



VERWALTUNGSGERICHT DES KANTONS ZUG

VERWALTUNGSRECHTLICHE KAMMER

Mitwirkende Richter: Dr. iur. Peter Bellwald, Vorsitz
lic. iur. Oskar Müller, lic. iur. Jacqueline Iten-Staub,
lic. iur. Felix Gysi und lic. iur. Gisela Bedognetti-Roth
Gerichtsschreiber: lic. iur. George Kammann

U R T E I L vom 30. März 2016

in Sachen

Schweizerische Volkspartei des Kantons und Freistaates Zug,

Postfach 1407, 6301 Zug

Beschwerdeführerin

vertreten durch Thomas Aeschi, Präsident, Bülstrasse 5, 6340 Baar

gegen

1. Stadtrat von Zug
2. Gemeinderat Unterägeri
3. Gemeinderat Baar
4. Gemeinderat Cham
5. Gemeinderat Hünenberg
6. Gemeinderat Steinhausen
7. Gemeinderat Walchwil
8. Gemeinderat Risch
9. Regierungsrat des Kantons Zug
Beschwerdegegner

betreffend

Datenschutz

(Sammelauskünfte durch die Einwohnerkontrollen der Gemeinden)

V 2015 / 105

A. Am 5. Mai 2015 stellte die Schweizerische Volkspartei des Kantons und Freistaates Zug (SVP Kanton Zug) an alle elf Einwohnergemeinden des Kantons ein Gesuch um Sammelauskunft. Sie bat dabei per Stichtag 1. Juni 2015 um eine Liste mit Namen, Vornamen, Geschlecht, Geburtsjahr und aktueller Adresse von Personen aus den folgenden drei Gruppen: a) Einwohnerinnen und Einwohner, die in der Zeitspanne zwischen den letzten eidgenössischen Wahlen vom 23. Oktober 2011 und den eidgenössischen Wahlen vom 18. Oktober 2015 das 18. Altersjahr erreicht hatten oder noch erreichen würden; b) die Einwohnerinnen und Einwohner, die seit den letzten eidgenössischen Wahlen neu in die jeweilige Gemeinde gezogen waren und immer noch dort wohnten; c) die Einwohnerinnen, welche bis zum eidgenössischen Wahlgang 2015 das 65. Altersjahr überschritten. Das Gesuch wurde im Wesentlichen damit begründet, dass es der SVP Kanton Zug ein grosses Anliegen sei, die Stimmbeteiligung wieder signifikant zu steigern. Die Konferenz der Gemeindeschreiberinnen und Gemeindeschreiber ersuchte in der Folge die Datenschutzbeauftragte des Kantons Zug um eine Meinungsäusserung. Mit E-Mail vom 20. Mai 2015 stellte sich diese auf den Standpunkt, der Begriff des "schützenswerten ideellen Zwecks" im Sinne des kantonalen Datenschutzgesetzes (DSG) sei zurückhaltend auszuulegen. Sammelauskünfte seien primär zulässig, um beispielsweise Neuzuzügerinnen und Neuzuzüger über das Bestehen einer Ortssektion bzw. einer Kantonalsektion einer politischen Partei und deren Tätigkeiten und Anlässe zu informieren. Die durch die SVP Kanton Zug aufgelisteten Zwecke lägen "nahe bei der Wahlwerbung". Zudem sehe auch das Wahl- und Abstimmungsgesetz keine Bekanntgabe von Listen aus dem Stimmregister vor. Eine anderslautende Bestimmung der Wahl- und Abstimmungsverordnung sei durch den Regierungsrat im Jahr 2014 aufgehoben worden. Eine Sammelauskunft müsste im Übrigen immer auch auf ihre Verhältnismässigkeit geprüft werden. Wenn eine Gemeinde anbiete, den (unadressierten) Versand von Informationen an die Haushalte der Gemeinde vorzunehmen, sei deshalb auf eine Bekanntgabe von Einwohnerdaten an private Dritte zu verzichten. Es empfehle sich, einen Grundsatzentscheid zu fällen. So könne für künftige derartige Anfragen eine klare Entscheidungsgrundlage und eine einheitliche Praxis geschaffen werden. In der Folge lehnten bis auf die Einwohnergemeinde Oberägeri sämtliche Gemeinden das Gesuch der SVP Kanton Zug vollumfänglich ab. Die Ausführungen in ihren Begründungen folgten inhaltlich der Argumentationslinie der Datenschutzbeauftragten. Die Einwohnergemeinde Oberägeri weigerte sich zwar die Daten der über 65-jährigen Einwohnerinnen herauszugeben, dafür stellte sie der Gesuchstellerin die Daten der stimmberechtigten Neuzugezogenen und der Jungbürgerinnen und Jungbürger zur Verfügung. Am 26. Juni 2015 erhob die SVP Kanton Zug gleichlautende Einsprachen gegen die zehn ablehnenden Entscheide. Sie beantragte, es seien die Beschlüsse zur Sammelauskunft be-

treffend die in den vergangenen vier Jahren volljährig gewordenen Einwohnerinnen und Einwohner und betreffend die Neuzugezogenen zu überprüfen und im Sinne ihres Gesuchs gutzuheissen. Hinsichtlich der über 65-jährigen Einwohnerinnen akzeptierte sie dagegen die ablehnenden Entscheide dieser zehn Gemeinden. Die Einsprache begründete sie im Wesentlichen damit, dass ihr Gesuch einen explizit politischen Grund betreffe und politische Publikationen keine "Werbung" seien. Obwohl alle elf Zuger Gemeinden in den ersten fünf Punkten praktisch identische Begründungen aufführen würden, lehnten zehn Einwohnergemeinden das Gesuch ab, während die Gemeinde Oberägeri aufgrund der gleichen Begründung zu einer komplett unterschiedlichen Einschätzung komme. Mit Beschlüssen vom 3. Juli 2015 (Zug), 7. Juli 2015 (Cham und Hünenberg), 8. Juli 2015 (Baar), 9. Juli 2015 (Unterägeri), 20. Juli 2015 (Steinhausen und Walchwil) sowie 5. August 2015 (Risch) lehnten der Stadtrat Zug und die Gemeinderäte der übrigen Gemeinden die Einsprachen ab. In den Begründungen hielten sie unter anderem einheitlich fest, ihrer Meinung nach gehe der von der Einsprecherin angegebene Datenverwendungszweck über Sinn und Zweck der massgeblichen Bestimmung im DSG hinaus. Der Gemeinderat Baar wies spezifisch darauf hin, dass er der Einsprecherin die Daten zu den Neuzugezogenen bisher einmal jährlich zur Verfügung gestellt habe, damit sie diese Personen begrüssen und auf die verschiedenen Möglichkeiten der politischen Mitarbeit hinweisen könne. Diese jährliche einmalige Datenzurverfügungstellung erfülle einen schützenswerten, ideellen Zweck. Mit Eingabe vom 27. Juli 2015 erhob die SVP Kanton Zug beim Regierungsrat Verwaltungsbeschwerde gegen die Einspracheentscheide des Stadtrates Zug und der Gemeinderäte von Unterägeri, Baar, Cham, Hünenberg, Steinhausen und Walchwil. Unter Kosten- und Entschädigungsfolgen beantragte sie, es seien die verschiedenen Einspracheentscheide aufzuheben und der Stadtrat Zug sowie die Gemeinderäte der übrigen Gemeinden seien zu verpflichten, ihr gemäss ihrem Begehren um Sammelauskunft vom 5. Mai 2015 entsprechend Auskunft zu erteilen. Am 10. August 2015 reichte die Beschwerdeführerin den Einspracheentscheid des Gemeinderates Risch vom 5. August 2015 nach. Am 19. August 2015 gab sie bekannt, dass sie auf eine Nachreichung der Einspracheentscheide der Gemeinderäte Menzingen und Neuheim verzichte. Mit Beschluss vom 26. August 2015 wies der Regierungsrat die Beschwerde ab. Auf seine Begründung ist in den Erwägungen einzugehen, soweit dies für den Entscheid erforderlich ist.

B. Mit Verwaltungsgerichtsbeschwerde vom 7. September 2015 beantragt die SVP Kanton Zug, handelnd durch ihren Präsidenten, Nationalrat Thomas Aeschi, die Aufhebung des Entscheids des Regierungsrates vom 26. August 2015 unter Kosten- und Entschädigungsfolgen zu Lasten der Beschwerdegegner. Dabei sei festzustellen, dass es

sich bei dem im Gesuch der Beschwerdeführerin vom 5. Mai 2015 geltend gemachten Zweck um einen schützenswerten ideellen Zweck gemäss § 8 Abs. 2 lit. c Datenschutzgesetz handle. Zur Begründung wird im Wesentlichen ausgeführt, die Verfügungen und Einspracheentscheide der acht Gemeinden seien in offensichtlicher Verletzung des rechtlichen Gehörs der Beschwerdeführerin ergangen. Im Weiteren sei auf den Willen des Gesetzgebers sowie auf eine verfassungsmässige Auslegung von § 8 Abs. 2 lit. c DSG abzustellen. Der Regierungsrat habe keine Anstrengungen unternommen, den in der Bestimmung enthaltenen Begriff "schützenswerter ideeller Zweck" auszulegen, sondern habe "direkt" auf den "Ermessensspielraum" der Gemeinden verwiesen, um sich sogleich in "Zurückhaltung" bei der Ermessensausübung dieser Gemeinden zu üben. Die Beschwerdeführerin sei der Auffassung, dass weder die Auslegung nach dem Wortlaut noch die systematische oder die historische Auslegung entscheidende Hinweise auf die sachlich richtige Auslegung des Begriffes ergeben würden. Eine teleologische Auslegung führe dagegen zu folgendem Ergebnis: Als ideeller Zweck werde ein nichtmaterieller Beweggrund verstanden. Die Nutzung der Daten dürfe nicht der Erwirtschaftung eines finanziellen Gewinns dienen, sondern müsse "höhere" Ziele verfolgen. Als ideeller Zweck werde zum Beispiel die Mitgliederwerbung für politische Parteien oder Kultur- und Sportvereine verstanden. Deshalb sei ja auch gemäss Regierungsrat die "jährliche (eventuell halbjährliche) Bekanntgabe der Adressen aller Neuzuzügerinnen und Neuzuzüger einer Gemeinde an politische Parteien zulässig". Diese Bekanntgabe der Adressen weise immer zwangsläufig ein Element der Werbung auf. Bei lebensnaher Betrachtung würden die politischen Parteien die Adressdaten zu klassischen Werbezwecken verwenden, um u.a. eine Mitgliedschaft der Neuzugezogenen zu erzielen und darüber hinaus deren Gunst bei anstehenden Wahlen zu gewinnen. Im Resultat würden die politischen Parteien sich in nichts anderem als Wahlwerbung befleißigen. Würde man dies in Abrede stellen, wäre dies eine realitätsfremde Ansicht der tatsächlichen Verhältnisse in der Praxis. Diese Verwendung der Adressdaten habe jedoch keinen kommerziellen Charakter und stehe im Einklang mit § 8 Abs. 2 lit. c DSG. Wenn somit die Bekanntgabe der Adressen aller Neuzugezogenen an politische Parteien zulässig erscheine, müssten die Beschwerdegegner nachvollziehbar begründen, aus welchen konkreten Gründen die von der Beschwerdeführerin am 5. Mai 2015 verlangte Liste von lediglich drei Gruppen von Einwohnerinnen und Einwohnern anders beurteilt werde. Es bestehe nämlich nur der "Unterschied", dass es sich bei diesen Einwohnerinnen und Einwohnern nicht (nur) um Neuzugezogene handle. Der Regierungsrat und die Gemeinden hätten für diese Ungleichbehandlung jedoch keine Begründung geliefert. Es gebe denn auch keine sachlichen und vernünftigen Gründe, Neuzugezogene und die Einwohnerinnen und Einwohner gemäss Gesuch der Beschwerdeführerin anders

zu behandeln. Die Beschwerdegegner würden bei näherer Betrachtung somit über gar keinen "Ermessensspielraum" verfügen, da von diesen in tatsächlicher Hinsicht ein dem Grundsatz nach praktisch identischer Sachverhalt ohne konkrete Begründung anders beurteilt werde. Die Beschwerdegegner würden weiter verkennen, dass die Verwendung der Daten im Lichte von Art. 34 BV sogar im öffentlichen Interesse und mithin schützenswert sei. Dieser Artikel gewährleiste das aktive Wahlrecht. Wie im Gesuch vom 5. Mai 2015 angetönt, beabsichtige man auf das aktive Wahlrecht der stimmberechtigten Einwohnerinnen und Einwohner aufmerksam zu machen und einen Versuch zu unternehmen, die sinkende Stimmbeteiligung zu steigern (Zweck). Das Ansinnen der Beschwerdeführerin sei umso schützenswerter, als einige Gemeinden in unerfindlicher Weise einen gemeinsamen Wahlprospektversand der Parteien anlässlich der kommenden Wahlen im Herbst 2015 nicht durchführen würden. Die Parteien seien daher auf die ersuchten Daten geradezu angewiesen. Die Beschwerdegegner würden ohne Begründung behaupten, das Gesuch der Beschwerdeführerin liege nahe bei der "Wahlwerbung". Diese Behauptung werde bestritten und könne nicht nachvollzogen werden. Bei lebensnaher Betrachtung müsste die zulässige jährliche oder halbjährliche Bekanntgabe der Adressen aller Neuzugezogenen einer Gemeinde ebenfalls nahe bei der Wahlwerbung liegen. Aus den Erwägungen der Beschwerdegegner erhelle ausserdem, dass die Beschwerdeführerin mit ihrem Gesuch keine Wahlwerbung mit den Daten betreiben werde. Denn "nahe bei der Wahlwerbung" sei nun mal keine Wahlwerbung. Entgegen der Erwägung des Regierungsrates, wonach es zu vermeiden gelte, dass die Bevölkerung regelmässig und gehäuft durch politische Parteien angeschrieben werde, sei ihr Gesuch auf einen sehr begrenzten Zeitraum im Vorfeld des 18. Oktober 2015 gerichtet. Selbst wenn man den Beschwerdegegnern einen Ermessensspielraum einräumen könnte, dürften sie keinen Ermessensmissbrauch betreiben. Dies sei aber der Fall, da sich der vorliegende Sachverhalt dem Grundsatz nach nicht von der jährlichen oder halbjährlichen Bekanntgabe der Adressen aller Neuzuzügerinnen und Neuzuzüger einer Gemeinde an politische Parteien unterscheide. Ausserdem liege keine beabsichtigte "Wahlwerbung" seitens der Beschwerdeführerin vor und es werde eine solche auch gar nicht in rechtsgenügender Weise begründet, sondern nur behauptet.

C. Mit Vernehmlassungen vom 14. September 2015 (Stadtrat Zug), 21. September 2015 (Gemeinderat Walchwil), 22. September 2015 (Gemeinderat Steinhausen), 23. September 2015 (Gemeinderat Baar), 24. September 2015 (Gemeinderäte Unterägeri und Hünenberg) und 29. September 2015 (Gemeinderäte Cham und Risch) beantragen die genannten Gemeinden die Abweisung der Verwaltungsgerichtsbeschwerde unter Kosten-

folgen zu Lasten der Beschwerdeführerin. In weitgehend identischen Begründungen tragen sie im Wesentlichen vor, was folgt: Das rechtliche Gehör der Beschwerdeführerin sei nicht verletzt worden. Sie habe vor den gemeindlichen Exekutiven ihr Rechtsbegehren stellen und dieses ausführlich begründen können. Im Weiteren fehle es für die Erteilung einer Sammelauskunft im vorliegenden Fall am "schützenswerten" Zweck. Zwar könne die periodische Erteilung von Sammelauskünften bezüglich der in einem gewissen Zeitraum Zugezogenen an die politischen Parteien noch als schützenswert anerkannt werden. Dies, weil so die Neuzugezogenen mittels einer einmaligen persönlichen Zuschrift auf die Existenz der betreffenden Partei aufmerksam gemacht werden könnten. Für Sammelauskünfte zwecks Versands von Wahl- und/oder Abstimmungspropaganda vor jedem Urnengang treffe dies jedoch nicht mehr zu. Die Unterscheidung habe auch mit der Frage der Verhältnismässigkeit zu tun. Es bestehe die Möglichkeit, mittels einer Verteilung von Wahlinformationen an alle Haushaltungen an die Stimmberechtigten zu gelangen. Ein persönliches Anschreiben der Stimmberechtigten sei daher nicht zwingend notwendig. Die von der Beschwerdeführerin beabsichtigte Praxisänderung führe ausserdem zu einem nicht zu unterschätzenden Mehraufwand für die Einwohnerkontrollen. Auf die weiteren Vorbringen ist im Rahmen der Erwägungen einzugehen, sofern entscheidnotwendig.

D. Mit Eingabe vom 28. September 2015 lässt sich die Datenschutzbeauftragte des Kantons Zug vernehmen, wobei sie unter anderem Folgendes schreibt: Sie sei nach wie vor der Meinung, der Begriff "schützenswerter ideeller Zweck" in § 8 Abs. 2 lit. c DSG sei zurückhaltend auszulegen, dies in Berücksichtigung des Zweckbindungsgebotes, welches einen fundamentalen Grundsatz des Datenschutzrechts darstelle. Einwohnerinnen und Einwohner seien verpflichtet, den Einwohnerkontrollen bestimmte Daten bekannt zu geben. Diese dürften die Daten grundsätzlich nur zur Erfüllung ihrer gesetzlich festgelegten, öffentlichen Aufgaben verwenden. Bei Sammelauskünften würden diese Daten hingegen nicht mehr in Erfüllung ihres ursprünglichen Zwecks verwendet, sondern für private Zwecke. Dies stelle eine Durchbrechung des zentralen datenschutzrechtlichen Gebots der Zweckbindung dar. Daten der Einwohnerinnen und Einwohner könnten dadurch ohne deren Wissen oder Einwilligung durch Dritte für ganz andere Zwecke verwendet werden. Die gesetzlich festgelegten Voraussetzungen, unter denen Sammelauskünfte erteilt werden könnten, dienten dazu, die Betroffenen vor einer beliebigen Weiterverwendung ihrer Daten zu bewahren bzw. deren Zweckentfremdung nur in einem bestimmten, beschränkten Rahmen zuzulassen. Entsprechend komme die Datenschutzbeauftragte zum Schluss, dass lokale Vereine, Organisationen oder politische Parteien die Zuger Bevölkerung über ihr "Bestehen" bzw. über den Vereinszweck informieren könnten. Somit seien Sammel-

auskünfte an politische Parteien tatsächlich primär zulässig, um Neuzuzügerinnen und Neuzuzüger über das Bestehen einer Ortssektion bzw. Kantonalsektion einer Partei und deren Tätigkeiten und Anlässe zu informieren. Der Fokus sei auf periodische Informationen über das bestehende (Vereins-)Angebot innerhalb der Gemeinde gerichtet. Das Gesuch der SVP gehe aber in eine andere Richtung. Hier sollten gezielt und sortiert nach bestimmten Kriterien Personengruppen angeschrieben werden, um "persönlich auf die Möglichkeit der politischen Mitarbeit hinzuweisen, die verschiedenen Kandidaturen vorzustellen und die stimmberechtigten Einwohnerinnen und Einwohner zu motivieren, sich an den eidgenössischen Wahlen 2015 zu beteiligen". Dieser Zweck gehe weit über die Information beispielsweise eines Schützenvereins über dessen Bestehen und Bekanntgabe der wöchentlichen Vereinstreffen zwecks Teilnahmemöglichkeit hinaus. Die von der Beschwerdeführerin verlangte Liste unterscheide sich von anderen (Vereins-)Gesuchen nicht lediglich darin, dass es sich bei den drei Kategorien von Einwohnerinnen und Einwohnern nicht (nur) um Neuzugezogene handle. Vielmehr sei der im Gesuch verfolgte Zweck ein anderer. Es gehe darin um die Bewerbung der Partei bzw. der Kandidatinnen und Kandidaten vor den eidgenössischen Wahlen. Wollte man die Einwohnerkontrollen verpflichten, in Zukunft vor Wahlen den politischen Parteien zwecks persönlich adressierter Post Personendaten sortiert nach bevölkerungsspezifischen Merkmalen aus den Einwohnerregistern bekannt zu geben, so müsste dies im Sinne der Rechtsgleichheit auch für politische Parteien oder Interessensgemeinschaften vor Abstimmungen gelten. Eine solch weite Auslegung des schützenswerten ideellen Zwecks im Rahmen von Sammelauskünften gehe aus Sicht der Datenschutzstelle klar über Sinn und Zweck der fraglichen Bestimmung hinaus. Auch das Wahl- und Abstimmungsgesetz, so die Datenschutzbeauftragte weiter, sehe keine Bekanntgabe von Listen aus dem Stimmregister vor. Der Regierungsrat habe eine anderslautende, gesetzeswidrige Bestimmung in der Verordnung zum Wahl- und Abstimmungsgesetz am 1. Juli 2014 ersatzlos gestrichen. Er habe im Bericht zu dieser Streichung festgehalten, dass Auszüge und die Abgabe von Listen nicht zulässig seien, und habe dabei auf die fehlende gesetzliche Grundlage verwiesen. Die Streichung sei auch bei der SVP auf vorbehaltlose Zustimmung gestossen. Die Ermöglichung von Adressbekanntgaben zum persönlich adressierten Versand von Abstimmungs- und Wahlunterlagen über § 8 Abs. 2 lit. c DSG käme somit einer Umgehung des Willens des Gesetzgebers gleich. Soweit die Beschwerdeführerin schliesslich geltend mache, dass die Parteien auf die er-suchten Daten angewiesen seien, um auf das aktive Wahlrecht aufmerksam zu machen, sei auf den Verhältnismässigkeitsgrundsatz im Datenschutzrecht hinzuweisen. Wenn die Gemeinden oder die Post den Parteien oder Vereinen anbiete, nicht-persönlich adressier-te Versände an die Haushalte vorzunehmen (oder wenn ein unpersönlich adressierter

Versand privat organisiert werde), sei auf eine Datenbekanntgabe aus den Einwohnerregistern zu verzichten. Die Gemeinden bzw. die Post würden hier Versandmöglichkeiten zur Verfügung stellen, welche aus Sicht der Datenschutzbeauftragten als verhältnismässiger einzustufen seien. Auf das aktive Wahlrecht könne auch auf diesem Weg aufmerksam gemacht werden, ohne dass Personendaten aus den Einwohnerregistern bekanntgegeben werden müssten. Auf weitere Argumente der Datenschutzbeauftragten ist im Rahmen der Erwägungen einzugehen, sofern dies erforderlich sein sollte.

E. Mit Vernehmlassung vom 28. September 2015 beantragt der Regierungsrat die Abweisung der Beschwerde, soweit darauf einzutreten sei, unter Kosten- und Entschädigungsfolgen zulasten der Beschwerdeführerin. In der Begründung führt er im Wesentlichen aus, es treffe zu, dass er in seinem Entscheid auf das Ermessen der entscheidenden Behörde hingewiesen habe. Unzutreffend sei aber, dass er sich "sogleich" in Zurückhaltung bei der Ermessensausübung übe. In einer Ermessensüberprüfung komme er vielmehr zum Schluss, dass die zurückhaltende und differenzierte Praxis der Beschwerdegegner Sinn und Zweck der Datenschutzgesetzgebung beachte und sich ihre Handhabung des Ermessens als zweckmässig und damit als angemessen erweise. Entgegen der Meinung der Beschwerdeführerin habe der Regierungsrat im angefochtenen Entscheid sehr wohl die unterschiedliche Behandlung der durch sie beantragten Sammelauskünfte gegenüber der Bekanntgabe der Adressen der Neuzugezogenen begründet. Insbesondere habe er geschrieben, dass die allgemeine Information von Neuzugezogenen über das Bestehen eines Vereins oder einer Organisation deutlich weniger weit gehe als das durch die Beschwerdeführerin genannte Ziel des persönlichen Anschreibens gewisser Gruppen, um auf das aktive Wahlrecht der stimmberechtigten Einwohnerinnen und Einwohner aufmerksam zu machen. Es sei des Weiteren nicht zutreffend, dass die Beschwerdeführerin auf die ersuchten Daten angewiesen sei. Es stehe ihr frei, einen Versand an alle Haushalte zu machen. Es sei ferner richtig, dass sich das Gesuch der Beschwerdeführerin auf den Zeitraum im Vorfeld des 18. Oktobers 2015 beziehe. Wenn der Regierungsrat im Entscheid schreibe, dass es ein regelmässiges und gehäuftes Anschreiben der Bevölkerung durch politische Parteien zu vermeiden gelte, so beziehe er sich darauf, dass mit Gutheissung der Beschwerde ein Präjudiz geschaffen werde und künftig auch anderen Gesuchen um Sammelauskünfte stattgegeben werden müsste. Wenn im Extremfall sämtliche politischen Parteien im Vorfeld von kommunalen, kantonalen und eidgenössischen Wahlen solche Versände vornehmen würden – nebst dem durch die Gemeinden angebotenen Versand –, sei die Beschreibung "regelmässig" und "gehäuft" durchaus nicht übertrieben.

F. Mit Schreiben vom 20. Oktober 2015 bezeichnet die Beschwerdeführerin die Vorbringen der anderen Verfahrensbeteiligten als unbehelflich und unbegründet. Die Ausführungen vermöchten nichts an der schützenswerten Natur des Zwecks des Gesuchs der Beschwerdeführerin – im konkreten Einzelfall – zu ändern. Der Regierungsrat und die Datenschutzstelle hätten versucht, die schützenswerte Natur des Zwecks gemäss Gesuch in einen nicht schützenswerten Zweck umzukehren. Solche Argumente würden keine rechtsgenügende Begründung darstellen. Falls möglich, wünsche sich die Beschwerdeführerin eine Klärung der Frage, ob eine Kantonalpartei und die Ortssektion selbst solche Gesuche bei den Gemeinden stellen dürften. Dies betreffe auch Gesuche betreffend Daten der Neuzugezogenen.

G. In der Folge hat sich keiner der Verfahrensbeteiligten mehr mit einer schriftlichen Eingabe verlauten lassen.

Das Verwaltungsgericht erwägt:

1. Gegen Verwaltungsentscheide des Regierungsrates ist die Beschwerde an das Verwaltungsgericht zulässig, soweit die Gesetzgebung den Weiterzug nicht ausnahmsweise ausschliesst (§ 61 Abs. 1 Ziff. 2 des Verwaltungsrechtspflegegesetzes vom 1. April 1976 [VRG, BGS 162.1]). Ein solcher Ausschluss liegt hier nicht vor. Die Beschwerde richtet sich gegen einen Verwaltungsentscheid des Regierungsrats vom 26. August 2015, somit ist das Verwaltungsgericht zur Behandlung dieser Beschwerde zuständig. Die SVP Kanton Zug ist bereits vor der Vorinstanz als Beschwerdeführerin aufgetreten (§ 62 Abs. 1 lit. a VRG). Da ihre Rechtsbegehren vom Regierungsrat abgewiesen wurden, ist sie durch den angefochtenen Entscheid besonders berührt (§ 62 Abs. 1 lit. b VRG). Die Beschwerdeführerin stellte ihr Gesuch um Sammelauskunft im Hinblick auf die National- und Ständeratswahlen im Oktober 2015. Diese Wahlen sind vorbei, womit die Beschwerdeführerin an sich über kein aktuelles Rechtsschutzinteresse zur Behandlung der Beschwerde verfügt (§ 62 Abs. 1 lit. c VRG). Vom Erfordernis dieses aktuellen Rechtsschutzinteresses ist jedoch abzusehen, wenn die in der Beschwerde aufgeworfenen Rechtsfragen sich jederzeit unter den gleichen oder ähnlichen Umständen wieder stellen können, an ihrer Beantwortung ein hinreichendes öffentliches Interesse besteht und eine rechtzeitige verwaltungsgerechtliche Überprüfung im Einzelfall kaum je möglich wäre (vgl. BGE 127 I 164 E. 1a). Die-

se Bedingungen sind vorliegend erfüllt. Es besteht ein grundsätzliches Interesse an der Klärung der Frage, ob die acht Einwohnergemeinden der SVP Kanton Zug die von ihr verlangten Einwohnerdaten zu Recht nicht bekanntgegeben haben. Ausserdem ist anzunehmen, dass diese oder eine andere Partei vor den nächsten Wahlen erneut ein ähnliches Sammelauskunftsgesuch stellen wird, wobei die sich stellenden Rechtsfragen mit hoher Wahrscheinlichkeit sich wiederum nicht rechtzeitig endgültig klären lassen. Da der für die Beschwerdeführerin handelnde Nationalrat Thomas Aeschi zur Erhebung der Verwaltungsgerichtsbeschwerde korrekt bevollmächtigt wurde (Bf-Act. 1) und die Beschwerde den weiteren formellen Anforderungen entspricht (§ 64 f. VRG), ist die Beschwerde zu behandeln.

2. Mit der Verwaltungsgerichtsbeschwerde kann jede Rechtsverletzung gerügt werden. Als Rechtsverletzung gelten unter anderem die Nichtanwendung und die unrichtige Anwendung eines Rechtssatzes, die unrichtige rechtliche Beurteilung einer Tatsache, der Missbrauch oder die Überschreitung des Ermessens und die Verletzung einer wesentlichen Form- oder Verfahrensvorschrift (vgl. § 63 Abs. 1 Ziff. 1 – 4 VRG). Vor Verwaltungsgericht kann überdies jede für den Entscheid erhebliche unrichtige oder ungenügende Feststellung des Sachverhalts angefochten werden (§ 63 Abs. 2 VRG). In Fällen, in denen Verwaltungsentscheide des Regierungsrates angefochten sind, wie hier, kann die unrichtige Handhabung des Ermessens nicht gerügt werden (§ 63 Abs. 3 VRG e contrario).

3. Am 5. Mai 2015 bat die Beschwerdeführerin die elf Einwohnergemeinden des Kantons Zug um die Herausgabe von bestimmten Einwohnerdaten, sortiert nach drei verschiedenen Gesichtspunkten, die sie mit den Oberbegriffen "die Jungen", "die Neuzuzüger" und "die ältere, weibliche Generation" zusammenfasste. Dabei stützte sie ihr Gesuch auf § 8 Abs. 2 lit. c des Datenschutzgesetzes vom 28. September 2000 (DSG, BGS 157.1). Zehn Einwohnergemeinden verweigerten die Herausgabe der verlangten Daten im Wesentlichen mit dem Argument, die von der Beschwerdeführerin aufgelisteten Zwecke seien nicht schützenswert im Sinne des DSG, eine Datenherausgabe würde die Umgehung des gesetzgeberischen Willens bedeuten und überdies wäre sie unverhältnismässig. Gegen diese Verfügungen legte die Beschwerdeführerin Einsprache ein, wobei sie die Nichtherausgabe von Daten der Einwohnergruppe "ältere, weibliche Generation" akzeptierte (vgl. Steinhausen Act. 3, Ziff. 3). Nachdem die Einwohnergemeinden in ihren jeweiligen Einspracheentscheiden an ihren – identischen – Rechtsauffassungen festhielten, erhob die Beschwerdeführerin in acht Fällen Verwaltungsbeschwerde beim Regierungsrat. Dieser stützte sodann die zurückhaltende, differenzierte Herausgabepaxis der acht Ein-

wohnergemeinden. Die Praxis beachte Sinn und Zweck der Datenschutzgesetzgebung. Die Gemeinden hätten ihr Ermessen zweckmässig und damit angemessen gehandhabt (Bf-Act. 2, Erw. 3.7, S. 14). Die Beschwerdeführerin verlangte im Verfahren vor dem Regierungsrat, die acht Einwohnergemeinden seien zu verpflichten ihr gemäss ihrem Begehren um Sammelauskunft vom 5. Mai 2015 Auskunft zu erteilen (DI-Act. 1, S. 2). Da die Beschwerdeführerin in den Einspracheverfahren ihr ursprüngliches Rechtsbegehren bezüglich der Datenkategorie "ältere, weibliche Generation" allerdings fallengelassen hatte und eine Ausweitung des Streitgegenstands in späteren Verfahrensstufen nicht zulässig ist (BGE 131 II 200 E. 3.2), war der Streit bezüglich dieser Datenkategorie bereits im Verfahren vor dem Regierungsrat beendet. Auch vor Verwaltungsgericht ist demnach nicht mehr zu prüfen, wie es sich mit der Datenherausgabe bezüglich der über 65-jährigen Bewohnerinnen in einer Gemeinde verhält. Strittig und zu prüfen ist somit, ob der Regierungsrat die zurückhaltende Praxis der Gemeinden in Bezug auf die Datenherausgabe für "die Jungen" und die "Neuzugezogenen" zu Recht geschützt hat. Mit den "Jungen" sind gemäss Gesuch die Einwohnerinnen und Einwohner gemeint, die zwischen den vorletzten und letzten eidgenössischen Wahlen (Zeitraum 23. Oktober 2011 bis 18. Oktober 2015) volljährig wurden. Mit den "Neuzugezogenen" sind diejenigen Einwohnerinnen und Einwohnern gemeint, die im Zeitraum 23. Oktober 2011 bis 1. Juni 2015 neu in die Gemeinde zugezogen waren und am 1. Juni 2015 noch dort wohnten (vgl. Steinhausen Act. 1).

4. Bevor auf die zu prüfende Frage eingegangen wird, ist zunächst in allgemeiner Art die Gesetzeslage darzulegen. Als Rechtsgrundlagen für eine Anfrage nach Einwohnerdaten bei einer Einwohnergemeinde kämen theoretisch das Gesetz über die Wahlen und Abstimmungen vom 28. September 2006 (WAG, BGS 131.1), das Gesetz über das Öffentlichkeitsprinzip der Verwaltung vom 20. Februar 2014 (ÖffG, BGS 158.1) und das DSG in Frage.

a) Nach § 4 Abs. 5 WAG steht das Stimmregister den Stimmberechtigten zur Einsicht offen. Dies bedeutet, dass eine stimmberechtigte Person im Rahmen von einzelnen Anfragen Auskunft darüber verlangen kann, ob sie selber im Stimmregister geführt wird und ob eine andere Person stimmberechtigt oder wählbar ist. Auszüge oder die Abgabe von Listen mit Daten aus dem Stimmregister sind aufgrund dieser Bestimmung jedoch nicht möglich. Bis zum 12. Juli 2014 hatte § 6 Abs. 1 der Verordnung zum Wahl- und Abstimmungsgesetz vom 29. April 2008 (WAV, BGS 131.2) allerdings noch vorgesehen, dass Parteien und andere politische Gruppierungen auf Gesuch hin Auszüge aus dem Stimmregister erhielten. Diese Bestimmung wurde mit Regierungsratsbeschluss vom 1. Juli 2014

gestrichen, da das WAG für ein derartige Verwendung der Daten von Stimmberechtigten eine ungenügende gesetzliche Grundlage darstellte (Datenschutzstelle Act. 5, erläuternder Bericht Regierungsrat zur Streichung von § 6 WAV, S. 3). Wie der Regierungsrat im angefochtenen Entscheid dazu zutreffend erläutert, liegt der Sinn des öffentlichen Stimmregisters darin, dass die Stimmberechtigten einen Anspruch auf die richtige Zusammensetzung des Stimmkörpers haben. Eine andere Funktion hat die Bestimmung nicht. Insbesondere kann es nicht darum gehen, das Stimmregister als Quelle für den Bezug von Daten über die Stimmberechtigten zu nutzen (Bf-Act. 2, Erw. 5, S. 15 f.).

b) Gemäss § 7 ÖffG hat jede Person das Recht, amtliche Dokumente einzusehen und von den Behörden Auskunft über den Inhalt amtlicher Dokumente zu erhalten. Vorbehalten bleiben jedoch Regelungen des Zugangsrechts in Spezialgesetzen. Bestimmt ein solches Gesetz, dass bestimmte Informationen geheim oder nur unter bestimmten Bedingungen zugänglich sind, so geht diese spezialgesetzliche Regelung dem Öffentlichkeitsprinzip vor (§ 5 ÖffG). Das DSG enthält in § 8 f. Bestimmungen zur Bekanntgabe von Daten durch die Einwohnerkontrolle an andere Behörden und Dienststellen sowie an Dritte. Die hier interessierenden Sammelauskünfte an Dritte sind in § 8 Abs. 2 lit. c DSG geregelt. Eine Lektüre dieser Bestimmung ergibt, dass solche Sammelauskünfte nur unter einschränkenden Bedingungen erteilt werden, unter anderem ist der Empfängerkreis eingeschränkt und es dürfen nicht alle von der Einwohnergemeinde gesammelten Personendaten herausgegeben werden. Somit geht das DSG im vorliegenden Fall, wo es die Zulässigkeit von Sammelauskünften an Dritte durch die Einwohnergemeinden zu beurteilen gilt, dem ÖffG vor.

c) Gemäss § 5 Abs. 1 DSG dürfen staatliche Behörden und Dienststellen (bzw. "Organe" in der Diktion des Datenschutzgesetzes) Daten nur dann bearbeiten, sofern a) eine gesetzliche Grundlage dafür besteht oder b) es für eine in einer gesetzlichen Grundlage umschriebenen Aufgabe unentbehrlich ist oder c) die betroffene Person im Einzelfall ausdrücklich eingewilligt hat oder ihre Einwilligung nach den Umständen offensichtlich vorausgesetzt werden kann. Das "Bearbeiten von Daten" ist gemäss § 2 lit. c DSG jeder Umgang mit Daten, das heisst also auch das Bekanntgeben von Daten fällt darunter. Die Datenbearbeitung hat unter Beachtung des Prinzips der Verhältnismässigkeit und des Grundsatzes von Treu und Glauben zu erfolgen (§ 4 lit. d DSG).

5. a) Vorliegend will die Beschwerdeführerin in den Besitz bestimmter Personendaten gelangen, welche in den von den Einwohnerkontrollen geführten Melderegistern enthalten

sind. Die Voraussetzungen für die Bekanntgabe von Daten durch die Einwohnerkontrolle an Dritte ist in § 8 Abs. 2 DSG geregelt. Die vom DSG verlangte gesetzliche Grundlage für diese Art von Datenbearbeitung ist somit gegeben. In der Bestimmung wird nach Einzel- und nach Sammelauskünften unterschieden. Bei den Einzelauskünften wird wiederum ein Unterschied gemacht zwischen der Bekanntgabe von Daten, die voraussetzungslos erteilt werden, und solchen, bei denen der Gesuchsteller ein Interesse glaubhaft machen muss. Die Gesuche und Auskünfte in der ersten Gruppe können schriftlich oder mündlich erfolgen und sie betreffen die folgenden Personenangaben: Name, Vorname, Geschlecht, aktuelle Adresse (bei Wegzug mit Wegzugsdatum und Wegzugsort) und Todesdatum (§ 8 Abs. 2 lit. a DSG). Die Gesuche und Auskünfte in der zweiten Gruppe müssen schriftlich erfolgen und sie beziehen sich auf folgende Personenmerkmale: Geburtsdatum, Zivilstand, Heimatort, Staatsangehörigkeit und Zuzugsort (§ 8 Abs. 2 lit. b DSG). Das Gesuch der Beschwerdeführerin stellt allerdings eine Sammelauskunft dar. Die Bestimmung zu den Sammelauskünften lautet:

"Sammelauskünfte betreffend Name, Vorname, Geschlecht, Geburtsdatum, aktuelle Adresse und die in einem bestimmten Zeitraum Zugezogenen werden an natürliche oder juristische Personen mit Wohnsitz beziehungsweise Sitz im Kanton erteilt, wenn ein Interesse glaubhaft gemacht wird und die Daten für einen schützenswerten ideellen Zweck verwendet werden. Die Daten können nach einem oder mehreren der vorgenannten Merkmale sortiert bekannt gegeben werden. Gesuch und Auskunft erfolgen schriftlich. Dritte haben sich unterschrieben zu verpflichten, die Daten ausschliesslich zum angegebenen Zweck zu verwenden und sie nicht weiterzugeben" (§ 8 Abs. 2 lit. c DSG).

b) Die Beschwerdeführerin begründete ihr Gesuch vom 5. Mai 2015 wie folgt: "Als politische Partei, welche mit Kandidaten bei den Nationalrats- und Ständeratswahlen im Oktober 2015 antritt, möchte die SVP Kanton Zug gewisse Einwohnerinnen und Einwohner in Ihrer Gemeinde gezielt direkt anschreiben, um sie persönlich auf die Möglichkeiten der politischen Mitarbeit hinzuweisen, die verschiedenen Kandidaturen vorzustellen und die stimmberechtigten Einwohnerinnen und Einwohner zu motivieren, sich an den eidgenössischen Wahlen 2015 zu beteiligen. (...) Es ist uns (...) ein grosses Anliegen, die Stimmbeteiligung, welche in den letzten Jahren im Kanton Zug bei nur noch etwas über 50 % lag (...) wieder signifikant zu steigern. Wir sind überzeugt, dass uns dies nur durch das persönliche Anschreiben gewisser Gruppen von Einwohnerinnen und Einwohnern gelingt, da unpersönliche Massenversände oft ungelesen als Altpapier entsorgt werden. Aus

diesem Grund sind wir der Meinung, dass es sich beim Zweck unseres Gesuchs um einen 'schützenswerten ideellen' Verwendungszweck handelt" (vgl. Steinhausen Act. 1).

c) Die Beschwerdeführerin ist eine juristische Person mit Sitz im Kanton Zug. Die persönliche Voraussetzung, um als "Dritte" Sammelauskünfte bei einer Zuger Einwohnergemeinde stellen zu dürfen, ist vorliegend erfüllt. Sie begründete ihr Gesuch relativ ausführlich und machte dabei im Wesentlichen ein politisches Interesse im Vorfeld der National- und Ständeratswahlen geltend. Da es sich bei der Beschwerdeführerin um eine politische Partei handelt, die sich mit eigenen Kandidatinnen und Kandidaten an diesen Wahlen beteiligte, konnte sie ihr Interesse an den von ihr verlangten Sammelauskünften mit dieser Begründung ohne weiteres glaubhaft machen. Im Gesuch vom 5. Mai 2015 verlangte die Beschwerdeführerin Listen, welche den Namen, Vornamen, das Geschlecht und Geburtsjahr sowie die aktuelle Adresse von Einwohnerinnen und Einwohnern enthielt. Diese Daten dürfen die Einwohnergemeinden im Rahmen von Sammelauskünften Dritten gemäss § 8 Abs. 2 lit. c Satz 1 DSG grundsätzlich bekannt geben. Die Beschwerdeführerin interessierte sich aber nicht für alle Einwohnerinnen und Einwohner einer Gemeinde, sondern nur für solche, die gewisse Kriterien erfüllten. Paragraph 8 Abs. 2 lit. c Satz 2 DSG gestattet die Herausgabe von Einwohnerdaten, die nach einem Personenmerkmal oder mehreren Personenmerkmalen sortiert worden sind. Zu den erlaubten Sortierkriterien gehören das Geburtsdatum und das Zuzugsdatum. Da für die von der Beschwerdeführerin verlangte Liste der "Jungen" die Einwohnerdaten zuerst nach dem Geburtstag sortiert werden müssen, um in der Folge diejenigen Personen herausfiltern zu können, welche zwischen dem 23. Oktober 2011 und 18. Oktober 2015 das 18. Lebensjahr erreicht haben, ist eine derartige aufbereitete Sammelauskunft somit grundsätzlich möglich. Das Gleiche gilt für die zweite Liste der "Neuzugezogenen". Hier müssen die Einwohnerdaten nach dem Zuzugsdatum sortiert werden, um danach diejenigen Personen zu ermitteln, welche zwischen dem 23. Oktober 2011 und 1. Juni 2015 ihren Wohnsitz neu in die Gemeinde verlegt haben. Das Gesuch ist somit auch von § 8 Abs. 2 lit. c Satz 2 DSG gedeckt. Die Beschwerdeführerin stellte in ihrem Gesuch vom 5. Mai 2015 die Frage, ob es möglich wäre, bei den Listen alle ausländischen, nicht in der Schweiz stimmberechtigten Einwohnerinnen und Einwohner herauszufiltern. Dies ist nicht gestattet. Die Nationalität ist im Rahmen von § 8 Abs. 2 lit. c DSG aufgrund des klaren Wortlauts der Bestimmung kein erlaubtes Sortierkriterium. Die Datenschutzbeauftragte schreibt in ihrer Eingabe an das Verwaltungsgericht, die Einwohnergemeinde Oberägeri habe sich rechtswidrig verhalten, indem sie am 15. Juni 2015 beschlossen habe, der Beschwerdeführerin die Daten der "Stimmberechtigten" bekanntzugeben (VG-Act. 9, Ziff. 3.3, S. 7 f.). Nach dem Gesagten ist ihr bei

dieser Einschätzung zu folgen. Die Beschwerdeführerin stellte ihr Gesuch schriftlich. Sie verpflichtete sich, die Daten vertraulich zu behandeln, sie nicht an Dritte weiterzugeben und ausschliesslich dafür zu verwenden, im Wahlkampf 2015 jede durch die Gemeinde aufgelistete Person maximal einmal anzuschreiben. Das Gesuch wurde vom Präsidenten der SVP Kanton Zug unterschrieben. Das Gesuch erfüllt somit auch die Voraussetzungen von § 8 Abs. 2 lit. c Satz 3 und 4 DSG.

6. Strittig ist, ob der von der Beschwerdeführerin angegebene Verwendungszweck der Daten sich als ein schützenswerter ideeller Zweck im Sinne der Bestimmung bezeichnen lässt. Die Beschwerdeführerin verlangt, dass die Bestimmung von § 8 Abs. 2 lit. c DSG nach den herkömmlichen Methoden auszulegen sei. Sie kritisiert, die Beschwerdegegner hätten den Begriff "schützenswerter Zweck" nicht nach dem Methodenpluralismus ausgelegt, sondern sich im Resultat auf die Stellungnahme der Datenschutzbeauftragten, das heisst auf eine behördeninterne Meinung, abgestützt (VG-Act. 1, S. 4).

a) Das Bundesgericht hat sich bei der Auslegung von Erlassen stets von einem Methodenpluralismus leiten lassen und nur dann allein auf das grammatische Element abgestellt, wenn sich daraus zweifelsfrei die sachlich richtige Lösung ergab (BGE 133 V 9 E. 3.1). Ist der Text nicht ganz klar, so ist nach seiner wahren Tragweite zu suchen unter Berücksichtigung aller Auslegungselemente. Vom klaren, d.h. eindeutigen und unmissverständlichen Wortlaut darf nur ausnahmsweise abgewichen werden, nämlich dann, wenn anzunehmen ist, dass der Wortlaut nicht den wahren Sinn der Bestimmung wiedergibt. Solche Gründe können sich insbesondere aus der Entstehungsgeschichte der Norm, aus ihrem Grund und Zweck (teleologische Methode) oder aus dem Zusammenhang mit anderen Vorschriften (systematische Methode) ergeben (vgl. BGE 135 II 195 E. 6.2). Vorliegend ist in § 8 Abs. 2 lit. c DSG die Tragweite des Ausdrucks "schützenswerter ideeller Zweck" umstritten. Bei diesem Ausdruck handelt es sich um einen sogenannten unbestimmten Rechtsbegriff. Ein solcher Rechtsbegriff liegt immer dann vor, wenn der Rechtsatz die Voraussetzungen der Rechtsfolge in offener, unbestimmter Weise umschreibt (Häfelin/Müller/Uhlmann, Allgemeines Verwaltungsrecht, 6. A., Zürich 2010, Rz. 445). Somit ist der Wortlaut der Bestimmung nicht klar und es ist unter Berücksichtigung anderer Auslegungselemente nach seiner wahren Bedeutung zu suchen.

b) Der Regierungsrat schreibt im angefochtenen Entscheid, beim schützenswerten ideellen Zweck sei an politische, wohltätige, gesellschaftliche oder wissenschaftliche Gründe zu denken. Im Bericht und Antrag des Regierungsrats zum Erlass des neuen Da-

tenschutzgesetzes habe der Regierungsrat geschrieben, es sei – bei Einhaltung aller übrigen Vorgaben in der Bestimmung – die jährliche eventuell halbjährliche Bekanntgabe der Adressen aller Neuzuzügerinnen und Neuzuzüger einer Gemeinde an politische Parteien zulässig. Für Werbung oder andere kommerzielle Zwecke, beispielsweise für den Adresshandel, würden hingegen keinerlei Sammelauskünfte erteilt (Bf-Act. 2, Erw. 3.2, S. 12). Gestützt auf eine historische Auslegung der Bestimmung bejaht der Regierungsrat somit die Herausgabe von Einwohnerdaten an politische Parteien in regelmässigen Abständen in grundsätzlicher Art.

c/aa) Die vom Regierungsrat vorgenommene Ermittlung des Willens des historischen Gesetzgebers ist im angefochtenen Entscheid in mancherlei Hinsicht aber nicht ganz vollständig. So ist zunächst darauf hinzuweisen, dass der Regierungsrat im Bericht und Antrag mit Blick auf die Bestimmungen zur Auskunftserteilung an Dritte durch die Einwohnerkontrollen ausdrücklich schrieb, es bestünden legitime Informationsbedürfnisse Dritter bezüglich bestimmter Personendaten. Er, der Regierungsrat, schlage eine liberale Regelung vor. Dabei sei immer zu bedenken, dass gemäss § 9 DSG die Möglichkeit bestehe, Daten sperren zu lassen (Bericht und Antrag des Regierungsrates vom 7. Dezember 1999 zum Datenschutzgesetz vom 7. Dezember 1999, Vorlage Nr. 733.1, Laufnummer 10042, S. 22). In der parlamentarischen Debatte betonte der zuständige Regierungsrat Uster, dass die Bekanntgabe von Daten in § 8 "sehr liberal" geregelt sei (Kantonsratsprotokoll [KRP] vom 6. Juli 2000, Traktandum 420, S. 885). In der Beratung wurde die im Gesetz vorgesehene Datenherausgabe an Dritte nicht in grundlegender Weise kontrovers debattiert. Ein Parlamentarier beantragte allerdings, dass die Geburtsdaten der Einwohner im Rahmen von Sammelanfragen bekanntgegeben werden dürften. Es sollte möglich sein, dass besonders Vereine Zugang zu den Geburtstagen hätten, damit sie mögliche Interessenten überhaupt ansprechen könnten. Der Rat lehnte die beantragte Änderung ab, dies aus der Überlegung heraus, dass mit dem Geburtsdatum Missbrauch betrieben werden könnte und es sich dabei um ein relativ sensibles Personenmerkmal handle, welches nicht voraussetzungslos bekanntzugeben sei (KRP, a.a.O., S. 882 ff.). In der vom Kantonsrat am 28. September 2000 verabschiedeten Fassung von § 8 DSG war sodann nicht vorgesehen, dass bei Sammelauskünften die Daten nach bestimmten Merkmalen sortiert bekannt gegeben werden dürften (vgl. GS 26, S. 870, § 8 Abs. 3 DSG). Am 8. April 2006 trat dann allerdings die heute noch gültige Fassung von § 8 Abs. 2 DSG in Kraft. Dem Bericht und Antrag des Regierungsrates zu dieser Änderung ist zu entnehmen, dass sich die Bestimmung bezüglich des Personenmerkmals "Geburtsdatum" nicht bewährt habe. Viele Vereine mit kulturellen, gemeinnützigen und sportlichen Zwecken hätten kritisiert, dass ih-

re Aktivitäten durch das geltende Recht erschwert würden. Es gehe hier um eine Interessensabwägung zwischen dem Schutz der Privatsphäre einerseits und den Interessen der vielfältigen und sozial bereichernden Vereinsaktivitäten andererseits. Im Vordergrund stehe das Überbringen von persönlichen Glückwünschen an Jubilarinnen und Jubilare und Informationsschriften lokaler und regionaler Vereine aller Art (Bericht und Antrag des Regierungsrates vom 22. März 2005 zur Änderung des DSG, Vorlage Nr. 1322.1, Laufnummer 11688, S. 2 f.). Im weiteren Verlauf kommentierte der Regierungsrat die beantragten Änderungen. Dabei schlug er vor, im Rahmen von Sammelauskünften nur das Geburtsjahr, nicht aber den Geburtstag und den Geburtsmonat bekanntzugeben. Das Geburtsjahr dürfe nur für einen schützenswerten ideellen Zweck verwendet werden. "Er darf somit nicht für kommerzielle Zwecke, namentlich nicht für Werbung aller Art, herausgegeben werden." Das Geburtsjahr könne als Sortierkriterium verwendet werden. Es sei möglich, die Adressen von Personen bestimmter Jahrgänge, bestimmter Jahrgangsguppen oder auch solche, die ein bestimmtes Alter erreicht hätten, zu erhalten. Es seien auch kumulativ Sortiermöglichkeiten mit zwei erlaubten Angaben möglich, zum Beispiel Geschlecht und Alter (Bericht und Antrag vom 22. März 2005, a.a.O., S. 4 f.). Aus dem Protokoll zur parlamentarischen Debatte geht hervor, dass der kantonale Datenschutzbeauftragte dem Antrag der Regierung in der vorberatenden Kommission "äusserst kritisch" gegenübergestanden sei und er die Interessen der Privatpersonen, welche ihre Daten geschützt wissen möchten, höher gewichtet habe als die Interessen der Gesuchsteller, die ein eigennütziges Interesse vertreten würden (KRP vom 27. Oktober 2005, Traktandum 731, S. 1469). In der Debatte befürworteten sodann alle Fraktionen Eintreten auf die Vorlage (KRP, a.a.O., S. 1472). In der Detailberatung beschlossen die Kantonsräte mit 47:25 Stimmen, entgegen dem Votum der zuständigen Regierungsrätin Profos, eine weitere Lockerung beim Kriterium "Geburtsjahr" in dem Sinne, dass bei Sammelauskünften auch das Geburtsdatum bekannt gegeben werden darf (KRP, a.a.O., S. 1474 f.). Kantonsrat Peter Rust beantragte ferner, dass auch Sammelauskünfte zu den neu in einem bestimmten Zeitraum zugezogenen Einwohnerinnen und Einwohnern erteilt werden dürften. Dies begründete er unter anderem wie folgt: "Gemeinnützige Organisationen, Vereine und politische Parteien müssen so unbürokratisch wie möglich mit den Neuzuzüglern in Kontakt treten können. Für diesen Kontakt ist eine Sammelauskunft aber unerlässlich. Ein praktisches Beispiel: Hanspeter Uster kandidiert 2006 für den Ständerat und will von der Gemeinde Baar eine Liste der Neuzuzüglern, um diesen die Vorteile alternativer Politik anzupreisen. Er bekommt die Liste nicht, aber auch Marcel Scherer für seine SVP in Hünenberg nicht und Vreni Wicky von der CVP auch in Zug nicht. Und alle Partei- und Vereinspräsidenten im ganzen Kanton Zug erhalten keine neuen Adressen. Was für beide Seiten sehr wichtig wäre, nämlich die

Vielfalt und Möglichkeiten in der neuen Wohngemeinde vorstellen zu können, ist so unmöglich" (KRP, a.a.O., S. 1475). In der Folge wurde Peter Rust von keinem Parlamentarier widersprochen und auch die zuständige Regierungsrätin Profos korrigierte dessen Einschätzung bezüglich der dank Sammelauskünften möglichen Wahlwerbung von Parteien bei Neuzugezogenen nicht. Darauf schloss sich der Rat dem Änderungsantrag Rust an (KRP, a.a.O., S. 1475 f.).

c/bb) Aufgrund dieses historischen Abrisses des Gesetzgebungsprozesses ist würdigend festzuhalten, dass der Gesetzgeber im Zuger DSG bei der Bekanntgabe von Personendaten durch die Einwohnerkontrollen grundsätzlich eine liberale Lösung anstrebte. Bei den Sammelauskünften an Dritte legten der Regierungs- und Kantonsrat bei gewissen Personenmerkmalen (Geburtsdatum/Neuzuzüger/Sortierkriterien) zum Zeitpunkt des Gesetzeserlasses im Jahr 2000 allerdings eine gewisse Zurückhaltung an den Tag. Da sich die ursprüngliche Lösung in der Praxis offenbar nicht bewährte, wurde das DSG bereits sechs Jahre später revidiert. Dabei fällt auf, dass die Kantonsräte sich in der entsprechenden Debatte vom 27. Oktober 2005 über die Bedenken des kantonalen Datenschutzexperten hinwegsetzten, der bei den Sammelauskünften offenbar gar keine Änderung oder nur sehr geringfügige Änderungen befürwortete. Ferner ist zu sehen, dass der Kantonsrat im Laufe der Diskussion in verschiedenen Bereichen auch Vorschläge des Regierungsrates, die im Sinne eines verstärkten Datenschutzes zu Gunsten der Einwohnerinnen und Einwohner gedacht waren, durch Textfassungen ersetzte, welche mehr im Interesse der Geschwister, also der "Dritten", lagen. Weiter zeigt die Diskussion, dass sich der Gesetzgeber sehr bewusst war, dass durch die verschiedenen Lockerungen der Bestimmung zu den Sammelauskünften die politischen Parteien bzw. ihre Kandidaten einfacher Wahlwerbung würden betreiben können. Da nach dem Votum von Peter Rust kein anderer Parlamentarier und auch kein Regierungsrat sich zu Wort meldete und ihm widersprach, ist davon auszugehen, dass die überwiegende Mehrheit der Kantonsräte der Meinung war, dass gestützt auf § 8 Abs. 2 lit. c DSG die Herausgabe von Einwohnerdaten an Parteien zum Zwecke der Wahlwerbung möglich sein sollte, das heisst in ihren Augen diene diese Art der Datenverwendung einem schützenswerten ideellen Zweck.

c/cc) Die Datenschutzbeauftragte bringt in diesem Zusammenhang vor, auch das WAG sehe keine Bekanntgabe von Listen aus dem Stimmregister vor. Der Regierungsrat habe am 1. Juli 2014 eine anderslautende, gesetzeswidrige Bestimmung von der Verordnung zum WAG, nämlich § 6 WAV, ersatzlos gestrichen und dabei auf die fehlende gesetzliche Grundlage im WAG verwiesen. Die Ermöglichung von Adressbekanntgaben gestützt auf

§ 8 Abs. 2 lit. c DSG käme somit einer Umgehung des Willens des Gesetzgebers gleich (VG-Act. 9, S. 6 f.). Dem ist Folgendes entgegenzuhalten: Der Gesetzgeber, d.h. der Kantonsrat, hatte im Wahl- und Abstimmungsgesetz WAG nicht vorgesehen, dass gestützt auf dieses Gesetz Adresslisten von Stimmberechtigten an Dritte herausgegeben werden konnten. Paragraph 6 der Verordnung zum WAG, welche ebendiese Datenherausgabe vorsah, war also rechtswidrig, weshalb sie 2014 vom Regierungsrat, d.h. vom Verordnungsgeber, wieder gestrichen wurde (vgl. Datenschutzbeauftragte Act. 5, Erläuternder Bericht des Regierungsrates, S. 3). Der Kantonsrat hatte § 8 Abs. 2 lit. c DSG aber bereits rund neun Jahre davor revidiert und dabei das Votum Rust, wie dargelegt, widerspruchlos zur Kenntnis genommen. Dies bedeutet, dass spätestens seit dieser Revision die Herausgabe von Einwohnerdaten (wohlgemerkt: nicht der Daten von Stimmberechtigten) an politische Parteien zum Zwecke der Wahlwerbung gestützt auf das DSG vom Gesetzgeber beabsichtigt war. Die spätere Streichung von § 6 WAV durch den Verordnungsgeber verunmöglichte zwar die Bekanntgabe der Daten von stimmberechtigten Einwohnerinnen und Einwohnern, sie änderte aber nichts an der bestehenden Rechtslage in Bezug auf die Datenherausgabe an Dritte im Rahmen des DSG. Eine Umgehung des gesetzgeberischen Willens, wie von der Datenschutzbeauftragten behauptet, ist für das Gericht bei gegebener Ausgangslage nicht zu sehen und ihr Vorbringen ist nicht zu hören.

d/aa) Der Regierungsrat schreibt im angefochtenen Entscheid, bei einem Gesuch um Sammelauskunft gemäss § 8 Abs. 2 lit. c DSG habe die Einwohnerkontrolle zu beurteilen, ob im Einzelfall der "schützenswerte ideelle Zweck" zu bejahen sei. Diese vom Gesetzgeber gewählte Formulierung des Tatbestandselements räume der Einwohnerkontrolle ein Ermessen ein, welches die Berücksichtigung der sachlichen und persönlichen Umstände des Einzelfalles erlaube (Bf-Act. 2, Erw. 3.3, S. 12). Die Einwohnerkontrollen hätten ihren Beurteilungsspielraum im vorliegenden Fall genutzt, als sie sich für eine zurückhaltende Auslegung des Begriffs "schützenswerter ideeller Zweck" entschieden hätten. Die von der Beschwerdeführerin beabsichtigte Datenverwendung liege nahe bei der Wahlwerbung und es sei den Einwohnergemeinden darin Recht zu geben, dass eine Herausgabe von Personendaten für Wahlwerbung im DSG nicht beabsichtigt sei (Bf-Act. 2, Erw. 3.7, S. 13). Betrachtet man die fragliche Bestimmung aus gesetzessystematischer Sicht, so fällt auf, dass § 8 Abs. 2 lit. a DSG, § 8 Abs. 2 lit. b DSG und § 8 Abs. 2 lit. c DSG, welche die Datenherausgabe an Dritte regeln, nicht als Kann-Bestimmungen formuliert sind. Dies bedeutet, dass ein Gesuchsteller grundsätzlich einen Rechtsanspruch auf Herausgabe der Daten durch die Einwohnerkontrolle hat, sofern die übrigen gesetzlichen Voraussetzungen erfüllt sind. Über Ermessen verfügen die Einwohnerkontrollen hingegen nur dann, wenn es

um die Berücksichtigung der Interessen der Einwohnerinnen und Einwohner, also der Dateninhaber, geht. Wenn die Einwohnerkontrollen der Meinung sind, dass die Inhaber über ein schützenswertes Interesse an einer Nichtherausgabe von Sammelauskünften verfügen, können sie gemäss § 8 Abs. 2 lit. d DSG die Datenbekanntgabe verweigern. Weder die Einwohnerkontrollen noch der Regierungsrat haben im vorliegenden Fall die Datenbekanntgabe gestützt auf diese Bestimmung verweigert, so dass sich weitere Überlegungen zu § 8 Abs. 2 lit. d DSG erübrigen.

d/bb) Zwar ist die strittige Voraussetzung der "Datenverwendung für einen schützenswerten ideellen Zweck" in § 8 Abs. 2 lit. c DSG offen formuliert, doch handelt es sich dabei, wie festgestellt (Erw. 6a), um einen unbestimmten Rechtsbegriff. Somit hat der Gesetzgeber den Einwohnerkontrollen entgegen der Meinung des Regierungsrats bezüglich dieser Voraussetzung gerade kein Ermessen eingeräumt. Sie verfügen indessen über einen gewissen Beurteilungsspielraum (vgl. BGer 2A.112/2007 vom 30. Juli 2007, Erw. 3.2). Bei dieser Unterscheidung handelt es sich nicht bloss um ein Spiel mit Worten. Die praktische Bedeutung der Differenzierung liegt darin, dass unbestimmte Rechtsbegriffe der Auslegung zugänglich sind und dass die Auslegung durch die Verwaltungsbehörden von den Verwaltungsgerichten grundsätzlich überprüft werden kann (Häfelin/Müller/Uhlmann, a.a.O., Rz. 446b). Nach herrschender Lehre ist bei dieser Überprüfung eine gewisse Zurückhaltung durch eine gerichtliche Instanz angezeigt. Dies trifft vor allem dann zu, wenn die Verwaltungsbehörden zur Beurteilung der konkreten Umstände besser geeignet sind als die Gerichte. Gegen eine volle richterliche Überprüfung sprechen vor allem der Zusammenhang mit den örtlichen Verhältnissen, die Technizität der Fragen und die grössere Nähe und Vertrautheit der Verwaltungsbehörden mit den tatsächlichen Verhältnissen. In solchen Fällen kommt den Verwaltungsbehörden bei unbestimmten Rechtsbegriffen ein vom Gericht nicht oder nicht voll überprüfbarer Beurteilungsspielraum zu (Häfelin/Müller/Uhlmann, a.a.O., Rz. 446c; BGE 135 II 384, E. 2.2.2). Vorliegend geht es jedoch nicht um die Klärung technischer Fragen oder um einen Themenkreis, bei dem Kenntnisse der lokalen Gegebenheiten durch die Gemeindebehörden von Bedeutung wären. Auch stellen sich in jeder Einwohnergemeinde in etwa die gleichen datenschutzrechtlichen Fragen, wenn deren Einwohnerkontrollen Sammelauskünfte erteilen sollen. Es gibt aus Sicht des Gerichts somit keinen Grund, um sich bei der Beurteilung der Frage, ob die Einwohnergemeinden bzw. der Regierungsrat den Begriff "schützenswerter ideeller Zweck" korrekt ausgelegt und damit auch richtig angewendet haben, in Zurückhaltung zu üben.

d/cc) Im angefochtenen Entscheid schreibt der Regierungsrat, es sei den Einwohnergemeinden darin Recht zu geben, dass eine Herausgabe von Personendaten für Wahlwerbung von § 8 Abs. 2 lit. c DSG nicht beabsichtigt sei. Diese Interpretation widerspricht den historischen Fakten. Wie bereits erwähnt (Erw. 6 c/bb), ergibt eine Überprüfung der Debatten im Kantonsrat, dass der Gesetzgeber spätestens anlässlich der Revision von § 8 DSG im Jahr 2005 der Meinung war, dass Einwohnerdaten aus einer Sammelauskunft für Wahlwerbung der Parteien verwendet werden können, das heisst dass es sich bei Wahlwerbung um einen schützenswerten ideellen Zweck im Sinne von § 8 Abs. 2 lit. c DSG handelt. Der Regierungsrat hat den unbestimmten Rechtsbegriff somit konträr zum Willen des historischen Gesetzgebers ausgelegt. Gestützt darauf hat er seine ablehnende Haltung im angefochtenen Entscheid begründet, was eine Rechtsverletzung darstellt. Der Vollständigkeit halber sei noch erwähnt, dass die acht Einwohnergemeinden die Abweisung der Einsprachen nicht damit begründeten, dass die Beschwerdeführerin mit den Einwohnerdaten Wahlwerbung betreiben möchte, sondern dass die aufgelisteten Zwecke "nahe bei der Wahlwerbung" liegen würden (vgl. Steinhausen Act. 4, Ziff. 2.4, S. 3). Entspricht aber die Datenverwendung zum Zwecke der Wahlwerbung dem Willen des historischen Gesetzgebers, so ist das erst recht der Fall, wenn die Daten für Ziele eingesetzt werden, die der Wahlwerbung nahe kommen.

e/aa) Der Regierungsrat argumentiert, es sei sinnvoll, dass die Einwohnergemeinden solche Gesuche regelmässig bewilligten, mit welchen Organisationen und Vereinen, etwa politische Parteien, über ihr "Bestehen" informieren wollten. Auf diese Weise könnten angeschriebene Personen selbst entscheiden, ob sie sich für eine bestimmte Partei näher interessierten. Der durch die Beschwerdeführerin verfolgte Zweck gehe aber weit über solche Informationen hinaus, weshalb die Einwohnergemeinden bei Gesuchen um Sammelauskunft mit guten Gründen zwischen diesen verschiedenen Arten von Zwecken differenzieren würden (Bf-Act. 2, Erw. 3.7, S. 13). Die Beschwerdeführerin bringt mit Blick auf eine Auslegung nach dem Sinn und Zweck vor, unter einem ideellen Zweck sei ein nichtmaterieller Beweggrund zu verstehen. Die Nutzung der Daten dürfe nicht der Erwirtschaftung eines finanziellen Gewinnes dienen, sondern müsse "höhere" Ziele verfolgen. Die politischen Parteien würden die ihnen zur Verfügung gestellten Adressdaten unter anderem dafür verwenden, um die Neuzugezogenen als Mitglieder zu gewinnen und darüber hinaus deren Gunst bei anstehenden Wahlen. Sie würden damit im Resultat nichts anderes als Wahlwerbung betreiben. Diese Art der Datenverwendung weise jedoch keinen kommerziellen Charakter auf (VG-Act. 1, Ziff. 2.4, S. 5).

e/bb) Es ist der Beschwerdeführerin darin Recht zu geben, dass die hier strittige Voraussetzung in § 8 Abs. 2 lit. c DSG in erster Linie bezweckt, die Herausgabe von Einwohnerdaten an Dritte zu verhindern, welche mit diesen Daten ein kommerzielles Ziel verfolgen wollen. Dritte sollen mit diesen Daten keinen finanziellen Gewinn erzielen können. Politische Parteien streben auch einen Gewinn an, dieser ist aber nicht merkantiler Natur. Sie wollen im Rahmen von Wahlen möglichst viele Stimmen gewinnen. Um dieses Ziel zu erreichen, müssen Parteien Wahlwerbung betreiben. Dazu gehört auch, dass sie Einwohnerinnen und Einwohner, die sie in einer bestimmten Gemeinde bisher noch nicht angesprochen haben, also die "Jungen" und die "Neuzugezogenen", mit geeignetem Werbematerial zu erreichen versuchen. Der Regierungsrat meint hingegen, beim Begriff des "schützenswerten ideellen Zwecks" sei eine differenzierte Betrachtungsweise angebracht. Sein Gedankengang lautet dabei zusammengefasst wie folgt: Solange die erteilten Sammelauskünfte dafür verwendet werden, um bestimmte Einwohnerinnen und Einwohner in einem Aussand gewissermassen neutral und zurückhaltend über die eigene Existenz als Partei zu informieren, verfolgt eine Partei einen schützenswerten ideellen Zweck. Enthält die Sendung dagegen politische Botschaften sowie Hinweise auf von der Partei portierte Kandidatinnen und Kandidaten bei bevorstehenden National- und Ständeratswahlen, dann lässt sich der mit den Daten verfolgte Zweck nicht mehr als ideell und schützenswert bezeichnen. Die vom Regierungsrat vorgenommene Differenzierung überzeugt nicht. Der Regierungsrat verkennt damit die wichtige Bedeutung, welche den Parteien im Rahmen von Parlamentswahlen zukommt. Es steht ausser Frage, dass die Wahl der parlamentarischen Vertretung eines der fundamentalsten Rechte unserer Demokratie ist. Praktisch alle Vertreter in den nationalen Parlamenten gehören einer politischen Partei an. Es ist deshalb auch allgemein anerkannt, dass die Parteien und ihre Kandidierenden, aber auch sogenannte unabhängige Kandidaten, im Vorfeld der Wahlen die Möglichkeit haben müssen, sich und ihre Ideen vorzustellen. Ohne diese Information kann ein demokratisches System gar nicht funktionieren. In diesem Zusammenhang sei auch daran zu erinnern, dass der Verfassungsgeber die besondere Bedeutung, welche den politischen Parteien im demokratischen Meinungsbildungsprozess in der Schweiz zukommt, in einem eigenen Verfassungsartikel gewürdigt hat (Art. 137 der Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18. April 1999 [BV, SR 101]). Es fällt dem Gericht daher schwer, das von der Beschwerdeführerin verfolgte Ziel nicht als schützenswert und ideell anzusehen. Analysiert man den strittigen unbestimmten Rechtsbegriff unter dem Blickwinkel seines Sinns und Zwecks, so ist festzuhalten, dass es nicht dem Sinn dieser Voraussetzung entspricht, Werbeaktivitäten der politischen Parteien im Vorfeld von nationalen Parlamentswahlen zu verhindern oder einzuschränken.

f) Vor Verwaltungsgericht argumentieren die acht Einwohnergemeinden, es reiche nicht aus, dass die von der Beschwerdeführerin verlangten Daten für einen ideellen Zweck verwendet würden. Der Zweck habe auch schützenswert zu sein. Daran fehle es. Zwar könne die periodische Erteilung von Sammelauskünften bezüglich der in einem gewissen Zeitraum Zugezogenen an die politischen Parteien noch als schützenswert anerkannt werden. Auf diese Weise würden die persönlich Angeschriebenen auf die Existenz der betreffenden Partei aufmerksam gemacht. Für Sammelauskünfte zwecks Versands von Wahl- und/oder Abstimmungspropaganda vor jedem Urnengang treffe dies jedoch nicht mehr zu (vgl. Stellungnahmen Steinhausen VG-Act. 4, S. 2 und Cham VG-Act. 11, S. 2). Die Einwohnergemeinden Zug, Unterägeri, Baar, Walchwil, Hünenberg und Risch fügten dem noch folgenden Satz hinzu: In einer Zeit, in welcher man mit persönlich adressierter Werbung richtiggehend "zugemüllt" bzw. "überflutet" werde, stelle der regelmässige Versand von persönlich adressierter Wahl- und Abstimmungspropaganda für viele Adressatinnen und Adressaten ein grosses Ärgernis dar (VG-Act. 3, S. 3; VG-Act. 5, S. 3; VG-Act. 6, S. 3; VG-Act. 7, S. 3; VG-Act. 8, S. 3; VG-Act. 12, S. 3). Da, wie dargelegt, Parteien vor Wahlen die Möglichkeit haben müssen, ihre Ideen und Kandidaten vorzustellen, dient die Herausgabe der Daten der jungen und neuzugezogenen Einwohnerinnen und Einwohnern für einen einmaligen Wahlwerbeaussand einem ideellen Zweck, der mit Blick auf den für das Funktionieren einer Demokratie wichtigen Meinungsbildungsprozess im Vorfeld von Wahlen auch schützenswert ist. Die gegenüber dem Regierungsrat leicht differenzierte Argumentation hilft den Einwohnergemeinden somit nicht weiter. Was die zusätzlichen Begründungen der Einwohnergemeinden Zug, Unterägeri, Baar, Walchwil, Hünenberg und Risch betrifft, so übersehen sie, dass die Beschwerdeführerin die Adressen nicht für Abstimmungspropaganda verwenden wollte sondern für Wahlwerbung. Auch wollte sie die Adressen nicht für einen regelmässigen Versand erhalten, sondern für einen einmaligen Aussand an "Junge" und "Neuzugezogene". Die Einwände der Gemeinden sind unbegründet.

g) Aufgrund der Auslegung des strittigen unbestimmten Rechtsbegriffs in § 8 Abs. 2 lit. c DSG nach historischen, systematischen und teleologischen Gesichtspunkten ist zusammenfassend festzuhalten, dass eine politische Partei mit Sitz im Kanton Zug einen schützenswerten ideellen Zweck verfolgt, wenn sie im Vorfeld von nationalen Parlamentswahlen die Daten von den seit den letzten nationalen Wahlen volljährig gewordenen Einwohnerinnen und Einwohnern einer Zuger Gemeinde von den Einwohnerkontrollen in Erfahrung bringen will, um damit im Rahmen eines einmaligen Aussands Wahlwerbung zu

betreiben. Das Gleiche lässt sich sagen, wenn eine politische Partei mit Sitz im Kanton Zug dafür die Daten von denjenigen Personen in Erfahrung bringen will, welche seit den letzten nationalen Wahlen in eine Zuger Einwohnergemeinde neu zugezogen sind. Die Beschwerdeführerin hat genau dieses Ziel verfolgt. Ihrem Gesuch ist zu entnehmen, dass sie die "Jungen" und die "Neuzugezogenen" in den Zuger Einwohnergemeinden vor den National- und Ständeratswahlen mit Hilfe der von den Einwohnerkontrollen zur Verfügung gestellten Daten gezielt anschreiben wollte, um ihre Kandidaturen vorzustellen und die Angeschriebenen zur Wahl zu motivieren. Indem der Regierungsrat den strittigen unbestimmten Rechtsbegriff deutlich enger auslegte und den schützenswerten ideellen Zweck einer Sammelauskunft für eine einmalige Wahlwerbung bei diesen Personen in acht Zuger Gemeinden im Vorfeld der National- und Ständeratswahlen vom Oktober 2015 verneinte, hat er Recht verletzt.

7. Der Regierungsrat schreibt im angefochtenen Entscheid, die Beschwerdeführerin sei entgegen ihrer Meinung nicht auf die Daten angewiesen, um auf das aktive Wahlrecht aufmerksam zu machen. Mehrere Gemeinden (Baar, Hünenberg, Risch, Steinhausen, Unterägeri) würden einen gemeinsamen Wahlprospektversand für die Parteien durchführen. Dies habe drei Vorteile: Die Stimmberechtigten erhielten einen konzentrierten Überblick über die zur Wahl stehenden Kandidatinnen und Kandidaten, der Versand sei umweltfreundlich und die Wahlprospektflut werde eingedämmt. Die Einwohnergemeinden würden zu Recht geltend machen, es sei aus Gründen der Verhältnismässigkeit auf die ersuchten Sammelauskünfte zu verzichten, wenn eine Gemeinde den gemeinsamen Versand von Wahlinformationen der Parteien an alle Haushalte anbiete. Zudem würde die Möglichkeit bestehen, mittels einer Verteilung der Wahlinformationen an alle Haushaltungen an die Stimmberechtigten zu gelangen, weshalb ein persönliches Anschreiben nicht zwingend notwendig sei (Bf-Act. 2, Erw. 3.7, S. 14). Paragraph 4 lit. d DSG bringt das im Datenschutzrecht verankerte Verhältnismässigkeitsprinzip zum Ausdruck. Im vorliegenden Fall bedeutet dies, dass die von der Beschwerdeführerin gewünschten Sammelauskünfte, welche einen Eingriff in die Rechte der Dateninhaber, d.h. der Einwohnerinnen und Einwohner, bewirken, nur dann gestattet sind, wenn die Auskünfte für die Zielerreichung der Beschwerdeführerin überhaupt erforderlich und geeignet sind. Ferner ist gefordert, dass das Interesse der Beschwerdeführerin an der Datenbekanntgabe andere entgegenstehende Interessen überwiegt (vgl. BGE 140 I 2 E. 9.2.2). Sind diese Voraussetzungen vorliegend nicht erfüllt, dürfen der Beschwerdeführerin die verlangten Einwohnerdaten nicht herausgegeben werden. Nachfolgend gilt es die erwähnten Voraussetzungen zu prüfen.

a) Die Beschwerdeführerin beabsichtigt, im Vorfeld der nationalen Parlamentswahlen junge und neuzugezogene Einwohnerinnen und Einwohner in den Zuger Gemeinden persönlich anzuschreiben, um bei diesen Personengruppen Wahlwerbung betreiben zu können. Die Bekanntgabe der von der Beschwerdeführerin verlangten Daten aus den Einwohnerregistern ist zweifellos ein geeignetes Mittel, um dieses Ziel zu erreichen.

b) Mit einer Datenbekanntgabe an die Beschwerdeführerin wird das datenschutzrechtliche Gebot der Zweckbindung durchbrochen. Einwohnerinnen und Einwohner sind von Gesetzes wegen verpflichtet, bestimmte Daten bekanntzugeben. Diese dürfen grundsätzlich nur zur Erfüllung der gesetzlich festgelegten, öffentlichen Aufgaben verwendet werden. Da es im Datenschutzrecht gilt, die Betroffenen vor einer beliebigen Weiterverwendung ihrer Daten zu bewahren, stellt sich vorliegend die Frage, ob es für die Beschwerdeführerin Vorgehensweisen gibt, bei denen sie ihr Ziel erreichen kann, wobei weniger stark in die Rechte der Dateninhaber, d.h. der Einwohnerinnen und Einwohner, eingegriffen wird. Zwar organisieren mehrere Gemeinden im Kanton Zug einen gemeinsamen Wahlprospektversand für die Parteien. Dieser ist aber entgegen der Ansicht des Regierungsrats und der Einwohnergemeinden nicht zu vergleichen mit dem Anliegen der Beschwerdeführerin. Auch ist es im Rahmen eines gemeinsamen Aussands an alle Haushalte möglich, ganz allgemein Wahlwerbung zu betreiben. Die Beschwerdeführerin will in ihrem Aussand aber Junge und Neuzugezogene zielgruppengerecht und persönlich ansprechen können. Dieses Anliegen lässt sich im Rahmen eines an sämtliche Haushalte verteilten Sammelkuverts mit Wahlmaterial aller Parteien selbstredend nicht verwirklichen. Als Alternative in Frage käme ein eigenständig organisierter Massenaussand. Die Post bietet solche Lösungen unter dem Namen "PromoPost" an. Dabei werden sogenannte "offizielle Sendungen" – wozu die Post ausdrücklich Sendungen von politischen Parteien versteht – in alle Briefkästen verteilt. Über diesen Weg lassen sich daher auch Einwohnerinnen und Einwohner erreichen, die keine kommerziellen Sendungen empfangen möchten und ihren Briefkasten entsprechend gekennzeichnet haben (vgl. mit dem Fact-Sheet "PromoPost-Angebot" auf www.post.ch). Gemäss der Datenschutzbeauftragten habe zumindest eine kantonale Partei im Vorfeld der Wahlen einen Versand auf diese Weise vorgenommen und die Couverts mit "An die Einwohnerinnen und Einwohner des Kantons Zug" angeschrieben (VG-Act. 9, Ziff. 3.2, S. 7). Zwar kann eine Partei mit dem Massenmailing von PromoPost alleine für sich werben und damit wohl einen besseren Werbeeffekt erzielen als bei einem von der Gemeinde organisierten gemeinsamen Wahlprospektversand, doch kann sie dabei die Empfängerinnen und Empfänger nicht persönlich ansprechen, und auch eine Zustellung an ganz bestimmte Einwohnerinnen und Einwohner ist so nicht möglich. Daher ist

auch ein Aussand mittels PromoPost aus der Sicht der Beschwerdeführerin kein Mittel, mit dem sie ihr Ziel erreichen kann und bei dem gleichzeitig schonender mit den Einwohnerdaten umgegangen wird. Die beiden vom Regierungsrat und den Einwohnergemeinden ins Spiel gebrachten Varianten wären unter datenschutzrechtlichen Gesichtspunkten allerdings dann das "mildere" Mittel, wenn eine Partei alle Einwohnerinnen und Einwohner einer Gemeinde mit identischem Wahlwerbematerial erreichen will. Die Einwohnergemeinden befürchten eine Werbeflut bei den Einwohnerinnen und Einwohnern, was ein Ärgernis sei (Erw. 6f). Dem ist entgegenzuhalten, dass die Beschwerdeführerin nur spezifische Einwohnerinnen und Einwohner in einer Gemeinde anschreiben will und eben nicht alle. Würde sie für ihre Botschaften an die "Jungen" und "Neuzugezogenen" auf Massenmailings setzen, wäre die Papierflut grösser. Hinzu kommt, dass es sich dabei um eine ausgesprochen ineffiziente Massnahme handeln würde. Die meisten Empfängerinnen und Empfänger würden sich von der Sendung nicht angesprochen fühlen und das Wahlwerbematerial wohl gleich wieder dem Abfall übergeben. Mit Blick auf das von den Einwohnergemeinden angesprochene Ärgernis ist zu sagen, dass die Einwohnerinnen und Einwohner voraussetzungslos verlangen können, dass ihre Daten nicht an Dritte weitergegeben werden dürfen, somit auch nicht an politische Parteien (§ 9 Abs. 1 DSG). Die Einwohnergemeinden haben es in der Hand, ihre Einwohnerinnen und Einwohner mit geeigneten Mitteln auf dieses Recht aufmerksam zu machen. Nach dem Gesagten steht fest, dass die Beschwerdeführerin auf die gewünschte Datensammlung angewiesen ist, um ihr Ziel zu erreichen. Es gibt aus Sicht des Datenschutzes dafür kein milderes Mittel.

c) Im Rahmen der Prüfung der sogenannten Zweck-Mittel-Relation ist in erster Linie das private Interesse der Beschwerdeführerin am Erhalt der Daten gegen das Interesse der Einwohnerinnen und Einwohner abzuwägen, deren Daten an Dritte weitergegeben werden sollen. Die Beschwerdeführerin, eine politische Partei, will mit den Daten im Vorfeld der nationalen Parlamentswahlen Wahlwerbung betreiben. Wie festgestellt, verfolgt sie damit nicht nur ein rein privates Interesse, das heisst sie möchte nicht nur Sitze gewinnen, sondern sie trägt damit zum Funktionieren der Demokratie bei. Sie nimmt mit ihrem Anliegen somit indirekt auch ein öffentliches Interesse wahr. Auf der anderen Seite stehen die Einwohnerinnen und Einwohner, die ein berechtigtes Interesse daran haben, dass ihre Daten grundsätzlich nur zur Wahrnehmung von gesetzlich geregelten, öffentlichen Aufgaben verwendet werden. Die Beschwerdeführerin hat jedoch nicht die Herausgabe der Daten aller Einwohnerinnen und Einwohner verlangt, sondern nur von zwei spezifisch definierten Gruppen. Diese "Jungen" und "Neuzugezogenen" machen nur einen kleinen Teil der Einwohnerschaft aus. Sie sollen im Vorfeld der Wahlen nur einmal angeschrieben

werden. In vier Jahren, bei den nächsten nationalen Parlamentswahlen, gehören die an-
geschriebenen Personen ausserdem nicht mehr zu den "Jungen" und "Neuzugezogenen".
Führt man sich schliesslich vor Augen, dass, wie erwähnt, Einwohnerinnen und Einwohner
die Datenherausgabe an Dritte jederzeit und voraussetzungslos unterbinden können, so
ist festzustellen, dass in diesem Fall das Interesse der Beschwerdeführerin an einer Da-
tenherausgabe das konträre Interesse der Einwohnerinnen und Einwohner deutlich über-
wiegt. Mit Ausnahme von Steinhausen befürchteten die Einwohnergemeinden, dass bei
ihnen ein Mehraufwand entstehen könnte (vgl. VG-Act. 3, S. 3; VG-Act. 5, S. 3; VG-Act. 6,
S. 3; VG-Act. 7, S. 3; VG-Act. 8, S. 3; VG-Act. 11, S. 3; VG-Act. 12, S. 3). Es ist für das
Gericht nicht zu sehen, worin dieser Mehraufwand bestehen würde. Bei den heutigen
elektronischen Datenverarbeitungssystemen dürfte es ein Leichtes sein, die verlangten
Daten anhand der von der Beschwerdeführerin gewünschten Kriterien aus den Einwohner-
registern herauszufiltern. Etwas anderes haben die sieben Einwohnergemeinden denn
auch nicht behauptet. Im Weiteren ist darauf aufmerksam zu machen, dass die Einwoh-
nergemeinden bei Sammelauskünften an Dritte für ihren Aufwand eine Gebühr gemäss
Kantonsratsbeschluss über die Gebühren in Verwaltungs- und Zivilsachen vom 11. März
1974 (Verwaltungsgebührentarif, BGS 641.1) erheben können (§ 17 Abs. 3 DSG). Die sie-
ben Einwohnergemeinden gehen im Übrigen fälschlicherweise davon aus, dass die Be-
schwerdeführerin die Daten sämtlicher Einwohnerinnen und Einwohner verlangt hat. Sie
schreiben in diesem Zusammenhang, bei der Bekanntgabe aller Einwohnerdaten sei der
Kontrollaufwand offensichtlich viel grösser, als wenn nur die Adressen der Neuzuzügerin-
nen und Neuzuzüger bekanntgegeben werden müssten. Die sieben Einwohnergemeinden
gehen somit von einem geringen Arbeitsaufwand aus, wenn sie im Rahmen einer Sam-
melauskunft nur einen kleinen Teil der Einwohnerdaten aufbereiten und herausgeben
müssten. Da dies vorliegend der Fall ist, ist festzustellen, dass das Interesse der Be-
schwerdeführerin an einer Datenherausgabe klar höher zu gewichten ist als das Interesse
der Einwohnergemeinden, einen möglicherweise etwas höheren Verwaltungsaufwand ge-
wärtigen zu müssen.

d) Somit erweist sich das Gesuch der Beschwerdeführerin, soweit es noch Streitge-
genstand vor Verwaltungsgericht bildet, als verhältnismässig. Die von ihr verlangte Daten-
bearbeitung hält vor § 4 lit. d DSG stand.

8. Die Direktion des Innern befürchtet bei Gutheissung der Beschwerde die Schaf-
fung eines Präjudizes. Es müsste künftig auch anderen Gesuchen um Sammelauskünfte
stattgegeben werden. Wenn im Extremfall sämtliche politische Parteien im Vorfeld von

Wahlen solche Versände vornehmen würden, sei es durchaus nicht übertrieben, wenn der Regierungsrat im angefochtenen Entscheid darauf hinweise, dass es zu vermeiden gelte, dass die Bevölkerung regelmässig und gehäuft durch politische Parteien angeschrieben werde (VG-Act. 10, S. 3). Die Datenschutzbeauftragte bringt in diesem Zusammenhang Folgendes vor: Würde dem Ansinnen der Beschwerdeführerin stattgegeben, könnten politische Parteien oder Interessengemeinschaften zukünftig auch vor Abstimmungen die Adressen bestimmter Personen herausverlangen, beispielsweise bei einer Finanzvorlage die Adressen aller Personen, die über 50 Jahre alt seien und die am Zugerberg oder in Walchwil wohnten (VG-Act. 9, S. 6). Für das Gericht liegt mit diesem Entscheid zwar ein Präjudiz vor, aber nicht in dem Sinne, wie von der Direktion des Innern und der Datenschutzbeauftragten befürchtet. Es ist zunächst darauf hinzuweisen, dass die Beschwerdeführerin mit ihrer Sammelauskunft ein ideelles Anliegen (Wahlwerbung im Vorfeld der nationalen Parlamentswahlen) bei einer eng definierten Zielgruppe ("Junge", "Neuzugezogene") in Bezug auf einen begrenzten Zeitraum (die letzten vier Jahre vor den Wahlen) verfolgt. Dazu kommt, dass diese Personen aufgrund der Zielgruppendefinition überhaupt nur einmal mit persönlich adressierter Werbung bedient würden. Insofern spricht sich das Gericht bei einer Gutheissung der Beschwerde nicht darüber aus, wie es bei strittigen Sammelauskunftsgesuchen entscheiden würde, bei denen davon auszugehen wäre, dass bestimmte Einwohnerinnen und Einwohner häufiger persönlich an sie adressierte Wahlwerbung erhalten könnten. Allerdings würde das Gericht auch dann zu berücksichtigen haben, dass der historische Gesetzgeber im DSG die Bekanntgabe von Einwohnerdaten an Dritte zum Zwecke der Wahlwerbung nicht verhindern wollte. Ferner würde das Gericht in einem derartigen Fall erneut in Erwägung ziehen müssen, dass im Gesetz die Erteilung von Drittauskünften im Sinne eines grundsätzlichen Anspruchs dieses Dritten ausgestaltet wurde. Mit einer Gutheissung ist im Übrigen, entgegen der Meinung der Datenschutzbeauftragten, ebenfalls nicht entschieden, ob Sammelauskunftsgesuchen politischer Parteien im Vorfeld von Sachabstimmungen stattgegeben werden müsste oder nicht.

9. Zusammenfassend ist festzuhalten, dass § 8 Abs. 2 lit. c DSG erlaubt, die Daten von "Jungen" und "Neuzugezogenen" an eine politische Partei mit Sitz im Kanton Zug zum Zwecke der Wahlwerbung vor eidgenössischen Wahlen herauszugeben. Dabei sind mit den "Jungen" die Einwohnerinnen und Einwohner gemeint, die zwischen den letzten und anstehenden eidgenössischen Wahlen volljährig geworden sind. Mit den "Neuzugezogenen" sind diejenigen Einwohnerinnen und Einwohner gemeint, die im gleichen Zeitraum neu in die Gemeinde zugezogen sind und an einem bestimmten Stichtag immer noch dort wohnten. Die Herausgabe dieser Einwohnerdaten an Dritte erweist sich gemessen am

konkret von der Beschwerdeführerin verfolgten Zweck (Hinweis auf die Möglichkeiten der politischen Mitarbeit, Vorstellen der verschiedenen Kandidaturen, Motivation zur Teilnahme an den Wahlen 2015) auch als verhältnismässig. Nach dem Gesagten hätten die acht Einwohnergemeinden, die von der Beschwerdeführerin verlangten Daten der "Jungen" und der "Neuzugezogenen" herausgeben müssen. Der Regierungsrat hat durch die Abweisung des angefochtenen Entscheids die zurückhaltende Praxis der Stadt Zug und der Einwohnergemeinden Unterägeri, Baar, Cham, Hünenberg, Steinhausen, Walchwil und Risch in Bezug auf die Datenherausgabe für "die Jungen" und die "Neuzugezogenen" zu Unrecht geschützt. Der Entscheid vom 26. August 2015 ist somit aufzuheben und die Beschwerde gutzuheissen. Die Beschwerdeführerin verlangt, es sei festzustellen, dass es sich bei ihrem im Gesuch vom 5. Mai 2015 geltend gemachten Zweck um einen schützenswerten ideellen Zweck gemäss § 8 Abs. 2 lit. c DSG handle. Da die eidgenössischen Wahlen 2015 der Vergangenheit angehören, verfügt die Beschwerdeführerin über ein schutzwürdiges Interesse an einem entsprechenden Feststellungsurteil (BGE 99 Ib 159 E. 1a). Die Beschwerdeführerin hat allerdings im Laufe des Verfahrens ihr Gesuch betreffend die Daten der "älteren, weiblichen Generation" fallengelassen, weshalb bezüglich dieser Gruppe keine Feststellung erfolgen kann. Das Feststellungsurteil wäre mit dem von der Beschwerdeführerin verlangten Satz allerdings nicht vollständig. Um dem Einzelfall gerecht zu werden, ist auch die Feststellung erforderlich, dass das Gesuch der Beschwerdeführerin vor dem Verhältnismässigkeitsgrundsatz gemäss § 4 lit. d DSG standhält.

10. Die Beschwerdeführerin rügt, die Einspracheentscheide der acht Einwohnergemeinden seien in Verletzung ihres rechtlichen Gehörs ergangen (VG-Act. 1, S. 3). Da die Beschwerde gutgeheissen wird, erübrigt sich eine Auseinandersetzung mit dieser Rüge. Die Beschwerdeführerin wünscht sich weiter eine Klärung der Frage, ob nicht auch die Ortssektionen der Parteien Sammelaukunftsgesuche bei den Gemeinden stellen dürften oder ob dies zwingend durch die Kantonalpartei zu erfolgen habe (VG-Act. 15, S. 3). In den Einspracheentscheiden der acht Einwohnergemeinden wurde die von der Beschwerdeführerin aufgeworfene Frage nicht behandelt (vgl. z.B. Steinhausen Act. 4, Beschluss vom 20. Juli 2015). Sie hat ihr Anliegen denn auch erst vor Gericht vorgetragen, womit es ausserhalb des Streitgegenstands liegt und darauf nicht eingetreten werden kann. Als unterliegende Partei müsste an sich der Regierungsrat die Kosten dieses Verfahrens tragen (§ 23 Abs. 1 Ziff. 3 VRG). Da das Verwaltungsgericht als kantonale Behörde dem Kanton Zug keine Kosten auferlegt, entfallen indessen die Gerichtskosten für dieses Verfahren (§ 24 Abs. 1 VRG). Im Rechtsmittelverfahren ist der ganz oder teilweise obsiegenden Partei eine Parteientschädigung nach Massgabe ihres Obsiegens zuzusprechen (§ 28 Abs. 2

VRG). Gemäss § 8 der Verordnung über die Kosten im Verfahren vor dem Verwaltungsgericht vom 30. August 1977 (BGS 162.12) ist eine solche Entschädigung grundsätzlich nur geschuldet, wenn eine Partei einen berufsmässigen Vertreter hatte. Die obsiegende Beschwerdeführerin wurde nicht anwaltlich, durch ihren Präsidenten vertreten, womit die Ausrichtung einer Parteientschädigung nicht geschuldet ist. Sie ist es auch deshalb nicht, weil weder dem Regierungsrat im Verwaltungsverfahren noch den Einwohnergemeinden im Einspracheverfahren ein Verfahrensfehler oder eine offenbare Rechtsverletzung vorzuwerfen ist (§ 28 Abs. 2 Ziff. 2 VRG e contrario).

Demnach erkennt das Verwaltungsgericht:

1. Die Beschwerde wird insofern gutgeheissen, als in Aufhebung des Entscheides des Regierungsrates vom 26. August 2015 festgestellt wird, dass es sich bei dem im Gesuch der Beschwerdeführerin vom 5. Mai 2015 geltend gemachten Zweck um einen schützenswerten ideellen Zweck gemäss § 8 Abs. 2 lit. c DSG handelt, soweit sich das Gesuch auf die Daten der "Jungen" und der "Neuzugezogenen" bezieht. Die Herausgabe der Daten der beiden Personengruppen zum angegebenen Zweck ist auch verhältnismässig gemäss § 4 lit. d DSG.
2. Es werden keine Kosten erhoben.
3. Eine Parteientschädigung wird nicht zugesprochen.
4. Gegen diesen Entscheid kann innert 30 Tagen seit der schriftlichen Eröffnung beim Schweizerischen Bundesgericht in Lausanne Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten eingereicht werden.
5. Mitteilung an die Schweizerische Volkspartei des Kantons und Freistaates Zug, den Regierungsrat des Kantons Zug (dreifach), die Datenschutzbeauftragte des Kantons Zug, den Stadtrat Zug und die Gemeinderäte von Unterägeri, Baar, Cham, Hünenberg, Steinhausen, Walchwil sowie Risch.

Zug, 30. März 2016



Im Namen der
VERWALTUNGSRECHTLICHEN KAMMER
Der Vorsitzende

Der Gerichtsschreiber

versandt am - 7. April 2016