

Berliner Beauftragter für Datenschutz und Informationsfreiheit
An der Urania 4 - 10, 10787 Berlin

Piratenpartei Deutschland Berlin
Herrn Dr. Sebastian Nordhoff
Pflugstr. 9a
10115 Berlin

Nur per E-Mail

sebastian.nordhoff@berlin.piratenpartei.de

GeschZ. (bitte angeben)	Bearbeiter(in)	Tel.: (030) 13 889-0 Durchwahl 13 889 App.:	Datum
5311.16.22	Herr Holzapfel	309	13. November 2014

Stellungnahme zur geplanten Klarnamenpflicht im LiquidFeedback-System der Piratenpartei Deutschland Berlin

Sehr geehrter Herr Dr. Nordhoff,

im Anschluss an unser Gespräch vom 1. Oktober 2014 kommen wir Ihrer Bitte nach, zu der von Ihnen angestrebten Einführung einer umfassenden Klarnamenpflicht im LiquidFeedback-System (LQFB) des Berliner Landesverbandes Ihrer Partei und den dazu von Ihnen ausgearbeiteten Datenschutzbestimmungen Stellung zu nehmen.

Wir begrüßen es ausdrücklich, dass Sie den Weg über eine entsprechende Datenschutzbestimmung gewählt haben und so die Schwierigkeiten, die mit einer Einwilligungslösung einhergehen, vermieden haben. Dies führt allgemein zu mehr Transparenz und wird damit auch den Grundsätzen des Datenschutzrechtes gerecht.

Nach umfassender Prüfung sind wir jedoch zu dem Ergebnis gekommen, dass eine uneingeschränkte Klarnamenpflicht datenschutzrechtlich unzulässig ist. Sie stellt sich im Ergebnis als nicht erforderlich zur Erreichung der von Ihnen angestrebten Zwecke dar.

1. Zulässigkeit der Datenverarbeitung nach § 28 Abs. 9 BDSG

a) Prüfungsmaßstab

Prüfungsmaßstab sind die Vorschriften des Bundesdatenschutzgesetzes (BDSG). Die Vorschriften des Telemediengesetzes (TMG) greifen ungeachtet der Frage, ob die LQFB-Seite als ein Informations- und Kommunikationsangebot eines Idealvereins in den Anwendungsbereich des TMG fällt, nicht ein, da anders als § 14, 15 TMG verlangen, nicht Bestands- und Nutzungsdaten, sondern Inhaltsdaten betroffen sind.

Innerhalb des BDSG ist allein § 28 Abs. 9 BDSG einschlägig, der gegenüber § 28 Abs. 1 Nr. 1 BDSG insoweit speziellere Bedingungen für die Verarbeitung sensibler Daten im Sinne des § 3 Abs.

9 BDSG durch politisch ausgerichtete Organisationen formuliert. Auch findet § 28 Abs. 6 Nr. 2 BDSG (daneben) keine Anwendung, da § 28 Abs. 9 BDSG als Spezialnorm für Tendenzbetriebe wie Parteien vorrangig ist. Es ist außerdem bereits zweifelhaft, ob die eingeschränkte Öffentlichkeit beim LQFB-Verfahren unter das Tatbestandsmerkmal „öffentlich machen“ des § 28 Abs. 6 Nr. 2 BDSG zu subsumieren ist.

b) Erörterung des § 28 Abs. 9 BDSG

Die Voraussetzungen des § 28 Abs. 9 BDSG als einschlägige Rechtsgrundlage liegen jedoch hinsichtlich Ihres Vorhabens, der Einführung einer Klarnamenpflicht, im Ergebnis nicht vor.

Als Teil einer politischen Partei stellt Ihr Landesverband unproblematisch eine politisch ausgerichtete Organisation, die zudem keinen Erwerbszweck verfolgt, dar und kann damit als Tendenzbetrieb im Sinne des § 28 Abs. 9 BDSG qualifiziert werden.

Die Einführung einer umfassenden Klarnamenpflicht stellt auch ein Erheben bzw. Verwenden von besonderen Arten personenbezogener Daten im Sinne der §§ 3 Abs. 9 und 28 Abs. 9 BDSG dar. Besondere Arten personenbezogener Daten im Sinne des § 3 Abs. 9 BDSG sind Angaben über die rassistische und ethnische Herkunft, politische Meinungen, religiöse oder philosophische Überzeugungen, Gewerkschaftszugehörigkeit, Gesundheit oder Sexualleben. Aus Ihrer Datenschutzbestimmung geht hervor, dass insgesamt vier Arten von Daten erhoben und verwendet werden sollen: Verbindungsdaten, Profildaten, Textdaten und Abstimmungsdaten. Im Rahmen der Profildaten werden unter anderem der Klarnamen sowie die Mitgliedsnummer des Nutzers erhoben und verwendet. Diese Angaben werden dann verknüpft mit den erhobenen und verwendeten Abstimmungsdaten wie Unterstützung einer Initiative bzw. Anregung, Abstimmungen und Abstimmungskommentaren sowie verschiedene Kopplungen des Stimmgewichts. Diese Verknüpfung führt dazu, dass eine bestimmte politische Meinung des Nutzers erkennbar und eindeutig zugeordnet wird, und es sich bei der Erhebung und Verwendung von Klarnamen daher nicht um bloße personenbezogene Daten, sondern um besondere Arten dieser Datenform im Sinne des § 3 Abs. 9 BDSG handelt.

Die Erhebung und Verwendung besonderer Arten personenbezogener Daten ist Tendenzbetrieben wie dem Ihren jedoch nur insoweit gestattet, als dies für die Tätigkeit des Tendenzbetriebes erforderlich ist. An dem Tatbestandsmerkmal der Erforderlichkeit fehlt es hier jedoch. Erforderlich ist eine bestimmte Maßnahme zur Erhebung und Verwendung von bestimmten Daten nur dann, wenn sie dem Erreichen eines bestimmten, legitimen Zweckes dient und dabei überhaupt zum Erreichen dieses Zweckes geeignet ist und außerdem keine mildere, gleich geeignete Maßnahme zum Erreichen dieses Zweckes zur Verfügung steht.

Die unter Punkt 3 Ihrer Datenschutzbestimmung genannten, für die Speicherung von bestimmten Daten relevanten Gründe bzw. Zwecke, nämlich die Gleichheit und Nachvollziehbarkeit der Abstimmung und der Stimmberechtigung sowie die Möglichkeit der Anfechtung von Beschlüssen, können gerade auch im Hinblick auf das Mitbestimmungsrecht einer Partei bei der politischen Willensbildung und die dafür erforderliche Funktionsfähigkeit der Parteiarbeit – auch in Form von Abstimmungen – als schützenswerte Tätigkeit einer in § 28 Abs. 9 BDSG genannten Organisation und damit als legitime Zwecke angesehen werden. Eine solche Tätigkeit wird auch dadurch nachvollziehbar beeinträchtigt, dass etwa Systemadministratoren unberechtigterweise sogenannte „Sockenpuppen“-Accounts, d. h. Accounts, hinter denen sich keine berechtigte Person verbirgt, im LQFB anlegen und so den Ausgang einer Abstimmung beeinflussen. Die Abwehr einer solchen Gefahr durch geeignete Maßnahmen ist damit ebenfalls ein legitimer Zweck.

Die Einführung der Klarnamenpflicht kann im Ergebnis auch als geeignete Maßnahme beschreiben werden, solche Manipulationen zu bekämpfen und damit einen ordnungsgemäßen Abstimmungsprozess zumindest zu fördern. Indem bei Abstimmungen immer auch die Klarnamen der einzelnen Abstimmenden angezeigt werden, kann bei entsprechenden Anhaltspunkten anhand der Parteimitgliedslisten überprüft werden, ob wirklich nur ordnungsgemäß registrierte Nutzer abgestimmt haben oder ob das Ergebnis der Abstimmung mittels „Sockenpuppen“-Account verfälscht wurde. Fehlt eine solche Klarnamenpflicht, kann eine solche Überprüfung anhand der verwendeten Pseudonyme nicht erfolgen, da diese den Namen auf der Parteimitgliedsliste nicht zugeordnet werden können.

Die Einführung der Klarnamenpflicht stellt jedoch nicht die mildeste, gleich geeignete Maßnahme dar, um solche Manipulationsunternehmungen zu unterbinden. Milder ist jede Maßnahme, die weniger stark in das Recht auf informatorische Selbstbestimmung der Nutzer von LQFB eingreift als es eine uneingeschränkte Klarnamenpflicht tun würde. Eine denkbare mildere Maßnahme wäre hier eine verbesserte Kontrolle der Tätigkeiten der Systemadministratoren. So könnte etwa die Methode des Vier- bzw. Mehr-Augen-Prinzips angewendet werden, wenn es um die Erstellung neuer Nutzer-Accounts geht. Auch wäre es denkbar, die Tätigkeit der Administratoren in den relevanten Bereichen durch technische Maßnahmen automatisch und veränderungssicher zu protokollieren, beispielsweise durch Einsatz digital signierter Zeitstempel über der Protokolldatei sowie der digitalen Signaturen der Urheber von wesentlichen Änderungen, sodass unrechtmäßiges Handeln später überprüft und nachvollzogen werden könnte. Des Weiteren könnten die bestehenden Möglichkeiten zum Aufdecken von Pseudonymen in Missbrauchsfällen ausgebaut werden. Da derartige Maßnahmen beim Kern des Problems ansetzen, sind sie nicht nur gleich geeignet, sondern unter Umständen sogar geeigneter als eine uneingeschränkte Klarnamenpflicht und wären damit sogar zwingend vorzuziehen. Ebenfalls milder wäre außerdem eine Klarnamenpflicht, die sich auf wenige, ausgewählte, besondere Tätigkeiten der Nutzer im LQFB beschränken würde. In Frage kommt etwa, die Klarnamenpflicht bei der Einbringung von Initiativen einzuführen. Hier besteht ein Interesse an der Kenntnis daran, ob die Initiative von einer bestimmten Lobby herrührt.

c) Berücksichtigung des geltenden Verfassungsrechts

Auch das geltende Verfassungsrecht zwingt hier nicht zu einer anderen Einschätzung der Rechtslage. Ob die Erhebung und Verwendung von Angaben über politische Meinungen für die Tätigkeit der Partei „erforderlich“ ist, muss nämlich neben der einfachgesetzlichen Prüfung zudem unter Berücksichtigung der verfassungsrechtlichen Grundsätze des Parteienrechts ermittelt werden. Dies gebietet der Vorrang des Verfassungsrechts, in dessen Licht die einfachgesetzliche Regelung zu betrachten ist. Zu den Grundsätzen gehören insbesondere das Recht jeder Partei, im Rahmen des Art. 21 Abs. 1 Satz 3 Grundgesetz (GG) ihre interne Willensbildung selbst zu regeln, sowie der Grundsatz der parteiinternen Öffentlichkeit als „Demokratiebedingung“. Bezüglich der konkreten Verfahren und Formen, in denen parteiinterne Öffentlichkeit hergestellt wird, bestehen von Verfassungs wegen Gestaltungsspielräume. Aber aus dem demokratischen Selbstbestimmungsrecht einer Partei ergibt sich nicht, dass schlechterdings jede Art elektronischer parteiinterner Willensbildung zulässig sein muss. Vielmehr legt Art. 21 Abs. 1 Satz 3 GG sogar nahe, dass ein verfassungslegitimes Interesse einzelner Parteimitglieder, gerade solcher der parteiinternen Minderheit, an der Geheimhaltung von Angaben zu ihren politischen Meinungen bestehen kann.

Die Erforderlichkeit der geplanten Datenerhebung und -verwendung ergibt sich nicht bereits aus einer denkbaren Zulässigkeit von Online-Parteitag. Zum einen ist deren Zulässigkeit nach wie vor umstritten – jedenfalls würde aber die nach § 15 Abs. 2 Parteiengesetz (PartG) grundsätzlich gebotene Geheimhaltung von Wahlen und anderen Stimmabgaben durch besondere Vorkehrungen gewährleistet werden müssen, damit nicht nachverfolgt werden kann, welches Mitglied wie abgestimmt hat -, zum anderen unterscheidet sich die Einführung des Klarnamenprinzips im LQFB von einem Online-Parteitag schon dadurch, dass erklärtes Ziel der Maßnahme die größtmögliche Nachvollzieh-

barkeit der Aktivitäten (Initiativen, Anregungen und Abstimmungen) der Mitglieder zwischen und nicht eben auf den jeweiligen Parteitag ist.

Auch der demokratische Grundsatz der parteiinternen Öffentlichkeit spricht nicht für die Erforderlichkeit des Klarnamenprinzips. Der demokratische Willensbildungsprozess einer Partei setzt verfassungsrechtlich nämlich keineswegs eine generelle Kenntnis des Abstimmungsverhaltens der Mitglieder voraus; im Gegenteil ist gerade die Möglichkeit geheimer Abstimmungen eine Minderheiten schützende, demokratische Vorkehrung. Wenn durch das Klarnamenprinzip im LQFB also Abstimmungen generell namentlich nachvollziehbar werden, läuft das den verfassungsrechtlichen Vorgaben einer demokratischen Parteistruktur zuwider.

Die Erforderlichkeit der Einführung von Klarnamen aller Mitglieder kann auch nicht damit begründet werden, dass in einer basisdemokratischen politischen Partei größtmögliche Kenntnis über potenzielle Vorstandsmitglieder oder ähnliche Amtsinhaber geboten sei. Denn es wäre ausreichend und damit ein milderer Mittel, wenn den jeweiligen Kandidaten für bestimmte Ämter die Möglichkeit eröffnet würde, ihre Identität freiwillig preiszugeben, um so um Unterstützer für ihre Wahl zu werben.

2. Schlussbemerkungen


Der Vollständigkeit halber und auch im Hinblick auf eine mögliche geplante Modifikation des derzeitigen Klarnamenprinzips, möchte wir noch folgende Anmerkungen zu Ihren Datenschutzbestimmungen machen.

Aus Ihren Datenschutzbestimmungen geht hervor, dass sowohl die Profildaten als auch die Abstimmungsdaten von nahezu sämtlichen Parteimitgliedern außerhalb des Systems, etwa in der Landesgeschäftsstelle, eingesehen werden können. Eine solche Preisgabe ist bei besonderen Arten personenbezogener Daten im Sinne des § 3 Abs. 9 BDSG grundsätzlich unzulässig. Dies ergibt sich aus § 28 Abs. 9 Satz 3 BDSG und den Grundsätzen der Datensicherheit (vgl. §§ 5, 9 BDSG nebst Anlage), wonach auch organisationsintern kein allgemein freier Datenzugang besteht, sondern einzelne jeweils nur die zur Erfüllung ihrer konkreten Aufgabe nötigen Daten verwenden dürfen.

Desweiteren halten wir es für geboten, das in der Datenschutzbestimmung verankerte Verbot der automatisierten Abfrage von Daten (sog. Crawlen) mit geeigneten technischen Maßnahmen zu sichern. Gerade im Zusammenhang mit dem möglichen Herunterladen von Datenbankdumps, die alle Abstimmungsdaten enthalten, stellt das Crawlen eine erhebliche Gefahr für das Recht auf informationelle Selbstbestimmung der Nutzer dar.

Das in den Datenschutzbestimmungen verankerte neue Löschkonzept von personenbezogenen Daten ist in der derzeitigen Ausgestaltung datenschutzkonform. Entscheidend ist, dass Daten nur so lange gespeichert werden, wie es die Verfolgung eines legitimen Zweckes erforderlich macht. Die Bezugnahme auf für die Anfechtung einer Abstimmung relevante Fristen ist ein geeigneter Bezugspunkt und mit einer Zeitspanne von zwei bis maximal drei Monaten auch verhältnismäßig. Das besondere Löschkonzept für das Ausscheiden von Nutzern ist ebenfalls als datenschutzkonform zu bezeichnen und kann in der Form praktiziert werden.

Mit freundlichen Grüßen



Holzapfel