



Entscheid vom 13. April 2000

Amt für Bürgerrecht und Zivilstand: X, A; Rekurs betreffend Bewilligung zur Bekanntgabe von Personendaten

Sachverhalt

A. X, Berufsgenealoge, A, ersuchte die kantonale Aufsichtsbehörde, das Amt für Bürgerrecht und Zivilstand des Kantons St.Gallen (im Folgenden AfBZ), um eine unbefristete Bewilligung zur Bekanntgabe der Daten von Personen, die mehr als 10 Jahre verstorben sind oder, sofern der Tod nicht nachgewiesen werden kann, vor mehr als 110 Jahren geboren sind, durch alle st.gallischen Zivilstandsämter. Zusätzlich beantragte er die Bewilligung zum Bezug einer beglaubigten Kopie des Familienregistereintrages der Eheleute Y und Z. Das AfBZ bewilligte den Bezug eines Familienscheines des Ehepaares Y-Z; eine unbefristete Bewilligung zur Bekanntgabe der Daten verstorbener Personen durch alle st.gallischen Zivilstandsämter lehnte es hingegen ab.

B. Gegen die Verfügung des AfBZ erhob X beim Departement für Inneres und Militär Rekurs. Er beantragt, die Verfügung sei aufzuheben und die Bewilligung sei wie beantragt - unbefristete Bewilligung zur Bekanntgabe der Daten von Personen, die mehr als 10 Jahre verstorben sind oder, sofern der Tod nicht nachgewiesen werden kann, vor mehr als 110 Jahren geboren sind, durch alle st.gallischen Zivilstandsämter - zu erteilen. Zur Begründung legt er im Wesentlichen dar, der Persönlichkeitsschutz ende mit dem Tod. Indem er die Bewilligung für die Bekanntgabe von Daten von mehr als 10 Jahren verstorbener Personen beantragt habe, habe er diesem Schutzbedürfnis mehr als Rechnung getragen. Er machte überdies geltend, dass die Bewilligung für unbefristete Zeit zu erteilen sei, da Befristungen weder rechtmässig seien noch dem Datenschutz dienen.

C. Das AfBZ beantragte in seiner Stellungnahme die Abweisung des Rekurses. Es hält fest, dass die Zivilstandsregister während 120 Jahren der Aufsicht des Bundes unterstünden. Die Bewilligungspflicht gelte für die Daten in all diesen Registern, somit auch für jene verstorbener Personen; der Rekurrent gehe deshalb fehl in der Annahme, dass Personendaten von mehr als 10 Jahren verstorbenen Personen nicht mehr schützenswert seien. Im Übrigen sollen Befristungen sicherstellen, dass die Nachforschungen innert nützlicher Frist durchgeführt würden.

D. In der Replik wehrt sich der Rekurrent gegen die Ausdehnung des Personenschutzes, nur weil sich die Bewilligungspflicht auf 120 Jahre erstrecke. Befristungen zwecks beförderlicher Durchführung der Nachforschungen bedeuteten ausserdem eine Einmischung in die freie Berufsausübung. In der Duplik verteidigt das AfBZ eine Ausdehnung des Personenschutzes, weil die noch lebenden Nachkommen von Verstorbenen in ihrem Persönlichkeitsrecht verletzt sein könnten.

E. Auf weitere Begebenheiten und Ausführungen der Beteiligten wird - soweit wesentlich - im Rahmen der nachstehenden Erwägungen eingegangen.

Erwägungen

1. Die von Amtes wegen vorzunehmende Prüfung der Rekursvoraussetzungen ergibt, dass diese sowohl hinsichtlich der Legitimation als auch in Bezug auf die Form- und Fristenfordernisse erfüllt sind (Art. 45 ff. des Gesetzes über die Verwaltungsrechtspflege, sGS 951.1; abgekürzt VRP). Die Zuständigkeit des Departementes für Inneres und Militär zur Beurteilung des vorliegenden Rekurses ist gegeben (Art. 43bis VRP, Art. 22 lit. g des Geschäftsreglementes der Regierung und der Staatskanzlei, sGS 141.3). Auf den Rekurs ist einzutreten.

2. a) Anfechtungsobjekt ist die Verfügung des AfBZ. Nach Ziffer 1 des Dispositivs lehnte das AfBZ die unbefristete Bewilligung zur Bekanntgabe von Personendaten durch alle st.gallischen Zivilstandsämter des Kantons St.Gallen ab. Nach Ziffer 2 des Dispositivs hiess es dagegen die Bewilligung zum Bezug eines Familienscheines des Ehepaars Y-Z gut. Diese letztere Anordnung wird vom Rekurrenten im vorliegenden Verfahren nicht angefochten; er wendet sich sinngemäss und im Wesentlichen nur gegen die Verweigerung der unbeschränkten und unbefristeten Bewilligung zur Bekanntgabe von Personendaten, mithin gegen Ziffer 1 der angefochtenen Verfügung. Streitgegenstand ist daher im vorliegenden Verfahren ausschliesslich, ob dem Rekurrenten die Bekanntgabe von Daten von Personen, die mehr als 10 Jahre verstorben sind oder, sofern der Tod nicht nachgewiesen werden kann, vor mehr als 110 Jahren geboren sind, durch alle st.gallischen Zivilstandsämter für unbefristete Zeit zu bewilligen ist.

b) Die Zivilstandsregister sind öffentlich. Ihre besondere Funktion besteht darin, Daten bekannt zu machen. Aus diesem Grund wäre es nicht sinnvoll gewesen, sie dem Bundesgesetz über den Datenschutz (SR 235.1; abgekürzt DSG) zu unterstellen; die notwendigen Datenschutzbestimmungen wurden daher in der eidgenössischen Zivilstandsverordnung (SR 211.112.1; abgekürzt ZStV) besonders geregelt (vgl. M. Pedrazzini, Die Grundlagen des Datenschutzes im Privatbereich: die Grundzüge und der Geltungsbereich des Bundesgesetzes, in: Das neue Datenschutzgesetz des Bundes [Hrsg. R. J. Schweizer], Zürich 1993, S. 25). Die öffentlichen Register des Privatverkehrs sind vom Anwendungsbereich des DSG ausdrücklich ausgenommen (Art. 2 Abs. 2 lit. d DSG). Das bedeutet indessen nicht, dass das DSG nicht als Auslegungshilfe für die vorliegend zu beurteilende Frage herangezogen werden könnte.

Nach Art. 15 ZStV sind alle beim Zivilstandsamt beschäftigten Personen zur Verschwiegenheit verpflichtet. Diese Bestimmung bezweckt den Schutz der Persönlichkeit von Personen, über die Daten bestehen. Soweit Veröffentlichungen nicht nach Art. 30b ZStV vorgesehen sind, setzt die Bekanntgabe von Personendaten eine Rechtsgrundlage voraus (Art. 15 Abs. 2 ZStV). Diese setzt die ZStV mit Art. 29 und Art. 29a ZStV gleich selber.

c) Der Rekurrent stützt sein Gesuch auf Art. 29a Abs. 2 ZStV. Nach Art. 29a ZStV kann die kantonale Aufsichtsbehörde die Bekanntgabe von Personendaten zum Zweck der Forschung bewilligen, sofern die Beschaffung der Daten bei den direkt betroffenen Personen nicht möglich oder offensichtlich nicht zumutbar ist. Die Unmöglichkeit der Datenbeschaffung ist im vorliegenden Fall nicht streitig, weil es sich um die Daten verstorbener Personen handelt. Subsidiär wird auf die Forschung abgestellt. Abs. 1 knüpft an die wissenschaftliche, nicht personenbezogene Forschung an; Abs. 2 - worauf das Gesuch basiert - dagegen an die personenbezogene Forschung. Aus Abs. 1 wird der Begriff der personenbezogenen Forschung definierbar: Bei der nicht personenbezogenen Forschung wird nämlich die Anonymisierung der Personendaten verlangt. Diese Auflage besteht bei der personenbezogenen Forschung nach Abs. 2 nicht, weil eine weitgehende Anonymisierung der Personendaten die Forschung verhindern bzw. das

Forschungsergebnis grösstenteils zerstören würde (vgl. Jäger/Siegenthaler, Das Zivilstandswesen in der Schweiz, Bern 1998, N 19.19). Der Rekurrent macht nicht geltend, dass die Personendaten anonymisiert werden. Massgebend ist daher - was unbestritten geblieben ist - Art. 29a Abs. 2 ZStV.

d) Mit der „Kann“-Formel in Art. 29a Abs. 2 ZStV wird der kantonalen Aufsichtsbehörde ein Entscheidungsspielraum eingeräumt. Durch die Gewährung von Entscheidungsspielräumen bzw. Ermessen soll die gerechte Lösung im konkreten Fall unter Berücksichtigung aller Umstände des Einzelfalls gefunden werden. Das Ermessen ist pflichtgemäss auszuüben. Danach darf die Behörde nicht willkürlich entscheiden; sie ist vielmehr an die Verfassung, insbesondere an das Verhältnismässigkeitsprinzip, gebunden (vgl. Häfelin/Müller, Grundriss des Allgemeinen Verwaltungsrechts, 3. Aufl., Zürich 1998, N 357). Gestützt darauf besteht das Ermessen im vorliegenden Fall in einer Abwägung aller betroffenen Interessen. Auf der einen Seite steht mit Blick auf Art. 29a Abs. 2 ZStV das Forschungsinteresse; auf der anderen Seite steht mit Blick auf Art. 15 ZStV das Geheimhaltungsinteresse von Personen, über die Daten bestehen. Demgemäss ist das Forschungsinteresse gegen das Geheimhaltungsinteresse abzuwägen. Gegenstand der Prüfung, ob Personendaten zu Forschungszwecken verwendet bzw. bekannt gegeben werden dürfen, ist damit nicht der Gehalt des Forschungsprojektes, sondern einzig die Frage, ob die damit einhergehende virtuelle oder konkrete Beeinträchtigung von Persönlichkeitsrechten verhältnismässig erscheint, mit anderen Worten, ob das Interesse an der personenbezogenen Forschung das Geheimhaltungsinteresse der betroffenen Person überwiegt.

Die Zivilstandsregister dienen der Bestimmung des Personenstandes. Beim Personenstand handelt es sich um die persönliche und familienrechtliche Stellung des Menschen, von dem die ihm zukommenden rechtlichen Fähigkeiten und Beziehungen abhängen (vgl. Pedrazzini/Oberholzer, Grundriss des Personenrechts, 3. Aufl., Bern 1989, 43). Dieser Zweck der Zivilstandsregister ist bei der vorstehend erwähnten Interessenabwägung ebenfalls zu berücksichtigen. Grundsätzlich dürfen Personendaten nicht für einen anderen als den vorgesehenen Zweck bearbeitet werden (vgl. H. Bättig, in: Kommentar zum Schweizerischen Datenschutzgesetz [Hrsg. Maurer/Vogt, Basel 1995], N 7 f. zu Art. 22). Demgemäss ist vorliegend im Rahmen der Interessenabwägung überdies zu prüfen, ob die Beeinträchtigung von Persönlichkeitsrechten den datenschutzrechtlichen Grundsatz des Zweckänderungsverbots ausnahmsweise zu durchbrechen vermag.

3. a) Der Rekurrent nennt in seinem Bewilligungsgesuch kein konkretes Forschungsprojekt. Hingegen geht aus dem Briefkopf des Gesuchs, später dann ausdrücklich aus der Rekursschrift, hervor, dass es sich bei ihm um einen Berufsgenealogen handelt. Somit ist zur Bestimmung des Forschungsinteresses von der Genealogie an sich auszugehen. Bei der Genealogie, der sogenannten Geschlechterkunde, handelt es sich um die Lehre von der Herkunft und den Verwandtschaftsverhältnissen bestimmter Personen, Familien, Familiengruppen, Sippen oder Geschlechtern (vgl. BGE 117 II 151). Da der Rekurrent sein Gesuch nicht auf eine bestimmte Person oder Personengruppe eingeschränkt hat, ist zu folgern, dass das Forschungsinteresse darin besteht, die Verwandtschaftsverhältnisse einer unbestimmten Anzahl von Personen abzuklären. Der Rekurrent schränkte sein Gesuch allerdings insofern ein, als er um die Bewilligung zur Bekanntgabe von Daten von Personen, die mehr als 10 Jahre verstorben sind oder, sofern der Tod nicht nachgewiesen werden kann, vor mehr als 110 Jahren geboren wurden, ersucht. Folglich besteht das Forschungsinteresse in der Abklärung der Verwandtschaftsverhältnisse dieser verstorbenen Personen. Wozu die Kenntnis dieser Verwandtschaftsverhältnisse benötigt wird, sagt der Rekurrent nicht. Aus diesem Grund ist das Forschungsinteresse - im Gegensatz zu seiner Forschungstätigkeit im Fall des Ehepaars V-W, wo von einem

medizinischen Zweck ausgegangen werden konnte - nicht näher konkretisierbar. Eine genauere Bestimmung hält der Rekurrent anscheinend auch nicht für nötig, weil verstorbene Personen nicht mehr Gegenstand des Persönlichkeitsschutzes seien. Diese Aussage ist grundsätzlich richtig: Das schweizerische Recht kennt den postmortalen Persönlichkeitsschutz nicht (vgl. Bättig, a.a.O., N 12 zu Art. 22). Von daher gesehen erscheint die Bekanntgabe und Bearbeitung von Daten verstorbener Personen an sich unbedenklich; eine Interessenabwägung würde hinfällig. Der Rekurrent verkennt aber, dass verstorbene Personen in vielen Fällen noch lebende nahe und entfernte Verwandte haben, die in ihren eigenen Persönlichkeitsrechten verletzt oder zumindest betroffen sein könnten. Nicht zutreffend ist hingegen die Argumentation des AfBZ, wonach sich der Persönlichkeitsschutz auf alle Personen beziehe, über welche in den unter der Aufsicht des Bundes stehenden Zivilstandsregistern Daten enthalten sind; die Bewilligungspflicht erstreckt sich - was nicht streitig ist - auf jegliche Bekanntgabe von Personendaten aus den Zivilstandsregistern, gleich ob es sich um die Daten verstorbener oder lebender Personen handelt. Nur ist eben abzuklären, inwiefern lebende Personen, insbesondere nahe und entfernte Verwandte, ein Geheimhaltungsinteresse haben können.

b) Die unbeschränkte Datenbekanntgabe durch alle st.gallischen Zivilstandsämter würde dem Rekurrenten ermöglichen, die Verwandtschaftsverhältnisse einer unbeschränkten Anzahl von Personen- oder Familiengruppen sowohl in gerader Linie als auch in den Seitenlinien weitgehend aufzuzeichnen; die Aufzeichnung könnte dabei umso lückenloser vorgenommen werden, als die unbeschränkte Datenbekanntgabe in mehreren Kantonen möglich wäre. Die Gefahr besteht nun darin, dass Verwandtschaftsbeziehungen zwischen seit mehr als 10 Jahren verstorbenen Personen und noch lebenden Personen auch auf anderen Wegen als durch die Zivilstandsregister - wie beispielsweise durch Recherchen bei ehemaligen Nachbarn oder Zeitungen - ausfindig zu machen sind. Diese Verwandtschaftsbeziehungen können von den endgültigen Empfängern der - wie oben erwähnt (Erw. 2c) - nicht anonymisierten Daten vorgenommen werden. Dadurch würden die Verwandtschaftsverhältnisse bis in die Gegenwart vervollständigt. Hieran würde auch eine Erhöhung der 10-jährigen „Frist“ nicht viel ändern. Es ist zweifellos so, dass nicht jede Person möchte, dass eine Aufzeichnung - gleich wo - besteht, aus welcher ersichtlich ist, mit wem sie verwandt ist. Oder es könnten gar Verwandtschaftsbeziehungen - von denen man unter Umständen selbst nichts wusste - bekannt werden, die man lieber geheim gehalten hätte. Das Geheimhaltungsinteresse der betroffenen Personen überwiegt somit das vorliegend nicht näher konkretisierte Forschungsinteresse. Zudem vermag das vorliegende Forschungsinteresse der Genealogie an sich wegen der dargestellten Beeinträchtigung des Geheimhaltungsinteresses - oder zumindest die Möglichkeit der Beeinträchtigung - das Zweckänderungsverbot nicht zu durchbrechen. Zivilstandsregister dienen eben, wie erwähnt, nicht der Aufzeichnung von Verwandtschaftsverhältnissen bzw. Personenverbindungen, sondern der Bestimmung des Personenstandes. Eine ernsthafte Gefahr für das Geheimhaltungsinteresse wäre beispielsweise denkbar, wenn Versicherungsträger Verwandte einer an einer Erbkrankheit leidenden Person ausfindig machen möchten, um entsprechende Vorbehalte in den Policen aufzunehmen. Das Ausfindigmachen entfernter lebender Verwandter wäre durch die unbeschränkte Aufzeichnung der Verwandtschaftsverhältnisse möglich. Durch die Auferlegung eines Vorbehalts in den Policen würden die lebenden Verwandten der Krankheitsträger in ihren Persönlichkeitsrechten verletzt. Zudem würden sie in ihren Persönlichkeitsrechten insofern verletzt, als sie meist gar nichts von einer Erbkrankheit wussten oder wissen wollten. Ihr Geheimhaltungsinteresse überwiegt damit das Forschungsinteresse der Genealogie an sich eindeutig. Kostenargumente oder Argumente der Arbeitserleichterung rechtfertigen diese, wenn auch virtuelle, Persönlichkeitsrechtsverletzung nicht (vgl. P. Günter, Datenschutz im Gesundheitsbereich, in: Das neue Datenschutzgesetz des Bundes [Hrsg. R. J. Schweizer], Zürich 1993, S. 155). Ebenso wenig wird die Verletzung des Persönlichkeitsrechts gerechtfertigt durch

die Methode der Genealogie, bei der nicht immer von vornherein abzusehen ist, welche Personennamen und Zivilstandsämter betroffen sein werden. Aber auch unabhängig von diesem - konstruierten - Szenario genügt es, dass lebende Personen ein Interesse daran haben können und haben dürfen, ihre Personendaten aus einzelnen genealogischen Forschungsvorhaben ausgeklammert zu wissen. Eine Befristung - welche vom Rekurrenten im Übrigen abgelehnt wird - einer allfälligen Bewilligung ändert an diesem Ergebnis nichts. Die Bestimmung lückenloser Verwandtschaftsverhältnisse und die dargelegte Verletzung des Geheimhaltungsinteresses lebender Personen wären trotz Befristung, wenn auch für weniger Personen- oder Familiengruppen, möglich. Durch mehrere unbefristete Bewilligungen könnte die Zahl der betroffenen Gruppen zudem erweitert werden. Somit erübrigen sich weitere Ausführungen zur geltend gemachten Einmischung in die freie Berufsausübung durch eine Befristung.

c) Die vorgenommene Interessenabwägung - Forschungsinteresse gegen Geheimhaltungsinteresse - entspricht im Übrigen auch den Absichten des DSG. Das DSG geht zudem noch weiter, indem es für Forschungszwecke die Anonymisierung der Daten verlangt (Art. 22 Abs. 1 lit. a DSG). Im vorliegenden Fall ist diese Anonymisierung nicht vorgesehen und auch nicht möglich, weil die konkreten Forschungsprojekte nicht bekannt sind. Aus diesem Grund sind umso geringere Anforderungen an das Geheimhaltungsinteresse zu stellen. Das Ergebnis eines überwiegenden Geheimhaltungsinteresses ist daher auch vor diesem Hintergrund im vorliegenden Fall gerechtfertigt.

4. Der Rekurrent macht sodann geltend, andere Kantone, namentlich der Kanton Aargau, hätten die beantragte Bewilligung erteilt. Nach Art. 29a Abs. 2 ZStV sind die kantonalen Aufsichtsbehörden für die Bewilligungserteilung zuständig. Bei der Ausübung des Ermessens durch Interessenabwägung sind sie nicht an Behörden anderer Kantone gebunden. Der Kanton St.Gallen kann so zu einem anderen Ergebnis als der Kanton Aargau gelangen. Demgemäss kann der Rekurrent aus der Bewilligung des Kantons Aargau nichts ableiten, unabhängig davon, ob die Interessenabwägung, wie sie der Kanton Aargau in der vorgelegten Bewilligung vorgenommen hat, den vorstehend erwähnten Kriterien vollumfänglich entspricht oder nicht.

5. Zusammenfassend ergibt sich demgemäss, dass das Geheimhaltungsinteresse lebender Personen, die durch die unbeschränkte genealogische Forschung bei seit mehr als 10 Jahren verstorbenen Personen in ihrem Persönlichkeitsrecht verletzt werden können, das vorliegende Forschungsinteresse der Genealogie an sich überwiegt. Die beantragte Bewilligung ist nicht zu erteilen; der Rekurs ist daher abzuweisen.

In den obigen Darlegungen wurde im Übrigen durch die Interessenabwägung berücksichtigt, dass die Genealogie - wie geltend gemacht - durchaus als schutzwürdiges Interesse gilt. Die Bewilligung zur Bekanntgabe von Personendaten aus den Zivilstandsregistern für konkrete genealogische Forschungsprojekte bleibt bei überwiegendem Forschungsinteresse ohne Weiteres vorbehalten und möglich. Die Interessenabwägung hat durch die kantonale Aufsichtsbehörde zu erfolgen; gestützt auf Art. 29a Abs. 2 ZStV kann diese Aufgabe nicht - entgegen der Bewilligung des Kantons Aargau - an die einzelnen Zivilstandsämter übertragen werden. Die Bewilligungen können zudem mit datenschutzrechtlichen Auflagen verbunden werden (Art. 29a Abs. 2 ZStV). Die Auflagen sind im Einzelfall festzulegen; sie können in der Bestimmung der Form der Bekanntgabe (Art. 30 ZStV) oder in der Verpflichtung zur Anonymisierung, womit dann Art. 29a Abs. 1 ZStV anwendbar wäre, bestehen. Ob eine Befristung dem Datenschutz dienlich ist, ist im Einzelfall zu prüfen; von vornherein kann sie jedenfalls nicht als unrechtmässig betrachtet werden.

6. Soweit der Bund keine abschliessende Regelung vorsieht, richtet sich das Verfahren vor den Zivilstandsämtern und den kantonalen Behörden nach kantonalem Recht. Da weder die ZStV noch die Verordnung über die Gebühren im Zivilstandswesen (SR 172.042.110; abgekürzt ZStGV) eine Regelung zu den Gebühren bei Rekursen gegen Verfügungen der kantonalen Aufsichtsbehörde vorsehen, ist kantonales Recht anzuwenden. Nach Art. 95 Abs. 1 VRP hat in Streitigkeiten jener Beteiligte die Kosten zu tragen, dessen Begehren ganz oder teilweise abgewiesen werden. Vorliegend wird demgemäss der Rekurrent kostenpflichtig. Nach der Praxis der Regierung werden für Rechtsmittelentscheide der Departemente mit einem durchschnittlichen Aufwand Gebühren zwischen Fr. 500.-- und Fr. 2'500.-- erhoben. Vorliegend werden amtliche Kosten von Fr. 1'200.-- erhoben. Diese Kosten werden mit dem vom Rekurrenten geleisteten Kostenvorschuss in gleicher Höhe verrechnet.

Demgemäss erlässt das Departement für Inneres und Militär des Kantons St.Gallen als

Entscheid:

1. Der Rekurs von X, A, wird abgewiesen.
2. Der Rekurrent bezahlt eine Gebühr von Fr. 1'200.--; diese wird mit dem geleisteten Kostenvorschuss verrechnet.

DEPARTEMENT
FÜR
INNERES UND MILITÄR
DES KANTONS ST.GALLEN
Die Vorsteherin:

lic.phil. Kathrin Hilber,
Regierungsrätin

Rechtsmittelbelehrung

Gegen diesen Entscheid kann nach Art. 59bis Abs. 1 VRP innert vierzehn Tagen seit Eröffnung Beschwerde beim Verwaltungsgericht erhoben werden (Spisergasse 41, 9001 St.Gallen).

Zustellung an:

- Rekurrent: X (eingeschrieben; Beilage: Akten zurück)
- Vorinstanz: Amt für Bürgerrecht und Zivilstand (interne Post; Beilage: Akten zurück)
- Bundesamt für Justiz, Eidgenössisches Amt für das Zivilstandswesen, 3003 Bern (eingeschrieben)
- Akten DIM (2)

am: