

von Dr. Sebastian Kraska

Datenschutz in der GEZ-Rundfunkfinanzierung

Ab dem 1. Januar 2013 gilt in Deutschland ein neues Modell der Rundfunkfinanzierung. Die bislang erhobene Rundfunkgebühr wird durch den so genannten Rundfunkbeitrag ersetzt. Die Umstellung betrifft ca. 40 Millionen Gebührenschuldner und damit eine der größten Datensammlungen in Deutschland, die von der Größenordnung mit den deutschen Sozialversicherungsträgern vergleichbar ist. Obwohl mit der Umstellung der Finanzierungsgrundlage auch die Privatsphäre der Rundfunkteilnehmer gestärkt werden soll, üben Datenschützer Kritik. Im Fokus der Kritik steht insbesondere der einmalige Abgleich der Daten der Gebührenschuldnersammlung mit den Daten aus den Einwohnermeldeämtern.

Einleitung

Die Bundesländer haben im Dezember 2010 den Fünfzehnten Rundfunkänderungsstaatsvertrag unterzeichnet, welcher in Art. 1 den Rundfunkbeitragsstaatsvertrag (RBStV) enthält. Nach Ratifizierung des Staatsvertrags in Landesrecht durch die einzelnen Landesgesetzgeber wird er am 1. Januar 2013 in Kraft treten und der Rundfunkfinanzierung eine neue Grundlage geben. Statt wie bisher Gebühren für das Bereithalten von Hörfunk- und Fernsehgeräten (Empfangsgeräte) zu erheben, wird zukünftig ein Beitrag auf das Innehaben einer Wohnung oder einer Betriebsstätte erhoben.

Die geräteunabhängige Finanzierungsgrundlage wird zum Wegfall der Hausbesuche der "Gebührenbeauftragten" der Gebühreneinzugszentrale (GEZ) führen und zu einer Reduzierung des Umfangs der zu Einzugszwecken erforderlichen Daten.

Die Rundfunklandschaft in Deutschland

Hörfunk und Fernsehen (Rundfunk) erfüllen wesentliche Aufgaben in einer Demokratie. Die in Art. 5 Abs. 1 S. 2 Grundgesetz (GG) gewährleistete Rundfunkfreiheit dient der freien individuellen und öffentlichen Meinungsbildung (BVerfGE 57, 297 [319]). Die freie Meinungsbildung ist Voraussetzung sowohl der Persönlichkeitsentfaltung als auch der demokratischen Ordnung (BVerfGE 90, 60 [87]).

Die Rundfunkfinanzierung in Deutschland - Von der Gebühr...

Dem Rundfunkgebührenstaatsvertrag (RGebStV) nach sind Rundfunkgebühren die vorrangige Finanzierungsquelle des öffentlich-rechtlichen Rundfunks. Es besteht hierbei derzeit ein geräteabhängiges Finanzierungsmodell. Rundfunkteilnehmer und somit Gebührenschuldner ist nach § 2 RGebStV grundsätzlich jene Person, die ein Empfangsgerät zum Empfang bereithält. Der konkrete Betrieb eines Empfangsgeräts ist nicht erforderlich. Gebührngläubiger sind die zuständigen Rundfunkanstalten. Bereits seit 1976 übernimmt die Aufgabe des Gebühreneinzugs die durch Verwaltungsvereinbarung der Rundfunkanstalten gegründete GEZ mit Sitz in Köln.

Die Rundfunkgebühren stießen vermehrt auf Kritik. Insbesondere die "Schnüffelei an der Wohnungstür" (Kurt Beck) durch die Gebührenbeauftragten der GEZ wurde als störend wahrgenommen, was dem Ansehen der GEZ und mitunter des öffentlichen-rechtlichen Rundfunks generell schadete.

Das geräteabhängige Finanzierungsmodell muss in Zeiten der Medienkonvergenz mittlerweile zudem auch als veraltet gelten. Netze, Endgeräte und Dienste konvergierten zu einem Grad, dass jeder Computer und jedes Smartphone ein zum Empfang von Rundfunk geeignetes Endgerät wurde. Die Einteilung in Hörfunk- und Fernsehgeräte wurde immer schwieriger.

...zum Beitrag

Mit Beginn des Jahres 2013 wird die Rundfunkgebühr durch den Rundfunkbeitrag ersetzt. Statt der Gebühr für ein bestimmtes Empfangsgerät wird zukünftig ein pauschaler Beitrag erhoben. Wesentliches Ziel der Reform war es, den Weg der Datenerhebung über die "Haustür" so weit wie möglich zu reduzieren und durch den Wechsel von einem geräteabhängigen hin zu einem pauschalen geräteunabhängigen Finanzierungsmodell der Medienkonvergenz Rechnung zu tragen. Zudem soll der pauschale Beitrag gerechter sein.

Beitragsschuldner im privaten Bereich ist der Inhaber einer Wohnung und im nichtprivaten Bereich der Inhaber einer Betriebsstätte. § 2 Abs. 2 RBStV bestimmt, dass Inhaber einer Wohnung jede volljährige Person ist, die die Wohnung selbst bewohnt. Als Inhaber wird vermutet, wer dort nach dem Melderecht gemeldet oder im Mietvertrag als Mieter genannt ist. Im nichtprivaten Bereich gilt gemäß § 5 RBStV eine Staffelung bei den Beitragssätzen je nach Anzahl der Mitarbeiter. Die Staffelung beginnt bei einem Drittel Rundfunkbeitrag für Betriebsstätten mit bis zu acht Beschäftigten und endet mit 180 Beiträgen für 20.000 und mehr Beschäftigte.

Mitwirkungspflichten und Auskunftsansprüche

Das Rückgrat des Gebühren- bzw. Beitragseinzugs ist die bei der GEZ angelegte Datenbank der gemeldeten Rundfunkteilnehmer. Zum Zwecke der Datenerhebung und -aktualität sehen der RGebStV und der RBStV Mitwirkungspflichten der Rundfunkteilnehmer und Auskunftsansprüche der Rundfunkanstalten vor. Letztere wirken flankierend, wenn die Rundfunkteilnehmer ihren Verpflichtungen nicht nachkommen.

Der RGebStV verpflichtet in § 3 Abs. 1 und Abs. 2 die Rundfunkteilnehmer der zuständigen Rundfunkanstalt eine Fülle von Daten unverzüglich mitzuteilen und auf Verlangen nachzuweisen: Vor- und Familienname sowie der früherer Name, unter dem ein Rundfunkempfangsgerät angemeldet wurde, Geburtsdatum, Name und Anschrift des gesetzlichen Vertreters, gegenwärtige Anschrift sowie letzte Anschrift, Beginn und Ende des Bereithaltens von Rundfunkempfangsgeräten, Art, Zahl, Nutzungsart und Standort der Rundfunkempfangsgeräte, und Grund der Abmeldung.

Liegen tatsächliche Anhaltspunkte dafür vor, dass der Rundfunkteilnehmer seiner Auskunftspflicht nicht oder nur teilweise nachgekommen ist, kann gemäß § 4 Abs. 5 RGebStV die zuständige Rundfunkanstalt von Rundfunkteilnehmern direkt oder von anderen, die mit den Rundfunkteilnehmern in häuslicher Gemeinschaft leben, Auskunft über die von der Anzeigepflicht umfassten Angaben verlangen. Die Rundfunkanstalten können dann auch weitere Daten erheben, die nicht von der Auskunftspflicht umfasst sind, wenn dies erforderlich ist. Der Auskunftsanspruch ist im Verwaltungsverfahren durchsetzbar. Unter der zusätzlichen Voraussetzung, dass dies zur Überwachung der Rundfunkgebührenpflicht erforderlich und die Direkterhebung beim Betroffenen nicht möglich ist oder einen unverhältnismäßigen Aufwand erfordern würde, ermächtigt § 4 Abs. 6 RGebStV die Rundfunkanstalten sogar zur Einholung von Auskünften bei den Meldebehörden.

Die Rundfunkanstalten können auch Dritte, z.B. Adresshändler oder Detekteien, mit der Ermittlung von Rundfunkteilnehmern, die ihrer Anzeigepflicht nicht nachgekommen sind, beauftragen. § 8 RGebStV verweist hier auf die für die Datenverarbeitung im Auftrage anwendbaren Bestimmungen (z.B. § 11 Bundesdatenschutzgesetz (BDSG)).

Zukünftig wird sich insoweit nicht viel ändern. § 8 RBStV normiert eine zum Gebührenmodell vergleichbare Anzeigepflicht der Rundfunkteilnehmer und ein vergleichbares Auskunftsrecht der Rundfunkanstalten. Kleinere Unterschiede resultieren aus der Natur der Sache. Da das Empfangsgerät zukünftig nicht mehr der Anknüpfungspunkt des Beitrags ist, werden Angaben darüber, welche Personen welche Geräte wo in einer Wohnung zum Empfang bereithalten, nicht mehr benötigt. Dafür werden umgekehrt mehr Daten zur Feststellung des Inhabers einer Wohnung erforderlich. Z.B. müssen zukünftig nicht nur Eigentümer, sondern auch Erbbau- und Pfandberechtigte mitgeteilt werden. Die Erweiterung der Daten an dieser Stelle soll der Vielschichtigkeit der Lebensweisen der Menschen gerecht werden.

Zwei Punkte in § 8 Abs. 4 RBStV müssen einschränkend gelesen, bzw. durch Satzung (Satzungsermächtigung in § 9 Abs. 2 RBStV) einschränkend konkretisiert werden. § 8 Abs. 4 Nr. 4 RBStV sieht vor, dass neben der gegenwärtigen Anschrift jeder Betriebsstätte und jeder Wohnung auch alle vorhandenen Informationen zur Lage gemeldet werden müssen. Gemeint sind aber nicht wirklich alle verfügbaren Information, sondern solche, die zur Unterscheidung z.B. einer Wohnung von anderen innerhalb eines Gebäudes erforderlich sind.

Weiterhin sieht bei der Abmeldung einer Wohnung oder Betriebsstätte § 8 Abs. 5 Nr. 2 RBStV vor, dass der die Abmeldung begründende Lebenssachverhalt mitgeteilt werden muss. Die Regelung soll nicht über die bisherige hinausgehen, so dass schlichtweg der Grund der Abmeldung mitgeteilt werden muss.

Zweckbindung

§ 3 Abs. 3 RGebStV normiert das Zweckbindungsgebot. Hiernach darf die Landesrundfunkanstalt die ihr mitgeteilten Daten nur für die ihr im Rahmen des Rundfunkgebühreneinzugs obliegenden Aufgaben verarbeiten.

Die Zweckbindung gemäß § 11 Abs. 5 Satz 1 RBStV wird zukünftig noch strikter, da sie sämtliche Daten, unabhängig von ihrer Herkunft und ob sie von der Anzeigepflicht erfasst sind, betrifft. Die erhobenen Daten sind unverzüglich zu löschen wenn feststeht, dass sie nicht mehr benötigt werden.

Es darf daher keine Mitteilung an andere Stellen erfolgen. Anders als bei Einwohnermeldeämtern dürfen die Daten auch zu Strafverfolgungszwecken nicht weitergegeben werden.

Datenkontrolle

§ 8 Abs. 2 Satz. 2 RGebStV und § 11 Abs. 2 RBStV sehen eine zweistufige Datenkontrolle vor. Neben den nach Landesrecht für die Landesrundfunkanstalt zuständigen sog. Rundfunkbeauftragten für den Datenschutz ist ein betrieblicher Datenschutzbeauftragter bei der Rundfunkanstalten bzw. der GEZ zu bestellen. Beide arbeiten zur Gewährleistung des Datenschutzes zusammen.

Dynamische Verweisungen auf die entsprechenden Regelungen im BDSG sollen dafür sorgen, dass das Datenschutzniveau aktuell und in einem sich schnell wandelnden Umfeld anpassungsfähig bleibt.

Da es nach Landesrecht nicht in allen Ländern, z.B. in Hessen und Bremen, eigene Rundfunkbeauftragte für den Datenschutz gibt und diese Aufgaben den Landesbeauftragten für den Datenschutz zugewiesen sind, stehen insoweit die Rundfunkanstalten unter staatlicher Kontrolle, was unter dem Gesichtspunkt des staatsfernen Rundfunks verfassungsrechtlich bedenklich erscheinen mag. Nach der Rechtsprechung des

Bundesverfassungsgerichts erschöpft sich die Garantie der Rundfunkfreiheit nicht in dem Beherrschungsverbot gegenüber dem Staat, sondern soll vielmehr jede politische Instrumentalisierung ausschließen (BVerfGE 90, 60, [88]). Unter anderem diese Bedenken wurden vom Gesetzgeber nicht aufgegriffen und dürften auch eher ein akademisches Problem sein, da die Landesbeauftragten für den Datenschutz ja selbst unabhängig sind. Die Forderung nach einem staatsfernen Rundfunk wird hierdurch nicht unterlaufen.

Der Antrag auf Befreiung

§ 6 RGebStV und § 4 RBStV ermöglichen gewissen Bevölkerungsgruppen die Befreiung von der Zahlungspflicht. Dies betrifft z.B. Auszubildende, Bafög- und Sozialhilfeempfänger, Rentner sowie körperlich eingeschränkte Menschen. Der Antragssteller muss das Vorliegen eines Befreiungsgrundes durch Vorlage einer entsprechenden Bestätigung durch den Leistungsträger oder durch einen entsprechenden Bescheid nachweisen. Insbesondere gesundheitliche Befreiungsgründe betreffen den besonderen Bereich sensibler Daten (§ 3 Abs. 9 BDSG). Nicht nur unter dem Gesichtspunkt des Grundsatzes der Datensparsamkeit wäre sicherlich ein neutrales Formblatt der Leistungsträger oder Ärzte vorzuziehen, aus dem schlichtweg die Feststellung des Befreiungstatbestandes ohne nähere Angaben hervorgeht.

Das Verfahren im Übergang ab 2012

Ab dem 1. Januar 2012 besteht nach § 14 RBStV eine Anzeigepflicht bzw. -pflicht der Rundfunkgebührensschuldner, der zuständigen Rundfunkanstalt alle Tatsachen anzuzeigen, welche Grund und Höhe des zukünftigen Beitrags betreffen.

Kommen Rundfunkteilnehmer ihren Verpflichtungen nicht nach, kann die Rundfunkanstalt ihren Anspruch im Verwaltungsverfahren durchsetzen oder es bei der gesetzlichen Vermutung aus § 14 RBStV belassen, wonach bis zum 31. Dezember 2012 gemeldete Gebührensschuldner Beitragsschuldner nach dem neuen Staatsvertrag werden. Deshalb ermächtigt § 14 Abs. 6 RBStV die Nutzung bislang gespeicherter Daten im notwendigen Umfang. Die Daten betreffend Art und Anzahl der Empfangsgeräte, die fortan nicht mehr benötigt werden, müssen daher gelöscht werden.

Der einmalige Meldeabgleich

Größere Aufmerksamkeit erregte § 14 Abs. 9 RBStV. Hiernach werden die Rundfunkanstalten ermächtigt, einmalig ihre Daten mit den Daten der Einwohnermeldeämter abzugleichen. Zulässig ist dies nur zum Zwecke der Bestands- und Ersterfassung. Dies muss innerhalb von zwei Jahren erfolgen. Hat die zuständige Rundfunkanstalt nach dem Abgleich für eine Wohnung einen Beitragsschuldner identifiziert, hat sie die Daten der übrigen Mitbewohner, die ja grundsätzlich gesamtschuldnerisch neben dem angemeldeten "Inhaber" der Wohnung zur Beitragszahlung mit verpflichtet sind, unverzüglich zu löschen.

Die gesetzliche Rechtfertigung für diese Datenverarbeitung kommt aus dem Melderecht. Dies ist seit der Föderalismusreform Ländersache und sieht in einigen Ländern Regelungen über die Datenübermittlung an andere Behörden und öffentliche Stellen vor, sofern der Anlass und der Zweck der Übermittlung, der Datenempfänger und die zu übermittelnden Daten konkretisiert sind. Andere Bundesländer haben spezielle Ermächtigungen zur Datenübermittlungen an die jeweils zuständige Rundfunkanstalt erlassen (z.B. § 34a Niedersächsisches Meldegesetz an den NDR).

Dem Volkszählungsurteil nach können Eingriffe in das Recht auf informationelle Selbstbestimmung aus Art. 2 Abs. 1 i.V.m. Art. 1 Abs. 1 GG gerechtfertigt sein, sofern die "gesetzliche (...) Grundlage (...) dem rechtsstaatlichen Gebot der Normenklarheit entspricht (...)." Bei seinen Regelungen hat der Gesetzgeber ferner den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit zu beachten (BVerfGE 65, 1 [44.]).

Fazit

Das zukünftige Beitragsmodell schafft die Hausbesuche der GEZ ab und löst sich von der Gerätebindung. Die Rundfunkfinanzierung wird dadurch in gewisser Weise "unsichtbar": wenn Daten nicht freiwillig und ohne Hausbesuche erhoben und aktualisiert werden können, greifen pauschale Befugnisse der Anstalten, sich die Daten indirekt (z.B. durch Adresskauf) zu beschaffen. Mit einer äußerst stringenten Zweckbindung wird versucht dafür Sorge zu tragen, dass die Fülle und die Vielfalt der Daten nur für den Zweck der Beitragseinzahlung bzw. -freistellung verwendet werden.

Autor:

Dr. Sebastian Kraska
Rechtsanwalt