

Datenschutz bei Wahl- und Abstimmungswerbung

Stand: 14.08.2023

A. Grundbegriffe und Grundsätze der Verarbeitung personenbezogener Daten	3
I. Personenbezogene Daten und besondere Kategorien personenbezogener Daten	3
II. Verarbeitung personenbezogener Daten	4
III. Grundsätze der Verarbeitung	4
B. Informationen für Parteien	5
I. Rechtsgrundlagen für die Verarbeitung personenbezogener Daten	5
1. Rechtsgrundlage bei Wahlwerbung im Anschluss an Melderegisterauskünfte	5
2. Rechtsgrundlage bei Wahlwerbung im Anschluss an anderweitig erlangte personenbezogene Daten	7
3. Rechtsgrundlage bei der Verarbeitung politischer Meinungen	7
II. Kommunikationsmittel	8
III. Informationspflichten bei der Verarbeitung personenbezogener Daten	9
IV. Verwendung von Wahlkampf-Apps	10
V. Beauftragung von Datenanalyseunternehmen	10
VI. Rechte der Betroffenen	11
C. Informationen für Bürgerinnen und Bürger	11
I. Widerspruchsrecht	11
II. Widerruf der Einwilligung	12
III. Auskunftsanspruch	12
IV. Weitere Rechte der Betroffenen	12
V. Beschwerderecht	12
VI. Zivilrechtlicher Rechtsschutz	13

Mit Blick auf Wahlen und Abstimmungen¹ kommt seitens Parteien² sowie Bürgerinnen und Bürgern immer wieder die Frage auf, welche datenschutzrechtlichen Maßgaben bei Wahl- bzw. Abstimmungswerbung zu beachten sind.

Die Grundsätze des Datenschutzes, geregelt in der Datenschutz-Grundverordnung (DS-GVO) und dem Bundesdatenschutzgesetz (BDSG), sind durch die Parteien immer dann zu beachten, wenn sie Wahlwerbung personalisieren. Personalisiert ist Werbung nicht erst dann, wenn sie in ihrem Inhalt auf einer Verarbeitung personenbezogener Daten basiert und individuell gestaltet ist (z. B. wenn ein Erstwähler auf die besondere Stellung der Ausbildungsförderung im Wahlprogramm einer Partei aufmerksam gemacht wird oder ein Rentner auf eine geplante niedrigere Besteuerung der Rentenbezüge). Ausreichend für Personalisierung ist vielmehr bereits, wenn die Werbung personenbezogene Daten enthält, beispielsweise individuell adressiert ist.³

A. Grundbegriffe und Grundsätze der Verarbeitung personenbezogener Daten

I. Personenbezogene Daten und besondere Kategorien personenbezogener Daten

Personenbezogene Daten sind alle Informationen, die sich auf eine identifizierte oder identifizierbare natürliche Person (im Folgenden „betroffene Person“) beziehen. Als identifizierbar wird eine natürliche Person angesehen, die direkt oder indirekt, insbesondere mittels Zuordnung zu einer Kennung wie einem Namen, zu einer Kennnummer, zu Standortdaten, zu einer Online-Kennung oder zu einem oder mehreren besonderen Merkmalen, die Ausdruck der physischen, physiologischen, genetischen, psychischen, wirtschaftlichen, kulturellen oder sozialen Identität dieser natürlichen Person sind, identifiziert werden kann (Art. 4 Nr. 1 DS-GVO).

Auch Daten, aus denen politische Meinungen hervorgehen oder politische Meinungen selbst wie beispielsweise die Parteizugehörigkeit, sind personenbezogene Daten. Da diese Daten jedoch besonders sensibel sind, ordnet die DS-GVO diese als „besondere Kategorie personenbezogener Daten“ ein und stellt an ihre Verarbeitung höhere Anforderungen (Art. 9 DS-GVO) als an die Verarbeitung weniger sensibler personenbezogener Daten.⁴

Der Begriff der „politischen Meinung“ ist weit auszulegen, um die Grundlagen der politischen Meinungsbildung möglichst umfassend zu schützen. Geschützt wird das Recht des Betroffenen, eine bestimmte politische Meinung oder Überzeugung zu bilden, zu haben, zu äußern und auch aufzugeben. Erfasst sind alle (unterstützenden sowie ablehnenden) politischen Einstellungen einer Person. Darüber hinaus unterfallen auch Daten dem Begriff der „politischen Meinung“, welche basierend auf der Auswertung anderer personenbezogener Daten einer Person als wahrscheinlich zugeschrieben werden. Das sind beispielsweise Daten,

¹ Soweit nachfolgend von „Wahlen“ (d. h. Personalentscheidungen) die Rede ist, sind die Ausführungen sinngemäß auch auf „Abstimmungen“ (d. h. Sachentscheidungen) anzuwenden.

² Soweit nachfolgend von „Parteien“, vgl. § 2 Abs. 1 des Parteiengesetzes, die Rede ist, sind die Ausführungen sinngemäß auch auf „Wählergruppen“ (ausschließlich im Kommunalbereich tätige Vereinigungen, sog. „Rathausparteien“) und „andere Träger von Wahlvorschlägen“ (einzelne Wahlbewerber, die nach dem Wahlrecht zulässigerweise zur Wahl vorgeschlagen wurden, d. h. der konkrete Kandidat, nicht hingegen die Personen, die den Wahlvorschlag unterstützt haben) anzuwenden.

³ DSK, Kurzpapier Nr. 3 – Verarbeitung personenbezogener Daten für Werbung, https://www.datenschutzkonferenz-online.de/media/kp/dsk_kpnr_3.pdf. Zukünftig werden ggf. weitere Anforderungen zu berücksichtigen sein, siehe den Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates über die Transparenz und das Targeting politischer Werbung, COM(2021) 731 final.

⁴ DSK, Kurzpapier Nr. 17 – Besondere Kategorien personenbezogener Daten, https://www.datenschutzkonferenz-online.de/media/kp/dsk_kpnr_17.pdf

welche anknüpfend an eine Tätigkeit lediglich einen Rückschluss auf eine politische Meinung wahrscheinlich erscheinen lassen (z. B. die Teilnahme an einer Demonstration „gegen rechts“, das Abonnement einer parteipolitischen Zeitschrift, Unterschriftenlisten im Rahmen eines Bürgerbegehrens sowie ggf. der Besuch einer Wahlkampfveranstaltung).⁵

II. Verarbeitung personenbezogener Daten

Der Verarbeitungsbegriff der DS-GVO umfasst jeden Prozess, in welchem personenbezogene Daten auch nur irgendeine Rolle spielen: Verarbeitet werden personenbezogene Daten bereits dann, wenn sie erfasst, organisiert, geordnet, gespeichert, angepasst, verändert, ausgelesen, abgefragt, verwendet, übermittelt, verbreitet, bereitgestellt, verknüpft, eingeschränkt, gelöscht oder vernichtet werden (Art. 4 Nr. 2 DS-GVO).

Aufgrund dieses weiten Verarbeitungsbegriffs der DS-GVO ist im Umgang mit personenbezogenen Daten Vorsicht geboten: Selbst das Kopieren eines Datensatzes in der Absicht, vor einer Verwendung zu Wahlwerbezwecken das Bestehen einer Verarbeitungsgrundlage zu prüfen, stellt bereits eine Verarbeitung dar.

III. Grundsätze der Verarbeitung

Art. 5 Abs. 1 DS-GVO formuliert Grundsätze für die Verarbeitung personenbezogener Daten. Demnach müssen personenbezogene Daten

1. auf rechtmäßige Weise, nach Treu und Glauben und in einer für die betroffene Person nachvollziehbaren Weise verarbeitet werden (**„Rechtmäßigkeit, Verarbeitung nach Treu und Glauben, Transparenz“**);
2. für festgelegte, eindeutige und legitime Zwecke erhoben werden und dürfen nicht in einer mit diesen Zwecken nicht zu vereinbarenden Weise weiterverarbeitet werden (**„Zweckbindung“**);
3. dem Zweck angemessen und erheblich sowie auf das für die Zwecke der Verarbeitung notwendige Maß beschränkt sein (**„Datenminimierung“**);
4. sachlich richtig und erforderlichenfalls auf dem neusten Stand sein; es sind alle angemessenen Maßnahmen zu treffen, damit personenbezogene Daten, die im Hinblick auf die Zwecke ihrer Verarbeitung unrichtig sind, unverzüglich gelöscht und berichtigt werden (**„Richtigkeit“**);
5. in einer Form gespeichert werden, die die Identifizierung der betroffenen Person nur so lange ermöglicht, wie es für die Zwecke, für die sie verarbeitet werden, erforderlich ist (**„Speicherbegrenzung“**);
6. in einer Weise verarbeitet werden, die eine angemessene Sicherheit der personenbezogenen Daten gewährleistet, einschließlich Schutz vor unbefugter oder unrechtmäßiger Verarbeitung und vor unbeabsichtigtem Verlust, unbeabsichtigter Zerstörung oder unbeabsichtigter Schädigung durch geeignete technische und organisatorische Maßnahmen (**„Integrität und Vertraulichkeit“**).

Rechtmäßig i. S. d. Art. 5 Abs. 1 Buchstabe a DS-GVO ist die Verarbeitung nach Art. 6 Abs. 1 DS-GVO nur bei Vorliegen einer Verarbeitungsgrundlage im Sinn des Art. 6 Abs. 1 UAbs. 1 Buchstabe a-f DS-GVO. Das sind z. B. die Einwilligung des Betroffenen (Art. 6 Abs. 1 UAbs. 1 Buchstabe a DS-GVO),⁶ die Notwendigkeit der Datenverarbeitung zur Durchführung eines Vertragsverhältnisses (Art. 6 Abs. 1 UAbs. 1 Buchstabe b DS-GVO), die

⁵ Siehe zum Ganzen etwa *Albers/Veit* in BeckOK Datenschutzrecht, 39. Edition, Stand: 01.11.2021, Art. 9 DS-GVO Rn. 36 f.; sowie *Schiff* in Ehmann/Selmayr, Datenschutz-Grundverordnung, 2. Auflage 2018, Art. 9 DS-GVO Rn. 19 ff.

⁶ Zu den Anforderungen an eine Einwilligung siehe DSK, Kurzpapier Nr. 20 – Einwilligung nach der DS-GVO, https://www.datenschutzkonferenz-online.de/media/kp/dsk_kpnr_20.pdf

Erfüllung einer rechtlichen Verpflichtung (Art. 6 Abs. 1 UAbs. 1 Buchstabe c DS-GVO) oder das berechnete Interesse/Abwägungsklausel (Art. 6 Abs. 1 UAbs. 1 Buchstabe f DS-GVO).

Hieraus folgt, dass personenbezogene Daten – wie auch immer sie erlangt worden sind – nicht automatisch weiterverarbeitet werden dürfen, z. B. um Wahlwerbung zu betreiben. Vor einer Verarbeitung personenbezogener Daten ist deshalb immer zu prüfen,

1. ob es eine **Rechtsgrundlage für die Verarbeitung** gibt, und
2. ob die **konkrete Verarbeitung auch i. R. d. Rechtsgrundlage** erfolgt.

Zusätzlich sind bei jeder Verarbeitung personenbezogener Daten die vorgenannten weiteren Prinzipien des Art. 5 DS-GVO zu beachten.

B. Informationen für Parteien

Bei der Wahlwerbung haben Parteien spezifische datenschutzrechtliche Themen zu beachten. Neben der Prüfung der Rechtsgrundlage (I.) und rechtlichen Beschränkungen bei der Auswahl des Kommunikationsmittels (II.) treffen Parteien bei der Wahlwerbung diverse Informationspflichten (III.). Hinzu kommen datenschutzrechtliche Besonderheiten, welche bei der Verwendung von Wahlkampf-Apps (IV.) und der Beauftragung von Datenanalyseunternehmen (V.) zu beachten sind. Abschließend müssen Parteien die Betroffenenrechte (VI.) im Blick haben und ihre Organisationsstruktur derart ausrichten, dass sie diesen entsprechen können.

I. Rechtsgrundlagen für die Verarbeitung personenbezogener Daten

Die Bestimmungen des Datenschutzrechts sind im Rahmen von Wahlwerbung zu beachten, wenn zur Wahlwerbung personenbezogene Daten verarbeitet werden oder Werbung personalisiert wird. Wie eingangs dargestellt, bedarf es hierfür einer Rechtsgrundlage (s. o. unter A. III.).

1. Rechtsgrundlage bei Wahlwerbung im Anschluss an Melderegisterauskünfte

Um potentielle Wähler in Werbesendungen persönlich zu adressieren, müssen Parteien personenbezogene Daten der Wähler erlangen. Da es zur politischen Meinungsbildung wichtig ist, dass Parteien die Möglichkeit haben, Wähler direkt anzusprechen, sieht § 50 Abs. 1 des Bundesmeldegesetzes (BMG) vor, dass die Meldebehörde Parteien, Wählergruppen und anderen Trägern von Wahlvorschlägen im Zusammenhang mit Wahlen und Abstimmungen auf staatlicher und kommunaler Ebene Auskunft aus dem Melderegister von Gruppen von Wahlberechtigten erteilen darf. Eine Auskunftserteilung ist frühestens sechs Monate vor der Wahl oder Abstimmung möglich.

Auskunft wird dabei erteilt über:

- Familienname und Vorname unter Kennzeichnung des gebräuchlichen Vornamens,
- Doktorgrad,
- derzeitige Anschrift.

Eine Auskunft über die Religionszugehörigkeit oder das Geschlecht darf nicht erteilt werden, ebenso wenig über das Geburtsdatum (§ 50 Abs. 1 S. 2 BMG). Allerdings sieht § 50 Abs. 1 S. 1 BMG vor, dass die Gruppe, über die Auskunft erteilt wird, anhand des Lebensalters bestimmt werden darf. Wird beispielsweise eine Gruppenauskunft über die 18- bis 25-jährigen beantragt, wird durch die Auskunftserteilung somit zudem mitgeteilt, dass die aufgeführten Personen zum Zeitpunkt der Auskunftserteilung dieses Altersmerkmal aufweisen. Andere Differenzierungen von Gruppen von Wahlberechtigten sind unzulässig. Ein Beispiel wäre etwa der Antrag auf Erteilung einer Gruppenauskunft von Wahlberechtigten, die seit der letzten Wahl zugezogen sind oder die in einem Haushalt mit Kindern leben.

Eine Komplettauskunft aller Wahlberechtigten ist ausweislich des Wortlautes („Daten von Gruppen von Wahlberechtigten“) nicht zulässig. Da die Vorschrift nicht die Anlegung umfassender Wählerregister ermöglichen soll, darf sich die Auskunft nur auf einen Teil der Wahlberechtigten beziehen. Die Größe der Gruppe ist nicht näher geregelt. Zulässig dürfte höchstens eine Gruppengröße von 25 Prozent aller Wahlberechtigten sein.⁷

Eine Herausgabepflicht der Behörde besteht nicht: In § 50 Abs. 1 BMG heißt es, die Behörde „darf Auskunft erteilen“. Behörden sind also zur Auskunftserteilung nicht verpflichtet, sondern entscheiden über die Auskunftserteilung nach pflichtgemäßem Ermessen. Der Ermessensausübung sind aber enge Grenzen gesetzt: Die Meldebehörde muss jedenfalls alle Parteien im Grundsatz gleichbehandeln – d. h. erteilt sie einer Partei eine Auskunft, muss sie diese Auskunft auf Antrag auch allen anderen Parteien erteilen.⁸ Zudem darf die Meldebehörde nicht alle Auskunftsanträge von vornherein mit der Begründung ablehnen, eine Auskunftserteilung würde die abstrakte Gefahr begründen, aus Gründen der Gleichbehandlung zur Auskunft gegenüber „unerwünschten“ Wahlwerbern, die verfassungsfeindliches Werbematerial verbreiten könnten, verpflichtet zu sein.⁹ Denn die Meldebehörde darf das ihr eingeräumte Ermessen nicht dahingehend einsetzen, dass das vom Gesetzgeber verfolgte Ziel – Information der Parteien im Zusammenhang mit Wahlen – vereitelt wird.¹⁰

Spätestens einen Monat nach der Wahl oder Abstimmung sind die Daten zu löschen oder zu vernichten. Denn die im Rahmen der Auskunft mitgeteilten Daten dürfen nach § 50 Abs. 1 S. 3 BMG nur zum Zwecke der Werbung bei einer Wahl oder Abstimmung verwendet werden. Eine darüberhinausgehende Speicherung der Daten würde daher eine unrechtmäßige Verarbeitung personenbezogener Daten darstellen. Bei der Speicherung der Meldedaten ist deshalb darauf zu achten, dass diese nach Ablauf der Frist gelöscht werden können. Die Löschpflicht umfasst dabei etwaige Kopien, wie sie beispielsweise in Back-Ups enthalten sind.

Rechtsgrundlage der Verarbeitung personenbezogener Daten, welche eine Partei im Rahmen der Melderegisterauskunft erhält, ist Art. 6 Abs. 1 UAbs. 1 Buchstabe e DS-GVO. Demnach ist die Verarbeitung rechtmäßig, wenn sie für die Wahrnehmung einer Aufgabe erforderlich ist, die im öffentlichen Interesse liegt oder in Ausübung öffentlicher Gewalt erfolgt, die dem Verantwortlichen übertragen wurde. Wahlwerbung ist eine Aufgabe, die im öffentlichen Interesse liegt, da Wahlwerbung zur politischen Willensbildung und damit zur Funktionsfähigkeit der Demokratie beiträgt. Für eine rechtmäßige Verarbeitung ist nach Art. 6 Abs. 3 S. 1 DS-GVO aber zudem erforderlich, dass es eine Rechtsgrundlage für die Verarbeitung aus dem Unionsrecht oder dem Recht der Mitgliedstaaten, dem der Verantwortliche unterliegt, gibt. In der Rechtsgrundlage muss der Zweck der Verarbeitung festgelegt oder hinsichtlich der Verarbeitung gemäß Art. 6 Abs. 1 Buchstabe e DS-GVO für die Erfüllung einer Aufgabe erforderlich sein, die im öffentlichen Interesse liegt oder in Ausübung öffentlicher Gewalt erfolgt, die dem Verantwortlichen übertragen wurde. Eine derartige Rechtsgrundlage findet sich in § 50 Abs. 1 S. 3 BMG, der die Verarbeitung zum Zweck der „Werbung bei einer Wahl oder Abstimmung“ bestimmt. Wie bereits dargestellt, darf die Datenverarbeitung nach Art. 6 Abs. 1 UAbs. 1 Buchstabe e DS-GVO in Verbindung mit § 50 Abs. 1 S. 3 BMG nur zu dem Zweck vorgenommen werden, welcher mit der gesetzlichen Aufgabenbeschreibung zugewiesen wurde (d. h. zur Wahlwerbung).

⁷ Siehe *Schwabenbauer* in Engelbrecht/Schwabenbauer, BMG, 2022, § 50 Rn. 34 ff.

⁸ VG Karlsruhe, Urteil vom 11.10.2000 – 7 K 3235/99, NVwZ-RR 2001, 282 (283).

⁹ OVG Frankfurt (Oder), Beschluss vom 24.09.1998 – 4 B 129/98.

¹⁰ VG Karlsruhe, Urteil vom 11.10.2000 – 7 K 3235/99, NVwZ-RR 2001, 282 (283).

2. Rechtsgrundlage bei Wahlwerbung im Anschluss an anderweitig erlangte personenbezogene Daten

Da die aus dem Melderegister erlangten Daten abgesehen von der Beschränkung auf verschiedene Altersgruppen keine Differenzierung erlauben, nutzen viele Parteien zur Wahlwerbung auch personenbezogene Daten aus anderen Quellen.

Hier ist aber Vorsicht geboten: Der Zugriff auf personenbezogene Daten (z. B. Zugriff eines Vereinsvorsitzenden auf die Mitgliederdaten des Vereins) lässt nicht automatisch die Schlussfolgerung zu, dass diese auch zum Zwecke der Wahlwerbung verwendet werden dürfen. Verantwortliche sollten daher bereits vor der Beschaffung klären, ob die Verarbeitung durch eine Rechtsgrundlage i. S. d. Art. 6 Abs. 1 DS-GVO abgedeckt ist.

Die Verarbeitung personenbezogener Daten zu Zwecken der Wahlwerbung kann – außerhalb der Wahlwerbung im Anschluss an eine Melderegisterauskunft (s. o. unter B. I. 1.) – nicht auf die Erforderlichkeit der Wahrnehmung einer Aufgabe, die im öffentlichen Interesse liegt (Art. 6 Abs. 1 UAbs. 1 Buchstabe e DS-GVO) gestützt werden. Wahlwerbung steht als Teil der politischen Willensbildung zwar im öffentlichen Interesse, es fehlt allerdings an einer besonderen Rechtsgrundlage nach Art. 6 Abs. 3 DS-GVO. Erwägungsgrund 56 DS-GVO sieht zwar vor, dass die Verarbeitung personenbezogener Daten über die politische Einstellung von Personen durch politische Parteien im Zusammenhang mit Wahlen aus Gründen des öffentlichen Interesses zugelassen werden kann, sofern geeignete Garantien vorgesehen werden. Dem wurde allerdings durch § 50 Abs. 1 BMG nicht hinreichend Rechnung getragen. Hinzukommt, dass der Erwägungsgrund 56 DS-GVO für sich genommen keine Rechtsgrundlage im Sinn des Art. 6 Abs. 3 DS-GVO darstellt.

Im Falle des Ankaufs von personenbezogenen Daten bei Adresshändlern für Werbezwecke können sich Parteien bei Wahlwerbung per Postbrief auf das berechtigte Interesse nach Art. 6 Abs. 1 UAbs. 1 Buchstabe f DS-GVO stützen. Demnach ist eine Verarbeitung rechtmäßig, wenn die Verarbeitung zur Wahrung der berechtigten Interessen des Verantwortlichen oder eines Dritten erforderlich ist, sofern nicht die Interessen oder Grundrechte und Grundfreiheiten der betroffenen Person, die den Schutz personenbezogener Daten erfordern, überwiegen, insbesondere dann, wenn es sich bei der betroffenen Person um ein Kind handelt. Als eine einem berechtigten Interesse dienende Verarbeitung gilt nach Erwägungsgrund 47 S. 7 DS-GVO die Verarbeitung personenbezogener Daten zum Zwecke der Direktwerbung. Damit hat der europäische Ordnungsgeber eine Priorisierung zu Gunsten der Werbewirtschaft getroffen. Die Grundrechte oder Grundfreiheiten der betroffenen Personen überwiegen dabei nicht: Denn der Eingriff in die informationelle Selbstbestimmung durch die Verarbeitung der personenbezogenen Daten ist nicht schwerwiegender als der Eingriff, den § 50 Abs. 1 S. 3 BMG in Verbindung mit Art. 6 Abs. 1 UAbs. 1 Buchstabe e DS-GVO gestattet. Ein Korrektiv wurde jedoch mit Art. 21 Abs. 2 DS-GVO geschaffen, nach dem der betroffenen Person ein jederzeitiges Widerspruchsrecht eingeräumt wird. Auf das Widerspruchsrecht ist auf jeder werblichen Ansprache hinzuweisen (Art. 21 Abs. 4 DS-GVO). Um der rechtlichen Verpflichtung des Verarbeitungsverbots der personenbezogenen Daten des Betroffenen nachkommen zu können, muss die verantwortliche Stelle die Adressdaten des Betroffenen in eine Werbesperrdatei überführen. Im Gegensatz zur Werbung per Postbrief ist Wahlwerbung mittels Telefon und E-Mail nur bei Vorliegen einer nachweisbaren informierten Einwilligung der betroffenen Wahlberechtigten zulässig (siehe unter II. Kommunikationsmittel).

3. Rechtsgrundlage bei der Verarbeitung politischer Meinungen

Sollen auch politische Meinungen als besondere Kategorie personenbezogener Daten im Sinn des Art. 9 Abs. 1 DS-GVO verarbeitet werden, kann diese Verarbeitung nicht auf die vorgenannten Verarbeitungsgrundlagen gestützt werden, weil für eine Verarbeitung

besonderer Kategorien personenbezogener Daten allein Art. 9 Abs. 2 und Abs. 3 DS-GVO maßgeblich ist.

Art. 9 Abs. 2 Buchstabe d DS-GVO wird regelmäßig nicht als Verarbeitungsgrundlage herangezogen werden können. Demnach ist eine Verarbeitung nur zulässig, wenn diese auf der Grundlage geeigneter Garantien durch eine politisch, weltanschaulich, religiös oder gewerkschaftlich ausgerichtete Stiftung, Vereinigung oder sonstige Organisation ohne Gewinnerzielungsabsicht im Rahmen ihrer rechtmäßigen Tätigkeiten und unter der Voraussetzung erfolgt, dass sich die Verarbeitung ausschließlich auf die Mitglieder oder ehemalige Mitglieder der Organisation oder auf Personen, die im Zusammenhang mit deren Tätigkeitszweck regelmäßige Kontakte mit ihr unterhalten, bezieht und die personenbezogenen Daten nicht ohne Einwilligung der betroffenen Personen nach außen offengelegt werden. Die politischen Meinungen von Bürgern, welche nicht Parteimitglieder sind oder sich im Parteiumfeld regelmäßig engagieren, sind davon also nicht umfasst. Da Art. 9 Abs. 2 Buchstabe d DS-GVO einen regelmäßigen Kontakt erfordert, reicht auch die Teilnahme beispielsweise an einer Wahlkampfveranstaltung nicht aus.

Einschlägig zur Verarbeitung politischer Meinungen zu Zwecken der Wahlwerbung wird in der Regel somit lediglich Art. 9 Abs. 2 Buchstabe a DS-GVO sein,¹¹ wonach die Verarbeitung politischer Meinungen ausnahmsweise nicht verboten ist, wenn die betroffene Person in die Verarbeitung der genannten personenbezogenen Daten für einen oder mehrere festgelegte Zwecke ausdrücklich eingewilligt hat. Anders als bei Art. 6 Abs. 1 UAbs. 1 Buchstabe a DS-GVO reicht hierfür eine konkludente oder stillschweigende Einwilligung nicht aus, auch muss die beabsichtigte Verarbeitung und deren Zweck der betroffenen Person auf eine Weise mitgeteilt und im Rahmen der Erklärung so gestaltet werden, dass über die Eindeutigkeit und die Erteilung der Einwilligung keine Zweifel bestehen können. Hinzu kommt, dass die Einwilligung freiwillig erklärt werden muss. Im Datenschutzrecht wird nicht jede erteilte Einwilligung als freiwillige Einwilligung behandelt. Eine freiwillige Einwilligung erfordert zunächst, dass der Betroffene vorher umfangreich darüber informiert wurde, was mit seinen Daten geschieht und wie diese verwendet werden. Zudem muss der Betroffene sich anschließend mit der Datenverarbeitung einverstanden erklärt haben, wobei die Erklärung auf einer freien Entscheidung beruhen muss, d. h. beispielsweise nicht von der Erbringung einer Leistung oder einem Vertragsschluss abhängig gemacht wird. Aufgrund der hohen Anforderungen des Art. 9 Abs. 2 Buchstabe a DS-GVO wird in den meisten Fällen das Vorliegen einer Einwilligung zu verneinen sein.

II. Kommunikationsmittel

Wahlwerbung per Post ist unter Beachtung der vorstehend dargestellten Regelungen der DS-GVO grundsätzlich zulässig. Über andere Kommunikationsmittel, insbesondere Telekommunikationsmittel, darf in der Regel aber nicht geworben werden, da der damit einhergehende Eingriff unverhältnismäßig wäre. So ist beispielsweise Wahlwerbung per Telefon in der Regel unzulässig. Denn Telefonanrufe im Bereich der politischen Willensbildung sind weder erforderlich noch geeignet: Jeder Mensch hat das Recht, in seiner Wohnung ungestört zu bleiben. Das Bestreben einer Partei, möglichst viele Stimmberechtigte für ihre Ziele zu gewinnen, muss demgegenüber zurücktreten.¹² Telefonanrufe zur Wahlwerbung sind dementsprechend nur bei einer ausdrücklichen Einwilligung des Betroffenen zulässig. Dasselbe gilt für Wahlwerbung per E-Mail.¹³ Dies folgt aus dem Rechtsgedanken des § 7 Abs. 2 des Gesetzes gegen den unlauteren Wettbewerb (UWG), welcher Werbung unter Nutzung von Telekommunikationsmitteln als unzumutbare Belästigung einstuft, sofern nicht

11 LG Feldkirch, Urteil vom 07.08.2019 – 57 Cg 30/19b.

12 OLG Stuttgart, Beschluss vom 11.03.1988 – 5 W 13/88.

13 OLG München, Urteil vom 12.02.2004 – 8 U 4223/03; AG Rostock, Urteil vom 28.01.2003 – 43 C 68/02.

eine Einwilligung der Betroffenen vorliegt. Ein Rückgriff auf Art. 6 Abs. 1 UAbs. 1 Buchstabe f DS-GVO scheitert bei Telefon- und E-Mail-Werbung mithin daran, dass die Interessen des Betroffenen überwiegen.

Wahlwerbung über Telekommunikationsmittel kann deshalb nur zulässig sein, wenn der Betroffene vorher in die Verarbeitung seiner personenbezogenen Daten im Rahmen der entsprechenden Werbemaßnahme eingewilligt hat, Art. 6 Abs. 1 UAbs. 1 Buchstabe a DS-GVO. Dies wäre beispielsweise der Fall, wenn ein Betroffener zugestimmt hat, Werbeanrufe oder Werbe-E-Mails zu erhalten. Zu beachten ist auch hier, dass das Vorliegen einer Einwilligung nachgewiesen werden kann und die Einwilligung freiwillig und unter Bezugnahme auf einen oder mehrere bestimmte Zwecke erteilt worden ist. Insbesondere muss der Betroffene vor Erklärung der Einwilligung auf die Verwendung für Zwecke der Wahlwerbung hingewiesen worden sein. Willigt ein Betroffener in die Verarbeitung seiner personenbezogenen Daten ein, um von der Gemeinde regelmäßig über die Neuigkeiten wie örtliche Veranstaltungen oder Bauprojekte informiert zu werden, ist hierin keine Einwilligung in die Datenverarbeitung zu Zwecken von Wahlwerbung zu sehen.

Von zunehmender Relevanz ist auch Werbung über „Soziale Medien“. Bei personalisierter Werbung (beispielsweise, wenn eine Partei diejenigen persönlich zu Zwecken der Wahlwerbung anschreibt, welche einen „Post geliked“ haben) gelten diesbezüglich dieselben Anforderungen wie im Offline-Bereich: Es wäre eine Einwilligung erforderlich, die in aller Regel nicht vorliegen wird. Im Falle von nicht personalisierter Werbung (beispielsweise Posts auf Facebook oder über das Instagram-Profil) sind insbesondere die Maßgaben des EuGH und des BVerwG zu Facebook-Seiten zu berücksichtigen.¹⁴

III. Informationspflichten bei der Verarbeitung personenbezogener Daten

Bei der Verarbeitung personenbezogener Daten durch personalisierte Werbung ist der Betroffene umfassend über die Datenverarbeitung zu informieren. Die Informationspflicht richtet sich zumeist nach Art. 14 DS-GVO, da die Daten nicht direkt bei der betroffenen Person, sondern aus einer anderen Quelle erhoben worden sind. Die Informationspflichten sehen insbesondere vor:

- die Angabe, woher die personenbezogenen Daten stammen (Art. 14 Abs. 2 Buchstabe f DS-GVO);
- die Mitteilung des Namens und der Kontaktdaten des Verantwortlichen (Art. 14 Abs. 1 Buchstabe a DS-GVO);
- die Mitteilung der Verarbeitungszwecke und der Rechtsgrundlage für die Verarbeitung (Art. 14 Abs. 1 Buchstabe c DS-GVO);
- die Mitteilung der berechtigten Interessen, die von dem Verantwortlichen verfolgt werden, wenn die Verarbeitung auf Art. 6 Abs. 1 UAbs. 1 Buchstabe f DS-GVO beruht (beispielsweise bei personalisierter Werbung unter Nutzung angekaufter personenbezogener Daten) (Art. 14 Abs. 2 Buchstabe b DS-GVO);
- der Hinweis auf das Bestehen eines Auskunftsrechts seitens des Verantwortlichen über die betreffenden personenbezogenen Daten sowie auf Berichtigung oder Löschung oder auf Einschränkung der Verarbeitung und eines Widerspruchsrechts gegen die Verarbeitung sowie des Rechts auf Datenübertragbarkeit (Art. 14 Abs. 2 Buchstabe c DS-GVO);

¹⁴ Siehe insbesondere EuGH, Urteil vom 05.06.2018 – C-210/16; BVerwG, Urteil vom 11.09.2019 – 6 C 15.18; sowie OVG Schleswig-Holstein, Urteil vom 25.11.2021 – 4 LB 20/13. Siehe zu weiterführenden Hinweisen zu Facebook-Seiten: <https://datenschutz.hessen.de/datenschutz/internet-und-medien/facebook-seiten-von-%C3%B6ffentlichen-stellen>

- der Hinweis des Bestehens eines Beschwerderechts bei der Aufsichtsbehörde (Art. 14 Abs. 2 Buchstabe e DS-GVO).¹⁵

IV. Verwendung von Wahlkampf-Apps

Äußerste Vorsicht ist bei der Verwendung von Wahlkampf-Apps geboten. Wahlkampf-Apps werden von den Parteien benutzt, um den Wahlkampf zu organisieren. Sie werden u. a. im Haustürwahlkampf eingesetzt.

Beim Einsatz der Wahlkampf-Apps ist darauf zu achten, dass nicht unberechtigt personenbezogene Daten oder politische Meinungen verarbeitet werden. Sofern im Rahmen des Haustürwahlkampfes beispielsweise Daten wie das geschätzte Alter der angetroffenen Personen und deren politische Ansicht erhoben werden sollen, sind die Daten bei nicht erteilter Einwilligung in die Verarbeitung so zu anonymisieren, dass eine Identifizierung des Betroffenen nicht mehr möglich ist. Anonyme Informationen sind nach Erwägungsgrund 26 S. 5 DS-GVO Informationen, die sich nicht auf eine identifizierte oder identifizierbare natürliche Person beziehen, oder personenbezogene Daten, die in einer Weise anonymisiert worden sind, dass die betroffene Person nicht oder nicht mehr identifiziert werden kann.¹⁶ Die Daten dürfen deshalb z. B. nicht mit Angaben über den Haushalt oder das Grundstück kombiniert werden. Pseudonymisierung – d. h. die Verarbeitung personenbezogener Daten in einer Weise, dass die personenbezogenen Daten ohne Hinzuziehung zusätzlicher Informationen nicht mehr einer spezifischen betroffenen Person zugeordnet werden können, sofern diese zusätzlichen Informationen gesondert aufbewahrt werden und technischen und organisatorischen Maßnahmen unterliegen, die gewährleisten, dass die personenbezogenen Daten nicht einer identifizierten oder identifizierbaren natürlichen Person zugewiesen werden (Art. 4 Nr. 5 DS-GVO) – ist insoweit nicht ausreichend: Denn hier kann der Personenbezug nachträglich wieder hergestellt werden. Da selbst unter Bezugnahme auf größere Straßen oder Wohnviertel nicht zweifelsfrei sichergestellt werden kann, dass ein Personenbezug hergestellt werden kann, empfiehlt sich eine Verarbeitung nur unter Bezugnahme auf Wahlbezirke.

V. Beauftragung von Datenanalyseunternehmen

Datenanalyseunternehmen versprechen, an den Zielgruppen individuell orientierte und somit hoch effektive Werbung anbieten zu können. Basierend auf ausgefeilten Profiling-Verfahren können Wähler und Meinungsführer erforscht und adressiert werden, insbesondere können die Wähler mittels präziser personalisierter Nachrichten kontaktiert werden, welche sie auf der Grundlage ihrer persönlichen Interessen, Lebensgewohnheiten und -werte ansprechen. Bei der Bundestagswahl im Jahr 2017 wurde unter Nutzung einer umfangreichen Datensammlung, welche durch die Deutsche Post Direkt GmbH angelegt wurde, Mikrotargeting betrieben, um Wählergruppen ganz gezielt anzusprechen.¹⁷

Da es sich dabei um eine Verarbeitung politischer Meinungen handelt, kommt es hinsichtlich der Rechtmäßigkeit der Verarbeitung auf den strengeren Art. 9 DS-GVO an. Dieser greift, wie bereits ausgeführt, schon ein, sofern andere Daten ausgewertet werden, um die politische Meinung des Betroffenen mit hinreichend hoher Wahrscheinlichkeit zu ermitteln.

Aus datenschutzrechtlicher Perspektive ist Vorsicht bei der Beauftragung von Datenanalyseunternehmen und der Inanspruchnahme vergleichbarer Dienste angebracht, vor allem, wenn diese Algorithmen anbieten, um den Parteien eine zielgerichtete Ansprache von

¹⁵ DSK, Kurzpapier Nr. 10 – Informationspflichten bei Dritt- und Direkterhebung, https://www.datenschutzkonferenz-online.de/media/kp/dsk_kpnr_10.pdf

¹⁶ Zur Anonymisierung in der DS-GVO siehe *Roßnagel* in ZD 2021, S. 188 (189).

¹⁷ <https://www.zeit.de/digital/datenschutz/2018-04/datenschutz-deutsche-post-wahlkampf-adresshandel>

Nutzerinnen und Nutzern sozialer Netzwerke zu ermöglichen oder Daten in anderer Weise zur Profilbildung zu nutzen. Auch im Online-Bereich gilt, dass die Verwendung personenbezogener Daten, aus denen politische Meinungen hervorgehen, nur zulässig ist, wenn die betroffenen Personen ausdrücklich eingewilligt haben – es sei denn, sie selbst haben die Angaben zuvor öffentlich gemacht. Überdies sind ggf. die Anforderungen des Art. 22 DS-GVO an automatisierte Entscheidungen im Einzelfall zu berücksichtigen.

VI. Rechte der Betroffenen

Gegenüber dem Verantwortlichen der Verarbeitung personenbezogener Daten haben die Betroffenen verschiedene Rechte. Neben dem Auskunftsrecht nach Art. 15 DS-GVO¹⁸ haben sie u. a. folgende Rechte:

- Recht auf Berichtigung (Art. 16 DS-GVO),
- Recht auf Löschung der sie betreffenden personenbezogenen Daten, insbesondere bei Widerruf der Einwilligung in die Datenverarbeitung (Art. 17 Abs. 1 Buchstabe b DS-GVO; § 35 BDSG),¹⁹
- Recht auf Einschränkung der Verarbeitung (Art. 18 DS-GVO),
- Recht auf Übertragung der sie betreffenden personenbezogenen Daten bei einer Verarbeitung mithilfe automatisierter Verfahren und basierend auf einer Einwilligung des Betroffenen (Art. 20 Abs. 1 DS-GVO),
- Widerspruchsrecht (Art. 21 DS-GVO), insbesondere gegenüber Werbung (Absätze 2-4).

Werden die vorstehenden Rechte durch den Betroffenen geltend gemacht, ist der Verantwortliche nach Art. 12 Abs. 3 S. 1 DS-GVO verpflichtet, Informationen über die auf Antrag ergriffenen Maßnahmen unverzüglich, in jedem Fall aber innerhalb eines Monats nach Eingang des Antrags zur Verfügung zu stellen.

Ferner haben die Betroffenen nach Art. 77 DS-GVO das Recht, wegen eines mutmaßlichen Verstoßes gegen die DS-GVO eine Beschwerde bei der zuständigen Aufsichtsbehörde einzureichen. Zudem können sie gerichtlich über Art. 79 DS-GVO direkt gegen den für die Datenverarbeitung Verantwortlichen vorgehen und bei Vorliegen der Voraussetzungen des Art. 82 DS-GVO Schadensersatzansprüche geltend machen.

C. Informationen für Bürgerinnen und Bürger

Im Vorfeld von Wahlen und Abstimmungen erhalten Bürgerinnen und Bürger wiederholt an sie adressierte Werbung. Immer wieder stellen sich die Betroffenen die Frage, ob dabei ihr Recht auf informationelle Selbstbestimmung ausreichend beachtet wurde und die Verarbeitung ihrer personenbezogenen Daten rechtmäßig erfolgte.

Aus datenschutzrechtlicher Perspektive ist Wahlwerbung nur innerhalb enger Grenzen zulässig. Werden diese Grenzen überschritten, haben Betroffene verschiedene Rechte, welche sie gegenüber den Verantwortlichen geltend machen können. Ferner haben die Betroffenen das Recht, eine Beschwerde bei einer Datenschutzaufsichtsbehörde zu erheben.

I. Widerspruchsrecht

Die betroffene Person kann gegenüber der werbenden Partei von ihrem Widerspruchsrecht (Art. 21 Abs. 2-4 DS-GVO) Gebrauch machen. Im Falle von Werbung sind die strikten Vorgaben für den Widerspruch nach Art. 21 Abs. 1 DS-GVO gelockert. Der Widerspruch kann

¹⁸ DSK, Kurzpapier Nr. 6 – Auskunftsrecht der betroffenen Person, Art. 15 DS-GVO, https://www.datenschutzkonferenz-online.de/media/kp/dsk_kpnr_6.pdf

¹⁹ DSK, Kurzpapier Nr. 11 – Recht auf Löschung / „Recht auf Vergessenwerden“, https://www.datenschutzkonferenz-online.de/media/kp/dsk_kpnr_11.pdf

jederzeit eingelegt werden. Eine Begründung ist nicht erforderlich. Rechtsfolge ist dann die Unzulässigkeit der von dem Widerspruch erfassten weiteren Datenverarbeitung.

Wurden die Daten aus dem Melderegister entnommen, ist § 50 Abs. 5 BMG einschlägig: Die betroffene Person hat dann das Recht, der Übermittlung ihrer Daten durch die Meldebehörde an Parteien gemäß § 50 Abs. 1 BMG zu widersprechen. Eine Auskunftserteilung darf nach § 50 Abs. 6 BMG zudem nicht erfolgen, wenn eine Auskunftssperre nach § 51 BMG vorliegt.

Widerspricht die wahlberechtigte Person erst innerhalb der sechs Monate vor der Wahl, kann nicht ausgeschlossen werden, dass die wahlberechtigte Person dennoch Wahlwerbung auf postalischem Wege im Anschluss an die Melderegisterauskunft erhält, da eine Auskunftserteilung zum Zeitpunkt des Eingangs des Widerspruchs eventuell schon erfolgt ist.

II. Widerruf der Einwilligung

Hat eine Partei personenbezogene Daten auf anderem Wege erlangt und verarbeitet sie diese mit Einwilligung des Betroffenen, so kann der Betroffene die erteilte Einwilligung widerrufen. Der Betroffene hat dann zumeist ein Recht auf Löschung seiner personenbezogenen Daten (Art. 17 Abs. 1 Buchstabe b DS-GVO; § 35 BDSG).

III. Auskunftsanspruch

Der Betroffene hat einen Auskunftsanspruch gegenüber dem für die Verarbeitung der personenbezogenen Daten Verantwortlichen nach Art. 15 DS-GVO. Der Verantwortliche muss dann u. a. über die Verarbeitungszwecke, die Kategorien personenbezogener Daten, die verarbeitet werden, die Empfänger der personenbezogenen Daten, die geplante Dauer, für die die personenbezogenen Daten gespeichert werden und das Bestehen eines Rechts auf Berichtigung oder Löschung sowie eines Beschwerderechts bei einer Aufsichtsbehörde informieren.

IV. Weitere Rechte der Betroffenen

Neben dem Auskunftsrecht nach Art. 15 DS-GVO haben die Betroffenen u. a. folgende Rechte:

- Recht auf Berichtigung (Art. 16 DS-GVO),
- Recht auf Löschung der sie betreffenden personenbezogenen Daten, insbesondere bei Widerruf der Einwilligung in die Datenverarbeitung (Art. 17 Abs. 1 Buchstabe b DS-GVO; § 35 BDSG),
- Recht auf Einschränkung der Verarbeitung (Art. 18 DS-GVO),
- Recht auf Übertragung der sie betreffenden personenbezogenen Daten bei einer Verarbeitung mithilfe automatisierter Verfahren, die auf eine Einwilligung des Betroffenen gestützt wird (Art. 20 Abs. 1 DS-GVO).

Werden die vorstehenden Rechte durch den Betroffenen geltend gemacht, ist der Verantwortliche nach Art. 12 Abs. 3 S. 1 DS-GVO verpflichtet, Informationen über die auf Antrag ergriffenen Maßnahmen unverzüglich, in jedem Fall aber innerhalb eines Monats nach Eingang des Antrags zur Verfügung zu stellen.

V. Beschwerderecht

Ferner haben die Betroffenen nach Art. 77 DS-GVO das Recht, wegen eines mutmaßlichen Verstoßes gegen die DS-GVO eine Beschwerde bei der zuständigen Aufsichtsbehörde einzureichen. Die Aufsichtsbehörde wird den Sachverhalt ausgehend von den in der Beschwerde vorgebrachten Tatsachen ermitteln und kann gegen den Verantwortlichen u. a. eine Verwarnung aussprechen oder ein Bußgeld verhängen (vgl. Art. 58, 83 DS-GVO).

Auch wenn ein Betroffener lediglich den Verdacht hat, dass seine personenbezogenen Daten datenschutzrechtswidrig verarbeitet werden, kann er sich an eine Datenschutzaufsichtsbehörde wenden.

VI. Zivilrechtlicher Rechtsschutz

Werden personenbezogene Daten des Betroffenen datenschutzrechtswidrig verarbeitet, kann der Betroffene auch zivilrechtlich gegen den Verantwortlichen vorgehen und insbesondere einen Schadensersatzanspruch gemäß Art. 82 DS-GVO sowie einen Unterlassungsanspruch geltend machen.