VGH München, Urteil v. 27.09.2022 – 4 BV 21.2328

Titel:

Betrieb eines Wasserzählers unter Verwendung der Funkfunktion

Normenketten:

GG Art. 1 Abs. 1, Art. 2 Abs. 1, Art. 13 Abs. 1
BV Art. 100 S. 1, Art. 101, Art. 106 Abs. 3
DS-GVO Art. 4 Nr. 1
GO Art. 24 Abs. 4
KommZG Art. 26 Abs. 1 S. 1

Leitsätze:

1. Das Widerspruchsrecht nach Art. 24 Abs. 4 Satz 5 GO gegen den Betrieb eines Wasserzählers unter Verwendung der Funkfunktion besteht nicht nur bei Wohnungen, sondern auch bei anderen, z.B. gewerblich oder beruflich genutzten Objekten. (Rn. 20 – 23)
2. Das Widerspruchsrecht ist nicht nach Art. 24 Abs. 4 Satz 7 GO ausgeschlossen, wenn die in dem versorgten Objekt befindliche Einheit von mehreren Personen genutzt wird. (Rn. 24 – 28)

Schlagworte:

öffentliche Wasserversorgungseinrichtung, Betrieb eines Wasserzählers unter Verwendung der Funkfunktion, Widerspruchsrecht nur für Inhaber von Wohnungen (verneint), Widerspruchsrecht nur bei Nutzung des Objekts durch mehrere Personen (verneint), Widerspruchsrecht, Schutz personenbezogener Daten, gewerblich oder beruflich genutzte Objekte

Vorinstanz:

VG München, Urteil vom 29.07.2021 – M 10 K 20.639

Fundstellen:

BayVBl 2023, 16
LSK 2022, 27387
BeckRS 2022, 27387
DÖV 2023, 87

Tenor

I. Die Berufung des Beklagten wird zurückgewiesen.

II. Der Beklagte trägt die Kosten des Berufungsverfahrens.

III. Das Urteil ist hinsichtlich der Kostenentscheidung vorläufig vollstreckbar. Der Beklagte darf die Vollstreckung durch Sicherheitsleistung oder Hinterlegung in Höhe des zu vollstreckenden Betrags abwenden, wenn nicht der Kläger vorher Sicherheit in gleicher Höhe leistet.

IV. Die Revision wird nicht zugelassen.

Tatbestand

1
Der Kläger wendet sich im Berufungsverfahren nur noch gegen den Betrieb des vom Beklagten in seinem Anwesen eingebauten elektronischen Wasserzählers unter Verwendung der Funkfunktion.

2
Der Kläger ist Eigentümer eines Grundstücks im Verbandsgebiet des Beklagten, der als Zweckverband eine öffentliche Einrichtung zur Wasserversorgung für das Verbandsgebiet betreibt. Das auf diesem Grundstück befindliche Gebäude wird vom Kläger sowie seinen Mitarbeitern ausschließlich als Architekturbüro genutzt.

3

Nachdem der Beklagte angekündigt hatte, dass die bisherigen Wasserzähler ab dem Jahr 2019 Zug um Zug erneuert und auf elektronische Wasserzähler mit der Möglichkeit der Funkauslesung umgestellt würden, widersprach der Kläger mit Schreiben vom 28. Januar 2019. Diesen Widerspruch lehnte der Beklagte mit Schreiben vom 27. März 2019 ab. Das Widerspruchsrecht nach Art. 24 Abs. 4 Satz 5 GO finde auf das Objekt des Klägers keine Anwendung, weil sich dort ein Gewerbebetrieb befinde. Daher könnten keine personenbezogenen Daten ausgelesen werden.

4
Entsprechend einer Duldungsanordnung des Beklagten vom 22. Juli 2019, wodurch der Kläger verpflichtet wurde, die Durchführung des Einbaus eines funkauslesbaren Wasserzählers in seinem Anwesen zu dulden und zu unterstützen, wurde am 7. Oktober 2019 der Wasserzähler im Anwesen des Klägers unter Anwendung von Zwangsmaßnahmen ausgewechselt.

5
Mit Urteil vom 29. Juli 2021 verurteilte das Verwaltungsgericht München den Beklagten auf Klage des Klägers hin, das Funkmodul des elektronischen Wasserzählers im Anwesen des Klägers abzuschalten. Die Aktivierung des Funkmoduls des elektronischen Wasserzählers im Anwesen des Klägers sei rechtswidrig und verletze den Kläger in seinen Rechten, weil ihm gemäß Art. 24 Abs. 4 Satz 5 bis 7 GO ein Widerspruchsrecht gegen die Verwendung des Funkmoduls zustehe und er dieses ordnungsgemäß ausgeübt habe. Dass das Gebäude des Klägers als Architekturbüro und nicht zu Wohnzwecken genutzt werde, stehe dem Widerspruchsrecht nach dem eindeutigen Wortlaut des Gesetzes und nach dem Sinn und Zweck des Widerspruchsrechts, personenbezogene Daten zu schützen, nicht entgegen. Auch die Gesetzesbegründung spreche eher für dieses Verständnis der Norm. Dass im Gebäude des Klägers mehrere Personen tätig seien, schließe das Widerspruchsrecht ebenfalls nicht aus. Die Auslegung des Beklagten, wonach Art. 24 Abs. 4 Satz 7 GO nur für Einzelpersonen gelte, die in einer Wohnung lebten, führe zu einer übermäßigen Beschränkung des Widerspruchsrechts und finde im Wortlaut des Gesetzes keine Stütze.

6
Gegen das Urteil richtet sich die vom Verwaltungsgericht zugelassene Berufung des Beklagten.

7
Zur Begründung der Berufung trägt er vor, die Auslegung des Art. 24 Abs. 4 Satz 7 GO durch das Verwaltungsgericht sei nicht überzeugend. Der Wortlaut der Vorschrift sei nach dem Sinn und Zweck der Vorschrift und der Gesetzesbegründung, der der Gesetzgeber zugestimmt habe, einschränkend auszulegen. Die Gesetzesbegründung stelle auf die Bewohner von Häusern ab, soweit ein Rückschluss auf einzelne Personen möglich sei. Nach Sinn und Zweck sollten die Wohnung, die dem Schutz des Art. 13 Abs. 1 GG unterliege, sowie personenbezogene Daten geschützt werden. Letztere lägen nur vor, wenn es sich um Daten der Bewohner von Häusern handle. Bei gewerblich oder beruflich genutzten Räumen sei der Rückschluss auf personenbezogene Daten auch wegen der damit verbundenen Kontakte mit Geschäftspartnern und der Besuche von Kunden nicht möglich. Schließlich seien auch die Interessen der Einrichtungsträger zu berücksichtigen.

8
Der Beklagte beantragt,

9
unter Abänderung der Ziffern II. und IV. des Urteils des Verwaltungsgerichts München vom 29. Juli 2021 die Klage auf Abschaltung des Funkmoduls abzuweisen.

10
Der Kläger beantragt,

11
die Berufung zurückzuweisen.

12
Er verteidigt das Urteil des Verwaltungsgerichts. Die einschlägigen Normen seien nach ihrem Sinn und Zweck vom Gesetzgeber nicht zu weit gefasst worden. Sie schützten nicht nur Einzelpersonen in Wohnungen.

13
Wegen der weiteren Einzelheiten des Sachverhalts wird auf die Gerichtsakten beider Instanzen und die vorgelegten Behördenakten Bezug genommen.

Entscheidungsgründe

14
I. Mit Einverständnis der Beteiligten entscheidet der Senat ohne mündliche Verhandlung (§ 102 Abs. 2 VwGO).

15
II. Die zulässige Berufung des Beklagten ist unbegründet. Das Verwaltungsgericht hat den Beklagten zu Recht verpflichtet, das Funkmodul des elektronischen Wasserzählers in dem Anwesen des Klägers abzuschalten.

16
Nach Art. 24 Abs. 4 Satz 1 GO kann in Satzungen nach Art. 24 Abs. 1 Nr. 2 GO für Einrichtungen der Wasserversorgung bestimmt werden, dass die Gemeinde berechtigt ist, elektronische Wasserzähler mit oder ohne Funkmodul einzusetzen und zu betreiben. Nach Art. 24 Abs. 4 Satz 5 GO weist die Gemeinde, soll ein Wasserzähler mit Funkmodul eingesetzt werden, den Gebührenschuldner und den Eigentümer des versorgten Objekts spätestens drei Wochen vorher in einer verständlichen und von anderen Informationen getrennten Form darauf hin, dass sie oder ein berechtigter Nutzer dem Betrieb eines Wasserzählers unter Verwendung der Funkfunktion innerhalb einer Ausschlussfrist von zwei Wochen nach Zugang des Hinweises jeweils unabhängig voneinander schriftlich widersprechen können. Übt einer der Berechtigten das Widerspruchsrecht fristgerecht aus, darf ein elektronischer Wasserzähler nicht unter Verwendung der Funkfunktion betrieben werden (Art. 24 Abs. 4 Satz 6 GO). Nach Art. 24 Abs. 4 Satz 7 GO finden die Sätze 5 und 6 keine Anwendung, soweit in einem versorgten Objekt mehrere Einheiten einen gemeinsamen Wasserzähler haben.

17
Diese gesetzlichen Vorschriften wurden anlässlich der Neufassung des Bayerischen Datenschutzgesetzes (G.v. 15.5.2018, GVBl S. 230) im Zusammenhang mit dem Inkrafttreten der Datenschutz-Grundverordnung - DSGVO - (Verordnung EU/2016/679 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 27.4.2016 zum Schutz natürlicher Personen bei der Verarbeitung personenbezogener Daten, zum freien Datenverkehr und zur Aufhebung der RL 95/46/EG - ABl. EU 2016, L 119, S. 1) in die Gemeindeordnung aufgenommen, um für mögliche Grundrechtseingriffe eine gesetzliche Grundlage zu schaffen (LT-Drs. 17/19628 S. 56).

18
Von der Ermächtigung in Art. 24 Abs. 4 Satz 1 GO (vgl. Art. 26 Abs. 1 Satz 1 KommZG) hat der Beklagte durch Erlass der Änderungssatzung zur Wasserabgabesatzung (WAS) vom 5. November 2018 in § 19 Abs. 1a WAS Gebrauch gemacht. Nutzt ein kommunaler Satzungsgeber diese gesetzliche Regelungsoption, so ist er auch an die nachfolgenden Vorschriften des Art. 24 Abs. 4 Satz 2 bis 7 GO gebunden.

19
Nach Art. 24 Abs. 4 Satz 5 GO war der Kläger als Gebührenschuldner, Eigentümer und berechtigter Nutzer des versorgten Objekts zum Widerspruch berechtigt; auch hat er das Widerspruchsrecht fristgerecht ausgeübt, sodass ein elektronischer Wasserzähler nicht unter Verwendung der Funkfunktion betrieben werden darf. Die vom Beklagten dagegen erhobenen Einwände greifen nicht durch.

20
1. Art. 24 Abs. 4 Satz 5 GO lässt sich nicht einschränkend dahingehend auslegen, dass nur Bewohner von Wohnobjekten zum Widerspruch berechtigt sind.

21
a) Maßgebend für die Auslegung einer Rechtsvorschrift sind der in ihr zum Ausdruck kommende objektivierte Wille des Gesetzgebers, wie er sich aus ihrem Wortlaut und dem Sinnzusammenhang ergibt, und der Zusammenhang mit anderen Rechtsvorschriften, die ebenfalls den von der angegriffenen Norm erfassten Regelungsgegenstand betreffen (vgl. VerfGH, E.v. 26.4.2022 - Vf. 5-VII-19 - BayVBl 2022, 475 Rn. 50). Wie das Verwaltungsgericht in seinem Urteil zutreffend ausgeführt hat, führt bereits der Wortlaut des Art. 24 Abs. 4 Satz 5 GO zu einem eindeutigen Ergebnis. Abgesehen davon, dass die Vorschrift keinen

Bezug zum Wohnen enthält, verwendet der Gesetzgeber die Ausdrücke Gebührenschuldner, Eigentümer und berechtigter Nutzer, also Personen, die nicht notwendigerweise ein Objekt bewohnen müssen, um diese Eigenschaft zu erhalten. Ferner verwendet er ebenso wie in Art. 24 Abs. 4 Satz 7 GO den Ausdruck „versorgtes Objekt“. Dieser Begriff kann offensichtlich nicht dahingehend interpretiert werden, dass damit nur Wohnobjekte gemeint sind; schließlich versorgen die kommunalen Einrichtungsträger auch andere Objekte mit Wasser. Schon der eindeutige Wortlaut der Vorschrift lässt daher die vom Beklagten gewünschte Auslegung nicht zu.

22
b) Darüber hinaus ist die Bestimmung auch nach ihrem Sinn und Zweck nicht einschränkend im Sinne der Auffassung des Beklagten auszulegen. Bei dem Widerspruchsrecht nach Art. 24 Abs. 4 Satz 5 GO hinsichtlich der Verwendung der Funkfunktion steht nicht vorrangig der Schutz der Wohnung nach Art. 13 Abs. 1 GG und Art. 106 Abs. 3 BV inmitten; es betrifft vielmehr vor allem den Schutz personenbezogener Daten, mithin das Recht auf informationelle Selbstbestimmung gemäß Art. 2 Abs. 1 i.V.m. Art. 1 Abs. 1 GG, Art. 101 i.V.m. Art. 100 Satz 1 BV (vgl. LT-Drs. 17/19626 S. 56 und 17/21815). Personenbezogene Daten liegen aber nicht nur dann vor, wenn sie sich auf die Nutzer von Wohnungen beziehen. Sie sind unabhängig davon geschützt, wo die betreffenden Personen sich aufhalten, also auch z. B. in beruflich genutzten Objekten.

23
c) Die weite Auslegung des Widerspruchsrechts nach Art. 24 Abs. 4 Satz 5 GO widerspricht auch nicht der Gesetzesbegründung. Zwar ist richtig, dass die Begründung des Gesetzentwurfs der Staatsregierung zur ursprünglich vorgeschlagenen Fassung des Art. 24 Abs. 4 GO (LT-Drs. 17/19628 S. 56), der noch kein Widerspruchsrecht vorsah, von „Bewohnern von Häusern“ sprach und eine datenschutzrechtliche Problematik speziell bei „Häusern mit wenigen Wohneinheiten“ sah. Die weitere Begründung lässt aber erkennen, dass mit dem Einbau und Betrieb elektronischer Funkwasserzähler auch bei anderen Objekten als bei Wohnungen jedenfalls Eingriffe in das Recht auf informationelle Selbstbestimmung verbunden sein können. Das Widerspruchsrecht in Art. 24 Abs. 4 Satz 5 GO und dessen Ausschluss in Art. 24 Abs. 4 Satz 7 GO wurden erst im parlamentarischen Gesetzgebungsverfahren in den Entwurf eingefügt. Nach der Begründung des Änderungsantrags zu Art. 24 Abs. 4 Satz 5 GO (LT-Drs. 17/20500) soll mit der Regelung klargestellt werden, wer das Widerrufsrecht ausüben dürfe, nämlich zum einen, da es um eine bauliche Veränderung gehe, der Eigentümer, und zum anderen, da es um den Schutz der personenbezogenen Daten gehe, der berechtigte Nutzer (z.B. ein Mieter). Von einer Beschränkung der Regelung auf Wohnanwesen ist dabei an keiner Stelle die Rede, so dass auch gewerblich oder anderweitig genutzte Räumlichkeiten mit Wasseranschluss erfasst werden. Diese Auslegung entspricht im Übrigen der Rechtsauffassung des für das Kommunalrecht zuständigen Bayerischen Staatsministerium des Innern, für Sport und Integration, wie sie in den Hinweisen zur amtlichen Mustersatzung zum Ausdruck kommt (BayMBl. Nr. 98 v. 2.3.2019 Anlage 2 Nr. 10.6.).

24
2. Das Widerspruchsrecht des Klägers ist auch nicht nach Art. 24 Abs. 4 Satz 7 GO ausgeschlossen. In seinem Anwesen befinden sich nicht mehrere Einheiten mit einem gemeinsamen Wasserzähler, sondern nur eine einzige (beruflich genutzte) Einheit in Gestalt seines Architekturbüros. Der Umstand, dass der Kläger und seine Mitarbeiter das Büro gemeinsam nutzen, führt zu keiner anderen rechtlichen Bewertung.

25
a) Die Vorschrift des Art. 24 Abs. 4 Satz 7 GO zum Ausschluss des Widerrufsrechts kann nicht einschränkend dahingehend ausgelegt werden, dass trotz Vorliegens von nur einer Einheit in einem versorgten Objekt das Widerrufsrecht dann ausgeschlossen ist, wenn die Einheit von mehr als einer Person genutzt wird. Der Wortlaut des Gesetzes stellt nicht darauf ab, wie viele Personen eine Wohnung bewohnen, ein Objekt nutzen oder sich in einem Objekt aufhalten, sondern unterscheidet typisierend nur danach, ob sich in einem versorgten Objekt mehrere über denselben Wasserzähler versorgte Einheiten befinden oder ob es sich um eine einzige Einheit handelt. Denn nur im erstgenannten Fall kann bei Beachtung der in Art. 24 Abs. 4 Sätze 2 bis 4 GO normierten Einschränkungen zur Speicherung, Verarbeitung, Auslesung und Verwendung der Daten regelmäßig davon ausgegangen werden, dass kein Rückschluss auf ein individuelles Verbrauchsverhalten in der einzelnen Einheit gezogen werden kann (vgl. LT-Drs. 17/21815). Hätte der Gesetzgeber das Widerspruchsrecht auch hinsichtlich von Objekten

ausschließen wollen, die zwar nur eine Einheit aufweisen, aber von mehreren Personen bewohnt oder genutzt würden, hätte er diese Einschränkung ausdrücklich normieren müssen.

26
b) Diese am Wortlaut orientierte Auslegung entspricht auch dem Sinn und Zweck der Regelung. Der vorrangige Grund für das Widerspruchsrecht liegt - wie unter Nr. 1 ausgeführt - in dem Schutz personenbezogener Daten. Solche Daten werden aber nicht nur dann erhoben, wenn eine mit einem eigenen Funkwasserzähler ausgestattete Einheit lediglich von einer Person bewohnt oder anderweitig genutzt wird und damit nur die Wasserverbrauchsdaten dieser einzelnen Person aufgezeichnet und ausgelesen werden. Auch bei Wohnungen oder sonstigen Räumlichkeiten, die von mehreren Personen gemeinsam genutzt werden, kann in der Erfassung der Verbrauchsdaten unter Umständen ein Eingriff in das Recht auf informationelle Selbstbestimmung liegen.

27
Mit dem Verwaltungsgericht gehen auch die Beteiligten zutreffend von der gesetzlichen Definition personenbezogener Daten in Art. 4 Nr. 1 DSGVO aus. Danach sind personenbezogene Daten alle Informationen, die sich auf eine identifizierte oder identifizierbare natürliche Person beziehen. Insoweit reicht es nach Art. 4 Nr. 1 DSGVO aus, dass eine bestimmte natürliche Person direkt oder indirekt, insbesondere mittels Zuordnung zu einer Kennung wie etwa einem Namen, zu einer Kennnummer, zu Standortdaten oder zu einem besonderen identitätsprägenden Merkmal identifiziert werden kann (vgl. auch BVerwG, U.v. 27.11.2014 - 7 C 20.12 - BVerwGE 151, 1 Rn. 41 m.w.N.). Dies ist beim Betrieb eines Wasserzählers nicht nur dann der Fall, wenn die aufgezeichneten Verbrauchsdaten eine von einer Einzelperson genutzte Wohnung oder sonstige Gebäudeeinheit betreffen. Denn auch bei gemeinsamer Nutzung durch mehrere Personen lassen sich, wenn der Wasserverbrauch durch einen elektronischen Zähler kontinuierlich aufgezeichnet wird, unter Umständen mit nur geringem Zusatzwissen Rückschlüsse auf die Verbrauchsgewohnheiten Einzelner ziehen (vgl. BayVGH, B.v. 7.3.2022 - 4 CS 21.2254 - BayVBl 2022, 412 Rn. 27; Schweizerisches Bundesgericht, U.v. 5.1.2021 - 1C_273/2020 - EuGRZ 2021, 228 juris Rn. 36).

28
c) Die nach dem Wortlaut eindeutige Regelung des Ausschlusses des Widerspruchsrechts in Art. 24 Abs. 4 Satz 7 GO vermeidet auch Rechtsunsicherheiten. Die Frage, ob eine Einheit nur von einer Person berechtigterweise genutzt wird, ist insbesondere bei gewerblich oder beruflich genutzten Einheiten, aber auch bei Wohnungen z.B. wegen nur zeitweilig anwesender Familienmitglieder oft nur schwer zu beantworten. Das Widerrufsrecht besteht ohnehin nur für den in Art. 24 Abs. 4 Satz 5 GO bestimmten Zeitraum von zwei Wochen nach Zugang der Hinweise der Gemeinde zum beabsichtigten Einsatz eines Wasserzählers mit Funkmodul. Darauf abzustellen, ob in einer Wohnung gerade zum Zeitpunkt des Widerspruchs mehrere Personen gemeldet sind oder ob in einer beruflich genutzten Einheit mehr als nur eine Person tätig ist, würde in vielen Fällen zu Zufallsergebnissen führen. Die alleinige Anknüpfung an die in dem versorgten Objekt bestehende (Nutzungs-)„Einheit“ ist dagegen sachgerecht, da bauliche Gegebenheiten meist dauerhafter bestehen als persönliche Nutzungsverhältnisse und sich zudem einfacher feststellen lassen (vgl. BayVGH, B.v. 7.3.2022, a.a.O. Rn. 35).

29
III. Die Kostenentscheidung folgt aus § 154 Abs. 2 VwGO. Die Entscheidung zur vorläufigen Vollstreckbarkeit beruht auf § 167 Abs. 2 VwGO i.V.m. § 708 Nr. 11, § 711 ZPO.

30
IV. Die Revision war nicht zuzulassen, weil Gründe gemäß § 132 Abs. 2 Nr. 1 VwGO nicht vorliegen.