

## Datenschutz bei Wahl- und Abstimmungswerbung

Im Vorfeld von Wahlen und Abstimmungen<sup>1</sup> rühren Parteien<sup>2</sup> zunehmend die Werbetrommel. Nicht selten werden Bürgerinnen und Bürger dabei von den Parteien persönlich angeschrieben und mit personalisierter Werbung angesprochen.<sup>3</sup>

Personalisierte Werbung – also Werbung, welche personenbezogene Daten enthält, wie beispielsweise den Namen des Adressaten – ist datenschutzrechtlich nicht unproblematisch. Sowohl Parteien als auch Bürgerinnen und Bürger fragen sich deshalb zunehmend, was noch erlaubt und was schon verboten ist. Während Parteien häufig unsicher sind, welche Daten sie wie verwenden dürfen, haben Bürgerinnen und Bürger ein Informationsinteresse, wie sie sich gegen unerwünschte Werbung wehren können.

### I. Informationen für Parteien

Sofern personenbezogene Daten verarbeitet werden, sind regelmäßig die Datenschutz-Grundverordnung (DS-GVO) und das Bundesdatenschutzgesetz (BDSG) zu berücksichtigen. Im Zeitraum von der ersten Informationsbeschaffung zur Durchführung personalisierter Werbung bis zur Löschung der Daten nach der Wahl gibt es zahlreiche von den Parteien zu beachtende datenschutzrechtliche Anforderungen. Damit diese nicht zu Fallstricken werden, sollten folgende Fragestellungen beachtet werden:

#### 1. Wie kommen Parteien datenschutzkonform an personenbezogene Daten?

Vorrangig zwei Möglichkeiten werden von Parteien genutzt, um an personenbezogene Daten zu gelangen:

- Antrag auf Auskunft aus dem Melderegister nach § 50 Abs. 1 des Bundesmeldegesetzes (BMG),
- Ankauf personenbezogener Daten von Adresshändlern.

Beides ist datenschutzrechtlich zulässig: Die Verwendung der Melderegisterdaten ist für die Wahrnehmung einer Aufgabe erforderlich, welche im öffentlichen Interesse liegt (Art. 6 Abs. 1 UAbs. 1 Buchstabe e DS-GVO in Verbindung mit § 50 Abs. 1 BMG). Die Verwendung angekaufter Daten zum Zwecke der postalischen Wahlwerbung kann sich auf die Verarbeitungsgrundlage der Wahrung der berechtigten Interessen des Verantwortlichen (Partei) stützen (Art. 6 Abs. 1 UAbs. 1 Buchstabe f DS-GVO).

**Vorsicht:** Bereits das Kopieren eines Datensatzes personenbezogener Daten stellt eine Verarbeitung dar, vgl. Art. 4 Nr. 2 DS-GVO. Vor dem Zugriff auf personenbezogene Daten ist deshalb zu klären, ob eine Berechtigung zur Verarbeitung der Daten für Wahlwerbung besteht. Nur weil Zugang zu personenbezogenen Daten besteht, heißt das nicht, dass die Daten auch

---

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

<sup>2</sup> 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.

<sup>3</sup> DSK, Kurzpapier Nr. 3 – Verarbeitung personenbezogener Daten für Werbung, [https://www.datenschutzkonferenz-online.de/media/kp/dsk\\_kpnr\\_3.pdf](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.

für jedwede Zwecke verarbeitet werden dürfen. Hat beispielsweise ein Vereinsvorsitzender Zugriff auf die Mitgliederdaten, dürfen diese nicht einfach für Wahlwerbzwecke verwendet werden, da eine Einsichtnahme nur zu Vereinszwecken zulässig ist und eine darüberhinausgehende, insbesondere vereinszweckfremde Verarbeitung nicht umfasst ist.

## 2. Was müssen Parteien beachten, wenn sie politische Meinungen verarbeiten wollen?

Politische Meinungen sind als **besondere Kategorie personenbezogener Daten** von der DS-GVO speziell geschützt:<sup>4</sup> Eine Verarbeitung ist nach Art. 9 Abs. 1 DS-GVO prinzipiell verboten. Zu Zwecken der Wahlwerbung kann nach Art. 9 Abs. 2 Buchstabe a DS-GVO eine Verarbeitung nur zulässig sein, wenn Betroffene in eine Verarbeitung ausdrücklich einwilligen.

## 3. Was müssen Parteien aus datenschutzrechtlicher Perspektive bei der Gestaltung postalischer personenbezogener Wahlwerbung beachten?

Datenschutzrechtlich sind Parteien verpflichtet, bei postalischer Werbung:

- anzugeben, woher die personenbezogenen Daten stammen (Art. 14 Abs. 2 Buchstabe f DS-GVO),
- den Namen und die Kontaktdaten des Verantwortlichen mitzuteilen (Art. 14 Abs. 1 Buchstabe a DS-GVO),
- die Verarbeitungszwecke und die Rechtsgrundlage für die Verarbeitung mitzuteilen (Art. 14 Abs. 1 Buchstabe c DS-GVO),
- die berechtigten Interessen, die von dem Verantwortlichen verfolgt werden, mitzuteilen, 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),
- 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 hinzuweisen (Art. 14 Abs. 2 Buchstabe c DS-GVO),
- auf das Bestehen eines Beschwerderechts bei der Aufsichtsbehörde (Art. 14 Abs. 2 Buchstabe e DS-GVO) hinzuweisen.<sup>5</sup>

## 4. Auf welchem Weg dürfen Parteien die potentiellen Wähler kontaktieren?

Grundsätzlich ist Parteien nur postalische Werbung erlaubt. Telefonanrufe im Bereich der politischen Willensbildung sind nicht erforderlich, da jeder Mensch das Recht hat, in seiner Wohnung ungestört zu bleiben. Das Bestreben einer Partei, möglichst viele Stimmberechtigte für ihre Ziele zu gewinnen, muss daher gegenüber dem Recht der Bürger zurücktreten.<sup>6</sup> Dasselbe gilt für Wahlwerbung per E-Mail.<sup>7</sup>

**Vorsicht:** Falls Parteien auf anderen Kommunikationswegen personalisierte Werbung verbreiten möchten (z. B. per Telefon, SMS, E-Mail), ist vorher sorgfältig zu prüfen, ob die Adressaten hierzu nachweisbar eine **Einwilligung** erteilt haben.<sup>8</sup> Ohne wirksame Einwilligung handelt es sich ansonsten um eine rechtswidrige Verarbeitung personenbezogener Daten.

<sup>4</sup> DSK, Kurzpapier Nr. 17 – Besondere Kategorien personenbezogener Daten, [https://www.datenschutzkonferenz-online.de/media/kp/dsk\\_kpnr\\_17.pdf](https://www.datenschutzkonferenz-online.de/media/kp/dsk_kpnr_17.pdf)

<sup>5</sup> DSK, Kurzpapier Nr. 10 – Informationspflichten bei Dritt- und Direkterhebung, [https://www.datenschutzkonferenz-online.de/media/kp/dsk\\_kpnr\\_10.pdf](https://www.datenschutzkonferenz-online.de/media/kp/dsk_kpnr_10.pdf)

<sup>6</sup> OLG Stuttgart, Beschluss vom 11.03.1988 – 5 W 13/88.

<sup>7</sup> OLG München, Urteil vom 12.02.2004 – 8 U 4223/03; AG Rostock, Urteil vom 28.01.2003 – 43 C 68/02.

<sup>8</sup> 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](https://www.datenschutzkonferenz-online.de/media/kp/dsk_kpnr_20.pdf); sowie EDSA, Leitlinien

## 5. Welche Rechte haben die Adressaten der Wahlwerbung?

Die Betroffenen haben gegenüber der wahlwerbenden Partei als verantwortlicher Stelle im Sinn der DS-GVO ein Auskunftsrecht nach Art. 15 DS-GVO<sup>9</sup> und ggf. ein Recht auf Berichtigung nach Art. 16 DS-GVO, ein Recht auf Löschung nach Art. 17 DS-GVO<sup>10</sup> sowie ein Recht auf Einschränkung der Verarbeitung nach Art. 18 DS-GVO. Nach Art. 12 Abs. 3 S. 1 DS-GVO sind Parteien verpflichtet, bei Geltendmachung der vorgenannten Rechte Informationen über die auf Antrag ergriffenen Maßnahmen unverzüglich, in jedem Fall aber **innerhalb eines Monats** nach Eingang des Antrags zur Verfügung zu stellen. Diese Frist kann nach Art. 12 Abs. 3 S. 2 DS-GVO zwar um weitere zwei Monate verlängert werden, dies aber nur, wenn es unter Berücksichtigung der Komplexität und der Anzahl von Anträgen erforderlich ist. Außerdem ist der Verantwortliche nach Art. 12 Abs. 3 S. 3 DS-GVO verpflichtet, die betroffene Person hierüber zu unterrichten.

**Empfehlung:** Parteien haben durch eine entsprechende Organisation ihrer Abläufe sicherzustellen, dass den Betroffenenrechten fristgemäß entsprochen werden kann. Andernfalls haben die Betroffenen ein Beschwerderecht bei einer Datenschutzaufsichtsbehörde.

## 6. Welche weiteren Rechte haben die Adressaten bei Wahlwerbung?

Die betroffenen Personen können gegenüber der werbenden Partei zudem von ihrem **Widerspruchsrecht** gemäß Art. 21 Abs. 2 bis 4 DS-GVO Gebrauch machen. Der Widerspruch kann jederzeit eingelegt werden. Die personenbezogenen Daten dürfen dann nicht mehr für Werbezwecke verarbeitet werden.

**Vorsicht:** Wenn die Partei personenbezogene Daten aus verschiedenen Quellen bezieht, reicht es nicht aus, bei einem Widerspruch den entsprechenden Datensatz zu löschen. Vielmehr muss sichergestellt werden, dass die Betroffenen auch nicht auf Grundlage einer anderen Datenquelle angeschrieben werden. Es empfiehlt sich daher die Anlage einer Sperrdatei, in welche die Betroffenen, die widersprochen haben, aufzunehmen sind.

## 7. Wahlkampf-Apps – inwieweit dürfen sie eingesetzt werden?

Wahlkampf-Apps werden von vielen Parteien genutzt, um den Wahlkampf zu organisieren. Dies ist datenschutzrechtlich grundsätzlich zulässig.

**Vorsicht:** Problematisch ist aber der Einsatz von Wahlkampf-Apps im Haustürwahlkampf. Personenbezogene Daten bzw. politische Meinungen dürfen nicht unberechtigt 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 so zu anonymisieren, dass eine Identifizierung des Betroffenen nicht mehr möglich ist. Die Daten dürfen deshalb nicht zusammen mit Angaben über den Haushalt oder das Grundstück verarbeitet werden. Von Anonymisierung kann nur dann ausgegangen werden, wenn ein Personenbezug nicht mehr hergestellt werden kann.<sup>11</sup>

## 8. Was passiert nach der Wahl mit den personenbezogenen Daten?

---

05/2020 zur Einwilligung gemäß Verordnung 2016/679, [https://edpb.europa.eu/our-work-tools/our-documents/guidelines/guidelines-052020-consent-under-regulation-2016679\\_de](https://edpb.europa.eu/our-work-tools/our-documents/guidelines/guidelines-052020-consent-under-regulation-2016679_de)

<sup>9</sup> DSK, Kurzpapier Nr. 6 – Auskunftsrecht der betroffenen Person, Art. 15 DS-GVO, [https://www.datenschutzkonferenz-online.de/media/kp/dsk\\_kpnr\\_6.pdf](https://www.datenschutzkonferenz-online.de/media/kp/dsk_kpnr_6.pdf)

<sup>10</sup> DSK, Kurzpapier Nr. 11 – Recht auf Löschung / „Recht auf Vergessenwerden“, [https://www.datenschutzkonferenz-online.de/media/kp/dsk\\_kpnr\\_11.pdf](https://www.datenschutzkonferenz-online.de/media/kp/dsk_kpnr_11.pdf)

<sup>11</sup> Zur Anonymisierung in der DS-GVO siehe *Roßnagel* in ZD 2021, S. 188 (189).

Bezüglich der aus dem Melderegister erlangten Daten sieht § 50 Abs. 1 S. 3 BMG eine kurze Löschrfrist von spätestens einem Monat nach der Wahl oder Abstimmung vor. Eine Löschrfrist von einem Monat dürfte auch bei Daten, deren Verarbeitung auf einem berechtigten Interesse beruht (Art. 6 Abs. 1 UAbs. 1 Buchstabe f DS-GVO), anzunehmen sein. Mit dem Ende der Wahl fällt nämlich der Verarbeitungszweck weg.

**Vorsicht:** Wenn die Daten über die Frist hinaus gespeichert werden, handelt es sich dabei um eine datenschutzrechtswidrige Datenverarbeitung, weil die Speicherung eine Verarbeitung im Sinn von Art. 4 Nr. 2 DS-GVO darstellt und es an einer Verarbeitungsgrundlage fehlt. Bei der Einrichtung der IT-Systeme ist deshalb darauf zu achten, dass diese Löschrfrist eingehalten werden kann. Auch müssen Kopien der Datensätze aus Backups o. ä. entfernt werden.

## II. Informationen für Bürgerinnen und Bürger

Als Adressaten personalisierter Wahlwerbung haben Bürgerinnen und Bürger die folgenden Rechte:

1. **Auskunftsrecht** nach Art. 15 DS-GVO, ggf. ein **Recht auf Berichtigung** nach Art. 16 DS-GVO, ein **Recht auf Löschung** nach Art. 17 DS-GVO sowie ein **Recht auf Einschränkung der Verarbeitung** nach Art. 18 DS-GVO.
2. **Widerspruchsrecht gegenüber dem Werbetreibenden** nach Art. 21 Abs. 2 bis 4 DS-GVO: Gegen Werbemaßnahmen der Partei kann jederzeit und ohne Begründung Widerspruch eingelegt werden. Sofern Werbewiderspruch erhoben wird, dürfen die personenbezogenen Daten nicht mehr für Werbezwecke verarbeitet werden.
3. **Widerspruchsrecht gegenüber der Meldebehörde.** Betroffene haben nach § 50 Abs. 5 Abs. 1 BMG das Recht, der Übermittlung ihrer Daten an Parteien zum Zwecke der Wahlwerbung zu widersprechen.
4. **Beschwerderecht bei der Aufsichtsbehörde.** Sind Betroffene der Ansicht, dass die Verarbeitung der sie betreffenden personenbezogenen Daten datenschutzrechtswidrig erfolgt ist, haben sie nach Art. 77 Abs. 1 DS-GVO das Recht auf Beschwerde bei einer Datenschutzaufsichtsbehörde.
5. **Unterlassungs- und Schadensersatzansprüche.** Betroffene können zivilrechtlich gegen eine rechtswidrige Verarbeitung ihrer personenbezogenen Daten vorgehen, etwa einen Schadensersatzanspruch nach Art. 82 DS-GVO sowie einen Unterlassungsanspruch geltend machen.

Stand: 20.03.2023