

Urteil vom 9. Dezember 2013

Es wirken mit:

Präsident Stöckli
Oberrichterin Scherrer Reber
Oberrichter Müller
Gerichtsschreiber Schaad

In Sachen

1. **Beauftragte für Information und Datenschutz**, Frau Dr. Judith Petermann
Büttler, Baselstrasse 40, 4509 Solothurn,
2. S., 4622 Egerkingen,

Beschwerdeführer

gegen

Einwohnergemeinde Egerkingen, Bahnhofstrasse 22, 4622 Egerkingen,

Beschwerdegegnerin

betreffend **Offenlegung von Namen von Steuerschuldnern**

zieht das Verwaltungsgericht in **Erwägung**:

I.

1. Die kantonale Beauftragte für Information und Datenschutz hat am 30. April 2013 eine formelle Empfehlung an den Einwohnergemeinderat von Egerkingen des Inhalts abgegeben, von der geplanten Bekanntgabe der Steuerschuldner sei abzusehen. Der Gemeinderat beschloss am 17. Mai 2013, der Empfehlung nicht zu folgen: An der Gemeindeversammlung vom 3. Juni 2013 würden die Namen der Steuerschuldner bekanntgegeben, welche sich systematisch während mindestens vier aufeinanderfolgenden Jahren der Steuerpflicht entzogen hätten. Vorausgesetzt wurde offenbar das Vorliegen von Verlustscheinen. Aus den Erwägungen dieses Beschlusses geht hervor, dass 12 Personen betroffen gewesen wären. Der Beschluss wurde der Beauftragten für Information und Datenschutz und den betroffenen Schuldnern eröffnet.

2. Die Beauftragte für Information und Datenschutz erhob am 27. Mai 2013 Verwaltungsgerichtsbeschwerde. Sie beantragte im Wesentlichen, der Beschluss des Gemeinderates sei aufzuheben. Es sei festzustellen, dass ihre Empfehlung vom 30. April 2013 zu befolgen sei. Die Nennung von Steuerschuldnern stelle eine Bekanntgabe von Personendaten dar. Der grundrechtlich garantierte Persönlichkeitschutz wolle bevorstehende Persönlichkeitsverletzungen verhindern. Behörden dürften nur dann Personendaten bekanntgeben, wenn dafür eine Rechtsgrundlage bestehe. Dies sei hier nicht der Fall. Das öffentliche Interesse allein genüge nicht. Selbst wenn dem so wäre, müsste eine Interessenabwägung zu Gunsten der Schuldner ausfallen, regle doch das Recht die Zwangsvollstreckung von Geldforderungen abschliessend. Ebenso wenig bildeten das Öffentlichkeitsprinzip oder § 22 des Gemeindegesetzes (GG; BGS 131.1) eine genügende Rechtsgrundlage. Eine Liste der Steuerschuldner diene einzig deren Blossstellung. Es könnte sein, dass Schuldner, im Wissen darum, namentlich genannt zu werden, nicht an der Gemeindeversammlung erscheinen würden. Damit werde die demokratische Willensbildung erschwert. Die Verfügung des Einwohnergemeinderates sei deshalb aufzuheben, und der Gemeinderat sei anzuweisen, die Empfehlung zu befolgen. In verfahrensrechtlicher Hinsicht ersuchte die Beschwerdeführerin 1 um Gewährung der aufschiebenden Wirkung.

3. Auch S. als betroffener Schuldner erhob Verwaltungsgerichtsbeschwerde (Beschwerdeführer 2). Sein Hauptantrag lautete, von der Offenlegung sei abzusehen. Sinngemäss machte der Beschwerdeführer 2 geltend, er sei selbständig erwerbend und erreiche das Existenzminimum nicht. Er könne die Steuern nicht bezahlen. Beim Inkasso sei der Rechtsweg einzuhalten.

4. Das Verwaltungsgericht erteilte der Beschwerde am 28. Mai 2013 aufschiebende Wirkung. Dennoch gab die Gemeinde die Namen diverser Steuerschuldner an der Gemeindeversammlung vom 3. Juni 2013 bekannt.

5. In ihrem Schreiben vom 17. Juni 2013 teilte die Einwohnergemeinde Egerkingen mit, an der Gemeindeversammlung seien sechs Namen vorgelesen worden. Hinter diesen Namen stünden 42 Verlustscheine. Man habe klar darauf hingewiesen, dass die Namen nicht weitergegeben werden dürften. Die Informationen hätte sich jedermann selber schaffen können, bestehe doch nach Art. 8a des Bundesgesetzes über Schuldbetreibung und Konkurs (SchKG; SR 281.1) ein Einsichtsrecht in die Register und Protokolle des Betreibungsamtes. Man habe keine Verlustscheine publiziert. Man berufe sich auf den aussergesetzlichen, aber anerkannten Rechtfertigungsgrund höherer Interessen. Es handle sich um ein allgemein bekanntes Problem, das viele Gemeinden beschäftige. S. hätte besser Steuern abbezahlt, als den Kostenvorschuss entrichtet.

6. Die Beschwerdeführerin 1 äusserte in ihrer Replik vom 28. Juni 2013 ihr Befremden über die Missachtung der aufschiebenden Wirkung durch die Gemeinde. Dass die Betroffenen keine Beschwerde eingereicht hätten, dürfe nicht als Einverständnis ausgelegt werden. Der Verweis auf Art. 8a SchKG sei nicht schlüssig. Man habe willkürlich nur einen Teil der Steuerschuldner veröffentlicht, welche die Kriterien erfüllt hätten. Es sei unklar, auf welchen Grundlagen die Behauptung fusse, die Schuldner könnten bezahlen. Das Verhalten des Gemeinderats sei rechtsstaatlich problematisch. In Konsequenz daraus forderte sie, die Verfahrenskosten seien ausnahmsweise der Gemeinde aufzuerlegen und ihr, der Beschwerdeführerin, sei eine Parteientschädigung zuzusprechen.

7. Der private Beschwerdeführer 2 führte zusätzlich am 25. Juni 2013 aus, jeder Mensch habe das Recht, selber zu bestimmen, welche Informationen über ihn bekannt gegeben würden. Das Gemeindegesetz verbiete die Veröffentlichung von Steuerausstandslisten.

8. Der Gemeinderat von Egerkingen hielt in seiner Eingabe vom 6. Juli 2013 an seinem Vorgehen fest und legt u.a. dar, warum aus seiner Sicht Eile geboten und eine Beachtung der aufschiebenden Wirkung nicht möglich war.

9. Auf die weiteren Ausführungen der Parteien wird im Rahmen der Erwägungen zurückzukommen sein. Im Übrigen ist auf die Akten zu verweisen.

II.

1.

Der angefochtene Beschluss des Gemeinderates ist insofern nicht mehr aktuell, als sich die Gemeinde über die vom Verwaltungsgericht gewährte aufschiebende Wirkung hinweggesetzt und sechs Schuldnernamen an der Gemeindeversammlung vom 3. Juni 2013 bekannt gegeben hat. Zu prüfen ist darum, ob die Legitimation der Beschwerdeführenden trotzdem noch gegeben ist.

1.1 Es fragt sich insbesondere, ob der private Beschwerdeführer nach wie vor ein schützenswertes Interesse (§ 12 Verwaltungsrechtspflegegesetz [VRG; BGS 124.11]) an der Aufhebung des angefochtenen Beschlusses hat, nachdem die Gemeindever-

sammlung längst durchgeführt und sein Name nicht genannt wurde, muss doch das zu schützende Interesse aktuell und praktisch sein (Bernhard Waldmann in: Niggli/UEBERSAX/WIPRÄCHTIGER [Hrsg.], Kommentar zum Bundesgerichtsgesetz, 2. Auflage, Basel 2011, Art. 89 N 17; BGE 136 I 17 E. 2.5 S. 23). Indes kann sich die mit der Beschwerde aufgeworfene Frage nach der Zulässigkeit der Veröffentlichung der Schuldnernamen jederzeit und unter gleichen oder ähnlichen Umständen wieder stellen; an ihrer Beantwortung besteht wegen ihrer grundsätzlichen Bedeutung ein hinreichendes öffentliches Interesse und eine rechtzeitige Überprüfung im Einzelfall war nicht möglich, da sich die Gemeinde nicht an die aufschiebende Wirkung gehalten hat (vgl. BGE 136 II 101 E. 1.1 S. 103), resp. ist allenfalls auch in künftigen Fällen nicht möglich: Es ist nicht ausgeschlossen, dass der Beschwerdeführer oder ein Dritter anlässlich einer der nächsten Gemeindeversammlungen ebenfalls als säumiger Schuldner mit Namen genannt wird. Ein Eintreten auf die im Übrigen frist- und formgerecht eingereichte Beschwerde ist also nach wie vor gerechtfertigt, selbst wenn das schützenswerte Interesse im konkreten Fall nicht mehr aktuell ist.

1.2 Was die Datenschutzbeauftragte anbelangt, ist sie aufgrund von § 38 Abs. 2 und 3 des Informations- und Datenschutzgesetzes (InfoDG; BGS 114.1) zur Beschwerde gegen den Gemeinderatsbeschluss legitimiert. Sie hatte der Gemeinde im Voraus eine Empfehlung abgegeben, welche nicht befolgt wurde. Das weitere Vorgehen der Gemeinde – die Bekanntgabe der Steuerdaten trotz aufschiebender Beschwerdewirkung – macht das Interesse der Datenschutzbeauftragten an der Klärung der Rechtsfrage in künftigen gleich gelagerten Fällen deutlich. Das Verwaltungsgericht ist zur Behandlung der Beschwerde zuständig (§ 39 Abs. 2 InfoDG).

1.3 Da beide Beschwerden denselben Sachverhalt betreffen und sinngemäss die gleichen Rügen erhoben werden, rechtfertigt sich eine Vereinigung der beiden Beschwerdeverfahren.

2. Nach § 21 InfoDG dürfen Personendaten nur bekanntgegeben werden, wenn dafür eine Rechtsgrundlage nach § 15 InfoDG besteht. Die Bekanntgabe von Personendaten ist gemäss letztgenannter Bestimmung zulässig, wenn dies in einem Gesetz oder einer Verordnung vorgesehen ist (§ 15 Abs. 1 lit. a InfoDG), wenn es nötig ist, um eine auf einem Gesetz oder einer Verordnung beruhenden Aufgabe zu erfüllen (lit. b), wenn und soweit die betroffene Person die Daten allgemein zugänglich gemacht hat (lit. c) oder wenn die betroffene Person im Einzelfall eingewilligt hat (lit. d).

Nachfolgend gilt zu prüfen, ob zumindest eine der in § 15 InfoDG statuierten Voraussetzungen erfüllt ist.

3. Der Gemeinderat beruft sich bei seinem Entschluss, die Namen gewisser Steuerschuldner zu veröffentlichen, vorab auf das öffentliche Interesse. Als weitere Rechtsgrundlage wird § 22 GG angerufen.

3.1 Art. 5 Abs. 2 der Bundesverfassung (BV; SR 101) besagt, dass staatliches Handeln im öffentlichen Interesse liegen und verhältnismässig sein muss. Das öffentliche Interesse allein genügt bei Weitem nicht, um eine Datenbekanntgabe zu rechtfertigen. Der zitierte Verfassungsgrundsatz stellt kein Gesetz im formellen Sinn dar, sondern gibt den Rahmen jeden hoheitlichen Handelns vor, der in Beachtung des Legalitätsprinzips zu wahren ist. Zur Konkretisierung des öffentlichen Interesses bedarf es einer weiteren generell-abstrakten Norm. § 15 InfoDG nennt denn auch Gesetz oder Verordnung. Nicht jedes behördliche Handeln ist per se vom (überwiegenden) öffentlichen Interesse getragen. Vorzunehmen ist zwar in jedem Fall eine Abwägung zwischen den gegenüberstehenden öffentlichen und privaten Interessen, ausgehend aber von einer gesetzlichen Norm, die das vorgesehene Handeln überhaupt zulässt. Im vorliegenden Fall stehen sich – unabhängig von einer Ermächtigungsbestimmung – das Interesse der Gemeinde an Eintreibung ihrer Steuerschulden mit einem vermeintlich tauglichen Druckmittel einerseits und das Persönlichkeitsrecht der betroffenen Schuldner andererseits gegenüber. Die Gemeinde betont dabei das öffentliche und fiskalische Interesse an der Erfüllung der Steuerpflicht. Selbst wenn der Gemeinde zuzugestehen ist, dass ihr die Wahrnehmung ihrer Aufgaben durch ausstehende Steuerzahlungen erschwert wird, überwiegt doch diese praktische Problematik kaum das gewichtige private Interesse, nicht vor der Bevölkerung an den Pranger gestellt zu werden (dazu E. 4.2, hiernach) – zumal nicht klar ist, warum die Betroffenen ihre Schulden nicht bezahlt haben. Automatisch auf eine renitente Haltung der öffentlichen Hand gegenüber zu schliessen, geht nicht an. Nach Auffassung der Gemeinde unterhöhlen die betroffenen Schuldner «mit ihrem Verhalten, das in stossender Weise dem Gerechtigkeitsgedanken zuwiderläuft, das gesamte Gemeinwesen.» Eine solche Argumentation lässt jede Beurteilung des konkreten Einzelfalls vermissen. Wo Verlustscheine vorliegen, ist zunächst davon auszugehen, dass diese tatsächlich durch Zahlungsunfähigkeit bedingt sind. Daraus kann nicht automatisch eine vorsätzliche Zahlungsverweigerung gefolgert werden. Ist von Verlustscheinen die Rede – und auf solche hat der Gemeinderat offenbar bei der Auswahl der bekanntgegebenen Namen abgestellt – wird auch klar, wie Geldforderungen einzutreiben sind: Das SchKG gibt den Weg abschliessend vor. Das Steuergesetz (StG; BGS 614.11) verweist denn auch in § 180 auf den Betreibungsweg. Wie die Beschwerdeführerin 1 zu Recht geltend macht, nehmen die Bestimmungen des SchKG die Abwägung zwischen den Interessen der Gläubiger, der Schuldner und der Öffentlichkeit vor. Insbesondere mit den Mitteln der Pfändung und der Pfandverwertung wird dem Schuldner derjenige Druck auferlegt, den der Gesetzgeber für angebracht erachtet hat. Art. 26 SchKG legt sodann unter dem Titel «öffentlichrechtliche Folgen der fruchtlosen Pfändung und des Konkurses» unmissverständlich fest, welche Möglichkeiten dem Gemeinwesen offen stehen: Demnach können die Kantone, soweit nicht Bundesrecht anwendbar ist, an die fruchtlose Pfändung und die Konkurseröffnung öffentlich-rechtliche Folgen (wie Unfähigkeit zur Bekleidung öffentlicher Ämter, zur Ausübung bewilligungspflichtiger Berufe und Tätigkeiten) knüpfen. Ausgeschlossen sind die Einstellung im Stimmrecht und im aktiven Wahlrecht sowie die Publikation der Verlustscheine (Art. 26 Abs. 1 SchKG). Darauf wird im Weiteren noch einzugehen sein.

3.2 Keine gültige Rechtsgrundlage bietet sodann das Öffentlichkeitsprinzip. § 14 InfoDG legt fest, dass sich der Zugang zu Personendaten, die in amtlichen Dokumenten enthalten sind, nach den Bestimmungen von §§ 21 ff und 26 ff des InfoDG sowie nach der Spezialgesetzgebung richtet. §§ 21 und 26 ff InfoDG sind nicht einschlägig. Ob sich in der Spezialgesetzgebung eine Rechtfertigung für das Vorgehen der Gemeinde findet, ist nachgerade Teil dieser Prüfung. § 31 Abs. 1 GG, wonach Gemeindeversammlungen grundsätzlich öffentlich abgehalten werden, enthält jedenfalls keine Generalbevollmächtigung zur namentlichen Bekanntgabe säumiger Schuldner. Weitere Erwägungen hierzu erübrigen sich, zumal der Gemeinderat die Bekanntgabe der Namen auf die an der Gemeindeversammlung anwesenden Stimmberechtigten beschränkt und das Traktandum anscheinend unter Ausschluss der weiteren Öffentlichkeit behandelt hat.

3.3 Der Gemeinderat sieht sein Handeln durch § 22 GG gerechtfertigt, welcher bestimmt, dass die Anträge des Gemeinderats und die entsprechenden Unterlagen sieben Tage vor der Gemeindeversammlung aufzulegen sind. Die Rechnung gehört unbestritten zu diesen Unterlagen. Laut dem Handbuch des Rechnungswesens der solothurnischen Gemeinden dürfen die Stimmberechtigten sogar Einsicht in sämtliche Buchhaltungsunterlagen nehmen. Dies gelte auch für die Steuerbuchhaltung. Würden Fotokopien von Kontenblättern, Listen oder Belegen verlangt, müssten die Namen abgedeckt werden (Handbuch des Rechnungswesens der solothurnischen Gemeinden, Band 2: Rechnungsmodell und Finanzhaushalt, Ziff. 18.1). Weiter heisst es unter Ziff. 8.16: « Die Kontenblätter, die Journale und die Belege der Rechnung sind nicht öffentlich und somit auch nicht öffentlich aufzulegen. In der Auflagezeit haben die Stimmberechtigten jedoch das Recht, in sämtliche Buchhaltungsunterlagen Einsicht zu nehmen.» (siehe dazu www.so.ch/fileadmin/.../Handbuch.../handbuch_rechnungswesen.pdf). Ob dem wirklich so ist und ob das Einsichtsrecht tatsächlich derart umfassend ist, kann hier offen bleiben. Jedenfalls hat ein derartiges Einsichtsrecht nicht dieselbe Wirkung wie eine öffentliche Bekanntgabe, bedarf es doch des Schritts des Einzelnen, um auf der Gemeindeverwaltung Einsicht zu nehmen. Zudem bezweckt die so ermöglichte Einsicht einzig die Kontrolle der Rechnung auf deren Richtigkeit. Es kann nicht angehen, dass auf dem Weg der Einsichtnahme Informationen über Dritte erlangt werden, die auf anderem Weg legal nicht zugänglich sind. Das erwähnte Handbuch hält denn in Ziff. 18.1 Abs. 4 auch fest:

«An der Gemeindeversammlung dürfen keine Namen von Steuerpflichtigen genannt werden. Auch ist es nicht zulässig, an der Gemeindeversammlung jene Steuerpflichtigen öffentlich bekanntzugeben, welche nach Mahnung ihre Steuer noch nicht entrichtet haben (...). Bei Anfragen aus der Gemeindeversammlung, bei wem welche Steuern abgeschrieben werden mussten, dürfen keine Namen genannt werden. Es dürfen höchstens die Anzahl der Fälle sowie die entsprechenden Beträge bekannt gegeben werden. Bei den Steuerabschreibungen kann dies so vorgenommen werden, indem beispielsweise mitgeteilt wird, dass es sich um 15 Fälle mit Beträgen zwischen 10 und 1000 Franken, um 3 Fälle zwischen 1000 und 5000 Franken und um einen Fall mit 15'000 Franken handelt.»

Auch im Merkblatt des Amtes für Gemeinden vom April 2013 wird ausdrücklich darauf hingewiesen, dass die Veröffentlichung von Namen von Steuerpflichtigen – z.B. an der Gemeindeversammlung oder auf Listen –, welche nach Mahnung ihre Steuer noch nicht bezahlt haben, nicht zulässig ist. Zwar kommt weder dem Handbuch noch dem Merkblatt Gesetzescharakter zu. Die darin gegebene Hilfestellung an die Gemeinden spiegelt aber die gesetzlichen Grundlagen wieder. Denn nicht nur, dass es für das Vorgehen der Gemeinde Egerkingen an einer Ermächtigung auf Gesetzesstufe mangelt, § 128 StG erklärt deutlich, dass wer mit dem Vollzug dieses Gesetzes betraut ist oder dazu beigezogen wird, über Tatsachen, die ihm in Ausübung seines Amtes bekannt werden, und über die Verhandlungen in den Behörden Stillschweigen bewahren und Dritten den Einblick in amtliche Akten verweigern muss. Die gleichlautende Regelung statuiert § 2 der Steuerverordnung Nr. 7, Auskünfte aus Steuerakten und Herausgabe von Steuerakten an Verwaltungsbehörden und Gerichte (BGS 614.159.07). Nach § 11 des kommunalen Steuerreglements können dem Steuerpflichtigen und seinem in ungetrennter Ehe lebenden Ehegatten sowie in seinem schriftlichen Einverständnis Dritten Auszüge aus dem Gemeindesteuerregister gegen Gebühr ausgestellt werden. Ein solches Einverständnis haben die Betroffenen im vorliegenden Fall mitnichten gegeben. Aus dem Umstand, dass sie keine Verwaltungsgerichtsbeschwerde eingereicht haben, kann die Gemeinde nicht auf ein stillschweigendes Einverständnis schliessen. Das kommunale Steuerreglement selber sieht die Schriftlichkeit als Formerfordernis für eine derartige Erklärung vor.

Ebenso wenig verfängt das Argument der Gemeinde, jedermann hätte sich die fraglichen Auskünfte auf dem Betreibungsamt selber holen können. Zwar kann gemäss Art. 8a SchKG jede Person, die ein Interesse glaubhaft macht, die Protokolle und Register der Betreibungs- und der Konkursämter einsehen und sich Auszüge daraus geben lassen. Ein solches Interesse ist insbesondere dann glaubhaft gemacht, wenn das Auskunftsgesuch in unmittelbarem Zusammenhang mit dem Abschluss oder der Abwicklung eines Vertrages erfolgt (Art. 8a Abs. 2 SchKG). Blosser Neugier als Einsichtsmotivation genügt also nicht; es muss ein direkter Zusammenhang zwischen der der Auskunft zu entnehmenden Information (Kreditwürdigkeit) und der Gefährdung berechtigter Interessen des Auskunftersuchenden bestehen. Ein solches Interesse besteht zum Beispiel bei einer Darlehensvergabe oder bei einem Mietvertrag. Schon bei einem Arbeitgeber dürfte das Interesse aber in der Regel fehlen (Stahelin/Bauer/Stahelin: Basler Kommentar, Bundesgesetz über Schuldbetreibung und Konkurs I, Basel 2010, N 7 zu Art. 8a SchKG). Ein Betreibungsregisterauszug ist ein untaugliches Mittel, um an die Namen der Einwohner zu gelangen, die notorisch die Steuern nicht bezahlen. Undifferenzierte Anfragen «ins Blaue hinaus» belegen kein hinreichendes Interesse. Was der Gemeinderat in seiner Eingabe vom 6. Juli 2013 bereits als «glaubhaft» anerkennen würde, überzeugt nicht. Würden blosser Behauptungen bereits akzeptiert, könnte gänzlich auf das Erfordernis eines nachvollziehbaren Interesses verzichtet werden und würde Art. 8a SchKG zum leeren Buchstaben verkommen.

Die Genehmigung der Traktanden durch die Gemeindeversammlung rechtfertigt das gemeinderätliche Vorgehen ebenfalls nicht. Diese Genehmigung hat lediglich

formellen Charakter im Sinne einer Bereinigung (siehe dazu die Dokumentation «Gemeinderat – Führung, Verantwortung und Freude» des Amts für Gemeinden, Ziff. 9 S. 30). Der Gemeinderat kann nicht sinngemäss damit argumentieren, die anwesenden Stimmbürger hätten dem Vorgehen zugestimmt und damit ein Verhalten legalisiert, für welches keine gesetzliche Grundlage besteht.

Hinzu kommt, dass das Vorgehen des Gemeinderats Transparenz vermissen lässt. Waren in der Verfügung vom 17. Mai 2013 noch zwölf Schuldner zur Bekanntmachung vorgesehen, wurden an der Gemeindeversammlung lediglich deren sechs publik gemacht. Abgesehen vom Beschwerdeführer 2, der in den Augen des Gemeinderats offenbar aufgrund der Beschwerde einreichung explizit die Nennung seines Namens verweigert hat, fehlen somit fünf Namen, welche am 17. Mai 2013 die Kriterien zur Nennung noch erfüllt hatten.

3.4 Zusammenfassend lässt sich in einem ersten Zwischenresultat festhalten, dass für die Bekanntgabe von Steuerschuldnern an einer Gemeindeversammlung keine gesetzliche Grundlage im Sinn von § 15 Abs. 1 lit. a InfoDG vorhanden ist. Das «öffentliche Interesse» an einer gesunden Zahlungsmoral der Einwohner genügt nicht und auch die in § 22 GG vorgesehene Einsichtnahme sieht kein aktives Handeln von Seiten der Gemeinde vor. Im Gegenteil, mit dem in § 128 StG statuierten Steuergeheimnis besteht eine gesetzliche Grundlage, welche dem Vorgehen des Gemeinderats entgegensteht.

4. § 15 Abs. 1 lit. b InfoDG lässt die Bekanntgabe von Personendaten sodann zu, wenn es nötig ist, um eine auf einem Gesetz oder einer Verordnung beruhende Aufgabe zu erfüllen. Entgegen der offensichtlichen Meinung des Gemeinderats besteht keinerlei Notwendigkeit, zur Eintreibung von Steuerschulden Namen der betroffenen Schuldner bekannt zu geben. Gesetzlich vorgesehen ist gemäss § 180 StG der Weg der Zwangsvollstreckung auf Basis des SchKG. Wie bereits gesehen, verbietet dessen Art. 26 eine Publikation von Verlustscheinen.

4.1 Selbst wenn Art. 26 SchKG heute keine grosse praktische Bedeutung mehr zukommt, zeigt die historische Auslegung doch, dass nachgerade die vom Gemeinderat Egerkingen in Kauf genommene gesellschaftliche Ächtung verhindert werden sollte. So war es gemäss Art. 26 aSchKG und später nach Art. 2 des Bundesgesetzes vom 29. April 1920 betreffend die öffentlichrechtlichen Folgen der fruchtlosen Pfändung und des Konkurses den Kantonen unbenommen, die Folgen der fruchtlosen Pfändung zu regeln. Einzelne Kantone sahen die Möglichkeit der Auskündigung fruchtlos gepfändeter Schuldner und die Anlegung von Listen solcher Schuldner zu jedermanns Einsicht vor. In BGE 67 III 129 erachtete das Bundesgericht dieses Vorgehen unter Bezugnahme auf BGE 26 I 220 als zulässig. Die Veröffentlichung von Verlustscheinen stelle ein geeignetes Mittel dar, um den Schuldner der Öffentlichkeit als ökonomisch nicht vertrauenswürdig zu verzeigen und bezwecke eine Minderung seines öffentlichen Ansehens als ökonomische Persönlichkeit; insofern habe die Publikation den repressiven Charakter einer öffentlichrechtlichen Folge des amtlich festgestellten Zustandes der Insolvenz. Dass mit dieser Argumentation grundlegende Persönlichkeitsrechte verletzt wer-

den können, ist offensichtlich, gehört zu den wichtigen Erscheinungen der Persönlichkeitsentfaltung und individuellen Lebensgestaltung doch auch die Achtung der Ehre und der sozialen Geltung. Zu Recht hat daher die Aufsichtsbehörde Luzern bereits im Jahre 1979 die Veröffentlichung der Verlustscheine im Kantonsblatt als Verletzung der persönlichen Freiheit und von Art. 8 EMRK gewertet. Zwar bestehe kein absoluter Schutz der Persönlichkeit, durch den in Art. 8 Abs. 2 aSchKG festgehaltenen Grundsatz der Öffentlichkeit der Betreibungsprotokolle werde aber dem berechtigten Schutzbedürfnis künftiger Gläubiger vollends Genüge getan. Eine zusätzliche Veröffentlichung scheitere schon an der Voraussetzung der Erforderlichkeit.

4.2 In BGE 107 Ia 52 wurde die Ansicht der Luzerner Aufsichtsbehörde bestätigt. In dieser Entscheidung, in dem es um die Veröffentlichung des Namens eines fruchtlos gepfändeten Schuldners im Amtsblatt des Kantons Solothurn ging, entschied das Bundesgericht, dass aufgrund des erheblichen Eingriffs in die persönliche Freiheit und der Möglichkeit der Einholung einer Betreuungsauskunft beim Betreibungsamt die öffentliche «Anprangerung» als unverhältnismässig erscheine und folglich einen unzulässigen Eingriff in die persönliche Freiheit des Schuldners darstelle. Unter Einbezug dieses erweiterten Verständnisses des Persönlichkeitsschutzes erklärt nun heute Art. 26 Abs. 1 SchKG, der mit der Revision (von 1994) wieder ins SchKG aufgenommen wurde, die Publikation von Verlustscheinen ausdrücklich für unzulässig. Öffentliche «Anprangerungen» lassen sich nicht mit dem Persönlichkeitsschutz des Schuldners vereinbaren. Einzig die Möglichkeit der Einholung einer Betreuungsauskunft - wie in Art. 8a SchKG vorgesehen - gilt als grundrechtskonform (Yasmin Iqbal: SchKG und Verfassung - untersteht auch die Zwangsvollstreckung dem Grundrechtsschutz?, Zürich 2005, S. 201f.)

4.3 Der Regierungsrat des Kantons Solothurn hat in der Folge im Jahr 1983 festgehalten, die Nennung von Namen von Steuerschuldnern sei unter dem Gesichtspunkt des verfassungsmässigen Rechts auf persönliche Freiheit zu prüfen. Die Nennung der Namen von Steuerschuldnern bezwecke nicht bloss die Information der Stimmberechtigten, sondern sei darüber hinaus eine repressive Massnahme. Die Auskündigung habe strafähnlichen Charakter und sei geeignet, das öffentliche Ansehen des Betroffenen herabzumindern, was sich auch auf seine Angehörigen auswirke. Das einzige wahre Interesse, das sich zugunsten der Namensnennung ausführen lasse, sei die mögliche beschleunigte Eintreibung ausstehender Steuern. Die Gemeinde könne den wirksameren Weg der Betreuung einschlagen (GER 1982, Nr. 1).

4.4. Nachdem nun dieser «Pranger» auf bundesrechtlicher Ebene abgeschafft wurde, besteht kein Raum, Veröffentlichungen auf kommunaler Stufe wieder einzuführen. Damit steht fest, dass die Publikation der säumigen Schuldner nicht notwendig war, um die ausstehenden Zahlungen einzutreiben. Die Tauglichkeit eines solchen Mittels ist denn auch mitnichten erwiesen. Im Gegenteil, der pönale Charakter einer solchen Blossstellung steht offensichtlich im Vordergrund. Indes braucht es für jede strafrechtliche Sanktion von Seiten des Staates eine Grundlage in einem formellen Gesetz («nulla poena sine lege»). Ein solches liegt hier nicht

vor. Dass indes im Betreibungsverfahren Rechtsmissbrauch getrieben werden kann, ist unbestritten. Neben den weiteren Möglichkeiten des SchKG (etwa Arrest, siehe Art. 271 Ziff. 5 SchKG, oder Anfechtungsklage, Art. 285 SchKG), sieht das StGB selber in Art. 163 ff. diverse einschlägige Straftatbestände vor. Dem Gemeinderat steht es offen, in begründeten Verdachtsfällen Strafanzeige zu erheben. Und wenn neue Vermögenswerte vermutet werden, kann der Gemeinderat jederzeit ein neues Betreibungsverfahren anheben.

Schliesslich hält auch die verfassungsrechtliche Literatur die Veröffentlichung der Namen fruchtlos gepfändeter Schuldner für unzulässig (Jörg Paul Müller/Markus Schefer: Grundrechte in der Schweiz, Bern 2008, S. 142). Zum Teilgehalt der persönlichen Freiheit gehört die Achtung der persönlichen Ehre und der sozialen Geltung (Daniel Thürer/Jean-François Aubert/Jörg Paul Müller: Verfassungsrecht der Schweiz, Zürich 2001, S. 701).

5. Die weiteren Voraussetzungen von § 15 Abs. 1 lit. c und/oder d InfoDG sind offensichtlich ebenfalls nicht erfüllt. Weder haben die Betroffenen die Daten selber allgemein zugänglich gemacht noch haben sie – etwa durch ihr Stillschweigen, wie dies der Gemeinderat insinuiert – ihr Einverständnis zur Bekanntgabe gegeben.

6. Demzufolge erweist sich die Publikation der sechs Namen an der Gemeindeversammlung vom 3. Juni 2013 in Egerkingen als rechtswidrig. Daran vermag nicht zu ändern, dass der Gemeinderat sein Vorgehen als verhältnismässig darzustellen versucht, indem er darlegt, dass als Voraussetzungen für die Namensnennung vier jahresmässig aufeinanderfolgende Verlustscheine, eine weitere Betreuung im folgenden Jahr, aktuelle Steuerforderungen und das Fehlen von Sozialhilfe- oder Ergänzungsleistungen festgesetzt wurden. Der Umstand, dass zuvor der Kontakt mit den Betroffenen gesucht wurde, ersetzt keine gesetzliche Grundlage, zumal anscheinend in gewissen Fällen auch Lösungen gefunden werden konnten. Der Gemeinderat erkennt denn auch diesen Mangel, ist doch in der Verfügung vom 17. Mai 2013 explizit die Rede vom «aussergesetzlichen Rechtfertigungsgrund» des öffentlichen Interesses.

7. Die Beschwerden erweisen sich somit als begründet; sie sind gutzuheissen.

7.1 Indes nützt es nichts mehr, den Entscheid vom 17. Mai 2013 aufzuheben, nachdem die darin beschlossene Publikation von Schuldnernamen an der Gemeindeversammlung vom 3. Juni 2013 bereits stattgefunden hat. In dieser Hinsicht sind die Beschwerden gegenstandslos geworden. Festzustellen bleibt, dass dieses Vorgehen des Gemeinderats rechtswidrig war.

7.2 Zwar werden den am verwaltungsgerichtlichen Verfahren beteiligten Behörden gemäss § 77 VRG in der Regel keine Verfahrenskosten auferlegt und keine Parteientschädigungen zugesprochen. Damit die Kosten und allenfalls auch eine Parteientschädigung dem Gemeinwesen überbunden werden können, braucht es besondere Umstände. Diese liegen vor, wenn das Gemeinwesen selbst Beschwerde

geführt hat, wenn die Behörde einen krassen Fehlentscheid in besonderer Weise zu verantworten hat, zum Beispiel bei einer Verletzung des rechtlichen Gehörs oder bei einer willkürlichen Entscheidung, oder wenn das Gemeinwesen (ohne Antrag) gegenüber einem Bürger hoheitlich verfügt hat und im folgenden Beschwerdeverfahren unterliegt (SOG 2010 Nr. 20). Im vorliegenden Fall hat sich der Gemeinderat über die aufschiebende Wirkung der Beschwerde hinweggesetzt und trotz des hängigen Rechtsmittelverfahrens sechs Namen von säumigen Schuldnern veröffentlicht. Die von ihm behauptete Dringlichkeit ist nicht ersichtlich und rechtfertigt nicht, die Verletzung von Persönlichkeitsrechten entgegen gerichtlicher Anordnung in Kauf zu nehmen. Die Gemeinde hat darum die Kosten des Verfahrens vor Verwaltungsgericht zu bezahlen, die einschliesslich der Entscheidungsgebühr auf CHF 2'000.00 festzusetzen sind. Parteientschädigungen sind keine zuzusprechen, da die beiden Beschwerdeführenden nicht anwaltlich vertreten bzw. in ihrer amtlichen Funktion tätig waren.

Demnach wird **erkannt**:

1. Die Beschwerden der Beauftragten für Information und Datenschutz, Dr. Judith Petermann, und von S. gegen den Gemeinderatsbeschluss der Gemeinde Egerkingen vom 17. Mai 2013 werden vereinigt.
2. Die Beschwerden werden gutgeheissen, soweit sie nicht gegenstandslos geworden sind.
3. Es wird festgestellt, dass die am 3. Juni 2013 anlässlich der Gemeindeversammlung in Egerkingen erfolgte Offenlegung von Namen von sechs Steuerschuldnern rechtswidrig war.
4. Die Einwohnergemeinde Egerkingen hat die die Kosten des Verfahrens vor Verwaltungsgericht von CHF 2'000.00 zu bezahlen.

Rechtsmittel: Gegen diesen Entscheid kann innert 30 Tagen seit Eröffnung des begründeten Urteils beim Bundesgericht Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten eingereicht werden (Adresse: 1000 Lausanne 14). Die Frist wird durch rechtzeitige Aufgabe bei der Schweizerischen Post gewahrt. Die Frist ist nicht erstreckbar. Die Beschwerdeschrift hat die Begehren, deren Begründung mit Angabe der Beweismittel und die Unterschrift des Beschwerdeführers oder seines Vertreters zu enthalten. Für die weiteren Voraussetzungen sind die Bestimmungen des Bundesgerichtsgesetzes massgeblich.

Dieser Entscheid ist schriftlich zu eröffnen an:

Beauftragte für Information und Datenschutz, Baselstrasse 40, 4509 Solothurn, Empfangsbescheinigung A-Post

S., 4622 Egerkingen, GU Online

Einwohnergemeinde Egerkingen, Bahnhofstrasse 22, 4622 Egerkingen, Empfangsbescheinigung A-Post

Im Namen des Verwaltungsgerichts

Der Präsident

Der Gerichtsschreiber

Stöckli

Schaad