

**Datenschutzrechtliche Fragen
im Zusammenhang mit der Einführung
eines Rundfunkbeitrags**

Rechtsgutachten

im Auftrag der ARD und des ZDF

erstattet von

Dr. jur. Hans Peter Bull

Univ.-Prof. (em.) für Öffentliches Recht
Bundesbeauftragter für den Datenschutz a.D.
Landesminister a.D.

Hamburg, im September 2010

Gliederung

I. Gegenstand des Gutachtens und wesentliche Maßstäbe der Beurteilung	5
1. Die Gutachtenfragen	5
2. Der zugrunde liegende Konflikt	6
3. Die wesentlichen Entscheidungsmaßstäbe	7
a) Zu große Datensammlung?	7
b) Datenvermeidung und Datensparsamkeit	10
c) Heimlichkeit der Erhebung und „schutzwürdige Interessen“ der Beitragspflichtigen	12
d) Gerechtigkeit des neuen Verfahrens	13
e) Zweckmäßigkeit der Neuregelung	15
f) Alternative: Nutzung der Finanzämter?	15
4. Über den Umgang mit Unbestimmtheit und Ungewissheit	16
a) Unbestimmtheit von Normen im Rundfunkbeitragsrecht und im Datenschutzrecht	17
b) Beweisrecht und Beweislastverteilung; Mitwirkungspflicht der Beteiligten	17
II. Zulässigkeit eines einmaligen Melderegisterabgleichs nach § 14 Abs. 9 RBSStV	21
1. Die verfassungsrechtliche Ausgangslage: Das Recht auf informationelle Selbstbestimmung	22
2. Eingriff in dieses Recht?	23
3. Rechtfertigung dieser Datenverarbeitung	24
a) In Betracht kommende gesetzliche Vorschriften	24
aa) § 18 Melderechtsrahmengesetz	24
bb) Landesrechtliche Vorschriften	25
cc) Staatsvertragsrecht	26

b) Bestimmtheit der Ermächtigung („Normenklarheit“)	26
c) Materielle Verfassungsmäßigkeit des einmaligen Melderegisterabgleichs	27
aa) Eignung des Melderegisterabgleichs für die Durchsetzung der Beitragspflicht	28
bb) Erforderlichkeit des Melderegisterabgleichs	30
(1) Überflüssigkeit einzelner Angaben?	31
(2) Erhebung bei den Betroffenen?	31
cc) Verhältnismäßigkeit i.e.S.	32
(1) Die konfligierenden Rechtsgüter	32
(2) Die tatsächlichen Risiken für Individualrechte	33
d) Zwischenergebnis	34
4. Bundesrechtskonformität des Abgleichs	35
III. Zulässigkeit regelmäßiger Übermittlungen von Meldedaten	38
1. Die Grundlagen im einfachen Recht	38
2. Der verfassungsrechtliche Rahmen	38
3. Übereinstimmung mit § 18 Abs. 4 MRRG	39
4. Abwägungspflicht und Ermessensspielraum der Meldebehörden?	40
a) Auskunftssperren	40
b) Nochmalige Prüfung schutzwürdiger Belange?	40
IV. Weitere Fragen zum Entwurf eines Rundfunkbeitragsstaatsvertrages	42
1. Anzeige- und Auskunftspflicht der Beitragsschuldner und anderer Personen	42
a) Rechtsgrundlage (§§ 8 und 9 Abs. 1 RBStV)	42
b) Erhebung weiterer Daten (außer den anzeigepflichtigen)	43
c) Auskunftspflicht über Mitbewohner?	45
d) Durchsetzung im Verwaltungszwangsverfahren	46
2. Auskunftsrecht der Rundfunkanstalten gegenüber öffentlichen und nichtöffentlichen Stellen (§ 11 Abs. 4 RBStV)	46

a) Zulässigkeit nach der alten und der neuen Rechtslage	47
b) Keine Erhebung von Daten über Dritte	49
c) Beanstandung des Mailing durch den Hessischen Datenschutzbeauftragten	50
3. Die Problematik des Einsatzes der „Beauftragten“	51
4. Organisation der Datenverarbeitung	52
a) Die gegenwärtige Rechtslage der GEZ	52
b) Aufteilung der Datenmengen?	54
c) Verbot der Auftragsdatenverarbeitung?	55
d) Unzulässige Funktionsübertragung?	56
V. Ergebnisse	59
<i>A. Grundsätzliches</i>	59
<i>B. Zulässigkeit eines einmaligen Meldedatenabgleichs</i>	60
<i>C. Der regelmäßige Meldedatenabgleich</i>	61
<i>D. Auskunftsrechte der Rundfunkanstalten und weitere Datenerhebungs-Ermächtigung (§§ 9 Abs. 1 und 11 Abs. 4 RBSStV)</i>	61
<i>E. Mailing und Beauftragte</i>	62
<i>F. Fragen der Datenverarbeitungsorganisation</i>	62

I. Gegenstand des Gutachtens und wesentliche Maßstäbe der Beurteilung

1. Die Gutachtenfragen

Die Länder haben den Entwurf eines Rundfunkbeitragsstaatsvertrages (RBStV)¹ erarbeitet, mit dem das System der Rundfunkfinanzierung in einem wichtigen Element umgestellt werden soll: An die Stelle der bisherigen Rundfunk*gebühr*, die an den Besitz eines Empfangsgeräts anknüpft, soll ein Rundfunk*beitrag* treten, der im privaten Bereich von jedem Wohnungsinhaber und im nicht privaten Bereich von jedem Inhaber einer Betriebsstätte geschuldet wird.² Bei der Einführung des neuen Systems ist ein einmaliger Abgleich der Meldedaten, die bei den Einwohnermeldeämtern vorhanden sind, mit den Beständen der Rundfunkanstalten vorgesehen. Gegen diesen Melderegisterabgleich haben die Datenschutzbeauftragten der Länder datenschutzrechtliche Einwände erhoben, auf die in diesem Gutachten einzugehen ist.

Schon die bisherige Rundfunkgebührenerhebung ist von einigen Datenschutzbeauftragten kritisiert worden. Sie haben moniert, dass die Sammlung personenbezogener Daten, die bei der Gebühreneinzugszentrale der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten in der Bundesrepublik Deutschland (GEZ) entstanden ist,³ zu groß sei und deshalb Gefahren für Persönlichkeitsrechte der Betroffenen begründe, und dass zur Ermittlung der Gebührenschuldner rechtlich bedenkliche Methoden der Nutzung zugekaufter Adressen („Mailing“) und der „Schnüffelei“ durch die „Beauftragten“ der Rundfunkanstalten angewendet würden. Zusätzlich sind Einzelfragen aufgeworfen worden, die zwar weitgehend geklärt sind, aber bei einem Systemwechsel voraussichtlich erneut zur Diskussion gestellt werden und deshalb noch einmal vertieft erörtert werden sollen.

Daher werden in dem folgenden Rechtsgutachten außer der Zulässigkeit des geplanten einmaligen Melderegisterabgleichs (II.) auch nochmals die Rechtmäßigkeit der regelmäßigen

¹ In der Fassung vom 17.8.2010 lautet der Titel nunmehr „15. Rundfunkänderungsstaatsvertrag“. In diesem Gutachten wird wegen der Abgrenzung zum bisherigen Rundfunkgebührenstaatsvertrag (RGebStV) weiter die Abkürzung „RBStV“ verwendet.

² Eine knappe Übersicht über die verschiedenen Modelle liefert Hermann Eicher, Die Reform der Rundfunkfinanzierung – Zum Stand der Debatte, in: Matthias Knothe/Klaus-Peter Potthast (Hrsg.), Das Wunder von Mainz – Rundfunk als gestaltete Freiheit; Festschrift für Hans-Dieter Drewitz, Baden-Baden 2009, S. 213 ff.

³ Die Landesrundfunkanstalten lassen die Gebührenerhebung sowie damit zusammenhängende Aufgaben und die dazu erforderliche Datenverarbeitung von der GEZ, ihrer nichtrechtsfähigen Verwaltungsgemeinschaft durchführen; die entsprechende Verwaltungsvereinbarung von 1992/93 ist abgedruckt als Anhang 1 zu: Eckhard Ohliger, Kommentierung von § 7 Rundfunkgebührenstaatsvertrag (RGebStV), in: Werner Hahn/Thomas Vesting (Hrsg.), Beck'scher Kommentar zum Rundfunkrecht, 2. Aufl. München 2008. Zur Diskussion um die angemessene Organisation der Teilnehmerdatenverarbeitung s. unten IV. 4..

Melddatenübermittlungen (III.) und weitere datenschutzrechtliche Fragen behandelt, die im Zusammenhang mit der Einführung eines Rundfunkbeitrages aufgebracht worden sind oder noch aufkommen können (IV.). Insbesondere werden die Bedenken besprochen, die (unter Beteiligung der anderen Landesbeauftragten) in einem Schreiben der brandenburgischen Landesbeauftragten für den Datenschutz und das Recht auf Akteneinsicht vom 23. April 2010 und in einer Anhörung der Landes- und Rundfunkdatenschutzbeauftragten durch die Rundfunkreferenten der Länder am 7. September 2010 vorgebracht worden sind.

2. Der zugrunde liegende Konflikt

Die Fragen des richtigen Umgangs mit den erforderlichen personenbezogenen Daten scheinen sich zunächst ganz unabhängig von der grundsätzlichen Ausgestaltung des Rundfunkfinanzierungssystems zu stellen. Bei genauerem Hinsehen reicht die Kritik der Datenschutzbeauftragten jedoch über die Gestaltung der einzelnen Datenflüsse und die Methoden ihrer Verarbeitung weit hinaus und bedarf der grundsätzlichen rechtsdogmatischen wie rechtspolitischen Erörterung. Derartige Überlegungen werden hier der Prüfung der einzelnen Informationsmethoden vorangestellt (I. 3.).

Die brandenburgische Landesbeauftragte für den Datenschutz und für das Recht auf Akteneinsicht beanstandet in der erwähnten ersten Stellungnahme aus datenschutzrechtlicher Sicht, dass die vorgesehenen Regelungen „nach wie vor eine äußerst umfangreiche Verarbeitung personenbezogener Daten aller potenziellen Beitragsschuldner durch die GEZ“ verlangten. Der vorgeschlagene Systemwechsel lasse „aus datenschutzrechtlicher Sicht keine Verbesserungen erkennen“. Die Datenschutzbeauftragten des Bundes und der Länder forderten seit Jahren, „das Prinzip der Datenvermeidung und Datensparsamkeit in verstärktem Maße zu berücksichtigen“. „Die Chance, mit der Neuregelung der Finanzierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks in Deutschland ein datensparsames, unbürokratisches und gerechtes Verfahren einzuführen“, werde mit dem Staatsvertragsentwurf aus der Sicht der Datenschutzbeauftragten nicht wahrgenommen.

„Ziel der Neuordnung“ sollte es nach Ansicht der Datenschutzbeauftragten sein, „einen besonderen Datenbestand von Rundfunkgebührenschnldnern bei den Rundfunkanstalten bzw. der Gebühreneinzugszentrale überflüssig zu machen“. Sie halten beispielsweise „die Erhebung einer personengebundenen Abgabe und deren Beitreibung durch die bereits

existierende Infrastruktur der Finanzämter“ für einen „wesentlich datenschutzfreundlicheren Weg“.

Von den Befürwortern des Systemwechsels wird umgekehrt gerade geltend gemacht, dass mit dem neuen Verfahren weniger Daten erhoben werden (weil es nicht mehr auf den Besitz eines Empfangsgerätes ankommt) und vor allem dass auf diese Weise ein höheres Maß an Gerechtigkeit hergestellt werden kann. Gegenwärtig nutzen diejenigen Rundfunkrezipienten, die keine Gebühren zahlen, den öffentlich-rechtlichen Rundfunk auf Kosten der anderen, die ihre Gebühren korrekt entrichten.

3. Die wesentlichen Entscheidungsmaßstäbe

a) Zu große Datensammlung?

Es wird also – hier und in anderen Zusammenhängen – immer wieder behauptet, durch eine bestimmte gesetzliche Regelung entstehe ein zu großer Bestand an Daten in einer Hand und dadurch eine zu große Bedrohung des Persönlichkeitsrechts der Betroffenen. Diese Vorstellung muss hinterfragt werden. Die Quantität der Datensammlungen wird zwar (wie auch andere Eigenschaften der Informations- und Kommunikationstechnik, z.B. die Schnelligkeit und Präzision der Verarbeitung) in den grundsätzlichen Äußerungen zu den Gefahren der Technisierung mit Grund stets als ein Risikofaktor genannt. So ist zu bedenken, dass ein Fehler oder ein rechtswidriges Eindringen in die Datei umso größere Schäden verursachen kann, je mehr Datensätze die Datei umfasst. Insbesondere kann sich ein eventueller Missbrauch bei sehr großen Dateien schlimmer auswirken als bei kleinen, einfach weil mehr Personen davon betroffen sind. Diese Argumentation zielt aber zunächst nur darauf, allgemein das Bewusstsein für die Gefahren zu schärfen. Sie enthebt nicht der Notwendigkeit, bei der datenschutzrechtlichen Prüfung die Risiken jeder einzelnen Datensammlung oder DV-Anwendung konkret zu untersuchen. Für eine genaue Beurteilung kommt es darauf an, welche Arten von Daten gespeichert sind, wer Zugang zu den Daten hat, welche anderen Daten damit zusammengeführt werden können und welche Sicherungsmaßnahmen getroffen worden sind. Unter Umständen kann eine Datei, die nur eine relativ geringe Zahl von Personen betrifft, wegen der Art der vorhandenen Angaben („sensible Daten“) große Gefahren für das Persönlichkeitsrecht der Betroffenen begründen,

während eine Massendatei, die nur einige wenige, nicht sensible Daten enthält, völlig harmlos sein und daher ohne weiteres akzeptiert werden kann.

Die Sammlung der Rundfunkgebührensschuldner (künftig: der Beitragsschuldner) bei der GEZ umfasst eine riesige Zahl von Betroffenen, nämlich über 40 Mio. Personen. Sie ist damit eine der größten Dateien überhaupt, die in der Bundesrepublik Deutschland geführt werden, in dieser Hinsicht vergleichbar mit den Dateien der Sozialversicherungsträger und ihrer Datenstelle beim VDR in Würzburg, bei der jetzt auch die bundesweite Entgeltnachweisdatei „ELENA“ geführt wird (dazu Weiteres unten zu III. 1.). Sie enthält vor allem die Daten, die von den Rundfunkteilnehmern auf der Grundlage von § 3 Abs. 2 RGebStV gemeldet worden sind, nämlich Namen, Geburtstage (als Hilfsmittel zur sicheren Identifizierung) und Anschriften der zahlungspflichtigen Personen. Regelmäßig ist daraus auch der Schluss auf den Status als „Haushaltsvorstand“ möglich; denn nur dieser wird in der Regel als Gebühren- bzw. Beitragsschuldner angemeldet. Diese Daten haben nur Bedeutung für die Festsetzung und den Einzug der Gebühren bzw. Beiträge. Für Dritte haben sie keinen Wert – es sei denn, sie würden von Wirtschaftsunternehmen für Zwecke der Werbung oder des Marketing benutzt; dies ist aber bei den Daten der Rundfunkteilnehmer durch Rechtsvorschriften (§ 3 Abs. 3 Satz 1 und § 4 Abs. 5 Satz 4 RGebStV, s.a. § 8 Abs. 1 und 2 RGebStV; künftig: § 11 Abs. 5 RBStV, s.a. § 11 Abs. 1 und 2 RBStV) ausgeschlossen.

Im Vergleich mit den bisherigen Dateien der GEZ wird die künftige Sammlung eine *geringere* Zahl von Datensätzen umfassen; denn es werden nicht mehr alle Gerätebesitzer, sondern nur noch die „Haushaltsvorstände“ – genau: die jeweils in einer Wohnung für den Rundfunkbeitrag Verantwortlichen – notiert. Die Mitbewohner müssen erst dann ermittelt und erfasst werden, wenn der oder die Verantwortliche umzieht (hierfür besteht eine Anzeigepflicht nach § 8 Abs. 1 Satz 1 und § 8 Abs. 2 RBStV). Die Mitbewohner sind in dem Datenkatalog des § 8 Abs. 4 (Anzeigepflicht) nicht enthalten. Nach § 3 Abs. 2 Nr. 7 und 9 RGebStV sind gegenwärtig „Art, Zahl, Nutzungsart und Standort der Rundfunkempfangsgeräte“ anzeigepflichtig; diese Angaben werden künftig nicht mehr gebraucht.

Demgegenüber wird behauptet, es würde eine Datenbank geschaffen, die „weit über die Inhalte der Melderegister hinausgeht“. Offenbar ist gemeint, dass personenbezogene Daten ohne Wissen der Betroffenen bei öffentlichen wie nichtöffentlichen Stellen erhoben werden

dürfen, und es wird befürchtet, dass dies in vielen Fällen geschehen werde. In der Tat enthält der Staatsvertragsentwurf neben der Ermächtigung zu dem einmaligen Melderegisterabgleich (§ 14 Abs. 9) in § 11 Abs. 4 Satz 1 die Ermächtigung an die Landesrundfunkanstalten, „für Zwecke der Beitragserhebung, der Beitragsbefreiung, der Beitragsermäßigung sowie zur Feststellung, ob eine Beitragspflicht nach diesem Staatsvertrag besteht, personenbezogene Daten bei öffentlichen und nichtöffentlichen Stellen ohne Kenntnis des Betroffenen“ zu erheben, zu verarbeiten und zu nutzen. Die Voraussetzungen der Datenübermittlung, die dort in Satz 2 Nr. 1 und 2 geregelt sind, schließen jedoch den Aufbau einer Datenbank aus, die über die Zwecke des Rundfunkbeitragseinzuges hinausgeht (s. im einzelnen IV. 2.). Theoretisch könnten allerdings die Angaben, die zur Feststellung der Beitragsfreiheit etc. benötigt werden, für andere Zwecke benutzt werden, aber die Zweckentfremdung ist, wie schon gesagt, ausdrücklich verboten und wird durch Maßnahmen der Datensicherung verhindert (§ 11 Abs. 5 RBStV).

Für die datenschutzrechtliche Bewertung kommt es nur auf das Verhältnis des einzelnen Betroffenen zu der verantwortlichen Stelle an. Die „Vogelperspektive“, aus der heraus die Bedeutung einer Massendatei für die Allgemeinheit bewertet wird, mag für die politische oder kulturphilosophische Betrachtung sinnvoll sein; die rechtliche Zulässigkeit oder Unzulässigkeit bestimmt sich nach der Situation des betroffenen Einzelnen, denn es geht um den Schutz der individuellen Persönlichkeitssphäre. Anders ausgedrückt: Dass zahllose andere in gleicher Weise betroffen sind, steigert nicht den Grad oder das Ausmaß der Betroffenheit. Allenfalls könnte die Vielzahl der Betroffenen für die Gesamtbewertung eine Rolle spielen, wenn in einem Fall ein sonst eher als geringfügig eingeschätzter Mangel (etwa in der Datensicherung) festgestellt würde, der – weil systembedingt – auch in allen anderen oder einem großen Teil der anderen Einzelfälle angelegt ist; die Aufsichtsbehörde müsste selbstverständlich darauf hinwirken, dass dieser Fehler in der gesamten Datei beseitigt wird.

In der Literatur wird das Risiko für die Rechte des Individuums auch damit begründet, dass eine umfassende Datei der gesamten Bevölkerung oder eines großen Teils davon einer eventuellen künftigen Regierung, die sich nicht an die heute geltenden rechtlichen Beschränkungen hält, als Mittel der Unterdrückung dienen könnte. Diese Argumentationsweise ist nicht akzeptabel. Wenn die Prämisse nicht mehr gilt, dass die staatlichen Organe sich an Verfassung und Recht gebunden fühlen, ist jegliche rechtsdogmatische Beurteilung von vornherein sinnlos, und auch eine rechtspolitische, auf

gesetzliche Neugestaltung zielende Diskussion ist dann widersprüchlich und läuft ins Leere: Gegen Rechtsfeindlichkeit hilft weder altes noch neues Recht. Wollte man zum Schutz gegen autoritären Rechtsbruch oder Rechtsmissbrauch an sich zulässige Formen der Technikanwendung verbieten oder so weit einschränken, dass sie in ihrem sozialen Nutzen minimiert werden, so wäre das Ausdruck übertriebener Vorsicht; es wäre kontraproduktiv und käme einer Selbstverstümmelung des Rechtsstaats, einem „Selbstmord aus Angst vor dem Tode“ gleich.

b) Datenvermeidung und Datensparsamkeit

Die Maßstäbe der datenschutzrechtlichen Prüfung ergeben sich aus der Lehre vom Recht auf informationelle Selbstbestimmung, wie sie insbesondere vom Bundesverfassungsgericht (BVerfG) entwickelt worden ist.⁴ Wie immer man diese Rechtsfigur bewertet – jedenfalls ist die von den Datenschutzbeauftragten herausgestellte Forderung nach „Datenvermeidung und Datensparsamkeit“ nicht Bestandteil dieser Lehre. Sie ist einfachgesetzlich durch § 3a BDSG eingeführt und kann durch einfaches Gesetz oder Staatsvertrag geändert oder für einzelne Bereiche außer Kraft gesetzt werden.

Die Aufforderung zu „Datensparsamkeit“ oder „Datenvermeidung“ ist nicht wirklich sinnvoll. Ihr liegt nämlich die Vorstellung zugrunde, es sei für die Freiheit des Individuums von Vorteil, wenn Dritten möglichst wenige Daten über den oder die Einzelne bekannt sind bzw. gespeichert, genutzt, übermittelt oder sonst verarbeitet werden. Schon diese Ausgangsüberlegung ist fragwürdig. Es liegt oft gerade im Interesse der Individuen, dass ausreichend viele und detaillierte Daten über ihre persönlichen Verhältnisse bei Behörden und Unternehmen vorhanden sind; die Erledigung aller möglichen Angelegenheiten ist leichter, wenn die notwendigen Informationen bei den zuständigen Stellen vorhanden sind, und zur zuverlässigen Erfassung der Inhalte ist sogar eine gewisse Redundanz der Informationen nützlich. Es wäre jedenfalls geradezu paradox, einer Gesellschaft, die sich selbst als „Informationsgesellschaft“ versteht, den Verzicht auf die an sich mögliche Nutzung der Informationstechnik vorschreiben zu wollen.

Es liegt überdies in der Natur der Sache, dass z.B. die Voraussetzungen einer Beitragsermäßigung oder -befreiung dargelegt, also zusätzliche Angaben dazu gemacht

⁴ BVerfGE 65, 1 (43 ff.). Weiteres s. unten zu II. 1.

werden müssen; „Datenvermeidung“ (also das Verbot, die entsprechenden Daten zu erheben) würde in diesen Fällen dazu führen, dass nicht nach sozialen Aspekten differenziert werden kann, den Betroffenen also Vergünstigungen entgehen, die ihnen sonst nach Billigkeitsüberlegungen zustünden.

Wer der Ansicht ist, jede Form der Datenspeicherung berge ein Risiko für die Persönlichkeitsrechte des Einzelnen, wird auf Möglichkeiten sinnen, möglichst viele Angelegenheiten *anonym* zu erledigen. Dazu gibt es mancherlei Ansätze, insbesondere Barzahlung in Läden und an Automaten. Auch im Rahmen elektronischer Datenverarbeitung können Anonymisierung und Pseudonymisierung vorgesehen werden; es mag für manche Unternehmen attraktiv sein (zur Werbung von Kunden), den Kunden ihre Leistungen unter Zusicherung von Anonymität anzubieten. Behörden, die gesetzliche Aufgaben zu erfüllen haben, ist dies nicht möglich, und zwar erst recht nicht, wenn es gilt, Ansprüche gegen Personen durchzusetzen, die sich einer Pflicht entziehen wollen.

Das gesamte Datenschutzrecht baut auf dem Prinzip auf, dass jede Stelle die für die Erfüllung ihrer jeweiligen Aufgaben erforderlichen Daten erhalten soll und nur diese. Die Erforderlichkeit für die Aufgabenerfüllung bestimmt das Ausmaß der zu sammelnden oder zu verarbeitenden Daten. „Das Erforderlichkeitsprinzip verpflichtet nicht, das unter bestimmten Umständen Erforderliche selbst noch einmal durch Überprüfung der Umstände am Erforderlichkeitsprinzip zu messen und nach diesem die Umstände zu ändern“.⁵ Sind die „Umstände“ des Rundfunkgebührenrechts erst einmal klar erkannt, so dürfte auch die Erforderlichkeit der Erhebung und -verarbeitung einer bestimmten Anzahl von Daten feststehen. § 3a BDSG bedeutet keine Absage an das Erforderlichkeitsprinzip, sondern zielt auf die Gestaltung datenschutzfreundlicher Technologien.⁶ Sie enthält den Appell an die für die Datenverarbeitung Verantwortlichen, bei der Planung von DV-Anwendungen sorgfältig zu prüfen, ob die vorgesehenen Datenarten tatsächlich erforderlich sind oder ob die Aufgabe auch mit einer geringeren Zahl von Datenarten effektiv erledigt werden kann, und die „Optimierungsregel“ in Bezug auf den Verarbeitungsprozess.⁷ Im Rahmen der folgenden Einzeluntersuchungen wird auch der Frage nachgegangen, ob in dem Staatsvertragsentwurf gegen dieses Gebot verstoßen wurde.

⁵ Alexander Roßnagel, Einleitung, in: ders. (Hrsg.), Handbuch Datenschutzrecht, München 2003, Rn. 40 S. 15.

⁶ Lutz Bergmann/Roland Möhrle/Armin Herb, Datenschutzrecht, Kommentar, Stand April 2010, § 3a Rn. 19; Johann Bizer, in: Spiros Simitis, BDSG, Kommentar, 5. Aufl. 2003, § 3a Rn. 2 und 9.

⁷ Roßnagel aaO. (Fn. 5).

c) Heimlichkeit der Erhebung und „schutzwürdige Interessen“ der Beitragspflichtigen

Der Staat soll personenbezogene Daten möglichst offen erheben. Dementsprechend ist in § 4 Abs. 2 BDSG und entsprechenden Vorschriften der Landesdatenschutzgesetze angeordnet, dass sie „beim Betroffenen zu erheben“ sind. Satz 2 dieser Vorschrift lässt jedoch eine Reihe von Ausnahmen zu. Danach dürfen personenbezogene Daten ohne Mitwirkung des Betroffenen erhoben werden, wenn

- „1. eine Rechtsvorschrift dies vorsieht oder zwingend voraussetzt oder
2. a) die zu erfüllende Verwaltungsaufgabe ihrer Art nach oder der Geschäftszweck eine Erhebung bei anderen Personen oder Stellen erforderlich macht oder
b) die Erhebung beim Betroffenen einen unverhältnismäßigen Aufwand erfordern würde
und keine Anhaltspunkte dafür bestehen, dass überwiegende schutzwürdige Interessen des Betroffenen beeinträchtigt werden.“

Die Erhebung der Namen und Anschriften von Rundfunkgebührenschauldern ist vielfach als Ärgernis empfunden worden, weil die „Beauftragten“ der Rundfunkanstalten Ermittlungen hinter dem Rücken der Betroffenen anstellen.⁸ Die heimliche Erforschung der Sachverhalte ist aber in vielen Fällen unvermeidlich – in den Worten des § 4 Abs. 2 Satz 2 Buchstabe a BDSG weil „die zu erfüllende Verwaltungsaufgabe ihrer Art nach dieses Vorgehen erforderlich macht“. Man kann niemanden befragen, dessen Namen man nicht kennt. Nicht einmal mit „unverhältnismäßigem Aufwand“ (Buchstabe b der Vorschrift) wäre die Ermittlung der „Schwarzseher“ und „Schwarz Hörer“ durch deren eigene Befragung möglich.

Die Ermittlung der Zahlungspflichtigen auf dem Wege über öffentliche Register wie das Melderegister der Einwohnerbehörden belastet die Betroffenen weniger als die gezielte Suche durch die „Beauftragten“ vor Ort, durch die z.B. Nachbarn erfahren können, dass jemand gesucht wird, und Gerüchte mancherlei Art aufkommen können. Bei der Nutzung der Melderegister werden solche Begleiterscheinungen vermieden; denn davon erfährt niemand etwas außer den mit der Sachbearbeitung befassten Mitarbeitern der GEZ.

⁸ Vgl. dazu Armin Herb, Weitergabe von Einwohnerlisten an Rundfunkgebührenbeauftragte, VBIBW 1992, 201 ff.; s.a. die Bemerkung bei Eicher, FS Drewitz (oben Fn. 2), S. 218. Näheres unten zu IV. 3.

„Überwiegende schutzwürdige Interessen des Betroffenen“, die gegen die heimliche Ermittlung sprächen, sind nicht erkennbar. Dass durch die Datenübermittlung schließlich eine Zahlungspflicht aktualisiert wird, ist zwar für den Pflichtigen ein Nachteil, aber sein Interesse daran, nicht zahlen zu müssen, ist nicht schutzwürdig. Die Zahlungspflicht ist im geltenden Recht verankert; sie bestand schon vorher, und ihre Nichterfüllung ist dem Betroffenen in aller Regel vorzuwerfen. In dem Widerstand gegen die als unangemessen deklarierte Ermittlungstätigkeit der Rundfunkanstalten äußert sich im Grunde der Unwille über die Zahlungspflicht als solche – ein Zeichen sinkender Akzeptanz des „Solidarmodells“ der Rundfunkgebührenfinanzierung.⁹

Das „Datenschutzbewusstsein“, das in solcher Kritik an der GEZ und den Rundfunkgebührenbeauftragten zum Ausdruck kommt, hat wenig mit dem Ursprung des Datenschutzes und seiner Herleitung aus der Achtung vor der Menschenwürde zu tun. Auch der Vergleich mit heimlichen Überwachungsmaßnahmen der Sicherheitsbehörden ist abwegig – deren Ablehnung durch große Teile der öffentlichen Meinung beruht wesentlich auf der Machtfülle dieser Behörden und der Intransparenz ihrer Tätigkeit, was beides auf die Rundfunkanstalten und ihre Hilfseinrichtung GEZ nicht zutrifft.

d) Gerechtigkeit des neuen Verfahrens

In dem Schreiben der Landesbeauftragten heißt es auch, das vorgesehene neue Verfahren sei nicht „gerecht“. Es ist unklar, was damit gemeint ist. Schwer vorstellbar wäre es, den Mangel darin zu sehen, dass das Verfahren effektiv gestaltet wird. Es ist gerade ein Gebot der Gerechtigkeit, dass möglichst alle Beitragsschuldner bekannt werden und zur Zahlung aufgefordert werden können.

„Der Gleichheitssatz verlangt für das Abgabenrecht, dass der Abgabepflichtige nicht nur rechtlich, sondern auch tatsächlich gleich belastet wird. Diese Belastungsgleichheit fordert also eine gleichheitsgerechte Gesetzgebung und ebenso eine gleichheitsgerechte Durchsetzung des gesetzlich Angeordneten“.¹⁰ Diese Feststellung entspricht der Rechtsprechung des BVerfG, das in Aufsehen erregenden Urteilen deutlich gemacht hat,

⁹ Eicher, FS Drewitz (Fn. 2), S. 217.

¹⁰ Paul Kirchhof, Gutachten über die Finanzierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks, Heidelberg, April 2010, S. 12 (verfügbar im Internet unter [www.heute.de/Das Unternehmen/ Presse/Publikationen](http://www.heute.de/Das_Unternehmen/Presse/Publikationen)).

welche große Bedeutung die Gleichbehandlung gerade bei der Rechtsdurchsetzung hat.¹¹ Das materielle Steuerrecht müsse „in ein normatives Umfeld eingebettet sein [...], welches die Gleichheit der Belastung auch hinsichtlich des tatsächlichen Erfolges prinzipiell gewährleistet“. ¹² Der Gesetzgeber müsse „die Steuerehrlichkeit deshalb durch hinreichende, die steuerliche Belastungsgleichheit gewährleistende Kontrollmöglichkeiten abstützen“. ¹³ In Bezug auf die Besteuerung privater Veräußerungsgewinne hat das BVerfG „strukturelle Erhebungsmängel“ erkannt, die einer gleichheitsgerechten Durchsetzung des Steueranspruchs entgegenstanden, und daher die materielle Steuernorm selbst für verfassungswidrig und nichtig erklärt. ¹⁴ Zwar führe nicht schon „die empirische Ineffizienz von Rechtsnormen ohne weiteres zu deren Nichtigkeit, „wohl aber das normative Defizit des widersprüchlich auf Ineffektivität angelegten Rechts“. ¹⁵ In jenem Fall war es vor allem das Verbot (!) von Kontrollmitteilungen, das dieses normative Defizit begründete. ¹⁶

Diese Aussagen sind auf andere Arten öffentlicher Abgaben zu übertragen. Auch im Rundfunkbeitragsrecht sind von Verfassungs wegen Verfahrens- und Organisationsvorschriften geboten, die auf eine gleichmäßige Durchsetzung der Verpflichtung abzielen und dazu auch tatsächlich geeignet sind. Wie u.a. auch verschiedene Rechnungshöfe moniert haben, ¹⁷ muss die heute bestehende Ungleichheit möglichst weitgehend abgebaut werden.

Der jetzt bevorstehende Systemwechsel ist gerecht, weil er dazu beitragen wird, die Erhebungsdefizite zu verringern und dadurch eine Erhöhung der Beiträge zu vermeiden. In fast jeder Wohnung ist heute mindestens ein Hörfunkempfänger vorhanden und in weit über 90 Prozent aller Wohnungen außerdem ein Fernsehempfänger; hinzu kommen die ebenfalls flächendeckend verbreiteten PCs (und Mobiltelefone), die über das Internet auch Rundfunkprogramme empfangen. Auch in den allermeisten Betriebsstätten werden Geräte betrieben, die zum Rundfunkempfang bestimmt und geeignet sind. Der Rundfunkbeitrag ist heute „die dem Rundfunkverfassungsrecht angemessene Finanzierungsform des öffentlich-

¹¹ BVerfGE 84, 239 (271 f.) – Zinsbesteuerung; 110, 94 (113) – private Veräußerungsgewinne (Spekulationsgeschäfte).

¹² BVerfGE 84, 239 Leitsatz 1 Satz 3.

¹³ BVerfGE 84, 239 Leitsatz 2 Satz 2.

¹⁴ BVerfGE 110, 94 (116, 137).

¹⁵ BVerfGE 110, 94 Leitsatz 2 Satz 2.

¹⁶ BVerfGE 110, 94 (132).

¹⁷ Nachweise in dem Rechtsgutachten von Hans D. Jarass, Zur Verfassungsmäßigkeit der regelmäßigen Nutzung von Einwohnermeldedaten für den Rundfunkgebühreneinzug, Bochum, April 1992, unveröff., S. 8 f..

rechtlichen Rundfunks“.¹⁸ Allenfalls diejenigen Wohnungs- und Betriebsstätteninhaber, in deren Bereich dauerhaft kein Empfangsgerät vorhanden ist, könnten sich über die Beitragspflicht beschweren, die insofern wie eine Art „Rundfunksteuer“ erscheint. Über diese „Gerechtigkeitslücke“ hilft die Ermächtigung an den Gesetzgeber hinweg, sich bei der Tatbestandsbildung am Regelfall zu orientieren, d.h. auf *typische* Sachverhalte abzustellen und seltene Ausnahmen zu ignorieren.¹⁹

e) Zweckmäßigkeit der Neuregelung

Auch die Zweckmäßigkeit der geplanten Regelung wird bestritten, indem behauptet wird, sie sei „bürokratisch“ und könne durch Nutzung anderer Informationen wie der Dateien der Finanzämter ersetzt werden. Die Zweckmäßigkeit kann aber nur dann als Maßstab der Rechtmäßigkeit einer Regelung durch Staatsvertrag bzw. einfaches Gesetz dienen, wenn ein *Verfassungsrechtssatz* darauf Bezug nimmt. Das ist insoweit der Fall, als den staatlichen Organen vorgeschrieben ist, wirtschaftlich mit ihren finanziellen Ressourcen umzugehen, vgl. etwa Art. 114 Abs. 2 Satz 1 GG. Die Grundsätze der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit („einschließlich der damit verbundenen Rationalisierungspotentiale“) gelten selbstverständlich auch für die Rundfunkanstalten,²⁰ auch bei der Erhebung der Rundfunkgebühren bzw. -beiträge.²¹ Das hat das BVerfG mehrfach bestätigt²² und dabei auch die Ermittlung von Rationalisierungs- einschließlich Kooperationsmöglichkeiten erwähnt.²³ Damit sind aber gerade auch Gründe genannt, die für die Zweckmäßigkeit des neuen Verfahrens sprechen.

Der Systemwechsel ist nicht nur gerecht, sondern auch zweckmäßig. Die Unterscheidung zwischen der Grund- bzw. Hörfunkgebühr und der Fernsehgebühr ist durch die immer schnellere technische Entwicklung der Geräte ohnehin immer schwieriger geworden.²⁴ Mit der Umstellung entfällt die Notwendigkeit, im Einzelfall festzustellen, ob und welches ein Gerät in einer Wohnung oder einem Betrieb vorhanden ist und ob es ordnungsgemäß bei der GEZ

¹⁸ Kirchhof, Gutachten (Fn. 10), S. 45

¹⁹ Kirchhof, Gutachten (Fn. 10), S. 53 f.

²⁰ Vgl. § 13 Abs. 1 Rundfunkstaatsvertrag, abgedruckt z.B. bei Hahn/Vesting (s. oben Fn. 3), S. 1 ff. Kommentierung durch Michael Libertus ebd. § 13 Rn. 35 ff. Erwogen wird sogar eine Nachweispflicht für „ökonomisch rationales Verhalten“ (Libertus, Rn. 41).

²¹ Dazu § 3 Abs. 1 S. 2 und 3 Rundfunkfinanzierungsstaatsvertrag (s. oben Fn. 3); s.a. BVerfGE 119, 181 [183 ff., 223] – Achter Rundfunkänderungsstaatsvertrag).

²² BVerfGE 90, 60 (103) – Rundfunkstaatsvertrag 1982; 119, 181 (183 f.).

²³ BVerfGE 87, 181 (206) – Werbeverbot im Dritten Programm; 90, 60 (95).

²⁴ Eicher, FS Drewitz (Fn. 2), S. 215.

angemeldet ist. Es sind also weniger Nachforschungen nötig als bisher; darin liegt ein großer Vorteil der Neuregelung. Ein weiterer Abbau von Kontrollmöglichkeiten würde sich deutlich negativ auf die Finanzierung der Rundfunkanstalten auswirken.

f) Alternative: Nutzung der Finanzämter?

Sofern einige Kritiker meinen, ein besonderer Datenbestand von Rundfunkgebührenschnldnern bei den Rundfunkanstalten bzw. bei der GEZ könne überflüssig gemacht werden, und statt dessen die Nutzung von Informationsbeständen der Finanzämter vorschlagen, ist für diese Ansicht kein rechtlicher Ansatzpunkt erkennbar. Diese Organisationsfrage – die allenfalls als Zweckmäßigkeitserwägung angesehen werden kann – ist datenschutzrechtlicher Kritik entzogen. Das Datenschutzrecht billigt vielmehr – der verfassungsmäßigen Aufteilung der Zuständigkeiten und Befugnisse auf eine Vielzahl von Stellen folgend – jeder öffentlichen Stelle die Sammlung und Nutzung der für ihre Aufgaben erforderlichen Daten in eigener Verantwortung zu. Die selbständige Erfüllung der jeweiligen Aufgaben ist vom BVerfG in der Entscheidung zu § 44b SGB II (Arbeitsgemeinschaften nach „Hartz IV“) ausdrücklich gefordert worden: „Zugewiesene Zuständigkeiten sind mit eigenem Personal, eigenen Sachmitteln und eigener Organisation wahrzunehmen“.²⁵ Das Verbot der „Mischverwaltung“, wie es das BVerfG hier für das Verhältnis von Bundes- und Landesverwaltung ausgesprochen hat, gilt erst recht für das Verhältnis zwischen den Landesverwaltungen und den Rundfunkanstalten, die ihre Aufgaben „staatsfern“ erfüllen sollen. Die Erhebung und Bewirtschaftung der ihnen zustehenden Gebühren bzw. Beiträge stärkt die unabhängige Aufgabenerfüllung der Rundfunkanstalten.²⁶

4. Über den Umgang mit Unbestimmtheit und Ungewissheit

Immer wieder wird auch die Frage aufgeworfen, wie bei Unbestimmtheit von Rechtsnormen und bei Ungewissheit über bestimmte Sachverhalte zu verfahren sei.

a) Unbestimmtheit von Rechtsnormen im Rundfunkbeitragsrecht und im Datenschutzrecht

²⁵ BVerfGE 119, 331 (364).

²⁶ In diesem Sinne grundsätzlich schon Peter Badura, Rundfunkfreiheit und Finanzautonomie, Frankfurt/Main 1986, S. 41 ff.

Ein Teil dieser Monita muss allein auf der Grundlage von Grundsätzen oder Einzelnormen des *Beitragsrechts* ausgeräumt werden. So fehlt es an der datenschutzrechtlichen Anknüpfung bei den Fragen, ob volljährige Kinder im elterlichen Haushalt Beitragsschuldner sein sollen (die Antwort ist nach § 2 Abs. 2 dem Mietvertrag zu entnehmen; in der Regel ist sie zu verneinen, es kann aber die Gesamtschuldnerschaft nach § 2 Abs. 3 bestehen) und ob es gewollt ist, dass jemand, der zeitweise zwei Wohnungen besitzt, für beide den Rundfunkbeitrag zahlen muss (hier dürften für die Überschneidungszeit in der Tat zwei Beiträge anfallen, was auch zumutbar ist). Dass der Wohnungsbegriff in § 3 Abs. 1 RBStV entgegen der Annahme der Datenschutzbeauftragten eindeutig ist, wurde schon oben zu II. 3. b) ausgeführt: Dieser Begriff umfasst die „Gegebenheiten“ (Tatbestandsmerkmale) *kumulativ* und nicht *alternativ*; es sind auch nur zwei, nicht drei Tatbestandsmerkmale, denn an den melderechtlichen Wohnungsbegriff wird nur beim Begriff des *Wohnungsinhabers* (§ 2 Abs. 2 Nr. 1 RBStV) angeknüpft. Man mag einen Widerspruch darin sehen, dass einerseits Wohnungsinhaber nur ist, wer die Wohnung selbst bewohnt (§ 2 Abs. 2 RBStV), andererseits für den Wohnungsbegriff schon die Eignung oder Widmung zum Wohnen oder Schlafen genügt (§ 3 Abs. 1 Nr. 1 RBStV); was gemeint ist, ist trotzdem klar, nämlich die Einstufung von Ferienwohnungen als Betriebsstätten (vgl. § 5 Abs. 2 RBStV) mit der Folge eines ermäßigten Rundfunkbeitrags.

Andere Rechtsfolgen hat es, wenn Normen über Datenerhebung, -verarbeitung und -nutzung zu unbestimmt sind. Nach der Rspr. des BVerfG kann mangelnde Normenklarheit zur Verfassungswidrigkeit der Ermächtigung führen (s. unten II. 1. und 3. b)). Wie in den folgenden Abschnitten jeweils speziell dargelegt wird, weist der RBStV keine solchen Unklarheiten auf bzw. sind sie durch angemessene Auslegung ausräumbar.

b) Beweisrecht und Beweislastverteilung; Mitwirkungspflicht der Beteiligten

Zu verschiedenen Stellen des Staatsvertragsentwurfs wird kritisiert, dass die Pflicht zur Vorlage von Nachweisen zu weit gehe oder dass es unklar sei, wie weit sie gehe. So wird die Frage aufgeworfen, ob auch bei mündlichem Abschluss eines Mietvertrages ein schriftlicher Vertrag vorgelegt werden müsse, oder ob Mietverträge vorgelegt werden müssten, „um nachzuweisen, dass man dort nicht als Mieter genannt wird“. Weiterer Klärungsbedarf wird im Zusammenhang mit der Befreiung vom Rundfunkbeitrag gesehen: Nach § 4 Abs. 4 Satz 3 RBStV sind die Namen der weiteren volljährigen Mitbewohner nicht nur mitzuteilen, sondern

auch nachzuweisen. Zu der Vorschrift über die Beitragsfreiheit des Inhabers einer vorübergehend stillgelegten Betriebsstätte wird angemerkt, der Betroffene könne eventuell genötigt sein, der Rundfunkanstalt Gesundheitsdaten mitzuteilen.

Die Antworten auf diese Fragen ergeben sich aus allgemeinen Grundsätzen des Beweisrechts und der Beweislastverteilung. Die Verwaltungsverfahrensgesetze der Länder, in denen solche Fragen geregelt sind, gelten zwar nach übereinstimmenden Vorschriften über deren Anwendungsbereich nicht für das Verfahren der Rundfunkanstalten.²⁷ Stattdessen wird auf die spezialgesetzlichen Regelungen im RGebStV verwiesen.²⁸ Diese weisen aber Lücken auf, die zumindest durch Bezugnahme auf die allgemeinen rechtsstaatlichen Grundsätze des Verwaltungsverfahrensrechts gefüllt werden müssen.

Zu diesen Grundsätzen gehört die Amtsermittlungsmaxime (§ 24 VwVfG), die auch im anschließenden Verwaltungsgerichtsverfahren gilt (§ 86 Abs. 1 VwGO)); die Behörde und später das Gericht bestimmt Art und Umfang der Ermittlungen, die Beteiligten brauchen grundsätzlich keine Beweisanträge zu stellen oder Beweismittel zu benennen.²⁹ Die im Rundfunkgebühren- und -beitragsrecht festgelegten Nachweispflichten stellen Ausnahmen hiervon dar; sie sind Ausdruck einer Mitwirkungspflicht der Beteiligten, die immer dann zumutbar ist, wenn diese Mitwirkung ohne besonderen Aufwand möglich ist – wie z.B. die Vorlage von Urkunden, die ohne weiteres verfügbar sind.³⁰ Werden die gesetzlich geforderten Nachweise nicht erbracht, so endet in der Regel die Aufklärungspflicht der Behörde bzw. des Gerichts. In diesen Fällen kann die Ablehnung eines Antrags auf die fehlende Mitwirkung gestützt werden oder der klärungsbedürftige Sachverhalt als gegeben angenommen werden.³¹

Sofern es an einer Mitwirkungspflicht des Beteiligten fehlt, muss entschieden werden, wer die Folgen zu tragen hat, wenn sich ein Sachverhalt nicht aufklären lässt. Grundsätzlich gilt, dass dies die Seite ist, die aus der ungewissen Tatsache für sich eine günstige Rechtsfolge ableiten will („Normbegünstigungsprinzip“).³² So können die Rundfunkanstalten die Rundfunkbeiträge nur von den Personen verlangen, bei denen der gesetzliche Tatbestand erfüllt ist; umgekehrt tragen die Personen, die sich auf Ausnahmen oder Befreiungen (hier § 4

²⁷ Grupp, Grundfragen des Rundfunkgebührenrechts, Frankfurt/Main 1983, S.68

²⁸ Grupp aaO.

²⁹ Kallerhoff, in: Stelkens/Bonk/Sachs, VwVfG, Kommentar, 7. Aufl. 2008, Rn. 54; Wolf-Rüdiger Schenke, Verwaltungsverfahrensgesetz, 9. Aufl. 2004, Rn. 20 ff.

³⁰ Vgl. Kopp/Ramsauer, VwVfG, § 24 Rn. 20 f. m. w. N.

³¹ Kallerhoff (Fn. 29), § 24 Rn. 50/51; Schenke (Fn. 29), Rn. 24.

³² Kallerhoff (Fn. 29), § 24 Rn. 55 m. w. N.

RBStV) berufen, die Folgen, wenn deren Voraussetzungen nicht feststehen. Diese Konsequenz ist aber nicht immer zwingend geboten; die Behörde (hier die Rundfunkanstalt) kann sich trotz fehlenden förmlichen Nachweises davon überzeugen lassen, dass die tatsächlichen Voraussetzungen vorliegen. Das folgt schon aus dem in § 24 Abs. 2 VwVfG enthaltenen rechtsstaatlichen Prinzip, dass die Behörde „alle für den Einzelfall bedeutsamen, auch die für die Beteiligten günstigen Umstände zu berücksichtigen“ hat, und aus dem Prinzip der freien Beweiswürdigung.³³ Unmögliches kann nicht verlangt werden – etwa die Vorlage von Bescheinigungen, die verloren gegangen sind und nicht ersetzt werden können.

Die Pflicht zum förmlichen Nachweis einer Tatsache bedeutet nicht, dass die Aufklärung in jedem Falle beendet ist, wenn es an diesem Nachweis fehlt. Die Pflicht zur möglichst intensiven Aufklärung der Sachverhalte folgt aus dem allgemeinen Interesse daran, keine materiell falschen (rechtswidrigen) Verwaltungsakte zustande kommen zu lassen. Die Behörde ist daher auch nicht etwa verpflichtet, Erklärungen des Beteiligten über die Gründe der Nichtvorlage zu bestreiten; sie darf ihm stattdessen auch schlicht glauben, dass seine Darstellung zutrifft.³⁴ Die richtige Unterscheidung im Einzelfall fordert von den Sachbearbeitern Menschenkenntnis und Lebenserfahrung. Dafür ist zwar in den Massenverfahren der vollständig technisierten Verwaltung kein Anknüpfungspunkt gegeben, aber sowie sich der einzelne Bürger bei der Behörde meldet oder sonstwie eine individuelle Korrespondenz zwischen Behörde und Bürger beginnt, kann und muss auf die Besonderheiten des Einzelfalls geachtet werden. Umfassendes Misstrauen ist nicht das Prinzip einer „unparteiischen“ und „gerechten“, also „guten Verwaltung“.³⁵

Deshalb ist es z.B. auch nicht angebracht (sondern rechtswidrig), die Offenbarung von Gesundheitsdaten zu verlangen, wenn sich jemand auf Krankheit beruft;³⁶ wenn jemand – wie im Beispielsfall der Datenschutzbeauftragten – Gebührenfreiheit nach § 5 Abs. 5 RBStV beansprucht, weil er seinen Betrieb vorübergehend stillgelegt habe, kann diese Tatsache auf die verschiedenste Weise belegt werden, und falls nur noch die Begründung übrig bleiben sollte, dass der Inhaber krank gewesen sei, reicht jedenfalls ein ärztliches Attest ohne Angabe der Diagnose, also ohne konkrete „Gesundheitsdaten“.

³³ Dazu Kallerhoff (Fn. 29), § 24 Rn. 11.

³⁴ S.a. Kallerhoff (Fn. 29), § 24 Rn. 18.

³⁵ Dazu Art. 41 EU-Grundrechte-Charta.

³⁶ Beispiel aus dem Schreiben der brandenburgischen Datenschutzbeauftragten vom 23.4.2010, S. 5 zu § 5 RBStV.

Durch die Regeln der (objektiven) Beweislastverteilung wird der von manchen befürchtete „Datenhunger“ der Behörden zu einem großen Teil gestillt; sie machen die Erhebung weiterer Beweise jedenfalls teilweise überflüssig. Die notwendigen Verfahrens- und Beweismittelvorschriften können nicht von der Annahme her konzipiert werden, dass ein möglicher weiterer Beweisbedarf auf rechtswidrige Weise gedeckt werden soll. Anders ausgedrückt: Der in der Zukunft eventuell auftretende Beweisbedarf kann nicht als vermeintliche „offene Flanke“ des Datenschutzes in die Überlegungen zur angemessenen Verfahrensgestaltung einbezogen werden.

Über die genaue Form des Nachweises lässt sich in manchen Fällen streiten; sie muss aber nicht im Gesetz selbst bis ins Detail geregelt werden. Es besteht auch kein Anlass, ausschließlich bestimmte Arten von Urkunden (Bestätigung des Leistungsträgers, „Drittbescheinigungen“) als Nachweis zuzulassen. Selbstverständlich werden die zuständigen Stellen sich schon um der Verwaltungsvereinfachung willen dieser bewährten Nachweisform bedienen, soweit es irgend möglich ist. Durch die gesetzliche „Monopolisierung“ würden aber u.U. andere Beweismöglichkeiten ausgeschlossen, die ebenfalls praktikabel und für die Betroffenen schonend wären,

Ausgeschlossen sind jedenfalls solche Beweismittel, die mit der Verletzung von Grundrechten verbunden wären. Eingriffe z.B. in die Wohnung oder die Telekommunikationsfreiheit dürfen nur dann zugelassen werden, wenn das beeinträchtigte Grundrecht in der gesetzlichen Ermächtigung „unter Angabe des Artikels“ genannt wird, vgl. Art. 19 Abs. 1 Satz 2 GG. Der Gesetzgeber hält sich selbstverständlich an diese Vorgabe, vgl. etwa § 29 Abs. 2 GewO, § 17 Abs. 2 HandwO und viele ähnliche Vorschriften. Sollte die Einführung einer derartigen Befugnis zugunsten der Rundfunkanstalten beabsichtigt sein, müsste eine solche Bestimmung in den Entwurf des Staatsvertrages eingefügt werden. Das ist aber offensichtlich nicht der Fall.

II. Zulässigkeit eines einmaligen Melderegisterabgleichs nach § 14 Abs. 9 RBStV

In § 14 Abs. 9 des Staatsvertragsentwurfs ist vorgesehen, dass die Meldebehörden einen einmaligen Abgleich ihrer Daten mit denen der Landesrundfunkanstalten ermöglichen. Dazu haben sie die folgenden Daten aller volljährigen Personen an die jeweils zuständige Landesrundfunkanstalt zu übermitteln:

1. Familienname,
2. Vornamen unter Bezeichnung des Rufnamens,
3. frühere Namen,
4. Doktorgrad,
5. Familienstand,
6. Tag der Geburt,
7. gegenwärtige und letzte Anschriften von Haupt- und Nebenwohnungen einschließlich aller vorhandenen Angaben zur Lage der Wohnung und
8. Tag des Einzugs in die Wohnung.

Damit soll festgestellt werden, wer bei Inkrafttreten des Staatsvertrages³⁷ gemeldet war und wer daher zu seiner Verantwortlichkeit für den Rundfunkbeitrag befragt werden kann. Alle gemeldeten Personen, die bereits als Rundfunkgebührensschuldner bei der GEZ verzeichnet sind, fallen sogleich aus dem „Netz“ heraus; die Angaben über sie sind für die Rundfunkanstalten ohne Mehrwert und können sofort gelöscht werden; die Verpflichtung dazu folgt aus § 14 Abs. 9 Satz 2 RBStV. Außerdem müssen auch die Namen und Angaben der Personen gelöscht werden, die zwar ebenfalls beitragspflichtig sind, aber nur gesamtschuldnerisch neben einem „Hauptverantwortlichen“, der als Beitragsschuldner angemeldet und vermerkt ist. Nur die „Treffer“ – also die Fälle, in denen für eine Wohnung oder eine Betriebsstätte kein Beitragsschuldner verzeichnet ist – müssen weiter bearbeitet werden, wobei sich zuerst ein Anschreiben an die Betroffenen empfiehlt.

Dementsprechend lauten § 14 Abs. 9 Sätze 2 bis 4:

³⁷ Im Text heißt es: „innerhalb von zwei Jahren ab dem Inkrafttreten“; es kommt also offenbar nicht auf den ersten Geltungstag an, sondern es soll genügen, dass der Abgleich überhaupt einmal stattfindet; die weitere Entwicklung nach dem Stichtag wird durch die regelmäßigen Mitteilungen der Meldebehörden erfasst (dazu unten III.).

„Hat die zuständige Landesrundfunkanstalt nach dem Abgleich für eine Wohnung einen Beitragsschuldner festgestellt, hat sie die Daten der übrigen dort wohnenden Personen unverzüglich zu löschen, sobald das Beitragskonto ausgeglichen ist. Im Übrigen darf sie die Daten zur Feststellung eines Beitragsschuldners für eine Wohnung, für die bislang kein Beitragsschuldner festgestellt wurde, nutzen; Satz 2 gilt entsprechend. Die Landesrundfunkanstalt darf die Daten auch zur Aktualisierung oder Ergänzung von bereits vorhandenen Teilnehmerdaten nutzen. Die für den Beitragseinzug nicht mehr erforderlichen Daten sind spätestens ein Jahr nach Übermittlung zu löschen.“

1. Die verfassungsrechtliche Ausgangslage: Das Recht auf informationelle Selbstbestimmung

Diese Ermächtigung könnte verfassungswidrig sein, weil sie mit dem Recht auf informationelle Selbstbestimmung unvereinbar sein könnte. Das BVerfG hat mit Zustimmung der Literatur dieses Recht aus Art. 2 Abs. 1 GG i.V.m. Art. 1 Abs. 1 GG abgeleitet und auf dieser Grundlage in zahlreichen Entscheidungen bestimmte Informationsflüsse und Informationsnutzungen kritisch bewertet.³⁸ Danach hat jeder die Befugnis, „grundsätzlich selbst über die Preisgabe und Verwendung seiner persönlichen Daten zu bestimmen“. Es gibt aber kein „Eigentum“ an persönlichen Daten, jeder muss vielmehr „Einschränkungen seines Rechts auf informationelle Selbstbestimmung im überwiegenden Allgemeininteresse hinnehmen“.³⁹ „Diese Beschränkungen bedürfen einer (verfassungsmäßigen) gesetzlichen Grundlage, aus der sich die Voraussetzungen und der Umfang der Beschränkungen klar und für den Bürger erkennbar ergeben und die damit dem rechtsstaatlichen Gebot der Normenklarheit entspricht [...]. Bei seinen Regelungen hat der Gesetzgeber ferner den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit zu beachten“ und außerdem „mehr als früher auch

³⁸ BVerfGE 65, 1 (43 ff.) und ständige Rspr. Kritisch insofern u.a. Klaus Vogelgesang, Grundrecht auf informationelle Selbstbestimmung?, 1987; Bernhard Schlink, Das Recht der informationellen Selbstbestimmung, in: Der Staat 1986, S. 233 ff.; Marion Albers, Informationelle Selbstbestimmung, Baden-Baden 2005, S. 238, 355 und 601 ff.; Hans Peter Bull, Informationelle Selbstbestimmung – Vision oder Illusion?, Tübingen 2009, S. 29 ff., 45 ff.; s.a. Karl-Heinz Ladeur, Das Recht auf informationelle Selbstbestimmung: Eine juristische Fehlkonstruktion?, in: DÖV 2009, 45 ff.; Hans-Heinrich Trute, Verfassungsrechtliche Grundlagen, in: Alexander Roßnagel (Hrsg.), Handbuch Datenschutzrecht, München 2003, S. 156 ff. (165). Neueste gründliche dogmatische Analyse: Gabriele Britz, Informationelle Selbstbestimmung zwischen rechtswissenschaftlicher Grundsatzkritik und Beharren des Bundesverfassungsgerichts, in: Wolfgang Hoffmann-Riem, Offene Rechtswissenschaft, Tübingen 2010, S. 561-596.

³⁹ BVerfGE 65, 1 (43 f.).

organisatorische und verfahrensrechtliche Vorkehrungen zu treffen, welche der Gefahr einer Verletzung des Persönlichkeitsrechts entgegenwirken“.⁴⁰

Das Recht auf informationelle Selbstbestimmung hat keinen Schutzbereich wie andere Grundrechte; es gebietet vielmehr die gesetzliche Regelung jeglichen Umgangs mit personenbezogenen Daten nach den zitierten Prinzipien. Anders ausgedrückt: Die Rechtsfigur der informationellen Selbstbestimmung ist im Grunde als objektive Rechtsnorm und nicht als subjektives Recht konstruiert; dem entspricht es, dass in der Literatur und von den Datenschutzinstanzen vielfach Vorgänge und Sachverhalte unter dem Aspekt dieses Rechts als riskant bezeichnet werden, in denen nicht die Positionen und Interessen Einzelner bedroht sind, sondern die einer großen Menge von Personen und letztlich die Freiheitlichkeit des ganzen Gemeinwesens in Gefahr zu sein scheint.⁴¹ So sind letztlich auch die Ausführungen in dem Schreiben der brandenburgischen Landesbeauftragten vom 23. April 2010 zu erklären. Grundrechte schützen aber Individuen und nicht Institutionen oder den Staat im Ganzen.

Gleichwohl muss im Folgenden auf die Konstruktion des Rechts auf informationelle Selbstbestimmung zurückgegriffen werden; denn die Praxis folgt ausnahmslos dem BVerfG nicht nur in den Ergebnissen, sondern auch im methodischen Vorgehen. So dient das Recht auf informationelle Selbstbestimmung als rechtstechnischer Ansatz jeder datenschutzrechtlichen Prüfung.

2. Eingriff in dieses Recht?

Der Tatbestand des Rechts auf informationelle Selbstbestimmung ist extrem weit. Wann immer personenbezogene Daten (richtig wäre: Informationen) erhoben, gesammelt, verarbeitet oder genutzt werden, hat der Betroffene im Prinzip die Befugnis, diese Vorgänge zu erlauben oder zu verbieten oder nur unter Bedingungen zu erlauben. Dass dies faktisch nicht möglich ist, dass der Betroffene vielmehr tagtäglich in den allermeisten Fällen des Umgangs mit personenbezogenen Daten nicht einmal davon erfährt, dass irgendeine Information über ihn von irgendjemand weitergegeben oder verwendet wird und dass dies auch nicht anders sein kann – diese mit der Idealvorstellung unvereinbare Realität ist nach der herrschenden Lehre bei der Prüfung einzelner Datenflüsse oder -verwendungen irrelevant.

⁴⁰ BVerfGE 65, 1 (44).

⁴¹ Vgl. schon oben zu I. 3. a).

Die Rechtfertigung solcher „abweichender“ Vorgänge wird vielmehr nach der Methode des BVerfG in den bekannten Schritten geprüft. Damit verlagert sich die inhaltliche Entscheidung von der Schutzbereichs- und Schrankenbestimmung in die Abwägung nach dem Verhältnismäßigkeitsprinzip (unten 3. c)).

Die Durchführung eines Melderegisterabgleichs stellt nach dieser Lehre einen Eingriff in das besagte Recht dar. Betroffen sind die Personen, die bei den Meldebehörden registriert sind; ihre Daten werden an die Rundfunkanstalten übermittelt und damit einem breiteren Kreis von Personen zugänglich als zuvor. Auch in die bereits gespeicherten Rundfunkteilnehmerdaten wird „eingegriffen“, wenn sie zum Abgleich mit den Meldedaten benutzt werden.

3. Rechtfertigung dieser Datenverarbeitung

a) In Betracht kommende gesetzliche Vorschriften

Als Rechtsgrundlage dieser Datenverarbeitung kommen allgemeine und spezielle melderechtliche Vorschriften des Bundes und der Länder in Betracht.

aa) § 18 Melderechtsrahmengesetz

§ 18 Abs. 1 Satz 1 Melderechtsrahmengesetz (MRRG) erlaubt die Übermittlung bestimmter Arten von Meldedaten an andere Behörden oder sonstige öffentliche Stellen, „soweit dies zur Erfüllung von in ihrer Zuständigkeit oder der Zuständigkeit des Empfängers liegenden Aufgaben erforderlich ist“.

Das MRRG ist auf der Grundlage des inzwischen aufgehobenen Art. 75 Abs. 1 Satz 1 Nr. 5 GG – eben als Rahmengesetz, das von den Ländern umgesetzt werden musste – erlassen worden. Seit der Föderalismusreform I (2006) gehört das „Melde- und Ausweiswesen“ zur ausschließlichen Gesetzgebungskompetenz des Bundes, Art. 73 Abs. 1 Nr. 3 GG. Das MRRG könnte also als Bundesgesetz neu erlassen werden; es gilt daher nach Art. 125b Abs. 1 Satz 1 GG als Bundesrecht fort. Änderungen des MRRG seit dem 1.9.2007 gelten in den Ländern unmittelbar.⁴²

⁴² Klaus M. Medert/Werner Süßmuth, Melderecht des Bundes und der Länder, Kommentar, Teil I: Bundesrecht, Stuttgart, Stand Juli 2010, Einführung (IA) Erl. 51a ff., insbes. 51f; § 23 Erl. 6a.

bb) Landesrechtliche Vorschriften

Zur Ausfüllung und Ergänzung des MRRG haben alle Länder eigene Meldegesetze erlassen. Auch diese enthalten Ermächtigungen zur Datenübermittlung, die in enger Anlehnung an das MRRG verfasst sind, und zum Erlass von Durchführungsverordnungen speziell auch zur Datenübermittlung. Nach Art. 125 Abs. 3 GG n.F. gelten diese Gesetze als Landesrecht fort, können aber durch Bundesrecht ersetzt werden.⁴³ Art. 125b Abs. 1 Satz 2 GG n.F. bestimmt außerdem ausdrücklich auch die Weitergeltung der darauf gestützten Regelungszuständigkeiten: „Befugnisse und Verpflichtungen der Länder zur Gesetzgebung bleiben insoweit bestehen“. Das bedeutet: Solange der Bund seine nunmehr ausschließliche Kompetenz zur Gesetzgebung auf dem Gebiet des Meldewesens nicht zu Neuregelungen genutzt hat, gelten die Landesgesetze mitsamt ihren Verordnungsermächtigungen weiter.

Die Länder haben ihre Verpflichtung zur Anpassung des Melderechts an das Rahmengesetz des Bundes (§ 23 Abs. 1 und Abs. 2 Satz 3 MRRG) erfüllt. Darüber hinaus bleiben u.a. weitere Befugnisse der Länder zu eigener Rechtsetzung nach § 2 Abs. 3, § 18 Abs. 1a und nach § 18 Abs. 4 MRRG. Die erstgenannte Norm lässt die Erlaubnis zur Speicherung zusätzlicher Daten im Melderegister für Aufgaben der Länder zu, die zweite betrifft die Form der Datenübermittlung („nach Maßgabe des Landesrechts“), und die letzte verlangt, dass die Zulässigkeit *regelmäßiger* Datenübermittlungen an andere Behörden oder öffentliche Stellen „durch Bundes- oder Landesrecht unter Festlegung des Anlasses und des Zwecks der Übermittlungen, der Datenempfänger und der zu übermittelnden Daten bestimmt ist“.

Die Vorschriften der Länder zur Übermittlung von Meldedaten stimmen miteinander und mit den Regelungen des MRRG weitestgehend überein. Die Weitergabe von Meldedaten an die Rundfunkanstalten ist jedoch von den Ländern auf der Grundlage des § 18 Abs. 4 MRRG teils unmittelbar durch spezielle gesetzliche Vorschriften,⁴⁴ teils nach gesetzlicher Ermächtigung durch Verordnung⁴⁵ besonders geregelt worden. Auch diese Vorschriften gleichen einander in allen entscheidenden Punkten. Da sie mit dem MRRG vereinbar sind,

⁴³ Medert/Süßmuth aaO. (vorige Fn.), Einführung Erl. 51f.

⁴⁴ § 35 des baden-württembergischen Meldegesetzes v. 23.2.1996; § 31a des Hamburgischen Meldegesetzes v. 3.9.1996, § 34a des Niedersächsischen Meldegesetzes, § 30a des Sächsischen Meldegesetzes i.d.F.v. 4.7.2006, § 31a des Meldegesetzes Sachsen-Anhalt i.d.F.v. 11.8.2004 und § 31a des saarländischen Meldegesetzes i.d.F.v. 8.2.2006.

⁴⁵ Vgl. z.B. für Bayern § 31 der VO zur Übermittlung von Meldedaten v. 14.3.2007, für Hessen § 22 der Meldedaten-Übermittlungsverordnung v. 6.7.2006 sowie § 14 der Meldedatenübermittlungsverordnung Nordrhein-Westfalen v. 16.9.1997.

gelten sie weiter. Nach der Föderalismusreform entfällt die Prüfung, ob das Bundesgesetz ausfüllungsbedürftig und ausfüllungsfähig ist,⁴⁶ dieses geht vielmehr im Konfliktfall nach Art. 31 GG dem Landesrecht vor, auch soweit es eine als Rahmenregelung unzulässige Vollregelung darstellt.

cc) Staatsvertragsrecht

Die Staatsverträge bilden eine besondere Kategorie des Landesrechts. Sie gewinnen landesintern Verbindlichkeit durch das jeweilige Zustimmungsgesetz des Landtages. Der hier zu besprechende RBStV regelt den *einmaligen* Meldedatenabgleich in § 14 Abs. 9 speziell und stellt darüber hinaus in § 11 Abs. 4 Satz 5 fest, dass „das Verfahren der *regelmäßigen*“⁴⁷ Datenübermittlung durch die Meldebehörden nach den Meldegesetzen und Meldedatenübermittlungsverordnungen der Länder“ neben der Datenerhebungsbefugnis (also dem Auskunftsrecht) der Rundfunkanstalten nach § 11 Abs. 4 Satz 1 RBStV „unberührt bleibt“.

Sollte der Staatsvertrag in einzelnen Bestandteilen mit dem MRRG unvereinbar sein, so wäre er insoweit nach Art. 31 GG unbeachtlich. Dafür gibt es keine Anhaltspunkte. Die besonderen Regelungen in § 14 Abs. 9 RBStV ergänzen die Vorschrift des § 18 MRRG; sie konkretisieren die Zweckbindung, die schon in § 18 Abs. 6 MRRG angeordnet ist, und betonen die Löschungspflicht, die sich ebenfalls bereits aus dem Bundesrecht (§ 20 Abs. 2 BDSGD) ergibt.

b) Bestimmtheit der Ermächtigung („Normenklarheit“)

Von Seiten der Datenschutzbeauftragten wird moniert, verschiedene Formulierungen des RBStV seien unklar. Diese Bemerkungen beziehen sich aber überwiegend auf materielle Einzelheiten der Beitragsregelung; so wichen die Definitionen der Begriffe „Wohnungsinhaber“ und „Wohnung“ in § 2 Abs. 2 und § 3 RBStV von denen des Melderechts ab, und es sei nicht eindeutig geregelt, wer Beitragsschuldner ist. In diesen Fällen sind Details der materiellen Beitragsvoraussetzungen angesprochen, die nichts mit der informationellen Selbstbestimmung der Beitragsschuldner zu tun haben. Die Erforderlichkeit der Daten richtet sich nach der Auslegung der beitragsrechtlichen Vorschriften, die sich als

⁴⁶ So die zu Art. 75 GG a.F. geltende Auslegung der Beschränkung auf einen „Rahmen“.

⁴⁷ Hervorhebung durch den Verfasser.

richtig durchsetzt; das Datenschutzrecht als Verfahrensrecht hat insofern dem materiellen Recht zu folgen.

Die Kritik beruht übrigens teilweise auf Missverständnissen des Textes; so ist es eindeutig geregelt, dass für jede Wohnung nur ein Rundfunkbeitrag zu entrichten ist; die verschiedenen in Betracht kommenden Personen haften neben dem angemeldeten Beitragsschuldner als Gesamtschuldner (werden aber nach dem Entwurf aus Datenschutzgründen nicht registriert, vgl. dazu noch IV. 1. c).

§ 14 Abs. 9 RStV ist normenklar. Er bezeichnet den Zweck der Datenübermittlung und die zu übermittelnden Daten, und er bestimmt den zulässigen Umgang mit den Daten in geradezu vorbildlicher Weise.

Es bestehen auch keine Bedenken dagegen, dass aufgrund der Ermächtigung zur einmaligen Übermittlung eine Vielzahl von Daten übermittelt wird. Auch die wiederholte Übermittlung einer großen Menge von Meldedaten kann auf diese Vorschrift gestützt werden; entscheidend ist nur, dass die Wiederholung nicht von vornherein bei Eintritt bestimmter Voraussetzungen vorgeschrieben ist.⁴⁸

c) Materielle Verfassungsmäßigkeit des einmaligen Melderegisterabgleichs

Zu prüfen ist also, ob die Ermächtigung zum Melderegisterdatenabgleich zugunsten der Rundfunkanstalten in § 18 Abs. 1 Satz 1 MRRG verfassungskonform ist. Sie muss dem Verhältnismäßigkeitsprinzip entsprechen: Ziel und Mittel müssen in einem angemessenen Verhältnis zueinander stehen. An dieser Stelle wirkt es sich aus, dass das Recht auf informationelle Selbstbestimmung keinen abgegrenzten Schutzbereich hat: Die Abwägung nach dem Verhältnismäßigkeitsprinzip eröffnet dem Gesetzgeber (und ebenso den Rechtsanwendern und den Gerichten) weite Spielräume zur Berücksichtigung oder Nichtberücksichtigung zahlreicher, auch konfligierender Interessen und liefert keine materiellen Maßstäbe zur Konfliktbewältigung. Das Gebot der Normenklarheit kann diesen grundlegenden Mangel nicht ausgleichen; der umfassend gemeinte Schutz der

⁴⁸ Medert/Süßmuth (Fn. 42), Vorbem. Rn. 3 zur 2. BMeldeDÜV.

Individualrechte ist bei genauer Betrachtung ein ebenso umfassend einschränkbares Recht, nur dass der Gesetzgeber tätig werden muss.⁴⁹

Eine Gesetzesnorm ist nicht „verhältnismäßig“, wenn sie schon nicht geeignet oder nicht erforderlich ist, um das legitime Ziel zu erreichen, das der Gesetzgeber angestrebt hat. So ist die aus dem Verwaltungsrecht stammende dreistufige Verhältnismäßigkeitsprüfung auf die Prüfung der Verfassungskonformität von Gesetzen zu übertragen. Erst auf der dritten Stufe ist die Verhältnismäßigkeit im engeren Sinne zu untersuchen.

aa) Eignung des Melderegisterabgleichs für die Durchsetzung der Beitragspflicht

Werden den Rundfunkanstalten bzw. der GEZ die Namen und Anschriften aller gemeldeten Personen übermittelt, so kann dort festgestellt werden, welche Personen als Beitragsschuldner in Frage kommen, aber noch nicht als solche registriert sind. Damit steht allerdings noch nicht fest, ob alle Angehörigen dieses Personenkreises beitragspflichtig sind. Das sind nur die Wohnungsinhaber und die Inhaber von Betriebsstätten. Um nicht zu viele Personen als mögliche Beitragsschuldner anzuschreiben, müssen die GEZ bzw. die Rundfunkanstalten diejenigen Personen herausuchen, die in einer Wohnung mit anderen zusammenleben, aber nicht „Inhaber“ der Wohnung sind. Möglicherweise benötigen sie dazu zusätzliche Informationen. Die Notwendigkeit zu „sieben“ beeinträchtigt aber nicht die Eignung des Melderegisters für den Zwecke der Erhebung des Rundfunkbeitrages; jedenfalls wird dieser Zweck gefördert, und dies reicht im Rahmen der Eignungsprüfung aus.

Die Eignung der Meldedaten zur Feststellung der Rundfunkbeitragspflichtigen könnte allenfalls deshalb fehlen, weil die Meldebehörden die Daten nicht nach Wohnungen oder Haushalten geordnet übermitteln. Übermittelt werden nach § 14 Abs. 9 Satz 1 RStV Daten über Personen. Zu diesen zu übermittelnden Angaben gehören aber u.a. die „Anschriften von Haupt- oder Nebenwohnung einschließlich aller Angaben zur Lage der Wohnung“. Beim Abgleich dieser Daten mit den Unterlagen der Rundfunkanstalten muss also geprüft werden, welche Personen unter derselben Anschrift gemeldet sind. Die ebenfalls übermittelten Vornamen und eventuelle Angaben über frühere Namen werden vielfach Aufschluss darüber geben, ob es sich um Eheleute handelt (so dass nur einer von beiden anzuschreiben ist). Die Geburtsdaten ergeben Hinweise auf die Eigenschaft als Kinder und damit ebenfalls als

⁴⁹ Deshalb wird das Zitiergebot des Art. 19 Abs. 1 Satz 2 GG auf das Recht auf informationelle Selbstbestimmung nicht angewendet, vgl. Simitis, in: ders., BDSG, Kommentar, § 1 Rn 102 ff.

Mitbewohner (für die kein Rundfunkbeitrag zu zahlen ist). Aus den Angaben zur Lage der Wohnung kann auf die Aufteilung der Einheiten innerhalb desselben Gebäudes geschlossen werden. Durch diese verschiedenen Prüfungsschritte dürfte sich die Zuordnung der Personen zu Wohnungen i.S. von § 3 Abs. 1 RBStV in vielen Fällen klären lassen.

Allein durch eine einmalige Datenübermittlung ist zwar nicht die eindeutige Identifizierung aller Wohnungsinhaber möglich. Das ist aber auch nicht erforderlich, solange der Abgleich dazu beiträgt, dass dieses Ziel in einem höheren Maße als bisher und mit anderen Mitteln erreicht wird.⁵⁰ Auf jeden Fall wird das Zwischenziel erreicht, potentielle Beitragsschuldner anschreiben zu können. Die befürchtete falsche Zuordnung der Daten kann und muss gerade durch die Korrespondenz mit den Betroffenen vermieden werden.

Durch den *regelmäßigen* Meldedatenabgleich (dazu unten III.) werden den Rundfunkanstalten Daten nur in den Fällen der An- oder Abmeldung bei der Meldebehörde oder des Todes übermittelt. Das bedeutet, dass diejenigen Personen, die nach dem Auszug eines angemeldeten Beitragsschuldners in einer Wohnung bleiben, von den regelmäßigen „Kontrollmitteilungen“ nicht erfasst werden. Ihre Namen werden aber benötigt, um nach dem Wegzug des bisherigen Schuldners einen neuen festzustellen. Außerdem werden beim regelmäßigen Datenabgleich keine Daten Minderjähriger mitgeteilt. Wird ein Minderjähriger volljährig und bezieht eine eigene Wohnung, so bleibt er der Rundfunkanstalt unbekannt. Beim einmaligen Melderegisterabgleich können diese neuen Rundfunkteilnehmer – wenn auch nur für einen Stichtag – erkannt und zur Anmeldung aufgefordert werden.

Die Meldedatenübermittlung ist also für den gemeinten Zweck geeignet. Dass damit nicht alle Zweifelsfälle erledigt werden können, schadet nicht. Für die verbleibenden offenen Fälle stehen noch andere Instrumente zur Verfügung, z.B. die Einholung ergänzender Einzelauskünfte der Meldebehörden auf der Grundlage von § 18 Abs. 2 MRRG (vgl. § 11 Abs. 4 Satz 1 und 2 RBStV; mehr dazu unten zu IV. 2.). Dafür kommt u.U. auch ein Hausregister oder ein anderes Nebenregister der Meldebehörde⁵¹ in Betracht, das etwa aus

⁵⁰ Das „Regelungsziel“ braucht nicht in jedem Einzelfall tatsächlich erreicht zu werden; es genügt, dass die Speicherung bzw. Nutzung die Zweckerreichung „fördert“, so ausdrücklich BVerfG, U.v. 2.3.2010, 1 BvR 256/08, 1 BvR 263/08, 1 BvR 586/08, Abs. 207 (Vorratsdatenspeicherung).

⁵¹ Medert/Süßmuth (Fn. 42), § 1 Erl. 20.

einer Grundsteuerdatei der Gemeinde, dem Grundbuch oder dem Liegenschaftskataster gespeist sein kann, vgl. § 1 Abs. 1 Satz 4 MRRG.⁵²

Bei den Betriebsstätten dürfte regelmäßig der Inhaber gar nicht im Melderegister gespeichert sein, sondern muss auf andere Weise herausgefunden werden, z.B. durch ein Gewerberegister, die Handwerksrolle oder das Mitgliederverzeichnis einer IHK. Die ergänzende Nutzung dieser speziellen Dateien richtet sich nach bereichsspezifischen Datenschutzvorschriften, also insbesondere den jeweiligen Registergesetzen.

bb) Erforderlichkeit des Melderegisterabgleichs

Zu prüfen ist, ob das vorgesehene Verfahren wirklich erforderlich ist oder ob es andere, „mildere“ Mittel gibt, mit denen das Ziel der möglichst effektiven und effizienten Beitragserhebung erreicht werden kann. In der Literatur wird teilweise ein besonders strenger Begriff von „Erforderlichkeit“ vertreten. So schließt Bettina Sokol aus dem angeblich im BDSG enthaltenen „Grundsatz“, dass „Datenerhebung, -verarbeitung und -nutzung grundsätzlich verboten“ seien, es müsse eine strenger Maßstab für die Beurteilung der Erforderlichkeit angelegt werden.⁵³ Ein solcher Grundsatz scheint zwar der Vorschrift des § 4 Abs. 1 BDSG zugrunde zu liegen; angesichts der tatsächlichen Verbreitung und des enormen gesellschaftlichen Nutzens von Informations- und Kommunikationstechnik kann dies aber nicht gemeint sein. Es handelt sich vielmehr um den Versuch, die Vielfalt der realen Erscheinungen rechtstechnisch vollständig zu erfassen und mittels eines „Gesetzesvorbehalts“ sicherzustellen, dass alle relevanten Vorgänge gesetzlich geregelt werden. Für die Auslegung und Anwendung des Erforderlichkeitsbegriffs hat diese Rechtstechnik keine Bedeutung. Wollte man auf diese Weise jede legitime und nach sonstigen Prinzipien erlaubte Datenverarbeitung verhindern, so würde man den Datenschutz zum Selbstzweck erheben.

Der Melderegisterabgleich ist aber auch bei restriktiver Auslegung der Erforderlichkeit verfassungskonform. Zwar ist einzuräumen, dass er nicht das einzige denkbare und praktikierbare Mittel zu diesem Zweck ist, wohl aber ein besonders wirksames. Auf der Grundlage der laufenden Mitteilungen der Meldebehörden werden schon jetzt große Mengen

⁵² Gegen Zugriffe der Meldebehörde auf derartige Dateien bestehen keine Bedenken, vgl. Medert/Süßmuth (Fn. 42), § 11 Erl. 38.

⁵³ Sokol, in: Simitis, BDSG, Kommentar, § 13 Rn. 25. Für einen strengen Maßstab der Erforderlichkeit auch Bergmann/Möhrle/Herb (Fn. 6), § 14 BDSG Rn. 15, jedoch mit anderer Begründung und anderen Konsequenzen.

von Gebührenschauldern erkannt; außerdem werden die Beauftragten eingesetzt, die vor Ort Nachprüfungen anstellen, und es werden Adressen erworben, mit deren Hilfe man weitere Pflichtige ausfindig macht. Die anderen Methoden machen aber den einmaligen umfassenden Melderegisterabgleich nicht überflüssig und stellen auch kein „schonenderes“ Mittel dar. Um das Potential auszuschöpfen, sind die amtlichen Meldeunterlagen unverzichtbar. Zumindest in den soeben zu aa) beschriebenen Fällen des Umzugs von Beitragsschauldern aus einem Mehrpersonenhaushalt und des Bezugs einer eigenen Wohnung durch volljährig Gewordene stehen keine anderen Informationsquellen gleicher Zuverlässigkeit zur Verfügung.

Die Nutzung dieser Daten beeinträchtigt die Betroffenen (über die gewollte und notwendige Folge hinaus, dass sie Beiträge zahlen müssen) nur in ganz geringem Maße. Sie erfahren nur durch das Schreiben der GEZ, dass sie als mögliche Zahlungspflichtige aufgefallen sind, wobei als das Persönlichkeitsrecht schonender Umstand hinzukommt, dass die Mitarbeiter der GEZ, die ihre Angelegenheit zu bearbeiten haben, sie zunächst gar nicht unter ihrem Namen, als Individuum, kennen lernen, sondern nur ein elektronisches Gerät Namen und Anschriften aus dem gespeicherten Bestand heraussucht und automatisch einen Brief produziert.

(1) Überflüssigkeit einzelner Angaben?

Auch die Liste der zu übermittelnden Daten ist mit dem Erforderlichkeitsprinzip vereinbar. Wie ausgeführt, wird nur eine geringe Zahl von Daten übermittelt (§ 14 Abs. 9 RStV; s. oben II. vor 1.). Dass Namen, auch frühere, und Namensbestandteile wie der Dokortitel einbezogen sind, ist selbstverständlich. Der Geburtstag dient der eindeutigen Identifikation und kann – wie auch die Angabe des Familienstandes – bei der Zuordnung der Mitbewohner hilfreich sein (s. schon oben zu aa)). Die Unterscheidung zwischen Haupt- und Nebenwohnungen ist durch die entsprechende Unterscheidung bei der Beitragspflicht (§ 2 Abs. 4 RStV) bedingt. Die „Angaben zur Lage der Wohnung“ machen die genaue Identifizierung der Wohnungen und damit der verpflichteten Wohnungsinhaber möglich.

(2) Erhebung bei den Betroffenen?

Ein Einwand lautet, als milderer Mittel komme zunächst die Erhebung der Daten bei den Betroffenen in Betracht. Diese setzt aber voraus, dass Namen und Anschriften bekannt sind, was gerade bei den Personen nicht zutrifft, die sich bisher – aus welchen Gründen auch immer

– der Zahlungspflicht entzogen und auch auf allgemeine Aufforderungen in den Medien nicht reagiert haben.

cc) Verhältnismäßigkeit i.e.S.

Die bisher angeführten Gründe müssten vernachlässigt werden, wenn bei dem geplanten Registerabgleich schwerwiegende Interessen der Betroffenen beeinträchtigt würden. In Literatur und Rechtsprechung wird vielfach betont, dass das Recht auf informationelle Selbstbestimmung einen besonders hohen Rang einnehme und deshalb nur durch mindestens ebenso bedeutsame Interessen anderer oder der Allgemeinheit verdrängt werden könne. Zu dieser normativen Argumentation tritt regelmäßig die vermeintlich empirische Behauptung hinzu, das informationelle Selbstbestimmungsrecht sei in besonderem Maße gefährdet; es gebe überall Missbrauchsgefahren. Damit wird einerseits der materielle Gehalt der informationellen Selbstbestimmung überschätzt; andererseits sind die befürchteten Missbräuche nicht eingetreten, die Risikoprognosen haben sich nicht erfüllt – möglicherweise weil sie als *self-destroying prophecies* gewirkt haben. Auch und gerade in dem hier zu besprechenden Bereich der Datenverarbeitung durch die Rundfunkanstalten und die GEZ gibt es keine Missbrauchserfahrungen.

(1) Die konfligierenden Rechtsgüter

Das Recht auf informationelle Selbstbestimmung hat nicht von vornherein, vor jeder Abwägung, einen höheren Rang oder größeres Gewicht als andere Grundrechte oder als wichtige Interessen der Allgemeinheit. Besonderer Schutz gebührt dem Einzelnen dagegen, dass durch Datenverarbeitung die engere Persönlichkeitssphäre betroffen ist – man denke an unbefugtes Fotografieren oder sonstiges Eindringen in den privaten Bereich. Auch gegen die Weitergabe oder Nutzung „sensibler“ Daten (vgl. § 3 Abs. 9 BDSG) muss sicherer Schutz gewährleistet werden. Aber nicht bei jedem Umgang mit beliebigen Daten ist die Bezugnahme auf die Menschenwürde angemessen; man banalisiert das Verfassungsgebot des Art. 1 Abs. 1 GG geradezu, wenn man die Menschenwürde formelhaft auch da beschwört, wo bei nüchterner Betrachtung alltägliche Vorgänge nach Sozialadäquanz und Lebenserfahrung beurteilt werden müssen. Dass z.B. die Anschrift eines Menschen bekannt wird, ist in zahllosen sozialen Relationen zwingend geboten; hier vom Schutz eines besonders hochrangigen Rechtsgutes zu sprechen, ist unangebracht.

(2) Die tatsächlichen Risiken für Individualrechte

Als Beispiel für das angebliche Missbrauchspotential wird stets in erster Linie auf den Adressenhandel und die sonstige Nutzung von Kundendaten zu Zwecken der Werbung und Marktforschung hingewiesen. Richtig ist, dass zahlreiche Unternehmen Angaben über Personen, die bei ihnen etwas gekauft oder bestellt haben oder auch nur Interesse an ihren Angeboten gezeigt haben, für eigene Werbezwecke nutzen oder an Dritte weitergeben, die ihrerseits gezielte Werbesendungen verschicken oder sonst Marketing betreiben wollen. Die Betroffenen fühlen sich dadurch belästigt. Die Beeinträchtigung ist aber minimal, und die Persönlichkeitssphäre der Betroffenen wird nicht wirklich verletzt.

Selbst diese minimale Beeinträchtigung ist aber beim Gebühren- bzw. Beitragseinzug der Rundfunkanstalten ausgeschlossen. Die Rundfunkanstalten stellen ihre von der GEZ verwalteten Datenbestände keinem Unternehmen und auch sonst keinem Dritten zur Verfügung. Sie erwerben zwar manchmal Adressbestände von Dritten, nutzen sie aber nur zur Ermittlung von Gebühren- bzw. künftig Beitragsschuldern.

Ein anderes negatives Szenario besteht darin, dass durch den Melderegisterabgleich ein neues bundesweites Melderegister entstehe, an dem alle möglichen Stellen interessiert wären. Richtig ist, dass der Registerabgleich die Rundfunkanstalten in die Lage versetzen würde, bei der GEZ ein Verzeichnis aller Wohnungen und Betriebsstätten in der Bundesrepublik Deutschland zu erstellen und dieses durch die laufenden Ergänzungsmeldungen der Einwohnermeldebehörden auf dem aktuellen Stand zu halten. Ein solches bundesweites Register könnte für werbende Unternehmen von Interesse sein, die alle Haushalte ansprechen wollen, was gegenwärtig nur über den Ankauf von Adressen möglich ist, die ihrerseits aus verschiedensten Quellen stammen, insbesondere von anderen Unternehmen aus ihren Kundendaten gewonnen werden.

Aus § 14 Abs. 9 Satz 3 RBStV folgt jedoch, dass die durch den Meldedatenabgleich gewonnenen Daten nur zur Feststellung eines Beitragsschuldners genutzt werden dürfen; andere Zwecke sind damit ausgeschlossen. Diese Zweckbindung wird durch strikte Löschungspflichten abgesichert: Nach der Feststellung eines Beitragsschuldners und dem Ausgleich des Beitragskontos sind die Daten der übrigen in einer Wohnung wohnenden

Personen zu löschen, und die für den Beitragseinzug nicht mehr erforderlichen Daten sind spätestens zwölf Monate nach Übermittlung zu löschen (§ 14 Abs. 9 Satz 2 und 4 RBStV).

Dass die Rundfunkanstalten die übermittelten Daten zur Aktualisierung oder Ergänzung bereits vorhandener Daten nutzen dürfen (§ 14 Abs. 9 S. 4 RBStV), ist mit der Zweckbindung vereinbar. Neben der Aufklärung unbekannter Fälle ist gerade auch diese Aktualisierung mit dem Abgleich bezweckt; die Betroffenen werden dadurch nicht zusätzlich belastet. An dem Fortbestehen unrichtig oder unvollständig gewordener Dateien kann niemand ein legitimes Interesse haben.

In den landesrechtlichen Bestimmungen über den *regelmäßigen* Melderegisterabgleich ist die Lösungsfrist noch strenger ausgestaltet: Die Höchstfrist beträgt hier sechs Monate. Für die Daten, die auf andere Weise erhoben worden sind, enthält § 11 Abs. 5 Satz 3 RBStV eine Löschungspflicht („unverzüglich“, wenn keine Beitragspflicht besteht, sonst spätestens nach zwölf Monaten).

Durch die Zweckbindungs- und Löschungsvorschriften ist sichergestellt, dass die theoretische Möglichkeit eines bundesweiten Melderegisters nicht realisiert wird. Soweit demgegenüber darauf verwiesen wird, dass die Rechtsvorschriften eventuell nicht eingehalten werden, handelt es sich um reine Spekulation. In der jahrzehntelangen Geschichte der GEZ ist kein einziger Fall eines solchen Pflichtverstoßes vorgekommen. Es ist auch widersprüchlich, in der Diskussion um die beste Gestaltung von Rechtsvorschriften davon auszugehen, dass Rechtsnormen missachtet werden. Ich verweise dazu auf das oben zu I. 3. a) Gesagte.

d) Zwischenergebnis

Die Prüfung der Verfassungsmäßigkeit einer durch Zustimmungsgesetz ins Landesrecht zu übernehmenden staatsvertraglichen Ermächtigung zum einmaligen Melderegisterabgleich, wie sie § 14 Abs. 9 RBStV enthält, fällt positiv aus. Sofern die bundesgesetzlichen Vorschriften (§ 18 Abs. 1 und 2 MRRG) beachtet werden (dazu sogleich zu 4.), kann dieser Abgleich rechtmäßig ausgeführt werden.

4. Bundesrechtskonformität des Abgleichs

Nachdem die Verfassungskonformität der Ermächtigung geklärt ist, muss noch die Übereinstimmung des vorzunehmenden Melderegisterabgleichs mit dem Bundesrecht (§ 18 Abs. 1 und 2 MRRG) geprüft werden. Hier tauchen in etwas anderer Einkleidung wiederum dieselben Fragen auf, die schon bei der verfassungsrechtlichen Erforderlichkeitsprüfung zu untersuchen waren (s. oben II. 3. c) bb)).

Die Rundfunkanstalten sind „Behörden“ (im Sinne der Legaldefinition von § 1 Abs. 4 VwVfG: „jede Stelle, die Aufgaben der öffentlichen Verwaltung wahrnimmt“).⁵⁴ Wollte man dieser Qualifizierung nicht zustimmen, so müssten sie jedenfalls als „sonstige öffentliche Stellen im Inland“⁵⁵ angesehen werden und sind dann ebenfalls zulässige Empfänger von Datenübermittlungen nach § 18 MRRG.

Nach § 18 Abs. 1 MRRG dürfen an Behörden oder sonstige öffentliche Stellen nur bestimmte Arten von Daten übermittelt werden. Die in § 14 Abs. 9 S. 1 RBStV aufgeführten Daten sind in diesem Katalog enthalten (und darüber hinaus weitere, die von den Rundfunkanstalten nicht benötigt und daher auch nicht übermittelt werden). Nur in einem Punkt scheint § 14 Abs. 9 RBStV über § 18 Abs. 1 MRRG hinauszugehen: „Angaben zur Lage der Wohnung“ sind in § 18 Abs. 1 MRRG nicht angeführt. Sie können allerdings Bestandteil der Anschrift sein, so die Angabe des Stockwerks, in dem sich die Wohnung befindet, oder der Hinweis auf einen Anbau, ein Hinter- oder Gartenhaus. Ist das der Fall, gehören die Angaben also zu den bereits im Melderegister gespeicherten Anschriften, so ist die Übermittlung an die Rundfunkanstalten zulässig. Die Formulierung „einschließlich aller vorhandenen Angaben zur Lage der Wohnung“ hat dann nur klarstellenden Charakter.

Aber auch wenn sie nicht als Bestandteil der Anschrift angesehen werden, ist ihre Übermittlung jedenfalls dann mit dem Melderecht vereinbar, wenn das Landesmeldegesetz ihre Speicherung gemäß § 2 Abs. 3 MRRG „nach Maßgabe sonstiger Rechtsvorschriften“ erlaubt. Als „sonstige Rechtsvorschrift“ kann insofern auch § 14 Abs. 9 RBStV selbst in Betracht gezogen werden. Wenn der Landtag dem Staatsvertrag zustimmt und ihn damit in das Landesrecht übernimmt, billigt er auch die vorangehende Speicherung dieser Daten bei

⁵⁴ So schon Grupp (Fn. 27), S. 67 (Der Rundfunkgebühreneinzug ist „der öffentlichen Verwaltung zugeordnet“) und S. 98 (zum Behördenbegriff im Rundfunkrecht); s.a. BVerfGE 31, 314 (329 f.).

⁵⁵ VGH Baden-Württemberg, U. v. 15.11.1994, BWVBl. 1995, 367 = DÖV 1995, 424.

den Meldebehörden. Allenfalls zur weiteren Klarstellung wäre eine ausdrückliche Ergänzung des Landesmeldegesetzes um eine entsprechende Formulierung wünschenswert.

Für die Übermittlung dieser „zusätzlichen“, über den Katalog des § 18 Abs. 1 MRRG hinausgehenden Daten gelten nach Bundesrecht (§ 18 Abs. 2 MRRG) strengere Voraussetzungen, nämlich (1.) dass der Empfänger ohne Kenntnis dieser Daten „zur Erfüllung einer ihm durch Rechtsvorschrift übertragenen Aufgabe nicht in der Lage wäre und (2.) die Daten beim betroffenen Einwohner nur mit unverhältnismäßig hohem Aufwand erheben könnte oder von einer Datenerhebung nach der Art der Aufgabe, zu der die Daten erforderlich sind, abgesehen werden muss“.

Auch diese Voraussetzungen sind beim Beitragseinzug der Rundfunkanstalten gegeben: Die Rundfunkanstalten wären ohne Kenntnis der Meldedaten nicht in der Lage, ihre Aufgabe zu erfüllen (§ 18 Abs. 2 Nr. 1 MRRG). Es geht um die Durchsetzung der Beitragspflicht; dagegen kann nicht etwa eingewandt werden, dass ja immerhin eine Teilerfüllung dieser Aufgabe ohne den Abgleich möglich sei. Die Beitragspflicht muss vielmehr möglichst vollständig durchgesetzt werden; das verlangt das Gebot der Beitragsgerechtigkeit (s. oben I. 3. d)). Bei den Betroffenen könnten die Daten nicht einmal „mit unverhältnismäßig hohem Aufwand“ erhoben werden (§ 18 Abs. 2 Nr. 2 MRRG). Auch die zweite Ausnahme, die in dieser Vorschrift bezeichnet ist, trifft im Kern zu: Die Aufgabe, „Schwarzseher“ und „Schwarz Hörer“ aufzufinden, macht es nötig, andere Methoden anzuwenden als die Betroffenen – die man nicht kennt – zu befragen.

Unter den Voraussetzungen des § 18 Abs. 2 MRRG ist auch die Übermittlung der „in § 2 Abs. 1 oder 2 genannten Hinweise im Melderegister“ zulässig. Bei diesen Hinweisen handelt es sich um solche, die „zum Nachweis der Richtigkeit erforderlich“ sind (§ 2 Abs. 1 und Abs. 2, jeweils am Anfang); gemeint ist z.B. „die Benennung von Urkunden und anderen Nachweisen mit Bezeichnung der ausstellenden Behörde oder des Gerichts“.⁵⁶ Ob generell auch Angaben über die Lage der Wohnungen zu den „Hinweisen“ gehören, ist zweifelhaft; solche Angaben dürften sich allenfalls im Einzelfall aus den betreffenden Unterlagen ergeben. Im Rahmen des Melderegisterabgleichs kann das nicht für den Einzelfall geprüft werden, und eine besondere Anforderung ist durch das Wort „vorhandene“ ausgeschlossen.

⁵⁶ Medert/Süßmuth (oben Fn. 42), § 2 Erl. 7.

Nach allem ist der in § 14 Abs. 9 RBStV vorgesehene einmalige Melderegisterabgleich also auch bundesrechtskonform.

III. Zulässigkeit regelmäßiger Datenübermittlungen durch die Meldebehörden

Nach den Meldegesetzen bzw. Meldedatenübermittlungsverordnungen der Länder findet seit langem ein regelmäßiger Datenabgleich zwischen Rundfunkanstalten bzw. GEZ und den Meldebehörden statt. Man könnte von „Kontrollmitteilungen“ sprechen, wie sie im Steuerrecht üblich und notwendig sind. Dass dieses Verfahren verfassungskonform ist, hat Hans D. Jarass bereits 1992 in einem Rechtsgutachten festgestellt.⁵⁷ Aus heutiger Sicht ist dem wenig hinzuzufügen.

1. Die Grundlagen im einfachen Recht

Die Regelungen des Landesrechts über die regelmäßige Meldedatenübermittlung⁵⁸ haben sich seit der Begutachtung durch Jarass im Jahre 1992 teilweise geändert. Sie stimmen aber inhaltlich nach wie vor überein. Durch die Föderalismusreform hat die bundesrechtliche Regelung zusätzliches Gewicht gewonnen; Ausgangspunkt der Zulässigkeitsprüfung muss jetzt § 18 Abs. 4 MRRG sein,⁵⁹ der wiederum auf Bundes- oder Landesrecht verweist. Darin müssen die Datenempfänger und die zu übermittelnden Daten bestimmt sein, und zwar „unter Festlegung des Anlasses und des Zwecks der Übermittlungen“.

2. Der verfassungsrechtliche Rahmen

Die Verfassungsmäßigkeit der Vorschriften über die regelmäßige Meldedatenübermittlung ist nach denselben Maßstäben zu beurteilen wie die zu II. untersuchte Rechtsgrundlage des einmaligen Abgleichs. Entscheidend ist auch hier die Abwägung zwischen den widerstreitenden Interessen im Rahmen der Verhältnismäßigkeitsprüfung. Dabei sprechen für die regelmäßigen Nachträge im Kern dieselben Gründe wie für den einmaligen Abgleich. Große Dateien wie die der Rundfunkteilnehmer veralten schnell; sie werden binnen kurzer Zeit in Teilen falsch oder unvollständig. Niemand kann ein Interesse daran haben, dass das Register der Beitragsschuldner immer unzuverlässiger wird; sowohl die Betroffenen wie die Rundfunkanstalten sind vielmehr daran interessiert, dass nur die wirklich Pflichtigen

⁵⁷ Vgl. oben Fn. 17.

⁵⁸ Sie sind oben in Abschnitt II. 3. a) bb) exemplarisch aufgeführt, vgl. dort Fn. 44/45.

⁵⁹ Vgl. nochmals oben II. 3. a).

registriert sind, diese aber möglichst vollständig. Deshalb ist eine Gesamtüberprüfung von Zeit zu Zeit sinnvoll, wenn nicht sogar zwingend nötig.

Man könnte nun der Ansicht sein, regelmäßige „Kontrollmitteilungen“ seien unter Datenschutzaspekten ebenso kritisch zu betrachten wie etwa der bundesweite elektronische Entgeltnachweis („ELENA“), der zu einer enorm großen Sammlung der Entgeltdaten bei der zentralen Stelle der Sozialversicherungsträger führt, und deswegen etwa die Erforderlichkeit der Übermittlungen bezweifeln. Dieses Verfahren ist aber dadurch in die Kritik geraten, dass in der Tat – wie sich nachträglich herausgestellt hat –, die vorsorgliche Sammlung wahrscheinlich nur in einem kleinen Teil der Fälle benötigt wird; ihr Zweck, bei der Festsetzung von Sozialleistungen eine verlässliche Grundlage vorrätig zu halten, geht weitgehend ins Leere, weil nur relativ wenige Betroffene später einen Sozialleistungsantrag stellen werden. Die regelmäßige Meldedatenübermittlung an die Rundfunkanstalten wird aber sogleich in vollem Umfang für den Abgleich mit dem vorhandenen Datenbestand und dessen Berichtigung genutzt, ist also mit einer langfristigen „Vorratsspeicherung“ nicht vergleichbar. Außerdem umfasst sie bei weitem nicht so sensible Angaben wie der Entgeltnachweis.

3. Übereinstimmung mit § 18 Abs. 4 MRRG

Die Regelungen der bezeichneten Landesgesetze und -verordnungen entsprechen der bundesrechtlichen Regelung in § 18 Abs. 4 MRRG. Anlass und Zweck sind festgelegt, Datenempfänger und zu übermittelnde Daten sind eindeutig bestimmt.

Die Aufgabe, um die es geht, ist die regelmäßige Berichtigung und Vervollständigung der Teilnehmerdatei (Register der Beitragsschuldner). Sie ist ein wichtiges Element der umfassenderen Aufgabe, die Finanzierung der Rundfunkleistungen durch die Durchsetzung der staatsvertraglichen Beitragspflicht aller Wohnungs- und Betriebsstätteninhaber zu gewährleisten. Ob diese Aufgabe etwa auf die Finanzämter abgewälzt werden könnte, ist nicht zu untersuchen, weil – wie schon oben zu I. 3. f) ausgeführt – Zuständigkeiten grundsätzlich mit eigenem Personal, eigenen Sachmitteln und eigener Organisation wahrzunehmen sind.⁶⁰ Anlass der Mitteilung ist jeweils der Zuzug oder Wegzug oder der Tod eines Beitragsschuldners.

⁶⁰ BVerfGE 119, 331 (364).

4. Abwägungspflicht und Ermessensspielraum der Meldebehörden?

a) Auskunftssperren

Nach § 18 Abs. 6 Satz 2 MRRG ist „in den Fällen des § 21 Abs. 5 und 7“ eine Verarbeitung oder Nutzung der übermittelten oder weitergegebenen Daten und Hinweise nur zulässig, wenn die Beeinträchtigung schutzwürdiger Belange des Betroffenen ausgeschlossen werden kann“. Damit ist zum Ausdruck gebracht, dass die Auskunftssperre nach § 21 Abs. 5 MRRG (wegen Gefährdung von Leben, Gesundheit, Freiheit usw. des Betroffenen oder anderer Personen) und die adoptionsrechtlichen Rücksichten (§ 1758 BGB) zwar die Melderegisterauskunft an Private nach § 21 MRRG ausschließen, nicht aber die Übermittlung an Behörden und öffentliche Stellen nach § 18 MRRG. Zum Schutz der bezeichneten besonders gewichtigen Individualinteressen muss dann nicht die übermittelnde Meldebehörde, sondern der Empfänger, also die Rundfunkanstalt prüfen, ob die Suche nach nicht angemeldeten Beitragspflichtigen in diesen Fällen ausnahmsweise zu unterbleiben hat. Es kommt dabei vermutlich auf die Methode der Ermittlung an: Solange nur die Dateien ausgewertet und die Betroffenen daraufhin angeschrieben werden, dürfte dieser Vorgang kein Risiko für die zu Schützenden begründen. Anders mag es sein, wenn Beauftragte vor Ort ermitteln sollen.

b) Nochmalige Prüfung schutzwürdiger Belange?

Nach der Rspr. des VGH Baden-Württemberg haben die Rundfunkanstalten nach dem dortigen Landesrecht keinen Anspruch auf die Übermittlung von Meldedaten. Die Meldebehörde hat danach vielmehr bei Erfüllung der rechtlichen Voraussetzungen⁶¹ der Übermittlung in einem weiteren Schritt im Einzelfall nach pflichtgemäßem Ermessen zu prüfen, ob etwa schutzwürdige Belange der Betroffenen entgegenstehen.⁶² Diese Voraussetzung ist vom Bundesrecht nicht gefordert. Sie dürfte fast immer leer laufen, weil es nicht vorstellbar ist, dass die Übermittlung der generell dafür zugelassenen Daten im Einzelfall schutzwürdige Belange eines Betroffenen unverhältnismäßig beeinträchtigen soll. Der VGH erliegt einem Zirkelschluss, wenn er an dieser Stelle des Gedankenganges als „schutzwürdigen Belang“ das Grundrecht auf informationelle Selbstbestimmung anführt.⁶³ Das Grundrecht ist bereits bei der Schaffung der Ermächtigungsgrundlage mit dem

⁶¹ Seinerzeit § 29 Abs. 1, jetzt § 35 Meldegesetz B-W; s. oben Fn. 49.

⁶² VGH Baden-Württemberg, U. v. 15.11.1994, VBIBW 1995, 367 (368, 369).

⁶³ AaO. S. 369, rechte Spalte unten.

entgegenstehenden Interesse der Rundfunkanstalten abgewogen worden, und die Einschränkung dieses Grundrechts ist dabei als verfassungskonform bejaht worden; die nochmalige Prüfung durch die Rechtsanwender ist überflüssig und verwirrend. Der VGH erkennt allerdings an, dass das Interesse der „Schwarzseher“ und „Schwarzhörler“, unerkannt zu bleiben, nicht schutzwürdig ist.⁶⁴ Für schutzwürdig hält er das Interesse ordnungsgemäß angemeldeter Personen oder derer, die kein Empfangsgerät bereit halten;⁶⁵ diese aus einer Gruppenauskunft auszusortieren wäre aber gar nicht möglich, weil die übermittelten Meldedaten gerade erst dazu dienen sollen, diese Sachverhalte zu klären.

Die Belastung der Betroffenen durch die Übermittlung der Meldedaten an die Rundfunkanstalten geht gegen Null; denn die Daten derer, die bereits angemeldet sind, werden – als überflüssiger Ballast – unverzüglich wieder gelöscht, und die vorübergehende Speicherung von Angaben über diejenigen, die kein Gerät bereit hielten, entsprach gerade dem Zweck des Abgleichs, die Überprüfung zu ermöglichen; sie ist vom Gesetz- oder Verordnungsgeber mit Recht als zumutbar angesehen werden. Nach dem künftigen Rundfunkbeitragsrecht entfallen die Nachforschungen danach, ob jemand ein Gerät zum Empfang bereit hält; die Beitragspflicht besteht für alle Wohnungen (Haushalte oder Wohngemeinschaften); der Abgleich beschränkt sich auf die Feststellung der Inhaberschaft einer Wohnung. (Dazu, ob die darin liegende Verallgemeinerung der Beitragspflicht materiell gerecht ist, vgl. oben zu I. 3. d)).

Die überobligationsmäßige Sorge um Geheimhaltung begründet jedenfalls keine Verfassungswidrigkeit der Übermittlungsermächtigung.

⁶⁴ AaO. S. 370, linke Spalte oben.

⁶⁵ AaO. S. 370, linke Spalte Mitte.

IV. Weitere Fragen zum Entwurf eines Rundfunkbeitragsstaatsvertrages

1. Anzeige- und Auskunftspflicht der Beitragsschuldner und anderer Personen

a) Rechtsgrundlagen (§§ 8 und 9 Abs. 1 RBStV)

Selbstverständlich und von den Datenschutzbeauftragten nicht beanstandet ist die Anzeigepflicht der Wohnungs- und Betriebsstätteninhaber (An- und Abmeldung) nach § 8 RBStV. Durch die ordnungsgemäße Erfüllung dieser Pflicht erfahren die Rundfunkanstalten die für alle Normalfälle ausreichenden Daten. Die in dieser Vorschrift aufgeführten Einzelangaben sind für die Beitragserhebung erforderlich.

Auffällig ist allenfalls die Formulierung „der die Abmeldung begründende Lebenssachverhalt“ in § 8 Abs. 5 Nr. 3 RBStV. Gemeint ist dasselbe, was bisher als „Grund der Abmeldung“ bezeichnet wurde, z.B. der Auszug aus einer Wohnung oder die Haushaltsauflösung; auch der – vom Rechtsnachfolger mitzuteilende – Tod eines Rundfunkteilnehmers ist ein solcher „Lebenssachverhalt“. Die außerdem verlangte Angabe der „Beitragsnummer des für die neue Wohnung in Anspruch genommenen Beitragsschuldners“ wird nicht immer möglich sein, zumal es auch denkbar ist, dass gar keine neue Wohnung bezogen wird (z.B. bei Umzug ins Ausland).

Eine weitere Mitteilungspflicht der Beitragsschuldner folgt aus § 4 Abs. 7 RBStV: Selbstverständlich müssen die Daten angegeben werden, aus denen sich gemäß § 4 Abs. 1 bis 6 RBStV eine Beitragsbefreiung oder -ermäßigung ergibt. Dass bei dieser Gelegenheit auch die Namen der weiteren volljährigen Bewohner der Wohnung mitzuteilen sind, ist erforderlich, um feststellen zu können, ob noch ein zur Zahlung des vollen Beitrags verpflichteter Bewohner vorhanden ist (wobei die materiell-rechtliche Vorschrift des § 4 Abs. 3 RBStV zu beachten ist).

Nur für die Fälle, in denen der Verdacht besteht, dass die Anmeldung pflichtwidrig unterlassen wurde, hat die zuständige Rundfunkanstalt ergänzend ein Auskunftsrecht (früher § 4 Abs. 5 RGebStV, künftig § 9 Abs. 1 RBStV). Es richtet sich an alle Beitragsschuldner und an „Personen oder Rechtsträger, bei denen tatsächliche Anhaltspunkte vorliegen, dass sie

Beitragsschuldner sind und dies nicht oder nicht umfassend angezeigt haben“ (Satz 1).⁶⁶ Gegenstand des Auskunftsverlangens sind „diejenigen Tatsachen, die Grund, Höhe und Zeitraum ihrer Beitragspflicht betreffen“. Hilfsweise ist auch „der Eigentümer oder der vergleichbar dinglich Berechtigte der Wohnung oder des Grundstücks, auf dem sich die Betriebsstätte befindet“, zu der Auskunft verpflichtet (Satz 2), und bei Wohnungseigentumsgemeinschaften kann die Auskunft auch vom Verwalter verlangt werden (Satz 3). Außerdem kann die Landesrundfunkanstalt für die Tatsachen nach Satz 1 Nachweise fordern.

b) Erhebung weiterer Daten (außer den anzeigepflichtigen)

„Mit ihrem Auskunftsverlangen“ kann die Landesrundfunkanstalt gemäß § 9 Abs. 1 Satz 4 RBStV „neben den in § 8 Abs. 4 und 5 genannten Daten im Einzelfall weitere Daten erheben, soweit dies nach Satz 1 erforderlich ist“, also auch solche, die der Beitragsschuldner nach § 8 Abs. 4 und 5 RBStV bei der An- oder Abmeldung nicht mitzuteilen braucht. Auch diese Bestimmung wird von den Datenschutzbeauftragten kritisiert, und zwar unter den Aspekt der Erforderlichkeit und der Bestimmtheit der Regelung. Die Erforderlichkeit ist jedoch gerade ein Tatbestandsmerkmal dieser Norm, die auch auf die Zweckbindung und die Löschungspflicht nach § 11 Abs. 5 Satz 1 ausdrücklich verweist. Zu beachten ist, dass die Norm zu Ermittlungen bei Dritten (Wohnungseigentümern, Verwaltern etc.) nur insoweit ermächtigt, wie dies zur Ergänzung des nach den vorangehenden Sätzen 1 bis 3 zulässigen Auskunftsverlangens notwendig ist.

Die Erforderlichkeit ist an dem Zweck der Ermächtigung ausgerichtet und dadurch praktisch bereits auf wenige mögliche Konstellationen eingeeengt. Die Kritiker stellen sich offenbar vor, dass die Anwender mit viel Phantasie versuchen werden, auch solche Daten als erforderlich zu bezeichnen, mit deren Hilfe auf „kriminalistischen“ Umwegen ein Beitragsschuldner identifiziert werden kann; das wollen sie wohl verhindern. Diese Vorstellung wird aber der Realität der Massendatenverarbeitung nicht gerecht, und auch bei den individuell vorgehenden Beauftragten der Rundfunkanstalten dürften aufwendige Recherchen nach Art

⁶⁶ Zu der Unterscheidung zwischen den (angemeldeten) Rundfunkteilnehmern und den Personen, von denen vermutet wird, dass sie sich nicht angemeldet haben, und die daher nur bei Vorliegen entsprechender tatsächlicher Anhaltspunkte angeschrieben werden dürfen, vgl. Armin Herb, Die Auskunftspflicht des Rundfunkteilnehmers, VBIBW 1994, 344 ff.

von Detekteien kaum üblich sein – zumal dabei leicht die Grenze zum Eindringen in die Privatsphäre überschritten wird.

Der Begriff der Erforderlichkeit erlaubt es, die jeweiligen Besonderheiten des Sachverhalts bei der Anwendung der Datenschutznormen zu berücksichtigen. Unbestimmt ist diese Regelung nur dann, wenn man die Anforderungen überzieht. Eine klarere Begrenzung als diesen Begriff gibt es kaum – es sei denn, man wolle zur Methode des Datenkatalogs zurückkehren, mit der man ungewisse künftige Situationen gerade nicht bewältigen kann.

Die Verwaltung geht mit solchen Begriffen routinemäßig so um, dass der Aufwand möglichst gering gehalten wird und die Interessen der Betroffenen geschont werden; sie ist dazu durch die allgemeinen rechtsstaatlichen Verfahrenspflichten und das Verhältnismäßigkeitsprinzip rechtlich verpflichtet. Auch aus dem Aufbau von § 9 Abs. 1 RBSStV (

In der Praxis wird die Erhebung „weiterer Daten“ jedenfalls bei natürlichen Personen kaum noch in Betracht kommen, wenn die Mehrfachgebührenpflicht wegfällt, so dass allenfalls noch Angaben über die Betriebsstätten benötigt werden.

Der Eigentümer eines Gebäudes oder einer Wohnung kann am besten darüber Auskunft geben, wer der Inhaber ist. Dass damit ein Dritter, der nicht an dem Rundfunkteilnehmerverhältnis beteiligt ist, zur Mitwirkung herangezogen wird, ist datenschutzrechtlich nicht zu bemängeln, sondern wird ausschließlich durch die einschlägigen materiell-rechtlichen Normen (Gebühren- bzw. Beitragsrecht) begründet. Die Belastung für den Eigentümer ist minimal: Er braucht nur eine (formularmäßige) Auskunft zu geben und hat nicht zu befürchten, etwa für eine leerstehende Wohnung bzw. Betriebsstätte als Beitragsschuldner herangezogen zu werden.

Auch der Passus in § 9 Abs. 1 Satz 2 „oder der vergleichbar dinglich Berechtigte“ ist nicht zu beanstanden. Ähnliche Formulierungen sind auch in anderen gesetzlichen Vorschriften enthalten. Der Begriff ist verständlich und kann durch die Praxis, hilfsweise durch die Rechtsprechung mit weiteren Konturen versehen werden. Nicht jeder Gesetzesbegriff braucht durch gesetzliche Definitionen weiter zugespitzt zu werden; im Gegenteil stehen solche Legaldefinitionen bisweilen einer adäquaten Rechtsentwicklung sogar im Wege. Wenn andererseits ein Bedürfnis erkennbar ist, außer den Eigentümern auch Erbbauberechtigte,

Nießbraucher, Zwangsverwalter oder ähnliche Quasi-Eigentümer in die Auskunftspflicht einzubeziehen, sollte der bezeichnete Passus bestehen bleiben.

c) Auskunftspflicht über Mitbewohner?

Die Mitbewohner einer Wohnung brauchen bei der Anmeldung nach § 8 RBStV nicht angezeigt zu werden. Wenn der angemeldete Beitragsschuldner umzieht, muss ein anderer Bewohner als Inhaber der Wohnung festgestellt werden. Dies kann u.a. auf dem Wege über die Auskunftsbitte nach § 9 Abs. 1 RBStV geschehen, aber solange die anzuschreibenden Personen nicht bekannt sind, muss insofern auf einem Umweg versucht werden, ihre Namen festzustellen. Es wäre jedoch zweckmäßiger und auch für die Betroffenen letztlich schonender, wenn vorgeschrieben würde, dass bei der Abmeldung die Namen der in der Wohnung verbleibenden Bewohner mitzuteilen sind. Dies war offenbar in einer Vorfassung vorgesehen. Die Verfasser des Staatsvertrages haben offenbar um der „Datensparsamkeit“⁶⁷ willen davon abgesehen, eine entsprechende Anzeigepflicht des Wohnungsinhabers zu statuieren; die Mitbewohner werden dadurch zunächst geschont. Aber diese Regelung führt beim Auszug des angemeldeten Beitragsschuldners zu der Notwendigkeit von Nachforschungen, die auch für die Betroffenen lästiger sein können als die vorsorgliche Speicherung ihrer Namen während der Zeit, in der sie (noch) nicht beitragspflichtig sind. Es sollte erwogen werden, in § 8 Abs. 4 die Pflicht zur Mitteilung wenigstens eines volljährigen Mitbewohners vorzusehen, der dann bei Wegzug des „Erstverantwortlichen“ um Anmeldung oder weitere Auskunft gebeten werden kann. § 15 Abs. 9 Satz 2 RBStV müsste dann entsprechend geändert werden.

Kritiker meinen, bei dieser Regelung würde „in vielen Fällen“ „eine unzulässige, weil doppelte Datenerhebung bei den Rundfunkanstalten die Folge sein“. Das überzeugt nicht, Doppelspeicherungen werden sogleich entdeckt, aber notwendig ist die Benennung in den Fällen, wo kein Name bekannt ist.

Es wird auch das Bedenken geäußert, dass Wohngemeinschaften durch den Staatsvertrag „gezwungen“ würden, „Daten von Dritten zu erheben und an die Rundfunkanstalten weiterzugeben“.⁶⁸ Die jetzige Fassung des RBStV enthält gerade keine solche Verpflichtung. Es bestünde aber kein Hindernis, sie einzuführen. Derartige „Mitwirkungspflichten“ sind

⁶⁷ Dazu schon oben zu I. 3. b).

⁶⁸ Schr. v. 23.4.2010, S. 5.

nichts Ungewöhnliches und sind den Beitragsschuldnern ohne weiteres zumutbar, zumal wenn bedacht wird, dass sonst auf andere Weise und unter Umständen in belastender Form ermittelt werden muss, wer für den Rundfunkbeitrag in einer Wohngemeinschaft verantwortlich ist.

Dieselben Überlegungen gelten für die Frage, ob im Falle einer Befreiung von dem Rundfunkbeitrag die Namen der davon nicht begünstigten volljährigen Mitbewohner (vgl. § 4 Abs. 3 RBStV) mitzuteilen sind. Es ist der einfachste und für alle Beteiligten schonendste Weg, dass die potentiellen Beitragsschuldner von demjenigen mitgeteilt werden, der sonst – ohne die Befreiung – für den Rundfunkbeitrag verantwortlich wäre (so für den Fall des Befreiungs- oder Ermäßigungsantrags § 4 Abs. 7 Satz 3 RBStV).

d) Durchsetzung im Verwaltungszwangsverfahren

Der Anspruch auf Auskunft und Nachweise kann nach § 9 Abs. 1 Satz 6 RBStV im Verwaltungszwangsverfahren durchgesetzt werden. Dies wird von den Datenschutzbeauftragten als unverhältnismäßig angesehen. Wenn sie die Durchsetzung der Auskunftspflicht im Verwaltungszwangsverfahren für bedenklich halten,⁶⁹ bestreiten sie im Grunde die Berechtigung des Auskunftsverlangens selbst. Eine andere Form der rechtlich geordneten Durchsetzung steht nicht zur Verfügung. Mit der Ermächtigung dazu ist nicht festgeschrieben, dass dieses Zwangsverfahren in jedem Fall durchgeführt wird. Seine Anwendung steht im pflichtgemäßen Ermessen der Auskunftsberechtigten; sie können darauf verzichten, und in dem einen oder anderen Falle mögen auch gute Gründe dafür sprechen, die Angelegenheit ohne die Auskunft zu erledigen.

2. Auskunftsrecht der Rundfunkanstalten gegenüber öffentlichen und nichtöffentlichen Stellen (§ 11 Abs. 4 RBStV)

a) Zulässigkeit nach der alten und der neuen Rechtslage

Nach § 4 Abs. 6 Satz 1 des Rundfunkgebührenstaatsvertrages dürfen die Landesrundfunkanstalten von anderen Behörden und nichtöffentlichen Stellen Auskünfte einholen über Personen, bei denen „tatsächliche Anhaltspunkte“ dafür vorliegen, dass sie ein

⁶⁹ Schr. v. 23.4.2010, S. 7 oben.

Rundfunkempfangsgerät zum Empfang bereithalten und dies nicht oder nicht hinreichend umfassend angezeigt haben, „soweit dies zur Überwachung der Rundfunkgebührenpflicht erforderlich ist und die Erhebung der Daten beim Betroffenen nicht möglich ist oder einen unverhältnismäßigen Aufwand erfordern würde“.

Der VGH Baden-Württemberg hat dazu entschieden, dass „statistische Erkenntnisse über den Grad der Versorgung der Haushalte mit Rundfunkgeräten als solche keine ein Auskunftsverlangen nach § 4 Abs. 5 RfGebStV rechtfertigenden tatsächlichen Anhaltspunkte für ein Rundfunkteilnehmerverhältnis“ darstellen.⁷⁰ Der Nachweis, dass heute in den allermeisten Haushalten ein Rundfunkgerät zum Empfang bereitsteht,⁷¹ reichte dem Gericht also nicht als Anhaltspunkt dafür, dass dies auch bei den nicht angemeldeten Personen der Fall sei. Im konkreten Fall wurden „tatsächliche Anhaltspunkte“ aber daraus hergeleitet, dass die betreffende Wohnung über Antennensteckdosen verfügte, die aus einer zentralen Hausantennenanlage gespeist wurden.⁷² Dem ist zuzustimmen. Häufigkeit eines Sachverhalts bedeutet nicht sein Vorliegen im Einzelfall. Allerdings begründet die Aussage, dass in fast 100 Prozent der Wohnungen ein Rundfunkgerät vorhanden ist, fast schon eine Vermutung dafür, dass dies auch im konkreten Fall zutrifft.

Der neue Rundfunkbeitragsstaatsvertrag enthält eine entsprechende Vorschrift, wonach die zuständige Landesrundfunkanstalt unter bestimmten Bedingungen „personenbezogene Daten bei öffentlichen oder nichtöffentlichen Stellen ohne Kenntnis des Betroffenen erheben, verarbeiten oder nutzen“ darf (§ 11 Abs. 4 Satz 1 und 2 RBStV). Die Tatbestandsvoraussetzung der „tatsächlichen Anhaltspunkte“ ist in dieser Vorschrift nicht enthalten (sie findet sich in der soeben behandelten Vorschrift über die Auskunftspflicht der Beitragsschuldner und der Personen, § 9 Abs. 1 Satz 1 RBStV). Ausdrücklich ist hinzugefügt, dass das Verfahren der regelmäßigen Datenübermittlung durch die Meldebehörden nach den Meldegesetzen oder Meldedatenübermittlungsverordnungen der Länder „unberührt bleibt“ (§ 11 Abs. 4 Satz 5 RBStV).

⁷⁰ VGH Baden-Württemberg, U. v. 7.10.1994, VBIBW 1995, 407 Leitsatz 2.

⁷¹ So das Statistische Bundesamt bereits in seinem Datenreport 1992, S. 159. Nach neueren Erhebungen des Statistischen Bundesamtes waren im Jahre 2007 schon 95,9 Prozent der Haushalte mit Fernsehgeräten ausgestattet; im Jahre 2008 sank dieser Anteil auf 95,2 Prozent.

⁷² Ebd., Leitsatz 1. Der VGH BW erkennt bei Armin Herb (Die Auskunftspflicht des Rundfunkteilnehmers, VBIBW 1994, 344 ff.) „wohl“ eine andere Position. Herb plädiert jedenfalls für eine weite Auslegung der „tatsächlichen Anhaltspunkte“.

Nach einer früheren Fassung des RGebStV war die zuständige Landesrundfunkanstalt bzw. die GEZ in § 8 Abs. 4 RGebStV außerdem ermächtigt, „zur Feststellung, ob ein Rundfunkteilnehmerverhältnis vorliegt, oder im Rahmen des Einzugs der Rundfunkgebühren entsprechend § 28 des Bundesdatenschutzgesetzes personenbezogene Daten“ zu erheben, zu verarbeiten oder zu nutzen.⁷³ Diese – von Datenschutzbeauftragten für bedenklich gehaltene – Befugnis wurde und wird dazu genutzt, von kommerziellen Adresshändlern die Anschriften zahlreicher Einwohner zu erwerben und diejenigen davon, die nicht als Rundfunkteilnehmer angemeldet sind, schriftlich die Aufforderung zu richten, die Anmeldung vorzunehmen, sofern sie ein Rundfunkgerät zum Empfang bereit halten (Mailing). Es ist behauptet worden, § 8 Abs. 4 RGebStV sei mit datenschutzrechtlichen Prinzipien oder einzelnen Vorschriften unvereinbar. Das braucht nicht mehr erörtert zu werden, nachdem die entsprechende Befugnisnorm im RBStV (§ 11 Abs. 4) ganz anders formuliert ist. Im übrigen hat Herb nachgewiesen, dass die Bedenken unbegründet sind.⁷⁴

Die Verweisung auf § 28 BDSG ist später weggelassen worden; sie stellte eine unnötige Komplizierung dar. Die neue Fassung wird von den Datenschutzbeauftragten ebenfalls als bedenklich bezeichnet, weil sie zur Datenerhebung ohne Kenntnis des Betroffenen ermächtigt und weil sie zu unbestimmt und unverhältnismäßig sei. Die Erhebung beim Betroffenen selbst kommt aber in den Fällen, um die es in erster Linie geht, von vornherein nicht in Betracht, weil dieser entweder nicht bekannt ist oder die Auskunft verweigert. Wie die Erhebung bei Dritten genauer eingegrenzt werden könnte, sagen die Datenschutzbeauftragten nicht.

Sie monieren vielmehr auch die Formulierung in § 11 Abs. 4 Nr. 1 RBStV: „geeignet, Rückschlüsse auf die Beitragspflicht zuzulassen“. Der Umfang der möglichen Datenerhebung ist aber gerade schon dadurch wesentlich eingeschränkt, dass „Rückschlüsse auf die Beitragspflicht“ nicht aus beliebigen anderen Dateien gewonnen werden können, sondern nur aus solchen, die sich auf die Inhaberschaft von Wohnungen oder Betriebsstätten beziehen. Außerdem wird der Kreis der zulässigen Daten in derselben Vorschrift (Nr. 2) bereits auf diejenigen beschränkt, die „der Anzeigepflicht nach § 8 unterliegen“. Die vermeintlich weite Fassung der Vorschrift erweist sich also bei näherem Hinsehen als Vorsichtsmaßnahme mit geringer praktischer Bedeutung, die dazu dienen soll, etwa doch auftauchende Aufklärungsmöglichkeiten nicht auszuschließen.

⁷³ Vgl. dazu Armin Herb, Datenerwerb durch die GEZ bei Adresshändlern – Die kreative Idee einer kaum geliebten Institution, RDV 2005, 252 ff.

⁷⁴ AaO. (vorige Fn.).

Die vermeintliche Unverhältnismäßigkeit wird damit begründet, dass die Daten mehrfach gespeichert oder übermittelt würden. Zuerst melde der Betroffene selbst seine Daten, dann erfolge eine Meldung über die Meldeämter, und bei Umzug werde auch die alte Anschrift angegeben; „gleichzeitig“ könnten Daten bei öffentlichen und nichtöffentlichen Stellen erhoben werden.⁷⁵ Diese Darstellung führt in die Irre, wenn die Namen und Anschriften gerade der Personen gesucht sind, die sich bei der GEZ nicht anmelden. In diesen Fällen kann auch die Meldebehörde sie nicht weitermelden; auch wenn eine melderechtlich ordnungsgemäße Anmeldung erfolgt ist, weiß die Meldebehörde nicht, ob die Rundfunkanmeldung erfolgt ist, und gibt deshalb nichts weiter.

Nach allem ist es zulässig, dass die Landesrundfunkanstalt bzw. die GEZ sich bei Behörden und – wie § 11 Abs. 4 Satz 1 deutlich sagt – auch bei nichtöffentlichen Stellen einschließlich Adressenhändlern Angaben beschafft, um potentielle Beitragsschuldner anzuschreiben. Ausdrücklich ist diese Vorgehensweise neben der regelmäßigen Datenübermittlung nach den besprochenen Vorschriften des Landesmelderechts (oben III.) zulässig (§ 11 Abs. 4 Satz 3 RBStV). Voraussetzung ist, dass diese Anschriftenlisten rechtmäßig zusammengestellt worden sind; denn eine öffentliche Stelle darf grundsätzlich keine Daten nutzen, die unter Verstoß gegen Rechtsvorschriften erhoben oder verarbeitet worden sind. Die entsprechenden gesetzlichen Vorschriften (§§ 28 und 29 BDSG) sind vor kurzem mit dem erklärten Ziel verschärft worden, den kommerziellen Adressenhandel zu erschweren.⁷⁶

b) Keine Erhebung von Daten über Dritte

Aufgrund der Befugnis zur Datenerhebung nach § 11 Abs. 4 RBStV dürfen unter bestimmten Bedingungen u.a. Daten erhoben, verarbeitet und genutzt werden, die „der Anzeigepflicht nach § 8 unterliegen“; es darf außerdem „kein erkennbarer Grund zur Annahme“ bestehen, „dass der Betroffene ein schutzwürdiges Interesse an dem Ausschluss der Erhebung, Verarbeitung oder Nutzung hat“. Anzeigepflichtig ist derjenige, der eine Wohnung bezieht oder eine Betriebsstätte übernimmt oder ein Kraftfahrzeug auf sich zulassen lässt, kurz der Anmelder (§ 8 Abs. 1 Satz 1 RBStV). Durch die Eingrenzung auf die anzeigepflichtigen Angaben ist es ausgeschlossen, dass Daten über Dritte beschafft oder verwendet werden. Etwas missverständlich ist § 8 Abs. 4 Nr. 1 RBStV, wonach auch ein früherer Name

⁷⁵ Ebd.

⁷⁶ G. v. 14.8.2009, BGBl. I S. 2814.

mitzuteilen ist, „unter dem eine Anmeldung bestand“. Damit ist wohl der Fall des Namenswechsels z.B. durch Heirat gemeint, nicht aber ein anderer früherer Anmelder.

c) Beanstandung des Mailing durch den Hessischen Datenschutzbeauftragten

Aufgrund der zu a) dargestellten bisher geltenden Auskunftsrechtsbestimmungen hat die GEZ – teilweise unter Nutzung gekaufter Anschriftenbestände – Haushalte angeschrieben, die nur ein Hörfunkgerät angemeldet hatten (sog. Mailing-Aktionen).

Der Hessische Datenschutzbeauftragte hat die teilweise „massive Tonart“ der GEZ-Formschreiben gegenüber dem Hessischen Rundfunk beanstandet und sich dabei insofern gegen die bisherige Auskunftspflicht gewandt, als davon auch Fälle umfasst waren, „in denen sich beim Betroffenen seit seiner Anmeldung bei der GEZ keinerlei Änderungen im ‚Rundfunkverhalten‘ ergeben haben“. Die Landesrundfunkanstalten sind demgegenüber nach dem Bericht des Hessischen Datenschutzbeauftragten „einmütig der Auffassung, dass auch in diesen Fällen eine sog. ‚negative‘ Auskunftspflicht bestehe“.⁷⁷

Die Beanstandung des Hessischen Datenschutzbeauftragten betrifft zum einen den Stil der Datenerhebung. Offenbar soll gesagt werden, dass die GEZ dadurch, dass sie eine Auskunftspflicht, die – so die zweite Beanstandung – in Wahrheit nicht bestehe, durch täuschende Formulierungen durchzusetzen versuche, rechtswidrige Datenerhebungen vornehme. Abgesehen davon, dass Formulierungsfehler allenfalls in ganz besonderen Ausnahmefällen die Rechtswidrigkeit eines Auskunftsverlangens begründen könnten, ist die Beanstandung jedenfalls deshalb nicht begründet, weil die geltend gemachte Verpflichtung entgegen der Rechtsansicht des Hessischen Datenschutzbeauftragten sich bei richtiger Auslegung des RGebStV auch auf die umstrittenen Fälle bezieht. Die Gebühren- bzw. Beitragsgläubiger müssen überprüfen können, ob sich etwas an der Zahlungspflicht geändert hat. Wenn Rundfunkteilnehmer ihrer Anzeigepflicht (vgl. § 3 RGebStV bzw. künftig § 8 RBStV) nicht nachkommen, erfährt die GEZ von der Änderung regelmäßig nichts. Dass sie die Teilnehmer anschreibt, um an die Anzeigepflicht zu erinnern, ist die mildeste denkbare Reaktion auf die Erkenntnis, dass viele ihre Geräte nicht oder nicht umfassend anmelden. Mit einem solchen Schreiben bricht die Rundfunkanstalt bzw. die GEZ nicht in die Privatsphäre der Angeschriebenen ein und beeinträchtigt auch keine anderen Grundrechte. Nur die

⁷⁷ 30. Tätigkeitsbericht des Hess. DSB, Abschnitt 24. (im Internet unter www.datenschutz.hessen.de).

Konstruktion des Rechts auf informationelle Selbstbestimmung führt in Fällen wie diesem zur Annahme des „Eingriffs“ in ein Grundrecht, das keinen abgrenzbaren Schutzbereich hat⁷⁸ – dabei zeigt sich die Fragwürdigkeit dieser Konstruktion besonders deutlich. Sie ist schlicht lebensfremd:

Wer sich klarmacht, welch große Zahlen von Schreiben bei derartigen Mailing-Aktionen verschickt werden und dass die Adressaten nicht individuell, sondern in automatisierten Verfahren ausgewählt werden, weiß auch, dass damit kein Verdacht oder Vorwurf gegen die Adressaten ausgesprochen wird, sondern eben nur eine (Massen-)Anfrage. Man mag dem Hessischen Datenschutzbeauftragten darin zustimmen, dass „das Verlangen, wiederkehrend Negativatteste abzugeben“, „unzumutbar“ wäre, „zumal die GEZ kein Rückporto beifügt“. Von einer regelmäßigen Wiederholung des Auskunftsverlangens ist freilich in den Staatsverträgen nicht die Rede.

3. Die Problematik des Einsatzes der „Beauftragten“

Auf der Grundlage der besprochenen Datenübermittlungen dürfen auch die Beauftragten der Rundfunkanstalten weiterhin tätig sein, die vor Ort die Einhaltung gebührenrechtlicher Vorschriften überwachen.⁷⁹ Sie sind zwar keine Angestellten der Rundfunkanstalten, sondern selbständig tätige Ermittler; deshalb bedarf die Weitergabe der Daten durch die Anstalten an sie einer Ermächtigungsgrundlage. Sie könnte in der allgemeinen Übermittlungsnorm des jeweils anwendbaren Landesdatenschutzgesetzes zu finden sein; die Weitergabe ist erforderlich zu dem Zweck der Feststellung der Rundfunkteilnehmer, jedenfalls in Ergänzung anderer Methoden.⁸⁰ Nach § 11 Abs. 1 RBStV (wie schon nach § 8 Abs. 1 RGebStV) soll es sich jedoch um Datenverarbeitung im Auftrag handeln. Da dies eine strengere Bindung der Beauftragten bedeutet (vgl. § 11 BDSG und die entsprechenden Landesrechtsvorschriften),⁸¹ ist gegen diese Konstruktion aus Datenschutzgründen nichts einzuwenden. Die Landesdatenschutzbeauftragten berufen sich bei ihrer Forderung nach Abschaffung des „Beauftragten“-Verfahrens auch nicht auf Rechtsgründe, sondern auf mangelnde Akzeptanz

⁷⁸ Vgl. die Kritik oben zu II. 1 mit Fn. 43.

⁷⁹ Dazu bereits Grupp (Fn. 27), S. 94 ff. Die Rechtsstellung der Beauftragten ist in § 9 der Satzungen der Rundfunkanstalten über das Verfahren zur Leistung der Rundfunkgebühren geregelt. Die Mustersatzung ist abgedruckt und kommentiert von Herb, in: Hahn/Vesting, Rundfunkrecht (Fn. 3) im Anhang zu § 4 RGebStV. S.a. den Kommentar von Gall ebd. § 4 RGebStV, Rn. 97.

⁸⁰ Vgl. schon Armin Herb, Weitergabe von Einwohnerlisten an Rundfunkgebührenbeauftragte, VBIBW 1992, 201 ff.

⁸¹ S. a. Naujock, in: Hahn/Vesting, Rundfunkrecht (Fn. 3), § 8 RGebStV, Rn. 9.

bei „den Bürgern“.⁸² Dabei handelt es sich aber vor allem um diejenigen „Bürger“, die ihre Anmeldepflicht verletzen; ihr Interesse, verschont zu bleiben, ist nicht schützenswert.

Die Beauftragten sind auch berechtigt, Dritte – z.B. Nachbarn – nach Bewohnern zu befragen; diese Befugnis ergibt sich aus den Erhebungserlaubnissen der Landesdatenschutzgesetze; für die Erforderlichkeit gilt dasselbe wie für die anderen Fälle von Datennutzung durch die Beauftragten, ebenso für die Qualifizierung als Datenerhebung im Auftrag. Die Antworten sind allerdings freiwillig. Soweit der Stil der Befragung bemängelt wird, ist dies keine Rechtsfrage.

Wenn die Auswertung des neuen einmaligen Melderegisterabgleichs, eventuell zusammen mit der Nutzung anderer Daten, die ohne Ermittlungen vor Ort (rechtmäßig) erhoben worden sind oder künftig erhoben werden, zu einem deutlich höheren Grad an Aufklärung über die Namen der Beitragsschuldner führt, kann die Unterstützung der Rundfunkanstalten durch die Beauftragten reduziert werden. Da es künftig nicht mehr auf das Bereithalten eines Empfangsgeräts ankommt, besteht die Aufgabe der Beauftragten nur noch darin, Wohnungen und Betriebsstätten ausfindig zu machen, die der GEZ bzw. den Landesrundfunkanstalten noch nicht bekannt sind oder in denen Personen wohnen oder arbeiten, ohne dass einer von ihnen als Rundfunkteilnehmer angemeldet wäre.

4. Organisation der Datenverarbeitung

a) Die gegenwärtige Rechtslage der GEZ

Die öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten „betreiben für die Abwicklung des Gebühreneinzugs als gemeinsames Rechenzentrum im Rahmen einer öffentlich-rechtlichen nicht rechtsfähigen Verwaltungsgemeinschaft“ die GEZ.⁸³ Die der GEZ übertragenen Aufgaben sind in § 1 der Verwaltungsvereinbarung aufgeführt; es handelt sich um die verschiedenen Schritte der „Abwicklung“ von der Entgegennahme von An- und Abmeldungen über die Kontoführung, den Änderungsdienst, die Kontrolle des Gebühreneingangs und die Abrechnung mit den einzelnen Rundfunkanstalten bis zur

⁸² Schr. der brandenburgischen Landesbeauftragten v. 23.4.2010, S. 7 zu § 10.

⁸³ So § 1 der Verwaltungsvereinbarung GEZ, abgedruckt bei Hahn/Vesting (Fn. 3), Anhang 1 zu § 7 RGebStV. In § 2 der Mustersatzung über das Verfahren zur Leistung der Rundfunkgebühren (s. oben Fn. 79) heißt es etwas abweichend „Verwaltungsgeschäfte des Rundfunkgebühreneinzugs“; außerdem ist dort neben den Landesrundfunkanstalten ausdrücklich auch das ZDF erwähnt.

Erstattung gezahlter Gebühren. Die Landesrundfunkanstalten konnten nach § 3 Abs. 4 RGebStV für ihren jeweiligen Anstaltsbereich „eine andere Stelle“ mit der Entgegennahme der Anzeigen beauftragen. Nach h.L. haben sie das aber nicht getan; die GEZ wird nicht als „andere Stelle“ im Sinne von § 3 Abs. 4 RGebStV angesehen.⁸⁴ Die Rundfunkgebühren werden von der jeweils zuständigen Landesrundfunkanstalt „im eigenen Namen und für eigene Rechnung durch die gemeinsame Einrichtung GEZ eingezogen“. Die GEZ stelle sich damit als „ein aus Zweckmäßigkeitsgründen aus dem normalen Betrieb am Sitz jeder Anstalt ausgelagerter Betriebsteil“ dar.⁸⁵ Ob die letztere Qualifizierung vollkommen treffend ist, mag man bezweifeln; die gleichzeitige Auslagerung bestimmter Funktionen auf eine örtlich entfernte, die ausgelagerten Teile aller Teilnehmer umfassende Stelle führt notwendigerweise zu einer gewissen Entfremdung von den „Quell“-Körperschaften und einer entsprechenden teilweisen Verselbständigung der gemeinsamen Stelle. Es kommt aber darauf nicht an, weil die Rechtslage klar ist: Die Verantwortung für die Maßnahmen der GEZ trifft jeweils diejenige Rundfunkanstalt, in deren Namen sie handelt. Nichts anderes bedeutet auch die Bezeichnung dieser Zusammenarbeit als „Auftragsdatenverarbeitung“ in § 8 Abs. 2 RGebStV und künftig (ähnlich) in § 11 Abs. 2 RBStV. In *diesem* Zusammenhang ist es auch anerkannt, dass die GEZ „datenschutzrechtlich“ eine „andere Stelle“ darstellt.⁸⁶ Hieraus folgt, dass es klarer Regeln über die der GEZ erlaubten Tätigkeiten beim Gebühren- bzw. Beitragseinzug bedarf. Diese sind seit langem vorhanden und gewährleisten, dass die Auswahl der mit der Aufgabe beschäftigten Personen und die Gestaltung des Verfahrens in der Hand der Auftraggeber verbleiben. Die Anforderungen an die Auftragsverarbeitung sind durch die BDSG-Novelle 2009 verschärft worden; so ist nunmehr eine Dokumentation durchgeführter Kontrollen vorgeschrieben (§ 11 Abs. 2 S. 5 BDSG). Der Auftrag ist schriftlich zu erteilen, und es sind insgesamt zehn Festlegungen zu treffen (aaO. Satz 1). Es ist aber nicht bestimmt, dass der Auftrag und seine Details in einem Vertrag niedergelegt werden müssen. So werden die vorhandenen Regelungen in der Verwaltungsvereinbarung und in der Gebühreneinzugsatzung die Funktion der Festlegungen erfüllen; sie müssen eventuell um weitere Details ergänzt werden.

b) Aufteilung der Datenmengen?

⁸⁴ Gall, in: Hahn/Vesting (Fn. 3), § 3 RGebStV Rn. 60 f.; ebenso Ohliger ebd. § 7 RGebStV Rn. 18. Unklar ist, wie diese Ansicht mit § 3 der Mustersatzung (Fn. 79 und 83) vereinbart werden kann, wonach die Anzeigen der GEZ zuzuleiten sind.

⁸⁵ So bereits Grupp (Fn. 27), S. 82. Für die heutige Rechtslage ebenso Gall, in: Hahn/Vesting, § 3 RGebStV Rn. 60.

⁸⁶ Vgl. Naujock, § 8 RGebStV Rn. 11.

Es wird gefordert, die bei der GEZ gespeicherten Datenmengen „zumindest logisch“ „nach der jeweiligen Landesrundfunkanstalt“ zu trennen. Da bereits jetzt bei jedem Rundfunkteilnehmer die zuständige Landesrundfunkanstalt vermerkt ist, ließe sich auf Wunsch die Aufteilung in einzelne Dateien elektronisch mit relativ geringem Aufwand bewerkstelligen. Gemeint ist aber offenbar, dass die Sachbearbeiter jeweils nur auf diejenigen Daten sollen zugreifen können, welche die Beitragsschuldner einer einzelnen Rundfunkanstalt betreffen. Die Landesrundfunkanstalten sollten ebenfalls nur auf „ihre“ bei der GEZ gespeicherten Daten zugreifen können. Das entspräche dem Gedanken der „informationellen Gewaltenteilung“, übertragen auf den Binnenbereich einer großen Datenverarbeitungsstelle.

Gegenwärtig ist die Datenverarbeitung bei der GEZ so organisiert, dass die Daten aller Rundfunkteilnehmer in einer einheitlichen Datei zusammengeführt sind. Zwar sind zunächst die einzelnen Rundfunkanstalten für die Teilnehmerdaten aus ihrem Sendebereich zuständig. Sie haben die rechtlich unselbständige Arbeitsgemeinschaft GEZ mit der Verarbeitung beauftragt; die Rechtsgrundlage dafür ist künftig in § 11 Abs. 2 und Abs. 3 RBStV enthalten. Wie ausgeführt, bleiben die Landesrundfunkanstalten in der Verantwortung.

Was mit der Forderung nach Aufteilung der Daten letztlich bezweckt wird, ist unerfindlich. Die Sachbearbeiter der GEZ üben keine relevante Macht auf Personen aus, so dass eine interne Aufteilung der „Informationsgewalt“ auf eine Mehrzahl von Beschäftigten nichts verändern würde. Es handelt sich offensichtlich um eine Schlussfolgerung aus dem „Glaubenssatz“, dass zu große Dateien zu „gefährlich“ seien.⁸⁷ Es ist aber schwer sich auszumalen, welche Art von Missbrauch die Sachbearbeiter der GEZ etwa betreiben können, wenn sie auf den Gesamtbestand der Daten zugreifen können. Ist vielleicht daran gedacht, dass der Sachbearbeiter für den Bayerischen Rundfunk die Daten des Westdeutschen Rundfunks verfälschen könnte (oder umgekehrt)? Oder ist gemeint, dass ein Mitarbeiter sich den Gesamtbestand „aneignen“ könnte, wenn es die „logische Trennung“ nicht gäbe? Eine solche „Aneignung“, wie sei etwa in dem Verkauf des Bestandes an einen Adressenhändler bestünde, müsste selbstverständlich als Verstoß gegen die Zweckbindung (§ 11 Abs. 5 RBStV) verhindert werden – aber das gälte auch dann, wenn es sich nur um einen Teil der Daten handelte. Eine solche Handlungsweise wäre ein schwerer Verstoß gegen das geltende

⁸⁷ S. oben zu I. 3. a).

Recht und gegen die Dienstpflichten des Mitarbeiters. Die Aufteilung würde ein solches Vergehen weniger attraktiv machen, aber nicht ausschließen. Rechtlich geboten ist sie nicht.

Es wäre überdies unzweckmäßig, die Arbeitsprozesse innerhalb der GEZ so aufzuteilen, dass jeweils ein Teil der Mitarbeiter nur für eine Landesrundfunkanstalt zuständig wäre. Die GEZ ist in Organisationseinheiten gegliedert, die im Rahmen ihres Gesamtauftrags jeweils bestimmte Funktionen wahrnehmen. Erstes Ordnungsmerkmal ist dabei selbstverständlich der Name des Beitragsschuldners. Unter dem Namen des Wohnungs- oder Betriebsstätteninhabers sind auch Zweitwohnungen und Betriebsteile vermerkt, die im Bereich einer anderen Landesrundfunkanstalt liegen. Die Sachbearbeiter müssen auch deshalb regelmäßig auf die Teilnehmerkonten aller Landesrundfunkanstalten zugreifen können, weil sich ständig in großem Umfang ein Wechsel der Landesrundfunkanstalt ergibt. So hat die GEZ im Jahre 2004 knapp 300.000 Wechsel zwischen den Landesrundfunkanstalten und knapp 1,8 Mio. Postleitzahlen-Wechsel vermerkt. Viele Teilnehmer haben mehrere Wohnsitze (z.B. Ferienwohnungen), Unternehmen haben häufig Betriebsstätten in verschiedenen Ländern. Da die Interessen der Betroffenen durch diese Organisationsweise nicht beeinträchtigt werden und durch eine Änderung nicht besser geschützt werden können, besteht keine Veranlassung, dem Aufteilungsvorschlag zu folgen.

Auf jeden Fall sind ausreichende interne und externe Kontrollen notwendig, um die Daten gegen den befürchteten Missbrauch zu schützen. In der Vergangenheit sind aber keine solchen Fälle vorgekommen.

c) Verbot der Auftragsdatenverarbeitung?

Schließlich wollen die Datenschutzbeauftragten erreichen, dass die Auftragsdatenverarbeitung durch die gemeinsame Stelle GEZ (§ 11 Abs. 2 RBStV, § 8 Abs. 2 RGebStV) und durch die Beauftragten (vgl. § 10 Abs. 7 Satz 1 und § 11 Abs. 1 RBStV, § 8 Abs. 2 RGebStV) ganz verboten wird.

Von ganz besonderen Ausnahmefällen abgesehen, kann es aber nicht sein, dass eine in den Datenschutzgesetzen ausdrücklich zugelassene Organisationsform der Datenverarbeitung wegen angeblicher Datenschutzbedenken für unzulässig erklärt wird. Das BDSG enthält keine Bestimmung, wonach die Auftragsdatenverarbeitung in bestimmten Fällen unzulässig wäre,

sondern nur die Erlaubnis dazu in § 11. Denkbar ist eine Beschränkung allenfalls aus der Überlegung heraus, dass einige Datenarten besonders „sensibel“ sind und deshalb nicht aus der unmittelbaren „Herrschaft“ der sie erhebenden oder speichernden Stelle herausgelangen sollen. Einschränkende Bestimmungen sind im Sozialgesetzbuch generell für Sozialdaten (§ 80 SGB X) und speziell für die Krankenkassen (§ 197b SGB V) enthalten.⁸⁸ Man könnte Entsprechendes für die in § 3 Abs. 9 BDSG bezeichneten Daten erwägen. Das BDSG regelt den Umgang mit diesen Daten an verschiedenen Stellen, ohne dabei die Auftragsdatenverarbeitung zu erwähnen. Die „sensiblen“ Daten dürfen nur unter bestimmten Voraussetzungen erhoben werden (§ 13 Abs. 2 BDSG), und auch das Speichern, Verändern oder Nutzen von Daten dieser Art ist restriktiv geregelt (§ 14 Abs. 5 und 6 BDSG). Doch ist sogar ihre Übermittlung an nicht-öffentliche Stellen nicht vollständig ausgeschlossen (§ 16 Abs. 1 Nr. Satz 2 BDSG). Entscheidend ist immer die Zweckbindung. Daten der in § 3 Abs. 9 BDSG genannten Arten werden jedoch von den Rundfunkanstalten und folglich auch von der GEZ nicht erhoben und nicht verarbeitet oder genutzt.⁸⁹

Richtig ist nur, dass die „Herrschaft“ über die Daten bei der auftraggebenden Stelle bleibt; sie ist weisungsbefugt und trägt nach außen die Verantwortung für die Recht- und Ordnungsmäßigkeit der Verarbeitung. Bei der GEZ ist dies durch die Verwaltungsvereinbarung und die Gebühreneinzugs-Satzung gewährleistet.

d) Unzulässige Funktionsübertragung?

Es wird auch die Ansicht vertreten, die Tätigkeit der GEZ überschreite die eines Auftragnehmers und sei als „Funktionsübertragung“⁹⁰ zu bewerten, die dann wiederum kritisch bewertet wird. Es soll danach ausgeschlossen sein, dass das „Forderungsmanagement“ auf Dritte übertragen wird.⁹¹ Diese Forderung impliziert die Kritik daran, dass die GEZ über die bloße automatisierte Buchführung hinaus auch andere Aktivitäten im Zusammenhang mit dem Gebühren- bzw. Beitragseinzug wahrnimmt, z.B. „Maßnahmen zur Erlangung rückständiger Rundfunkgebühren“ einleitet („soweit diese Beitreibungsmaßnahmen nicht von den Landesrundfunkanstalten einzeln durchgeführt

⁸⁸ Dazu 22. Tätigkeitsbericht des Bundesbeauftragten für den Datenschutz und die Informationsfreiheit, 2007/2008, Tz. 10.2.2, S. 114 f.

⁸⁹ Die Rundfunkanstalten erhalten allerdings im Rahmen von Befreiungs- und künftig Ermäßigungsanträgen Informationen über das Vorliegen einer Schwerbehinderung. Diese werden aber nicht weiter verarbeitet, so dass sich die Frage der Auftragsdatenverarbeitung gar nicht stellt.

⁹⁰ Zur Definition vgl. Bergmann/Möhrle/Herb (Fn. 6), § 11 Rn. 10.

⁹¹ Ebd. S. 7 zu § 9 (a.F).

werden“)⁹² oder Vereinbarungen über Zahlungsmodalitäten trifft. Damit werde sie selbst zur speichernden Stelle.

§ 10 Abs. 7 Satz 2 RBStV und die besagte Verwaltungsvereinbarung lassen diese Übertragung jedoch ausdrücklich zu. Daher ist zu fragen, auf welche rechtliche Grundlage die Datenschutzbeauftragten ihre Forderung stützen. Es gibt keine verfassungsrechtliche Vorschrift, die eine teilweise Übertragung von Verwaltungsgeschäften der Rundfunkanstalten verböte. Möglicherweise soll beanstandet werden, dass die GEZ teilweise als Auftragnehmer und teilweise als verantwortliche Stelle handelt. Auch dies ist aber nicht verboten. Die GEZ steht unter der Aufsicht der Rundfunkanstalten⁹³ und kann nicht eigenmächtig handeln oder entscheiden.⁹⁴

Die Datenschutzbeauftragten des Bundes und der Länder haben „datenschutzrechtliche Grundlagen bei Auftragsdatenverarbeitung/Outsourcing“ formuliert, wonach für die „rein technische Abwicklung der Verarbeitung personenbezogener Daten“ die Erlaubnis nach § 11 BDSG ausreicht, für die vollständige oder teilweise Übertragung darüber hinausgehender Aufgaben jedoch eine besondere rechtliche Grundlage erforderlich sei.⁹⁵ Je nach Konstellation und (staats-)organisationsrechtlichen Anforderungen kämen hierfür Gesetze, Satzungen, Verwaltungsvereinbarungen, vertragliche Regelungen oder Organisationsentscheidungen in Betracht. Die Übertragung von Teilaufgaben nicht-hoheitlicher Art sei auch auf vertraglicher Basis oder als Unterstützung durch Verwaltungshelfer denkbar.⁹⁶

Ob diese Empfehlungen verbindlich sind, kann dahingestellt bleiben. Jedenfalls ist das teilweise „Outsourcing“ von Hilfsaufgaben des Rundfunkgebühreneinzugs an die GEZ auch bei Übernahme dieser Erwägungen zulässig, und zwar auf der Grundlage von § 10 Abs. 7 Satz 2 RBStV in Verbindung mit der Verwaltungsvereinbarung und der Gebühreneinzugs-Satzung (s. oben IV 4. a). Die GEZ ist kein obskures „Call-Center“, sondern eine unter genauer Aufsicht der Rundfunkanstalten stehende Einrichtung; ihre Organisationsform gewährleistet die gebotene Sicherheit der Daten. Bei etwaigen weiteren Auslagerungen von

⁹² Verwaltungsvereinbarung GEZ (Fn. 3), § 1 Nr. 3c); s.a. oben Text zu Fn. 91.

⁹³ Vgl. die Bestimmungen der Verwaltungsvereinbarung über den Verwaltungsrat (§ 29, die Geschäftsführung (§ 3) und die Finanzwirtschaft (§ 4).

⁹⁴ Zur Bedeutung der Entscheidungsbefugnis über die Daten vgl. a. Bergmann/Möhrle/Herb (Fn. 6), Rn. 11 ff.

⁹⁵ Abdruck der „Kernaussagen“ des Papiers im 22. TB des BfDI (Fn. 89) S. 25 f.

⁹⁶ Ebd. S. 26.

Teilfunktionen an Dritte müssen zumindest die verschärften Anforderungen an die Auftragsdatenverarbeitung analog angewendet werden.

V. Ergebnisse

A. Grundsätzliches

1. Die laut gewordene Kritik, es entstünde zukünftig ein „zentrales Melderegister“ bei der GEZ, beruht ganz offensichtlich auf der Annahme, dass eine umfassende Datei auch von zahlreichen Stellen genutzt werden könne, und auf der Vorstellung, große Dateien wie die der Rundfunkanstalten und der GEZ begründeten besonders große Gefahren für Persönlichkeitsrechte der Betroffenen. Damit wird verkannt, dass der Datenbestand der Rundfunkanstalten gerade nicht von anderen Interessenten genutzt werden kann, sondern nur dem Zweck der Beitragserhebung dient.

2. Datenschutz ist stets Individualrechtsschutz. Für die datenschutzrechtliche Bewertung kommt es nur auf das Verhältnis des Einzelnen zu der verantwortlichen Stelle und die Auswirkungen auf die Rechts- und Interessensphäre des Einzelnen an, nicht aber darauf, ob gleichzeitig auch andere in gleicher Weise betroffen sind, und seien es auch viele. Ein Datenverarbeitungsverfahren, das eine große Masse von Personen jeweils in geringem Maße beeinträchtigt, ist datenschutzrechtlich eher zulässig als die Verarbeitung sensibler Daten einer kleinen Zahl Betroffener. Durch die Sammlung und Verarbeitung der Rundfunkteilnehmerdaten werden die Rechte der einzelnen Betroffenen nur in ganz geringem Maße berührt; dies ist zulässig.

3. Auch das Prinzip der Datensparsamkeit und Datenvermeidung rechtfertigt keine Pauschalkritik der Datenverarbeitung durch die Rundfunkanstalten und die GEZ. Dieses Prinzip ist nur einfachgesetzlich festgelegt und wirkt überdies in einer Gesellschaft, die sich auf allen Gebieten des Zusammenlebens der Informationstechnik bedient, geradezu paradox. Vielfach liegt es gerade im Interesse der Betroffenen, dass entsprechende Angaben über sie gespeichert sind. Im Übrigen ist nicht erkennbar, wie die Ermittlung der Rundfunkbeitragsschuldner und der Einzug der Beiträge ohne die bisher gespeicherten Daten möglich sein soll.

4. Personenbezogene Daten sind zwar grundsätzlich beim Betroffenen zu erheben, aber wenn die Betroffenen unbekannt sind, ist die Erhebung ohne Kenntnis des Betroffenen unvermeidlich. So ist es bei der Ermittlung von „Schwarzhörern“ und „Schwarzsehern“. Das

Datenschutzrecht des Bundes und der Länder lässt für diese Fälle die Datenerhebung bei Dritten ohne Kenntnis der Betroffenen zu.

5. Die Neuregelung der Rundfunkfinanzierung ist gerechter als das bisherige Recht, und sie ist auch zweckmäßig. Demgegenüber läuft die Kritik daran im Ergebnis darauf hinaus, dass aus Einzelregelungen und Prinzipien des Datenschutzrechts eine angebliche verfassungsrechtliche Verpflichtung zu einer anderen, deutlich weniger effektiven Regelung der Rundfunkfinanzierung hergeleitet wird. Würden diese Monita berücksichtigt, so wäre der Erfolg der vorgesehenen Umstellung stark gefährdet. Das Ziel, ein möglichst hohes Maß an Gebühren- bzw. Beitragsgerechtigkeit herzustellen, wäre dann gerade nicht erreichbar.

6. Auch die Idee, den Beitragseinzug den Finanzämtern zuzuweisen, ist nicht tragfähig. Die Rundfunkanstalten sind vielmehr schon nach allgemeinen Organisationsgrundsätzen (Verbot der Mischverwaltung) gehalten, diese Aufgabe selbst zu erfüllen. Nur dies entspricht auch dem Gebot der Staatsferne des Rundfunks.

7. Die angebliche Unbestimmtheit einzelner Vorschriften des RStV betrifft zum Teil nur beitragsrechtliche Fragen. Soweit Unklarheit über die Zulässigkeit einzelner Formen der Datenverarbeitung bestehen sollte, ist sie durch angemessene Auslegung der Vorschriften ausräumbar. Tatsächliche Ungewissheiten sind nach den Regeln des Beweisrechts und der Beweislastverteilung zu behandeln.

B. Zulässigkeit eines einmaligen Meldedatenabgleichs

8. Der vorgesehene einmalige Melderegisterdatenabgleich ist zulässig. Gegen die Regelung des § 14 Abs. 9 RStV bestehen keine grundsätzlichen verfassungsrechtlichen Bedenken. Insbesondere der Schluss von der Größe der zu schaffenden Datei auf ihre Gefährlichkeit ist unbegründet. Ein bundesweites Melderegister entsteht durch den einmaligen Melderegisterabgleich nicht. Missbrauchsgefahren sind entgegen der pauschalen Behauptung von Kritikern nicht gegeben; die Daten sind bei den Rundfunkanstalten und der GEZ durch Zweckbindungs- und Lösungsgebote gegen jeden Missbrauch gesichert.

9. Auch in einzelnen ist der Meldedatenabgleich verfassungs- und bundesrechtskonform. Er ist in § 14 Abs. 9 RStV in Verbindung mit § 18 Abs. 1 und 2 MRRG normenklar geregelt.

Er ist geeignet, den gesetzlichen Auftrag der Rundfunkanstalten zum Beitragseinzug wesentlich zu fördern, und ist dafür mangels milderer Mittel auch erforderlich. Die Befragung der potentiellen Beitragsschuldner stellt solange keine Alternative dar, wie deren Namen den Rundfunkanstalten unbekannt sind. Die Regelung entspricht auch dem Prinzip der Angemessenheit von Zweck und Mittel; denn die Interessen der Betroffenen werden – wenn überhaupt – nur in ganz geringem Maße beeinträchtigt, während das Ziel, Beitragsgerechtigkeit zu schaffen, ein höheres Gewicht hat.

C. Der regelmäßige Meldedatenabgleich

10. Auch der regelmäßige Abgleich von Mitteilungen der Meldebehörden mit den Daten der Rundfunkanstalten bleibt zulässig. Die Änderung der Gesetzgebungskompetenz für das Meldewesen (Überführung in die ausschließliche Bundeskompetenz) ändert nichts an der Fortgeltung des MRRG mitsamt den in ihm enthaltenen Ermächtigungen an das Landesrecht und damit an die Rundfunkgesetzgebung. Begründete verfassungsrechtliche Bedenken bestehen auch insofern nicht; im Gegenteil sind solche Kontrollmitteilungen nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zum Steuerrecht notwendig, um die Abgabenehrlichkeit zu fördern. Die Maßnahmen sind geeignet und erforderlich und im Sinne des Verhältnismäßigkeitsprinzips angemessen. Die Beeinträchtigung derer, deren Daten nur vorübergehend in den Abgleich geraten, geht gegen Null; die Belastung derer, die als potentielle Beitragsschuldner herausgefunden werden, ist gewollt und zumutbar.

D. Auskunftsrechte der Rundfunkanstalten und weitere Datenerhebungsermächtigung (§§ 9 Abs. 1 und 11 Abs. 4 RStV)

11. Die Rundfunkanstalten haben nach § 9 Abs. 1 Satz 1 RStV ein Auskunftsrecht gegenüber den Beitragsschuldner und gegenüber Personen und Rechtsträgern, bei denen tatsächliche Anhaltspunkte vorliegen, dass sie Beitragsschuldner sind und dies nicht oder nicht umfassend angezeigt haben. Dieses Auskunftsrecht und seine Modalitäten in den Einzelschriften des § 9 Abs. 1 sind verfassungsrechtlich unbedenklich. Dem Datenschutz dient die strenge Zweckbindung gemäß § 9 Abs. 1 Satz 3, letzter Halbsatz in Verbindung mit § 11 Abs. 5 Satz 1 RStV.

12. Zur Vermeidung aufwendiger und die Betroffenen letztlich stärker belastender Nachforschungen sollte die Mitteilungspflicht der Beitragsschuldner nach § 8 Abs. 4 RBStV in der Weise ausgeweitet werden, dass zumindest *ein* volljähriger Mitbewohner je Wohnung anzugeben ist, der bei Auszug des Beitragsschuldners als neuer Schuldner in Frage kommt, bei dem also in diesem Fall nachgefragt werden kann.

13. Das Recht der Landesrundfunkanstalten nach § 11 Abs. 4 Satz 1 RBStV, unter bestimmten Voraussetzungen zu den Zwecken der Beitragserhebung, Beitragsbefreiung und Beitragsermäßigung personenbezogene Daten bei öffentlichen und nichtöffentlichen Stellen ohne Kenntnis des Betroffenen zu erheben, zu verarbeiten und zu nutzen, ist nur auf den ersten Blick weit gefasst. Aufgrund der in Nr. 2 dieser Vorschrift enthaltenen Beschränkung auf die Angaben, die der Anzeigepflicht nach § 8 unterliegen, und wegen des zusätzlichen Vorbehalts zugunsten schutzwürdiger Belange des Betroffenen besteht kein Risiko für das Persönlichkeitsrecht des Betroffenen. Demgegenüber ist das Interesse der Rundfunkanstalten, die Namen der Beitragsschuldner zu erfahren, die sich nicht angemeldet haben, von erheblichem Gewicht. Nur wenn der größte Teil der Beitragsschuldner erfasst wird und damit zur Zahlung veranlasst werden kann, ist Beitragsgerechtigkeit erreichbar.

E. Mailing und Beauftragte

14. Die Praxis, mögliche Beitragsschuldner anzuschreiben und sie aufzufordern, sich gegebenenfalls als Rundfunkteilnehmer anzumelden, ist rechtlich nicht zu beanstanden. Sie ist das mildeste Mittel von mehreren, die zur Verfügung stehen, und respektiert die Privatsphäre und das Persönlichkeitsrecht der Betroffenen. Dass die Schreiben korrekt und höflich formuliert sein müssen, um Akzeptanz zu schaffen, ist keine Rechtsfrage, sondern eine praktische Selbstverständlichkeit.

15. Auch Beauftragte können weiter eingesetzt werden, wenn auch mit reduziertem Auftrag; denn wegen der Änderung des materiellen Beitragsrechts sind keine Ermittlungen mehr nötig, ob ein Rundfunkgerät zum Empfang bereit gehalten wird. Die Beauftragten dürfen nicht in die Privatsphäre der Betroffenen eindringen.

F. Fragen der Datenverarbeitungsorganisation

16. Änderungen der Datenverarbeitungsorganisation bei den Rundfunkanstalten bzw. der GEZ können aus Datenschutzgründen nicht verlangt werden. Die Daten werden bei den Anstalten und der GEZ ordnungsgemäß verwaltet und gesichert.