

Der Schutz der Privatsphäre und das politische Marketing

Peter Schaar

Husarenstr. 30, D-53117 Bonn
Peter.schaar@bfd.bund.de

Sehr geehrte Damen und Herren,

in einer Demokratie haben politische Parteien eine besondere Aufgabe zu erfüllen, denn sie tragen dazu bei, den politischen Willen der Bürgerinnen und Bürger zum Ausdruck zu bringen. Dies geschieht auf allen Ebenen der Verwaltung, von der Kommune über die Länder bis zum Europäischen Parlament. Der EG-Vertrag weist wie die Charta der Grundrechte der EU (Artikel 12 Abs. 2) auf diese Funktion der Parteien hin und sieht in ihnen einen wichtigen Faktor zur Integration in der Union (Artikel 191 EG-Vertrag). Aber auch der Datenschutz wird auf europäischer Ebene besonders geschützt in der Richtlinie zum Schutz natürlicher Personen bei der Verarbeitung personenbezogener Daten und zum freien Datenverkehr (Richtlinie 95/46/EG) und in der Grundrechtscharta (Artikel 8). Auch in vielen nationalen Rechtsordnungen – so auch in Deutschland – stehen sowohl die Tätigkeit der politischen Parteien als auch der Datenschutz, d. h. das Recht auf informationelle Selbstbestimmung, unter dem Schutz der Verfassung.

Ehe ich zum „politischen Marketing“ komme, möchte ich zunächst etwas zum Marketing allgemein sagen. Marketing ist ein ziemlich schillernder Begriff, für den es keine allgemeinverbindliche Definition gibt. Letztlich fallen alle Maßnahmen darunter, die die eigene Position auf einem Markt gegenüber der Konkurrenz stärken. Dazu gehören Imagekampagnen genauso wie die Bewerbung einzelner Produkte, die Ansprache der allgemeinen Öffentlichkeit genauso wie zielgruppenspezifische oder sogar persönliche Werbung. Datenschutzrechtlich bedeutsam ist das Marketing immer dann, wenn personenbezogene Daten im Spiel sind, sei es bei der Erhebung individueller Präferenzen (z.B. als Anknüpfungspunkt für Marketingstrategien), sei es bei der persönlicher Ansprache per Brief, Telefonanruf oder email.

Es kann nicht verwundern, dass Parteien auf Marketingmethoden zurückgreifen, die sich auf wirtschaftlichen Märkten bewährt haben, denn die Demokratie ist eine Art „politischer Markt“, auf dem – insbesondere bei Wahlen – um Mehrheiten gerungen wird. Die Wirtschaftswissenschaften beschäftigen sich unter der Überschrift „ökonomische Theorie der Politik“ intensiv mit Fragen des politischen Wettbewerbs und den Methoden der Gewinnung politischer Marktanteile.

Das „politische Marketing“ geschieht auf verschiedene Weise: Erstens durch allgemeine politische Öffentlichkeitsarbeit, im Wege der direkten Wahlwerbung. Beide Elemente gehen ineinander über, weil es Ziel jeder Partei ist die Macht zu erhalten oder sie zu erlangen, um damit ihre politischen Ziele durchzusetzen.

Dabei werden häufig die gleichen Instrumente genutzt wie sie auch bei Unternehmen üblich sind, um sich besser auf einem Markt zu positionieren. Zu den genutzten Instrumenten gehören das Fernsehen - das in den letzten Jahrzehnten immer mehr an Bedeutung gewonnen hat - das Radio und die Zeitungen.

Aus Sicht des Datenschutzes sind diese politischen Marketinginstrumente erst dann relevant, wenn der Bürger direkt beworben wird oder wenn seine persönlichen politischen Präferenzen erhoben oder verwertet werden. Hier liegt das Spannungsfeld zwischen Datenschutz und politischem Marketing, das uns beschäftigt.

Man kann verschiedene Möglichkeiten der Direktwerbung unterscheiden:

- Traditionell in schriftlicher Form
- auf elektronischem Wege.

Schriftlich kann die Werbung als Wurfsendung an alle Haushalte gehen, aber auch als Anschreiben, das direkt an den Bürger adressiert wird. Die Wurfsendungen sind wie allgemeine Wahlwerbung nicht personenbezogen. Für die Zusendung an den Bürger direkt werden personenbezogene Daten wie Name und Anschrift der Person benötigt. Teilweise ist auch das Alter wichtig.

In Deutschland gibt es eine besondere Regelung im Melderecht. Danach dürfen Parteien aus dem Melderegister Auskünfte über Namen, Titel und Anschrift von Wahlberechtigten erhalten. Diese Möglichkeit haben sie aber nur einige Monate vor Wahlen. Möglich ist auch eine Auskunft nach Altersgruppen sortiert. Jeder Bürger hat aber das Recht Widerspruch einzulegen gegen die Herausgabe seiner Daten an politische Parteien. Auf diesem Wege ist es möglich, sich gegen persönlich adressierte Wahlwerbung zu schützen. Der Widerspruch wird dann beim Einwohnermeldeamt gespeichert.

Die elektronische Werbung nutzt E-Mail Adressen und Telefonnummern.

In Deutschland gab es in diesem Jahr bereits Fälle, bei denen massenweise Telefonanrufe vor der Wahl getätigt wurden. Diese erfolgten durch Personen oder es wurde eine automatische Ansage abgespielt. Dabei war es für den Betroffenen zunächst häufig nicht einmal deutlich, ob es sich um einen individuellen oder um einen maschinellen Anruf handelte. Auch mittels email und SMS werden zunehmend politische Werbebotschaften versandt.

Die Datenschutzrichtlinie für elektronische Kommunikation (Artikel 13 der Richtlinie 2002/58/EG) verbietet außerhalb bestehender Geschäftsbeziehungen die Verwendung von automatischen Anrufsystemen ohne menschlichen Eingriff (automatische Anrufmaschinen), Faxgeräten oder elektronischer Post für die Zwecke der Direktwerbung, soweit keine vorherige Einwilligung der Teilnehmer vorliegt. Lediglich in den Fällen, in denen Mailings und Telefonanrufe sich nur an registrierte Parteimitglieder und Sympathisanten richten, mit denen bereits elektronisch kommuniziert wird, kann eine „bestehende Geschäftsbeziehung“ unterstellt werden mit der Folge, dass hier keine Einwilligung erforderlich ist, sondern dass hier ein Widerspruchsrecht besteht. .

Man könnte argumentieren, dass die Werbung politischer Parteien nicht unter diese Regelung fallen, weil sie ja – wie wir in Deutschland sagen – unter das „Parteienprivileg“ fallen. Die Artikel 29 Gruppe hat sich mit der Auslegung des Artikel 13 befasst und ist in einer Stellungnahme (Opinion 5/2004 on unsolicited communications for marketing purposes under Article 13 of Directive 2002/58/EC - WP90: 27.02.2004) zu dem Ergebnis gekommen, dass auch Anrufe politischer Parteien von dieser Regelung umfasst werden, weil sie die Teilnehmer gegen alle Arten der Werbung schützt, nicht nur gegen kommerzielle Werbebotschaften.. Auch politische Wahlwerbung ist als Werbung i.S.d. Richtlinie anzusehen. Bei der Umsetzung der Richtlinie in nationales Recht muss demnach auch dieser Punkt Berücksichtigung finden. In Deutschland wurde der Artikel 13 bisher nur im Wettbewerbsrecht umgesetzt, das nur Unternehmen bindet, aber keine Geltung für Parteien hat.

Das besondere Privileg, das Parteien wegen ihrer Aufgabe genießen, kann nicht dazu führen, dass sie Bürgern Werbung zukommen lassen, die diese nicht wünschen. Der Anruf einer Partei wird vom Bürger als genauso störend empfunden wie Werbeanrufe von Unternehmen. Unternehmen wollen Kunden davon überzeugen, ein bestimmtes Produkt zu kaufen, die Parteien wollen den Bürger davon überzeugen, eine bestimmte Partei zu wählen.

Ich möchte noch eine weitere Frage ansprechen, die sich im Kontext des „politischen Marketing“ stellt: Ich meine die sog. „Wählerpotenzialanalyse“. In zunehmenden Maße setzen Wahlforschungsinstitute Datenverarbeitungsprogramme ein, die aus Meldedaten der Gemeinden in Verbindung mit soziographischen und ökonomischen Daten Aussagen über politische Präferenzen der Wahlberechtigten treffen. Auch hier werden persönliche Daten verarbeitet und es werden individualisierte – wenn auch nur statistisch begründete – Rückschlüsse über die persönliche Parteienpräferenz gebildet, um die Wählerinnen und Wähler persönlich anzusprechen und zur Stimmabgabe für die jeweilige Partei zu bewegen.

Datenschutzrechtlich problematisch ist diese Methode aus zwei Gründen: Zum einen werden dabei Daten aus verschiedensten Quellen (auch aus der kommerziellen Marktforschung) verwendet, ohne dass die Betroffenen dies ahnen. Zum anderen werden besondere Rechte der Parteien – in Deutschland: Übermittlungen aus dem Melderegister – genutzt. Aus meiner Sicht ist die Zusammenführung dieser unterschiedlichen Datenbestände für Zwecke der Parteienwerbung nur zulässig, wenn eine ausdrückliche Einwilligung des Betroffenen vorliegt. Hinzu kommt, dass es sich um besondere Arten personenbezogener Daten gemäß Art. 8 der Europäischen Datenschutzrichtlinie handelt, wonach die Mitgliedstaaten die Verarbeitung personenbezogener Daten zu untersagen haben. Auch deshalb führt hier kein Weg an der Einwilligung der Betroffenen vorbei.

Ich bin davon überzeugt, dass sich der politische Wettbewerb weiter verschärfen wird und dass dementsprechend das „politische Marketing“ noch an Bedeutung gewinnen wird. Wir werden heute – so nehme ich an - nicht das letzte Mal über dieses Thema diskutieren.