

# Datenschutz-Leitfaden für KI-Transkription von Gemeinderatssitzungen in Baden-Württemberg



# Inhalt

Datenschutzrechtliche Rahmenbedingungen nach GemO und LDSG BW	3
<b>Gesetzliche Grundlagen und der „Anker“ im Ortsrecht</b>	3
Erforderlichkeit einer Regelung im Ortsrecht	3
Es handelt sich um die Regelung folgender Verarbeitungsvorgänge:	4
Wesentliche technischen und organisatorischen Schutzmaßnahmen (nicht abschließend):	4
<b>Differenzierung der Sprecherrollen</b>	4
<b>Biometrie und Art. 9 DS-GVO</b>	5
<b>Technische Systemanforderungen aus datenschutzrechtlicher Sicht</b>	5
<b>Beschäftigtendatenschutz und Personalsachen</b>	5
<b>Verfahrensanforderungen</b>	6
Zusammenfassung der Machbarkeit	7
Fazit	7

# Datenschutzrechtliche Rahmenbedingungen nach GemO und LDSG BW

Dieser Leitfaden bietet eine Orientierung für öffentlichen Stellen in Baden-Württemberg zur datenschutzkonformen Nutzung von KI-gestützten Speech-to-Text-Systemen für die Protokollierung von Gemeinderatssitzungen (insbesondere des öffentlichen Teils). „KI-Transkription“ meint dabei die **automatisierte Audioaufzeichnung, Transkription und Zusammenfassung des gesprochenen Wortes in Gemeinderatssitzungen**.

## Gesetzliche Grundlagen und der „Anker“ im Ortsrecht<sup>1</sup>

Die Erstellung von Niederschriften ist nach § 38 Absatz 1 Gemeindeordnung (GemO) verpflichtend. Die Verarbeitung personenbezogener Daten zu diesem Zweck ist gemäß Artikel 6 Absatz 1 Buchstabe e Datenschutz-Grundverordnung (DS-GVO) i.V.m. § 4 LDSG i.V.m. § 38 GemO zulässig.

Wie bei jeder Verarbeitung personenbezogener Daten sind die Vorgaben der DS-GVO, insbesondere Art. 5 (Grundsätze) und Art. 25 (Datenschutz durch Technikgestaltung), zu beachten. Bei der Planung des Einsatzes einer "KI-Transkription" bedeutet das vor allem (nicht abschließend):

- Dokumentationspflichten hinsichtlich Funktionsweise und Einsatzkontext

---

<sup>1</sup> Das Papier versteht sich vorbehaltlich künftiger Aussagen der DSK oder des EDSA zum Thema, soweit diese auf die Situation im Landesrecht übertragbar sind.

- **Transparenzpflichten** gegenüber Betroffenen
- Anpassung des Verzeichnisses der Verarbeitungstätigkeiten
- Keine biometrische Datenverarbeitung
- Durchführung einer **Schwellwertanalyse** sowie ggf. einer Datenschutz-Folgenabschätzung (DS-FA) für die gesamte IT-Umgebung, insbesondere mit Fokus auf die Bewertung von Risiken automatisierter Verarbeitungssysteme und geeigneter technischer und organisatorischer Schutzmaßnahmen

### Erforderlichkeit einer Regelung im Ortsrecht

Die **automatisierte Audioaufzeichnung, Transkription und Zusammenfassung des gesprochenen Wortes** stellen **Eingriffe in das Recht auf informationelle Selbstbestimmung** dar. Diese Eingriffe bedürfen einer **hinreichend bestimmten normativen Grundlage**.

In systematischer Anlehnung an die Regelungen zum Videostreaming (§ 37a GemO) ist daher eine explizite Regelung im Ortsrecht erforderlich. Die verantwortliche Stelle hat nach den kommunalrechtlichen Vorschriften zu prüfen, ob diese Regelung in einer Satzung oder der Geschäftsordnung des Gemeinderats zu treffen ist. Im Ortsrecht sind die einzelnen Verarbeitungsvorgänge aufzuführen sowie die wesentlichen technischen und organisatorischen Schutzmaßnahmen festzulegen.

## Es handelt sich um die Regelung folgender Verarbeitungsvorgänge:

1. Automatisierte Audioaufzeichnung
2. Verwendung der Aufzeichnung zur Verschriftlichung (Transkription)
3. Verwendung der transkribierten Daten zur Fertigung der Niederschrift
4. Interne Speicherung der Audioaufzeichnung, der Transkription sowie des Entwurfs der Niederschrift
5. Löschung der Audioaufzeichnung, der Transkription sowie des Entwurfs der Niederschrift

## Wesentliche technischen und organisatorischen Schutzmaßnahmen (nicht abschließend):

1. Integrität und Vertraulichkeit der verarbeiteten Daten
  - Eingeschränkte Zugriffsrechte (z.B. Schriftführer\_in und Stellvertretung)
  - Regelung bei Einwendungen gegen die Niederschrift
  - ggf. Protokollierung von Zugriffen
  - Dauerhafte „menschliche Kontrolle“ der Zusammenfassung sowie mindestens stichprobenartige Kontrolle der Transkription sowie Dokumentation dieser Prüfung
  - Prozesse zur Geltendmachung von Betroffenenrechten, insbesondere dem Recht auf Berichtigung nach Art. 16 DS-GVO
2. Löschkonzept
  - Festlegung einer Höchstspeicherdauer, bzw. unverzügliche Löschung der Audioaufzeichnung und des Transkripts nach finaler Verabschiedung der Niederschrift (§ 38 Abs. 2 GemO)
3. Transparenz
  - Hinweis während der Sitzung, dass eine Audioaufzeichnung stattfindet (z.B. mündlich oder durch Lichtsignal)
  - Dokumentation der aufgezeichneten Zeitfenster im Sitzungsprotokoll
  - Erfüllung der Informationspflichten nach Art. 13 DS-GVO



### Infokasten

**Rechtsgrundlage für den Einsatz KI-gestützter Transkriptionssoftware zur Fertigung von Niederschriften öffentlicher Gemeinderatssitzungen ist somit Art. 6 Abs. 1 Uabs. 1 Buchst. e DS-GVO i.V.m. § 4 Abs. 1 LDSG i.V.m. § 38 GemO i.V.m. § 3a LDSG i.V.m. einer Regelung im Ortsrecht.**

## Differenzierung der Sprecherrollen

Die datenschutzrechtliche Bewertung hängt maßgeblich von der Rolle der Sprechenden Person ab. Es gilt für die Transkription:

1. **Vorsitzende & Gemeinderäte**
  - Handeln als Funktionsträger im öffentlichen Amt
  - zulässig nach o.g. Voraussetzungen und Rechtsgrundlage
2. **Bedienstete der Verwaltung**
  - Keine Mandatsträger
  - zulässig nach o.g. Voraussetzungen und Rechtsgrundlage soweit i.R.d. jeweiligen hoheitlichen Aufgabenerfüllung durch den/die Bedienstete\_n erforderlich
3. **Sachverständige und sonstige Dritte**
  - Keine Mandatsträger, keine Beschäftigten
  - zulässig nach o.g. Voraussetzungen und Rechtsgrundlage
4. **Bürger\_innen**
  - **\* Ausschluss der Bürgerfragestunde**

Die **Bürgerfragestunde** sowie sonstige Wortbeiträge von Einwohnern sind von der KI-gestützten Transkription **strikt auszunehmen**.

Begründung:

- Keine Funktionsträgereigenschaft
- Erhöhte Schutzbedürftigkeit
- Fehlende spezifische gesetzliche Grundlage
- Unverhältnismäßigkeit dieser automatisierten Verarbeitungen

Konsequenz:

- Verpflichtende Deaktivierung der Transkription („Pause-Funktion“)
- Nachweis und Erkennbarkeit der Deaktivierung (organisatorisch und/oder technisch), z.B. durch optische Kenntlichmachung durch ein rotes Lichtsignal, wenn Aufnahme läuft; akustisches Signal, wenn Aufzeichnung startet.

## Biometrie und Art. 9 DS-GVO

Nach aktueller fachlicher Bewertung<sup>2</sup> stellt die KI-Transkription **keine** Verarbeitung biometrischer Daten i.S.d. Art. 9 DS-GVO dar, sofern folgende Bedingungen zugleich erfüllt sind:

- Nutzung der Stimme ausschließlich zur Umwandlung in Text (kein eigener Zweck)
- Keine Identifizierung anhand stimmlicher Merkmale
- Keine Nutzung von Voice-Matching oder Referenzdatenbanken
- Sprecherunterscheidung („Diarization“) erfolgt:
  - Ausschließlich temporär innerhalb der Sitzung
  - Ohne dauerhafte Profilbildung
  - Ohne Zuordnung zu konkreten Personen (keine Namensverknüpfung ohne Rechtsgrundlage)

**Achtung:** Bei nachträglicher biometrischer Identifizierung oder Profilbildung wäre Artikel 9 DS-GVO einschlägig und die o.g. Rechtsgrundlage alleine nicht mehr ausreichend.

## Technische Systemanforderungen aus datenschutzrechtlicher Sicht

Für einen rechtmäßigen Einsatz sind neben den o.g. technischen und organisatorischen Maßnahmen die folgenden Mindeststandards einzuhalten:

---

<sup>2</sup> 15. Tätigkeitsbericht BayLDA 2025, S. 56ff., abrufbar unter [https://www.lda.bayern.de/media/baylda\\_report\\_15.pdf](https://www.lda.bayern.de/media/baylda_report_15.pdf).

1. Datenverarbeitung
  - **Keine Nutzung der Daten zu Trainingszwecken**<sup>3</sup>
  - Verarbeitung vorzugsweise innerhalb der EU
  - Ggf. Abschluss eines Auftragsvertrags (Art. 28 DS-GVO)
2. Systemarchitektur
  - Bevorzugt: **On-Premise-Lösung** oder abgeschottete Instanz
  - Bei Cloud: BSI IT-Grundschutz und BSI C5<sup>4</sup>, insb. Verschlüsselung und Mandantentrennung

## Beschäftigtendatenschutz und Personalsachen

Besondere datenschutzrechtliche Zurückhaltung ist geboten, wenn in öffentlichen und nichtöffentlichen Sitzungen **Personalsachen** oder sonstige beschäftigtenbezogene Sachverhalte angesprochen, beraten oder bewertet werden.<sup>5</sup>

Die KI-gestützte Transkription solcher Inhalte ist regelmäßig **nicht nach den oben genannten Rechtsgrundlagen zur Erstellung der Sitzungsniederschrift** mittels Transkription gedeckt. Da es um vertrauliche Informationen besonders geschützter Personen geht, vermag die mit dem KI-Einsatz einhergehende Erleichterung der Protokollierung die Aufzeichnung von letztlich für das Protokoll nicht relevanten Daten nicht zu rechtfertigen. Dies gilt insbesondere bei Angaben zu einzelnen Beschäftigten hinsichtlich Bewerbungsverfahren, dienstlichen Bewertungen, Konflikten, Disziplinarfragen, Gesundheitsdaten und sonstigen sensiblen Personalangelegenheiten.

---

<sup>3</sup> Möglich wäre dies nur im Anwendungsbereich von § 11 a LDSG, was jedoch hier nicht der Regelfall sein dürfte.

<sup>4</sup> [https://www.bsi.bund.de/SharedDocs/Downloads/DE/BSI/CloudComputing/Anforderungskatalog/2026/C5\\_2026\\_en.pdf](https://www.bsi.bund.de/SharedDocs/Downloads/DE/BSI/CloudComputing/Anforderungskatalog/2026/C5_2026_en.pdf).

<sup>5</sup> Hier ist der Einsatz von Auftragsverarbeitern besonders kritisch, insbesondere der Einsatz privater (Unter-)Auftragsverarbeiter dürfte aufgrund der hohen Anforderungen des § 85a LBG nicht möglich sein.

## Situation

Personalsache wird aufgerufen oder erkennbar angesprochen

Beratung über Personalsache läuft

Beratung ist abgeschlossen

Ergebnis für Niederschrift erforderlich

## Vorgabe

Tonaufnahme und KI-Transkription stoppen

Keine automatisierte Aufzeichnung oder Transkription

Aufzeichnung kann wieder gestartet werden

KI-Transkription der Zusammenfassung des Ergebnisses der Beratung nur möglich, sofern dadurch keine zusätzlichen Risiken für die Sicherheit und Richtigkeit der Daten geschaffen werden, etwa durch Weiterleitung an Auftragsverarbeiter, Drittstaatentransfer, Speicherung in der Cloud oder Fehler der KI

Die Sitzungsleitung muss organisatorisch sicherstellen, dass entsprechende Tagesordnungspunkte oder Gesprächsverläufe rechtzeitig erkannt werden. Die Unterbrechung der Aufnahme sollte nachweisbar dokumentiert werden, etwa durch einen kurzen Vermerk im Protokoll.

### Empfehlung:

Im Ortsrecht sollte festgelegt werden, dass die Sitzungsleitung bei Personalsachen verpflichtend die „Pause-Funktion“ auslöst und erst nach Abschluss des Beratungsteils wieder aktiviert.

## Einsatz in nicht-öffentlichen Sitzungen

In nicht-öffentlichen Sitzungen können gegebenenfalls besondere Kategorien personenbezogener Daten (i.S.v. Art. 9 Abs. 1 DS-GVO) verarbeitet werden, die dem Kernbereich des Persönlichkeitsschutzes oder strikten Geheimhaltungspflichten unterliegen (z.B. Gesundheitsdaten). Die Verarbeitung dieser Daten bedarf eine eigene Grundlage nach Art. 9 Abs. 2 DS-GVO und erfordert in der Regel die Durchführung einer DSFA. Die Ausnahme nach Art. 9 Abs. 2 DS-GVO muss gerade auch den Einsatz von KI-Anwendungen zur Verarbeitung umfassen, wobei die Erforderlichkeit der Aufnahme der Daten in das Protokoll sowie die Einhaltung von technischen und organisatorischen Maßnahmen

zur Sicherheit der Daten besonders streng zu prüfen ist. Gegebenenfalls muss die „Pause-Funktion“ aktiviert werden, wenn entsprechende Angelegenheiten besprochen werden.

## Verfahrensanforderungen

Vor Einführung eines Systems sind zwingend:

1. Schwellwertanalyse und ggf. Durchführung einer DS-FA für die gesamte IT-Umgebung
2. Beteiligung der\_ des Datenschutzbeauftragten
3. Dokumentation der Systementscheidung
4. Schulung der Sitzungsleitung (insbesondere „Pause-Funktion“)
5. Festlegung klarer Verantwortlichkeiten

# Zusammenfassung der Machbarkeit

Bereich	Status	Voraussetzung
Öffentliche Sitzung	✓ Machbar	Regelung im Ortsrecht; TOMs
Bürgerbeiträge	✗ Unzulässig	KI-Transkription der Fragezusammenfassung und Ergebnis durch Sitzungsleitung möglich, Keine Aufnahme personenbezogener Daten der Bürger_Innen.
Personalsachen/Beschäftigtendaten	✗ Unzulässig	Aufnahme stoppen, KI-Transkription des Ergebnisses möglich
Nicht-öffentliche Sitzung	? gesonderte Prüfung erforderlich	Gesonderte Prüfung bzgl. Art. 9-Daten, gesonderte Rechtsgrundlage nach Art. 9 Abs. 2 DS-GVO für deren Verarbeitung erforderlich

## Fazit

Der Einsatz von KI-Transkriptionssystemen zur Fertigung der Niederschrift in Gemeinderatssitzungen ist unter **klaren rechtlichen und technischen Rahmenbedingungen zulässig**:

- unter strikter Beachtung der Rollen der Beteiligten und
- bei konsequenter technischer Absicherung.

Die zentrale Voraussetzung ist eine **normative Verankerung im Ortsrecht** sowie eine risikoadäquate Umsetzung.



### Infokasten

**Rechtsgrundlage für den Einsatz KI-gestützter Transkriptionssoftware zur Fertigung von Niederschriften öffentlicher Gemeinderatssitzungen ist somit Art. 6 Abs. 1 UAbs. 1 Buchst. e DS-GVO i.V.m. § 4 Abs. 1 LDSG i.V.m. § 38 GemO i.V.m. § 3a LDSG i.V.m. einer Regelung im Ortsrecht.**

## **Impressum**

Herausgegeben von

Der Landesbeauftragte für den Datenschutz und die Informationsfreiheit

Prof. Dr. Tobias Keber

Heilbronner Straße 35, 70191 Stuttgart

Telefon: 0711/615541-0

[www.baden-wuerttemberg.datenschutz.de](http://www.baden-wuerttemberg.datenschutz.de)

E-Mail: [poststelle@lfdi.bwl.de](mailto:poststelle@lfdi.bwl.de)

Mastodon: [bawu.social/@lfdi](https://bawu.social/@lfdi)

PeerTube: [tube.bawu.social](https://tube.bawu.social)

PGP Fingerprint: E4FA 428C B315 2248 83BB F6FB 0FC3 48A6 4A32 5962

Gestaltung, Barrierefreiheit: bodon, konzeption und gestaltung

Stand: 10. Juni 2026, Version 1.0.

