

BGE 147 I 346

Bundesgericht (BGE), 2021-01-05, DE

Quelle: [https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/bge_147 I 346](https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/bge_147_I_346)

FR: ATF 147 I 346

IT: DTF 147 I 346

Regeste

Regeste 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).

Erwägungen

E. 2

(...)

E. 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.

(...)

E. 5

(...)

E. 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).

E. 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.

E. 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.

E. 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 Benützunggebühren 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.

E. 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.

E. 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 DSGVO ; vgl. auch Art. 4 Abs. 2 DSGVO 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 (BB1 2017 6941 ff. 7024). BGE 147 I 346 S. 353

E. 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.

E. 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.

E. 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.

Export aus OpenCaseLaw (CC0). Verbindlich ist allein der vom erlassenden Gericht veröffentlichte Originaltext. Quellen-URL siehe oben.