Urteilskopf

122 I 360

45. Auszug aus dem Urteil der I. öffentlichrechtlichen Abteilung vom 28. November 1996 i.S. B. und Mitbeteiligte gegen Regierungsrat des Kantons Zürich (staatsrechtliche Beschwerde)
Regeste (de):
Persönliche Freiheit. Beschaffung und Aufbewahrung personenbezogener Daten.

Besonders schützenswerte Personendaten dürfen nur gemäss einer klaren gesetzlichen Grundlage bearbeitet werden, es sei denn, die Datenbearbeitung sei für eine in einem formellen Gesetz klar umschriebene Aufgabe unentbehrlich (E. 5b).

Im Kanton Zürich fehlt eine gesetzliche Grundlage dafür, die blosse Zugehörigkeit zu einem Verein systematisch ins Personaldossier von Lehrkräften aufzunehmen (E. 5d).

Regeste (fr):
Liberté personnelle, récolte et conservation d'informations personnelles.

Le traitement d'informations personnelles méritant une protection particulière exige une base légale claire, à moins que ce traitement d'informations ne soit indispensable à l'accomplissement d'une tâche clairement prévue dans une loi au sens formel (consid. 5b).

Dans le canton de Zurich, il n'existe pas de base légale permettant d'indiquer systématiquement, dans le dossier personnel des membres du corps enseignant, la simple appartenance à une association (consid. 5d).

Regesto (it):
Libertà personale, raccolta e conservazione di dati personali.

Il trattamento di dati personali che meritano una particolare protezione, esige una base legale chiara, a meno che tale trattamento d'informazioni non sia indispensabile per lo svolgimento di un compito chiaramente previsto in una legge in senso formale (consid. 5b).

Nel Canton Zurigo, non esiste una base legale che permetta di indicare sistematicamente, nell'incarto personale degli insegnanti, la semplice appartenenza ad un'associazione (consid. 5d).

Sachverhalt ab Seite 361

Die Beschwerdeführer ersuchten die Erziehungsdirektion des Kantons Zürich um vollständige Einsicht in die über sie erstellten Datenblätter betreffend ihre Beziehung zum Verein für Psychologische Menschenkenntnis (VPM). Sie verlangten überdies Einsicht in sämtliche über sie gesammelten Unterlagen sowie Fotos und Offenlegung der bisher abgedeckten Quellenangaben. Sodann wandten sie sich dagegen, dass Datenblätter und damit zusammenhängende Korrespondenz in ihre Personaldossiers auf der Abteilung Volksschule abgelegt werden. Bei den Gesuchstellern handelte es sich um Lehrkräfte, die an Zürcher Schulen arbeiteten oder gearbeitet hat-

ten. Die Erziehungsdirektion gewährte den Beschwerdeführern Ende Juni bzw. Anfang Juli 1993 Einsicht in die Datenblätter und eröffnete ihnen, dass Datenblätter und Korrespondenz im Zusammenhang mit dem Einsichtsgesuch in die entsprechenden ordentlichen Personaldossiers abgelegt würden. Eine bestimmte Quelle, die auf einem Teil der Datenblätter angegeben ist, wurde abgedeckt. Hiergegen reichten die Beschwerdeführer Rekurse an den Regierungsrat des Kantons Zürich ein. Dieser wies die Rekurse ab, soweit er darauf eintrat und soweit sie sich nicht als gegenstandslos erwiesen hatten. Die Beschwerdeführer erhoben staatsrechtliche Beschwerden, mit welchen sie im wesentlichen die Aufhebung der Rekursentscheide des Regierungsrates verlangten. Ausserdem stellten sie die Anträge, die Fichenblätter mit Bezug zum VPM sowie die dazugehörende Korrespondenz etc. seien aus dem ordentlichen Personaldossier der fichierten Lehrkräfte und weiterer Betroffener zu entfernen, und in Zukunft keine weiteren Fichenblätter mit Bezug zum VPM sowie keine dazugehörende Korrespondenz etc. ins ordentliche P ersonaldossier der fichierten Lehrkräfte und weiterer Betroffener einzulegen. Das Bundesgericht heisst die staatsrechtlichen Beschwerden gut und weist den Kanton Zürich an, die Datenblätter betreffend VPM-Mitgliedschaft sowie die darauf bezugnehmende Korrespondenz aus den ordentlichen Personaldossiers der Beschwerdeführer zu entfernen.

Erwägungen

Aus den Erwägungen:

5. Die Beschwerdeführer sind der Auffassung, das Sammeln, Aufbewahren und Bearbeiten von Informationen über ihre Zugehörigkeit zum VPM verletze die persönliche Freiheit, den Anspruch auf Achtung des Privat- und Familienlebens nach Art. 8 EMRK, die

Vereinsfreiheit sowie weitere verfassungsmässige Rechte, weshalb diese Daten aus ihren Personalakten entfernt werden müssten. a) Das ungeschriebene Verfassungsrecht der persönlichen Freiheit schützt nach der bundesgerichtlichen Rechtsprechung als zentrales Freiheitsrecht und verfassungsrechtlicher Leitgrundsatz nicht nur die Bewegungsfreiheit und die körperliche Integrität, sondern darüber hinaus alle Freiheiten, die elementare Erscheinungen der Persönlichkeitsentfaltung darstellen. Hierzu gehört auch der Anspruch auf eine persönliche Geheimsphäre: So wird die persönliche Freiheit durch die Erhebung erkennungsdienstlicher Daten (BGE 109 Ia 146 E. 6a S. 155 mit Hinweis; BGE 113 Ia 1 E. 4b/bb S. 6; unveröffentlichtes Urteil i.S. G. vom 22. September 1994 E. 1a) sowie deren Aufbewahrung und Bearbeitung betroffen (BGE BGE 120 Ia 147 E. 2a S. 149 f. mit Hinweisen); desgleichen kann die Aufbewahrung persönlicher, der Öffentlichkeit ansonsten nicht zugänglicher Daten einen Eingriff in die persönliche Freiheit darstellen (BGE 113 Ia 257 E. 4c S. 263), und zwar auch dann, wenn die Datenerhebung verfassungsmässig war und die gespeicherten Informationen den Tatsachen entsprechen (Urteil vom 12. Januar 1990 i.S. S. E. 2a, publiziert in SJ 1990 S. 561 ff. und Pra 79/1990 Nr. 243 S. 875). Auch die Übernahme von Akten eines Straf- oder Administrativverfahrens in ein anderes Verfahren berührt den Schutzbereich der persönlichen Freiheit, wenn darin besonders schützenswerte Personendaten enthalten sind (Bundesgerichtsentscheid i.S. D. vom 27. März 1991, ZBl 92/1991 S. 543 ff. E. 5 und 6; Bundesamt für Justiz vom 25. Mai 1982, VPB 48/1984 Nr. 28 E. 4-6 S. 172 f.). In gleicher Weise berührt die Beschaffung, Aufbewahrung, Verwendung und Bekanntgabe persönlicher Daten die nach Art. 8 Ziff. 1 EMRK geschützte Privatsphäre (vgl. BGE 118 Ib 277 E. 4b S. 281 f.; BGE 113 Ia 1 E. 4b/bb S. 6 f.; Entscheid i.S. S. vom 12. Januar 1990 E. 2a, SJ 1990 S. 563 = Pra 79 Nr. 243 S. 875, je mit Hinweisen). Im vorliegenden Fall sammelte die Abteilung Volksschule des Zürcherischen Erziehungsdepartements ab Februar 1991 Informationen über den VPM und dessen Mitglieder. Insgesamt wurden die Namen von 1458 angeblichen VPM-Mitgliedern, 17 Unterorganisationen oder VPM-Häusern sowie 25 Arbeitsplatzadressen (Praxen) des VPM auf einem elek-

tronischen Datenträger gespeichert. Die Datei enthält neben Namen, Adresse, Bürgerort, Beruf, Tätigkeit und Arbeitsort der VPM-Mitglieder auch Hinweise auf deren Funktion und Verbindungen im Rahmen des VPM und auf Publikationen im VPM-Verlag. Auch wenn der VPM und seine

BGE 122 I 360 S. 363

Mitglieder sich in gewissen Bereichen (insbesondere Schul- und Gesundheitspolitik) öffentlich engagieren, handelt es sich doch um Informationen, die nicht allgemein bekannt sind. Die Beschaffung und Aufbewahrung derartiger personenbezogener Daten fällt nach dem Gesagten in den Schutzbereich der persönlichen Freiheit sowie der nach Art. 8 Ziff. 1 EMRK geschützten Privatsphäre. b) Einschränkungen der persönlichen Freiheit sind zulässig, wenn sie auf einer gesetzlichen Grundlage beruhen, im öffentlichen Interesse liegen, verhältnismässig sind und den Kerngehalt des Grundrechts nicht verletzen (BGE 120 Ia 147 E. 2b S. 150). aa) Der Regierungsrat stützte die Beschaffung und Speicherung der Informationen über VPM-Mitglieder auf § 34 lit. a Ziff. 1 des Gesetzes betreffend die Organisation und Geschäftsordnung des Regierungsrates und seiner Direktionen vom 26. Februar 1899 (OGRR), § 6 des Gesetzes über das gesamte Unterrichtswesen vom 23. Dezember 1859 (Unterrichtsgesetz), § 2 des Gesetzes über die Ausbildung von Lehrern für die Vorschulstufe und die Volksschule vom 24. September 1978 (Lehrerbildungsgesetz) und Art. 40 Ziff. 4 KV, welche dem Regierungsrat die Oberaufsicht über das Unterrichtswesen übertragen. Die Beschwerdeführer rügen eine willkürliche Auslegung der vom Regierungsrat herangezogenen kantonalen Normen; darüber hinaus sind sie der Auffassung, die genannten Aufsichtsbefugnisse seien keine hinreichend klare gesetzliche Grundlage für die Bearbeitung besonders schützenswerter Personendaten. bb) Das Bundesgericht prüft die Auslegung und Anwendung kantonalen Rechts grundsätzlich unter dem Gesichtswinkel der Willkür; eine freie Prüfung nimmt es nur bei Vorliegen besonders schwerer Eingriffe vor (BGE 120 Ia 147 E. 2b S. 150). Dagegen überprüft das Bundesgericht in allen Fällen frei, ob die kantonale Gesetzes- oder Verordnungsbestimmung den verfassungsrechtlichen Anforderungen an die Bestimmtheit einer Eingriffsnorm erfüllt (BGE 115 Ia 277 288 E. 7 S. 288; BGE 109 Ia 146 E. 5 S. 152 f. und 273 E. 4d S. 282 ff.; WALTER KÄLIN, Staatsrechtliche Beschwerde, 2. Auflage, Bern 1994, S. 179). Allerdings hängen auch die Anforderungen an die Klarheit und Bestimmtheit der Eingriffsnorm von der Schwere des Eingriffs ab: Bei schweren Eingriffen in grundrechtlich geschützte Positionen verlangt das Bundesgericht in den wesentlichen Punkten eine klare unzweideutige Grundlage in einem formellen Gesetz; leichtere Eingriffe können bei Vorliegen einer schlüssigen gesetzlichen Delegation auch in Erlassen unterhalb der Gesetzesstufe

BGE 122 I 360 S. 364

vorgenommen oder auf Generalklauseln abgestützt werden (BGE 99 Ia 262 E. 5 S. 269; BGE 102 Ia 62 E. 2 S. 64; BGE 106 Ia 364 E. 2 S. 366; BGE 115 Ia 277 E. 7a S. 288; 118 Ia 305 E. 2a S. 309 f. mit Hinweisen, Bundesamt für Justiz vom 13. März 1980, VPB 44/1980 Nr. 131 E. 5 S. 623). In gewissen Fällen kann eine aufgrund der Komplexität und Vielgestaltigkeit der zu regelnden Verhältnisse unabdingbare Unbestimmtheit der gesetzlichen Grundlage durch verfahrensrechtliche Garantien kompensiert werden (BGE 109 Ia 273 E. 4d S. 284 mit Literaturhinweisen). cc) Ähnliche Anforderungen sind nach der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte an die gesetzliche Grundlage für Eingriffe in Konventionsrechte zu stellen: Zwar genügt hierfür ein Gesetz im materiellen Sinne (vgl. Entscheid i.S. Kruslin c. Frankreich vom 24. April 1990, CourEDH, Série A, vol. 176, §§ 28 f. mit Hinweisen zur bisherigen Rechtsprechung); Voraussetzung ist jedoch, dass dieses ausreichend zugänglich und hinreichend bestimmt ist, damit der Bürger die sich daraus für

ihn ergebenden Konsequenzen vorhersehen kann (Entscheid vom 26. April 1979 im Fall Sunday Times, Série A, vol. 30, § 49; Urteil vom 25. März 1983 im Fall Silver, Série A vol. 61 §§ 85 ff.; Urteil vom 2. August 1984 im Fall Malone, Série A vol. 82 §§ 66 ff.). Bei schweren Eingriffen in die Privatsphäre sind klare und detaillierte gesetzliche Bestimmungen unerlässlich (Entscheid im Fall Kruslin, a.a.O., § 32). Im Fall Leander betreffend Eintragungen in eine Staatsschutzdatei verlangte der Gerichtshof, dass das Gesetz klar regle, unter welchen Voraussetzungen es die Behörden zu derartigen geheimen und potentiell gefährlichen Eingriffen in das Privatleben der Bürger ermächtige und inwiefern die Polizei derart gewonnene Informationen speichern und weitergeben dürfe (Urteil vom 26. März 1987, Série A vol. 116 §§ 50 ff.; vgl. auch Urteil vom 2. August 1984 im Fall Malone, a.a.O., § 67). dd) Soweit Eingriffe in die persönliche Freiheit (bzw. das nach Art. 8 EMRK geschützte Privatleben) durch die Erhebung, Aufbewahrung oder Bekanntgabe personenbezogener Daten erfolgen, lassen sich den Datenschutzgesetzen des Bundes und der Kantone Hinweise zu den verfassungsrechtlichen Mindestanforderungen an die gesetzliche Grundlage entnehmen: Wie das Bundesgericht bereits im Entscheid i.S. D. vom 27. März 1991 (ZBl 92/1991 S. 543 ff., E. 5c mit zahlreichen Hinweisen) ausgeführt hat, beruhen die existierenden Datenschutzgesetze und -richtlinien in Bund und Kantonen auf der Prämisse, dass der Datenschutz einem

verfassungsrechtlichen Anliegen entspreche und insbesondere die persönliche Freiheit betreffe; die ihnen zugrundeliegenden allgemeinen Grundsätze sind weitgehend Konkretisierungen der verfassungsrechtlichen Anforderungen in diesem Bereich (vgl. Art. 1 des Bundesgesetzes über den Datenschutz vom 19. Juni 1992 [DSG; SR 235.1]; CHRISTOPH STEINLIN/FRANK SEETHALER in: URS MAURER/NEDIM PETER VOGT, Kommentar zum Schweizerischen Datenschutzgesetz, Basel und Frankfurt a.M. 1995 [im folgenden: DSG-Kommentar], Entstehungsgeschichte des DSG, N. 1; MARC BUNTSCHU in: DSG-Kommentar, a.a.O. Art. 1 N. 1 ff., insbes. 33 ff.).
Danach dürfen Personendaten nur bearbeitet werden, wenn dafür eine gesetzliche Grundlage besteht oder das Bearbeiten zur Erfüllung einer gesetzlichen Aufgabe erforderlich ist (vgl. z.B. Art. 17 Abs. 1 DSG; § 4 Abs. 1 des Zürcher Gesetzes über den Schutz von Personendaten vom 6. Juni 1993 [ZH-DSG]; § 5 des baselstädtischen Gesetzes über den Schutz von Personendaten vom 18. März 1992 [BS-DSG]; Art. 4 Loi sur la protection des données vom 25. November 1994 des Kantons Fribourg [FR-LPrD]; Art. 5 Abs. 1 des Berner Datenschutzgesetzes vom 19. Februar 1986 [BE-DSG]); besonders schützenswerte Personendaten dürfen grundsätzlich nur bearbeitet werden, wenn sich die Zulässigkeit aus einer gesetzlichen Grundlage klar ergibt. Ausnahmsweise genügt es auch, wenn die Datenbearbeitung für eine in einem formellen Gesetz klar umschriebene Aufgabe unentbehrlich ist, die Rechte der betroffenen Personen nicht gefährdet sind oder die betroffene Person im Einzelfall eingewilligt oder ihre Daten allgemein zugänglich gemacht hat (vgl. Art. 17 Abs. 2 DSG und § 6 BS-DSG, die beide grundsätzlich ein formelles Gesetz verlangen; § 5 ZH-DSG; Art. 13 Abs. 1 der St. Galler Datenschutzverordnung vom 24. Oktober 1995 [SG-DSV]; Art. 6 BE-DSG). Zu den besonders schützenswerten Personendaten zählen u.a. Daten über die religiösen, weltanschaulichen, politischen oder gewerkschaftlichen Ansichten oder Tätigkeiten (Art. 3 lit. c Ziff. 1 DSG; § 1 lit. d Ziff. 1 ZH-DSG; Art. 6 Abs. 1 lit. a SG-DSV; § 2 Abs. 2 BS-DSG; Art. 3 lit. c Ziff. 1 FR-LPrD; Art. 3 lit. a BE-DSG; Art. 6 des Europarats-Übereinkommens zum Schutz des Menschen bei der automatischen Verarbeitung personenbezogener Daten vom 28. Januar 1981; vgl. auch § 3 Abs. 2 des Reglements über den Schutz und die Sicherung von Daten bei der "KSD Kanton und Stadt Schaffhausen Datenverarbeitung" vom 22. April 1980, der die Speicherung von Daten über die Privatsphäre wie unter anderem die Vereins- und Organisationszugehörigkeit verbietet).

c) Im vorliegenden Fall sammelten die Zürcher Behörden systematisch Daten über die Mitgliedschaft sowie die Funktion von Personen beim VPM. Der VPM vertritt eine bestimmte psychologische Schule, und er ist in der Öffentlichkeit vor allem durch seine Stellungnahmen zu schul- und gesundheitspolitischen Fragen bekannt geworden. Die Mitgliedschaft im VPM bringt somit eine bestimmte weltanschauliche sowie politische Haltung zum Ausdruck. Nach Einschätzung der Zürcher Behörden weist der VPM sektenähnliche Züge und eine totalitäre, vereinnahmende Tendenz auf; VPM-Lehrkräfte verursachten Schulkonflikte aufgrund ihres rechthaberischen, missionarischen Auftretens und unkollegialen Verhaltens, welches sich unter anderem in der Unfähigkeit zeige, andere Meinungen gelten zu lassen und sich Mehrheitsentscheidungen zu fügen; dabei würden sie offensichtlich vom Verein beraten und gesteuert. Die Zürcher Behörden weisen in ihren Vernehmlassungen darauf hin, dass es zwischen 1990 und 1992 zu rund 50 Konfliktfällen im Schulwesen mit VPM-Angehörigen gekommen sei. Angesichts dieser Einschätzung des VPM sowie den zahlreichen Konflikten zwischen Erziehungsdepartement bzw. Schulpflegen einerseits und VPM-Lehrkräften bzw. dem VPM andererseits liegt es auf der Hand, dass sich die VPM-Mitgliedschaft für die Einstellung bzw. das berufliche Fortkommen im Zürcher Schuldienst negativ auswirken kann, auch wenn sie für sich allein kein Grund für eine Anstellungsverweigerung oder eine allfällige Entlassung ist. Es handelt sich somit um besonders schützenswerte Personendaten, deren Bearbeitung für die Betroffenen mit einem besonderen Gefährdungspotential verbunden ist. Zu berücksichtigen sind ferner die Umstände der Datenerhebung (JEAN-PHILIPPE WALTER, in: DSG-Kommentar, Art. 17 N. 16): Es handelte sich um eine systematische Erfassung sämtlicher bekannter VPM-Mitglieder, d.h. einer Vielzahl von Personen; überdies erfolgte die Datensammlung ohne Mitwirkung und Wissen der betroffenen Personen. Unter diesen Umständen ist von einem schwerwiegenden Eingriff in die persönliche Freiheit auszugehen, auch wenn die Datei nur einem beschränkten Personenkreis unmittelbar zugänglich ist. Dementsprechend sind eher strenge Anforderungen an die Bestimmtheit und Klarheit der gesetzlichen Grundlage zu stellen. d) Gemäss Art. 40 Ziff. 4 KV kommt dem Regierungsrat die Oberaufsicht über das Unterrichtswesen sowie über die sämtlichen ihm untergeordneten Behörden und Beamtungen zu. § 34 lit. a Ziff. 1 OGRR bestimmt, dass der Direktion des Erziehungswesens in

Verbindung mit dem Erziehungsrat die Oberaufsicht über das gesamte Unterrichtswesen zusteht. Der Erziehungsrat übernimmt die Aufsicht über die sämtlichen Schulanstalten des Kantons und die Förderung sowohl der wissenschaftlichen Bildung als auch der Volksbildung; ihm obliegt überdies die allgemeine Oberleitung aller öffentlichen Schulanstalten, die Vorberatung und Entwerfung der das Unterrichtswesen betreffenden Gesetze und Verordnungen sowie die Sorge für deren Vollziehung (§ 6 Unterrichtsgesetz). §2 des Lehrerbildungsgesetzes überträgt der Erziehungsdirektion in Verbindung mit dem Erziehungsrat auch die Aufsicht über sämtliche Seminare zur beruflichen Ausbildung von Lehrern für die Vorschulstufe und die Volksschule. Zur Wahrnehmung dieser Aufgaben ist das Erziehungsdepartement zwingend auf Informationen aus den seiner Aufsicht und Oberleitung unterstehenden Schulanstalten angewiesen. Dazu gehören insbesondere auch Daten über die Eignung, Qualifikation und Leistung der Lehrer sowie über alle Vorkommnisse, die Anlass zu aufsichtsrechtlichen Massnahmen gegenüber der Schulleitung bzw. disziplinarischen Massnahmen gegenüber einem Lehrer geben könnten. Hierzu können im Einzelfall auch ausserschulische Verhaltensweisen gehören, die eine Verletzung der beamtenrechtlichen Treuepflicht darstellen, weil sie die Amtsführung und das Vertrauen der Öffentlichkeit in die Verwaltung beeinträchtigen (vgl. z.B. Bundesgerichtsentscheid i.S. C. vom 28. März 1996 E. 6c und d betreffend disziplinarische Massnahmen gegen eine dem VPM angehörende Lehrerin). Der im Zürcher Schuldienst tätige Beamte oder Angestellte muss deshalb damit rechnen, dass solche Informationen der Erziehungsdirektion gemeldet und dort - zumindest eine gewisse Zeit lang - aufbewahrt werden. Jedenfalls für die Zeit vor Inkrafttreten des kantonalen Datenschutzgesetzes liegt es deshalb nahe, in den genannten Aufsichtsbefugnissen der Erziehungsdirektion auch eine gesetzliche Grundlage für die Bearbeitung von Daten zu sehen, die eng mit dem Schulbetrieb verbunden und für die Wahrnehmung der Aufsicht unentbehrlich sind. Im vorliegenden Fall handelt es sich jedoch nicht um die Registrierung einzelner, schulbezogener Vorkommnisse und

Konflikte, die durch das Engagement von Lehrern beim VPM bzw. der Identifizierung mit dessen Ideen und Schulkonzepten ausgelöst worden wären. Vielmehr sammelte das Erziehungsdepartement Informationen über sämtliche VPM-Mitglieder; Kriterium für die Speicherung in der Datei war somit einzig die Vereinszugehörigkeit. Auch soweit

BGE 122 I 360 S. 368

die Datensammlung Beamte bzw. Angestellte im Schuldienst betraf, ging es nicht um konkrete berufsbezogene Leistungen bzw. Verfehlungen, bei denen die VPM-Mitgliedschaft eine Rolle gespielt hätte, sondern abstrakt um Mitgliedschaft und Funktion beim VPM. Die systematische Erhebung derartiger - nach dem oben (E. 5c) Gesagten besonders sensibler - Daten, die keinen unmittelbaren Zusammenhang mit dem Zürcher Schulbetrieb aufweisen, war für die Betroffenen aufgrund der allgemeinen Aufsichtsbefugnisse der Erziehungsdirektion nicht voraussehbar. Für die Bearbeitung solcher Daten wäre vielmehr eine klare gesetzliche Grundlage erforderlich gewesen, die mit der nötigen Bestimmtheit regelt, unter welchen Voraussetzungen und zu welchem Zweck die Mitgliedschaft von Beamten bzw. Angestellten in politischen bzw. weltanschaulichen Vereinen registriert werden darf, welcher Personenkreis erfasst werden darf, wem derartige Informationen bekanntgegeben werden dürfen und wann bzw. unter welchen Voraussetzungen die Daten wieder gelöscht werden müssen. Zum Schutz der persönlichen Freiheit der Betroffenen sowie aus Gründen der Rechtssicherheit darf die Erhebung solcher besonders schützenswerter Daten nicht in das Ermessen der Behörden gestellt werden, sondern muss zumindest in den Grundzügen normativ geregelt werden. Dies gilt auch im Beamtenrecht als sogenanntem besonderen Rechtsverhältnis (vgl. ROBERT ZIMMERMANN, Le principe de la légalité et les rapports de droit spéciaux dans la jurisprudence du tribunal fédéral, in: Charles-Albert Morand (Hrsg.), La Légalité: Un principe à géométrie variable, Basel/Frankfurt a.M. 1992, S. 135). e) Mangels genügender gesetzlicher Grundlage verletzte somit die Sammlung, Aufbewahrung und Bearbeitung der Daten über die VPM-Zugehörigkeit von Lehrern und anderen Personen das Grundrecht der persönlichen Freiheit sowie Art. 8 EMRK. Bei diesem Ergebnis kann offenbleiben, ob die Datensammlung weitere Grundrechte der Beschwerdeführer verletzte. Den Beschwerdeführern steht grundsätzlich ein Anspruch auf Beseitigung der widerrechtlich gespeicherten Daten zu (vgl. BGE 120 Ia 147 E. 4 S. 156; Urteil vom 25. November 1994 i.S. T., publiziert in ZBl 96/1995 S. 329 ff.; ROLF HUBER, Rechtsprobleme der Personalakte, Diss. Zürich 1985, S. 183; vgl. auch die übereinstimmende Regelung der Datenschutzgesetze, wonach der Betroffene bei widerrechtlicher Datenverarbeitung einen Beseitigungsanspruch hat, z.B. Art. 25 Abs. 1 lit. b DSG; § 19 Abs. 1 lit. b ZH-DSG; § 22 lit. b BS-DSG; Art. 26 Abs. 1 lit. b FR-LPrD; Art. 24 Abs. 1 BE-DSG). Daher ist

BGE 122 I 360 S. 369

die Entfernung der Dateiblätter aus den Personalakten der Beschwerdeführer anzuordnen. Gleiches gilt für die Korrespondenz mit Bezug auf die VPM-Datei, aus der sich ebenfalls die (mutmassliche) Zugehörigkeit der Beschwerdeführer zum VPM ablesen lässt.