

**Schleswig-Holsteinischer Landtag  
Umdruck 17/2421**



Unabhängiges Landeszentrum für  
Datenschutz Schleswig-Holstein

ULD - Postfach 71 16 • 24171 Kiel

Schleswig-Holsteinischer Landtag  
Innen- und Rechtsausschuss  
Vorsitzender, Herrn Thomas Rother  
Postfach 7121

24171 Kiel

Holstenstraße 98

24103 Kiel

Tel.: 0431 988-1200

Fax: 0431 988-1223

Ansprechpartner/in:

Dr. Moritz Karg

Durchwahl: 988-1651

Aktenzeichen:

LD41-61.03/01.322

Kiel, 20. Mai 2011

**Entwurf eines Gesetzes zum Fünfzehnten Rundfunkänderungsstaatsvertrag**

Gesetzesentwurf der Landesregierung Drs. 17/1336, Ihr Schreiben vom 18.04.2011, Az. L 215

Sehr geehrter Herr Rother,  
sehr geehrte Frau Schönfelder,  
sehr geehrte Damen und Herren Abgeordnete

vielen Dank für Ihr Schreiben vom 18. April 2011, in dem Sie mir die Gelegenheit geben, zum Entwurf des Gesetzes zum Fünfzehnten Rundfunkänderungsstaatsvertrag Stellung zu nehmen. Die Landesbeauftragten für den Datenschutz wurden durch die Rundfunkreferenten der Länder am 07. September 2010 in Hannover angehört und hatten Gelegenheit, zu dem damaligen Entwurf Stellung zu nehmen. Aufgrund der dort eingebrachten Hinweise wurden einige, aus datenschutzrechtlicher Sicht aber eher marginale Änderungen des Staatsvertragsentwurfes vorgenommen. Die zwischen den Landesbeauftragten für den Datenschutz abgestimmte, grundsätzliche Kritik an dem Staatsvertrag fand bisher keine Beachtung bei der weiteren Behandlung durch die Länder. Seit Jahren wurde aus Datenschutzsicht Kritik an dem früheren Gebührenerhebungsverfahren geäußert, so in der Literatur (z. B. Weichert, AfP 2004, 77; Hermerschmidt, MMR 2005, 155), durch die Konferenz der Datenschutzbeauftragten des Bundes und der Länder (z. B. 68. Konferenz v. 28./29.10.2004) sowie durch das ULD (zuletzt Tätigkeitsbericht 2011 Kap. 7.1, zuvor z. B. TB 2007 Kap. 7.5, TB 2005, Kap. 7.6). Diese Kritik bleibt leider im Wesentlichen hinsichtlich der nun vorgesehenen Beitragserhebung bestehen. Die gemeinsam formulierte Position der Datenschutzbeauftragten wird durch das ULD mitgetragen und vorliegend teilweise ergänzt bzw. präzisiert.

Mit dem Entwurf des 15. Rundfunkänderungsstaatsvertrages (RÄStV-E) wird ein grundlegender Systemwechsel bei der Erhebung der finanziellen Mittel für die Tätigkeit des öffentlich-rechtlichen

Rundfunks in Deutschland vollzogen. Die bisherige an den Besitz eines Empfangsgerätes gekoppelte Rundfunkgebühr soll durch einen Beitrag ersetzt werden. Anknüpfungstatbestand dieses Beitrages soll die Wohnung bzw. Betriebsstätte sein. Ziel ist es, eine höhere Beitragsgerechtigkeit und unter anderem eine deutlich datenschutzgerechtere Beitragserhebung herbeizuführen. Das ULD befürwortet die Neuordnung der Finanzerhebung für den öffentlichen Rundfunk. Auch das erklärte Ziel, die Beeinträchtigung der Privatsphäre der Beitragsschuldner zu verringern, findet uneingeschränkte Zustimmung durch das ULD (was auch von Bull, S. 16, als Zielsetzung benannt wird). Der vorliegende Entwurf lässt jedoch Zweifel aufkommen, ob letztgenanntes Ziel tatsächlich erreicht wird. Die Umstellung auf eine wohnungsbezogene Abgabe wird voraussichtlich zu einer geringeren Zahl zu speichernder Beitragszahler führen. Jedoch werden die Datenverarbeitungsbefugnisse der für den Einzug der Finanzmittel zuständigen öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten deutlich ausgeweitet und das Prinzip der Datenvermeidung und Datensparsamkeit sowie der Normenklarheit und Transparenz missachtet.

Der Entwurf ist durch teils redundante und ausufernde Erhebungs- und Verarbeitungsvorschriften geprägt. Er ermächtigt die Landesrundfunkanstalten und in ihrem Auftrag tätig werdende Dritte, Daten aufgrund unterschiedlicher Rechtsgrundlagen zu erheben bzw. Auskünfte von Beitragsschuldner einzuholen, § 8 Abs. 1 und 2 (Anzeigepflicht), § 9 Abs. 1 (Auskunftsrecht mit Drittbefragungsrecht), § 11 Abs. 4 (Erhebungsbefugnis), § 14 Abs. 6 (Weiternutzungsrecht bestehender Datenbestände), § 14 Abs. 9 (einmalige Übermittlungsbefugnis durch die Meldeämter). Nach Auffassung des ULD ist es ausreichend, eine Anzeigepflicht der Beitragspflichtigen und einen Auskunftsanspruch der Landesrundfunkanstalten gegenüber öffentlichen Stelle unter Wahrung des Direkterhebungsprinzips zu etablieren. Über die derzeit schon geltenden melderechtlichen Auskunftsverfahren wäre eine hinreichende Plausibilitätsprüfung gewährleistet. Die viel zu weit reichenden Erhebungsvorschriften der §§ 9 Abs. 1, 11 Abs. 4 RÄStV-E sollten gestrichen oder zumindest außer Vollzug gesetzt werden.

Der Staatsvertragsentwurf vermittelt insgesamt den Eindruck, dass die Verfasser des Entwurfs befürchten, ohne umfangreiche Datenerhebungsbefugnisse den Gebühreneinzug nicht mehr realisieren zu können. Vor allem die Missachtung des Direkterhebungsprinzips lässt den Verdacht entstehen, dass (weiterhin) eine „Beitragsspitzelei“ geplant ist, was der Akzeptanz der Bevölkerung für das Finanzierungssystem des öffentlich-rechtlichen Rundfunks zweifellos nicht förderlich ist.

Prof. Dr. Hans Peter Bull hat im Auftrag der ARD und des ZDF ein Rechtsgutachten erstellt, das mit dem Titel „Rundfunkbeitrag und Datenschutz“ veröffentlicht ist (Nomos, Baden-Baden, 2011). Hierauf nimmt er in seiner Stellungnahme vom 26.04.2011 vollinhaltlich Bezug (Umdruck 17/2362). Die insofern vorgetragenen Erwägungen werden im Folgenden mit berücksichtigt (zit. Bull)

## **Datenschutzrechtliche Bewertung im Einzelnen**

### **I. Regelung der Datenverarbeitungsbefugnisse**

Neben der bestehenden Meldepflicht gemäß § 8 RÄStV-E normiert § 9 Abs. 1 RÄStV-E einen umfassenden Auskunftsanspruch der Landesrundfunkanstalten über beitragsrelevante Tatsachen. Kann die Landesrundfunkanstalt den jeweiligen Beitragsschuldner nicht feststellen, darf sie Eigentümer oder vergleichbar dinglich Berechtigte befragen. Diese sind dann zur Auskunft verpflichtet. In der Regel bezieht sich die Auskunftspflicht auf die in § 8 Abs. 4 RÄStV-E zur An- und Abmeldung genannten und durch den Beitragsschuldner beizubringenden Daten. Die Auskunftspflicht gegenüber den Eigentümern oder sonst dinglich Berechtigten kann jedoch über diese Begrenzung der Art der Daten hinausgehen. § 9 Abs. 1 S. 4 erweitert die Auskunftspflicht auf Angaben, die die einzelne Rundfunkanstalt für die Erfüllung der Auskunftspflicht erforderlich hält. Es ist nicht einsichtig, aus welchem Grund eine Erweiterung der Auskunftspflicht Dritter über Angaben, die den Beitragsschuldner betreffen, erfolgt (die Ausführungen von Bull, S. 40, sind insofern nicht erhellend). Eine Information der Betroffenen über die Umgehung des Direkterhebungsprinzips ist im Entwurf nicht vorgesehen.

Die darüber hinausgehende Auskunftsverpflichtung Dritter gegenüber den Landesrundfunkanstalten und deren Beauftragten entspricht nicht dem Zweck der Datenerhebung, nämlich der Feststellung der Beitragspflicht. Die Auskunftspflicht sollte auf die in § 8 Abs. 4 genannten Daten in Hinblick auf die Dritterhebung begrenzt werden. Erfolgt eine Dritterhebung, so müssten die Betroffenen nachträglich über diesen Umstand unaufgefordert durch die Landesrundfunkanstalten informiert werden. § 9 Abs. 1 S. 4 1. HS RÄStV-E sollte daher in der jetzigen Form gestrichen werden und um eine Informationsverpflichtung ergänzt werden.

In § 11 Absatz 4 RÄStV-E werden die Landesrundfunkanstalten ermächtigt, die für die Beitragserhebung notwendigen Daten ohne Kenntnis des Betroffenen zu erheben. Die Befugnis erstreckt sich auf öffentliche und nicht-öffentliche Quellen. Diese Ermächtigung steht wiederum mit dem grundlegenden Prinzip im Widerspruch, dass Daten grundsätzlich beim Betroffenen zu erheben sind. Eine Abweichung von diesem Grundprinzip ist nur bei zwingender Notwendigkeit akzeptabel.

Die Landesrundfunkanstalten konnten bisher nicht darlegen, welchen zusätzlichen Erkenntnisgewinn die Nutzung nicht-öffentlicher Datenquellen gegenüber einer ausschließlichen Nutzung der öffentlichen Quellen erbringen soll. Allein die vage Möglichkeit, derart einem noch nicht bekannten Beitragspflichtigen auf die Spur kommen zu können (so tendenziell Bull, S. 44 f.), ist keine Legitimation für derart weit gehende Verarbeitungsbefugnisse.

Sämtliche Beitragspflichtigen unterliegen nach § 8 Abs. 1 RÄStV-E der Meldepflicht und müssen selbst die im Staatsvertrag genannten Daten an die Rundfunkanstalten bzw. deren Beauftragte übermitteln. Sollte für eine Wohnung kein Wohnungsinhaber namentlich bekannt sein, weil der Meldepflicht nicht nachgekommen wurde, besteht über die Meldebehörde oder die Datenerhebung beim Grundbuchamt als öffentliche Stellen die Möglichkeit, den Eigentümer einer Liegenschaft und über dessen Auskunftspflicht die Nutzer der jeweiligen Wohnung oder Betriebsstelle zu

ermitteln. Es ist kein Grund ersichtlich, zusätzlich auch bei nicht-öffentlichen Stellen Daten zu erheben.

Erschwerend kommt nach Auffassung des ULD hinzu, dass die Arten der zu nutzenden, nicht-öffentlichen Quellen nicht konkretisiert sind. Die Landesrundfunkanstalten und deren Beauftragte wären in der Lage, sämtliche denkbaren Möglichkeiten auszuschöpfen. Zu den Quellen können gemäß dem geplanten Gesetzeswortlaut Arbeitgeber, Versicherungen, Versandhäuser, Inkassounternehmen und Auskunfteien gehören.

Auch hinsichtlich des Umfangs der Datenerhebung bei öffentlichen Stellen sollte eine Begrenzung in den Entwurf aufgenommen werden. Nach Auffassung des ULD widerspricht § 11 Abs. 4 RÄStV-E dem Gebot der Normenbestimmtheit. Denn es ist für die Betroffenen nicht klar erkennbar, welche Stellen konkret als Quelle genutzt werden können. Auch die Formulierungen in § 11 Abs. 4 Nr. 1 und 2 RÄStV erlauben keinen Rückschluss darauf, was als erforderlich zur Bestimmung der Beitragspflicht angesehen werden muss. Dies ist besonders gravierend, weil die Betroffenen im Zweifel nicht erfahren, welche Stellen Angaben über die persönlichen Verhältnisse an die Landesrundfunkanstalten und deren Beauftragte übermittelt haben. Die Wahrnehmung der eigenen Interessen wird dadurch übermäßig erschwert. Dazu zählt vor allem der Verlust der Möglichkeit, unmittelbar Fehler bei der Datenerhebung und -verarbeitung zu korrigieren. Dass es sich hierbei nicht um eine rein theoretische Überlegung handelt, zeigen viele Eingaben von Betroffenen, die in Sachen GEZ – oft unzuständigkeitshalber – an das ULD gerichtet waren. Diese beschwerten sich über fehlerhafte Zahlungsaufforderungen, die aufgrund unzureichender inhaltlicher Genauigkeit der Daten entstehen, über die Nichtberücksichtigung von Schreiben oder über die Übernahme fehlerhafter Daten von privaten Adresshändlern. Immer wieder wurde den Betroffenen die Darlegungslast dafür auferlegt, durch fehlerhafte Datenverarbeitungen entstandene Tatsachenbehauptungen zu entkräften.

Unter diesen Gesichtspunkten hält das ULD die Befugnis der Rundfunkanstalten, die Datenerhebung beim Betroffenen oder öffentlichen Stellen zusätzlich auch auf private Quellen auszuweiten, für einen unverhältnismäßigen Eingriff in die Persönlichkeitsrechte der Beitragspflichtigen.

§ 11 Abs. 4 RÄStV-E sollte entweder gestrichen oder unmissverständlich als Ausnahmenvorschrift mit einer engen Begrenzung auf bestimmte öffentliche Stellen umformuliert werden. Dazu müsste auch eine verpflichtende Information der Betroffene über die Erhebung bei Dritten normiert werden.

Letztlich müsste auch aus melderechtlicher Sicht § 11 Abs. 4 RÄStV-E in der derzeitigen Form abgelehnt werden. Denn § 11 Abs. 4 RÄStV-E schafft einen Paralleltatbestand zu den bestehenden melderechtlichen Übermittlungsvorschriften. Die Landesrundfunkanstalten hätten bei Inkrafttreten des Staatsvertrages die Wahl, entweder über die melderechtlichen Vorschriften auf den Datenbestand bei den Meldbehörden zuzugreifen oder § 11 Abs. 4 RÄStV-E als Rechtsgrundlage heranzuziehen. Hierdurch entsteht Rechtsunsicherheit. Den melderechtlichen Vorschriften sollte klar der Vorrang eingeräumt werden. Eine entsprechende Kollisionsregel müsste Eingang in den Text finden.

Vergleichbares gilt außerdem für die sonstigen spezialgesetzlichen Erhebungs- und Verarbeitungsbefugnisse. Mit § 11 Abs. 4 RÄStV-E wird ein Paralleltatbestand zur Erhebung von Daten aus öffentlichen Registern geschaffen. Die dafür erlassenen bereichsspezifischen Übermittlungstatbestände können so ausgehebelt werden. Die Landesrundfunkanstalten haben die Wahl z. B. über die Grundbuchordnung einen Zugriff auf die Daten des Grundbuches zu erhalten oder § 11 Abs. 4 RÄStV-E als Rechtsgrundlage heranzuziehen. Den bereichsspezifischen Vorschriften sollte in der Regel der Vorrang eingeräumt werden oder es müsste sichergestellt werden, dass das datenschutzrechtliche Schutzniveau des Rechtfertigungstatbestandes des Staatsvertrages nicht hinter das Niveau der bereichsspezifischen Vorschriften zurückfällt.

## **II. Datenerhebungsbefugnisse bei Befreiungstatbeständen**

Der Staatsvertragsentwurf sieht vor, dass sich Bürger beim Vorliegen von besonderen Voraussetzungen gemäß § 4 RÄStV-E von der Beitragspflicht befreien lassen können oder einen Anspruch auf Ermäßigung des Rundfunksbeitrages haben. Die Befreiungstatbestände sind überwiegend sozial begründet. Die Befreiung/Ermäßigung wird auf Antrag bei Nachweis der Voraussetzungen gewährt.

Zum Nachweis der Berechtigung sind die Rundfunkanstalten befugt, sich eine Bescheinigung oder die Originalbescheide bzw. beglaubigte Kopien dieser Bescheide vorlegen zu lassen und diese zu speichern. Der Entwurf orientiert sich dabei ausschließlich an praktischen Belangen der Rundfunkanstalten. Danach wird die gesamte Eingangspost bei der Gebühreneinzugszentrale (GEZ) eingescannt. Nur deshalb erfolgt eine vollständige Erfassung der Bescheide. Nach eigenen Angaben der GEZ ist bei dieser Verfahrensweise eine partielle Löschung nicht benötigter Daten nicht möglich. Daher werden sensitive Gesundheits- und/oder Sozialdaten gespeichert, die unbestritten für die Entscheidung über eine Beitragsbefreiung nicht erforderlich sind.

Die Verarbeitung nicht erforderlicher Daten widerspricht den Grundsatz der Datensparsamkeit, der unter anderem gemäß Art. 6 Absatz 1 Ziffer c der Europäischen Datenschutzrichtlinie durch den nationalen Gesetzgeber und die vollziehende Gewalt zu beachten ist. Im Einklang damit hat auch das Bundesverfassungsgericht in seinem Urteil zur Vorratsdatenspeicherung die Geltung dieses Prinzips zum Ausdruck gebracht (BVerfG 1 BvR 256/08, in Juris, Rn. 270).

Datenschutzgerechter wäre die Beschränkung der Nachweispflicht auf die Vorlage von Leistungsbescheinigungen, die lediglich den Leistungsgrund und den Leistungszeitraum erkennen lassen. Vielfach stellt die Leistungsverwaltung deshalb sog. Drittbescheinigungen aus. § 4 RÄStV-E könnte in der Eingriffsintensität dahingehend abgemildert werden, dass grundsätzlich Drittbescheinigungen vorzulegen sind. Nur wenn die Beschaffung einer Drittbescheinigung nicht möglich ist, sollte die Vorlage des Leistungsbescheids im Original oder in beglaubigter Kopie verlangt werden können. Mit derartigen Bescheiden müsste dann in besonderer Weise verwaltungstechnisch seitens der Rundfunkanstalten umgegangen werden, da diese häufig auch besondere personenbezogenen Daten enthalten.

Da mit einer hohen Zahl von Befreiungsanträgen aufgrund der gesamtschuldnerischen Haftung aller volljährigen Wohnungsinhaber zu rechnen ist, kann der nicht erforderliche Datenbestand durch den Modellwechsel noch anwachsen, wenn keine Änderung des Verfahrens erfolgt.

Ein weiterer Befreiungstatbestand (§ 4 Absatz 6 RBStV-E) soll nach dem Staatsvertragsentwurf in sog. Härtefällen vorliegen. Welche konkreten Nachweispflichten bestehen, ist dem Entwurf nicht zu entnehmen. Es ist jedoch anzunehmen, dass neben der Übermittlung von Gesundheits- und/oder Sozialdaten auch die Offenlegung von Finanz- und Steuerdaten erforderlich ist. In jedem Falle sollte eine gesetzliche Konkretisierung des Datenerhebungsumfangs erfolgen. Bei den Beitragsschuldern würde dadurch die erforderliche Rechtsklarheit geschaffen. Diesbezügliche Erläuterungen in der Regelungsbegründung sind nicht ausreichend.

### **III. Funktionsübertragungsmöglichkeiten auf private Dritte**

Gemäß § 10 Absatz 7 Satz 1 RÄStV-E bedienen sich die Rundfunkanstalten bei der Beitreibung des Rundfunkbeitrages einer „im Rahmen einer nichtrechtsfähigen öffentlich-rechtlichen Verwaltungsgemeinschaft betriebene(n) Stelle“. Damit wird die derzeitige GEZ erfasst, deren Existenz durch den Entwurf nicht in Frage gestellt werden soll. Diese Stelle verarbeitet die erforderlichen Daten für die Beitragserhebung. Datenschutzrechtlich ist das Verhältnis zwischen den Rundfunkanstalten und der genannten Stelle als Datenverarbeitung im Auftrag zu betrachten. Einzige Aufgabe dieser Stelle ist es, die Rundfunkbeiträge von den Bürgern einzuziehen und den Rundfunkanstalten bereitzustellen. Vor diesem Hintergrund ist es nicht nachvollziehbar, dass in § 10 Absatz 7 Satz 1 RÄStV-E die Landesrundfunkanstalten außerdem ermächtigt werden sollen, diese Aufgabe zusätzlich „ganz oder teilweise“ auf Dritte zu übertragen. Dies führt zu einer weiteren Datenverarbeitung durch Dritte. Auch ist die Notwendigkeit dieser Ausweitung nicht erkennbar. Nur wenn die von den Rundfunkanstalten betriebene gemeinsame Stelle nicht in der Lage sein sollte, diese Aufgabe zu erfüllen, käme eine derartige Übertragung an Dritte in Betracht. Dies wiederum würde die Existenzberechtigung der heutigen GEZ in Frage stellen. Hinzu kommt, dass eine vollständige („ganz“) Übertragung von Aufgaben auf Dritte eine, in diesem Rahmen unzulässige, Funktionsübertragung darstellen würde (vgl. dazu Bull, S. 51 f.).

### **IV. Zugriff auf Daten Beitragspflichtiger anderer Rundfunkanstalten**

Zur Erfüllung der Aufgaben hält die im Rahmen einer nichtrechtsfähigen öffentlich-rechtlichen Verwaltungsgemeinschaft betriebene Stelle (GEZ) komplette Datensätze sämtlicher zukünftig Beitragspflichtiger vorrätig. Die Trennung der Datenbestände nach Zugehörigkeit zu der jeweiligen Landesrundfunkanstalt, wie sie bei jeder Auftragsdatenverarbeitung ansonsten selbstverständlich ist und gesetzlich gefordert wird, erfolgt nicht (Bull, S. 49, hält diese Forderung für „unerfindlich“). Umgekehrt erhalten die einzelnen Landesrundfunkanstalten Zugriff auf die vollständigen Datensätze aller Anstalten. In anderen Rechtsbereichen wird die Existenz derartiger bundesweiter zentraler Register als unzulässig kritisiert. Unabhängig von der grundsätzlichen datenschutzrechtlichen Kritik an zentralen Datensammlungen besteht nach dem neuen Modell der Rundfunkfinanzierung auch kein Bedarf für einen bundesweiten Zugriff auf sämtliche Rundfunkbeitragsschuldnerdaten. Denn zukünftig ist die Wohnung oder Betriebsstätte einziger Anknüpfungspunkt für die Zahlungs-

pflicht. Es handelt sich insoweit um einen ortsfesten Tatbestand. Der Zugriff einer Rundfunkanstalt ist damit nur auf Daten erforderlich, die sich auf das eigene Sendegebiet beziehen. Jede weitere Möglichkeit der Datenverarbeitung ist nicht erforderlich.

Das ULD regt daher an, die technischen Rahmenbedingungen der Datensicherheit insbesondere der Zugriffsteuerung in die Formulierung des Entwurfes aufzunehmen.

## **V. Weitere datenschutzrechtliche Problempunkte**

### **1. Begriff der Wohnung**

Trotz der seit April 2010 von den Datenschutzbeauftragten mehrfach geäußerten Kritik, fehlt dem Staatsvertragsentwurf eine zweifelfreie Definition des Begriffs „Wohnung“. Unklar ist außerdem, wie die Inhaberschaft an derselbigen nachgewiesen werden soll. Der Staatsvertragsentwurf verwendet in § 3 Absatz 1 Ziffer 1 subjektive Deutungsbegriffe wie „zum Wohnen und Schlafen geeignet“, um eine Wohnung zu beschreiben (dazu gibt auch Bull, S. 17 u. 26, keine Auslegungshilfen). Es sind durchaus Orte denkbar, die wohl die o. g. Geeignetheit aufweisen, aber im Allgemeinen nicht als Wohnung bezeichnet werden. Ungelöst ist die Frage, wie die rechtlich als Tatbestandsmerkmal aufgeführte Eignung in der Praxis nachgewiesen werden soll. Denkbar sind Hausbesuche oder Besichtigungen von Beitragsbeauftragten, die aber persönlichkeitsrechtlich äußerst invasiv wären (hierauf geht Bull, S. 47, nicht ein).

Die Inhaberschaft einer Wohnung wird vermutet, wenn der Betreffende melderechtlich erfasst ist oder im Mietvertrag genannt wird, so § 2 Absatz 2 RÄStV-E. Unbeachtet bleibt u. a., dass Mietverträge auch in nicht schriftlicher Form existieren oder von Personen abgeschlossen werden, die lediglich die Mietzahlung übernehmen, selbst jedoch den gemieteten Raum nicht nutzen. Undeutlich bleibt der Entwurf, wie in derartigen Fällen der positive oder auch negative Nachweis der Inhaberschaft einer Wohnung durch Betroffene erbracht werden kann. Das ULD rät, die einschlägigen melderechtlichen Vorschriften in Bezug zu nehmen oder zumindest die gesetzlichen Begriffsbestimmungen unverändert zu übernehmen.

## 2. Gesamtschuldnerische Haftung von Beitragsschuldern

Ein Strukturfehler des Entwurfs des 15. Rundfunkänderungsstaatsvertrags in datenschutzrechtlicher Hinsicht ist die Ausweitung der künftigen Rundfunkbeitragsschuld auf alle volljährigen Personen, die in Deutschland mit einem Wohnsitz gemeldet sind bzw. ein Mietverhältnis begründet haben. Anknüpfungspunkt für die Beitragsschuld ist eine gesetzlich angeordnete Fiktion, wonach jede Person als Wohnungsinhaber gilt, die nach dem Melderecht gemeldet oder im Mietvertrag für eine Wohnung als Mieter genannt ist. Der Personenkreis, der nach dem Rundfunkstaatsvertrag künftig als Wohnungsinhaber gilt, haftet den Rundfunkanstalten bzw. den Beitragsgläubigern gemäß § 2 Abs. 3 Satz 1 RÄStV-E als Gesamtschuldner.

Aus der Sicht der Beitragsgläubiger stellt die Fiktion der Wohnungsinhaberschaft eine Erleichterung bei der Durchsetzung des Rundfunkbeitrags dar. Denn der Gesamtschuldner schuldet grundsätzlich die gesamte Leistung. Irrelevant ist dabei, ob er selbst Inhaber der Wohnung oder bloßer Mitbewohner ist. Dies bedeutet unter Datenschutzgesichtspunkten eine Ausdehnung des Kreises der möglichen Beitragsschuldner auf Personen, die, ohne einen eigenen Haushalt zu führen, künftig legitimes Subjekt des Datenerhebungsinteresses der Beitragsgläubiger werden können. Zielführender wäre es, die Rechtspflichten an die tatsächliche Wohnungsinhaberschaft nur eines Haushaltsvorstands zu knüpfen. So arbeitet das Regelungskonzept mit einer großen Streubreite, bei der eine kollektive Haftbarmachung der Bevölkerung die Verantwortlichkeit auf die Betroffenen selbst verlagert. Insofern wäre ein grundlegendes Umsteuern des Entwurfs in dem Sinne, dass nur eine Person pro Haushalt Beitragsschuldner sein kann, wünschenswert.

Die geplante Gesamtschuldnerschaft wirkt sich auch auf den Umfang der Speicherung von Daten aus. Bei Beibehaltung des derzeitigen Modells sollte, besonders bei den Löschungsvorschriften, klar zwischen Beitragsschuldern und Beitragszahlern unterschieden werden. Nur so wird deutlich, welche Daten der übrigen in einer Wohnung gemeldeten und im Mietvertrag genannten Personen gelöscht werden können, wenn ein Beitragszahler ermittelt wurde.

## 3. Nachweispflichten

An unterschiedlichen Stellen werden im dem Staatsvertragsentwurf den Beitragsschuldern für verschiedene Sachverhalte pauschal Nachweispflichten auferlegt. So hat ein Beitragsschuldner, der einen Antrag auf Befreiung von der Beitragspflicht stellt, gemäß § 4 Absatz 7 RÄStV-E in diesem Antrag nicht nur die weiteren volljährigen Bewohner seiner Wohnung zu benennen. Außerdem muss er deren Existenz und die Tatsache, dass diese auch Bewohner der Wohnung sind, nachweisen. Diese Pflicht betrifft jeden Antragsteller. Das ist unabhängig davon, ob dieser die Wohnungsabgabe bezahlen möchte oder nur im Innenverhältnis als Gesamtschuldner einen Nachweis über die Befreiung von der Beitragspflicht benötigt. Im Entwurfstext ist zudem nicht erkennbar, in welchem Umfang diese Nachweispflicht besteht. Für Betroffene ist nicht eindeutig erkennbar, in welchem Umfang es ihnen obliegt, Daten Dritter zu erheben und an die Rundfunkanstalt zu übermitteln. Das ULD schlägt vor, Beitragsschuldner von der Meldepflicht über beitragspflichtige Personen, die nicht in einer familiären Beziehung zu ihm stehen, aufzuheben.



#### 4. Mitteilung des die Abmeldung begründenden Lebenssachverhaltes

In § 8 Absatz 5 Ziffer 3 RÄStV-E wird zum Nachweis der ordnungsgemäßen Abmeldung von der Beitragspflicht gefordert, aufgrund welchen Lebenssachverhaltes das Ende des Innehabens einer Wohnung oder Betriebsstätte erfolgt. Es wäre für den Abmeldevorgang ausreichend, lediglich mitzuteilen, dass eine Wohnung oder Betriebsstätte verlassen oder aufgegeben wird. Die Formulierung des § 8 Abs. 5 RÄStV-E lässt Raum für eine umfassende Darlegungspflicht über die Lebensumstände, die zur Aufgabe der Wohnung oder Betriebsstätte führten. Es ist nicht abwegig, dass darüber auch Gesundheits-, Sozial-, Finanz- und/oder Steuerdaten durch die abmeldende Person offenbart werden müssen, um den Sachverhalt zu belegen. Das ULD schlägt vor, Fallgruppen zu bilden, die die üblichen Abmeldegründe erfassen und nur bei begründeten Zweifeln, den Nachweis durch die Beitragsschuldner führen zu lassen.

#### 5. Umfang der Satzungsermächtigung

Die Satzungsermächtigung in § 9 Abs. 2 ist nach Auffassung des ULD zu weitgehend. Die im Staatsvertrag geregelten Verarbeitungstatbestände sind weit gefasst und lassen durch die Aufnahme unbestimmter Rechtsbegriffe erhebliche Spielräume. Es sollte sichergestellt werden, dass durch eine Satzung keine weiteren Erhebungs- und Verarbeitungstatbestände geschaffen werden.

Es verfestigt sich der Eindruck, dass zwar ein Systemwechsel hinsichtlich der Finanzierung des öffentlichen Rundfunks vollzogen wird. Die datenschutzrechtlich relevanten Tatbestände vollziehen diesen Wechsel aber nicht nach. Die bisher geltenden Erhebungsbefugnisse wurden beibehalten, teilweise ausgeweitet und zusätzlich durch weitere Rechtfertigungstatbestände ergänzt. Besonders schwer wiegt dabei die systematische Umgehung des Direkterhebungs- und Transparenzprinzips. Der Entwurf scheint darauf abzuzielen, den Schutz der Privatsphäre dadurch zu „gewährleisten“, dass er die Betroffenen im Unklaren über den Umfang der Datenverarbeitung belässt. Es ist zu vermuten, dass dieses Kalkül nicht aufgehen wird und das herrschende Misstrauen gegenüber dem Erhebungssystem eher größer als geringer wird.

Mit freundlichen Grüßen

Dr. Thilo Weichert