Kommunen.NRW
Städte- und Gemeindebund
Nordrhein-Westfalen

Handlungsempfehlungen zur Nutzung KI-gestützter Protokollierung

Ein Leitfaden für Rat und Ausschüsse



jhenning/pixabay.com

Inhaltsverzeichnis

I. Einführung 4

II. Zusammenfassung: Beachtliche Aspekte 5

III. Allgemeine Anforderungen an KI-gestützte Protokollierungssoftware in Kommunalverwaltungen 6

1. Datenschutz 6
2. Datensicherheit 6
3. Digitale Souveränität 7
4. Menschliche Kontrolle („human in the loop“) 7
5. Sonstige allgemeine Hinweise 8

IV. Nutzung in öffentlichen Ratssitzungen 9

1. Welche personenbezogenen Daten werden erhoben? 9
2. Datenschutzrechtliche Rechtfertigung: Vorrangig Einwilligung 10
3. Publikum: Datenschutz durch Soft- und Hardwarekonfiguration 10
4. Fazit 11

V. Nutzungen in nicht-öffentlichen Ratssitzungen 11

1. Sicherheits-, Finanzinteressen, Personalfragen 12
2. Fazit 12

I. Einführung

Künstliche Intelligenz (KI) kann in den Kommunen auf unterschiedlichen Ebenen Hilfestellungen leisten, um Arbeitsabläufe effizienter zu machen. Ein aus Sicht der Geschäftsstelle sinnvoller Bereich zum Einsatz von KI ist die Erstellung von Sitzungsprotokollen. Hier gibt es in verschiedenen Konstellationen Anwendungsfälle für eine Unterstützung beim Erstellen von Protokollen, vor allem bei den Sitzungen im Stadt- oder Gemeinderat, bei der Arbeit in Ausschüssen oder auch sonstigen protokollierungsbedürftigen Besprechungen.

Gem. § 52 Abs. 1 der Gemeindeordnung NRW (GO NRW) ist über die Beschlüsse eine Niederschrift zu fertigen, die von der Bürgermeisterin bzw. dem Bürgermeister und der Schriftführung zu unterzeichnen ist. Weitere Vorgaben zur Art und Weise der Erstellung einer solchen Niederschrift sind in der GO NRW nicht geregelt. In der Rechtsprechung ist zumindest geklärt, dass es wegen des Grundsatzes der Sitzungsöffentlichkeit keine rechtlich relevanten Einwände dagegen gibt, ein Wortprotokoll nach einer Tonbandaufnahme der Sitzung zu erstellen (OVG Münster, Beschl. v. 11.11.2019 - 15 B 1139/19).

Der Einsatz von KI steht dieser Regelung auf der einen Seite also nicht entgegen. Auf der anderen Seite findet bei einer KI-gestützten Protokollierung stets eine Verarbeitung personenbezogener Daten statt (vor allem der Stimme bzw. der Namen der Rats- und Ausschussmitglieder), sodass hier wiederum, zum Teil auch unscharfe, Restriktionen für den Einsatz bestehen. Auch die Frage nach der Sicherheit des Ablageorts der entsprechenden Daten muss geklärt sein. Da eine KI-gestützte Protokollierung neben der Software zusätzlich entsprechende Aufnahmegeräte, Mikrofone und ggf. Rechenleistung erfordert, die mit Investitionen verbunden sind, muss vorher feststehen, ob und in welcher Form eine solche Lösung rechtssicher betrieben werden kann.

Um den Mitgliedskommunen des StGB NRW die Orientierung zu erleichtern, haben der Verbandsausschuss für Digitalisierung in seiner 2. Sitzung am 09.11.2026 sowie der Verbandsausschuss für Recht, Personal und Organisation in seiner 55. Sitzung am 13.11.2026 die nachfolgenden Handlungsempfehlungen für die Nutzung von KI-gestützten Protokollierungsanwendungen beschlossen. Diese berücksichtigt vor allem Aspekte des Schutzes personenbezogener Daten (insbesondere den Grundsatz der Datensparsamkeit), der Datensicherheit sowie der digitalen Souveränität und stellt diese zum effektiven Nutzen ins Verhältnis.

II. Zusammenfassung: Beachtliche Aspekte

- Insbesondere ist bei der Implementierung darauf zu achten, dass Einwilligungen nach den Regeln des Art. 7 DSGVO aller betroffenen Rats- und Ausschussmitglieder bzw. aller Teilnehmenden an einer zu protokollierenden Besprechung vorab eingeholt werden. Die Einwilligung ist widerruflich. Deshalb muss das verwendete System auch die Möglichkeit eröffnen, personenbezogene Daten nach Widerspruch gezielt und datenspurenfrei entfernen zu können.
- Es ist auf den Grundsatz der Datensparsamkeit zu achten; zukünftig könnte auch die KI-Verordnung eine Rolle spielen.
- Protokolle müssen nach Erstellung wie gewohnt von einem Menschen nachkontrolliert werden und erst nach dieser Kontrolle veröffentlicht/freigegeben werden.
- In öffentlichen Sitzungen muss darauf geachtet werden, dass das eingesetzte Protokollierungsprogramm Stimmen aus dem Publikum nicht mitschneidet. Dies kann mitunter hardwareseitig gelöst werden.
- In nicht-öffentlichen Sitzungen muss eine sorgfältige Abwägung zwischen den Vorteilen der KI-gestützten Protokollierung und den Auswirkungen auf die konkreten Geheimhaltungsinteressen stattfinden, die im Zweifel zugunsten der Geheimhaltung ausgehen dürfte. Hierbei ist für jeden einzelnen Termin der Einsatz und ggf. für die Stimmenverarbeitung die Einwilligung aller Beteiligten einzuholen.
- Es sollte vorwiegend bei der Auswahl der Software auf mögliche Wechselfähigkeit zu anderen Systemen geachtet werden sowie darauf, dass ein Datenabfluss in Nicht-EU-Länder unterbleibt. Hier sollte vorwiegend auf Open-Source-Lösungen, verbunden mit einem sicheren Hosting on-premise oder in der EU, geachtet werden.

III. Allgemeine Anforderungen an KI-gestützte Protokollierungssoftware in Kommunalverwaltungen

1. Datenschutz

Wichtig für die Akzeptanz und Rechtssicherheit der eingesetzten Software ist die Einhaltung der geltenden Datenschutzbestimmungen, vor allem der DSGVO und weiterer Gesetze zum Schutz personenbezogener Daten.

Bei der KI-gestützten Protokollierung können eine Vielzahl personenbezogener Daten verarbeitet werden. Diese können vor allem Namen und Parteizugehörigkeit sein, mitunter auch die Stimme oder auch personenbezogene Daten Unbeteiligter, die im entsprechenden Wortbeitrag benannt wurden, eine Rolle spielen. Grundsätzlich lässt sich die (initiale) Datenverarbeitung auf Art. 6 Abs. 1 UAbs. 1 e) DSGVO und § 3 Abs. 1 DSG NRW stützen, also die Aufzeichnung und Übertragung des bei Gelegenheit geäußerten personenbezogenen Datums in die Software. Handelt es sich bei dem personenbezogenen Datum etwa um den Namen einer Person, so muss dieser, sofern das Wortprotokoll veröffentlicht wird, geschwärzt werden. Dies kann händisch, aber auch ggf. automatisiert erfolgen. Eine Schwärzung ist nicht erforderlich, sofern ein öffentliches Interesse besteht, dass der Name im Protokoll veröffentlicht wird. Das kann etwa bei der Nennung prominenter Personen des öffentlichen Lebens oder politisch relevanter Personen der Fall sein.

Die Daten sind zu löschen, wenn sie nicht mehr für die Protokollerstellung (Zweckerreichung) gebraucht werden. Hier muss für die Klarheit stets eine Höchstfrist festgelegt werden, bis zu der nach Protokollerstellung mit dem Löschen mindestens zugewartet wird, damit bei etwaigen Fehlern in der Bekanntmachung das Protokoll erstellbar bleibt.

2. Datensicherheit

Das Thema Datensicherheit ist unter zwei Aspekten zu beachten. Zum einen müssen die Daten bis zur Abnahme des Protokolls gespeichert werden und zum Zeitpunkt der Überprüfung noch vorliegen. Deshalb sollten die Daten in einem sicheren Zwischenspeicher bis zur endgültigen Protokollerstellung verweilen, auf den nur ausgewählte Personen Lese- und Schreibzugriff haben. Hierbei könnte neben einem strengen Rollen- und Rechtekonzept auch der Zugriff über eine Multi-Faktor-Authentifizierung zum Einsatz kommen. Für die zeitlich erforderliche Verfügbarkeit sollten entsprechende Back-ups

regelmäßig durchgeführt und die gesicherten Daten auf eine sichere Speicherumgebung übertragen werden, auf die ebenfalls nur ein eingeschränkter Zugriff besteht.

Zum anderen stellt sich für die Datensicherheit die Frage, wo die Daten erhoben und gehostet werden. Dies kann mitunter auf eigenen Servern der Kommune erfolgen („*on premise*“) oder aber über einen sicheren „Private-Cloud-Server“, etwa beim kommunalen IT-Dienstleister oder einem anderen, vertrauenswürdigen Unternehmen.

3. Digitale Souveränität

Um die Abhängigkeit von einzelnen, großen Anbietern, die mitunter in Drittstaaten ihren Hauptsitz haben, zu reduzieren und um sog. Vendor-Lock-ins zu vermeiden, sollte bei der Software möglichst auf Lösungen gesetzt werden, die Wechselfähigkeit garantieren. Dabei können Lösungen, die auf Open Source basieren, helfen.

Hier gilt wie im Rahmen der Hinweise zur Datensicherheit, dass eine On-Premise- oder Private-Cloud-Lösung, die auf Servern in der Europäischen Union gehostet wird, auch im Sinne der digitalen Souveränität zu verfolgen ist.

Auch auf Systeme, die ausschließlich mit einer bestimmten Hardwarekomponente (Mikrofone) funktionieren, sollte verzichtet werden. Zusätzlich ist darauf zu achten, dass das Hosting der Software und der erhobenen Daten nicht in Staaten außerhalb der EU stattfinden sollte, sofern auf eine cloudbasierte Lösung gesetzt wird.

4. Menschliche Kontrolle („human in the loop“)

Unabhängig vom Anwendungsfall ist bei dem Einsatz von KI-Systemen aus rechtlichen Gründen (beim Einsatz von sog. Hochrisiko-KI-Systemen gem. Art. 14 KI-VO ab 02.12.2027 bzw. 02.08.2028), aus Haftungs- und Verantwortungsgesichtspunkten sowie rein praktisch, um Fehler, Neubekanntmachungen, Nachbearbeitungen und dadurch entstehenden Verwaltungsmehraufwand zu vermeiden, vor der finalen Veröffentlichung eine menschliche Kontrolle sicherzustellen. Die KI-gestützte Software soll dabei Protokollanten nicht ersetzen, sondern diesen eine Hilfestellung bei der Protokollerstellung liefern.

Das ist vor allem bei Protokollen über Rats- und Ausschussbeschlüsse gem. § 52 GO NRW wichtig. Mit der Unterschrift der Bürgermeisterin oder des Bürgermeisters und der Schriftführung sind diese für den Inhalt der Niederschrift rechtlich und politisch verantwortlich.

5. Sonstige allgemeine Hinweise

Da KI-gestützte Systeme oftmals durch maschinelles Lernen anhand der im laufenden Betrieb erhobenen Daten das System verbessern können, sollte hier besonders kritisch abgewogen werden, ob und welche Daten man hierfür überlässt. Es ist oft wegen des Wesens von KI-Systemen nicht transparent abbildbar, wie sich die für das Training erhobenen Daten auf das System auswirken.

Es muss vorab vertraglich klar erkennbar sein, ob und welche erhobenen Daten für das Training verwendet werden sollen. Dann ist zu unterscheiden, ob die Daten allein für die konkrete Software oder aber für sämtliche angebotene KI-gestützte Software des Unternehmens oder gar des hinter dem System stehenden KI-Modells verwendet werden sollen. Die Datenüberlassung für die beiden zuletzt genannten Fälle sollte grundsätzlich unterbleiben. Möchte die Kommune die konkrete Software verbessern, sollte die verwendete Datengrundlage klar und ggf. nachträglich im Einzelfall ausschließbar sein.

Aus Gründen des Datenschutzes sollten im Übrigen überhaupt keine personenbezogenen Daten, vor allem falls zutreffend die Stimmen der Rats- und Ausschussmitglieder, für das Training genutzt werden. Das muss der entsprechende Hersteller klar im Nutzungsvertrag sicherstellen und sich die Kommune etwa durch scharfe Vertragsstrafenklauseln absichern lassen.

Zuletzt ist bislang keine Zertifizierung der Software von der GPA erforderlich, wie es bei der Software zu hybriden Sitzungen gem. § 47a Abs. 4 S. 2 GO NRW notwendig ist. Freilich kann sich dies bei entsprechender Verbreitung von KI-gestützter Protokollierungssoftware ändern.

Deshalb gilt im Zweifel, keine Erlaubnis für die Nutzung von Daten zu Trainingszwecken zu erteilen.

IV. Nutzung in öffentlichen Ratssitzungen

Bei öffentlichen Rats- oder Ausschusssitzungen, für die eine Niederschrift gem. § 52 GO NRW zu fertigen ist, muss für den erfolgreichen Einsatz von KI-gestützter Protokollsoftware zusätzlich zu den allgemeinen Hinweisen Folgendes beachtet werden.

1. Welche personenbezogenen Daten werden erhoben?

Bevor eine Software in den Einsatz kommt, sollte zunächst geprüft werden, welche Daten überhaupt notwendigerweise zu erheben sind, damit die Software einen klaren Vorteil für die Verwaltung bringt. Außerdem ist die Einhaltung des Datensparsamkeitsgrundsatzes vorteilhaft bzgl. des Speicherplatzes auf den entsprechenden Servern.

Die Verarbeitung von Namen und der Partei- bzw. Fraktionszugehörigkeit der Rats- und Ausschussmitglieder wird sich für das Protokoll nicht vermeiden lassen.

Fraglich ist, ob es für die ordnungsgemäße Protokollierung erforderlich ist, die Stimme der Sprecherinnen und Sprecher zu verarbeiten. Der Vorteil hiervon scheint zunächst zu sein, dass jeder Wortbeitrag einem entsprechenden Rats- und Ausschussmitglied zugeordnet werden kann. Dies ist bei einer geordnet verlaufenden Sitzung im Rat selten erforderlich, da zu Redebeiträgen ausdrücklich aufgerufen wird unter Nennung des jeweiligen Namens.

Eine Erhebung der Stimmdaten ist mithin in diesem Bereich nicht erforderlich, wenn die KI-gestützte Protokollierungssoftware auch kontextbasiert die namentliche Zuordnung der Wortbeiträge vornehmen kann, ohne die Verarbeitung der Stimme.

Zuletzt ist zu beachten, dass ab dem 02.12.2027 die Regulierung für sog. hochriskante KI-Systeme gem. Art. 6 Abs. 2 in Verbindung mit der Anlage III KI-VO in Kraft tritt. Hier werden vor allem Pflichten zum Risikomanagement, Dokumentations- und Aufsichtspflichten für Betreiber von KI-Systemen eingeführt. Ein solches KI-System würde nach aktuellem Stand etwa vorliegen, wenn eine Stimmenerkennung zur Identifizierung von Sprechern eingeführt werden würde.

2. Datenschutzrechtliche Rechtfertigung: Vorrangig Einwilligung

Da die Protokollierung im Rahmen von Rats- und Ausschusssitzungen geschieht, zu deren Protokollierung der Rat bzw. die Ausschüsse als Organe der Gemeinde gem. § 52 GO NRW verpflichtet sind, kann sich die Verwaltung nicht auf den Rechtfertigungsgrund des berechtigten Interesses (Art. 6 Abs. 1 UAbs. 1 f) DSGVO) berufen. Es dürfte sich jedoch bei der KI-gestützten Protokollierung um eine zulässige Datenverarbeitung nach Art. 6 Abs. 1 UAbs. 1 e) DSGVO und § 3 Abs. 1 DSG NRW handeln. Die Aufgabe der Protokollierung besteht laut § 52 GO NRW ausdrücklich und liegt im öffentlichen Interesse.

Dieses Verständnis ist jedoch nicht zweifelsfrei, da der Prüfungspunkt der „Erforderlichkeit“ im Rahmen des § 3 Abs. 1 DSG NRW Platz für Interpretation bietet, ob in jeder Rats- und Ausschusssitzung eine KI-gestützte Protokollierung als einziges effektives Mittel eingesetzt werden kann. Um solche juristischen Streitigkeiten einzudämmen, ist es empfehlenswert, vorab die Einwilligung aller Ratsmitglieder bzw. der Mitglieder des entsprechenden Ausschusses, in dem die Software eingesetzt wird, einzuholen. Dies kann mit standardisierten Schreiben geschehen, die allen Rats- und Ausschussmitgliedern zu Beginn der Wahlperiode zur Unterschrift vorgelegt werden. Hierbei ist die Widerruflichkeit der Einwilligung zu beachten und Hinweise zu geben, welche Daten zu welchem Zweck erhoben werden.

3. Publikum: Datenschutz durch Soft- und Hardwarekonfiguration

Einem weiteren Punkt in Sachen Datenschutz kann auch hardwareseitig begegnet werden. So finden Sitzungen des Rates und der Ausschüsse mit Publikum statt. Mitunter kann es dazu kommen, dass Zwischenrufe aus dem Publikum heraus sich im Protokoll wiederfinden können.

Hier findet sich softwareseitig ein weiterer Grund für die kontextbasierte Zuordnung von Namen der Rats- und Ausschussmitglieder. Würde die Zuordnung stimmenbasiert erfolgen, würden auch Stimmdaten aus dem Publikum verarbeitet werden. Eine Zuordnung zu einem konkreten Rats- und Ausschussmitglied wird sodann entweder nicht möglich sein oder der Zwischenruf wird (halluzinatorisch) der falschen Person zugeordnet. Letzteres könnte bei Protokollerstellung je nach Inhalt des Zwischenrufs politisch, aber auch rechtlich unbeabsichtigt Probleme bereiten. Mit dem Ausschluss der Stimmenerkennung kann dem begegnet werden.

Darüber hinaus ist es sinnvoll, bei Beschaffung der Hardware zum einen darauf zu achten, dass Mikrofone nicht dauerhaft laufen, sondern abgeschaltet werden können. Das vermindert das Risiko unbeabsichtigter Aufnahmen Dritter. Gleichzeitig sollte bei der Beschaffung von Mikrofonen darauf geachtet werden, dass diese nur Geräusche in sehr naher Umgebung zum Mikrofon aufzeichnen, sodass entfernte Zwischenrufe schon vorab gar nicht aufgezeichnet werden.

4. Fazit

Insgesamt spricht bei öffentlichen Sitzungen vieles dafür, die Potenziale einer KI-gestützten Protokollierung zu nutzen, sofern die datenschutzrechtlichen und technischen Rahmenbedingungen von Beginn an mitgedacht und die Rats- und Ausschussmitglieder sorgfältig und transparent in den Prozess eingebunden werden. Werden dabei die erhobenen Daten auf das notwendige Maß beschränkt, auf eine Stimmenerkennung möglichst verzichtet und geeignete organisatorische sowie technische Schutzmaßnahmen getroffen, kann die KI-gestützte Protokollierung zur Entlastung der Verwaltung und zu einer effizienteren und belastbareren Niederschriften beitragen.

V. Nutzungen in nicht-öffentlichen Ratssitzungen

Bei der Nutzung in nicht-öffentlichen Rats- und Ausschusssitzungen ist die Erstellung eines KI-gestützten Protokolls aus praktischen und datensicherheitsgründen sorgfältig mit den durch den Ausschluss der Öffentlichkeit bezweckten Schutzinteressen abzuwägen.

Namentlich werden vor allem Sicherheits- und Finanzinteressen oder der Schutz personenbezogener Informationen, etwa bei Personalfragen, gegen eine Verbesserung der Funktionsfähigkeit des Rates bzw. der Ausschüsse und gegen die Verringerung des Verwaltungsaufwandes – im Vergleich zur manuellen Protokollierung – abgewogen.

Im Rahmen der Ermittlung der Vorteile für die Funktionsfähigkeit ist auch zu berücksichtigen, dass bei der anschließenden (Zwischen-)Ablage der Aufnahme und dem anschließend erstellten Protokoll auf eine entsprechend den obigen, allgemeinen Hinweisen zur Datensicherheit sichere Betriebsumgebung geachtet und ebenfalls ein strenges und eingeschränktes Rollen- und Rechtekonzept mit Multifaktorauthentifizierung ausgearbeitet werden muss.

Wie eine Abwägung konkret ausgehen kann, richtet sich vor allem nach den konkreten Schutzinteressen, die durch den Ausschluss der Öffentlichkeit verfolgt werden. Indes ist dazu zu raten, eine pauschale Entscheidung über den Einsatz der KI-gestützten Protokollierung für nicht-öffentliche Rats- oder Ausschusssitzungen im Allgemeinen zu treffen. Der Einsatz ist mit den Rats- und Ausschussmitgliedern einvernehmlich, ggf. für jede Sitzung einzeln, zu klären.

1. Sicherheits-, Finanzinteressen, Personalfragen

In einer nicht-öffentlichen Rats- oder Ausschusssitzung, in der bspw. Sicherheits-, Finanzinteressen oder Personalfragen besprochen werden, dürften die Interessen der Funktionsfähigkeit des Rates und der Ausschüsse regelmäßig zurücktreten. In diesen Belangen ist zur erforderlichen Geheimhaltung das höchste Niveau von Cybersicherheit erforderlich, bei dem ein Fremdzugriff auf die zur KI-gestützten Protokollierung erforderlichen Daten nahezu ausgeschlossen sein muss. Ob das Niveau überhaupt erreichbar sein kann, ist bereits fraglich. Die Verhältnismäßigkeit des notwendigen Aufwands ist aber vor allem vor dem Hintergrund zu betrachten, dass das Gesetz hier auch keine Pflicht vorsieht, den Entscheidungsprozess selbst zu protokollieren.

Gleichwohl kann wiederum der Verwaltungsaufwand bei analoger Protokollierung inklusive Sicherungsmaßnahmen für das handschriftliche oder manuell-maschinenschriftliche Protokoll mit den digitalen Maßnahmen abgeglichen werden.

2. Fazit

Insgesamt spricht bei nicht-öffentlichen Sitzungen vieles für eine differenzierte und anlassbezogene Betrachtung. Maßgeblich ist daher nicht die Frage, ob KI-gestützte Protokollierung in nicht-öffentlichen Sitzungen grundsätzlich zulässig oder unzulässig ist, sondern ob ihr Einsatz im jeweiligen Einzelfall mit den verfolgten Schutzinteressen vereinbar und durch angemessene technische sowie organisatorische Maßnahmen hinreichend abgesichert werden kann. Je höher die Schutzbedürftigkeit der behandelten Inhalte, desto strenger sind die Anforderungen an die Absicherung. Zugleich sollte nicht außer Acht gelassen werden, dass eine sorgfältig ausgewählte und sicher betriebene Lösung einen erheblichen Beitrag zur Entlastung von Verwaltung sowie zu einer präzisen Dokumentation von Beratungs- und Entscheidungsprozessen leisten kann.

Ansprechpersonen
Christiane Bongartz, Referentin Dezernat I/2
Dr. Stanislaw Chernin, Referent und Syndikusrechtsanwalt Dezernat V/1
Dr. Johannes Osing, Beigeordneter Dezernat V

HERAUSGEBER UND VERTRIEB

Städte- und Gemeindebund Nordrhein-Westfalen
Kaiserswerther Str. 199-201, 40474 Düsseldorf
Telefon 0211-4587-1
Telefax 0211-4587-287
E-Mail info@kommunen.nrw
www.kommunen.nrw

© StGB NRW 2026