



Bekanntgabe von Personalentscheidungen gemeindlicher Gremien

Aktuelle Kurz-Information 19

Stichwörter: Bekanntgabe, nichtöffentlicher Gemeinderatsbeschluss – Gemeinde, Öffentlichkeitsarbeit – Gemeinderat, nichtöffentliche Sitzung – Gemeinderat, Personaldaten – Öffentlichkeitsarbeit, Gemeinde – Personaldaten | **Stand:** 1. Mai 2019

Gemeindliche Gremien – der Gemeinderat und seine beschließenden Ausschüsse – sind für eine Vielzahl von **Personalentscheidungen** zuständig, die in einer Gemeinde zu treffen sind. Art. 43 Abs. 1 Satz 1 Gemeindeordnung für den Freistaat Bayern (GO) bestimmt insofern:

„(1) ¹Der Gemeinderat ist zuständig,

1. die Beamten der Gemeinde ab Besoldungsgruppe A 9 zu ernennen, zu befördern, abzuordnen oder zu versetzen, an eine Einrichtung zuzuweisen, in den Ruhestand zu versetzen und zu entlassen,
2. die Arbeitnehmer der Gemeinde ab Entgeltgruppe 9 des Tarifvertrags für den öffentlichen Dienst oder ab einem entsprechenden Entgelt einzustellen, höherzugruppieren, abzuordnen oder zu versetzen, einem Dritten zuzuweisen, mittels Personalgestellung zu beschäftigen und zu entlassen.“

Diese Befugnisse können auf einen beschließenden Ausschuss übertragen werden (Art. 43 Abs. 1 Satz 2 GO). (Nur) in kreisfreien Gemeinden ist auch eine Übertragung auf den Oberbürgermeister möglich, soweit es um Beamte bis zur Besoldungsgruppe A 14 oder Beschäftigte bis zur Entgeltgruppe 14 des Tarifvertrags für den öffentlichen Dienst oder mit einem entsprechenden Entgelt geht (Art. 43 Abs. 1 Satz 3 GO).

Die in die Zuständigkeit des Gemeinderats oder seiner beschließenden Ausschüsse fallenden Personalentscheidungen werden grundsätzlich **in nichtöffentlicher Sitzung** getroffen, weil einer öffentlichen Behandlung regelmäßig „berechtigte Ansprüche einzelner entgegenstehen“ (Art. 52 Abs. 2 Satz 1 GO). Dementsprechend sehen auch die vom Bayerischen Gemeindetag bereitgestellten Muster für Geschäftsordnungen des Gemeinderats eine nichtöffentliche Behandlung der „Personalangelegenheiten in Einzelfällen“ vor (§ 17 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 des Musters für kleinere und § 22 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 des Musters für größere Gemeinden, BayGT 2014, S. 105 ff. und S. 116 ff.). Allerdings bestimmt Art. 52 Abs. 3 GO:

„Die in nichtöffentlicher Sitzung gefaßten Beschlüsse sind der Öffentlichkeit bekanntzugeben, sobald die Gründe für die Geheimhaltung weggefallen sind.“

Die Bedeutung dieser Vorschrift im Zusammenhang mit Personalentscheidungen war bereits mehrfach Gegenstand an mich gerichteter Anfragen. Ich gebe aus datenschutzrechtlicher Sicht die folgenden Hinweise:

1. Bekanntgabe nur der Beschlüsse

Gegenstand der **Bekanntgabe** sind „[d]ie in nichtöffentlicher Sitzung gefaßten Beschlüsse“. Die Gemeinde genügt dem Bekanntgabebeerfordernis, wenn sie den **Beschlusstenor** mitteilt. Die gesetzliche Vorgabe steht vor dem Hintergrund einer Verwaltungspraxis, die den Beschlusstenor nicht mit Begründungselementen vermischt. Das ist insbesondere (auch) bei Beschlussvorschlägen zu beachten, die im Rahmen der Beratung inhaltlich modifiziert werden oder aus der Mitte des Gemeinderats stammen.

Nicht öffentlich zu machen sind insbesondere etwa für die Gemeinderatsmitglieder bereitgestellte **Sitzungsunterlagen** sowie der **Hergang der Beratung**, wie er in der Niederschrift festgehalten ist. Daher sieht Art. 54 Abs. 3 GO insofern auch kein Zugangsrecht der Gemeindebürger vor.

2. Personenbezogene Daten im Beschlusstenor

Geht es um die Bekanntgabe einer Personalentscheidung in einem Einzelfall, wird der Beschlusstenor typischerweise personenbezogene Daten enthalten, wie folgende Praxisbeispiele zeigen:

Beispiel 1: Einstellung einer Stadtjuristin

„Frau Josefa Huber wird zum 1. Juni 2019 unter Berufung in das Beamtenverhältnis auf Probe zur Rechtsrätin ernannt.“

Beispiel 2: Höhergruppierung eines Tarifbeschäftigten

„Herr Josef Huber wird mit Wirkung zum 1. Juni 2019 in die Entgeltgruppe 10 TVöD-VKA höhergruppiert.“

Eine Bekanntgabe würde der Öffentlichkeit an personenbezogenen Daten in Beispiel 1 die Informationen über Josefa Huber vermitteln, dass diese (1) zu der betreffenden Gemeinde (2) ab dem 1. Juni 2019 (3) in einem Beamtenverhältnis (4) auf Probe steht, und zwar (5) im statusrechtlichen Amt einer Rechtsrätin, in Beispiel 2 die Informationen über Josef Huber, dass dieser (1) bei der betreffenden Gemeinde (2) tariflich beschäftigt ist und (3) ab dem 1. Juni 2019 der Entgeltgruppe 10 TVöD-VKA angehört. In beiden Fällen ist zudem anhand der veröffentlichten Besoldungs- oder Entgelttabellen jedenfalls eine ungefähre Einschätzung des Berufseinkommens möglich.

3. Grundsätzlich keine Bekanntgabe von Personalaktendaten

Gremienbeschlüsse wie in den Beispielen 1 und 2 enthalten bereits im Tenor jeweils (ein Gefüge von) Informationen, die für sich genommen, jedoch auch im Verbund als **Personalaktendaten** anzusehen sind. Insofern ist ein **bereichsspezifisches Datenschutzrecht** zu beachten (§ 50 Beamtenstatusgesetz, Art. 103 ff. Bayerisches Beamtenengesetz – BayBG), das für Beamtinnen und Beamte sowie – im Grundsatz entsprechend – auch für Tarifbeschäftigte gilt.

Eine Bekanntgabe nach Art. 52 Abs. 3 GO ist datenschutzrechtlich als Initiativübermittlung an eine unbestimmte Vielzahl (nicht)öffentlicher Stellen zu werten. Dafür ist nach Art. 6

Abs. 1 Datenschutz-Grundverordnung (DSGVO) eine **Rechtsgrundlage** erforderlich, wobei zunächst nach einer Rechtsgrundlage in der Form einer **Verarbeitungsbefugnis** (Art. 6 Abs. 1 UAbs. 1 Buchst. e, Abs. 3 UAbs. 1 Buchst. b DSGVO) zu suchen ist.

- Aus den Übermittlungsbefugnissen in **Art. 108 Abs. 1 und 2 BayBG** kommt ersichtlich keine als Rechtsgrundlage für eine solche Bekanntgabe in Betracht.
- Unabhängig vom Vorliegen der Tatbestandsvoraussetzungen ist eine Heranziehung von **Art. 108 Abs. 4 BayBG** schon deshalb nicht angezeigt, weil die Erteilung einer Auskunft eine „Abfragesituation“ voraussetzt, die bei einer Initiativübermittlung nicht vorliegt.
- Ein „Ausweichen“ auf die allgemeine Übermittlungsbefugnis in **Art. 5 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 Bayerisches Datenschutzgesetz** (BayDSG) ist ebenfalls nicht möglich, weil die Personalaktendaten betreffende (Gesamt-)Regelung im Bayerischen Beamtenengesetz grundsätzlich abschließend ist.

Die Rechtsgrundlage für eine Bekanntmachung könnte daher grundsätzlich nur durch eine **Einwilligung** der oder des betroffenen Bediensteten vermittelt sein (vgl. Art. 6 Abs. 1 UAbs. 1 Buchst. a, Art. 4 Nr. 11, Art. 7 DSGVO).

Dabei ist allerdings zu beachten, dass die Einwilligung nur wirksam ist, wenn sie **freiwillig** erteilt wurde (Art. 4 Nr. 11 DSGVO). Das Vorliegen dieses Merkmals ist bei der Einwilligung in die Bekanntgabe einer – oftmals günstigen – Personalentscheidung regelmäßig fraglich; eine beschäftigte Person könnte sich nämlich gedrängt sehen, gegenüber ihrem Dienstherrn oder Arbeitgeber „Wohlverhalten“ zu zeigen. Eine Gemeinde ist unter keinem Gesichtspunkt verpflichtet, nur zum Zweck einer Bekanntgabe nach Art. 52 Abs. 3 GO um eine Einwilligung nachzusuchen. Selbstverständlich besteht auch für die Beschäftigten keine „Pflicht zur Einwilligung“.

Die Bekanntgabepflicht aus **Art. 52 Abs. 3 GO** selbst kann die für eine Initiativübermittlung an eine unbestimmte Vielzahl (nicht)öffentlicher Stellen erforderliche Rechtsgrundlage ebenfalls nicht bereitstellen. Da eine Befugnis zu einer entsprechenden Übermittlung von Personalaktendaten fehlt, liegen – vorbehaltlich einer Einwilligung – grundsätzlich dauerhaft „Gründe für die Geheimhaltung“ (Art. 52 Abs. 3 GO) vor, die einer Bekanntgabe entgegenstehen.

4. Möglichkeiten der Information über Personalentscheidungen im Einzelfall

Eine **Information**, die **ohne Personalaktendaten** auskommt, ist gleichwohl auch nach Personalentscheidungen im Einzelfall möglich. Die Gemeinde kann eine anonymisierte Information wählen (a); soll die Identität einer bestimmten beschäftigten Person offengelegt werden (b), kann dies im (eher engen) Rahmen von Art. 5 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 BayDSG geschehen (aa) oder auf der Grundlage einer Einwilligung (bb).

a) Anonymisierte Information

Zum einen kann die Gemeinde entsprechende **Beschlüsse** datenschutzgerecht **ohne Nennung von Namen und Statusdetails bekanntgeben** (anonymisierte Bekanntgabe). Diese Vorgehensweise setzt voraus, dass nicht anderweit – beispielsweise aus einem veröffentlichten Organisationsplan – Rückschlüsse auf die Identität einer beschäftigten Person gezogen werden können. Die anonymisierte Bekanntgabe kommt deshalb **insbesondere für größere Städte** in Betracht, die für den Zugang zu ihren Verwaltungsdienstleistungen datenschutzfreundlich Funktions-E-Mail-Adressen und zentrale Rufnummern verwenden. Eine anonymisierte Bekanntgabe könnte in den oben gebildeten Beispielen folgendermaßen formuliert werden:

Beispiel 1: Einstellung einer Stadtjuristin

„Der Stadtrat hat beschlossen, eine Juristin für das Rechtsamt einzustellen.“

Beispiel 2: Höhergruppierung eines Tarifbeschäftigten

„Der Hauptausschuss hat beschlossen, einen Mitarbeiter im Ordnungsamt höherzugruppieren.“

b) Nicht anonymisierte Information

Zum anderen kommt eine **Information über Personalentscheidungen im Rahmen der kommunalen Öffentlichkeitsarbeit** in Betracht. Dabei geht es allerdings nicht darum, eine Bekanntgabe nach Art. 52 Abs. 3 GO zu bewirken. Das Ziel liegt vielmehr darin, die Gemeindeverwaltung **hinsichtlich wichtiger Ansprechpersonen** transparent zu machen.

Zu beachten ist in diesem Zusammenhang, dass die in Art. 39 Abs. 1 Satz 1 BayDSG zugunsten der Bürgerinnen und Bürger und in Art. 4 Abs. 1 Satz 1 Bayerisches Pressegesetz zugunsten der Presse geregelten Informationszugangsrechte der Gemeinde keine Datenübermittlungsbefugnisse für eine Öffentlichkeitsarbeit aus eigener Initiative vermitteln.

aa) Rechtsgrundlage: Art. 5 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 BayDSG

Rechtsgrundlage für eine Übermittlung personenbezogener Daten kann in diesem Fall aber **Art. 5 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 BayDSG** sein. Wegen der abschließenden Regelung der Übermittlung von Personalaktendaten in Art. 108 BayBG kommen dabei nur solche Personalaktendaten in Betracht, die zugleich im Rahmen der Aufbauorganisation genutzte Sachaktendaten sein können (dazu der Beitrag Nr. 19.1 „Bedienstetennamen im Publikumsverkehr“ in meinem 22. Tätigkeitsbericht 2006, im Internet abrufbar auf <https://www.datenschutz-bayern.de> in der Rubrik „Tätigkeitsberichte“). Dies gilt insbesondere für die dienstliche Funktion (etwa „Leiter Ordnungsamt“) sowie – bei Beamtinnen und Beamten – für die Amtsbezeichnung.

Das in Art. 5 Abs. 1 Satz 1 BayDSG zentrale Merkmal der **Erforderlichkeit** ist im Lichte des Interesses zu würdigen, das die Öffentlichkeit an der Kenntnis der Organisation einer Gemeindeverwaltung üblicherweise hat. Nach meiner Auffassung **kann** die Erforderlichkeit insbesondere bei folgenden Entscheidungen gegeben sein:

- **Neueinstellung** einer Führungskraft oder einer (sonstigen) beschäftigten Person, die nach außen für die Gemeinde auftritt;
- **Versetzung** einer Führungskraft **zu einem anderen Dienstherrn**;
- **Versetzung** einer Führungskraft **in den Ruhestand**.

Führungskräfte sind dabei insbesondere (soweit vorhanden) berufsmäßige Gemeinderatsmitglieder und Geschäftsleitungen, ferner die Geschäftsbereichs- und Fachbereichsleitungen (Abteilungsleitungen, Sachgebietsleitungen). Bei den sonstigen **Beschäftigten, die nach außen für die Gemeinde auftreten** (zu dieser Personengruppe siehe bereits den Beitrag Nr. 6.11 „Nachträgliche Bekanntgabe von in nichtöffentlicher Gemeinderatssitzung gefassten Beschlüssen“ in meinem 24. Tätigkeitsbericht 2010), steht die Funktion als Ansprechpartner im Vordergrund der Aufgaben (Beispiele: Pressesprecher, Koordinatorin für den Bereich Ehrenamt/Vereine, Veranstaltungssachbearbeiter in einem Ordnungsamt; Gegenbeispiele: Mitarbeiterinnen in Kindertageseinrichtungen, Beschäftigte in einer Registratur oder im Archiv, Sachbearbeiterinnen im Personalamt).

bb) Rechtsgrundlage: Einwilligung

Davon abgesehen kann **Rechtsgrundlage** – unter den oben zu 3. dargestellten Maßgaben – auch eine **Einwilligung** sein. Sie ist erforderlich, wenn über Beschäftigte berichtet werden soll, die nicht zu den herausgehobenen Führungskräften gehören, oder wenn hinsichtlich solcher Führungskräfte ein „Mehr“ an Informationen geboten werden soll (Beispiele: Notiz im „Gemeindeboten“ über den Eintritt eines verdienten Sachbearbeiters in den Ruhestand; Pressemitteilung über die Einstellung einer Stadtbaumeisterin mit Kurzbiografie und Lichtbild).

5. Fazit

Die Kommunikation gemeindlicher Personalentscheidungen gegenüber der Öffentlichkeit ist eine regelmäßig wiederkehrende Verwaltungsaufgabe. Art. 52 Abs. 3 GO gibt dazu keine Routine vor. Die Gemeinde muss dem Schutz personenbezogener Daten den erforderlichen Stellenwert einräumen. Die Übermittlungsbefugnis aus Art. 5 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 BayDSG lässt in bestimmten Fällen eine Veröffentlichung grundlegender Informationen zu; im Übrigen kann nur eine Einwilligung die nötige Rechtsgrundlage bieten.