

ÄNDERUNG DES DATENSCHUTZGESETZES (DSG)
(SAMMELAUSKÜNFTE ZUM GEBURTSJAHR DURCH
DIE EINWOHNERKONTROLLEN)

BERICHT UND ANTRAG DES REGIERUNGSRATES

VOM 22. MÄRZ 2005

Sehr geehrte Frau Präsidentin
Sehr geehrte Damen und Herren

Wir unterbreiten Ihnen eine Änderung von § 8 des Datenschutzgesetzes vom 28. September 2000 (BGS 157.1). Dieser Paragraph regelt die Bekanntgabe von Daten durch die Einwohnerkontrolle an Organe (staatliche sowie outgesourcte Stellen) und an Dritte. Sammelauskünfte an Dritte betreffend Geburtsjahr sind nach geltendem Recht nicht zulässig. Diese strenge Regelung hat sich aus der Optik der Gemeinden in der Praxis nicht bewährt und soll gelockert werden. Solche Sammelauskünfte sollen in Zukunft unter bestimmten Voraussetzungen und verbunden mit Auflagen zulässig sein.

1. Geltendes Recht

Nach dem geltenden Datenschutzgesetz (§ 8 Abs. 3 Bst. c DSG) kann die Einwohnerkontrolle Dritten (Privatpersonen) unter bestimmten Voraussetzungen sogenannte Sammelauskünfte erteilen. Sammelauskünfte betreffen Auskünfte über mindestens zwei Personen, meistens bezüglich ganzer Personengruppen. Sie sind zulässig, sofern ein Interesse glaubhaft gemacht wird und schützenswerte ideelle Zwecke vorliegen. Sammelauskünfte sind auf die "einfachen Personalien" beschränkt, nämlich auf Name, Vorname, Geschlecht, aktuelle Adresse (bei Wegzug mit Wegzugsdatum und Wegzugsort) und Todestag. Es dürfen jedoch keine Sammelauskünfte über das Geburtsjahr erteilt werden, das zu den "erweiterten Personalien" (besonders geschützt) gehört. Sammelauskünfte erfolgen auf schriftliches Gesuch und die Auskunft erfolgt ebenfalls schriftlich.

Im Gegensatz zu den Sammelauskünften stehen die Einzelauskünfte. Sie sind bezüglich Geburtsdatum - auch an Dritte - zulässig, sofern ein Interesse glaubhaft gemacht wird (§ 8 Abs. 3 Bst. b DSG). Sie erfolgen auf schriftliches Gesuch und die Auskunft erfolgt ebenfalls schriftlich. Einzelauskünfte sind nicht Gegenstand dieser Vorlage.

Einzel- und Sammelauskünfte der Einwohnerkontrollen an Organe (staatliche und outgesourcte Stellen) sind bezüglich Geburtsdatum unter bestimmten Voraussetzungen zulässig. Sie sind ebenfalls nicht Gegenstand dieser Vorlage, abgesehen von einer materiellen Präzisierung, die bei dieser Gelegenheit vorgenommen wird.

2. Beratungen im Kantonsrat

Die kantonsrätliche Kommission und danach der Kantonsrat diskutierten bei den Beratungen des neuen Datenschutzgesetzes engagiert die Frage, ob das Geburtsdatum zu den "einfachen Personalien" (§ 8 Abs. 3 Bst. a DSG) oder zu den "erweiterten Personalien" (§ 8 Abs. 3 Bst. b DSG) zu zählen ist. Die Kommission bewertete damals den Schutz der Privatsphäre der Einwohnerinnen und Einwohner höher ein als mögliches Interesse Dritter. Sie entschied sich mit 11 zu 2 Stimmen, dass das Geburtsdatum Teil der erweiterten Personalien bilden soll und damit bei Sammelauskünften nicht herausgegeben werden darf (vgl. S. 7 und 8 des Berichtes und Antrages der vorberatenden Kommission vom 7. April 2000, Nr. 733.3 - 10131). In der Beratung des Kantonsrates wurde diese Frage erneut breit diskutiert. Der Kantonsrat lehnte es mit 39 zu 33 Stimmen ab, das Geburtsdatum als "einfache Personalie" zu bezeichnen (Protokoll des Kantonsrates vom 6. Juli 2000, S. 882 - 884).

3. Bewährung dieser Bestimmung in der Praxis

Vereine mit kulturellen, gemeinnützigen und sportlichen Zwecken kritisierten, dass ihre Aktivitäten durch das geltende Recht erschwert würden. Dies betrifft insbesondere Vereine mit gemeindlichem Schwergewicht. Sie möchten insbesondere bestimmte Jahrgänge, z.B. Pensionierte oder Jugendliche, für besondere Aktivitäten und Anlässe gewinnen und seien auf die Angaben der Einwohnerkontrolle angewiesen. Diese würde aufgrund der Gesetzgebung verweigert. Die Gemeinde Neuheim

hat anfangs 2004 beim Regierungsrat interveniert und eine diesbezügliche Gesetzesänderung vorgeschlagen.

4. Neue gesetzliche Regelung

Nach Auffassung des Regierungsrates hat sich das geltende Recht in diesem Punkte nicht bewährt. Es geht hier um eine Interessensabwägung zwischen dem Schutz der Privatsphäre einerseits und den Interessen der vielfältigen und sozial bereichernden Vereinsaktivitäten andererseits. Im Vordergrund steht das Überbringen von persönlichen Glückwünschen an Jubilarinnen und Jubilare, Informationsschriften von lokalen und regionalen Vereinen aller Art. Der Regierungsrat schlägt daher neu eine moderate Lockerung vor, wonach die Einwohnerkontrollen das Geburtsjahr unter bestimmten Voraussetzungen als Sammelauskunft Dritten (Privaten) mitteilen dürfen.

Es müssen jedoch gewisse Voraussetzungen erfüllt sein. Zudem werden damit Auflagen verbunden. Begründung: Die Daten, über welche die Einwohnerkontrollen verfügen, werden im Rahmen von § 4 Bst. c DSG für die Erfüllung öffentlicher Aufgaben erhoben und benötigt. Aufgrund der gesetzlichen Grundlagen sind die Einwohnerinnen und Einwohner zwingend verpflichtet, ihre Daten der Einwohnerkontrolle bekannt zu geben. Diese Daten werden nun bei Sammelauskünften nicht für die Erfüllung des ursprünglichen Zweckes, nämlich für die Erfüllung öffentlicher Aufgaben verwendet, sondern für private Zwecke. Die Bevölkerung muss sich derartige Zweckentfremdungen nicht bzw. nur im Rahmen von eng zu fassenden Ausnahmen gefallen lassen. Im Zentrum des Interesses bei einer Lockerung steht somit der Schutz der Privatsphäre der Bevölkerung, die nicht mit unverlangter Post zu behelligen ist - dies erst noch mit Unterstützung der Gemeinde. Viele Personen reagieren auf unverlangte und damit häufig unerwünschte Post seitens Privater empfindlicher als früher, wie aus den Anfragen beim Datenschutzbeauftragten hervorgeht.

Wir benützen diese Gelegenheit, um § 8 redaktionell und systematisch übersichtlicher zu gliedern. Zudem werden - neben der Problematik der Sammelauskünfte - zwei materielle Präzisierungen bei § 8 vorgenommen.

Wir kommentieren im Folgenden die beantragten Änderungen von § 8 DSG wie folgt:

Titel des Paragraphen:

Neu wird präzisierend "durch die Einwohnerkontrolle" eingefügt.

Abs. 1 (bisher Abs. 2)

Der bisherige Abs. 1 wird auf die einzelnen Absätze aufgeteilt und entfällt. Im neuen Abs. 1 wird die bisherige Bestimmung "für die Erfüllung ihrer Aufgaben voraussetzungslos" gestrichen. Sie wird ersetzt durch "unter den Voraussetzungen gemäss § 5 dieses Gesetzes."

Die bisherige Bestimmung gab Anlass zu Missverständnissen. Es wurde etwa dargelegt, dass die Einwohnerkontrollen unter weniger strengen Voraussetzungen als gemäss dem zentralen § 5 DSG Organen (anderen staatlichen oder outgesourcten Stellen) Einzel- oder Sammelauskünfte erteilen dürfen. Dies ist unzutreffend. Von der Logik des gesamten Gesetzes her können Organe nur unter den allgemeinen Voraussetzungen von § 5 DSG bei der Einwohnerkontrolle Einzel- und Sammelauskünfte einholen. Die empfangenden Organe dürfen die Daten ohnehin nur nach § 5 DSG bearbeiten. Also macht es keinen Sinn, bei der Bekanntgabe durch die Einwohnerkontrolle an das Organ weniger strenge Massstäbe anzuwenden als für das Organ bei der Bearbeitung.

Abs. 2 Bst. a (bisher Abs. 3 Bst. a)

Keine Änderung.

Abs. 2 Bst. b (bisher Abs. 3 Bst. b)

Redaktionelle Anpassungen. Keine materielle Änderung.

Abs. 2 Bst. c (bisher Abs. 3 Bst. c)

Es handelt sich hier um den Hauptrevisionspunkt. Bst. c wird vorerst redaktionell umgestaltet. Materiell wird wie folgt geändert:

- Bekanntgabe des Geburtsjahres im Rahmen von Sammelauskünften
Neu kann das Geburtsjahr (nicht aber der Geburtstag und der Geburtsmonat) im Rahmen von Sammelauskünften an Dritte bekannt gegeben werden. Voraussetzungen sind jedoch wie bei allen Sammelauskünften (in Zukunft unverändert), dass

- ein Interesse glaubhaft gemacht wird. "Glaubhaftmachen" genügt. Es genügt wenn Gesuchstellende einer Sammelauskunft in ihrem Gesuch erwähnen, dass sie die Daten ausschliesslich zum angegebenen Zweck verwenden. Es ist in der Regel nicht nötig, dass diesbezüglich Verträge abgeschlossen oder zusätzliche Erklärungen bzw. Bestätigungen eingeholt werden müssen.
- das Geburtsjahr für einen schützenswerten ideellen Zweck verwendet wird. Es darf somit nicht für kommerzielle Zwecke, namentlich nicht für Werbung aller Art, herausgegeben werden.

Einzelne haben noch folgende gesetzliche Möglichkeit: Gemäss § 9 Abs. 1 DSG kann jedermann voraussetzungslos seine Daten sperren lassen. Gesperrte Daten, somit auch das Geburtsjahr, dürfen im Rahmen einer Sammelauskunft in keinem Fall bekannt gegeben werden.

- "an natürliche oder juristische Personen mit Wohnsitz bzw. Sitz im Kanton"
Die neue liberale Lösung will insbesondere Vereine auf gemeindlicher Ebene nicht behindern.

- "Die Daten können nach einem oder mehreren der vorgenannten Merkmale sortiert bekannt gegeben werden"

Das Geburtsjahr kann als Sortierkriterium verwendet werden. Es ist möglich, die Adressen von Personen bestimmter Jahrgänge, bestimmter Jahrgangsgruppen oder auch solche, die ein bestimmtes Alter erreicht haben, zu erhalten. Es sind auch kumulativ Sortiermöglichkeiten mit zwei erlaubten Angaben möglich, zum Beispiel Geschlecht und Alter: Adresse aller Frauen über 70 Jahre.

Angaben zur Person, die im Rahmen von Sammelauskünften nicht bekannt gegeben werden dürfen, können auch nicht als Auswahl- oder Sortierkriterium verwendet werden. So wäre es etwa unzulässig, die Adressen nach Alter und Nationalität oder Alter und Zivilstand sortiert bekannt zu geben. Dies ist auch nach geltendem Recht so, da andernfalls indirekt zusätzliche Personenangaben bekannt gegeben würden.

- "Der Dritte hat sich unterschriftlich zu verpflichten, die Daten ausschliesslich zum angegebenen Zweck zu verwenden und sie nicht weiterzugeben."

Das Missbrauchspotential ist bei der Bekanntgabe von Sammelauskünften erfahrungsgemäss gross. Um die Einhaltung der gesetzlichen Vorschriften zu sichern, hat der Private in seinem Gesuch (oder anderswie) schriftlich zu bestätigen, dass er die Daten ausschliesslich zum angegebenen Zweck verwendet und sie nicht weitergibt.

Abs. 2 Bst. d (neu)

Dritte erhalten die Daten nicht in elektronischer Form, somit weder per Mail noch auf einem digitalen Speichermedium (Diskette, CD-ROM, Band etc.). Der Grund liegt darin, dass edv-mässig vorhandene Daten ohne jeglichen Zusatzaufwand unkontrolliert weitergegeben werden können und dadurch Missbräuche vorprogrammiert sind. Bei der Bekanntgabe in Form von Adresstiketten oder Adresslisten ist diese Gefahr bedeutend kleiner, da die edv-mässige Erfassung diesfalls in der Regel einen grossen Aufwand darstellt.

Abs. 2 Bst. e (bisher Abs. 5)

Redaktionelle Überarbeitung.

Es handelt sich hier um eine weitere Bestimmung, um allfällige Interessen der Betroffenen angemessen zu berücksichtigen: "Die Einwohnerkontrolle kann die Bekanntgabe von Daten verweigern, sofern dadurch schützenswerte Interessen der Betroffenen beeinträchtigt werden."

Abs. 3 (bisher Abs. 4)

Redaktionelle Überarbeitung.

Der Regierungsrat hat geprüft, anstelle des Geburtsjahres das Geburtsdatum im Rahmen von § 8 Abs. 2 Bst. c (Sammelauskünfte) DSG freizugeben. Er hat davon abgesehen, um Personen vor unerwünschter Post zu verschonen. Zudem kann bei den Betroffenen ohnehin das Geburtsdatum direkt erfragt werden. Es sind auch Einzelauskünfte über Geburtsdaten im Rahmen von Abs. 2 Bst. b möglich.

5. Ergebnis der Vernehmlassung

Alle Vernehmlassungsteilnehmenden begrüßen ausnahmslos - dem Grundsatz nach - die vorliegende Revision. Der Datenschutzbeauftragte hingegen lehnt die vorgesehene Änderung ab. Der Schutz der Privatsphäre der Einwohnerschaft sei höher zu gewichten als die Marketinginteressen privater Organisationen. Vernehmlassungen, deren Anträge nicht berücksichtigt wurden, lassen sich in folgende Gruppen unterteilen:

5.1. Weitergehende Revision

Die FDP verlangt eine gesamtheitliche Überprüfung des DSG, insbesondere auch die Stelle und die Aufgabe des Datenschutzbeauftragten. Vereinzelt verlangen, dass auch für Einzelauskünfte Gebühren erhoben werden können (was in der kantonsrätlichen vorberatenden Kommission jedoch ausdrücklich abgelehnt worden ist). Der Regierungsrat lehnt eine umfassende Überprüfung ab. Das erst 4 - 5 Jahre alte Gesetz, das nur 25 Paragraphen und (zurzeit) keine Vollzugsvorschriften umfasst, hat sich bewährt. Es ist nur punktuell bezüglich Sammelauskünfte zu Geburtsjahren zu revidieren. Ob das DSG in Zusammenhang mit den datenschutzrechtlichen Bestimmungen zu den Abkommen Schengen/Dublin einer weitergehenden Revision zu unterziehen ist, steht zurzeit noch nicht fest. Es ist jedoch - als Folge dieses Abkommens - tendenziell mit einer unabhängigeren und verstärkten Datenschutzstelle zu rechnen.

5.2. Keine elektronische Abgabe

Die FDP und acht Einwohnergemeinden beanstanden Abs. 2 Bst. d, wonach die Herausgabe von Daten in elektronischer Form ausgeschlossen ist. Es sei nicht einzusehen, weshalb die Abgabe einer Datensammlung auf Papier anders zu behandeln sei als die Abgabe per Internet, E-Mail oder auf Diskette, damit sie in ein bestehendes System integriert werden können. Der Regierungsrat hält an Abs. 2 Bst. d unverändert fest. Die Praxis zeigt, dass Dokumente und Listen, die in EDV-mässiger Form vorliegen, sehr oft unzulässigerweise an beliebige Adressaten weitergegeben werden. Müssten hingegen Listen oder Adresstiketten abgeschrieben oder gescannt werden, würde die missbräuchliche Nutzung häufig nicht vorgenommen, da sie meist zu aufwändig sind.

5.3. Erfordernis des Wohnsitzes im Kanton Zug

Die FDP, die CVP und acht Einwohnergemeinden beanstanden Abs. 2 Bst. c, wonach Sammelauskünfte an natürliche oder juristische Personen mit Wohnsitz bzw. Sitz im Kanton erteilt werden. Es gebe viele gemeinnützige und andere Organisationen, die ihren Sitz nicht im Kanton haben und national oder international operieren (z.B. Berghilfe). Der Regierungsrat lehnt diesen Vorschlag ab, weil er vor allem die lokalen, eventuell noch die kantonalen Organisationen - mit direkter Nähe zu den Betroffenen - besser stellen will. Im Vordergrund stehen somit Dorfvereine, die aus ideellen Gründen Menschen eines bestimmten Alters aus ihrem Lebensumfeld eine Freude bereiten wollen. Der Regierungsrat beantragt bewusst eine restriktive Regelung, um den Schutz der Privatsphäre vor unverlangter Post aus der ganzen Schweiz zu gewähren.

5.4. Bekanntgabe des Geburtsdatums anstelle des Geburtsjahres

Die FDP und zwei Einwohnergemeinden beanstanden Abs. 2 Bst. c, wonach nur das Geburtsjahr und nicht das Geburtsdatum bekannt gegeben wird. Es sei Vereinen wichtig, eben am richtigen Tage und nicht irgendeinmal im Jahr gratulieren zu können. Der Regierungsrat hält auch hier an seiner Auffassung fest, dass möglichst wenige Betroffene durch ungebetene Post behelligt werden. Sofern der Jahrgang einer Person feststeht, ist es den Vereinen freigestellt, sich direkt bei den Betroffenen nach dem Geburtsdatum zu erkundigen. Dadurch wird gleichzeitig das Einverständnis der Betroffenen für eine bestimmte Aktivität eingeholt.

Die Einwohnerkontrolle kann hingegen das Geburtsdatum Dritten herausgeben, falls diese im Auftrage des Einwohnerrates öffentliche Aufgaben erfüllen. In diesem Falle eines Outsourcings öffentlicher Aufgaben kommt Abs. 1 zur Anwendung.

6. Antrag

Wir **b e a n t r a g e n** Ihnen,

auf die Vorlage Nr. 1322.2 - 11689 einzutreten und ihr zuzustimmen.

Zug, 22. März 2005

Mit vorzüglicher Hochachtung

REGIERUNGSRAT DES KANTONS ZUG

Die Frau Landammann: Brigitte Profos

Der Landschreiber: Tino Jorio