



Der Bayerische Landesbeauftragte für den Datenschutz

Bayer. Datenschutzbeauftragter • PF 22 12 19 • 80502 München

Bund Naturschutz e. V.
Kreisgruppe Rhön-Grabfeld
Struthbergstraße 21
97618 Wollbach

Ihr Zeichen, Ihre Nachricht vom
05.07.2016

Unser Zeichen
DSB/3-625-49/1

München, den 11.07.2016
Durchwahl: 089 212672 - 40
Herr Dr. Schwabenbauer

Einsatz und Betrieb „intelligenter“ Wasserzähler

vielen Dank für Ihre Nachricht vom 5. Juli 2016.

In letzten Zeit haben sich die Eingaben zum Einsatz und Betrieb von „intelligenten“ Wasserzählern bei mir gehäuft. Ich habe daher einen Abstimmungsprozess mit dem Bayerischen Staatsministerium des Innern, für Bau und Verkehr angestoßen, in dessen Verlauf die folgende, im Wesentlichen gemeinsame Auffassung zur Frage der Rechtmäßigkeit des Einsatzes und des Betriebs „intelligenter“ Wasserzähler entwickelt wurde.

Bedeutsam für die Beurteilung der Zulässigkeit ist insbesondere die verfassungsrechtliche Frage, ob es für den Einsatz von „intelligenten“ Wasserzählern einer **formell-gesetzlichen** Rechtsgrundlage – also einer Entscheidung des **Parlamentsgesetzgebers** – bedarf. Eine solche gibt es im Moment nicht.

Hintergrund dieser Frage ist, dass die ständige Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts das Parlament (den Gesetzgeber) verpflichtet, die für Grundrechtseingriffe **wesentlichen** Regelungen **selbst** und **durch Gesetz** zu treffen. Das Parlament

Wagmüllerstraße 18
80538 München
Postfach 22 12 19
80502 München

Telefon: 089 212672-0
Telefax: 089 212672-50
<https://www.datenschutz-bayern.de>
E-Mail: poststelle@datenschutz-bayern.de

Verkehrsverbindungen:
U4/U5, Haltestelle Lehel
Bus Linie 100, Straßenbahn Linie 18
Haltestelle Nationalmuseum / Haus der Kunst

hat dabei nicht nur „irgendein“ Gesetz zu schaffen, sondern muss in diesem Gesetz auch die wichtigsten Aspekte inhaltlich entscheiden. Das Gesetz muss also inhaltlich „halbwegs“ konkret sein.

Im vorliegenden Zusammenhang lautet also die **entscheidende Frage**: Betrifft der Einbau und Betrieb von „intelligenten“ Wasserzählern eine so **wesentliche Frage**, dass nur der Gesetzgeber (und nicht die Verwaltung) darüber entscheiden kann?

Diese Frage lässt sich nicht in jeder Hinsicht für jeden Einbau und Betrieb von „intelligenten“ Wasserzählern pauschal beantworten. Denn die Antwort hängt davon ab, wie intensiv der mit dem Einbau und Betrieb der Wasserzähler verbundene Eingriff in das **Grundrecht auf informationelle Selbstbestimmung** ausfällt. Die Intensität des Eingriffs wiederum hängt von den konkreten Funktionsmöglichkeiten des jeweiligen Zählers ab (welche Informationen werden wie lange gespeichert?) und ist damit eine **Frage des Einzelfalls**.

Beim Einsatz von „intelligenten“ Wasserzählern geht es um Eingriffe in das Grundrecht auf informationelle Selbstbestimmung (Art. 2 Abs. 1 in Verbindung mit Art. 1 Abs. 1 Grundgesetz). Dieses Grundrecht hat das Bundesverfassungsgericht im bekannten Volkszählungsurteil 1983 entwickelt. Es gibt jedem Einzelnen die Befugnis, grundsätzlich selbst über die Preisgabe und Verwendung seiner persönlichen Daten zu bestimmen. Das informationelle Selbstbestimmungsrecht ist im Zusammenhang mit „intelligenten“ Wasserzählern deshalb betroffen, weil sämtliche im Wasserzähler gespeicherten Verbrauchsdaten einen Personenbezug aufweisen und die Bildung eines Verbrauchsprofil ermöglichen.

Auch wenn sich die Frage nicht pauschal beantworten lässt, so ist jedenfalls von einer **wesentlichen** Angelegenheit, die einer **formell-gesetzlichen** Grundlage bedarf, auszugehen, wenn

- die Bürgerinnen und Bürger von ihrer Gemeinde oder ihrem Zweckverband die **Pflicht** auferlegt bekommen, den Einbau und Betrieb eines „intelligenten“ Wasserzählers zu dulden, und

- durch den Wasserzähler personenbezogene Daten erhoben werden, die **nicht zu Abrechnungszwecken notwendig** sind, insbesondere wenn eine sehr „kleinteilige“ Erfassung von Verbrauchswerten mit einer langen Speicherdauer zusammentrifft, oder
- solche personenbezogenen Daten in regelmäßigen Abständen ohne Einflussmöglichkeit des Betroffenen „auf die Straße“ übertragen und über die **Ferne unbemerkt und ohne Mitwirkung des Betroffenen abgelesen** werden können.

Liegen diese Voraussetzungen vor, so bedeutet das, dass es eine Verpflichtung vor Ort zum Einbau und Betrieb solcher Zähler erst dann geben darf, wenn der **Gesetzgeber eine konkrete** Regelung über die Einsatz- und Betriebsvoraussetzungen von „intelligenten“ Wasserzählern geschaffen hat. Im Moment gibt es eine solche spezielle gesetzliche Grundlage nicht. Die manchmal vor Ort geschaffenen Regelungen für „intelligente“ Wasserzähler **in einer Satzung** der Gemeinde oder des Zweckverbands genügen hingegen **nicht**.

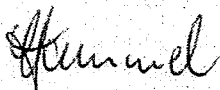
Umgekehrt wird man **keine** gesonderte gesetzliche Rechtsgrundlage verlangen müssen – so dass eine Satzungsregelung vor Ort ausreicht –, wenn der Einsatz beim Betroffenen **freiwillig** erfolgt.

Die Freiwilligkeit hinsichtlich des Betriebs eines solchen Zählers ist dabei freilich mit Schwierigkeiten im Falle eines Eigentümer- und/oder Mieterwechsels verbunden und erscheint daher nicht sonderlich praxisrelevant.

Von größerer Bedeutung könnte die Freiwilligkeit allerdings sein, wenn jedenfalls die Übertragung der personenbezogenen Daten „auf die Straße“ und die damit verbundene unbemerkte Fernablesemöglichkeit durch den jeweils Betroffenen jederzeit leicht an- und ausgeschaltet werden könnte (und er hierüber belehrt worden ist). Es wäre daher beispielsweise datenschutzrechtlich nicht bedenklich, wenn ein Funksignal zum angekündigten Ablesetermin freiwillig aktiviert wird. So wäre eine „unbürokratische“ Fernablese ohne Beeinträchtigung des informationellen Selbstbestimmungsrechts möglich.

Für Rückfragen stehe ich Ihnen gerne zur Verfügung.

Mit freundlichen Grüßen

A handwritten signature in cursive script, appearing to read 'Stammel', written in black ink.

Stammel
Direktor

Bayerisches Staatsministerium des Innern, für Bau und Verkehr



Bayerisches Staatsministerium des Innern, für Bau und Verkehr
80524 München

Per E-Mail
Regierungen

Bayern.
Die Zukunft.

Ihr Zeichen, Ihre Nachricht vom	Unser Zeichen IB1-1414-3-4	Bearbeiter Herr Zapf	München 29.03.2017
	Telefon / - Fax 089 2192-2615 / -12615	Zimmer 238	E-Mail Sachgebiet-IB1@stmi.bayern.de

**Maßgaben und Empfehlungen für den Einsatz elektronischer Wasserzähler;
Muster für eine gemeindliche Wasserabgabesatzung (WAS);
Formulierungsvorschlag zur Änderung des § 19 WAS;
Muster für eine datenschutzrechtliche Freigabe**

Anlagen

Muster einer datenschutzrechtlichen Verfahrensbeschreibung und einer Beschreibung der eingesetzten DV-Anlagen und Maßnahmen der Datensicherung nach Art. 26 Abs. 3 Satz 1 BayDSG

Sehr geehrte Damen und Herren,

anlässlich der zunehmenden Verbreitung von elektronischen Wasserzählern in der Praxis kommunaler Wasserversorger und der gleichzeitig entstandenen Unsicherheiten u. a. hinsichtlich der datenschutzrechtlichen Zulässigkeit dieser Einrichtungen übermitteln wir in Abstimmung mit dem Bayerischen Staatsministerium für Umwelt und Verbraucherschutz sowie dem Bayerischen Staatsministerium für Gesundheit und Pflege Hinweise zur derzeitigen Sach- und Rechtslage. Zugleich informieren wir Sie über einen Formulierungsvorschlag zur Ergänzung bzw. Änderung des § 19 der Wasserabgabesatzung (WAS) und ein Muster für das nach dem BayDSG vor dem Einsatz dieser Geräte durchzuführende datenschutzrechtliche Freigabeverfahren.

1. Sachverhalt

1.1. Einsatzbedingungen elektronischer Wasserzähler

Im Zuge des turnusmäßigen Austauschs zum Ablauf der sechsjährigen Eichdauer gehen in Bayern immer mehr kommunale Wasserversorger dazu über, die bislang üblichen mechanischen Wasserzähler durch elektronische Wasserzähler zu ersetzen, bei denen in der Regel auch ein Funkmodul integriert ist. Diese Geräte messen den Wasserverbrauch nicht mehr mechanisch, sondern elektronisch und speichern verschiedene andere Verbrauchsdaten (etwa maximaler und minimaler Durchfluss, einen evtl. Rückfluss oder Rohrbruchdurchfluss, die minimale, mittlere und maximale Wassertemperatur) über einen bestimmten Zeitraum. Sie funken ferner vielfach einen Teil der gespeicherten Daten in regelmäßigen Abständen in verschlüsselter Form an die Umgebung.

Für die Aufgabenträger der Wasserversorgung ermöglicht die Entschlüsselung und Verarbeitung dieser Daten mit speziellen Funkempfängern mehr als nur eine Vereinfachung der Gebührenabrechnung durch die ohne Zutun der Anschlussnehmer übermittelten Verbrauchsdaten. Auf diese Weise wird die Trinkwasserhygiene der gesamten Trinkwasserversorgungsanlage substantiell verbessert und die Betriebssicherheit erhöht. So werden z. B. im Fall einer Leckage Bedienstete in einer Befahrung der Gemeinde mit besonderen Funkempfangsgeräten die per Funk übermittelten verschlüsselten Daten aufnehmen und durch die aus der Summe aller Hauswasserzähler gewonnenen Abnahmemengen und deren Abgleich mit in das System gelieferten Wassermengen die Leckage bestätigen und ggf. sogar lokalisieren können.

1.2. Bürgerbeschwerden und Bewertung des Bayerischen Landesbeauftragten für den Datenschutz

Gegen den Einsatz solcher Wasserzähler sind beim Bayerischen Landesbeauftragten für den Datenschutz in zahlreichen Beschwerden Bedenken erhoben worden, die sich teils auf eine befürchtete Zunahme der Belastung durch „Elektromog“ beziehen und teils datenschutzrechtlicher Natur sind.

Der Landesbeauftragte hält eine bereichsspezifische gesetzliche Regelung des verpflichtenden Einsatzes von solchen Zählern für notwendig, wenn diese kleinteilig Verbrauchswerte speichern und – sofern die Geräte zudem mit einem Funkmodul ausgestattet sind – solche Werte an die Umgebung mittels Funk abgeben. Wegen weiterer Einzelheiten wird auf die eingehende Darstellung im aktuellen Tätigkeitsbericht des Landesbeauftragten verwiesen (27. Tätigkeitsbericht 2016, Kapitel 6.3, S. 107 ff.).

2. Bewertung

2.1. Funkbelastung

Nach derzeitigem Forschungsstand sowie nach Feststellung der fachlich zuständigen Staatsministerien für Gesundheit und Pflege und für Umwelt und Verbraucherschutz ist die von den Geräten ausgehende Funkstrahlung gesundheitlich unbedenklich. Ihre Feldstärke liegt typischerweise noch unterhalb der durch Mobilfunkgeräte erzeugten Feldstärke.

2.2. Datenschutzrecht

Die in elektronischen Wasserzählern gespeicherten Daten stellen personenbezogene Daten der Anschlussinhaber bzw. der Bewohner von Häusern dar, soweit ein Rückschluss auf einzelne Personen möglich ist. Einbau und Betrieb elektronischer Wasserzähler begründen daher jedenfalls bei Einfamilienhäusern Eingriffe in das Recht auf informationelle Selbstbestimmung (Art. 2 Abs. 1 i. V. m. Art. 1 Abs. 1 GG), weil personenbezogene Daten gespeichert werden, und stellen zusätzlich einen Eingriff in das Recht auf Unverletzlichkeit der Wohnung (Art. 13 Abs. 1 GG) dar, soweit diese Daten aus der Wohnung heraus an den Wasserversorger übermittelt werden.

Zwischen dem Landesbeauftragten und den beteiligten Staatsministerien besteht Übereinstimmung, dass die mit dem Einbau und dem Betrieb elektronischer Wasserzähler verbundenen Eingriffe in diese Rechtspositionen eine spezifische gesetzliche Regelung zur Rechtfertigung erfordern, die dem gemeindlichen Satzungsgeber die wesentlichen „Leitplanken“ vorgibt und

ihm die nähere Bestimmung der Voraussetzungen und Grenzen dieser Eingriffe überträgt.

Bis zur Schaffung einer solchen speziellen Grundlage durch den Parla-
mentsgesetzgeber hat sich der Landesbeauftragte in Gesprächen mit Ver-
tretern des Bayerischen Gemeindetags, des Deutschen Vereins des Gas-
und Wasserfaches e. V. (DVGW) und des Verbands der Bayerischen Ener-
gie- und Wasserwirtschaft e. V. (VBEW) sowie den fachlich berührten
Staatsministerien bereit erklärt, den Einbau und Betrieb der genannten
Wasserzähler übergangsweise unter folgenden Bedingungen nicht zu bean-
standen:

- Ob elektronische Wasserzähler eingesetzt werden und ob diese mit ei-
nem „Funkmodul“ ausgestattet werden, legt die zuständige Gemeinde
durch Satzung fest. Nähere Einzelheiten hierzu sind dem nachfolgenden
Muster für eine entsprechende Satzungsänderung zu entnehmen.
- Die behördlichen Datenschutzbeauftragten der Gemeinde bzw. des ge-
meindlichen Wasserversorgungsunternehmens (Art. 25 Abs. 2 BayDSG)
haben vor dem Einsatz elektronischer Wasserzähler eine datenschutz-
rechtliche Freigabe nach Art. 26 BayDSG zu erteilen, in der die Erhe-
bung, Verarbeitung und Nutzung personenbezogener Daten in den Zäh-
lern und in den Abrechnungs- bzw. Netzmanagementprogrammen genau,
abschließend und für Betroffene zugänglich (vgl. Art. 27 Abs. 3 Satz 1
BayDSG) festgelegt werden. Auch hierfür wird den Verantwortlichen vor
Ort ein entsprechendes Muster zur Verfügung gestellt, das an die jeweili-
gen örtlichen Verhältnisse und gerätespezifischen Merkmale anzupassen
ist (s. Anlagen).
- Die Aufgabenträger der Wasserversorgung berücksichtigen, dass einem
Betroffenen über den aus der Wasserabgabebesatzung oder der zugehöri-
gen Gebührensatzung heraus Berechtigten und Verpflichteten nach Maß-
gabe des Art. 15 Abs. 5 BayDSG ein Widerspruchsrecht gegen den Ein-
bau und den Betrieb elektronischer Wasserzähler mit Funkmodul einge-
räumt wird. Bei dessen Vollzug sind die berührten Grundrechtspositionen
angemessen zu berücksichtigen, so dass an das Vorliegen überwiegen-

der besonderer persönlicher Interessen der Betroffenen am Ausschluss der Datenverarbeitung im Sinne von Art. 15 Abs. 5 Satz 1 BayDSG keine strengen Anforderungen gestellt werden sollen, vertiefte Darlegungen der datenschutzrechtlichen Belastungen nicht notwendig sind und insgesamt Widersprüche unbürokratisch und verwaltungsökonomisch anerkannt werden. Wird ein Widerspruch erhoben, darf nur ein mechanischer Wasserzähler oder ein elektronischer Wasserzähler ohne oder mit deaktiviertem Funkmodul eingebaut werden.

Eine nachträgliche individuelle Unterrichtung über die Widerspruchsmöglichkeit in „Altfällen“ (d. h. der Einbau des Zählers erfolgte vor dem Versand dieses Schreibens und ohne Beachtung der nunmehr geltenden Voraussetzungen) ist verzichtbar. Wird allerdings in einem solchen Fall nachträglich ein Widerspruch erhoben, ist dafür Sorge zu tragen, dass die Funkauslesbarkeit des Zählers nicht mehr möglich ist, sofern keine Zustimmung zum Einbau vorlag. Auch im Fall einer bereits abgeschlossenen Umrüstung auf elektronische Wasserzähler mit Funkmodul im Versorgungsgebiet ist die unter Nr. 3 geschilderte Satzungsergänzung vorzunehmen.

- Werden elektronische Wasserzähler ausgebaut (etwa nach Ablauf der Eichfristen), haben die Wasserversorger sicherzustellen, dass die in den Zählern gespeicherten Daten datenschutzgerecht in eigener Verantwortung vernichtet werden.

3. Ergänzung bzw. Änderung des § 19 WAS

Das derzeit gültige Muster des Bayerischen Staatsministeriums des Innern, für Bau und Verkehr zu § 19 der Wasserabgabensatzung (WAS) genügt nicht den datenschutzrechtlichen Transparenzanforderungen für den Einsatz von elektronischen Wasserzählern. Um einen Systemwechsel von mechanischen zu elektronischen Wasserzählern vollziehen zu können, sollte § 19 Abs. 1 und 4 WAS klarstellend ergänzt werden. Bei der Ausgestaltung des § 19 Abs. 1 WAS ist aus datenschutzrechtlichen Gründen zwingend darauf zu achten, dass dem Betroffenen ein unbürokratisches Widerspruchsrecht

eingräumt wird. Den Gemeinden wird angeraten, den Grundstückseigentümer zusammen mit der Benachrichtigung über den geplanten Einbau eines elektronischen Wasserzählers von dem ihm (oder ggf. seinen Mietern) zustehenden Widerspruchsrecht in Kenntnis zu setzen.

Um den Einbau und Betrieb von elektronischen Wasserzählern zu ermöglichen, schlagen wir deshalb in Abstimmung mit dem Bayerischen Landesbeauftragten für den Datenschutz folgende Fassung des **§ 19 WAS** vor:

„(1) Wie geltender Abs. 1.

(1a) ¹Die Gemeinde ist berechtigt, einen defekten oder nach eichrechtlichen Vorschriften zu wechselnden Wasserzähler durch einen elektronischen Wasserzähler mit Funkmodul zu ersetzen. ²Mithilfe dieser elektronischen Funkwasserzähler dürfen verbrauchsbezogene und trinkwasserhygienisch relevante Daten erhoben, gespeichert und verarbeitet werden. ³Es dürfen insbesondere folgende Daten erhoben, gespeichert und verarbeitet werden:

- Zählernummer;*
- aktueller Zählerstand;*
- Verbrauchssummen für Tage, Wochen, Monate und Jahre;*
- Durchflusswerte;*
- die Wasser- und Umgebungstemperatur für bestimmte Zeitpunkte;*
- Betriebs- und Ausfallzeiten;*
- Speicherung von Alarmcodes (z.B. Leckage- oder Rückflusswerte).*

⁴Die in einem elektronischen Wasserzähler mit Funkmodul gespeicherten Daten dürfen durch Empfang des Funksignals turnusmäßig (in der Regel einmal jährlich) ausgelesen werden, soweit dies zur Abrechnung oder Zwischenabrechnung erforderlich ist. ⁵Sie dürfen in gleicher Weise anlassbezogen ausgelesen werden, soweit dies im Einzelfall zur Abwehr von Gefahren für den ordnungsgemäßen Betrieb der gemeindlichen Wasserversorgungsanlage erforderlich ist. ⁶Zu anderen Zwecken ist eine Auslesung der gespeicherten Daten, auch durch Empfang des Funksignals, nicht zulässig.

⁷Ausgelesene Daten dürfen nur zu den Zwecken von Satz 4 und Satz 5 genutzt oder verarbeitet werden. ⁸Die in einem solchen Zähler gespeicherten Daten sind spätestens nach 500 Tagen zu löschen. ⁹Nach Satz 5 ausgele-

sene Daten sind, soweit sie für die dort genannten Zwecke nicht mehr benötigt werden, spätestens aber fünf Jahre nach ihrer Auslesung zu löschen.

¹⁰Dem Einbau und Betrieb solcher Zähler kann ein Betroffener über den aus dieser Satzung oder aus der Gebührensatzung heraus Berechtigten und Verpflichteten nach Maßgabe von Art. 15 Abs. 5 Satz 1 Bayerisches Datenschutzgesetz schriftlich widersprechen.

(2) wie geltender Abs. 2.

(3) wie geltender Abs. 3.

(4) Mechanische sowie elektronische Wasserzähler ohne Funkmodul werden von einem Beauftragten der Gemeinde möglichst in gleichen Zeitabständen oder auf Verlangen der Gemeinde vom Grundstückseigentümer selbst abgelesen bzw. ausgelesen. Bei elektronischen Wasserzählern mit Funkmodul, bei denen nicht sämtliche gespeicherte Daten per Funk übermittelt werden, erfolgt eine Auslesung vor Ort nur mit Zustimmung des Grundstückseigentümers. Dieser hat dafür zu sorgen, dass die Wasserzähler leicht zugänglich sind.“

Für Wasserversorger, die privatrechtlich organisiert sind, und bei denen eine Satzungslösung nicht in Betracht kommt, haben die Gemeinden als Gesellschafter auf andere Weise die Beachtung der oben genannten Vorgaben sicherzustellen.

4. Weiteres Vorgehen

Wenn Gemeinden die oben genannten datenschutzrechtlichen Maßgaben erfüllen und entsprechend der dargestellten Satzungsempfehlung den § 19 WAS ändern und ergänzen und die datenschutzrechtlichen Freigabeverfahren durchführen, besteht nach Auffassung des Bayerischen Staatsministeriums des Innern, für Bau und Verkehr und des Bayerischen Landesbeauftragten für den Datenschutz derzeit kein Anlass für ein rechtsaufsichtliches Einschreiten gegen den Einbau und Betrieb von elektronischen Wasserzählern.

Es wird gebeten, die Gemeinden über die Landratsämter unverzüglich zu unterrichten.

Mit freundlichen Grüßen

gez. Ziegler
Ministerialdirigent