

Eckpunkte für eine Konkretisierung der datenschutzrechtlichen Regelungen im Vollzug des 15. RÄStV

Stand: 21.10.2011

I. Vorbemerkung

Mit den nachfolgenden Eckpunkten greifen die ARD-Landesrundfunkanstalten, das ZDF und das Deutschlandradio datenschutzrechtliche Fragestellungen auf, die vor allem im Rahmen der Anhörungen in verschiedenen Landtagen eine Rolle gespielt haben. Diese Fragestellungen waren auch Gegenstand eines informellen Gedankenaustauschs am 06.10.2011 zwischen den Landesbeauftragten für den Datenschutz von Baden-Württemberg, Bremen und Rheinland-Pfalz mit den Rundfunkdatenschutzbeauftragten, Vertretern der Anstalten und den Rundfunkreferenten von Baden-Württemberg, Rheinland-Pfalz und Sachsen.

Es bestehen aus Sicht der Rundfunkanstalten keine Zweifel an der Rechtmäßigkeit der datenschutzrechtlich relevanten Regelungen im 15. Rundfunkänderungsstaatsvertrag (RÄStV). Die hohe Abstraktionsebene dieser gesetzlichen Regelungen legt es jedoch nahe, für den praktischen Vollzug dieser Regelungen Konkretisierungen und Differenzierungen vorzunehmen. Mit diesen Eckpunkten soll daher unterstrichen werden, dass die Rundfunkanstalten auch im Vollzug der Regelungen des 15. RÄStV auf die Einhaltung elementarer Grundsätze des Datenschutzes (wie z.B. Grundsatz der Verhältnismäßigkeit, Grundsatz der Datensparsamkeit und Normierung eines technisch-organisatorischen Datenschutzes) strikt achten werden. Die ARD-Landesrundfunkanstalten erklären gemeinsam mit ZDF und DLR ihre Bereitschaft, auf der Grundlage dieser Eckpunkte im Gespräch mit den Landesbeauftragten für den Datenschutz und den Rundfunkdatenschutzbeauftragten unterschiedliche Standpunkte weiter anzunähern und Lösungen anzustreben, die einen effizienten Gebühren-/Beitragseinzug gewährleisten, gleichzeitig aber auch datenschutzrechtlichen Erfordernissen bestmöglich Rechnung tragen.

II. Die Eckpunkte im einzelnen

1. Der Grundsatz der Direkterhebung

Der Grundsatz der Direkterhebung personenbezogener Daten ist von hoher datenschutzrechtlicher Bedeutung. Gemäß § 11 Abs. 4 RBStV "kann" die zuständige Landesrundfunkanstalt (...) Daten auch bei öffentlichen und nichtöffentlichen Stellen ohne Kenntnis des Betroffenen erheben, verarbeiten oder nutzen. Nach dem Verständnis der Rundfunkanstalten kommt in dieser "Kann-Vorschrift" der Verhältnismäßigkeitsgrundsatz zum Ausdruck. Danach dürfen die Anstalten von dieser Befugnis nur dann Gebrauch machen, wenn mildere Mittel erschöpft sind. Diese Auslegung entspricht auch der Intention des Gesetzgebers, die in der Gesetzesbegründung zu § 11 Abs. 4 RBStV festgehalten ist: *"Unabhängig davon hat die Landesrundfunkanstalt bei der Auswahl der zur Verfügung stehenden Mittel das Prinzip der Verhältnismäßigkeit zu wahren: Daten sind zunächst beim Betroffenen zu erheben. Die Erhebung, Verarbeitung oder Nutzung ohne ihre Kenntnis bei öffentlichen und schließlich nicht öffentlichen Stellen ist nachrangig."*

Ferner soll aber auch deutlich werden, auf welchem Wege und zu welchem Zweck diese Daten gewonnen werden (vgl. dazu unter 2./3.), wenn vom Grundsatz der Direktenerhebung (z.B. zur Ermittlung von beitragspflichtigen Bürgern) abgewichen wird.

2. Öffentliche Stellen als Datenquellen

Es wurde kritisiert, die Formulierung des § 11 Abs. 4 RBStV (die zuständige Landesrundfunkanstalt kann...personenbezogene Daten bei öffentlichen und nichtöffentlichen Stellen ohne Kenntnis des Betroffenen erheben,...) sei sehr weit gefasst. Es wurde daher angeregt, zu konkretisieren, welche öffentlichen Stellen für die Landesrundfunkanstalten in Betracht kommen und zu welchem Zweck dort Daten erhoben werden. Diesem Anliegen könnte entsprochen werden, indem durch die Landesrundfunkanstalten folgende Konkretisierung erfolgt:

Datenerhebung bei öffentlichen Stellen

(1) Die Rundfunkanstalt wird eine andere öffentliche Stelle nur um die Übermittlung personenbezogener Daten gemäß § 11 Abs. 4 Rundfunkbeitragsstaatsvertrag im Rahmen der dort in Satz 2 genannten Beschränkungen ersuchen. Dabei wird die Rundfunkanstalt ihr Ersuchen auf die in § 8 Abs. 4 und 5 RBStV genannten Daten und die öffentlichen Stellen beschränken, denen die Übermittlung dieser Daten an die Rundfunkanstalt rechtlich gestattet ist.

(2) Die Rundfunkanstalt wird personenbezogene Daten nach Abs. 1 bei öffentlichen Stellen nur erheben, um

- 1. bisher unbekannte Beitragsschuldner festzustellen,*
- 2. die von ihr gespeicherten Daten von Beitragsschuldnern im Rahmen des Datenkatalogs nach § 8 Abs. 4 und 5 Rundfunkbeitragsstaatsvertrag zu berichtigen, zu ergänzen oder zu löschen.*

(3) Die Rundfunkanstalt wird nur solche öffentlichen Stellen um die Übermittlung personenbezogener Daten ersuchen, die über die Daten einzelner Inhaber von Wohnungen oder einzelner Inhaber von Betriebsstätten verfügen. Dies sind insbesondere:

- 1. Meldebehörden,*
- 2. Handelsregister,*
- 3. Gewerberegister,*
- 4. Grundbuchämter.*

(4) Auf das datenschutzrechtliche Auskunftersuchen eines Beitragsschuldners wird die Rundfunkanstalt dem Beitragsschuldner auch die öffentliche Stelle mitteilen, die ihr die jeweiligen Daten des Beitragsschuldners übermittelt hat.

3. Nichtöffentliche Stellen als Datenquelle

Es wurde angeregt, auch diese Formulierung zu konkretisieren. Nach dem Willen des Gesetzgebers soll die Anmietung von Adressdaten (während des einmaligen Meldedatenabgleichs) für zwei Jahre ausgesetzt werden, danach aber wieder möglich sein. Um Befürchtungen entgegen zu treten, die Rundfunkanstalten könnten unter nichtöffentlichen Stellen z.B. auch Versandhäuser, Arbeitgeber, Versicherungen, etc. als Datenquelle ansehen, könnte diese Befugnis wie folgt konkretisiert werden:

Datenerhebung bei nichtöffentlichen Stellen

Vorbehaltlich der Regelungen in § 9 Abs. 1 Satz 2 und 3 RBStV wird die Rundfunkanstalt als nicht-öffentliche Stelle nur Unternehmen des Adresshandels um die Übermittlung personenbezogener Daten gemäß § 11 Abs. 4 RBStV im Rahmen der dort in Satz 2 genannten Beschränkungen ersuchen. Sie wird dabei § 14 Abs. 10 Rundfunkbeitragsstaatsvertrag beachten.

4. Unterrichtung der Betroffenen über die Datenquelle

Es ist darüber diskutiert worden, ob die Betroffenen über die Gewinnung von Daten auf diesem Wege benachrichtigt werden müssen. Dazu wird auf den Rechtsgedanken der einschlägigen Rechtsgrundlagen über die Benachrichtigung in den Landesdatenschutzgesetzen verwiesen. Zwar wird in diesen gesetzlichen Regelungen (wie z.B. § 18 LDSG Rhl.-Pf. oder Art. 10 Abs. 8 LDSG Bayern) in der Tat im Grundsatz vorgeschrieben, dass Betroffene unaufgefordert benachrichtigt werden müssen, wenn Daten ohne Kenntnis des Betroffenen erhoben werden. Allerdings bestehen regelmäßig Ausnahmen von dieser Benachrichtigungspflicht, die im Fall der Anmietung von Adressen zur Ermittlung von Beitragspflichtigen alternativ oder sogar kumulativ einschlägig sind. So besteht z.B. gemäß Art. 10 LDSG Bayern (inhaltsgleich z.B. § 18 Abs. 2 LDSG RP, § 12 Abs. 2 LDSG NRW) die Benachrichtigungspflicht dann nicht, wenn

1. eine Rechtsvorschrift die Speicherung der personenbezogenen Daten ausdrücklich vorsieht,
2. die Betroffenen auf andere Weise Kenntnis von der Tatsache der Speicherung erlangt haben, oder
3. die Benachrichtigung der Betroffenen unmöglich ist oder einen unverhältnismäßigen Aufwand erfordert.

Die Landesrundfunkanstalten können sich aber vorstellen, auf dieses Anliegen in allgemeiner Form einzugehen, in dem z.B. im Internetauftritt auf die Gewinnung von Daten auf diesem Wege hingewiesen wird.

5. Nachweise bei Beitragsbefreiungen/ -ermäßigungen

Obwohl diese Nachweispflicht schon im geltenden Gebührenrecht besteht und damit kein Spezifikum des 15. RÄStV darstellt, wurde angeregt, für die Übermittlung der Daten an die GEZ, die diese zur Beitragsbefreiung gar nicht benötigt, eine Alternative zu entwickeln. Die Rundfunkanstalten haben darauf praktisch keinen Einfluss, weil die gesetzliche Vorschrift nun einmal die Übermittlung von Originalbescheiden vorsieht. Es sollte daher nach Auffassung der Rundfunkanstalten für die Erteilung von sog. Drittbescheinigungen geworben werden, die das Problem flächendeckend lösen würde. Leider aber sind viele Kommunen nicht bereit, solche Bescheinigungen auszustellen. Ferner weisen die Landesrundfunkanstalten darauf hin, dass diese Daten nicht recherchierbar sind und damit auch nicht weiterverarbeitet werden können.

Eine Schwärzung von Teilen des Originalbescheides stellt aus Sicht der Landesrundfunkanstalten keine Lösung dar, weil dann mit Sicherheit auch immer wieder Daten geschwärzt würden, die für die Befreiung benötigt werden und dadurch hoher Rückfragebedarf entstünde. Die Rundfunkanstalten bieten aber an, eine technisch-organisatorische Lösung zu prüfen. Eine solche Lösung könnte so aussehen, dass bei der GEZ ein Zugriffskonzept entwickelt wird, das nach der Erteilung der Befreiung nur

noch ganz bestimmten Mitarbeitern Zugriff auf diese Bescheide ermöglicht. Die Rundfunkanstalten bieten daher an, zu prüfen, wie oft diese Bescheide noch benötigt werden (z.B. im Widerspruchs- und im Klageverfahren) und je nach Ergebnis ein Zugriffskonzept mit entsprechenden Protokollierungspflichten zu entwickeln.

6. Darlegungs- und Nachweispflichten für den Fall der Abmeldung

Immer wieder wurde danach gefragt, was nach § 8 Abs. 5 RBStV mitzuteilen ist, wenn nach dem die Abmeldung begründenden Lebenssachverhalt gefragt wird. Dazu könnte konkret formuliert werden, dass es nur um Angaben in typisierter Form geht und dafür Beispiele genannt werden. Ferner könnte ausgeschlossen werden, dass individuelle Motive für die Abmeldung anzugeben sind. Es könnte daher formuliert werden:

Der die Abmeldung begründende Lebenssachverhalt gemäß § 8 Abs. 5 Nr. 2 Rundfunkbeitragsstaatsvertrag ist nur in typisierter Form anzugeben; in Betracht kommen hierfür im privaten Bereich insbesondere „Wohnungsaufgabe“, „Auswanderung“ oder „Tod“, im nichtprivaten Bereich „Betriebsauflösung“ oder „Betriebsveräußerung“. Individuelle Motive für die Abmeldung (z. B. „Scheidung“ oder „Ruhestand“) sind nicht anzugeben.

7. Übertragung von Tätigkeiten auf Dritte

Im Rahmen der Möglichkeit der Übertragung von Tätigkeiten auf Dritte (§ 10 Abs. 7) wurde ebenfalls angeregt, die Fallgestaltungen zu konkretisieren. Da nach § 11 Abs. 1 RBStV die Regeln der Auftragsdatenverarbeitung zu beachten sind, bieten die Rundfunkanstalten an, zu prüfen, inwieweit für die Umsetzung der in § 10 Abs. 7 bzw. § 11 Abs. 1 RBStV enthaltenen Regelungen Musterbestimmungen entwickelt werden können.

8. Zugriffsbegrenzung der Rundfunkanstalten auf ihre eigenen Datenbestände

Es ist eine Zugriffsbegrenzung der Landesrundfunkanstalten auf ihre eigenen Datenbestände gefordert worden, die nur ausnahmsweise den Zugriff auf die Datenbestände der anderen Landesrundfunkanstalten zulässt. Diese Thematik war bereits Gegenstand einer Prüfung der Datenschutzbehörden im Jahre 2004. Damals wurde ein spezielles Zugriffskonzept entwickelt, das auch die Billigung der Landesdatenschutzbeauftragten gefunden hatte. An diesem Konzept hat sich bis heute nichts geändert. Dieses Konzept könnte aus Sicht der Rundfunkanstalten als Grundlage für eine Konkretisierung in diesem Punkt dienen.

9. Auskunft vom Eigentümer nach § 9 Abs. 1 Satz 2 RBStV

Während der Direkterhebungsgrundsatz als Ausprägung des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes in § 11 Abs. 4 RBStV ("kann") bereits im Gesetz zum Ausdruck kommt (s.o. Punkt 1), besteht hinsichtlich § 9 Abs. 1 Satz 2 RBStV auch aus Sicht der Rundfunkanstalten noch Konkretisierungsbedarf. Die Norm lautet: *"Kann die zuständige Landesrundfunkanstalt den Inhaber einer Wohnung oder einer Betriebsstätte nicht feststellen, ist der Eigentümer oder der vergleichbar dinglich Berechtigte der Wohnung oder des Grundstücks, auf dem sich die Betriebsstätte befindet, verpflichtet, der Landesrundfunkanstalt Auskunft über den tatsächlichen Inhaber der Wohnung oder der Betriebsstätte zu erteilen."*

Hierzu heißt es in der Gesetzesbegründung: " Gemäß dem allgemeinen datenschutzrechtlichen Grundsatz, dass zunächst eine Datenerhebung beim Betroffenen zu erfolgen hat, bestimmt Absatz 1, dass die zuständige Landesrundfunkanstalt von jedem Beitragsschuldner oder von Personen oder Rechtsträgern, bei denen tatsächliche Anhaltspunkte vorliegen, dass sie Beitragsschuldner sind und dies nicht oder nicht umfassend angezeigt haben, Auskunft über die in § 8 Abs. 4 genannten Daten verlangen kann. Darüber hinaus wird festgelegt, dass erst in dem Fall, dass die zuständige Landesrundfunkanstalt den Inhaber einer Wohnung oder einer Betriebsstätte nicht feststellen kann, auch der Eigentümer oder der vergleichbar dinglich Berechtigte der Wohnung oder des Grundstücks, auf dem sich die Betriebsstätte befindet, verpflichtet ist, der Landesrundfunkanstalt Auskunft über den tatsächlichen Inhaber der Wohnung oder der Betriebsstätte zu erteilen. Bei Wohnungseigentumsgemeinschaften kann die Auskunft auch vom Verwalter verlangt werden."

Die Lesart der Rundfunkanstalten entspricht voll und ganz der Gesetzesbegründung. Unter welchen Voraussetzungen davon auszugehen ist, dass die Rundfunkanstalt den Inhaber nicht feststellen kann und sich an den Grundstückseigentümer wenden darf, wird allerdings weder im Gesetz noch in dessen Begründung erläutert. Nach Ansicht der Rundfunkanstalten ist dies erst dann der Fall, wenn ein Auskunftsverlangen nach § 9 Abs. 1 Satz 1 RBStV und eine Anfrage bei der Meldebehörde oder dem maßgeblichen öffentlichen Register erfolglos geblieben sind oder nicht möglich war. Es handelt sich also lediglich um einzelne Ausnahmefälle, in denen eine Direkterhebung gescheitert ist. Ferner darf nach Auffassung der Rundfunkanstalten im genannten Ausnahmefall nur nach dem tatsächlichen Inhaber der Wohnung oder der Betriebsstätte gefragt werden. Alle anderen Daten sind dann nach dem Grundsatz der Direkterhebung unmittelbar vom Inhaber der Wohnung oder der Betriebsstätte zu erfragen.

10. Normierung eines technisch-organisatorischen Datenschutzes

Es ist eine Regelung zum technisch-organisatorischen Datenschutz gefordert worden, wie sie z.B. in § 41a Polizeigesetz RP existiert. Danach sind die zu treffenden technischen und organisatorischen Maßnahmen auf der Grundlage einer Schutzbedarfsfeststellung und einer Risikoanalyse in einem IT-Sicherheits- und Datenschutzkonzept festzulegen und in angemessenen Abständen auf ihre Eignung hin zu überprüfen. Da der Aufwand bei der GEZ im Hinblick auf die Datenschuttsicherheit enorm hoch ist und z.B. in der Zertifizierung nach ISO 27001 ihren Niederschlag gefunden hat (vgl. dazu den GEZ-Geschäftsbericht 2010), sind die Rundfunkanstalten gerne bereit, eine der o.g. gesetzlichen Regelung vergleichbare Anforderung zu formulieren und einzuhalten.

III. Regelungsmöglichkeiten unterhalb der Ebene des Staatsvertrages

Die Rundfunkanstalten sind bereit, die hier formulierten Eckpunkte auf einer Normebene unterhalb des Rundfunkbeitragsstaatsvertrages verbindlich zu formulieren. Dazu kommt einerseits die noch zu erlassende Satzung nach § 9 Abs. 2 RBStV in Betracht. Allerdings ermächtigt diese Norm möglicherweise nicht zu allen hier genannten Punkten zu einer Regelung in der Satzung. Es käme daher auch in Betracht, die vorgeschlagenen Konkretisierungen in der noch zu schließenden Verwaltungsvereinbarung von ARD, ZDF und Deutschlandradio für die Nachfolgeorganisation der GEZ vorzunehmen.