

Datenschutzrechtliche Bewertung des Internet-Beteiligungsportals Change.org

Beteiligung durch **Meinungsäußerung im Internet** kann demokratische Debatten verbreitern und vertiefen und gibt vielen Menschen erstmals die Möglichkeit, überhaupt die eigene Stimme in dieser Debatte zur Geltung zu bringen. Insofern sind Anwendungen, Blogs, Webseiten und Portale, deren Ziel es ist, den demokratischen Diskurs voranzubringen, grundsätzlich positiv zu bewerten. Doch hat nicht jedes Instrument mit diesem Anspruch tatsächlich diese Wirkung. Möglicherweise ist der Anspruch nur ein Vorwand zur Verfolgung völlig anderer Ziele. Ein solches Ziel kann es sein, personenbezogene Daten zu sammeln, um diese kommerziell, etwa durch Werbung, zu verwerten. Möglicherweise werden diese Daten zur Diskriminierung, Manipulation oder sonstigen Schädigung der Betroffenen genutzt, etwa nachdem sich Geheimdienste oder Behörden diese Daten beschafft haben. Wegen solcher Risiken ist es von Bedeutung, dass bei netzbasierten demokratischen Beteiligungsformen in besonderem Maße datenschutzrechtliche Vorgaben beachtet werden.

Die vorliegende Untersuchung des „Netzwerks Datenschutzexpertise“ analysiert die weltweit am weitesten verbreitete Petitionsplattform um festzustellen, inwieweit sie den rechtlichen **Anforderungen des deutschen Datenschutzes** genügt. Ziel ist es nicht, partizipatorische Instrumente im Internet generell in Frage zu stellen, sondern, deren Rechts- und Grundrechtskonformität zu prüfen und Defizite festzustellen, um dann diese zu beseitigen. Eine demokratische Informationsgesellschaft lebt davon, dass nicht nur die Inhalte des Diskurses rechtsstaatskompatibel sind, sondern auch die Instrumente, mit denen diese Inhalte vermittelt werden.

Die Untersuchung erfolgt anhand des deutschen Datenschutzrechts. Die Feststellungen lassen sich aber weitgehend auf die anderen Staaten der **Europäischen Union** übertragen, da das deutsche Datenschutzrecht sich an den europäischen Rahmenregelungen orientiert. Teilweise gibt es deutsche Besonderheiten, die nicht auf Gesamteuropa übertragen werden können. Die künftigen Regelungen einer Europäischen Datenschutz-Grundverordnung, über die derzeit im Trilog verhandelt wird und über die bis Ende 2015 Einigkeit hergestellt werden soll, werden voraussichtlich nicht hinter den hier angewendeten Normen zurückbleiben, an manchen Punkten vielmehr eher strengere Anforderungen enthalten.

Mit der Analyse von Change.org will „Netzwerk Datenschutzexpertise“ hierüber eine Diskussion und konkrete Verbesserungen initiieren. Zu diesem Zweck wurde Change.org am 28.09.2015 mit einem Entwurf der vorliegenden Analyse sowie einem detaillierten Katalog mit 24 Fragen konfrontiert, die als Anhang dieses Textes dokumentiert sind. Hierauf reagierte die deutsche Niederlassung von Change.org am 02.10.2015 telefonisch. Mit Mail vom 22.10.2015 antwortete die

Datenschutzbeauftragte von Change.org mit Sitz in den USA, Eve Chaurand, wobei sie jedoch nur auf 10 einzelne Punkte einging. Nach einem weiteren telefonischen Kontakt wurde von Change.org das Impressum überarbeitet. Bei dem vorliegenden Text werden sowohl die fernmündlichen wie auch die textlichen Antworten von Change.org umfassend berücksichtigt.

I. Das Portal

Change.org ist ein Beteiligungsportal, mit dem politische Einflussnahme über das Internet ermöglicht werden soll, indem sich Internet-User Petitionen anschließen und diese online unterzeichnen.

Change.org ist gemäß den Angaben auf der eigenen Webseite die „**größte Petitionsplattform der Welt**“ und kommt demzufolge „in 196 Ländern weltweit“ zum Einsatz: „Über 100 Millionen Menschen nutzen Change.org weltweit für die Anliegen, die ihnen wichtig sind. In Deutschland sind über 3,5 Millionen Menschen aktiv. Jeden Monat kommen weltweit über 30.000 neue Petitionen hinzu, in Deutschland 400. Derzeit ist jede Stunde weltweit eine Change.org-Petition erfolgreich, in Deutschland eine alle vier Tage.“ Die Nutzung des Portals ist kostenfrei. Die Finanzierung erfolgt gemäß Eigenangaben durch „gesponserte Petitionen“ sowie durch Werbung.

Der Dienst wendet sich seit Sommer 2012 auch in deutscher Sprache an ein deutsches Publikum. Er ist für deutsche Nutzende direkt über <https://www.change.org> erreichbar. Unter der Rubrik „Über uns/**Impressum**“ wurden im September 2015 zunächst folgende Angaben gemacht: „Change.org Inc. USA, Change.org, 216 W 104th St., #130, New York, NY 10025, Vorstand: Ben Rattray, Mark Dimas. Change.org, Inc. ist eine nach dem Recht des Staates Delaware gegründete und registrierte Gesellschaft. Secretary of State, State of Delaware.“ Zur **deutschen Niederlassung** fanden sich in der Impressumsrubrik zunächst nur folgende Angaben: „Unser Büro in Deutschland: Haus der Bundespressekonferenz.“ Im Oktober 2015 waren Impressumsangaben überhaupt nicht mehr verfügbar. November 2015 finden sich nun folgende Angaben zu Impressum/Kontakt:

Change.org Worldwide ltd, Change.org, 11th Floor Whitefriars, Lewins Mead, Bristol, BS1 2NT United Kingdom, Vorstand: Ben Rattray, Mark Dimas

Außerdem heißt es nun: „Unser Büro in Deutschland: Haus der Bundespressekonferenz, Schiffbauerdamm 40, 10117 Berlin“

Als Erreichbarkeitsdatum wird auf der Webseite von Change.org folgender „Pressekontakt“ angegeben: Jeannette Gusko, Email: jgusko@change.org, Büro: 030 - 275 79 380, Mobil: 0151 - 207 526 81. Unter „Team“ sind insgesamt vier weitere Personen genannt, die für Change.org in Deutschland als Campaigner arbeiten.

Auf der Webseite Change.org finden sich Presseberichte, denen sich entnehmen lässt, dass seit Oktober 2014 **Deutschland-Chef** von Change.org Gregor Hackmack ist (Der Spiegel, 3/2015, 41). Gregor Hackmack ist gemäß diesem Beitrag außerdem Geschäftsführer von abgeordnetenwatch.de, eine Internetseite, die von Hackmack zehn Jahre zuvor gegründet wurde und „auf der Abgeordnete von Bürgern befragt und ihre Angaben überprüft werden können“. Gemäß einem weiteren auf der Webseite verlinkten Interview von Gregor Hackmack wird dieser zu der Frage, ob seine Seite eine bestimmte politische Intention verfolgt und die unterstützten Kampagnen danach auswählt, wie folgt

zitiert: „Nein, wir haben keine eigene Agenda, die wir verfolgen. Das Instrument Change kann wirklich jeder nutzen. Allerdings gibt es die Möglichkeit, Petitionen von der Plattform zu nehmen, wenn etwa Menschen persönlich beleidigt werden oder zur Gewalt aufgerufen wird.“ (Erb, <http://www.fr-online.de/politik/petitionen—unsere-staerke-ist-die-mobilisierung-1472596,29587804.html>, 16.01.2015).

Gemäß einem weiteren auf der Webseite verlinkten Beitrag ist Jennifer Dulski (41) Chefin der Plattform im Silicon Valley, wo rund 200 Mitarbeitende beschäftigt sind (Weber, <http://www.britannica.de/frauen/portraits/jennifer-dulski-1202324/>, 23.07.2014). Nach telefonischer Auskunft ist der tatsächliche **Firmensitz** in San Francisco/Kalifornien. Aus rechtlichen Gründen läge der Sitz jedoch im US-Staat Delaware. Die wesentliche Datenverarbeitung in Bezug auf die Online-Nutzung erfolge in den USA, nicht in Europa. Die deutsche Niederlassung gehöre rechtlich nicht zu dem US-Unternehmen, sondern sei nichtselbständiger Teil einer Limited mit Sitz in London.

Gemäß einem weiteren (nicht auf der Webseite dokumentierten) Pressebericht definiert sich Change.org als „**Sozialunternehmen**“: „Es bietet gegen Geld Organisationen die Möglichkeit, ihre Petitionen bei Nutzern mit Hilfe von Anzeigen zu bewerben. Die Einnahmen würden in die Plattform reinvestiert.“ Hinsichtlich des Datenschutzes wird eine Change.org-Sprecherin wie folgt zitiert: „Unsere Datenschutzrichtlinie und Nutzungsbedingungen sind dafür angelegt, dass die Nutzung von Change.org weltweit offen und sicher ist und Menschen zu mehr Engagement befähigt“ (Clasen, Einfach, schnell grenzenlos, Südwest Presse 03.03.2015, 4).

Change.org steht international in **Konkurrenz** zum Kampagnen-Netzwerk avaaz.org. In Deutschland gibt es die Netzwerke campact.de und openpetition.de. Der Deutsche Bundestag bietet zudem eine eigene offizielle Petitionsplattform unter <https://epetitionen.bundestag.de/epet/petuebersicht.html> an.

II. Anwendbares Recht

Rechtlich handelt es sich bei Change.org um einen **Telemediendienst**, auf den das Telemediengesetz (TMG) anwendbar ist. Er ist als elektronische Plattform zum Vermitteln von Informations- und Kommunikationsvorgängen kein Telekommunikationsdienst im Sinne des Telekommunikationsgesetzes (TKG) (§ 1 Abs. 1 TMG). Gemäß § 2a Abs. 1 TMG bestimmt sich das Sitzland eines Diensteanbieters danach, wo er „seine Geschäftstätigkeit tatsächlich ausübt. Dies ist der Ort, an dem sich der Mittelpunkt der Tätigkeiten des Diensteanbieters im Hinblick auf ein bestimmtes Telemedienangebot befindet“.

Gemäß § 3 Abs. 1 TMG unterliegen „nach § 2a niedergelassene Diensteanbieter und ihre Telemedien [...] den **Anforderungen des deutschen Rechts** auch dann, wenn die Telemedien in einem anderen Staat (der EU bzw. EFTA) geschäftsmäßig angeboten oder erbracht werden“. Diese Voraussetzungen liegen bei Change.org vor: Es besteht eine Niederlassung in Deutschland; das Angebot ist geschäftsmäßig und wendet sich an deutsche Nutzende; Daten werden in Deutschland erhoben und diese werden u. a. auch für Werbezwecke in Deutschland genutzt.

Die **Anwendbarkeit des deutschen Datenschutzrechtes** für „nicht-öffentliche Stellen“ richtet sich nach § 1 Bundesdatenschutzgesetz (BDSG). Gemäß § 1 Abs. 5 S. 1 BDSG findet das BDSG „keine Anwendung, sofern eine in einem anderen Mitgliedstaat der Europäischen Union oder in einem anderen Vertragsstaat des Abkommens über den Europäischen Wirtschaftsraum belegene verantwortliche Stelle personenbezogene Daten im Inland erhebt, verarbeitet oder nutzt, es sei denn, dies erfolgt durch eine Niederlassung im Inland“. Mit Urteil vom 13.05.2014 hat der Europäische Gerichtshof (EuGH) festgestellt, dass nationales Recht anwendbar ist, wenn ein Internetunternehmen „für die Förderung des Verkaufs der Werbeflächen [...] und diesen Verkauf selbst eine Zweigniederlassung oder Tochtergesellschaft gründet, deren Tätigkeit auf die Einwohner dieses Staates ausgerichtet ist.“ Die Rechtsform ist nicht maßgeblich (EuGH, Urteil vom 13.05.2014, C-131/12, AfP 2014, 245, Rn. 48, 60). Es ist also irrelevant, dass Change.org in Deutschland anscheinend nicht mit einer rechtlich eigenständigen Tochter tätig ist. Es genügt, dass eine Niederlassung tatsächlich vorhanden ist und von dieser aus für den deutschen Markt geschäftliche Aktivitäten entfaltet werden. Dies ist der Fall.

Daher sind auf Change.org das TMG und das BDSG uneingeschränkt anwendbar. Change.org erklärt demgemäß in seiner Datenschutzerklärung: „Außerdem erfassen wir nur die Informationen, die **in jedem Land**, in dem wir tätig sind, erfasst werden dürfen.“ Die in verschiedenen Sprachen angebotenen Texte der Datenschutzrichtlinie weichen, soweit dies festgestellt werden konnte, inhaltlich nicht voneinander ab. Aus dem Webangebot ergeben sich keine Hinweise darauf, dass besondere Vorkehrungen oder Maßnahmen getroffen werden, um speziell deutschem Recht zu entsprechen.

III. Impressumspflicht

Gemäß § 5 Abs. 1 TMG haben Diensteanbieter „für geschäftsmäßige, in der Regel gegen Entgelt angebotene Telemedien folgende Informationen leicht erkennbar, unmittelbar erreichbar und ständig verfügbar zu halten“:

1. Name, Anschrift, Rechtsform, Vertretungsberechtigte
2. Angaben zur schnellen elektronischen Kontaktaufnahme ...

Soweit erkennbar, besteht in Deutschland keine juristisch eigenständige Niederlassung, so dass Angaben zu behördlicher Zulassung, Registereintragung, Berufsausübungszulassung, Steueridentifikation und Gesellschafterangaben nicht bzw. nur beschränkt mitgeteilt werden können und müssen. Dessen ungeachtet bedarf es aber genauer Angaben zur Vertretungsberechtigung und zur **Kontaktaufnahme**. Diesen Anforderungen genügte die Webseite bis Oktober 2015 nicht, da keine Adresse und keine Ansprechperson (Vertretungsberechtigung) angegeben wurden. Die Angabe einer Pressesprecherin genügt nicht. Die Pressesprecherin von Change.org ist Ansprechperson explizit nur „Für Journalisten“. Eine postalische Adresse wurde überhaupt nicht genannt. Den rechtlichen Anforderungen genügte nicht, dass als („der beste und schnellste Weg, mit uns in Kontakt zu treten, ist unser Help Center“) Möglichkeit eröffnet wird, einen Mail-Link anzuklicken. Nach Intervention von Netzwerk Datenschutzexpertise wurde das Impressum geändert. Damit dürfte klar gestellt sein, dass **verantwortliche Stelle** – auch im Sinne des Datenschutzrechts – nicht Change.org in den USA ist, sondern das genannte Unternehmen in Bristol/United Kingdom. Weiterhin wenig befriedigend sind die Angaben zur elektronischen Kontaktaufnahme.

IV. Verarbeitete Daten

Gemäß der auf der Webseite bereitgestellten „Datenschutzrichtlinie“ werden **folgende Angaben** gespeichert: Name, Postanschrift, Telefonnummer, E-Mail-Adresse oder sonstige Authentifizierung, Profilbild, sonstige freiwillige Angaben (z. B. Fotos), einmalige Medienkonto-ID bei Nutzung über soziale Medien, weitere Angaben hierzu, Aktivitäten auf der Plattform, Interessen gemäß den Aktivitäten, Informationen zur Person aus allgemein verfügbaren Quellen, sowie „Informationen über Sie, die wir von dritten Datenanbietern erhalten. Wir erhalten diese Daten von diesen Anbietern mit der Zusicherung, dass Sie der Erfassung und Weitergabe dieser Daten zugestimmt haben. Wir erfassen aktiv keine sensiblen öffentlichen Daten wie ärztliche Daten. Außerdem erfassen wir nur die Informationen, die in jedem Land, in dem wir tätig sind, erfasst werden dürfen.“

Change.org erfasst zudem Informationen, „die Ihre Identität nicht preisgeben oder sich nicht direkt auf Sie beziehen, wie Browser- und Geräteinformationen, Informationen, die über Cookies, Pixel-Tags und andere Technologien erfasst werden, sowie demografische Informationen und sonstige nicht identifizierende Informationen, die Sie angeben (wie Postleitzahl oder allgemeine geografische Region)“. Derartige **Identifikatoren** sind in der Regel geeignet, eine Zuordnung zu einer konkreten natürlichen Person vorzunehmen.

Zwar wird dies nicht ausdrücklich beworben, doch scheint das Unternehmen **Anmeldungen unter Pseudonym** zu akzeptieren. In den Nutzungsbedingungen heißt es: „Wenn Sie Ihr Konto einrichten, müssen Sie genaue und vollständige Informationen, einschließlich einer gültigen E-Mail-Adresse, angeben.“ Erfasst und zur Verhinderung von doppelten Anmeldungen wird die einmalige Geräte-ID, mit der alle Kontoinformationen und Informationen über Aktivitäten verbunden werden, gespeichert. Erfasst werden auch „Offline-Aktivitäten, [...] zum Beispiel wenn Sie an Benutzerumfragen teilnehmen oder Informationen angeben, wenn wir Ihnen telefonisch helfen“.

Dazu wird in der Datenschutzrichtlinie ausgeführt: „Wir, unsere Dienstleistungsanbieter und etwaige Anzeigennetzwerke, die uns helfen, Ihnen relevante Anzeigen bereitzustellen, können Cookies, Pixel-Tags (auch bekannt als Web-Beacons und Clear-GIFs) und sonstige ähnliche Technologien benutzen, um allgemeine **Benutzeraktivitäten** auf Change.org und auf Websites Dritter zu messen und zu verfolgen.“

Change.org nutzt die Dienstleistungen der **Analytikanbieter** Google (Analytics) und Mixpanel, die ihrerseits Cookies setzen. Gespeichert wird weiterhin die jeweilige IP-Adresse. Es wird auf Folgendes hingewiesen: „In manchen Fällen können wir nicht-persönlich identifizierbare Informationen mit **persönlich-identifizierbaren Informationen** kombinieren (zum Beispiel können wir Ihren Namen mit Ihrem geografischen Standort kombinieren oder Ihren Namen mit Informationen über Ihre Aktivitäten auf unserer Plattform kombinieren). In diesen Fällen werden die kombinierten Informationen von uns als persönlich-identifizierbare Informationen behandelt und entsprechend geschützt werden.“

Neben dem Betrieb der Plattform (Petitionen erstellen, unterzeichnen, kommunizieren) dienen die Daten „**für allgemeine Geschäftszwecke**“: „Datenanalyse, Prüfungen, Überwachung und Verhinderung von Betrug, Entwicklung neuer Services, Verbesserung, Erweiterung und Modifizierung unserer Plattform, Feststellung von Nutzungstrends, Feststellung der Wirksamkeit von Kampagnen und Betrieb und Ausweitung unserer Geschäftstätigkeiten“.

Zu den Nutzenden werden folglich **Profil**daten erfasst und ausgewertet mit Angaben zu politischen Einstellungen unter Einschluss von Angaben aus „sozialen Medienplattformen wie Facebook und Twitter“, Smartphone-Einstellungen und Nutzungsdaten zwecks Zusendung von Werbung, „was zur kostenfreien Nutzung der Plattform beiträgt“.

Name, Standortangaben und das Benutzerprofil werden auf den Startseiten unterzeichneter Petitionen **angezeigt** und sind für Suchmaschinen suchfähig. Es besteht jedoch die Option, die Unterschrift nicht öffentlich anzuzeigen. Angegeben werden aber die Informationen in jedem Fall „der Person, die eine von Ihnen unterzeichnete Petition initiiert hat“ sowie dem „Empfänger der Petition“, also dem Adressaten.

Name und weitere Angaben, „insbesondere Ihre E-Mail-Adresse, Postanschrift und die von Ihnen unterzeichneten Petitionen“, werden an „**Werbetreibende** und Anzeigennetzwerke“ weitergegeben, „nur wenn Sie sich hierfür entscheiden und ausdrücklich zustimmen“, ebenso bei separater Zustimmung die Telefonnummer.

„Unternehmen innerhalb der **Change.org-Unternehmensgruppe**“ erhalten personenbezogene Daten uneingeschränkt, „um unsere Services in verschiedenen Ländern bereitzustellen“.

Zu den **internationalen Übermittlungen** gibt es in den Datenschutzrichtlinien folgende Ausführungen: „Change.org ist eine weltweite Organisation mit Niederlassungen auf der ganzen Welt. Folglich können Ihre Informationen grenzüberschreitend übermittelt werden, wenn Sie die Plattform benutzen. Wir befolgen die „zwischen den USA und der EU geltenden Grundsätze des sicheren Hafens“ (US-EU Safe Harbor Framework). Dies sind Vorschriften über die Übermittlung von persönlichen Informationen aus Europa.

In der **Safe-Harbor-Notifizierung** wird folgende Aussage gemacht: „Campaign Activity Information is used for internal purposes only to help the Company personalize the experience for each user and to operate, maintain and improve the features and functionality of its website“
(<https://safeharbor.export.gov/companyinfo.aspx?id=27946>).

Hinsichtlich der **Wahlmöglichkeiten** wird behauptet, die Voreinstellung des Change.org-Profiles sei „privat“. Es besteht die Möglichkeit, die Angaben „Freunden bei Change.org“ oder allgemein der Öffentlichkeit bereitzustellen. Keine Defaulteinstellung gibt es für „Mobilisierungs- und Werbe-E-Mails von Change.org oder den mit uns verbundenen Unternehmen“, wohl aber die Möglichkeit des elektronischen Widerspruchs durch Veränderung der „Einstellungen“.

Die Verhinderung von gezielter Online-Werbung durch Werbenetzwerke lässt sich nicht durch Einstellungen bei Change.org erreichen, sondern nur durch entsprechende Einstellungen im eigenen Browser (z. B. durch Werbestopp-Add-Ons) oder bei den allgemeinen Werbe-Webseiten der Network Advertising Initiative sowie der Digital Advertising Alliance. Für mobile Geräte werden ebenfalls Links angegeben, über die für Apple und Google/Android-Geräte Werbung abbestellt werden kann. Dazu sagt Change.org allerdings: „Wir haben keine Kontrolle darüber, wie der jeweilige Plattformbetreiber Ihnen ermöglicht, den Erhalt maßgeschneiderter Anzeigen in der Anwendung zu kontrollieren; deshalb sollten Sie den Plattformbetreiber kontaktieren, wenn die obigen Optionen nicht mehr verfügbar sind.“ Auf entsprechende externe **Opt-out-Möglichkeiten** wird auch in Bezug auf die Analyseunternehmen Google (Analytics) und Mixpanel verwiesen.

V. Rechtliche Bewertung der Datenverarbeitung

Gemäß § 4 Abs. 1 BDSG ist die Erhebung, Verarbeitung und Nutzung personenbezogener Daten nur zulässig, „soweit dieses Gesetz oder eine andere Rechtsvorschrift dies erlaubt oder der Betroffene eingewilligt hat“. Für Nutzungsdaten gilt gemäß § 12 Abs. 1 TMG dasselbe, mit der Besonderheit, dass von der erlaubenden Rechtsvorschrift gefordert wird, dass diese „sich ausdrücklich auf Telemedien bezieht“.

V.1 Datenbeschaffung aus allgemein verfügbaren und Dritt-Quellen

Change.org gibt an, dass die dort verarbeiteten Daten nicht nur aus der Nutzung des Portals stammen, sondern auch aus „öffentlichen Archiven oder sonstigen allgemein verfügbaren Datenbanken“ sowie „von dritten Datenanbietern“. Die **Datenlieferanten**, so die Darstellung, haben zugesichert, „dass Sie der Erfassung und Weitergabe dieser Daten zugestimmt haben“. Nicht erfasst würden „sensible öffentliche Daten wie ärztliche Daten“. In seiner Stellungnahme erklärt nun Change.org: „We do not collect data from third party sources in Germany.“ Begründet wird der Verzicht einer Datenerhebung bei Dritten damit, dass nur solche Informationen gesammelt würden, die in dem jeweiligen Land zu sammeln erlaubt werden. Was Change.org tatsächlich tut, wird damit nicht geklärt, da es zugeht, Daten von sozialen Netzwerken zu erheben. Ob darüber hinaus von Dritten Daten, wozu auch öffentlich zugängliche Quellen gehören, erhoben werden, bleibt unklar.

Gemäß § 28 Abs. 1 S. 1 Nr. 3 und § 29 Abs. 1 S. 1 Nr. 2 BDSG dürfen Daten aus **allgemein zugänglichen Quellen** entnommen werden, es sei den „dass das schutzwürdige Interesse des Betroffenen ... offensichtlich überwiegt“. Es besteht daher weiterhin die Vermutung, dass auch bei offensichtlich überwiegenden Betroffeneninteressen zumindest öffentlich zugängliche Daten erhoben, gespeichert und genutzt werden. Dies wäre rechtswidrig.

Als Beispiel für **sensible öffentliche Daten** werden ausschließlich „ärztliche Daten“ genannt, die nicht verarbeitet würden. Die Beschreibung sensibler, besonders geschützter Daten geht in Europa erheblich weiter als z. B. in den USA. Es ist nicht erkennbar, wie dieser weitergehende, gesetzlich geforderte Schutz in Deutschland umgesetzt wird.

Gemäß § 28 Abs. 1 S. 1 Nr. 1 und § 29 Abs. 1 S. 1 Nr. 1 BDSG dürfen Daten aus **nicht-öffentlichen Drittquellen** nur erhoben, gespeichert und verarbeitet werden, wenn „kein Grund zu der Annahme besteht, dass der Betroffene ein (entgegenstehendes) schutzwürdiges Interesse“ hat. Change.org lässt die Erklärung der Drittquelle, dass eine Zustimmung vorliegt, genügen. Change.org lässt nicht erkennen, was gilt, wenn tatsächlich keine wirksame Zustimmung zur Datenübermittlung an Change.org vorliegt. Da nach US-Recht – anders als nach deutschem Recht – schon die Erwähnung in allgemeinen Geschäftsbedingungen (AGB) für die Annahme einer Einwilligung genügt, muss davon ausgegangen werden, dass in vielen Fällen die angeblich erteilten „**Zustimmungen**“ rechtlich unwirksam sind. Außerdem ist nicht ausgeschlossen, dass angeblich erteilte Zustimmungen nicht erteilt oder zurückgenommen wurden. Hierzu macht Change.org keine Angaben. Es besteht so die begründete Vermutung, dass unzulässig von Dritten Daten erhoben werden.

Wird auf Change.org über **soziale Medienkonten**, z. B. von Facebook aus, zugegriffen, so wird von Change.org um Erlaubnis gebeten, über eine Anwendungsprogrammierschnittstelle (API) auf Informationen über das Konto, die Aktivitäten und Freunde zugreifen zu dürfen. Eine einmalige Zustimmung (Anklicken) ermöglicht dann den weiteren, zeitlich nicht begrenzten automatisierten Zugriff ohne Kontrolle oder Einschränkung. Ein solcher Datenzugriff lässt sich nicht über derart allgemeine „Einwilligungen“ legitimieren. Bei Datenbeschaffungen über soziale Netzwerke findet keine eigene Prüfung statt; vielmehr wird, so die Datenschutzbeauftragte des Unternehmens, vollständig auf die korrekte (automatisierte) Selektion, z. B. durch Facebook, vertraut: „The information we receive depends on a) the information provided by the user to the social media platform and b) how much of that information the API makes available to us.“ Es ist allgemein bekannt, dass die Datenerhebung, -speicherung und -weitergabe durch US-amerikanische soziale Netzwerke wie Facebook in vieler Hinsicht nicht mit deutschem Recht in Einklang stehen. Change.org muss daher davon ausgehen, dass auch Datenübermittlungen von derartigen sozialen Netzwerken an das Beteiligungsportal unzulässig sind. So ist z. B. der Zugriff auf Freundeslisten nach deutschem Recht grundsätzlich unzulässig, weil die Zustimmung des Kontenbesitzenden nicht die des Betroffenen ersetzen kann (s. u. V.4).

V.2 Herstellung des konkreten Personenbezugs

In der Datenschutzrichtlinie heißt es: „In manchen Fällen können wir nicht-persönlich identifizierbare Informationen mit persönlich-identifizierbaren Informationen kombinieren. [...] In diesen Fällen werden die kombinierten Informationen von uns als persönlich-identifizierbare Informationen behandelt und entsprechend geschützt.“ Es wird nicht dargestellt, wann eine Personalisierung über „Browser- und Geräteinformationen, Informationen, die über Cookies, Pixel-Tags und andere Technologien“ vorgenommen wird. Dieser Vorgang wird dadurch erleichtert, dass sämtliche Aktivitäten auf Change.org mit der „einmaligen Geräte-ID“ verknüpft werden. Eine solche **Personalisierung** ist in § 15 Abs. 3 TMG nicht erlaubt, verstößt gegen schutzwürdige Betroffeneninteressen gemäß den §§ 28, 29 BDSG und ist daher unzulässig.

V.3 Verarbeitung von Angaben über politische Meinungen

Gemäß § 3 Abs. 9 BDSG sind „**besondere Angaben personenbezogener Daten** [...] Angaben über die rassistische und ethnische Herkunft, politische Meinungen, religiöse oder philosophische Überzeugungen, Gewerkschaftszugehörigkeit, Gesundheit oder Sexualeben.“ Die Zulässigkeit der Verarbeitung derartiger Daten ist in § 28 Abs. 6 – 9 BDSG geregelt.

Die Unterstützung von Petitionen ist fast durchgängig mit der **Angabe von politischen Meinungen** verbunden. In Einzelfällen können damit auch Angaben über religiöse oder philosophische Überzeugungen, Gewerkschaftszugehörigkeit und in ganz spezifischen Einzelfällen über Gesundheit und Sexualeben verbunden sein. Das Portal legt es geradezu darauf an, dass Daten nach § 3 Abs. 9 BDSG erhoben und weiterverarbeitet werden. Bei diesen Angaben handelt es sich in der Regel nicht um Nutzungs- oder Bestandsdaten nach dem TMG, so dass insofern das BDSG anzuwenden ist. In Einzelfällen können Nutzungs- und Bestandsdaten auch Daten gemäß § 3 Abs. 9 BDSG sein, etwa wenn Verknüpfungen zu Webseiten mit politischen, religiösen, philosophischen, gesundheitlichen Inhalten registriert werden. In diesen Fällen gelten die allgemeinen Regelungen des TMG.

Die Voraussetzungen für die Verarbeitung sensibler Daten nach § 28 Abs. 6-9 BDSG liegen nicht vor. Bei Change.org handelt es sich nicht um eine Organisation, „die politisch, philosophisch, religiös oder gewerkschaftlich ausgerichtet“ ist und keinen Erwerbszweck verfolgt. Das Unternehmen versteht sich vielmehr als **kommerzielles, werblich tätiges Unternehmen**, das seine politische und sonstige inhaltliche Neutralität betont. Schon die partielle werbliche Ausrichtung verhindert, dass Change.org die Legitimation des § 28 Abs. 9 BDSG in Anspruch nehmen kann (Wedde in Däubler/Klebe/Wedde/Weichert, BDSG, 4. Aufl. 2014, § 28 Rn. 187).

Als Rechtfertigung der Erfassung, Speicherung und Übermittlung von Daten gemäß § 3 Abs. 9 BDSG kommt gemäß § 28 Abs. 6 S. 1 BDSG somit nur eine **Einwilligung des Betroffenen** „nach Maßgabe des § 4a Abs. 3“ BDSG in Betracht. Danach muss sich die Einwilligung auf die „besonderen Arten personenbezogener Daten“ explizit beziehen. Tatsächlich wird in den Datenschutzrichtlinien darauf hingewiesen, dass die Petitionsdaten von Change.org gespeichert und an den Organisator sowie an den Adressaten einer Petition übermittelt werden. Möglichkeiten, dies zu verhindern, sind nicht vorgesehen. Es ist fraglich, ob schon insofern die Voraussetzungen für eine wirksame Einwilligung gegeben sind.

Die Einwilligung ist nicht **besonders hervorgehoben** (§ 4a Abs. 1 S. 4 BDSG). Auf das Erfordernis der Hervorhebung kann hier jedoch möglicherweise, aber auch nur in diesem Umfang, im Hinblick auf die Weitergabe an die Petitionsbeteiligten verzichtet werden, da der Hauptzweck der Plattform die Meinungskundgabe an die Initiatoren, Organisatoren und die Adressaten einer Petition ist.

Die Einwilligung erfolgt nicht in Schrift-, sondern in (elektronischer) **Textform** (§ 4a Abs. 1 S. 3 BDSG). Da das gesamte Verfahren elektronisch abgewickelt wird, ist diese Form angemessen. Entsprechend § 13 Abs. 2 TMG ist eine elektronische Einwilligung bewusst und eindeutig zu erteilen und zu protokollieren. Hiervon kann vorliegend ausgegangen werden.

Weiterhin muss sichergestellt sein, dass „der Nutzer den Inhalt der Einwilligung jederzeit abrufen

kann“ und „der Nutzer die Einwilligung jederzeit mit Wirkung für die Zukunft widerrufen kann“. Es ist nicht erkennbar, dass die erteilten Einwilligungen in einer konsistenten Form jederzeit abrufbar sind. Ebenso ist nicht erkennbar, wie die **Widerrufbarkeit** der Einwilligungen in gesetzeskonformer Weise umgesetzt ist und diese Widerrufe auch tatsächlich „für die Zukunft“ technisch umgesetzt werden (s. u. VII.2).

V.4 Nutzung zu Werbezwecken

Hinsichtlich der Datennutzung wird in der **Datenschutzrichtlinie** von Change.org ausgeführt: „Wir gestalten Ihre Erfahrung persönlicher, indem wir Petitionen, Kampagnen und Angebote präsentieren, die anhand dessen, was wir über Sie wissen, auf Sie zugeschnitten sind. Wir werden Ihnen auch Werbemitteilungen zusenden, von denen wir glauben, dass sie für Sie interessant sind. Wir benutzen Ihre Informationen, um Ihnen zu ermöglichen, an Veranstaltungen und ähnlichen Werbeaktionen teilzunehmen und um diese Aktivitäten zu verwalten.“

Die Werbenutzung der Daten widerspricht den Aussagen, die Change.org im **Safe-Harbor-Zertifizierungsverfahren** gemacht hat, wo dargestellt wird, dass die Daten der Betroffenen nur für interne Zwecke genutzt würden („is used for internal purposes only“).

Aus der Darstellung in der Datenschutzrichtlinie lässt sich ableiten, dass mit den bei Change.org vorhandenen Daten ein umfassendes **Persönlichkeitsprofil** erstellt wird, das für eigene Werbezwecke verwendet wird. Dem widersprach die Unternehmensdatenschutzbeauftragte auf Anfrage: „We do not create permanent targeting categories based on inferred interests of users; in other word, we do not store ‘profile Data‘.“ Dann heißt es aber auch: „Some databases are kept for a longer period of time, for exemple to develop our content discovery algorithm that helps our users find causes that are likely to interest them“. Aus beiden Äußerungen ist zu entnehmen, dass Daten zur Profilbildung langfristig gespeichert werden, die Profile wohl aber nicht gespeichert, sondern im Bedarfsfall jeweils neu erstellt werden.“ Dies ändert nicht an dem Umstand der Erstellung und der Nutzung der Persönlichkeitsprofile.

Inwieweit bei der Erstellung der Persönlichkeitsprofile gegen schutzwürdige Interessen verstoßen wird, kann vorliegend weiterhin nicht abschließend beurteilt werden, da die konkreten Vorgehensweisen bei der Datenaggregation, -analyse und -nutzung nicht offengelegt wurde. Es ist aber offensichtlich, dass hierbei politische und weltanschauliche Überzeugungen und somit Daten gemäß § 3 Abs. 9 BDSG einfließen. Diese Vermutung liegt auch nahe angesichts der tatsächlich beworbenen Petitionen, bei denen eine inhaltliche Nähe zu schon unterzeichneten Petitionen festzustellen ist. Die Nutzung solcher Daten für Werbezwecke verstößt gegen § 28 Abs. 3 BDSG, da insofern keine rein listenmäßige Datenverarbeitung erfolgt (S. 2) und schutzwürdige Interessen der Betroffenen entgegenstehen (S. 6). Es bedürfte schon aus diesem Grunde für diese Form der Datennutzung einer datenschutzrechtlich wirksamen Einwilligung.

Die erfassten Daten werden nicht nur für die Werbung in Bezug auf die konkreten unterstützten Petitionen verwendet, sondern auch zur Werbung für weitere Petitionen, die angezeigt werden oder

zu denen E-Mails versendet werden. Eine derartige **Zweckänderung** ist bei Daten nach § 3 Abs. 9 BDSG nur mit Einwilligung der Betroffenen zulässig.

Sollte die Nutzung der Daten auf eine Einwilligung begründet werden, so muss bei **elektronischer Erteilung der Einwilligung** der Inhalt jederzeit abrufbar und mit der Wirkung für die Zukunft widerrufbar sein (§ 28 Abs. 3a BDSG). Dass diesen Anforderungen genügt wird, ist nicht zu erkennen.

Auch die weiteren Voraussetzungen für eine wirksame Einwilligung in die Nutzung der sensiblen Daten für Werbezwecke liegen nicht vor. Es mangelt an dem Erfordernis der hinreichenden Bestimmtheit in Bezug auf Art der Daten, Art der Datenverarbeitung und (bei Übermittlungen) in Bezug auf die Empfänger. Es erfolgt keine Hervorhebung, so dass keine Warnfunktion sichergestellt wird. In der Regel dürfte es wegen Nichtlesen der als **allgemeinen Geschäftsbedingungen** (AGBs) ausgestalteten Richtlinien selbst an der bewussten Erklärung fehlen. Auf die weitergehende Prüfung der Anforderungen an AGBs in den §§ 305 ff. Bürgerliches Gesetzbuch (BGB) wird hier verzichtet.

Change.org benutzt Kontoinformationen, um E-Mails nicht nur an den Nutzenden, sondern auch an dessen **E-Mail-Kontakte** zu versenden, ohne dass diese eine Einwilligung hierzu erteilt haben. Vielmehr genügt Change.org eine pauschale fiktive „Garantie“. Es wird fingiert, dass der Nutzende das Recht habe, die Namen und E-Mail-Adressen seiner E-Mail-Kontakte zu benutzen und Change.org bereitzustellen. Eine Berufung auf eine derartige Garantie ist unzulässig. Diese wird in der Regel nicht bewusst von den Nutzenden abgegeben. Sie wäre für diese in ihren Wirkungen überhaupt nicht abschätzbar. Es entspricht nicht der Praxis der Internet-Nutzung, dass Betroffene bewusst ihre E-Mail-Kontaktdaten anderen überlassen, damit diese sie Change.org zur Verfügung stellen können und sie wären dazu auch nicht berechtigt. Diese Verarbeitung von E-Mail-Kontaktdaten für Werbezwecke ist unzulässig.

Daran ändert sich nichts durch den Umstand, dass „Mobilisierungs- und Werbe-E-Mails von Change.org oder den mit uns verbundenen Unternehmen“ unter der Rubrik „Einstellungen“ **abbestellt** werden können. Entgegen der vollmundigen Darstellung „Die Voreinstellung Ihres Change.org-Profiles ist privat“ wird insofern nicht das aus Datenschutzsicht wünschenswerte „Privacy by Default“ umgesetzt. Irritierend ist zudem, dass die Abbestellung von E-Mails nur dazu führen soll, dass sich Change.org „bemüht“, „Ihrem Antrag/Ihren Anträgen so schnell wie möglich nachzukommen“.

V.5 Weitergabe zu Werbezwecken

Die Weitergabe von E-Mail-Adresse, Postanschrift und Angabe zu unterzeichneten Petitionen wird, so die Datenschutzrichtlinie von Change.org, per Einwilligung an „unsere Werbetreibenden“ zu deren eigener Nutzung legitimiert. Für die Weitergabe der Telefonnummer bedarf es einer gesonderten Einwilligung. Change.org übermittelt gemäß der Datenschutzrichtlinie Daten an „dritte werbetreibende Unternehmen, [...] um **Werbeanzeigen** und Dienstleistungen zu präsentieren, die Sie anhand Ihrer Nutzung und Ihrer Aktivitäten auf unserer Plattform möglicherweise interessieren. Hierfür werden diese Unternehmen möglicherweise einen einmaligen Cookie in Ihrem Browser

platzieren oder erkennen“. In der Äußerung der Datenschutzbeauftragten des Unternehmens heißt es dagegen: „While our Privacy Policy explains that we may use third-party advertising companies who may use cookies, again, we do not use these services in Germany.“ Weshalb diese Aussage nur auf die Nutzung von Cookies beschränkt wird, wird nicht erklärt. Eine Weitergabe von personenbezogenen Daten bedürfte auch einer datenschutzrechtlich wirksamen Einwilligung. Die vorgesehenen Einwilligungen sind nicht wirksam und die sich hierauf berufenden Datenverarbeitungen und Werbenutzungen sind unzulässig (s. o. V.4).

V.6 Verarbeitung sonstiger Nutzungsdaten

Gemäß § 15 Abs. 3 TMG darf der Diensteanbieter für Zwecke der Werbung, der Marktforschung oder zur bedarfsgerechten Gestaltung der Telemedien **pseudonyme Nutzungsprofile** erstellen, sofern der Nutzer dem nicht widerspricht. Der Diensteanbieter hat den Nutzer auf sein Widerspruchsrecht hinzuweisen. Diese Nutzungsprofile dürfen nicht mit Daten über den Träger des Pseudonyms zusammengeführt werden.

Gemäß der Datenschutzrichtlinie von Change.org wird eine Vielzahl von Pseudonymen der Nutzenden erfasst (Identifikatoren wie Browser-Cookies, Pixel-Tags u. a.). Diese Daten führt das Unternehmen „in manchen Fällen [...] mit persönlich identifizierbaren Informationen“ zusammen. Eine eigene **umfassende Widerspruchsmöglichkeit** wird nicht eingeräumt.

Vielmehr verweist Change.org die Nutzenden zur Verhinderung von Werbenutzungen auf die Werbenetzwerke „Network Advertising Initiative“ sowie „Digital Advertising Alliance“. Zur Verhinderung der Verwendung von pseudonymen Nutzungsdaten für Analysezwecke wird auf die „Opt-Out-Möglichkeit“ der Anbieter Google und Mixpanel hingewiesen. Entsprechendes gilt für Mobilgeräte in Bezug auf die Anbieter Google (Android) und Apple. Damit wälzt Change.org die **Umsetzung des Widerspruchsrechts** auf Dritte ab. Entgegen der Regelung des § 15 Abs. 3 TMG bezieht sich ein gemäß den Empfehlungen von Change.org vorgenommener Widerspruch nicht nur auf die Seite von Change.org, sondern auf den gesamten Internetverkehr, soweit dieser von den Werbenetzwerken bzw. den Analyseunternehmen erfasst wird. Das Widerspruchsrecht nach § 15 Abs. 3 TMG muss sich auf die eigene Webseite beschränken; dessen Umsetzung muss selbst verantwortet werden. Hiergegen wird von Change.org verstoßen.

Change.org verstößt gegen das **Reidentifizierungsverbot** von § 15 Abs. 3 S. 3 TMG, wenn es sich, wie in der Datenschutzrichtlinie vorgesehen, vorbehält, die genutzten Pseudonyme mit persönlich-identifizierbaren Daten zusammenzuführen.

V.7 Nutzung von Analysewerkzeugen

Change.org verwendet als **Analyse-Tools** „Google Analytics“ und „Mixpanel Service“. Beide Dienste basieren auf dem Einsatz von Cookies (s. o. V.5 u. V.6). Die dadurch erzeugten Informationen über die Benutzung der Website (einschließlich der IP-Adresse) werden an einen Server von Google und Mixpanel übertragen und dort gespeichert. Google und Mixpanel nutzen diese Informationen, um die

Nutzung von Change.org auszuwerten, um Reports über die Website-Aktivitäten für die Website-Betreiber zusammenzustellen und um weitere mit der Website-Nutzung und der Internetnutzung verbundene Dienstleistungen zu erbringen. Zur Rechtfertigung der Inanspruchnahme von gleich zwei Anbietern erklärte die Datenschutzbeauftragte: „We use Google Analytics to count high level metrics, such as our number of monthly active users, and we use Mixpanel to support our testing of new products and services.“ Aus dieser „Präzisierung“ ergibt sich nicht genauer, welche Auswertungen tatsächlich von diesen Diensten vorgenommen und wie diese insgesamt genutzt werden.

Rechtlich sind beide Dienste mit Sitz in den USA als **Auftragsdatenverarbeitung** gemäß § 11 BDSG einzustufen. Es erfolgt somit auch eine Datenweitergabe bzw. -übermittlung in die USA (s. u. V.11).

Es ist unter deutschen Aufsichtsbehörden streitig, ob die Nutzung von „**Google Analytics**“ nach deutschem Recht rechtskonform möglich ist. In jedem Fall sind eng definierte Voraussetzungen beim Einsatz einzuhalten (LDI NRW, Google Analytics - wichtige Hinweise für Website-Betreiber, https://www.ldi.nrw.de/mainmenu_Datenschutz/submenu_Technik/Inhalt/TechnikundOrganisation/Inhalt/Google_Analytics/Google_Analytics.php). Es ist nicht bekannt, ob bzw. dass diesen Anforderungen von Change.org genügt wird. Da Change.org weltweit eine einheitliche technische Infrastruktur zu nutzen scheint, ist es unwahrscheinlich, dass den spezifischen in Deutschland formulierten Anforderungen entsprochen wird. Es wird von der Datenschutzbeauftragten lediglich Folgendes mitgeteilt: „We anonymize IP addresses that are used by Google Analytics, such that the last part of the user’s IP address is masked from Google making it impossible for them to identify the exact IP address of any of our users.“ Diese Angabe ist insofern technisch nicht korrekt, dass dadurch, dass die IP-Adressenverkürzung von Google selbst vorgenommen wird, das Unternehmen zumindest kurzfristig die vollständige IP-Adresse erhält und verarbeiten könnte.

Während für die Datenverarbeitung mit Analytics auf Grund von Untersuchungen und Verhandlungen der Datenschutzaufsichtsbehörden mit Google spezifische Einstellungen und Absprachen möglich sind, mit denen ein Mindestmaß an Datenschutz bei Nutzung des Dienstes erreicht werden kann, liegen derartige Informationen zu **Mixpanel** nicht vor. Dies lässt vermuten, dass bei Mixpanel per Cookies generierte personenbeziehbare Daten in den USA erhoben und verarbeitet werden, ohne dass valide datenschutzrechtliche Garantien bestehen. Change.org teilte uns insofern nur mit: „Mixpanel has confirmed they do not store or retain IP data of our users.“ Eine solche Zusicherung ist aus Datenschutzsicht ungenügend; die Datenauswertung durch Mixpanel ist unzulässig.

V.8 Veröffentlichung des geografischen Standortes

Change.org kann den allgemeinen geografischen Standort (Stadt, Bundesstaat, Land) von Unterzeichnenden einer Petition anzeigen. Diese Information wird von den Betroffenen nicht in allen Fällen bewusst bereitgestellt. Sie kann „von allen Besuchern gesehen werden“ und ist zudem für Suchmaschinen erfassbar. Die Angabe des Ortes gegenüber Initiatoren und Adressaten kann für die Beurteilung der Relevanz der Petition erforderlich sein und ist insofern zulässig. Die darüber hinausgehende Veröffentlichung dieser Daten ist jedoch **nicht erforderlich**. Zwar kann dieser Veröffentlichung widersprochen werden. Die Einräumung eines Widerspruchsrechtes ist aber keine

Einwilligung und genügt nicht.

V.9 Datenweitergabe an soziale Medienplattformen

Wenn ein Nutzer sein Change.org-Konto über ein von ihm genutztes Konto eines sog. **sozialen Netzwerkes**, wie z. B. Facebook, aufruft, „autorisierten Sie uns, dem Anbieter Ihres Sozialen Medienkontos Informationen mitzuteilen, und Sie verstehen, dass die Nutzung der Informationen, die wir mitteilen, der Datenschutzrichtlinie der Sozialen Medien-Website unterliegt.“ Es werden sämtliche Daten übermittelt, so die Datenschutzbeauftragte, die durch die von den Netzwerken bereitgestellten Schnittstellen abgerufen werden können: „Social media sites make information available to all apps through their APIs, such as friend lists.“ Wer dies nicht möchte, muss auf jede Form der Verbindung zwischen dem Netzwerk und Change.org verzichten.

Die Übermittlung von Change.org-Daten an soziale Netzwerke bedarf einer ausdrücklichen Erlaubnis in Form einer **Einwilligung** der Betroffenen. In der Datenschutzrichtlinie von Change.org wird nicht mitgeteilt, welche Informationen übermittelt werden. Schon wegen dieser unzureichenden Bestimmtheit wäre eine Einwilligung unwirksam. Die „Einwilligung“ genügt aber auch weiteren rechtlichen Anforderungen nicht: Den Betroffenen ist der Erklärungsinhalt bei Nutzung der Verbindung zum sozialen Netzwerk in der Regel weder bekannt noch bewusst. Die Verantwortung für Datenübermittlungen liegt beim Absender, nicht beim Empfänger. Die Möglichkeit der Beschränkung der Datenbeschaffung durch den Empfänger und in dessen Verantwortungsbereich auf Initiative des Nutzers kann das Einwilligungserfordernis nicht ersetzen. Daran ändert auch der in der Datenschutzrichtlinie gegebene Hinweis nichts: „Wir raten Ihnen, sehr vorsichtig zu sein.“

V.10 Übermittlung für administrative Zwecke

Gemäß der Datenschutzrichtlinie werden Daten „Zulieferern, Unterauftragnehmern und Geschäftspartnern („**Dienstleistungsanbietern**“)" bereitgestellt, „damit sie Dienstleistungen an uns oder in unserem Auftrag erbringen“. Es ist nicht erkennbar, ob und wie bei den darüber abgeschlossenen Verträgen die Anforderungen des § 11 BDSG bzw. des Art. 17 Abs. 2 EU-DSRI eingehalten werden.

V.10 Verarbeitung in die USA

Change.org ist gemäß den Safe-Harbor-Rahmenregeln zertifiziert. Safe Harbor bietet, was deutsche Datenschutzaufsichtsbehörden schon vor Jahren festgestellt haben, keinen ausreichenden Schutz für den Datentransfer in die USA (<http://www.datenschutz.sachsen-anhalt.de/konferenzen/nationale-datenschutzkonferenz/entschliessungen/entschliessungen-der-89-datenschutzkonferenz-18-und-19-maerz-in-wiesbaden/safe-harbor-bietet-keinen-ausreichenden-schutz-fuer-den-datentransfer-in-die-usa>). Auf der Grundlage der Erkenntnisse über die Massenauswertung von über Safe Harbor erlangten Daten, insbesondere durch den US-amerikanischen Geheimdienst National Security Agency (NSA), hat der Europäische Gerichtshof (EuGH) mit seinem Urteil vom 06.10.2015 die Ansicht der deutschen Aufsichtsbehörden bestätigt und die Safe-Harbor-Entscheidung der EU-Kommission ab

sofort für unwirksam erklärt (EuGH, U. v. 06.10.2015, C-362/14). Bisher (Stand 15.11.2015) ist nicht erkennbar, dass Change.org Schlussfolgerungen aus dem Urteil gezogen hat und eine rechtsstaatliche Grundlage für die Datentransfers in die USA vorweisen kann. Diese sind auf der Basis von Safe Harbor unzulässig.

Die bei Change.org gespeicherten Daten über politische Einstellungen sind in großem Maße z. B. für die **NSA** von Interesse. Die Datenschutzbeauftragte von Change.org erklärte, bisher seien deren Daten nicht explizit abgefordert worden: „We have not received any request for user data from NSA to date. As a matter of policy, Change.org takes all possible measures to resist government-sanctioned requests for our users’ data. We will not consider any government data request unless it is accompanied by a court order or judicial warrant. We are not aware of any unauthorized access to personal data by a third party.“ Im Umkehrschluss dieser Erklärung muss vermutet werden, dass andere Sicherheitsbehörden als die NSA schon nach US-Recht zulässige Anfragen an Change.org gerichtet haben, denen entsprochen wurde. Change.org erklärte nicht, sich gegen derartige Anfragen gerichtlich zur Wehr setzen zu wollen und hierüber die Betroffenen oder die Öffentlichkeit zu informieren, so wie dies von Microsoft in einem Fall passierte. Nicht eingegangen ist das Unternehmen auf die NSA-Praxis, Daten ohne Kenntnis des Unternehmens zu beschaffen.

Angesichts der neuen EuGH-Rechtsprechung erklärte die Datenschutzbeauftragte, dass nun zu den von der EU-Kommission anerkannten **Standardvertragsklauseln** gewechselt werden solle: „With the recent ECJ ruling on the Safe Harbor framework, we will work with our vendors to put in place data processing agreements based on the European Commission Decisions 2010/87/EU Standard Contractual Clauses (processors).“ Es ist nicht erkennbar, dass dies umgesetzt worden ist (Stand 15.11.2015). Zudem wird dabei nicht berücksichtigt, dass das EuGH-Urteil zwar nur zu Safe Harbor ergangen ist, gemäß den Urteilerwägungen die von der EU-Kommission genehmigten Standardvertragsklauseln in ihrer aktuellen Fassung aber auch unzweifelhaft rechtswidrig sind, weil auch insofern den Betroffenen kein hinreichender Rechtsschutz gewährt wird und ein massenhafter Zugriff auf die Daten z. B. durch die NSA möglich ist. Der geplante Wechsel kann auch für die Zukunft kein hinreichendes Datenschutzniveau in den USA schaffen, um die Übermittlung dorthin rechtmäßig zu machen. Eine Verarbeitung der Daten in den USA ist unzulässig.

Der Äußerung der Datenschutzbeauftragten folgend liegt die **rechtliche Verantwortung** für die Datenverarbeitung nicht bei Change.org/USA, sondern bei deren „vendors“. Dabei handelt es sich wohl in Bezug auf Europa um die in Bristol/UK ansässige Change.org Ltd. Die von Change.org gewählte rechtliche Konstruktion entspricht der von Facebook. Es ist inzwischen rechtlich weitestgehend anerkannt, dass diese rechtswidrig ist. Dabei soll eine Auftragsverarbeitung (processor), also eine weisungsabhängige Datenverarbeitung, durch die tatsächlich dominierende und bestimmende Konzernmutter erfolgen, was einen logischen Widerspruch darstellt.

VI. Hinweis auf pseudonyme Nutzungsmöglichkeit

Gemäß § 13 Abs. 6 S. 2 TMG hat Change.org die Nutzenden darauf hinzuweisen, dass die Nutzung des Dienstes auch unter Pseudonym möglich ist. Change.org verpflichtet die Nutzenden nicht

ausdrücklich, ihre Klarnamen zu verwenden. Es wird in der Datenschutzrichtlinie nur ausdrücklich darauf hingewiesen, dass zu den Nutzenden **keine „Hintergrundprüfungen“** durchgeführt werden. Was genau mit diesem Begriff bezeichnet wird, bleibt unklar. Das Unternehmen verweist auf die Verwendung des genutzten Namens, z. B. bei der Unterrichtung der Initiatoren und der Adressaten von Petitionen. Die Nutzung des Dienstes unter Pseudonym ist zumutbar, ja im Interesse des Meinungsschutzes der Betroffenen in vielen Fällen geboten. Diese können Pseudonyme (Nicknames), also selbst gewählte Namen, verwenden. Über diese pseudonyme Möglichkeit der Dienstenutzung wird nicht unterrichtet, was gegen § 13 Abs. 6 S. 2 TMG verstößt.

VII. Betroffenenrechte

Die Wahrnehmung der Betroffenenrechte erfolgt durch Kontakt mit dem **Datenschutzbeauftragten**, dessen Adresse in der Datenschutzrichtlinie genannt wird (Change.org, Inc. Privacy Officer, 548 Market Street, Private Mailbox #29993, San Francisco, CA 94104-5401 USA). Bei ihm „können Sie uns nach den Informationen fragen, die wir über Ihr Konto haben und uns sogar bitten, sie zu löschen.“ Eine direkte E-Mail-Adresse des Datenschutzbeauftragten und dessen Namen werden nicht genannt. Betroffenen wird elektronisch nur die Möglichkeit gegeben, sich über ein sog. Help Center an diesen zu wenden. Postkontakt ist möglich, aber unerwünscht: „Sie sollten wissen, dass wir keine Snail-Mail mögen - schließlich sind wir ein Technologieunternehmen.“ Mit Snail-Mail (Schnecken-Post) meint Change.org wohl vertrauliche und dem Postgeheimnis unterliegende Briefpost. Eine verschlüsselte elektronische Kommunikation mit den Betroffenen jenseits des Angebots über die verschlüsselte Webseite wird – zumindest öffentlich – von Change.org nicht angeboten.

VII.1 Auskunftsanspruch

Gemäß § 34 Abs. 1 S. 1 BDSG hat jeder Betroffene **Anspruch auf umfassende Auskunft** über sämtliche zur eigenen Person gespeicherten Daten, auch soweit sie sich auf die Herkunft dieser Daten beziehen, den Empfänger oder die Kategorien von Empfängern [...] und den Zweck der Speicherung“. Die Auskunft ist auf Verlangen in Textform zu erteilen (Abs. 6) und unentgeltlich (Abs. 8 S. 1). Der Auskunftsanspruch besteht gemäß § 13 Abs. 7 TMG auch für die Daten nach dem Telemediengesetz und sowie diese „zu seinem Pseudonym“ gespeichert sind.

Die Datenschutzrichtlinie von Change.org verwendet nicht den Begriff „Auskunft“, sondern bietet den Nutzenden an, dass diese „uns nach den Informationen fragen“ (können), „die Sie uns zuvor bereitgestellt haben“. **Wie weitgehend** die Auskunft erteilt wird, bleibt unklar. Auf die Frage, ob auch Nutzungs- und Profildaten (sog. Metadaten) mitgeteilt werden, teilt die Datenschutzbeauftragte mit: „If requested by a user, we can provide the history of his/her activity and transactions on Change.org including, for exemple, every petition that he/she has signed.“ Aus der Mitteilung, dass insofern Auskunft gegeben werden „kann“, kann nicht geschlossen werden, dass diese auf Anfrage auch erteilt wird, so wie dies gesetzliche Pflicht ist. Wird keine Auskunft über Metadaten sowie über Herkunft und Empfänger, erteilt, so ist dies rechtswidrig.

VII.2 Datenkorrektur

Betroffene sind in der Lage, ihre Profilinformationen zu „aktualisieren“. **Löschungen** erfolgen, indem dem Datenschutzbeauftragten angegeben wird, „welche Informationen wir in unseren Datenbanken löschen sollen“. Aufbewahrungspflichten seien zu beachten. Zudem wird mitgeteilt: „Es können auch Restinformationen auf unseren Datenbanken und in sonstigen Aufzeichnungen verbleiben, aber diese Restinformationen werden nicht mehr mit Ihrer Identität verbunden sein.“ Was mit „Restinformationen“ gemeint ist, bleibt unklar. Der Verbleib von „Restinformationen“ ist im gesetzlichen Löschanpruch gemäß § 34 Abs. 2 BDSG nicht vorgesehen. Ein solcher ist rechtswidrig.

Ob und wann – unabhängig von einer individuellen Löschbitte – und wie Daten gelöscht werden, wird nicht genauer offengelegt: „Wir bewahren Ihre persönlichen Daten für den **Zeitraum** auf, der erforderlich ist, um die in dieser Datenschutzrichtlinie vorgesehenen Zwecke zu erfüllen, sofern keine längere Aufbewahrungsfrist gesetzlich vorgeschrieben oder gestattet ist.“ Auf Nachfrage wurde die Datenschutzbeauftragte nicht präziser: „Our Systems keep data for various periods of time, depending on the need. Some data logs are overridden on a daily basis, some databases are kept for a longer period of time, for exemple to develop our content discovery algorithm that helps our users find causes that are likely to interest them.“

Die Möglichkeiten einer **Sperrung** (§ 35 Abs. 3 BDSG) und einer Datenbeschränkung durch Widerruf (§ 35 Abs. 5 BDSG) werden in der Datenschutzrichtlinie angedeutet, wenn es heißt: „Teilen Sie uns mit, welche Einschränkungen Sie in Bezug auf den Nutzung Ihrer persönlichen Informationen anwenden möchten.“

Ob und inwieweit diese Korrekturansprüche umgesetzt werden, bleibt durch die Formulierungen der Datenschutzrichtlinie **unklar**. Unklar ist auch, nach welcher Zeit welche Daten vollständig gelöscht werden.

VII.3 Datenlöschung nach Sitzungsende

Gemäß § 13 Abs. 4 Nr. 2 TMG hat der Diensteanbieter durch technische und organisatorische Vorkehrungen sicherzustellen, dass „die anfallenden personenbezogenen Daten über den Ablauf des Zugriffs oder der sonstigen Nutzung **unmittelbar nach deren Beendigung** gelöscht wird“. Es ist nicht erkennbar, wie diese gesetzliche Pflicht von Change.org umgesetzt wird.

IX. Prozedurale Anforderungen

IX.1 Betrieblicher Datenschutzbeauftragter

Gemäß § 4f BDSG sind nicht-öffentliche Stellen unter bestimmten Voraussetzungen verpflichtet, einen Datenschutzbeauftragten zu bestellen. Dies gilt gemäß § 4f Abs. 1 S. 6 BDSG u. a. dann, wenn automatisierte Verarbeitungen erfolgen, die einer Vorabkontrolle unterliegen. Gemäß § 4d Abs. 5 S. 2 Nr. 1 BDSG unterliegen Verfahren einer Vorabkontrolle, wenn „besondere Arten personenbezogener Daten (§ 3 Abs. 9 BDSG) verarbeitet werden“. Dies ist hier der Fall. Ob von Change.org eine **Vorabkontrolle** durch einen betrieblichen Datenschutzbeauftragten durchgeführt hat, ist unbekannt.

Change.org verfügt über eine **Datenschutzbeauftragte** in den USA. Durch die Anfrage von Netzwerk Datenschutzexpertise wurde bekannt, dass es sich hierbei um Eve Chaurand mit Sitz in San Francisco handelt. Ob Frau Chaurand den rechtlichen Anforderungen der §§ 4f, 4g BDSG genügt, ist unbekannt.

IX.2 Verpflichtung zum Datengeheimnis nach § 5 BDSG

Gemäß § 5 BDSG sind bei der Datenverarbeitung beschäftigte Personen bei der Aufnahme ihrer Tätigkeit auf das Datengeheimnis zu verpflichten. Ob dies tatsächlich erfolgt, ist nicht bekannt.

Ergebnis:

Eine abschließende umfassende datenschutzrechtliche Bewertung ist nicht möglich, da einige wesentliche beurteilungsrelevante Informationen trotz detaillierter Nachfragen nicht vorgelegt wurden. Dessen ungeachtet genügen die verfügbaren Informationen für die Feststellung, dass der Telemediendienst in vieler Hinsicht gegen deutsches Datenschutzrecht verstößt:

- Angaben über politische Meinungen (§ 3 Abs. 9 BDSG) werden ohne gesetzliche Legitimation und ohne wirksame Betroffenen Einwilligung für andere Zwecke als die Unterstützung einer einzelnen Petition verarbeitet.
- Die Verwendung der Daten für Werbezwecke erfolgt weitgehend ohne rechtliche Grundlage.
- Die Übermittlung von Daten in die USA ist unzulässig. Durch diese besteht die Gefahr, dass dort diese Daten zweckwidrig zum Nachteil der Betroffenen verarbeitet werden.
- Es erfolgen unkontrollierte Datenabflüsse z. B. an Analyseunternehmen oder an soziale Netzwerke ohne Sicherstellung des Datenschutzes.
- Die Umsetzung der Betroffenenrechte (§§ 34 ff. BDSG) ist nicht gewährleistet.
- Die gesetzlich geforderte Transparenz über Herkunft, Nutzung und Weitergabe der Daten ist nicht gewährleistet.

Diese Fakten genügen für die Feststellung, dass der Dienst Change.org, soweit er in Deutschland für deutsche User angeboten wird, mit deutschem Datenschutzrecht nicht vereinbar ist und deshalb eingestellt oder vollständig neu gestaltet werden muss. Es gibt keine Hinweise für die Bereitschaft zu einer datenschutzkonformen Umgestaltung des Angebots.

Wird Change.org nicht von Privatpersonen genutzt, sondern von juristischen Personen, die geschäftsmäßig tätig sind, so haben diese eine Mitverantwortung für die unzulässige Datenerhebung und -verarbeitung durch Change.org. Inwieweit diese in jedem Fall politisch und moralisch bestehende Mitverantwortung auch rechtlich durchsetzbar ist, wird das Bundesverwaltungsgericht anlässlich eines ähnlich gelagerten Falls (Facebook) voraussichtlich am 25.02.2016 entscheiden (<https://www.datenschutzzentrum.de/artikel/983-.html>).

Anhang

Folgende **Fragen** wurden vom Netzwerk Datenschutzexpertise an Change.org gestellt und blieben, soweit dies oben nicht dargestellt wurde, unbeantwortet:

1. Wie wird sichergestellt, dass beim Hinzuziehen von öffentlich zugänglichen Daten schutzwürdige Interessen nicht offensichtlich überwiegen?
2. Wie wird sichergestellt, dass aus Drittquellen keine besonderen personenbezogenen Daten i. S. v. § 3 Abs. 9 BDSG, insbesondere keine Gesundheitsdaten oder vergleichbar sensible Daten erhoben und gespeichert werden?
3. Aus welchen Drittquellen beschafft sich Change.org personenbezogene Daten?
4. Wie verfährt Change.org, wenn Hinweise darauf bestehen, dass vermeintlich bestehende Zustimmungen zur Datenübermittlung an Change.org nicht bestehen, unwirksam sind oder widerrufen wurden?
5. Zu welchen sozialen Medienkonten (sog. sozialen Netzwerken wie Facebook) bestehen Anwendungsprogrammchnittstellen (APIs)? Welche Konsequenzen zieht Change.org aus dem Umstand, dass die darüber erlangten Daten dort oft nach deutschem Recht unzulässig verarbeitet werden?
6. In welchen Fällen erfolgt eine Personalisierung von pseudonymen, d. h. über die einmalige Geräte-ID oder über andere Identifikatoren zugeordneten Datenbeständen?
7. Wie wird die jederzeitige Abrufbarkeit der Inhalte der elektronisch erteilten Einwilligungen gewährleistet (entspr. § 13 Abs. 2 Nr. 3 TMG)?
8. Wie wird die jederzeitige Widerrufbarkeit der Inhalte der elektronisch erteilten Einwilligungen und die Umsetzung der Widerrufe gewährleistet (entspr. § 13 Abs. 2 Nr. 4 TMG)?
9. Inwieweit versucht Change.org sicherzustellen, dass die NSA die vorhandenen Daten nicht zur Erstellung von Profilen über politische Interessen und Vorlieben abrufen, auswertet und nutzt und dadurch unzulässig in die politischen Rechte der Betroffenen eingreift?
10. Weshalb setzt Change.org zwei unabhängig voneinander arbeitende Analysewerkzeuge ein und wie ist deren Erforderlichkeit begründet?
11. Durch welche Vorkehrungen ist gewährleistet, dass Change.org den Anforderungen der deutschen Datenschutzbehörden an den Einsatz von Google Analytics entspricht?
12. Wie gewährleistet Change.org, dass bei der Beauftragung von Mixpanel Services die Anforderungen des § 11 BDSG beachtet werden?
13. Welche Werbepartner erhalten von Change.org regelmäßig Betroffenenendaten und welchen wird die Nutzung von Cookies erlaubt?
14. Wie ist sichergestellt, dass die Verträge mit den Auftragnehmern von Change.org den rechtlichen Anforderungen genügen?
15. Werden bei der Auskunftserteilung nach § 34 BDSG auch Angaben über Nutzungs- und Profildaten (Zuordnung zu bestimmten Merkmalsgruppen) gemacht?
16. Werden Auskünfte auch zu Pseudonymen erteilt und welche Voraussetzungen bestehen hierfür?
17. Werden über die Datenschutzrichtlinie von Change.org hinausgehend auch Auskünfte über Herkunft und Empfänger der eigenen Daten gegeben? Wenn ja, welche?
18. Inwieweit werden den Betroffenen Ansprüche auf Berichtigung, Löschung und Sperrung eingeräumt?
19. Nach welcher Zeit werden welche Daten vollständig bei Change.org gelöscht?
20. Wie wird die in § 13 Abs. 4 Nr. 2 TMG festgelegte Pflicht umgesetzt, dass „die anfallenden personenbezogenen Daten über den Ablauf des Zugriffs oder der sonstigen Nutzung unmittelbar nach deren Beendigung gelöscht“ werden“?
21. Liegen bei Change.org Erkenntnisse über die unberechtigte Erlangung von Kenntnissen personenbezogener Daten vor (§ 15a TMG, § 42a BDSG)? Wenn ja, welche?
22. Werden Change.org-Mitarbeitende gemäß § 5 BDSG auf das Datengeheimnis verpflichtet? Wenn ja, in welche Weise und mit welchem Inhalt?
23. Wurde von Change.org vor Inbetriebnahme eine Vorabkontrolle gemäß § 4d Abs. 5 BDSG durchgeführt?
24. Gibt es bei Change.org einen betrieblichen Datenschutzbeauftragten, der den Anforderungen der §§ 4f, 4g BDSG genügt? Wenn ja, wer ist dies?