

DRPR-Verfahren 05/2016:
Beschwerdeausschuss Politik
Change.org und Abgeordnetenwatch.de

Geschäftsstelle des Deutschen Rates
für Public Relations
c/o Prof. Dr. Günter Bentele
Institut für KMW, Universität Leipzig
Postfach 100920
04009 Leipzig
Tel. 0341-9735 751
Fax 0341-9735 049
E-Mail: info@drpr-online.de
www.drpr-online.de

getragen von
DPRG GPRA BDP DEGEPO

Berlin, 02.12.2016

A. Zur Sachlage

In der Sache geht es um die **Online-Petitionsplattform Change.org**, die laut gegenwärtigem Impressum von **Change.org, Inc.**, 548 Market St #29993, San Francisco, CA 94104-5401, Vereinigte Staaten, betrieben wird und mit der **Abgeordnetenwatch.de**, betrieben von **Parlamentwatch e.V.**, Mittelweg 12, 20148 Hamburg, kooperiert. Beide Organisationen werden in Deutschland von Gregor Hackmack, Hamburg, vertreten.

Change.org bietet auf seiner Website die Möglichkeit an, private Petitionen zu starten. Um eine Petition zu starten oder zu zeichnen, ist es notwendig, eine Registrierung vorzunehmen. Während der **Registrierung** wird in einem Schritt um die Eingabe eines Namens und einer **gültigen eMail-Adresse** gebeten. Ferner sind die Nutzungs- und Datenschutzbestimmungen, welche verlinkt sind, zu akzeptieren. Später kann das Profil vervollständigt und weitere personenbezogene Daten angereichert werden. Zudem erfasst Change.org bei der Nutzung **weitere personenbezogene** Daten und setzt auch Google Analytics und andere Dienste ein.

Change.org lässt sich u.a. einräumen, die Daten mit Informationen aus anderen Quellen zu **veredeln** und an Dritte zu **verkaufen** (vgl. „Datenschutz“ auf Change.org). Ein Handel mit Datensätzen findet wohl auch tatsächlich statt (Medienbericht Italien).

Dem Nutzer wird dieser Sachverhalt nicht klar kommuniziert und es bestehen erhebliche **Zweifel an der datenschutzrechtlichen Zulässigkeit** des Vorgehens (vgl. das ausführliche Datenschutzrechtliches Gutachten Teichert vom 15.11.2015). Auch werden datenschutzrechtlich nicht gesetzeskonform personenbezogene Daten auf Servern in den USA gespeichert. In den Datenschutzbestimmungen beruft sich Change.org bis heute auf das **Safe-Habor-Abkommen**, welches seit 06.10.2015 nicht mehr als Rechtsgrundlage erhalten kann. Eine Angleichung auf den Privacy-Shield-Beschluss ist nicht erfolgt.

Ferner wird in den Datenschutzbestimmungen angegeben, dass der Nutzer **Einstellungen zum Datenschutz** vornehmen kann. Der Link geht jedoch ins

Vorsitzender
Prof. Dr. Günter Bentele

Stellvertretender Vorsitzender
Matthias Rosenthal

Ehrenvorsitzender
Dr. Horst Avenarius

Mitglieder
Markus Beeko
Carsten J. Diercks
Prof. Dr. Alexander Güttler
Prof. Dr. Stefan Hencke
Dr. Frank Herkenhoff
Dr. Kurt Hesse
Dorothee Hutter
Volker Knauer
Regine Kreitz
Veit Mathauer
Norbert Minwegen
Tobias Mündemann
Ulrike Propach
Monika Prött
Dr. Jörg Schillinger
Sergius Seebohm
Marco Vollmar
Axel Wallrabenstein

Leere und auch im Profil finden sich die beschriebenen Einstellungsmöglichkeiten nicht.

Ein erforderlicher **Datenschutzbeauftragter** wird auf der Website nicht benannt; ob die tatsächlich in den USA als Datenschutzbeauftragte agierende Person die Anforderungen des BDSG erfüllt, ist unklar.

Das Aufsetzen und die Teilnahme an einer Petition sind nach den technischen Gegebenheiten daher auch unter einem **Pseudonym** oder durch **Vorspiegeln einer Person** möglich. Damit kann eine gesellschaftliche oder politische Relevanz durch Vorspiegelung nichtexistierender Personen erzeugt werden. Ferner kann eine existierende Person ohne deren Wissen instrumentalisiert werden.

Die Plattform Abgeordnetenwatch.de kooperiert mit Change.org nicht nur über eine Personalunion des Verantwortlichen, sondern auch indem Petitionen von der Change.org Plattform auf Abgeordnetenwatch.de als quasi eigene beworben oder auch selbst aufgelegt werden.

Der Beschwerdeführer richtet sich in seiner Beschwerde gegen die **datenschutzrechtlich zu beanstandenden Umgang mit politischem Profiling ohne hinreichende Nutzereinstimmung** und gegen die **Pseudonyme Nutzbarkeit** der Plattform Change.org.

Im Rahmen der **Anhörung** hat Gregor Hackmack die **pseudonyme Nutzung bei Change.org** eingeräumt. Eine **technische Prüfung** würde nur hinsichtlich einer gültigen Email-Adresse erfolgen. Auch die **Nutzungsbedingungen** sehen keine Regelung vor, die eine Nutzung nur real existierenden Personen mit der Beschränkung auf jeweils ein Nutzerkonto vorgibt.

Im Übrigen wird darauf verwiesen, dass sich beide Organisationen als Teil der **Zivilgesellschaft** für mehr Selbstbestimmung und gesellschaftliche Teilhabe verstehen und nicht als Public-Relations-Organisation. Die **datenschutzrechtlichen Fragen** würden geprüft, ein Datenexport von Europa in die USA fände jedoch wegen einer Speicherung direkt auf den Servern in den USA rund um Petitionsdaten nicht statt.

B. Beurteilung:

Die Beurteilung des DRPR orientiert sich nicht an der Frage eines von Behörden oder Wettbewerbern zu beanstandenden datenschutzrechtlichen Verstoßes oder Verstößen gegen gesetzliche Informations- und Benennungspflichten, sondern am Verhalten eines Betroffenen, der Public Relations und Kommunikation oder Public Affairs betreibt und in Deutschland tätig ist. Dieses Verhalten ist auf Grundlage der Kodizes zu prüfen und zu bewerten.

In diesem Sinn ist zunächst festzustellen, dass Change.org, Inc. und Parlamentwatch e.V. Akteure sind, die ohne Weiteres den Kodizes und der Beschwerdeordnung unterfallen. Dass sie sich als Teil der Zivilgesellschaft sehen, entbindet sie nicht, da gerade auch diese Organisationsformen umfasst sind. Ferner sind sie in Deutschland tätig, so dass der Anwendungsbereich der Beschwerdeordnung eröffnet ist.

Hinsichtlich des Sachverhalts, dass eine **Nutzung unter Pseudonym** oder eine **Nutzung ohne reale Person** möglich ist, liegen Verstöße gegen das **Gebot der Transparenz im Kommunikationskodex** sowie der **DRPR-Richtlinie zur Kontaktpflege im politischen Raum** vor. Zu letzterer ist auch das Gebot der Redlichkeit verletzt.

Nach dem **Gebot zur Transparenz des Kommunikationskodex**, Ziffer (1) sorgen PR- und Kommunikationsfachleute dafür, dass der Absender ihrer Botschaften klar erkennbar ist. Sie machen ihre Arbeit offen und transparent, soweit dies die rechtlichen Bestimmungen und die Verschwiegenheitsverpflichtungen gegenüber den jeweiligen Arbeits- oder Auftraggebern zulassen. Nach Ziffer 1.2 der **DRPR-Richtlinie zur Kontaktpflege im politischen Raum haben** Public Affairs-Berater und Lobbyisten ihren politischen Gesprächspartnern ihre Auftraggeber sowie ihre und deren Interessen jeweils offen zu legen. Nach Ziffer 1.3 der Richtlinie gilt, wenn Public Affairs-Berater und Lobbyisten an öffentlichen Diskussionen teilnehmen, die die Ziele der Auftrag gebenden Organisation berühren, die Pflicht zur Offenlegung des Auftraggebers und seiner Interessen auch gegenüber dem Diskussionspublikum. Dabei ist es unerheblich, unter welcher unverfänglichen Bezeichnung Public Affairs-Berater und Lobbyisten auftreten. Sie dürfen nicht durch eine vorgeblich neutrale Position ihre tatsächliche Funktion verschleiern. Und ferner gilt nach 1.4 der Richtlinie, dass Politische Kampagnen offen geführt werden und die Grundsätze redlicher PR-Arbeit beachten müssen.

Durch die Einräumung der Möglichkeit der pseudonymen Nutzung einer Plattform, die ein Mittel der politischen Kommunikation in Form der privaten Petition bietet, besteht die Möglichkeit den wahren Absender der Kommunikation zu verschleiern. Dies widerspricht ohne Weiteres den vorbenannten Grundsätzen.

Die Einräumung der Nutzung durch eine nur vorgespiegelte Person widerspricht den Grundsätzen ebenso, denn den Grundsätzen ist mit der Benennung des wahren Absenders immanent, dass es den Absender tatsächlich gibt. Die Offenlegungspflicht soll gerade vermeiden helfen, dass ein einzelner wahrer Absender durch das Vorspiegeln einer Vielzahl von nichtexistierenden Absendern eine Relevanz erzeugen kann, die tatsächlich nicht vorhanden ist.

Sofern ein Nutzer mit vorgespiegelten Personen hier Petitionen oder Unterstützungsbeurkundungen abgibt, verstößt dieser gegen demokratische Grundregeln. Ein tragender Grundsatz der demokratischen Grundordnung ist, dass die Relevanz einer Meinung sich durch die Anzahl der sie vertretenden stimmberechtigten Personen ausdrückt. Was dann nicht dadurch verfälscht werden darf, dass eine stimmberechtigte Person vorspiegelt, ihre Meinung werde von mehreren verschiedenen Personen geteilt, wenn das tatsächlich nicht so ist oder nicht sein kann, weil die in Bezug genommenen Personen nicht existieren. Dieses Prinzip kommt letztlich in dem verfassungsrechtlichen Grundsatz der Gleichheit der Wahl zum Ausdruck.

Change.org wäre in diesem Fall dazu aufgerufen, nach 2.2 der Richtlinie ihren Auftraggebern von illegalen, unseriösen oder unsittlichen Vorhaben abzuraten und entsprechende Aufträge zurückzuweisen.

Change.org, Inc. und der Kooperationspartner Parliamentswatch e.V. können sich nicht darauf zurückziehen, dass sie als Plattform keinen Einfluss auf eine Pseudonyme oder Nutzung ohne reale Person haben. Eine entsprechende Konstruktion einer pseudonymen Nutzung und Nutzung nur durch reale Personen, die dem Transparenzgebot gerecht werden kann, liegt in der Sphäre von Change.org, Inc., indem entsprechende technische Regelungen eingebaut werden könnten. Ferner könnte durch eine entsprechende Nutzungsbedingung die pseudonyme Nutzung oder Nutzung ohne reale Person untersagt werden.

Letztlich machen sich Change.org, Inc. und Parliamentswatch e.V. aber genau auch solche Nutzer zu eigen, indem sie sie im Zuge des „Erfolgs“ einer Petition als Unterzeichner zählen und diese zur Veröffentlichung nutzen. Durch „erfolgreiche“ Petitionen wird so wieder die Attraktivität der Plattformen gestärkt. Gerade in Richtung der Adressaten der Petitionen – unabhängig von der tatsächlichen Aktivität des Weiterreichens durch die Plattformen – werden so politische Entscheidungsträger beeinflusst.

Change.org und auch Parliamentswatch e.V. mit dem verbundenen Unternehmen Parliamentswatch GmbH basieren als *Social Enterprises* auf dem Erfolg einer innovativen, pragmatischen und langfristigen Herangehensweise an gesellschaftliche Herausforderungen. Dabei darf aber nach Ansicht des DRPR auch durch den Ansatz der „Erleichterung politischer Partizipation durch private Petitionen auf elektronischen Plattformen“ nicht ein verfassungsmäßiger Grundsatz durchbrochen werden. Ein solcher ist die

Gleichheit der Wahl. Indem jeder Wähler dasselbe Stimmgewicht bei Wahlen haben soll, ist dieser Grundsatz auch auf andere Äußerungen im demokratischen Willensbildungsprozess anzuwenden.

Auch das ebenso grundgesetzlich geschützte Recht der öffentlichen Petition bei einem Parlament unterliegt dem Gleichheitsgrundsatz.

Soweit eine solche öffentliche Petitionsmöglichkeit auf einer privaten Plattform nachvollzogen wird, so soll das Ergebnis zumindest teilweise auf die Parlamente, jedenfalls auf den politischen Raum einwirken. Es ist daher aus Sicht des demokratischen Gemeinwesens essentiell, dass auch bei dieser politischen Kommunikation der Gleichheitsgrundsatz eingehalten wird.

Es liegt aber gerade für den Fall der Meinungsbekundung einer nicht realen Person auf der Hand, dass es durch technische Mittel für den wahren Absender von politischer Kommunikation ein Leichtes ist, eine Masse an Unterzeichnern zu generieren und so Relevanz im politischen Raum vorzutäuschen.

Bei der pseudonymen Nutzung ohne Sicherstellung der Identität des Nutzers mit einer realen Person liegt der Fall ähnlich, da hier zwar mit dem Grundsatz der Geheimen Abstimmung argumentiert werden kann. Jedoch muss dann ausgeschlossen sein, dass eine Person mehrfach unter verschiedenen Personenbezeichnungen handelt. Die scheint durch Tracken von IP-Adressen bei der Anmeldung zum Ausschluss von Mehrfachanmeldungen von einem Gerät nur ansatzweise berücksichtigt. Nicht ausgeschlossen ist die Mehrfachanmeldung unter Pseudonymen von mehreren Geräten unter unterschiedlichen IP-Adressen.

Wie bei herkömmlichen Petitionen ist daher nicht hinzunehmen, dass entgegen der Grundsätze entweder der tatsächliche Absender in seiner Identität verschleiert oder die Existenz eines Absenders vorgespiegelt werden kann.

Damit muss gefordert werden, dass die technischen und rechtlichen Bedingungen des geschäftlichen Ansatzes einer privaten Petitionsplattform die Anforderungen des Gleichheitsgrundsatzes nicht unterlaufen.

Dies dürfte auch für Change.org und Parlamentwatch e.V. nachvollziehbar sein, da die Gleichheit der Wahl und die (Chancen-)Gleichheit des Einflusses im politischen Raum gerade auch Themen ihrer Tätigkeit sind.

Der Rat kommt daher zum Ergebnis, dass wegen der eingeräumten Möglichkeit der pseudonymen Nutzung sowie Nutzung ohne reale Person eine Rüge angemessen und erforderlich ist. Im Interesse der Transparenz und Redlichkeit politischer Kommunikation kann es nicht hingenommen werden, dass gerade bei einem so bekannten und wirkkräftigen Mittel, wie einer

Petition eine pseudonyme Nutzung oder das Vorspiegeln von Unterstützern möglich ist.

Betreffend die **datenschutzrechtlichen Fragen** macht sich der DRPR zur Meinungsbildung das Gutachten von Teichert vom 15.11.2015 zu eigen, indem die dortigen Ausführungen als stringent angesehen und in ihrem Tatbestand durch eigene Recherche als zutreffend bewertet werden. Auch Change.org hat erklärt, dass es auf Grund des Gutachtens und anderer datenschutzrechtlicher Hinweise eine Prüfung seines Auftritts begonnen habe. Ergebnisse hierzu oder erkennbare Änderungen der offensichtlichen Missstände (u.a. Safe-Habor-Abkommen) sind nicht ersichtlich.

Dass Change.org unter datenschutzrechtliche Unklarheiten operiert, verstößt gegen das **Gebot zur Professionalität des Kommunikationskodex**, da sich hier ein nicht integrires Verhalten ablesen lässt.

Der **Kommunikationskodex** sieht im Abschnitt Professionalität, Ziffer (14) vor, dass PR- und Kommunikationsfachleute sich in ihrem Geschäftsgebaren integer verhalten. Nach Punkt 2.2 der **DRPR Richtlinie zur Kontaktpflege im politischen Raum** werden Public Affairs-Berater und Lobbyisten werden ihren Auftraggebern von illegalen, unseriösen oder unsittlichen Vorhaben abraten. Sie werden entsprechende Aufträge zurückweisen.

Indem Nutzer nicht hinreichend über ein Geschäftsmodell hinter einer politischen Willensäußerung aufgeklärt werden und erforderliche datenschutzrechtliche Einwilligungen nicht hinreichend klar erlangt werden, indem ferner datenschutzrechtliche Standards nicht eingehalten werden, werden die datenschutzrechtlichen Beanstandungen hier zu Verstößen gegen das Gebot des professionellen und integren Handelns.

Dabei ist auch zu berücksichtigen, dass Change.org als Unternehmen sowohl Petenten als auch Dritten kostenpflichtige Leistungen auf Basis der erlangten personenbezogenen Daten anbietet.

Change.org, Inc. kann sich hier auch nicht darauf zurückziehen, lediglich Plattform zu sein, denn das Konstrukt wird von Change.org, Inc. verantwortet und auf eigene Rechnung betrieben. Auf Grund der Kooperation macht sich Parlamentwatch e.V. dieses Modell zu eigen und stützt damit das nicht integrires Verhalten.

Da bereits vor Monaten und auch in der Anhörung ein Abstellen oder zumindest eine Prüfung der Verstöße zugesagt wurde, eine Beendigung der Prüfung oder ein Abstellen offensichtlicher Verstöße aber nicht erfolgt ist, liegt ein vorsätzlicher Verstoß vor.

Der Rat kommt daher zum Ergebnis, dass wegen der datenschutzrechtlichen Unklarheiten eine Rüge angemessen und erforderlich ist. Im Interesse des integren Handelns aller an der politischen Kommunikation Beteiligter ist es

auch wegen eines fairen politischen Wettbewerbs erforderlich, dass datenschutzrechtliche Vorgaben eingehalten werden. Sofern begründet Zweifel hieran bestehen, ist eine schnelle Prüfung und eine zügige Abhilfe von Missständen zu gewährleisten.

C. Beschluss:

Der DRPR rügt Change.org, Inc. sowie Parlamentwatch e.V., wegen Verstößen gegen die Transparenzgebote des Kommunikationskodex sowie der DRPR-Richtlinie zur Kontaktpflege im politischen Raum, da auf der Plattform change.org für private Petitionen eine Nutzung unter Pseudonym und eine Nutzung ohne real existierende Person möglich ist und bewusst keine ausreichenden technischen oder rechtlichen Vorkehrungen getroffen werden, diese Möglichkeit der Verfälschung oder Vortäuschung von Relevanz abzustellen.

Der DRPR rügt Change.org, Inc. sowie Parlamentwatch e.V., wegen andauernder datenschutzrechtlicher Unklarheiten, welche einen Verstoß gegen das Integritätsgebot des Kommunikationskodex sowie der DRPR-Richtlinie zur Kontaktpflege im politischen Raum begründen und geeignet sind, dem Ruf der Branche hinsichtlich des Umgangs mit datenschutzsensiblen Themen zu schaden.

D. Wesentliche Regelungen der Kodizes zu dieser Sache

D.I. Kommunikationskodex:

Transparenz

(1) PR- und Kommunikationsfachleute sorgen dafür, dass der Absender ihrer Botschaften klar erkennbar ist. Sie machen ihre Arbeit offen und transparent, soweit dies die rechtlichen Bestimmungen und die Verschwiegenheitsverpflichtungen gegenüber den jeweiligen Arbeits- oder Auftraggebern zulassen.

Professionalität

(14) PR- und Kommunikationsfachleute beherrschen die Instrumente und Methoden ihres Berufsfelds, sind bereit zu Selbstreflexion und verhalten sich in ihrem Geschäftsgebaren integer.

D.II. DRPR-Richtlinie zur Kontaktpflege im politischen Raum

1. Transparenzgebot

1.2 Public Affairs-Berater und Lobbyisten haben ihren politischen Gesprächspartnern ihre Auftraggeber sowie ihre und deren Interessen jeweils offen zu legen.

1.3 Nehmen Public Affairs-Berater und Lobbyisten an öffentlichen Diskussionen teil, die die Ziele der Auftrag gebenden Organisation berühren, so gilt die Pflicht zur Offenlegung des Auftraggebers und seiner Interessen auch gegenüber dem Diskussionspublikum. Dabei ist es unerheblich, unter welcher unverfänglichen Bezeichnung Public Affairs-Berater und Lobbyisten auftreten. Sie dürfen nicht durch eine vorgeblich neutrale Position ihre tatsächliche Funktion verschleiern.

1.4 Politische Kampagnen sind ein Instrument der Einflussnahme auf die öffentliche Meinungsbildung. Sie müssen daher offen geführt werden und die Grundsätze redlicher PR-Arbeit beachten. Auftraggeber müssen bei Presse-Anfragen genannt werden.

2. Redlichkeit

2.2 Public Affairs-Berater und Lobbyisten werden ihren Auftraggebern von illegalen, unseriösen oder unsittlichen Vorhaben abraten. Sie werden entsprechende Aufträge zurückweisen.