



Berliner Beauftragte
für Datenschutz
und Informationsfreiheit

Wahlwerbung durch politische Parteien

Ratgeber zum Datenschutz



Wahlwerbung durch politische Parteien

Ratgeber zum Datenschutz

Herausgeberin:

**Berliner Beauftragte für
Datenschutz und Informationsfreiheit**

Friedrichstr. 219

Besuchereingang: Puttkamerstr. 16-18

10969 Berlin

Telefon: 030 13889-0

Telefax: 030 2155050

E-Mail: mailbox@datenschutz-berlin.de

Gestaltung: april agentur GbR

Druck: ARNOLD group

Stand: März 2021



Was hat Wahlwerbung mit Datenschutz zu tun?

Die Parteien nutzen insbesondere im Vorfeld von Wahlen im politischen Wettbewerb verschiedene Kommunikationskanäle, um ihre Botschaften und Wahlprogramme zu transportieren und Wähler*innenstimmen zu gewinnen. Ganze Straßenzüge werden mit markigen Slogans der Kandidat*innen plakatiert, Flyer verteilt, Passant*innen in den Fußgängerzonen angesprochen, Wahlveranstaltungen durchgeführt, Wahlwerbepots im Radio und Fernsehen gesendet. Und natürlich findet der Wahlkampf zunehmend auch in den digitalen Medien statt. Das alles ist aus datenschutzrechtlicher Perspektive unproblematisch, solange dabei keine personenbezogenen Daten von Bürgerinnen und Bürgern erhoben, gespeichert und weiterverarbeitet werden.

Anders sieht es aus, wenn die politischen Parteien gezielt an wahlberechtigte Einzelpersonen herantreten und etwa Einladungsschreiben für Wahlveranstaltungen oder ihr Wahlprogramm per Post versenden. Denn personalisierte Wahlwerbung im eigenen Briefkasten ist nicht immer erwünscht und insbesondere dann datenschutzrechtlich kritisch, wenn sie auf der zielgruppenorientierten Auswertung personenbezogener Daten basiert.



Wie kommen die Parteien an meine Daten?

Das Bundesmeldegesetz (BMG) erlaubt den Meldebehörden, den politischen Parteien, Wählergruppen und anderen Träger*innen von Wahlvorschlägen in den sechs Monaten vor einer Wahl Auskunft aus dem Melderegister zu erteilen insbesondere über

- **den Namen,**
- **den Doktorgrad und**
- **die gegenwärtigen Wohnanschriften**

von Wahl- oder Stimmberechtigten.¹

Das betrifft sämtliche Parlamentswahlen und daher neben den Wahlen zum Deutschen Bundestag und zum Europäischen Parlament beispielsweise auch die Wahlen zum Abgeordnetenhaus von Berlin und zu den Berliner Bezirksverordnetenversammlungen.

¹ § 50 Absatz 1 Satz 1 BMG

Die Träger*innen einer Volksinitiative und eines Volks- und Bürgerbegehrens dürfen die oben genannten Daten ebenfalls abfragen.

Die Parteien machen vor Wahlen regelmäßig von diesem besonderen Fall der Melderegisterauskunft Gebrauch und bitten die Meldebehörden um die Übermittlung der Daten von Gruppen der Wahlberechtigten.

Das Melderecht begründet dabei keinen Rechtsanspruch auf Erhalt der Melderegisterdaten. Vielmehr entscheidet die Meldebehörde über die Erteilung der Auskunft nach pflichtgemäßem Ermessen. Die Meldebehörde muss dabei jedoch alle Parteien im Grundsatz gleich behandeln.



Grenzen der Melderegisterauskunft

Die Melderegisterauskunft für Zwecke der Wahlwerbung bzw. im Rahmen einer Volksinitiative, eines Volks- oder Bürgerbegehrens darf nicht unbegrenzt erfolgen, sondern unterliegt gesetzlichen Vorgaben und Einschränkungen:

- Die Auskunft darf nur über den Vornamen, den Familiennamen, den Doktorgrad und die derzeitige Anschrift von Wahlberechtigten sowie, sofern die Person verstorben ist, über diese Tatsache erteilt werden. Die Geburtsdaten der Wahlberechtigten dürfen nicht mitgeteilt werden.²
- Die Auskunft darf nur im Zeitraum von sechs Monaten vor dem jeweiligen Wahltermin erteilt werden.³ Vor diesem Zeitraum und nach dem Wahltermin ist diese Form der besonderen Melderegisterauskunft an die Parteien unzulässig.
- Die Auskünfte und Auszüge aus dem Melderegister dürfen ausschließlich zum Zweck der Wahlwerbung verwendet werden.⁴

² § 50 Absatz 1 Satz 1 und 2 BMG

³ § 50 Absatz 1 Satz 3 BMG

⁴ § 50 Absatz 1 Satz 3 BMG

- Die durch die Melderegisterauskunft gewonnenen Daten müssen innerhalb eines Monats nach dem Tag der Wahl bzw. der Volksinitiative, dem Volks- oder Bürgerbegehren wieder gelöscht bzw. vernichtet werden.⁵

Die Parteien müssen ebenso wie die Träger*innen von Wahlvorschlägen eine schriftliche Verpflichtungserklärung gegenüber der Meldebehörde abgeben, dass sie die erhaltenen Daten der Wahl- bzw. Stimmberechtigten ausschließlich zweckgebunden verwenden und innerhalb eines Monats nach dem Wahltag vernichten.

Die Meldebehörde kann die Auskunft und die Herausgabe von Auszügen aus dem Melderegister darüber hinaus mit zusätzlichen Auflagen verbinden, um sicherzustellen, dass die Empfänger*innen ihren Verpflichtungen nachkommen.

Die Auskunftserteilung muss im Einzelfall unterbleiben, wenn für eine bestimmte wahlberechtigte Person

- eine Übermittlungssperre aufgrund eines Widerspruchs,
- ein bedingter Sperrvermerk gemäß § 52 BMG oder
- eine Auskunftssperre nach § 51 BMG

im Melderegister eingetragen ist.

⁵ § 50 Absatz 1 Satz 3 BMG



Beschränkungen der Melderegisterauskunft

Die Melderegisterauskunft für Zwecke der Wahlwerbung betrifft alle Bürger*innen, die wahlberechtigt sind.

Die Wahlberechtigung ergibt sich aus den jeweiligen Wahlgesetzen. Demnach kommt es beispielsweise auf das Alter am Wahltag, auf die deutsche Staatsangehörigkeit bzw. die Unionsstaatsbürgerschaft oder auf das Vorliegen von Wahlausschlussgründen an.

Das Melderecht schreibt vor, dass die Auskünfte nur über einzelne Altersgruppen erteilt werden dürfen.⁶ Nicht erlaubt ist damit eine Übermittlung der Daten sämtlicher Wahlberechtigten.

⁶ § 50 Absatz 1 Satz 1 BMG

Die Beschränkung auf Altersgruppen deckt sich häufig auch mit den Vorstellungen der Parteien, beispielsweise Erst- oder Jungwähler*innen oder Senior*innen gezielt mit unterschiedlichen Themen der jeweiligen Altersgruppe ansprechen zu können. Selbst bei Themen, die beide Gruppen betreffen, wie z. B. die Altersversorgung, ist die Zielrichtung regelmäßig unterschiedlich und eine gesonderte Ansprache verschiedener Altersgruppen unter Umständen aus Sicht der Parteien wünschenswert.

Da bei der Zusammenstellung der Personengruppen, über die Auskunft erteilt werden soll, allein auf das Alter abgestellt werden darf, ist ein anderes Auswahl- bzw. Suchkriterium, wie beispielsweise die Religionszugehörigkeit oder das Geschlecht, nicht zulässig.



Weitere Quellen der Datenbeschaffung

Die Parteien, Wählergemeinschaften oder Wahlkandidat*innen müssen die für sie zum Zweck der Wahlwerbung wichtigen Daten der Wahlberechtigten nicht ausschließlich bei den Meldebehörden erfragen, sondern können sich parallel dazu beispielsweise an Adresshändler wenden.

Soweit sie sich mit ihrem Anliegen, Auskünfte über die Daten von Wahlberechtigten zum Zweck der Wahlwerbung zu erhalten, an private Akteure, z. B. Adressunternehmen wenden, finden die Regelungen des Melderechts keine Anwendung. In diesem Fall gelten die allgemeinen Vorschriften der Datenschutz-Grundverordnung.

Danach sind der Handel und die Vermietung von Adressen zu (Wahl-)Werbezwecken nur zulässig, wenn die betroffene Person ihre Einwilligung hierzu erteilt hat.⁷ Diese Einwilligung muss eine Partei, die Daten aus dem Adresshandel zu Werbezwecken erhält und nutzt, nachweisen können.

⁷ Siehe hierzu auch den Jahresbericht 2019 der Berliner Beauftragten für Datenschutz und Informationsfreiheit, S. 140.

Werden von den Parteien zum Zwecke der Wahlwerbung erhobene Meldedaten mit anderen personenbezogenen Daten verknüpft, so ist die Verknüpfung je nach Art der Daten und Art der Verknüpfung unterschiedlich zu beurteilen:

- **Meldedaten werden mit Daten aus dem Adresshandel verknüpft**

Meldedaten dürfen zum Zwecke der Wahlwerbung mit Daten aus dem Adresshandel – soweit dieser zulässig ist – verknüpft und genutzt werden. Nach der Wahl sind die Meldedaten jedoch nach den melderechtlichen Vorgaben von dem zusammengeführten Datensatz wieder zu trennen und zu vernichten.

- **Meldedaten werden mit Telefonnummern oder E-Mail-Adressen verknüpft**

Die Verknüpfung von Meldedaten mit Telefonnummern oder E-Mail-Adressen ist regelmäßig nicht zulässig, da die Werbung mit den Medien Telefon und E-Mail bereits nach allgemeinem Datenschutzrecht unzulässig ist. Dies gilt nicht, wenn im Einzelfall eine ausdrückliche Einwilligung der betroffenen Person in die Speicherung und Nutzung der Telefonnummer für Wahlwerbung vorliegt.



Wege der Wahlwerbung

In Bezug auf weitere Möglichkeiten der Wahlwerbung hat es verschiedentlich Gerichtsurteile gegeben, die bundesweit gelten.

Wahlwerbung im Briefkasten

Das Kammergericht Berlin hat entschieden, dass Werbeverbote an Briefkästen auch politische Parteien in gleicher Weise wie Unternehmen verpflichten, ihre (Wahl-)Werbung zu unterlassen. Nicht personalisierte Sendungen (z. B. Flugblätter oder Postwurfsendungen) dürfen daher nicht in entsprechend markierte Briefkästen eingeworfen werden. Das Ausmaß der Störung und Beeinträchtigung ist im Falle der Wahlwerbung und Konsumwerbung vergleichbar. Das Bundesverfassungsgericht hat die Entscheidung des Kammergerichts bestätigt.⁸

Für Werbesendungen, die unter Verwendung der vollständigen Anschrift per Post an Wähler*innen versandt werden, gilt dies jedoch nicht. Denn in diesen Fällen können die Postzusteller*innen nicht zweifelsfrei erkennen und entscheiden, ob es sich bei einem Brief ausschließlich um Werbung handelt.

⁸ KG, Urteil vom 21.09.2001 – 9 U 1066/00

Wahlwerbung per E-Mail

Das Oberlandesgericht München hat entschieden, dass bei unerwünschten E-Mails kein Parteienprivileg besteht. Es gelten auch hier die allgemeinen Regelungen, die für kommerzielle Werbung entwickelt wurden. E-Mails politischer Parteien greifen in die Rechte der Empfänger*innen ein, wenn diese nicht zuvor eingewilligt bzw. die E-Mail angefordert haben.⁹

Bereits im Verfahren zur Verabschiedung der europäischen Datenschutzrichtlinie¹⁰ für elektronische Kommunikation war darüber beraten worden, ob Nachrichten politischer Parteien von den Bestimmungen der Richtlinie zur unerbetenen Werbung ausgenommen werden sollten. Der zuständige Ausschuss des Europäischen Parlaments hat festgestellt, dass eine Unterscheidung zwischen Direktwerbung (Anwerbung neuer Mitglieder, Wahlunterstützung) und anderen Aktivitäten (Meinungsäußerung) nur künstlich sei, weil gerade auch diese anderen Aktivitäten zum Wesen politischer Organisationen gehören.

Wahlwerbung per Telefon

Zur Telefonwerbung hat das Oberlandesgericht Stuttgart entschieden, dass Telefonanrufe im Bereich der politischen Willensbildung weder erforderlich noch geeignet sind. Jeder Mensch hat das Recht, in seiner Wohnung ungestört zu bleiben. Hinter diesem Recht hat das Bestreben einer Partei, möglichst viele Stimmberechtigte für ihre Ziele zu gewinnen, zurückzutreten.¹¹

⁹ OLG München, Urteil vom 12.02.2004 – 8 U 4223/03

¹⁰ Richtlinie 2002/58/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 12. Juli 2002 über die Verarbeitung personenbezogener Daten und den Schutz der Privatsphäre in der elektronischen Kommunikation

¹¹ OLG Stuttgart, Beschluss vom 11.03.1988 – 5 W 13/88



Haustürwahlkampf und Wahlkampf-App

Nach wie vor spielt der Haustürwahlkampf eine wichtige Rolle, denn damit wollen Wahlhelfer*innen die potenziellen Wähler*innen im direkten persönlichen Gespräch überzeugen.

Das systematische Ablaufen eines Straßenzuges und Klingeln an der Haustür stellt noch keine Verarbeitung personenbezogener Daten dar und ist damit datenschutzrechtlich nicht zu beanstanden.

Allerdings erfolgt im Anschluss regelmäßig die systematische Erfassung der Ergebnisse der einzelnen Gesprächsversuche oder Gespräche. Hierzu verwenden mittlerweile viele Parteien eine App, in der die Wahlhelfer*innen Informationen über einen Besuch eintragen, wie z. B. die Tatsache, ob eine Tür geöffnet wurde, das geschätzte Alter der angetroffenen Person und wie geneigt diese erscheint, die jeweilige Partei zu wählen.

Dies ist besonders sensibel, weil dabei auch Informationen über die politische Meinung der betroffenen Personen gespeichert und verarbeitet werden, die jedoch gesetzlich ganz besonders geschützt sind.¹² Die Verarbeitung dieser Informationen für den Wahlkampf ist ohne Einwilligung der Befragten unzulässig.

Deshalb ist der Einsatz derartiger Apps nur dann zulässig, wenn technisch sichergestellt ist, dass die Daten so anonymisiert verarbeitet werden, dass Rückschlüsse auf die politische Meinung einzelner Personen ausgeschlossen sind.

Dies geschieht z. B., indem die Adressangaben anonymisiert werden, beispielsweise nur die Straße oder nur ein bestimmtes Gebiet erfasst wird, und die Daten von mehreren Haushalten zusammengefasst werden.

¹² Siehe hierzu FN 7



Kann ich der Weitergabe meiner Meldedaten widersprechen?

Der Gesetzgeber hat allen Meldepflichtigen das Recht eingeräumt, der Übermittlung ihrer Meldedaten an die politischen Parteien zum Zwecke der Wahlwerbung bei der Meldebehörde zu widersprechen.¹³ Da die oder der Betroffene nach dem Melderecht verschiedene Widerspruchsmöglichkeiten hat, sollte sich der Widerspruch ausdrücklich gegen eine Melderegisterauskunft für Zwecke der Wahlwerbung richten. Eine Begründung ist nicht erforderlich. Die Bearbeitung erfolgt gebührenfrei.¹⁴

Die Meldebehörde hat die betroffenen Personen bei der Anmeldung einer Wohnung sowie einmal jährlich durch ortsübliche Bekanntmachung auf ihr Widerspruchsrecht aufmerksam zu machen.

Die öffentlichen Bekanntmachungen erfolgen im Bundesland Berlin im Amtsblatt für Berlin und im Landespressediens und werden in der Regel von den Berliner Tageszeitungen für die eigene Berichterstattung aufgegriffen.

¹³ § 50 Absatz 5 Satz 2 BMG i. V. m. § 36 Absatz 2 Satz 2 BMG

¹⁴ § 50 Absatz 5 Satz 2 BMG i. V. m. § 36 Absatz 2 Satz 2 BMG

Ein nach dem bekannt gegebenen Termin eingelegter Widerspruch entfaltet seine Wirkung erst zur nächsten Wahl.

Ein einmalig eingelegter Widerspruch wirkt bei sämtlichen staatlichen und kommunalen Wahlen gegenüber allen Parteien, Wählergruppen und Träger*innen von anderen Wahlvorschlägen gleichermaßen, und zwar so lange, bis die oder der Betroffene ihn wieder zurücknimmt.

Die Widerspruchserklärung kann nur einheitlich abgegeben und nicht auf bestimmte Parteien, Wählergruppen oder sonstige Träger*innen von Wahlvorschlägen beschränkt werden.



Wo lege ich Widerspruch ein?

Bürger*innen, die ihre alleinige Wohnung oder ihren Hauptwohnsitz in Berlin haben, können den Widerspruch beim

**Landesamt für Bürger- und
Ordnungsangelegenheiten**

Zentrale Einwohnerangelegenheiten

Friedrichstr. 219

10958 Berlin

Tel.: 030 90 269-0

oder

bei einem Bezirksamt von Berlin

- Amt für Bürgerdienste - (Bürgeramter)

einlegen.

.....
Datum

Widerspruch

Hiermit widerspreche ich einer Melderegisterauskunft für Zwecke der Wahlwerbung. Ich bitte um Bestätigung, dass der Widerspruch im Melderegister gespeichert worden ist.

.....
Familiename

.....
Vorname

.....
Geburtsdatum

.....
Anschrift in Berlin

.....
Unterschrift

Für Ihren schriftlichen Widerspruch empfehlen wir Ihnen die Verwendung dieses Musterformulars. Es steht Ihnen zum Download auf unserer Webseite zur Verfügung und ist über folgenden Link abrufbar:

www.datenschutz-berlin.de/ordnungsaufgaben



Was kann ich noch tun?

Auf Antrag erhalten Sie gebührenfrei Auskunft über die zu Ihrer Person im Melderegister gespeicherten Daten.

Sind im Melderegister fehlerhafte bzw. unzutreffende Daten gespeichert, so sind diese von Amts wegen oder auf Ihren Antrag hin zu berichtigen.

Haben Sie bei der zuständigen Stelle fristgemäß Widerspruch gegen eine Melderegisterauskunft für Zwecke der Wahlwerbung eingelegt und erhalten dennoch Wahlwerbe-post, so können Sie die Parteien – aber auch die Meldebe-hörde – um Aufklärung bitten.

In Fällen der unzulässigen Werbung können sich die Be-troffenen an die zuständige Datenschutzaufsichtsbehörde mit der Bitte um Überprüfung wenden. Die Aufsichts-be-hörde kann dann unter Umständen ein Ordnungswidrigkei-tenverfahren einleiten.

Die Zuständigkeit der Aufsichtsbehörde richtet sich nach dem Sitz der Partei oder der herausgebenden Meldebehörde. Sofern sie ihren Sitz in Berlin hat, wäre das die

**Berliner Beauftragte für Datenschutz
und Informationsfreiheit**

Friedrichstr. 219
10969 Berlin

Telefon: 030 13889-0

Telefax: 030 2155050

E-Mail: mailbox@datenschutz-berlin.de

Internet: www.datenschutz-berlin.de

Eine vollständige Liste der Aufsichtsbehörden für den Datenschutz im privaten Bereich finden Sie auf unserer Webseite.

Daneben besteht noch die Möglichkeit, den zivilrechtlichen Unterlassungsanspruch gerichtlich durchzusetzen.



Diese Publikation ist lizenziert unter einer Creative Commons Namensnennung 4.0 International Lizenz und darf unter Angabe der Urheberin, vorgenommener Änderungen und der Lizenz frei vervielfältigt, verändert und verbreitet werden. Eine kommerzielle Nutzung bedarf der vorherigen Freigabe durch die Berliner Beauftragte für Datenschutz und Informationsfreiheit. Den vollständigen Lizenztext finden Sie auf <https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/legalcode.de>.



be  **Berlin**

www.datenschutz-berlin.de