

1) An das  
Bundeskanzleramt  
Ballhausplatz 2  
1010 Wien

Mit E-Mail:  
medienrecht@bka.gv.at

2) An das  
Bundesministerium für Finanzen  
Johannesgasse 5  
1010 Wien

Mit E-Mail:  
e-recht@bmf.gv.at

Geschäftszahl: 2023-0.379.391

BMJ - Kompetenzstelle GDSR (Geschäftsstelle des  
Datenschutrates)

[dsr@bmj.gv.at](mailto:dsr@bmj.gv.at)  
+43 1 52152 2918  
Museumstraße 7, 1070 Wien

E-Mail-Antworten sind bitte  
unter Anführung der Geschäftszahl an  
[dsr@bmj.gv.at](mailto:dsr@bmj.gv.at) zu richten.

GZ des Begutachtungsentwurfes:  
(BKA) 2023-0.313.088 und  
(BMF) 2023-0.318.497

**Entwurf eines Bundesgesetzes, mit dem das ORF-Gesetz, die Fernmeldegebührenordnung, das Fernsprechentgeltzuschussgesetz, das Finanzausgleichsgesetz 2017, das KommAustria-Gesetz, das Kommunikationsplattformen-Gesetz und das Fernseh-Exklusivrechtgesetz geändert werden, ein ORF-Beitrags-Gesetz 2024 erlassen wird sowie das Rundfunkgebührengesetz und das Fernmeldegebührengesetz aufgehoben werden;  
Stellungnahme des Datenschutrates**

Der Datenschutzrat hat in seiner 273. Sitzung am 22. Mai 2023 einstimmig beschlossen, zu der im Betreff genannten Thematik folgende Stellungnahme abzugeben:

## **I. Materialien zum Entwurf**

- 1 Laut dem Vorblatt verfolgt der Entwurf folgende Ziele:

- Nachhaltige Finanzierung eines unabhängigen öffentlich-rechtlichen Rundfunks
- Adaptierung des öffentlich-rechtlichen Auftrags, insbesondere im Online-Bereich, um den ORF im Wettbewerb konkurrenzfähig zu erhalten
- Präzisierung des öffentlich-rechtlichen Online-Angebotes und Kooperation mit privaten Medienunternehmen
- Entlastung der Bürgerinnen und Bürger sowie der Unternehmen
- Umsetzung von Effizienzpotentialen bei der Beitragserhebung und -befreiung
- Information der Öffentlichkeit über die Verwendung der eingehobenen Mittel
- Finanzausgleichsrechtliche Neutralisierung der an den ORF gewährten Kompensation

2 Das Vorhaben umfasst laut dem Vorblatt hauptsächlich folgende Maßnahmen:

- Verfassungskonforme Neudefinition des beitragspflichtigen Adressatenkreises im privaten und betrieblichen Bereich
- Festlegung des ORF-Beitrags für die Jahre 2024 bis 2026 im ORF-Gesetz
- Anreizsystem für Einsparungen im Personal- und Sachaufwand durch den ORF
- Reduktion von Zulagen und übergesetzlichen Abfertigungsansprüchen sowie Begrenzung von Pensionsbeiträgen bei Arbeitsverhältnissen zum ORF
- Anpassung im Mechanismus für den Fall, dass die öffentlich-rechtlichen Nettokosten des ORF höher sind als die Summe der eingehobenen ORF-Beiträge
- Anpassung im Mechanismus für den Fall, dass die Summe der eingehobenen ORF-Beiträge höher ist als die öffentlich-rechtlichen Nettokosten des ORF
- Verpflichtung zur Umsetzung von Maßnahmen zur Transparenz der Mittelverwendung durch den ORF
- Automatisierte Erhebung der Beitragsschuldner im privaten Bereich
- Automatisierte Erhebung der Beitragsschuldner im betrieblichen Bereich
- Automatisierte Bescheiderlassung im Verfahren zur Beitragseinhebung
- Wegfall von Befreiungsverfahren im betrieblichen Bereich
- Effizienzsteigerungen bei Befreiungsverfahren im privaten Bereich
- Entfall der Rundfunkgebühr
- Entfall der auf das Programmengelt eingehobenen Umsatzsteuer
- Gewährung einer Kompensation an den ORF
- Aufnahme der an den ORF gewährten Kompensation in die Vorwegabzüge bei der Umsatzsteuer
- Adaptierung des öffentlich-rechtlichen Auftrags für die Online-Angebote des ORF zur Modernisierung der inhaltlichen Anforderungen.
- Ablöse der Sieben-Tage-Bereitstellungsfrist von Sendungen auf der ORF-Plattform
- Ermöglichung von Online-only-Inhalten und von Online-first-Inhalten

- Eigens für die Zielgruppe der unmündig Minderjährigen produziertes lineares Online-Angebot
- Reduktion der Textanteile auf der Online-Plattform des ORF
- Schaffung von Kooperationsmöglichkeiten zwischen ORF und privaten Hörfunk- und Fernsehveranstaltern auf seiner Online-Plattform
- Verwendung aktueller ORF-Sendungen durch private Fernsehveranstalter
- Verbreitung ausgewählter ORF-Sendungen durch private Rundfunkveranstalter

## II. Inhaltliche Bemerkungen

### A. Artikel 1 (Änderung des ORF-Gesetzes)

#### Zu Z 15 (§ 7a):

- 3 Gemäß § 7a Abs. 1 soll der Bericht über die Jahresgehälter der Dienst-/Arbeitnehmer:innen zur besonderen Information der Allgemeinheit dienen. Es wird somit davon ausgegangen, dass die dem Bundeskanzler übermittelten Daten schlussendlich veröffentlicht werden sollen. Die Offenlegung von Entgeltinformationen aufgeschlüsselt nach Alter, Geschlecht und Tätigkeit kann dazu führen, dass direkt oder indirekt Entgeltansprüche von bestimmbaren Dienst-/Arbeitnehmern offengelegt werden. Während vorstellbar ist, dass das im Bereich der Top-Manager gerechtfertigt werden kann, können aber aufgrund der konkret bestehenden Alters-/Geschlechterstrukturen in öffentlichen Unternehmen auch die Gehälter individueller einfacher Dienst-/Arbeitnehmer offengelegt werden. Für diesen Fall sollte gesetzlich zumindest eine Interessenabwägung vorgesehen und festgelegt werden, dass in Fällen, in denen die Geheimhaltungsinteressen des Betroffenen überwiegen, spätestens bei der Veröffentlichung des Berichts keine direkte oder indirekte Bestimmbarkeit der Dienst-/Arbeitnehmer mehr vorliegen darf (zB durch Änderung der Kategorien).

### B. Artikel 2 (Erlassung eines ORF-Beitrags-Gesetzes 2024)

#### Zu § 5:

- 4 § 5 Abs. 2 sieht vor, dass zur Überprüfung des Vorliegens eines Tatbestands zur Beitragsbefreiung das zuletzt aktuelle über die Transparenzdatenbank ermittelbare Haushalt Nettoeinkommen gemäß § 5 Abs. 2 Z 1 des Transparenzdatenbankgesetzes 2012 (TDBG 2012), BGBl. I Nr. 99/2012, geprüft wird. Die Erläuterungen führen aus, dass der Antragsteller zu diesem Zweck Name und Geburtsdatum aller Haushaltsmitglieder anzugeben hat.

- 5 Der „ORF-Beitrag“ ist eine gesetzlich festgelegte Gebühr, die im Rahmen der Hoheitsverwaltung durch die ORF-Beitrags-GmbH als beliehenes Unternehmen eingehoben wird. Eine Verpflichtung von Antragstellern, personenbezogene Daten (von sich oder anderen) zu übermitteln, um ihre Beitragsbefreiung nachzuweisen, bedarf daher nach Maßgabe des Art. 6 Abs. 1 lit. e iVm Art. 6 Abs. 3 DSGVO einer gesetzlichen Grundlage. Eine Darlegung des Prozederes zur Ermittlung des Haushaltseinkommens in den Erläuterungen ist dafür nicht ausreichend.
- 6 Zudem sollte von dem für das TDBG 2012 zuständigen Bundesministerium für Finanzen geprüft werden, ob zur Ermittlung des Haushaltsnettoeinkommens tatsächlich nur die Transparenzdatenbank, oder aber (auch) das Transparenzportal abgefragt werden müsste.

#### Zu § 13:

- 7 a. Der Entwurf sieht in § 13 Abs. 1 vor, dass der Bundesminister für Inneres als Auftragsverarbeiter (Art. 4 Z 8 DSGVO) für die Meldebehörden – als gemeinsame Verantwortliche gemäß Art. 4 Z 7 iVm Art. 26 DSGVO – tätig wird. Diese Regelung wirft in mehrfacher Hinsicht grundlegende Fragen auf.
- 8 Im Hinblick auf eine allfällige Heranziehung des Bundesministers für Inneres als Auftragsverarbeiter ist fraglich, inwieweit es überhaupt zulässig sein kann, einem obersten Organ der Vollziehung gesetzlich die Rolle eines Auftragsverarbeiters zuzuweisen, da der Auftragsverarbeiter gemäß Art. 29 DSGVO bei der Datenverarbeitung den datenschutzrechtlichen Weisungen des Verantwortlichen unterliegt und dem Verantwortlichen gemäß Art. 28 Abs. 3 lit. h DSGVO ein Inspektionsrecht zukommt.
- 9 Rechtsprechung und Lehre gehen davon aus, dass die in Art. 19 Abs. 1 B-VG genannten obersten Organe „nicht der Leitung, insb der Aufsicht und den Weisungen (und sonstigen Anordnungen) anderer Organe unterworfen sind, soweit nicht verfassungsgesetzlich anderes bestimmt ist“ (s. *Raschauer*, Art. 19 Abs. 1 B-VG in Korinek/Holoubek et al [Hrsg.], Österreichisches Bundesverfassungsrecht Rz 52). Da § 13 Abs. 1 ORF-Beitrags-Gesetz nicht im Verfassungsrang steht, muss wohl davon ausgegangen werden, dass er in einem Spannungsverhältnis zu Art. 19 Abs. 1 B-VG steht.
- 10 Selbst wenn angenommen wird, dass Art. 19 Abs. 1 B-VG hier aufgrund des unionsrechtlichen Anwendungsvorrangs unangewendet bleibt, stellt sich die Frage, inwiefern die Funktion eines obersten Organs der Bundesverwaltung mit der Rolle eines Auftragsverarbeiters für in allen anderen Belangen nachgeordnete Dienststellen vereinbar ist.

- 11 Bei der Einrichtung der Meldebehörden als datenschutzrechtlich gemeinsame Verantwortliche ist außerdem zu beachten, dass die Meldebehörden die Pflichten des Verantwortlichen wahrnehmen müssten, dh. dass sie insbesondere in transparenter Form festlegen müssen, wer von ihnen welche Verpflichtungen – insbesondere die Wahrnehmung der Betroffenenrechte – erfüllt. Während diese Konstellation aus dem Meldegesetz 1991 (MeldeG), BGBl. Nr. 9/1992, bekannt ist (siehe § 16 MeldeG) und eine Heranziehung eines Bundesministers als Auftragsverarbeiter allgemein auch von Datenschutzrat bereits kritisch hinterfragt wurde (siehe zB die Stellungnahme des Datenschutzrates vom 27. November 2018, GZ BMVRDJ-818.030/0004-DSR/2018, zum Ministerialentwurf betreffend ein Bundesgesetz, mit dem das E-Government-Gesetz geändert wird) ist nicht bekannt, ob eine derartige Vereinbarung der Meldebehörden als gemeinsame Verantwortliche je getroffen und veröffentlicht wurde.
- 12 Zudem ist anzunehmen, dass der Bundesminister für Inneres hinsichtlich der Durchführung der von ihm vorzunehmenden Datenverarbeitungen zumindest auch praktische und inhaltliche Entscheidungen unabhängig von den ihm ansonsten weisungsgebundenen Meldebehörden treffen wird.
- 13 Es wird daher angeregt, zu prüfen, ob der Bundesminister für Inneres datenschutzrechtlich (gemeinsam) Verantwortlicher sein müsste.
- 14 b. Der Entwurf sieht eine dreifache Übermittlung von im Wesentlichen identen Datensätzen durch verschiedene Stellen vor: Gemäß § 9 Abs. 1 sind alle Beitragspflichtigen verpflichtet, sich bei der ORF-Beitrags-GmbH an- bzw. abmelden, um – wie die Erläuterungen ausführen – „die Erhebung der Beiträge für die mit der Erhebung der Beiträge betraute Gesellschaft zu vereinfachen und, soweit technisch möglich, zu automatisieren“. Gemäß § 13 Abs. 1 ist der Bundesminister für Inneres verpflichtet, der ORF-Beitrags-GmbH auf deren Antrag monatlich gewisse Daten aller hauptgemeldeten volljährigen Personen zu übermitteln. Die Erläuterungen geben keinerlei Grund für die Erforderlichkeit dieser monatlichen Übermittlung an. Gemäß § 13 Abs. 2 ist die ORF-Beitrags-GmbH ermächtigt, Einsicht in die Gesamtdatensätze einer ganzen Reihe von Registern zu nehmen, insbesondere ZMR und Transparenzdatenbank.
- 15 Soweit die Erläuterungen sich aber darauf beziehen, dass die ORF-GmbH diese Register „einzelfallbezogen“ abfragen darf, so ist diese Einschränkung im Gesetzestext nicht vorhanden. Um eine solche Einschränkung der Abfragemöglichkeit – mitsamt der damit verbundenen Verhältnismäßigkeitsprüfung der Abfrage im Einzelfall – tatsächlich

verbindlich vorzusehen, müsste sie in den Gesetzestext eingefügt werden. Andernfalls muss von einer pauschalen Abfragemöglichkeit ausgegangen werden.

- 16 Die vorgesehene dreifache Übermittlung weitgehend identer Datensätze erscheint daher sowohl für die Ermittlung der Beitragsverpflichteten als auch für die Einhebung des ORF-Beitrags überschießend und sollte auf die tatsächlich erforderlichen Datenübermittlungen/Einsichtsrechte beschränkt werden.
- 17 c. § 13 Abs. 2 regelt insbesondere die Ermächtigung der ORF-Beitrags-GmbH zur Einsicht in die Transparenzdatenbank zum „Zweck der Erhebung des ORF-Beitrags, der Prüfung, ob eine Befreiung vorliegt und der Erfassung aller Beitragsschuldner“. Die pauschale Einsichtsermächtigung lässt jedoch völlig offen, in welche personen- oder unternehmensbezogenen Daten in der Transparenzdatenbank eingesehen werden kann.
- 18 Zusätzlich enthält § 15 Abs. 4 eine konkretisierte Ermächtigung der ORF-Beitrags-GmbH, eine Nettolohnabfrage gemäß § 32 Abs. 5 TDBG vorzunehmen. Die Ermächtigung gemäß § 13 Abs. 2 enthält vergleichsweise aber keine derartige Einschränkung. In diesem Zusammenhang wird auch auf die Anmerkungen zu § 5 hingewiesen.
- 19 Da es sich bei der ORF-Beitrags-GmbH um ein beliehenes Unternehmen handelt, das in diesem Zusammenhang hoheitlich tätig wird, müssen die Ermächtigungen gemäß Art. 6 Abs. 1 lit. e iVm Art. 6 Abs. 3 DSGVO sowie § 1 Abs. 2 DSG gesetzlich ausreichend bestimmt festgelegt werden. Vor diesem Hintergrund wären die dafür erforderlichen Datenkategorien konkret im Gesetz zu benennen und der Zugriff auf die Transparenzdatenbank gemäß § 13 Abs. 2 rechtlich und technisch auf diese Daten zu beschränken, um zu verhindern, dass auf weitere, zur Zweckerreichung nicht benötigte Daten in der Transparenzdatenbank zugegriffen werden kann.
- 20 Auch stellt sich die Frage, ob allenfalls auf besondere Kategorien personenbezogener Daten (Art. 9 Abs. 1 DSGVO) in der Transparenzdatenbank zugegriffen wird. In diesem Zusammenhang wird auf den Verhältnismäßigkeitsgrundsatz gemäß § 1 Abs. 2 DSG und die Grundsätze der Zweckbindung und Datenminimierung gemäß Art. 5 DSGVO hingewiesen. Auch eine Festlegung des Zugriffs auf besondere Kategorien personenbezogener Daten ist nur aufgrund einer gesetzlichen Ermächtigung möglich, die gemäß Art. 9 Abs. 2 lit. g DSGVO „aus Gründen eines erheblichen öffentlichen Interesses erforderlich“ ist und „in angemessenem Verhältnis zu dem verfolgten Ziel steht, den Wesensgehalt des Rechts auf Datenschutz wahrt und angemessene und spezifische

Maßnahmen zur Wahrung der Grundrechte und Interessen der betroffenen Person vorsieht“.

- 21 Nachdem eine gesetzliche Festlegung jener konkreten Datenarten, die zur Erfüllung des Zwecks aus der Transparenzdatenbank oder dem Transparenzportal (siehe diesbezüglich die Anmerkung zu § 5) abgefragt werden müssen, aufgrund der Vorgaben des § 1 Abs. 2 DSG sowie des Art. 5 DSGVO bereits auf gesetzlicher Ebene erfolgen muss, erscheint – zumal diese Abfrage offenbar auch nicht zu den in § 2 TDBG 2012 genannten Zwecken erfolgt – eine Festlegung der Datenarten (erst) im Wege einer Verordnung nicht zulässig.
- 22 Fraglich erscheint im Übrigen, zu welchem Zweck das verschlüsselte bereichsspezifische Personenkenneichen Amtliche Statistik (vbPK-AS) der mit Hauptwohnsitz gemeldeten Personen benötigt wird. Diese Frage stellt sich im Übrigen auch iZm der Einmeldung in die Transparenzdatenbank gemäß § 16 und sollte zumindest in den Erläuterungen näher erörtert werden.
- 23 Soweit in den Erläuterungen angegeben wird, dass die Abfragemöglichkeit des ZMR zur Überprüfung der Beitragsbefreiung gemäß § 5 Abs. 2 erforderlich ist, stellt sich zudem auch die Frage, warum der Antragssteller zugleich verpflichtet wird, die im Haushalt ebenfalls hauptgemeldeten Personen gemäß § 5 Abs. 2 selbst anzugeben, wenn die ORF-Beitrags-GmbH die Daten dann ohnehin durch Abfrage des ZMR selbst erhebt.
- 24 d. § 13 Abs. 6 sieht eine pauschale Speicherdauer von 15 Jahren für sämtliche verarbeiteten Daten vor. Die Speicherdauer wird in den Erläuterungen mit der Verpflichtung gemäß § 40 ORF-G begründet, sämtliche einen Gegenstand der Prüfung durch die Prüfungskommission bildenden Unterlagen über einen Zeitraum von zumindest drei Finanzierungsperioden aufzubewahren.
- 25 In Hinblick auf die wie oben dargelegt mehrfache Übermittlung bzw. Erhebung weitgehend identer Daten stellt sich die Frage, ob die Aufbewahrung sämtlicher gemäß § 13 Abs. 1 bis 4 erhobener Daten tatsächlich erforderlich bzw. tunlich ist, oder ob hier – im Sinne der Grundsätze der Speicherbegrenzung und der Datenminimierung gemäß Art. 5 Abs. 1 lit. c und e DSGVO – Abstufungen vorgenommen werden können.
- 26 Da es sich bei der ORF-Beitrags-GmbH zudem um ein beliehenes privatwirtschaftliches Unternehmen handelt, dem durch den Entwurf umfangreiche Datenmengen übermittelt sowie weitreichende Zugriffsmöglichkeiten auf Register eingeräumt werden sollen, wäre auch näher darzulegen, welche Datensicherungsmaßnahmen gemäß Art. 32 DSGVO zum

Schutz vor missbräuchlichen Zugriffen auf Meldedaten vorgesehen sind. Das sollte zumindest in den Erläuterungen näher dargelegt werden bzw. sollten angemessene Verpflichtungen, wie etwa eine Protokollierungspflicht in den Entwurfstext aufgenommen werden.

Zu § 14:

- 27 a. Die Erläuterungen zu § 14 führen an, dass im Fall, dass für eine Adresse an der jemand Hauptwohnsitz gemeldet ist, keine Anmeldung gemäß § 9 vorliegt, die ORF-Beitrags-GmbH diese Person zur Anmeldung und zur Entrichtung der Beiträge auffordern muss. „Diese Daten können direkt über das Zentrale Melderegister erhoben werden.“
- 28 Es stellt sich aber die Frage, wieso hier erneut eine Abfrage des ZMR notwendig sein soll, wenn der Umstand, dass für eine Adresse keine Anmeldung vorliegt, bereits durch einen Abgleich der vom Bundesminister für Inneres übermittelten ZMR-Datensätze aller Hauptwohnsitzgemeldeten (inkl. deren Adressen) mit den Listen der bei der ORF-Beitrags-GmbH Angemeldeten (inkl. deren Adressen) aufgedeckt wurde. Die Kontaktdaten der Beitragspflichtigen sind in diesem Fall bereits den vom Bundesminister für Inneres übermittelten ZMR-Datensätzen zu entnehmen.
- 29 b. In Zusammenhang mit der in § 14 Abs. 4 vorgesehene Ermächtigung der ORF-Beitrags-GmbH zur Meldung des Verdachts von Meldevergehen an die Meldebehörden wird festgehalten, dass diese Tätigkeit nicht den gesetzlich festgelegten Aufgaben der ORF-Beitrags-GmbH entspricht. Aus datenschutzrechtlicher Sicht bedeutet das, dass die in § 14 Abs. 4 vorgesehene Übermittlung der personenbezogenen Daten von Personen, bei denen die ORF-Beitrags-GmbH den Verdacht hegt, dass sie ein Meldevergehen begangen haben, keinem der in § 13 Abs. 1 genannten Zwecke dient („Erhebung des ORF-Beitrags, Ermittlung der Beitragsschuldner“ und „Prüfung, ob eine Befreiung vorliegt“).
- 30 Soweit angenommen werden kann, dass diese Datenübermittlung zum Zweck der Ahndung von Meldevergehen und Bereinigung des Melderegisters dienen soll, sei aber festgehalten, dass grundsätzlich in Frage gestellt wird, unter welchen Umständen es überhaupt verhältnismäßig iSv Art. 8 EMRK bzw. Art. 8 GRC sein kann, dass ein beliebiges privatrechtliches Unternehmen, dem in einem bestimmten hoheitlichen Bereich die zwangsweise Erhebung personenbezogener Daten samt Abgleich von Datenbanken zur Erfüllung seiner gesetzlichen Aufgaben gestattet wird, diese Daten an eine Behörde mit gänzlich anderen hoheitlichen Aufgaben übermittelt, um allfällige Verwaltungsdelikte zu ahnden.



- 31 Soweit die Verhältnismäßigkeit der Maßnahme überhaupt begründet werden kann, muss eine solche gesetzliche Ermächtigung eines beliebigen Unternehmens jedenfalls, wie oben bereits ausgeführt, gemäß Art. 6 Abs. 1 lit. e iVm Art. 6 Abs. 3 DSGVO sowie § 1 Abs. 2 DSG gesetzlich ausreichend bestimmt festgelegt werden. Sie muss daher genau festlegen, wer welche Kategorien personenbezogener Daten zu welchem Zweck auf welche Art an welchen datenschutzrechtlich Verantwortlichen übermitteln darf. § 14 Abs. 4 entspricht diesen Anforderungen nicht.
- 32 Abschließend sei aber noch angemerkt, dass die Novelle insbesondere auch den Zweck zu verfolgen scheint, die Abläufe der ORF-Beitrags-GmbH durch automationsunterstützte Verarbeitung einfacher und effizienter zu gestalten, um ressourcensparender Arbeiten zu können. Es stellt sich daher die Frage, inwiefern ein solches Unternehmen in der Praxis tatsächlich in der Lage sein wird, allfällige auftretende Diskrepanzen in Meldelisten zu entdecken, ihnen nachzugehen, um eine „hohe Wahrscheinlichkeit“ eines Meldevergehens zu eruieren, und diese sodann den Meldebehörden anzuzeigen.

Für den Datenschutzrat:

Der Vorsitzende

OFENAUER

23. Mai 2023

Elektronisch gefertigt