

9. Einheitliche Praxis mit besserem Datenschutz für die Herausgabe von Personendaten durch Gemeinden

Postulat Sonja Gehrig (GLP, Urdorf), Tina Deplazes (Die Mitte, Hinwil) vom 3. Juni 2024

KR-Nr. 196/2024

Ratspräsident Beat Habegger: Der Regierungsrat ist bereit, das Postulat entgegenzunehmen. Jörg Kündig hat am 26. August 2024 Antrag auf Nichtüberweisung gestellt.

Sonja Gehrig (GLP, Urdorf): Bei den letzten Nationalratswahlen waren meine beiden älteren Söhne erstmals stimmberechtigt, und sie staunten nicht schlecht, als sie einen persönlich adressierten Brief der JUSO erhielten, nicht nur mit dem üblichen Wahlaufruf, sondern mit einer Einladung zu Aktivitäten und gar zur Mitgliedschaft. Bald stellte sich heraus, dass nicht nur sie, sondern ihre gesamte Kollegschaft in verschiedenen Gemeinden und Bezirken denselben persönlich adressierten Brief erhielt. Ein paar Telefonate später war klar, dass solche Adressen bei den Gemeinden ganz legal angefragt werden können. Ein paar Gespräche später war ebenso klar: Kaum jemand wusste, dass seine oder ihre persönlichen Daten, wie Name, Jahrgang, Adresse so einfach erhältlich sind. Manche waren empört, andere nahmen es sehr gelassen und warfen den Brief einfach ins Altpapier. Aber niemand, niemand wusste, dass man sich aktiv bei der Gemeinde melden muss, um eine Weitergabe der eigenen Personendaten zu verhindern, in Urdorf sogar mit einem ausgedruckten Formular per Post; digital geht das nicht.

Im Kanton Zürich gibt es im Gegensatz zu anderen Kantonen nur eine Minimalregelung. Das führt dazu, dass die Gemeinden höchst unterschiedlich mit solchen Gesuchen umgehen. Erstens: Sie lehnen die Herausgabe grundsätzlich ab. Zweitens: Sie geben die Daten heraus. Drittens: Sie versenden die mit den Adressen versehenen Briefe selbst. Rechtlich ist die Herausgabe gemäss Paragraph 19 des MERG, also des Gesetzes über das Meldewesen und die Einwohnerregister, nur für ideelle, nicht für kommerzielle Zwecke zulässig. Natürlich müssen, oder besser müssten, die Daten nach deren Verwendung wieder gelöscht werden. Doch ob dies wirklich gemacht wird, kann niemand kontrollieren. Und klar ist auch, dass in einer digitalen Welt mit zunehmendem Datenmissbrauch kein Nullrisiko existiert, dass solche Listen in falsche Hände geraten, auch ausserhalb der Schweiz. Genau deshalb braucht es eine vereinheitlichte Praxis und einen besseren Datenschutz.

Die Diskussion ist notwendig, weil die meisten Personen gar nicht wissen, dass sie aktiv widersprechen müssen, um ihre Personendaten zu schützen, genauso wie übrigens bei Steuerdaten. Lösungswege gibt es mehrere. Gemeinden könnten, wie es heute schon vereinzelt gemacht wird, die Briefe selber versenden, statt Listen herauszugeben. Der Aufwand kann verrechnet werden oder auch nicht. Oder es wäre künftig ein elektronischer Versand durch die Gemeinde ebenso denkbar,

falls die elektronische Kommunikation in Zukunft dann möglich ist. Als Alternative könnte auch geprüft werden, ob bei Umzugsmeldungen standardmässig ein Kästchen angeklickt werden könnte, so im Sinne von «Weitergabe von Daten an nicht kommerzielle Dritte, Ja oder Nein?». Oder den Datenschutz könnte eine andere digitale Lösung zur Sperrung der Herausgabe von eigenen Personendaten verbessern. Sie sehen, dass viele Wege nach Rom führen, ohne die Gemeindeautonomie einzuschränken. Was es braucht, ist eine Auslegeordnung, eine Guideline, die Sicherheit für alle schafft und den Datenschutz stärkt.

Der Regierungsrat hat das Postulat entgegengenommen. Es geht nicht um ein Detailproblem, sondern um das Grundvertrauen der Bevölkerung im Umgang mit ihren persönlichen Daten. Dieses Vertrauen dürfen wir nicht aufs Spiel setzen. Eine einheitliche Praxis und ein zeitgemässer Datenschutz sind kein Luxus, sondern eine Selbstverständlichkeit. Darum bitte ich Sie, unterstützen Sie unser Postulat, damit wir die Verantwortung übernehmen, die wir unseren Bürgerinnen und Bürgern gegenüber haben.

Jörg Kündig (FDP, Gossau): Wir haben vorher Verschiedenes gehört. Auf der einen Seite haben wir die Nachwuchsförderung, die angesprochen wurde, auf der anderen Seite haben wir zur Kenntnis genommen, dass es Probleme gibt, die gar keine Probleme sind, und für die wir schon Lösungen haben. Und ich sehe da das Zweite vor uns. Die Postulantinnen zitieren in ihrer Begründung wunderbar, dass das MERG eigentlich das Hauptinstrument ist, um das zu regeln. Und wir alle wissen, wo das MERG im Moment liegt, in der Kommissionsberatung. Das heisst, dass wir genügend Gelegenheit gehabt hätten, die entsprechenden Massnahmen zu finden und auch diese Definitionen, die genannt wurden, anzubringen. Die Datenschutzbeauftragte (*Dominika Blonski*) – das wurde in der Begründung auch aufgeführt – hat gesagt, das sei Sache der Gemeinden. Die Begründung der Postulantinnen lässt uns vermuten oder zeigt, dass sie vermuten, dass mit dieser Situation in den Gemeinden mit wenig Verantwortungsbewusstsein umgegangen wird, und das ist der Hauptgrund, weshalb ich mich gemeldet habe.

Die Gemeinden gehen verantwortungsbewusst und gesetzeskonform mit dem Thema «Daten» um. Und ich glaube, es wäre falsch, zu unterstellen, es sei nicht so. Dass es viele Wege nach Rom gibt, das haben wir gehört, aber es ist ja genau die Gemeindeautonomie, die spielen soll. Wir halten diese immer wieder hoch. Es ist so ein Wechselspiel: In einer Ratssitzung sagen wir, die Gemeinden seien gut, die werden es schon richten. In der nächsten Ratssitzung sagen wir, jetzt müssten wir eine einheitliche Lösung finden. Im Moment sind wir, wie ich meine, wieder auf der falschen Seite. Es geht darum, dass wir den Vereinen die Nachwuchssuche ermöglichen wollen. Es geht auch darum, dass wir nicht zuletzt auch den Parteien die Möglichkeit geben wollen, sich zu präsentieren. Es geht aber auch darum, Freiwillige zu akquirieren, die dann gute Dienste leisten.

Zum Schluss, und das ist das Fazit: Das MERG wäre der Ort, um das zu richten. Sie haben in der Beratung bis jetzt die Gelegenheit gehabt, die Themen aufzugreifen. Ob Sie das getan haben oder nicht, weiss ich nicht, aber das Postulat ist defi-

nitiv zum falschen Zeitpunkt unterwegs. Und zum Schluss: Wenn wir von dringenden Problemen reden, muss ich sagen, dass ich es lieber gehabt hätte, dass im MERG geregelt würde, wie die Wohnsitznahme in Alters- und Pflegeheimen geregelt werden sollte und nicht die Adressabgabe an einzelne Organisationen und Vereine. Das ist der Grund, und damit bleibe ich bei meiner Haltung, die die FDP teilt: Wir lehnen das Postulat ab.

Tumasch Mischol (SVP, Hombrechtikon): Dieses Postulat gehört in die Kategorie «Man kann es machen, nötig ist es aber nicht.» Regeln lassen sich selbstverständlich immer weiter ausbauen, doch entscheidend ist hier die Frage, ob denn überhaupt ein konkreter Handlungsbedarf besteht. Die Postulantin hat vorhin eine Aktion der JUSO erwähnt, welche im Rahmen der nationalen Erneuerungswahlen 2023 in 18 Kantonen die Adressen von Jungwählerinnen und Jungwählern erfragt hat. Und Sie hören mich wohl selten, die JUSO zu loben. Man muss ihr aber zugutehalten, dass sie wohl die Erste war, die dies in dieser Form und Breite gemacht hat. Und so prophezeie ich zumindest, dass sie auch die Letzte sein wird, der dafür notwendige Aufwand ist sowohl ressourcen- als auch kostenintensiv. Auch der Streuverlust dürfte trotz Fokussierung auf Erstwählende beträchtlich sein, und es ist kaum anzunehmen, dass diese Aktion Nachahmer finden wird. Als Kantonsrat sollten wir nicht jeden Einzelfall hinterher regulieren.

Als Gemeindeschreiber und Vorstandsmitglied des Vereins Zürcher Gemeinde- und Verwaltungsfachleute, VZGV, weiss ich, dass unsere Städte und Gemeinden auch in diesem Bereich verlässlich arbeiten. Es wurde erwähnt, dass die Herausgabe von Daten im Gesetz über das Meldewesen und die Einwohnerregister, MERG, klar geregelt ist. Und da heisst es, dass Gemeinden Daten nach bestimmten Kriterien für ideelle Zwecke herausgeben können, aber nicht müssen, und dies stets unter Einhaltung der Gleichbehandlung innerhalb der Gemeinde. Das heisst: Werden Daten an die Partei A abgegeben, erhalten diese bei gleichem Zweck auch die Partei B oder der Verein C. Die Verwendung ist einmalig und zweckgebunden. Üblicherweise erfolgt die Herausgabe in Form von Adresstiketten, und die Gesuchstellenden unterzeichnen einen Datenschutz-Revers. Die Einwohnerkontrollen sind zudem gut organisiert. Der Verband Zürcher Einwohnerkontrollen beobachtet seit über 30 Jahren aktuelle Entwicklungen und gibt Empfehlungen für einheitliche Standards ab. Auch in diesem Fall wurde rasch reagiert und Klarheit geschaffen, ganz im Sinne einer vereinheitlichten Praxis. Ich bin überzeugt, dass die Gemeinden ihren Auftrag sorgfältig erfüllen.

Die im Postulat geäusserte Vorstellung, dass Gemeinden künftig den Versand in vorfrankierten Couverts oder elektronisch für Parteien übernehmen könnten, ist hingegen unrealistisch. Rechtsgleichheit würde bedeuten, dass sämtliche ideellen Anliegen, egal ob sie von Parteien, Vereinen oder einer lokalen Organisation kommen, über die Gemeindeverwaltung versandt werden müssten. Das ist schlicht nicht praktikabel. Hinzu kommt, dass Personen mit Datensperren ohnehin nicht herausgegeben werden dürfen. Jede Einwohnerin und jeder Einwohner kann eine solche Sperre problemlos beantragen. Gängig für Politbewerbung bleibt wohl der Massenversand. Dieser gilt als offizielle Post und wird auch in Briefkästen

mit Stoppwerbung zugestellt – ein weiteres Indiz dafür, dass die erwähnte Aktion ein Einzelfall war, der keiner neuen Regulierung bedarf. Zum Schluss zitiere ich eine SP-Vertreterin aus einer Kantonsratssitzung des letzten Jahres. Sie hat gesagt, Gesetze sollten regeln, was geregelt werden muss, nicht auf Vorrat oder aus Prinzip. Auch bei dieser Aussage bin ich für einmal mit der linken Ratsseite gleicher Meinung.

Wir werden dieses Postulat nicht unterstützen.

Leandra Columberg (SP, Dübendorf): Die SP begrüsst die Forderung dieses Postulats nach einer einheitlichen Praxis mit besserem Datenschutz für die Herausgabe von Personendaten durch die Gemeinden. Es geht ja darum, dass Paragraph 19 MERG überprüft wird. Gestützt auf Paragraph 19 MERG ist es den Gemeinden gemäss Paragraph 18 MERG erlaubt, Personendaten Dritter nach bestimmten Gesichtspunkten bekannt zu geben, wenn es sich um ideelle Zwecke handelt.

In den Begründungen im Votum von Sonja Gehrig wurde dann ja ein bisschen als Seitenhieb – zumindest wurde dies von mir so empfunden – die Wahlkampfaktion der JUSO erwähnt, als sie im Rahmen der Nationalratswahlen Neuwählende für den Wahlkampf anschrieb. Ich möchte einfach nochmals betonen, dass die JUSO dies ja völlig legal tat und sich verpflichtete, die Daten ausschliesslich für diesen einen Versand zu verwenden. Einige Gemeinden hatten es damals aus meiner Sicht auch schon vorbildlich so gehandhabt, wie es von der Datenschutzbeauftragten im Tages-Anzeiger als Option vorgeschlagen wurde. Sie hatte vorfrankierte Couverts verlangt, um den Brief versenden zu können, ohne die Adressen herausgeben zu müssen. Auch wenn also die Verwendung dieser Daten durch die JUSO zur einmaligen Kontaktierung von Erstwählenden aus unserer Sicht völlig legitim war, befürworten wir, dass eine einheitliche Lösung, wie sie in diesem Postulat verlangt wird, geprüft wird und dass auch weitere datensparsamere Wege gefunden werden, damit eben für ideelle Zwecke – das ist ja auch noch wichtig – , damit die Bevölkerung für ideelle Zwecke von Dritten kontaktiert werden darf. Entsprechend ist es sinnvoll, dass die Gemeinden überprüfen und sicherstellen, dass die Herausgabe von Daten für die Zwecke, die diese MERG-Artikel anstreben, die aktuellen Datenschutzerfordernisse erfüllt. Ein Postulat ist ja noch nicht ein Gesetz, sondern es geht wirklich darum, einmal genauer hinzuschauen, ob es auch datensparsamere Lösungen gibt als die Herausgabe der Daten.

Die SP wird das Postulat unterstützen.

Benjamin Krähenmann (Grüne, Zürich): Ich gehe mit Kollege Tumasch Mischol einig, dass wir nicht jeden Einzelfall regulieren müssen. Nur, die Postulantinnen greifen hier eine wichtige Frage auf, nämlich wie der Staat, in diesem Fall die Gemeinden, mit unseren Daten umgehen soll. Das Gesetz über das Meldewesen und Einwohnerregister, MERG, bleibt nämlich in diesem Punkt vage, und zwar zu vage. Gemäss Paragraph 19 können Daten bekannt gegeben werden, wenn diese für ideelle Zwecke verwendet und nicht weitergegeben werden. Das tönt ja schon einmal gut, «ideelle Zwecke» und «nicht weitergeben». Nur, was bedeutet das im

konkreten Fall? Die Postulantinnen erwähnen in ihrer Begründung einen Anschreiben der JUSO, wir haben es gehört, an 100'000 Neuwählende. Auch das ist so weit klar. Es gäbe aber noch ganz andere Organisationen, die im Gegensatz zu JUSO undemokratisch sind, die unter Berufung auf Paragraph 19 MERG an diese Daten kommen könnten. Ich denke da beispielsweise an eine Junge Tat, die eindeutig ideelle Zwecke verfolgt, das heisst, Paragraph 19 Absatz 1 litera a wäre erfüllt. Und ob sie die Daten, die sie erhalten hat, dann weitergibt oder nicht, ist an dieser Stelle nicht einmal entscheidend. Problematisch wird es nur dann schon, wenn eine solche Organisation an die Namen, Vornamen und Adressen der Einwohnerinnen und Einwohner herankommt und gegen Menschen, die nicht Meier oder Müller heissen, hetzen kann. Das Beispiel zeigt: Ob die Menschen und ihre Daten sicher sind, entscheidet sich nicht nur an der Frage der Weitergabe der Daten, sondern schon an der Frage der Bekanntgabe der Daten. Eine Datenbekanntgabe durch die Gemeinden ist somit durchaus delikater, gerade wenn diese in die falschen Hände gerät. Hier ist höchste Vorsicht geboten, damit alle Menschen sicher sind und nicht Opfer von Hass und Hetze werden.

Das Problem des unzureichenden Datenschutzes wurde von den Postulantinnen zwar erkannt. Die Forderung, dass das Herausgeben von Daten möglichst konform mit zeitgemässen Erfordernissen des Datenschutzes erfolgen soll, geht für uns Grüne aber zu wenig weit; es ist zu unklar, zu schwammig. Aus Sicht der Grünen muss nämlich der Datenschutz an erster Stelle stehen, gerade wenn es darum geht, besondere Personendaten und Personendaten an Dritte weiterzugeben. Ein gangbarer Weg wäre, dass die Daten gar nicht mehr herausgegeben würden, sondern dass Organisationen oder Parteien, die beispielsweise Neuwählende anschreiben möchten, ihr Schreiben von der Gemeinde verschicken lassen. So würden die Bürgerinnen und Bürger informiert, ihre Daten aber gleichzeitig geschützt. In diesem Sinne unterstützen wir Grünen das Postulat zur Überprüfung von Paragraph 19 des MERG.

Tina Deplazes (Die Mitte, Hinwil): Die Mitte-Fraktion unterstützt den Vorstoss, die Praxis der Gemeinden bei der Herausgabe von Adressdaten für ideelle Zwecke gemäss Paragraph 19 MERG zu überprüfen. Es ist richtig und wichtig, dass wir auch in scheinbar administrativen Bereichen ein wachsames Auge auf den Schutz der Persönlichkeitsrechte unserer Bevölkerung haben.

Die Digitalisierung, die zunehmende Sensibilität der Bevölkerung in Bezug auf den Datenschutz sowie die technischen Möglichkeiten zur Datenverarbeitung erfordern eine kritische Auseinandersetzung mit bestehenden Praktiken. Gerade bei der Weitergabe von Personendaten, auch wenn sie gesetzlich zulässig ist – das wurde auch nicht kritisiert, nicht wie die FDP das gesagt hat –, muss stets überprüft werden, ob sie noch mit den heutigen datenschutzrechtlichen Standards vereinbar ist. Es darf nicht sein, dass Daten auch für ideelle Zwecke weitergegeben werden, ohne dass Bürgerinnen und Bürger wissen, wann und wozu dies geschieht. Ich bin mir ziemlich sicher, dass den meisten Bürgerinnen und Bürgern nicht bewusst ist, dass sie eine Sperrung der Herausgabe ihrer persönlichen Daten bei der Gemeinde veranlassen müssten. Wenn sie dies nicht aktiv tun, können ihre

persönlichen Daten per Default an Dritte weitergegeben werden. Und noch etwas zu den Argumenten von FDP und SVP: Der Vorstoss verlangt ja keine Gesetzesänderung; es handelt sich lediglich um ein Postulat. Es soll nur eine Überprüfung der heutigen Praxis stattfinden. Es ist somit ein pragmatischer Schritt zur Qualitätssicherung und zur Stärkung des Vertrauens in den sorgsamsten Umgang mit personenbezogenen Daten auf kommunaler Ebene. Gerade auch nach dem knappen Ja zur E-ID vom letzten Herbst sollten wir uns bewusst sein, wie wichtig es ist, das Vertrauen der Bevölkerung im Umgang mit Daten zu schonen. Deshalb empfehlen wir, dem Vorstoss zuzustimmen. Besten Dank.

Tobias Mani (EVP, Wädenswil): Das Anliegen, dass der Regierungsrat die Praxis der Gemeinden bei der Herausgabe von Adressdaten von Personengruppen an Private für ideelle Zwecke prüft und für eine einheitliche Praxis sorgt, scheint auf den ersten Blick nachvollziehbar. Denn wenn Rüschlikon dies anders handhaben würde als Oberrieden, könnte dies zu Unverständnis führen. Zudem gab es, wie wir es gehört haben, vereinzelt auch Fälle mit vielleicht doch eher fragwürdigen Adressenherausgaben. Allerdings sind die Gemeinden im Kanton Zürich sehr verschieden. Winterthur ist nicht gleich Elgg oder Richterswil. Jörg Kündig und Tumasch Mischol haben dies sehr gut ausgeführt.

Als EVP-Fraktion sind wir überzeugt, dass die Gemeinden in der Regel am besten selbst einschätzen können, welche Datenherausgaben im eigenen Kontext angemessen sind, und die klaren Leitplanken gemäss dem Gesetz über das Meldewesen und die Einwohnerregister gelten überall. Eine einheitliche, durch den Kanton vorgegebene Praxis erscheint wenig hilfreich. Und im Übrigen bleibt es auch bei einer Ablehnung des Postulats der JI (*Direktion der Justiz und des Innern*) unbenommen, den Gemeinden ein Merkblatt im Sinne einer Arbeitshilfe zur Verfügung zu stellen. Aber eine Bevormundung der Gemeinden oder gar einen Eingriff in die Gemeindeautonomie braucht es vorliegend nicht. Vielen Dank.

Sonja Gehrig (GLP, Urdorf) spricht zum zweiten Mal: Nur noch einmal zur Klarheit, einfach, damit es keine Missverständnisse gibt: Ich habe nie gesagt, dass das Handeln der JUSO nicht rechtens war. Es war für mich ja nur der Anstoss, als ich gemerkt habe, dass das überhaupt möglich ist. Ich habe das vorher auch nicht gewusst und nicht gekannt. An diesem Beispiel habe ich dann gemerkt, indem ich mit vielen Gemeinden und Betroffenen, also Betroffenen, die angeschrieben wurden, gesprochen habe, dass viele Gemeinden, aber eben auch viele Angeschriebene nichts von dieser Tatsache wussten und von diesem Vorgehen überrascht wurden. Es war für sie sozusagen ein neues Thema.

Die Kantone regeln die Herausgabe solcher Personendaten unterschiedlich, das ist so. Und im Kanton Zürich gibt es heute im Gegensatz zu anderen Kantonen nur eine minimale Regelung. Und wir wünschen uns eine Auslegeordnung von Möglichkeiten und verschiedenen Lösungen. Es ist ein Postulat, Tumasch Mischol und Jörg Kündig, es geht hier nicht um eine Gesetzesänderung, wie es Tina Deplazes schon gesagt hat. Wir wünschen uns zum Beispiel, dass die kanto-

nale Fachaufsicht, die mit dem MERG, mit dem Inkraftsetzen des MERG, eingesetzt wurde, nun endlich einmal ein Merkblatt dazu verfasst, was unter Berücksichtigung des Datenschutzes und der Gemeindeautonomie gemacht werden kann oder darf oder soll, sodass die Gemeinden nicht mehr überrascht wären, wenn eine Anfrage kommt.

Zudem hier noch einmal: Die Möglichkeit der Herausgabe von Adresstiketten war einigen Gemeinden wirklich nicht bekannt. Klar, als Gemeindeschreiber weiss man das, aber das ist vielleicht nicht State of the Art. Und bei der Personensperre glaube ich auch klar gesagt zu haben, dass das niemand wusste, auch nicht, dass man die Personendaten aktiv sperren lassen müsste. Also hier braucht es einfach eine bessere Aufklärung. So wie es mir auch erging, als ich überrascht wurde, genau darum geht es uns eigentlich bei diesem Postulat. Deshalb soll hier mit einer vereinheitlichten Praxis. Dadurch kann auch ein persönlicher Datenschutz sichergestellt werden.

Bitte unterstützen Sie deshalb das Postulat, beziehungsweise vielen Dank für die Fraktionen, die schon gesagt haben, dass sie es unterstützen, damit wir besser wissen, was die Vor- und Nachteile der verschiedenen Möglichkeiten sind, und die beste Lösung für alle, nicht nur für wenige, finden können. Besten Dank.

Abstimmung

Der Kantonsrat beschliesst mit 88 : 79 Stimmen (bei 0 Enthaltungen), das Postulat KR-Nr. 196/2024 zu überweisen. Das Geschäft geht an den Regierungsrat zur Ausarbeitung eines Berichts innert zwei Jahren.

Das Geschäft ist erledigt.