

Bundesgericht  
Tribunal fédéral  
Tribunale federale  
Tribunal federal



**1C\_273/2020**

**Urteil vom 5. Januar 2021**

**I. öffentlich-rechtliche Abteilung**

Besetzung  
Bundesrichter Kneubühler, Präsident,  
Bundesrichter Chaix, Bundesrichterin Jametti,  
Bundesrichter Müller, Merz,  
Gerichtsschreiberin Hänni.

Verfahrensbeteiligte  
A. \_\_\_\_\_,  
Beschwerdeführer,  
vertreten durch Rechtsanwalt Hansjörg Geissmann,

*gegen*

Einwohnergemeinde Auenstein,  
Gemeinderat, Schürmatt 1, 5105 Auenstein,  
vertreten durch Rechtsanwalt Felix Weber  
und Rechtsanwältin Stephanie Leinhardt,

Departement Volkswirtschaft und Inneres  
des Kantons Aargau,  
Gemeindeabteilung,  
Frey-Herosé-Strasse 12, 5001 Aarau 1.

Gegenstand  
Datenschutz gemäss IDAG  
(Einsatz von Funkwasserzählern),

Beschwerde gegen das Urteil des Verwaltungsgerichts  
des Kantons Aargau, 1. Kammer, vom 8. April 2020  
(WBE.2019.383 / sr / we).

**Sachverhalt:**

**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 Auskunftsbeghen 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 und Ziff. 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. Gleichentags 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 Neuerteilung an die Vorinstanz zurückzuweisen. Die Einwohnergemeinde Auenstein beantragt, die Beschwerde sei abzuweisen, soweit darauf eingetreten werden könne. Das DVI verzichtete auf eine Stellungnahme. Das Verwaltungsgericht liess sich vernehmen, stellte jedoch keinen Antrag. Der Beschwerdeführer hat repliziert.

#### Erwägungen:

##### 1.

**1.1.** Angefochten ist ein kantonales letztinstanzliches Endentscheid in einer Angelegenheit des öffentlichen Rechts. Dagegen steht die Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten an das Bundesgericht offen (Art. 82 lit. a, Art. 86 Abs. 1 lit. d und Art. 90 BGG); ein Ausschlussgrund nach Art. 83 BGG liegt nicht vor. Der Beschwerdeführer hat am vorinstanzlichen Verfahren teilgenommen, ist vom Entscheid besonders berührt und hat ein schutzwürdiges Interesse an dessen Aufhebung und Änderung (Art. 89 Abs. 1 BGG). Die Beschwerde wurde zudem fristgerecht eingereicht (Art. 100 BGG). Auf die Beschwerde ist grundsätzlich einzutreten.

**1.2.** Mit der Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten kann insbesondere die Verletzung von Bundesrecht gerügt werden (Art. 95 lit. a BGG); dieses wendet das Bundesgericht grundsätzlich von Amtes wegen an (Art. 106 Abs. 1 BGG). Die Verletzung von Grundrechten - einschliesslich die willkürliche Anwendung von kantonalem Recht - prüft es dagegen nur insoweit, als eine solche Rüge in der Beschwerde vorgebracht und genügend begründet worden ist (Art. 106 Abs. 2 BGG). Für derartige Rügen gelten qualifizierte Begründungsanforderungen (BGG 133 II 249 E. 1.4.2 S. 254 mit Hinweisen). Das Bundesgericht prüft nur klar und detailliert erhobene und, soweit möglich, belegte Rügen; auf rein appellatorische Kritik am angefochtenen Entscheid tritt es nicht ein.

##### 2.

**2.1.** Das Bundesgericht legt seinem Urteil den Sachverhalt zugrunde, den die Vorinstanz festgestellt hat, sofern dieser nicht offensichtlich unrichtig ist oder auf einer Rechtsverletzung im Sinne von Art. 95 BGG beruht (Art. 105 und Art. 97 Abs. 1 BGG).

**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 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.

**2.3.** In seiner Beschwerde und vor allem in seiner weitschweifigen Replik macht der Beschwerdeführer verschiedene Verletzungen der Rechtsordnung geltend. Streitgegenstand bildet vorliegend jedoch einzig die Frage, ob die Gemeinde den Einbau eines Funkwasserzählers in der vom Beschwerdeführer bewohnten Liegenschaft rückgängig machen bzw. ein Zusatzmodul einbauen muss. Auf die übrigen Rügen und Anträge, unter anderem auf die Schadenersatz- bzw. Genugtuungsforderung, ist nicht einzutreten.

##### 3.

Der Beschwerdeführer macht zunächst geltend, die Vorinstanz habe sein rechtliches Gehör verletzt, indem weder sie noch das DVI sich mit den Empfehlungen der Datenschutzbeauftragten auseinandergesetzt hätten. Letztere habe in ihrem Untersuchungsbericht der Gemeinde geraten, auf Kosten der Wasserversorgung mechanische Wasserzähler, elektronische Wasserzähler mit deaktiviertem Funkmodul oder elektronische Wasserzähler mit privacy by default Einstellungen einzubauen. Dies sei jedoch bis heute nicht passiert. Das DVI und die Vorinstanz hätten sich mit dieser Diskrepanz der Empfehlungen zum gemeinderätlichen Entscheid auseinandersetzen müssen.

**3.1.** Nach Auffassung der Vorinstanz sind die Ausführungen der Datenschutzbeauftragten im Untersuchungsbericht vom 25. September 2018 nicht verbindlich, zumal diese auf den Erlass einer formellen Empfehlung verzichtet und sich mit Hinweisen an die Gemeinde Auenstein begnügt habe. Ausserdem habe das DVI angenommen, dass diesen Hinweisen von Seiten der Gemeinde entsprochen worden sei. Eine "Auseinandersetzung" mit den Ausführungen der Datenschutzbeauftragten sei deshalb nicht nötig gewesen. In seinem eigenen Entscheid bemerkt das Verwaltungsgericht lediglich, die Hinweise der Datenschutzbeauftragten würden mit der von der Gemeinde Auenstein gewählten Lösung nicht missachtet.

**3.2.** Der Anspruch auf rechtliches Gehör verlangt von der Behörde, dass sie die Vorbringen der Betroffenen tatsächlich hört, ernsthaft prüft und in ihrer Entscheidungsfindung angemessen berücksichtigt. Nicht erforderlich ist, dass sich die Begründung mit allen Parteistandpunkten einlässlich auseinandersetzt und jedes einzelne Vorbringen ausdrücklich widerlegt (**BGE 142 II 49** E. 9.2 S. 65 mit Hinweisen).

**3.3.** Es trifft zwar zu, dass das DVI sich nicht explizit mit dem vom Beschwerdeführer mehrfach zitierten Untersuchungsbericht der Datenschutzbeauftragten auseinandergesetzt hat. Die Vorinstanz hat aber zu Recht ausgeführt, dass die Datenschutzbeauftragte lediglich Hinweise und keine formellen Empfehlungen an die Gemeinde gerichtet hat. Ob das rechtliche Gehör des Beschwerdeführers in dieser Situation überhaupt betroffen ist und ob das DVI dieses allenfalls verletzt hat, kann vorliegend offenbleiben. Da sich der Beschwerdeführer vor der Vorinstanz äussern konnte und somit vor einer Rechtsmittelinstanz, die sowohl den Sachverhalt wie auch die Rechtslage frei überprüfen kann (vgl. § 55 Abs. 1 Gesetz des Kantons Aargau vom 4. Dezember 2007 über die Verwaltungsrechtspflege, SAR 271.200), gälte diese allfällige, nicht besonders schwerwiegende Verletzung des rechtlichen Gehörs als geheilt (**BGE 137 I 195** E. 2.3.2 S. 197 f. mit Hinweisen). Das Verwaltungsgericht hat sich eingehend mit der Konformität der gewählten Lösung der Gemeinde Auenstein mit der Datenschutzgesetzgebung auseinandergesetzt, so dass der Beschwerdeführer den Entscheid ohne Weiteres sachgerecht anfechten konnte. Es liegt insoweit also keine Verletzung des rechtlichen Gehörs vor. Ausserdem kann entgegen der Ansicht des Beschwerdeführers im Umstand, dass das DVI und das Verwaltungsgericht die Möglichkeit des Einbaus eines "Funkmoduls RCM" auf eigene Kosten in ihren Entscheiden nicht erwähnten, auch keine reformatio in peius erblickt werden. Sowohl das DVI wie auch das Verwaltungsgericht wiesen die Beschwerden des Beschwerdeführers ab, ohne die Ziff. 3 und 4 des gemeinderätlichen Entscheids abzuändern.

#### 4.

Der Beschwerdeführer rügt eine willkürliche Auslegung des Wasserreglements der Gemeinde Auenstein vom 21. Juni 2018 (nachfolgend: Wasserreglement).

**4.1.** Gemäss § 2 des Wasserreglements handelt es sich bei der Wasserversorgung Auenstein (WV) um eine unselbstständige, öffentliche und selbsttragende Anstalt der Gemeinde, die unter der unmittelbaren Aufsicht des Gemeinderats steht. Nach § 36 Abs. 1 des Wasserreglements baut die WV auf ihre Kosten in jedes an ihr Versorgungsnetz angeschlossene Gebäude einen geprüften und plombierten Wasserzähler ein. Dieser bleibt im Eigentum der WV, die auch für den Unterhalt zuständig ist. Die WV bestimmt die Art, den Ort der Installation und die Grösse des Zählers. Gemäss § 36 Abs. 4 des Wasserreglements ist diese jederzeit berechtigt, Wasserzähler (z.B. für die Fernablesung) zu erneuern. Das Ablesen des Wasserzählerstandes erfolgt nach § 39 des Wasserreglements in regelmässigen Zeitabständen durch das von der WV damit beauftragte Personal, durch Selbstablesung bzw. durch elektronische Fernablesung. Der Gemeinderat bestimmt die Ableseperiode.

**4.2.** Gemäss Verwaltungsgericht ermächtigen § 36 und § 39 des Wasserreglements einerseits zum Einbau jeder Art von Wasserzählern - mechanische oder Funkwasserzähler - und andererseits zur Übermittlung des Zählerstands per Funk zwecks Fernablesung. Das Wasserreglement sei von der Gemeindeversammlung beschlossen worden und erfülle somit das Erfordernis der Gesetzesform. Dieses sei auch genug bestimmt; es enthalte insbesondere Angaben über den Zweck der Datenbearbeitung, die an der Datenbearbeitung beteiligten Organe, die Art der Datenbearbeitung und deren Ausmass.

**4.3.** Der Beschwerdegegner hält dem entgegen, § 39 des Wasserreglements sehe auch die Selbstablesung vor. Dieser Begriff sei erst anlässlich der Gemeindeversammlung aus Datenschutzgründen eingefügt und einstimmig angenommen worden. Das Verwaltungsgericht habe diesen Einschub nicht berücksichtigt und die §§ 36 und 39 des Wasserreglements dahingehend ausgelegt, dass in der Gemeinde Auenstein lediglich die elektronisch übermittelte Fernablesung als einzige und exklusive Variante der Ablesung für alle gelte; dies sei willkürlich.

**4.4.** Willkür in der Rechtsanwendung liegt vor, wenn der angefochtene Entscheid offensichtlich unhaltbar ist, mit der tatsächlichen Situation in klarem Widerspruch steht, eine Norm oder einen unumstrittenen Rechtsgrundsatz krass verletzt oder in stossender Weise dem Gerechtigkeitsgedanken zuwiderläuft. Das Bundesgericht hebt einen Entscheid jedoch nur auf, wenn nicht bloss die Begründung, sondern auch das Ergebnis unhaltbar ist. Dass eine andere Lösung ebenfalls als vertretbar oder gar zutreffender erscheint, genügt nicht (**BGE 144 I 113** E. 7.1 S. 124 mit Hinweis).

**4.5.** Tatsächlich hat sich das Verwaltungsgericht nicht näher mit dem Begriff der Selbstablesung auseinandergesetzt. Seine Ausführungen, wonach §§ 36 und 39 des Wasserreglements die Gemeinde zum Einbau jeder Art von Wasserzählern berechtigten - mechanische oder elektronische Funkwasserzähler -, sind jedoch nachvollziehbar. Die gesetzlichen Grundlagen belassen der Gemeinde einen Spielraum insbesondere hinsichtlich der Art der Wasserzähler und der Ablesemethode. Zum einen sieht § 36 des Wasserreglements ausdrücklich vor, dass die WV die Art des Zählers bestimmt. Zum anderen erfolgt das Ablesen des Zählerstands nach § 39 des Wasserreglements "durch Selbstablesung bzw. durch elektronische Fernablesung". Das Wort "beziehungsweise" bedeutet gemäss Duden entweder "oder; oder vielmehr; besser gesagt" oder "und im anderen Fall" (vgl. Duden, Das Bedeutungswörterbuch, 4. Aufl. 2010). Beide Bedeutungen lassen der Gemeinde den Spielraum, im Falle eines Einbaus von Funkwasserzählern den Wasserzählerstand (nur noch) durch Fernablesung durchzuführen. Es ist somit nicht offensichtlich unhaltbar, das Wasserreglement dahingehend auszulegen, dass nur noch elektronische Funkwasserzähler eingesetzt werden und deren Zählerstand nur noch per Fernablesung festgestellt werden. Die Willkürüge des Beschwerdeführers ist abzuweisen.

#### 5.

Des Weiteren macht der Beschwerdeführer eine Verletzung seiner verfassungsrechtlich geschützten Privatsphäre geltend.

**5.1.** Die Vorinstanz führt in ihrem Urteil aus, die Bedenken des Beschwerdeführers, unbefugte Dritte könnten ins Funksystem eindringen und ein Verbraucherprofil erstellen, könnten nicht geteilt werden. Gemäss den Angaben des Geräteherstellers seien die vom Wasserzähler per Funk übertragenen Verbrauchswerte mit dem Advanced Encryption Standard (AES) 128 Bit verschlüsselt. Um diese Verschlüsselung zu knacken, benötige ein handelsüblicher Computer 640'000'000'000'000'000 Jahre. Ausserdem sei nicht ersichtlich, dass jemand an den Wasserverbrauchsdaten der

Auensteiner Bevölkerung interessiert sein könnte. Eine Zuweisung der Verbrauchsmengen zu den einzelnen Haushalten sei nach Darstellung der Gemeinde ohnehin nur mit einem separaten Schlüssel zu den Zählernummern möglich. Der gewöhnliche Einbrecher könne somit nicht ins Funksystem eindringen, um die An- bzw. Abwesenheit von Hausbewohnern zu überprüfen. Es gäbe denn auch viel einfachere Methoden zur Durchführung einer Anwesenheitskontrolle.

Ebensowenig habe die Wasserversorgung oder die Gemeinde und deren Mitarbeitende ein ersichtliches Interesse daran, die Wasserverbrauchsdaten der Gemeindebevölkerung stündlich oder täglich abzulesen und daraus ein Verbraucherprofil zu erstellen. Dies sei auch gar nicht vereinbar mit § 9 des Gesetzes des Kantons Aargau vom 24. Oktober 2006 über die Information der Öffentlichkeit, den Datenschutz und das Archivwesen (SAR 150.700; IDAG/AG) und § 39 des Wasserreglements. Aufgrund der verwendeten Technologie bestehe eine hinreichende Sicherheit, dass regelmässige Ablesevorgänge nicht über einen längeren Zeitraum unbemerkt bleiben würden. Um die Daten ablesen zu können, müsse zuerst am PC mittels Login-Vorgang eine Auslesetour konfiguriert und anschliessend verschlüsselt auf das mobile Endgerät übertragen werden. Nach einem weiteren Login-Vorgang könne das Gerät auf der vorprogrammierten Tour vom Auto aus die verschlüsselten Funksignale empfangen und entschlüsseln. Es werde jedoch nur ein einziger Verbrauchswert gespeichert, der dem Zählerstand im Ablesezeitpunkt oder an einem anderen, vordefinierten Stichtag entspreche. Um ein Verbraucherprofil erstellen zu können, müsste der Brunnenmeister somit täglich eine Ablesetour planen und abfahren, um aus den Daten Rückschlüsse über die Verhaltensweise der Bürgerinnen und Bürger ziehen zu können. Die Anzahl Fahrten mit Datenauslese könne im Übrigen von allen betroffenen Bürgerinnen und Bürgern durch Einsicht in die gesammelten Daten im Nachhinein kontrolliert werden. Die Gefahr eines Datenmissbrauchs sei somit aus rein praktischen Gründen sehr gering, weshalb es der Gemeinde Auenstein nicht wegen datenschutzrechtlicher Bedenken verwehrt werden könne, auf diese neue Ablesetechnologie zu setzen, von der sie sich einen Effizienzgewinn verspreche. Solange nur einmal jährlich ein Ablesevorgang stattfinde, sei das Prinzip der Datenvermeidung und der Datensparsamkeit gemäss § 9 IDAG nicht verletzt. Daran ändere auch der Umstand nichts, dass das nur vor Ort und mit spezieller Software ablesbare Modul selber die Verbrauchsdaten während 252 Tagen speichere und erst dann überschreibe. Es verstehe sich von selbst, dass ein Verbrauchszähler nur mittels laufender (interner) Datenregistrierung funktionieren könne, was beim mechanischen Wasserzähler nicht anders sei. Ausserdem böten die verwendeten Zugangsschranken und Verschlüsselungstechnologien einen genügenden Schutz gegen eine unbefugte Datenbearbeitung. Wenn vom Funkwasserzähler die zur Rechnungsstellung notwendigen Verbrauchsdaten nur ein- oder maximal zweimal jährlich erfasst würden, sei die gewählte Datenablesung mit den Hinweisen der Datenschutzbeauftragten vereinbar.

**5.2.** Der Beschwerdeführer erblickt hingegen in der permanenten Datenübermittlung einen übermässigen Eingriff in seine Persönlichkeitsrechte. Er führt aus, die Datenschutzbeauftragte habe in ihrem Bericht klar festgehalten, durch die permanente Übermittlung von Daten lasse sich ein Verbraucherprofil erstellen. Deswegen habe sie unter anderem die Empfehlung formuliert, dass bei den Betroffenen das Einverständnis einzuholen sei und die Geräte nur auf einen Ableseimpuls (sog. Anpingen) seitens des Ablesegerätes hin die Daten übermitteln sollten. Die von der Gemeinde gewählte Lösung sende demgegenüber alle 30 Sekunden den Datenstand in die Atmosphäre; dies ist nach Ansicht des Beschwerdeführers eine übermässige Datenübermittlung, die dem Prinzip der Datenvermeidung widerspreche. Eine E-Mail des Herstellers an die Gemeinde Auenstein zeige, dass eine datenschonende Variante des elektronischen Wasserzählers mit einem zusätzlichen "RCM-Modul" technisch möglich sei. Mit einem solchen Modul werde der Zählerstand lediglich am Ablesedatum übermittelt und nicht während des ganzen Jahres alle 30 Sekunden. Die Gemeinde sei im Sinne eines Eventualantrages zu verpflichten, die Aufrüstung mit dem "RCM-Modul" auf eigene Kosten zu veranlassen; sie könne nicht als Verursacherin die Erfüllung datenschutzrechtlicher Verpflichtungen kostenmässig auf die Bürger und Bürgerinnen überwälzen.

### 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; 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 (Urteil 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: St. Galler Kommentar der Bundesverfassung, 3. Aufl. 2014, N. 75 zu Art. 13; 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; 143 I 253 E. 3.2 S. 257**).

**5.3.2.** Vorliegend geht es um Daten betreffend den Wasserverbrauch sowie deren Bearbeitung.

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 im Eigentum der Wasserversorgung der Gemeinde Auenstein 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 kann, dass die Gemeinde sowohl mechanische wie auch elektronische Funkwasserzähler einführen darf (vgl. oben 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 über die Finanzierung von Erschliessungsanlagen vom 21. Juni 2018 (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 m<sup>3</sup>.

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 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; **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; **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, Bern 2011, N. 633 und 661 ff.; PASSADELIS/ROSENTHAL/THÜR, Datenschutzrecht, 2015, N. 3.79; MAURER-LAMBROU/STEINER, Basler Kommentar des Datenschutzgesetzes und Öffentlichkeitsgesetzes, 3. Aufl. 2014, N. 11 ad Art. 4 DSG; vgl. auch Art. 4 Abs. 2 DSG und die Konkretisierung dieses Grundsatzes in § 9 IDAG/AG). 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).

**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 133 I 77** E. 5.4 S. 86 f.; **146 I 11** E. 3.3.1 S. 16). Die Datensicherheit allein vermag den Umstand, dass vorliegend mehr Personendaten bearbeitet werden als notwendig, nicht 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.

**5.6.** Zusammengefasst liegt für die Erhebung des Wasserverbrauchs im für die Rechnungsstellung relevanten Zeitpunkt eine gesetzliche Grundlage vor. Diese Massnahme ist ausserdem durch ein öffentliches Interesse gerechtfertigt und verhältnismässig.

Dagegen fehlt eine solche für die Speicherung der Stundenwerte betreffend Wasserverbrauch während 252 Tagen auf dem Wasserzähler sowie das Aussenden dieser Daten per Funk alle 30 Sekunden. Diese Datenbearbeitung erweist sich nicht als erforderlich und ist somit unverhältnismässig. Diesbezüglich liegt ein ungerechtfertigter Eingriff in das Recht auf informationelle Selbstbestimmung des Beschwerdeführers vor.

Das Urteil der Vorinstanz ist somit aufzuheben. Die Sache ist zu neuem Entscheid an die Gemeinde zurückzuweisen. Diese wird prüfen müssen, ob durch den Einbau eines "Funkmoduls RCM", die Deaktivierung des internen Datenloggers oder einer anderen Vorrichtung die Verhältnismässigkeit des Eingriffs in das Recht auf informationelle Selbstbestimmung gewahrt werden kann.

**6.**

Bei diesem Ausgang des Verfahrens sind keine Gerichtskosten zu erheben (Art. 66 Abs. 4 BGG). Dem Beschwerdeführer ist eine angemessene Parteientschädigung auszurichten (Art. 68 BGG).

#### **Demnach erkennt das Bundesgericht:**

**1.**

Die Beschwerde wird teilweise gutgeheissen. Das Urteil des Verwaltungsgerichts des Kantons Aargau vom 8. April 2020 wird aufgehoben. Die Sache wird zur Neuurteilung im Sinne der Erwägungen an den Gemeinderat Auenstein zurückgewiesen.

**2.**

Die Sache wird zur Neuverlegung der Gerichtskosten und zur Ausrichtung einer Parteientschädigung an den Beschwerdeführer für das kantonale Beschwerdeverfahren an das Verwaltungsgericht des Kantons Aargau zurückgewiesen.

**3.**

Es werden keine Gerichtskosten erhoben.

**4.**

Der Kanton Aargau richtet dem Beschwerdeführer für das Verfahren vor Bundesgericht eine Entschädigung von Fr. 2'000.-- aus.

**5.**

Dieses Urteil wird dem Beschwerdeführer, der Einwohnergemeinde Auenstein, dem Departement Volkswirtschaft und Inneres des Kantons Aargau und dem Verwaltungsgericht des Kantons Aargau, 1. Kammer, schriftlich mitgeteilt.

Lausanne, 5. Januar 2021

Im Namen der I. öffentlich-rechtlichen Abteilung  
des Schweizerischen Bundesgerichts

Der Präsident: Kneubühler

Die Gerichtsschreiberin: Hänni