

III. Gemeinderecht

- 94 **Gesuch um Einsichtnahme in eine Kreditabrechnung nach IDAG**
Das Verfahren zur Genehmigung von Kreditabrechnungen kann nicht als ein im Sinne von § 7 IDAG hängiges Geschäft oder hängiges Verfahren betrachtet werden. Enthalten die Rechnungsbelege, in welche Einsicht genommen werden soll, Personendaten Dritter, ist nach § 6 IDAG vorzuziehen.

Aus dem Entscheid des Departements Volkswirtschaft und Inneres, Gemeindeabteilung, vom 23. Januar 2014 in Sachen X. gegen die Einwohnergemeinde A. (74904/25.4).

Aus den Erwägungen

2.

Der Beschwerdeführer hat mit Schreiben vom 3. September 2012 ein Gesuch um Einsichtnahme in die Kreditabrechnung des Geschäfts Sanierung Wasserleitung R. 2010 gestellt. Wie sich dem Schreiben entnehmen lässt, möchte er die detaillierte Abrechnung (Ausmass) der Firma E. und der Firma F. zu obgenanntem Geschäft einsehen.

a)

Gemäss § 5 IDAG hat jede Person Anspruch auf Zugang zu amtlichen Dokumenten. Der Zugang zu amtlichen Dokumenten wird eingeschränkt, aufgeschoben oder verweigert, wenn spezielle Gesetzesbestimmungen oder überwiegende öffentliche oder private Interessen entgegenstehen. Unabhängig von einer Interessenabwägung ausgeschlossen ist der Zugang zu amtlichen Dokumenten hängiger Geschäfte, Verfahren oder über Positionen in laufenden Vertragsverhandlungen (vgl. § 7 IDAG).

b)

Den eingereichten Akten der Vernehmlassung kann entnommen werden, dass die Sanierung der Wasserleitung R. im Jahr 2010 durchgeführt wurde. Die Baumeisterarbeiten sind von der Firma E. ausgeführt und in Rechnung gestellt worden. Die Rechnungsbelege sind vorhanden und es könnte grundsätzlich in sie Einsicht genommen werden. Hingegen war die Firma F. bei der Sanierung von der Gemeinde mit keinen Arbeiten beauftragt worden. Insofern bestehen keine Unterlagen dieses Unternehmens, in welche Einsicht genommen werden könnte.

c)

Somit ist in einem ersten Schritt zu prüfen, ob für den vorliegenden Fall der Zugang zu den amtlichen Dokumenten aufgrund der Bestimmung von § 7 IDAG ausgeschlossen ist. Bei einer Kreditabrechnung (und auch den dazugehörigen Rechnungsbelegen) handelt es sich um amtliche Dokumente, auf welche das IDAG anwendbar ist. Die nachfolgenden Erwägungen (unter Ziff. 2 lit. c) stützen sich auf das Finanzrecht, in der noch bis Ende 2013 geltenden Fassung. Die bisherigen Bestimmungen sind hier für die Beurteilung der angefochtenen Verfügung massgebend. Auf den 1. Januar 2014 ist zwar das Finanzrecht revidiert worden. Materiell hat sich jedoch auch mit den neuen Bestimmungen nichts geändert.

aa)

Nach § 84 GG führen die zuständigen Organe den Finanzhaushalt nach den Grundsätzen der Gesetzmässigkeit, der Dringlichkeit sowie der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit. Als Rechnungsjahr gilt das Kalenderjahr. § 3 des Dekrets über den Finanzhaushalt der Gemeinden und der Gemeindeverbände (FiD) vom 17. März 1981 schreibt den Gemeinden für die Rechnungsführung die doppelte Buchhaltung nach den Regeln des Harmonisierten Rechnungsmodells vor. Dem Gemeinderat obliegt die Verwaltung des Gemeindevermögens, der Vollzug des Budgets sowie der übrigen Finanzbeschlüsse der Stimmberechtigten. Aus dieser Zuständigkeit fliesst auch die Pflicht, die Rechnung zu führen und sie am Ende des Rechnungsjahrs zur Genehmigung vorzulegen. Mit der Vorlage der Rechnung legt die Exekutive Rechenschaft ab über ihr Finanzgebaren im Rechnungsjahr. Die Rechnung hat ihrem Sinn entsprechend, also der

Offenlegung der öffentlichen Mittel und der tatsächlichen Finanzlage des Gemeinwesens, vollständig, klar, wahr und öffentlich zu sein. Zur Rechnungsablage gehören die Verwaltungsrechnung (Laufende Rechnung und Investitionsrechnung) mit den Vergleichszahlen Budget/letzte Rechnung, die Bestandesrechnung, die Liegenschafts- und Mobilienverzeichnisse, die den Abschreibungen bzw. Amortisationen zugrunde liegenden Buchwerte, die volkswirtschaftliche Gliederung und die Begründung wesentlicher Abweichungen vom Budget. Die Gemeindeversammlung nimmt die Jahresrechnung entgegen und genehmigt sie gestützt auf § 20 Abs. 2 lit. b GG. Die Rechnungsabnahme bezieht sich auf abgeschlossene Vorgänge. Der Gemeinderat muss sodann nach § 97 GG die Rechnungen zusammen mit seinen Berichten und den Stellungnahmen der Prüfungsorgane während zehn Tagen öffentlich auflegen und jeweils bis zum 30. Juni der Gemeindeversammlung unterbreiten (vgl. Andreas Baumann, Aargauisches Gemeinderecht, 3. Auflage, Zürich 2005, S. 426 f.).

Die Gemeinden sind demnach von Gesetzes wegen verpflichtet, für jedes Rechnungsjahr eine Jahresrechnung zu erstellen und diese durch die Gemeindeversammlung genehmigen zu lassen. Inhalt der jeweiligen Jahresrechnung sind die Aufwände und Erträge der Laufenden Rechnung und die Einnahmen und die Ausgaben der Investitionsrechnung dieses Rechnungsjahrs. Für Verpflichtungskredite gilt, dass keine Kreditabrechnung erstellt werden muss, wenn sie in einem Jahr abgewickelt werden (vgl. § 15 Abs. 4 FiD). Alle mit dem Verpflichtungskredit zusammenhängenden Buchungen werden in der Folge Bestandteil dieser Jahresrechnung und dieses Geschäft wird mit der Genehmigung der Jahresrechnung ebenfalls abgeschlossen. Im Prinzip gilt aber auch das Gleiche für den Fall, dass ein Verpflichtungskredit nicht in einem Jahr abgerechnet werden kann. Die im Zusammenhang mit dem Verpflichtungskredit im betreffenden Rechnungsjahr zu verbuchenden Aufwände und Erträge (Laufende Rechnung) und Einnahmen und Ausgaben (Investitionsrechnung) werden zum Bestandteil der betreffenden Jahresrechnung. Wird die Jahresrechnung dann zusammen mit den Berichten des Gemeinderats und der Prüfungsorgane während 10 Tagen öffentlich aufgelegt, kann in dieser Zeit in die Rechnung und die dazugehörigen Belege Ein-

sicht genommen werden. Daraus folgt also, dass in Rechnungsbelege einer Strassensanierung bereits im Verbuchungsjahr Einsicht genommen werden kann, da sie zu diesem Zeitpunkt Bestandteil der betreffenden Jahresrechnung werden, auch wenn die Ausgaben als Teil eines Verpflichtungskredits beschlossen worden sind, dessen Abrechnung noch ausstehend ist. Da schliesslich jede Jahresrechnung mit der Genehmigung durch die Gemeindeversammlung im Hinblick auf § 7 IDAG als abgeschlossenes Verfahren zu betrachten ist, kann demnach nach den Voraussetzungen des IDAG in eine genehmigte (und damit abgeschlossene) Jahresrechnung (und folglich auch in die jeweiligen Rechnungsbelege dieses Jahres) Einsicht genommen werden.

bb)

Erstrecken sich nun Ausgaben über mehrere Jahre und fallen unter den Investitionsbegriff, ist eine Kreditabrechnung zu erstellen (§ 15 Abs. 4 FiD in Verbindung mit § 14 der Verordnung über den Finanzhaushalt der Gemeinden und der Gemeindeverbände [FiV] vom 9. Juli 1984). Bei der anzufertigenden Kreditabrechnung handelt es sich um eine Zusammenstellung von Zahlen bzw. Fakten aus den jeweiligen Jahresrechnungen (siehe dazu die Musterkreditabrechnung im Kapitel 3, S. 33, im Anhang 3D des Handbuchs Rechnungswesen Gemeinden). In der Kreditabrechnung werden Zahlen aus den abgeschlossenen Jahresrechnungen oder allenfalls der laufenden Jahresrechnung in einem Dokument zusammengefasst und gesondert dargestellt. Es ist demnach festzuhalten, dass eine Kreditabrechnung sich aus Teilen der Jahresrechnungen (mit den nämlichen Belegen) zusammensetzt. Somit ist das Verfahren zur Genehmigung der Kreditabrechnung kein von den Jahresrechnungen völlig losgelöstes Verfahren, sondern dem Genehmigungsverfahren für die Jahresrechnungen übergelagert. Insoweit kann ein Verfahren zur Genehmigung von Kreditabrechnungen nicht als ein im Sinne von § 7 IDAG hängiges Geschäft oder hängiges Verfahren betrachtet werden, welches den Zugang zu den amtlichen Dokumenten ausschliessen würde. Es besteht auch kein öffentliches Interesse, diejenigen Fakten, welche aus den abgeschlossenen Jahresrechnungen für die Erstellung der

Kreditabrechnung verwendet werden, vom Zugang zu den amtlichen Dokumenten auszuschliessen.

d)

Zwar hat der Beschwerdeführer ein Gesuch um Einsicht in die Kreditabrechnung Sanierung Wasserleitung R. 2010 gestellt. Dies ist vermutlich bereits deshalb nicht möglich, weil die Kreditabrechnung erst auf den Zeitpunkt der Genehmigung durch die Gemeindeversammlung erstellt werden muss. Somit dürfte sie zurzeit noch gar nicht vorliegen. Es ist jedoch ersichtlich, dass er vielmehr in bestimmte Rechnungsbelege Einsicht nehmen will. Diese (worunter auch die fraglichen Rechnungsbelege der Firma E. fallen) sind jedoch bereits mit den jeweiligen Jahresrechnungen genehmigt worden. Somit handelt es sich vorliegend bei den fraglichen Abrechnungen um keine amtlichen Dokumente eines hängigen Geschäfts oder Verfahrens, zu welchen der Zugang bereits gestützt auf § 7 IDAG verwehrt wäre.

e)

Schliesslich ist die Frage aufzuwerfen, ob für den Bereich der öffentlichen Rechnungsablage der Gemeinden überhaupt von einem hängigen Geschäft oder Verfahren im Sinne von § 7 IDAG gesprochen werden kann, welches den Zugang zu den amtlichen Dokumenten ausschliessen würde, wenn auch nicht für die Kreditabrechnungen (wie oben ausgeführt), so doch für die jeweilig von der Gemeindeversammlung zu genehmigende Jahresrechnung. So vertritt die Beauftragte Person für Öffentlichkeit und Datenschutz in ihrer Empfehlung vom 19. März 2013 die Auffassung, dass im Verfahren zur Genehmigung einer Jahresrechnung die Zeit der Vorbereitung der Gemeindeversammlung und Bereinigung mit der Finanzkommission der unbeeinflussten Meinungsbildung der Behörden dienen soll und daher als im Sinne von § 7 IDAG hängiges Geschäft zu betrachten sei (vgl. Empfehlung unter II. Erwägungen, Ziff. 4. lit. a, Absatz 6). Dies erscheint in dieser absoluten Form diskutabel zu sein. Ein öffentliches Interesse der Gemeinden, dass nicht in die im aktuellen Rechnungsjahr verbuchten Aufwände und Erträge (Laufende Rechnung) oder Einnahmen und Ausgaben (Investitionsrechnung) Einsicht genommen werden kann, besteht wohl nur dann, wenn jemand

in das Rechnungsergebnis als Gesamtes Einsicht nehmen will (also in den Rechnungs genehmigungsprozess als solches). Diesbezüglich erfolgt der eigentliche Meinungsbildungsprozess der Stimmberechtigten erst mit dem Zeitpunkt der vorgeschriebenen öffentlichen Rechnungsauflage. Deshalb könnte eine vorherige Bekanntgabe den Meinungsbildungsprozess beeinflussen, indem Fakten über einen möglichen Rechnungsabschluss verbreitet werden, ohne dass dieser durch die gemeindeinternen Kontrollorgane beurteilt worden ist und ohne dass der vorgesehene Bereinigungsprozess zwischen Gemeinderat und Finanzkommission stattgefunden hat. Auch ist nicht auszuschliessen, dass die Behörden dann ihre Entscheide nicht mehr unbeeinflusst von Druckversuchen fällen könnten. Insofern erscheint es für diesen Fall angebracht zu sein, von einem hängigen Geschäft oder Verfahren im Sinne von § 7 IDAG auszugehen. Gesuche um Einsichtnahme in die noch nicht abgeschlossene Jahresrechnung können sich in der Praxis jedoch auch nur auf bestimmte (Buchungs-) Vorgänge der noch nicht abgeschlossenen (und genehmigten) Jahresrechnung beziehen. In diesen Fällen (wie etwa demjenigen des Beschwerdeführers) würde es nicht dem gesetzgeberischen Zweck entsprechen, wenn die Einsichtnahme gänzlich ausgeschlossen wäre. Die Frage kann hier aber letztlich offen gelassen werden.

3.

Nachdem ein Zugang zu den fraglichen Dokumenten (also die Rechnungen der E.) möglich ist, bleibt in einem zweiten Schritt zu prüfen, ob die weiteren Voraussetzungen nach IDAG gegeben sind.

a)

Im vorliegenden Fall handelt es sich um ein amtliches Dokument mit Angaben von Personendaten einer dritten Person. Gemäss § 6 IDAG sind amtliche Dokumente mit Personendaten Dritter auszusondern oder zu anonymisieren. Ist die Aussonderung oder die Anonymisierung nicht oder nur mit unverhältnismässigem Aufwand möglich, wird der Zugang nach der Bestimmung des § 15 IDAG über die Bekanntgabe von Personendaten und anderer Erlasse gewährt. Gemäss § 15 IDAG geben öffentliche Organe Privaten Personendaten nur bekannt, wenn sie dazu gesetzlich verpflichtet sind, die Bekanntgabe nötig ist, um eine gesetzliche Aufgabe erfüllen zu können,

die Auskunft ersuchende Person glaubhaft macht, dass sie ohne die Bekanntgabe an der Durchsetzung von Rechtsansprüchen gehindert wird, oder die betroffene Person eingewilligt hat.

b)

Das IDAG installiert zwar das Öffentlichkeitsprinzip, welches den grundsätzlichen Zugang zu den amtlichen Dokumenten ermöglicht, es konkretisiert jedoch auch den Datenschutz. Der Datenschutz bezweckt den Schutz der Persönlichkeit und der Grundrechte von Personen, über die Daten bearbeitet werden. Jede Bearbeitung von Personendaten durch ein öffentliches Organ stellt eine Einschränkung von Grundrechten dar, besonders des Rechts auf persönliche Freiheit gemäss Art. 10 BV und des Rechts auf Privatsphäre gemäss Art. 13 BV. Grundrechte dürfen nur eingeschränkt werden, wenn eine gesetzliche Grundlage besteht, wenn es im öffentlichen Interesse liegt oder durch den Schutz von Grundrechten Dritter gerechtfertigt ist und wenn diese Einschränkung verhältnismässig ist. Mit dem IDAG werden der privatrechtliche Persönlichkeitsschutz und der öffentlich-rechtliche Grundrechtsschutz (persönliche Freiheit) im Bereich der Datenbearbeitung gestärkt (vgl. Botschaft des Regierungsrats des Kantons Aargau an den Grossen Rat vom 6. Juli 2005, S. 2 f.).

c)

Wie der Beschwerdeführer selbst anerkennt, ist eine Anonymisierung der Personendaten hier nicht möglich. Da zudem das betroffene Unternehmen die Personendaten weder selbst öffentlich zugänglich gemacht hat noch der öffentliche Zugang in ihrem offensichtlichen Interesse liegt (vgl. § 6 Abs. 3 IDAG) und auch die Voraussetzungen nach § 15 IDAG nicht gegeben sind, ist eine Einsichtnahme in die fraglichen Rechnungsbelege der E. ausgeschlossen. Entgegen der Auffassung des Beschwerdeführers bedeutet die Teilnahme an einem Submissionsverfahren nicht, dass man damit auf seine Rechte aus dem Datenschutz verzichtet hätte. Auch einer danach erfolgten Auftragserteilung mit der entsprechenden amtlichen Publikation kommt eine solche Bedeutung nicht zu. Sodann spielt es im vorliegenden Kontext keine Rolle, ob die Personendaten schützenswert sind oder nicht. Dies ist eine Wertungsfrage, welche der

Gesetzgeber mit den entsprechenden Bestimmungen des IDAG selbst vorgenommen hat, indem er die Einsichtnahme in amtliche Dokumente mit Personendaten Dritter nur unter bestimmten Voraussetzungen zulässt. (...) Schliesslich gelten die Bestimmungen des IDAG gegenüber jedermann gleichermassen. Es trifft nicht zu, dass einer anderen Person als dem Beschwerdeführer Einsicht in die Rechnungsbelege gewährt werden könnte, sofern auch hier die Voraussetzungen gemäss IDAG (insbesondere diejenigen der §§ 6 und 15 IDAG) nicht erfüllt sein sollten.

95 Schadenersatzforderung

Über Forderungen, welche in den Geltungsbereich des kantonalen Haftungsgesetzes fallen, kann der Gemeinderat nicht mittels Verfügung entscheiden.

Aus dem Entscheid des Departements Volkswirtschaft und Inneres, Gemeindeabteilung, vom 19. Mai 2014 in Sachen Y. gegen die Einwohnergemeinde B. (75235/25.4).

Aus den Erwägungen

2.

Der Beschwerdeführer verlangt von der Gemeinde B. die Übernahme von Verfahrenskosten in der Höhe von Fr. 286.–, welche ihm durch angebliche Fehler von Gemeindeangestellten der Gemeinde B. in einem Strafverfahren entstanden sind.

a)

Dem Forderungsbetrag liegt ein abgeschlossenes Strafverfahren zugrunde, in welchem der Beschwerdeführer zu einer Busse von 120 Franken (gemäss Strafbefehl vom 18. September 2013) verurteilt worden ist. Aus dem Strafbefehlsverfahren resultieren 150 Franken an Verfahrenskosten und aus dem Rückzug der Einsprache vor dem