

I. Revision des Datenschutzgesetzes: Bekanntgabe des Geburtsdatums bei «Sammelauskünften»

Ausgangslage

Der Datenschutzbeauftragte steht nicht nur den Bürgerinnen und Bürgern sowie der Verwaltung für Beratung in konkreten Einzelfällen zur Verfügung, sondern gestützt auf § 19 Abs. 1 Bst. e DSG auch dem Gesetzgeber bei der Ausarbeitung von Vorlagen, die einen direkten Bezug zu Datenschutz und Informationssicherheit haben.

Fragestellung

Gestützt auf § 8 Abs. 3 Bst. c DSG kann die Einwohnerkontrolle im Rahmen von sogenannten «Sammelauskünften» Adresslisten ihrer Einwohnerinnen und Einwohner an *Private* abgeben. Voraussetzung ist, dass ein Interesse glaubhaft gemacht wird und schützenswerte ideelle Zwecke vorliegen. Sammelauskünfte sind auf die einfachen Personalien beschränkt (Name, Vorname, Geschlecht, aktuelle Adresse [bei Wegzug mit Wegzugsdatum und Wegzugsort] und Todestag).

Bei der Schaffung des Zuger Datenschutzgesetzes schloss der Gesetzgeber die Bekanntgabe des *Geburtsjahres* bzw. des *Geburtsdatums* bewusst aus. Er ging zu Recht davon aus, dass es viele Einwohnerinnen und Einwohner nicht schätzen, wenn die Einwohnerkontrolle diese Information über sie an *private Dritte* weitergibt.

Aufgrund von Interventionen seitens zweier Gemeinden schlug der Regierungsrat dem Kantonsrat vor, das DSG diesbezüglich zu ändern und die Sammelauskunft auf das *Geburtsjahr* zu erweitern.

Der DSB gab gegenüber dem Regierungsrat im Rahmen der Vorarbeiten und des Mitberichtsverfahrens Stellungnahmen ab, in denen er sich gegen diese Lockerung zu Lasten der Bürgerinnen und Bürger aussprach. Der DSB konnte sich auch gegenüber der kantonsrätlichen Kommission äussern und bei deren Sitzung teilnehmen.

Aus der Stellungnahme des Datenschutzbeauftragten

1. Antrag

Auf die Änderung des Datenschutzgesetzes betr. Bekanntgabe des *Geburtsjahres* im Rahmen von Sammelauskünften an *Private* sei *zu verzichten*.

2. Grundlegendes

Die Daten, über welche die Einwohnerkontrolle verfügt, werden 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. Die Gemeinde darf diese Daten grundsätzlich nur für die Erfüllung ihrer öffentlichen Aufgaben bearbeiten; dies verlangen die datenschutzrechtlichen Grundsätze der Transparenz (§ 4 Bst. c DSG) und der Zweckbindung (§ 4 Bst. d DSG).

Die Sammelauskunft ist gesetzlich geregelt. Sie stellt aber in grundsätzlicher Hinsicht eine *Ausnahme* dar, werden doch Daten der Einwohnerinnen und Einwohner nicht für die Erfüllung des ursprünglich angegebenen Zwecks – nämlich: der Erfüllung öffentlicher Aufgaben –, sondern für andere, *private* Zwecke, somit aus der Sicht der Einwohnerinnen und Einwohner *zweckentfremdet* verwendet. Die Einwohnerinnen und Einwohner müssen sich Zweckentfremdungen grundsätzlich nicht, beziehungsweise nur im Rahmen von eng zu fassenden *Ausnahmen* gefallen lassen.

In diesem Zusammenhang ist die Tatsache zu beachten, dass es bei der vorliegenden Thematik in erster Linie um den Schutz der Bevölkerung vor *unverlangter Kontaktaufnahme* seitens Privater geht.

Im Zentrum des Interesses steht deshalb nicht die private Organisation, welche die Adressen *für Marketingzwecke* verlangt, sondern der Schutz der Privatsphäre der Einwohnerinnen und Einwohner, die grundsätzlich nicht mit unverlangter Post zu belästigen sind – und dies erst noch mit aktiver Unterstützung der Gemeinde.

3. Abgrenzung

Die Frage der Zulässigkeit von Sammelauskünften stellt sich ausschliesslich im Verhältnis zwischen der Einwohnerkontrolle und Dritten (im Sinne von § 2 Bst. k DSG), *nicht hingegen zwischen Organen*.

4. Kritische Hinweise zur vorgesehenen Änderung des Datenschutzgesetzes

a) Aus Sicht des Schutzes der Privatsphäre der Zuger Bevölkerung ist *eine Lockerung und Erweiterung* der Bekanntgabe von Adressen aus den folgenden Gründen *abzulehnen*:

Der Schutz der Privatsphäre von über 100'000 Zugerinnen und Zuger ist *höher* zu gewichten als das Interesse von privaten Organisationen, welche mit unverlangter und meist unerwünschter Post *Werbung* betreiben wollen.

Vermutlich wird das Instrument des brieflichen Werbeversands zudem überschätzt: Unverlangte Zusendungen wecken in der heutigen Zeit bei vielen Personen in erster Linie *Ablehnung*. Für Marketinganstrengungen stehen andere, vielleicht sogar kostengünstigere und effizientere Kanäle offen. Auf Daten, die die Zuger Bevölkerung der öffentlichen Verwaltung für die Erfüllung der eigenen Aufgaben überlassen muss, soll nicht zweckentfremdet zugegriffen werden dürfen.

Neben dem Schutz der Privatsphäre soll damit gezeigt werden, dass Aufwand und Ertrag bezüglich einer möglichen diesbezüglichen Gesetzesrevision wohl in keinem vernünftigen Verhältnis stehen.

b) Eher ist zu prüfen, ob die Weitergabe von Adressen an Private im Rahmen von Sammelauskünften im Datenschutzgesetz *zu streichen* sei, handelt es sich doch, wie vorstehend ausgeführt wurde, um ein Instrument, das es ermöglicht, die Einwohnerinnen und Einwohner mit unverlangter und meist auch unerwünschter Post von Privaten zu belästigen – und dies mit Daten, welche die Wohnbevölkerung der Einwohnergemeinde gegenüber gezwungenermassen bekannt geben musste.

Die Abschaffung der Sammelauskünfte würde die Einwohnergemeinden in Zeiten knapper Ressourcen entlasten, zudem die einheitliche Rechtsanwendung vereinfachen und fördern.

Es ist übrigens darauf hinzuweisen, dass beispielsweise in der Stadt Zürich *keinerlei* Sammelauskünfte erteilt werden.

Heutzutage ist das Thema des Versandes von unverlangter Werbung via E-Mail (= «Spam») zu einem ausgesprochen grossen Ärgernis und Problem für die Internet-Nutzerinnen und Nutzer geworden. Viele Personen reagieren deshalb auf unverlangte Versände grundsätzlich empfindlicher als früher, wie aus Anfragen und Hinweisen, die beim DSB eingehen, klar ersichtlich ist. Was für das E-Mail gilt, trifft auch auf die Zusendung unerwünschter Mitteilungen per Post zu. Die gemeindlichen Verwaltungen sollten den «postalischen Spam» deshalb nicht noch direkt unterstützen und fördern.

c) Sollten auch nationale oder internationale Organisationen Sammelauskünfte erhalten können?

Anlass der vorliegenden Gesetzesrevision war klarerweise, *lokale* Vereine von dieser Erweiterung der Datenbekanntgabe bei ihren Tätigkeiten in der Gemeinde zu begünstigen.

Abzulehnen wäre nun eine zusätzliche Erweiterung auf nationale oder gar internationale Organisationen, die keinen direkten Zusammenhang zum Leben in der Gemeinde haben. Es ist zudem auch klar, dass Datenbekanntgaben an nationale oder internationale Organisation absolut unkontrollierbar sind, dass auch die Verhinderung der Datenweitergabe oder die Nutzung für andere/zusätzliche Zwecke etc. praktisch gar nicht mehr überprüfbar sind.

d) Sollten nicht nur Sammelauskünfte, sondern auch Einzelauskünfte kostenpflichtig sein? Die Kostenpflicht von Sammel- und Einzelauskünften ist aus datenschutzrechtlicher Sicht grundsätzlich zu begrüssen.

5. Mögliche flankierende Massnahmen

a) Ausdrückliche Zustimmung der Betroffenen

Wenn die Daten der Bürgerinnen und Bürger auf der Gemeinde *grundsätzlich gesperrt* wären und nur bei *ausdrücklicher Zustimmung* an private Dritte bekannt gegeben werden dürften, wäre die Sammelauskunft ohne Weiteres problemlos. Dies bedürfte einer Änderung von § 9 des Datenschutzgesetzes.

b) Ausdrücklicher Hinweis auf das Sperrrecht

Wenn die Zuziehenden anlässlich der Anmeldung auf der Gemeinde ausdrücklich auf das ihnen zustehende Sperrrecht aufmerksam gemacht werden müssten, wären sie zumindest diesbezüglich informiert und könnten vom Sperrrecht Gebrauch machen.

c) Schaffung einer Liste von berechtigten Institutionen?

Sollte das Institut der Sammelauskunft nicht abgeschafft werden, so fragt es sich, ob eine Liste der berechtigten Institutionen zu erarbeiten wäre. Heute ist die Rechtslage in jeder Gemeinde anders. In der einen Gemeinde erhält Pro Senectute die Adressen wie gewünscht, in der Nachbargemeinde jedoch nicht.

d) Strafbestimmung

Missbraucht ein Mitglied einer bezugsberechtigten Institution Daten etwa für berufliche oder private Tätigkeiten, so bleibt der Datenmissbrauch heute grundsätzlich *folgenlos*. Es fragt sich deshalb, ob nicht eine explizite Strafnorm im DSG den *Datenmissbrauch* sanktionieren sollte. Dies wäre vermutlich nur schon aus präventiven Überlegungen sinnvoll, da der Datenmissbrauch nur sehr schwer nachzuweisen ist.

Fazit

Aufgrund der vorstehenden Überlegungen ist die vorgesehene Änderung *abzulehnen*. Der Schutz der Privatsphäre der Zuger Bürgerinnen und Bürger ist *höher* zu gewichten als die Marketinginteressen privater Organisationen.

Subeventuell: Sollte das DSG zum heutigen Zeitpunkt geändert werden, sollen die Änderungen nicht über die vom Regierungsrat vorgeschlagenen hinausgehen.

Ergänzung: Der Entscheid des Gesetzgebers

Der Kantonsrat hat Folgendes beschlossen: Bei Sammelauskünften ist nicht nur das Geburtsjahr, sondern auch das *Geburtsdatum* bekannt zu geben. Zudem müssen neu auf Verlangen auch Listen der in der Gemeinde *Neuzugezogenen* abgegeben werden. Die Sammelauskünfte muss die Gemeinde im Weiteren auf Wunsch auch in elektronischer Form zur Verfügung stellen (vgl. GS 28, 675).

Der Kantonsrat hat insgesamt somit die Interessen der Institutionen an Sammelauskünften höher gewichtet als die Interessen der Einwohnerinnen und Einwohner auf Nichtweitergabe ihrer Daten an Dritte. Im Sinne eines Interessenausgleichs hat der Rat aber – wie auch schon die kantonsrätliche Kommission – den DSB darauf hingewiesen, die Bevölkerung aktiver über das ihr zustehende Sperrrecht (vgl. § 9 Abs. 1 und 2 DSG) zu informieren, werden doch gesperrte Adressen im Rahmen von Sammelauskünften *nicht* an Dritte weitergegeben.