

Magistrat der Stadt Bremerhaven
Januar 2018

Maßnahmen zur Optimierung der Gefahrenfrüherkennung bei „Problemimmobilien“

Vorbemerkung

Die nachfolgende gutachterliche Stellungnahme (im Folgenden: „Gutachten“) basiert auf den mit der Angebotsannahme am 24.10.2017 festgelegten Rahmenbedingungen. Diese haben in mehreren Erörterungen mit dem Auftraggeber noch eine inhaltliche Ergänzung hinsichtlich des Aufbaus des Gutachtens erfahren.

Entsprechend der Auftragserteilung hat der Verfasser des Gutachtens datenschutzrechtliche Fragestellungen beantwortet. Auf mit der Fragestellung mittelbar oder unmittelbar verbundene Folgeerwägungen wurde deshalb nicht eingegangen. Die Ausarbeitung stützt sich dabei auf die derzeit geltende Rechtslage, beachtet aber auch die zum 25.05.2016 in Kraft getretene und ab dem 25.05.2018 unmittelbar anzuwendende Datenschutz-Grundverordnung (im Folgenden: DS-GVO) und das am 12. Mai 2017 vom Bundesrat (und zuvor vom Bundestag) verabschiedete Datenschutz-Anpassungs- und Umsetzungsgesetz-EU (DSAnpUG-EU; im Folgenden: „AnpassungsG“). Durch das AnpassungsG wurde in Art. 1 AnpassungsG ein neues Bundesdatenschutzgesetz verabschiedet (im Folgenden: „BDSG-neu“), auch wenn der vorangegangene Entwurf des DSAnpUG-EU Kritik seitens der EU-Kommission erfahren hatte. Das BDSG-neu wird nach Unterzeichnung durch den Bundespräsidenten und Veröffentlichung im Bundesgesetzblatt am 25.05.2018 in Kraft treten. Das Bundesdatenschutzgesetz in seiner aktuell geltenden Fassung wird in diesem Gutachten mit BDSG abgekürzt. In diesem Gutachten wurde die zum Stichtag des 30.06.2017 geltende Gesetzeslage, sowie die bis zu diesem Datum erschienene Rechtsprechung und Literatur berücksichtigt. Durch Änderung der Gesetzeslage oder gerichtliche Entscheidungen mag sich künftig eine abweichende Beurteilung ergeben. Die Literatur zu den mit der DS-GVO einhergehenden Neuerungen und Veränderungen ist gerade erst dabei, teilweise zu entstehen und die auch in diesem Gutachten aufgeworfenen Rechtsfragen differenziert zu betrachten. Eine abschließende und allumfassende Beantwortung der in diesem Gutachten enthaltenen Rechtsfragen kann daher nicht garantiert werden.

Dies vorangestellt, ist der strukturelle Aufbau des Gutachtens wie folgt wiederzugeben:

- Inhaltsverzeichnis
- Literaturverzeichnis
- Darstellung der Rahmenbedingungen
- Datenschutzrechtliche Bewertung
- Verfahrensbeschreibung

Inhaltsverzeichnis

1.	Literaturverzeichnis	4
2.	Darstellung der Rahmenbedingungen	6
3.	Datenschutzrechtliche Bewertung	10
3.1	Vorabprüfung 1: Anwendung Bremischen Datenschutzrechts (BremDSG)	10
3.2	Vorabprüfung 2 Einschlägigkeit des Datenschutzrechts	10
3.2.1	Personenbezogene Daten	10
3.2.2	Zwischenergebnis	12
3.3	Zulässigkeit der Datenverarbeitung	12
3.3.1	Aufgabe der Wohnungsaufsicht	12
3.3.2	Beteiligte Behörden im Rahmen der Wohnungsaufsicht	13
3.3.3	Beteiligung weiterer Behörden	15
3.3.4	Beteiligung der Feuerwehr	15
3.3.5	Beteiligung der swb AG	16
3.4	Anpassungsvorschlag	17
4.	Ergebnis	17
5.	Verfahrensverzeichnis	18

1. Literaturverzeichnis

Albrecht, Jan Philipp; Jotzo, Florian, Das neue Datenschutzrecht der EU, Nomos Verlagsgesellschaft, 2017

Wybitul, Tim (Hrsg.), Handbuch EU-Datenschutz-Grundverordnung, Fachmedien Recht und Wirtschaft, 2017

Müller-Glöge, Rudi (Hrsg.); Preis, Ulrich (Hrsg.); Schmidt, Ingrid (Hrsg.), Erfurter Kommentar zum Arbeitsrecht, 17. Auflage, Verlag C.H. Beck OHG, 2017

Ehmann, Eugen (Hrsg.); Selmayr, Martin (Hrsg.), DS-GVO - Datenschutz-Grundverordnung, Verlag C.H. Beck OHG, 2017

Gola, Peter; Klug, Christoph; Körfner, Barbara in: BDSG: Bundesdatenschutzgesetz Kommentar, 12. Auflage, Verlag C.H. Beck OHG, 2015

Gola, Peter; Klug, Christoph, NJW 2007, 118 – 122, „Neuregelungen zur Bestellung betrieblicher Datenschutzbeauftragter“

Heberlein, Horst in: Ehmann, Eugen (Hrsg.); Selmayr, Martin (Hrsg.), DS-GVO - Datenschutz-Grundverordnung, Verlag C.H. Beck OHG, 2017

Henssler, Martin (Red.), Münchener Kommentar zum BGB, Band 6, 6. Auflage, Verlag C.H. Beck OHG, 2012

Kühling, Jürgen (Hrsg.); Buchner, Benedikt (Hrsg.), Datenschutz-Grundverordnung: DS-GVO, Verlag C.H. Beck OHG, 2017

Müthlein, Thomas, Leitfaden zur Datenschutz-Grundverordnung, Datakontext, 2017

Paal, Boris P. (Hrsg.); Pauly, Daniel (Hrsg.), Datenschutz-Grundverordnung: DS-GVO, Verlag C.H. Beck OHG, 2017

Piltz, Carlo, K&R 2016, 709 – 715, „Die Datenschutz-Grundverordnung – Teil 3: Rechte und Pflichten des Verantwortlichen und Auftragsverarbeiters“

Schantz, Peter, NJW 2016, 1841 - 1847, „Die Datenschutz-Grundverordnung – Beginn einer neuen Zeitrechnung im Datenschutzrecht“

Schneider, Jochen, Datenschutz nach der Datenschutz-Grundverordnung, Verlag C.H. Beck OHG, 2017

Simitis, Spiros (Hrsg.), Bundesdatenschutzgesetz, 8. Auflage, Nomos Verlagsgesellschaft, 2014

Taeger, Gabel (Hrsg.), Bundesdatenschutzgesetz, 2. Auflage, C.H. Beck OHG, 2013

Von dem Bussche, Axel Freiherr in: Plath, Kai-Uwe (Hrsg.), BDSG DS-GVO: Kommentar zum BDSG und zur DSGVO sowie den Danteschutzbestimmungen des TMG und TKG, 2. Auflage, Verlag Dr. Otto Schmidt, 2016

Von Wulffen (Hrsg.) Kommentar zum SGB X, 8. Auflage, C.H. Beck OHG, 2014

2. Darstellung der Rahmenbedingungen

Der Magistrat der Stadt Bremerhaven hat der datenschutz nord GmbH den Auftrag zur Erstellung dieses Gutachtens erteilt.

Zweck des Gutachtens ist die Beurteilung der datenschutzrechtlichen Zulässigkeit eines Gefahrenfrüherkennungstools bei so genannten „Problemimmobilien“, im Folgenden Problemimmotool genannt, das in der Seestadt Bremerhaven eingeführt werden soll.

Durch Beschluss des Ausschusses für öffentliche Sicherheit des Magistrats der Stadt Bremerhaven vom 09.05.2017 wurde die Bildung einer dezernatsübergreifenden Expertenkommission entschieden. Diese soll Sofortmaßnahmen zur Optimierung der Gefahrenfrüherkennung bei Problemimmobilien treffen. Hintergrund sind diverse Liegenschaft in der Seestadt, die als Problemimmobilien bezeichnet werden, bei denen ein erhöhtes Risiko der Be- und Anwohner durch Brand- und andere Gefahren besteht. Problemimmobilien sind Liegenschaften, bei denen Grund zur Annahme besteht, dass eine erhebliche Beeinträchtigung des Gebrauchs zu Wohnzwecken besteht. Die Beeinträchtigung ergibt sich aus dem Unterschreiten des Mindestausstattungsmaßes der Wohnung, einer Verwahrlosung oder Überbelegung der Wohnung. Die Expertenkommission soll den Brand- und Mieterschutz fördern und eine effektivere Aufgabenwahrnehmung in diesen Bereichen gewährleisten.

Die Expertenkommission soll unter Beteiligung des Bauordnungsamtes, des Bürger- und Ordnungsamtes, der Feuerwehr und ggfs. später weiterer Experten eingerichtet werden. Die Kommission hat die Aufgabe zu prüfen, welche rechtlichen Möglichkeiten bestehen, um im Rahmen der präventiven Gefahrenabwehr Brandgefahren bei und mit Problemimmobilien zu erkennen. Hier ist zunächst eine Identifizierung von Problemimmobilien erforderlich. Zu diesem Zweck soll ein Tool geschaffen werden, das bei diversen Ämtern, wie dem Liegenschafts- und Katasteramt und dem Bauordnungsamt, bereits erhobene Daten zusammenführt und auswertet. Hierbei werden die Einzeladressen mit dem Kartenmaterial des GeoInformationSystems (GIS) und der Anzahl der gemeldeten Personen sowie der Gesamtwohnfläche der Liegenschaft verbunden. Daran lässt sich erkennen, wieviel Personen an welcher Anschrift melderechtlich erfasst sind und ob eine Überbelegung gegeben ist. Die Überlegung eines Objekts bestimmt sich nach § 8 Abs. 1 BremWAG. Überbelegt ist ein Objekt, wenn pro Bewohner

--- über sechs Lebensjahren weniger als neun m²

--- pro Bewohner unter sechs Lebensjahren weniger als sechs m²

als Wohnfläche zur Verfügung stehen.

Die Aufgabe der Wohnungsaufsicht nimmt die Stadtgemeinde Bremerhaven wahr. Funktional liegt diese Aufgabe beim Bauordnungsamt der Stadt Bremerhaven.

Das GIS enthält

Geobasisdaten,

also den Stadtplan, die Liegenschaftskarte und Luftbilder.

Kommunale Daten,

bestehend aus den Daten zu Planen und Bauen, Umweltschutz, Grünflächenmanagement

3D-Stadtmodell

Straßenbildnern

Eigentümerdaten,

wie Name und Vorname unter Bezug auf die konkrete Liegenschaft

Das GiS soll Schnittstellen mit dem Melderegister (Amt 91), den kommunalen Daten und dem ALKIS (Amtliches Liegenschaftskatasterinformationssystem) nutzen. Mit dem Amt 91 und dem Amt 62 soll ein Datenabgleich möglich sein.

Technisch handelt es sich bei dem Tool um eine MS SQL Datenbank, deren Nutzung über MS Access erfolgt. Die Visualisierung erfolgt mit ArcGIS, einem Kartenerstellungstool (Profi-Arbeitsplätze).

Die Ausgabe erfolgt dann mittels eines Kartenausschnitts und einer Signal-Ampel-Farbe über den Belegungsstand.



Abbildung 1: Darstellung des Kartenausschnitts mit relativer Wohnfläche pro Person¹

¹ S. 12 Nutzung von GIS bei Problemimmobilien und für Einsatzkräfte, Stand 20.12.2017, Amt 62, Marco Kewes



Abbildung 2: Darstellung des Kartenausschnitts mit absoluter Belegung²

Gewünscht ist auch die Erfassung der Personen jünger als sechs Jahren und die Personen, die sechs Jahre alt oder älter sind, sowie die Meldung der Versorgungssperre bzw. der Abmeldung des letzten Energiezählers durch die swb Vertrieb Bremerhaven GmbH & Co. KG(im Folgenden: swb).

Das Bürger- und Ordnungsamt erhebt die Daten der melderechtlich im Gemeindegebiet Bremerhavenerfassten Personen. Das Bauordnungsamt erhebt Adress- und Wohnflächendaten. Das Datum einer Versorgungssperre bzw. der Abmeldung ist der swb bekannt. Diese Daten sollen in das GIS eingepflegt werden. Geplant ist ein Datenabgleich zwischen dem Problemimmotool einerseits und dem GIS und den Datenbanken der beteiligten Behörden ein- bis zweimal pro Monat andererseits.

Daneben haben die Arbeitsgemeinschaften (im Folgenden: AG) „Problemimmobilien“ und „Leistungsmissbrauch“ ihre Arbeit aufgenommen. DIE AG „Schrottimobilien“ bzw. AG „verwaahlste Immobilien“ sollen unter Federführung des Stadtplanungsamts und Beteiligung des Bauordnungsamtes, der Stadtkasse, dem Rechts- und Versicherungsamt und der Seestadt Immobilien mit städtebaulichen Missständen identifizieren und darstellen, um dann u. U. Maßnahmen nach dem Vorkaufsgesetz zu ergreifen. Hintergrund ist der große Bestand von leerstehenden Immobilien, die nicht ausreichend verwaltet und instandgehalten werden, weil der Preisverfall eine ordnungsgemäße Bewirtschaftung deutlich erschwert. Die AG „Leistungsmissbrauch“ wird vom Jobcenter geführt und beteiligt das Bauordnungsamt, das Bürger- und Ordnungsamt, das Sozialamt, das Gesundheitsamt, die Schutzpolizei, die

² S. 11 Nutzung von GIS bei Problemimmobilien und für Einsatzkräfte, Stand 20.12.2017, Amt 62, Marco Kewes

Kriminalpolizei, die Familienkasse und Zoll sowie Steuerfahndung. Ziel ist die Identifizierung von möglichen Leistungsmissbrauchsfällen und der Informationsaustausch. Hintergrund waren gehäufte Fälle von missbräuchlicher Leistungsgewährung nach dem SGB II durch EU-Bürger, die in einem tatsächlich unmöglichen Maße an Einzelwohnanadressen gemeldet waren.

Es ist gewünscht, dass die Beteiligten der Arbeitsgemeinschaften Zugriff auf dieses Problemimtool haben.

Das Verfahren selbst gibt erstmals die Möglichkeit, diverse Datenkategorien, wie Adresse, Wohnraum pro Anschrift und Anzahl der gemeldeten Personen zu verbinden und auszuwerten. Mit dieser Auswertung ist es möglich, eine mögliche Überbelegung von Wohnraum zu erkennen, um im Rahmen der einzelfallbasierten Sachverhaltsermittlung die tatsächliche (Über-)Belegung festzustellen. Das Verfahren soll die Sachverhaltsermittlung nicht ersetzen, sondern als Früherkennungssystem helfen.

Es besteht ein hohes Interesse an dem Verfahren, weil es erlaubt, frühzeitig und mit geringem Arbeitsaufwand etwaige Problemfelder zu erkennen und dann im Einzelfall genau zu ermitteln. Im Hinblick auf die mitunter nicht unproblematischen Berichterstattungen über die Verhältnisse in der Seestadt Bremerhaven ist ein transparentes Verfahren, das auch Gegenstand der Außendarstellung sein kann, gewünscht.

Die Dringlichkeit ergibt sich auch aus der Antwort des Senats auf die Große Anfrage der Fraktion DIE LINKE, Drucksache 19/ 1132 vom 20.06.2017, mit der der Senat auf den akuten Handlungsdruck in Bremen im Allgemeinen und in Bremerhaven im Besonderen eingeht.

3. Datenschutzrechtliche Bewertung

Es ist zu prüfen, ob das vorbeschriebene System, das Tool zur Optimierung der Gefahrenfrüherkennung bei Problemimmobilien, datenschutzrechtskonform ist.

Zur Beantwortung dieser Frage ist zu klären,

- ob das Datenschutzrecht Anwendung findet,
- welche Datenkategorien erhoben oder verarbeitet werden und zulässig sind,
- welche Behörden auf welcher Rechtsgrundlage beteiligt sind

3.1 Vorabprüfung 1: Anwendung Bremischen Datenschutzrechts (BremDSG)

Es ist festzustellen, dass sich die datenschutzrechtliche Zulässigkeit nach § 1 Abs. 2 BremDSG zu bewerten ist, weil es sich um eine Verarbeitung von personenbezogenen Daten durch Behörden und sonstige Stellen der Gemeinden, hier der Stadtgemeinde Bremerhaven, handelt. Das BDSG findet somit keine Anwendung.

3.2 Vorabprüfung 2 Einschlägigkeit des Datenschutzrechts

Vorab ist zu prüfen, ob es sich überhaupt um einen datenschutzrechtsrelevanten Vorgang handelt.

3.2.1 Personenbezogene Daten

Hierzu ist Voraussetzung, dass mit dem Tool personenbezogene Daten erhoben, verarbeitet oder genutzt werden. Personenbezogene Daten sind Einzelangaben über persönliche oder sachliche Verhältnisse einer bestimmten oder bestimmbaren natürlichen Person, dem Betroffenen. Die Begrifflichkeit der Einzelangabe umfasst jede Information, geistiger Natur, unabhängig von ihrem physischen Gegenstand, und somit auch elektronische Daten. Diese Angaben haben auch Bezug zu persönlichen oder sachlichen Verhältnissen, denn dieser Rechtsbegriff ist sehr umfassend und meint alle Informationen, die über eine Bezugsperson etwas aussagen will. Bereits die Anschrift und die Wohnfläche haben entsprechenden Aussagewert über die dort gemeldeten Personen. Hier kommt es nicht darauf an, dass es sich um persönliche Eigenschaften des Betroffenen, wie Name oder Körpergröße, handelt, sondern auch Beziehungen zur Umwelt (wie Arbeitgeber, Wohnanschrift usw.).

Einzelangaben

Allerdings ist fraglich, ob vorliegend die Datenfelder als Einzelangaben zu bewerten sind. Die Begrifflichkeit der Einzelangabe orientiert sich an § 16 Abs. 1 Nr. 3 BStatG und meint nur direkte Informationen über den Betroffenen, hingegen aber nicht aggregierte, also zusammenfassende Daten. So genannte aggregierte Daten sind keine personenbezogenen Daten, es sei denn, einer Person kann eine Angabe zugeordnet werden. Eine Zusammenfassung liegt aber nur dann vor, wenn über die Verhältnisse der einzelnen Person nicht mehr ausgesagt wird. Hierzu müssen die Angaben von mindestens drei Personen zusammengefasst werden.

Bei den Einzelangaben „Anschrift“ handelt es sich um eine direkte Angabe, die sich aber auf alle Bewohner der jeweiligen Liegenschaft bezieht, hingegen wird die Wohnfläche nur zusammenfassend für das gesamte Objekt angezeigt, unabhängig von der Anzahl der Wohneinheiten und der Bewohneranzahl. Bei Liegenschaften, die eine Vielzahl von Bewohnern beherbergen, kommt eine Verneinung der Einzelangaben-Eigenschaft in Betracht. Nicht jedoch im Falle von geringen Bewohnerzahlen, hier kann die Wohnfläche zugeordnet werden. Deutlich wird dies durch Einzelne bewohnte Objekte, wie einem einzelnen Haus, deutlich: Wenn nur ein Bewohner gemeldet ist, kann die Wohnfläche diesem direkt zugeordnet werden. Und da die Objekte nicht differenziert angezeigt werden, wohnt jeder Liegenschaft die Möglichkeit des Direktbezugs auf einen einzelnen Bewohner inne. Die Begriffe Ein- und Bewohner werden hier deckungsgleich mit dem Rechtsbegriff des Einwohners verwendet. Die Erfassung im Problemimtool erfolgt aus dem Einwohnermeldebestand, also melderechtlich.

Natürliche Person als Betroffener

Das Datenschutzrecht schützt ausschließlich natürliche Personen. Es geht also nicht um den Schutz der Daten der Liegenschaften, sondern um den der Einwohner, so dass die Angaben der Anschrift und Wohnfläche als Bezug auf die Bewohner unter den Schutz des §§ 1ff. BremDSG fallen.

Bestimmung oder Bestimmbarkeit

Fraglich ist jedoch, ob es sich um Daten bestimmter oder bestimmbarer Personen handelt. Ist diese Voraussetzung nicht erfüllt, so unterliegen die Daten nicht dem Datenschutzrecht..

Eine Person ist bestimmt, wenn feststeht, dass sich die Angaben auf diese Person und nicht auf eine andere beziehen. Der Bezug muss eindeutig sein und eine so inhaltliche Tiefe haben, dass eine Verwechslung ausgeschlossen werden kann. Hieran fehlt es, denn eine Nennung eines Namens oder anderen Identifizierbarkeitsmerkmals erfolgt nicht.

Fraglich ist, ob eine Bestimmbarkeit in Betracht kommt: Ein Personenbezug kann dann ausgeschlossen werden, wenn die Bestimmbarkeit ausgeschlossen werden kann. Hierbei muss zwischen einem absoluten und einem praktischen Ausschluss differenziert werden.

Der Ausschluss ist absolut ausgeschlossen, wenn jede (auch rein theoretische) Möglichkeit ausgeschlossen ist, eine Person zu bestimmen. Vorliegend kann ein absoluter Ausschluss nicht bejaht werden, weil es mit Hilfe der Anschrift durch das EMA durch Inaugenscheinnahme vor Ort (Klingelschild usw.) möglich ist, eine Person zu bestimmen. Dies gilt umso mehr, wenn es sich um Liegenschaft mit geringer Einwohnerzahl handelt. Die Grenze der Bestimmbarkeit liegt bei fünf Personen. Sind beispielsweise weniger als fünf Personen gemeldet, ist eine mindestens theoretische Bestimmbarkeit gegeben. Hier wird aber nicht zwischen Liegenschaft mit bis zu fünf Einwohnern, bei denen eine Bestimmbarkeit gegeben sein könnte, und Liegenschaften mit mehr Einwohnern differenziert. Daher ist es grundsätzlich möglich, auch unter Zuhilfenahme frei verfügbarem Zusatzwissen, einen Personenbezug herzustellen.

Ein praktischer Ausschluss meint hingegen nur die äußerst geringe Wahrscheinlichkeit einer erfolgreichen Bestimmung, so dass das Risiko eines Personenbezugs vernachlässigbar ist. Ein Kriterium ist hierfür der zu betreibende Aufwand an Zeit, Kosten und Arbeitskraft. Ein großer Zeitaufwand kann bereits für sich prohibitiv wirken. Der Zeitaufwand einer Einwohnermeldeamts-Anfrage bzw. Einsicht in die Meldedaten ist äußerst gering. Auch ein „Hausbesuch“ ist im Stadtgebiet Bremerhavens mit relativ geringem Arbeitsaufwand verbunden. Diese Maßnahmen erlauben eine Bestimmung.

Der Aufwand der Bestimmung ist zu dem erlangenden Informationswert ins Verhältnis zu setzen. Wenn es an dieser Verhältnismäßigkeit fehlt, weil der Aufwand den Informationswert wesentlich übersteigt, wird eine Bestimmbarkeit verneint.

Hierbei ist anzumerken, dass eine Bestimmbarkeit nur dann gegeben ist, wenn es um Immobilien mit geringer Bewohneranzahl, also geringer als fünf, geht. Da aber zwischen „gering“ bewohnten und „mehr“ bzw. „hoch“-frequent bewohnten Liegenschaften nicht differenziert wird (s. o.), ist grundsätzlich von einer (theoretischen) Bestimmbarkeit auszugehen.

3.2.2 Zwischenergebnis

Die Zulässigkeit der Datenverarbeitungen ist anhand des Bremischen Datenschutzrecht zu prüfen.

3.3 Zulässigkeit der Datenverarbeitung

Die Zulässigkeit der Datenverarbeitung richtet sich zunächst nach § 3 BremDSG. Danach ist die Verarbeitung personenbezogener Daten zulässig, wenn (a) ein Gesetz oder eine Rechtsvorschrift dies erlaubt oder zwingend voraussetzt oder (b) der Betroffene eingewilligt hat.

3.3.1 Aufgabe der Wohnungsaufsicht

Grundsätzlich kommt hier das BremWAG als Rechtsgrundlage für die Datenverarbeitung in Betracht. Die Stadtgemeinde Bremerhaven nimmt gem. § 1 BremWAG die Aufgabe der Wohnungsaufsicht wahr. Das Bauordnungsamt wird als Behörde in der Aufgabe funktional nach der BremLBO tätig. Zur Wohnungsaufsicht gehört die Ermittlung von Verwahrlosung, Missständen und Überbelegung bei Wohnraum gem. §§ 5, 6, 8 BremWAG, wenn also Wohnraum die Anforderungen gem. §§ 3, 8 Abs. 1 BremWAG nicht erfüllt. Das vorliegende Verfahren soll eine etwaige Überbelegung aufdecken und eine anlassbezogene Sachverhaltsermittlung ermöglichen. Überbelegung ist gem. § 8 Abs. 1 BremWAG das Unterschreiten einer Wohnfläche von 9 m² bei Bewohnern und von 6 m² bei Kindern bis sechs Jahren. Zur Ermittlung der Überbelegung muss die Behörde wissen, wieviel Wohnraum wieviel Personen zur Verfügung steht. Da die Wohnraumbedarfsfläche sich an der Frage des Alters des Bewohners, also bis sechs Jahre einerseits und über sechs Jahren andererseits, orientiert, ist die Frage der Altersgruppe Gegenstand der Wohnungsaufsicht.

Datenkategorien

Die Zulässigkeit der erhobenen Daten richtet sich nach dem Zweck der Datenerhebung. Die Datenerhebung ist nur soweit zulässig, soweit sie zur Aufgabenwahrnehmung des BremWAG erforderlich ist.

Es sollen die Datenkategorien

Anschrift

(Gesamt-) Wohnfläche

Anzahl der Ein- bzw. Bewohner (gemeldet)

Anzahl der Ein- bzw. Bewohner (Altersgruppen)

Meldung, ob eine Versorgungseinstellung der Gesamtliegenschaft besteht

Erhoben werden

Die **Anschrift** ist zur Wahrnehmung der Wohnungsaufsicht zwingend erforderlich, weil erst durch die Anschrift die jeweilige Wohnung hinreichend bestimmt und identifizierbar ist.

Die **Wohnfläche** ist zwingend festzustellen, um die Frage einer möglichen Überbelegung zu beantworten.

Hiermit korrespondiert auch die **Zahl der Einwohner**, so dass dieses Datum ebenfalls zur Wahrnehmung der Aufgabe dieses Gesetzes erforderlich ist. Die **Auswertung der Wohnflächen und Bewohneranzahl** ist zulässig, weil sie zur Feststellung einer Überbelegung gem. § 8 BremWAG erforderlich ist. Fraglich ist jedoch, ob die Erhebung der Daten hinsichtlich der **Versorgungseinstellung der Gesamtliegenschaft** der Wohnungsaufsicht entsprechen. § 3 BremWAG sieht Vorgaben an die Mindestausstattung von Wohnraum vor. So muss eine Wohnung über einen Anschluss von Energie-, Wasserversorgung und Entwässerung gem. § 3 Abs. 1 Nr. 3 BremWAG verfügen. Der Anschluss ist die technische Vorrichtung zur Ermöglichung der Versorgung, also der tatsächliche physische Anschluss. Dieses Datum soll aber vorliegend nicht erhoben werden, sondern, wann der letzter Zähler abgemeldet wurde und/ oder ein Objekt von der Versorgung ausgeschlossen wird. Bei einer Versorgungssperre wird aber nicht der Anschluss aufgehoben, sondern nur die Versorgung selbst. Bei Aufhebung der Versorgungssperre wird die Versorgung wieder aufgenommen, eine bauliche Maßnahme erfolgt nicht, denn der Anschluss besteht ungeachtet der Versorgungsfrage. Auch lässt sich die Funktionsfähigkeit nicht an der Versorgungseinstellung beantworten. Aus diesem Grunde lässt sich der Fragenkatalog der eingestellten Versorgung nicht mit § 3 Abs. 1 Nr. 3 BremWAG rechtfertigen. Einzige denkbare Ausnahme wäre das Bestehen zentraler Heizungsanlagen, weil hier nach § 3 Abs. 2 BremWAG die Versorgung sichergestellt sein muss, somit ein Zweck der Wohnungsaufsicht gegeben wäre.

3.3.2 Beteiligte Behörden im Rahmen der Wohnungsaufsicht

Im Rahmen der Wohnungsaufsicht werden mehrere Behörden und Ämter der Stadt Bremerhaven tätig.

Bauordnungsamt

Indem die Wohnungsaufsicht originär in den Zuständigkeitsbereich des Bauordnungsamts fällt, ist ihre Beteiligung rechtskonform.

Vermessungs- und Katasteramt

Das Vermessungs- und Katasteramt selbst wird im Rahmen der Wohnungsaufsicht nicht tätig, gibt aber Liegenschaftsdaten im Rahmen seiner Originäraufgabenwahrnehmung im GIS ein.

Meldebehörde

Die Meldebehörde des Landes Bremen stellt die Daten der gemeldeten Einwohner für das System zur Verfügung. Da die Meldebehörde im Rahmen der Früherkennung nicht beteiligt ist, wird diese Frage summarisch beantwortet.

Zwar gestattet § 14 der Verordnung zur Durchführung des Meldegesetzes, insbesondere zur Durchführung von regelmäßigen Datenübermittlung der Meldebehörde die Datenübermittlung an die für das Wohnungswesen und Bauförderung zuständigen Ämter, aber nur nach den Bestimmungen des Wohnungsbindungsgesetzes und des II. Wohnungsbaugesetzes. Dies greift vorliegend nicht, weil hier eine Aufgabenwahrnehmung der Wohnungsaufsicht erfolgt, die sich in der Durchführungsverordnung nicht wiederfindet. Daher ist auch keine Befugnis aus § 16 gegeben, weil diese nur eine Datenübermittlung an das Bauordnungsamt zum Zwecke der Überprüfung unzulässiger Nutzung von Parzellegebieten gestattet.

Allerdings kommt eine Übermittlungsbefugnis aus § 34 BMG in Betracht. § 34 BMG gestattet eine Datenübermittlung an öffentlichen Stellen i. S. d. § 2 Abs.1 bis 3, 4 S. 2 BDSG. Das Bauordnungsamt der Stadt Bremerhaven ist eine Behörde i. S. d. § 2 Abs. 2 S. 1 BDSG, wie auch die anderen Beteiligten, soweit Datenkategorien i. S. d. § 34 Abs. 1 S. 1 Nr. 1 – 14 BMG handelt.

Soweit eine Übermittlung der Namens- und Anschriftsdaten erfolgt, ist diese durch Abs. 1 legitimiert, eine Übermittlung der reinen Bewohneranzahl wäre eine Übermittlung der Daten einer Vielzahl nicht namentlich bezeichneter Personen, so dass Abs. 2 greift.

Im Übrigen würde auch der Auffangtatbestand des Abs. 3 greifen, weil das Bauordnungsamt die Aufgabe der Wohnungsaufsicht ohne die von der Meldebehörde übermittelten Daten nicht erfüllen kann und die Daten bei den Betroffenen nur mit unverhältnismäßigem Aufwand erhoben werden können. Die Frage der möglichen Überbelegung ist nur zu klären, indem das Bauordnungsamt die Zahl der Bewohner mit der Wohnfläche verarbeitet. Eine andere Möglichkeit besteht für das Bauordnungsamt nicht, diese Daten zu beschaffen. Eine Direkterhebung beim Betroffenen würde bedeuten, dass das Bauordnungsamt jeden Bewohner selbst befragen muss, was bei 114.025 Bewohnern (Stand 31.12.2015) illusorisch ist.

3.3.3 Beteiligung weiterer Behörden

Daneben sollen weitere Behörden beteiligt werden. Es sollen auch die Feuerwehr, u. U. das Jugendamt, das Sozialamt und das Jobcenter als Träger der Hilfe nach dem SGB II beteiligt werden.

Jugendamt

Weiterhin soll u. U. auch das Jugendamt beteiligt werden. Fraglich ist, ob das Jugendamt überhaupt als Behörde der Stadt Bremerhaven beteiligt werden kann. Örtliche Träger der Jugendhilfe sind die Stadtgemeinden Bremen und Bremerhaven gem. § 69 SGB VIII i. V. m. § 1 Abs. 1 BremAGKJHG. Nur überörtlicher Träger ist die Freie Hansestadt Bremen gem. § 1 Abs. 2 BremAGKJHG. Die Aufgabe der Jugendhilfe ergibt sich aus § 2 SGB VIII und lässt sich mit Leistungen und anderen Aufgaben zugunsten junger Menschen und Familien zusammenfassen. Die Wohnungsaufsicht gehört hier nicht dazu. Das Jugendamt ist somit nicht im Rahmen der Wohnungsaufsicht zu beteiligen.

Jobcenter

Das Jobcenter als Träger der SGB II-Leistung nimmt die Aufgabe der Grundsicherung für Arbeitssuchende gem. § 1 Abs. 1 SGB II wahr. Aufgaben der Wohnungsaufsicht finden sich im SGB II hingegen nicht.

Sozialamt

Die Sozialhilfe wird vom Sozialamt als örtlichen Träger gem. § 3 Abs. 2 SGB XII erfüllt. Die Aufgabe der Sozialhilfe ergibt sich aus § 1 SGB XII und ist auf die Ermöglichung der Führung eines der Würde des Menschen entsprechenden Lebens beschränkt. Hierzu gehört aber nicht die Wohnungsaufsicht.

Hier ist zusammenfassend festzustellen, dass weder Jobcenter, noch Sozialamt oder das Jugendamt bei der Wohnungsaufsicht zu beteiligen sind. Eine Datenübermittlungsbefugnis ist nicht gegeben, auch nicht nach § 34 Abs. 1, 3 BMG, weil diese drei Sozialbehörden diese Daten zur Aufgabenwahrnehmung nicht benötigen. Aber auch eine Datenübermittlung der Sozialbehörden an das Bauaufsichtsamt ist nicht statthaft, denn diese ist nur zulässig, soweit sie in den §§ 68ff. SGB X expressis verbis genannt wird. Es lässt sich dem Sozialdatenschutz keine Regelung entnehmen, die eine Datenübermittlungsbefugnis der Sozialbehörden im Rahmen der Wohnungsaufsicht ermöglichen würde, denn diese drei Behörden nehmen keine Aufgabe innerhalb der Wohnungsaufsicht wahr.

3.3.4 Beteiligung der Feuerwehr

Die Berufsfeuerwehr Bremerhaven nimmt keine eigene Aufgabe der Wohnungsaufsicht wahr. Allerdings fällt ihr die Aufgabe des vorbeugenden Gefahrenschutzes gem. § 12 BremHilfeG mit der Beratung der Baubehörden und anlassbezogenen Brandschauen zu. Daher ist eine präventive Beteiligung der

Feuerwehr zum Zwecke des Gefahrenschutzes denkbar. Da § 6 BremWAG Maßnahmen in das pflichtgemäße Ermessen des Bauordnungsamts stellt, insbesondere der Abwehr konkreter Gefährdung gesunder Wohnverhältnisse, ist eine Beteiligung der Feuerwehr im Rahmen des pflichtgemäßen Ermessens zulässig.

3.3.5 Beteiligung der swb AG und ihrer Konzerngesellschaften

Fraglich ist, ob neben der Beteiligung diverser Behörden auch die swb AG im Rahmen der Wohnungsaufsicht beteiligt werden darf.

Die Besonderheit besteht hier darin, dass die swb AG und ihre Konzerngesellschaften, wie die swb Vertrieb Bremerhaven GmbH & Co. KG, die Wesernetz Bremerhaven GmbH, juristische Personen des Privatrechts sind, die nicht im Rahmen der Wohnungsaufsicht tätig sind. Hierzu sind sie auch nicht befugt, da es sich um eine behördliche Aufgabe der Kommune handelt. Auch fehlt es an einer befugnisbegründenden oder -erweiternden Beleihung. Im Kontext privater Rechtsträger regelt § 10 BremDSG die Frage der Zulässigkeit der Erhebung personenbezogener Daten. Die Rechtmäßigkeit der Erhebung bei Dritten außerhalb des öffentlichen Bereichs ist sehr restriktiv geregelt und nur dann zulässig, wenn eine Rechtsvorschrift dies erlaubt oder zwingend voraussetzt oder der Schutz von Leben und Gesundheit dies gebietet. Es fehlt an einer gestattenden Rechtsvorschrift, die der swb eine Übermittlung zum Zwecke der Wohnungsaufsicht erlauben würde. Auch ist eine Gefahr ersichtlich, die den Schutz von Leib und Leben begründen könnte.

Allerdings ist auch aus Sicht der swb die Übermittlung in rechtlicher Hinsicht problematisch. § 15 BDSG regelt die Zulässigkeit der Datenübermittlung von dem privaten Rechtsträger, hier der swb, und der Behörde/ öffentlichen Stelle. Die Übermittlung an öffentliche Stellen ist zulässig, wenn sie zur Erfüllung der Aufgabe der Übermittelnden oder des Empfängers erforderlich ist und die Voraussetzungen des § 14 BDSG gewahrt sind. Nach derzeitiger Rechtslage ist die Datenübermittlung nicht erforderlich, weil der Empfänger, also das Bauordnungsamt diese Daten zur Aufgabenwahrnehmung nicht benötigt, denn die tatsächliche Versorgung mit Energie ist nicht Gegenstand der Wohnungsaufsicht. Darüber hinaus bestehen erhebliche Zweifel, ob hier die Voraussetzungen des § 14 BDSG erfüllt sind. Dies ist nur gegeben, wenn die Daten zur Erfüllung des Zwecks, also hier der der Erfüllung der Verpflichtungen aus dem Energieversorgungsvertrag, erforderlich sind. Eine Datenerhebung für andere Zwecke ist aber abhängig von beispielsweise einer gestattenden Rechtsvorschrift, die vorliegend nicht besteht (s. o.) oder einer Einwilligung des Betroffenen (des Kunden) oder die im Interesse des Betroffenen liegt. Hieran fehlt es im Moment.

Derzeit ist damit eine Datenübermittlung an die swb und durch die swb nicht zulässig.

3.4 Anpassungsvorschlag

Soweit eine Datenübermittlung mit der swb AG umgesetzt werden soll, ist zunächst das Bestehen der Versorgung mit Strom, Wasser und Gas als Gegenstand der Wohnungsaufsicht mitaufzunehmen. Dies kann entweder als Missstandsmerkmal i. S. d. § 2 Nr. 2 BremWAG oder als Mindestausstattungsanforderung i. S. d. § 3 Abs. 1 BremWAG geschehen.

Um hier mit der Versorgungsanforderung bei zentralen Einheiten gem. § 3 Abs. 2 BremWAG nicht zu widersprechen, kann beispielsweise § 2 Nr. 2 um einen Satz 3 ergänzt werden:

„Eine erhebliche Beeinträchtigung des Gebrauchs zu Wohnzwecken kann bereits bei Einstellung der Strom-, Wasser- oder Gasversorgung durch den Energieversorger vorliegen.“

Weiterhin muss die swb AG sicherstellen, dass die Datenübermittlung auch aus Sicht des Datenerhebers, also der swb AG rechtmäßig ist: Da die Daten zum Zwecke der Vertragsdurchführung erhoben werden, muss die swb AG sich von Empfänger eine Einwilligung zur Übermittlung der Daten an das Bauordnungsamt vom Betroffenen erteilen lassen. Durch eine Einwilligung i. S. d. § 14 Abs. 2 Nr. 2 BDSG wird eine Nutzung der Daten für andere Zwecke zulässig. Hier ist allerdings zu beachten, dass dieser Vorschlag mehrere deutliche Schwächen hat, und zwar zum einen, dass nicht jeder Energieverbraucher Kunde der swb AG ist, eine Einwilligungserteilung von einer Vielzahl von Kunden einen unübersehbaren Verwaltungs- und Arbeitsaufwand bedeutet und es unwahrscheinlich ist, dass insbesondere in den betroffenen Liegenschaften von jedem Kunden eine Einwilligung zu erhalten ist. Wir halten nach derzeitigem Stand den Informationsgewinn für zu gering, um einen derartigen Aufwand zu rechtfertigen.

4. Ergebnis

Nach Prüfung der Sach- und Rechtslage kommen wir zu dem Ergebnis, dass das Gefahrenfrüherkennungstool bei so genannten „Problemimmobilien datenschutzrechtskonform ist, soweit es im Rahmen der Wohnungsaufsicht von dem Bauordnungsamt eingesetzt wird und ein Datenaustausch mit der Meldebehörde und eine Nutzung mit der Feuerwehr erfolgen soll.

Eine Beteiligung der swb AG ist nur unter Anpassung des BremWAG zulässig, weil es sich um einen privaten Rechtsträger handelt, der nicht die Aufgabe der Wohnungsaufsicht wahrnimmt.

Eine Beteiligung des Jugend- oder Sozialamts sowie dem Jobcenter ist nicht zulässig, weil diese nicht die Wohnungsaufsicht führen und in diesem Rahmen keine Aufgabenzuweisung oder Befugnis haben.

Im anschließenden Kapitel ist ein Verfahrensverzeichniseintrag zu finden, der eine Verfahrensbeschreibung ersetzt. Sobald das System eingesetzt wird, sind die technischen und organisatorischen Maßnahmen zu beschreiben und als Anlage zum öffentlichen Verfahrensverzeichnis zu nehmen. Derzeit sind diese nicht beschrieben.

5. Verfahrensverzeichnis

Gefahrenfrüherkennungstool bei so genannten „Problemimmobilien“

Die Stadt Bremerhaven plant im Rahmen der Aufgabenwahrnehmung der Wohnungsaufsicht nach dem BremWAG die Einführung eines Früherkennungstools, um so genannte Problemimmobilien rechtzeitig zu identifizieren, um dann in die konkrete Sachverhaltsermittlung einzutreten, die dann geeignete Maßnahmen der Behörde begründen kann.

5.1 Zweck der Datenverarbeitung gemäß § 4e Ziff. 4 BDSG

Das System soll für die Wohnungsaufsicht eingesetzt werden und die Identifizierung von Problemimmobilien i. S. d. § 7 BremWAG erleichtern.

5.2 Betroffene Personengruppe gemäß § 4e Ziff. 5 BDSG

Betroffene Personen sind die im Gemeindegebiet der Stadt Bremerhaven gemeldeten Personen.

5.3 Datenkatalog gemäß § 4e Ziff. 5 BDSG

Im Rahmen der Erfassung werden die Einwohnermeldedaten der Bewohner verarbeitet. Es werden lediglich die Daten verarbeitet, die zur Durchführung der Wohnungsaufsicht erforderlich sind:

- Anschrift
- Anzahl der gemeldeten Personen
- Wohnfläche
- Altersgruppe, geteilt nach unter Sechsjährigen und Sechsjährigen bzw. Älteren

5.4 Empfänger, denen Daten mitgeteilt werden können, § 4e Ziff. 6 BDSG

Eine Übermittlung der Daten ist derzeit nicht geplant.

5.5 Regellöschfristen der Daten gemäß § 4e Ziff. 7 BDSG

Derzeit existiert keine Löschroutine für die in dem System befindlichen Daten.

5.6 Datenübermittlung in Drittstaaten gemäß § 4e Ziff. 8 BDSG

Es findet generell keine Datenübermittlung an Stellen im Ausland statt.

5.7 Technisch-organisatorische Maßnahmen gemäß Anlage zu § 9 BDSG

Die für dieses Verfahren umgesetzten technisch-organisatorischen Sicherheitsmaßnahmen gemäß Anlage zu § 9 BDSG werden im Anhang aufgeführt.