



Bayerisches Staatsministerium des Innern, für Sport und Integration  
80524 München

Präsidentin  
des Bayer. Landtags  
Frau Ilse Aigner, MdL  
Maximilianeum  
81627 München

Ihr Zeichen, Ihre Nachricht vom  
PI/G-4255-5/887 I,  
03.03.2020

Unser Zeichen  
B1-1405-2-9

München  
17.04.2020

**Schriftliche Anfrage der Abgeordneten Prof. Dr. Ingo Hahn, Dipl.-Verw.Wirt  
(FH) Christian Klingen, Katrin Ebner-Steiner, Andreas Winhart vom  
02.03.2020 betreffend Zwangsweiser Einbau elektronischer Wasserzähler  
durch bayerische Kommunen**

Sehr geehrte Frau Landtagspräsidentin,

die Schriftliche Anfrage beantworte ich im Einvernehmen mit dem Staatsministe-  
rium für Gesundheit und Pflege wie folgt:

zu 1.1.:

*Auf welcher rechtlichen Grundlage erfolgt der Einbau der elektronischen Wasser-  
zähler?*

Die gesetzliche Grundlage für den Einsatz elektronischer Wasserzähler auf kom-  
munaler Ebene findet sich in Art. 24 Abs. 4 Satz 1 der Bayerischen Gemeindeord-  
nung (GO). Art. 24 Abs. 4 Satz 1 GO ermächtigt die Gemeinden, die Verwendung  
von elektronischen Wasserzählern mit oder ohne Funkmodul in ihren Satzungen  
für Einrichtungen der Wasserversorgung regeln zu können.

zu 1.2.:

*Inwiefern liegt es in der Hand der Gemeinden, den Einbau zwangsweise oder auf freiwilliger Basis durchzuführen?*

In den zu Frage 1.1. angesprochenen Satzungen können die Gemeinden eine grundsätzliche Verwendungspflicht bestimmen. Soll ein elektronischer Wasserzähler mit Funkmodul eingesetzt werden, weist die Gemeinde den Gebührenschuldner und den Eigentümer des versorgten Objekts allerdings spätestens drei Wochen vorher 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.

zu 1.3.:

*Was sind die rechtlichen Grundlagen für die unterschiedliche Vorgehensweise der einzelnen Gemeinden?*

Die Herstellung und Unterhaltung der Trinkwasserversorgungseinrichtungen gehört zu den Pflichtaufgaben der Gemeinden im eigenen Wirkungskreis (Art. 57 Abs. 2 Satz 1 GO). Es bleibt daher der Entscheidung der Gemeinden überlassen, ob sie von der Ermächtigungsnorm des Art. 24 Abs. 4 GO Gebrauch machen und elektronische Wasserzähler mit oder ohne Funkmodul einsetzen möchten. Diese Entscheidungshoheit trägt dem verfassungsrechtlich verbürgten Recht auf kommunale Selbstverwaltung Rechnung.

zu 2.1.:

*Seit wann werden elektronische Wasserzähler in Bayern in Privathaushalten verbaut?*

Hierzu liegen der Staatsregierung keine Erkenntnisse vor. Der Einsatz elektronischer Wasserzähler mit oder ohne Funkmodul auf kommunaler Ebene wurde mit Inkrafttreten der Änderung des Art. 24 Abs. 4 und Art. 94 Abs. 4 GO zum 25.05.2018 auf eine ausdrückliche gesetzliche Grundlage gestellt.

zu 2.2.:

*Welche Städte und Gemeinden haben nach Kenntnis der Staatsregierung bisher die Bürger zum Einbau elektronischer Wasserzähler verpflichtet? (Bitte Gemeinden angeben und nach Bezirken aufschlüsseln sowie jeweils den prozentualen Anteil installierter elektronischer Wasserzähler nennen)*

Hierzu liegen der Staatsregierung keine Erkenntnisse vor. Um die Frage nach der Verpflichtung zur Nutzung von elektronischen Wasserzählern mit oder ohne Funkmodul in den einzelnen Gemeinden zu beantworten, bedürfte es einer bayernweiten Abfrage bei allen Gemeinden bzw. Zweckverbänden, die mit der Aufgabe der öffentlichen Wasserversorgung betraut sind. Die Staatsregierung hält den Aufwand für eine solche Abfrage, auch in zeitlicher Hinsicht, bereits für unverhältnismäßig. Hinzu kommt, dass die Gemeinden über den Einsatz dieser Zähler im Rahmen ihrer Satzungsbefugnis und damit im eigenen Wirkungskreis entscheiden. Im eigenen Wirkungskreis beschränkt sich die staatliche Aufsicht nach Art. 109 Abs. 1 GO darauf, die Gesetzmäßigkeit des gemeindlichen Handelns zu prüfen, also auf eine reine Rechtsaufsicht. Hierfür wäre die Kenntnis, ob eine Gemeinde von ihrer Befugnis, elektronische Wasserzähler mit oder ohne Funkmodul zum Einsatz kommen zu lassen, Gebrauch gemacht hat, grundsätzlich nicht relevant.

zu 2.3.:

*Bestehen Pläne, elektronische Wasserzähler in ganz Bayern verpflichtend einzubauen? (Bitte die weiteren Planungen für die nächsten 15 Jahre erläutern)*

Eine belastbare Vorausschau über den erheblichen Zeitraum von 15 Jahren ist nicht möglich. Beispielsweise sei auf die durch die Änderung der Energie-Effizienz-Richtlinie im Jahr 2018 ausgelöste Entwicklung im Bereich der Strom- und Warmwasserzähler hingewiesen. Der Bund muss die Vorgaben der geänderten Richtlinie noch im Laufe des Jahres 2020 in Bundesrecht umsetzen. Die Richtlinie sieht eine Einbaupflicht für funkauslesbare Strom- und Warmwasserzähler unter bestimmten Voraussetzungen bei Neubauten ab 25.10.2020 und für Bestandsbauten eine Nachrüstung bis 01.01.2027 vor. Daraus kann auch ein landesrechtlicher Anpassungsbedarf für den Kaltwasserbereich folgen.

zu 3.1.:

*Mit welchen Sanktionen müssen Haus- und Wohnungseigentümer rechnen, wenn sie dem Einbau der elektronischen Wasserzähler widersprechen?*

zu 3.2.:

*Welche Möglichkeiten haben Wohn- und Hauseigentümer, um der Nutzung elektronischer Wasserzähler zu widersprechen? (Bitte Widerspruchsrechte vor und nach dem erfolgten Einbau erläutern)*

zu 3.3.:

*Welche Möglichkeiten haben Erwerber von Immobilien, wenn sie nach einem bereits erfolgten Einbau von elektronischen Wasserzählern, diese wieder entfernen lassen wollen?*

zu 4.1.:

*Haben Mieter das Recht, dem Einbau zu widersprechen?*

zu 4.2.:

*Wenn nein, warum haben sie weniger Rechte als Hauseigentümer bzw. Wohnungseigentümer?*

zu 4.3.:

*Welche Möglichkeiten haben Mieter, um der Nutzung elektronischer Wasserzähler zu widersprechen? (Bitte Widerspruchsrechte vor und nach dem erfolgten Einbau erläutern)*

Die Fragen 3.1 – 4.3. werden aufgrund des Sachzusammenhangs gemeinsam beantwortet:

Der Bayerische Landtag (LT-Drs. 17/19628) hat die Regelung zu elektronischen Wasserzählern intensiv diskutiert und sich letztlich dafür entschieden, jedem Eigentümer, Schuldner und sonst berechtigtem Nutzer eines versorgten Objekts – über das uneingeschränkt geltende Widerspruchsrecht nach der Datenschutz-Grundverordnung (DSGVO) hinaus – ein Widerspruchsrecht einzuräumen, das den Einsatz eines den individuellen Wasserverbrauch erfassenden Funkwas-

serzählers verhindern kann. Art. 24 Abs. 4 Sätze 5 bis 7 GO regeln dieses besonderes Widerspruchsrecht: Demnach muss die Gemeinde den Gebührenschuldner und den Eigentümer eines versorgten Objekts spätestens drei Wochen vor dem erstmaligen Einsatz eines Funkwasserzählers in einer verständlichen und von anderen Informationen getrennten Form darauf hinweisen, dass sie oder ein berechtigter Nutzer dem Betrieb dieses Zählers unter Verwendung seiner Funkfunktion innerhalb einer Ausschlussfrist von zwei Wochen nach Zugang des Hinweises jeweils unabhängig voneinander schriftlich widersprechen können. Berechtigte Nutzer sind insbesondere Mieter des Objektes bzw. der Wohnung. Die Frage, ob ein Vermieter den Mieter des versorgten Objekts – etwa als Nebenpflicht im Rahmen des Mietvertrags – auf dessen Widerspruchsrecht hinweisen muss, richtet sich ausschließlich nach Zivilrecht. Übt einer der Berechtigten das Widerspruchsrecht fristgerecht aus, darf ein Funkwasserzähler nicht mehr unter Verwendung seiner Funkfunktion betrieben werden. Der Widerspruch kann also nicht den Einbau des elektronischen Wasserzählers ohne Nutzung eines Funkmoduls verhindern.

Das Widerspruchsrecht greift allerdings nicht, soweit in einem versorgten Objekt mehrere Einheiten einen gemeinsamen Wasserzähler haben. Grund ist, dass ein gemeinsamer Wasserzähler keinen Rückschluss auf Verbrauchsdaten zu einzelnen Personen ermöglicht. Unter „Einheit“ im Sinne des Art. 24 Abs. 4 Satz 7 GO sind dabei nicht nur private Wohnungen zu verstehen, sondern auch gewerblich oder anderweitig genutzte Räumlichkeiten mit Wasseranschluss. Typische Beispiele für den Ausschlussstatbestand sind ein mit Wasser versorgtes Mehrfamilienhaus (mehrere Miet- und/oder Eigentumswohnungen) oder auch ein Haus, das gemischt (private Wohnungen und gewerbliche Räume) genutzt wird, und wo jeweils vom Wasserversorger nur ein (gemeinschaftlicher) Wasserzähler angebracht ist.

Jeder Widerspruchsberechtigte kann sein Recht unabhängig von dem jeweils anderen ausüben. Das Ausüben des Widerspruchsrechts zieht keinerlei Sanktionen nach sich. Die Staatsregierung empfiehlt regelmäßig, auch bei nachträglichen Widersprüchen unbürokratisch das Funkmodul zu deaktivieren.

Nach dem widerspruchslos erfolgten Einbau können die betroffenen Personen nur noch nach Art. 21 DSGVO widersprechen. Dies gilt auch für Erwerber von Immobilien, in denen elektronische Wasserzähler bereits im Einsatz sind. Nach Art. 21 Abs. 1 Satz 1 DSGVO muss die widersprechende Person Gründe vorbringen, „die

sich aus ihrer besonderen Situation ergeben“. Letztlich führt ein Widerspruch gemäß Art. 21 Abs. 1 Satz 2 DSGVO damit zu einer Abwägungsentscheidung. Das landesrechtliche Widerspruchsrecht aus der GO ist dagegen insofern voraussetzungslos, kann aber aus Gründen der Rechtssicherheit nur innerhalb einer bestimmten Frist vor dem ersten Einsatz eines Funkwasserzählers ausgeübt werden. Dass man nur der Verwendung der Funkfunktion widersprechen kann und nicht bereits dem Einbau eines Funkwasserzählers dient der Entlastung der Gemeinden von aufwändigen Zähleraustauschmaßnahmen bei Eigentümer- oder Mieterwechseln.

zu 5.1.:

*Gibt es Untersuchungen bzw. Studien zu Gesundheitsgefahren, die aufgrund der Strahlung elektronischer Wasserzähler bestehen? (Bitte die einzelnen Studien angeben, deren Methodik erläutern sowie das gewonnene wissenschaftliche Ergebnis benennen)*

zu 5.2.:

*Ist der Staatsregierung bekannt, wie Menschen mit Strahlenempfindlichkeit auf den Betrieb elektronischer Wasserzähler reagieren? (Bitte die hierzu erfolgten Studien nennen, die gesundheitlichen Symptome sowie die Häufigkeit des Auftretens angeben)*

Die Fragen 5.1. und 5.2. werden aufgrund des Sachzusammenhangs gemeinsam beantwortet.

Die gesundheitlichen Bedenken gegen elektronische Wasserzähler mit Funkmodul beziehen sich auf die abgegebene elektromagnetische Strahlung dieser Geräte. Spezielle gesundheitliche Studien sind der Staatsregierung hierzu nicht bekannt. Es können jedoch die vorhandenen Studien zum Mobilfunk analog herangezogen werden. Maßgeblich im Vergleich ist die abgestrahlte und die ankommende Strahlungsleistung. Die abgestrahlte Leistung beträgt bei einem Handy bei schlechten Empfangsbedingungen ca. 2000 mW, während sie bei einem typischen Funkwasserzähler lediglich ca. 10 mW beträgt.

Die tatsächlich auf den Menschen einwirkende Strahlungsleistung ist zudem bei Funkwasserzählern um Größenordnungen geringer als die abgestrahlte Leistung,

da diese Geräte von Wasserversorgungsunternehmen i. d. R. im Keller an der zentralen Hauswasserzuleitung angebracht sind (und keineswegs, wie häufig angenommen, in der Wohnung). Die Strahlungsleistung pro Fläche eines Senders (die z. B. die Hautoberfläche eines Menschen erreicht) nimmt in etwa quadratisch mit der Entfernung ab, sofern nicht noch eine Abschirmung durch Wände hinzukommt, was bei einer Installation im Keller jedoch in der Regel der Fall ist. Die tatsächlich für den Menschen verbleibende biologische Einwirkung durch Funkwasserzähler wird damit so klein, dass sie rechnerisch nicht mehr sinnvoll dargestellt werden kann. Eine gesundheitliche Besorgnis durch die elektromagnetischen Felder von Funkwasserzählern ist somit unbegründet.

Seit Jahrzehnten werden Studien zu Fragestellungen im Zusammenhang mit Elektrosensibilität durchgeführt – entsprechend der Literaturlistenbank zu elektromagnetischen Feldern der RWTH Aachen (EMF Portal) waren es bis Anfang 2019 über 270 Studien. Die regelmäßige Bewertung der vorliegenden Studien von den zuständigen Fachgremien hat immer wieder ergeben, dass kein Kausalzusammenhang zwischen den Feldern und den genannten Symptomen belegbar ist. Aktuell schreibt das Bundesamt für Strahlenschutz 2018 dazu: „Als Fazit der zahlreichen bisher durchgeführten Studien ergibt sich, dass ein ursächlicher Zusammenhang zwischen elektromagnetischen Feldern und den Beschwerden elektrosensibler Personen mit hoher Wahrscheinlichkeit ausgeschlossen werden kann“, vgl. <https://www.bfs.de/DE/themen/emf/hff/wirkung/hff-diskutiert/hff-diskutiert.html>.

Elektrosensibilität ist medizinisch nicht objektivierbar, sondern eine Zuschreibung durch den Patienten selbst. Objektivierbare Symptome können dabei durchaus bestehen; z. B. a) weil andere, objektivierbare Ursachen vorliegen, aber unzutreffend den elektromagnetischen Feldern zugeordnet werden (Fehlattribution), oder b) als Folge des sog. „Nocebo-Effekts“ (invers analog dem „Placebo-Effekt“). Es wird daher bei Ausschluss objektivierbarer Ursachen zunehmend von einer somatoformen Störung ausgegangen. Den Patienten wird empfohlen, eine umweltmedizinische Ambulanz zur weiteren differentialdiagnostischen Abklärung aufzusuchen.

zu 6.1.:

*Inwiefern entspricht die Nutzung elektronischer Wasserzähler dem von der Datenschutz-Grundverordnung garantierten Recht auf den Schutz personenbezogener Daten?*

zu 6.2.:

*Wie wird mit den abgelesenen Daten umgegangen? (Bitte die weiteren Verarbeitungsschritte sowie die dabei vorgesehenen und tatsächlich eingehaltenen Datenschutzvorkehrungen erläutern)*

zu 6.3.:

*Inwiefern kann ausgeschlossen werden, dass die über die elektronischen Wasserzähler erhobenen Daten, Aufschluss über die persönliche Lebensführung der betroffenen Bürger geben?*

Die Fragen 6.1. – 6.3. werden aufgrund des Sachzusammenhangs gemeinsam beantwortet.

Die in elektronischen Wasserzählern gespeicherten Daten stellen personenbezogene Daten der Bewohner von Häusern dar, soweit ein Rückschluss auf einzelne Personen möglich ist. Dies ist jedenfalls bei Häusern mit wenigen Wohneinheiten grundsätzlich zu bejahen. Demnach begründen Einbau und Betrieb elektronischer Wasserzähler Eingriffe in das Recht auf informationelle Selbstbestimmung (Art. 2 Abs. 1 i. V. m. Art. 1 Abs. 1 Grundgesetz). Dieser mit dem Einbau und dem Betrieb elektronischer Wasserzähler verbundene Eingriff ist durch die gesetzliche Rechtsgrundlage in Art. 24 Abs. 4 GO gerechtfertigt. Art. 24 Abs. 4 GO trifft strenge Vorgaben zum Umgang mit Daten. So dürfen nach Satz 2 in einem elektronischen Wasserzähler nur Daten gespeichert und verarbeitet werden, die zur Erfüllung einer Pflichtaufgabe der Wasserversorgung und zur Gewährleistung der Betriebssicherheit und Hygiene der gesamten Wasserversorgung erforderlich sind. Diese Daten dürfen nach Satz 3 nur zu bestimmten Zwecken ausgelesen und verwendet werden, nämlich entweder zur periodischen Abrechnung oder Zwischenabrechnung des Wasserverbrauchs (Nr. 1) oder anlassbezogen, soweit dies im Einzelfall zur Abwehr von Gefahren für den ordnungsgemäßen Betrieb der Wasserversorgungseinrichtung und zur Aufklärung von Störungen im Wasserversorgungsnetz erforderlich ist (Nr. 2). Satz 4 erweitert diese Befugnis darum, Jahresverbrauchswerte zur Berechnung und Festsetzung der Gebühren für die Benutzung einer Abwasserbeseitigungseinrichtung auslesen und verwenden zu dürfen.



Überdies sind die Verarbeiter der personenbezogenen Daten unmittelbar an die für sie geltenden Regelungen (DSGVO und Bayerisches Datenschutzgesetz [BayDSG]) gebunden. Technische, organisatorische und verfahrensrechtliche Vorkehrungen, um die Datensicherheit bei der Übermittlung und Verarbeitung zu gewährleisten, sind aufgrund der unmittelbaren Anwendbarkeit der DSGVO und deren Vorschriften zur Datensicherheit (insbesondere Art. 32 DSGVO) einzuhalten. Unter anderem werden die Verantwortlichen für die Datenverarbeitung dazu verpflichtet, sichere Verschlüsselungstechniken anzuwenden. Auch die Auslesung muss unter Beachtung dieser Sicherheitsstandards erfolgen.

zu 7.1.:

*Welche Vorteile haben die Funkwellenzähler gegenüber den herkömmlichen Wasseruhren?*

zu 7.2.:

*Inwiefern können die möglichen Vorteile die Eingriffe in die Privatsphäre der Bürger rechtfertigen?*

Die Fragen 7.1. und 7.2. werden aufgrund des Sachzusammenhangs gemeinsam beantwortet.

Funkwasserzähler sollen nicht nur die Abrechnung der Wassergebühren vereinfachen, da die Zähler nicht mehr vom Grundstückseigentümer abgelesen werden oder Beauftragte des Wasserversorgers das Grundstück zum Ablesen nicht mehr betreten müssten. Vor allem dienen sie dazu, die Trinkwasserhygiene der gesamten Trinkwasserversorgungsanlage substantiell zu verbessern und die Betriebssicherheit zu erhöhen. So ermöglichen es Funkwasserzähler, Leckagen im Leitungsnetz schneller zu erkennen und zu lokalisieren, um rasch Maßnahmen ergreifen zu können, um das Eindringen von Keimen und verschmutzten Fremdeinträgen in das Leitungsnetz zu verhindern und die Versorgung der Bevölkerung mit hygienisch unbedenklichem Trinkwasser zu sichern. Der Einsatz von Funkwasserzählern dient dem Zweck der im überwiegenden Allgemeininteresse liegenden Sicherheit und Effizienz der öffentlichen Trinkwasserversorgung sowie der Verbesserung der Trinkwasserhygiene. Die Unversehrtheit der Wasserversorgung und der Schutz von Leib und Leben sind wichtige Schutzgüter der öffentlichen Sicherheit. Der Einsatz elektronischer Funkwasserzähler dient damit auch der Verhütung

dringender Gefahren für diese Schutzgüter. Dieses Ziel kann nicht gleich effektiv mit herkömmlichen Zählern erreicht werden.

zu 8.1.:

*Wer hat die Kosten für die Anschaffung der Geräte, den Einbau und die Nutzung zu tragen? (Bitte auch auf die Möglichkeit eingehen, dass Mieter über die Nebenkostenabrechnung an den Kosten beteiligt werden)*

zu 8.2.:

*Wie hoch sind die Kosten im Vergleich zu herkömmlichen Wasserzählern?*

zu 8.3.:

*Welchen volkswirtschaftlichen Nutzen kann eine generelle Pflicht zum elektronischen Wasserzähler bieten?*

Die Fragen 8.1. – 8.3. werden aufgrund des Sachzusammenhangs gemeinsam beantwortet:

Gemäß Art. 8 Abs. 1 des Kommunalabgabengesetzes (i. V. m. einer entsprechenden kommunalen Satzung) können die Gemeinden für die Benutzung ihrer öffentlichen Einrichtungen und ihres Eigentums Benutzungsgebühren erheben. Das Gebührenaufkommen soll dabei auch die Sach- und Personalkosten fassen, die im Zusammenhang mit dem Betrieb und der Unterhaltung von Wasserzählern anfallen. Auch die allgemeinen Kosten der Wasserzähler, insbesondere Anschaffung, Installation, Unterhaltung, Auswechslung und Eichung, müssen als Teile der öffentlichen Einrichtung über den Herstellungsbeitrag (Art. 5 des Kommunalabgabengesetzes) bzw. die Benutzungsgebühren finanziert werden. Dadurch, dass die Wasserzähler nicht mehr einzeln abgelesen werden, können durch den Einsatz von Funkwasserzählern Kosten für die Gesamtheit der Gebührenschuldner gespart werden. Die Wassergebühren werden zumeist auf die Mieter umgelegt.

Mit freundlichen Grüßen

gez. Joachim Herrmann  
Staatsminister