

Vf. 53-IV-21



DER VERFASSUNGSGERICHTSHOF
DES FREISTAATES SACHSEN
IM NAMEN DES VOLKES

Beschluss

**In dem Verfahren
über die Verfassungsbeschwerde**

des Herrn Dr. F.,

hat der Verfassungsgerichtshof des Freistaates Sachsen durch den Präsidenten des Verfassungsgerichtshofes Matthias Grünberg, die Richterinnen Beatrice Betka, Simone Herberger, Elisa Hoven und die Richter Markus Jäger, Dirk Kirst, Klaus Kühlborn, Klaus Schurig und Stefan Ansgar Strewe

am 18. August 2022

beschlossen:

Die Verfassungsbeschwerde wird verworfen.

G r ü n d e :

I.

Mit seiner am 31. Mai 2021 bei dem Verfassungsgerichtshof des Freistaates Sachsen eingegangenen Verfassungsbeschwerde wendet sich der Beschwerdeführer gegen das Gesetz zum Dreiundzwanzigsten Rundfunkänderungsstaatsvertrag vom 29. April 2020 (SächsGVBl. S. 194), das am 13. Mai 2020 in Kraft getreten ist.

Art. 1 dieses Gesetzes enthält die Zustimmung des Sächsischen Landtages zu dem im Oktober 2019 zwischen den Ländern der Bundesrepublik Deutschland geschlossenen Dreiundzwanzigsten Staatsvertrag zur Änderung rundfunkrechtlicher Staatsverträge (Dreiundzwanzigster Rundfunkänderungsstaatsvertrag), durch den wiederum der Rundfunkbeitragsstaatsvertrag vom 15. bis 21. Dezember 2010 (RBStV) mit Wirkung ab 1. Juni 2020 geändert wurde. Unter anderem wurde in § 11 RBStV (Verarbeitung personenbezogener Daten) nachstehender Absatz 5 neu aufgenommen:

(5) ¹Zur Sicherstellung der Aktualität des Datenbestandes übermittelt jede Meldebehörde alle vier Jahre beginnend ab dem Jahr 2022 für einen bundesweit einheitlichen Stichtag automatisiert gegen Kostenerstattung in standardisierter Form die nachfolgenden Daten aller volljährigen Personen an die jeweils zuständige Landesrundfunkanstalt:

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

²Hat 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. ³Im Übrigen darf sie die Daten zur Feststellung eines Beitragsschuldners für eine Wohnung nutzen, für die bislang kein Beitragsschuldner festgestellt wurde; Satz 2 gilt entsprechend. ⁴Die zuständige Landesrundfunkanstalt darf die Daten auch zur Aktualisierung oder Ergänzung von bereits vorhandenen Teilnehmerdaten nutzen. ⁵Zur Wahrung der Verhältnismäßigkeit zwischen Beitragsgerechtigkeit und dem Schutz persönlicher Daten erfolgt der Meldedatenabgleich nach Satz 1 nicht, wenn die Kommission zur Ermittlung des Finanzbedarfs der Rundfunkanstalten (KEF) in ihrem Bericht nach § 3 Abs. 8 des Rundfunkfinanzierungsstaatsvertrages feststellt, dass der Datenbestand hinreichend aktuell ist. ⁶Diese Beurteilung nimmt die KEF unter Berücksichtigung der Entwicklung des Beitragsaufkommens und sonstiger Faktoren vor.

Mit seiner Verfassungsbeschwerde rügt der Beschwerdeführer eine Verletzung des Rechts auf Datenschutz gemäß Art. 33 SächsVerf. Zwar sei ein möglicher Rechtsweg über die Verwaltungsgerichte nicht erschöpft; die Anrufung der Fachgerichte sei jedoch nicht angezeigt, weil der zu prüfende Sachverhalt allein verfassungsrechtliche Fragen aufwerfe, ohne dass von einer vorausgegangenen fachgerichtlichen Prüfung verbesserte Entscheidungsgrundlagen zu erwarten wären. Die Verfassungsbeschwerde sei von allgemeiner Bedeutung. Dies ergebe

sich nicht allein aus der großen Anzahl der betroffenen Personen, sondern auch aus der Regelmäßigkeit der Übermittlung der Datensätze.

Die angegriffene Regelung sei formell verfassungswidrig, weil es durch die staatsvertragliche Gesetzgebung nach Art. 65 Abs. 2 SächsVerf zu einem Machtverlust des Parlaments komme. Es finde im Rahmen des Verfahrens zum Abschluss von Rundfunkstaatsverträgen zwar eine Unterrichtung der Parlamente statt, es sei jedoch keine Beteiligung an den Vertragsverhandlungen vorgesehen. Diese werde von der Exekutive geführt, während die Länder lediglich eine „Ratifikationsfunktion“ hätten. Die angegriffene Regelung unterfalle dem Meldewesen nach Art. 73 Abs. 1 Nr. 3 GG und damit der Gesetzgebungskompetenz des Bundes. Das Meldewesen sei die multifunktionale Informationsgrundlage für nahezu alle Bereiche der Verwaltung und Rechtspflege. Die angegriffene Norm erteile den gesetzlichen Befehl, bundesweit an einem Stichtag den gesamten Meldedatenbestand zu selektieren, zum Abruf bereit zu halten und an einem festgelegten Datum an den Beitragsservice zu übermitteln. Damit regle diese objektiv das Meldewesen und nicht das Rundfunkbeitragsrecht. Die Gesetzgebungskompetenz des Bundes bestehe kraft Sachzusammenhangs, weil der Bund die ausdrücklich ihm zugewiesene Materie des Meldewesens nicht regeln könne, ohne die ihm nicht zugewiesene Materie des Rundfunkrechts mit zu regeln. Dies ergebe sich auch aus § 48 Bundesmeldegesetz (BMG). Der Bund habe mit dem Erlass des BMG von seiner ausschließlichen Gesetzgebungskompetenz nach Art. 73 Abs. 1 Nr. 3 GG Gebrauch gemacht und dabei auch abschließend gesetzliche Regelungen unter anderem zur bundesweiten Meldedatenübermittlung erlassen. Eine solche Regelung finde sich in § 42 Abs. 4a BMG.

Weiterhin sei die Regelung des § 11 Abs. 5 RBStV materiell verfassungswidrig. Problematisch sei, dass durch die Regelung des § 11 Abs. 5 RBStV der Kommission zur Ermittlung des Finanzbedarfs der Rundfunkanstalten (im Folgenden: KEF) die Prüfung der Verhältnismäßigkeit überlassen werde, obwohl dies durch den Gesetzgeber selbst zu regeln sei. Der legitime Zweck der Herstellung größerer Beitragsgerechtigkeit sei bereits durch den ersten bundesweiten Meldedatenabgleich nicht erreicht worden.

Darüber hinaus sei der automatisierte und wiederholende Abgleich der Meldedaten nicht geeignet. Die Zuordnung einer Person zu einer bestimmten Wohnung sei aufgrund des Aufbaus der Datenbank und des Grundkonzepts des Beitragsservice zur Meldedatenverarbeitung unmöglich.

Die Maßnahme sei auch nicht erforderlich, weil die – nun nicht mehr geregelten – Einzelabfragen oder die Vermieter- bzw. Verwalterauskunft weniger beeinträchtigend gewesen seien. Insbesondere bestehe keine Erforderlichkeit für die Übermittlung einzelner Daten zu Nebenwohnungen, weil diese nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts bei der Entrichtung des Rundfunkbeitrags außer Betracht zu bleiben hätten. Durch die automatisierte Abfrage und in der Folge gegebenenfalls automatische Anmeldung, Zahlungsaufforderung, Mahnung und Einleitung eines Verwaltungsvollstreckungsverfahrens liege ein Verstoß gegen Art. 22 Abs. 1 DSGVO vor. Darüber hinaus sei zu befürchten, dass zu Unrecht „Direktangemeldete“ mit belastenden Vollstreckungsverfahren bedroht seien. Durch die Verlagerung der

Beurteilung auf die KEF bleibe im Unklaren, welche Faktoren bei der Prüfung der Verhältnismäßigkeit berücksichtigt würden. Soweit § 11 Abs. 5 RBStV den Verwendungszweck der durch den Meldedatenabgleich erhobenen Meldedaten begrenze, bestehe die Gefahr, dass der Beitragsservice eine „zentrale Schattenmeldedatenbank“ aufbaue. Mit einer zu Unrecht erfolgten Direktanmeldung werde auch die Löschungspflicht umgangen. Mit Blick auf die Einschränkung der Auskunftsrechte nach § 11 Abs. 8 Satz 2 RBStV sei zu befürchten, dass das Ausmaß der tatsächlichen „Schattenmeldedatenbank“ verschleiert werden solle. Aus dem 14. Tätigkeitsbericht der Beauftragten für den Datenschutz des Rundfunk Berlin-Brandenburg ergebe sich, dass bis Ostern 2018 alle nicht mehr benötigten Daten aus der alten Rundfunkgebührenwelt bis 2012 gelöscht werden sollten. Aus dem folgenden 15. Tätigkeitsbericht ergebe sich, dass die historisierten Daten zwar im Archiv vorhanden, aber ohne Kenntnis einer Beitragsnummer nicht mehr auffindbar seien. Wegen der auf unterschiedlichste Weise ausgestalteten technischen Abhängigkeiten der Daten untereinander stelle sich die Erstellung eines Löschkonzepts als äußerst komplexes Thema dar. Die mit der Verfassungsbeschwerde dargelegten Mängel bei der Datenverarbeitung des Beitragsservice stünden im unmittelbaren Zusammenhang mit einer völlig unzureichenden Kontrolle durch die Rundfunkdatenschutzbeauftragten als Aufsichtsbehörden im Sinne des Art. 51 DSGVO. Es sei eine gesetzliche Regelung der Kontrolle durch Landesdatenschutzbehörden und die Bestimmung einer federführenden Aufsichtsbehörde erforderlich. Darüber hinaus liege ein sich aus dem Recht auf informationelle Selbstbestimmung ableitender Verstoß gegen die „informationelle Gewaltenteilung“ vor. Es entstehe ein zentrales Melderegister an nur einem Ort, das nicht der Fachaufsicht unterliege und personenbezogene Meldedaten an verschiedene Stellen verteilen könne. Durch die gleichzeitige Regelung des vollständig automatischen Erlasses von Bescheiden handle es sich um das erste zentrale Rechenzentrum, das Bescheide vollständig automatisiert für die gesamte Bundesrepublik erstelle.

Der Sächsische Landtag und das Staatsministerium der Justiz und für Demokratie, Europa und Gleichstellung haben Gelegenheit gehabt, zum Verfahren Stellung zu nehmen.

II.

Die Verfassungsbeschwerde gegen die durch Art. 1 des Gesetzes zum Dreiundzwanzigsten Rundfunkänderungsstaatsvertrag vom 29. April 2020 eingefügte Regelung des § 11 Abs. 5 RBStV ist unzulässig, weil sie nicht dem Gebot der Erschöpfung des Rechtsweges bzw. dem Grundsatz der Subsidiarität (§ 27 Abs. 2 Satz 1 SächsVerfGHG) genügt.

1. Gemäß § 27 Abs. 2 Satz 1 SächsVerfGHG kann, wenn gegen die behauptete Grundrechtsverletzung der Rechtsweg zulässig ist, die Verfassungsbeschwerde grundsätzlich erst nach Erschöpfung dieses Rechtsweges erhoben werden. Hieraus folgt zugleich der Grundsatz der Subsidiarität der unmittelbar gegen eine Rechtsnorm erhobenen Verfassungsbeschwerde (SächsVerfGH, Beschluss vom 27. Februar 2018 – Vf. 172-IV-17 [HS]/Vf. 173-IV-17 [e.A.]). Diese ist grundsätzlich nur zulässig, wenn der Beschwerdeführer schon durch die Rechtsnorm selbst, gegenwärtig und unmittelbar in seinen Grundrechten betrof-

fen ist. Daran fehlt es in der Regel, wenn zur Umsetzung der Rechtsnorm ein Verwaltungsakt erforderlich ist oder in der Rechtswirklichkeit ergeht, welchen der Beschwerdeführer sodann in einer dem Gebot des wirkungsvollen Rechtsschutzes (Art. 19 Abs. 4 Satz 1 GG, Art. 38 Satz 1 SächsVerf) genügenden Weise zur gerichtlichen Überprüfung stellen kann (SächsVerfGH, Beschluss vom 27. Februar 2018 – Vf. 172-IV-17 [HS]/Vf. 173-IV-17 [e.A.]; Beschluss vom 28. August 2015 – Vf. 119-IV-14; Beschluss vom 23. Oktober 2014 – Vf. 66-IV-13, m.w.N.; vgl. BVerfG, Beschluss vom 12. Dezember 2012 – 1 BvR 2550/12 – juris). Das Prinzip der Subsidiarität erfordert grundsätzlich, vor Erhebung einer Verfassungsbeschwerde alle zur Verfügung stehenden prozessualen Möglichkeiten zu ergreifen, um eine Korrektur der geltend gemachten Verfassungsverletzung zu erwirken (SächsVerfGH, Beschluss vom 16. Juni 2022 – Vf. 70-IV-21; Beschluss vom 9. Juli 2021 – Vf. 47-IV-21; vgl. BVerfG, Beschluss vom 21. Januar 2022 – 1 BvR 1296/21 – juris Rn. 9 m.w.N.). Richtet sich eine Verfassungsbeschwerde unmittelbar gegen ein Gesetz, kann daher auch die Erhebung einer Feststellungs- oder Unterlassungsklage zu den zuvor zu ergreifenden Rechtsbehelfen gehören. Ausschlaggebend ist, ob die fachgerichtliche Klärung erforderlich ist, um zu vermeiden, dass die verfassungsrechtliche Überprüfung auf ungesicherter Tatsachen- und Rechtsgrundlage erfolgt. Dies ist in der Regel dann der Fall, wenn die angegriffenen Vorschriften auslegungsbedürftige und -fähige Rechtsbegriffe enthalten, von deren Auslegung und Anwendung es maßgeblich abhängt, inwieweit der Beschwerdeführer durch die angegriffene Vorschrift tatsächlich und rechtlich beschwert ist (so BVerfG, Beschluss vom 21. Januar 2022 – 1 BvR 1296/21 – juris Rn. 11).

2. Danach hätte der Beschwerdeführer zunächst den fachgerichtlichen Rechtsweg beschreiten müssen. Gegen die in § 11 Abs. 5 RBStV angeordnete Datenübermittlung durch die für den Beschwerdeführer zuständige Meldebehörde an den Mitteldeutschen Rundfunk hätte dem Beschwerdeführer zunächst die Anrufung der Verwaltungsgerichte obliegen, um mittelbaren Rechtsschutz – etwa durch eine (negative) Feststellungsklage oder eine (vorbeugende) Unterlassungsklage – zu erreichen (vgl. BVerfG, Beschluss vom 21. Januar 2022 – 1 BvR 1296/21 – juris Rn. 13). Weiterhin steht dem Beschwerdeführer offen, gegen einen Beitragsbescheid bzw. den Meldedatenabgleich über die Beschreitung des Verwaltungsrechtswegs eine inzidente Kontrolle der von ihm angegriffenen Regelungen zu erreichen (vgl. VerfGH NRW, Beschluss vom 27. August 2021 – 81/21.VB-3 – juris Rn. 5).

Der angegriffene regelmäßige und automatisierte Meldedatenabgleich ist im Zusammenspiel mit den Anzeigepflichten und Erhebungsmethoden in den §§ 8, 9 und 11 Abs. 4 RBStV zu sehen. Sowohl der Sachverhalt als auch die einfachrechtliche Rechtslage sind insofern zunächst durch die Fachgerichte aufzuarbeiten, um eine verfassungsrechtliche Entscheidung auf gesicherter Tatsachen- und Rechtsgrundlage zu ermöglichen. So ergeben sich aus § 8 RBStV umfangreiche Anzeigepflichten der Beitragsschuldner und aus § 9 RBStV Auskunftsrechte der Landesrundfunkanstalten. Insbesondere ist hierbei zu berücksichtigen, dass § 11 Abs. 4 Satz 5 RBStV Voraussetzungen für die Meldedatenerhebung formuliert (vgl. BVerfG, Beschluss vom 21. Januar 2022 – 1 BvR 1296/21 – juris Rn. 15).

Nach diesen Erwägungen erscheint die Erschließung des Ausmaßes und der Effektivität dieser Anzeigepflichten und Erhebungsmethoden für die Prüfung der Erforderlichkeit des regelmäßigen und automatisierten Meldedatenabgleichs notwendig (vgl. BVerfG, Beschluss vom 21. Januar 2022 – 1 BvR 1296/21 – juris Rn. 16).

Die verfassungsrechtliche Beurteilung der Bestimmtheit und Angemessenheit des regelmäßigen und automatisierten Meldedatenabgleichs hängt weiterhin von der Auslegung der darin enthaltenen unbestimmten Rechtsbegriffe in § 11 Abs. 5 Satz 5 und 6 RBStV ab. So ergibt sich aus § 11 Abs. 5 Satz 5 RBStV, dass der automatisierte Meldedatenabgleich dann nicht erfolgen soll, wenn der Datenbestand nach Prüfung der KEF „hinreichend aktuell“ ist, wobei die „Entwicklung des Beitragsaufkommens und sonstige Faktoren“ zu berücksichtigen sind. Den Bedeutungsinhalt dieser Tatbestandsmerkmale zu erschließen, obliegt den für die Auslegung und Anwendung einfachen Rechts primär zuständigen Fachgerichten (vgl. BVerfG, Beschluss vom 21. Januar 2022 – 1 BvR 1296/21 – juris Rn. 17).

3. Eine Vorabentscheidung entsprechend § 27 Abs. 2 Satz 2 SächsVerfGHG ist nicht veranlasst. Nach § 27 Abs. 2 Satz 2 SächsVerfGHG kann der Verfassungsgerichtshof über eine vor Erschöpfung des Rechtsweges eingelegte Verfassungsbeschwerde sofort entscheiden, wenn sie von allgemeiner Bedeutung ist oder dem Beschwerdeführer ein schwerer und unabwendbarer Nachteil entstünde, falls er zunächst auf den Rechtsweg verwiesen würde. Diese Voraussetzungen liegen hier nicht vor.
 - a) Eine Verfassungsbeschwerde ist von allgemeiner Bedeutung, wenn über den Einzelfall hinaus Klarheit über die Rechtslage in einer Vielzahl gleichgelagerter Fälle geschaffen werden soll und wenn eine fachgerichtliche Vorklärung in rechtlicher und tatsächlicher Hinsicht nicht erforderlich ist (SächsVerfGH, Beschluss vom 28. Mai 2020 – Vf. 50-IV-20 [HS]; vgl. Bethge in: Maunz/Schmidt-Bleibtreu/Klein/Bethge, BVerfGG, Stand Februar 2018, § 90 Rn. 398; Hellmann in: Barczak, BVerfGG, 2018, § 90 Rn. 398; vgl. hierzu auch BVerfG, Beschluss vom 24. Juni 1992, BVerfGE 86, 382 [386 ff.]). Das entspricht dem Sinn und Zweck des Subsidiaritätsgrundsatzes, der auch einer sachgerechten Aufgabenverteilung zwischen dem Verfassungsgerichtshof und den Fachgerichten dient; danach obliegt es vorrangig den Fachgerichten, einfachrechtliche Vorschriften auszulegen und die zur Anwendung der Vorschriften erforderlichen Ermittlungen sowie die Würdigung des Sachverhaltes vorzunehmen (SächsVerfGH, Beschluss vom 28. Mai 2020 – Vf. 50-IV-20; vgl. BVerfG, Beschluss vom 24. Juni 1992, BVerfGE 86, 382 [388]).
 - b) Gemessen daran ist eine Vorabentscheidung nicht geboten. Zwar betreffen die angegriffenen Regelungen eine Vielzahl von Personen. Wie dargelegt, wirft die Verfassungsbeschwerde jedoch nicht allein verfassungsrechtliche Fragen auf, die der Verfassungsgerichtshof auch ohne vorherige fachgerichtliche Aufbereitung der tatsächlichen und rechtlichen Entscheidungsgrundlagen – insbesondere im Hinblick auf Ausmaß und Effektivität der weiteren Erhebungsmethoden sowie der Erschließung der unbe-

stimmten Rechtsbegriffe – beantworten könnte (vgl. BVerfG, Beschluss vom 21. Januar 2022 – 1 BvR 1296/21 – juris Rn. 15 ff.).

- c) Gründe, weshalb dem Beschwerdeführer die Beschreitung des fachgerichtlichen Rechtsweges nicht zugemutet werden könnte, sind weder vorgebracht noch sonst ersichtlich.

III.

Der Verfassungsgerichtshof ist zu dieser Entscheidung einstimmig gelangt und trifft sie daher durch Beschluss nach § 10 Abs. 1 SächsVerfGHG i.V.m. § 24 BVerfGG.

IV.

Die Entscheidung ist kostenfrei (§ 16 Abs. 1 Satz 1 SächsVerfGHG).

gez. Grünberg

gez. Betka

gez. Herberger

gez. Hoven

gez. Jäger

gez. Kirst

gez. Kühlborn

gez. Schurig

gez. Strewe