



Deutschlandradio



Stellungnahme von ARD, ZDF und Deutschlandradio zu Änderungsvorschlägen der Rundfunkkommission zu RStV, ZDF-StV und DRadio-StV zur Anpassung der staatsvertraglichen Regelungen zum Datenschutz an die Datenschutzgrundverordnung, Verordnung (EU) 2016/679

Am 20. Mai 2018 erlangt die Datenschutzgrundverordnung (DS-GVO) in Deutschland unmittelbare Rechtskraft. Für den Bereich der Medien enthält sie in Art. 85 Abs. 2 einen Regelungsauftrag an die Mitgliedstaaten. Danach haben diese für den Bereich der Medien bei einer Datenverarbeitung zu journalistischen Zwecken einen Ausgleich herzustellen zwischen dem Datenschutzrecht auf der einen und der Freiheit der Meinungsäußerung und der Informationsfreiheit auf der anderen Seite.

Die Rundfunkkommission hat am 2. Juni 2017 einen Vorschlag vorgelegt zur Anpassung der datenschutzrechtlichen Bestimmungen im Bereich des Rundfunks und der Telemedien an die Vorgaben der DS-GVO. Der Textentwurf ist zur Online-Konsultation freigegeben. ARD, ZDF und Deutschlandradio begrüßen ganz überwiegend die Anpassungsvorschläge der Rundfunkkommission, sehen allerdings an einzelnen Stellen auch Änderungsbedarf. Dieser betrifft folgende Regelungen:

- Die Regelungen im RStV-E zu den Betroffenenrechten im Bereich Telemedien sollten bei den relevanten Handlungen der Telemedienanbieter allgemein auf „Datenverarbeitung“ abstellen. Die Formulierung zur datenschutzrechtlichen Aufsicht über die Telemedienangebote der Rundfunkanstalten ist missverständlich. Hier sollte eindeutiger formuliert werden, dass die Aufsichtszuständigkeit im Bereich der Telemedien den Zuständigkeiten im Bereich des Rundfunks entspricht. Zu den Einzelheiten wird auf die nachfolgende **Ziffer I** verwiesen.
- In § 18 Abs. 1 ZDF-StV-E bzw. § 18 Abs. 1 DR-StV-E sollten im Hinblick auf die Wiederernennungsmöglichkeiten, die Qualifikationsanforderungen und die mögliche Übernahme anderer Tätigkeiten sowie die eingeschränkte Dienstaufsicht Änderungen vorgenommen werden, um eine effektive Datenschutzaufsicht in Einklang mit den Vorgaben der DS-GVO zu gewährleisten. Die Erläuterungen finden sich unten unter der **Ziffer II**.

I. Rundfunkstaatsvertrag

1. ARD, ZDF und Deutschlandradio begrüßen den Vorschlag der Rundfunkkommission, für den öffentlich-rechtlichen und den privaten Rundfunk ein **einheitliches Medienprivileg** in den allgemeinen Vorschriften des Rundfunkstaatsvertrages in § 9 c RStV zu schaffen. Es wird dadurch im Rundfunk ein einheitliches Regelungsniveau zum Datenschutz im Interesse der Betroffenen wie auch der Rundfunkveranstalter geschaffen.
2. Auch die **inhaltliche Ausgestaltung des Medienprivilegs** wird von ARD, ZDF und Deutschlandradio ausdrücklich begrüßt.
 - a. In dem sich der Vorschlag zum Medienprivileg am Wortlaut der DS-GVO orientiert und nun auf die Datenverarbeitung der Sender sowie ihrer Beteiligungs- und Hilfsunternehmen zu **„journalistischen Zwecken“** abstellt und nicht mehr auf „ausschließlich eigene journalistisch-redaktionelle Zwecke“, trägt er der von EuGH und DS-GVO geforderten weiten Auslegung der Medienfreiheit Rechnung. Gleichzeitig entspricht diese Formulierung der heutigen Rundfunklandschaft. Diese ist geprägt durch arbeitsteilige Herstellungsprozesse. Die Rundfunkveranstalter sind darauf angewiesen, dass zwischen ihnen sowie zwischen den Rundfunkveranstaltern und ihren Zulieferern, insbesondere den Auftragsproduzenten, der Austausch von Rechercheergebnissen sowie von journalistischen Beiträgen möglich ist. Nur so kann ein unabhängig funktionierender Rundfunk gewährleistet werden.
 - b. Soweit zukünftig bei journalistischer Datenverarbeitung von den Bestimmungen der DS-GVO nur noch die Regelungen zur **Datensicherheit** aus Art. 5 Abs. 1 f i.V.m. Abs. 2, Art. 24, 32 und Art. 33 DS-GVO gelten sollen sowie das **Datengeheimnis**, wird dies ebenfalls für sinnvoll und sachgerecht erachtet. Ohne diese auch bislang schon geltende Einschränkung des Datenschutzrechts im Bereich der Medien wäre zukünftig unabhängiger kritischer Journalismus nicht mehr möglich. Dass eine Regelung zum Datengeheimnis getroffen wird, die sich so nicht in der DS-GVO wiederfindet, und nach der die mit der Datenverarbeitung zu journalistischen Zwecken befassten Personen auf das Datengeheimnis zu verpflichten sind, wird als sinnvoll angesehen, um die von der Datenverarbeitung zu journalistischen Zwecken betroffenen Personen hinreichend vor unbefugter Weitergabe ihrer Daten zu schützen.
3. ARD, ZDF und Deutschlandradio erachten die Möglichkeit der Rundfunkveranstalter sowie ihrer Verbände und Vereinigungen, sich **Verhaltenskodizes** zu geben, im Interesse eines wirksamen Datenschutzes durch die Rundfunkveranstalter für sinnvoll.
4. Durch die Regelungen der **Betroffenenrechte** in § 9 c Abs. 2 und 3 RStV-E wird gewährleistet, dass auch bei journalistischer Datenverarbeitung die Betroffenen nicht schutzlos gestellt werden. Die Regelungen, die im Wesentlichen den bisherigen entsprechen, stellen einen sachgerechten Ausgleich her zwischen dem Persönlichkeitsrecht der Betroffenen auf der einen und der Rechtfreiheit der Journalisten auf der anderen Seite.

5. ARD, ZDF und Deutschlandradio begrüßen § 9 c Abs. 4 RStV, wonach sich die **Ausgestaltung der Aufsicht** nach den landesrechtlichen Bestimmungen richten soll. Der Grundsatz trägt dem Föderalismus Rechnung und ermöglicht es, in den einzelnen Ländern spezialgesetzliche Regelungen zu treffen.

Dabei sind ARD, ZDF und Deutschlandradio der Auffassung, dass einer einheitlichen und ungeteilten datenschutzrechtlichen Aufsicht durch den Rundfunkbeauftragten für den Datenschutz, wie sie im ZDF-StV-E für das ZDF vorgesehen ist, im Interesse der Rundfunkfreiheit der Vorzug zu geben ist. Journalistische Datenverarbeitung lässt sich in der Praxis in aller Regel nicht von einer reinen Verwaltungsdatenverarbeitung trennen. Dies zeigt sich z. B. bei der Verarbeitung von Reisedaten der Mitarbeiter. Die hier erhobenen Daten mögen auf den ersten Blick als reine Verwaltungsdaten erscheinen. Tatsächlich ermöglichen sie aber regelmäßig Rückschlüsse auf Recherchevorhaben. Auch um hier nicht in komplexe Abgrenzungsfragen zu geraten, die sich im Rahmen der Organisation und Ausübung professioneller journalistischer Tätigkeit oftmals nicht auflösen lassen werden, ist aus Sicht von ARD, ZDF und Deutschlandradio einer einheitlichen Aufsicht durch die Rundfunkbeauftragten für den Datenschutz der Vorzug zu geben. Entgegen der mitunter vertretenen Gegenauffassung ist eine solche einheitliche Datenschutzaufsicht wie bislang auch zukünftig unter der DS-GVO europarechtskonform. Nach der DS-GVO kann es in einem Mitgliedstaat mehrere Aufsichtsbehörden geben. Diese müssen unabhängig sein und den weiteren Vorgaben der Art. 51 bis 54 DS-GVO entsprechen. In diesem Rahmen sind die nationalen Gesetzgeber in der systematischen Ausgestaltung der Aufsicht ohne weitere Begründungserfordernisse (wie etwa bei Ausnahmeregelungen gem. Art. 85 DS-GVO) frei.

Außerdem spricht für die Beibehaltung einer den europarechtlichen Vorgaben entsprechenden binnenpluralen Datenschutzaufsicht auch deren hohe Effizienz. Eine Datenschutzaufsicht durch einen im Unternehmen angesiedelten aber unabhängigen Rundfunkbeauftragten für den Datenschutz gewährleistet eine intensive Einbindung der Datenschutzaufsicht. Durch die enge Anbindung, durch kurze Wege und eine große Sachkenntnis der Aufsichtsstelle von den rundfunkspezifischen Datenverarbeitungsprozessen wird eine intensive Befassung mit den datenschutzrechtlichen Vorgaben erreicht. Durch frühzeitige Konsultation in Planungs- und Konzeptionierungsphasen führt die binnenplurale Aufsichtsstruktur bereits heute dazu, dass die nunmehr auch in der DS-GVO festgeschriebenen Vorgaben zu „Privacy by Design“, d. h. zu datenschutzfreundlichen Voreinstellungen, in den Rundfunkanstalten umgesetzt werden.

6. Die Regelung zum **Medienprivileg im Bereich der Telemedien**, die im Wesentlichen den Regelungen im Bereich des Rundfunks folgen, werden grundsätzlich als sachgerecht erachtet. Soweit in § 57 Abs. 2 RStV-E vorgeschlagen wird, den Auskunftsanspruch auf Fälle zu begrenzen, in denen Betroffene dadurch in ihrem Persönlichkeitsrecht beeinträchtigt werden, dass ihre personenbezogenen Daten zu journalistischen Zwecken von Telemedienanbietern „gespeichert, verändert, übermittelt, gesperrt oder gelöscht“ werden, wird jedoch angeregt, hier statt der Aufzählung der fünf Verarbeitungshandlungen den bisherigen Begriff der

„Verarbeitung“ beizubehalten. Der Begriff der Verarbeitung entspricht den Begrifflichkeiten DS-GVO, ist hier definiert und schafft insoweit Rechtsklarheit. Eine Ausweitung des Auskunftsanspruchs ist nicht zu befürchten, da Voraussetzung stets eine Beeinträchtigung des Persönlichkeitsrechts ist. Dies aber ist nach äußerungsrechtlichem Maßstab zu beurteilen.

7. Nach § 59 RStV-E soll die **Aufsicht im Bereich der Telemedienangebote** der Rundfunkveranstalter grundsätzlich so ausgestaltet sein wie bisher. Für den öffentlich-rechtlichen Rundfunk bedeutet dies, dass die Rundfunkbeauftragten für den Datenschutz jeweils in ihrem Zuständigkeitsbereich auch für die datenschutzrechtliche Aufsicht über die Telemedienangebote verantwortlich sind. Schon die bisherige Regelung hierzu in § 59 Abs. 1 RStV vermag zu Missverständnissen führen: In § 59 Abs. 1 S. 1 wird zunächst von Aufsichtsbehörden gesprochen und in S. 2 im Hinblick auf die Datenschutzbeauftragten der öffentlich-rechtlichen Sender angeknüpft an deren Zuständigkeit im „journalistisch-redaktionellen“ Bereich. Erst im zweiten Schritt wird erklärt, dass sie „für ihren Bereich“ die Einhaltung der Datenschutzbestimmungen überwachen. Im neuen Regelungsvorschlag wird an dieser Systematik grundsätzlich festgehalten. Um hier Missverständnisse zu vermeiden wird für Abs. 1 S. 1 und 2 folgender Änderungsvorschlag unterbreitet, der deutlich machen soll, dass der Rundfunkbeauftragte für den Datenschutz auch zukünftig entsprechend der landesrechtlichen Zuständigkeitsverteilung für die Aufsicht über die Telemedien verantwortlich ist:

„Die nach den allgemeinen Datenschutzgesetzen des Bundes und der Länder zuständigen ~~Kontrollbehörden~~ ~~Aufsichtsstellen~~ überwachen für ihren Bereich die Einhaltung der allgemeinen Datenschutzbestimmungen und des § 57 RStV. Die für den Datenschutz ~~im journalistischen Bereich~~ beim öffentlich-rechtlichen Rundfunk und bei den privaten Rundfunkveranstaltern ~~nach Landesrecht~~ zuständigen Stellen überwachen ~~in ihrer Zuständigkeit für ihren Bereich~~ auch im Bereich der Telemedien die Einhaltung der Datenschutzbestimmungen ~~für journalistisch-redaktionell gestaltete Angebote bei Telemedien.~~“

In S. 1 sollte entsprechend der Formulierung der DS-GVO von Aufsichtsstellen und nicht von Kontrollbehörden gesprochen werden. In S. 2 sollte zu Beginn der Verweis auf den „journalistischen Bereich“ gestrichen werden, da ansonsten der Eindruck entstehen könnte, dass der Rundfunkbeauftragte für den Datenschutz beim öffentlich-rechtlichen Rundfunk grundsätzlich nur für den journalistischen Bereich zuständig sein soll, auch wenn er ansonsten und nach dem Landesrecht für die Aufsicht über die gesamte Datenverarbeitung des Senders zuständig ist. Darüber hinaus wäre zudem ein ausdrücklicher Verweis auf die im Landesrecht geregelte Zuständigkeit zu begrüßen. Dies würde nicht nur der Klarheit der Norm dienen, sondern auch einen Gleichklang mit der Regelung für den Rundfunk herstellen. Die Formulierung am Ende von S. 2, wonach die Zuständigkeit im Bereich der Telemedien für „journalistisch-redaktionell gestaltete Angebote“ gelten soll, wird für entbehrlich gehalten.

ARD, ZDF und Deutschlandradio verstehen den Zusatz so, dass hier auf § 11 d RStV Bezug genommen werden soll. Dabei wird davon ausgegangen, dass der öffentlich-rechtliche Rundfunk entsprechend § 11 d RStV grundsätzlich nur journalistisch-redaktionelle Telemedienangebote veranstaltet und für diese die o. g. Zuständigkeitsregelung gilt. Sollte an dem Verweis auf die *journalistisch-redaktionellen Angebote* festgehalten werden, was nicht erforderlich ist, soweit wie vorgeschlagen auf die landesrechtlichen Zuständigkeitsregelungen verwiesen wird, sollte in die Begründung eine Klarstellung aufgenommen werden.

II. ZDF-Staatsvertrag und DR-StV

1. ARD, ZDF und Deutschlandradio begrüßen die geplante grundsätzliche Neuregelung in § 18 Abs. 1 S. 1 ZDF- und DR-StV-E, wonach die nunmehr als „Rundfunkbeauftragter für den Datenschutz“ bezeichnete Datenschutzaufsicht zukünftig **unabhängige und einzige Aufsichtsstelle i.S.v. Art. 51 DS-GVO** sein soll. Diese Regelung steht im Einklang mit der Rundfunkfreiheit und der daraus resultierenden binnenpluralen Aufsichtsstruktur des öffentlich-rechtlichen Rundfunks allgemein und des ZDF bzw. des DR im Speziellen (siehe dazu auch unter I. 5.). Sie gewährleistet auf der einen Seite die Rundfunkfreiheit und auf der anderen Seite eine effektive und unabhängige Datenschutzaufsicht. Zu den Einzelregelungen wird wie folgt Stellung genommen:
2. Die **Ernennung** des Rundfunkbeauftragten für den Datenschutz durch den Fernsehrat bzw. Hörfunkrat mit Zustimmung des Verwaltungsrates (§ 18 Abs. 1 S. 2 ZDF- und DR-StV-E), statt wie bisher durch den Verwaltungsrat allein, trägt den Vorgaben aus Art. 53 Abs. 1, 4. Spiegelstrich DS-GVO Rechnung, wonach die Mitglieder einer unabhängigen Aufsichtsbehörde von einer unabhängigen Stelle ernannt werden sollen. Die Regelung wird von ARD, ZDF und Deutschlandradio ausdrücklich unterstützt. Sie stärkt die demokratische Legitimation der Datenschutzaufsicht und ihre Unabhängigkeit.
3. Hingegen wird eine Limitierung der **Wiederernennungsmöglichkeit** auf zwei Wiederernennungen (§ 18 Abs. 1 S. 3 ZDF- und DR-StV-E) bei einer Amtszeit von vier Jahren von ARD, ZDF und Deutschlandradio als zu einschränkend angesehen. Aufgrund der Komplexität und Spezialität der Aufgabe des Rundfunkbeauftragten für den Datenschutz ist eine möglichst langfristige Amtsausübung durch dieselbe Person wünschenswert und im Interesse eines effektiven Datenschutzes zu favorisieren. Eine Analogie zur Wiederwahlmöglichkeit der Fernsehratsmitglieder erscheint nicht sachgerecht, da Aufgabenstellung und ihre Anforderung unterschiedlich sind. Auch eine Vergleichbarkeit mit der Ausgestaltung der Amtszeiten der Landesdatenschutzbeauftragten ist nicht gegeben. Hier wird die Kontinuität durch einen größeren Mitarbeiterstab gewährleistet, dessen Zugehörigkeit zur Behörde zeitlich nicht begrenzt ist. Um der durch die DS-GVO, Art 54 Abs. 1 lit. e), geforderten Regelung Rechnung zu tragen, halten ARD, ZDF und Deutschlandradio mindestens drei Wiederbenennungen für nötig und sachgerecht.

4. Auch die Forderung, dass die **Qualifikation** des Rundfunkbeauftragten für den Datenschutz durch dreijährige Berufserfahrung in leitender Funktion im Bereich Datenschutz nachzuweisen ist, wird als nicht sachgerecht und auch als nicht erforderlich angesehen. Die DS-GVO fordert derart spezielle Nachweise nicht. Sie verlangt in Art. 53 Abs. 2 DS-GVO „erforderliche Qualifikation, Erfahrung und Sachkunde insbesondere im Bereich des Schutzes personenbezogener Daten“. Dies sowie zusätzlich noch ein abgeschlossenes Hochschulstudium sollte auch für den Rundfunkbeauftragten für den Datenschutz maßgebliche Eignungsvoraussetzung sein und entspräche im Übrigen auch den Anforderungen, die zukünftig an die Qualifikation des Bundesdatenschutzbeauftragten gestellt werden. Blicke es bei der derzeitigen Formulierung, müsste eine Stellenbesetzung zukünftig stets mit einem von außen kommenden Datenschutzexperten erfolgen, der im Gegenzug mit den Prozessen des Rundfunks nicht vertraut ist. Ob auf diese Weise ein effektiver Datenschutz gewährleistet werden kann ist zumindest fraglich. Außerdem wird bezweifelt, ob es überhaupt gelingen kann, für einen solch befristeten Anstellungszeitraum einen geeigneten Kandidaten zu finden. Auch vor dem Hintergrund der mit einer solchen Regelung verbundenen zusätzlichen Personalkosten, die im Widerspruch zu den angestrebten Strukturoptimierungen stehen, sind die Qualifikationsanforderungen zu überarbeiten.
5. Die geplante Regelung in § 18 Abs. 1 S. 5 ZDF- bzw. DR-StV-E, dass der Rundfunkbeauftragte für den Datenschutz anders als bislang neben diesem Amt keine **weiteren Tätigkeiten für das ZDF bzw. Deutschlandradio** wahrnehmen darf, wird von ARD, ZDF und Deutschlandradio ebenfalls nicht für sachdienlich erachtet. Die DS-GVO schließt nur mit dem Amt unvereinbare Tätigkeiten aus. Es ist daher sachgerecht und auch europarechtskonform, wenn nur mit dem Amt in Konflikt stehende Tätigkeiten unterbleiben. Auch bei nur anteiliger Tätigkeit des Rundfunkbeauftragten ist die „Kontrolldichte“ beim ZDF gegenüber einem hauptamtlichen Landesdatenschutzbeauftragten, der Hunderte Behörden und Tausende Privatunternehmen kontrollieren muss, ungleich höher. Außerdem wäre es im Interesse des Datenschutzes effizienter, anstelle eines anderweitigen Tätigkeitsverbotes den Datenschutz durch Aufstockung im Bereich der technischen Expertise zu verstärken, sollte dies der Aufwand erfordern. Dies entspräche im Übrigen auch den Grundsätzen der Sparsamkeit und Wirtschaftlichkeit und den von den Ländern geforderten Effizienzanstrengungen.
6. Für eine auch nur eingeschränkte **Dienstaufsichtsregelung** dürfte nach der DS-GVO aufgrund der geforderten Unabhängigkeit kein Raum mehr sein, so dass gebeten wird, von der Regelung in § 18 Abs. 4 S. 3 ZDF- bzw. DR-StV-E ersatzlos abzusehen. Eine Dienstaufsicht, die die völlige Unabhängigkeit des Beaufsichtigten wahrt, dürfte im Übrigen ohne Anwendungsbereich sein. Zudem obliegt dem Verwaltungsrat zusammen mit dem Hörfunkrat die Befugnis zur Amtsenthebung bei schwerwiegenden Verfehlungen und Fehlen der Voraussetzungen für die Wahrnehmung des Amtes (§ 18 Abs. 2 S. 3 ZDF- bzw. DR-StV-E).

7. Die weiteren Regelungen in § 18 Abs. 2 bis 12 ZDF- und DR-StV-E zu **Ende der Amtszeit, Unabhängigkeit, Zuständigkeit, Befugnissen, Zusammenarbeit mit anderen Aufsichtsbehörden, Geldbußen, Verfahren bei Datenschutzverstößen, Rechten Betroffener, Verschwiegenheit und Vertraulichkeit sowie den Klagemöglichkeiten** werden von ARD, ZDF und Deutschlandradio ausdrücklich begrüßt. Sie gewährleisten und stärken die Unabhängigkeit der Datenschutzaufsicht im Einklang mit den Vorgaben aus Art. 51 bis 59 DS-GVO. Sie schaffen Rechtsklarheit hinsichtlich der Zuständigkeiten und Befugnissen, regeln das interne Verfahren bei Datenschutzverstößen sowie die Rechte der Betroffenen zur Konsultation. Im Interesse der Rundfunkfreiheit ist die Vorgabe, bei der Zusammenarbeit mit anderen Aufsichtsbehörden den Informantenschutz zu wahren, besonders zu unterstützen. Gleiches gilt hinsichtlich Vertraulichkeit und Verschwiegenheit.