hat. Die Tagesordnung ist bereits unabhängig davon in den Machtbereich des Empfängers gelangt.

### Elektronische Bereitstellung der Sitzungsunterlagen

Die Geschäftsordnungsmuster enthalten wie bisher die Empfehlung, der Tagesordnung weitere Unterlagen, insbesondere Beschlussvorlagen, beizufügen, um einerseits dem Informationsbedürfnis der Gemeinderatsmitglieder Rechnung zu tragen und andererseits einen effektiven Sitzungsverlauf zu gewährleisten. Neu ist, dass die weiteren Unterlagen nach § 25 (Alternativen 1 und 2) Abs. 3 auch ausschließlich elektronisch zur Verfügung gestellt werden können.

Hier liegt der große Anwendungsbereich der sogenannten Ratsinformationssysteme. Vereinfacht gesagt handelt es sich dabei um ein Portal, auf dem die Dokumente mit bestimmten Zugriffsrechten (zum Beispiel Veränderbarkeit, Speicherbarkeit, Ausdruck) abgelegt und auf das ein bestimmter Personenkreis aus der Gemeindeverwaltung und die Gemeinderatsmitglieder mit einem individuellen Passwort zugreifen können. Ein unbefugter Zugriff durch Dritte ist damit ausgeschlossen. Die Ausgestaltung und die Funktionen solcher Systeme im Hinblick auf den Sitzungsdienst und die digitale Gremienarbeit sind vielschichtig. Es ist anzuraten, sich von verschiedenen Anbietern deren System vorführen zu lassen und an die Bedürfnisse der Gemeindeverwaltung und der Gemeinderatsmitglieder angepasste Angebote einzuholen. Dabei sollte insbesondere auch der Aspekt der Datensicherheit thematisiert werden, an die je nach Ausgestaltung des Systems und Ausstattung der Gemeinderatsmitglieder ganz unterschiedliche Anforderungen gestellt werden müssen. Eine Hilfestellung bietet hier unter Umständen auch das vom Bayerischen Gemeinderat fortentwickelte Muster »Datenschutzbelehrung Ratsinformationssystem«, das die wesentlichen datenschutzrechtlichen relevanten Themen anreißt. Das Muster geht auf eine in der Großen Kreisstadt Donauwörth zur Anwendung kommende Belehrung zurück, hat sich in der Praxis bewährt und ist zur Verwendung zu empfehlen, vor allem auch im Hinblick auf die besonderen Anforderungen, die mit der Technisierung an die Verschwiegenheitspflicht

gestellt werden (vgl. § 4 Abs. 1). Daneben sollte berücksichtigt werden, dass ein Ratsinformationssystem auch dazu dient, den Sitzungsdienst der Gemeindeverwaltung effektiver zu gestalten. Dieses Ziel wird man nur erreichen können, wenn die zuständigen Mitarbeiter motiviert sind, sich mit der Technik auseinanderzusetzen und die Gelegenheit haben, sich zum Beispiel im Rahmen von Schulungen damit vertraut zu machen. Der Nutzen eines solchen Systems dürfte umso größer sein, je mehr seiner Funktionen in der praktischen Arbeit auch tatsächlich angewandt werden.

Auch Sitzungsunterlagen zu nichtöffentlichen Tagesordnungspunkten können im Ratsinformationssystem zum Abruf bereitgestellt werden. Unbefugte Zugriffe hierauf dürften durch den technischen Schutz des Portals und den passwortgeschützten Zugang ausgeschlossen sein. Nach den Ausführungen des Bayerischen Landesbeauftragten für den Datenschutz ist das Einstellen nur solcher Unterlagen zu unterlassen, die wegen ihrer Vertraulichkeit (je nach Einzelfall Personalangelegenheiten, Entscheidungen über Erlass oder Stundung) – wenn überhaupt – lediglich als Tischvorlage für die Dauer der Sitzung zur Verfügung gestellt werden sollten.<sup>13</sup>

Für die Gemeinden, die wegen der damit verbundenen Kosten (noch) kein Ratsinformationssystem anschaffen, aber dennoch die Gremienarbeit digitalisieren wollen, sieht § 25 einen alternativen Formulierungsvorschlag (Alternative 2) vor, nach dem die Sitzungsunterlagen den Gemeinderatsmitgliedern nicht in einem Ratsinformationssystem zum Abruf bereitgestellt werden, sondern ihre elektronische Übermittlung unmittelbar an die Gemeinderatsmitglieder per E-Mail, De-Mail oder in verschlüsselter Form erfolgt. Dabei sind grundsätzlich die gleichen Anforderungen an die Belange des Datenschutzes und der Datensicherheit zu stellen wie beim elektronischen Versand der Tagesordnung, d.h. die Sitzungsunterlagen sind als nicht veränderbare Dokumente zu versenden. Ein Unterschied zur Tagesordnung besteht allerdings im Hinblick auf die Schutzbedürftigkeit der enthaltenen Daten und damit die zu wählende Versandart: Während die Tagesordnung zu öffentlichen Sitzungen mangels geheimhaltungsbedürftiger Daten per E-Mail versandt und veröffentlicht werden kann, stellen Sitzungsunterlagen generell – also zu öffent-



lichen und nichtöffentlichen Tagesordnungspunkten – verwaltungsinterne Ausarbeitungen dar, die in erster Linie zur Sitzungsvorbereitung für Gemeinderatsmitglieder und nicht für die Öffentlichkeit bestimmt sind. Um den Informationsgehalt zu steigern, werden dort oftmals Hintergrundinformationen gegeben und personenbezogene Daten aufgeführt. Ist dies der Fall, müssen auch Sitzungsunterlagen zu öffentlich zu behandelnden Tagesordnungspunkten stets per De-Mail oder in verschlüsselter Form übermittelt werden. Selbstverständlich gilt dies erst recht für Sitzungsunterlagen zu nichtöffentlichen Tagesordnungspunkten. Vertrauliche Unterlagen sollten von vornherein – wenn überhaupt – nur als Tischvorlage für die Dauer der Sitzung zur Verfügung gestellt werden. Zwar wäre es durchaus denkbar, die Sitzungsunterlagen von vornherein anonym und ohne geheimhaltungsbedürftige Passagen zu formulieren, sodass sie durch einfache E-Mail versandt werden können. Dies dürfte allerdings zulasten ihres Umfangs und Informationsgehalts gehen. Das Ziel, mit der Formulierung von Sitzungsunterlagen eine effektive Sitzungsvorbereitung durch die Gemeinderatsmitglieder zu gewährleisten, würde dadurch beeinträchtigt. Zur De-Mail und Verschlüsselung vgl. im Übrigen die Ausführungen zur elektronischen Ladung.

Die Form der Bereitstellung der weiteren Unterlagen ist mit dem Gemeinderatsmitglied zu vereinbaren. Ziel der Neuregelungen ist eine Entwicklung hin zum papierlosen Sitzungsdienst. Hat ein Gemeinderatsmitglied den Zugang für die elektronische Kommunikation eröffnet, werden die Sitzungsunterlagen grundsätzlich nur elektronisch bereitgestellt (vgl. § 25 [Alternativen 1 und 2] Abs. 3 Satz 3).

### Sitzungsunterlagen im Internet?

Der Bayerische Landesbeauftragte für den Datenschutz und das Bayerische Staatsministerium des Innern haben davon abgeraten, Sitzungsunterlagen im Internet zu veröffentlichen. Zwar sei eine solche Veröffentlichung grundsätzlich denkbar, wenn sowohl der erste Bürgermeister als auch der Gemeinderat dieser zugestimmt haben und in den Sitzungsunterlagen nur Tatsachen enthalten sind, die entweder offenkundig sind oder ihrer Bedeutung nach keiner Geheimhaltung bedürfen, was eine individuelle Prüfung

der Veröffentlichungsfähigkeit und ggf. eine Abänderung durch Kürzen oder Schwärzen erforderlich mache. Eine solche »Bereinigung« der Sitzungsunterlagen sei aber mit einem hohen Verwaltungsaufwand und einem nicht unerheblichen Risiko der Veröffentlichung geheimhaltungsbedürftiger Daten »aus Versehen« verbunden. Im Übrigen wird auf die Gefahr hingewiesen, dass die Veröffentlichung der Sitzungsunterlagen vor der Sitzung zu einer Beeinträchtigung der freien und ungezwungenen Beratung und Beschlussfassung im Gemeinderat führen könne, wenn »die öffentliche Meinung bereits in hohem Maße durch die Medien detailliert festgelegt« werde.<sup>14</sup>

Aus Sicht des Bayerischen Gemeindetags ist dem uneingeschränkt zuzustimmen. Der Arbeitskreis hat daher auch davon abgesehen, in die Geschäftsordnungsmuster eine diesbezügliche Regelung aufzunehmen.

### Schriftliche oder elektronische Anträge

In Anlehnung an § 25 enthält das Geschäftsordnungsmuster in § 26 zwei Alternativen in Bezug auf die Frage, wie Anträge der Gemeinderatsmitglieder, die in einer Sitzung behandelt werden sollen, eingereicht werden können. Hat sich der Gemeinderat für die Möglichkeiten einer elektronischen Ladung bzw. elektronischen Bereitstellung von Sitzungsunterlagen entschieden, ist es naheliegend, dass solche Anträge ebenfalls elektronisch gestellt werden können (§ 26 Alternative 2, Abs. 1 Sätze 1 und 2).

Auch die Gemeinderatsmitglieder haben bei der Übermittlung ihrer Anträge die Belange der Geheimhaltung und des Datenschutzes zu beachten. Hier gilt nichts anderes als bei der Versendung von Tagesordnungen oder von Sitzungsunterlagen durch die Gemeindeverwaltung. Enthalten die Anträge schutzbedürftige (zum Beispiel personenbezogene oder in nichtöffentlicher Sitzung zu behandelnde) Ausführungen, sind sie durch De-Mail oder in verschlüsselter Form zu übermitteln. Selbstverständlich kann die Formulierung an die konkret bestehenden technischen Möglichkeiten angepasst werden. Verfügt die Gemeinde zum Beispiel über ein Ratsinformationssystem oder eine Webanwendung, das/ die Antragsformulare für Gemeinderatsmitglieder »online« zum Ausfüllen bereitstellt, die dann über eine geschützte Lei-

tung oder verschlüsselt versandt und durch die Verwaltung direkt in ein Sitzungsdienstverfahren importiert werden, kann dieses Antragsverfahren in § 26 entsprechend geregelt werden. Ein solches »Online-Verfahren« dürfte aber ohnehin bereits unter die Alternative »in verschlüsselter Form« zu subsumieren sein.

Um die elektronischen Anträge eindeutig einem bestimmten Gemeinderatsmitglied zuordnen zu können, wird empfohlen, die Zugangseröffnung für die elektronische Kommunikation gemäß § 4 Abs. 2 und auf Grundlage des vom Bayerischen Gemeindetag hierfür entwickelten Musters zu regeln. Die Antragstellung ist dann zum Beispiel ausschließlich unter der vom Gemeinderatsmitglied angegebenen E-Mail- bzw. De-Mail-Adresse zulässig.

### Elektronische Bereitstellung der Niederschriften

Nach § 35 Abs. 3 können den Gemeinderatsmitgliedern Niederschriften über öffentliche Sitzungen auch elektronisch zur Verfügung gestellt werden. Dies soll allerdings nicht für Niederschriften früherer Wahlzeiten gelten (vgl. § 35 Abs. 4). Die elektronische Bereitstellung erfolgt entweder über das Ratsinformationssystem oder, soweit ein solches nicht vorhanden ist, per E-Mail bzw. – wenn wie in der Praxis verbreitet in einer protokollartigen Darstellung des Sitzungsverlaufs schutzwürdige Daten enthalten sind – per De-Mail oder in verschlüsselter Form. Insoweit sei auf die Ausführungen zur elektronischen Bereitstellung der Sitzungsunterlagen Bezug genommen. Ein E-Mail-Versand dürfte unproblematisch sein, soweit sich die Niederschrift auf den in Art. 54 Abs. 1 GO geregelten Mindestinhalt beschränkt. Selbstverständlich sind die Niederschriften nur in nicht veränderbarer Form (zum Beispiel im pdf-Format) zur Verfügung zu stellen.

Zu beachten ist, dass eine elektronische Bereitstellung nur für Niederschriften über öffentliche Sitzung zulässig ist. Dies gilt wohl auch beim Einsatz von Ratsinformationssystemen. Der Bayerische Landesbeauftragte für den Datenschutz hat sich hierzu in seinem 25. Tätigkeitsbericht 2012<sup>15</sup> dahingehend geäußert, dass selbst bei Ratsinformationssystemen, die gegen unbefugten Zugriff Dritter geschützt sind und bei denen technisch ein Ausdruck der am Bildschirm aufgerufenen Unterlagen unterbunden werden

chen, soweit nicht schützenswerte Interessen einzelner oder Belange des öffentlichen Wohls überwiegen. Dementsprechend bestehen dort – abhängig von den Bedingungen des Einzelfalls – geringfügig weitergehende Möglichkeiten zur Veröffentlichung auch personenbezogener Daten im Internet als im Freistaat Bayern.

In den Tagesordnungen nichtöffentlicher Gemeinderatssitzungen können die Beratungsgegenstände dagegen eher auch personenbezogen benannt werden. Denn zum einen sind diese nicht zur Veröffentlichung bestimmt, zum anderen sind die Gemeinderatsmitglieder zur Verschwiegenheit verpflichtet (vgl. Art. 20 BayGO, § 30 GO NRW). Im Rahmen dieser Verschwiegenheitspflicht haben die Gemeinderatsmitglieder auch dafür zu sorgen, dass die Ladung zur nichtöffentlichen Sitzung nicht von unbefugten Dritten eingesehen werden kann<sup>17</sup>.

Die dem (ersten) Bürgermeister nach Art. 46 Abs. 2 Satz 1 BayGO bzw. nach § 47 Abs. 1 GO NRW obliegende Sitzungsvorbereitung umfasst die Information des Gemeinderates über die maßgeblichen tatsächlichen und rechtlichen Gesichtspunkte der einzelnen Tagesordnungspunkte sowie mögliche Entscheidungsalternativen, was bei komplexen Sachverhalten auch die Erstellung von *Sitzungsvorlagen* notwendig machen kann<sup>18</sup>. Diese Sitzungsvorlagen – auch die für öffentliche Gemeinderatssitzungen – sind interne Ausarbeitungen der Verwaltung für den Gemeinderat und daher nicht zur Veröffentlichung oder zur Herausgabe an die Presse bestimmt. Dieses Verbot wird ganz überwiegend auch in Ländern mit eigenem Informationsfreiheitsrecht nicht infrage gestellt (vgl. z. B. § 7 Abs. 1 IFG NRW). Danach ist ein Antrag auf Informationszugang beispielsweise abzulehnen, wenn er Entwürfe zu Entscheidungen bzw. Arbeiten und Beschlüsse zu ihrer unmittelbaren Vorbereitung betrifft. Enthalten Sitzungunterlagen personenbezogene Daten, dann ist in Bayern aus datenschutzrechtlicher Sicht deren Bekanntgabe an Dritte mangels bereichsspezifischer Regelung nur unter den Voraussetzungen des Art. 19 Abs. 1 BayDSG zulässig. Auf Art. 19 Abs. 1 Nr. 1 BayDSG kann die Bekanntgabe jedoch schon deswegen nicht gestützt werden, da Sitzungsvorlagen eben interne Ausarbeitungen darstellen, deren Veröffentlichung zur Information der Gremienmitglieder nicht erforderlich ist. Aber auch die Voraussetzungen des Art. 19 Abs. 1 Nr. 2 BayDSG liegen in aller Regel nicht vor. Zum einen besteht typischerweise kein berechtigtes Interesse der Öffentlichkeit an der Kenntnis interner Sitzungunterlagen mit personenbezogenen Inhalten. Zum anderen müssen die Bürger grundsätzlich darauf vertrauen können, dass mit ihrer Angelegenheit nur die zuständigen Stellen befasst werden und der Vorgang im internen Verhältnis Bürger – Verwaltung – Entscheidungsgremium verbleibt. Aus datenschutzrechtlicher Sicht ist insbesondere eine Veröffentlichung von Sitzungsvorlagen im Internet daher nur dann zulässig, wenn diese durch Kürzen, Schwärzen etc. so abgeändert werden, dass sie nur noch Informationen enthalten, die ohne Bedenken der Öffentlichkeit zugänglich gemacht werden dürfen. Jedoch ist auch von einer Internetveröffentlichung derart „bereinigter“ Sitzungsvorlagen aus datenschutzrechtlicher Sicht generell abzuraten<sup>19</sup>.

Aufgrund ihrer besonderen Sensibilität dürfen bei Stellenbewerbungen bzw. Statusentscheidungen dem Gemeinderat nur die für die Beschlussfassung erforderlichen (Kern-)Daten der Betroffenen mitgeteilt werden. Regelmäßig unzulässig ist es daher, dem Gemeinderat pauschal die gesamten Bewerbungsunterlagen bzw. Personalakten zugänglich zu machen. Aber nicht nur in inhaltlicher Hinsicht, sondern auch bei Vorbereitung und Durchführung der Sitzungen hat der erste Bürgermeister Maßnahmen zur Sicherung der Persönlichkeitsrechte der Betroffenen zu treffen. Derartige (Kern-)Daten der Betroffenen enthaltende Unterlagen sind daher nur nummeriert für die Dauer der Sitzung als Tischvorlage zugänglich zu machen und anschließend wieder einzusammeln. Allenfalls hinnehmbar wäre es daneben auch, den Gemeinderats-

mitgliedern ab dem Versand der Tagesordnung Gelegenheit zur persönlichen Einsichtnahme in die Sitzungsunterlagen beim Personalamt einzuräumen<sup>21</sup>.

#### 4. Niederschriften öffentlicher Gemeinderatssitzungen

Niederschriften öffentlicher Gemeinderatssitzungen gemäß Art. 54 BayGO<sup>22</sup>, § 52 GO NRW, § 42 ThürKO sind offizielle Dokumente mit dem Charakter öffentlicher Urkunden. Deren Veröffentlichung sieht die BayGO genauso wie die ThürKO – anders als § 52 Abs. 2 GO NRW grundsätzlich in Bezug auf den wesentlichen Inhalt der gefassten Beschlüsse<sup>23</sup> – nicht ausdrücklich vor.

Jedoch steht die bayerische Gesetzeslage einem Gemeinderatsbeschluss, nach welchem die Niederschriften öffentlicher Gemeinderatssitzungen veröffentlicht werden sollen, nicht entgegen. Hierbei darf dann aber nur der in Art. 54 Abs. 1 BayGO vorgesehene Mindestinhalt, d. h. Tag und Ort der Sitzung, die Namen der anwesenden Gemeinderatsmitglieder und die der abwesenden unter Angabe ihres Abwesenheitsgrundes, die behandelten Gegenstände, die Beschlüsse und das Abstimmungsergebnis beispielsweise im gemeindlichen Mitteilungsblatt veröffentlicht oder an die Presse herausgegeben werden<sup>24</sup>.

Die Niederschriften nichtöffentlicher Sitzungen dürfen dagegen nicht veröffentlicht werden. Die gefassten Beschlüsse sind allenfalls nachträglich bekanntzugeben, wenn die Geheimhaltungsgründe weggefallen sind (vgl. Art. 52 Abs. 3 BayGO)<sup>25</sup>. Im Übrigen jedoch sollten Niederschriften nichtöffentlicher Sitzungen wegen der stets damit verbundenen Missbrauchsgefahren auch nicht an Gemeinderatsmitglieder herausgegeben werden<sup>26</sup>.

Ist eine Veröffentlichung der Niederschriften öffentlicher Gemeinderatssitzungen auch im Internet geplant, muss die Gemeinde vorher die spezifisch mit dieser Veröffentlichungsform verbundenen Risiken (insbesondere: weltweite Möglichkeit automatisierter Auswertung anhand beliebig verknüpfbarer Suchkriterien; Möglichkeit der Anfertigung von Anwesenheitsprofilen einzelner Gemeinderatsmitglieder; mit Haftungsrisiken verbundene Gefahren für die Datensicherheit, da nicht sichergestellt werden kann, dass jederzeit die vollständigen und unverfälschten

17 Vgl. *Wilde/Ehmann/Niese/Knoblach*, Teil C Handbuch für Datenschutzverantwortliche, XII. 2 e sowie *BayLfD*, 15. Tätigkeitsbericht (1993), Nr. 7.6.

18 Vgl. *Hölzl/Hien/Huber*, Art. 46 GO Erl. 3 sowie *Wilde/Ehmann/Niese/Knoblach*, Teil C Handbuch für Datenschutzverantwortliche, XII.2 f.

19 Vgl. *Hölzl/Hien/Huber*, Art. 46 GO Erl. 3 sowie *Rehmsmeier*, Veröffentlichung von Sitzungsvorlagen im Internet, *KommunalPraxis* BY 2002, 291.

20 Vgl. *Hölzl/Hien/Huber*, Art. 46 GO Erl. 3; *Wilde/Ehmann/Niese/Knoblach*, Teil C Handbuch für Datenschutzverantwortliche, XII.2 f sowie *BayLfD*, 20. Tätigkeitsbericht (2002), Nr. 9.4.

21 Vgl. *Wilde/Ehmann/Niese/Knoblach*, Teil C Handbuch für Datenschutzverantwortliche, XII.2 f sowie *BayLfD*, 15. Tätigkeitsbericht (1993), Nr. 7.2.

22 Vgl. *Hölzl/Hien/Huber*, Art. 54 GO Erl. 1. Die Niederschriften nichtöffentlicher Gemeinderatssitzungen sind dagegen nur zum dienstinternen Gebrauch bestimmte Urkunden, vgl. *VG Würzburg*, U.v. 27.11.2002 – W 2 K 02.828 –.

23 Verstöße gegen das Öffentlichkeitsprinzip nach § 52 Abs. 2 GO NRW haben grundsätzlich die Unwirksamkeit der gefassten Beschlüsse zur Folge, vgl. z. B. *OVG NRW*, B.v. 8.2.2013 – 10 B 1239/12; *VG Minden*, B.v. 22.5.2013 – 11 L 176/13 –.

24 Vgl. *Wilde/Ehmann/Niese/Knoblach*, Teil C Handbuch für Datenschutzverantwortliche, XII.6 b sowie insoweit auch *BayVG*, U.v. 4.3.2008 – 4 BV 07.1329 – *BayVBl.* 2008, 539; kein genereller Anspruch von Gemeindebürgern auf Ablichtung der vollständigen Niederschriften.

25 Vgl. *Hölzl/Hien/Huber*, Art. 54 GO Erl. 4.2 sowie *BayLfD*, 24. Tätigkeitsbericht (2010), Nr. 6.11. Zum Einsichtsrecht in die Niederschriften nichtöffentlicher Sitzungen vgl. *VG Würzburg*, B.v. 19.4.2005 – W 5 E 05.307 –.

26 Vgl. *BayLfD*, 16. Tätigkeitsberichts (1994), Nr. 8.2. Hiervon unbeschadet bleibt das Recht der Ratsmitglieder, die Niederschriften jederzeit einzusehen.