

Vorlage Stadtparlament

Datum 20. März 2018
Beschluss Nr. 1558
Aktenplan 152.15.13 Stadtparlament: Einfache Anfragen

Einfache Anfrage Daniel Stauffacher, Thomas Meyer: „Persönlichkeitsschutz: Verzicht auf amtliche Todesanzeigen in den Medien / Publikation bewilligter Baugesuche“; Beantwortung

Am 14. Januar 2018 reichten Daniel Stauffacher und Thomas Meyer die beiliegende Einfache Anfrage betreffend "Persönlichkeitsschutz: Verzicht auf amtliche Todesanzeigen in den Medien / Publikation bewilligter Baugesuche" ein. Der Stadtrat beantwortet die Einfache Anfrage wie folgt:

1 Ausgangslage

Das Reglement über die Veröffentlichung der Zivilstandsfälle vom 9. August 2005 (sRS 121.7) bildete die Grundlage für die Veröffentlichung von Geburten, Todesfällen, Trauungen und Eintragungen von Partnerschaften durch die Stadt. Mit Nachtrag II vom 18. Oktober 2011¹ zu diesem Reglement verzichtete der Stadtrat auf die Veröffentlichung von Geburten, Trauungen und Eintragungen von Partnerschaften. An der Publikation der Todesfälle wurde festgehalten.

Das Reglement über die Veröffentlichung der Zivilstandsfälle stützte sich auf Art. 57 der eidgenössischen Zivilstandsverordnung vom 28. April 2004 (SR 211.112.2; abgekürzt ZStV) und Art. 11 der kantonalen Zivilstandsverordnung vom 14. Juni 2005 (sGS 912.1). Die bisherige, in Art. 57 ZStV normierte Möglichkeit der Kantone, die Veröffentlichung von Zivilstandsfällen (Geburten, Todesfälle, Trauungen und Eintragungen von Partnerschaften) vorzusehen, hob der Bundesrat mit Wirkung ab 1. Juli 2017 auf. Aus Sicht des Bundesrats entspricht die systematische Veröffentlichung von Zivilstandsfällen nicht mehr einem überwiegenden öffentlichen Interesse. Zudem werfe die systematische Veröffentlichung dieser Daten angesichts der Entwicklung der Informationstechnologien zahlreiche datenschutzrechtliche Fragen auf.² Im Nachgang zur Aufhebung von Art. 57 ZStV hat die Regierung des Kantons St.Gallen ihrerseits beschlossen, Art. 11 der kantonalen Zivilstandsverordnung, der den politischen Gemeinden die Kompetenz zur Veröffentlichung von Zivilstandsfällen einräumt, ersatzlos aufzuheben (Vollzugsbeginn am 1. Januar 2018). Durch die Aufhebung dieser Bestimmungen wurde dem Reglement über die Veröffentlichung der Zivilstandsfälle die Grundlage entzogen, weshalb der Stadtrat diesen Erlass zwingend aufheben musste. Die Rechtsgrundlage für eine systematische Publikation der Todesfälle von Amtes wegen ist damit entfallen.

¹ cRS 2011, 55.

² Siehe zum Ganzen den Erläuternden Bericht des Bundesamts für Justiz vom 26. Oktober 2016 über die Revision der Zivilstandsverordnung und der Verordnung über die Gebühren im Zivilstandswesen, S. 4 f. und S. 12.

2 Beantwortung der Fragen

1. *Welche Publikationen von Verwaltungsentscheiden und personenbezogenen Handlungen/Vorkommnissen werden durch die Stadt freiwillig veranlasst?*

Grundsätzlich nimmt die Stadt keine „freiwilligen“ Publikationen in Form von Inseraten vor. Sie ist wie bei jedem Verwaltungshandeln an die hierfür zu beachtenden Grundsätze gebunden. Die amtlichen Publikationen beruhen deshalb in der Regel auf einer rechtlichen Verpflichtung. Handänderungen werden beispielsweise gestützt auf Art. 26^{bis} des Einführungsgesetzes zum Schweizerischen Zivilgesetzbuch (sGS 911.1) publiziert. Die öffentliche Auflage von Nutzungsplänen (Rahmen- und Sondernutzungsplan sowie Schutzverordnung) ist in Art. 41 Abs. 1 des kantonalen Planungs- und Baugesetzes (sGS 731.1; abgekürzt PBG) vorgeschrieben. Die Publikation rechtsetzender Erlasse erfolgt allgemein gestützt auf das kommunale Publikationsreglement (sRS 121.1).

In der Einfachen Anfrage wird die Publikation bewilligter Baugesuche angesprochen. Gestützt auf das neue Planungs- und Baugesetz sind Baugesuche in der Regel zwingend im amtlichen Publikationsorgan bekannt zu machen (Art. 139 Abs. 1 Bst. a PBG). Im alten Baugesetz war die Bekanntmachung des Baugesuchs in dieser Form nicht vorgesehen. Entsprechend publiziert die Stadt seit Oktober 2017 die Baugesuche im „St.Galler Tagblatt“, dem amtlichen Publikationsorgan (Art. 1 des Publikationsreglements). In Bezug auf diese Publikation besteht somit eine rechtliche Verpflichtung. Zusätzlich informiert das Amt für Baubewilligungen ohne gesetzliche Verpflichtung über die bewilligten Baugesuche auf der Internetseite der Stadt. Die Information erfolgt mittels eines vierteljährlichen Bulletins. Bis vor einigen Jahren erfolgte die Publikation der bewilligten Baugesuche durch öffentlichen Anschlag im Amtshaus. Auch wenn diese Publikation nicht gesetzlich vorgeschrieben wird, ist sie durchaus gerechtfertigt und aus rechtlicher Sicht unproblematisch: Einerseits umfasst die Publikation lediglich die Namen von gesuchstellenden Personen, Planverfassern und Planverfasserinnen, die Adresse der Baustelle, den Gegenstand des Bauvorhabens sowie das Versanddatum. Bei diesen Informationen handelt es sich – im Gegensatz zu den Informationen bei Todesfällen – nicht um höchstpersönliche Daten. Weiter sind (mit Ausnahme der Tatsache der Bewilligung) sämtliche Informationen bereits in der (gesetzlich vorgeschriebenen) Publikation des Baugesuchs enthalten bzw. können bei der Einsicht in die Baugesuchsunterlagen eingesehen werden. Andererseits besteht ein breites Interesse daran, zu erfahren, wie sich die Stadt baulich entwickelt. Zudem werden die Anstösserinnen und Anstösser zwar durch eingeschriebenen Brief von der Auflage des Baugesuchs in Kenntnis gesetzt, von der Erteilung der Baubewilligung erfahren sie – ohne die Publikation im Bulletin – jedoch nichts (es sei denn, sie haben Einsprache gegen das Bauvorhaben erhoben). Es erscheint angezeigt, insbesondere die unmittelbare Nachbarschaft, aber auch die übrigen Quartier- und Stadtbewohner und -bewohnerinnen, über die erteilte Baubewilligung und die damit verbundenen raumwirksamen Folgen zu informieren, bevor die ersten Bagger auffahren. Nach dem Gesagten stehen dem öffentlichen Interesse an der vierteljährlichen Internetpublikation keine damit kontrastierenden Interessen gegenüber.

2. *Hat der Stadtrat analog diverser Gemeinden die Möglichkeit der Wiederaufnahme der Publikation der Todesanzeigen bereits geprüft?*

Der Stadtrat hat sich vor der Aufhebung des Reglements und der Einstellung der Publikation entsprechend informiert und das Thema auch im Vorstand der Vereinigung St.Galler Gemeindepräsidentinnen und Gemeindepräsidenten (VSGP) angesprochen.

Ohne bundes- oder kantonrechtliche Grundlage kann die Stadt St.Gallen jedoch keine kommunalen Bestimmungen aufstellen, welche die systematische Publikation von Todesfällen vorsehen. Auf Bundesebene und im Kanton St.Gallen ist die amtliche Publikation von Todesfällen Thema der folgenden Geschäfte:

- Bund: Nationalrat David Zuberbühler hat am 14. September 2017 eine Motion (17.3662) eingereicht, welche die Wiedereinführung einer Rechtsgrundlage für eine Veröffentlichung der Zivilstandsfälle auf Bundesebene anstrebt. Der Bundesrat hat am 22. November 2017 die Ablehnung der Motion beantragt.³
- Kanton St.Gallen: Die Kantone könnten grundsätzlich, in Absprache mit der bzw. dem kantonalen Datenschutzbeauftragten, in ihrer Gesetzgebung trotz des Wegfalls der bundesrechtlichen Bestimmung eine Veröffentlichung der Todesfälle auf Grundlage der Eintragungen im Einwohnerregister vorsehen.⁴ Auf Anfrage hin teilte die zuständige Fachmitarbeiterin der Staatskanzlei des Kantons St.Gallen im November 2017 mit, dass die Schaffung einer kantonalen Rechtsgrundlage für die systematische Publikation der Todesfälle nicht vorgesehen sei. In der Zwischenzeit wurde im Kantonsrat St.Gallen am 20. Februar 2018 jedoch eine Motion eingereicht, worin die Regierung eingeladen wird, „dem Kantonsrat einen Entwurf vorzulegen, der die Publikation von Zivilstandsmeldungen für die St.Galler Gemeinden regelt und den Bedürfnissen der Bevölkerung entgegenkommt“.⁵ Zu erwähnen gilt, dass der Schweizerische Städteverband sich in der Vernehmlassung zur Aufhebung von Art. 57 ZStV vom 1. Dezember 2015 ablehnend zu einer solchen kantonalen Lösung geäußert hat.⁶ Er machte vor allem geltend, dass sich auch bei einer Veröffentlichung gestützt auf eine kantonrechtliche Grundlage genau die gleichen datenschutzrechtlichen Probleme stellen würden, wie dies bei einer bundesrechtlichen Grundlage der Fall wäre.

Zum jetzigen Zeitpunkt hat die Stadt St.Gallen aufgrund einer fehlenden gesetzlichen Grundlage keine Möglichkeit zur systematischen Publikation von Todesfällen von Amtes wegen. Der Stadtrat weiss, dass sich umliegende Gemeinden – aufgrund fehlender rechtlicher Grundlagen – damit behelfen, im Todesfall die Einwilligung der nächsten Angehörigen der oder des Verstorbenen zur Publikation einzuholen. Gegen ein solches Vorgehen sprechen grundsätzlich die folgenden Argumente:

³ Stand Ende Februar: Die Motion ist in den Räten noch nicht behandelt worden.

⁴ Erläuternder Bericht des Bundesamts für Justiz vom 26. Oktober 2016 über die Revision der Zivilstandsverordnung und der Verordnung über die Gebühren im Zivilstandswesen, S. 12.

⁵ Motion Hugentobler-St.Gallen / Cozzio-Uzwil „Amtliche Publikation von Todesfällen“ vom 20. Februar 2018, KR Motion 42.18.03.

⁶ Vernehmlassung des Schweizerischen Städteverbands vom 1. Dezember 2015 zur Revision der Zivilstandsverordnung und der Verordnung über die Gebühren im Zivilstandswesen, S. 2.

- Kein überwiegendes öffentliches Interesse: Der Bundesrat kam zum Schluss, dass ein öffentliches Interesse an der amtlichen Veröffentlichung von Todesfällen zumindest nicht die schutzwürdigen privaten Interessen der Betroffenen oder von deren Angehörigen und das öffentliche Interesse an der Vermeidung von Datenmissbräuchen (siehe hierzu nachstehend) überwiege.⁷
- Datenschutz: Der Bundesrat äusserte Bedenken hinsichtlich des Missbrauchs und der Gefahren im Umgang mit veröffentlichten Zivilstandsfällen, über dessen Risiken sich die Betroffenen nicht immer bewusst sind.⁸ Bereits vor der Streichung von Art. 57 ZStV ist daher vor allem in städtischen Gebieten auf die Publikation ganz verzichtet bzw. sogar ein Publikationsverbot gefordert worden.⁹ Auch einzelne Kantone publizierten die Zivilstandsfälle offenbar schon länger nicht mehr.¹⁰ Missbräuche treten beispielsweise in folgender Form auf: Missbrauch von Daten, um Geschäftstätigkeit zu fördern; Verwendung von Daten verstorbener Personen für gefälschte Ausweise; fingierte Rechnungen an kürzlich Verstorbenen, in der Hoffnung, dass nächste Angehörigen bezahlen;¹¹ Betrug mit Lebensversicherungen¹² oder Einbruch bei Angehörigen am Bestattungstermin¹³.
- Unsicherheiten beim Zustimmungserfordernis: Schliesslich führt die Prüfung der Frage nach der einwilligungslegitimierten Person unter Umständen zu Schwierigkeiten und damit zu Rechtsunsicherheit und Mehraufwand. Was, wenn nächste Angehörige nicht bekannt sind? Was, wenn beispielsweise drei Kinder die nächsten Angehörigen sind – müssen alle zustimmen? Was, wenn zwischen den Angehörigen oder zwischen den Angehörigen und dem geäusserten Willen der verstorbenen Person in Bezug auf die Publikation oder auf deren Zeitpunkt Uneinigkeit besteht?

Der Stadtrat entschied sich deshalb im Dezember 2017, auf die Publikation gänzlich zu verzichten und teilte damit den vom Schweizerischen Städteverband vertretenen Standpunkt, dass die Publikation von Todesfällen ausschliesslich den Angehörigen vorbehalten sein soll.¹⁴ Aufgrund der im Februar 2018 nebst der Motion auf Bundesebene nun auch auf kantonaler Ebene eingereichten Motion ist die definitive politische Stossrichtung somit sowohl auf Bundes- und auch auf Kantonsebene noch ungewiss. Da es deshalb offen erscheint, ob demnächst seitens des Bundes oder des Kantons wieder eine Rechtsgrundlage für die Publikation von Todesanzeigen durch das Gemeinwesen geschaffen wird,

⁷ Siehe zum Ganzen den Erläuternden Bericht des Bundesamts für Justiz vom 26. Oktober 2016 über die Revision der Zivilstandsverordnung und der Verordnung über die Gebühren im Zivilstandswesen, S. 4 f. und S. 12.

⁸ Siehe den Erläuternden Bericht des Bundesamts für Justiz vom 26. Oktober 2016 über die Revision der Zivilstandsverordnung und der Verordnung über die Gebühren im Zivilstandswesen, S. 12. Vgl. ferner die Ausführungen von Bundesrätin Simonetta Sommaruga anlässlich der Fragestunde vom 4. Dezember 2017.

⁹ Vgl. die Ausführungen von Bundesrätin Simonetta Sommaruga anlässlich der Fragestunde vom 4. Dezember 2017.

¹⁰ Siehe hierzu den Bericht über das Ergebnis des Vernehmlassungsverfahrens vom 12. September 2016 zur Revision der Zivilstandsverordnung und der Verordnung über die Gebühren im Zivilstandswesen, S. 11.

¹¹ Siehe etwa <<https://www.srf.ch/sendungen/kassensturz-espresso/themen/konsum/rechnungen-an-tote-unter-der-uertellinie>>.

¹² Siehe <<https://www.polizei-schweiz.ch/betrug-falsches-spiel-mit-hinterbliebenen/>> sowie die „Betrugswarnung“ der Allianz, Download unter: <<https://www.allianz.ch/de/service/betrugswarnungen/>>.

¹³ Siehe etwa <<http://www.bielertagblatt.ch/schoenenwerd-einbruch-waehrend-trauerfeier>>, <<http://www.tagblatt.ch/ostschweiz/thurgau/frauenfeld/Auf-die-Trauer-folgt-die-Wut;art123861.3944402>> oder <<https://www.suedostschweiz.ch/boulevard/beerdigungs-einbrecher-im-waadtlund-inhaftiert>>.

¹⁴ Vernehmlassung des Schweizerischen Städteverbands vom 1. Dezember 2015 zur Revision der Zivilstandsverordnung und der Verordnung über die Gebühren im Zivilstandswesen, S. 2.

hat sich der Stadtrat dazu entschlossen, die Publikation der Todesfälle – ausschliesslich mit Zustimmung der Verstorbenen zu Lebzeiten oder von deren Angehörigen – in einer Übergangsphase wieder aufzunehmen. Dies mit der Aussicht, dass der Kanton und der Bund zeitnah die Motionen erledigen und diesbezüglich Klarheit schaffen. Vor diesem Hintergrund ist es (nach entsprechenden Vorarbeiten, siehe nachfolgende Frage 3) zu vertreten, dass vorläufig auch ohne explizite rechtliche Grundlage eine zustimmungsbedürftige Veröffentlichung stattfindet.

3. Kann sich der Stadtrat vorstellen, mit der Ablaufanpassung (Einwilligung der Betroffenen/Angehörigen) diese wieder zu veröffentlichen? Falls ja, kann dies sofort gemacht werden?

Bis auf Kantons- und Bundesebene die jeweilige Motion behandelt worden ist, ist der Stadtrat bereit, ausschliesslich mit expliziter Einwilligung der Betroffenen die Publikation der Todesfälle wieder aufzunehmen. Sobald der Kanton oder der Bund legiferiert hat, wird es einer neuen Beurteilung der rechtlichen Grundlagen bedürfen.

Vor der Wiederaufnahme der Publikation sind folgende Punkte zu klären:

- Was soll die Publikation zukünftig beinhalten?
- In welchen Abständen sollen die Publikationen erfolgen?
- In welchen Medien soll die Publikation erfolgen?

Die Wiedereinführung der Publikation der Todesfälle kann deshalb noch nicht sofort umgesetzt werden. Es ist vorgesehen, die Todesfälle noch vor den Sommerferien in geeigneter Art und Weise wieder zu veröffentlichen.

4. Falls nein, wie gross sind die Einsparungen in CHF die durch die Streichung sämtlicher freiwilliger Publikationen und der Streichung der Todesanzeigen im Besonderen erzielt werden?

Die systematische Publikation der Todesfallmeldungen im „St.Galler Tagblatt“ hatte die Stadt der St.Galler Tagblatt AG bzw. der NZZ Media Solutions AG mit pauschal CHF 16'000 (exklusive Mehrwertsteuer) pro Jahr entschädigt. Die Publikation in den „St.Galler Nachrichten“ erfolgte kostenlos. Sofern die Publikation wieder in diesen Zeitungen erfolgen soll, wären die Konditionen neu auszuhandeln.

Wie bereits in der Antwort auf die erste Frage ausgeführt, erfolgen keine anderen freiwilligen Publikationen in den Printmedien. Die Publikation der bewilligten Baugesuche erfolgt lediglich vierteljährlich auf der städtischen Internetseite.

Der Stadtpräsident:
Scheitlin

Die Stadtschreiber-Stellvertreterin:
Abderhalden

Beilage:

Einfache Anfrage vom 14. Januar 2018