

04.04.2006

Antwort

der Landesregierung

auf die Kleine Anfrage 569
des Abgeordneten Uwe Leuchtenberg SPD
Drucksache 14/1390

Offenlegung von personenbezogenen Daten

Wortlaut der Kleinen Anfrage 569 vom 23. Februar 2006:

In nordrhein-westfälischen Kommunen ist es langjährige Praxis, die für den öffentlichen Teil der Sitzung des Rates und der Ausschüsse erarbeiteten schriftlichen Vorlagen interessierten Bürgern und der Presse in Papierform zur Verfügung zu stellen. Weiterhin werden diese Vorlagen auf der Homepage der Kommune zur allgemeinen Information der Bürgerschaft zum Abruf im Internet bereitgestellt.

Vereinzelt wird diese Praxis von Bürgern, die sich durch Anregungen/Einwendungen am Bauleitplanverfahren beteiligen oder sich mit Anregungen und Beschwerden nach § 24 GO NRW an den Rat der Gemeinde wenden, als eine - ohne ihre Einwilligung - unzulässige Weitergabe ihrer personenbezogenen Daten, insbesondere ihrer Namen und Anschriften, gerügt. Dabei wird ausgeführt, dass die Öffentlichkeit der Sitzung (gemäß § 48 Abs. 2 GO NRW) in Verbindung mit der Regelung zur Offenbarung personenbezogener Daten in den Sitzungen (nach § 48 Abs. 3 GO NRW) für öffentlich zu beratende Tagesordnungspunkte lediglich für die mündliche Offenbarung personenbezogener Daten in der Sitzung Raum gibt.

Kommunen, wie z. B. die Stadt Tönisvorst haben deshalb z. T. von der o. a. Verwaltungspraxis Abstand genommen und stellen Nichtmitgliedern des Rates bzw. der Ausschüsse Verwaltungsvorlagen in schriftlicher Form nur noch mit Schwärzungen der personenbezogenen Daten der Bürger zur Verfügung oder verzichten vollständig auf die Weitergabe in Papierform und die Einstellung ins Internet.

Diese Praxis führt zu einer erheblichen Ausdünnung des Informationsangebotes und Erschwerung der Informationsmöglichkeiten für den interessierten Bürger. Sie führt weiter zu dem kaum nachvollziehbaren Ergebnis, dass Bürger und Presse, die die entsprechenden öf-

Datum des Originals: 03.04.2006/Ausgegeben: 07.04.2006

Die Veröffentlichungen des Landtags Nordrhein-Westfalen sind einzeln gegen eine Schutzgebühr beim Archiv des Landtags Nordrhein-Westfalen, 40002 Düsseldorf, Postfach 10 11 43, Telefon (0211) 884 - 2439, zu beziehen. Der kostenfreie Abruf ist auch möglich über das Internet-Angebot des Landtags Nordrhein-Westfalen unter www.landtag.nrw.de

fentlichen Sitzungen besuchen, Kenntnis von den personenbezogenen Daten erhalten, die in dieser Sitzung mündlich genannt werden, während ihnen diese Kenntnisse im Vorfeld der Sitzungen in schriftlicher oder elektronischer Form unter Berufung auf den Datenschutz vor-enthalten werden.

Vor diesem Hintergrund frage ich die Landesregierung:

1. Dürfen Verwaltungsvorlagen für die öffentlichen Teile von Sitzungen, die personenbezogene Daten von solchen Bürgern enthalten, die sich mit Anregungen/Einwendungen im Rahmen eines Bauleitplanverfahrens oder mit Anregungen und Beschwerden nach § 24 GO NRW an den Rat bzw. Ausschuss wenden, der Öffentlichkeit in Papierform oder durch Einstellung ins Internet zur Verfügung gestellt werden?
2. Müssen personenbezogene Daten in Vorlagen für öffentliche Sitzungen von Räten geschwärzt werden, wenn diese Vorlagen ins Internet gestellt werden?

Antwort des Innenministers vom 3. April 2006 namens der Landesregierung:

Vorbemerkung

1.
Soweit es sich im Rahmen der Vorarbeit für die Antwort auf die Kleine Anfrage feststellen ließ, ist mit der Aussage in der Kleinen Anfrage davon auszugehen, dass die für den öffentlichen Teil der Sitzung des Rates und der Ausschüsse erarbeitete schriftliche Vorlage nicht selten auch interessierten Bürgern und der Presse in Papierform zur Verfügung gestellt wird. Weiter soll davon ausgegangen werden, dass zunehmend diese Information auf der Homepage der Kommune zur allgemeinen Information der Bürgerschaft zum Abruf im Internet zur Verfügung bereitgestellt wird. Damit sind diese Daten weltweit verfügbar.

Diese Praxis gibt Anlass, das Verfahren der Vorbereitung einer Ratssitzung, der Rechte und Pflichten der daran Beteiligten sowie der Teilnehmer an einer Ratssitzung darzulegen.

2.
Gemeinden und Gemeindeverbände haben das Recht, „alle Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft im Rahmen der Gesetze in eigener Verantwortung zu regeln“ (Artikel 28 Abs. 2 Satz 1 GG). Auf der Grundlage dieses Rechtes handeln sie „durch ihre gewählten Organe“ (Artikel 78 Abs. 1 Landesverfassung).

Die Kommunalvertretung (u. a. der Rat bzw. der Kreistag) berät und entscheidet – als Verwaltungs- und Kollegialorgan – in gemeinsamer Sitzung. An der Entscheidung können sich also nur die in der Sitzung anwesenden Ratsmitglieder beteiligen. Ein schriftliches Umlauf-Verfahren ist unzulässig.

3.
Der Hauptverwaltungsbeamte (Bürgermeister/Oberbürgermeister/Landrat) – ist verpflichtet, die Beschlüsse des Rates, der Bezirksvertretungen und der Ausschüsse vorzubereiten (§ 62 Abs. 2 GO NRW; § 42 c) KrO NRW). Die Gemeindeordnung sagt nichts darüber aus, wie der

Hauptverwaltungsbeamte seine Pflicht erfüllt; insbesondere bestimmt sie nicht, dass er diese Pflicht mittels einer Sitzungsvorlage erfüllen muss. Wie also der Hauptverwaltungsbeamte seiner Pflicht nachkommt, ist in der Gemeindeordnung bzw. Kreisordnung nicht geregelt und deshalb im Grundsatz in sein Ermessen gestellt. Angesichts des Sinns seiner Vorbereitungstätigkeit ist er

aber verpflichtet, dem Vertretungsorgan eine sachangemessene Beratung und Beschlussfassung zu den in der Sitzung anstehenden Tagesordnungspunkten zu ermöglichen. Hierzu gehört eine dem Umfang und Schwierigkeitsgrad der Verhandlungsgegenstände angepasste Vorabinformation der Mitglieder des Vertretungsorgans, um diesen die Möglichkeit zu geben, sich schon vor einer Sitzung mit den dort zu behandelnden Angelegenheiten sachlich auseinander zu setzen. Die Erfüllung dieser Pflicht kann es erfordern, den Mitgliedern des Vertretungsorgans geeignete Verwaltungsunterlagen schon vor der Sitzung zur Verfügung zu stellen (OVG NRW Urteil vom 29. April 1988 -15 A 2207/85 -, NVwZRR 1989, 155 f).

Im Rahmen des Rechtes der Vertretung zur Kontrolle der hauptamtlichen Verwaltung (§ 55 GO NRW) kann dieser nicht die Verpflichtung der Gemeinde zur Wahrung des Steuergeheimnisses entgegengehalten werden (OVG NRW Beschluss vom 28. August 1997 – 15 A 3432/94 -, NWVBl 1998, 110 ff). Die Vertretung – als das oberste Verwaltungsorgan der Kommune – hat also im Rahmen ihrer Zuständigkeit gegenüber der hauptamtlichen Verwaltung ein uneingeschränktes Informationsrecht.

Soweit der Hauptverwaltungsbeamte zur Vorbereitung der Ratssitzung eine schriftliche Vorlage erstellt, dient diese allein der internen Vorbereitung der Vertretung - als Kollegialorgan -. Fraktionen im Rat einer Gemeinde haben keinen eigenen Anspruch auf die Vorlage von Verwaltungsunterlagen (OVG NRW a.a.O. Seite 156).

4.

Das Ratsmitglied oder Kreistagsmitglied hat über die ihm bekannt gewordenen Angelegenheiten, deren Geheimhaltung ihrer Natur nach erforderlich ist, besonders vorgeschrieben, vom Rat beschlossen oder vom Bürgermeister angeordnet ist, Verschwiegenheit zu wahren (§ 30 Abs. 1 GO NRW; § 43 Abs. 2 KrO i.V.m. § 30 Abs. 1 GO NRW).

Enthält eine Sitzungsvorlage personenbezogene Daten, dann ist das Recht der Person auf Schutz ihrer personenbezogenen Daten zu beachten (Artikel 4 Abs. 2 Satz 1 Landesverfassung).

Das gilt auch für die Sitzungsvorlagen.

5.

Die Kommunalvertretung berät und entscheidet – in der Regel – öffentlich (§ 43 Abs. 2 GO NRW; § 33 Abs. 2 KrO NRW); d.h., jedermann ist berechtigt, an der öffentlichen Sitzung als Zuhörer und Zuschauer teilzunehmen.

Liegen Gründe der Geheimhaltung nach § 30 GO NRW; § 28 Abs. 2 KrO iVm. § 30 GO NRW vor, ist die Öffentlichkeit von der Sitzung auszuschließen.

„Der wesentliche Inhalt der Beschlüsse soll in öffentlicher Sitzung oder anderer geeigneter Weise der Öffentlichkeit zugänglich gemacht werden, soweit nicht etwas anderes beschlossen wird“ (§ 52 GO NRW; § 37 Abs. 2 KrO NRW).

6.**Verfassungsrechtlicher Grundsatz zum Datenschutzrecht
Allgemeiner und besonderer Datenschutz -**

Enthält eine Sitzungsvorlage personenbezogene Daten, dann ist das Grundrecht der Person auf Datenschutz zu beachten. Eingriffe in das Datenschutzrecht „sind nur in überwiegendem Interesse der Allgemeinheit auf Grund eines Gesetzes zulässig“ (Art 4 Abs. 2 Landesverfassung NRW). Solche gesetzliche Grundlagen enthält das Datenschutzgesetz NRW – DSGVO. Soweit spezialgesetzliche Bestimmungen bestehen, gehen diese dem Datenschutzgesetz NRW vor.

Gemeindeordnung

Nach der Gemeindeordnung/Kreisordnung dürfen der Öffentlichkeit solche Unterlagen nicht zugänglich gemacht werden, die aus den in § 30 GO NRW genannten Gründen geheim gehalten werden müssen und deren Beratung deshalb nur unter Ausschluss der Öffentlichkeit stattfinden darf (§ 48 Abs. 2 GO NRW).

Soweit nach § 48 Abs. 3 GO NRW personenbezogene Daten offenbart werden dürfen, „soweit nicht schützenswerte Interessen einzelner oder Belange des öffentlichen Wohls überwiegen“, bezieht sich diese Norm auf die Offenbarung personenbezogener Daten in öffentlicher Sitzung. Dies ergibt sich schon aus dem Standort des Abs. 3 des § 48 GO NRW.

Über die Verbreitung dieser Daten durch den Versand der Sitzungsvorlage an Dritte enthält die Gemeindeordnung wie dargelegt keine Aussage. Denn die Kommunalverfassung (GO NRW; KrO NRW) verpflichtet den Hauptverwaltungsbeamten nicht, eine Sitzungsvorlage zur Vorbereitung der Vertretung zu erstellen. Auch lässt sich aus § 48 Abs. 3 GO NRW i.V.m. dem Grundsatz der Sitzungsöffentlichkeit nicht das Recht Außenstehender ableiten, über die der internen Entscheidungsvorbereitung des Rates oder der Ausschüsse dienende Sitzungsvorlagen unterrichtet zu werden (OVG NRW Beschluss vom 20. August 1984 – 15 B1727/84).

Die Gemeindeordnung sowie die Kreisordnung ermächtigen also nicht, eine Sitzungsvorlage, die personenbezogene Daten enthält, zu veröffentlichen.

Datenschutzgesetz

Nach § 4 Abs. 1 Datenschutzgesetz NRW – DSGVO NRW – dürfen personenbezogene Daten nur verarbeitet werden, wenn dies durch rechtliche Bestimmungen erlaubt oder durch die Einwilligung des Betroffenen legitimiert ist. Hierbei werden an die Einwilligung verschärfte Anforderungen gestellt: Der Wille muss der die Daten übermittelnden Stelle eindeutig erkennbar sein und die betroffene Person muss unter anderem über den Verwendungszweck und die Empfänger der Daten aufgeklärt werden.

Auf dieser Rechtsgrundlage erhält die Gemeinde die Daten einer Petition nach § 24 GO NRW.

Die Zulässigkeit der Übermittlung an Stellen außerhalb der öffentlichen Verwaltung kommt nach § 16 DSGVO NRW nur in Betracht, „wenn (die Übermittlung) zur rechtmäßigen Erfüllung der in der Zuständigkeit der übermittelnden Stelle liegenden Aufgaben erforderlich ist und die Voraussetzungen des § 13 Abs. 1 (Zweckbindung) vorliegen.“

Eine Veröffentlichung der Sitzungsvorlage ist für die ordnungsgemäße Vorbereitung der Vertretung für deren Beratung und Entscheidung (§§ 47 ff. GO NRW; §§ 33 KrO) nicht erforderlich. Darüber hinaus würde durch eine Veröffentlichung personenbezogener Daten deren Zweckbindung – Information der Mitglieder der Vertretung zur Vorbereitung der Sitzung – missachtet.

Zwar erlaubt § 16 Abs. 1 Satz 1 d Satz 3 DSGVO die Veröffentlichung von personenbezogenen Daten, dann wenn „ sie im öffentlichen Interesse liegt (...) und die betroffene Person (...) der Datenübermittlung nicht widersprochen hat. (...). In (diesem Fall) ist die betroffene Person über die beabsichtigte Übermittlung, die Art der zu übermittelnden Daten und den Verwendungszweck in geeigneter Weise zu unterrichten, (...).“

Es mag dahinstehen, ob insoweit ein öffentliches Interesse besteht, die Sitzungsvorlagen des Rates zu erhalten. Maßgeblich ist aber, dass die Verwaltung dem Zweckbindungsgebot unterliegt und eine Übermittlung an andere nur im Einzelfall und jedenfalls nicht ohne Beteiligung der betroffenen Person vornehmen darf.

Informationsfreiheitsgesetz NRW

Das Informationsfreiheitsgesetz berechtigt den Hauptverwaltungsbeamten nicht, die für die Vertretung bestimmte Sitzungsvorlage jedem zugänglich zu machen.

Denn der Zugang zu den bei den öffentlichen Stellen vorhandenen Informationen „wird auf Antrag gewährt“ (§ 5 Abs. 1 IFG NRW). „Der Antrag auf Informationszugang ist abzulehnen für Entwürfe zu Entscheidungen, für Arbeiten und Beschlüsse zu ihrer unmittelbaren Vorbereitung sowie für Protokolle vertraulicher Beratungen“ (§ 7 Abs. 1 IFG NRW).

Das trifft auf die Sitzungsvorlage zu.

Nach § 9 Abs. 1 IFG ist „der Antrag auf Informationszugang (...) abzulehnen, soweit durch das Bekanntwerden der Informationen personenbezogene Daten offenbart werden. Es sei denn,

a) die betroffene Person hat eingewilligt

oder

b) die Offenbarung ist durch ein Gesetz oder aufgrund eines Gesetzes erlaubt

oder

c) bis e).“

(§ 9 Abs. 1 lit. c) bis e) enthalten weitere Tatbestände, die in diesem Zusammenhang nicht einschlägig sind).

Weiter bestimmt § 9 Abs. 2 IFG:

„Soll der Zugang zu personenbezogenen Informationen nach Abs. 1 b – e gewährt werden, ist die betroffene Person von der Freigabe der Information zu benachrichtigen, (...). Können durch den Zugang zu einer Information schutzwürdige Belange der betroffenen Person beeinträchtigt werden, so hat die öffentliche Stelle dieser vorher Gelegenheit zur Stellungnahme zu geben.“

Dieses Verfahren würde bei ungefragter Veröffentlichung der personenbezogenen Daten missachtet.

7.

Angesichts dieser Rechtslage nach Kommunalverfassungsrecht, Datenschutzrecht sowie dem Informationsfreiheitsgesetz, bedarf es sorgfältiger Prüfung, welche für die Vertretung bestimmte Sitzungsvorlage angesichts ihres Inhalts an welchen Adressatenkreis außerhalb der Vertretung zugänglich gemacht werden darf.

8.

Unabhängig von der umfassenden Informationspflicht des Hauptverwaltungsbeamten gegenüber der Vertretung sollte - aus Gründen der allgemeinen Datensicherheit - eine Sit-

zungsvorlage personenbezogene Daten nur insoweit enthalten, wie sie zur Beratung der Vertretung notwendig sind. Über die Notwendigkeit entscheidet die Vertretung.

Dies vorausgeschickt beantworte ich die Fragen wie folgt:

Zur Frage 1

Nein, weil das Recht auf informationelle Selbstbestimmung (Jeder kann grundsätzlich selbst bestimmen, welche Daten er wem für welches Verfahren preisgeben will - BVerfGE 65, 1 -) einer Veröffentlichung entgegensteht. Der Petent im Rahmen des Verfahrens nach § 24 GO NRW; § 21 KRO NRW gibt seine Daten für das Verfahren nach der Gemeindeordnung „der Verwaltung“ und damit den mit dem Verfahren betrauten Amtsträgern (OVG NRW Beschluss vom 28.08.1997 – 15 A 3432/94 -, NWVBl 1998, 110, 112 oben) zur Kenntnis. Der Petent muss also davon ausgehen, dass die Vertretung, gegebenenfalls ein Beschwerdeausschuss sowie die zuständigen Bearbeiter in der Verwaltung von seiner Petition Kenntnis erhalten. Soweit nicht Gründe der Geheimhaltung (§ 30 GO NRW) bestehen, muss er weiter davon ausgehen, dass seine Petition in öffentlicher Sitzung verhandelt werden wird. Von einer Veröffentlichung seiner Daten durch die Verwaltung geht er nicht aus – es sein denn, er hat dies ausdrücklich erklärt.

Gleiches gilt für eine Sitzungsvorlage, die aus Anlass einer Einwendung nach dem Recht der Bauleitplanung erstellt wurde und personenbezogene Daten enthält.

Weder die Gemeindeordnung oder die Kreisordnung noch das Datenschutzgesetz oder das Informationsfreiheitsgesetz ermächtigen, eine Sitzungsvorlage, die personenbezogene Daten enthält, zu veröffentlichen.

Zur Frage 2

Ja, aus den vorgenannten Gründen des Datenschutzes.
Enthält die Sitzungsvorlage weitere Daten, die den Einwender individualisieren, so sind auch diese zu schwärzen.