



LDI NRW, Postfach 20 04 44, 40102 Düsseldorf
Der Präsident
des Landtags Nordrhein-Westfalen
Platz des Landtags 1
40221 Düsseldorf

LANDTAG
NORDRHEIN-WESTFALEN
17. WAHLPERIODE

STELLUNGNAHME
17/400

Alle Abg

1. März 2018
Seite 1 von 15

Aktenzeichen
bei Antwort bitte angeben
L7.1.7/10/17

per E-Mail an: anhoerung@landtag.nrw.de

Telefon 0211 38424-
Fax 0211 38424-10

16. Rundfunkänderungsgesetz – Gesetzentwurf der Landesregierung, Drucksache 17/1565

Anhörung des Ausschusses für Kultur und Medien am 8. März 2018

Ihr Schreiben (E-Mail) vom 1. Februar 2018

Sehr geehrter Herr Präsident,
sehr geehrte Damen und Herren Abgeordnete,

für die Übersendung des o. a. Gesetzentwurfs danke ich. Er betrifft Fragen der materiellen Reichweite des Datenschutzrechts im Bereich der Medien ebenso wie Fragen der datenschutzrechtlichen Kontrolle einschließlich der Zuständigkeiten der jeweiligen Aufsichtsbehörden, zu denen ich gerne Stellung nehme. Meiner Stellungnahme habe ich die Entschließung der Konferenz der Datenschutzbeauftragten des Bundes und der Länder vom 09. November 2017 zur „Umsetzung der Verordnung (EU) 2016/679 im Medienrecht“ als Anlage beigefügt (im Folgenden: Entschließung Art. 85).

A. Fazit

Meine Prüfung hat ergeben, dass sowohl der Einundzwanzigste Rundfunkänderungsstaatsvertrag (im Folgenden: 21. RÄStV) als auch die weiteren Änderungen des Gesetzentwurfs zum 16. Rundfunkänderungsgesetz (im Folgenden: 16. RÄndG) weitreichende datenschutzrechtliche Einschränkungen für die Bürgerinnen und Bürger enthalten, die zur Erreichung der Ziele des Gesetzgebungsvorhabens, insbesondere zur Erfüllung des Regelungsauftrags der Verordnung (EU)

Dienstgebäude und Lieferanschrift:

Kavalleriestraße 2 - 4
40213 Düsseldorf
Telefon 0211 38424-0
Telefax 0211 38424-10
poststelle@ldi.nrw.de
www.ldi.nrw.de

Öffentliche Verkehrsmittel:
Rheinbahnlinien 704, 709, 719
Haltestelle Poststraße



2016/679 (im Folgenden: DSGVO) im Bereich der Medien nicht erforderlich sind.

1. März 2018
Seite 2 von 15

Zusammenfassend ergeben sich vor allem die folgenden Kritikpunkte:

- In der Ausgestaltung des Medienprivilegs werden die Belange des Datenschutzes im Sinne von Art. 85 DSGVO nicht hinreichend berücksichtigt.
- Darüber hinaus wird im Zuge der Änderung des LMG NRW eine zu große und undefinierte Anzahl an Betreibern von Internetseiten in das Medienprivileg eingeschlossen – mit der Folge, dass diese sogar sensible Informationen über Privatpersonen im Internet veröffentlichen dürfen.
- Zugleich wird die Datenschutzaufsicht im Bereich Rundfunk und Telemedien geschwächt, indem sie an Stelle einer Konzentration bei der LDI NRW auf eine Mehrzahl neu zu schaffender kleiner Aufsichtsbehörden verteilt wird, deren Stellung und Befugnisse eher schwach ausgestaltet sind und den Anforderungen an die Unabhängigkeit nach Art. 51 DSGVO nicht hinreichend entsprechen.

Dies vorausgeschickt stelle ich im Folgenden (s. unter B.) grundsätzliche Überlegungen zur Rechtslage sowie (s. unter C.) die sich hieraus ergebenden konkreten Folgerungen dar.

B. Grundsätzliche Hinweise

1. Materielle Reichweite des Medienprivilegs

Das vorliegende Änderungsvorhaben wird dem Gebot aus Art. 85 DSGVO nicht gerecht, das Grundrecht auf Meinungsfreiheit im Bereich der Verarbeitung zu journalistischen Zwecken gem. Art. 11 der Europäischen Grundrechte-Charta (im Folgenden: GRCh) mit dem Grundrecht auf Datenschutz (Art. 8 GRCh) in Einklang zu bringen. Aus Art. 85 Abs. 2 folgt, dass Abweichungen und Ausnahmen von den Vorschriften der



DSGVO normiert werden können

1. März 2018
Seite 3 von 15

- nur für die Verarbeitung zu journalistischen, wissenschaftlichen, künstlerischen oder literarischen Zwecken,
- nur im Rahmen der dort aufgezählten Kapitel
- und zulässig ist, wenn dies **erforderlich** ist, um das Recht auf Schutz der personenbezogenen Daten mit der Freiheit der Meinungsäußerung und der Informationsfreiheit **in Einklang** zu bringen.

Der Ausschluss der Datenschutzvorschriften, der gemäß §§ 9c, 57 des 21. RÄStV erfolgen und in zahlreiche Landesgesetze übernommen werden soll, erfolgt demgegenüber zu pauschal, ist zum Teil für die Verwirklichung der Meinungsäußerungsfreiheit zu journalistischen Zwecken nicht erforderlich und lässt die Abwägung mit den Rechten der Betroffenen vermissen:

Die geplanten Regelungen (§§ 9c und 57 RStV, § 48 WDRG, §§ 46 und 51a LMG, § 12 LPrG, jeweils in der vorliegenden Entwurfsfassung; im Folgenden: Gesetzesbezeichnung-E) schließen die datenschutzrechtlichen Vorschriften der DSGVO (Kapitel II, III, IV, V, VI, VII und IX der DSGVO mit Ausnahme der Vorschriften über die zur Herstellung von Datensicherheit erforderlichen Maßnahmen (Art. 5 Abs. 1 Buchst. f) i. V. m. Abs. 2, Art. 24 und Art. 32 DSGVO) nahezu komplett aus. Dieser weitreichende Ausschluss wird insbesondere mit der Bedeutung einer ungehinderten Recherche, einschließlich des Informantenschutzes, für die journalistische Arbeit begründet (s. LT-Drs. 17/1565, Begründung zu Artikel 4 B Nummer 1, S. 100). Dieses Argument ist für mich nachvollziehbar. Es begründet jedoch nicht den Ausschluss der datenschutzrechtlichen Vorschriften in seinem gesamten Umfang. So liegt es nahe, dass bei der Abwägung hinsichtlich der Veröffentlichung personenbezogener Daten in Presse, Rundfunk und Telemedien angesichts der damit verbundenen tiefen Einschnitte in das Persönlichkeitsrecht der Betroffenen andere Abwägungsentscheidungen vorgenommen werden müssen, als im Bereich der Recherche. Es wäre daher naheliegend, etwa bei der für die ungehinderte journalistische Arbeit besonders bedeutsamen Recherche weitestgehende Befugnisse – bis hin zur generellen Erlaubnis der Datenerhebung und -speicherung – vorzusehen, während in Bezug auf die Veröffentlichung der personenbezogenen Daten spezielle Ausnahmen von den Datenschutzregelungen aufgrund einer eigenständigen



Gewichtung des Interesses an der Veröffentlichung der Daten zu treffen sind.

1. März 2018
Seite 4 von 15

Zu prüfen wäre auch, ob eine Vorschrift, die zum Löschen nicht mehr benötigter Daten anhält, beizubehalten ist. Außerdem ist fraglich, ob das Recht der Betroffenen auf Löschung nach Erfüllung oder Erlöschen des Verarbeitungszwecks ausgeschlossen sein sollte. Auch das im Datenschutzrecht gültige Gebot der Richtigkeit der Daten sollte nicht ausgeschlossen sein, da das Grundrecht der Presse- und Rundfunkfreiheit gem. Art 5 Abs. 1 S. 2 GG (und entsprechend wohl auch die Medienfreiheit nach Art. 11 GRCh) sich nicht auf bewusste Falschberichterstattung erstreckt. Eine besondere Gefährdung des Grundrechts der Betroffenen auf Schutz ihrer Daten stellt ferner der vollständige Ausschluss der Vorschriften dar, die die DSGVO für den Fall der Datenübermittlung in Drittländer trifft (Art. 44 ff. DSGVO).

Insgesamt sollte stärker beachtet werden, dass jeder Ausschluss und jede Abweichung von der Anwendung der DSGVO erstens notwendig sein müsste, um die freie Meinungsäußerung und Informationsfreiheit im Bereich der Verarbeitung zu journalistischen Zwecken zu gewährleisten, und zweitens mit dem Recht der Betroffenen auf Schutz ihrer personenbezogenen Daten abgewogen und in angemessenen Ausgleich gebracht werden müsste.

Die nach Art. 85 DSGVO zu treffenden Abwägungsentscheidungen sind auch im Bereich der Printpresse auf eine gesetzliche Grundlage zu stellen, da dem Pressekodex die Verbindlichkeit und Allgemeingültigkeit fehlt und Art. 85 DSGVO von den Mitgliedsstaaten fordert, die Grundrechte nach Art. 7 und 10 GRCh „durch Rechtsvorschriften“ in Einklang zu bringen.

2. Adressaten des Medienprivilegs nach § 51a LMG d. E.

Auch die in § 51a LMG-E anvisierte Ausweitung des Medienprivilegs nach § 57 RStV-E auf alle Anbieter von Telemedien ist (trotz der Beschränkung auf Abs. 1 S. 1 bis S. 5, Abs. 2 S. 1 bis S. 4 und Abs. 3) kritisch zu sehen. Die Übertragung des Medienprivilegs, wie es zugelegenen Rundfunkveranstaltern und Unternehmen der Presse zusteht, auf alle Anbieter von Telemedien würde im Bereich des Internets



eine zu große Anzahl von Verantwortlichen aus dem Datenschutzregime ausnehmen. Ihnen gegenüber würden dann ohne die im Datenschutzrecht an sich erforderliche Interessenabwägung die Betroffenenrechte weitgehend ausgehebelt:

Es ist nachvollziehbar, dass Angebote im Internet, die etwa aufgrund einer vorhandenen Verlagsstruktur eine vergleichbare journalistische Arbeit leisten wie die Rundfunkanstalten oder Unternehmen der Presse (z.B. Online-Zeitungen), auch in gleicher Weise in den Genuss des Medienprivilegs kommen sollen. Aufgrund der tatsächlichen Entwicklung steht aber im Bereich des Internets praktisch allen Bürgerinnen und Bürgern eine niedrighschwellige Möglichkeit massenwirksamer Kommunikation zur Verfügung. Die Einrichtung einer Homepage und/oder eines eigenen Blogs ist sehr einfach zu bewerkstelligen.

Die Anwendbarkeit des Medienprivilegs nach § 51a LMG-E sollte in diesen Fällen nicht allein von dem schwer zu beurteilenden Kriterium abhängen, ob das jeweilige Angebot „journalistisch-redaktionell gestaltet“ ist. Dieser Begriff wird im RStV nicht definiert. Maßstäbe des Gesetzgebers fehlen. Das Kriterium der redaktionellen Gestaltung erweist sich nicht als trennscharf. Es wird üblicherweise als „gewisse organisationale Verfestigung“ ausgelegt, die auch bei einzelnen Journalisten und auch bei Laienjournalisten vorliegen könne (statt vieler Beck'scher Kommentar zum Rundfunkrecht, 3. Auflage, § 2 Rn. 56). Im Übrigen wird das Merkmal „journalistisch“ durch Beurteilung der konkreten Arbeitsweise (Selektion und Strukturierung) ausgefüllt: Informationen müssten umfangreich recherchiert und nach ihrer angenommenen gesellschaftlichen Relevanz zusammengestellt werden. Diese Kriterien können nur bei gründlicher Kenntnis der Arbeitsweise der Verantwortlichen beurteilt werden. Solche Kenntnisse über die Arbeitsweise liegen in der Praxis bei Einzelpersonen in der Regel nicht vor. Sie können (insbes. bei „Laienjournalisten“) nicht aufgrund der Inhalte vermutet werden, aber auch aus praktischen und verfassungsrechtlichen Gründen (Unverletzlichkeit der Wohnung) nicht durch Untersuchung der Arbeitsweise gewonnen werden.

Dieser niedrighschwelligen Veröffentlichungsmöglichkeit steht eine besondere Gefährdungslage für die von der Veröffentlichung betroffenen Personen gegenüber. Zu bedenken ist dabei, dass Veröffentlichungen im Internet im Allgemeinen mit Suchmaschinen recherchierbar sind.



Aufgrund der Suchfähigkeit durch Suchmaschinen sind diese Veröffentlichungen personenbezogener Daten für die Betroffenen besonders folgenreich. Ferner ist die zeitliche und räumliche Weiterverbreitung von Veröffentlichungen im Internet praktisch nicht mehr kontrollierbar. Würden sie dem allgemeinen Datenschutzregime entzogen, so würde der Datenschutz für die Betroffenen gerade in einem besonders empfindlichen Bereich ausgehöhlt.

Aus diesen Gründen sollte durch den Gesetzgeber genau abgewogen werden, welchen Telemedienanbietern über den Schutz der Meinungsfreiheit hinaus weitergehende Privilegierungen durch den generellen Ausschluss von Datenschutzvorschriften zuerkannt werden sollen. Es könnte etwa eine Beschränkung auf Anbieter vorgenommen werden, die mit den in § 57 RStV genannten Stellen hinsichtlich journalistischer Ausrichtung, einer verstetigten Arbeitsstruktur und Professionalität vergleichbar sind.

Für alle anderen Anbieter liefert die Interessenabwägung im Rahmen von Art. 6 Abs. 1 UAbs. 1 lit. f DSGVO, der aber durch § 57 Abs. 1 RStV-E ausgeschlossen werden soll, ein sachgerechtes Instrument, um die Meinungsäußerungsfreiheit des Verantwortlichen und das Recht auf informationelle Selbstbestimmung der Betroffenen adäquat zu berücksichtigen. Durch die Geltung der datenschutzrechtlichen Vorschriften wären die Anbieter ferner gehalten, ihre Meinungsfreiheit soweit möglich ohne Veröffentlichung personenbezogener Daten Dritter auszuüben.

3. Erfordernis unabhängiger Aufsichtsbehörden gem. Art. 51 ff. DSGVO

Bei der Regelung der Aufsichtszuständigkeiten im Medienbereich ist zu bedenken, dass, sofern die Ausnahmemöglichkeiten des Art. 85 Abs. 2 DSGVO nicht greifen, also außerhalb der Verarbeitung zu journalistischen Zwecken, die jeweils zuständigen Aufsichtsbehörden die Vorgaben der Art. 51 ff. DSGVO zu Stellung und Befugnissen vollständig erfüllen müssen.

a) Ernennung und Stellung

Die rechtliche Ausgestaltung der Rundfunkdatenschutzbeauftragten in §§ 16 und 17 ZDF-StV-E und DLR-StV-E, §§ 49, 50 WDRG-E, §§ 49, 51



LMG-E, denen zugleich die Aufsicht über die Telemedienangebote der Rundfunkveranstalter sowie weiterer Anbieter zukommen soll, entspricht nicht den Vorgaben der DSGVO zur Unabhängigkeit der Aufsichtsbehörden:

- Es ist sehr zweifelhaft, ob die Ernennung jeweils durch eine unabhängige Stelle im Sinne des Art. 53 Abs. 1 DSGVO erfolgt, da die aufgeführten Gremien Rundfunkrat etc. selbst dem Bereich des Rundfunks angehören. Eine vergleichbare demokratische Legitimation wie die anderen in Art. 53 Abs. 1 DSGVO aufgeführten Stellen (Parlament, Regierung, Staatsoberhaupt), besitzen sie nicht. Sie stellen vielmehr eine spezifische Interessenvertretung bestimmter gesellschaftlicher Gruppierungen im Hinblick auf die Programmgestaltung dar. Es ist anzunehmen, dass sie sich diesem Ziel vorrangig verpflichtet fühlen.
- Die grundsätzlich bestehende Dienstaufsicht widerspricht der geforderten Unabhängigkeit der Aufsichtsbehörde.
- Auch die kurze Wahlperiode mit häufiger Wiederwahlmöglichkeit bedeutet in der Praxis eine Einflussnahmemöglichkeit auf die Ausübung des Amtes. Es ist vor dem Hintergrund der Unabhängigkeit der Aufsichtsbehörde nicht nachvollziehbar, weshalb die Amtsperiode an die Wahlperiode des Rundfunkrats (bzw. der vergleichbaren Gremien) gekoppelt werden soll.

b) Befugnisse

Auch die Regelungen zu den Befugnissen der geplanten neuen unabhängigen Aufsichtsbehörden erscheinen nicht in allen Punkten europarechtskonform:

- Außerhalb des journalistisch-redaktionellen Bereichs sind keine Ausnahmen von den Art. 51 ff DSGVO erlaubt. Wiederholungen der unmittelbar anwendbaren Vorschriften der DSGVO im nationalen Recht sind grundsätzlich unzulässig. Erst recht darf auch keine „entsprechende“ Anwendung der Befugnisse nach Art. 58 DSGVO geregelt werden. Diese Formulierungen in § 18 ZDF-StV-E und DLR-StV-E, § 51 WDRG-E sowie §§ 49, 50 LMG-E sind daher nicht europarechtskonform.



- Die Einführung zusätzlicher Befugnisse wie z. B. einer Beanstandungsmöglichkeit bei der zuständigen allgemeinen Aufsichtsbehörde ist nach Art. 58 Abs. 6 DSGVO zwar möglich, die Regelungen sollten aber nicht den Eindruck erwecken, als seien die zusätzlichen Befugnisse vorrangig anzuwenden. Die Durchführung eines Beanstandungsverfahrens, wie sie in § 18 Abs. 1 S. 2 ZDF-StV, § 18 Abs. 1 S. 2 DLR-StV, § 51 Abs. 2 WDRG-E und § 50 Abs. 1 S. 1 LMG-E vorgesehen ist, dürfte daher nur neben die Ausübung der Befugnisse nach Art. 58 DSGVO treten und es darf keine Verpflichtung bestehen, dieses Verfahren etwa vorzuschalten. Sofern die Behörde aufgrund der Dringlichkeit z. B. ein vorübergehendes Verbot nach Art. 58 Abs. 2 Buchst. f verhängen müsste, darf sie nicht gesetzlich verpflichtet sein, zunächst ein Beanstandungsverfahren durchzuführen. Hier sollte daher eine Klarstellung des Verhältnisses der unterschiedlichen Befugnisse zueinander vorgenommen werden.

Dass die zuständigen Datenschutzbeauftragten nicht befugt sein sollen, Geldbußen gegenüber den öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten oder der LfM zu verhängen (§§ 18 Abs. 1 S. 4 ZDF-StV-E und DLR-StV-E, § 51 Abs. 1 S. 4 WDRG-E sowie § 49 Abs. 2 S.4 LMG-E) befürworte ich aus folgenden Gründen nicht:

Für die Verhängung von Geldbußen gegen öffentliche Stellen spricht die flächendeckende und einheitliche Gewährleistung der Durchsetzung der DS-GVO. Daher sollte auch für öffentliche Stellen eine Bußgeldpflicht festgeschrieben sein. Darüber hinaus ist nach dem DSG NRW bisher die Verhängung von Geldbußen gegenüber Beschäftigten öffentlicher Stellen möglich. Im Interesse eines hohen Datenschutzniveaus sollte diese Regelung beibehalten werden.

Solange nicht entschieden ist, ob öffentliche Stellen des Landes NRW gem. Art. 83 Abs. 7 DSGVO generell von der Bußgeldpflicht ausgenommen werden sollen, wäre es unangemessen, eine Ausnahme für Rundfunkanstalten zu schaffen.

Im Gegenteil spricht viel dafür, den Rundfunkanstalten hier keine Sonderbehandlung zukommen zu lassen: Die Argumente, die für eine Herausnahme öffentlicher Stellen aus der Bußgeldpflicht angeführt werden, wie die Gesetzesbindung der staatlichen Verwaltungsbehörden oder



die Einheit des Landeshaushalts treffen für die Rundfunkanstalten nicht zu.

1. März 2018
Seite 9 von 15

Das Argument der Staatsferne des Rundfunks spräche vielmehr dafür, hier eine Gleichbehandlung mit anderen gesellschaftlichen Gruppierungen und Organisationen (des privaten Rechts) vorzusehen.

4. Rechtsbehelfe, Haftung, Sanktionen

Soweit in verschiedenen Vorschriften Ausnahmen oder Modifikationen im Hinblick auf Vorschriften aus Kapitel VIII der DSGVO vorgesehen werden (vgl. z. B. § 57 Abs. 1 S. 5 - 8 RStV-E, § 12 Abs. 1 S. 5 und 6 LPrG-E), sind diese nicht zulässig, da Art. 85 Abs. 2 DSGVO diesbezüglich keine Ausnahmen zulässt.

Hierzu gehört auch das Beschwerderecht bei einer Aufsichtsbehörde gem. Art. 77 DSGVO. Die Beschwerdemöglichkeit nach der Beschwerdeordnung des Deutschen Presserats stellt keinen adäquaten Ersatz für die datenschutzrechtliche Aufsicht durch eine unabhängige Aufsichtsbehörde dar. Zum einen hängt ihre Anwendbarkeit von der freiwilligen Selbstverpflichtung der Verantwortlichen ab. Zum anderen stellen die nach der Beschwerdeordnung des Presserats bestehenden Sanktionierungsmöglichkeiten Hinweis, Missbilligung und Rüge keine rechtlich wirksamen Sanktionen dar. Ferner fehlen nach der Beschwerdeordnung gerichtliche Rechtsbehelfe.

Auch die Regelung von Maßgaben, unter denen die Haftungsregelung in Art. 82 DSGVO gelten soll, ist europarechtlich nicht zulässig und zwar auch dann, wenn sie im Ergebnis lediglich deklaratorischen Charakter haben sollten.

5. Zuständigkeitsbereiche der Aufsichtsbehörden

a) Aufsicht über Rundfunkveranstalter

Die Erstreckung der Aufsicht der Rundfunkdatenschutzbeauftragten und der Datenschutzbeauftragten der LfM auf den nicht-journalistischen Bereich halte ich für problematisch. Aus fachlicher und rechtspolitischer Sicht spricht mehr dafür, dass die allgemeinen Datenschutzaufsichtsbehörden, wie bei den Presseunternehmen, auch bei den Rundfunkveranstalter



staltern für den Datenschutz außerhalb des journalistischen Bereichs zuständig sind:

1. März 2018
Seite 10 von 15

In meiner Aufsichtspraxis hat sich gezeigt, dass die Zuständigkeit von Rundfunkbeauftragten für Datenverarbeitungen außerhalb des eigentlichen journalistischen Bereichs den Bürgerinnen und Bürgern schwer zu vermitteln ist. Sie wünschen sich zum Beispiel bei Datenverarbeitungen des Rundfunkbeitragservice eine Überprüfung durch die Landesbeauftragte für den Datenschutz, die sie als unabhängige und kompetente Anlaufstelle empfinden. Ein Verweis auf die Datenschutzbeauftragte des WDR führt häufig zu Unverständnis und teils vehement geäußerten Zweifeln an der Rechtsstaatlichkeit des Verfahrens. Es ist nicht zu erwarten, dass sich dies durch eine etwas andere Gestaltung der Rundfunkdatenschutzbeauftragten ändern wird, zumal gegenüber dem Fernsehrat oder dem Verwaltungsrat keine direkte demokratische Kontrolle ausgeübt werden kann und die Zusammensetzung auch nicht die Meinungsverhältnisse in der Bevölkerung widerspiegelt.

Hinzu kommt, dass es auch aus fachlichen Gründen nicht angemessen erscheint, eine Vielzahl kleiner Behörden zu schaffen, die für die Aufsicht im gesamten Bereich der DSGVO zuständig sein sollen, vom Beschäftigtendatenschutz über die Handhabung besonderer Kategorien personenbezogener Daten, von Werbung bis hin zu technisch-organisatorischen Maßnahmen, von Fragen der Forschung bis zum Recht auf Datenübertragbarkeit, um nur einige zu nennen. Die Aufsicht in diesen Bereichen fordert bereits jetzt tiefes Spezialwissen und wird in der künftig stärkeren europarechtlichen Ausrichtung zusätzliche Anforderungen inhaltlicher Art, aber auch an Verfahren und Durchsetzung gegenüber den Verantwortlichen erfordern. In all diesen Bereichen außerhalb der journalistisch-redaktionellen Datenverarbeitung muss im Bereich des Rundfunks das gleiche Niveau an Aufsichtskompetenzen geschaffen werden, wie es in anderen gesellschaftlichen Bereichen gilt.

Nicht zuletzt deshalb wurde noch im Jahr 2006 in der amtlichen Begründung des neunten Rundfunkänderungsstaatsvertrags im Zuge der Einführung des Art. 59 RStV das rechtspolitische Ziel umgesetzt, die Aufsicht (im Bereich der Telemedien) außerhalb des journalistisch-redaktionellen Bereichs bei den allgemeinen Datenschutzaufsichtsbehörden zu konzentrieren (vgl. Landtag Nordrhein-Westfalen, Drucksache 14 / 3130, zu § 59, S. 30) . Nach dem Willen der Vertragsparteien sollte



diese in § 59 Abs. 1 RStV getroffene Entscheidung sogar „die Zuständigkeitsbestimmungen in den einzelnen Ländern“ überlagern (s. ebda.).

1. März 2018
Seite 11 von 15

Das hiergegen zuweilen vorgebrachte Argument, die Zusammenfassung der Datenschutzaufsicht für die gesamte Datenverarbeitung der Rundfunkveranstalter sei notwendig, da es fließende Übergänge zwischen dem journalistisch-redaktionellen und dem nicht-journalistischen Bereich gebe, überzeugt nicht. Angesichts der weitreichenden materiellrechtlichen Auswirkungen des Medienprivilegs ist es ohnehin von eminenter Bedeutung, eine klare Bereichstrennung vorzunehmen. Das Argument lässt umgekehrt befürchten, dass das Medienprivileg unzulässig auf nicht journalistische Bereiche ausgedehnt werden soll.

Die inhaltliche Diskrepanz zwischen § 51 Abs. 1 WDRG-E und der staatsvertraglichen Regelung bleibt auch angesichts von § 1 Abs. 2 S.2 TMZG-E bestehen, da die staatsvertragliche Regelung nach ihrem Sinn gem. der amtlichen Begründung aus dem Jahr 2006 (s. o.) die Zuständigkeitsbestimmungen in den einzelnen Ländern überlagern soll.

Diese Erwägungen betreffen gleicher Weise die neue Zuständigkeitsregelung im Bereich der privaten Rundfunkveranstalter nach § 49 Abs. 2 LMG-E.

b) Aufsicht über die LfM (§ 49 Abs. 1 S. 1 LMG-E)

Die Herausnahme der LfM aus der staatlichen Datenschutzaufsicht durch die LDI ist nicht gerechtfertigt, da die LfM selbst keine Rundfunkveranstalterin ist und kein Unternehmen der Presse darstellt.

c) Aufsicht über sonstige Anbieter von Telemedien (§§ 51a i. V. m. §§ 29 Abs. 2 und 3 LMG-E)

Auch die Regelung der Zuständigkeit in Abs. 2 sollte überdacht werden. Im Bereich der Rundfunkanstalten sowie der Unternehmen der Presse, die ihrem Wesen nach journalistisch-redaktionelle Arbeit leisten, ist eine Bereichstrennung und eine daran anknüpfende Aufteilung der datenschutzrechtlichen Aufsicht in journalistisch-redaktionellen Bereich und andere Bereiche möglich und sinnvoll.

Wird jedoch bei Telemedienanbietern ausschließlich danach differenziert, ob ihre inhaltlichen Angebote journalistisch-redaktionellen Charakter haben, oder nicht, so wird die Anknüpfung der Zuständigkeit von Kri-



terien abhängig gemacht, die zu vage sind, um diese Abgrenzung leisten zu können (s. o. unter 2.). Eine allein daran anknüpfende Zuständigkeitsaufteilung auf die Datenschutzbeauftragte der LfM und die LDI NRW dürfte in der Praxis daher schwierig sein. Das Abgrenzungsproblem könnte durch eine engere Fassung des Adressatenkreises, auf den das Medienprivileg Anwendung finden soll, entschärft werden (vgl. oben zu 2.).

6. Kosten

Die nach der DSGVO nicht erforderliche Schaffung einer Vielzahl neuer datenschutzrechtlicher Aufsichtsbehörden dürfte im Ergebnis deutlich höhere Kosten verursachen als eine Konzentration der Datenschutzaufsicht bei den Landesbeauftragten für Datenschutz.

C Einzelne Empfehlungen

Aus den vorgenannten Überlegungen resultieren insbesondere die folgenden konkreten Empfehlungen:

Art. 1: Einundzwanzigster Rundfunkänderungsstaatsvertrag

Dem 21. RÄStV sollte nicht zugestimmt werden.

Damit würde bis zum 25. Mai 2018 keine Anpassung der rundfunkrechtlichen Staatsverträge in Kraft treten. Dies ist insofern unschädlich, als der Regelungsauftrag des Art. 85 keine Frist enthält. Die Vorschriften der DSGVO würden damit unmittelbar gelten. Nationales Recht wäre im Rahmen der Öffnungsklauseln weiterhin anwendbar.

Art. 2: WDR-Gesetz

Zu §§ 49 – 51

Die Zuständigkeit für die Gewährleistung des Datenschutzes beim WDR außerhalb des journalistisch-redaktionellen Bereichs sollte bei der allgemeinen unabhängigen Aufsichtsbehörde des Landes Nordrhein-Westfalen liegen.



Soll dementsprechend eine spezielle Aufsichtsbehörden gem. Art. 51 DSGVO für den WDR geschaffen werden, so sollte die Ernennung durch eine außerhalb des WDR liegende Stelle erfolgen und die institutionelle Unabhängigkeit gewährleistet werden.

In § 57 Abs. 1 S. 2 sollte klargestellt werden, dass jedenfalls außerhalb des journalistisch-redaktionellen Bereichs die Aufgaben und Befugnisse nach Art. 57 und 58 DSGVO direkt anzuwenden sind (Streichung der Einschränkung „entsprechend“) und dass die Beanstandungsmöglichkeit lediglich als weitere Befugnis neben diese tritt, ohne die Ausübung der Befugnisse nach der DSGVO zu beeinträchtigen.

§ 51 Abs. 1 S. 4 WDRG-E sollte gestrichen werden.

Art. 3: Landesmediengesetz Nordrhein-Westfalen

Zu § 46

Das Medienprivileg der §§ 9c, 57 RStV i. d. F. des 21. RÄStV sollte nicht in das Landesmediengesetz übernommen werden.

Die Ausgestaltung des Medienprivilegs sollte im Sinne der Ausführungen unter B. 1.) überarbeitet werden. Insbesondere sollte die Anwendbarkeit der Grundsätze der Datenverarbeitung und des Art. 6 der DSGVO nicht generell ausgeschlossen werden. Für das Recht zur Veröffentlichung personenbezogener Daten sollten besondere Regelungen aufgrund eingehender Abwägung der jeweiligen Grundrechtspositionen getroffen werden.

Zu §§ 49 – 51

Für die Datenschutzaufsicht über die privaten Rundfunkanstalten gilt das zu §§ 49 - 51 WDR-Gesetz gesagte sinngemäß.

In § 49 Abs. 2 S. 1 d. E. sollten die Worte „bei der LfM“ gestrichen werden, da die LfM selbst weder eine Rundfunkveranstalterin noch ein Unternehmen der Presse darstellt.



In § 49 Abs. 6 S. 3 d. E. ist fraglich, was bei der Kommunikation zwischen unabhängigen Aufsichtsbehörden die „zuständige oberste Landesbehörde“ sein soll.

1. März 2018
Seite 14 von 15

Zu § 51a

Die Ausweitung des Medienprivilegs des § 57 RStV auf potenziell alle sonstigen Anbieter von Telemedien ist zu weitgehend und sollte unterbleiben. Die Anknüpfung dieser weitreichenden Rechtsfolgen allein an die gesetzlich nicht definierten Kriterien der journalistisch-redaktionellen Tätigkeit führt nicht zu sachgerechten Ergebnissen. Als zusätzliches Kriterium sollten zumindest in § 51 S. 1 nach den Worten „soweit sonstige“ ein Komma und die Worte „mit den in § 57 RStV genannten Stellen vergleichbare“ eingefügt werden.

Außerdem sollte in diesem Bereich die oben zu § 46 LMG-E vorgeschlagene Überarbeitung des Medienprivilegs vorgenommen und das Recht auf Veröffentlichungen sowie andere Formen der Offenlegung unter Beachtung der besonderen Gefährdungslage im Internet gegen die Datenschutzinteressen der betroffenen Bürgerinnen und Bürger abgewogen werden.

Entsprechend sollte in Abs. 2 die Datenschutzbeauftragte der LfM nur die Zuständigkeit für die datenschutzrechtliche Aufsicht über Telemedienangebote von Anbietern erhalten, die den in § 57 RStV genannten Stellen vergleichbar sind (s. o. unter B. 2.), und auch dies nur, sofern sie als unabhängige Aufsichtsbehörde ausgestaltet wird (s. o. zu §§ 49 – 51).

Art. 4 Landespressegesetz NRW

Zu § 12

Abs. 1 S. 4 sollte die Ausgestaltung des Medienprivilegs im Sinne der Ausführungen unter B. 1.) überarbeitet werden. Insbesondere sollte die Anwendbarkeit der Grundsätze der Datenverarbeitung und des Art. 6 der DSGVO nicht generell ausgeschlossen werden und es sollten besondere Rechtsvorschriften über die Veröffentlichung personenbezogener Daten geschaffen werden.



In Abs. 1 S. 4 sollte nach den Worten „den Kapiteln I,“ die römische Ziffer „VIII“ und ein Komma eingefügt werden. Als Folgeänderung sollte S. 5 gestrichen werden.

1. März 2018
Seite 15 von 15

In Abs. 2 sollte S. 5 gestrichen werden.

Abs. 4 sollte gestrichen werden. Die Aufsicht im Bereich der Presse muss angesichts der unabdingbaren Geltung des Art. 77 DSGVO neu überdacht werden.

Art. 5 Telemedienzuständigkeitsgesetz NRW

Zu § 1

Die geplante Einfügung von Abs. 2 S. 2 sollte unterbleiben.

Zu § 2

Die Regelung sollte gestrichen werden, da sich die Zuständigkeit für die Verhängung von Geldbußen bereits aus Art. 83 DSGVO für die jeweils zuständige Aufsichtsbehörde ergibt.

Mit freundlichen Grüßen


Helga Block

Anlage:

Entschließung der Konferenz der unabhängigen Datenschutzbehörden des Bundes und der Länder vom 9. November 2017: „Umsetzung der DSGVO im Medienrecht“

Anlage



Oldenburg, 09.11.2017

**Entschließung
der Konferenz der unabhängigen Datenschutzbehörden
des Bundes und der Länder**

Umsetzung der DSGVO im Medienrecht

Das Inkrafttreten der Datenschutzgrundverordnung (DSGVO) und deren Geltungsbeginn im Mai 2018 verlangt eine Anpassung der medienrechtlichen Datenschutzbestimmungen an die neuen Vorgaben. Dabei muss dem hohen Stellenwert der Meinungs- und Informationsfreiheit sowie der Presse-, Rundfunk- und Medienfreiheit gemäß Art. 5 Grundgesetz (GG) und Art. 11 EU-Grundrechtecharta (GRCh) für die freiheitliche demokratische Grundordnung ebenso Rechnung getragen werden wie dem Recht auf Informationelle Selbstbestimmung gemäß Art. 1 i.V.m. Art. 2 GG und dem Recht auf Schutz personenbezogener Daten gemäß Art. 8 GRCh. Kollisionen der Schutzbereiche der Grundrechte sind im Sinne einer praktischen Konkordanz aufzulösen.

Die Konferenz der unabhängigen Datenschutzbehörden des Bundes und der Länder weist daher auf die Anpassungsklausel des Art. 85 DSGVO hin. Danach können die Mitgliedstaaten Ausnahmen und Abweichungen von bestimmten Vorgaben der DSGVO normieren, wenn *„dies erforderlich ist, um das Recht auf Schutz der personenbezogenen Daten mit der Freiheit der Meinungsäußerung und der Informationsfreiheit in Einklang zu bringen“*. Das sich daraus ergebende Regel-Ausnahme-Verhältnis bedeutet, dass die Vorgaben der DSGVO grundsätzlich auch auf sämtliche Verarbeitungen personenbezogener Daten zu grundrechtlich besonders geschützten journalistischen, wissenschaftlichen, künstlerischen oder literarischen Zwecken angewendet werden sollen.

Bei der Umsetzung von Art. 85 DSGVO gilt es insbesondere folgende Anforderungen zu beachten:

- Ausnahmen oder Abweichungen von der Anwendung der DSGVO auf die Verarbeitung personenbezogener Daten im journalistischen Bereich müssen notwendig sein, um freie Meinungsäußerung und Informationsfreiheit gemäß Art. 11 GRCh sicherzustellen.
- Einen regelhaften Vorrang der Presse-, Rundfunk- und Medienfreiheit sieht die DSGVO nicht vor. Sie verlangt vielmehr, einen angemessenen Ausgleich zwischen den Grundrechten herzustellen, wenn diese in Widerstreit geraten (vgl. 153. Erwägungsgrund der DSGVO).
- Die Grundsätze des Datenschutzes (Art. 5 DSGVO) müssen hinreichend Beachtung finden. Jedenfalls steht es nicht im Einklang mit dem Recht auf Schutz personenbezogener Daten, wenn die Grundsätze des Datenschutzes im Journalismus in weitem Umfang ausgeschlossen werden. Eine Regelung kann keinesfalls als notwendig i. S. d. DSGVO angesehen werden, wenn sie zum Zwecke der Abwägung mit der Meinungs- und Informationsfreiheit die Transparenzrechte und Interventionsmöglichkeiten für betroffene Personen sowie Verfahrensgarantien über eine unabhängige Aufsicht missachtet.
- Über den eingeräumten Gestaltungsspielraum geht es hinaus, wenn die Verarbeitung personenbezogener Daten durch Hilfsunternehmen zu undifferenziert vom Geltungsbereich der DSGVO ausgenommen wird, ohne dass diese Aktivitäten unmittelbar der journalistischen Tätigkeit dienen. Die Reichweite der journalistischen Tätigkeit bedarf zudem einer Konkretisierung.
- Die künftige Aufsicht über den Datenschutz beim Rundfunk ist unabhängig auszugestalten. Sie bedarf wirksamer Abhilfebefugnisse bei Datenschutzverstößen.

Die Konferenz der unabhängigen Datenschutzbehörden des Bundes und der Länder fordert daher für die Anpassung von Rundfunk-Staatsverträgen, Presse- und Mediengesetzen:

- Die gesetzlichen Anpassungen i. S. d. Art. 85 DSGVO müssen konkret und spezifisch - bezogen auf die jeweiligen Normen und Vorgaben der DSGVO - Ausnahmen und Abweichungen regeln und diese begründen.
- Bei der Ausübung der jeweiligen Regelungskompetenz ist das europäische Datenschutzrecht zwingend zu beachten. Eine faktische Beibehaltung der bisherigen nationalen Rechtslage würde dem nicht gerecht.