

Begründung
zum Dreiundzwanzigsten Staatsvertrag zur
Änderung rundfunkrechtlicher Staatsverträge
(Dreiundzwanzigster Rundfunkänderungsstaatsvertrag)

A. Allgemeines

Die Regierungschefinnen und Regierungschefs der Länder haben vom 10. bis 28. Oktober 2019 den Dreiundzwanzigsten Rundfunkänderungsstaatsvertrag unterzeichnet. Durch Artikel 1 wird der Rundfunkbeitragsstaatsvertrag geändert.

Mit der Änderung der Vorschriften des Rundfunkbeitragsstaatsvertrags erfolgt die notwendige Anpassung an das Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 18. Juli 2018 zur Befreiung von Nebenwohnungen von der Rundfunkbeitragspflicht (BVerfG, Urteil vom 18. Juli 2018 - 1 BvR 1675/16). Darin führt das Bundesverfassungsgericht aus, dass ein privater Beitragsschuldner zur Abschöpfung desselben Vorteils nicht mehrfach herangezogen werden darf. Daher dürfen Inhaber mehrerer selbst genutzter Wohnungen für die Möglichkeit privater Rundfunknutzung nicht mit mehr als einem vollen Rundfunkbeitrag belastet werden. Die bisherige Geltendmachung eines weiteren Rundfunkbeitrags für Nebenwohnungen verstößt laut dem Urteil des Bundesverfassungsgerichts gegen den aus Art. 3 Abs. 1 GG abgeleiteten Grundsatz der Belastungsgleichheit.

Hierzu führt das Bundesverfassungsgericht aus:

„Nach der derzeit geltenden Rechtslage wird der Zweitwohnungsinhaber für denselben Vorteil doppelt herangezogen. Der Vorteil ist personenbezogen in dem Sinne, dass es auf denjenigen Vorteil aus dem Rundfunkempfang ankommt, den die Beitragspflichtigen selbst und unmittelbar ziehen können [...]. Das Rundfunkangebot kann aber von einer Person auch in mehreren Wohnungen zur gleichen Zeit nur einmal genutzt werden. Das Innehaben weiterer Wohnungen erhöht den Vorteil der Möglichkeit zur privaten Rundfunknutzung nicht, und zwar unabhängig davon, wie viele Personen in den jeweiligen Wohnungen zusammenwohnen. Die Inhaberschaft einer Wohnung ist lediglich der gesetzliche Anknüpfungspunkt zur typisierenden Erfassung der dem Individuum grundsätzlich flächendeckend bereitgestellten Möglichkeit des privaten Rundfunkempfangs. Da der durch den Beitrag abgeschöpfte Vorteil nicht in einer Wertsteigerung der Wohnung liegt [...], erhöht sich der Vorteil der Möglichkeit des Rundfunkempfangs durch die Nutzung einer weiteren Wohnung nicht. Nach der derzeitigen Regelung ist mit der Heranziehung einer Person in der

Erstwohnung der Vorteil abgeschöpft, und kommt insoweit eine erneute Heranziehung einer Zweitwohnung nicht in Betracht.“ (BVerfG, a.a.O., Rn. 107).

Neben den Anpassungen der Rundfunkbeitragspflicht wird mit dem Dreiundzwanzigsten Rundfunkänderungsstaatsvertrag der Meldedatenabgleich als ein grundsätzlich periodisch durchzuführendes Kontrollverfahren gesetzlich verankert. Ein einmaliger Meldedatenabgleich wurde erstmals mit dem Fünfzehnten Rundfunkänderungsstaatsvertrag im Rahmen der Umstellung der Rundfunkfinanzierung von der gerätebezogenen Rundfunkgebühr auf den wohnungsbezogenen Rundfunkbeitrag durchgeführt. Mit dem Neunzehnten Rundfunkänderungsstaatsvertrag wurde eine nochmalige Durchführung des Meldedatenabgleichs vorgesehen. Der Meldedatenabgleich wurde jeweils mit dem Ziel eingeführt, größtmögliche Beitragsgerechtigkeit zu erreichen und ein strukturelles Erhebungs- und Vollzugsdefizit zu vermeiden (vgl. hierzu Begründung zum 15. Rundfunkänderungsstaatsvertrag, S. 43 und Begründung zum 19. Rundfunkänderungsstaatsvertrag, S. 25). Beim zweiten einmaligen Meldedatenabgleich sollte zudem die notwendige Datengrundlage geschaffen werden, auf der über die Wirksamkeit des Meldedatenabgleichs zur Erreichung langfristiger Beitragsgerechtigkeit entschieden werden kann.

Die bisher singulär erfolgten Meldedatenabgleiche wurden von der Rechtsprechung als geeignete, erforderliche und verhältnismäßige Maßnahmen zur Vermeidung eines Vollzugsdefizits und zur Herstellung größerer Beitragsgerechtigkeit beurteilt. Auch das Bundesverfassungsgericht hat die Übermittlung der Daten im Rahmen der beiden Meldedatenabgleiche als zulässiges Instrument anerkannt (vgl. BVerfG, a.a.O., Rn. 109).

Die im Neunzehnten Rundfunkänderungsstaatsvertrag normierte Evaluierung hatte zum Ergebnis, dass die bisherige Übermittlung der Meldedaten (insbesondere bei Umzügen und Todesfällen) allein nicht ausreichend ist, um den Datenbestand der Rundfunkanstalten dauerhaft aktuell zu halten und somit den Zielen der Beitragsgerechtigkeit und der Vermeidung eines Erhebungs- und Vollzugsdefizits gerecht zu werden. Die Rechtsprechung hat bestätigt, dass die Sicherung der Aktualität des Datenbestands ein legitimer Zweck für die Durchführung eines Meldedatenabgleichs ist. Weniger beeinträchtigende Mittel, die ebenso weitreichende Aufklärung ermöglichen, sind nicht zu erkennen. Die Beeinträchtigungen für die Betroffenen sind zudem gering, so dass der Gesetzgeber den Gemeinwohlbelang, die Beitragsehrlichkeit durch Kontrollmöglichkeiten zu ergänzen, höher gewichten darf (vgl. BayVerfGH, Entscheidung vom 20. November 2018, Vf. 1-VII-18).

Zur Einschätzung der durch den Meldedatenabgleich betroffenen datenschutzrechtlichen Belange wurde am 29. April 2019 eine Anhörung durchgeführt, bei der die öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten, deren betriebliche Datenschutzbeauftragte, die Rundfunkdatenschutzbeauftragten und die Datenschutzbeauftragten der Länder vertreten waren. Die vorgebrachten Positionen wurden bei der Ausgestaltung der Vorschrift zum Meldedatenabgleich einbezogen. Zur Wahrung der Verhältnismäßigkeit zwischen Beitragsgerechtigkeit und dem Schutz persönlicher Daten ist eine Ausnahmeregelung vorgesehen. Der Meldedatenabgleich erfolgt dann nicht, wenn der Datenbestand nach Prüfung durch die Kommission zur Ermittlung des Finanzbedarfs der Rundfunkanstalten (KEF) hinreichend aktuell ist.

Der Dreiundzwanzigste Rundfunkänderungsstaatsvertrag enthält zudem nähere Vorgaben zur Datenverarbeitung und zu Auskunftsansprüchen der Beitragszahler gegenüber der zuständigen Landesrundfunkanstalt. Diese Regelungen konkretisieren die bisher bestehenden Vorgaben im Sinne der Verordnung (EU) 2016/679 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 27. April 2016 zum Schutz natürlicher Personen bei der Verarbeitung personenbezogener Daten, zum freien Datenverkehr und zur Aufhebung der Richtlinie 95/46/EG (Datenschutz-Grundverordnung, ABl. L 119 vom 4. Mai 2016, S. 1; L 314 vom 22. November 2016, S. 72). Die erforderliche Anpassung gesetzlicher Regelungen an die Vorgaben der Datenschutz-Grundverordnung wurde bereits mit dem Einundzwanzigsten Rundfunkänderungsstaatsvertrag vorgenommen.

B. Zu den einzelnen Artikeln

I.

Begründung zu Artikel 1 Änderung des Rundfunkbeitragsstaatsvertrags

Zu den einzelnen Bestimmungen

Zu Nummer 1

Nummer 1 enthält die aufgrund der nachfolgenden Änderungen notwendig werdenden Anpassungen des Inhaltsverzeichnisses.

Zu Nummer 2

Durch die Einfügung von § 4 a als neuen Befreiungstatbestand von der Rundfunkbeitragspflicht wird das Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 18. Juli 2018 (BVerfG, Urteil vom 18. Juli 2018 - 1 BvR 1675/16) umgesetzt.

Durch den Befreiungstatbestand in Absatz 1 wird sichergestellt, dass Inhaber mehrerer Wohnungen für den gleichen Vorteil nicht mehrfach herangezogen werden. Die Befreiung erfolgt grundsätzlich personenbezogen. Auf Antrag wird die Person, die den Rundfunkbeitrag für ihre Hauptwohnung entrichtet, von ihrer Rundfunkbeitragspflicht für ihre Nebenwohnung(en) befreit. Entrichtet wird der Rundfunkbeitrag von derjenigen Person, auf deren Rechnung im Außenverhältnis die Rundfunkbeitragszahlungen an die zuständige Landesrundfunkanstalt erfolgen. Es kommt nicht darauf an, wer die Rundfunkbeiträge faktisch zahlt bzw. von wessen Bankkonto die Rundfunkbeiträge überwiesen oder abgebucht werden. Ebenso wenig kommt es darauf an, ob im Innenverhältnis zwischen Wohnungsinhabern Ausgleichsansprüche bestehen. Neben der Person, die die Rundfunkbeiträge für die Hauptwohnung entrichtet, wird auch der in einer gemeinsamen Wohnung lebende Ehegatte oder eingetragene Lebenspartner auf Antrag von der Rundfunkbeitragspflicht für seine Nebenwohnung(en) befreit. Damit wird auf Tatbestandsseite festgelegt, dass die Möglichkeit der Befreiung auch für Ehegatten und eingetragene Lebenspartner besteht. Insofern wird vom Gestaltungsspielraum im Bereich des Fördergebots des Art. 6 Abs. 1 GG Gebrauch gemacht. Ferner wird dem Umstand Rechnung getragen, dass es gerade im Fall der ehelichen oder eingetragenen Lebenspartnerschaft oftmals vom Zufall abhängt, welche von beiden Personen den Rundfunkbeitrag für die Haupt- oder Nebenwohnung entrichtet. Satz 2 stellt klar, dass Gleiches wie in Satz 1 für den Fall gilt, dass der Antragsteller den Rundfunkbeitrag zwar nicht für die Hauptwohnung jedoch für eine seiner Nebenwohnungen entrichtet.

Nach Absatz 2 erfolgt die Befreiung unbefristet. Wenn der Antrag innerhalb von drei Monaten nach Vorliegen der Voraussetzungen nach Absatz 1 gestellt wird, beginnt die Befreiung mit dem Ersten des Monats, in dem die Voraussetzungen nach Absatz 1 vorliegen. Wird der Antrag jedoch zu einem späteren Zeitpunkt gestellt, beginnt die Befreiung mit dem Ersten des Monats, in dem die Antragstellung erfolgt.

Nach Absatz 3 Satz 1 endet die Befreiung mit Ablauf des Monats, in dem die Voraussetzungen nach Absatz 1 nicht mehr vorliegen. Dies ist beispielsweise der Fall, wenn sich der Wohnstatus des Antragstellers ändert. Derartige Umstände sind nach Satz 2 vom Beitragsschuldner unverzüglich der zuständigen Landesrundfunkanstalt mitzuteilen. Dies entspricht der Regelung in § 4 Abs. 5 Satz 3.

Absatz 4 regelt die Form des Antrags und die Anforderungen an den Nachweis der Befreiungsvoraussetzungen. Die Nachweise nach den Nummern 1 und 2 sind obligatorisch zu erbringen. Mit der Vorlage eines melderechtlichen Nachweises nach Nummer 2 weisen Antragsteller nicht nur das Innehaben mehrerer Wohnungen nach, sondern auch, bei welcher Wohnung es sich um die Haupt- und die Nebenwohnung handelt. Als Nachweis hierfür kann auch ein Zweitwohnungssteuerbescheid vorgelegt werden, soweit sich hieraus alle erforderlichen Angaben ergeben. Nummer 3 sieht vor, dass auf Verlangen ein geeigneter behördlicher Nachweis zu erbringen ist, aus dem der Status der Ehe oder der eingetragenen Lebenspartnerschaft hervorgeht. Entsprechend der bisherigen Praxis (§ 6 Abs. 1 der Beitragssatzungen der Landesrundfunkanstalten) ist dieses Verlangen lediglich für den Einzelfall vorgesehen.

Der Verweis auf § 4 Abs. 7 Satz 2 macht deutlich, dass die Vorlage der Nachweise grundsätzlich in einfacher Kopie erfolgen kann; nur auf Verlangen ist das Original vorzulegen. Zugleich wird durch den Verweis auf § 4 Abs. 7 Satz 4 die erforderliche Rechtsgrundlage zur Erhebung der Daten etwaiger Mitbewohner beim Antragsteller geschaffen.

Zu Nummer 3

Die Änderung ergänzt die vom Beitragsschuldner nachzuweisenden Daten um Angaben zur Haupt- und Nebenwohnung. Hierdurch wird klargestellt, dass diese Angaben im Rahmen eines Befreiungsverfahrens nach § 4 a verarbeitet werden dürfen; zugleich genügt die Änderung den Anforderungen der Datenschutz-Grundverordnung nach einer ausdrücklichen Rechtsgrundlage für die Datenverarbeitung.

Zu Nummer 4

Die Neufassung des § 9 Abs. 1 Satz 2 beschränkt den Anwendungsbereich des Auskunftsrechts der zuständigen Landesrundfunkanstalt auf Inhaber von Betriebsstätten, die nicht dem nach § 11 Abs. 5 vorgesehenen Meldedatenabgleich unterliegen. Auch der Auskunftsanspruch im Falle von Wohnungseigentümergeinschaften gegenüber dem Verwalter gemäß Satz 3 entfällt. Diese sogenannte „Vermieter-“ bzw. „Verwalterauskunft“ ist aufgrund des in § 11 Abs. 5 vorgesehenen regelmäßigen Meldedatenabgleichs nicht mehr erforderlich, die Streichung erfolgt zur Wahrung datenschutzrechtlicher Belange. Der Meldedatenabgleich nach § 11 Abs. 5 betrifft lediglich Daten privater Personen. Das Auskunftsrecht der zuständigen Landesrundfunkanstalten bezüglich der tatsächlichen Inhaberschaft einer Betriebsstätte bleibt daher bestehen.

Zu Nummer 5

§ 10 a ermächtigt die zuständige Landesrundfunkanstalt dazu, rundfunkbeitragsrechtliche Bescheide vollständig automatisiert zu erlassen, sofern weder ein Ermessen noch ein Beurteilungsspielraum besteht. Mit der Einführung des § 35 a VwVfG hat der Bundesgesetzgeber klargestellt, dass der vollständig automatisierte Erlass von Verwaltungsakten möglich ist. Der Bundesgesetzgeber sieht den Einsatz automatisierter Einrichtungen beim Erlass von Verwaltungsakten vor allem bei einfach strukturierten Verfahren mit geringerem Aufwand als notwendig und sinnvoll an (BT-Drs. 18/8434, S. 122) und geht von einem gesteigerten Bedürfnis nach moderner Informationstechnik in diesem Bereich aus. Bei Verfahren im Bereich des Beitragseinzugs handelt es sich um geeignete Verfahren für eine vollständig automatisierte Bearbeitung. Die Grundlage der Bescheide sind in der Regel einfach strukturierte Sachverhalte, ohne dass ein Ermessen auszuüben ist.

Zu Nummer 6

Mit der Einfügung von § 11 Abs. 5 wird der bisher in § 14 Abs. 9 und 9 a singulär vorgesehene Meldedatenabgleich als ein grundsätzlich periodisch durchzuführendes Kontrollverfahren verankert. Nach der Regelung in Satz 1 übermittelt jede Meldebehörde alle vier Jahre beginnend ab dem Jahr 2022 für einen bundesweit einheitlichen Stichtag automatisiert in standardisierter Form die aufgeführten Daten aller volljährigen Personen an die jeweils zuständige Landesrundfunkanstalt. Der Meldedatenabgleich nach Satz 1 ist ein verfassungsrechtlich zulässiges (vgl. insoweit u.a. BayVerfGH, Entscheidung vom 15. Mai 2014, Vf. 8-VII-12; Vf.24-VII-12; OVG Niedersachsen, Beschluss vom 10. September 2013, 4 ME 204/13; OVG Berlin-Brandenburg, Beschluss vom 6. August 2013, OVG 11 S 23.13 BVerfG, Urteil vom 18. Juli 2018, Rn. 109), weil tatsächlich geeignetes und mangels gleich geeigneter Alternativen notwendiges Instrument, welches den öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten ermöglicht, den für den Beitragseinzug notwendigen Datenbestand zu sichern. Der Meldedatenabgleich ist wesentlich dafür, insbesondere strukturelle Erhebungs- und Vollzugsdefizite im Hinblick auf das verfassungsrechtliche Gebot der Lastengleichheit zu beseitigen. Zudem wird dadurch eine Datenbasis geschaffen, auf der über die Wirksamkeit des Meldedatenabgleichs zur Erreichung von Beitragsgerechtigkeit und im Lichte des Datenschutzes entschieden werden kann. Zudem wird darauf geachtet, dass einerseits bezüglich der personenbezogenen Daten eine klare Zweckbindung gegeben (vgl. § 11 Abs. 5 Satz 1; § 11 Abs. 7 Satz 1) und andererseits stets Sorge getragen ist, dass die nicht erforderlichen Daten unverzüglich gelöscht werden (vgl. § 11 Abs. 5 Sätze 2 und 3; § 11 Abs. 7 Sätze 2 und 3). Nach den Sätzen 5 und 6 erfolgt ein Meldedatenabgleich dann nicht, wenn die KEF im Rahmen

ihres Berichts nach § 3 Abs. 8 des Rundfunkfinanzierungsstaatsvertrages feststellt, dass der Datenbestand hinreichend aktuell ist. Die Beurteilung der KEF erfolgt zur Wahrung der Verhältnismäßigkeit zwischen Beitragsgerechtigkeit und Datenschutz. Es handelt sich dabei um eine Fachentscheidung der KEF anhand bestimmter Parameter, aus welchen sie Rückschlüsse auf die Notwendigkeit eines Meldedatenabgleichs zieht, wie z.B. der Entwicklung des Beitragsaufkommens, der Entwicklung der Anzahl der Wohnungen oder Erfahrungswerten aus vorangegangenen Meldedatenabgleichen.

Absatz 7 Sätze 5 bis 7 stellen klar, wie die Landesrundfunkanstalten ihren Informationspflichten gegenüber den Beitragsschuldnern über die zur Beitragserhebung erforderlichen Daten nachkommen. Diese Klarstellung entspricht der Wertung des Art. 23 Abs. 1 Buchst. e) der Datenschutz-Grundverordnung.

Mit Absatz 8 wird der Umfang des datenschutzrechtlichen Auskunftsanspruchs konkretisiert. Diese Konkretisierung erfolgt im Einklang mit den Vorgaben der Datenschutz-Grundverordnung. Bereits in der Begründung zum Einundzwanzigsten Rundfunkänderungsstaatsvertrag wurde dargelegt, dass die Erhebung des Rundfunkbeitrags und die damit einhergehende Erhebung und Verarbeitung personenbezogener Daten zur Erfüllung einer Aufgabe erfolgt, die im öffentlichen Interesse liegt. Abweichungen von den in der Datenschutz-Grundverordnung festgehaltenen Rechten und Pflichten sind nach Art. 23 Abs. 1 Buchst. e) der Datenschutz-Grundverordnung zum Schutz sonstiger wichtiger Ziele im allgemeinen öffentlichen Interesse möglich. Die vorgenommenen Regelungen stellen sicher, dass die Auskunftspflichten der Landesrundfunkanstalten das Ziel der Datenverarbeitung bzw. die Erfüllung des damit verfolgten öffentlichen Interesses nicht gefährden. Die Regelungen werden auch den Anforderungen des Art. 23 Abs. 2 der Datenschutz-Grundverordnung gerecht. § 11 enthält umfangreiche Vorgaben zum Umgang mit den erhaltenen Daten und deren Löschung.

Absatz 9 stellt klar, dass die Landesrundfunkanstalten durch geeignete technische und organisatorische Maßnahmen sicherstellen müssen, dass eine Verarbeitung der Daten ausschließlich zur Erfüllung der ihnen nach diesem Staatsvertrag obliegenden Aufgaben erfolgt. Die von den Landesrundfunkanstalten erhobenen Daten unterliegen gemäß § 11 Abs. 7 Satz 1 einer strengen Zweckbindung. Sie dürfen nur für die Erfüllung der ihr nach dem Rundfunkbeitragsstaatsvertrag obliegenden Aufgaben

erhoben, verarbeitet und genutzt werden. Diese strenge Zweckbindung ist also durch geeignete technische und organisatorische Maßnahmen sicherzustellen.

Zu Nummer 7

Die Streichung der Absätze 9 und 9 a in § 14 erfolgt im Zuge der Einführung des regelmäßigen Meldedatenabgleichs in § 11 Abs. 5. Durch die Neufassung des § 14 Abs. 9 wird verstetigt, dass die Landesrundfunkanstalten keine Adressen privater Personen ankaufen dürfen. Für den nicht-privaten Bereich bleibt der Ankauf von Adressdaten als Möglichkeit zur Sachverhaltsaufklärung für die Landesrundfunkanstalten auf Grundlage des § 11 Abs. 4 bestehen. Im nicht-privaten Bereich kann die Aktualität des Datenbestands nicht im Wege des Meldedatenabgleichs nach § 11 Abs. 5 sichergestellt werden, da mit diesem Instrument lediglich private Meldedaten übermittelt werden.

II.

Begründung zu Artikel 2 Kündigung, Inkrafttreten, Neubekanntmachung

Artikel 2 enthält die Bestimmungen zur Kündigung, über das Inkrafttreten und zur Neubekanntmachung des Staatsvertrags.

In Absatz 1 wird klargestellt, dass der im vorstehenden Artikel 1 geänderte Rundfunkbeitragsstaatsvertrag nach den dort geltenden Kündigungsbestimmungen gekündigt werden kann. Der Rundfunkbeitragsstaatsvertrag behält durch diesen Staatsvertrag weiterhin seine Selbstständigkeit. Deshalb ist in Artikel 2 dieses Staatsvertrags eine gesonderte Kündigung nicht vorgesehen.

Absatz 2 Satz 1 bestimmt das Inkrafttreten des Artikels 1 dieses Staatsvertrags zum 01. Juni 2020. Satz 2 ordnet an, dass dieser Staatsvertrag gegenstandslos wird, wenn bis zum 31. Mai 2020 nicht alle Ratifikationsurkunden bei der Staatskanzlei des Vorsitzenden der Ministerpräsidentenkonferenz hinterlegt sind. Der Rundfunkbeitragsstaatsvertrag behält dann in der bisherigen Fassung seine Gültigkeit.

Absatz 3 bestimmt, dass die Hinterlegung der Ratifikationsurkunden den Ländern durch die Staatskanzlei des Vorsitzenden der Ministerpräsidentenkonferenz mitgeteilt wird.

Absatz 4 gewährt den Staatsvertragsländern die Möglichkeit, den durch diesen Staatsvertrag geänderten Rundfunkbeitragsstaatsvertrag in der nunmehr gültigen Fassung bekannt zu machen. Eine Verpflichtung zur Neubekanntmachung besteht nicht.