

**BEAUFTRAGTE
FÜR ÖFFENTLICHKEIT
UND DATENSCHUTZ**

26. Juni 2017/OEDB.17.48

EMPFEHLUNG

gemäss § 32 Abs. 3 des Gesetzes über die Information der Öffentlichkeit, den Datenschutz und das Archivwesen

Gemeinderat Wohlen, Kapellstrasse 1, 5610 Wohlen,

öffentliches Organ,

(Anzeiger: A._____)

betreffend

Zugang zu amtlichen Dokumenten

Sachverhalt

1. Ausgangslage

Der Anzeiger ist Mitglied des Einwohnerrats der beanzeigten Gemeinde. Er reichte mit Datum vom 10. Januar 2017 zwei politische Vorstösse ein, die beide die Personalvorsorgeeinrichtung dieser Einwohnergemeinde betreffen. Zudem wurden für die Mitgliederversammlung einer politischen Partei verschiedene die Personalvorsorge betreffende Dokumente verlangt. Der Gemeinderat lehnte an seiner Sitzung vom 13. Februar 2017 die gewünschte Herausgabe ab.

2. Einsichtsbegehren

Am 9. März 2017 reichte der Anzeiger gestützt auf § 5 des Gesetzes über die Information der Öffentlichkeit, den Datenschutz und das Archivwesen (IDAG) per E-Mail ein Gesuch um Einsicht in die Vorsorgepläne der beanzeigten Gemeinde ein. Mit Antwort vom 10. März 2017 wurde dieses Gesuch abgelehnt. Eine anfechtbare Verfügung wurde nicht erlassen.

Mit E-Mail vom 13. März 2017 reichte der Anzeiger bei der Beauftragten für Öffentlichkeit und Datenschutz Anzeige ein.

3. Stellungnahme des öffentlichen Organs

Mit Stellungnahme vom 18. April 2017 machte die Gemeinde geltend, die Daten der Angestellten seien aufgrund der Vorschriften des kommunalen Personalreglements geschützt. Es seien direkt oder indirekt Personendaten betroffen, die als besonders schützenswert zu bezeichnen seien. Der Zugang sei gemäss § 5 Abs. 3 lit. a IDAG eingeschränkt. Der Einwohnerrat sei ein Legislativorgan, das aus 40 Mitgliedern bestehe. Auch an öffentliche Organe dürften besonders schützenswerte Personendaten nur bekanntgegeben werden, wenn ein Gesetz dies ausdrücklich vorsehe. Es bestünden keine generell-abstrakten Normen, welche die Mitglieder des Legislativorgans diesbezüglich ermächtigten.

Am 3. Mai 2017 reichte die Gemeinde die Anschlussvereinbarung und die Vorsorgepläne ein.

4. Tätigkeit der OEDB

Die beauftragte Person für Öffentlichkeit und Datenschutz (OEDB) wird von Amtes wegen oder auf Anzeige hin tätig. Sie klärt den Sachverhalt von Amtes wegen ab und hat das Recht, jederzeit bei den verantwortlichen öffentlichen Organen ungeachtet einer allfälligen Geheimhaltungspflicht Auskünfte einzuholen, Akten und Dokumente herauszuverlangen und sich Datenbearbeitungen vorführen zu lassen. Die verantwortlichen öffentlichen Organe sind zur Mitwirkung verpflichtet (§ 32 Abs. 1 und 2 IDAG).

Stellt die OEDB fest, dass Vorschriften über das Öffentlichkeitsprinzip verletzt werden, gibt sie den verantwortlichen öffentlichen Organen eine Empfehlung ab. Die anzeigende Person ist über das Ergebnis der Untersuchung und über den Inhalt einer allfälligen Empfehlung zu informieren (§ 32 Abs. 3 IDAG). Die OEDB darf dem Anzeiger keine direkte Einsicht in Dokumente erteilen, welche das öffentliche Organ geheimhalten will.

5. Dokumente mit Personendaten

5.1

Der Zugang zu amtlichen Dokumenten wird gemäss § 5 Abs. 3 IDAG eingeschränkt, aufgeschoben oder verweigert, wenn spezielle Gesetzesbestimmungen, überwiegende öffentliche oder überwiegende private Interessen entgegenstehen. § 3 lit. I IDAG konkretisiert die Generalklausel „überwiegendes Interesse“ oben beispielhaft. Darunter fallen namentlich die freie Meinung – und Willensbildung der Behörde (als öffentliches Interesse) sowie der Schutz der Privatsphäre und die Wahrung von Berufs-, Geschäfts- und Fabrikationsgeheimnissen (als private Interessen). Das Interesse der gesuchstellenden Person am Zugang zu den Dokumenten ist aber irrelevant, vorbehaltlich eines allfällig rechtsmissbräuchlichen Gesuches (vgl. Entscheide des Bundesverwaltungsgerichts [BVGE] 2013/50, Erw. 7.3).

Abgesehen von der allgemeinen Regelung der Zugangsbeschränkung enthält § 6 Abs. 1 IDAG für amtliche Dokumente mit Personendaten Dritter die Spezialregelung, wonach diese Personendaten auszusondern oder zu anonymisieren sind. Personendaten sind nach § 3 Abs. 1 lit. d IDAG alle Daten, die sich auf eine bestimmte oder bestimmbare Person beziehen. Eine Anonymisierung liegt erst vor, wenn die betroffene Person vernünftigerweise nicht identifizierbar ist (JENNIFER EHRENSPERGER in: URS MAUER-LAMBROU/GABOR P. BLECHTA [Hrsg], Basler Kommentar zum Datenschutzgesetz/Öffentlichkeitsgesetz [zit. BaslerK DSG/ÖP], 3. Aufl., Basel 2014, Art. 19 N 35 DSG). Ist dies nicht oder nur mit unverhältnismässigem Aufwand möglich, ist für den Zugang zu den Dokumenten § 15 IDAG zu beachten. Eine Auskunft oder Zugangsgewährung ist in diesen Fällen nur möglich, wenn eine gesetzliche Verpflichtung zur Bekanntgabe besteht, wenn dies zur Erfüllung einer gesetzlichen Aufgabe nötig ist oder die Einwilligung der betroffenen Person vorliegt. Die letzten beiden Varianten kommen vorliegend von vornherein nicht in Betracht. Auch eine gesetzliche Verpflichtung zur Bekanntgabe ist nicht ersichtlich; das Verwaltungsgericht hat kürzlich entschieden, dass die Bestimmungen über das Öffentlichkeitsprinzip keine genügende gesetzliche Grundlage für die Bekanntgabe Dokumenten mit nicht anonymisierbaren Personendaten bilden (Entscheid des Verwaltungsgerichts vom 28. Juni 2016 betr. Einsicht in den Mietvertrag der Asylunterkunft Aarburg).

Personendaten sind Daten, die sich auf eine bestimmte oder bestimmbare Person beziehen (§ 3 lit. d IDAG). Darunter sind alle Angaben zu verstehen, die auf die Vermittlung, den Empfang oder die Aufbewahrung von Kenntnissen gerichtet sind, ungeachtet dessen, ob es sich dabei um eine Tatsachenfeststellung oder ein Werturteil handelt. Alle Angaben, die sich auf eine bestimmte oder bestimmbare Person beziehen, qualifizieren sich als Personendaten, wie etwa auch Angaben über Grundstücke oder Motorfahrzeuge. Der Begriff ist folglich ausserordentlich weit gefasst. Die gesetzliche Definition erfasst alle Informationen, die mit einer natürlichen oder juristischen Person in Verbindung gebracht werden können (GABOR P. BLECHTA, in: BaslerK DSG/ÖP, Art. 3 Rz 6f.).

5.2

Die Vorsorgereglemente setzen sich zusammen aus einer Anschlussvereinbarung zwischen der Gemeinde Wohlen und einer Vorsorgeeinrichtung sowie Vorsorgeplänen für verschiedene Kategorien von Mitarbeitenden und Behördenvertretern der Gemeinde. Es ist zu prüfen, ob diese Dokumente Personendaten enthalten.

5.2.1

Die Anschlussvereinbarung regelt das Verhältnis zwischen dem angeschlossenen Arbeitgeber und der Vorsorgeeinrichtung. Sie enthält Bestimmungen über den Anschluss, die Grundlagen des Anschlusses, den Aufbau des Vorsorgewerks, die Pflichten des Arbeitgebers, die Pflichten der Vorsorgeeinrichtung, die Rechtsstellung der versicherten Arbeitnehmer, die Dauer der Vereinbarung und die Kündigungsfrist. Diese Vertragsinhalte lassen keine Rückschlüsse auf die finanzielle Stellung beziehungsweise Berechnung der konkreten Ansprüche bestimmter Arbeitnehmender zu. Einzig wird bekannt, an welche Vorsorgeeinrichtung der Anschluss besteht; dies ist allerdings ohnehin bekannt und der Personenbezug ist nur äusserst schwach.

Fazit 1: Es wird empfohlen, auf Gesuch hin Einsicht in die Anschlussvereinbarung zwischen dem öffentlichen Organ und der Vorsorgeeinrichtung zu gewähren.

5.2.2

Die Vorsorgepläne beziehen sich dagegen auf bestimmte Kategorien von Angestellten des beanzeigten öffentlichen Organs. Für diese Kategorien regeln sie die Vorsorgeverhältnisse in generell-konkreter Form und regeln beispielsweise den koordinierten Jahreslohn, den versicherten Jahreslohn, die Aufteilung der Finanzierung der Beiträge zwischen Arbeitgeber und Arbeitnehmer etc. Die Arbeitnehmenden der Gemeinde lassen sich unschwer den verschiedenen versicherten Kategorien von Angestellten, d.h. den sie betreffenden Vorsorgeplänen zuordnen. Es sind daher Aussagen über die konkreten Versicherungsverhältnisse von einzelnen Arbeitnehmenden möglich. Es handelt sich demnach um Personendaten. Entsprechend der verwaltungsgerichtlichen Praxis ist eine Einsichtsgewährung gestützt auf das Öffentlichkeitsprinzip daher unzulässig. Es spielt keine Rolle, dass gemäss § 88e Gemeindegesetz die Jahresrechnung und die Kreditabrechnungen zusammen mit allen Berichten des Gemeinderates und der Prüfungsorgane während 14 Tagen öffentlich aufzulegen und jeweils bis zum 30. Juni dem zur Beschlussfassung zuständigen Organ zu unterbreiten ist und dass auch die Lohnbuchhaltung zu dieser Auflage gehört (§§ 88e lit. e Gemeindegesetz). Im Rahmen der Auflage können Private somit Kenntnis von Lohndaten der Gemeindeangestellten erhalten. Diese Einsichtnahme beruht auf einer spezialgesetzlichen Grundlage und erfolgt nur während einer bestimmten Zeit. Sie kann nicht als Rechtfertigung der Einsichtnahme nach Öffentlichkeitsprinzip dienen.

5.3

Im Weiteren stützt sich der Anzeiger zur Begründung seines Einsichtsrechts auf seine Position als Einwohnerratsmitglied. Er habe zwei politische Vorstösse eingereicht, welche auch die Bitte um Einsicht in die Vorsorgepläne enthielten. Das Budget und die Rechnungen würden vom Einwohnerrat genehmigt. Somit fielen auch die Kosten der Pensionskasse in deren Zuständigkeitsbereich. Ohne Transparenz sei es nicht möglich, sein Amt im Einwohnerrat auszuüben. Die spezifischen politischen Einsichtsrechte von Einwohnerräten gehören nicht zum Zuständigkeitsbereich der Beauftragten für Öffentlichkeit und Datenschutz. Es kann daher nicht darauf eingetreten werden.

Fazit 2: Es wird empfohlen, auf Gesuch hin die Einsicht in die Vorsorgepläne für die Personalfürsorge des öffentlichen Organs zu verweigern.

6. Einsichtsgesuch des Anzeigers

Der Anzeiger hat kein Schlichtungsgesuch bei der OEDB eingereicht. Die beanzeigte Gemeinde wird abzuklären haben, ob sein Einsichtsgesuch noch als pendent zu betrachten ist. Gegebenenfalls wird darüber zu entscheiden sein. Lehnt die beanzeigte Gemeinde das Einsichtsgesuch ganz oder teilweise ab, hat sie eine begründete Verfügung mit Rechtsmittelbelehrung zu erlassen (§ 38 VIDAG).

7. Kosten

Im Schlichtungsverfahren werden weder Kosten erhoben noch Parteikosten ersetzt (§ 40 Abs. 4 IDAG).

Aus diesen Gründen wird

empfohlen:

1.
Es sei auf Gesuch hin Einsicht in die Anschlussvereinbarung zwischen der Gemeinde Wohlen und der Vorsorgeeinrichtung zu gewähren.
2.
Es sei keine Einsicht in die Vorsorgepläne der für die Personalvorsorge der Gemeinde Wohlen zu gewähren.

und verfügt:

1. Es werden keine Verfahrenskosten erhoben.
2. Es werden keine Parteikosten ersetzt.
3. Zustellung dieser Empfehlung an das öffentliche Organ (Einschreiben) und Mitteilung an den Anzeiger (A-Post).
4. Die vorliegende Empfehlung kann gemäss § 20 VIDAG (anonymisiert) publiziert werden.

Gunhilt Kersten
Beauftragte