



Landeshaus, Düsternbrooker Weg 70, 24105 Kiel

An die  
Vorsitzende des Innen- und Rechtsausschusses  
Frau Barbara Ostmeier, MdL

- im Hause -

Ihr Zeichen:

Ihre Nachricht vom:

Mein Zeichen: L 202 - 236/18

Meine Nachricht vom:

Bearbeiter/in: Dr. Sonja Riedinger

Telefon (0431) 988-1104

Telefax (0431) 988-1250

[sonja.riedinger@landtag.ltsh.de](mailto:sonja.riedinger@landtag.ltsh.de)

25. August 2016

## Entwurf eines Gesetzes zum Neunzehnten Rundfunkänderungsstaatsvertrag (Drs. 18/3749)

Sehr geehrte Frau Ostmeier,

in der 130. Sitzung des Innen- und Rechtsausschusses am 18. Mai 2016 wurde der Wissenschaftliche Dienst gebeten, bestimmte, im Rahmen der Anhörung zum Entwurf eines Gesetzes zum Neunzehnten Rundfunkänderungsstaatsvertrags (Drs. 18/3749) aufgeworfene Rechtsfragen zu prüfen.

Dem kommen wir gerne nach und nehmen wie folgt Stellung:

### 1. Verfassungsmäßigkeit von Art. 4 Nr. 8b des 19. RÄStV

Gemäß Art. 4 Nr. 8b des 19. Rundfunkänderungsstaatsvertrags (RÄStV) soll in § 14 des Rundfunkbeitragsstaatsvertrags (RBStV) ein neuer Absatz 9a eingefügt werden, wonach zur Sicherstellung der Aktualität des Datenbestandes zum 1. Januar 2018 ein weiterer Abgleich entsprechend Absatz 9 durchgeführt wird. Die Meldebehörden haben die Daten danach bis längstens 31. Dezember 2018 zu übermitteln. Im Übrigen wird die entsprechende Geltung von Absatz 9 Satz 1 bis 4 und § 11 Abs. 6 Satz 2 und 3 angeordnet. Der Abgleich soll nach seiner Durchführung evaluiert werden. Hierfür

sollen die Landesrundfunkanstalten den Ländern die erforderlichen Informationen zur Verfügung stellen.

Zu prüfen ist, ob dieser Meldedatenabgleich das allgemeine Persönlichkeitsrecht aus Art. 2 Abs. 1 i. V. m. Art. 1 Abs. 1 GG in seiner Ausprägung als **Recht auf informationelle Selbstbestimmung** verletzen würde.<sup>1</sup> Das Recht auf informationelle Selbstbestimmung schützt die „Befugnis des Einzelnen, grundsätzlich selbst zu entscheiden, wann und innerhalb welcher Grenzen persönliche Lebenssachverhalte offenbart werden“ (*BVerfGE* 65, 1, 41 f.; 80, 367, 373). Daraus erwächst dem Einzelnen die grundsätzliche Befugnis, „selbst über die Preisgabe und Verwendung persönlicher Daten zu entscheiden“ (*BVerfGE* 130, 1, 35 m. w. N.). In dieses Recht wird durch die Erhebung, Speicherung, Verwendung und Weitergabe personenbezogener Daten eingegriffen (*BVerfGE* 65, 1, 43; 67, 100, 143).

Art. 4 Nr. 8b des 19. RÄStV sieht die Durchführung eines weiteren Meldedatenabgleichs entsprechend § 14 Abs. 9 RBStV vor. Zur Sicherstellung der Aktualität des Datenbestandes hätte in entsprechender Anwendung des § 14 Abs. 9 RBStV jede Meldebehörde zum festgelegten Stichtag 31. Dezember 2018 automatisiert gegen Kostenerstattung einmalig in standardisierter Form folgende Daten aller volljährigen Personen an die jeweils zuständige Landesrundfunkanstalt zu übermitteln: Familienname, Vornamen unter Bezeichnung des Rufnamens, frühere Namen, Doktorgrad, Familienstand, Tag der Geburt, gegenwärtige und letzte Anschrift von Haupt- und Nebenwohnungen, einschließlich aller vorhandenen Angaben zur Lage der Wohnung, und den Tag des Einzugs in die Wohnung. Mit dem Meldedatenabgleich würde daher in das Recht auf informationelle Selbstbestimmung aus Art. 2 Abs. 1 i. V. m. Art. 1 Abs. 1 GG eingegriffen.

Zu prüfen ist daher, ob dieser Eingriff gerechtfertigt wäre.

Für die **Rechtfertigung von Eingriffen** in das Recht auf informationelle Selbstbestimmung gelten die Schranken des Art. 2 Abs. 1 GG, so dass der einfache Gesetzesvorbehalt der verfassungsmäßigen Ordnung gilt (*Murswiek*, in: Sachs, GG, 7. Aufl. 2014, Art. 2 RN 103). Beschränkungen dieses Rechts bedürfen daher einer verfassungsmäßigen gesetzlichen Grundlage, die insbesondere dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit und dem Gebot der Normenklarheit entsprechen muss. Sie müssen hingenommen werden, wenn sie durch überwiegende Allgemeininteressen gerechtfertigt sind (*BVerfGE* 115, 320, 344 f.). Eingriffe in das Recht auf informationelle

---

<sup>1</sup> So die Stellungnahme des Unabhängigen Landeszentrums für Datenschutz, Umdruck 18/6050, S. 3.

Selbstbestimmung müssen also ihre Grundlage in einer **gesetzlichen Regelung** haben, die ihrerseits **formell und materiell verfassungsmäßig**, also insbesondere hinreichend bestimmt gefasst und verhältnismäßig ist.

Vorliegend bestehen an der formellen Verfassungsmäßigkeit sowie der hinreichenden Bestimmtheit des Art. 4 Nr. 8b des 19. RÄStV keine Zweifel. Die Regelung müsste aber ferner auch **verhältnismäßig** sein, d. h. der Eingriff in das Recht auf informationelle Selbstbestimmung müsste von einem legitimen Ziel getragen werden, zur Erreichung dieses Ziel geeignet und erforderlich sein sowie in einem angemessenen Verhältnis zu diesem stehen (vgl. nur *Sachs*, in: ders., GG, 7. Aufl. 2014, Art. 20 RN 145 ff.).

Ausweislich der Begründung des 19. RÄStV dient Art. 4 Nr. 8b „einer größtmöglichen Beitragsgerechtigkeit und der Vermeidung eines Vollzugsdefizits“. Den Rundfunkanstalten soll ein „geeignetes Instrumentarium zur Verfügung“ gestellt werden, „um ihren Datenbestand zu sichern und strukturelle Erhebungs- und Vollzugsdefizite im Hinblick auf das verfassungsrechtliche Gebot der Lastengleichheit zu beseitigen“ (Drs. 18/3749, S. 60). Hierbei handelt es sich um ein **legitimes Ziel** (vgl. auch *BayVerfGH*, NJW 2014, S. 3215, 3227, zur Verhältnismäßigkeit von § 14 Abs. 9 RBStV), zumal Beitragsgerechtigkeit und Lastengleichheit Ausfluss des Gleichheitssatzes aus Art. 3 Abs. 1 GG sind und daher gewichtige Gemeinwohlbelange darstellen (*VGH München*, Beschluss vom 3. Dezember 2013, Az.: 7 ZB 13.1817, RN 37 – zit. nach juris, unter Verweis auf *BVerwGE* 136, 126, 139 f.). In seiner Entscheidung zur Rechtmäßigkeit der Rundfunkbeitragspflicht hat das Bundesverwaltungsgericht insofern auf die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zum Verfassungsgebot der Belastungsgleichheit der Abgabepflichtigen für die Erhebung von Steuern hingewiesen (*BVerwG*, Urteil vom 18. März 2016, Az.: 6 C 6/15, RN 32 – zit. nach juris). Dieses verlangt eine Ausgestaltung und Anwendung der gesetzlichen Erhebungstatbestände, die eine strukturell gleichmäßige Belastung der Steuerpflichtigen sicherstellen. „Das durch Art. 3 Abs. 1 GG vorgegebene Ziel des gleichen Belastungserfolgs wird dauerhaft verfehlt, wenn die Steuer nur von denjenigen Steuerpflichtigen erhoben wird, die die hierfür erforderlichen Angaben freiwillig machen. Die Steuerpflicht darf faktisch nicht von der Bereitschaft abhängen, sie zu erfüllen. Dies ist der Fall, wenn sich die Steuerpflichtigen der Zahlung ohne Entdeckungsrisiko entziehen können (vgl. *BVerfGE* 84, 239, 271 ff.; 110, 94, 112 ff.). Diese Rechtsgrundsätze gelten auch für die **Erhebung von Vorzugslasten**<sup>2</sup> (*BVerwG*, Urteil vom 27. Oktober 2010, Az.: 6 C

---

<sup>2</sup> Beim Rundfunkbeitrag handelt es sich um eine Vorzugslast, vgl. *BVerwG*, Urteil vom 18. März 2016, Az.: 6 C 6/15, RN 25 – zit. nach juris.

12.09, RN 52 – zit. nach juris). Hier führt ein strukturelles Erhebungsdefizit der beschriebenen Art dazu, dass die Finanzierungskosten, die durch die Vorzugslast gedeckt werden sollen, nur auf einen Teil der Abgabepflichtigen, nämlich die freiwilligen Zahler, umgelegt werden. Diese werden wegen des Ausfalls der Zahlungsunwilligen mit einem nicht vorteilsgerechten, weil rechtswidrig überhöhten Abgabensatz belastet“ (BVerwG, Urteil vom 18. März 2016, Az.: 6 C 6/15, RN 32 – zit. nach juris).

Der weitere Meldedatenabgleich nach Art. 4 Nr. 8b des 19. RÄStV müsste **geeignet** sein, um dieses legitime Ziel zu erreichen. Die Eignung einer Regelung ist dann gegeben, wenn die Wahrscheinlichkeit erhöht wird, dass der angestrebte Erfolg eintritt, der Erfolg also zumindest gefördert wird (Sachs, in: ders., GG, 7. Aufl. 2014, Art. 20 RN 150 m. w. N.). Zweifel daran, dass die Beitragsgerechtigkeit durch einen Meldedatenabgleich gefördert wird, sind nicht ersichtlich. Die Regelung ist daher als geeignet anzusehen (vgl. BayVerfGH, NJW 2014, S. 3215, 3227).<sup>3</sup>

Die Regelung müsste aber des Weiteren auch **erforderlich** sein, d. h. das zur Erreichung des Ziels mildeste Mittel gleicher Wirksamkeit darstellen (Sachs, in: ders., GG, 7. Aufl. 2014, Art. 20 RN 152 m. w. N.). An der gleichen Wirksamkeit eines Mittels kann es dabei auch fehlen, wenn eine Alternativlösung nur mit unvertretbarem Aufwand möglich wäre (BVerfGE 77, 84, 110 f.; 81, 70, 91 f.).

Vorliegend hat das Unabhängige Landeszentrum für Datenschutz vorgetragen, dass zur Ermittlung der Beitragsschuldner mehrere Handlungsmöglichkeiten zur Verfügung stünden. Hierzu zählten die bußgeldbewehrte Anzeigepflicht der Inhaber einer Wohnung, einer Betriebsstätte oder eines beitragspflichtigen Kraftfahrzeugs nach § 8 Abs. 1 und 3 i. V. m. § 12 Abs. 1 Nr. 1 RBStV sowie die bestehende Befugnis nach § 11 Abs. 4 RBStV, personenbezogene Daten des Beitragsschuldners bei öffentlichen Stellen zu erheben, was Datenübermittlungen nach den melderechtlichen Vorschriften einschließe. Nach § 8 Abs. 1 Landesmeldegesetz (LMG) übermittelten die Meldebehörden dem NDR oder der von ihm nach § 10 Abs. 7 RBStV beauftragten Stelle zum Zweck der Einziehung der Rundfunkbeiträge nach § 11 Abs. 4 RBStV im Falle der Anmeldung, Abmeldung oder des Todes bestimmte Daten volljähriger Einwohnerinnen und Einwohner (Umdruck 18/6050, S. 2 f.).

---

<sup>3</sup> Vgl. auch Stellungnahme von Deutschlandradio, Umdruck 18/6048, S. 5, wonach ein erneuter Abgleich „nach den Erfahrungen aus dem nach § 14 Abs. 9 RBStV bereits durchgeführten ersten Abgleich zur Herstellung von Beitragsgerechtigkeit besonders geeignet“ ist.

Fraglich ist, ob es sich hierbei um mildere Mittel gleicher Wirksamkeit handelt. Der Bayerische Verfassungsgerichtshof (NJW 2014, S. 3215, 3227 f.) hat sich mit dieser Argumentation im Rahmen der Überprüfung des § 14 Abs. 9 RBStV auseinandergesetzt und hierzu ausgeführt:

„(...) Der Rundfunkbeitragsstaatsvertrag stellt zwar zur Ermittlung der potenziellen Beitragsschuldner neben dem Meldedatenabgleich eine Reihe anderer Instrumente bereit: die allgemeine Anzeigepflicht nach § 8 RBStV und das sie ergänzende Auskunftsrecht nach § 9 RBStV, weiter die Erhebung personenbezogener Daten bei öffentlichen und nichtöffentlichen Stellen ohne Kenntnis des Betroffenen nach § 11 Abs. 4 RBStV, ferner speziell als Übergangsregelung zur Umstellung des Finanzierungssystems die Anzeigepflicht der bereits bislang als private Rundfunkteilnehmer gemeldeten Personen (§ 14 Abs. 1 RBStV) und die Weiterverwendung der bereits unter Geltung des Rundfunkgebührenstaatsvertrags gespeicherten Daten (§ 14 Abs. 6 RBStV). Diese Erhebungsmethoden sind allerdings teils von vornherein untauglich, teils nur bedingt geeignet, solche Personen zu ermitteln, die den Rundfunkanstalten unbekannt sind, sei es weil sie vorhandene Empfangsgeräte in Widerspruch zur früheren Rechtslage nicht angemeldet hatten („Schwarzseher“), sei es weil sie mangels vorhandener Geräte nicht gebührenpflichtig waren und nun ihrer Anzeigepflicht nach § 8 RBStV nicht nachkommen. Vor allem solche Wohnungsinhaber werden durch den einmaligen Meldedatenabgleich nach § 14 Abs. 9 RBStV in einfacher Weise erfasst. Alternativ bedürfte es der Nachforschung vor Ort, die mit einem weitaus stärkeren Eingriff in die Privatsphäre der Betroffenen verbunden wäre.

An der Erforderlichkeit fehlt es auch nicht für einzelne Daten. Die Meldedaten, die von den Einwohnermeldeämtern nach dem abschließenden Katalog des § 14 Abs. 9 Satz 1 RBStV zu übermitteln sind, decken sich im Wesentlichen mit denjenigen Daten, die nach § 8 Abs. 1, 4 und § 14 Abs. 1 RBStV von den Betroffenen anzuzeigen sind. Soweit sie darüber hinausreichen, wie die Übermittlung von Doktorgrad und Familienstand (§ 14 Abs. 9 Satz 1 Nrn. 4 und 5 RBStV), dienen sie der eindeutigen Identifikation einer Person und können die Zuordnung der Mitbewohner in einer Wohnung erleichtern. Die vom Antragsteller (...) beanstandete Differenzierung zwischen Haupt- und Nebenwohnungen (§ 14 Abs. 9 Satz 1 Nr. 7 RBStV), die den melderechtlich vorgegebenen Begrifflichkeiten beim Innehaben von mehreren Wohnungen Rechnung trägt (...), ist zwar für den Beitragsstatbestand des § 2 Abs. 1 RBStV unerheblich. Sie vereinfacht aber eine Kontaktaufnahme mit dem Betroffenen für etwaige Nachfragen und ist daher erforderlich.“

Diese Argumentation lässt sich auch auf einen weiteren Meldedatenabgleich übertragen. Die Anzeigepflicht aus § 8 RBStV kommt als milderes, gleich wirksames Mittel schon deshalb nicht in Betracht, weil der Meldedatenabgleich gerade dazu dienen soll, diejenigen festzustellen, die ihrer Anzeigepflicht, ob nun absichtlich oder aus Unwissenheit, nicht nachkommen. In der Begründung des 19. RÄStV wird konkret ausgeführt, welche Fälle insbesondere zur Verschlechterung des Datenbestandes führen. Es sind dies der Wegzug eines Beitragsschuldners unter Mitnahme des Beitragskontos, das Versterben eines Beitragsschuldners bei in der Wohnung zurückbleibenden Personen und minderjährige, allein lebende Personen, deren Volljährigkeit eintritt. Der NDR verweist zudem auch auf Scheidungen (Umdruck 18/6056, S. 8). Dadurch soll ein jährlicher Verlust von rund 200.000 beitragspflichtigen Wohnungen entstehen, was sich im Zeitraum bis 2020 zu einem Ertragspotential in einer Größenordnung von 750 Mio. Euro aufaddieren könne (Drs. 18/3749, S. 60).<sup>4</sup> Dass die Befugnis aus § 11 Abs. 4 RBStV, personenbezogene Daten des Beitragsschuldners bei öffentlichen Stellen zu erheben, und damit in konkreten Einzelfällen tätig zu werden, ein gleich wirksames, milderes Mittel darstellen sollte, erschließt sich vor diesem Hintergrund ebenfalls nicht. Gleiches gilt für die Meldung nach § 8 Abs. 1 LMG, die lediglich im Falle der Anmeldung, Abmeldung oder des Todes volljähriger Einwohnerinnen und Einwohner erfolgt.

Sonstige gleich wirksame, mildere Mittel sind nicht ersichtlich. Daher erfüllt Art. 4 Nr. 8b des 19. RÄStV auch die Anforderungen der Erforderlichkeit.

Schließlich müsste Art. 4 Nr. 8b des 19. RÄStV auch verhältnismäßig im engeren Sinne, d. h. **angemessen**, sein. Dann dürften die durch die Regelung verursachten Belastungen nicht außer Verhältnis zum verfolgten Zweck stehen und müssten für die Betroffenen zumutbar sein (vgl. *Sachs*, in: ders., GG, 7. Aufl. 2014, Art. 20 RN 154 m. w. N.).

Der Bayerische Verfassungsgerichtshof (NJW 2014, S. 3215, 3228)<sup>5</sup> führte im Rahmen der Überprüfung des § 14 Abs. 9 RBStV insoweit aus:

„Der einmalige Meldedatenabgleich ist verhältnismäßig im engeren Sinn. Der Gesetzgeber darf auch insoweit den Gemeinwohlbelang, die Beitragsehrlichkeit

---

<sup>4</sup> Die Erklärung, warum es zum Verlust von Beitragswohnungen kommen kann, ist nachvollziehbar. Der Höhe nach kann der Wissenschaftliche Dienst die Zahlenangaben aber nicht überprüfen. Da die Zahlen von den zuständigen Landesrundfunkanstalten und den Regierungen der Länder vorgetragen werden, wird deren Richtigkeit gleichwohl für die Zwecke dieses Gutachtens unterstellt.

<sup>5</sup> Vgl. auch OVG NRW, Urteil vom 12. März 2015, Az.: 2 A 2311/14, RN 133 ff.; VG Dresden, Urteil vom 20. Oktober 2015, Az.: 2 K 1598/13, RN 21; VG Weimar, Urteil vom 29. April 2015, Az.: 3 K 208/14 We, RN 53; OVG Lüneburg, Beschluss vom 10. September 2013, Az.: 4 ME 204/13, RN 6 – zit. nach juris.

durch Kontrollmöglichkeiten zu ergänzen, höher gewichten als die Schwere des Eingriffs in das Recht auf informationelle Selbstbestimmung.

Die Beeinträchtigungen für die Betroffenen sind gering. Im Regelfall handelt es sich um Beitragsschuldner, die bereits als Rundfunkteilnehmer erfasst waren oder ihrer Anzeigepflicht genügt haben, sodass die jeweilige Landesrundfunkanstalt durch den Meldedatenabgleich nichts wesentlich Neues erfährt. Soweit Beitragsschuldner ihrer Anzeigepflicht noch nicht nachgekommen sind, verdient ihr Interesse, ihre Daten nicht offenbaren und den Rundfunkbeitrag nicht zahlen zu müssen, keinen Schutz; sie sollen gerade im Interesse einer gleichmäßigen Beitrags-erhebung ermittelt werden. Sind schließlich Personen vom Meldedatenabgleich betroffen, die nicht der Beitragspflicht unterliegen oder später nicht als Beitragsschuldner herangezogen werden, so hat der Eingriff ihnen gegenüber geringes Gewicht. Die zu übermittelnden Daten beschränken sich auf Informationen zur Identifizierung einer Person und ihrer Zuordnung zu einer bestimmten Wohnung und lassen keinen tieferen Einblick in die Privatsphäre zu. Die Daten sind zudem durch eine strikte Zweckbindung und strenge Löschungspflichten hinreichend abgesichert.

§ 14 Abs. 9 RBStV bindet die Datenverarbeitung an den Zweck der Bestands- und Erfassung. Die übermittelten Daten können zum einen mit dem vorhandenen, nach § 14 Abs. 6 RBStV überführten Bestand an Teilnehmerdaten verglichen und zu dessen Aktualisierung oder Ergänzung genutzt werden (Satz 4). Sie dürfen zum anderen zur Feststellung eines Beitragsschuldners für eine Wohnung genutzt werden, für die bislang kein Beitragsschuldner festgestellt wurde (Satz 3). Das entspricht dem allgemeinen Grundsatz des § 11 Abs. 5 Satz 1 RBStV, dass die Landesrundfunkanstalt im Bereich der Rundfunkfinanzierung alle personenbezogenen Daten, gleichgültig, woher sie stammen, nur für die Erfüllung der ihr nach dem Rundfunkbeitragsstaatsvertrag obliegenden Aufgaben erheben, verarbeiten oder nutzen darf.

Diese strikte Zweckbindung wird auch für die durch den Meldedatenabgleich erlangten Informationen durch umfassende Löschungspflichten ergänzt. Die zuständige Landesrundfunkanstalt hat, wenn sie nach dem Abgleich für eine Wohnung einen Beitragsschuldner festgestellt hat, die Daten der übrigen dort wohnenden Personen unverzüglich zu löschen, sobald das Beitragskonto ausgeglichen ist (§ 14 Abs. 9 Satz 2 RBStV). Weiter sind die von den Einwohnermeldeämtern übermittelten Daten unverzüglich zu löschen, wenn feststeht, dass sie nicht mehr benötigt werden oder eine Beitragspflicht dem Grunde nach nicht besteht (§ 14 Abs. 9 Satz 5 i. V. m. § 11 Abs. 5 Satz 2 RBStV). Schließlich sind nicht überprüfte Daten spätestens nach zwölf Monaten zu löschen (§ 14 Abs. 9 Satz 5

i. V. m. § 11 Abs. 5 Satz 3 RBStV). Dadurch ist sichergestellt, dass die Landesrundfunkanstalt von den durch den Meldedatenabgleich gewonnenen Daten nur diejenigen speichert, die nicht ohnehin schon vorhanden und übergeleitet und die darüber hinaus aktuell für den Zweck des Beitragseinzugs erforderlich sind. Die Daten eines einzigen Beitragsschuldners pro Wohnung, für die tatsächlich Beiträge entrichtet werden, reichen hierzu aus. Eine Speicherung weiterer Daten für eine künftige Beitragserhebung, etwa für den Fall, dass der gefundene und zunächst in Anspruch genommene Beitragsschuldner später ausfallen sollte, ist nicht zulässig (vgl. LT-Drs. 16/7001 S. 27)<sup>6</sup>.“

Der Bayerische Verfassungsgerichtshof hatte zwar lediglich den einmaligen Meldedatenabgleich nach § 14 Abs. 9 RBStV zu prüfen. Gleichwohl lassen sich weite Teile seiner Argumentation auch auf den weiteren Meldedatenabgleich nach Art. 4 Nr. 8b des 19. RÄStV übertragen, soweit dabei nicht maßgeblich auf den Zweck der Datenübermittlung „um einen einmaligen Abgleich zum Zwecke der Bestands- und Ersterfassung zu ermöglichen“ abgestellt wird. Insbesondere ist den Ausführungen zur **Eingriffsintensität** nichts hinzuzufügen. Dabei ist auch zu berücksichtigen, dass durch Art. 4 Nr. 8b des 19. RÄStV nicht die Möglichkeit eröffnet wird, eine Vielzahl weiterer Meldedatenabgleiche durchzuführen. Geregelt wird vielmehr zunächst nur ein weiterer Abgleich. Dieser soll nach seiner Durchführung durch die Länder evaluiert werden (§ 14 Abs. 9a Satz 4-5 RBStV-E). Ob zu einem späteren Zeitpunkt noch ein weiterer Meldedatenabgleich in Betracht kommt, dürfte auf der Grundlage dieser Evaluierung zu entscheiden sein, ist aber vorliegend nicht zu begutachten.

Der weitere Meldedatenabgleich nach Art. 4 Nr. 8b des 19. RÄStV unterliegt zwar nicht derselben Zweckbindung wie der einmalige Abgleich nach § 14 Abs. 9 RBStV. Gleichwohl ist auch für den weiteren Meldedatenabgleich eine **enge Zweckbindung** gegeben, nämlich die „**Sicherstellung der Aktualität des Datenbestandes**“.<sup>7</sup> Indem die entsprechende Geltung des Absatzes 9 Satz 1 bis 4 und des § 11 Abs. 6 Satz 2 und 3 ausdrücklich angeordnet wird, wird diese Zweckbindung weiter konkretisiert. Wie vom Bayerischen Verfassungsgerichtshof ausgeführt, dürfen die übermittelten Daten zum einen mit dem vorhandenen Bestand an Teilnehmerdaten verglichen und zu dessen Aktualisierung oder Ergänzung genutzt werden (§ 14 Abs. 9 Satz 4 RBStV). Sie dürfen zum anderen zur Feststellung eines Beitragsschuldners für eine

---

<sup>6</sup> Anm.: Verwiesen wird auf eine Drucksache des Bayerischen Landtags. Die zitierte Passage wurde dem Schleswig-Holsteinischen Landtag mit Drs. 17/1336 (S. 78 ff.) vorgelegt.

<sup>7</sup> Warum dies aus Sicht der Rundfunkanstalten und Landesregierungen erforderlich ist, ist bereits auf Seite 6 dargestellt worden. Im Rahmen dieses Gutachtens muss die Richtigkeit dieser Angaben mangels eigener Erkenntnisquellen unterstellt werden. Sollten die Zahlen tatsächlich wesentlich niedriger sein, würde bereits die Erforderlichkeit des Eingriffs in das Recht auf informationelle Selbstbestimmung in Frage stehen.



Wohnung genutzt werden, für die bislang kein Beitragsschuldner festgestellt wurde (§ 14 Abs. 9 Satz 3 RBStV). Im Übrigen bleibt es bei dem allgemeinen Grundsatz des § 11 Abs. 5 Satz 1 RBStV (zukünftig: § 11 Abs. 6 Satz 1 RBStV), dass die Landesrundfunkanstalt im Bereich der Rundfunkfinanzierung alle personenbezogenen Daten, gleichgültig, woher sie stammen, nur für die Erfüllung der ihr nach dem Rundfunkbeitragsstaatsvertrag obliegenden Aufgaben erheben, verarbeiten oder nutzen darf. Die Flankierung der Zweckbindung durch **umfassende Löschungspflichten** bleibt ebenfalls bestehen. Auch insoweit kann vollumfänglich auf die Ausführungen des Bayerischen Verfassungsgerichtshofs verwiesen werden.

Im Ergebnis erscheint ein weiterer Meldedatenabgleich nach Art. 4 Nr. 8b des 19. RÄStV daher auch als angemessen.

Der Eingriff in das allgemeine Persönlichkeitsrecht aus Art. 2 Abs. 1 i. V. m. Art. 1 Abs. 1 GG in seiner Ausprägung als Recht auf informationelle Selbstbestimmung durch einen weiteren Meldedatenabgleich nach Art. 4 Nr. 8b des 19. RÄStV wäre daher nach Auffassung des Wissenschaftlichen Dienstes gerechtfertigt.

## **2. Gesetzgebungskompetenz der Länder für Art. 5 Nr. 5b des 19. RÄStV**

Gemäß Art. 5 Nr. 5b des 19. RÄStV sollen in § 5 Abs. 2 des Jugendmedienschutzstaatsvertrages (JMStV) mehrere Sätze angefügt werden.

§ 5 JMStV betrifft entwicklungsbeeinträchtigende Angebote. Gemäß § 5 Abs. 2 Satz 1 JMStV wird bei Angeboten, also Rundfunksendungen<sup>8</sup> oder Inhalten von Telemedien (vgl. § 3 Abs. 2 Nr. 1 JMStV), die Eignung zur Beeinträchtigung der Entwicklung i. S. v. § 5 Abs. 1 JMStV vermutet, wenn sie nach dem Jugendschutzgesetz<sup>9</sup> für Kinder oder Jugendliche der jeweiligen Altersstufe nicht freigegeben sind. Dies gilt entsprechend für Angebote, die mit dem bewerteten Angebot im Wesentlichen inhaltsgleich sind (§ 5 Abs. 2 Satz 2 JMStV).

Nach dem neuen § 5 Abs. 2 Satz 3 JMStV soll die Kommission für Jugendmedienschutz (KJM)<sup>10</sup> auf Antrag die Altersbewertungen, die durch eine anerkannte Einrichtung der Freiwilligen Selbstkontrolle<sup>11</sup> vorgenommen wurden, bestätigen. In diesem

---

<sup>8</sup> Zukünftig: Sendungen, vgl. Art. 5 Nr. 3b des 19. RÄStV.

<sup>9</sup> Jugendschutzgesetz (JuSchG) vom 23. Juli 2002, BGBl. I S. 2730, zuletzt geändert durch Art. 1 des Gesetzes vom 3. März 2016, BGBl. I S. 369.

<sup>10</sup> Vgl. § 14 JMStV.

<sup>11</sup> Vgl. § 19 JMStV.

Zusammenhang ordnet der neue § 5 Abs. 2 Satz 4 JMStV für die Prüfung durch die KJM die entsprechende Geltung von § 20 Abs. 3 Satz 1<sup>12</sup> und § 20 Abs. 5 Satz 2<sup>13</sup> JMStV an. Da diese Regelungen an § 5 Abs. 2 Satz 1 und 2 JMStV anknüpfen und sich auf Angebote i. S. d. § 3 Abs. 2 Nr. 1 JMStV beziehen, bestehen hiergegen keine kompetenziellen Bedenken.

Durch den neuen § 5 Abs. 2 Satz 5 JMStV soll darüber hinaus angeordnet werden, dass von der KJM bestätigte Altersbewertungen von anerkannten Einrichtungen der Freiwilligen Selbstkontrolle von den obersten Landesjugendbehörden für die Freigabe und Kennzeichnung inhaltsgleicher oder im Wesentlichen inhaltsgleicher Angebote nach dem Jugendschutzgesetz zu übernehmen sind.

Zu prüfen ist, ob den Ländern die Gesetzgebungskompetenz für den Erlass einer solchen Regelung fehlt.<sup>14</sup> Die Abgrenzung der Zuständigkeit zwischen Bund und Ländern bemisst sich gem. Art. 70 Abs. 2 GG nach den Vorschriften des Grundgesetzes über die ausschließliche und die konkurrierende Gesetzgebung. Die Länder haben das Recht der Gesetzgebung, soweit das Grundgesetz nicht dem Bund Gesetzgebungsbefugnisse verleiht (Art. 70 Abs. 1 GG).

## **2.1 Kompetenzgrundlage des § 5 Abs. 2 Satz 5 JMStV n.F.**

Zunächst ist daher zu verorten, auf welche Kompetenzgrundlage sich der neue § 5 Abs. 2 Satz 5 JMStV stützt.

Nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts erfolgt die Zuordnung einer bestimmten Regelung zu einer Kompetenznorm anhand von unmittelbarem Regelungsgegenstand, Normzweck, Wirkung und Adressat der zuzuordnenden Norm sowie der Verfassungstradition. Bei der Zuordnung einzelner Teilregelungen eines umfassenden Regelungskomplexes zu einem Kompetenzbereich dürfen die Teilregelungen nicht aus ihrem Regelungszusammenhang gelöst und für sich betrachtet werden. Kommt ihre Zugehörigkeit zu verschiedenen Kompetenzbereichen in Betracht, so ist

---

<sup>12</sup> § 20 Abs. 3 Satz 1 JMStV lautet: „Tritt die KJM an einen Rundfunkveranstalter mit dem Vorwurf heran, er habe gegen Bestimmungen dieses Staatsvertrages verstoßen, und weist der Veranstalter nach, dass er die Sendung vor ihrer Ausstrahlung einer anerkannten Einrichtung der Freiwilligen Selbstkontrolle im Sinne dieses Staatsvertrages vorgelegt und deren Vorgaben beachtet hat, so sind Maßnahmen durch die KJM im Hinblick auf die Einhaltung der Bestimmungen zum Jugendschutz durch den Veranstalter nur dann zulässig, wenn die Entscheidung oder die Unterlassung einer Entscheidung der anerkannten Einrichtung der Freiwilligen Selbstkontrolle die rechtlichen Grenzen des Beurteilungsspielraums überschreitet.“

<sup>13</sup> § 20 Abs. 5 Satz 2 JMStV lautet: „Maßnahmen nach Absatz 1 gegen den Anbieter durch die KJM sind nur dann zulässig, wenn die Entscheidung oder die Unterlassung einer Entscheidung der anerkannten Einrichtung der Freiwilligen Selbstkontrolle die rechtlichen Grenzen des Beurteilungsspielraums überschreitet.“

<sup>14</sup> So die Stellungnahme des AK Zensur, Umdruck 18/6055, S. 4 f.

aus dem Regelungszusammenhang zu erschließen, wo sie ihren Schwerpunkt haben (*BVerfGE* 121, 30, 47 m. w. N.).

§ 5 Abs. 2 Satz 5 JMStV n. F. betrifft die „Freigabe und Kennzeichnung“ von „Angeboten“<sup>15</sup> nach dem Jugendschutzgesetz. Sofern Anbieter Angebote, die geeignet sind, die Entwicklung von Kindern oder Jugendlichen zu einer eigenverantwortlichen und gemeinschaftsfähigen Persönlichkeit zu beeinträchtigen, verbreiten oder zugänglich machen, haben sie gem. § 5 Abs. 1 JMStV dafür Sorge zu tragen, dass Kinder oder Jugendliche der betroffenen Altersstufen sie üblicherweise nicht wahrnehmen. Voraussetzung hierfür ist die entsprechende Freigabe bzw. Kennzeichnung von Angeboten. **Minderjährige** sollen dadurch **geschützt** werden, dass bei der Verbreitung entwicklungsbeeinträchtigender Inhalte bestimmte Vorsorgemaßnahmen angeordnet werden (vgl. *Liesching/Schuster*, Jugendschutzrecht, 5. Aufl. 2011, § 5 JMStV RN 1; *Hertel*, in: Hahn/Vesting, Beck'scher Kommentar zum Rundfunkrecht, 3. Aufl. 2012, § 5 JMStV RN 3).

Nach h. M. kann sich die Gesetzgebungskompetenz für den **Jugendschutz** einschließlich des **Jugendmedienschutzes** im Einzelnen aus Art. 72 i. V. m. Art. 74 Abs. 1 Nr. 7 GG („öffentliche Fürsorge“) oder aus Art. 72 i. V. m. Art. 74 Abs. 1 Nr. 1 GG („Strafrecht“) ergeben (*Liesching/Schuster*, Jugendschutzrecht, 5. Aufl. 2011, § 16 JuSchG RN 6 m. w. N.; vgl. auch BT-Drs. 14/9013, S. 17). Strafrecht in diesem Sinne ist „die Regelung aller, auch nachträglicher, repressiver oder präventiver staatlicher Reaktionen auf Straftaten (...), die an die Straftat anknüpfen, ausschließlich für Straftäter gelten und ihre sachliche Rechtfertigung auch aus der Anlasstat beziehen“ (*BVerfGE* 134, 33, 55 f.). Dies trifft bspw. auf § 23 JMStV zu, der die Strafbarkeit bestimmter Verstöße gegen die Vorschriften des JMStV statuiert. Dagegen ist eine unmittelbare strafrechtliche Relevanz des § 5 Abs. 2 Satz 5 JMStV n. F. nicht zu erkennen. Vielmehr steht die Vorsorge gegen die Beeinträchtigung des körperlichen, geistigen und seelischen Wohls von Kindern und Jugendlichen durch entwicklungsbeeinträchtigende Angebote im Mittelpunkt dieser Regelung. § 5 Abs. 2 Satz 5 JMStV n. F. ist danach als Regelung des Jugendschutzes bzw. Jugendmedienschutzes der „**öffentlichen Fürsorge**“ und damit der konkurrierenden Gesetzgebungskompetenz aus Art. 72 i. V. m. Art. 74 Abs. 1 Nr. 7 GG zuzuordnen (vgl. auch *BVerfGE* 31, 113, 117).

---

<sup>15</sup> Im Gegensatz zum JMStV verwendet das JuSchG den Begriff des „Angebots“ im Zusammenhang mit der Freigabe und Kennzeichnung von Filmen und Film- und Spielprogrammen gem. § 14 JuSchG nicht. Gleichwohl dürfte § 5 Abs. 2 Satz 5 JMStV n. F. so zu verstehen sein, dass mit der Formulierung „Angebote nach dem Jugendschutzgesetz“ auf die Prüfungsgegenstände nach § 14 JuSchG Bezug genommen wird.

Nach der Gegenansicht ist der Jugendschutz im Bereich des Rundfunks und vergleichbarer Telemedien der Gesetzgebungskompetenz für den „Rundfunk“ zuzuordnen (vgl. hierzu *Liesching/Schuster*, Jugendschutzrecht, 5. Aufl. 2011, § 16 JuSchG RN 7 m. w. N.). Eine nähere Auseinandersetzung mit dieser Auffassung erübrigt sich vorliegend jedoch bereits deshalb, weil die durch § 5 Abs. 2 Satz 5 JMStV n. F. in Bezug genommenen *Angebote nach dem Jugendschutzgesetz* unzweifelhaft weder dem Rundfunk noch den Telemedien zuzuordnen sind (vgl. *Liesching/Schuster*, Jugendschutzrecht, 5. Aufl. 2011, § 14 JuSchG RN 9).

Es bleibt somit dabei, dass § 5 Abs. 2 Satz 5 JMStV n. F. als Regelung des Jugendschutzes bzw. Jugendmedienschutzes der „öffentlichen Fürsorge“ und damit der konkurrierenden Gesetzgebungskompetenz aus Art. 72 i. V. m. Art. 74 Abs. 1 Nr. 7 GG zuzuordnen ist.

## 2.2 Regelungsspielraum für die Länder?

Da es sich beim Jugendschutz und Jugendmedienschutz um Gegenstände aus dem Bereich der **konkurrierenden Gesetzgebung** handelt, haben die Länder in diesem Bereich die Befugnis zur Gesetzgebung, solange und soweit der Bund von seiner Gesetzgebungszuständigkeit nicht durch Gesetz Gebrauch gemacht hat (Art. 72 Abs. 1 GG).

Vorliegend hat der Bund in § 14 JuSchG<sup>16</sup> geregelt, auf welche Weise und in welchen Fällen Filme und Film- und Spielprogramme freizugeben bzw. mit einer Altersfreigabestufe zu kennzeichnen sind. Gemäß § 14 Abs. 2 JuSchG kennzeichnet die oberste Landesbehörde oder eine Organisation der freiwilligen Selbstkontrolle im Rahmen des Verfahrens nach § 14 Abs. 6 JuSchG Filme und Film- und Spielprogramme mit einer Altersfreigabestufe. § 14 Abs. 6 Satz 1 JuSchG bestimmt, dass die obersten Landesbehörden ein gemeinsames Verfahren für die Freigabe und Kennzeichnung der Filme sowie Film- und Spielprogramme auf der Grundlage der Ergebnisse der Prüfung durch von Verbänden der Wirtschaft getragene oder unterstützte Organisationen freiwilliger Selbstkontrolle vereinbaren können. Im Rahmen dieser Vereinbarung kann bestimmt werden, dass die Freigaben und Kennzeichnungen durch eine Organisation der freiwilligen Selbstkontrolle Freigaben und Kennzeichnungen der obersten Landesbehörden aller Länder sind, soweit nicht eine oberste Lan-

---

<sup>16</sup> § 14 JuSchG bezieht sich auf Trägermedien mit Film - oder (elektronischen) Spieleinhalten (*Liesching/Schuster*, Jugendschutzrecht, 5. Aufl. 2011, § 14 JuSchG RN 9). Trägermedien i. S. d. JuSchG sind gem. § 1 Abs. 2 JuSchG Medien mit Texten, Bildern oder Tönen auf gegenständlichen Trägern, die zur Weitergabe geeignet, zur unmittelbaren Wahrnehmung bestimmt oder in einem Vorführ- oder Spielgerät eingebaut sind, wobei die Übertragung von Rundfunksendungen ausdrücklich ausgenommen ist.

desbehörde für ihren Bereich eine abweichende Entscheidung trifft (§ 14 Abs. 6 Satz 2 JuSchG).

Die Kennzeichnung von Filmen und Film- und Spielprogrammen nach § 14 JuSchG ist ebenfalls dem gesetzlichen Jugendmedienschutz im Bereich der Entwicklungsbeeinträchtigung zuzuordnen (*Liesching/Schuster*, *Jugendschutzrecht*, 5. Aufl. 2011, § 14 JuSchG RN 1). Auch diese Regelung fußt daher auf der kompetenziellen Grundlage der Art. 72 i. V. m. Art. 74 Abs. 1 Nr. 7 GG.

Der Bund hat somit durch § 14 JuSchG i. S. d. Art. 72 Abs. 1 GG von seiner Gesetzgebungskompetenz im Bereich der „öffentlichen Fürsorge“ Gebrauch gemacht, soweit die Freigabe und Kennzeichnung von Filmen und Film- und Spielprogrammen betroffen ist. Ein Regelungsspielraum zugunsten der Länder ist insoweit nicht ersichtlich.<sup>17</sup> Auch ist in § 14 JuSchG – anders als bspw. in § 16 JuSchG – eine Öffnungsklausel zugunsten der Länder nicht vorgesehen. Anhaltspunkte dafür, dass der Bund mit der Regelung des § 14 JuSchG gegen die Erforderlichkeitsklausel aus Art. 72 Abs. 2 GG verstoßen haben könnte, sind nicht ersichtlich. Aus Art. 72 Abs. 1 GG folgt daher im Anwendungsbereich des § 14 Abs. 2, 6 JuSchG eine **Sperrwirkung für die Länder**. Dabei ist zu berücksichtigen, dass es nicht darauf ankommt, ob die in Frage stehenden landesrechtlichen Regelungen dem Bundesrecht widersprechen oder es nur ergänzen, ohne ihm sachlich zu widersprechen (vgl. *BVerfGE* 20, 238, 250). Selbst gleich lautende Regelungen der Länder sind in diesem Bereich unzulässig (*Degenhart*, in: *Sachs*, GG, 7. Aufl. 2014, Art. 72 RN 33).

### 2.3 Verstoß gegen die Sperrwirkung?

Zu prüfen ist somit, ob durch § 5 Abs. 2 Satz 5 JMStV n. F. gegen diese Sperrwirkung verstoßen wird.

Vorliegend soll durch § 5 Abs. 2 Satz 5 JMStV n. F. angeordnet werden, dass die obersten Landesjugendbehörden von der KJM bestätigte Altersbewertungen für die Freigabe und Kennzeichnung bestimmter Filme und Film- und Spielprogramme nach dem Jugendschutzgesetz zu übernehmen haben („sind ... zu übernehmen“). Gesetzestechnisch werden durch eine „ist“-Formulierung plus Infinitiv mit „zu“ Gebote ausgedrückt. Soll eine Vorschrift nur für den Regelfall gelten, aber in atypischen Fällen Ausnahmen zulassen, wird dies durch eine „soll“-Formulierung zum Ausdruck ge-

---

<sup>17</sup> Auf eine nähere Darstellung der nach Art. 84 Abs. 1 Satz 2 GG bestehenden Abweichungskompetenz der Länder wird vorliegend verzichtet, da es sich bei der zu begutachtenden Regelung in § 5 Abs. 2 Satz 5 JMStV n. F. nicht um eine Verfahrensregelung, sondern um eine materiell-rechtliche Regelung handelt.

bracht. Soll einer Behörde Ermessen eingeräumt werden, wird dies durch die Wörter „kann“ oder „darf“ zum Ausdruck gebracht (vgl. *Schneider*, Gesetzgebung, 3. Aufl. 2002, RN 621 f., 626). Nach dem **Wortlaut** des § 5 Abs. 2 Satz 5 KMStV n. F. wird an die obersten Landesjugendbehörden also das **Gebot** adressiert, von der KJM bestätigte Altersbewertungen für die Freigabe und Kennzeichnung inhaltsgleicher oder im Wesentlichen inhaltsgleicher Angebote nach dem Jugendschutz zu übernehmen. Wird diese Bewertung übernommen, kann daraus nur eine entsprechende Kennzeichnung folgen. Das würde bedeuten, dass in diesen Fällen eine eigenständige Prüfung nach den Vorschriften des Jugendschutzgesetzes nicht mehr stattfindet. Dies entspräche auch dem Regelungszweck, nämlich der „wechselseitigen Durchwirkung“ von Altersfreigaben nach § 14 Abs. 2 JuSchG und Alterskennzeichnungen, die auf der Grundlage des JMStV vorgenommen werden (vgl. Begründung zum 19. RÄStV, Drs. 18/3749, S. 63 f.)

Weiter heißt es in der Begründung des Staatsvertrages allerdings, eine erneute Prüfung nach dem Jugendschutzgesetz erfolge dann *regelmäßig* nicht mehr (Drs. 18/3749, S. 64; Hervorhebung durch Verf'in). Daher stellt sich die Frage, ob durch die Vorschrift nicht ein Gebot, sondern nur eine *Regel* statuiert wird, so dass weiterhin eine eigenständige Beurteilung der Freigabe für bestimmte Altersstufen erfolgen würde. Insofern ist zu berücksichtigen, dass es in der Begründung weiter heißt: „Das gilt allerdings nicht für die Fälle, in denen eine Kennzeichnung unterbleibt, weil nach Einschätzung der zuständigen obersten Landesjugendbehörde das fragliche Träger- oder Telemedium geeignet ist, die Entwicklung von Kindern und Jugendlichen oder ihre Erziehung zu einer eigenverantwortlichen und gemeinschaftsfähigen Persönlichkeit zu gefährden. § 14 Abs. 3 und 4 und § 18 des Jugendschutzgesetzes bleiben insoweit unberührt. Für das Bestätigungsverfahren der KJM kann ein Einzelprüfer bestellt werden (§ 14 Abs. 6 Satz 2)“ (Drs. 18/3749, S. 64).

Daraus ergibt sich also, dass weiterhin eine eigenständige Prüfung erfolgen soll, ob es sich bei Träger- und Telemedien um jugendgefährdende Medien i. S. d. § 18 JuSchG handelt. Darüber hinaus aber soll das Kennzeichnungsverfahren des § 14 Abs. 2 i. V. m. Abs. 6 JuSchG in den Fällen des § 5 Abs. 2 Satz 5 JMStV n. F. in ein *Bestätigungsverfahren* umgewandelt werden. Auch insoweit kommt ein *Gebot* zum Ausdruck, die von der KJM bestätigten Altersbewertungen für die Freigabe und Kennzeichnung inhaltsgleicher oder im Wesentlichen inhaltsgleicher Angebote nach dem Jugendschutzgesetz zu übernehmen. In die gleiche Richtung deutet auch die Formulierung, die § 14 Abs. 3 und 4 sowie § 18 JuSchG blieben *unberührt*. Die Betonung der Unberührtheit dieser konkreten Vorschriften lässt darauf schließen, dass für

die Kennzeichnung und Einstufung nach § 14 Abs. 2 JuSchG etwas anderes intendiert ist.

Der Sache nach wird damit nach dem Wortlaut des § 5 Abs. 2 Satz 5 JMStV n. F. in bestimmten Fällen im Anwendungsbereich des Jugendschutzgesetzes die Einschätzung der KJM an die Stelle der Einschätzung der nach § 14 JuSchG zuständigen Stellen gesetzt.<sup>18</sup> Dabei kommt es nicht darauf an, dass teilweise eine Identität der Entscheidungsträger vorliegt, weil der KJM auch Mitglieder von der für den Jugendschutz zuständigen obersten Landesbehörden angehören (§ 14 Abs. 3 Satz 2 Nr. 2 JMStV). Denn hier steht nicht in Frage, welche Behörde die Kennzeichnungsentcheidung trifft, sondern welche Rechtsvorschriften sie dabei zu beachten hat. Versteht man die Norm im Sinne eines Gebots, das eine eigenständige Prüfung nach dem Jugendschutzgesetz zumindest teilweise ausschließt, ist daher ein Verstoß gegen die aus § 14 Abs. 2, 6 JuSchG resultierende Sperrwirkung zu konstatieren.

Fraglich ist, ob eine **verfassungskonforme Auslegung** der Norm in einem Sinne möglich ist, der einen Verstoß gegen die aus § 14 Abs. 2, 6 JuSchG resultierende Sperrwirkung ausschließt. Dies wäre der Fall, wenn man die Norm in einem Sinne interpretieren könnte, nach dem die von der KJM bestätigten Altersbewertungen von den obersten Landesjugendbehörden bei der Freigabe und Kennzeichnung nach dem Jugendschutzgesetz *lediglich zu berücksichtigen* sind. Dagegen spricht allerdings der eindeutige Wortlaut des § 5 Abs. 2 Satz 5 JMStV n. F., der einen über eine Bestätigung hinausgehenden Entscheidungsspielraum der obersten Landesbehörden im Rahmen der Kennzeichnung nach § 14 Abs. 2, 6 JuSchG nicht erkennen lässt.

Aufgrund der aus § 14 Abs. 2, 6 JuSchG resultierenden Sperrwirkung kommt den Ländern somit nach Auffassung des Wissenschaftlichen Dienstes für eine Regelung, mit der der Sache nach in bestimmten Fällen im Anwendungsbereich des Jugendschutzgesetzes die Einschätzung der KJM an die Stelle der Einschätzung der nach § 14 JuSchG zuständigen Stellen gesetzt wird, die Befugnis zur Gesetzgebung nicht zu.

## 2.4 Rechtsfolge

Die Kompetenzverteilung durch Art. 70 ff. GG ist zwingend und von ihr kann auch nicht im Einvernehmen von Bund und Ländern abgewichen werden (*Degenhart*, in: Sachs, GG, 7. Aufl. 2014, Art. 70 RN 4 m. w. N.). Rechtsfolge ist daher, dass Landes-

---

<sup>18</sup> Dass dies nur „regelmäßig“ geschehen soll, kommt im Wortlaut der Regelung nicht zum Ausdruck.

recht in einem Bereich, der von der Sperrwirkung nach Art. 72 Abs. 1 GG erfasst wird, **unzulässig und nichtig** ist (vgl. *Pieroth*, in: *Jarass/Pieroth*, GG, 14. Aufl. 2016, Art. 72 RN 11a). Art. 31 GG („Bundesrecht bricht Landesrecht“) findet in einem solchen Fall keine Anwendung.<sup>19</sup>

Auch eine spätere Beseitigung der Sperrwirkung kann landesrechtlichen Vorschriften nicht zur Gültigkeit verhelfen, die vor diesem Zeitpunkt erlassen wurden und nach Art. 72 Abs. 1 GG nichtig waren, weil den Ländern die Gesetzgebungskompetenz fehlte. „Durch die Aufhebung der Sperre wird frühere kompetenzlose Rechtsetzung des Landesgesetzgebers nicht geheilt. Recht, das der Landesgesetzgeber ohne Kompetenz gesetzt hat, ist nicht ‚schwebend unwirksam‘ oder nur vorübergehend seiner Geltungskraft beraubt. Es wird derogiert, nicht suspendiert; es ist von Anfang an nichtig und kann nicht aufleben“ (*BVerfGE* 29, 11, 17 f.; vgl. auch *BVerfGE* 31, 141, 144; *Degenhart* in: *Sachs*, GG, 7. Aufl. 2014, Art. 70 RN 10, Art. 72 RN 38; *Jarass*, in: *NVwZ* 1996, 1041, 1043).<sup>20</sup>

Zu berücksichtigen ist, dass die Nichtigkeit einer einzelnen Vorschrift grundsätzlich nicht die Nichtigkeit auch der übrigen Bestimmungen eines Gesetzes zur Folge hat. Die Nichtigkeit einer einzelnen Vorschriften erfasst vielmehr nur dann das ganze Gesetz, wenn sich aus seinem objektiven Sinn ergibt, dass die übrigen mit der Verfassung zu vereinbarenden Bestimmungen keine selbständige Bedeutung haben, oder wenn die verfassungswidrige Vorschrift Teil einer Gesamtregelung ist, die „ihren Sinn und ihre Rechtfertigung verlöre, nähme man einen ihrer Bestandteile heraus“ (*BVerfGE* 1, 264, 272), wenn also „die nichtige Vorschrift mit den übrigen Bestimmungen so verflochten ist, daß sie eine untrennbare Einheit bilden, die nicht in ihre einzelnen Bestandteile zerlegt werden kann“ (*BVerfGE* 8, 274, 301 m. w. N.; vgl. auch *BVerfGE* 73, 118, 151; 82, 159, 189; 100, 249, 262 f.; *Bethge*, in: *Maunz/Schmidt-Bleibtreu/Klein/Bethge*, Bundesverfassungsgerichtsgesetz, § 78 RN 33). Ist dies nicht der Fall, kommt nur eine **Teilnichtigklärung** in Betracht.

Vorliegend ist nicht ersichtlich, dass § 5 Abs. 2 Satz 5 JMStV n. F. so mit den übrigen Vorschriften des 19. RÄStV verflochten wäre, dass der 19. RÄStV ohne diese Rege-

---

<sup>19</sup> Nur *gültiges* Landesrecht kann von *gültigem* Bundesrecht gebrochen werden (*Huber*, in: *Sachs*, GG, 7. Aufl. 2014, Art. 31 RN 12, 14). Ob in einem solchen Fall ein Anwendungs- oder Geltungsvorrang zum Tragen kommt, ist strittig (vgl. hierzu *Hellermann*, in: *Epping/Hillgruber*, GG, 2. Aufl. 2013, Art. 31 RN 15). Da ein Rückgriff auf Art. 31 GG vorliegend nicht erforderlich ist, muss dieser Frage an dieser Stelle allerdings nicht weiter nachgegangen werden.

<sup>20</sup> Soweit eine Einigung zwischen Bund und Ländern besteht, der Medienkonvergenz gemeinsam Rechnung zu tragen (vgl. Niederschrift der Sitzung des Innen- und Rechtsausschusses vom 4. Mai 2016, S. 22), wäre es daher zunächst am Bund, seine einschlägigen Vorschriften anzupassen, um die Sperrwirkung des Jugendschutzgesetzes für Regelungen der Länder zu beseitigen.



lung seinen Sinn verlöre. Vielmehr könnte man die Regelung streichen, ohne dass Auswirkungen auf das Konzept des Jugendmedienschutz-Staatsvertrags oder des Jugendschutzgesetzes im Übrigen ersichtlich wären. Die Kompetenzwidrigkeit dieses Regelungsteils des Artikel 5 Nr. 5b des 19. RÄStV dürfte daher keine Auswirkungen auf die Wirksamkeit des 19. RÄStV im Übrigen haben.

### **3. Ergebnis**

Gegen die Regelung in Art. 4 Nr. 8b des 19. RÄStV betreffend die Durchführung eines Meldedatenabgleichs bestehen nach Auffassung des Wissenschaftlichen Dienstes keine Bedenken.

Dagegen ist die in Art. 5 Nr. 5b des 19. RÄStV vorgesehene Regelung des § 5 Abs. 2 Satz 5 JMStV n. F. dann unter dem Gesichtspunkt der Gesetzgebungskompetenz der Länder problematisch, wenn sie ihrem Wortlaut folgend in einer Weise ausgelegt wird, die der Sache nach im Anwendungsbereich des Jugendschutzgesetzes die Einschätzung der KJM an die Stelle der Einschätzung der nach § 14 JuSchG zuständigen Stellen setzt.

Für Rückfragen stehen wir Ihnen selbstverständlich gern zur Verfügung.

Mit freundlichen Grüßen  
Für den Wissenschaftlichen Dienst

gez. Dr. Sonja Riedinger