

## JAAC 61.72

### Stellungnahme des Eidgenössischen Datenschutzbeauftragten von April 1997

---

*Communication de données concernant des chômeurs aux autorités de poursuites. Protection des données.*

*Art. 97 LACI. Art. 125 OACI. Art. 91 al. 5 LP.*

*En raison de la particulière sensibilité des données concernant les chômeurs, les autorités d'exécution de l'assurance-chômage sont soumises à une obligation générale de garder le secret. Une communication de données concernant des chômeurs à des autorités de poursuites sans accord écrit des assurés est exclue par la réglementation exhaustive des exceptions. Cette réglementation vaut comme lex specialis par rapport à l'art. 91 al. 5 LP.*

---

*Bekanntgabe von Arbeitslosendaten an Betreibungsbehörden.  
Datenschutz.*

*Art. 97 AVIG. Art. 125 AVIV. Art. 91 Abs. 5 SchKG.*

*Aufgrund der besonderen Schutzwürdigkeit der Arbeitslosendaten sind die Vollzugsbehörden der Arbeitslosenversicherung einer allgemeinen Schweigepflicht unterstellt. Eine Bekanntgabe von Arbeitslosendaten an Betreibungsbehörden ohne schriftliches Einverständnis der Versicherten ist aufgrund der abschliessenden Ausnahmeregelung ausgeschlossen. Diese Regelung gilt als lex specialis gegenüber Art. 91 Abs. 5 SchKG.*

---

**Comunicazione di dati concernenti i disoccupati alle autorità di esecuzione. Protezione dei dati.**

**Art. 97 LADI. Art. 125 OADI. Art. 91 cpv. 5 LEF.**

**In virtù della particolare sensibilità dei dati concernenti i disoccupati, le autorità d'esecuzione dell'assicurazione contro la disoccupazione sono tenute a un obbligo generale del segreto. Una comunicazione di dati concernenti i disoccupati a delle autorità di esecuzione senza accordo scritto degli assicurati è esclusa dalla regolamentazione esaustiva delle eccezioni. Questa regolamentazione vale come *lex specialis* nei confronti dell'art. 91 cpv. 5 LEF.**

---

Gegenstand vorliegender Stellungnahme bildet die Normenkollision zwischen Art. 97 des Arbeitslosenversicherungsgesetzes vom 25. Juni 1982 (AVIG, SR 837.0) und Art. 125 der Arbeitslosenversicherungsverordnung vom 31. August 1983 (AVIV, SR 837.02) einerseits und Art. 91 Abs. 5 des Bundesgesetzes vom 11. April 1889 über Schuldbetreibung und Konkurs (SchKG, SR 281.1) andererseits.

Es stellt sich in diesem Zusammenhang die Frage, wie die revidierte Bestimmung über die Auskunftspflicht gegenüber Betreibungsbehörden (Art. 91 Abs. 5 SchKG) in bezug auf die Geheimhaltungspflicht und die spezielle Bekanntgaberegulierung in der Arbeitslosenversicherungsgesetzgebung anzuwenden ist. Insbesondere ist zu klären, ob eine Bekanntgabe von Arbeitslosendaten an Betreibungsbehörden ohne Einwilligung der Versicherten möglich ist.

Die Rechtsgrundlagen sehen folgendermassen aus:

Art. 97 AVIG

<sup>1</sup> *Personen, die an der Durchführung, der Kontrolle oder der Beaufsichtigung der Versicherung beteiligt sind, haben über ihre Wahrnehmungen gegenüber Dritten Schweigen zu bewahren.*

<sup>2</sup> *Soweit keine privaten oder öffentlichen Interessen entgegenstehen, kann der Bundesrat Ausnahmen gestatten.*

Art. 125 AVIV

<sup>2</sup> *Personen, die an der Durchführung, der Kontrolle oder der Beaufsichtigung der Versicherung beteiligt sind, geben den zuständigen Stellen der anderen Sozialversicherungszweige sowie den Fürsorgebehörden auf Anfrage kostenlos diejenigen Auskünfte und Unterlagen, die für die Abklärung von Ansprüchen, die Rückforderung von Leistungen, die Verhinderung ungerechtfertigter Bezüge, die Festsetzung von Versicherungsbeiträgen oder den Rückgriff auf haftpflichtige Dritte notwendig sind.*

<sup>3</sup> *Anderen Organen des Bundes, der Kantone und der Gemeinden sowie Privaten dürfen Auskünfte über Versicherte nur mit deren schriftlichen Einwilligung erteilt werden. Wird dieses Einverständnis nicht erteilt, so können ausnahmsweise, sofern kein überwiegendes privates oder öffentliches Interesse*

*entgegensteht, im Einzelfall und auf Anfrage hin aufgrund einer Verfügung des BIGA gegenüber folgenden Behörden diejenigen Auskünfte erteilt werden, welche zur Ausübung ihrer gesetzlich übertragenen Aufgaben notwendig sind:*

*a. Zivilgerichten in familienrechtlichen Streitigkeiten, sofern die Höhe von Versicherungsleistungen streitig ist;*

*b. Strafgerichten und Untersuchungsbehörden, sofern die Auskunft zur Abklärung eines Verbrechens oder Vergehens benötigt wird.*

Art. 91 SchKG

<sup>5</sup> *Behörden sind im gleichen Umfang auskunftspflichtig wie der Schuldner.*

## A. Allgemeine Bemerkungen aus datenschutzrechtlicher Sicht

### 1. Formelles

Grundsätzlich gelten für kantonale Behörden kantonale Datenschutzbestimmungen. Damit das Niveau des Datenschutzes auf allen Ebenen gewährleistet ist, haben die kantonalen Datenschutzbestimmungen einen mit dem Bundesgesetz vom 19. Juni 1992 über den Datenschutz (DSG, SR 235.1) in der Schutzwirkung vergleichbaren Mindeststandard aufzuweisen (*Beat Rudin*, Kommentar zum Schweizerischen Datenschutzgesetz, Basel / Frankfurt am Main 1995, zu Art. 37 Rz. 15, 23). Soweit das Bundesrecht bereichsspezifische Datenschutzbestimmungen enthält, ist der Raum für die Anwendung kantonalen Datenschutzrechts beschränkt oder sogar inexistent. Sofern keine kantonalen Datenschutzbestimmungen erlassen wurden, gelten für das Bearbeiten von Personendaten durch kantonale Organe beim Vollzug von Bundesrecht die Art. 1-11, 16-23 und 25 Abs. 1-3 DSG (vgl. Art. 37 Abs. 1 DSG). Die vorliegende Angelegenheit wird nur unter dem Blickwinkel des Bundesgesetzes über den Datenschutz geprüft.

### 2. Besonders schützenswerte Personendaten und Persönlichkeitsprofile

Die im Rahmen der Ausführung der Arbeitslosenversicherung bearbeiteten Personendaten (vgl. dazu Art. 5 der Verordnung vom 28. November 1983 über die Informations- und Auszahlungssysteme der Arbeitslosenversicherung [InfV], SR 837.063.1) beziehen sich auf Sachverhalte im Bereich der

Arbeitslosenversicherung und damit der sozialen Hilfe. Als solche stellen sie besonders schützenswerte Personendaten und - in der Regel - Persönlichkeitsprofile im Sinne von Art. 3 Bst. c Ziff. 3 und Bst. d DSGVO dar.

### 3. Das Zweckbindungsgebot und das Verhältnismässigkeitsprinzip

Art. 4 Abs. 3 DSGVO sieht vor, dass Personendaten nur zu dem Zweck bearbeitet werden dürfen, der bei der Beschaffung angegeben wurde, aus den Umständen ersichtlich oder gesetzlich vorgesehen ist. Auch im Sozialversicherungsrecht des Bundes besteht im allgemeinen der Grundsatz, dass die Daten nicht zu einem anderen Zweck verwendet werden sollen, als sie erhoben worden sind. Der sachliche Grund besteht darin, dass es sich um Daten aus einem sensiblen Lebensbereich der betroffenen Personen handelt (VPB 54.16, S. 83).

Zweck der Arbeitslosenversicherungsgesetzgebung ist die Gewährleistung eines angemessenen Ersatzes für Erwerbsausfälle der versicherten Personen sowie die Schaffung von arbeitsmarktlichen Massnahmen zur Verhütung drohender Arbeitslosigkeit sowie zur Bekämpfung bestehender Arbeitslosigkeit (Art. 1 AVIG). Art. 1 InfV präzisiert diese allgemeine Zweckverfolgung in Bezug auf die eingesetzten Bearbeitungssysteme.

Aufgrund der Sensibilität der Arbeitslosendaten hat sich deren Bekanntgabe unter den *Vollzugsbehörden* auf das unbedingt Notwendige zu beschränken (Verhältnismässigkeitsprinzip, vgl. Art. 96 Abs. 4 AVIG).

### 4. Die Bekanntgabe von besonders schützenswerten Personendaten und Persönlichkeitsprofilen

Für die Bekanntgabe von besonders schützenswerten Personendaten und Persönlichkeitsprofilen werden besondere Erfordernisse an die gesetzliche Grundlage verlangt (Art. 17 und 19 DSGVO).

Nach diesen Bestimmungen dürfen Bundesorgane besonders schützenswerte Personendaten und Persönlichkeitsprofile nur dann bekanntgeben, wenn ein formelles Gesetz es ausdrücklich vorsieht oder wenn ausnahmsweise die Bekanntgabe für eine in einem formellen Gesetz klar umschriebene Aufgabe unentbehrlich ist.

Normstufe und Bestimmtheit der gesetzlichen Grundlage hängen nämlich davon ab, ob und wie weit mit einer Datenbearbeitung in die Freiheitsrechte der Bürger eingegriffen wird (BBl 1988 II 413). Die Norm muss insbesondere den Zweck und den Umfang der Bearbeitung präzisieren, indem z. B. die Kategorien der bearbeiteten, besonders schützenswerten Personendaten bestimmt oder die Zugriffe definiert werden (vgl. dazu *Jean-Philippe Walter*, Kommentar zum Schweizerischen Datenschutzgesetz, Lausanne 1994, zu Art. 17 Rz. 17).

Eine generelle Norm, die lediglich vorsieht, dass im Rahmen eines bestimmten Gesetzes besonders schützenswerte Personendaten oder Persönlichkeitsprofile bearbeitet und bekanntgegeben werden können, genügt den Anforderungen an die Normdichte nicht (Walter, a. a. O., zu Art. 17 Rz. 17).

Die Bekanntgabe ist jedoch abzulehnen, einzuschränken oder mit Auflagen zu verbinden, wenn gesetzliche Geheimhaltungspflichten oder besondere Datenschutzvorschriften es verlangen (Art. 19 Abs. 4 Bst. b DSG). Durch diesen Vorbehalt ruft das Datenschutzgesetz die Anwendbarkeit der allgemeinen und besonderen Bestimmungen, welche die Bekanntgabe von Daten beschränken, in Erinnerung. Das Datenschutzgesetz entbindet somit vom Amtsgeheimnis oder anderen speziellen Geheimhaltungspflichten nicht. Desgleichen stellt das Datenschutzgesetz die bereichsspezifischen Bestimmungen, welche einschränkendere Bedingungen für die Bekanntgabe der Daten vorsehen, insbesondere bezüglich des Empfängerkreises, nicht in Frage (Walter, a. a. O., zu Art. 19 Rz. 37).

## B. Die Schweigepflicht im Arbeitslosenversicherungsgesetz

Wegen der besonderen Natur des Sozialversicherungsrechtes mit seinen vielfältigen Berührungspunkten zu empfindlichen Lebensbereichen gilt allgemein der Grundsatz der Geheimhaltung. Dieser Grundsatz wurde vom Gesetzgeber in Art. 97 Abs. 1 AVIG als Fundament der Bekanntgaberegulierung in der Arbeitslosenversicherung vorgesehen.

Aufgrund dieser Bestimmung sind die zuständigen Behörden der Arbeitslosenversicherung - wegen der erhöhten Schutzwürdigkeit der Arbeitslosendaten - gegenüber Dritten *grundsätzlich* nicht auskunftspflichtig. Für diese Behörden gilt eine allgemeine und umfassende Schweigepflicht, deren Missbrauch Straffolgen nach sich zieht (Art. 105 Abs. 4 AVIG).

## C. Die Ausnahmen von der Schweigepflicht gemäss Arbeitslosenversicherungsverordnung

Der Bundesrat hat von seiner ihm in Art. 97 Abs. 2 AVIG erteilten Kompetenz, Ausnahmen von der Schweigepflicht zu gestatten, Gebrauch gemacht und einen Katalog von Ausnahmetatbeständen in Art. 125 AVIV erlassen. Art. 125 Abs. 2 AVIV regelt jene Fälle, in denen Auskünfte und Unterlagen gegenüber den zuständigen Stellen der anderen Sozialversicherungszweige sowie den Führungsbehörden erteilt werden, ohne dass die Einwilligung der betroffenen Personen erforderlich ist.

Anderen Organen des Bundes, der Kantone und Gemeinden sowie Privaten dürfen hingegen Auskünfte über Versicherte nur mit deren Einverständnis erteilt werden (Art. 125 Abs. 3 AVIV). Dieser Norm kommt subsidiärer Charakter gegenüber der direkten Auskunftserteilung durch den Versicherten an diese Behörden zu. Falls kein Einverständnis eingeholt wird, dürfen

Arbeitslosendaten ausnahmsweise für bestimmte Angelegenheiten (familienrechtliche Streitigkeiten, Strafverfahren) und unter bestimmten Voraussetzungen (kein überwiegendes, entgegenstehendes privates oder öffentliches Interesse, Notwendigkeit der Daten für die Erfüllung von gesetzlichen Aufgaben, usw.) Zivil- und Strafgerichten amtshilfeweise erteilt werden.

## D. Die Bekanntgabepflicht nach Art. 91 Abs. 5 SCHKG

Gemäss Bericht der Expertenkommission von Dezember 1981 für die Gesamtüberprüfung eines Vorentwurfes des SchKG wurde die Bekanntgabepflicht vor allem für die Steuerbehörden konzipiert. Gemäss den Ergebnissen des Vernehmlassungsverfahrens über den Vorentwurf zu einer Teilrevision des SchKG von April 1984 wäre die Bekanntgabepflicht und der Bekanntgabebereich zu konkretisieren gewesen (vgl. auch BBl 1991 III 75). Insbesondere wurde gerügt, dass eine solche vorbehaltlose Datenbekanntgabe wegen der sowohl im Bundes- als auch im kantonalen Recht statuierten Schweigepflicht (insbesondere im Steuerrecht) in der Praxis auf namhafte Schwierigkeiten stossen würde.

Laut Bericht der Kommission des Nationalrates vom 11./12. November 1991 wurde die neue Bekanntgabepflicht kontrovers aufgenommen.

Im übrigen wurde die Sektion Datenschutz vom Bundesamt für Justiz (BJ) 1990 lediglich zu Art. 8 und 8a SchKG konsultiert. Der ganze Entwurf zum SchKG wurde weder der damaligen Sektion Datenschutz des BJ noch dem später eingesetzten Eidgenössischen Datenschutzbeauftragten unterbreitet.

## E. Würdigung

### 1. Die abschliessende Datenbekanntgaberegulation in der Arbeitslosenversicherungsgesetzgebung

Art. 97 Abs. 1 AVIG enthält eine grundsätzliche Schweigepflicht, wonach Personen, die mit der Durchführung, der Beaufsichtigung und der Kontrolle betraut sind, über ihre Wahrnehmungen Verschwiegenheit zu bewahren haben. Diese Schweigepflicht ist aufgrund der Sensibilität der Arbeitslosendaten strikte einzuhalten. Ausnahmen von der Schweigepflicht bedürfen einer ausdrücklichen Regelung in einem formellen Gesetz (Art. 17 und 19 DSG).

Dies gilt um so mehr, als die Datenbekanntgabe von besonders schützenswerten Personendaten und Persönlichkeitsprofilen eine Abweichung vom ursprünglichen Bearbeitungszweck zur Folge hat.

Art. 125 Abs. 1 und 2 AVIV zählt die zulässigen Ausnahmen von der Schweigepflicht auf. Diese Aufzählung ist abschliessend (VPB 55.21, S. 205). Nach Art. 125 Abs. 3 AVIV dürfen anderen Organen des Bundes, der Kantone

und Gemeinden sowie Privaten Auskünfte über Versicherte nur mit deren Einverständnis erteilt werden. In Anbetracht der klaren und eindeutigen Formulierung fällt eine weite Auslegung von Art. 125 Abs. 3 AVIV ausser Betracht.

Hätte man eine Bekanntgabepflicht an Betreibungsbehörden statuieren wollen, so hätte man dies ausdrücklich sagen sollen (vgl. VPB 54.16, insb. S. 83). So wurde z. B. die Ausnahme von der Schweigepflicht für AHV-Behörden gegenüber Steuerbehörden ausdrücklich auf formeller Gesetzesstufe geregelt (vgl. Art. 50 Abs. 1<sup>bis</sup> des Bundesgesetzes vom 20. Dezember 1946 über die Alters- und Hinterlassenenversicherung [AHVG], SR 831.10).

Sowohl aufgrund der Schweigepflicht von Art. 97 Abs. 1 AVIG als auch der abschliessenden Bekanntgaberegelung von Art. 125 AVIV ist somit eine Bekanntgabe von Arbeitslosendaten an Betreibungsbehörden ausgeschlossen.

Die Datenbekanntgabe an Betreibungsbehörden, insbesondere an für betreibungsrechtliche Streitigkeiten zuständige Zivilrichter, kann auch nicht aus dem *kantonalen Verfahrensrecht* abgeleitet werden, da die sozialrechtliche Schweigepflicht von Art. 97 Abs. 1 AVIG eine *bundesrechtliche Bestimmung* ist.

## 2. Die Bekanntgaberegelung gemäss Art. 91 Abs. 5 SchKG

Art. 91 Abs. 5 SchKG ist eine generelle Norm, welche den vom Datenschutzrecht bei der Bekanntgabe von besonders schützenswerten Personendaten und Persönlichkeitsprofilen gestellten Anforderungen an die Normdichte nicht genügt. Eine Präzisierung der geforderten Bekanntgaberegelung wurde indes nicht mehr vorgenommen, obwohl die Datenbearbeitung im Rahmen der Privatrechtsregister meist nach detaillierten und formellen Vorschriften abläuft (BBl 1988 II 444).

## F. Zusammenfassung

Der Geheimhaltungspflicht, dem sozialversicherungs- und datenschutzrechtlichen Zweckbindungsgrundsatz sowie der daraus resultierenden, *abschliessenden* Bekanntgaberegelung von Art. 125 AVIV ist grösste Bedeutung beizumessen (vgl. *Beat Rudin / Roger Lang*, Mitteilungen der kantonalen Aufsichtsstelle Datenschutz Basellandschaft, Nr. 15, 1997). Demzufolge ist die Bekanntgaberegelung in der Arbeitslosenversicherungsgesetzgebung gegenüber der allgemeinen, nicht näher präzisierten und entstehungsgeschichtlich umstrittenen Bekanntgaberegelung von Art. 91 Abs. 5 SchKG als *lex specialis* zu betrachten (vgl. Ergebnisse des Vernehmlassungsverfahrens über den Vorentwurf zu einer Teilrevision des Bundesgesetzes über Schuldbetreibung und Konkurs, Bern, April 1984, S. 336 ff.). Nach dieser Kollisionsregel geht das spezielle Recht (*lex specialis*) dem allgemeinen Gesetz vor (*Ulrich Häfelin / Georg Müller*, Grundriss des allgemeinen Verwaltungsrechts, Zürich 1993, Rz. 179).

Soll die Bekanntgabe von Arbeitslosendaten an Betreibungsbehörden *ohne Einwilligung* der Versicherten künftig möglich sein, so muss dies im AVIG ausdrücklich vorgesehen werden. Auch Art. 91 Abs. 5 SchKG als *lex generalis* bedarf einer entsprechenden Präzisierung. Die Bekanntgabe der Arbeitslosendaten ist - abgesehen von der Regelung der Schweigepflicht im Arbeitslosenversicherungsgesetz - heutzutage lediglich auf Stufe Verordnung (AVIV) verankert. Dies ist nicht zuletzt darauf zurückzuführen, dass die an die Normstufe gesetzten, höheren Anforderungen erst im chronologisch jüngeren Datenschutzgesetz ausdrücklich festgehalten wurden.

---

## **JAAC 61.72 - Stellungnahme des Eidgenössischen Datenschutzbeauftragten von April 1997**

In	Verwaltungspraxis der Bundesbehörden
Dans	Jurisprudence des autorités administratives de la Confédération
In	Giurisprudenza delle autorità amministrative della Confederazione
Jahr	1997
Année	
Anno	
Band	61
Volume	
Volume	
Seite	---
Page	
Pagina	
Ref. No	150 003 584

Das Dokument wurde durch das Schweizerische Bundesarchiv und die Bundeskanzlei konvertiert.

Le document a été digitalisé par les Archives Fédérales Suisses et la Chancellerie fédérale.

Il documento è stato convertito dall'Archivio federale svizzero e della Cancelleria federale.