

4571

KR-Nr. 270/2006
KR-Nr. 271/2006

**Bericht und Antrag
des Regierungsrates an den Kantonsrat**

**a) zum Postulat KR-Nr. 270/2006 betreffend
Online-Zugriff der Gerichte auf die Datenbanken
der Personenmeldeämter**

**b) zum Postulat KR-Nr. 271/2006 betreffend
speditives Arbeiten dank Online-Zugriff der
Gerichte und Strafverfolgungsbehörden auf die
Datenbanken der Steuerämter**

(vom 9. Dezember 2008)

A. Der Kantonsrat hat dem Regierungsrat am 18. Dezember 2006 folgendes von den Kantonsräten Thomas Vogel, Illnau-Effretikon, und Beat Badertscher, Zürich, am 25. September 2006 eingereichte Postulat zur Berichterstattung und Antragstellung überwiesen:

Der Regierungsrat wird eingeladen, eine gesetzliche Grundlage für einen auf einen zu bestimmenden Kreis von Mitarbeitenden eingeschränkten Online-Zugriff der Gerichte auf die Daten der kommunalen Personenmeldeämter zu schaffen.

B. Der Kantonsrat hat dem Regierungsrat am 31. März 2008 folgendes von den Kantonsräten Thomas Vogel, Illnau-Effretikon, und Beat Badertscher, Zürich, am 25. September 2006 eingereichte Postulat zur Berichterstattung und Antragstellung überwiesen:

Der Regierungsrat wird eingeladen, eine gesetzliche Grundlage für einen auf einen zu bestimmenden Kreis von Mitarbeitenden eingeschränkten Online-Zugriff der Gerichte und der Strafverfolgungsbehörden auf die Daten der kommunalen Steuerämter zu schaffen.

Der Regierungsrat erstattet hierzu folgenden Bericht:

1. Ziele der Postulate

Das Postulat KR-Nr. 270/2006 bezweckt eine effizientere Erhebung oder Überprüfung der von den Gerichten aufzunehmenden Per-

sonalien der Parteien. Es geht davon aus, dass diese Erhebung durch einen direkten Zugriff der Zivil- und Strafgerichte auf die bei den Einwohnerkontrollen oder Personenmeldeämtern geführten Daten rascher und günstiger erfolgen kann als durch telefonische oder schriftliche Anfragen.

Das Postulat KR-Nr. 271/2006 bezweckt ebenfalls eine effizientere Abwicklung von Gerichtsverfahren durch direkten Zugriff auf Daten der kommunalen Steuerämter. Diese Zugriffe sollen allerdings auf die Verfahren in Erbschaftssachen an den Bezirksgerichten und die Strafgerichte bzw. Staatsanwaltschaften beschränkt sein. Begründet wird dies damit, dass das Erbschaftsrichteramt für die Berechnung seiner Verfahrensgebühren auf das steuerbare Vermögen des Erblassers als Streitwert abzustellen hat, während die Strafbehörden für die Bemessung der Tagessätze bei Geldstrafen namentlich auf Einkommen und Vermögen des Täters abzustellen hat.

2. Online-Zugriff bzw. Abrufverfahren

In beiden Postulaten wird die Einrichtung von Online-Zugriffen von Gerichten und teilweise von Strafverfolgungsbehörden auf Daten eines anderen öffentlichen Organs vorgeschlagen. Der datenschutzrechtliche Begriff für diese Form von Datenbekanntgabe lautet «Abrufverfahren» (vgl. Art. 19 Abs. 3 Bundesgesetz über den Datenschutz, SR 235.1).

Unter einem Abrufverfahren versteht man ein automatisiertes Verfahren, das einem Dritten ermöglicht, über die Daten ohne Intervention des bekanntgebenden Organs zu verfügen. Die Bekanntgabe erfolgt, sobald die Empfängerin oder der Empfänger in die Daten Einsicht nimmt oder sie abrufen. Sie oder er muss das Informationsbegehren nicht mehr begründen und das bekanntgebende Organ untersucht die Zulässigkeit der Bekanntgabe nicht in jedem Fall, sondern allenfalls stichprobenweise im Nachhinein. Das bekanntgebende und gleichzeitig als Dateninhaber für den Datenschutz verantwortliche Organ verliert damit die Herrschaft über die Bekanntgabe im Rahmen der eingeräumten Zugriffe. Eine Beurteilung der Notwendigkeit des Datenbezugs entfällt bzw. muss im Voraus im Rahmen des Verfahrens der Einräumung der Zugriffsrechte erfolgen. Ebenso ist auch die Interessensabwägung, die grundsätzlich einer Datenbekanntgabe vorauszugehen hat, nicht mehr möglich.

Beim Abrufverfahren bestehen somit erhöhte Risiken für Datenmissbrauch in dem Sinne, dass auf nicht benötigte Daten gegriffen wird oder neue Datensammlungen angelegt werden, die nicht dem ur-

sprünglichen Erhebungszweck entsprechen. Auch könnten, da der Zugriff von aussen erfolgt, unbefugte Personen sich Zutritt verschaffen oder die Übermittlung gestört werden. Diesen Risiken hat der Gesetzgeber beispielsweise durch aufmerksame Prüfung der Notwendigkeit und der Abwägung der gegenseitigen Interessen oder der organisatorischen und technischen Sicherheitsvorkehrungen Rechnung zu tragen. Abrufverfahren haben in diesem Sinn einen Ausnahmecharakter. Das kommt unter anderem darin zum Ausdruck, dass sie als Bearbeitung von Personendaten mit besonderen Risiken für die Rechte und Freiheiten der betroffenen Personen gelten, die gemäss Gesetz über die Information und den Datenschutz (IDG, LS 170.4) vor ihrer Einrichtung der oder dem Datenschutzbeauftragten zur Prüfung zu unterbreiten sind (§ 10 IDG in Verbindung mit § 24 Abs. 1 lit. a Verordnung über die Information und den Datenschutz [IDV, LS 170.41]).

Die im aufgehobenen Datenschutzgesetz vom 6. Juni 1993 enthaltenen Vorschriften über die Bekanntgabe von Daten der Einwohnerkontrolle sind mit dem Inkrafttreten des IDG und der IDV am 1. Oktober 2008 in das Gemeindegesetz übertragen worden. Dabei wurde zusätzlich die Möglichkeit geschaffen, einem öffentlichen Organ Zugriff auf die Registerdaten zu gewähren, sofern eine rechtliche Bestimmung dies vorsieht und Inhalt, Umfang und Modalitäten der Bekanntgabe regelt (§ 38 Abs. 4 Gemeindegesetz, LS 131.1). Das Steuergesetz (StG, LS 631.1) erwähnt die Möglichkeit der Einrichtung eines Abrufverfahrens nicht ausdrücklich.

3. Geltende gesetzliche Grundlagen und bevorstehende Änderungen

3.1 Daten der Einwohnerkontrollen (Postulat KR-Nr. 270/2006)

Gemäss § 157 lit. a Ziffer 3 des Gerichtsverfassungsgesetzes des Kantons Zürich (GVG, LS 211.1) müssen die Endentscheide in Zivilsachen die Bezeichnung der Parteien mit Namen oder Firma und Adresse, bei natürlichen Personen ferner mit Vornamen, Geburtsdatum, Heimatort und Beruf enthalten. Endentscheide in Strafsachen müssen sodann gemäss § 160 lit. a Ziff. 3 GVG bezüglich der Angeklagten unter anderem deren vollständige Personalien und Adresse, militärische Verhältnisse sowie gegebenenfalls Angaben über den Vormund oder Beistand enthalten. Die Strafprozessordnung enthält in § 34 b bereits heute die Möglichkeit für Strafuntersuchungsbehörden, mittels Abrufverfahren auf bestimmte Daten (Name, Vorname, Geburtsdatum, Heimatort, Geschlecht, Zivilstand, Beruf, Adresse, Name und Adresse der gesetzlichen Vertreter, Datum und Ort des Zu- und Wegzugs) der Einwohnerregister zu greifen.

Die kantonalen Prozessgesetze und insbesondere das GVG werden in absehbarer Zeit durch die Schweizerische Strafprozessordnung und die Schweizerische Zivilprozessordnung abgelöst und müssen aufgehoben werden (siehe hierzu 3.3). Indessen enthalten auch diese Prozessordnungen Vorschriften über den Inhalt der Endentscheide. Art. 81 der Schweizerischen Strafprozessordnung verlangt für Urteile und andere verfahrenserledigende Entscheide eine genügende Bezeichnung der Parteien und ihrer Rechtsbeistände. Der Entwurf zur Schweizerischen Zivilprozessordnung spricht von der Bezeichnung der Parteien und ihrer Vertretung (Art. 234).

3.2 Daten der Steuerämter (Postulat KR-Nr. 271/2006)

Die Festlegung der Gerichtsgebühr richtet sich grundsätzlich nach § 201 GVG. Gemäss der darauf beruhenden Verordnung des Obergerichts über die Gerichtsgebühren (LS 211.11) bemisst sich die Gebühr in nicht streitigen Erbschaftssachen nach dem Aufwand und dem Interessewert, was die Angabe des steuerbaren Vermögens des Erblassers erfordert (§ 11 Abs. 2).

Sodann geht es um die Ermittlung der Grundlagen für die Bemessung eines Tagessatzes bei der Ausfällung einer Geldstrafe durch die Strafgerichte. Gemäss Art. 34 Abs. 2 des Schweizerischen Strafgesetzbuches (StGB, SR 311) bestimmt das Gericht eine Geldstrafe nach Tagessätzen, wobei es deren Höhe unter anderem nach den persönlichen und wirtschaftlichen Verhältnissen des Täters, namentlich nach Einkommen und Vermögen bestimmt. Die Behörden des Bundes, der Kantone und der Gemeinden haben nach Art. 34 Abs. 3 StGB die für die Bestimmung des Tagessatzes erforderlichen Auskünfte zu geben.

3.3 Vorgaben des eidgenössischen Prozessrechts und der künftigen kantonalen Gerichtsorganisation

Der Bundesrat hat am 21. Dezember 2005 bzw. am 28. Juni 2006 die Botschaften zur Vereinheitlichung des Strafprozessrechts (BB1 2006, S. 1085 ff.) und zu einer Schweizerischen Zivilprozessordnung (BB1 2006, S. 7221) verabschiedet. Der Entwurf für eine Jugendstrafprozessordnung (JStPO) liegt seit dem 22. August 2007 vor (BB1 2008, S. 3157). Die Inkraftsetzung dieser Prozessordnungen ist auf den 1. Januar 2011 vorgesehen. Auf diesen Zeitpunkt sind zudem die Bestimmungen des kantonalen Prozess- und Gerichtsorganisationsrechts an die Verfassung des Kantons Zürich vom 27. Februar 2005 (KV; LS 101) anzupassen.

Die Prozessgesetze des Bundes sollen das bisher in zahlreichen kantonalen und eidgenössischen Erlassen zersplitterte Verfahrensrecht möglichst umfassend regeln. Sie werden demnach die kantonalen Prozessgesetze (ZH-StPO und ZH-ZPO) weitgehend ablösen. Aufgrund dieses Anliegens ist nicht zum vornherein klar, ob und wieweit die Kantone in eigener Kompetenz zusätzliche Verfahrensvorschriften erlassen dürfen. Immerhin verbleiben den Kantonen die Kompetenzen zur Organisation ihres Gerichtswesens. Diese Arbeiten sind im Gange. Der Entwurf für ein Gesetz über die Gerichts- und Behördenorganisation im Straf- und Zivilprozess (GOG) liegt vor. Die Vernehmlassungsfrist dauert bis zum 31. Januar 2009. Der Entwurf zum GOG enthält einen Abschnitt über die Verfahrensbestimmungen (6. Teil). In diesem Rahmen erscheint die Unterbringung von Bestimmungen über die Amtshilfe durch Einrichtung von Abrufverfahren als vom Bundesrecht zulässig und möglich.

4. Möglichkeit der Umsetzung im kantonalen Recht

4.1 Postulat KR-Nr. 270/2006

Im Rahmen des zum vorliegenden Postulat durchgeführten Vernehmlassungsverfahrens wurde die Einrichtung eines Abrufverfahrens zugunsten der Gerichte für die gesetzlich notwendigen Personendaten mehrheitlich gutgeheissen. Gemäss § 39 Abs. 1 des Gemeindegesetzes bilden Name, Vorname, Adresse und Datum von Zu- und Wegzug als im Einwohnerregister geführte Personendaten schon heute sozusagen Allgemeingut, sind sie doch – allerdings nur auf Einzelanfrage hin – schon einer Privatperson voraussetzungslos bekanntzugeben. Auch die Bekanntgabe von Zuzugs- und Wegzugsort, Geburtsdatum, Geschlecht, Zivilstand und Heimatort ist lediglich an ein berechtigtes Interesse gebunden. Es handelt sich jedenfalls nicht um besondere Personendaten nach der Definition des IDG, die erhöhten Schutzes bedürfen.

Als Beispiel für einen funktionierenden Online-Zugriff wird auf das Bezirksgericht Zürich hingewiesen, das monatlich rund 3600 Abfragen von Personmeldeamtsdaten der Stadt Zürich vornimmt. Dabei handelt es sich um eine Teilnahme des Bezirksgerichts an einer Datenbank namens ALPHA, die von der Organisation und Informatik der Stadt Zürich (OIZ) betrieben wird und neben reinen Einwohnerkontrolldaten eine Vielzahl von Daten anderer Behörden wie z.B. des Steueramts und der Gesundheitsdienste enthält. Aus ALPHA werden den Benutzerinnen und Benutzern massgeschneidert die benötigten

Daten zur Verfügung gestellt. Solche Datendreh scheiben bilden jedoch die Ausnahme. Wegen unterschiedlicher Bedürfnisse der Datenbezügerinnen und -bezüger, der Anwendung verschiedener IT-Systeme auf beiden Seiten und deren mangelnden Vernetzung sowie wegen der Dynamik der technischen Entwicklung in der Informatik ist davon auszugehen, dass, abgesehen von der Lösung in der Stadt Zürich, jedes Gericht mit den in seinem Zuständigkeitsbereich bestehenden Einwohnerkontrollen besondere Vereinbarungen über die benötigten und möglichen Datenzugriffe treffen muss.

Kritische Stellungnahmen zum Postulat merken an, dass eine einheitliche Lösung wegen der bestehenden Vielfalt der elektronischen Systeme und Anwendungen der Einwohnerkontrollen zumindest vorläufig nicht geschaffen werden könne. Dies mag zutreffen. Es ist jedoch kein Argument, um nicht vorausschauend die gesetzlichen Grundlagen für Online-Abfragen zu schaffen. Soweit im Übrigen das Abfragesystem nicht mit dem bekanntgebenden System direkt zusammenarbeiten kann, verbleibt der Aufwand der Datenübertragung vom einen in das andere System beim Abfrageorgan. Im Zusammenhang mit den nötigen Sicherheitsvorkehrungen zu Zugriffsberechtigungen, -einschränkungen sowie -kontrollen (Abrufprotokollierung) und Übermittlungswegen hat sodann das Abfrageorgan abzuklären, ob überhaupt Einsparungen zu erzielen sind.

Die gegen ein Abrufverfahren angemeldeten Bedenken sprechen somit nicht gegen die Möglichkeit, auf Gesetzesstufe eine Kann-Vorschrift zu erlassen, die ähnlich wie § 34 b StPO den Gerichten den Zugriff unter bestimmten Voraussetzungen erlaubt. Diese Voraussetzungen sind im Wesentlichen die Nennung des Zwecks und Umfangs der Datenerhebung unter Bezugnahme auf die gesetzlichen Grundlagen (heute die im GVG genannten Personendaten), die Bezeichnung der beteiligten Behörden und der Zugriffsberechtigten, die Beschränkung auf hängige Verfahren und die Einrichtung von Sicherheits- und Kontrollmassnahmen wie Passwortschutz und Zugriffskontrolle (Protokollierung). Solche Bearbeitungen sind nach dem IDG vorab (d. h. vor der Einführung) dem oder der Datenschutzbeauftragten zur Prüfung zu unterbreiten (§ 10 IDG in Verbindung mit § 24 IDV, vgl. vorne Ziffer 2.2).

Der Regierungsrat ist überzeugt, dass sich mit einem Online-Zugriff mittel- bis langfristig der Aufwand der betroffenen Behörden vermindern lässt. Er beabsichtigt daher, das Postulatsanliegen im GOG aufzunehmen und im Sinne der nachstehenden Bestimmung zu regeln:

«In hängigen Verfahren können die Gerichte und Strafuntersuchungsbehörden des Kantons Zürich, soweit dies notwendig und technisch möglich ist, durch direkten elektronischen Zugriff folgende Personendaten von den kommunalen Einwohnerregistern erheben: Name, Vorname, Geburtsdatum, Heimatort, Geschlecht, Zivilstand, Adresse, Beruf, Datum und Herkunftsort bei Zuzug sowie Datum und Zielort bei Wegzug.

Die Zugriffsberechtigung darf nur einer beschränkten Zahl von Personen erteilt werden. Zugriffe sind durch eine wirksame Kontrolle zu schützen und durch Protokollierung zu überwachen.»

4.2 Postulat KR-Nr. 271/2006

Auch die Postulatsforderung nach einem Online-Zugriff der Gerichte und der Strafverfolgungsbehörden auf die Datenbanken der Steuerämter fand im Rahmen der Vernehmlassung mehrheitlich Zustimmung. Bedenken sind vor allem mit datenschutzrechtlichen Risiken eines Abrufverfahrens allgemein sowie mit Kosten-Nutzen-Argumenten begründet worden. Vorab zu prüfen ist der Einwand, ein solches Abrufverfahren lasse sich kaum mit dem Steuergesetz vereinbaren.

§ 120 Abs. 2 des Steuergesetzes lässt eine Auskunft nur zu, wenn hierfür eine ausdrückliche gesetzliche Grundlage im Recht des Bundes oder des Kantons gegeben ist. Fehlt eine solche Grundlage, ist eine Auskunft nur zulässig, soweit sie im öffentlichen Interesse geboten ist. Über entsprechende Begehren entscheidet die Finanzdirektion. § 120 StG ist Ausdruck der Bemühungen um die Wahrung des Steuergeheimnisses. Dieses ist ein Teil der verfassungsmässig in Art. 13 der Bundesverfassung, Art. 10 der Kantonsverfassung wie auch in Art. 8 der Europäischen Menschenrechtskonvention (EMRK) geschützten Privatsphäre. Dem Steuergeheimnis selbst wird allerdings nicht der Rang eines verfassungsmässigen Rechts zugesprochen, sondern nur einfach-gesetzlicher Geltungsrang. Es wird denn auch durch § 122 StG, der die Abgabe von Steuerausweisen ermöglicht und auf gleicher Normstufe steht, durchbrochen. Die Praxis der Bekanntgabe von Steuerdaten auch an Privatpersonen ist im Kanton Zürich (wie auch in anderen Kantonen) eine langjährige Tradition, der ursprünglich sogar in Form einer öffentlichen Auflage oder Veröffentlichung des Steuerregisters durch die Gemeinden nachgekommen wurde. Gemäss § 122 Abs. 2 StG bleiben die Bestimmungen des Gesetzes über die Information und den Datenschutz zwar vorbehalten und dieses sieht in § 20 die Möglichkeit der Sperrung einer Bekanntgabe von Personendaten vor, doch besteht dieses Sperrrecht nur bei der Bekanntgabe an Private

(vgl. § 122 Abs. 3 StG), nicht gegenüber öffentlichen Organen, die sich auf eine gesetzliche Grundlage stützen können.

Da finanzielle Angaben wie steuerbares Einkommen und Vermögen nicht sogenannte besondere Personendaten darstellen, die beim Bearbeiten wegen der besonderen Gefahr einer Persönlichkeitsverletzung eines erhöhten Schutzes bedürfen (§ 3 IDG), ist ihre Bekanntgabe im bereits heute gesetzlich vorgesehenen Rahmen jedenfalls zulässig. § 122 StG geht allerdings, wie übrigens auch § 120 StG, von Einzelauskünften aus. Zugriffe im Rahmen eines Abrufverfahrens sind damit noch nicht gemeint. Auch § 201 Ziffer 1 GVG in Verbindung mit § 11 Abs. 2 der Verordnung des Obergerichts über die Gerichtsgebühren bilden ebenso wie Art. 34 Abs. 3 StGB eine ausdrückliche gesetzliche Grundlage für Steuerauskünfte an die Erbschaftsrichterämter und Strafgerichte sowie Strafverfolgungsbehörden.

Die Ermöglichung eines Abrufverfahrens ist somit auch für Steuerdaten zulässig und angebracht, sofern eine gesetzliche Grundlage vorhanden ist, welche die notwendigen Voraussetzungen zum Schutz vor Missbrauch eines automatischen Zugriffs beachtet. Als Voraussetzungen sind dabei der Zweck und der Umfang der Datenerhebung im Zusammenhang mit den gesetzlichen Grundlagen, die Bezeichnung und möglichst weitgehende Beschränkung der beteiligten Behörden und der Zugriffsberechtigten, die Beschränkung auf hängige Verfahren und die Einrichtung von Sicherheits- und Kontrollmassnahmen wie Passwortschutz und Zugriffskontrolle zu nennen.

Die aus technischer Sicht gegen die Forderungen des Postulats vorgebrachten Gründe sprechen nicht von vornherein dagegen, im Gesetz eine Ermächtigungsnorm im Sinne einer Kann-Vorschrift für Lösungen zu erlassen, die sich nach einer Abklärung als durchführbar erweisen. Zwar wenden die Gemeindesteuerämter unterschiedliche, nicht vorab auf Online-Zugriffe ausgerichtete IT-Applikationen an und verfügt auch das kantonale Steueramt nicht über ein elektronisches Steuerregister, das einen Online-Zugriff von aussen zuliesse. Denkbar sind aber auch hier einzelne Vereinbarungen zwischen Gerichten und kommunalen Steuerämtern in der Art, wie sie zwischen dem Bezirksgericht Zürich und der Stadt Zürich für den Zugriff auf bestimmte Einwohnerdaten und in eingeschränkterem Mass auch auf Steuerdaten bestehen (vgl. vorne 4.1). Auch hier ist im Hinblick auf das Verhältnismässigkeitsprinzip (Datenbekanntgabe nur soweit geeignet und erforderlich; § 8 IDG) sowohl der Zugriff als auch der Kreis der zugriffsberechtigten Personen einzuschränken. Dies bedeutet, dass z. B. nur zwei oder drei Angestellte der erwähnten Gerichte oder Staatsanwaltschaften als Berechtigte bezeichnet werden dürften. Ob sich der Aufwand für technische Sicherungsmassnahmen wie Protokollierung und stich-

probenmässige Prüfung von Zugriffen, Übermittlungs- und Passwort-schutz sowie Systemwartung gemessen am Ertrag lohnt, ist vom Abfrageorgan zu beurteilen. Wie zum Postulat KR-Nr. 270/2006 ausgeführt, ist auch diese gesetzliche Ermächtigung gestützt auf § 10 IDG in Verbindung mit § 24 IDV der oder dem Datenschutzbeauftragten zur Vorabkontrolle zu unterbreiten.

Der Regierungsrat ist auch bei diesem Anliegen der Auffassung, dass sich mit einem Abrufverfahren mittel- bis langfristig der Aufwand der betroffenen Behörden vermindern lässt. Er beabsichtigt daher, das Postulatsanliegen im GOG aufzunehmen und im Sinne der nachstehenden Bestimmung zu regeln:

«In hängigen Verfahren können die Strafgerichte und Strafuntersuchungsbehörden sowie das Einzelgericht für Erbschaftssachen des Kantons Zürich, soweit dies notwendig und technisch möglich ist, durch direkten elektronischen Zugriff von den Gemeindesteuerämtern die Daten über steuerbares Einkommen und Vermögen erheben.

Die Zugriffsberechtigung darf nur einer beschränkten Zahl von Personen erteilt werden. Zugriffe sind durch eine wirksame Kontrolle zu schützen und durch Protokollierung zu überwachen.»

5. Antrag

Gestützt auf diesen Bericht beantragt der Regierungsrat dem Kantonsrat, die Postulate KR-Nrn. 270/2006 und 271/2006 als erledigt abzuschreiben.

Im Namen des Regierungsrates

Der Präsident: Der Staatsschreiber:
Notter Husi