

Urteilkopf

147 I 346

26. Auszug aus dem Urteil der I. öffentlich-rechtlichen Abteilung i.S. A. gegen Einwohnergemeinde Auenstein (Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten) 1C_273/2020 vom 5. Januar 2021

Regeste (de):

Art. 13 Abs. 2 BV; Installation eines elektronischen Funkwasserzählers; fehlende gesetzliche Grundlage; Verhältnismässigkeitsprinzip; Datenvermeidung.

Die Bearbeitung der Daten betreffend Wasserverbrauch stellt einen Eingriff in das Recht auf informationelle Selbstbestimmung dar (E. 5.3).

Für die Speicherung der Stundenwerte während 252 Tagen auf dem Wasserzähler und das Aussenden dieser Daten per Funk alle 30 Sekunden ist eine gesetzliche Grundlage erforderlich (E. 5.4.1).

Daten dürfen nur insofern und insoweit bearbeitet werden, als es für den Zweck der Datenbearbeitung notwendig ist (Prinzip der Datenvermeidung und Datensparsamkeit). Die Speicherung der Stundenwerte betreffend Wasserverbrauch während 252 Tagen auf dem Wasserzähler und das Aussenden dieser Daten per Funk alle 30 Sekunden sind für die Rechnungsstellung nicht erforderlich und damit unzulässig. Dass die Daten gut geschützt sind, ändert daran nichts (E. 5.5).

Regeste (fr):

Art. 13 al. 2 Cst.; installation d'un compteur d'eau à transmission radio; absence de base légale; principe de la proportionnalité; évitement des données.

Le traitement de données relatives à la consommation d'eau constitue une atteinte au droit à l'autodétermination informationnelle (consid. 5.3).

Une base légale est requise pour la conservation des données horaires sur le compteur d'eau durant 252 jours ainsi que pour leur transmission par radio toutes les 30 secondes (consid. 5.4.1).

Les données ne peuvent être traitées que si et dans la mesure où cela s'avère nécessaire au but légitime poursuivi (principe d'évitement des données et d'économie des données). La conservation des données horaires relatives à la consommation d'eau durant 252 jours sur le compteur d'eau et leur transmission par radio toutes les 30 secondes ne sont pas des mesures nécessaires à la facturation. La sécurité des données ne saurait à elle seule justifier le traitement d'un nombre de données à caractère personnel plus important que nécessaire (consid. 5.5).

Regesto (it):

Art. 13 cpv. 2 Cost.; installazione di un contatore dell'acqua elettronico radiotrasmittente; assenza di base legale; principio di proporzionalità; evitabilità di dati.

Il trattamento di dati relativi al consumo di acqua costituisce un'ingerenza nel diritto all'autodeterminazione informativa (consid. 5.3).

Per la memorizzazione dei valori orari durante 252 giorni sul contatore dell'acqua e la trasmissione di questi dati via radio ogni 30 secondi è necessaria una base legale (consid. 5.4.1).

I dati possono essere trattati solo se e nella misura in cui è necessario allo scopo del loro trattamento (principio di evitabilità e contenimento dei dati). La memorizzazione dei valori orari

relativi al consumo di acqua durante 252 giorni sul contatore dell'acqua e la trasmissione di questi dati via radio ogni 30 secondi non sono misure necessarie per la fatturazione e sono quindi inammissibili. La circostanza che i dati siano ben protetti, non muta questo esito (consid. 5.5).

Sachverhalt ab Seite 347

BGE 147 I 346 S. 347

A. Im Zuge der vom Gemeinderat Auenstein beschlossenen Umrüstung von herkömmlichen Wasserzählern auf elektronisch ablesbare Geräte wurde in der von A. bewohnten Liegenschaft X., Auenstein, am 30. Oktober 2017 ein Funkwasserzähler eingebaut. Daraufhin bat A. um die Installation eines konventionellen Wasserzählers, was jedoch der Gemeinderat Auenstein mit Entscheid vom 13. Dezember 2017 ablehnte. Mit Schreiben vom 18. Dezember 2017 stellte A. beim Gemeinderat ein Auskunftsbeghären mit Fragen rund um die Konfiguration und Einstellung des neuen Wasserzählers sowie die Bearbeitung der vom Gerät generierten Daten. Parallel dazu reichte A. eine Anzeige bei der Beauftragten für Öffentlichkeit und Datenschutz Aargau (nachfolgend: Datenschutzbeauftragte) ein.

B. Am 17. Januar 2018 erhob A. Einsprache beim Gemeinderat Auenstein gegen dessen Entscheid vom 13. Dezember 2017 und beantragte, die Funktionsweise des neuen Wasserzählers sei auf diejenige eines herkömmlichen Zählers zurückzusetzen (mit bidirektionaler Auslösung per Ansteuerung und Deaktivierung der DriveBy-Impulse sowie Bilanzführung von einem, maximal zwei Log[s] pro Tag).

C. Am 25. September 2018 veröffentlichte die Datenschutzbeauftragte ihren Untersuchungsbericht.

D. Am 23. Oktober 2018 wies der Gemeinderat Auenstein die Einsprache von A. ab. Der Gemeinderat wies diesen jedoch in Ziff. 3

BGE 147 I 346 S. 348

und 4 seines Entscheides darauf hin, dass ihm die Möglichkeit offenstehe, den Zähler mit dem "Funkmodul RCM" auf eigene Kosten ergänzen zu lassen. Das Departement Volkswirtschaft und Inneres (nachfolgend: DVI) wies eine dagegen von A. erhobene Beschwerde ab. Mit Urteil vom 8. April 2020 wies das Verwaltungsgericht des Kantons Aargau eine Beschwerde von A. ebenfalls ab.

E. Mit Eingabe vom 19. Mai 2020 führt A. Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten gegen das Urteil des Verwaltungsgerichts und beantragt, dieses sowie die Verfügung des Gemeinderats vom 13. Dezember 2017 seien aufzuheben. Er beantragt ausserdem den Rückbau des Wasserzählers auf einen "MTKcoder-MP" und eine Genugtuung. Gleichtags liess der Beschwerdeführer seine Beschwerde durch seinen Rechtsvertreter ergänzen und präzisieren. Dieser beantragt, die Gemeinde Auenstein sei in Aufhebung des angefochtenen Urteils zu verpflichten, den in der Liegenschaft des Beschwerdeführers montierten elektronischen Wasserzähler durch einen mechanischen Wasserzähler zu ersetzen. Eventualiter sei die Einwohnergemeinde Auenstein zu verpflichten, den elektronischen Wasserzähler des Beschwerdeführers mit einem "Funkmodul RCM" auf Kosten der Gemeinde zu ergänzen. Subeventualiter sei die Sache zur Neuurteilung an die Vorinstanz zurückzuweisen. (...)

Das Bundesgericht heisst die Beschwerde teilweise gut und weist die Sache zur Neuurteilung im Sinne der Erwägungen an den Gemeinderat Auenstein zurück. (Auszug)

Erwägungen

Aus den Erwägungen:

2. (...)

2.2 Gemäss den vorinstanzlichen Sachverhaltsfeststellungen hat die Gemeinde Auenstein eine Umrüstung von herkömmlichen Wasserzählern auf elektronisch ablesbare Geräte beschlossen und umgesetzt. Aus den Akten ergibt sich weiter, dass diese neuen elektronischen bzw. magnetisch-induktiven Funkwasserzähler vom Modell iPERL des Herstellers GWF kurz zusammengefasst wie folgt funktionieren: Die Wasserzähler messen die konsumierte Wassermenge und speichern die folgenden Stundenwerte während 252 Tagen lokal in einem Datenlogger: Alarmzustand, aktueller Zählerstand, maximal und minimal gemessener Durchfluss. Die Messwerte werden

BGE 147 I 346 S. 349

sodann verschlüsselt und mittels Funk alle 30 oder 45 Sekunden übertragen, weshalb man auch von Funkwasserzählern spricht. Die Daten können durch ein passwortgeschütztes Auslesegerät des Wasserversorgers aus einer gewissen Distanz empfangen werden (Walk-By, Drive-By). Dazu fährt eine Person mit einem Auto durch das Quartier und empfängt die entsprechenden Daten auf dem Auslesegerät; in der Gemeinde Auenstein passiert dies gemäss dem vorinstanzlich festgestellten Sachverhalt einmal im Jahr. Dabei wird einzig der aktuelle Zählerstand übermittelt und nicht alle Stundenwerte der letzten 252 Tage. Die Messung des Wasserverbrauchs und die Kommunikation sind unabhängig voneinander: Der Wasserverbrauch kann auch ohne bzw. mit deaktiviertem Funkmodul gemessen werden. (...)

5. (...)

5.3

5.3.1 Nach Art. 13 Abs. 2 BV hat jede Person Anspruch auf Schutz vor Missbrauch ihrer persönlichen Daten. Im Bereich des Datenschutzes garantiert das verfassungsmässige Recht auf informationelle Selbstbestimmung, dass grundsätzlich ohne Rücksicht darauf, wie sensibel die Informationen tatsächlich sind, jede Person gegenüber fremder, staatlicher oder privater Bearbeitung von sie betreffenden Informationen bestimmen können muss, ob und zu welchem Zweck diese Informationen über sie bearbeitet werden (BGE 146 I 11 E. 3.1.1 S. 13; BGE 144 I 126 E. 4.1 S. 131; je mit Hinweisen). Unter Personendaten im Sinne der informationellen Selbstbestimmung sind - analog zum Begriff im Bundesgesetz vom 19. Juni 1992 über den Datenschutz (DSG; SR 235.1) - alle Angaben zu verstehen, die sich auf eine bestimmte oder bestimmbare Person beziehen, wobei der Begriff der Personendaten weit zu fassen ist (Urteile 1B_510/2017 vom 11. Juli 2018 E. 3.3; 1C_509/2016 vom 9. Februar 2017 E. 3.1; 1C_74/2015 vom 2. Dezember 2015 E. 3.2; RAINER J. SCHWEIZER, in: Die schweizerische Bundesverfassung, St. Galler Kommentar, 3. Aufl. 2014, N. 75 zu Art. 13 BV; vgl. Art. 3 lit. a DSG). Der Begriff des Bearbeitens umfasst insbesondere das Beschaffen, Aufbewahren, Verwenden, Umarbeiten, Bekanntgeben oder Vernichten von Daten (vgl. Art. 3 lit. e DSG; BGE 144 I 126 E. 4.1 S. 131; BGE 143 I 253 E. 3.2 S. 257).

5.3.2 Vorliegend geht es um Daten betreffend den Wasserverbrauch sowie deren Bearbeitung.
BGE 147 I 346 S. 350

Die neu von der Gemeinde Auenstein eingesetzten elektronischen Wasserzähler messen den Wasserverbrauch und speichern die Stundenwerte auf dem internen Datenlogger während 252 Tagen. Bei den Daten über den Wasserverbrauch handelt es sich um personenbezogene Daten der Bewohnerinnen und Bewohner der Häuser, zumindest soweit ein Rückschluss auf diese möglich ist. Dies ist grundsätzlich der Fall bei Einfamilienhäusern oder Mehrfamilienhäusern, in denen je ein Wasserzähler pro Wohnung eingebaut ist. Soweit ersichtlich wohnt der Beschwerdeführer vorliegend in einem Einfamilienhaus; die aufgezeichneten Daten sind somit als Personendaten zu qualifizieren. Davon scheinen auch die Vorinstanzen auszugehen. Die Daten werden gemäss vorinstanzlich festgestelltem Sachverhalt zudem bearbeitet: Der Wasserverbrauch wird aufgezeichnet und auf dem Funkwasserzähler werden Stundenwerte gespeichert. Einmal jährlich wird ein einziger Verbrauchswert auf das mobile Endgerät übertragen und anschliessend für die Rechnungsstellung verwendet. All diese Vorgänge stellen eine Datenbearbeitung dar. Ausserdem ist festzuhalten, dass die Wasserzähler gemäss § 36 des Wasserreglements der Gemeinde Auenstein vom 21. Juni 2018 (nachfolgend: Wasserreglement) im Eigentum der Wasserversorgung der Gemeinde Auenstein (nachfolgend: WV) stehen und die durch die Wasserzähler beschafften Daten durch diese bearbeitet werden. Da es sich bei der WV um eine öffentlich-rechtliche Anstalt der Gemeinde handelt, ist die Datenbearbeitung zudem staatlicher Natur. Die Bearbeitung der Daten betreffend Wasserverbrauch - namentlich deren Aufzeichnung, Speicherung, Emission per Funk und Verwendung für die Rechnungsstellung - stellt somit einen Eingriff in das durch Art. 13 Abs. 2 BV geschützte Recht des Beschwerdeführers auf informationelle Selbstbestimmung dar.

5.4 Die informationelle Selbstbestimmung kann wie andere Grundrechte gestützt auf und nach den Kriterien von Art. 36 BV eingeschränkt werden. Einschränkungen bedürfen demnach einer gesetzlichen Grundlage, müssen durch ein öffentliches Interesse oder durch den Schutz von Grundrechten Dritter gerechtfertigt sein und müssen sich als verhältnismässig erweisen.

5.4.1 Vorliegend regelt das Wasserreglement der Gemeinde Auenstein in § 36 den Einbau und Unterhalt sowie die Art der Wasserzähler, wobei diese Gesetzesgrundlage dahingehend ausgelegt werden

BGE 147 I 346 S. 351

kann, dass die Gemeinde sowohl mechanische wie auch elektronische Funkwasserzähler einführen darf (vgl. nicht publ. E. 4.5). § 39 des Wasserreglements regelt das Ablesen des Wasserzählerstandes, welches in regelmässigen Zeitabständen durch Selbstablesung bzw. durch elektronische Fernablesung erfolgt; der Gemeinderat bestimmt die Ableseperiode. Gemäss § 52 des Wasserreglements werden die Grundlagen zur Finanzierung der Wasserversorgung im "Reglement über die Finanzierung von Erschliessungsanlagen" erläutert. § 25 des Reglements vom 21. Juni 2018 über die Finanzierung von Erschliessungsanlagen (nachfolgend: Finanzierungsreglement) bestimmt, dass die Benützungsgebühren Wasser und Abwasser aus der Verbrauchsgebühr bestehen. Diese richtet sich gemäss § 26 Abs. 1 desselben Reglements nach dem Frischwasserverbrauch in m³. Die Datenbearbeitung zur Erhebung des Wasserverbrauchs im für die Rechnungsstellung relevanten Zeitpunkt stützt sich also auf eine gesetzliche Grundlage. Dies umfasst namentlich die Aufzeichnung des Werts am Tag der Ablesung, die Emission per Funk dieses Werts sowie dessen Verwendung für die Rechnungsstellung. Wie oben (E. 2.2) ausgeführt, werden jedoch weitere Daten bearbeitet: Die Stundenwerte werden während 252 Tagen auf dem Wasserzähler gespeichert und alle 30 Sekunden per Funk emittiert. Weder das Wasserreglement noch das Finanzierungsreglement enthalten nähere Angaben zur Bearbeitung dieser Daten, die nicht für die Rechnungsstellung erforderlich sind. Mit anderen Worten fehlt eine gesetzliche Grundlage für die Speicherung der Stundenwerte während 252 Tagen auf dem Wasserzähler sowie das Aussenden dieser Daten per Funk alle 30 Sekunden. Zwar ist der Vorinstanz darin zuzustimmen, dass auch ein mechanischer Wasserzähler mittels laufender interner Datenregistrierung funktioniert. Beim elektronischen Funkwasserzähler werden jedoch diese Werte nicht laufend überschrieben, sondern während 252 Tagen gespeichert und erst dann wieder überschrieben. Diese interne Datenspeicherung ermöglicht es also zu jedem Zeitpunkt, die Stundenwerte betreffend Wasserverbrauch der letzten 8 Monate zurückzuverfolgen. Dass die Gemeinde nicht beabsichtigt, die erfassten Daten in dieser Weise zu nutzen, ändert daran nichts.

5.4.2 Das öffentliche Interesse an den elektronischen Funkwasserzählern liegt im Effizienzgewinn, den sich die Gemeinde Auenstein

BGE 147 I 346 S. 352

von der neuen Ablesetechnologie verspricht: Das von der Wasserversorgung beauftragte Personal muss nicht mehr alle Häuser betreten, um den Wasserzählerstand abzulesen, sondern kann dies von einer gewissen Distanz in einem Auto durch Fernablesung tun. Ein öffentliches Interesse für die Speicherung der Stundenwerte betreffend Wasserverbrauch während 252 Tagen auf dem Wasserzähler sowie das Aussenden dieser Daten per Funk alle 30 Sekunden machen weder die Gemeinde noch die beiden Vorinstanzen geltend. Die Frage, ob die Bearbeitung dieser Daten durch ein öffentliches Interesse gerechtfertigt sein könnte, kann offengelassen werden, zumal die Gemeinde gar nicht beabsichtigt, diese Daten zu verwenden.

5.5 Der Grundsatz der Verhältnismässigkeit verlangt, dass eine Massnahme für das Erreichen des im öffentlichen oder privaten Interesse liegenden Zieles geeignet und erforderlich ist und sich für die Betroffenen in Anbetracht der Schwere der Grundrechtseinschränkung als zumutbar erweist. Es muss eine vernünftige Zweck-Mittel-Relation vorliegen (BGE 143 I 403 E. 5.6.3 S. 412 mit Hinweisen; BGE 138 I 331 E. 7.4.3.1 S. 346). Erforderlich ist eine Massnahme, wenn der angestrebte Erfolg nicht durch gleich geeignete, aber mildere Massnahmen erreicht werden kann (BGE 143 I 403 E. 5.6.3 S. 412; BGE 140 I 218 E. 6.7.1 S. 235). Im Bereich des Datenschutzes heisst dies unter anderem, dass Daten nur dann und nur soweit bearbeitet werden dürfen, als es für den Zweck der Datenbearbeitung notwendig ist (Prinzip der Datenvermeidung und Datensparsamkeit; BGE 138 I 331 E. 7.4.2.3 S. 345 f.; Urteil 2C_171/2016 vom 25 August 2016 E. 4.1; PHILIPPE MEIER, *Protection des données, Fondements, principes généraux et droit privé*, 2011, Rz. 633 und 661 ff.; PASSADELIS/ROSENTHAL/THÜR, *Datenschutzrecht*, 2015, Rz. 3.79; MAURER-LAMBROU/STEINER, in: *Basler Kommentar, Datenschutzgesetz, Öffentlichkeitsgesetz*, 3. Aufl. 2014, N. 11 zu Art. 4 DSG; vgl. auch Art. 4 Abs. 2 DSG und die Konkretisierung dieses Grundsatzes in § 9 des Gesetzes des Kantons Aargau vom 24. Oktober 2006 über die Information der Öffentlichkeit, den Datenschutz und das Archivwesen [IDAG/AG; SAR 150.700]. Die Grundsätze der Datenvermeidung und der Datensparsamkeit werden ausserdem ausdrücklich erwähnt in der Botschaft vom 15. September 2017 zum Bundesgesetz über die Totalrevision des Bundesgesetzes über den Datenschutz und die Änderung weiterer Erlasse zum Datenschutz (BBl 2017 6941 ff. 7024). BGE 147 I 346 S. 353

5.5.1 Der Zweck der vorliegenden Regelung ergibt sich insbesondere aus § 36, 39 und 52 des Wasserreglements sowie aus § 24 ff. des Finanzierungsreglements: Die Wasserversorgung Auenstein baut in alle an ihr Versorgungsnetz angeschlossenen Gebäude einen Wasserzähler ein und liest in regelmässigen Zeitabständen den Zählerstand per Fernablesung ab, sodass der Gemeinderat aufgrund dieses Werts eine Verbrauchsgebühr erheben kann.

5.5.2 Die Einführung des von der Gemeinde ausgewählten elektronischen Funkwasserzählers stellt grundsätzlich eine geeignete Massnahme zur Erreichung des Zwecks dar, d.h. zur Ablesung des Wasserzählers per Funk und zur Rechnungsstellung.

5.5.3 Für die Beurteilung der Erforderlichkeit ist jedoch wieder zwischen den für die Rechnungsstellung notwendigen Daten und den restlichen Daten zu unterscheiden. Während die Speicherung des Werts am Tag der Ablesung, die Emission per Funk dieses Werts sowie dessen Verwendung für die Rechnungsstellung erforderlich sind, trifft dies für die Speicherung der Stundenwerte betreffend Wasserverbrauch während 252 Tagen auf dem Wasserzähler nicht zu, ebenso wenig für das Aussenden dieser Daten per Funk alle 30 Sekunden. Vielmehr werden diese Daten bearbeitet, ohne dass ein Zweck ersichtlich wäre oder die Gemeinde beabsichtigen würde, diese Daten in irgendeiner Weise zu verwenden. Somit unterscheidet sich die vorliegende Datenbearbeitung auch von anderen ähnlichen Fällen, insbesondere der Aufbewahrung von Aufzeichnungen aus der Überwachung von öffentlichen Plätzen (BGE 133 I 77) oder der Speicherung und Aufbewahrung von Randdaten der Telekommunikation ("Vorratsdatenspeicherung"; BGE 144 I 126). In diesen Fällen wurden die Daten für allfällige strafrechtliche Ermittlungen erhoben und bearbeitet; ein solcher Zweck fehlt vorliegend. Es gilt also festzuhalten, dass die Speicherung der Stundenwerte betreffend Wasserverbrauch während 252 Tagen auf dem Wasserzähler sowie das Aussenden dieser Daten per Funk alle 30 Sekunden nicht erforderlich sind. Daran ändert nichts, dass diese Daten gemäss den präzisen und überzeugenden vorinstanzlichen Ausführungen sehr gut geschützt sind und eine missbräuchliche Verwendung nahezu ausgeschlossen werden kann bzw. sehr unwahrscheinlich erscheint (Prinzip der Datensicherheit, vgl. BGE 146 I 11 E. 3.3.1 S. 16; BGE 133 I 77 E. 5.4 S. 86 f.). Die Datensicherheit allein vermag den Umstand, dass vorliegend mehr Personendaten bearbeitet werden als notwendig, nicht

BGE 147 I 346 S. 354

aufzuwiegen. Andernfalls käme dem Grundsatz der Erforderlichkeit immer dann keine Bedeutung mehr zu, wenn die datenbearbeitende Instanz beweisen kann, dass sie genügend Schutzvorkehrungen getroffen hat. Der Grundsatz der Erforderlichkeit bzw. Datenvermeidung und Datensparsamkeit bezweckt jedoch, dass nicht notwendige Daten gar nicht erst erhoben und bearbeitet werden. In diesem Sinne ist auch ihr Schutz besser gewährleistet: Nicht existente Daten können nicht missbraucht werden.