Parlamentarischer Beratungs- und Gutachterdienst
des Landtags Nordrhein-Westfalen

# aktuell

LANDTAG
NORDRHEIN-WESTFALEN
15. WAHLPERIODE
INFORMATION
15/ 49
alle Abg.

12. Oktober 2010

Bearbeitung:
Rechtsreferendarin Katharina Frey
Klaus Aalbers

## abgeordnetenwatch.de

Auf der Internetseite abgeordnetenwatch.de werden die gewählten Abgeordneten des Bundestages, einiger Landtage – seit Februar 2010 auch die des Landtages Nordrhein-Westfalen – sowie des EU-Parlaments vorgestellt. Nach eigenen Angaben ist abgeordnetenwatch.de mit ca. 400.000 Besuchern, sowie ca. 4.000.000 Seitenabrufen pro Monat das größte politische Dialogportal Deutschlands. Die Betreiber verstehen das Portal als einen direkten Draht der Bürger zu ihren Abgeordneten, unter besonderer Beachtung der Überparteilichkeit. Das Portal besteht zum einem aus dem (inaktiven) Profil der einzelnen Abgeordneten, zum anderen aus einer aktiven Seite, auf der Kommentare abgegeben und Fragen an einzelne Abgeordnete gestellt werden können. Das Profil enthält dabei folgende Informationen:

- Name
- Geburtsdatum
- Beruf
- Tätigkeit im Landtag NRW
- Wohnort
- Wahlkreis
- Ergebnis der letzten Wahl
- Landeslistenplatz
- Angaben zu Ausschussmitgliedschaften
- Abstimmungsverhalten in wichtigen Parlamentsentscheidungen
- anzeigepflichtige Nebentätigkeiten

Diese Informationen sind für jeden Besucher des Portals sichtbar, ohne dass er sich hierzu registrieren muss.

Veröffentlicht werden zudem aber auch Fragen von registrierten Besuchern der Internetseite unter Angabe ihres Namens, sowie gegeben falls die Antwort des

Abgeordneten. Antwortet der Abgeordnete nicht, so erscheint unter der gestellten Frage die Formulierung: „Bisher ist noch keine Antwort eingetroffen." Auf dem Profil ist außerdem sichtbar, wie viele Fragen an den jeweiligen Abgeordneten eingegangen sind und wie viele von ihnen beantwortet wurden. Die eingehenden Fragen der Nutzer werden vorab von einem Moderationsteam gelesen und entsprechend dem Moderationscodex[1] selektiert. Nicht veröffentlicht werden solche Fragen, die Beleidigungen beinhalten, auf die Privatsphäre des Abgeordneten abzielen oder die berufliche Schweigepflicht berühren. Außerdem findet eine Veröffentlichung nicht statt, wenn unangemessen viele Fragen an einen Abgeordneten eingehen.

Für die laufende Legislaturperiode lässt sich feststellen, dass die die Möglichkeit zur Fragestellung bisher nur in geringem Umfang genutzt worden ist. In einem einzigen Fall wurden bis zum jetzigen Zeitpunkt 24 Fragen an ein Mitglied des Landtags gestellt. Die Anzahl nimmt aber im Vergleich mit den übrigen Abgeordneten deutlich ab. Von 181 Mitgliedern des Landtags sind für 127 Abgeordnete keine Fragen eingegangen. Bei den übrigen Abgeordneten liegt die Anzahl der Fragen durchschnittlich zwischen einer bis zu fünf Fragen.

## I. Problemstellung

Aus Sicht der Abgeordneten könnten sich - unabhängig von der subjektiven Einstellung zu dem Portal - Fragen nach der Zulässigkeit der beschriebenen Verfahrensweise ergeben. Zum einen werden die Profile der Abgeordneten ohne deren Einverständnis erstellt. Somit könnte zunächst gefragt werden, ob der einzelne Abgeordnete dies verhindern bzw. die Löschung seines Profils verlangen kann. Weiterhin stellt sich die Frage nach der Zulässigkeit und den Grenzen der Veröffentlichung von kritischen Meinungsäußerungen im Rahmen einer Bürgerfrage. Schließlich könnte von Interesse sein, ob der einzelne Abgeordnete das Sperren von Fragen der Nutzer an ihn und damit zugleich auch die Veröffentlichung der Frage-Antwort-Statistik unterbinden kann.

## II. Rechtliche Rahmenbedingungen

Rechtsprechung in Bezug auf das Portal abgeordnetenwatch.de und die zuvor skizzierten Fragen ist bisher nicht ersichtlich. Im Folgenden werden denkbare rechtliche Aspekte einschließlich einer summarischen Bewertung aufgezeigt.

Die Betreiber von abgeordnetenwatch.de wollen mit der Erhebung der Daten der Abgeordneten ohne deren Zustimmung dem Informationsinteresse und der Meinungsbildung der Nutzer dienen. Sie verfolgen dabei keinen eigenen Geschäftszweck im wirtschaftlichen Sinne. Gleichwohl findet insoweit § 29 Bundesdatenschutzgesetz (BSDG) Anwendung, der die geschäftsmäßige Datenerhebung und -speicherung zum Zweck der Übermittlung regelt. Ein geschäftsmäßiges Vorgehen liegt nach der Rechtsprechung des Bundesgerichtshofs (BGH) bereits dann vor, wenn eine Tätigkeit auf Wiederholung gerichtet und auf eine gewisse Dauer angelegt ist, ohne dass eine Gewinnerzielungsabsicht zu Grunde liegen muss.[2] Da die Informationen von abgeordnetenwatch.de jedoch aus allgemein zugänglichen Quellen wie z.B. den Internetauftritten der Parlamente, ihrer Fraktionen

[1] http://www.abgeordnetenwatch.de/moderations_codex-766-0.html
[2] BGH Urteil vom 23.06.09,
http://www.juris.de/jportal/portal/t/12rq/page/jurisw.psml?pid=Dokumentanzeige&showdoccase=1&js_peid=Trefferliste&documentnumber=2&numberofresults=21&fromdoctodoc=yes&doc.id=KORE320352009%3Ajuris-r03&doc.part=L&doc.price=0.0&doc.hl=1#focuspoint

oder der einzelnen Abgeordneten selbst stammen, ist darüber hinaus § 29 Abs. 1 Nr. 2 BDSG einschlägig. Danach ist die Verwendung solcher Daten ohne Zustimmung des Betroffenen unter der Voraussetzung zulässig, dass kein schutzwürdiges Interesse entgegensteht. Es handelt sich dabei um einen wertausfüllungsbedürftigen Begriff, der verlangt, dass die Interessen des Betroffenen und die des Nutzers gegeneinander abgewogen werden. Es stehen sich somit das Recht des Abgeordneten auf informationelle Selbstbestimmung gem. Art. 2 Abs. 1 GG und die Meinungsfreiheit aus Art. 5 Abs. 1 GG sowie das damit korrespondierende allgemeine Informationsinteresse der Nutzer gegenüber.

## 1. Zulässigkeit der Datenerhebung, -speicherung und -verwendung ohne Zustimmung

Der BGH[3] hat zur Frage der Zulässigkeit von Datenerhebung, -speicherung und -veröffentlichung ohne Zustimmung des Betroffenen in Zusammenhang mit dem Portal **„spickmich.de" zuletzt mit Entscheidung vom 23.06.2009 Stellung bezogen.** Spickmich.de ist ein Portal, auf dem registrierte Schüler ihre Lehrer, die mit Namen und den unterrichteten Fächern aufgeführt sind, anhand einer vorgegebenen Maske in Hinblick auf ihre Lehrfähigkeit anonym bewerten können. Wie auf abgeordnetenwatch.de wird das Einverständnis der Lehrer zur Erhebung und Veröffentlichung ihrer Daten nicht eingeholt. Wesentliche Unterschiede liegen aber darin, dass die Informationen nur für registrierte Nutzer abrufbar sind und dass die Bewertung anhand einer von dem Betreiber angefertigten, nicht veränderbaren Maske ohne Selektion erfolgt.

Der BGH hat einen Löschungsanspruch gem. § 823 Abs. 2 i.V.m. §§ 1004 Abs. 1 S. 2 BGB analog, 4 BDSG mit der Argumentation abgelehnt, dass die Meinungsfreiheit in diesem Fall das Recht auf informationelle Selbstbestimmung überwiegt. Die Erhebung, Speicherung und Übermittlung der Daten trotz der fehlenden Einwilligung der Betroffenen sei zulässig, weil die abgegebenen Bewertungen weder schmähend noch beleidigend seien. Da die Bewertungen die beruflichen Fähigkeiten und damit die (weniger schützenswerte) Sozialsphäre beträfen, müsse das informationelle Selbstbestimmungsrecht von Lehrern hinter dem Recht auf Meinungsfreiheit durch Schülerbewertungen zurücktreten. Die gegen das Urteil eingelegte Verfassungsbeschwerde wurde im September 2010 vom Bundesverfassungsgericht nicht angenommen[4].

Bezüglich der Veröffentlichung von Abgeordnetendaten auf der Internetseite abgeordnetenwatch.de dürfte bei dieser Abwägung noch folgender Gesichtspunkt ergänzend von Bedeutung sein: Der Abgeordnete ist, im Gegensatz zu einem Lehrer, eine **„Person der Zeitgeschichte", also jemand,** der durch sein öffentliches Wirken in Kauf nimmt, in der Öffentlichkeit zu stehen. Deshalb genießen Abgeordnete in Hinblick auf Art. 2 Abs. 1 GG geringeren Schutz[5]. Je höher daher das Informationsinteresse der Öffentlichkeit ist, desto stärker wird der Schutzbereich eingeschränkt[6]. Bei den Profildaten handelt es sich um Angaben, die aus anderen öffentlich zugänglichen Quellen abrufbar sind und die nicht den höchstpersönlichen Lebensbereich betreffen. Letzteres ist insofern bedeutsam, als im Rahmen des informationellen Selbstbestimmungsrechts zwischen der absolut geschützten Intim- und Privatsphäre und der sog. Sozialsphäre differenziert wird[7]. Eingriffe in den sog.

---

[3] BGH a.a.O.
[4] http://beck-aktuell.beck.de/news/bverfg-weist-verfassungsbeschwerde-gegen-spickmichde-ab
[5] BVerfGE 91, 125, 137 f.; NJW 2001, 1921, 1925; DiFabio in Maunz/Dürig, GG, 2010, Art. 2 Rn. 224.
[6] DiFabio in Maunz/Dürig, GG, 2010, Art. 2 Rn. 224.
[7] DiFabio in Maunz/Dürig, GG, 2010, Art. 2 Rn. 155.

„Öffentlichkeitsbereich", also den Bereich, der ohnehin nicht von der Umwelt abgeschirmt werden kann, weisen nur eine geringe Belastungsintensität auf und sind daher im Rahmen der Verhältnismäßigkeit relativ leicht zu rechtfertigen[8]. Hier übersteigt das Informationsinteresse der Nutzer regelmäßig das Interesse des Abgeordneten, insbesondere da die Plattform als Medium zur politischen Willensbildung genutzt wird. Gerade im Hinblick auf das der Verfassung zugrunde liegende Demokratieprinzip liegt hierin ein gewichtiger Aspekt. Die Verwendung der Profildaten erscheint daher unbedenklich.

## 2. Zulässigkeit der Veröffentlichung kritischer Meinungsäußerungen

Die vom BGH entwickelten Grundsätze aus der „spickmich.de-Entscheidung" sind aber insofern nicht übertragbar, als auf abgeordnetenwatch.de keine Bewertung der Leistungen der Abgeordneten anhand einer vorgegebenen Maske erfolgt. Die Meinungsäußerung findet hier im Rahmen der Fragestellung statt. Üblicherweise äußern die Bürger zunächst ihre Ansicht zu einem politischen Thema und stellen darauf bezogen ihre Fragen. Damit kann auch die Bewertung des Verhaltens oder von Äußerungen eines Abgeordneten zu einer politischen Fragestellung einhergehen. Da die Bewertung – anders als bei spickmich.de – frei formuliert werden kann, ist auf den ersten Blick die Gefahr, dass eine Diffamierung und/oder Herabsetzung der betroffenen Abgeordneten veröffentlicht wird, nicht von der Hand zu weisen. Dem begegnen die Betreiber der Homepage jedoch dadurch, dass Bürgerfragen zuvor auf ihren Inhalt geprüft und nur veröffentlicht werden, wenn sie dem Moderationskodex entsprechen. Bedenken gegen diese Art der „Zensur" ergeben sich nicht, da Art. 5 Abs. 1 GG keine Drittwirkung entfaltet und somit nicht zwischen Privaten wirkt. Abgeordnetenwatch.de ist ein Projekt des Parlamentwatch e.V.[9], einem privaten Verein, der die Inhalte seiner Website selbst bestimmen kann. Im Falle der Nichtveröffentlichung einer Meinungsäußerung ist damit ein Eingriff in die Meinungsfreiheit des Fragestellers nicht gegeben.
Veröffentlichte Bürgerfragen können insoweit sowohl eine Meinungsäußerung als auch eine daraus abgeleitete Frage enthalten. Tendenziell dürften beide Teile im Verhältnis zu den Abgeordneten grundsätzlich dem Schutzbereich der Meinungsfreiheit unterfallen. Somit wird auch an dieser Stelle eine Interessenabwägung stattfinden müssen, die im Ergebnis zu einem Vorrang der Meinungsfreiheit führen dürfte, da die Wortmeldungen auf abgeordnetenwatch.de die Sozial- und nicht die besonders geschützte Privatsphäre berühren. Denn die zugelassen Fragen und die mit ihnen verbundenen Äußerungen beziehen sich auf die Tätigkeit als Abgeordneter. Meinungsäußerungen der Nutzer des Portals können letztlich nach der bisherigen Rechtsprechung nur dann sanktioniert werden, wenn sie zu schwerwiegenden Auswirkungen auf das Persönlichkeitsrecht führen. Darunter fallen laut BGH Stigmatisierung, soziale Ausgrenzung oder Prangerwirkung[10]. Das ist auf der Internetseite abgeordnetenwatch.de. bisher nicht erkennbar. Die veröffentlichten Kommentare der fragenden Nutzer beziehen sich auf das aktuelle politische Geschehen und ggf. das Verhalten des Abgeordneten hierzu, somit auf die Sozialsphäre. Insofern sind eine schwerwiegende Beeinträchtigung des Selbstbestimmungsrechts von Abgeordneten und damit ein Anspruch auf Unterlassung oder Löschung eines Profils auf abgeordnetenwatch.de bei Einhaltung der Regeln des Portals nicht wahrscheinlich.

---

[8] DiFabio in Maunz/Dürig, GG, 2010, Art. 2 Rn. 164.
[9] http://www.abgeordnetenwatch.de/impressum-173-0.html
[10] BGH a.a.O. Fußnote 2

## 3. Zur Frage des Sperrens von Bürgerfragen und dem Unterbinden der Fragestatistik

Es besteht für die Abgeordneten grundsätzlich keine Verpflichtung, Fragen zu beantworten[11]. Dennoch bleibt zu fragen, ob Abgeordnete unabhängig davon den Betreiber der Internetseite dazu veranlassen können, ihr Profil für Bürgerfragen zu sperren. Die Mailzusendung selbst zu unterbinden, dürfte rechtlich nicht möglich sein, da die Weiterleitung an öffentlich zugängliche Emailadressen erfolgt. Ein Anspruch auf Sperrung der Fragefunktion dürfte insoweit nicht bestehen, als auch Grundrechte des Betreibers tangiert sind. Da er vor der Veröffentlichung eine Selektion der eingegangenen Fragen vornimmt, spricht vieles dafür, dass er insoweit redaktionell tätig wird. Die redaktionelle Tätigkeit wird vom Schutzbereich des Art. 5 Abs. 1 S. 2 GG erfasst[12], so dass die zuvor beschriebene Abwägung sich daher auch auf Rechtspositionen des Betreibers bezieht und mit dem gleichen Ergebnis endet.

Ein weiterer zu berücksichtigender Aspekt könnte sein, dass unbeantwortete Bürgerfragen und sog. Standardantworten, die den Bürger zu einer unmittelbaren Kontaktaufnahme auffordern, sich in der Frage-Antwort-Statistik auf seinem Profil auswirken. Eine negative Tendenz der Statistik könnte als indirekter Druck empfunden werden, aktiv auf abgeordnetenwatch.de mitzuwirken. Im Ergebnis wird eine hohe Quote nicht beantworteter Fragen zudem den Eindruck erwecken können, der Abgeordnete kümmere sich nicht genügend um die Nöte und Sorgen der Bürger. Auch hierzu existiert bislang keine Rechtsprechung. Die Benennung einer für diesen Aspekt einschlägigen Anspruchsgrundlage fällt bereits insofern schwer, als die Möglichkeit öffentlicher Fragen der Nutzer bereits durch das Grundrecht auf Meinungsfreiheit gedeckt sein dürfte. Ein Anspruch auf das Unterbinden der Statistikveröffentlichung könnte sich deshalb allenfalls aus §§ 823 Abs. 2, 1004 Abs. 1 BGB analog unter der Voraussetzung ergeben, dass eine Beeinträchtigung des Ehrenschutzes hinsichtlich des sog. sozialen Geltungsanspruchs[13] gegeben wäre, der u.a. auch vor herabsetzenden Verhaltensweisen[14] schützt.
Ob dieser Aspekt einschlägig ist, erscheint bereits deshalb zweifelhaft, als es sich um die bloße Wiedergabe der Fakten, d.h. von wahren Tatsachen handelt. Zudem sind Abgeordnete einer verstärkten Beobachtung durch die Öffentlichkeit ausgesetzt. Das hat mitunter auch negative Reaktionen, wie z.B. kritische Presse zur Folge. Diese muss der Abgeordnete im Rahmen weiter Zulässigkeitsgrenzen hinnehmen. Es liegt deshalb nahe, die Beeinträchtigung im Fall einer negativen Antwortstatistik mit dem einer negativen Presse gleich zu bewerten. Das führt im Ergebnis zur Verneinung einer geschützten Rechtsposition und somit auch eines Unterlassungsanspruches. Dies Ergebnis scheint auch unter dem Gesichtspunkt gerechtfertigt, als in einer Informationsgesellschaft auch das Informationsinteresse von Wählern und Bürger zunehmende Bedeutung gewinnt und diese deshalb ein zunehmendes Engagement zum Meinungsaustausch auch von Seiten ihrer Abgeordneten einfordern.

Zusammenfassend überwiegen in allen angesprochenen Fragen letztlich diejenigen Gesichtspunkte, die für die Zulässigkeit der von abgeordnetenwatch.de gewählten Verfahrensweise im Verhältnis zu den betroffenen Abgeordneten sprechen.

---

[11] http://www.abgeordnetenwatch.de/faq-471-0.html
[12] Herzog in Maunz/Dürig, GG, 2010, Art. 5 Rn. 547
[13] DiFabio in Maunz/Dürig, GG, 2010, Art. 2 Rn. 170.
[14] Schmidt in Erfurter Kommentar, 2010, Art. 2 Rn. 2010.

**§ 29 BDSG**
[…]
(2) Die Übermittlung im Rahmen der Zwecke nach Absatz 1 ist zulässig, wenn
1. der Dritte, dem die Daten übermittelt werden, ein berechtigtes Interesse an ihrer Kenntnis glaubhaft dargelegt hat und
2. kein Grund zu der Annahme besteht, dass der Betroffene ein schutzwürdiges Interesse an dem Ausschluss der Übermittlung hat.

§ 28 Absatz 3 bis 3b gilt entsprechend. Bei der Übermittlung nach Satz 1 Nr. 1 sind die Gründe für das Vorliegen eines berechtigten Interesses und die Art und Weise ihrer glaubhaften Darlegung von der übermittelnden Stelle aufzuzeichnen. Bei der Übermittlung im automatisierten Abrufverfahren obliegt die Aufzeichnungspflicht dem Dritten, dem die Daten übermittelt werden. Die übermittelnde Stelle hat Stichprobenverfahren nach § 10 Abs. 4 Satz 3 durchzuführen und dabei auch das Vorliegen eines berechtigten Interesses einzelfallbezogen festzustellen und zu
[…]

**Art. 2 GG**
(1) Jeder hat das Recht auf die freie Entfaltung seiner Persönlichkeit, soweit er nicht die Rechte anderer verletzt und nicht gegen die verfassungsmäßige Ordnung oder das Sittengesetz verstößt.

(2) Jeder hat das Recht auf Leben und körperliche Unversehrtheit. Die Freiheit der Person ist unverletzlich. In diese Rechte darf nur auf Grund eines Gesetzes eingegriffen werden.

**Art. 5 GG**
(1) Jeder hat das Recht, seine Meinung in Wort, Schrift und Bild frei zu äußern und zu verbreiten und sich aus allgemein zugänglichen Quellen ungehindert zu unterrichten. Die Pressefreiheit und die Freiheit der Berichterstattung durch Rundfunk und Film werden gewährleistet. Eine Zensur findet nicht statt.

(2) Diese Rechte finden ihre Schranken in den Vorschriften der allgemeinen Gesetze, den gesetzlichen Bestimmungen zum Schutze der Jugend und in dem Recht der persönlichen Ehre.

(3) Kunst und Wissenschaft, Forschung und Lehre sind frei. Die Freiheit der Lehre entbindet nicht von der Treue zur Verfassung.