

Entscheidung des Bayerischen Verfassungsgerichtshofs

vom 26. April 2022

über die Popularklage

des W. Z. R. e. V.

auf Feststellung der Verfassungswidrigkeit
der Art. 24 Abs. 4 und Art. 94 Abs. 4 der Gemeindeordnung für den Freistaat Bayern (Gemeindeordnung – GO) in der Fassung der Bekanntmachung vom 22. August 1998 (GVBl S. 796, BayRS 2020-1-1-I), die zuletzt durch § 1 des Gesetzes vom 9. März 2021 (GVBl S. 74) geändert worden ist

Aktenzeichen: Vf. 5-VII-19

Leitsätze:

1. Die in Art. 24 Abs. 4 GO geregelte Möglichkeit, gemeindliche Wasserversorgungsunternehmen in Satzungen über den Anschluss- und Benutzungszwang zum Einsatz und Betrieb elektronischer Wasserzähler mit oder ohne Funkmodul zu berechtigen, und die Regelung in Art. 94 Abs. 4 GO, wonach die Gemeinde abhängig vom Umfang ihrer Beteiligung an Wasserversorgungsunternehmen in Privatrechtsform für die entsprechende Anwendung des Widerspruchsrechts Sorge zu tragen hat oder darauf hinwirken soll, sind mit der Bayerischen Verfassung vereinbar.
2. Soweit in den Schutzbereich der Unverletzlichkeit der Wohnung (Art. 106 Abs. 3 BV) überhaupt eingegriffen wird, verfolgt Art. 24 Abs. 4 GO einen verfassungsrechtlich legitimen Zweck und ist zur Zweckerreichung geeignet, erforderlich und verhältnismäßig.

3. Der durch Art. 24 Abs. 4 GO mit der Ermöglichung des Einsatzes elektronischer Wasserzähler bewirkte Eingriff in das Recht auf informationelle Selbstbestimmung (Art. 100, 101 BV) dient hochrangigen Schutzgütern, insbesondere dem Schutz der Trinkwasserhygiene und damit von Leib und Leben der an das Leitungsnetz angeschlossenen Bevölkerung, und ist angesichts der engen Zweckbestimmung für die Datenspeicherung und -verarbeitung in der Vorschrift selbst und der Geltung der Bestimmungen der Datenschutz-Grundverordnung im Übrigen nicht unverhältnismäßig.

4. Eine Verletzung des Grundrechts auf körperliche Unversehrtheit (Art. 100, 101 BV), das vor Einwirkungen schützt, welche die menschliche Gesundheit im biologisch-physiologischen Sinn beeinträchtigen, liegt nicht vor. Es ist nicht festzustellen, dass von elektronischen Funkwasserzählern relevante Einwirkungen auf die menschliche Gesundheit oder auf das psychische Wohlbefinden ausgehen, die vom Schutzbereich dieses Grundrechts umfasst sind.

Entscheidung:

Der Antrag wird abgewiesen.

Gründe:

- I.
 - 1 Gegenstand der Popularklage sind Regelungen in der Gemeindeordnung für den Freistaat Bayern (Gemeindeordnung – GO) in der Fassung der Bekanntmachung vom 22. August 1998 (GVBl S. 796, BayRS 2020-1-1-I), die zuletzt durch Gesetz

vom 9. März 2021 (GVBl S. 74) geändert worden ist. Sie betreffen den Einsatz und den Betrieb elektronischer Wasserzähler mit oder ohne Funkmodul durch gemeindliche Einrichtungen der Wasserversorgung und durch Wasserversorgungsunternehmen in Privatrechtsform, an denen die Gemeinde beteiligt ist.

- 2 Nach Art. 23 Satz 1 GO können die Gemeinden zur Regelung ihrer Angelegenheiten Satzungen erlassen. In den Satzungen können sie nach Art. 24 Abs. 1 Nr. 2 GO aus Gründen des öffentlichen Wohls insbesondere den Anschluss an die Wasserversorgung vorschreiben und vorbehaltlich anderweitiger gesetzlicher Vorschriften die Benutzung dieser Einrichtungen zur Pflicht machen. Diese Vorschriften sind nicht Gegenstand des Popularklageverfahrens.
- 3 Die angegriffenen Vorschriften der Gemeindeordnung lauten wie folgt:

Art. 24
Inhalt der Satzungen

...

(4) ¹In Satzungen nach Abs. 1 Nr. 2 kann für Einrichtungen der Wasserversorgung bestimmt werden, dass die Gemeinde berechtigt ist, elektronische Wasserzähler mit oder ohne Funkmodul einzusetzen und zu betreiben. ²In einem elektronischen Wasserzähler dürfen nur Daten gespeichert und verarbeitet werden, die zur Erfüllung der Pflichtaufgabe der Wasserversorgung und zur Gewährleistung der Betriebssicherheit und Hygiene der gesamten Wasserversorgungseinrichtung erforderlich sind. ³Die gespeicherten Daten dürfen nur ausgelesen und verwendet werden

1. zur periodischen Abrechnung oder Zwischenabrechnung des Wasserverbrauchs und
2. anlassbezogen, soweit dies im Einzelfall zur Abwehr von Gefahren für den ordnungsgemäßen Betrieb der Wasserversorgungseinrichtung und zur Aufklärung von Störungen im Wasserversorgungsnetz erforderlich ist.

⁴Jahresverbrauchswerte dürfen ferner zur Berechnung und Festsetzung der Gebühren für die Benutzung einer Abwasserbeseitigungseinrichtung ausgelesen und verwendet werden. ⁵Soll ein Wasserzähler mit Funkmodul eingesetzt werden, weist die Gemeinde 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. ⁶Übt einer der Berechtigten das Widerspruchsrecht fristgerecht aus, darf ein elektronischer Wasserzähler nicht unter Verwendung der Funkfunktion betrieben werden. ⁷Die Sätze 5 und 6 finden keine Anwendung, soweit in einem versorgten Objekt mehrere Einheiten einen gemeinsamen Wasserzähler haben.

...

Art. 94

Sonstige Vorschriften für Unternehmen in Privatrechtsform

...

(4) ¹Gehören der Gemeinde Anteile an einem Unternehmen der öffentlichen Versorgung mit Wasser (Wasserversorgungsunternehmen) in dem in § 53 HGrG bezeichneten Umfang oder bedient sie sich zur Durchführung der Wasserversorgung eines Dritten, so hat sie dafür Sorge zu tragen, dass Art. 24 Abs. 4 Satz 5 bis 7 zur entsprechenden Anwendung kommt. ²Ist eine Beteiligung der Gemeinde an einem Wasserversorgungsunternehmen keine Mehrheitsbeteiligung im Sinn des § 53 HGrG, so soll sie darauf hinwirken, dass Art. 24 Abs. 4 Satz 5 bis 7 zur entsprechenden Anwendung kommt.

II.

- 4 Der Antragsteller ist ein eingetragener gemeinnütziger Verein mit Sitz in T. (Hessen), der sich nach eigenem Vorbringen gegen die Auswirkungen der Mobilfunktechnik und anderer elektromagnetischer Felder auf die menschliche Gesundheit und die Natur wendet. Nach seiner Auffassung verletzen die angegriffenen Regelungen das Recht auf informationelle Selbstbestimmung (Art. 100, 101 BV), die Unverletzlichkeit der Wohnung (Art. 106 Abs. 3 BV), die Freiheit und Unverletzlichkeit der Person (Art. 102 Abs. 1 i. V. m. Art. 100 BV), das Eigentum (Art. 103 Abs. 1 BV), die allgemeine Handlungsfreiheit (Art. 101 BV) sowie den Gleichheitsgrundsatz (Art. 118 Abs. 1 BV). Außerdem rügt er Verstöße gegen das Bestimm-

heitsgebot als Ausfluss des Rechtsstaatsprinzips (Art. 3 Abs. 1 BV) sowie gegen das Zitiergebot (Art. 19 Abs. 1 Satz 2 GG).

- 5 Im Wesentlichen macht der Antragsteller geltend:
- 6 Die Vorschriften schafften die gesetzlichen Voraussetzungen für einen „funktechnischen Lauschangriff“ in der Wohnung, dem persönlichsten aller Lebensbereiche. Bei den Verbrauchsdaten der Wasserversorgung handle es sich um personenbezogene Daten. Der Einsatz der Funkwasserzähler ermögliche das Auslesen der Daten außerhalb der Wohnung, ohne dass die Verbraucher davon etwas mitbekämen. Die Geräte hätten unterschiedliche Übertragungsstandards, Reichweiten und Funktionsweisen. Es bestehe weder eine Zertifizierung oder Zulassung der Geräte noch eine gesetzliche Regelung hinsichtlich der Anforderungen an die Datensicherheit. Die gesundheitlichen Beeinträchtigungen in ihrer Langzeitwirkung seien noch weitgehend unerforscht; die Unbedenklichkeit der Technologie sei nicht erwiesen. Es bestehe die latente Gefahr einer langfristigen gesundheitlichen Schädigung durch Dauereexposition im engsten Lebens- und Wohnumfeld, insbesondere bei vulnerablen Gruppen. Eine vertiefte Beratung und Überprüfung im Gesetzgebungsverfahren habe nicht stattgefunden. Der Einsatz stehe in keinem Verhältnis zum vermeintlichen Nutzen. Ein öffentliches Interesse, das einen vorbehaltlosen und flächendeckenden Einsatz rechtfertigen würde, sei nicht erkennbar. Das voraussetzungslose Widerspruchsrecht könne nur von einem begrenzten Personenkreis innerhalb einer knappen Frist wahrgenommen werden.
- 7 1. Die Regelungen in Art. 24 Abs. 4 und Art. 94 Abs. 4 GO verstießen gegen das Grundrecht auf informationelle Selbstbestimmung nach Art. 101 i. V. m. Art. 100 BV.
- 8 Dieses schütze das Recht des Einzelnen, grundsätzlich selbst über die Erhebung, Speicherung, Verwendung und Weitergabe seiner persönlichen Daten zu entscheiden und zu bestimmen, wann und innerhalb welcher Grenzen persönliche Lebenssachverhalte offenbart würden. Die Datenschutz-Grundverordnung (im

Folgenden: DSGVO) sei Ausfluss dieses Grundrechts, konkretisiere dieses und sei daher zulässiger Prüfungsmaßstab der Popularklage.

- 9 Die Ermächtigung zum Einbau einer Funktechnik im Haus oder in der Wohnung greife in das Recht auf informationelle Selbstbestimmung ein. Die Regelung betreffe keineswegs Daten geringer Sensibilität, sondern höchstpersönliche und hochsensible Daten, die Rückschlüsse auf die persönliche Lebensführung und die Gesundheit zuließen. Sie diene keinem überwiegenden Allgemeininteresse. Das Argument der größeren Hygiene sei vorgeschoben. Verunreinigungen oder Verkeimungen von Trinkwasser und Leckagen im öffentlichen Netz ließen sich mit Funkwasserzählern nicht feststellen. Der angebliche Kostenvorteil gegenüber herkömmlichen Wasserzählern sei nicht belegt. Funkwasserzähler hätten eine kürzere Lebensdauer und fielen öfter aus. Einige Versorger hätten deren Einsatz aufgrund schlechter Erfahrungen wieder beendet. Defekte im privaten Hausnetz hinter dem öffentlichen Übergabepunkt fielen nicht in den Bereich der Versorgungssicherheit. Außerdem sei das Betreten der Wohnung durch eine Amtsperson oder einen beauftragten Dritten im Vergleich zur dauerhaften Datenerhebung durch Funkwasserzähler das mildere Mittel, da den Betroffenen bewusst sei, dass jemand für kurze Zeit in ihren persönlichen Lebensbereich eindringe.
- 10 Wesentliche Dinge seien nicht mit hinreichender Bestimmtheit in der gesetzlichen Ermächtigungsgrundlage zum Satzungserlass geregelt. So sei keine ausreichende Zweckbindung und Dokumentation der Datenverarbeitung vorgesehen und nicht geregelt, wie den Anforderungen der Datensicherheit Genüge getan werden solle und wer die Kosten für den Ein- oder Ausbau und die Deaktivierung der Geräte trage. Insbesondere sei nicht geregelt, wo die Daten gespeichert und an wen sie weitergegeben werden dürften, wer darauf Zugriff habe und welche Fristen zur Aufbewahrung und Löschung zu beachten seien. Es müsse sichergestellt sein, dass die Funkwasserzähler nicht von außen ohne Wissen der Bewohner aktiviert und ohne deren Kenntnis genutzt werden könnten.

- 11 Die Vorschriften entsprächen auch dem Gebot der Normenklarheit nicht. Sie enthielten mit Formulierungen wie „periodische Ablesung“ und „anlassbezogene Ablesung“ unbestimmte Rechtsbegriffe. Damit sei es möglich, beliebige Abrechnungszeiträume zu bestimmen und Ablesungen auch bei Bagatellfällen durchzuführen.
- 12 Auch eine datenschutzrechtliche Folgenabschätzung fehle in der Gesetzesbegründung. Die im Messstellenbetriebsgesetz für sogenannte intelligente Messsysteme (Smart-Meter-Gateways) im Bereich Strom und Gas vorgesehenen technischen Vorgaben zur Gewährleistung der Datensicherheit und die vom Bundesamt für Sicherheit in der Informationstechnologie festgelegten Anforderungen zur Verschlüsselungstechnik müssten auch für den Einsatz von Funkwasserzählern zur Anwendung kommen. Die hierzu vom Bayerischen Staatsministerium des Innern, für Sport und Integration bekannt gemachte Regelung in der Mustersatzung vom 20. Februar 2019 sei für die Gemeinden nicht verbindlich und ersetze keine gesetzliche Regelung. Es bestehe die Gefahr, dass aus bestimmten Verbrauchsspitzen und -verläufen Rückschlüsse auf die Zahl der anwesenden Personen und deren Lebensgewohnheiten gezogen würden. Geräte mit nur deaktiviertem Funk schützten nicht hinreichend vor einer unberechtigten Aktivierung von außen.
- 13 Die knapp bemessene zeitliche Einschränkung des Widerspruchsrechts erschwere den Betroffenen dessen Ausübung und lasse es faktisch ins Leere laufen. Außerdem sei die Vorschrift irreführend. Sie erwecke wegen des fehlenden Hinweises auf das Widerspruchsrecht nach Art. 21 Abs. 1 DSGVO den Eindruck, dass ausschließlich ein zweiwöchiges Widerspruchsrecht bestehe. Es müsse deutlich zum Ausdruck gebracht werden, dass es zwei Formen von Widersprüchen gebe. Es sei auch unverhältnismäßig, dass bei einem Wechsel des Gebührensschuldners oder des Eigentümers kein voraussetzungsloser Widerspruch möglich sein solle. Nicht nachvollziehbar sei schließlich, weshalb bei Wohnungseigentumsgemeinschaften mit gemeinsamen Wasserzählern kein Widerspruchsrecht bestehen solle. Auch Haus- und Wohngemeinschaften könnten schützenswerte Einheiten sein. Außerdem könnten Sonderfälle auftreten, etwa durch Wohnungsleerstand oder längerfristige Abwesenheiten, wodurch eine Personalisierbarkeit der Daten

möglich sei. Es fehle eine gesetzliche Definition, wann von einem gemeinsamen Anschluss auszugehen sei und wo die hierfür maßgebliche Untergrenze der Personenzahl liege.

- 14** 2. Das Recht auf Unverletzlichkeit der Wohnung nach Art. 106 Abs. 3 BV, das den nach außen abgegrenzten Lebensbereich schütze, sei ebenfalls verletzt. Die angegriffenen Vorschriften ermöglichten den Einbau von Funkwasserzählern und das kontinuierliche Auslesen der Daten. Dabei handle es sich um eine ständige passive Auskunft über die Lebensgewohnheiten und damit um einen andauernden Eingriff in den Kernbereich der persönlichen Lebensführung. Es seien keine Rechtsgüter erkennbar, die ein erhöhtes, den Schutz der Privatsphäre überwiegendes öffentliches Interesse für einen solchen Eingriff begründen könnten. Außerdem sei die zweiwöchige Frist für den voraussetzungslosen Widerspruch unangemessen kurz. Der Gesetzgeber habe nicht erwogen, den Eingriff an eine Zustimmung des Betroffenen zu knüpfen. Ähnlich wie für den Einbau von Smartmetern im Bereich der elektrischen Energie müssten auch hier für kleinere Haushalte Überlegungen zur Verhältnismäßigkeit angestellt werden. Außerdem stehe Art. 24 Abs. 4 GO im Widerspruch zu den bundesrechtlichen Vorgaben der Verordnung über Allgemeine Bedingungen für die Versorgung mit Wasser (AVBWasserV), die Wasserversorgungsunternehmen bei der Verwendung von Vertragsmustern oder Vertragsbedingungen zu beachten hätten. Diese ließen weitere technische Anforderungen nur zur sicheren und störungsfreien Versorgung zu, nicht aber zum periodischen Ablesen. Das Leistungsbestimmungsrecht der Wasserversorgungsunternehmen sei nicht geeignet, Grundrechte einzuschränken, sondern müsse umgekehrt im Licht der Grundrechte ausgelegt werden.
- 15** 3. Die Vorschriften verstießen auch gegen das Recht auf körperliche Unversehrtheit nach Art. 102 Abs. 1 i. V. m. Art. 100 BV (richtig wohl: Art. 101 i. V. m. Art. 100 BV). Der Einsatz von Funkwasserzählern sei wegen der gesundheitlichen Beeinträchtigungen durch elektromagnetische Strahlung unverhältnismäßig. Die Unbedenklichkeit der Technologie sei nicht nachgewiesen. Auch im niedrigfrequenten Bereich gingen von elektromagnetischer Strahlung gesundheitliche Wirkungen

aus. Dies gelte insbesondere bei Langzeitexpositionen. Das Krankheitsbild der Elektrosensibilität habe mannigfache Symptome und sei durch die ICD-10-Codierung anerkannt. Die Datenlage habe sich im letzten Jahrzehnt verdichtet hin zu einer erheblichen Gefährdung. Belegt sei eine biologische Wirksamkeit elektromagnetischer Felder mit Blick auf Schlaf- und Konzentrationsstörungen, veränderte Hirnaktivität bis hin zur Zellschädigung oder hinsichtlich eines erhöhten Risikos für bestimmte Krebserkrankungen. Strahlungen im Innern der Wohnung könnten als Dauerbelastung gerade auch in Kombination mit anderen Strahlungsquellen zu gesundheitlichen Beeinträchtigungen führen, insbesondere bei elektrosensiblen oder vorerkrankten Personen mit herabgesetzter Immunabwehr oder bei Kindern. Gerade die gepulste Strahlung sei biologisch höchst wirksam. Die Frequenzen seien darauf ausgelegt, Wände zu durchdringen, damit eine Fernauslesung überhaupt möglich sei. Aufgrund der fehlenden Zertifizierung der Geräte bestehe eine weitere Lücke im Grundrechtsschutz. Das Vorsorgeprinzip verlange die Minimierung von Belastungen. Diese seien auch unterhalb von Grenzwerten abwägungserheblich. Betroffene müssten ein kontinuierliches, ununterbrochenes Funksignal im Rauminnern oder in der Nachbarschaft nicht hinnehmen. Eines konkreten Nachweises der Schädlichkeit bedürfe es dazu nicht.

- 16** 4. Verletzt sei außerdem das Recht auf Eigentum nach Art. 103 Abs. 1 BV. Dieses schütze auch die Gestaltung des persönlichen Lebensbereichs nach eigenen Vorstellungen und das Recht, sich gegen den Einbau von Funkwasserzählern bzw. den Einsatz von gepulsten Funkwellen zu entscheiden. Die Verpflichtung, den Einbau von Funkwasserzählern zu dulden, schränke die Verfügungs- und Nutzungsbefugnis des Eigentums ein. Rechtfertigende Gründe hierfür seien nicht gegeben.
- 17** 5. Auch der Gleichheitssatz nach Art. 118 Abs. 1 BV sei verletzt. Eigentümer und Gebührensschuldner, die eine Immobilie erst nach Einbau eines Funkwasserzählers erwerben würden, hätten kein voraussetzungsloses zweiwöchiges Widerspruchsrecht. Ein sachlicher Grund dafür sei nicht erkennbar. Es fehle auch eine Regelung für Altfälle, in denen Funkwasserzähler ohne Rechtsgrundlage eingebaut worden seien.

- 18** 6. Des Weiteren verstoße die Regelung gegen die allgemeine Handlungsfreiheit nach Art. 101 BV, die als Auffanggrundrecht alle Interessen der privaten Lebensführung und -gestaltung schütze.
- 19** 7. Schließlich seien das Bestimmtheitsgebot als Ausfluss des Rechtsstaatsprinzips nach Art. 3 Abs. 1 BV und das Zitiergebot des Art. 19 Abs. 1 Satz 2 GG verletzt. Die Formulierung in Art. 124 GO (a. F., nun Art. 121 GO), dass Grundrechte verletzt werden „können“, werde der Warn- und Hinweisfunktion nicht gerecht, zumal der Zusammenhang zu den angegriffenen Normen nicht erkennbar sei.

III.

- 20** 1. Der Bayerische Landtag hält die Popularklage für unbegründet.
- 21** Die Datenschutz-Grundverordnung sei im vorliegenden Verfahren kein tauglicher Prüfungsmaßstab.
- 22** Ein etwaiger Eingriff in das Recht auf informationelle Selbstbestimmung sei ebenso wie der Eingriff in das Recht auf Unverletzlichkeit der Wohnung verfassungsrechtlich gerechtfertigt und insbesondere verhältnismäßig. Es handle sich um einen Eingriff geringer Intensität, dem erhebliche Vorteile für die Belange der Trinkwasserversorgung gegenüberstünden. Funkwasserzähler verbesserten die Trinkwasserhygiene substanziell und erhöhten die Betriebssicherheit. Außerdem vereinfachten sie die Abrechnung der Wassergebühren.
- 23** Der Schutzbereich des Rechts auf körperliche Unversehrtheit sei nicht eröffnet. Gesundheitsgefahren durch elektromagnetische Felder seien ausgeschlossen. Die Sendeleistung sei sehr gering und die für Mobilfunkanlagen geltenden Grenzwerte würden um den Faktor 200 unterschritten. Es gebe keine medizinischen Studien, die einen kausalen Zusammenhang zwischen elektromagnetischen Feldern und dem Phänomen „Elektrosensibilität“ belegten.

- 24** 2. Die Bayerische Staatsregierung ist der Auffassung, dass die Popularklage in weiten Teilen unzulässig, ansonsten jedenfalls unbegründet sei.
- 25** a) Der Antragsteller rüge, dass die angegriffenen Normen die Anforderungen der Datenschutz-Grundverordnung nicht einhielten. Er trage aber nicht substantiiert vor, ob und inwieweit die Datenschutz-Grundverordnung als gemeinschaftsrechtliche Regelung überhaupt zulässiger Prüfungsmaßstab sein könne.
- 26** b) Jedenfalls seien die angegriffenen Vorschriften verfassungsgemäß und die Popularklage damit unbegründet.
- 27** aa) Ein Eingriff in das Recht auf informationelle Selbstbestimmung durch Einbau und Betrieb elektronischer Wasserzähler könne vorliegen, soweit ein Rückschluss von den gespeicherten Daten auf einzelne Personen möglich sei. Bei Zählern, die lediglich den Gesamtverbrauch einer aus vielen Einzelwohnungen bestehenden Wohnanlage erfassten, sei dies nicht der Fall.
- 28** Die angegriffenen Normen seien ausreichend bestimmt. Die Verwendung unbestimmter Rechtsbegriffe führe nicht zu einem Verstoß gegen das Gebot der Normenklarheit. Eine Datenauslesung ohne konkreten Anlass sei nicht zu befürchten.
- 29** Die verbrauchsbezogenen und für die Funktionsfähigkeit der Anlage relevanten Daten, deren Verarbeitung die beanstandeten Vorschriften erlaubten, ließen nur einen sehr begrenzten Schluss auf private Lebensumstände zu. Daher handle es sich, soweit die Daten einzelnen Personen zugeordnet werden könnten, um einen Eingriff geringer Intensität, der verfassungsrechtlich gerechtfertigt sei. Der Einsatz von Funkwasserzählern diene legitimen Zwecken und biete erhebliche Vorteile. Störungen, Rückflüsse und Leckagen im Leitungsnetz könnten schneller erkannt und lokalisiert und hierdurch Maßnahmen ergriffen werden, um das Eindringen von Keimen und verschmutzten Fremdeinträgen zu verhindern und die Versorgung der Bevölkerung mit hygienisch unbedenklichem Trinkwasser zu sichern. Dies diene den überragend wichtigen Schutzgütern Leib und Leben und könne mit

herkömmlichen Zählern nicht gleich effektiv erreicht werden. Außerdem erleichtere die Fernablesung die Abrechnung der Wassergebühren und entlaste dadurch die Bürger.

- 30** Die Datenverarbeitung sei erforderlich und verhältnismäßig. Der Datenverarbeitungszweck sei inhaltlich konkretisiert und eingeschränkt. Es obliege den Gemeinden zu entscheiden, ob sie von der neu geschaffenen Ermächtigungsgrundlage zum Satzungserlass Gebrauch machten. Für die Zeiträume und Sendeintervalle ließen sich aus dem Grundsatz der Datenminimierung, der die Menge und den Umfang der Datenverarbeitung auf das notwendige Maß beschränke, Einschränkungen ableiten. Unzulässig seien danach ein periodisches, anlassloses, engmaschiges und autonomes Funken von Zählernummern und -ständen, eine permanente Ablesung von Wasserverbrauchsdaten und das Ausspähen von Verhalten und Lebensgewohnheiten. Nur zur Abwehr einer Gefahr für den ordnungsgemäßen Betrieb und zur Aufklärung von Störungen dürften im Einzelfall Daten zur Betriebsausfallzeit, zum Trockenlauf, zu Manipulationsversuchen, zum Dauerlauf oder zum Rückfluss auch in kurzen Intervallen automatisch als Alarmcode gesendet werden, sobald der Zähler ein solches Ereignis registriert habe. Dadurch sei die Datenübermittlung auf das notwendige Maß beschränkt.
- 31** Die Unverhältnismäßigkeit des Eingriffs ergebe sich auch nicht daraus, dass das voraussetzungslose Widerspruchsrecht, das eine Datenübertragung über Funk zwingend ausschließe, ohne dass der Widersprechende ein berechtigtes Interesse geltend machen müsse, eingeschränkt sei. Aus Gründen der Rechtssicherheit habe sich der Gesetzgeber für eine Befristung entschieden und die Pflicht zur Belehrung über das Widerspruchsrecht auf den Gebührenschuldner und den Eigentümer des versorgten Objekts beschränkt, da den Gemeinden und Wasserversorgern regelmäßig nicht bekannt sei, ob und an wen Objekte vermietet seien. Wenn in einem Objekt mehrere Einheiten einen gemeinsamen Wasserzähler hätten, sei ein Rückschluss auf einzelne Personen nicht möglich und das Recht auf informationelle Selbstbestimmung nicht beeinträchtigt. Daher bestehe in diesen Fällen nach der angegriffenen Regelung kein Widerspruchsrecht. Aufgrund des hiervon

unberührten unbefristeten Widerspruchsrechts bei berechtigtem Interesse nach der Datenschutz-Grundverordnung seien Bürger auch in diesen Fällen nicht schutzlos gestellt.

- 32** bb) Das Rechtsstaatsprinzip sei ebenfalls nicht verletzt.
- 33** (1) Die Bayerische Verfassung enthalte kein Zitiergebot. Ein allenfalls im Rahmen des Rechtsstaatsprinzips überprüfbarer Verstoß gegen das Zitiergebot nach Art. 19 Abs. 1 Satz 2 GG liege nicht vor.
- 34** (2) Die angegriffenen Normen verstießen auch nicht gegen die bundesrechtliche Verordnung über Allgemeine Bedingungen für die Versorgung mit Wasser. Die ordnungsgemäße Messung und Ablesung der verbrauchten Wassermengen liege im Verantwortungsbereich der Gemeinde bzw. des Wasserversorgungsunternehmens. Dieses verfüge hinsichtlich der Art der Messgeräte über ein Leistungsbestimmungsrecht.
- 35** (3) Unabhängig davon, ob der Verfassungsgerichtshof die Vereinbarkeit von Landesrecht mit EU-Recht zu prüfen habe, seien die angegriffenen Vorschriften mit der Datenschutz-Grundverordnung vereinbar. Die Datenverarbeiter hätten die dort festgelegten Rechte der Betroffenen und die Pflichten hinsichtlich der Sicherheit der Datenverarbeitung zu erfüllen, da die Datenschutz-Grundverordnung unmittelbar anwendbar sei. Dies gelte insbesondere für die Pflichten zum Hinweis auf das Widerspruchsrecht, zur Datenschutz-Folgenabschätzung, zur Dokumentation und Auskunft bei Datenerhebungen, zur Löschfrist sowie zur Datenübermittlung und -sicherheit. Die Anforderungen an die Transparenz der Datenverarbeitung nach der Datenschutz-Grundverordnung seien sehr hoch. Ergänzend gelte das Bayerische Datenschutzgesetz. Weitere datenschutzrechtliche Verpflichtungen seien daher nicht erforderlich.
- 36** cc) Soweit die von elektronischen Wasserzählern gespeicherten Daten aus der Wohnung heraus an den Wasserversorger übermittelt würden, stelle dies zwar

einen Eingriff in das Recht auf Unverletzlichkeit der Wohnung dar. Dies diene aber dem Schutz von Leib und Leben als höherwertigen Rechtsgütern und sei zur Versorgung der Bevölkerung mit hygienisch einwandfreiem Trinkwasser auch im Hinblick auf die geringe Eingriffsintensität verfassungsrechtlich gerechtfertigt.

- 37** dd) Ein Eingriff in das Recht auf körperliche Unversehrtheit liege nicht vor. Funkwasserzähler unterschritten die für Mobilfunkanlagen geltenden Grenzwerte deutlich. Die Sendeleistung und -dauer dieser Geräte seien ausgesprochen gering und Gesundheitsgefahren durch die elektromagnetische Strahlung ausgeschlossen. Es gebe keine belastbaren medizinischen Studien, die einen kausalen Zusammenhang zwischen elektromagnetischen Feldern und dem medizinisch nicht objektivierbaren Phänomen „Elektrosensibilität“ belegten.
- 38** ee) Der Antragsteller habe nicht substantiiert vorgetragen, inwieweit der Einbau elektronischer Wasserzähler verfassungswidrig in die Verfügungs- und Nutzungsbefugnis eines Wohnungs- oder Hauseigentümers eingreife. Jedenfalls wäre ein solcher Eingriff aus den dargelegten Gründen verfassungsrechtlich gerechtfertigt.
- 39** ff) Der Schutzbereich der allgemeinen Handlungsfreiheit als Auffanggrundrecht sei nicht eröffnet, da speziellere Grundrechte einschlägig seien.
- 40** gg) Hinsichtlich des voraussetzungslosen Widerspruchsrechts liege zwar eine Ungleichbehandlung der zum Zeitpunkt des ersten Einsatzes Betroffenen gegenüber nachfolgenden Anschlussnutzern vor, da das voraussetzungslose Widerspruchsrecht nur beim ersten Einsatz eines Funkwasserzählers gelte und nicht bei jedem Eigentums- oder Mieterwechsel wieder auflebe. Dies diene jedoch der Rechtssicherheit und Verwaltungsvereinfachung und sei daher verfassungsrechtlich gerechtfertigt. Andernfalls müssten die Gemeinden bzw. Wasserversorger ihre Funkwasserzähler unter Umständen in kurzen Intervallen wiederholt aktivieren und deaktivieren sowie das Abrechnungsverfahren umstellen. Später Betroffene seien durch das Widerspruchsrecht nach der Datenschutz-Grundverordnung ausreichend geschützt.

IV.

- 41** Von der Durchführung einer mündlichen Verhandlung wird abgesehen, da eine solche nach der Sach- und Rechtslage nicht geboten erscheint (Art. 55 Abs. 3 VfGHG).

V.

- 42** Die Popularklage ist zulässig.
- 43** 1. Nach Art. 98 Satz 4 BV hat der Verfassungsgerichtshof Gesetze und Verordnungen für nichtig zu erklären, die ein Grundrecht der Bayerischen Verfassung verfassungswidrig einschränken. Gesetze und Verordnungen im Sinn des Art. 98 Satz 4 BV sind alle Rechtsvorschriften des bayerischen Landesrechts (Art. 55 Abs. 1 Satz 1 VfGHG), d. h. hoheitlich gesetzte, abstrakt-generelle Bestimmungen, die sich an Rechtssubjekte wenden und mit unmittelbarer Außenwirkung Rechte und Pflichten begründen, ändern oder aufheben. Hierzu gehören auch die angegriffenen Bestimmungen der Art. 24 Abs. 4 und Art. 94 Abs. 4 der Gemeindeordnung.
- 44** 2. Die Verfassungswidrigkeit einer Rechtsvorschrift des bayerischen Landesrechts kann jedermann durch Beschwerde (Popularklage) geltend machen (Art. 55 Abs. 1 Satz 1 VfGHG). Als eingetragener Verein ist der Antragsteller antragsberechtigt (vgl. VerfGH vom 19.2.2018 VerfGHE 71, 28 Rn. 28 m. w. N.; Müller in Meder/Brechmann, Die Verfassung des Freistaates Bayern, 6. Aufl. 2020, Art. 98 Satz 4 Rn. 8). Der Zulässigkeit der Popularklage steht auch nicht entgegen, dass der Antragsteller seinen Sitz in Hessen und damit außerhalb Bayerns hat. Im Hinblick auf den Wortlaut des Art. 55 Abs. 1 Satz 1 VfGHG („jedermann“) lässt der Verfassungsgerichtshof in ständiger Rechtsprechung alle natürlichen und juristischen Personen als Popularkläger zu, stellt also insoweit keine weiteren Anforderungen als die, dass der Antragsteller in der Regel rechtsfähig sein muss. Die Befugnis

zur Erhebung einer Popularklage ist nicht davon abhängig, dass der Antragsteller seinen (Wohn-)Sitz in Bayern hat oder sonst in bestimmten Rechtsbeziehungen zum Freistaat Bayern steht (vgl. VerfGH vom 15.1.2007 VerfGHE 60, 1/4; vom 9.10.2018 VerfGHE 71, 261 Rn. 21).

- 45** 3. Zu den prozessualen Voraussetzungen der Popularklage gehört nach Art. 55 Abs. 1 Satz 2 VfGHG, dass der Antragsteller darlegt, inwiefern die angegriffene Rechtsvorschrift ein in der Verfassung gewährleistetes Grundrecht verfassungswidrig einschränkt. Hierfür genügt nicht die bloße Behauptung, dass die angefochtene Rechtsvorschrift nach Auffassung des Antragstellers gegen Grundrechtsnormen der Bayerischen Verfassung verstößt. Vielmehr muss der Antragsteller seinen Vortrag so präzisieren, dass der Verfassungsgerichtshof beurteilen kann, ob der Schutzbereich der bezeichneten Grundrechtsnorm berührt ist. Die zur Überprüfung gestellten Tatsachen und Vorgänge müssen dies zumindest als möglich erscheinen lassen (ständige Rechtsprechung; vgl. VerfGHE 71, 28 Rn. 32 m. w. N.).
- 46** Gemessen daran hat der Antragsteller hinreichend substantiiert dargelegt, aus welchen Gründen die angegriffenen Regelungen seiner Ansicht nach gegen die Unverletzlichkeit der Wohnung (Art. 106 Abs. 3 BV), das Recht auf informationelle Selbstbestimmung (Art. 100, 101 BV) und den Gleichheitsgrundsatz (Art. 118 Abs. 1 BV) verstoßen. Damit hat er Verfassungsnormen, die subjektive Rechte verbürgen, als verletzt bezeichnet und auch die Gründe dargelegt, aus denen er die Verfassungswidrigkeit der angegriffenen Bestimmungen ableitet. Ob hinsichtlich der weiteren vom Antragsteller als verletzt bezeichneten Grundrechte ausreichend substantiierte Rügen vorliegen, kann im Rahmen der Zulässigkeitsprüfung dahinstehen.
- 47** 4. Ist die Popularklage – wie hier – in zulässiger Weise erhoben, erstreckt der Verfassungsgerichtshof die Überprüfung der angefochtenen Vorschriften auf alle in Betracht kommenden Normen der Bayerischen Verfassung, selbst wenn insofern keine Rügen geltend gemacht worden sind oder wenn sie keine Grundrechte ver-

bürgen (ständige Rechtsprechung; vgl. VerfGH vom 13.9.2011 VerfGHE 64, 159/169; vom 9.2.2021 – Vf. 6-VII-20 – juris Rn. 37; vom 21.4.2021 – Vf. 85-VII-20 – juris Rn. 32; vom 10.6.2021 BayVBI 2021, 548 Rn. 32).

VI.

- 48** Die Popularklage ist unbegründet.
- 49** Die in Art. 24 Abs. 4 GO geregelte Möglichkeit, gemeindliche Wasserversorgungsunternehmen in Satzungen über den Anschluss- und Benutzungszwang zum Einsatz und Betrieb elektronischer Wasserzähler mit oder ohne Funkmodul zu berechtigen, und die Regelung in Art. 94 Abs. 4 GO, wonach die Gemeinde abhängig vom Umfang ihrer Beteiligung an Wasserversorgungsunternehmen in Privatrechtsform für die entsprechende Anwendung des Widerspruchsrechts Sorge zu tragen hat oder darauf hinwirken soll, sind mit der Bayerischen Verfassung vereinbar.
- 50** 1. Zur verfassungsrechtlichen Überprüfung der angegriffenen Rechtsvorschriften ist zunächst deren konkreter Inhalt durch Auslegung zu ermitteln. Erst nach Feststellung des Norminhalts und des Regelungsbereichs der Norm kann beurteilt werden, ob die Vorschriften mit der Bayerischen Verfassung vereinbar sind oder nicht. 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 (VerfGH vom 14.7.1994 VerfGHE 47, 165/171; vom 12.3.2007 VerfGHE 60, 52/54 f.; vom 19.10.2017 VerfGHE 70, 225 Rn. 42), und der Zusammenhang mit anderen Rechtsvorschriften, die ebenfalls den von der angegriffenen Norm erfassten Regelungsgegenstand betreffen.
- 51** a) Art. 24 Abs. 4 Satz 1 GO knüpft ausdrücklich an die gesetzliche Ermächtigungsgrundlage in Art. 24 Abs. 1 Nr. 2 GO an. Diese Vorschrift betrifft das Ortsrecht der Gemeinden (vgl. Art. 23 GO) und ermächtigt diese – soweit hier von Bedeutung –,

in ihren Satzungen aus Gründen des öffentlichen Wohls den Anschluss an die Wasserversorgung und die Abwasserbeseitigung vorzuschreiben und vorbehaltlich anderweitiger gesetzlicher Vorschriften die Benutzung dieser Einrichtungen zur Pflicht zu machen. Hierdurch ist der Rahmen der Ermächtigung zum Satzungserlass insoweit vorgegeben. Art. 24 Abs. 4 GO enthält damit keine umfassende Regelung zum Einsatz und Betrieb elektronischer Wasserzähler mit oder ohne Funkmodul, sondern betrifft lediglich die durch Satzung zu schaffende Berechtigung gemeindlicher Wasserversorgungsunternehmen, für die aus Gründen des öffentlichen Wohls ein Anschluss- und Benutzungszwang besteht, solche Wasserzähler einzusetzen und zu betreiben (Satz 1), und trifft hierfür Regelungen zur Datenspeicherung und -verarbeitung (Sätze 2 bis 4) sowie zum Widerspruchsrecht bei Wasserzählern mit Funkmodulen (Sätze 5 bis 7). Für die entsprechende Anwendung dieses Widerspruchsrechts hat die Gemeinde bei Beteiligung an Wasserversorgungsunternehmen in Privatrechtsform nach Maßgabe des Art. 94 Abs. 4 GO entweder – bei einer Mehrheitsbeteiligung – Sorge zu tragen (Satz 1) oder soll bei Beteiligung in geringerem Umfang zumindest darauf hinwirken (Satz 2).

- 52** b) Die angegriffenen Vorschriften regeln den Einsatz und Betrieb elektronischer Wasserzähler mit oder ohne Funkmodul somit nur partiell. Darüber hinaus sind Anforderungen an die Geräte und an den Datenschutz im Zusammenhang mit ihrer Verwendung in anderen Rechtsnormen festgelegt, die jedoch nicht Gegenstand dieses Popularklageverfahrens sind.
- 53** aa) Das Gesetz über den Messstellenbetrieb und die Datenkommunikation in intelligenten Energienetzen (Messstellenbetriebsgesetz – MsbG) vom 29. August 2016 (BGBl I S. 2034), zuletzt geändert durch Gesetz vom 16. Juli 2021 (BGBl I S. 3026), betrifft zwar in erster Linie den Einsatz moderner Messeinrichtungen und intelligenter Messsysteme sowie die Verarbeitung von Messwerten und weiterer personenbezogener Daten im Bereich der leitungsgebundenen Energieversorgung, enthält aber auch Vorgaben zur Gewährleistung von Datenschutz und Datensicherheit beim Einsatz von Smart-Meter-Gateways hinsichtlich des gesicherten Empfangs von Messwerten unter anderem von Wasserzählern (vgl. § 21

Abs. 1 Nr. 3 Buchst. c MsbG). Diese Regelungen, die der Bund in Wahrnehmung seiner konkurrierenden Gesetzgebungskompetenz gemäß Art. 74 Abs. 1 Nr. 11 GG erlassen hat (vgl. BT-Drs. 18/7555 S. 65), gehen landesrechtlichen Regelungen insoweit vor (Art. 72 Abs. 1 GG).

- 54** bb) Weitere bundesrechtliche Regelungen zur Beschaffenheit von Wasserzählern enthalten das Gesetz über das Inverkehrbringen und die Bereitstellung von Messgeräten auf dem Markt, ihre Verwendung und Eichung sowie über Fertigpackungen (Mess- und Eichgesetz – MessEG) vom 25. Juli 2013 (BGBl I S. 2722, 2723), zuletzt geändert durch Gesetz vom 9. Juni 2021 (BGBl I S. 1663), und die Verordnung über das Inverkehrbringen und die Bereitstellung von Messgeräten auf dem Markt sowie über ihre Verwendung und Eichung (Mess- und Eichverordnung – MessEV) vom 11. Dezember 2014 (BGBl I S. 2010, 2011), zuletzt geändert durch Verordnung vom 26. Oktober 2021 (BGBl I S. 4742). Messgeräte sind alle Geräte oder Systeme von Geräten mit einer Messfunktion einschließlich Maßverkörperungen, die jeweils zur Verwendung im geschäftlichen oder amtlichen Verkehr oder zur Durchführung von Messungen im öffentlichen Interesse bestimmt sind (§ 3 Nr. 13 MessEG). Sie müssen die wesentlichen Anforderungen einschließlich der Einhaltung der Fehlergrenzen erfüllen, die entweder in einer Rechtsverordnung festgelegt oder ohne nähere Festlegungen einzuhalten sind, um dem Stand der Technik zur Gewährleistung richtiger Messergebnisse und Messungen zu entsprechen (§ 6 Abs. 2 MessEG). Hierfür tragen der Hersteller und derjenige, der das Messgerät und die Messwerte verwendet, nach Maßgabe der entsprechenden Vorschriften die Verantwortung (§§ 23, 31 und 33 MessEG). Zum Nachweis, dass ein Messgerät diese wesentlichen Anforderungen erfüllt, muss eine Konformitätsbewertung erfolgreich durchgeführt worden sein und eine Konformitätserklärung vorliegen (§ 6 Abs. 3 bis 5 MessEG). § 8 Abs. 1 Nr. 1 i. V. m. Anlage 3 Tabelle 1 Spalte 3 MessEV verweist hinsichtlich der gerätespezifischen Anforderungen an Wasserzähler, die für die Volumenmessung von sauberem Kalt- oder Warmwasser bestimmt sind und im Haushalt, im Gewerbe oder in der Leichtindustrie verwendet werden (Kurzbezeichnung: EU-Wasserzähler), auf Anhang III der Richtlinie 2014/32/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 26. Februar

2014 zur Harmonisierung der Rechtsvorschriften der Mitgliedstaaten über die Bereitstellung von Messgeräten auf dem Markt (EU-Messgeräte-Richtlinie; ABI L 96 vom 29.3.2014 S. 149).

- 55** cc) Die Verordnung über Allgemeine Bedingungen für die Versorgung mit Wasser (AVBWasserV) vom 20. Juni 1980 (BGBl I S. 750, 1067), zuletzt geändert durch Verordnung vom 11. Dezember 2014 (BGBl I S. 2010), regelt die Verwendung von Vertragsmustern oder Vertragsbedingungen, die für eine Vielzahl von Verträgen vorformuliert sind (allgemeine Versorgungsbedingungen), durch Wasserversorgungsunternehmen für den Anschluss an die öffentliche Wasserversorgung und für die öffentliche Versorgung mit Wasser. Nach § 18 Abs. 1 Satz 1 AVBWasserV stellt das Wasserversorgungsunternehmen die vom Kunden verbrauchte Wassermenge durch Messeinrichtungen fest, die den eichrechtlichen Vorschriften entsprechen müssen. Es hat dafür Sorge zu tragen, dass eine einwandfreie Messung der verbrauchten Wassermenge gewährleistet ist (§ 18 Abs. 2 Satz 1 AVBWasserV), und bestimmt unter Abwägung der beiderseitigen berechtigten Interessen Art, Zahl und Größe sowie Anbringungsort der Messeinrichtungen (§ 18 Abs. 2 Satz 2 AVBWasserV; vgl. hierzu auch BGH vom 21.4.2010 NJW-RR 2010, 1162/1163; Germer/von Schenck, Versorgungswirtschaft 2019, 109 f.). Ebenso ist die Lieferung, Anbringung, Überwachung, Unterhaltung und Entfernung der Messeinrichtungen Aufgabe des Unternehmens (§ 18 Abs. 2 Satz 3 AVBWasserV). Es hat den Kunden und den Anschlussnehmer anzuhören und deren berechnigte Interessen zu wahren (§ 18 Abs. 2 Satz 4 AVBWasserV). Rechtsvorschriften, die das Versorgungsverhältnis öffentlich-rechtlich regeln, sind den Bestimmungen der Verordnung über Allgemeine Bedingungen für die Versorgung mit Wasser entsprechend zu gestalten (§ 35 Abs. 1 AVBWasserV).
- 56** dd) Den Einsatz fernablesbarer Geräte in erheblichem Umfang sieht die an die Richtlinie (EU) 2018/2002 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 11. Dezember 2018 zur Änderung der Richtlinie 2012/27/EU zur Energieeffizienz (ABI L 328 vom 21.12.2018 S. 210) angepasste Verordnung über die verbrauchsabhängige Abrechnung der Heiz- und Warmwasserkosten (Verordnung über Heiz-

kostenabrechnung – HeizkostenV) vom 5. Oktober 2009 (BGBl I S. 3250), zuletzt geändert durch Verordnung vom 24. November 2021 (BGBl I S. 4964), vor. Sie verpflichtet Gebäudeeigentümer, den anteiligen Verbrauch der Nutzer an Wärme und Warmwasser zu erfassen und die Räume mit Ausstattungen zur Verbrauchserfassung zu versehen; die Nutzer haben dies zu dulden (§ 4 Abs. 1 und 2 HeizkostenV). Die Wahl der Ausstattung bleibt im Rahmen des § 5 dem Gebäudeeigentümer überlassen (§ 4 Abs. 2 Satz 3 HeizkostenV). Die Wärme- und Warmwasserzähler müssen nachweislich den anerkannten Regeln der Technik entsprechen und, wenn sie nach dem 1. Dezember 2021 installiert wurden, fernablesbar sein und dabei den Datenschutz und die Datensicherheit nach dem Stand der Technik gewährleisten. Nicht fernablesbare Ausstattungen zur Verbrauchserfassung müssen bis zum 31. Dezember 2026 nachgerüstet oder ausgetauscht werden (§ 5 HeizkostenV). Für Kaltwasserzähler trifft die Heizkostenverordnung zwar keine Regelung. Aufgrund der weitreichenden Verpflichtungen für Wärme- und Warmwasserzähler werden allerdings mittelfristig zahlreiche Haushalte mit fernablesbaren Geräten ausgestattet sein.

- 57 ee) Soweit Art. 24 Abs. 4 und Art. 94 Abs. 4 GO datenschutzrechtliche Regelungen enthalten, wollte der Normgeber auf der Grundlage des Art. 6 Abs. 3 der Verordnung (EU) 2016/679 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 27. April 2016 zum Schutz natürlicher Personen bei der Verarbeitung personenbezogener Daten, zum freien Datenverkehr und zur Aufhebung der Richtlinie 95/46/EG (Datenschutz-Grundverordnung; ABI L 119 vom 4.5.2016 S. 1) zwar eine abschließende, durch Ortsrecht auszugestaltende Sonderregelung mit spezifischen Zweckbindungen treffen (LT-Drs. 17/19628 S. 56). Hiervon unberührt bleiben jedoch allgemeine Verarbeitungsanforderungen nach den Kapiteln III (Art. 12 bis 23) und IV (Art. 24 bis 43) der Datenschutz-Grundverordnung und die zu ihrer Durchführung geltenden Bestimmungen des Bayerischen Datenschutzgesetzes (BayDSG) vom 15. Mai 2018 (GVBl S. 230), geändert durch Gesetz vom 18. Mai 2018 (GVBl S. 301) (vgl. LT-Drs. 17/19628 S. 56).

- 58** Die angegriffenen Regelungen der Gemeindeordnung schaffen daher keine umfassende Rechtsgrundlage für die bereits in anderen Rechtsvorschriften eröffnete Möglichkeit der Verwendung elektronischer Funkwasserzähler und deren Beschaffenheit und sind auch für den Bereich des Datenschutzes nicht abschließend. Vielmehr präzisieren sie lediglich die Reichweite der Ermächtigung in Art. 24 Abs. 1 Nr. 2 GO zum Erlass von Satzungen zum Anschluss an die Wasserversorgung und die gemeindlichen Hinwirkungspflichten bei Beteiligung an Wasserversorgungsunternehmen in Privatrechtsform. Sie treten damit ergänzend zu einem bereits bestehenden Regelwerk hinzu, das nicht Gegenstand dieses Popularklageverfahrens ist.
- 59** 2. Hiervon ausgehend sind die angegriffenen Regelungen verfassungsrechtlich nicht zu beanstanden.
- 60** a) Prüfungsmaßstab im Popularklageverfahren sind ausschließlich die Vorschriften der Bayerischen Verfassung, nicht Normen des – vorrangigen (Art. 31 GG) – Bundesrechts (ständige Rechtsprechung, vgl. VerfGH vom 7.12.2021 – Vf. 60-VII-21 – juris Rn. 15) und auch nicht unionsrechtliche Regelungen wie die (gemäß Art. 288 Abs. 2 AEUV in den Mitgliedstaaten unmittelbar anwendbare) Datenschutz-Grundverordnung. Eine mittelbare Verletzung des in Art. 3 Abs. 1 Satz 1 BV verankerten Rechtsstaatsprinzips kommt zwar dann in Betracht, wenn ein Widerspruch zum Bundesrecht offen zutage tritt und darüber hinaus auch inhaltlich nach seinem Gewicht als schwerwiegender Eingriff in die Rechtsordnung zu werten ist (ständige Rechtsprechung; vgl. VerfGH vom 9.2.2021 – Vf. 6-VII-20 – juris Rn. 40 m. w. N.). Ob in diesem Rahmen auch unionsrechtliche Vorschriften zu prüfen sind, hat der Verfassungsgerichtshof bisher offengelassen (vgl. VerfGH vom 16.3.2018 VerfGHE 71, 59 Rn. 120 m. w. N.). Die Frage muss auch hier nicht entschieden werden, da jedenfalls kein offenkundiger und schwerwiegender Widerspruch vom Antragsteller aufgezeigt wird oder sonst erkennbar wäre.
- 61** b) Die angegriffenen Vorschriften sind verfassungsmäßig zustande gekommen. Sie wurden als Art. 39 b Abs. 3 Nrn. 2 und 3 des Bayerischen Datenschutzgesetz-

zes vom Landtag am 26. April 2018 in dem dafür vorgesehenen Verfahren wirksam beschlossen, vom Ministerpräsidenten am 15. Mai 2018 ausgefertigt und sind nach Bekanntmachung im Bayerischen Gesetz- und Verordnungsblatt (GVBl S. 230) am 25. Mai 2018 in Kraft getreten (Art. 72 Abs. 1, Art. 76 BV).

- 62** Die angegriffenen Regelungen begegnen auch unter dem vom Antragsteller angesprochenen Gesichtspunkt einer aus seiner Sicht nicht ausreichenden Beratung vor der Abstimmung keinen verfassungsrechtlichen Bedenken. Bereits der Gesetzentwurf der Staatsregierung vom 12. Dezember 2017 für ein Bayerisches Datenschutzgesetz sah die Einfügung eines neuen Absatzes 4 in Art. 24 GO zum Einsatz und Betrieb elektronischer Wasserzähler mit oder ohne Funkmodul vor (LT-Drs. 17/19628 S. 19). Weitere Änderungen, insbesondere die Einführung eines Widerspruchsrechts und die darauf bezogenen Regelungen für Wasserversorgungsunternehmen in Privatrechtsform, haben sich im Rahmen der Ausschussberatungen ergeben (vgl. LT-Drs. 17/20500, 17/21184 und 17/21815). Insbesondere das Widerspruchsrecht war Gegenstand einer intensiven Aussprache im Rahmen der Zweiten Lesung am 26. April 2018 im Landtag (vgl. Plenarprotokoll 17/131 S. 11763 ff.; zum Beratungsverlauf auch Thimet in Thimet, Kommunalabgaben- und Ortsrecht in Bayern, Teil IV Art. 9 Nr. 4.4.4). Damit ist den verfassungsrechtlichen Anforderungen an das Zustandekommen der Vorschriften Genüge getan. Weder ist die autonome Entscheidung der Abgeordneten, welche Informationen und welcher Beratungsaufwand ihnen notwendig erscheinen und welche Motive ihrer Abstimmung zugrunde liegen, verfassungsgerichtlich überprüfbar noch muss der Abwägungsprozess im Landtag im Einzelnen nachgewiesen werden (VerfGH vom 23.11.2016 VerfGHE 69, 324 Rn. 72).
- 63** c) Art. 24 Abs. 4 und Art. 94 Abs. 4 GO schränken Grundrechte der Bayerischen Verfassung nicht in unzulässiger Weise ein.
- 64** aa) Das Grundrecht auf Unverletzlichkeit der Wohnung (Art. 106 Abs. 3 BV) wird durch die angegriffenen Vorschriften nicht verletzt.

- 65** (1) Dieses Grundrecht schützt die räumliche Privatsphäre des Bürgers und untersagt Organen der öffentlichen Gewalt, gegen den Willen des Wohnungsinhabers in diese einzudringen (VerfGH vom 30.1.2006 VerfGHE 59, 23/25; vom 10.10.2007 VerfGHE 60, 179/182). Neben dem Schutz vor körperlichem Eindringen etwa bei Durchsuchungen wird der Wohnungsinhaber auch vor einer Überwachung durch technische Hilfsmittel geschützt, und zwar auch dann, wenn diese von außerhalb der Wohnung eingesetzt werden (vgl. BVerfG vom 3.3.2004 BVerfGE 109, 279/309). Soweit ein Eingriff in die räumliche Privatsphäre des Wohnungsinhabers betroffen ist, werden das allgemeine Persönlichkeitsrecht und das Grundrecht auf informationelle Selbstbestimmung durch Art. 106 Abs. 3 BV mit seinem spezielleren Gewährleistungsgehalt verdrängt (Lindner in Lindner/Möstl/Wolff, Verfassung des Freistaates Bayern, 2. Aufl. 2017, Art. 106 Rn. 7; vgl. auch BVerfGE 109, 279/325 f.; BVerfG vom 12.4.2005 BVerfGE 113, 29/45; vom 2.3.2006 BVerfGE 115, 166/187 f.).
- 66** Die vom Antragsteller angegriffene Ermächtigungsgrundlage zum Satzungserlass berührt den Schutzbereich der Unverletzlichkeit der Wohnung nur insoweit, als der Wohnungsinhaber das Anbringen des elektronischen Wasserzählers und damit das Betreten der Räume durch die hiermit beauftragten Personen dulden und ermöglichen muss. Dieses Betretungsrecht wird durch Art. 24 Abs. 4 i. V. m. Abs. 3 GO in der gebotenen verfassungskonformen Auslegung zur Verhütung dringender Gefahren für die öffentliche Sicherheit und Ordnung (VerfGHE 60, 179/182 f.) eröffnet.
- 67** Hinsichtlich der erhobenen und an das Wasserversorgungsunternehmen übermittelten Daten liegt hingegen kein Eingriff in den Schutzbereich des Art. 106 Abs. 3 BV vor. Auskunftspflichten in Bezug auf die Wohnung greifen erst dann in die Unverletzlichkeit ein, wenn es darum geht, sich Einblicke in personenbezogene Vorgänge innerhalb der Wohnung zu verschaffen (Krausnick in Meder/Brechmann, Die Verfassung des Freistaates Bayern, Art. 106 Rn. 17 unter Hinweis auf BVerfG vom 15.12.1983 BVerfGE 65, 1/40). Gleiches gilt für Daten im automatisierten Erfassungs- und Abrufverfahren. Art. 24 Abs. 4 Satz 2 GO beschränkt jedoch die

Speicherung und Verarbeitung ausdrücklich auf die Daten, die zur Erfüllung der Pflichtaufgabe der Wasserversorgung und zur Gewährleistung der Betriebssicherheit und Hygiene der gesamten Wasserversorgungseinrichtung erforderlich sind. Über diese Zielrichtung hinaus lässt die Regelung damit keine Datenspeicherung und -auswertung zu. Nicht zulässig wäre daher eine von der Zweckbegrenzung nicht gedeckte personenbezogene Datenerfassung und -auswertung, um etwa aus dem Wasserverbrauch in den versorgten Objekten Rückschlüsse auf das Verhalten und die Lebensgewohnheiten bestimmter Personen zu ziehen. Die Erfassung und Übermittlung durch elektronische Wasserzähler erfolgen weder heimlich noch dienen sie dazu, Einblicke in die Lebensgewohnheiten der betroffenen Personen zu gewinnen oder diese zu überwachen. Sie dringen damit nicht in die durch Art. 106 Abs. 3 BV speziell geschützte räumliche Privatsphäre ein (vgl. auch Gornig in von Mangoldt/Klein/Starck, Grundgesetz, 7. Aufl. 2018, Art. 13 Rn. 43; Guckelberger, DÖV 2012, 613/620).

- 68** (2) Soweit der Wohnungsinhaber verpflichtet ist, das Anbringen des elektronischen Wasserzählers mit oder ohne Funkmodul in seinen Räumlichkeiten und das hierzu erforderliche Betreten durch die beauftragten Personen zu ermöglichen, ist der hiermit verbundene Eingriff in Art. 106 Abs. 3 BV gerechtfertigt.
- 69** (a) Der absolut geschützte Kernbereich des Grundrechts, der jeglichem Eingriff entzogen ist, wird durch das nur sporadisch und kurzzeitig auszuübende Betretungsrecht nicht tangiert. Soweit nicht der unantastbare Kernbereich des Grundrechts betroffen ist, unterliegt Art. 106 Abs. 3 BV im Einklang mit Art. 13 Abs. 7 GG immanenten Schranken zum Schutz höherwertiger Rechtsgüter. Eingriffe und Beschränkungen sind hiernach zulässig durch oder aufgrund eines Gesetzes zur Verhütung dringender Gefahren für die öffentliche Sicherheit und Ordnung, insbesondere auch zur Bekämpfung von Seuchengefahr, wobei der Gesetzgeber die Regelungsbefugnis durch eine hinreichend bestimmte Ermächtigungsgrundlage auch auf die Gemeinden als Satzungsgeber delegieren kann (VerfGHE 60, 179/182 f.; Lindner in Lindner/Möstl/Wolff, Verfassung des Freistaates Bayern, Art. 106 Rn. 29).

- 70** (b) Art. 24 Abs. 4 GO verfolgt einen verfassungsrechtlich legitimen Zweck und ist zur Zweckerreichung geeignet, erforderlich und verhältnismäßig.
- 71** Die elektronischen Messgeräte erfassen und übermitteln unter anderem ungewöhnliche Ereignisse wie z. B. deutlich erhöhten Wasserdurchfluss oder Rückflüsse, was auf Leckagen oder Rohrbrüche und damit auf mögliche Verunreinigungen des Leitungsnetzes hindeuten kann. Im Vergleich zu herkömmlichen Wasserzählern können die Versorgungsunternehmen bei frühzeitigen Alarmmeldungen schneller auf entsprechende Störungen reagieren. Dies dient dem Schutz der Trinkwasserhygiene sowie der Erhöhung der Betriebssicherheit der Wasserversorgung und damit der Verhütung dringender Gefahren für Leben und Gesundheit der an das Wassernetz angeschlossenen Bevölkerung (vgl. hierzu auch § 37 Abs. 1 IfSG sowie die Verordnung über die Qualität von Wasser für den menschlichen Gebrauch, Trinkwasserverordnung – TrinkwV, in der Fassung der Bekanntmachung vom 10. März 2016, BGBl I S. 459, zuletzt geändert durch Verordnung vom 22. September 2021, BGBl I S. 4343).
- 72** Die Regelung ist zur Erreichung dieses Zwecks geeignet. Mit Alarmmeldungen können aus hygienischer Sicht problematische Wasserrückflüsse in das Leitungssystem und ähnliche Ereignisse schneller lokalisiert und behoben werden als dies mit herkömmlichen Wasserzählern möglich wäre. Hierdurch können etwa Verkeimungen und Verschmutzungen frühzeitig unterbunden werden.
- 73** Die Satzungsermächtigung ist zur Zweckerreichung erforderlich. Es steht den Gemeinden frei, hiervon Gebrauch zu machen. Ein Satzungserlass ist nicht zwingend vorgegeben. Hinsichtlich der Alarmierung bei Störungen sind elektronische Wasserzähler mechanischen Geräten deutlich überlegen. Zum Einbau, zur Aktivierung und zur Wartung ist es unumgänglich, dass die hiermit beauftragten Personen die Räume des Anschlussnutzers betreten.
- 74** Die Pflicht des Wohnungsinhabers, das Anbringen eines elektronischen Wasserzählers und das hierzu erforderliche Betreten der Räumlichkeiten zu dulden, greift

nicht in unverhältnismäßiger Weise in das Grundrecht auf Unverletzlichkeit der Wohnung ein. Der Eingriff wiegt nicht schwer. Das Anbringen des Zählers erfordert nur ein kurzzeitiges Betreten durch die beauftragten Personen und ist mit dem Wohnungsinhaber abzustimmen. In aller Regel ist hierzu auch kein Betreten der Wohnräume erforderlich, da die Zähler normalerweise im Keller oder im Hauswirtschaftsraum hinter der Hauptabsperreinrichtung angebracht werden. Hierbei handelt es sich zwar um Räume, die dem Schutzbereich des Art. 106 Abs. 3 BV unterfallen. Gleichwohl erscheint die Eingriffsintensität beim Betreten solcher Räume gegen den Willen des Wohnungsinhabers verglichen mit Teilen der Wohnung, in denen sich regelmäßig das Privatleben entfaltet, weniger schwer.

- 75** Der Einsatz elektronischer Wasserzähler dient neben der Erleichterung der Gebührenabrechnung auch dem Schutz der Trinkwasserhygiene in Leitungsnetzen, für die aus Gründen des öffentlichen Wohls (vgl. Art. 24 Abs. 1 Nr. 2 GO) ein Anschluss- und Benutzungszwang besteht, und damit dem Schutz von Leben und Gesundheit der Bevölkerung, soweit sie an das Leitungsnetz angeschlossen ist. Hierbei handelt es sich um Schutzgüter von hohem Rang. Dass der zum Schutz dieser hochrangigen Rechtsgüter verpflichtete Gesetzgeber dem Wohnungsinhaber entsprechende Duldungspflichten auferlegt, ist verfassungsrechtlich nicht zu beanstanden.
- 76** bb) Das allgemeine Persönlichkeitsrecht und das Grundrecht auf informationelle Selbstbestimmung (Art. 100, 101 BV), zu deren Schutzgütern die Privat-, Geheim- und Intimsphäre gehören (vgl. VerfGH vom 22.5.2014 VerfGHE 67, 153 Rn. 36), werden durch die angegriffenen Vorschriften ebenfalls nicht verletzt.
- 77** (1) Das allgemeine Persönlichkeitsrecht umfasst als eigenständige Ausprägung auch das entwicklungs offene Recht auf informationelle Selbstbestimmung und schützt insoweit vor unbegrenzter Erhebung, Speicherung, Verwendung und Weitergabe persönlicher Daten. Es gewährleistet das Recht des Einzelnen, grundsätzlich selbst über die Preisgabe und Verwendung seiner persönlichen Daten zu bestimmen (vgl. VerfGHE 67, 153 Rn. 36 m. w. N.; BVerfGE 113, 29/46; 113, 166/

188; BVerfG vom 1.12.2020 BVerfGE 156, 63 Rn. 198). Der Schutzzumfang des Rechts auf informationelle Selbstbestimmung beschränkt sich dabei nicht auf Informationen, die bereits ihrer Art nach sensibel sind und schon deshalb grundrechtlich geschützt werden. Auch der Umgang mit personenbezogenen Daten, die für sich genommen nur geringen Informationsgehalt haben, kann, je nach dem Ziel des Zugriffs und den bestehenden Verarbeitungs- und Verknüpfungsmöglichkeiten, grundrechtserhebliche Auswirkungen auf die Privatheit und Verhaltensfreiheit des Betroffenen haben (vgl. BVerfG vom 27.2.2008 BVerfGE 120, 274/312). In der unmittelbar staatsgerichteten Schutzwirkung des Grundrechts erfordern Eingriffe eine hinreichend bestimmte gesetzliche Grundlage, welche die Verarbeitung auf spezifische Zwecke begrenzt und damit an den Anforderungen der Verhältnismäßigkeit geprüft werden kann und muss (vgl. BVerfG vom 6.11.2019 BVerfGE 152, 152 Rn. 84, 86).

- 78** (2) Ein Eingriff in das Recht auf informationelle Selbstbestimmung liegt vor, soweit die Gemeinden ihre Einrichtungen der Wasserversorgung auf der Grundlage einer Satzung gemäß Art. 24 Abs. 4 GO zum Einsatz und Betrieb elektronischer Wasserzähler mit oder ohne Funkmodul berechtigen können, um den Wasserverbrauch in den versorgten Objekten zu erfassen. Zwar besteht dieses Recht, wie oben dargestellt, bereits nach anderen Rechtsvorschriften, insbesondere nach § 18 Abs. 2 Satz 2 AVBWasserV, wonach das Wasserversorgungsunternehmen Art, Zahl, Größe und Anbringungsort der Messeinrichtungen für die ihm obliegende Gewährleistung der einwandfreien Messung der verbrauchten Wassermenge bestimmt. Außerdem berechtigt Art. 24 Abs. 4 GO die Wasserversorgungsunternehmen noch nicht unmittelbar zum Einsatz und Betrieb elektronischer Wasserzähler mit oder ohne Funkmodul, sondern schafft nur die gesetzliche Ermächtigungsgrundlage für den Erlass entsprechender Satzungen durch die jeweilige Gemeinde. Gleichwohl liegt bereits in dieser Ermächtigungsgrundlage ein Eingriff in das Grundrecht (vgl. VerfGHE 60, 179/182).
- 79** Die Regelung des Art. 94 Abs. 4 GO ermächtigt hingegen nicht zu einem Eingriff in das Recht auf informationelle Selbstbestimmung. Sie verpflichtet die Gemeinde,

im Fall einer Mehrheitsbeteiligung im Sinn von § 53 des Gesetzes über die Grundsätze des Haushaltsrechts des Bundes und der Länder (Haushaltsgrundsätze-gesetz – HGrG) an einem Wasserversorgungsunternehmen in Privatrechtsform für die Anwendung des in Art. 24 Abs. 4 Sätze 5 bis 7 GO vorgesehenen Widerspruchsrechts Sorge zu tragen; bei einer geringeren Beteiligung soll sie auf die Anwendung dieses Widerspruchsrechts hinwirken. Der Regelungsinhalt dieser Vorschrift beschränkt sich darauf, das für gemeindliche Wasserversorgungsunternehmen bestehende Widerspruchsrecht der Betroffenen gegen die Verwendung eines elektronischen Wasserzählers mit Funkmodul auf Wasserversorgungsunternehmen in Privatrechtsform zu erweitern, soweit die Gemeinde darauf Einfluss nehmen kann. Darin liegt kein Grundrechtseingriff.

- 80** (3) Soweit die Satzungsermächtigung des Art. 24 Abs. 4 GO Informationen betrifft, die sich auf eine identifizierte oder identifizierbare natürliche Person beziehen (vgl. Art. 4 Nr. 1 DSGVO), und damit in das Recht auf informationelle Selbstbestimmung eingreift (vgl. auch BayVGh vom 7.3.2022 – 4 CS 21.2254 – juris Rn. 27), ist dies verfassungsrechtlich gerechtfertigt.
- 81** (a) Der absolut geschützte Kernbereich privater Lebensgestaltung, der jedem Eingriff entzogen ist (vgl. BVerfGE 156, 63 Rn. 206), wird durch die Regelung nicht tangiert. Zu diesem Kernbereich gehört die Möglichkeit, innere Vorgänge wie Empfindungen und Gefühle sowie Überlegungen, Ansichten und Erlebnisse höchstpersönlicher Art zum Ausdruck zu bringen, und zwar ohne Angst, dass staatliche Stellen dies überwachen. Ob ein Sachverhalt dem unantastbaren Kernbereich zuzuordnen ist, hängt davon ab, ob er nach seinem Inhalt höchstpersönlichen Charakters ist, also auch in welcher Art und Intensität er aus sich heraus die Sphäre anderer oder Belange der Gemeinschaft berührt. Ein gewichtiger Anhaltspunkt ist die berechnete Erwartung, dass ein die private Lebensgestaltung betreffender Vorgang vertraulich bleibt und nicht von Außenstehenden zur Kenntnis genommen werden kann (vgl. BVerfGE 109, 279/313 f., 321 f.). Hierzu zählen die von Art. 24 Abs. 4 GO erfassten Wasserverbrauchsdaten nicht. Zwar erheben elektronische Wasserzähler mit oder ohne Funkmodul mehr Daten als herkömm-

liche Wasserzähler. Gespeichert und verarbeitet werden dürfen jedoch nach Art. 24 Abs. 4 Satz 2 GO nur die zur Erfüllung der Pflichtaufgabe der Wasserversorgung und zur Gewährleistung der Betriebssicherheit und Hygiene der gesamten Wasserversorgungseinrichtung erforderlichen Daten. Selbst wenn die Messwerte Rückschlüsse auf Lebensgewohnheiten von Wohnungsinhabern zuließen, insbesondere dann, wenn das an den Zähler angeschlossene Objekt nur von einer Person bewohnt oder genutzt wird, beträfe dies lediglich Spekulationen etwa aufgrund der Zeiten höheren oder geringeren Wasserverbrauchs und damit keine Daten mit höchstpersönlichem, dem Kernbereich privater Lebensgestaltung zuzuordnenden Inhalt. Abgesehen davon wären solche Auswertungen aufgrund der Zweckbegrenzung in Art. 24 Abs. 4 Sätze 3 und 4 GO unzulässig und damit nicht von der Regelung gedeckt.

- 82** (b) Die Satzungsermächtigung verfolgt einen legitimen Zweck und ist zu dessen Erreichung geeignet, erforderlich und angemessen.
- 83** Wie bereits ausgeführt, dient der durch Art. 24 Abs. 4 GO ermöglichte Einsatz elektronischer Wasserzähler unter anderem dem Schutz der Trinkwasserhygiene und damit dem Schutz von Leib und Leben der an das Leitungsnetz angeschlossenen Bevölkerung. Hierbei handelt es sich um hochrangige Schutzgüter. Außerdem erleichtert die Erfassung und Übertragung der Verbrauchsdaten die Abrechnung und erhöht auch für den Anschlussnehmer die Transparenz. Durch die Fernablesbarkeit entfällt die Notwendigkeit, die Wohnung jeweils zur Ablesung zu betreten oder den Verbrauch anderweitig zu ermitteln bzw. ihn gegebenenfalls zu schätzen.
- 84** Die Satzungsermächtigung ist zur Zweckerreichung geeignet und erforderlich. Es steht den Gemeinden frei, hiervon Gebrauch zu machen. Ein Satzungserlass ist nicht zwingend vorgegeben. Die Datenspeicherung und -verarbeitung ist ausdrücklich auf den zur Erfüllung der Pflichtaufgabe der Wasserversorgung und den zur Gewährleistung der Betriebssicherheit und Hygiene der gesamten Wasserversorgungseinrichtung notwendigen Umfang beschränkt (Art. 24 Abs. 4 Satz 2 GO).

Ausgelesen und verwendet werden dürfen die gespeicherten Daten nur zur periodischen Abrechnung oder Zwischenabrechnung des Wasserverbrauchs und anlassbezogen, soweit dies im Einzelfall zur Abwehr von Gefahren für den ordnungsgemäßen Betrieb der Wasserversorgungseinrichtung und zur Aufklärung von Störungen im Wasserversorgungsnetz erforderlich ist (Art. 24 Abs. 4 Satz 3 GO); Jahresverbrauchswerte dürfen ferner zur Berechnung und Festsetzung der Gebühren für die Benutzung einer Abwasserbeseitigungseinrichtung ausgelesen und verwendet werden (Art. 24 Abs. 4 Satz 4 GO). Eine über diese Zwecke hinausgehende Datenerfassung und -übertragung ist damit unzulässig. Im Übrigen gelten die Bestimmungen der Datenschutz-Grundverordnung. Danach müssen personenbezogene Daten in einer Weise verarbeitet werden, die eine angemessene Sicherheit dieser Daten gewährleistet, einschließlich Schutz vor unbefugter oder unrechtmäßiger Verarbeitung und vor unbeabsichtigtem Verlust, unbeabsichtigter Zerstörung oder unbeabsichtigter Schädigung durch geeignete technische und organisatorische Maßnahmen (Art. 5 Abs. 1 Buchst. f DSGVO). Außerdem ist nach Maßgabe des Art. 32 DSGVO die Sicherheit der Verarbeitung durch geeignete technische und organisatorische Maßnahmen zu gewährleisten, etwa durch Pseudonymisierung und Verschlüsselung personenbezogener Daten (Art. 32 Abs. 1 Buchst. a DSGVO).

- 85** Damit greift die Regelung nicht in unverhältnismäßiger Weise in das Recht auf informationelle Selbstbestimmung ein. Zur Angabe der Verbrauchsdaten zu Abrechnungszwecken und etwaiger weiterer Daten zur Gewährleistung der Betriebssicherheit und Wasserhygiene wäre der Wohnungsinhaber als Anschlussnehmer ohnehin verpflichtet. Das Eingriffsgewicht wird durch den in Art. 24 Abs. 4 Sätze 2 bis 4 GO festgelegten Datenerhebungs- und -verwendungszweck begrenzt. Die hiervon erfassten Daten werden nicht heimlich erhoben und weisen keine gesteigerte Persönlichkeitsrelevanz auf (vgl. hierzu BVerfG vom 13.6.2007 BVerfGE 118, 168/197). Die Wasserzähler müssen nicht mit sonstigen informationstechnischen Systemen des Wohnungsinhabers, etwa seinem Personal Computer, vernetzt sein; die Gefahr eines missbräuchlichen Abrufs weiterer persönlicher Daten durch Unbefugte wird hierdurch vermieden. Die Intensität des Eingriffs ist außer-

dem in erheblicher Weise dadurch relativiert, dass – wie bereits ausgeführt – für die Wasserversorgungsunternehmen auch ohne diese Regelung die Möglichkeit des Einsatzes elektronischer Wasserzähler mit oder ohne Funkmodul nach Maßgabe anderer Vorschriften besteht. Außerdem sieht Art. 24 Abs. 4 Sätze 5 bis 7 GO für den Gebührenschuldner, den Eigentümer des versorgten Objekts und den berechtigten Nutzer ein voraussetzungsloses, wenn auch zeitlich begrenztes Widerspruchsrecht gegen die Verwendung der Funkfunktion vor, sofern nicht mehrere Einheiten in einem versorgten Objekt einen gemeinsamen Wasserzähler haben. Übt einer der Berechtigten das Widerspruchsrecht fristgerecht aus, darf ein elektronischer Wasserzähler nicht unter Verwendung der Funkfunktion betrieben werden. Dieses Widerspruchsrecht ist, wovon die Begründung des Gesetzentwurfs ausdrücklich ausgeht (LT-Drs. 17/19628 S. 56), neben dem unmittelbar durch Art. 21 DSGVO gewährleisteten Widerspruchsrecht des Betroffenen anwendbar. Danach hat die betroffene Person das Recht, aus Gründen, die sich aus ihrer besonderen Situation ergeben, jederzeit gegen die Verarbeitung sie betreffender personenbezogener Daten, die aufgrund von Art. 6 Abs. 1 Buchst. e oder f DSGVO (Datenverarbeitung für die Wahrnehmung einer Aufgabe im öffentlichen Interesse oder in Ausübung öffentlicher Gewalt oder zur Wahrung der berechtigten Interessen des Verantwortlichen oder eines Dritten) erfolgt, Widerspruch einzulegen. Auch wenn das Widerspruchsrecht gemäß Art. 24 Abs. 4 Satz 5 GO nur zeitlich befristet ausgeübt werden kann, erweitert es also im Hinblick auf das Widerspruchsrecht nach Art. 21 DSGVO für die Betroffenen die Möglichkeit, den Betrieb eines elektronischen Wasserzählers unter Verwendung der Funkfunktion und damit die Datenübertragung über das Funkmodul abzuwenden.

- 86** Damit legt die Regelung den Betroffenen keine unzumutbare oder unangemessene Preisgabe persönlicher Daten auf. Vielmehr steht dem niederschweligen Eingriff neben der Erleichterung der Abrechnung und Erhöhung der Transparenz auch der Schutz der Betriebssicherheit und der Trinkwasserhygiene gegenüber. Die Intensität des Grundrechtseingriffs steht nicht außer Verhältnis zu dem Gewicht der Rechtsgüter, deren Schutz sie bezweckt.

- 87** (c) Art. 24 Abs. 4 GO mangelt es auch nicht an der verfassungsrechtlich gebotenen Normenklarheit und -bestimmtheit.
- 88** Der Bestimmtheitsgrundsatz verpflichtet den Normgeber, seine Vorschriften so zu fassen, dass sie den rechtsstaatlichen Anforderungen der Klarheit und Justiziabilität entsprechen. Normen müssen so formuliert sein, dass die davon Betroffenen die Rechtslage erkennen können und die Gerichte in der Lage sind, die Anwendung der betreffenden Vorschrift durch die Verwaltung zu kontrollieren. Gleichwohl darf das Gebot der Bestimmtheit nicht übersteigert werden, weil die Normen sonst allzu starr und kasuistisch würden und der Vielgestaltigkeit des Lebens oder der Besonderheit des Einzelfalls nicht mehr gerecht werden könnten. Der Normgeber ist nicht verpflichtet, jeden Tatbestand mit exakt erfassbaren Merkmalen bis ins Letzte zu umschreiben. Dem Bestimmtheitserfordernis ist genügt, wenn die Regelungen so bestimmt gefasst sind, wie dies nach der Eigenart des zu ordnenden Lebenssachverhalts und mit Rücksicht auf den Normzweck möglich ist, und wenn sich mithilfe der üblichen Auslegungsmethoden unter Berücksichtigung von Ziel, Tendenz, Programm, Entstehungsgeschichte und Zusammenhang mit anderen Vorschriften eine zuverlässige Grundlage für die Auslegung und Anwendung der Vorschrift gewinnen lässt (ständige Rechtsprechung; vgl. VerfGHE 60, 1/6; VerfGH vom 14.3.2019 NJW 2019, 2151 Rn. 21; vom 3.12.2019 NVwZ-RR 2020, 273 Rn. 205; vom 9.2.2021 – Vf. 6-VII-20 – juris Rn. 54; vom 26.2.2021 BayVBl 2021, 336 Rn. 35).
- 89** Hiervon ausgehend erweist sich die angegriffene Regelung als hinreichend bestimmt. Entgegen der Ansicht des Antragstellers ist die Zweckbindung der Datenverarbeitung ausreichend klar festgelegt. Nach Art. 24 Abs. 4 Satz 2 GO dürfen in einem elektronischen Wasserzähler nur Daten gespeichert und verarbeitet werden, die zur Erfüllung der Pflichtaufgabe der Wasserversorgung und zur Gewährleistung der Betriebssicherheit und Hygiene der gesamten Wasserversorgungseinrichtung erforderlich sind. Ausgelesen und verwendet werden dürfen die gespeicherten Daten nach Art. 24 Abs. 4 Satz 3 GO nur zur periodischen Abrechnung oder Zwischenabrechnung des Wasserverbrauchs (Nr. 1) und 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). Jahresverbrauchswerte dürfen ferner zur Berechnung und Festsetzung der Gebühren für die Benutzung einer Abwasserbeseitigungseinrichtung ausgelesen und verwendet werden (Art. 24 Abs. 4 Satz 4 GO). Ergänzend gelten die Regelungen des Bayerischen Datenschutzgesetzes und der Datenschutz-Grundverordnung.

- 90** Die verwendeten Begriffe lassen die Rechtslage für die Betroffenen deutlich genug erkennen und versetzen die Gerichte in die Lage, die Vorschriften mithilfe der üblichen Methoden auszulegen und die Rechtmäßigkeit ihrer Anwendung im konkreten Fall zu kontrollieren. Dies gilt etwa auch für die vom Antragsteller als nicht hinreichend bestimmt beanstandeten Begriffe der periodischen Abrechnung und der anlassbezogenen Datenauslesung und -verwendung. Letztere ist schon durch Art. 24 Abs. 4 Satz 3 Nr. 2 GO ausdrücklich auf die im Einzelfall erforderliche Abwehr von Gefahren für den ordnungsgemäßen Betrieb der Wasserversorgungseinrichtung und Aufklärung von Störungen im Wasserversorgungsnetz begrenzt. Für die nicht gesetzlich festgelegte Speicherdauer nicht mehr benötigter Daten gilt der Grundsatz der Datenminimierung (Art. 5 Abs. 1 Buchst. c DSGVO) und das Recht auf Löschung (Art. 17 DSGVO). Hierfür kommt auch eine entsprechende Technikgestaltung mit datenschutzfreundlichen Voreinstellungen, etwa einer Löschroutine, in Betracht (vgl. Art. 25 DSGVO). Bagatellfälle werden von der Regelung zur anlassbezogenen Datenauslesung und -verwendung (Art. 24 Abs. 4 Satz 3 Nr. 2 GO) ersichtlich nicht erfasst. Die Regelung zur periodischen Abrechnung oder Zwischenabrechnung des Wasserverbrauchs (Art. 24 Abs. 4 Satz 3 Nr. 1 GO) rechtfertigt entgegen den Befürchtungen des Antragstellers auch keine Festlegung beliebig kurzer Abrechnungszeiträume durch das Wasserversorgungsunternehmen oder durch seinen Träger.
- 91** Es ist im Übrigen nicht Aufgabe des Verfassungsgerichtshofs, zu überprüfen, welche Fallgestaltungen im Einzelnen von der angegriffenen Norm erfasst werden, und diese im Hinblick darauf einfachrechtlich verbindlich auszulegen. Hierbei

handelt es sich um eine Frage des Vollzugs der Norm, dessen Kontrolle in erster Linie den Fachgerichten obliegt (vgl. etwa BayVGH vom 7.3.2022 – 4 CS 21.2254 – juris zur Duldung des Austauschs eines herkömmlichen Wasserzählers gegen einen Funkwasserzähler in einem Objekt mit mehreren Wohnungen; VG München vom 29.7.2021 – M 10 K 20.639 – juris zum Widerspruchsrecht bei einem ausschließlich beruflich genutzten Gebäude; vom 18.8.2021 – M 10 E 21.3540 – juris zum einstweiligen Rechtsschutz gegen die Einstellung oder Drosselung der Wasserversorgung bei abgelehntem Einbau eines Funkwasserzählers) und für die Beurteilung der Verfassungsmäßigkeit der Vorschrift zunächst keine Rolle spielt (VerfGHE 60, 1/6; VerfGH NJW 2019, 2151 Rn. 19). Das gilt auch für die Frage, ob für den Einsatz elektronischer Funkwasserzähler vorab eine Datenschutz-Folgenabschätzung gemäß Art. 35 DSGVO durchzuführen ist.

- 92** cc) Die angegriffene Regelung verletzt auch nicht das Grundrecht auf körperliche Unversehrtheit. Es ist nicht erkennbar, dass ein Eingriff in den Schutzbereich dieses Grundrechts vorliegen könnte.
- 93** Das in der Bayerischen Verfassung nicht ausdrücklich erwähnte Grundrecht auf Leben und körperliche Unversehrtheit wird nach der Rechtsprechung des Verfassungsgerichtshofs durch Art. 100 und 101 BV gewährleistet (vgl. VerfGH vom 30.4.1987 VerfGHE 40, 58/61; vom 21.12.1989 VerfGHE 42, 188/194; vom 28.2.1990 VerfGHE 43, 23/26; vom 9.2.2021 – Vf. 6-VII-20 – juris Rn. 101). Es schützt vor Einwirkungen, die die menschliche Gesundheit im biologisch-physiologischen Sinn beeinträchtigen. Unterhalb dieser Schwelle wird das psychische Wohlbefinden regelmäßig nur geschützt, wenn die Einwirkung zu Symptomen führt, die körperlichen Schmerzen vergleichbar sind (vgl. VerfGH vom 17.5.2006 VerfGHE 59, 63/74; BVerfG vom 14.1.1981 BVerfGE 56, 54/74 f.). Tatsächliche oder empfundene Beeinträchtigungen im Vorfeld relevanter Grundrechtsverletzungen lösen keine subjektiven Abwehrrechte aus.
- 94** Nach den vorliegenden Erkenntnissen ist nicht festzustellen, dass von elektronischen Funkwasserzählern relevante Einwirkungen auf die menschliche Gesund-

heit oder auf das psychische Wohlbefinden im beschriebenen Sinn ausgehen (vgl. LT-Drs. 18/7406 S. 5 f.; BayVGH vom 7.3.2022 – 4 CS 21.2254 – juris Rn. 38 f.; Thimet in Thimet, Kommunalabgaben- und Ortsrecht in Bayern, Teil IV Art. 9 Nr. 4.4.1; vgl. auch BGH vom 28.9.2011 – VIII ZR 326/10 – juris Rn. 8, 25 zur Duldungspflicht des Mieters bezüglich des Einbaus eines funkbasierten Kaltwasserzählers gemäß § 554 Abs. 2 BGB a. F.; BVerfGE 156, 63 Rn. 317 zu den Strahlenbelastungen im Zusammenhang mit dem Tragen einer „elektronischen Fußfessel“). Funkwasserzähler senden nicht dauerhaft, sondern nur mit einer kurzen Sendedauer bei geringer Sendeleistung. Die hiervon ausgehende elektromagnetische Strahlung ist deutlich geringer als bei der Nutzung eines Mobiltelefons und nimmt mit zunehmender Entfernung zur Quelle rasch ab. Nochmals geringer ist die tatsächlich auf Menschen einwirkende Strahlungsleistung. Funkwasserzähler befinden sich in der Regel in abgeschirmten, von Personen nur selten betretenen oder genutzten Bereichen des Anwesens. Für den hinsichtlich der Strahlenbelastung vergleichbaren Einsatz intelligenter Stromzähler und Smart-Meter kommt das Bundesamt für Strahlenschutz zu dem Ergebnis, dass die Systeme nach aktuellem Wissensstand nur wenig zur Exposition von Personen gegenüber elektromagnetischen Feldern beitragen, sodass auf deren Einwirkung zurückführbare Gesundheitswirkungen nicht zu erwarten seien (www.bfs.de/DE/themen/emf/hff/quellen/smart-meter/smart-meter.html, Stand: 29.7.2021). Hinsichtlich der Frage der Elektrosensibilität hätten sich durch Untersuchungen des Deutschen-Mobilfunk-Forschungsprogramms und die Ergebnisse weiterer aktueller nationaler und internationaler Studien die Indizien verdichtet, dass kein ursächlicher Zusammenhang zwischen einer Exposition mit elektromagnetischen Feldern und unspezifischen Symptomen bestehe. Vielmehr könne ein solcher Zusammenhang mit hoher Wahrscheinlichkeit ausgeschlossen werden. Diese Einschätzung werde auch von der Weltgesundheitsorganisation (WHO) geteilt. Zu einem ähnlichen Fazit komme auch das Scientific Committee on Emerging and Newly Identified Health Risks (SCENIHR) in der aktuellsten umfassenden Risikobewertung elektromagnetischer Felder aus dem Jahr 2015 (www.bfs.de/DE/themen/emf/hff/wirkung/hff-diskutiert/hff-diskutiert.html; vgl. auch BayLSG vom 22.7.2020 – L 13 R 102/18 – juris Rn. 61 ff.).

- 95** dd) Das Eigentum der betroffenen Grundstückseigentümer (Art. 103 BV) wird durch Art. 24 Abs. 4 GO ebenfalls nicht verletzt.
- 96** Mit dem Erlass einer auf diese Ermächtigungsgrundlage gestützten Satzung werden die Eigentümer der entsprechenden Immobilie verpflichtet, Einbau, Einsatz und Betrieb des elektronischen Funkwasserzählers zu dulden, sofern sie nicht von ihrem Widerspruchsrecht Gebrauch gemacht haben. Darin liegt aber keine unzulässige Enteignung, sondern eine durch die Sozialbindung des Eigentums (Art. 103 Abs. 2 BV) gerechtfertigte Beschränkung von Inhalt und Schranken des Grundeigentums. Die der Allgemeinheit dienende Wasserversorgung (öffentliche Wasserversorgung) ist eine Aufgabe der Daseinsvorsorge (§ 50 Abs. 1 WHG). Die Gemeinden sind gesetzlich verpflichtet, die aus Gründen des öffentlichen Wohls erforderlichen Einrichtungen zur Versorgung der Bevölkerung mit Trinkwasser herzustellen und zu unterhalten (Art. 83 Abs. 1 BV, Art. 57 Abs. 2 Satz 1 GO). Die Errichtung und Erweiterung einer solchen Versorgungseinrichtung mit Anschluss- und Benutzungszwang dient in der Regel dem Gemeinwohl, weil sie die Gewähr dafür bietet, dass ausreichende Mengen hygienisch einwandfreien Wassers zur Verfügung stehen; außerdem wird damit die aus gesundheitlichen Gründen notwendige Kontrolle des Trink- und Brauchwassers gesichert (vgl. VerfGH vom 12.11.1963 VerfGHE 16, 128/133 m. w. N.; BVerwG vom 20.12.2013 – 8 BN 5.13 – juris Rn. 6; BayVGH vom 10.7.2013 BayVBI 2013, 761 Rn. 22). Diesem Zweck dient auch der Einsatz elektronischer Funkwasserzähler mit der Erfassung des Wasserverbrauchs und Alarmierung des Wasserversorgungsunternehmens bei besonderen Auffälligkeiten, um Verunreinigungen des Leitungsnetzes und Beeinträchtigungen der Wasserqualität möglichst zeitnah unterbinden zu können. Auch insoweit handelt es sich um eine gerechtfertigte Inhalts- und Schrankenbestimmung.
- 97** ee) Ein Verstoß gegen die allgemeine Handlungsfreiheit (Art. 101 BV) liegt nicht vor.

- 98** Das Grundrecht der allgemeinen Handlungsfreiheit, das als Auffanggrundrecht das selbstbestimmte Handeln des Einzelnen schützt (VerfGH vom 23.8.2011 VerfGHE 64, 149/158; vom 17.7.2017 VerfGHE 70, 137 Rn. 88; vom 27.8.2018 VerfGHE 71, 235 Rn. 25), wird durch die angegriffene Regelung nicht berührt. Es ist nicht ersichtlich, dass das Grundrecht über seine Schutzfunktion im Rahmen des allgemeinen Persönlichkeitsrechts und des Rechts auf informationelle Selbstbestimmung hinaus tangiert sein könnte.
- 99** ff) Die angegriffene Regelung verstößt auch nicht gegen den Gleichheitssatz (Art. 118 Abs. 1 BV), soweit Art. 24 Abs. 4 Satz 5 GO für das Widerspruchsrecht eine Ausschlussfrist von zwei Wochen nach Zugang des Hinweises der Gemeinde an den Gebührenschuldner und den Eigentümer des versorgten Objekts festlegt und nach Art. 24 Abs. 4 Satz 7 GO kein Widerspruchsrecht besteht, wenn in einem versorgten Objekt mehrere Einheiten einen gemeinsamen Wasserzähler haben.
- 100** Der Antragsteller wendet sich dagegen, dass der Gesetzgeber das Widerspruchsrecht nicht unbefristet eingeräumt und seinen Anwendungsbereich nicht auf Fälle erstreckt hat, in denen mehrere Einheiten in einem versorgten Objekt einen gemeinsamen Wasserzähler haben, sowie gegen den Ausschluss des Widerspruchsrechts, wenn der Funkwasserzähler bereits vor dem Erwerb der Immobilie oder vor dem Inkrafttreten der angegriffenen Regelung eingesetzt und in Betrieb genommen wurde. Darin liegt der Sache nach die Rüge eines gesetzgeberischen Unterlassens (vgl. VerfGH vom 22.10.1992 VerfGHE 45, 143/146). Zwar kann auch ein solches Unterlassen zulässiger Gegenstand einer Popularklage sein, wenn der Normgeber aufgrund einer Grundrechtsbestimmung der Bayerischen Verfassung zum Erlass einer bestimmten Regelung verpflichtet ist (ständige Rechtsprechung; vgl. VerfGH vom 25.2.2013 VerfGHE 66, 6/13 m. w. N; vom 9.5.2016 VerfGHE 69, 125 Rn. 100; vom 21.1.2020 BayVBI 2020, 263 Rn. 16). Im Hinblick auf den Grundsatz der Gewaltenteilung in Art. 5 BV und den notwendigen Gestaltungsspielraum des Normgebers besteht jedoch grundsätzlich kein verfassungsgerichtlich verfolgbarer Anspruch auf ein bestimmtes Handeln des Gesetz-

gebers. Ob und mit welchem Inhalt normative Regelungen zu erlassen sind, hängt von vielschichtigen Erwägungen ab, die sich richterlicher Nachprüfung im Allgemeinen entziehen. Eine Ausnahme gilt nur dann, wenn ein ausdrücklicher Auftrag der Verfassung gegeben ist, der Inhalt und Umfang der Gesetzgebungspflicht im Wesentlichen umgrenzt, oder wenn der Normgeber im Zusammenhang mit einer bestimmten Rechtsmaterie eine Regelung unterlassen hat, zu der er unter Beachtung des Gleichheitssatzes oder anderer Verfassungsbestimmungen verpflichtet gewesen wäre (ständige Rechtsprechung; vgl. VerfGH vom 13.5.2009 VerfGHE 62, 61/66 f.; vom 11.11.2015 VerfGHE 68, 295 Rn. 61; vom 26.3.2018 VerfGHE 71, 59 Rn. 122; vom 24.9.2018 VerfGHE 71, 246 Rn. 27; jeweils m. w. N.). Diese Voraussetzungen sind hier nicht gegeben. Aus der Bayerischen Verfassung lässt sich keine Verpflichtung des Gesetzgebers ableiten, das in Art. 24 Abs. 4 Sätze 5 bis 7 GO geregelte Widerspruchsrecht zu erweitern. Dies gilt auch im Hinblick auf die als Verstoß gegen Art. 118 Abs. 1 BV gerügte Beschränkung des Widerspruchsrechts.

- 101** Der Gleichheitssatz untersagt dem Normgeber, gleich liegende Sachverhalte, die aus der Natur der Sache und unter dem Gesichtspunkt der Gerechtigkeit eine gleichartige Regelung erfordern, ungleich zu behandeln. Der Gleichheitssatz verlangt jedoch keine schematische Gleichbehandlung, sondern lässt Differenzierungen zu, die durch sachliche Erwägungen gerechtfertigt sind. Er verbietet Willkür. Der Gesetzgeber handelt nicht schon dann willkürlich, wenn er unter mehreren Lösungen nicht die zweckmäßigste, vernünftigste oder gerechteste gewählt hat. Es bleibt vielmehr seinem Ermessen überlassen zu entscheiden, in welcher Weise dem allgemeinen Gedanken der Angemessenheit, Billigkeit und Zweckmäßigkeit Rechnung zu tragen ist. Nur wenn die äußersten Grenzen dieses Ermessens überschritten sind, wenn für die getroffene Regelung – hier die gerügte Unterlassung – jeder sachlich einleuchtende Grund fehlt, ist der Gleichheitssatz verletzt (ständige Rechtsprechung; vgl. VerfGH vom 19.7.2016 VerfGHE 69, 207 Rn. 40; vom 21.4.2021 – Vf. 85-VII-20 – juris Rn. 37).

- 102** Die Anwendung des Gleichheitssatzes beruht auf einem Vergleich von Lebensverhältnissen, die nie in allen, sondern immer nur in einzelnen Elementen gleich sind. Es liegt im Ermessen des an das Willkürverbot gebundenen Gesetzgebers zu entscheiden, welche Elemente der zu ordnenden Lebensverhältnisse dafür maßgebend sind, dass diese im Recht gleich oder verschieden behandelt werden. Der Gleichheitssatz ist verletzt, wenn eine Gruppe von Normadressaten im Vergleich zu einer anderen Gruppe von Normadressaten anders behandelt wird, obwohl zwischen beiden Gruppen keine Unterschiede von solcher Art und solchem Gewicht bestehen, dass sie die ungleiche Behandlung rechtfertigen könnten. Berührt die nach dem Gleichheitssatz zu beurteilende Regelung zugleich andere grundrechtlich verbürgte Positionen oder Verfassungsnormen, so sind dem Gestaltungsraum des Gesetzgebers engere Grenzen gezogen (VerfGH vom 15.4.1987 VerfGHE 40, 45/50 f.). Sachgründe, die für eine Differenzierung stets erforderlich sind, müssen dem Differenzierungsziel und dem Ausmaß der Ungleichbehandlung angemessen sein. Für das Maß der Differenzierung muss zwischen den vorgefundenen Verschiedenheiten und der differenzierenden Regelung ein innerer Zusammenhang bestehen, der als Unterscheidungsgesichtspunkt hinreichendes Gewicht besitzt (VerfGH vom 21.4.2021 – Vf. 85-VII-20 – juris Rn. 38; BVerfG vom 21.6.2011 BVerfGE 129, 49/68 f.).
- 103** Anhand dieser Vorgaben lässt sich ein gleichheitswidriges Unterlassen des Gesetzgebers hier nicht feststellen. Der Gesetzgeber wollte mit der Ausschlussfrist für das Widerspruchsrecht klarstellen, dass ein einmal rechtmäßig eingebauter Funkwasserzähler auch nach einem Eigentümer- oder Besitzerwechsel im versorgten Objekt weiterhin eingebaut bleiben und betrieben werden darf. Hierdurch sollte finanzieller und administrativer Aufwand vermieden werden, der mit einem Nutzerwechsel im Fall eines Widerspruchsrechts für die Gemeinde bzw. den Wasserversorger entstünde (LT-Drs. 17/20500 S. 1 f.). Damit ist eine evident fehlerhafte Ungleichbehandlung nicht ersichtlich.
- 104** Auch soweit nach Art. 24 Abs. 4 Satz 7 GO kein Widerspruchsrecht besteht, wenn in einem versorgten Objekt mehrere Einheiten einen gemeinsamen Wasserzähler

haben, liegt darin kein Verstoß gegen den Gleichbehandlungsgrundsatz. Typischerweise werden in diesem Fall keine Daten erfasst, die Rückschlüsse auf einzelne identifizierbare Personen zulassen (vgl. Art. 4 Nr. 1 DSGVO). Außerdem bleibt das Widerspruchsrecht nach Art. 21 DSGVO für Personen aus Gründen, die sich aus ihrer besonderen Situation ergeben, von der Regelung des Art. 24 Abs. 4 Satz 7 GO unberührt. Eine Erweiterung des Widerspruchsrechts in Art. 24 Abs. 4 Sätze 5 bis 7 GO erscheint daher nicht geboten.

- 105** d) Schließlich ist auch das Rechtsstaatsprinzip (Art. 3 Abs. 1 Satz 1 BV) durch die angegriffenen Vorschriften nicht verletzt. Insbesondere sind die angegriffenen Vorschriften nicht wegen eines Verstoßes gegen das Zitiergebot verfassungswidrig.
- 106** Ein Zitiergebot ist in der Bayerischen Verfassung nicht vorgesehen (VerfGHE 60, 52/57). Das Zitiergebot nach Art. 19 Abs. 1 Satz 2 GG, das auch den Landesgesetzgeber bindet, gilt nur bei Grundrechten, die aufgrund ausdrücklicher Ermächtigung vom Gesetzgeber eingeschränkt werden dürfen (BVerfG vom 27.11.1990 BVerfGE 83, 130/154 m. w. N.). Es wird hier nicht dadurch verletzt, dass ein Eingriff in das auch durch Art. 13 GG gewährleistete, nach Maßgabe von Art. 13 Abs. 7 GG aufgrund eines Gesetzes einschränkbare Grundrecht der Unverletzlichkeit der Wohnung nicht einzeln im textlichen Zusammenhang mit Art. 24 Abs. 4 GO als Ermächtigungsgrundlage für den Satzungserlass erwähnt wird, sondern erst in der zusammenfassenden Vorschrift des Art. 121 GO. Möglich ist ein solcher Eingriff durch das gegen den Willen des Wohnungsinhabers durchsetzbare Betretungsrecht zum Einbau, zur Aktivierung und zur Wartung des elektronischen Wasserzählers.
- 107** Dass die Sammelvorschrift des Art. 121 GO in den Übergangs- und Schlussbestimmungen nicht schon aus sich heraus erkennen lässt, welche einzelnen Regelungen der Gemeindeordnung zu Einschränkungen der genannten Grundrechte führen können, ist zumindest aus landesverfassungsrechtlicher Sicht unschädlich. In dieser Gesetzesgestaltung kann auch kein evidenter und gravierender Verstoß gegen Art. 19 Abs. 1 Satz 2 GG gesehen werden. Auf welche Weise der Gesetz-

geber diesem Zitiergebot nachzukommen hat und ob ein Sammelzitat ausreicht, ist in der Literatur umstritten (vgl. VerfGH vom 3.12.2019 – Vf. 6-VIII-17 u. a. – juris Rn. 130) und jedenfalls in Art. 19 Abs. 1 Satz 2 GG, wonach das grundrechtseinschränkende Gesetz das betroffene Grundrecht unter Angabe des Artikels nennen muss, nicht exakt vorgegeben. Insbesondere wird nicht ausdrücklich verlangt, dass die jeweilige Einzelnorm das eingeschränkte Grundrecht nennen muss. Selbst wenn grundsätzliche verfassungsrechtliche Bedenken gegen ein Sammelzitat am Ende des Gesetzeswerks bestünden, wäre der Verstoß gegen die bundesgesetzlichen Vorgaben angesichts der widerstreitenden Auffassungen zu dieser Rechtsfrage jedenfalls nicht so offenkundig und gewichtig, dass damit zugleich das landesverfassungsrechtliche Rechtsstaatsprinzip verletzt würde (vgl. VerfGH vom 3.12.2019 – Vf. 6-VIII-17 u. a. – juris Rn. 122 ff., 132).

VII.

108 Das Verfahren ist kostenfrei (Art. 27 Abs. 1 Satz 1 VfGHG).