



## Der Bayerische Landesbeauftragte für den Datenschutz

Bayer. Datenschutzbeauftragter • PF 22 12 19 • 80502 München

Herrn  
Günther Felbinger, MdL  
Kirchplatz 9  
97753 Karlstadt

Ihr Zeichen, Ihre Nachricht vom  
27.11.2017

Unser Zeichen

München, den 14.12.2017

### Änderung des Bayerischen Datenschutzgesetzes

Anlage: Auszug aus dem 27. Tätigkeitsbericht 2016  
Rundschreiben des Innenministeriums vom 29. März 2017

Sehr geehrter Herr Abgeordneter,

vielen Dank für Ihr Schreiben vom 27. November 2017, in dem Sie die beabsichtigte Änderung der Gemeindeordnung hinterfragen, mit der eine Rechtsgrundlage für den Einbau und Betrieb elektronischer (Funk-)Wasserzähler geschaffen werden soll.

Die in Ihrem Schreiben zum Ausdruck kommende kritische Haltung zu Einbau und Betrieb solcher Zähler teile ich jedenfalls insoweit, als sie sich auf datenschutzrechtliche Aspekte bezieht (ich darf insoweit auf Nummer 6.3. meines 27. Tätigkeitsbericht 2016 verweisen, die ich Ihnen als Anlage beigefügt habe). Anlass für meine intensive Befassung mit der Thematik waren – und sind – Eingaben vieler Bürgerinnen und Bürger, die den Einbau insbesondere von elektronischen *Funkwasserzählern* in ihren Haushalten nicht dulden möchten.

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](mailto:poststelle@datenschutz-bayern.de)

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

./.

Die datenschutzrechtlichen Probleme lassen sich wie folgt zusammenfassen:

Zunächst ist der Zählereinbau und -betrieb problematisch, weil überhaupt personenbezogene Daten im Zähler selbst gespeichert werden, die sich – anders als bei herkömmlichen analogen Zählern – nicht mehr auf einen nur aufsummierten Wasserverbrauch beschränken. Die Daten liefern in ihrer Detailliertheit (grundsätzlich auch abhängig vom jeweiligen verbauten Zählermodell) ein durchaus aussagekräftiges Verbraucher- und Verbrauchsprofil, etwa über die Anwesenheit einer Person in der Wohnung, möglicherweise auch über gesundheitliche Auffälligkeiten, soweit diese mit einem in Menge oder Zeitpunkt ungewöhnlichen Wasserverbrauch verbunden sind.

Weiterhin ist datenschutzrechtlich relevant, dass ein Teil dieser Daten in sehr kleinen Zeitabständen auf die Straße gefunkt wird und damit grundsätzlich von außen – und zwar ohne Kontrolle und Wissen des Verbrauchers – ausgelesen werden kann.

Als personenbezogen lassen sich diese Daten jedenfalls bei Ein- oder kleinen Mehrparteienhäusern einordnen; erst bei größeren Wohneinheiten lassen die Daten eines (einzigen) Zählers keinen Rückschluss auf das Verbrauchsverhalten in einer einzelnen Wohnung zu.

Die Zähler werfen auch die von Ihnen angesprochenen Fragen der Datensicherheit auf, insbesondere was die Sicherheit der Fernauslesung betrifft. Dies ist allerdings weniger eine Frage der gesetzgeberischen Regulierung, sondern der produktspezifischen Ausgestaltung seitens der Hersteller, in die ich keinen repräsentativen Einblick habe. Der bisherige Eindruck, den ich bei der Prüfung von Zählern auf Basis der Produktbeschreibung eines Zählermodells eines Herstellers gewonnen habe, lässt mich aber immerhin annehmen, dass jedenfalls die Verschlüsselung der Daten aktuell dem gegenwärtigen Stand der Technik entspricht. Eine technische Herausforderung ist es aber durchaus, beispielsweise die Sicherheit eines Zählers bezüglich der Verschlüsselung über seine gesamte Lebensdauer sicherzustellen. Würde etwa der Verschlüsselungsschlüssel unbefugt veröffentlicht oder eine Sicherheitslücke in der Software entdeckt, wäre nicht auszuschließen, kurzfristig sämtliche Zähler auszutauschen zu müssen; denn die Möglichkeit von „Sicherheitsupdates“ scheint jedenfalls nicht bei allen Herstellern vorgesehen zu sein.

Für die vorstehend skizzierten Eingriffe in die verfassungsrechtlich gewährleisteten Rechte auf informationelle Selbstbestimmung (Art. 2 Abs. 1 i. V. m. Art. 1 Abs. 1 Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland – GG; Art. 101 Verfassung des Freistaats Bayern – BV) sowie Unverletzlichkeit der Wohnung (Art. 13 Abs. 1 GG; Art. 106 Abs. 3 BV) fehlt es meiner Ansicht an einer Rechtsgrundlage, welche die mit dem Einbau und Betrieb der Zähler verfolgten Zwecke – erleichtertes Ablesen des Jahresverbrauchs und erleichterte Aufklärung von Störungen im Wasserversorgungsnetz – in ein ausgewogenes Verhältnis mit den Interessen der Betroffenen bringt.

Aus diesem Grund habe ich mich in der Vergangenheit nachdrücklich bei den zuständigen Ministerien für die Schaffung einer inhaltlich angemessenen Rechtsgrundlage eingesetzt. In zahlreichen Gesprächen hat das federführende Staatsministerium des Innern, für Bau und Verkehr im März 2017 in Absprache mit mir, aber unter anderem auch dem Bayerischen Gemeindetag, ein Rundschreiben an alle Kommunen versandt, das den Umgang mit den Zählern vereinheitlichen und bestimmten Beschränkungen unterwerfen soll. Ich erlaube mir, Ihnen dieses Rundschreiben als Anlage beizulegen. Gleichzeitig wurde mit Blick auf die bereits absehbare, unionsrechtlichen Vorgaben geschuldete Reform des Datenschutzrechts vereinbart, bis Ende Mai 2018 eine gesetzliche Rechtsgrundlage zu schaffen. Diese Absprache wird durch den vorgeschlagenen Gesetzentwurf umgesetzt.

Grundsätzlich begrüße ich den erarbeiteten Regelungsvorschlag. In einem aus meiner Sicht zentralen Punkt halte ich ihn jedoch für defizitär. Die geplante Regelung ermöglicht den Gemeinden, durch eine entsprechende Satzung eine Pflicht zur Duldung elektronischer (Funk-)Wasserzähler zu schaffen. Die Gemeinden werden durch den Vorschlag gerade nicht verpflichtet, den Betroffenen ein voraussetzungsloses Widerspruchsrecht einzuräumen, mit dem es diesen möglich wäre, zumindest den Einbau des Funkmoduls (besser sogar des gesamten elektronischen Zählers) zu verhindern. Während ein solches Widerspruchsrecht in der durch das erwähnte Rundschreiben geschaffenen „Übergangslösung“ noch vorgesehen war und gegenwärtig in den Kommunen auch praktiziert wird, hat sich die Staatsregierung insoweit für eine wenig datenschutzfreundliche Lösung entschieden. Meine wiederholt geäu-

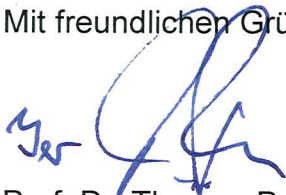
ßerte Kritik hat sie nicht aufgegriffen. Im Einzelfall hält sie es für möglich, das in der Datenschutzgrundverordnung allgemein vorgesehene Widerspruchsrecht nach Art. 21 zur Anwendung zu bringen. Diese Vorschrift ist allerdings weder rechtssicher handhabbar noch tatbestandsmäßig mit einem allgemeinen Widerspruchsrecht vergleichbar.

Das in der „Übergangslösung“ eingeräumte, spezifische Widerspruchsrecht halte ich nicht nur für datenschutzpolitisch sinnvoll, sondern auch für verfassungsrechtlich zwingend. Datenschutzpolitisch sinnvoll ist es, weil auf dieser Grundlage seit März 2017 vielfach eine Befriedung vor Ort erreicht werden konnte, weil ein (im Übrigen eher kleiner) Teil der Bevölkerung mit seinem Unbehagen gehört wird und niemand eine Zwangsdigitalisierung fürchten muss. Verfassungsrechtlich lässt sich meines Erachtens der mit den Zählereinbau und -betrieb verbundene Eingriff in die Unverletzlichkeit der Wohnung mit Blick auf den Gesetzesvorbehalt in Art. 13 Abs. 7 GG nicht ohne Widerspruchsrecht rechtfertigen.

Vor diesem Hintergrund hoffe ich, dass das Gesetzgebungsverfahren noch Gelegenheit bietet, ein zumindest auf das Funkelement gerichtetes Widerspruchsrecht in der neuen Vorschrift zu verankern. Die mit den Einbau und Betrieb der Zähler verfolgten Zwecke sollten nicht gegen den Willen von Betroffenen durchgesetzt werden.

Für Rückfragen stehe ich Ihnen gerne jederzeit zur Verfügung.

Mit freundlichen Grüßen



Prof. Dr. Thomas Petri