

ULD · Postfach 71 16 · 24171 Kiel

Schleswig-Holsteinischer Landtag
Innen- und Rechtsausschuss
Vorsitzende Barbara Ostmeier
Postfach 7121

24171 Kiel

Holstenstraße 98
24103 Kiel
Tel.: 0431 988-1200
Fax: 0431 988-1223
Ansprechpartner/in:
Herr Dr. Weichert
Durchwahl: 988-1200
Aktenzeichen:
LD -30.03/15.001

Kiel, 6. März 2015

Stellungnahme zu dem Antrag der Fraktionen von CDU, SPD, Bündnis 90/Die Grünen und der Abgeordneten des SSW „Demokratie lebt und Beteiligung“, LT-Drs. 18/2532, und dem Änderungsantrag der Fraktion der Piraten „Demokratie lebt von Vertrauen“, LT-Drs. 18/2557

Ihre Anfrage vom 13.02.2015 bzw. 09.02.2015, L 21

Sehr geehrte Frau Vorsitzende Ostmeier
sehr geehrte Frau Schönfelder,
sehr geehrte Damen und Herren Abgeordnete,

auf der Grundlage der Erfahrungen mit einer sinkenden Wahlbeteiligung, von Umfragen, wonach viele Menschen sich durch Parlamentsabgeordnete nicht hinreichend vertreten fühlen, und der Kritik, dass sich politische Entscheidungen nicht hinreichend am Gemeinwohl orientieren, werden in den in der Betreff-Zeile genannten Anträgen Vorschläge zur Erhöhung des Vertrauens in die Politik und deren Entscheidung gemacht.

Das Unabhängige Landeszentrum für Datenschutz Schleswig-Holstein (ULD) hat die gesetzliche Aufgabe zum Schutz des Grundrechts auf informationelle Selbstbestimmung sowie des Rechts auf Informationsfreiheit sowie generell zum **Schutz digitaler bzw. informationeller Grundrechte in einer demokratischen Gesellschaft**. Die vorliegende Stellungnahme beschränkt sich auf Aspekte, die mit diesem Auftrag im Zusammenhang stehen.

I. Allgemeine Überlegungen

Die **zunehmende Nutzung von Informations- und Kommunikationstechniken** hat in unserer Gesellschaft eine Veränderung des Informations- und Kommunikationsverhaltens zur Folge, das Auswirkungen auf die demokratischen Prozesse hat. So werden hierfür verstärkt digitale Medien genutzt, weshalb der Schutz dieser Nutzung unter dem Aspekt der Äußerungs- und Informationsfreiheit wie auch der Versammlungs- und Vereinigungsfreiheit von Relevanz wird. Hierbei spielt die Möglichkeit der anonymen und pseudonymen Nutzung der

Informations- und Kommunikationsmöglichkeiten eine vom Gesetzgeber und von der Rechtsprechung anerkannte wichtige Funktion (§ 13 Abs. 6 Telemediengesetz – TMG, BGH U. v. 01.07.2014, VI ZR 345/13 = AfP 2014, 451 – Verfasserauskunft Bewertungsportal; BGH NJW 2009, 2891ff. - Spickmich).

Demokratische Teilhabe spielt sich im Wesentlichen in einem mehr oder weniger öffentlichen Raum ab, bei dem nicht nur die Politikerinnen und Politiker sowie Funktionsträger persönlich in Erscheinung treten, sondern auch die passiv und aktiv beteiligten Bürgerinnen und Bürger. Deren persönliches Engagement ist mit einem Einverständnis zur Offenbarung der persönlichen politischen Meinungen, Interessen und Vorlieben in **beschränkt öffentlichen Räumen** verbunden. Dieses Einverständnis geht aber oft nicht so weit, dass eine personalisierte Verbreitung bzw. Veröffentlichung dieser Meinungen, Interessen und Vorlieben in einer weiteren Öffentlichkeit konsentiert würde, wie dies durch die digitalen Medien, etwa in sozialen Medien oder über Suchmaschinen, im Internet leicht möglich wird (EuGH U. v. 13.05.2014, C-131/12 = AfP 2014, 245 ff – Google-Suche).

Das „**Zerren**“ in eine **größere Öffentlichkeit** hat oft seine Motivation, den damit verbundenen „Unterhaltungswert“ zu nutzen, ohne einen inhaltlichen Diskurs zu suchen. Damit können Einschüchterungseffekte verbunden sein, insbesondere wenn die betroffenen Personen medial unerfahren sind und ihre mediale Wirkung nicht realistisch einschätzen können. Insofern kommt der Vermittlung von Medienkompetenz in politischen Fragen eine wichtige Funktion zu, mit der die Menschen befähigt werden, selbstbewusst und realistisch an politischen Meinungsbildungs- und Entscheidungsprozessen teilzuhaben. Zugleich obliegt allen Beteiligten – insbesondere auch den Medien, der Politik und der Verwaltung – die Aufgabe, Wünsche nach einer Beschränkung der Öffentlichkeit zu respektieren. Dies gilt insbesondere für kollektive, aber individualisierbare Beiträge im politischen Prozess, wie sie etwa durch Demonstrationsteilnahmen, Beteiligung an Unterschriftslisten und Petitionen oder in formalisierter Form bei Verfahren der Bürgerbeteiligung üblich sind.

Dies gilt natürlich in besonderem Maße für gesetzliche Wahlen und Abstimmungen. Die **Wahrung des Wahlgeheimnisses** (Art. 38 Abs. 1 GG, Art. 3 Abs. 1 LVerf SH) ist eine zentrale Voraussetzung für eine freie selbstbestimmte Teilnahme an Wahlen und Abstimmungen. Beeinträchtigungen und Gefährdungen sollten umgehend und eindeutig zurückgewiesen und vermieden werden.

Während der Respekt vor einer „politischen Privatsphäre“ gegenüber Personen und Stellen, die selbst Grundrechtsschutz genießen – also etwa die Presse und die Medien, die politischen Parteien, Gewerkschaften, Interessenverbände und Nichtregierungsorganisationen – nur in sehr eingeschränktem Maße justiziabel ist, stehen öffentliche Stellen, also beispielsweise Genehmigungsbehörden oder auch der Landtag, insbesondere dessen Petitionsausschuss, in der gesetzlichen Pflicht, dem **Wunsch auf Vertraulichkeit politischer Kommunikation** weitgehend zu entsprechen.

Die Frage, inwieweit bestimmte Stellen wesentlichen Einfluss auf politische Entscheidungen nehmen, kann von hoher Relevanz für die Art und das Ausmaß der politischen Betätigung von Menschen haben. Besteht bei ihnen der Eindruck, dass ihre Stimme nicht wahrgenommen wird, wohl aber die unbekannteren „Mächte“, so kann dies zu Resignation, politischer Absenz und Wahlverweigerung führen. Aus diesem Grund ist es wichtig, dass politische Entscheidungsprozesse und deren Grundlagen so weit wie möglich und vertretbar transparent

gemacht werden. Während es auf der einen Seite einen vertraulichen individuellen Zugang zu politischen Entscheidungsträgern geben muss, was durch den besonderen Kommunikationsschutz von Politikern rechtlich umgesetzt ist (Art. 24 Abs. 3 LVerf SH), sollten **institutionelle Einflussnahmen** und Interessen im weitestmöglichen Maße transparent gemacht werden.

Dem kann durch **Ausbau des Informationsfreiheitsrechts** entsprochen werden, etwa durch die anfrage- und anlassfreie Veröffentlichung von relevanten Informationen, etwa auf der Basis von Transparenzgesetzen, aber auch durch die Regelung neuer Informationszugangsansprüche gegenüber politisch, ökonomisch und sozial einflussreichen privaten Stellen. Schon heute erfüllen das Informationsfreiheitsrecht im Allgemeinen und das Informationszugangsgesetz Schleswig-Holstein (IZG SH) im Speziellen eine zentrale Funktion zur Erhöhung der Transparenz und des Vertrauens der Bevölkerung in demokratische Entscheidungsprozesse und in eine demokratische Verwaltung.

Einfluss auf das politische Engagement generell wie auch auf formalisierte demokratische Entscheidungsprozesse speziell hat zweifellos das zunehmende **mediale Konsumangebot** in unserer Informationsgesellschaft. Die damit verbundenen Anreize können zu Vereinzelung und Entsolidarisierung führen sowie dazu, sich für politische Prozesse nicht zu interessieren und einzubringen. Dieser Tendenz kann man nur durch mediale, kommunikative und pädagogische Angebote entgegenwirken, indem mit modernen Mitteln für Solidarität und demokratische Prozesse adressatengerecht geworben wird. Ein paternalistisches und bevormundendes Vorgehen dürfte regelmäßig kontraproduktiv sein.

Bei der politischen Werbung werden teilweise Instrumente genutzt, die der **kommerziellen Werbung** entlehnt sind. Dieser Prozess ist in den USA schon erheblich weiter fortgeschritten als bei uns in Deutschland. Zielrichtung vieler Maßnahmen ist dabei oft nicht mehr der offene Meinungskampf, sondern das gezielte Manipulieren von Menschen, um sie zu einem gewünschten Wahlverhalten zu veranlassen. Dabei werden in den USA individuelle Wählerprofile erstellt und auf dieser Grundlage eine gezielte personalisierte Ansprache vorgenommen. Ein derartiges Vorgehen kann leicht darauf hinauslaufen, dass datenschutzrechtliche Prinzipien missachtet werden. Dies ist der Fall bei der Missachtung des grundsätzlichen Verbots der Erfassung und Verarbeitung von personalisierten politischen Meinungen und Überzeugungen (vgl. § 3 Abs. 9 BDSG i. V. m. § 28 Abs. 6-9 BDSG) sowie des grundsätzlichen Verbots der Erstellung von umfassenden Persönlichkeitsprofilen (BVerfG NJW 1969, 1; BGH NJW 1988, 3078; Weichert in Däubler/Klebe/Wedde/Weichert, BDSG, 4. Aufl. 2014, Einl. Rn. 45f.). In der deutschen Politik wurde bisher auf derartige grundrechtswidrige Praktiken im Bereich des politischen Wettbewerbs weitgehend verzichtet. Dieser Verzicht sollte für die Zukunft nicht nur ein Bestandteil unseres Rechts bleiben, sondern auch in der politischen Praxis selbstverständlich werden.

Eine besondere Verantwortung kommt den Beteiligten und insbesondere auch den Medien im Hinblick auf die **historische Erinnerungsarbeit** zu im Hinblick auf die nationalsozialistische und die real sozialistische Vergangenheit Deutschlands, in der demokratische Beteiligung in vieler Hinsicht unterdrückt, verfolgt und unterbunden wurde. Totalitäre Überwachung und Missachtung der informationellen Grundrechte waren zentrale Wesensmerkmale früherer autoritärer Gesellschaftsordnungen in Deutschland, die mit unserer heutigen freiheitlichen und demokratischen Ordnung nicht zu vereinbaren sind. Durch eine angemessene mediale

Aufarbeitung der deutschen Geschichte können für die aktuelle politische Beteiligung wichtige Impulse gegeben werden.

II. Zu den vorgeschlagenen konkreten Maßnahmen

Die Verbreitung von **Wahlaufrufen in sozialen Netzwerken** (Antrag II. 8.; Änderungsantrag III. 14.) sieht das ULD kritisch, solange nicht gewährleistet ist, dass hierbei Rechtsstaatlichkeit und Transparenz hinsichtlich der eingesetzten Medien gewahrt werden. Die gängigen von US-Anbietern bereitgestellten sozialen Medien genügen diesen Anforderungen nicht. Für viele Menschen ist die Auswahl eines rechtswidrig agierenden Kommunikationsmittels ein Hinweis darauf, dass die Politik und die verantwortlichen Instanzen mit ihren Plädoyers und Bekenntnissen für Transparenz, demokratische und rechtsstaatliche Kontrolle und Kontrollierbarkeit nur eingeschränkt ehrlich sind. Das Vertrauen der Bevölkerung in das politische System und in deren Protagonisten setzt voraus, dass die selbst gesetzten Regeln beachtet, eingehalten und aktiv verteidigt werden.

Der Vorschlag, die **Möglichkeit von Online-Wahlen** (Antrag III. 14.) zu prüfen, wird vom ULD als wenig erfolgversprechend bewertet. Eine umfassende Prüfung und die damit verbundene politische und rechtliche Diskussion haben eindeutig ergeben, dass Online-Wahlen für wichtige verbindliche Entscheidungen ungeeignet sind (BVerfG, U. v. 03.03.2009, 2 BvC 3/07, 4/07, NVwZ 2009, 708ff. = DVBl 2009, 511ff.). Derartige Instrumente können jedoch zur Meinungsäußerung und unverbindlichen Meinungsbildung zweifellos einen wichtigen Beitrag leisten (Probst, Liquid Democracy und Online-Beteiligung – Wie es Datenschützer gestalten würden, <https://www.datenschutzzentrum.de/sommerakademie/2012/sak12-ws10-liquid-democracy.pdf>).

Die Einrichtung von **Internet-Beteiligungsportalen** (Änderungsantrag I. 4.) wird vom ULD begrüßt. Bei deren Realisierung ist aber darauf zu achten, dass größtmögliche Transparenz hergestellt, die Möglichkeit der anonymen und pseudonymen Beteiligung eröffnet und ein höchstmögliches Maß an Datensicherheit gewährleistet werden.

Für Rückfragen und weitere Anregungen steht das ULD gerne zur Verfügung.

Mit freundlichen Grüßen



Thilo Weichert