

Prof. Dr. Hans Peter Bull

Falckweg 16, D-22605 Hamburg
Tel. +49/40/8805652, Fax 88098556
E-Mail HP-Bull@t-online.de

25. Mai 2011

An den Vorsitzenden des
Innen- und Rechtsausschusses
des Schleswig-Holsteinischen Landtags
Herrn Thomas Rother
Postfach 7121
24171 Kiel

Schleswig-Holsteinischer Landtag
Umdruck 17/2464

Gesetz zum 15. Rundfunkänderungsstaatsvertrag

Sehr geehrter Herr Vorsitzender,

im Anschluss an mein Schreiben vom 26. April 2011 kann ich Ihnen heute eine Stellungnahme zu den Ausführungen des ULD in dessen Schreiben vom 20. Mai 2011 übermitteln. Herr Dr. Weichert hat mir dankenswerterweise eine Kopie geschickt. Die bisherigen recht pauschalen Bemerkungen des ULD zum Rundfunkbeitragsrecht sind nunmehr konkretisiert und daher besser diskutierbar.

Mit freundlichen Grüßen





Datenschutzrechtliche Stellungnahme zum 15. Rundfunkänderungsstaatsvertrag

**für den Innen- und Rechtsausschuss
des Schleswig-Holsteinischen Landtags**

I. Entscheidungsgegenstand

Der Landtag kann an dem Staatsvertrag keine inhaltlichen Änderungen mehr vornehmen, sondern ihn nur entweder akzeptieren oder ablehnen. Soweit Kritik an einzelnen Bestimmungen des Staatsvertrages begründet erscheint, muss der Landtag sich also entscheiden, ob die Beanstandungen es rechtfertigen, den Vertrag insgesamt scheitern zu lassen, oder ob die betreffenden Mängel in der Praxis, bei der Anwendung der Vertragsnormen, behoben werden können.

Im Vorgriff auf die weiteren Ausführungen weise ich darauf hin, dass die Einwände des ULD durch eine sinngemäße, dem Verhältnismäßigkeitsprinzip entsprechende Anwendungspraxis ausgeräumt werden können und mit Sicherheit tatsächlich ausgeräumt werden. Die Rundfunkanstalten haben kein Interesse an einer exzessiven Nutzung der ihnen in dem Staatsvertrag eingeräumten Befugnisse; sie bemühen sich vielmehr aus wohlverstandenen eigenen Interesse um die Akzeptanz des neuen Finanzierungssystems und werden auch aus verwaltungspraktischen Gründen nicht alle theoretischen Möglichkeiten ausschöpfen, die bei extensiver Auslegung des Staatsvertrages vielleicht denkbar wären. Den Erwägungen des ULD liegen Vorstellungen von der Verwaltungspraxis zugrunde, die nur als lebensfremd bezeichnet werden können.

II. Die „Systemfrage“

Die Datenschutzbeauftragten haben in früheren Stadien der Diskussion die Ansicht vertreten, die Rundfunkbeiträge sollten von den Finanzämtern vereinnahmt werden, weil diese ohnehin viele relevante Daten über die Beitragspflichtigen besäßen. Es ist erfreulich, dass das ULD nunmehr diese Organisationsfrage nicht mehr problematisiert (s. dazu mein Gutachten: Rundfunkbeitrag und Datenschutz, Baden-Baden 2011, S. 16 zu f)).

Dass die Rundfunkanstalten die ihnen zustehenden Beiträge nicht je für sich verwalten, sondern eine gemeinsame Stelle damit beauftragt haben, ist jedenfalls zweckmäßig und spart Kosten. Die GEZ nimmt diese Aufgabe seit Jahrzehnten rechtmäßig wahr. Gelegentlich ist behauptet worden, die „Beauftragten“ der Rundfunkanstalten hätten unerlaubt „geschnüffelt“, und in einzelnen Fällen wurde moniert, dass inaktuelle Daten oder dass Daten genutzt worden seien, die man (rechtmäßig) von Adresshändlern erworben hatte. Angesichts der riesigen

Zahl der Betroffenen sind derartige Fehler unvermeidbar, und sie rechtfertigen keine Systemänderung.

III. Zu den sachlichen Einwänden des ULD

1. Zu weitgehende Datenverarbeitungsbefugnisse?

- a) Entgegen der Behauptung des ULD enthält der Entwurf des Staatsvertrages keine „redundanten und ausufernden“ Erhebungs- und Verarbeitungsvorschriften. Die verschiedenen Anzeigepflichten und Auskunfts- und Befragungsbefugnisse sind notwendig, um den Informationsbedarf der Rundfunkanstalten in den verschiedenen Phasen des Beitragserhebungsprozesses decken zu können. Am Anfang steht – ganz im Sinne des „Direkterhebungsgrundsatzes“ – die Anzeige des Pflichtigen selbst, § 8 Abs. 1 und 2 RBStV. Das Auskunftsrecht nach § 9 Abs. 1 RBStV setzt voraus, dass die Anzeige unterblieben ist oder falsch oder unvollständig war und dass darüber hinaus „tatsächliche Anhaltspunkte“ dafür vorliegen, dass die Betroffenen Beitragsschuldner sind. Auch dieses Auskunftsrecht besteht im Verhältnis zu dem Betroffenen selbst, gehört also ebenfalls zur geforderten „Direkterhebung“.

Aus dem Aufbau der einschlägigen Bestimmungen folgt, dass die weitere Befugnis (Befragung der Eigentümer und der vergleichbar dinglich Berechtigten) *subsidiär* ist, also nur in Betracht kommt, wenn die Befragung der Betroffenen erfolglos geblieben ist. Als „weitere Daten“ kommen nur solche in Frage, die ihrerseits zur Überprüfung der Angaben nach § 8 Abs. 4 dienen können. Solche Hilfstatsachen können vielfältiger Art sein, und es wäre kaum möglich, sie in einem abschließenden Katalog festzulegen. Durch die Begrenzung auf den Zweck, die Beitragsschuldner festzustellen (Verweisung in Satz 4 am Ende auf Satz 1), ist eine Ausweitung der Auskunftseinholung bei Dritten ausgeschlossen. Wie sonst außer durch die Bindung an die „Erforderlichkeit“ soll eine solche Auskunft beschränkt werden? Dass die Erforderlichkeit zunächst von den Auskunftsberechtigten konkretisiert wird, lässt sich nicht vermeiden.

Spekulationen über etwaige rechtswidrige Absichten der GEZ oder ihrer Sachbearbeiter wären durch nichts begründet. Andererseits stellt aber die Erfahrung, dass ein beträchtlicher Teil der Pflichtigen (nach Schätzungen bis zu zehn Prozent) die Anzeigepflicht nicht oder nicht vollständig erfüllt, einen hinreichenden Grund dafür dar, die Ermittlungsbefugnisse der Rundfunkanstalten so zu bemessen, dass zuverlässige Feststellungen auch dann möglich sind, wenn die Betroffenen die Kooperation verweigern.

- b) Das ULD kritisiert auch die Befugnis zur Erhebung von Daten gemäß § 11 Abs. 4 RBStV, weil sie ohne Kenntnis der Betroffenen erfolgen darf und weil auch Daten von nicht-öffentlichen Stellen verwendet werden dürfen.

Beide Monita sind unbegründet. Es handelt sich zum Teil gerade um Angaben über Personen, die den Rundfunkanstalten als Beitragsschuldner nicht bekannt sind. Aber auch soweit die Daten zur Überprüfung vorhandener Angaben über an sich bekannte Personen benötigt werden, kann nicht verlangt werden, dass die Betroffenen zuvor benachrichtigt werden. Einer nachträglichen Unterrichtung über die Datenerhebung bedarf es nicht, weil die GEZ die Betroffenen anschreibt und zur Angabe bzw. Berichtigung der Daten auffordert.

Daten von Adresshändlern mögen in höherem Maße fehleranfällig sein als solche der Meldebehörden, aber erfahrungsgemäß sind sie manchmal doch aktueller und/oder vollständiger als diese. Im Übrigen beschränkt § 11 Abs. 4 RBStV die Datenübermittlung in mehrfacher Hinsicht, und darüber hinaus regelt § 11 Abs. 5 die Verwendung in angemessener Weise.

Der nordrhein-westfälische Datenschutzbeauftragte schreibt in seinem neuesten Tätigkeitsbericht (20. Datenschutzbericht 2011, S. 129 f.), wenn Daten ohne Kenntnis der Betroffenen bei privaten Quellen erhoben würden, bestehe ein „enormes Risiko“, mit nicht mehr aktuellen oder aus anderen Gründen falschen Daten zu arbeiten, und nennt als Beispiele aus der Vergangenheit, dass „etwa Haustiere oder Minderjährige mit Gebührenbescheiden konfrontiert“ worden seien. Diese Beispiele belegen in Wahrheit, wie gering das Risiko ist. Wenn wirklich einmal „Haustiere mit Gebührenbescheiden konfrontiert“ worden sein sollten, fragt man sich schon, wie man sich diese „Konfrontation“ vorzustellen habe – jedenfalls werden dabei keines Menschen Rechte verletzt, und gegen das Tier ist keine Beitreibung möglich. Wenn aber ein Minderjähriger zur Zahlung herangezogen wird, lässt sich dies leicht korrigieren; solche Verwechslungen kommen in jeder Verwaltung und in jedem Unternehmen gelegentlich vor und sind harmlos.

- c) Nach allem trifft es nicht zu, dass die Datenerhebungsbefugnis der Rundfunkanstalten einen „unverhältnismäßigen Eingriff in die Persönlichkeitsrechte der Beitragspflichtigen“ bewirke (S. 4 der ULD-Stellungnahme). Die Betroffenen behalten selbstverständlich nicht nur das Recht, sondern auch die faktische Möglichkeit, ihre Daten zu berichtigen, sonstige Fehler bei der Datenverarbeitung zu monieren und ihre Interessen nachhaltig zu vertreten. Fehlerhafte Zahlungsaufforderungen können durch formlose Nachrichten an die GEZ aus der Welt geschafft werden. Soweit die GEZ die Daten in Einzelfällen falsch verarbeitet oder Schreiben der Betroffenen nicht berücksichtigt hat, sind das bedauerliche Verwaltungsfehler, die nichts an der Berechtigung der Datenerhebungsbefugnis ändern.

2. Datenerhebungsbefugnisse bei Befreiungstatbeständen

Dass die Rundfunkanstalten einen Nachweis der Berechtigung fordern, wenn eine Befreiung von der Beitragspflicht oder eine Beitragsermäßigung geltend gemacht wird, ist selbstverständlich und wird auch vom ULD nicht bestritten. Es ist richtig, dass es besser wäre, wenn anstelle vollständiger Leistungsbescheide nur „Drittbescheinigungen“ über Leistungsgrund und Leistungszeitraum verlangt würden (ULD S. 5 unten). Da aber nicht alle Sozialbehörden solche verkürzten Bescheinigungen ausstellen, muss die Möglichkeit des Nachweises durch den Bescheid erhalten bleiben. Die Gefahr eines Missbrauchs ist – wenn überhaupt – minimal; in der Vergangenheit ist kein Fall unberechtigten Umgangs mit derartigen Daten bekannt geworden.

IV. Organisationsfragen

1. Funktionsübertragungen auf Dritte

Das ULD bemängelt es, dass die Rundfunkanstalten in § 10 Abs. 7 RBStV ermächtigt werden, „einzelne Tätigkeiten bei der Durchführung des Beitragseinzugs und der Ermittlung von Beitragsschuldnern auf Dritte zu übertragen“. In der Stellungnahme vom 20.5.2011 sind die Sätze 1 und 2 von § 10 Abs. 7 RBStV gemeinsam behandelt, obwohl sie unterschiedliche Konstellationen betreffen: Satz 1 erlaubt die Wahrnehmung der Aufgaben durch die Landesrundfunkanstalten und die GEZ („ganz oder teilweise“), Satz 2 die (weitere) Übertragung auf Dritte, z.B. die Rundfunkbeauftragten, die vor Ort Erkundigungen einholen sollen. Dass diese Dritten Daten erheben und an die GEZ „zurück“-übermitteln, trägt dazu bei, die von der GEZ zentral nicht aufklärbaren Fälle zu klären; das ist eine legitime und legale Tätigkeit, die nicht mit der Begründung beanstandet werden kann, dass sie eine „weitere Datenverarbeitung“ bedeutet. Die Tätigkeit der GEZ wird damit nicht in Frage gestellt, sondern ergänzt. Inwieweit diese ergänzende Tätigkeit künftig noch notwendig ist, wird sich zeigen; der Staatsvertrag gewährleistet, dass die Übertragung erforderlichenfalls erlaubt ist.

Meine eigenen Ausführungen werden in diesem Zusammenhang von der ULD falsch zitiert. Ich habe in dem Gutachten (S. 51 f. zu c) und d)) darauf hingewiesen, dass es keine datenschutzrechtlichen Normen gibt, die eine solche Organisationsweise für rechtswidrig erklären.

2. Zugriffsmöglichkeiten innerhalb der GEZ

Das ULD meint, die bei der GEZ gespeicherten Daten müssten „nach Zugehörigkeit zu der jeweiligen Landesrundfunkanstalt“ voneinander getrennt werden. Ich halte es in der Tat für unerfindlich, was mit dieser Forderung letztlich beabsichtigt ist. Sie bedeutet, dass der arbeitsorganisatorische Vorteil, der in der gemeinsamen Bearbeitung aller Daten durch eine Verwaltungsstelle besteht, teilweise wieder aufgehoben wird. Dass dies nicht Sinn von Datenschutz sein kann und dass mit der Verknüpfung der Daten

keinerlei Gefahr für Rechte der Betroffenen verbunden ist, habe ich in dem Gutachten begründet (S. 49 zu b)). Überdies habe ich (auf S. 50) auf die Notwendigkeit hingewiesen, die Teilnehmerkonten länder- und anstaltsübergreifend zu bearbeiten, z.B. um Wohnungswechsel und Wohnungen oder Betriebsstätten in mehreren Ländern richtig bearbeiten zu können; das sind eben entgegen der Ansicht des ULD (S. 7) keine „ortsfesten Tatbestände“.

Von einer gesetzlichen oder staatsvertraglichen Regelung der „technischen Rahmenbedingungen der Datensicherheit“, wie sie das ULD empfiehlt (S. 7), ist auch deswegen dringend abzuraten, weil sich diese Bedingungen infolge der technischen Entwicklung häufig ändern.

V. Weitere Monita des ULD

Soweit das ULD die Regelungen zum Begriff der Wohnung und zur gesamtschuldnerischen Haftung von Beitragsschuldern bemängelt, handelt es sich um materiell beitragsrechtliche Normen, denen keine datenschutzrechtlichen Überlegungen entgegengesetzt werden können. Umgekehrt muss vielmehr das Datenschutzrecht, darauf aufbauend, so gestaltet werden, dass die – eventuell durch Auslegung zu klärenden – materiellen Ziele verwirklicht werden können. Wohnungsbegriff und Gesamtschuldnerschaft sind insofern Gegebenheiten, die keiner datenschutzrechtlichen Beurteilung unterliegen. Die Regelungen mögen in dieser oder jener Hinsicht unzweckmäßig oder sogar ungerecht sein (was ich freilich bestreite); es ist aber nicht erkennbar, inwiefern sie verfassungsrechtlichen Grundsätzen des Datenschutzes widerstreiten sollten (s.a. S. 17 meines Gutachtens).

Die Nachweis- und Mitteilungspflichten nach § 4 Abs. 7 und § 8 Abs. 5 RBStV werden vom ULD (S. 8/9) überinterpretiert. Niemand wird von einem Beitragsschuldner den Nachweis der Existenz eines Mitbewohners verlangen, und niemand wird zur Bezeichnung des „Lebenssachverhalts“, der die Abmeldung begründet, „eine umfassende Darlegung“ der „Lebensumstände“ verlangen; es geht nur darum zu erfahren, ob der bisherige Beitragsschuldner umgezogen ist (so dass ein anderer Beitragsschuldner gesucht werden muss) oder aus anderen Gründen (z.B. weil er verstorben ist) nicht mehr beitragspflichtig ist. Deshalb ist es sehr wohl abwegig anzunehmen, dass die GEZ bei der Abmeldung die Angabe von „Gesundheits-, Sozial-, Finanz- und/oder Steuerdaten“ verlangen werde. Solche Spitzfindigkeiten brauchen nicht durch eine weitere Rechtsnorm ausdrücklich ausgeschlossen zu werden.

Dass die Erhebungs- und Verarbeitungstatbestände durch eine Satzung nach § 9 Abs. 2 RBStV noch einmal ausgeweitet werden, ist nicht zu erwarten. Die Ermächtigung umfasst nur die „Einzelheiten des Verfahrens“.

VI. Gesamtbewertung

Die Kritik des ULD beruht im Wesentlichen auf Fehleinschätzungen der Verwaltungspraxis und darauf, dass aus einzelnen Formulierungen des Staatsvertrags Möglichkeiten eines Missbrauchs herausgelesen werden, die nach der Erfahrung mit der bisherigen Datenverarbeitung durch die Rundfunkanstalten und die GEZ rein theoretischer – um nicht zu sagen: spekulativer – Natur sind. Es ist eine unbegründete Unterstellung zu behaupten, der RBStV bedeute eine „systematische Umgehung des Direkterhebungs- und Transparenzprinzips“ (ULD S. 9). Die Stellungnahme des ULD trägt durch diese Unterstellung allerdings dazu bei, das von ihm behauptete „Misstrauen gegenüber dem Erhebungssystem“ zu verstärken, ohne eine halbwegs praktikable Alternative dazu aufzuzeigen. Würde der Gesetzgeber auf die vom ULD monierten Aufklärungsbefugnisse verzichten, wäre die Beitragszahlung fast nur noch vom guten Willen der Schuldner abhängig. Beitragsgerechtigkeit wäre dann nicht mehr zu realisieren.

Selbst wenn der Landtag den Darlegungen des ULD folgen wollte, wäre es m.E. nicht gerechtfertigt, den Staatsvertrag deswegen abzulehnen. Die Gründe für die Hinnahme der vermeintlichen Mängel wiegen wesentlich schwerer als die Risiken, die nach der Ansicht des ULD durch den Staatsvertrag begründet werden.

