

Medert/Süßmuth
Melderecht des Bundes und der Länder

Kommentar

Teil I: Bundesrecht

Melderechtsrahmengesetz gültig bis 1.5.2015

Begründet von

Klaus M. Medert † Ministerialrat a. D.

Werner Süßmuth Regierungsdirektor a. D.

Fortgeführt und neu bearbeitet von

Werner Süßmuth Regierungsdirektor im Bundes-
ministerium des Innern a. D.

31. Lieferung der 1. Auflage
= 1. Lieferung der 2. Auflage
Stand: November 2013

Verlag W. Kohlhammer

Alle Rechte vorbehalten
© W. Kohlhammer GmbH, Stuttgart
Gesamtherstellung: W. Kohlhammer GmbH, Stuttgart

Gesamtwerk: ISBN 978-3-555-01286-5

Vorwort zur 31. Lieferung

Die vorliegende Lieferung umfasst 2 Teile. Sie besteht zum einen aus der 31. Lieferung zum bisherigen, seit 1982 stetig fortgeführten Werk mit dem Schwerpunkt Melderechtsrahmengesetz. In einem 2. Ordner wird das erst am 1. Mai 2015 in Kraft tretende Bundesmeldegesetz (BMG) vom 3. Mai 2013 (BGBl. I S. 1084) erläutert. Die Kommentierung wird in mehreren Schritten erfolgen. Die vorliegende Lieferung umfasst die beiden ersten Abschnitte des Bundesmeldegesetzes (§§ 1 bis 16). Zum Zeitpunkt des Inkrafttretens des BMG wird eine vollständige Kommentierung des Bundesmeldegesetzes einschließlich der noch zu erlassenden Durchführungsvorschriften vorliegen. Bis dahin sind die Vorschriften der im alten Ordner erläuterten Vorschriften des Melderechtsrahmengesetzes und der Landesmeldegesetze maßgebend.

Autor und Verlag bitten um Verständnis dafür, dass ein neues Literaturverzeichnis, ein Abkürzungsverzeichnis und ein Sachregister in dieser ersten Lieferung zum Bundesmeldegesetz noch nicht enthalten sind. Zur Vermeidung von ansonsten erforderlichen Austauschseiten nicht zuletzt aus Kostengründen sind diese Verzeichnisse in einer der nächsten Lieferungen enthalten.

Für Anregungen und Kritik wären wir – wie immer – dankbar.

Bonn, Stuttgart, im Dezember 2013

Autor und Verlag

I · Vorwort

Einführung

1. Vorbemerkungen

Das **Melderechtsrahmengesetz (MRRG)** vom 16. August 1980, verkündet im Bundesgesetzblatt Teil I S. 1429 vom 22. August 1980, ist **am 23. August 1980 in Kraft getreten**.^{*} Mit seiner einstimmigen Verabschiedung durch den Deutschen Bundestag am 25. Juni 1980 und der ebenfalls einstimmig beschlossenen Zustimmung des Bundesrates am 18. Juli 1980 wurde noch kurz vor dem Ende der 8. Wahlperiode des Deutschen Bundestages ein lange umstrittenes Gesetzgebungsvorhaben verwirklicht, mit dessen Zustandekommen selbst Kenner der Materie kaum mehr gerechnet hatten.

Diese **allgemeine Skepsis** schien angesichts der dornenreichen Entstehungsgeschichte, aber auch der Reaktion des Bundesrates anlässlich seiner ersten Beratung des Gesetzentwurfs am 8. Februar 1980 in der Tat nicht unbegründet: Neben zwei Entschlüssen „zum Gesetzentwurf im ganzen“ und „zum weiteren Verfahren“ beschloss der Bundesrat nicht weniger als 46 Änderungsvorschläge zu den einzelnen Vorschriften des Regierungsentwurfs; vgl. BT-Drucks. 8/3825, S. 27 ff.

Den eingehenden Beratungen im Innenausschuss des Deutschen Bundestages war es zu verdanken, dass in den noch strittig gebliebenen Fragen schließlich ein **tragfähiger Konsens** herbeigeführt werden konnte.

Zu diesem Konsens trugen sehr wesentlich die Ergebnisse einer von den Berichterstattern im Auftrag des BT-Innenausschusses am 10. Juni 1980 durchgeführten **internen Anhörung** bei, an der – neben den Datenschutzbeauftragten des Bundes und des Landes Hessen – Sachverständige aus Ländern, kommunalen Spitzenverbänden und Religionsgesellschaften teilnahmen und an allseits vertretbaren Lösungen mitwirkten.

Dass dies in einigen Punkten **nicht ohne Kompromisse möglich** war, liegt auf der Hand; hierauf wies auch der Bundesbeauftragte für den Datenschutz (BfD) in seinem Dritten Tätigkeitsbericht vom 9.1.1981 (BT-Drucks. 9/93, S. 12) hin und bezog sich dabei auf die gegenüber dem Regierungsentwurf geänderten §§ 1, 2, 19 und 21 sowie auf die Neueinführung des § 24. Gleichwohl vertrat er die Auffassung, dass es mit dem MRRG gelungen sei, „für den Bereich des Meldewesens den diesem Verwaltungszweig und seinen Bedürfnissen angepassten Datenschutz rahmengesetzlich zu schaffen“; insgesamt stelle das MRRG gegenüber den bisher auch für dieses Spezialgebiet geltenden Auffangvorschriften der Datenschutzgesetze einen beachtlichen Fortschritt dar.

^{*} Eine Neubekanntmachung des Gesetzes in der seit dem 3. April 2002 geltenden Fassung erfolgte am 19. April 2002; vgl. hierzu auch Rdrrn. 59 ff. der Einf.

- 6** Das MRRG bildet seitdem die **rahmengesetzliche Grundlage** für die gerade von den Ländern und Gemeinden nachdrücklich geforderte Erhaltung der **Rechtseinheit im Meldewesen**, einem besonders bürgerbezogenen Bereich der öffentlichen Verwaltung, und zwar unter besonderer Beachtung des diesem Verwaltungszweig und seinen Bedürfnissen angepassten **bereichsspezifischen Datenschutzes**. Die Länder waren nach § 23 verpflichtet, ihr Landesmelde-recht dem MRRG innerhalb von 2 Jahren nach dessen Inkrafttreten anzupassen, mussten das Rahmengesetz des Bundes also durch eigene Gesetze selbst ausfüllen. Nur wenige Vorschriften des MRRG 1980 (insbesondere § 25 – Änderung des Wehrpflichtgesetzes und des Zivildienstgesetzes –, § 26 – Änderung des Gesetzes über die Statistik der Bevölkerungsbewegung und die Fortschreibung des Bevölkerungsstandes – und § 20 – Ermächtigung zum Erlass von Rechtsverordnungen des Bundes –) enthielten unmittelbar geltendes Bundesrecht, indem sie bestehende Bundesgesetze änderten (§§ 25, 26) bzw. die Bundesregierung und den Bundesminister des Innern erlassenen **Rechtsverordnungen (1. und 2. BMeldDÜV)**, die ihrerseits **unmittelbar geltendes Bundesrecht** darstellt.

2. Historische Entwicklung des Meldewesens

- 7** Das Meldewesen schaut auf eine lange Entwicklung zurück. Lässt man einmal die zum Nachweis des „Heimatrechts“ als Voraussetzung für die gemeindliche Armenpflege, also aus armenpolizeilichen Gründen, z. T. schon vor Beginn des 19. Jahrhunderts geführten gemeindlichen Register außer acht (vgl. Wolff-Bachof, Verwaltungsrecht III, 4. Aufl., § 146 II b, die diese Register für den Ursprung des heutigen Meldewesens halten, sowie ausführlich Mühlbauer, Kontinuitäten und Brüche in der Entwicklung des deutschen Einwohnermeldewesens, Europäische Hochschulschriften: Reihe 3, Geschichte und ihre Hilfswissenschaften, Bd. 635, Verlag Peter Lang, Frankfurt u. a. 1995), so finden sich in den früheren deutschen Ländern einzelne melderechtliche Regelungen insbesondere als Folge der im 19. Jahrhundert zunehmenden Freizügigkeit. Sie dienten der poli-

3. Zur Rechtssystematik

Wie der vorstehende historische Abriss zeigt, hatten die seit dem 19. Jahrhundert in allen damaligen deutschen Ländern entstehenden melderechtlichen Vorschriften ihre **Grundlage im materiellen Polizeirecht**: Sie dienten, und zwar zunächst ausschließlich, dem Zweck, die Person und den jeweiligen Aufenthaltsort des freizügig gewordenen Einwohners im Interesse polizeilicher Gefahrenabwehr zu registrieren und zu überwachen. So ist es verständlich, dass die Aufgaben des Meldewesens den örtlichen Polizeibehörden oblagen und seine Regelungen in Form polizeirechtlicher Vorschriften, zumeist in Polizeiverordnungen, erlassen wurden; vgl. dazu v. Liebermann/Käab, Die Reichsmeldeordnung, 5. Aufl., S. 1 ff.

Seit Anfang der dreißiger Jahre vollzog sich im Meldewesen ein bedeutungsvoller Wandel: Durch die Schaffung von Mitteilungspflichten der Meldebehörden gegenüber anderen Behörden und Stellen und die damit eingeleitete Auswertung der in den Melderegistern enthaltenen personenbezogenen Angaben auch für andere Verwaltungszwecke begann sich die zunächst rein polizeiliche Funktion des Meldewesens in Richtung auf ein Informationssystem für vielfältige Verwaltungsaufgaben auszuweiten. Dessen ungeachtet blieb das Melderecht auch weiterhin **Teil des Polizeirechts** der damaligen Länder, war durch die zunehmende Ausweitung der Aufgaben der Meldebehörden über die eigentliche Gefahrenabwehr hinaus allerdings mehr und mehr dem formellen als – wie ursprünglich – dem materiellen Polizeirecht zuzurechnen; vgl. Wolff-Bachof, Verwaltungsrecht III, 4. Aufl., § 126 II b. Das Meldewesen befand sich damit auf dem Weg, sich zu einem **eigenständigen polizeilichen Spezialgebiet der Verwaltung** zu entwickeln.

War das Meldewesen bis zum 1. Mai 1938 fast ausschließlich landesrechtlich geordnet und zeigte es demgemäß in den einzelnen Ländern ein unterschiedliches Gesicht, so trat mit dem an diesem Tag erfolgten Inkrafttreten der Reichsmeldeordnung vom 6.1.1938 und den zu ihrem Vollzug ergangenen Runderlassen vom 24.1., 10.4. und 26.8.1938 eine völlig neue rechtliche Situation ein: Die Informationsaufgaben der Meldebehörden wurden erheblich erweitert (wobei nicht zuletzt den polizeistaatlichen Zielsetzungen des damaligen totalitären Staates in weitem Umfange Rechnung getragen wurde), während gleichzeitig die **Meldepflichten erheblich verschärft** wurden; vgl. BfD-Gutachten, Tz. 9 bis 11. Selbst wenn man die darauf folgenden kriegsbedingten Vorschriften unberücksichtigt lässt, zeigt sich, dass die sicherheitspolizeiliche Funktion des Meldewesens wieder zunehmendes Gewicht erlangte; vgl. v. Liebermann/Käab, Die Reichsmeldeordnung, 5. Aufl., S. 12. Dies entsprach der Logik des damaligen Systems, das sich die Polizei als wichtiges Instrument zur Durchsetzung seiner Parteiherrschaft dienstbar gemacht und neben die Aufgabe der Gefahrenabwehr „die Sicherung der Volksordnung gegen innere Störungen und Zerstörungen“ gestellt hatte; vgl. Wolff-Bachof, Verwaltungsrecht III, 4. Aufl., § 121 IV.

- 19 Nach Kriegsende verlief die Entwicklung in den einzelnen Besatzungszonen unterschiedlich. Während in der Viersektorenstadt Berlin und in der französischen Besatzungszone im Wesentlichen das Polizeirecht aus der Zeit vor 1933 wieder hergestellt wurde, erfolgte in der britischen und amerikanischen Besatzungszone eine organisatorische und rechtliche Trennung zwischen der eigentlichen Polizei (Schutzpolizei und Verbrechensbekämpfung) und der sog. „Verwaltungspolizei“, die als Ordnungsverwaltung der allgemeinen Verwaltung eingegliedert oder selbstständig organisiert wurde. Für die Meldebehörden hatte dies zur Folge, dass sie in den neu gebildeten Ländern in unterschiedlicher Weise **entweder bei den örtlichen Polizeibehörden verblieben oder der allgemeinen Verwaltung bzw. der Ordnungsverwaltung zugeordnet** wurden; im Einzelnen vgl. Wolff-Bachof, Verwaltungsrecht III 4. Aufl., § 121 V.
- 20 Unabhängig von dieser unterschiedlichen organisatorischen Handhabung in den einzelnen Ländern und Kommunen wurde das Meldewesen aber wieder auf seine schon vor dem NS-Regime gewonnene formell-polizeiliche (oder – nunmehr – formell-ordnungsbehördliche) Funktion zurückgeführt (vgl. Wolff-Bachof, Verwaltungsrecht III, 4. Aufl., § 122 III b, 4 und VI), wobei das Melderecht – unter Aufrechterhaltung der Grundprinzipien der Reichsmeldeordnung – von nationalsozialistischem Gedankengut befreit und **hinsichtlich der Meldepflichten vereinfacht** wurde.
- 21 Die Frage, wo das Melderecht nach seinem jetzigen Entwicklungsstand im Rechtssystem angesiedelt ist, lässt sich wie folgt beantworten. Unstreitig ist des Weiteren, dass es zum Bereich des öffentlichen Rechts gehört, Verwaltungsakte der Meldebehörden also z. B. allein vor den Verwaltungsgerichten anzufechten sind. Aus **verfassungsrechtlicher Sicht** stellen melderechtliche Bestimmungen – jedenfalls soweit sie sich auf die Meldepflichten beziehen – einen (zulässigen) Eingriff in das Grundrecht auf Freizügigkeit nach Art. 2 GG dar; vgl. hierzu m.w.N. Pieroth, GG, 11. Aufl. Rn 28 zu Art. 11. Andererseits ist das Melderecht längst über seine ursprüngliche, rein polizeiliche Zielsetzung hinausgewachsen, indem es hinsichtlich der Grunddaten der Einwohner die Informationsgrundlage für viele Bereiche der Verwaltung, der Rechtspflege und sogar für die Religionsgesellschaften (§ 19 MRRG) bildet. Wenn es innerhalb dieses breiten Aufgabenspektrums nach wie vor auch polizeilichen Zwecken dient und auch das MRRG insoweit bestimmte Sonderregelungen zulässt (vgl. § 16 – Hotel- und Anstaltsmeldepflicht –; § 18 Abs. 3 – Datenübermittlung an Sicherheitsbehörden –; Übergangsregelung in § 24 – Einsichtnahme der Polizei in das Melderegister –), stehen diese Aufgaben doch bei weitem nicht mehr im Vordergrund, sondern reihen sich gleichwertig in die übrigen Aufgaben der Meldebehörden ein. Nach allem hat sich das Meldewesen zu einer **eigenständigen Verwaltungsaufgabe nichtpolizeilicher Art** entwickelt und stellt somit „nicht mehr ein Randgebiet des allgemeinen Polizeirechts sondern ein selbstständiges Rechtsgebiet innerhalb des öffentlichen Rechts“ dar; vgl. hierzu auch Belz, bw Meldegesetz, 3. Aufl., Rn. 4 der Einl.

Diese Definition der rechtlichen Zuordnung des Melderechts wird durch das MRRG bestätigt: Es steht erklärtermaßen „unter dem **Primat des bereichsspezifischen Datenschutzes**“ (vgl. Begr. des RegEntw., BT-Drucks. 8/3825, S. 14) und hat damit zum vordringlichen Ziel, im Bereich des Meldewesens den Schutz der Persönlichkeitssphäre des Bürgers gegenüber ungehinderten und unkontrollierbaren Zugriffen der öffentlichen Gewalt aber auch unbefugter Dritter zu sichern. Als „bereichsspezifisches Datenschutzgesetz“ rückt es damit innerhalb des Spektrums des öffentlichen Rechts in eine Zone, die kaum noch durch das Polizei- oder Ordnungsrecht sondern **in erster Linie durch das Datenschutz- und Verwaltungsverfahrenrecht** markiert ist.

22

4. Entwicklung des Datenschutzes im Melderecht

Das von der Meldebehörde geführte **Melderegister** stellt eine **Datei** i. S. des § 3 Abs. 2 BDSG bzw. der damit wörtlich übereinstimmenden Definitionen in den Landesdatenschutzgesetzen dar. In ihrer Gesamtheit bilden die Melderegister die umfangreichsten Datensammlungen innerhalb der öffentlichen Verwaltung überhaupt. Dies bezieht sich weniger auf den zahlenmäßigen Umfang oder eine etwa besonders hohe Sensibilität der von den Meldebehörden über den einzelnen Einwohner jeweils gespeicherten Daten als vielmehr darauf, dass die Meldebehörde als einzige speichernde Stelle in der öffentlichen Verwaltung bestimmte personenbezogene Daten über jeden einzelnen (meldepflichtigen) Einwohner zu speichern hat.

23

Das klassische Melderecht kannte **keine gesetzliche Regelung des Datenschutzes**. Auch das BDSG 1977 änderte hieran grundsätzlich nichts, da es sich bei dem Melderecht um Landesrecht handelt, die Meldebehörden also **in ihrem klassischen Aufgabenbereich**, dem Nachweis von Identität und Wohnung der Einwohner und den sich daraus ergebenden Datenübermittlungen, kein Bundesrecht ausführen. Eine Ausnahme bildeten insoweit lediglich die den Meldebehörden jeweils übertragenen zusätzlichen Aufgaben („Annexaufgaben“), soweit sie sich aus Bundesrecht ergeben (z. B. Mitwirkung bei der Ausstellung von Lohnsteuerkarten und Pässen, bei der Wehr- oder Zivildienstüberwachung und bei der Vorbereitung von Wahlen zum Deutschen Bundestag sowie zum Europäischen Parlament); hier fanden, soweit der Datenschutz noch nicht durch Landesgesetz geregelt war, die Vorschriften des Zweiten Abschnitts des BDSG 1977 („Datenverarbeitung der Behörden und sonstigen öffentlichen Stellen“) mit Ausnahme der §§ 15 bis 21 Anwendung. Erst die – zu unterschiedlichen Zeiten in Kraft getretenen – **Datenschutzgesetze der Länder** schlossen die Anwendung des BDSG auf das Meldewesen auch insoweit aus, als ihm solche Annexaufgaben obliegen. Im Interesse der weiteren Funktionsfähigkeit der Melderegister mussten die Länder zu ihrem allgemeinen Datenschutzrecht **Übergangsregelungen für das Meldewesen** schaffen, die allerdings nicht die Datenerhebung und -speicherung, sondern lediglich die Datenübermittlung im öffentlichen Bereich und gegenüber privaten Dritten in unterschiedlichem Umfang und in unterschiedlicher Form regelten; im Einzelnen vgl. Tuner, in ÖVD 10/78, S. 8 ff. m. w. Nachw.

24

- 25** Gleichwohl war die Verpflichtung, die Persönlichkeitsrechte der betroffenen Einwohner zu schützen, dem Meldewesen in seinem Aufgabenbereich keineswegs fremd. So enthielten bereits die zu den früheren Meldegesetzen der Länder ergangenen Regelungen – zumeist Verwaltungsvorschriften in der Form von Runderlassen – Bestimmungen, die den **Persönlichkeitsschutz des Betroffenen** u. a. bei Mitteilungen der Meldebehörden an andere Behörden, bei der Einsichtnahme in das Melderegister und bei der Erteilung von Melderegisterauskünften sowie durch Einrichtung von Auskunftssperren zum Gegenstand hatten. Diese Regelungen konnten, obgleich sie nicht Gesetze im materiellen Sinne waren, für sich in Anspruch nehmen, das Auftreten nennenswerter Datenmissbrauchsfälle im Bereich des Meldewesens **erfolgreich verhindert** zu haben.
- 26** Nicht zuletzt die **zunehmende Anwendung der automatisierten Datenverarbeitung** eröffnete Möglichkeiten, deren Ausschöpfung geeignet war, die Informationsfunktion des Meldewesens zu vergrößern; zugleich nahm aber auch die Besorgnis zu, dass die Tätigkeit der Verwaltung durch Zentralisierung der Informationen eine neue Qualität erhalten, insbesondere dass durch Zusammenführung von Daten aus verschiedenen Verwaltungsbereichen eine wesentlich intensivere „Transparenz“ des einzelnen Bürgers ermöglicht werden könnte. Eine solche potentiell unbegrenzte, wenn auch unter dem Gesetzesvorbehalt stehende Informationssammlung und -bereitstellung stände im Widerspruch zu den vom Bundesverfassungsgericht in ständiger Rechtsprechung vertretenen Grundsätzen zur Eingriffsbefugnis des Staates in das Persönlichkeitsrecht. Das Bundesverfassungsgericht hat es in seinem Grundsatzbeschluss vom 16. Juli 1969 (BVerfGE 27, 1 – Mikrozensus –) als mit der Menschenwürde unvereinbar erklärt, wenn der Staat das Recht für sich in Anspruch nehmen wollte, den Menschen zwangsweise in seiner ganzen Persönlichkeit zu registrieren und zu katalogisieren und ihn damit wie eine Sache zu behandeln, die einer Bestandsaufnahme in jeder Beziehung zugänglich ist (vgl. hierzu auch Rdnrn. 2 f. zu § 1; ferner: Begr. des RegEntw., BT-Drucks. 8/3825, S. 14, und BfD-Gutachten Tz. 25).
- 27** Am Ausgangspunkt dieser hier nur skizzenhaft wiedergegebenen Entwicklung standen also die fast ausschließlich aus den Jahren 1959/60 stammenden Landesmeldegesetze, die bezüglich des Datenschutzes zunächst noch keinerlei normative Regelungen enthielten und erst später – zu unterschiedlichen Zeitpunkten – durch das allgemeine Datenschutzrecht der Länder und die dazu für das Meldewesen geschaffenen Übergangsregelungen ergänzt wurden. Die Entwicklung des Datenschutzgedankens koppelte sich daher fast zwangsläufig mit der Forderung, durch ein nach Art. 75 Abs. 1 Nr. 5 GG (alt) zulässiges **Rahmengesetz des Bundes über das Meldewesen** nicht nur die Rechtseinheit im Meldewesen zu erhalten und die rechtlichen Voraussetzungen für eine wirtschaftliche und bürgerfreundliche Anwendung der automatisierten Datenverarbeitung – u. a. durch Einführung eines allgemeinen, bundeseinheitlichen Personenkennzeichens (PK) – zu schaf-

am 8.2.1980, S. 12, 19). Am 19.3.1980 wurde der Regierungsentwurf mit der **Stellungnahme des Bundesrates** sowie der **Gegenäußerung der Bundesregierung** dem Deutschen Bundestag vorgelegt; vgl. BT-Drucks. 8/3825.

Die 1. Lesung des Regierungsentwurfs **im Deutschen Bundestag** erfolgte am 23.4.1980 und führte zu dem Beschluss, den Gesetzentwurf zur federführenden Beratung an den Innenausschuss, zur Mitberatung an den Ausschuss für Jugend, Familie und Gesundheit sowie zur Beratung wegen etwaiger finanzieller Auswirkungen gem. § 96 der Geschäftsordnung des Deutschen Bundestages an den Haushaltsausschuss zu überweisen; Stenographischer Bericht über die 213. Sitzung des Deutschen Bundestages am 23.4.1980, Plenarprotokoll 8/213, S. 17136, 17141. Es folgten mehrere Beratungen im BT-Innenausschuss am 22.5., 13.6. und 19.6.1980 und – besonders intensiv – in der Berichterstattungsgruppe des BT-Innenausschusses am 21.5., 10.6., 12.6. und 17.6.1980; dabei diente die Sitzung am 10.6.1980 einer internen Anhörung von Sachverständigen; vgl. oben Rdnr. 4.

Die Beratungen im **BT-Innenausschuss** wurden mit der **Beschlussempfehlung vom 19.6.1980** (BT-Drucks. 8/4261) und dem nachgereichten **Ausschussbericht vom 27.6.1980** (BT-Drucks. 8/4333), die zahlreiche Änderungen und Ergänzungen empfahlen, einstimmig abgeschlossen. Der Ausschuss für Jugend, Familie und Gesundheit hatte – ebenfalls einstimmig – bereits in seiner Sitzung am 12.6.1980 zustimmend Kenntnis genommen und dabei begrüßt, dass die datenmäßige Erfassung des Wahlrechtsausschusses durch die Meldebehörden eng an diesen Zweck gebunden bleibt und eine Übermittlung an andere Behörden ausgeschlossen ist; damit würden Mutmaßungen über die Gründe des Wahlrechtsausschusses unterbunden, die in einer psychischen Erkrankung oder in einem strafrechtlich relevanten Verhalten liegen könnten. Auch der Haushaltsausschuss, der die vom federführenden Innenausschuss vorgelegte Beschlussempfehlung in seiner Sitzung am 25.6.1980 behandelte, erhob keine Bedenken; BT-Drucks. 8/4302. Die Beschlussempfehlung des Innenausschusses wurde daraufhin mit geringfügigen, vorwiegend redaktionellen Änderungen **am 25.6.1980 vom Deutschen Bundestag** in 2. und 3. Lesung **einstimmig angenommen**; Stenographischer Bericht über die 225. Sitzung des Deutschen Bundestages am 25.6.1980, Plenarprotokoll 8/225, S. 18257, 18263.

Der **Bundesrat** beschloss in seiner 491. Sitzung **am 18.7.1980** – ebenfalls einstimmig –, dem Gesetz (BR-Drucks. 388/80) gem. Art. 84 Abs. 1 GG zuzustimmen; Plenarprotokoll 491 über die Sitzung des Bundesrates am 18.7.1980, S. 384. Das MRRG wurde sodann am 16.8.1980 vom Bundespräsidenten ausgefertigt, **im BGBl. I S. 1429 am 22.8.1980 verkündet** und ist gem. § 28 Abs. 1 **am 23.8.1980 in Kraft getreten**.

7. Die Gesetzgebungskompetenz des Bundes

Die **Weimarer Reichsverfassung** vom 11. August 1919 enthielt noch keine Kompetenzregelung für das Meldewesen. Es galt vielmehr weiterhin – als vorkonstitutionelles Recht – das Gesetz über die Freizügigkeit vom 1.11.1867 (RGBl. S. 55); vgl. oben Rdnr. 8.

42

43

44

Eine allgemeine Ermächtigung für den Reichsminister des Innern, u. a. das Meldewesen neu zu regeln, enthielt § 1 des Gesetzes über das Pass-, das Ausländerpolizei- und das Meldewesen sowie über das Ausweiswesen vom 11.5.1937 (RGBl. I S. 589).

Erst das **Grundgesetz** schuf klare verfassungsrechtliche Voraussetzungen für die Gesetzgebungskompetenz im Meldewesen, und zwar durch ihre Aufnahme in den Katalog der dem Bund überlassenen Rahmengesetzgebung in Art. 75 des Grundgesetzes. Nach Abs. 1 Nr. 5 dieser im **Rahmen der Föderalismusreform 2006 inzwischen abgeschafften Rahmengesetzgebung** (vgl. hierzu Rdnr. 51a unten) Verfassungsnorm hatte der Bund das Recht, unter den Voraussetzungen des Art. 72 alt – also u. a. zur Wahrung der Rechts- oder Wirtschaftseinheit im gesamtstaatlichen Interesse (Art. 72 Abs. 2 GG) – **Rahmenvorschriften über das Meldewesen** zu erlassen; zu dieser Rechtsentwicklung sehr eingehend Fischer/Gröpper, in DVBl. 1977, 229 ff. m. w. Nachw.

- 45** Nach der vor der Grundgesetznovelle vom 27.10.1994 (BGBl. I S. 3146) ergangenen Rechtsprechung des BVerfG konnte hinsichtlich der **Grenzen der Rahmengesetzgebungskompetenz des Bundes** von folgendem ausgegangen werden: Ein Rahmengesetz darf nicht für sich allein bestehen können, sondern muss darauf angelegt sein, durch Landesgesetze ausgefüllt zu werden, und zwar durch Regelungen von substantiellem Gewicht. Rahmenvorschriften des Bundes müssen, wenn auch nicht in allen einzelnen Bestimmungen, so doch als Ganzes durch die Landesgesetzgebung **ausfüllungsfähig und ausfüllungsbedürftig** sein. Der Bundesgesetzgeber kann unter dieser Voraussetzung innerhalb der gesamten Regelung einer Materie, für die ihm die Rahmenkompetenz zusteht, auch einzelne abschließende Bestimmungen vorsehen; vgl. BVerfGE 43, 291, 343; 65, 1, 63. Eine solche Vollregelung für einzelne Teile einer Gesetzgebungsmaterie ist dann durch die Kompetenz noch gedeckt, wenn dem Landesgesetzgeber ein Spielraum verbleibt, den er aufgrund freier Willensentscheidung ausfüllen kann. Die Rahmenvorschriften können also entweder Richtlinien für den Landesgesetzgeber oder unmittelbar verbindliches Recht darstellen. Soweit der Bundesgesetzgeber dem Landesgesetzgeber Richtlinien gibt, müssen diese Richtlinien Raum für freie gesetzgeberische Gestaltung lassen. Wenn das Rahmengesetz unmittelbar verbindliches Recht enthält, muss es die Ausfüllung durch den Landesgesetzgeber noch zulassen, so dass **Bundes- und Landesgesetz zusammen die gewollte gesetzliche Regelung** bilden; vgl. BVerfGE 4, 115, 129 f.; 36, 193, 202.
- 45a** Durch die Änderung des Art. 75 Abs. 1 Satz 1 GG (alt) hatte die Rahmengesetzgebungskompetenz den Charakter einer **Richtliniengesetzgebungskompetenz** bekommen. Die Rahmenvorschriften für die Gesetzgebung der Länder haben grundsätzlich nur noch die Landesgesetzgeber als Nonadressaten. Ihnen wird durch die Richtliniengesetzgebung des Bundes ein Rahmen vorgegeben, den sie durch die Landesgesetzgebung zur Wirkung bringen und ausfüllen müssen.

Nach Art. 75 Abs. 2 GG (alt) durften die Rahmenvorschriften in **Ausnahmefällen** weiterhin in Einzelheiten gehende oder unmittelbar geltende Regelungen enthalten. Für die Frage, ob und inwieweit eine zu regelnde Sachfrage als zulässiger Ausnahmefall zu gelten hat, besitzt der Bund ein Beurteilungsprärogativ. Eine entsprechende Einordnung kann nur aus sachlich zwingenden Erfordernissen der Materie hergeleitet werden. Dem Ausnahmecharakter ist auch durch den quantitativen Umfang im Verhältnis zur Regelung der Gesamtmaterie Rechnung zu tragen.

Das Melderechtsrahmengesetz entspricht diesen Anforderungen weitestgehend (vgl. hierzu unten Rdnrn. 52 ff.), so dass die **Bestandsklausel** nach Art. 125a Abs. 2 Satz 3 GG, wonach für bereits erlassenes Bundesrecht, das infolge der Einfügung von Art. 75 Abs. 2 GG (alt) nicht mehr erlassen werden dürfte, für das Melderecht ohne Bedeutung ist.

Diese Gesetzgebungskompetenz des Bundes bezieht sich inhaltlich nur auf die Meldepflicht im Zusammenhang mit der Begründung oder der Aufgabe einer Wohnung oder eines anderen Aufenthalts (vgl. Maunz/Dürig, GG, Rdnr. 150 zu Art. 75; Schmidt-Bleibtreu/Klein, GG, Anm. 20 zu Art. 75 –alt–). Sie umfasst somit nicht alle sonstigen persönlichen oder sachlichen Melde- oder Anzeigepflichten (z. B. nach Steuer- oder Gewerberecht) oder die sonstigen Lebensdaten der Bürger. Eine solche **Eingrenzung der Aufgabenstellung des Meldewesens** entspricht seiner ursprünglichen, rein polizeilich verstandenen Funktion. Dieser klassische Begriffsinhalt hat in der Verwaltungspraxis aber schon seit langem eine wesentliche Erweiterung erfahren; die Meldebehörden haben u. a. die Registrierung von Einwohnergrunddaten, die Datenübermittlung an andere Stellen und die Auskunftserteilung übernommen.

Das MRRG 1980 beschränkte sich in § 1 Abs. 1 noch auf die **Identitätsfeststellung und den Wohnungsnachweis** und ging damit von der originären Aufgabenstellung der Meldebehörden aus. Dieser eingeschränkte Regelungsgegenstand entsprach dem Begriff des „Meldewesens“ i. S. des Art. 75 Abs. 1 Nr. 5 GG –alt– (vgl. dazu BfD-Gutachten, Tz. 21 ff.; Belz, bw Meldegesetz, 3. Aufl., RN 3 der Einf.). Mit Erlass des Ersten Gesetzes zur Änderung des MRRG vom 11.3.1994 (BGBl. I S. 529) wurden die meldebehördlichen Aufgaben – der bereits seit längerem eingetretenen Entwicklung Rechnung tragend – um die **Datenübermittlungen** erweitert; hierzu ausführlich Rdnrn. 4, 6a zu § 1.

Auch die im MRRG enthaltenen **bereichsspezifischen Datenschutzregelungen** waren von der Gesetzgebungskompetenz des Bundes nach Art. 75 Abs. 1 Nr. 5 GG (alt) gedeckt, so dass es hier – anders als beim Bundesdatenschutzgesetz – kompetenzrechtlich nicht eines Rückgriffs auf Art. 84 Abs. 1 GG –alt– (Datenschutz als Regelung des Verwaltungsverfahrens) bedurft hätte. Dabei kann dahingestellt bleiben, ob Art. 75 Abs. 1 Nr. 5 GG (alt) deshalb unmittelbar anwendbar ist, weil heute der Datenschutz in untrennbarem Zusammenhang mit dem Melderecht steht, der Datenschutz dem Melderecht also „immanent“ ist, oder ob sich das Recht des Bundes zur Regelung der Datenschutzvorschriften nur aus der Annexkompetenz für das Meldewesen

46

47

48

© 2014 W. Kohhammer, Stuttgart

begründen lässt (der letzteren Ansicht hatte sich der Rechtsausschuss des Bundesrates in seiner 479. Sitzung am 23.1.1980 mehrheitlich angeschlossen, ohne dabei die Regelungskompetenz des Bundes als solche in Frage zu stellen).

49 Der **Bundesrat** hatte anlässlich der ersten Beratung des Gesetzentwurfs am 8.2.1980 zwar dahin Stellung genommen, dass der vorliegende Gesetzentwurf die Gesetzgebungsmaterie „Meldewesen“ (Art. 75 Abs. 1 Nr. 5 GG –alt–) so umfänglich regelt, dass kein Raum mehr für ausfüllende landesrechtliche Regelungen von substantiellem Gewicht bleibe; dies gelte insbesondere für den datenschutzrechtlichen Bereich. Die dem Bund bei der Wahrnehmung einer Rahmenkompetenz gezogenen Grenzen seien damit überschritten. Der Entwurf bedürfe, solle er den Ländern lediglich in einer verfassungsrechtlich zulässigen Weise einen „Rahmen“ setzen, einer durchgreifenden Umgestaltung; BT-Drucks. 8/3825, S. 27.

50 In ihrer Gegenäußerung entschärfte die **Bundesregierung** diese Bedenken des Bundesrates, indem sie auf das ursprünglich beabsichtigte unmittelbare Wirksamwerden der Vorschriften des Zweiten und Vierten Abschnitts durch Streichung des § 23 Abs. 2 verzichtete (BT-Drucks. 8/3825, S. 35, 40 und unten Rdnr. 52); im Übrigen widersprach sie der Auffassung des Bundesrates, räumte dabei aber ein, dass der Entwurf in manchen Punkten die Regelungsbefugnisse des Bundes voll ausschöpft; dies gelte vor allem für die bereichsweisen Datenschutzvorschriften, bei denen im Interesse **rechtsgleicher Behandlung** aller Einwohner detailliertere Regelungen notwendig erscheinen; BT-Drucks. 8/3825, S. 36.

Der **BT-Innenausschuss** teilte diesen von der Bundesregierung eingenommenen Standpunkt. Dies gelte, wie der Ausschuss in seinem Bericht ausführte, um so mehr, als er nicht nur die von der Bundesregierung in ihrer Gegenäußerung bereits zugestandenen Änderungen als sachgerecht angesehen, sondern auch selbst den Bedenken über mögliche **Eingriffe in die Organisationshoheit** der Länder und Gemeinden Rechnung getragen habe; BT-Drucks. 8/4333, S. 2.

51 Der **Bundesrat** hatte seine bei der ersten Beratung des Gesetzentwurfs erhobenen Bedenken hinsichtlich der Überschreitung der Gesetzgebungskompetenz des Bundes in seiner abschließenden Beratung am 18. Juli 1980 nicht mehr aufrechterhalten. Im Bewusstsein des Spannungsverhältnisses, das zwischen der eingeschränkten Gesetzgebungskompetenz des Bundes nach Art. 75 Abs. 1 Nr. 5 GG und der gemeinsam gesehenen Notwendigkeit, insbesondere die bereichsspezifischen Datenschutzvorschriften möglichst einheitlich zu regeln, besteht (vgl. dazu Plenarprotokolle 482 und 491 über die Sitzungen des Bundesrates am 8.2.1980, S. 12 ff., und am 18.7.1980, S. 384, 395 f.; dazu auch Medert, in ÖVD 4/80, S. 3), hatte er vielmehr dem vom Deutschen Bundestag am 25.6.1980 einstimmig verabschiedeten Gesetz, dem die von dem BT-Innenausschuss erarbeitete Fassung (BT-Drucks. 8/4261) zugrunde lag, **einmütig zugestimmt**. Zusammenfassend lässt sich danach sagen, dass das MRRG die verfassungsrechtlichen Möglichkeiten der Rahmenga-

setzgebungskompetenz des Bundes zwar voll ausschöpft, sie aber nicht überschreitet; so u. a. auch Belz, in Staatsanzeiger für Baden-Württemberg, Nr. 87, S. 1.

Das bisher rahmenrechtlich geregelte Meldewesen (vgl. Art. 75 Abs. 1 Satz 1 Nr. 5 GG [alt]) wurde im Rahmen der Föderalismusreform mit Wirkung vom 1.9.2006 in die ausschließliche Gesetzgebungskompetenz des Bundes überführt. Die entsprechende Befugnisnorm des Art. 73 Abs. 1 Nr. 3 GG bestimmt demgemäß nunmehr, dass hierunter auch das Melde- und Ausweiswesen fällt. Als Motiv für diese Ergänzung der ausschließlichen Gesetzgebungskompetenz des Bundes wird in der Begründung des Gesetzentwurfs ausgeführt, dass „die bisherige Rahmengesetzgebungskompetenz für das Melde- und Ausweiswesen im Zusammenhang mit anderen Gegenständen der Nummer 3 (Freizügigkeit und Passwesen) steht und deshalb ... in die ausschließliche Bundeskompetenz überführt“ wird; vgl. BR-Drucks. 851/06.

51a

Dies hat nach Art. 71 GG grundsätzlich zur Folge, dass allein der Bund berechtigt ist, diese Bereiche durch Rechtsnormen zu regeln. Nur dann, wenn und soweit die Länder in einem Bundesgesetz dazu ausdrücklich ermächtigt werden, dürfen sie nach den Vorschriften dieses Bundesgesetzes Teilbereiche selbst regeln. Dies gilt allerdings nur für die materiellen Bereiche des Melde-rechts; für Regelungen der Behördeneinrichtung und des Verfahrens der Länder gilt der im Rahmen der Föderalismusreform neu gefasste Art. 84 Abs. 1 GG.

51b

Mit der Maßnahme trägt der Verfassungsgesetzgeber der Tatsache Rechnung, dass das Melderecht in seiner heutigen Ausgestaltung längst aus seiner ursprünglichen, rein polizeilichen Zielsetzung herausgewachsen ist. Die dem Bund im früheren Art. 75 Abs. 1 Satz 1 Nr. 5 GG (alt) zugewiesene Rahmengesetzgebungskompetenz hatte dieser Befund schon seit längerem nicht mehr hinreichend Rechnung getragen: Sie gründete sich noch auf dem Erscheinungsbild des Meldewesens der Vorkriegszeit und zum Zeitpunkt des Erlasses des GG, als die Meldebehörden entweder bei den örtlichen Polizeibehörden verblieben oder der Ordnungsverwaltung bei den Gemeinden angesiedelt waren. Insoweit spiegelte sich schon allein in dieser organisatorischen Zuordnung die damals noch rein polizeilich verstandene Funktion des Meldewesens wider.

Im Zuge der fortschreitenden Anwendung der automatisierten Datenverarbeitung in der öffentlichen Verwaltung hat sich das Meldewesen spätestens seit Beginn der 1970-er Jahre zu einer eigenständigen Verwaltungsaufgabe nichtpolizeilicher Art entwickelt und stellt heute ein selbstständiges Rechtsgebiet innerhalb des öffentlichen Rechts dar, das eher dem Verwaltungs-verfahrensrecht als dem Ordnungsrecht zugerechnet werden kann.

Heute bildet die (zwangsweise) Registrierung der Bevölkerung eine solide Basis für eine systematische und effiziente Organisation vieler zentraler gesellschaftlicher Funktionen. In diesem Sinne versteht sich das Melderecht als multifunktionale Grundlagen- und Querschnittsverwaltung bzw. als ein In-

formationssystem für eine Vielzahl von staatlichen Stellen und Privater über verwaltungsrelevante Daten der Einwohner. Insoweit erfüllt das Meldewesen im deutschen Verwaltungssystem eine zentrale Aufgabe zur Versorgung der verschiedensten Behörden mit Einwohnerdaten.

- 51c** Die Vorschriften des noch als **Bundesrecht fortgeltenden MRRG** sind – von wenigen Ausnahmen abgesehen – nicht unmittelbar anwendbar. Zwar entsprechen die Landesmeldegesetze, wenn auch nicht in allen Punkten, im Wesentlichen den rahmenrechtlichen Vorgaben. Der weitaus größte Teil der Vorschriften stimmt sogar wörtlich mit den entsprechenden Regelungen des MRRG überein. Dies gilt insbesondere für Normen mit abschließendem und in Einzelheiten gehendem Regelungscharakter. Spezifische und ergänzende Regelungen im Landesrecht nehmen einen verhältnismäßig kleinen Raum ein. Sie beziehen sich vor allem auf die Datenspeicherung und -übermittlung für landesspezifische Aufgaben sowie Besonderheiten von technischen Verfahren bei den Meldebehörden.
- 51d** **Verbindlichkeit** erreichten Änderungen im MRRG nach § 23 Abs. 1 MRRG erst nach ihrer Umsetzung in das Landesrecht. Dieser Umstand hat sich in den vergangenen Jahren als eine der größten Schwachstellen des Melderechts erwiesen. Denn die in § 23 Abs. 1 MRRG für die landesrechtliche Umsetzung durch die Länder vorgesehene Zwei-Jahresfrist wurde weder beim MRRG 1980 noch bei den MRRG-Novellen 1994 und 2002 eingehalten.
- 51e** Mit der am 3.4.2002 in Kraft getretenen **Novelle des MRRG** wurden die erforderlichen Rahmenbedingungen für die Nutzung moderner Informations- und Kommunikationstechnologien im Meldewesen geschaffen worden. Anders als bei früheren Änderungen des MRRG ist eine Fortentwicklung und effiziente Nutzung der im Meldewesen noch weitgehend ungenutzten Potentiale wegen der notwendigen **bundesweiten** (technischen) Standards nur realisierbar, wenn die Umsetzung in Landesrecht möglichst zeitlich aufeinander abgestimmt und einheitlich erfolgt. Verzögerungen bei der landesrechtlichen Umsetzung auch nur durch ein Land könnten die angestrebten Modernisierungsmaßnahmen gefährden. Allein dies belegt, dass das Meldewesen in seiner heutigen Funktion als aktiver Teilnehmer der Informationsgesellschaft und als eine Instanz mit grenzüberschreitenden Bezügen bei Datenübermittlungen nicht mehr durch rahmenrechtliche Normen mit Richtliniencharakter regulierbar war. Problematisch wurde zunehmend auch der einheitliche Vollzug der Landesmeldegesetze. Die in den meisten Ländern erlassenen allgemeinen Verwaltungsvorschriften können lediglich einen **landeseinheitlichen** Vollzug des Melderechts sicherstellen. Eine bundesweite Abstimmung über Fragen des Vollzugs des Melderechts erfolgte bis zu seiner Auflösung im Jahre 1998 durch den **Unterausschuss „Melde-, Pass- und Ausweiswesen“ des AK I der IMK**. Das Fehlen dieses vorwiegend mit Koordinierungsfragen befassten Gremiums hat sich in den letzten Jahren mehr und mehr dahingehend ausgewirkt, als einzelne Problemfelder nicht mehr bundeseinheitlich interpretiert und vollzogen wurden.

Die Überführung des Melderechts in die **ausschließliche Bundeskompetenz** hat im Einzelnen zur Folge, dass **51f**

1. der Bund künftig **Vollregelungen mit unmittelbarer Geltung** treffen kann, etwa durch den Erlass eines Bundesmeldegesetzes;
2. die derzeit geltenden Meldegesetze der Länder **als Landesrecht** zunächst (bis zum Erlass eines Bundesmeldegesetzes) bestehen bleiben (Art. 125a Abs. 3 Satz 1 GG). Entsprechendes gilt für Änderungen in den Landesmeldegesetzen;
3. das MRRG einschließlich der darin enthaltenen Befugnisse und Verpflichtungen der Länder zur rahmenrechtskonformen Umsetzung in Landesrecht **als Bundesrecht** bestehen bleiben; vgl. Art. 125b Abs. 1 GG (Die Länder bleiben daher auch künftig zur Umsetzung des bisherigen Rahmenrechts berechtigt und verpflichtet, bis der Bundesgesetzgeber von seiner neuen Gesetzgebungszuständigkeit Gebrauch gemacht hat);
4. nach dem 1.9.2006 in Kraft tretende **punktueller Änderungen des MRRG** unmittelbar gelten und nicht mehr der Umsetzung in Landesrecht bedürfen, was dazu führen kann, dass eine in das MRRG eingefügte Neuregelung eine hiervon abweichende Landesregelung verdrängt (Art. 125a Abs. 3 Satz 2 GG);
5. die Länder von **bundesgesetzlichen Regelungen der Behördeneinrichtung** der Länder sofort und von **Regelungen des Verfahrens** der Länder ab dem 1.1.2009 abweichen können; von Letzteren bereits früher, sofern Regelungen des Verfahrens geändert werden (Art. 125b Abs. 2 GG).

Ein vom BMI in der 16. Legislaturperiode vorgelegter und mit den Ländern weitgehend abgestimmter **Entwurf eines Bundesmeldegesetzes**, mit dem der Bund von seiner ihm nunmehr zustehenden ausschließlichen Gesetzgebungszuständigkeit erstmals und umfassend Gebrauch machen wollte, scheiterte letztlich am Widerstand bzw. an der mangelnden Unterstützung von am Gesetzgebungsverfahren beteiligter Stellen gegen die im Entwurf vorgesehene Errichtung eines zentralen „**Bundesmelderegisters**“. Die vor allem mit datenschutzrechtlichen Argumenten geführte Kritik hieran veranlasste das federführende BMI, das Vorhaben vorerst und auch wegen der zu Ende gehenden Legislaturperiode zurückzustellen, um es dann in der 17. Legislaturperiode erneut zu verfolgen. Offen blieb dabei allerdings, ob ein neuer Entwurf wiederum die Schaffung eines Bundesmelderegisters vorsehen sollte oder ggf. andere Alternativen an dessen Stelle treten könnten.

Vgl. hierzu auch die Antwort der Bundesregierung vom 3.12.2007 auf eine Kleine Anfrage der FDP-Fraktion „Stand der Reform des Melderechts sowie Einführung des Datenaustauschformats X-Meld“ vom 30.11.2007, in BT-Drucks. 16/7383.

Das als **Artikel 1 des Gesetzes zur Fortentwicklung des Meldewesens (Meld-FortG)** vom 3.5.2013 (BGBl. I S. 1084) verkündete **Bundesmeldegesetz** verzichtet auf ein zentrales Melderegister auf Bundesebene, schafft hingegen die rechtlichen Voraussetzungen für einen Zugriff auf die **zentralen Meldedaten** **51h**

51g

bestände der Länder bzw. der Melderegister in Ländern, in denen noch kein „Landesmelderegister“ existiert.

Änderungen gegenüber der geltenden Rechtslage:

- Wiedereinführung der Mitwirkungspflicht des Vermieters,
- Aufhebung der Pflicht zur Führung gesonderter Verzeichnisse über aufgenommene Personen in Krankenhäusern und Heimen,
- Online-Zugang zu bestehenden Meldedatenbeständen,
- Widerspruchsrecht des Betroffenen bei Datenabrufen für Zwecke der Werbung und des Adresshandels.

Da das BMG nach Artikel 4 MeldFortG erst 2 Jahre nach Verkündung, also erst am 1.5.2015 in Kraft treten wird, sind bis dahin **das MRRG und die Landesmeldegesetze einschl. ihrer Rechtsverordnungen anzuwenden.**

8. Umsetzung des Melderechtsrahmengesetzes in Landesrecht

52 Nach § 23 MRRG oblag es den **Ländern**, ihr Melderecht den Vorschriften des MRRG innerhalb von zwei Jahren nach dessen am 23.8.1980 erfolgtem Inkrafttreten **anzupassen.**

Nachdem die Bundesregierung bereits in ihrer Gegenäußerung zu der Stellungnahme des Bundesrates dessen Vorschlag entsprochen hatte, auf den zunächst von ihr vorgesehenen Absatz 2 des § 23 EMRRG zu verzichten (danach sollten bis zum Inkrafttreten der neuzufassenden Landesmeldegesetze die die „Schutzrechte“ und die „Datenübermittlungen“ betreffenden Vorschriften des Zweiten und des Vierten Abschnitts in den Ländern unmittelbar gelten), enthielt das MRRG 1980 nur noch wenige Vorschriften, die nach ihrem Regelungsinhalt unmittelbar geltendes Recht darstellten. Es handelte sich dabei insbesondere um die Ermächtigung in § 20, Rechtsverordnungen zur Durchführung von Datenübermittlungen zu erlassen, die Änderungen des Wehrpflichtgesetzes und des Zivildienstgesetzes in § 25 sowie des Bevölkerungsstatistischen Gesetzes in § 26. Alle anderen Vorschriften des MRRG bedurften zu ihrem Verbindlichwerden einer **Umsetzung in das Landesrecht.** Dabei kam es nicht darauf an, ob die einzelne Vorschrift des MRRG in ihrem Wortlaut ausdrücklich auf eine notwendige oder mögliche Ausfüllung bzw. Ergänzung durch Landesrecht oder – in einzelnen Fällen – durch formelles Landesgesetz bzw. (wie in § 18 Abs. 3) durch die „Landesgesetze über das Meldewesen“ hin angelegt ist, oder ob sich die Notwendigkeit einer landesrechtlichen Ausfüllung oder Ergänzung ohne besonderen Hinweis des Bundesgesetzgebers allein aus dem Regelungsinhalt der Vorschrift ergibt. Einzelne für die Ausführung des Melderechts notwendige Regelungskomplexe (wie z. B. die Bußgeldbewehrung von Ordnungswidrigkeiten) hat das MRRG darüber hinaus bewusst völlig ausgespart und sie damit der alleinigen Regelung durch den Landesgesetzgeber überlassen.

Andererseits enthält das MRRG aber auch weitgehende Vollregelungen, die dem Landesgesetzgeber nur noch einen sehr **beschränkten Gestaltungsspielraum** überlassen; dies gilt z. B. für den Zweiten Abschnitt „Schutzrechte“, mit dem der Bundesgesetzgeber bewusst einheitliche und detaillierte Datenschutzregelungen für den gesamten Geltungsbereich des MRRG vorgegeben

dungsdienst, die bundesrechtliche Festschreibung der Auswahl- und Mitteilungsdaten bei **Gruppenauskünften** nach § 21 Abs. 3 sowie Erleichterungen für Melderegisterauskünfte bei Vorliegen von **Auskunftssperren** (§ 21 Abs. 5).

Ein in einem frühen Stadium des Gesetzgebungsverfahrens diskutierter **Vorschlag** von Länderseite, eine **gemeinsame Nutzung der Melderegister mehrerer Meldebehörden** z. B. durch die Kreisverwaltungen, die Polizei oder die Finanzämter zuzulassen, **fand keine Aufnahme** in den Regierungsentwurf. In einer Entschließung der 61. Konferenz der Datenschutzbeauftragten des Bundes und der Länder vom 8./9.3.2001 wurde in diesem Zusammenhang die Befürchtung geäußert, „dass durch den Zusammenschluss mehrerer Melderegister übergreifende Dateien entstehen können, die letztlich sogar zu einem zentralen Melderegister führen würden“, was aus datenschutzrechtlicher Sicht nicht hinnehmbar sei; vgl. Nr. 7.3 und Anlage 10 im 19. TB des BfDI (BT-Drucks. 15/888, S. 44, 183). Diese Begründung überzeugt nicht. Abgesehen davon, dass eine regional begrenzte und normativ abgesicherte gemeinsame Nutzung von Melderegistern mehrerer benachbarter Meldebehörden nicht zwangsläufig zu einem bundesweiten, zentralen Melderegister führen muss, wird sich die Problematik einer zentralen Einwohnerregistrierung auf Bundes- oder Länderebene schon allein im Hinblick auf die vorhandenen Potenziale der modernen Informations- und Kommunikationstechnologien nicht für alle Zeiten tabuisieren lassen.

61f

Die am 26.4.2002 verkündete Neufassung des MRRG vom 19.4.2002 (BGBl. I S. 1342) wurde seither schon wieder mehrfach geändert, und zwar durch

61g

- **Artikel 5 des Gesetzes zur Neuregelung des Waffenrechts (WaffrNeu-RegG)** vom 11.10.2002 (BGBl. I S. 8970) wonach den Meldebehörden aufgegeben wurde, für waffenrechtliche Verfahren u. a. die Tatsache der Erteilung einer waffenrechtlichen Erlaubnis zu speichern (vgl. § 2 Abs. 2 Nr. 6) und dies im Rahmen des Rückmeldeverfahrens mitzuteilen (vgl. § 17 Abs. 1 Satz 5),
- das **Dritte Gesetz zur Änderung des Melderechtsrahmengesetzes** vom 27.5.2003 (BGBl. I S. 742), mit dem u. a. bestimmt wurde, dass die Speicherung von waffenrechtlichen Erlaubnissen und die deren Übermittlung im Rückmeldeverfahren betreffenden Vorschriften der § 2 Abs. 2 Nr. 6 und § 17 Abs. 1 Satz 5 und Absatz 2 unmittelbar bis zur Anpassung des Landesmelderechts gelten, sowie darüber hinaus die Vorschrift des § 15 Abs. 2 entsprechend den Bedürfnissen der meldebehördlichen Praxis neu gefasst; Näheres hierzu vgl. Rdnr. 37 zu § 2 und Rdnrn. 2, 14 ff. zu § 15,
- **Artikel 19 des Steueränderungsgesetzes 2003 (StÄndG 2003)** vom 15.12.2003 (BGBl. I S. 26, 45, 2673), mit dem der Katalog der von den Meldebehörden zu speichernden Spezialdaten nach § 2 Abs. 2 um eine Nummer 7 ergänzt wurde: die Meldebehörden haben danach für Zwecke der eindeutigen Identifizierung des Einwohners im Besteuerungsverfahren

die Identifikationsnummer nach § 139b der Abgabenordnung zu speichern und dieses Datum im Rahmen des Rückmeldeverfahrens zu übermitteln; Näheres hierzu vgl. Rdnr. 37a zu § 2 und Erl. zu § 5c der 2. BMeldDÜV (Teil I D 2.2),

- **Artikel 2 des 2. Betreuungsrechtsänderungsgesetzes – 2. BtÄndG** – vom 11.4.2005 (BGBl. I S. 1073, mit dem eine Vertretungsvollmacht bei Anmeldungen betreuter Personen zugelassen wurde,
- das **Vierte Gesetz zur Änderung des MRRG** vom 25.8.2004 (BGBl. I S. 2210), mit dem verbindlich festgelegt wurde, dass Rückmeldungen zwischen Meldebehörden ab 1.1.2007 nur noch in elektronischer Form durch Datenübertragung zu erfolgen haben (s. hierzu Erl. zu § 24),
- **Artikel 5 des Dritten Gesetzes zur Änderung des Sprengstoffgesetzes und anderer Vorschriften (3. SprengÄndG)** vom 15.6.2005 (BGBl. I S. 1626), demzufolge die Meldebehörden nunmehr auch sprengstoffrechtliche Daten zu speichern und im Rückmeldeverfahren zu übermitteln haben,
- **Artikel 12 des Gesetzes zur Umbenennung des Bundesgrenzschutzes in Bundespolizei** vom 21.6.2005 (BGBl. I S. 1818),
- **Artikel 4 Abs. 6 des Gesetzes zur Neuorganisation der Bundesfinanzverwaltung und zur Schaffung eines Refinanzierungsregisters** vom 22.9.2005 (BGBl. I S. 2809) = Umbenennung des Bundesamts für Finanzen in Bundeszentralamt für Steuern (BZSt),
- **Artikel 16 des Jahressteuergesetzes 2007** vom 13.12.2006 (BGBl. I S. 2878, 2098) = Einführung eines Vorläufigen Bearbeitungsmerkmals)
- **Artikel 2 Abs. 4 des Personenstandsreformgesetzes** vom 19.2.2007 (BGBl. I S. 122),
- **Artikel 3 des Gesetzes zur Änderung des Passgesetzes und weiterer Vorschriften** vom 20. Juli 2007 (BGBl. I S. 1566, 1570) = Wegfall der Speicherung und Übermittlung von Ordens- und Künstlernamen,
- **Artikel 26 b des Jahressteuergesetzes 2008** vom 20.12.2007 (BGBl. I S. 3149, 3187) = Ergänzung der nach § 2 Abs. 2 Nr. 7 zu speichernden Daten um die Identifikationsnummern des Ehegatten und minderjähriger Kinder,
- **Artikel 3 des Gesetzes über Personalausweise und den elektronischen Identitätsnachweis sowie zur Änderung weiterer Vorschriften** vom 18.6.2009 (BGBl. I S. 1346) = Wiedereinführung des Doktorgrades und des Künstlernamens als im Melderegister zu speichernde Daten,
- **Artikel 23 des Jahressteuergesetzes 2010** vom 8.12.2010 (BGBl. I S. 1768) = Neufassung des § 2 Abs. 2 Nr. 7,
- **Artikel 9 des Wehrrechtsänderungsgesetzes** vom 28.4.2011 (BGBl. I S. 678) = Schaffung eines Widerspruchsrecht des Betroffenen gegen regelmäßige Datenübermittlungen an das Bundesamt für Wehrverwaltung (§ 18 Abs. 7),
- **Artikel 2 des Fünfzehnten Gesetzes zur Änderung des Soldatengesetzes** vom 8. April 2013 (BGBl. I S. 730),
- **Artikel 2 des Gesetzes zum Ausbau der Hilfen für Schwangere und zur Regelung der vertraulichen Geburt** vom 28. August 2013 (BGBl. I S. 3458).

Die Vielzahl der in relativ kurzer Zeit nach der umfangreichen MRRG-Novelle 2002 erfolgten Änderungen im Melderecht belegt, dass die Meldebehörden immer mehr in die Rolle von Dienstleistern für die Erfüllung von Aufgaben in anderen Verwaltungsbereichen hineinwachsen. **61h**
 Zum Regierungsentwurf eines **Bundesmeldegesetzes** vgl. oben Rdnr. 51g.

10. Zur Angleichung des Melderechts im Beitrittsgebiet

Die **Wiederherstellung der Einheit Deutschlands** machte, wie in vielen anderen Rechtsgebieten, so auch im Bereich des Melderechts, eine möglichst schnelle **Rechtsangleichung** und, damit einhergehend, die Umgestaltung seines administrativen Vollzuges im Beitrittsgebiet – Artikel 3 des Einigungsvertrages (BGBl. 1990 II S. 885, 890) – unabdingbar. Denn in der Bundesrepublik Deutschland (nach dem Gebietsstand bis zum 3.10.1990) und ihren Ländern spiegelte die Fortentwicklung des Melderechts die Veränderung des Staatsverständnisses vom früheren Obrigkeitsstaat zum demokratisch-freiheitlichen Rechts- und Verfassungsstaat geradezu exemplarisch wider: Das grundrechtlich verbürgte Persönlichkeitsrecht des Einzelnen, das nur im überwiegenden Allgemeininteresse eingeschränkt werden darf (BVerfGE 65, 1), hatte sich zur Messlatte einer datenschutzgerechten Fortentwicklung des Melderechts und seiner administrativen Handhabung entwickelt; sie findet ihre gesetzgeberische Ausprägung im Melderechtsrahmengesetz (MRRG), den Meldegesetzen der Länder und den erforderlichen Durchführungsbestimmungen. **62**

Anders verliefen Rechtsentwicklung und Vollzugsgestaltung **in der ehemaligen DDR**, wo das Meldewesen entscheidend durch die dem zentralistischen Staatsaufbau und dem dortigen Kommando- und Überwachungssystem immanenten polizeilich-repressiven Zielsetzungen geprägt war: Seine vordringliche Aufgabe war die – nicht zuletzt aus Gründen der „Staatssicherheit“ für erforderlich gehaltene – vollständige und lückenlose, fehlerfreie und dem neuesten Stand entsprechende **zentrale Erfassung der gesamten Bevölkerung** und ihrer Fluktuation; vgl. auch zum Folgenden, Hauber, Aktuelle Probleme der Datenverarbeitung im Meldewesen, in Mitteilungen zu Datensicherheit und Datenschutz, Hochschule für Ökonomie Berlin, Ausgabe 1990/91, S. 45 ff. **63**

In dem folgenden Exkurs soll auf die **Entwicklung des Meldewesens in der ehemaligen DDR** bis zu deren Beitritt kurz eingegangen werden. **64**
Die Meldepflicht aller Personen, die sich in der ehemaligen DDR aufhielten,

Melderechtsrahmengesetz (MRRG)

in der Fassung der Bekanntmachung vom 19. April 2002 (BGBl. I S. 1342), zuletzt geändert durch Artikel 2 des Gesetzes vom 28. August 2013 (BGBl. I S. 3458)

Erster Abschnitt: **Allgemeine Bestimmungen**

§ 1 **Aufgaben und Befugnisse der Meldebehörden**

(1) Die für das Meldewesen zuständigen Behörden der Länder (Meldebehörden) haben die in ihrem Zuständigkeitsbereich wohnhaften Personen (Einwohner) zu registrieren, um deren Identität und Wohnungen feststellen und nachweisen zu können. Sie erteilen Melderegisterauskünfte, wirken bei der Durchführung von Aufgaben anderer Behörden oder sonstiger öffentlicher Stellen mit und übermitteln Daten. Zur Erfüllung ihrer Aufgaben führen die Meldebehörden Melderegister. Diese enthalten Daten, die bei den Betroffenen erhoben, von Behörden und sonstigen öffentlichen Stellen übermittelt oder sonst amtlich bekannt werden.

(2) Die Meldebehörden dürfen personenbezogene Daten, die im Melderegister gespeichert werden, nur nach Maßgabe dieses Gesetzes oder sonstiger Rechtsvorschriften erheben, verarbeiten oder nutzen. Daten nicht meldepflichtiger Einwohner dürfen aufgrund einer den Vorschriften des jeweiligen Landesdatenschutzgesetzes entsprechenden Einwilligung erhoben, verarbeitet und genutzt werden.

§ 2 **Speicherung von Daten**

(1) Zur Erfüllung ihrer Aufgaben nach § 1 Abs. 1 Satz 1 und 2 speichern die Meldebehörden folgende Daten einschließlich der zum Nachweis ihrer Richtigkeit erforderlichen Hinweise im Melderegister:

1. Familiennamen,
2. frühere Namen,
3. Vornamen,
4. Doktorgrad,
5. Ordensname, Künstlername,
6. Tag und Ort der Geburt,
7. Geschlecht,
8. *(weggefallen)*
9. gesetzlicher Vertreter (Vor- und Familiennamen, Doktorgrad, Anschrift, Tag der Geburt, Sterbetag),
10. Staatsangehörigkeiten,
11. rechtliche Zugehörigkeit zu einer Religionsgesellschaft,
12. gegenwärtige und frühere Anschriften, Haupt- und Nebenwohnung, bei Zuzug aus dem Ausland auch die letzte frühere Anschrift im Inland,
13. Tag des Ein- und Auszugs,
14. Familienstand, bei Verheirateten oder Lebenspartnern zusätzlich Tag und Ort der Eheschließung oder der Begründung der Lebenspartnerschaft,
15. Ehegatte oder Lebenspartner (Vor- und Familienname, Doktorgrad, Tag der Geburt, Anschrift, Sterbetag),
16. minderjährige Kinder (Vor- und Familiennamen, Tag der Geburt, Sterbetag),
17. Ausstellungsbehörde, -datum, Gültigkeitsdauer und Seriennummer des Personalausweises/Passes,

IB 1 · MRRG § 3

- 18. Übermittlungssperren,
- 19. Sterbetag und -ort.

(2) Über die in Absatz 1 genannten Daten hinaus speichern die Meldebehörden im Melderegister folgende Daten einschließlich der zum Nachweis ihrer Richtigkeit erforderlichen Hinweise:

1. für die Vorbereitung von Wahlen zum Deutschen Bundestag und zum Europäischen Parlament
die Tatsache, dass der Betroffene
 - a) von der Wahlberechtigung oder der Wählbarkeit ausgeschlossen ist,
 - b) als Unionsbürger (§ 6 Abs. 3 Satz 1 des Europawahlgesetzes) bei der Wahl des Europäischen Parlaments von Amts wegen in ein Wählerverzeichnis im Inland einzutragen ist; ebenfalls zu speichern ist die Gebietskörperschaft oder der Wahlkreis im Herkunftsmitgliedstaat, wo er zuletzt in ein Wählerverzeichnis eingetragen war,
 2. für die Ausstellung von Lohnsteuerkarten
steuerrechtliche Daten (Steuerklasse, Freibeträge, rechtliche Zugehörigkeit des Ehegatten zu einer Religionsgesellschaft, Rechtsstellung und Zuordnung der Kinder, Vor- und Familiennamen sowie Anschrift der Stiefeltern),
 3. für die Ausstellung von Pässen und Personalausweisen
die Tatsache, dass Passversagungsgründe vorliegen, ein Pass versagt oder entzogen oder eine Anordnung nach § 6 Abs. 7 des Personalausweisgesetzes getroffen worden ist,
 4. für staatsangehörigkeitsrechtliche Verfahren
die Tatsache, dass nach § 29 des Staatsangehörigkeitsgesetzes ein Verlust der deutschen Staatsangehörigkeit eintreten kann,
 5. für Zwecke der Suchdienste
die Anschrift vom 1. September 1939 derjenigen Einwohner, die aus den in § 1 Abs. 2 Nr. 3 des Bundesvertriebenengesetzes bezeichneten Gebieten stammen,
 6. für waffenrechtliche Verfahren
die Tatsache, dass eine waffenrechtliche Erlaubnis erteilt worden ist sowie die diese Tatsache mitteilende Behörde mit Angabe des Tages der erstmaligen Erteilung,
 7. für Zwecke der eindeutigen Identifizierung des Einwohners in Besteuerungsverfahren das vorläufige Bearbeitungsmerkmal (§ 139b Absatz 6 Satz 2 der Abgabenordnung) und die Identifikationsnummer nach § 139b der Abgabenordnung, das Vorläufige Bearbeitungsmerkmal und die Identifikationsnummer des Ehegatten sowie das Vorläufige Bearbeitungsmerkmal und die Identifikationsnummern minderjähriger Kinder,
 8. für sprengstoffrechtliche Verfahren
die Tatsache, dass eine sprengstoffrechtliche Erlaubnis oder ein Befähigungsschein nach § 20 des Sprengstoffgesetzes erteilt worden ist sowie die diese Tatsache mitteilende Behörde mit Angabe des Tages der erstmaligen Erteilung.
- (3) Durch Landesgesetz kann bestimmt werden, dass für die Erfüllung von Aufgaben der Länder weitere Daten gespeichert werden.

§ 3 Zweckbindung der Daten

Die Meldebehörden dürfen die in § 2 Abs. 2 bezeichneten oder nach § 2 Abs. 3 gespeicherten zusätzlichen Daten nur im Rahmen der dort genannten Zwecke verarbeiten oder nutzen. Sie haben diese Daten nach der jeweiligen Zweckbestimmung gesondert zu speichern oder auf andere Weise sicherzustellen, dass sie nur nach

(2) Wer aus einer Wohnung auszieht und keine neue Wohnung im Inland bezieht, hat sich bei der Meldebehörde abzumelden.

(3) Die Meldepflichtigen haben der Meldebehörde auf Verlangen die zur ordnungsgemäßen Führung des Melderegisters erforderlichen Auskünfte zu geben, die zum Nachweis der Angaben erforderlichen Unterlagen vorzulegen und bei ihr persönlich zu erscheinen.

(4) Die Meldebehörde hat dem Eigentümer der Wohnung und, wenn dieser nicht Wohnungsgeber ist, auch dem Wohnungsgeber bei Glaubhaftmachung eines rechtlichen Interesses Auskunft über Vor- und Familiennamen sowie Doktorgrade der in seiner Wohnung gemeldeten Einwohner zu erteilen. Sie kann von ihnen Auskunft darüber verlangen, welche Personen bei ihnen wohnen oder gewohnt haben. Bei Binnenschiffern oder Seeleuten (§ 13) trifft diese Pflicht den Schiffseigner oder den Reeder.

(5) Wohnung im Sinne dieses Gesetzes ist jeder umschlossene Raum, der zum Wohnen oder Schlafen benutzt wird. Als Wohnung gilt auch die Unterkunft an Bord eines Schiffes der Bundeswehr. Wohnwagen und Wohnschiffe sind nur dann als Wohnungen anzusehen, wenn sie nicht oder nur gelegentlich fortbewegt werden.

(6) Durch Landesrecht kann bestimmt werden, dass die Anmeldung auch durch Datenübertragung erfolgen kann. § 8 Abs. 2 Satz 2 gilt entsprechend. Der Nachweis der Urheberschaft der Anmeldung ist durch eine qualifizierte elektronische Signatur nach dem Signaturgesetz zu führen.

(7) Durch Landesrecht kann bestimmt werden, dass sich die nach den Absätzen 1 bis 3 melde- und auskunftspflichtige Person durch eine hierzu bevollmächtigte Person vertreten lassen kann; in diesem Fall muss die Vollmacht öffentlich oder nach § 6 Abs. 2 des Betreuungsbehördengesetzes durch die Urkundsperson bei der Betreuungsbehörde glaubhaft sein.

§ 12 Mehrere Wohnungen

(1) Hat ein Einwohner mehrere Wohnungen im Inland, so ist eine dieser Wohnungen seine Hauptwohnung. Der Einwohner hat der Meldebehörde mitzuteilen, welche Wohnung nach den Absätzen 2 und 3 seine Hauptwohnung ist.

(2) Hauptwohnung ist die vorwiegend benutzte Wohnung des Einwohners. Hauptwohnung eines verheirateten oder eine Lebenspartnerschaft führenden Einwohners, der nicht dauernd getrennt von seiner Familie oder seinem Lebenspartner lebt, ist die vorwiegend benutzte Wohnung der Familie oder der Lebenspartner. Hauptwohnung eines minderjährigen Einwohners ist die Wohnung der Personensorgeberechtigten; leben diese getrennt, ist Hauptwohnung die Wohnung des Personensorgeberechtigten, die von dem Minderjährigen vorwiegend benutzt wird. Auf Antrag eines Einwohners, der in einer Einrichtung für behinderte Menschen untergebracht ist, bleibt die Wohnung nach Satz 3 bis zur Vollendung des 27. Lebensjahres seine Hauptwohnung. In Zweifelsfällen ist die vorwiegend benutzte Wohnung dort, wo der Schwerpunkt der Lebensbeziehungen des Einwohners liegt. Kann der Wohnungsstatus eines verheirateten oder eine Lebenspartnerschaft führenden Einwohners nach den Sätzen 2 und 5 nicht zweifelsfrei bestimmt werden, ist Hauptwohnung die Wohnung nach Satz 1.

(3) Nebenwohnung ist jede weitere Wohnung des Einwohners.

§ 13 Binnenschiffer und Seeleute

(1) Wer auf ein Binnenschiff zieht, das in einem Schiffsregister in der Bundesrepublik Deutschland eingetragen ist, hat sich bei der Meldebehörde des Heimatortes des Schiffes anzumelden. § 11 Abs. 2, 3 und 6 gilt entsprechend. Die Meldepflicht besteht nicht, solange die Person im Inland für eine Wohnung nach § 11 Abs. 1 gemeldet ist.

(2) Der Reeder eines Schiffes, das berechtigt ist, die Bundesflagge zu führen, hat den Kapitän und die Besatzungsmitglieder des Schiffes bei Beginn des Anstellungs-, Heuer- oder Ausbildungsverhältnisses anzumelden. Er hat diese Personen bei Beendigung des Anstellungs-, Heuer- oder Ausbildungsverhältnisses abzumelden. Zuständig ist die Meldebehörde am Sitz des Reeders. Die Meldepflicht besteht nicht für Personen, die im Inland für eine Wohnung nach § 11 Abs. 1 gemeldet sind.

§ 14 Befreiung von der Meldepflicht

Von der Meldepflicht nach § 11 Abs. 1 und 2 sind befreit

1. Mitglieder einer ausländischen diplomatischen Mission oder einer ausländischen konsularischen Vertretung und die mit ihnen im gemeinsamen Haushalt lebenden Familienmitglieder, falls die genannten Personen weder die deutsche Staatsangehörigkeit besitzen, noch im Inland ständig ansässig sind, noch dort eine private Erwerbstätigkeit ausüben;
2. Personen, für die diese Befreiung in völkerrechtlichen Übereinkünften festgelegt ist.

Die Befreiung von der Meldepflicht nach Satz 1 Nr. 1 tritt nur ein, wenn die Gegenseitigkeit besteht.

§ 15 Ausnahmen von der Meldepflicht

(1) Eine Meldepflicht wird nicht begründet, wenn

1. ein Einwohner, der für eine Wohnung im Inland gemeldet ist, eine Gemeinschaftsunterkunft oder eine andere dienstlich bereitgestellte Unterkunft bezieht, um Wehrdienst nach dem Wehrpflichtgesetz, Zivildienst nach dem Zivildienstgesetz, freiwilligen Wehrdienst nach § 58b des Soldatengesetzes zu leisten oder um eine Dienstleistung nach dem Soldatengesetz zu erbringen,
2. Berufssoldaten, Soldaten auf Zeit und Beamte der Bundespolizei aus dienstlichen Gründen für eine Dauer von bis zu sechs Monaten eine Gemeinschaftsunterkunft oder eine andere dienstlich bereitgestellte Unterkunft beziehen und sie für eine Wohnung im Inland gemeldet sind.

(2) Durch Landesrecht können für vorübergehende Aufenthalte weitere Ausnahmen von der Meldepflicht nach § 11 Abs. 1 zugelassen werden, wenn

1. ein Einwohner für eine Wohnung im Inland gemeldet ist und gewährleistet ist, dass das Beziehen der vorübergehend benutzten Wohnung auf andere Weise erfasst wird, oder
2. ein Einwohner für eine Wohnung im Inland gemeldet ist und ein Aufenthalt sechs Monate nicht überschreitet, oder
3. der Aufenthalt eines Einwohners, der sonst im Ausland wohnt und im Inland nicht gemeldet ist, zwei Monate nicht überschreitet.

Satz 1 gilt nicht für Spätaussiedler und ihre Familienangehörigen, soweit sie nach § 8 des Bundesvertriebenengesetzes mitverteilt werden, und Ausländer, soweit sie in einer Aufnahmeeinrichtung oder einer sonstigen Durchgangsunterkunft wohnen.

§ 16 Besondere Meldepflicht in Beherbergungsstätten, Krankenhäusern, Heimen und ähnlichen Einrichtungen

(1) Soweit für die Unterkunft in Beherbergungsstätten eine Ausnahme von der Pflicht zur Anmeldung bei der Meldebehörde zugelassen ist, haben die beherbergten Personen Meldevordrucke handschriftlich auszufüllen und zu unterschreiben; beherbergte Ausländer haben sich dabei gegenüber dem Leiter der Beherbergungsstätte oder seinem Beauftragten durch die Vorlage eines gültigen Identitätsdokuments auszuweisen. Mitreisende Ehegatten oder Lebenspartner und minderjährige Kinder sowie Teilnehmer von Reisegesellschaften können durch Landesrecht von dieser Verpflichtung ausgenommen werden. Die Leiter der Beherbergungsstätten oder ihre Beauftragten haben auf die Erfüllung dieser Meldepflicht hinzuwirken und die ausgefüllten Meldevordrucke nach Maßgabe des Landesrechts für die zuständige Behörde bereitzuhalten oder dieser zu übermitteln. Die Sätze 1 bis 3 gelten entsprechend, wenn Personen in Zelten, Wohnwagen oder Wasserfahrzeugen auf Plätzen übernachten, die gewerbs- oder geschäftsmäßig überlassen werden. Näheres über die besondere Meldepflicht von Ausländern ist durch Landesrecht zu regeln.

(2) Soweit das Landesrecht für die Unterkunft in Krankenhäusern, Pflegeheimen oder ähnlichen Einrichtungen Ausnahmen von der Pflicht zur Anmeldung bei der Meldebehörde zulässt, haben die in einer solchen Einrichtung aufgenommenen Personen dem Leiter der Einrichtung oder seinem Beauftragten die durch das Landesrecht bestimmten Angaben über ihre Identität zu machen, es sei denn, die aufgenommene Person ist eine nach § 26 Absatz 4 Satz 1 des Schwangerschaftskonfliktgesetzes gemeldete Schwangere oder die nach § 29 Absatz 2 des Schwangerschaftskonfliktgesetzes beteiligte Beratungsstelle bestätigt, dass die Frau für den Herkunftsnachweis gemäß § 26 Absatz 2 Satz 1 des Schwangerschaftskonfliktgesetzes erforderlichen Angaben gemacht hat. Die Leiter der Einrichtungen oder ihre Beauftragten sind verpflichtet, diese Angaben unverzüglich in ein Verzeichnis aufzunehmen. Der zuständigen Behörde ist hieraus Auskunft zu erteilen, wenn dies nach ihrer Feststellung zur Abwehr einer erheblichen und gegenwärtigen Gefahr, zur Verfolgung von Straftaten oder zur Aufklärung des Schicksals von Vermissten und Unfallopfern im Einzelfall erforderlich ist.

(3) Die nach den Absätzen 1 und 2 erhobenen Angaben dürfen nur von den dort genannten Behörden für Zwecke der Gefahrenabwehr oder der Strafverfolgung sowie zur Aufklärung der Schicksale von Vermissten und Unfallopfern ausgewertet und verarbeitet werden, soweit durch Bundes- oder Landesrecht nichts anderes bestimmt ist.

(4) Die Form, der Inhalt und die Dauer der Aufbewahrung der Meldevordrucke nach Absatz 1 oder der Verzeichnisse nach Absatz 2 sowie das Nähere über ihre Bereithaltung für die zuständige Behörde oder die Übermittlung an diese sind durch Landesrecht zu regeln.

Vierter Abschnitt: Datenübermittlungen

§ 17 Datenübermittlungen zwischen den Meldebehörden

(1) Hat sich ein Einwohner bei einer Meldebehörde angemeldet, so hat diese die bisher zuständige Meldebehörde und die für weitere Wohnungen zuständigen Meldebehörden davon durch Übermittlung der in § 2 Abs. 1 Nr. 1 bis 18 genannten Daten des Betroffenen zu unterrichten (Rückmeldung). Die Daten sind unverzüglich, spätestens jedoch drei Werktage nach der Anmeldung durch Datenübertragung zu

IB 1 · MRRG § 18

übermitteln; § 8 Abs. 2 Satz 2 gilt entsprechend. Die übermittelten Daten sind unverzüglich von der Meldebehörde der bisherigen Wohnung zu verarbeiten. Bei einem Zuzug aus dem Ausland ist die für den letzten Wohnort im Inland zuständige Meldebehörde zu unterrichten. Die bisher zuständige Meldebehörde hat die Meldebehörde der neuen Wohnung über die in § 2 Abs. 2 Nr. 1, 3, 4, 6, 7 und 8 genannten Tatsachen sowie dann zu unterrichten, wenn die in Satz 1 bezeichneten Daten von den bisherigen Angaben abweichen. Soweit Meldebehörden desselben Landes beteiligt sind, können für die Datenübermittlung weitergehende Regelungen durch Landesrecht getroffen werden.

(2) Werden die in § 2 Abs. 1 und 2 Nr. 6 und 8 bezeichneten Daten fortgeschrieben, so sind die für weitere Wohnungen des Einwohners zuständigen Meldebehörden zu unterrichten, soweit die Daten zur Erfüllung ihrer Aufgaben erforderlich sind.

(3) In den Fällen des § 21 Abs. 5 und 7 hat die zuständige Meldebehörde unverzüglich die für die vorherige Wohnung und die für weitere Wohnungen zuständigen Meldebehörden zu unterrichten. Dies gilt auch für die Aufhebung einer Auskunftssperre.

(4) Soweit aufgrund von völkerrechtlichen Übereinkünften ein meldebehördliches Rückmeldeverfahren mit Stellen des Auslands vorgesehen ist, gehen die darin getroffenen Vereinbarungen den Regelungen nach den Absätzen 1 bis 3 vor.

§ 18 Datenübermittlungen an andere Behörden oder sonstige öffentliche Stellen

(1) Die Meldebehörde darf einer anderen Behörde oder sonstigen öffentlichen Stelle im Inland aus dem Melderegister folgende Daten von Einwohnern übermitteln, soweit dies zur Erfüllung von in ihrer Zuständigkeit oder in der Zuständigkeit des Empfängers liegenden Aufgaben erforderlich ist:

1. Familiennamen,
2. frühere Namen,
3. Vornamen,
4. Doktorgrad,
5. Ordensname, Künstlername,
6. Tag und Ort der Geburt,
7. Geschlecht,
8. gesetzlicher Vertreter (Vor- und Familiennamen, Doktorgrad, Anschrift, Tag der Geburt, Sterbetag),
9. Staatsangehörigkeiten einschließlich der nach § 2 Abs. 2 Nr. 4 gespeicherten Daten,
10. gegenwärtige und frühere Anschriften, Haupt- und Nebenwohnung, bei Zuzug aus dem Ausland auch die letzte frühere Anschrift im Inland,
11. Tag des Ein- und Auszugs,
12. Familienstand, bei Verheirateten oder Lebenspartnern zusätzlich Tag und Ort der Eheschließung oder der Begründung der Lebenspartnerschaft,
13. Übermittlungssperren,
14. Sterbetag und -ort.

Für Übermittlungen an Behörden und sonstige öffentliche Stellen

1. in anderen Mitgliedstaaten der Europäischen Union,
2. in anderen Vertragsstaaten des Abkommens über den Europäischen Wirtschaftsraum oder
3. der Organe und Einrichtungen der Europäischen Gemeinschaften

im Rahmen von Tätigkeiten, die ganz oder teilweise in den Anwendungsbereich des Rechts der Europäischen Gemeinschaften fallen, gilt Satz 1 nach den für diese

Übermittlungen geltenden Gesetzen und Vereinbarungen. Den in Absatz 3 bezeichneten Behörden darf die Meldebehörde unter den Voraussetzungen des Satzes 1 über die dort genannten Daten hinaus auch Angaben nach § 2 Abs. 1 Nr. 17 übermitteln. Werden Daten über eine Vielzahl nicht namentlich bezeichneter Einwohner übermittelt, so dürfen für die Zusammensetzung der Personengruppe nur die in Satz 1 genannten Daten zugrunde gelegt werden.

(1a) Die Daten dürfen nach Maßgabe des Landesrechts auch auf automatisiert verarbeitbaren Datenträgern oder durch Datenübertragung übermittelt werden, wenn über die Identität der anfragenden Stelle kein Zweifel besteht und keine Übermittlungssperre nach § 19 Abs. 2 Satz 4 oder § 21 Abs. 5 und 7 vorliegt. § 8 Abs. 2 Satz 2 gilt entsprechend.

(2) Die Übermittlung weiterer als der in Absatz 1 Satz 1 bezeichneten Daten oder die Übermittlung der in § 2 Abs. 1 oder 2 genannten Hinweise im Melderegister an andere Behörden oder sonstige öffentliche Stellen ist nur dann zulässig, wenn der Empfänger

1. ohne Kenntnis der Daten zur Erfüllung einer ihm durch Rechtsvorschrift übertragenen Aufgabe nicht in der Lage wäre und
2. die Daten beim betroffenen Einwohner nur mit unverhältnismäßig hohem Aufwand erheben könnte oder von einer Datenerhebung nach der Art der Aufgabe, zu der die Daten erforderlich sind, abgesehen werden muss.

(3) Wird die Meldebehörde von dem Bundesamt für Verfassungsschutz, dem Bundesnachrichtendienst, dem Militärischen Abschirmdienst, dem Bundeskriminalamt, der Bundespolizei, dem Zollfahndungsdienst oder dem Generalbundesanwalt um Übermittlung von Daten oder Hinweisen nach Absatz 2 zur Erfüllung der in der Zuständigkeit dieser Behörden liegenden Aufgaben ersucht, so entfällt die Prüfung durch die Meldebehörde, ob die Voraussetzungen nach Absatz 2 und § 6 vorliegen. Die ersuchende Behörde hat den Namen und die Anschrift des Betroffenen unter Hinweis auf den Anlass der Übermittlung aufzuzeichnen. Diese Aufzeichnungen sind gesondert aufzubewahren, durch technische und organisatorische Maßnahmen zu sichern und am Ende des Kalenderjahres, das dem Jahr der Erstellung der Aufzeichnung folgt, zu vernichten. Die Sätze 1 bis 3 gelten für die in den Ländern für Sicherheitsaufgaben, die Strafverfolgung, die Strafvollstreckung und den Strafvollzug zuständigen Behörden entsprechend; diese Behörden sind in den Landesgesetzen über das Meldewesen zu bezeichnen.

(4) Regelmäßige Datenübermittlungen an andere Behörden oder sonstige öffentliche Stellen, insbesondere im Wege automatisierter Abrufverfahren, sind zulässig, soweit dies durch Bundes- oder Landesrecht unter Festlegung des Anlasses und des Zwecks der Übermittlungen, der Datenempfänger und der zu übermittelnden Daten bestimmt ist.

(5) Innerhalb der Verwaltungseinheit, der die Meldebehörde angehört, dürfen unter den in Absatz 1 genannten Voraussetzungen sämtliche der in § 2 Abs. 1 aufgeführten Daten und Hinweise weitergegeben werden. Für die Weitergabe und Einsichtnahme von Daten und Hinweisen nach § 2 Abs. 2 gilt Absatz 2 entsprechend.

(6) Die Datenempfänger dürfen die Daten und Hinweise, soweit gesetzlich nichts anderes bestimmt ist, nur für die Zwecke verarbeiten oder nutzen, zu deren Erfüllung sie ihnen übermittelt oder weitergegeben wurden. In den Fällen des § 21 Abs. 5 und 7 ist eine Verarbeitung oder Nutzung der übermittelten oder weitergegebenen Daten und Hinweise nur zulässig, wenn die Beeinträchtigung schutzwürdiger Interessen des Betroffenen ausgeschlossen werden kann.

(7) Eine Datenübermittlung nach § 58c Absatz 1 des Soldatengesetzes ist nur zulässig, soweit die Betroffenen nicht widersprochen haben. Die Betroffenen sind auf ihr

Widerspruchsrecht bei der Anmeldung und im Oktober eines jeden Jahres durch öffentliche Bekanntmachung hinzuweisen.

§ 19 Datenübermittlungen an öffentlich-rechtliche Religionsgesellschaften

(1) Die Meldebehörde darf einer öffentlich-rechtlichen Religionsgesellschaft unter den in § 18 Abs. 1 Satz 1 genannten Voraussetzungen zur Erfüllung ihrer Aufgaben folgende Daten ihrer Mitglieder übermitteln:

1. Familiennamen,
2. frühere Namen,
3. Vornamen,
4. Doktorgrad,
5. Ordensname, Künstlername,
6. Tag und Ort der Geburt,
7. Geschlecht,
8. Staatsangehörigkeiten,
9. gegenwärtige und letzte frühere Anschrift, Haupt- und Nebenwohnung, bei Zug aus dem Ausland auch die letzte frühere Anschrift im Inland,
10. Tag des Ein- und Auszugs,
11. Familienstand, beschränkt auf die Angabe, ob verheiratet oder eine Lebenspartnerschaft führend oder nicht; zusätzlich bei Verheirateten oder Lebenspartnern: Tag der Eheschließung oder der Begründung der Lebenspartnerschaft,
12. Zahl der minderjährigen Kinder,
13. Übermittlungssperren,
14. Sterbetag und -ort.

(2) Von Familienangehörigen der Mitglieder, die nicht derselben oder keiner öffentlich-rechtlichen Religionsgesellschaft angehören, darf die Meldebehörde folgende Daten übermitteln:

1. Familiennamen,
2. Vornamen,
3. Tag der Geburt,

1. Familiennamen,
2. Vornamen,
3. Doktorgrad,
4. Alter,
5. Geschlecht,
6. gesetzlicher Vertreter minderjähriger Kinder (Vor- und Familienname, Anschrift),
7. Staatsangehörigkeiten,
8. Anschriften.

(4) Bei Melderegisterauskünften nach den Absätzen 2 und 3 darf der Empfänger die Daten nur für den Zweck verwenden, zu dessen Erfüllung sie ihm übermittelt wurden.

(5) Liegen Tatsachen vor, die die Annahme rechtfertigen, dass dem Betroffenen oder einer anderen Person durch eine Melderegisterauskunft eine Gefahr für Leben, Gesundheit, persönliche Freiheit oder ähnliche schutzwürdige Interessen erwachsen kann, hat die Meldebehörde auf Antrag oder von Amts wegen eine Auskunftssperre im Melderegister einzutragen. Eine Melderegisterauskunft ist in diesen Fällen unzulässig, es sei denn, dass nach Anhörung des Betroffenen eine Gefahr im Sinne des Satzes 1 ausgeschlossen werden kann. Die Auskunftssperre endet mit Ablauf des zweiten auf die Antragstellung folgenden Kalenderjahres; sie kann auf Antrag verlängert werden.

(6) *(weggefallen)*

(7) Die Melderegisterauskunft ist ferner unzulässig,

1. soweit die Einsicht in ein Personenstandsregister nach den §§ 63 und 64 des Personenstandsgesetzes nicht gestattet werden darf,
2. in den Fällen des § 1758 Abs. 2 des Bürgerlichen Gesetzbuchs.

(8) Die Absätze 1 bis 7 gelten auch für öffentlich-rechtliche Rundfunkanstalten, soweit sie publizistische Tätigkeiten ausüben.

§ 22 Melderegisterauskünfte in besonderen Fällen

(1) Die Meldebehörde darf Parteien, Wählergruppen und anderen Trägern von Wahlvorschlägen im Zusammenhang mit Wahlen zum Deutschen Bundestag oder zum Europäischen Parlament in den sechs der Wahl vorangehenden Monaten Auskunft aus dem Melderegister über die in § 21 Abs. 1 Satz 1 bezeichneten Daten von Gruppen von Wahlberechtigten erteilen, soweit für deren Zusammensetzung das Lebensalter bestimmend ist und die Wahlberechtigten dieser Auskunftserteilung nicht widersprochen haben. Die Geburtstage der Wahlberechtigten dürfen dabei nicht mitgeteilt werden. Der Empfänger hat die Daten spätestens einen Monat nach der Wahl zu löschen. § 21 Abs. 4 gilt entsprechend. Die Wahlberechtigten sind auf ihr Widerspruchsrecht bei der Anmeldung und spätestens acht Monate vor Wahlen durch öffentliche Bekanntmachung hinzuweisen.

(2) Begehrt jemand eine Melderegisterauskunft über Alters- oder Ehejubiläen von Einwohnern, so darf die Meldebehörde die Auskunft nur dann erteilen, wenn der Betroffene nach Maßgabe landesrechtlicher Regelung dieser Auskunft nicht widersprochen hat. Wird die Auskunft erteilt, so darf sie nur die in § 21 Abs. 1 Satz 1 genannten Daten des Betroffenen sowie Tag und Art des Jubiläums umfassen.

Fünfter Abschnitt: Anpassungs- und Schlussvorschriften

§ 23 Anpassung der Landesgesetzgebung; unmittelbare Geltung

(1) Die Länder haben ihr Melderecht den Vorschriften dieses Gesetzes innerhalb von zwei Jahren nach dem Inkrafttreten dieses Gesetzes anzupassen.

(2) § 2 Abs. 2 Nr. 1 Buchstabe b, Nr. 4, 6 bis 8, § 10, soweit er die Speicherung der Daten nach § 2 Abs. 2 Nr. 4 und 7 und die Löschung des Vorläufigen Bearbeitungsmerkmals nach § 2 Abs. 2 Nr. 7 betrifft, § 17 Abs. 1 Satz 5 und Abs. 2, soweit dort auf die Fortschreibung der Tatsache nach § 2 Abs. 2 Nr. 6 bis 8 abgestellt wird, gelten bis zur Anpassung des Melderechts der Länder unmittelbar. Entsprechendes gilt für § 2 Abs. 1 Nr. 14 und 15, soweit sie die Speicherung von Daten des Lebenspartners oder einer Lebenspartnerschaft betreffen, und § 12 Abs. 2 Satz 2, § 16 Abs. 1 Satz 2, § 19 Abs. 1 Nr. 11 und § 21 Abs. 2 Nr. 7 und 8 und Abs. 3 Satz 2 Nr. 6, soweit dort auf den Lebenspartner oder eine Lebenspartnerschaft abgestellt wird, sowie für die durch Artikel 3 Nr. 1 bis 3 des Gesetzes zur Änderung des Passgesetzes und weiterer Vorschriften vom 20. Juli 2007 (BGBl. I S. 1566) geänderten Vorschriften des § 2 Abs. 1 Nr. 5, § 18 Abs. 1 Satz 1 Nr. 5 und § 19 Abs. 1 Nr. 5. Im Übrigen haben die Länder ihr Melderecht den durch das Zweite Gesetz zur Änderung des Melderechtsrahmengesetzes geänderten oder eingefügten Vorschriften dieses Gesetzes bis zum 1. August 2001 anzupassen.

§ 24 Übergangsbestimmung

Abweichend von § 17 Abs. 1 Satz 2 ist die Rückmeldung bis zum 31. Dezember 2006 auch in papiergebundener Form oder auf automatisiert verarbeitbaren Datenträgern zulässig, sofern bei der Meldebehörde die technischen Voraussetzungen für eine Datenübertragung noch nicht vorliegen.

§ 25 *(weggefallen)*

§ 26 *(weggefallen)*

§ 27 *(gegenstandslos)*

§ 28 Inkrafttreten, Außerkrafttreten*

* Das Gesetz in seiner ursprünglichen Fassung (vgl. BGBl. 1980 I S. 1429) – Stammgesetz – ist am 23.8.1980 in Kraft getreten.

§ 2 Speicherung von Daten

(1) Zur Erfüllung ihrer Aufgaben nach § 1 Abs. 1 Satz 1 und 2 speichern die Meldebehörden folgende Daten einschließlich der zum Nachweis ihrer Richtigkeit erforderlichen Hinweise im Melderegister:

1. Familiennamen,
2. frühere Namen,
3. Vornamen,
4. Doktorgrad,
5. Ordensname, Künstlername,
6. Tag und Ort der Geburt,
7. Geschlecht,
8. *(weggefallen)*
9. gesetzlicher Vertreter (Vor- und Familiennamen, Doktorgrad, Anschrift, Tag der Geburt, Sterbetag),
10. Staatsangehörigkeiten,
11. rechtliche Zugehörigkeit zu einer Religionsgesellschaft,
12. gegenwärtige und frühere Anschriften, Haupt- und Nebenwohnung, bei Zug aus dem Ausland auch die letzte frühere Anschrift im Inland,
13. Tag des Ein- und Auszugs,
14. Familienstand, bei Verheirateten oder Lebenspartnern zusätzlich Tag und Ort der Eheschließung oder der Begründung der Lebenspartnerschaft,
15. Ehegatte oder Lebenspartner (Vor- und Familienname, Doktorgrad, Tag der Geburt, Anschrift, Sterbetag),
16. minderjährige Kinder (Vor- und Familiennamen, Tag der Geburt, Sterbetag),
17. Ausstellungsbehörde, -datum, Gültigkeitsdauer und Seriennummer des Personalausweises/Passes,
18. Übermittlungssperren,
19. Sterbetag und -ort.

(2) Über die in Absatz 1 genannten Daten hinaus speichern die Meldebehörden im Melderegister folgende Daten einschließlich der zum Nachweis ihrer Richtigkeit erforderlichen Hinweise:

1. für die Vorbereitung von Wahlen zum Deutschen Bundestag und zum Europäischen Parlament die Tatsache, dass der Betroffene
 - a) von der Wahlberechtigung oder der Wählbarkeit ausgeschlossen ist,
 - b) als Unionsbürger (§ 6 Abs. 3 Satz 1 des Europawahlgesetzes) bei der Wahl des Europäischen Parlaments von Amts wegen in ein Wählerverzeichnis im Inland einzutragen ist; ebenfalls zu speichern ist die Gebietskörperschaft oder der Wahlkreis im Herkunftsmitgliedstaat, wo er zuletzt in ein Wählerverzeichnis eingetragen war,
2. für die Ausstellung von Lohnsteuerkarten steuerrechtliche Daten (Steuerklasse, Freibeträge, rechtliche Zugehörigkeit des Ehegatten zu einer Religionsgesellschaft, Rechtsstellung und Zuordnung der Kinder, Vor- und Familienname sowie Anschrift der Stiefeltern),
3. für die Ausstellung von Pässen und Personalausweisen die Tatsache, dass Passversagungsgründe vorliegen, ein Pass versagt oder entzogen oder eine Anordnung nach § 6 Abs. 7 des Personalausweisgesetzes getroffen worden ist,
4. für staatsangehörigkeitsrechtliche Verfahren

IC · Erl. § 2 MRRG

die Tatsache, dass nach § 29 des Staatsangehörigkeitsgesetzes ein Verlust der deutschen Staatsangehörigkeit eintreten kann,

5. für Zwecke der Suchdienste
die Anschrift vom 1. September 1939 derjenigen Einwohner, die aus den in § 1 Abs. 2 Nr. 3 des Bundesvertriebenengesetzes bezeichneten Gebieten stammen,
6. für waffenrechtliche Verfahren
die Tatsache, dass eine waffenrechtliche Erlaubnis erteilt worden ist sowie die diese Tatsache mitteilende Behörde mit Angabe des Tages der erstmaligen Erteilung,
7. für Zwecke der eindeutigen Identifizierung des Einwohners in Besteuerungsverfahren
das Vorläufige Bearbeitungsmerkmal (§ 139b Absatz 6 Satz 2 der Abgabenordnung) und
die Identifikationsnummer nach § 139b der Abgabenordnung, das vorläufige Bearbeitungsmerkmal und die Identifikationsnummer des Ehegatten sowie das vorläufige Bearbeitungsmerkmal die Identifikationsnummern minderjähriger Kinder,
8. für sprengstoffrechtliche Verfahren
die Tatsache, dass eine sprengstoffrechtliche Erlaubnis oder ein Befähigungsschein nach § 20 des Sprengstoffgesetzes erteilt worden ist sowie die diese Tatsache mitteilende Behörde mit Angabe des Tages der erstmaligen Erteilung.

(3) Durch Landesgesetz kann bestimmt werden, dass für die Erfüllung von Aufgaben der Länder weitere Daten gespeichert werden.

Erläuterungen zu § 2

Übersicht	Rdnrn.
I. Entstehungsgeschichte und Zweck der Vorschrift	1–2b
II. Systematik der Vorschrift	
1. Grunddaten, Spezialdaten, Hinweise	3, 3a
2. Aufgaben- und Verwendungsbezogenheit der Daten	4–5b
III. Datenbegriff des § 2	
1. Personenbezogene Daten	6, 6a
2. Hinweisdaten	7, 8
3. Begriff des Speicherns	9
IV. Speicherung von Grunddaten (Absatz 1)	
1. Allgemeines	10–14a
2. Einzelne Grunddaten	15–23n
V. Speicherung von Spezialdaten (Absatz 2)	
1. Allgemeines	24–26a
2. Wahlrechtliche Daten (Nr. 1 = Blatt 2101 bis 2105 DSMeld)	27–30b
3. Steuerrechtliche Daten (Nr. 2 = Blatt 2201 bis 2219 DSMeld)	31–34
4. Tatsache des Vorliegens von Passversagungsgründen u. a. (Nr. 3 = Blatt 2301 und 2302 DSMeld)	35
5. Staatsangehörigkeitsrechtliche Verfahren (Nr. 4 = Blatt 2401 DSMeld)	35a

§ 15 Ausnahmen von der Meldepflicht

- (1) Eine Meldepflicht wird nicht begründet, wenn
1. ein Einwohner, der für eine Wohnung im Inland gemeldet ist, eine Gemeinschaftsunterkunft oder eine andere dienstlich bereitgestellte Unterkunft bezieht, um Wehrdienst nach dem Wehrpflichtgesetz, Zivildienst nach dem Zivildienstgesetz, freiwilligen Wehrdienst nach § 58b des Soldatengesetzes zu leisten oder um eine Dienstleistung nach dem Soldatengesetz zu erbringen,
 2. Berufssoldaten, Soldaten auf Zeit und Beamte der Bundespolizei aus dienstlichen Gründen für eine Dauer von bis zu sechs Monaten eine Gemeinschaftsunterkunft oder eine andere dienstlich bereitgestellte Unterkunft beziehen und sie für eine Wohnung im Inland gemeldet sind.
- (2) Durch Landesrecht können für vorübergehende Aufenthalte weitere Ausnahmen von der Meldepflicht nach § 11 Abs. 1 zugelassen werden, wenn
1. ein Einwohner für eine Wohnung im Inland gemeldet ist und gewährleistet ist, dass das Beziehen der vorübergehend benutzten Wohnung auf andere Weise erfasst wird, oder
 2. ein Einwohner für eine Wohnung im Inland gemeldet ist und ein Aufenthalt sechs Monate nicht überschreitet, oder
 3. der Aufenthalt eines Einwohners, der sonst im Ausland wohnt und im Inland nicht gemeldet ist, zwei Monate nicht überschreitet.

Satz 1 gilt nicht für Spätaussiedler und ihre Familienangehörigen, soweit sie nach § 8 des Bundesvertriebenengesetzes mitverteilt werden, und Ausländer, soweit sie in einer Aufnahmeeinrichtung oder einer sonstigen Durchgangsunterkunft wohnen.

Erläuterungen zu § 15

Übersicht	Rdnrn.
I. Allgemeines	1-3
II. Ausnahmen von der allgemeinen Meldepflicht aufgrund bundesrechtlicher Dienstleistungen (Absatz 1)	
1. Gemeinschaftsunterkunft, anderweitige Wohnung	4-6
2. Personenkreis	7-13
III. Ausnahmen von der allgemeinen Meldepflicht aufgrund von Landesrecht (Absatz 2)	
1. Allgemeines	14-18
2. Erfassung auf andere Weise (Nummer 1)	19, 20
3. Sechs-Monats-Frist (Nummer 2)	21
4. Personen mit Wohnsitz im Ausland (Nummer 3)	22
5. Spätaussiedler, Ausländer (Satz 2)	23, 24

I. Allgemeines

- 1 Die Vorschrift regelt Ausnahmen von der allgemeinen Meldepflicht für an sich meldepflichtige **Kurzaufenthalte**, bei denen jedoch aus meldebehördlicher oder polizeilicher Sicht keine zwingende Notwendigkeit für eine meldebehördliche Erfassung besteht und der bürokratische Aufwand für die Durchsetzung der allgemeinen Meldepflicht nicht vertretbar wäre. Während Absatz 1 an die **Zuständigkeit des Bundes** für die Verteidigung einschließlich des Schutzes der Zivilbevölkerung und des Grenzschatzes anknüpft (vgl. Art. 73 Nrn. 1 und 5 GG) und mithin auf Personen, die Wehr- oder Zivildienst leisten oder Dienstleistungen nach dem Soldatengesetz (SG) erbringen (Nummer 1), oder auf Berufs- und Zeitsoldaten sowie Beamte der Bundespolizei abstellt (Nummer 2), eröffnet Absatz 2 den Ländern die Möglichkeit, weitere **Ausnahmen durch Landesrecht** zuzulassen. Nicht zu den durch Absatz 1 privilegierten Diensten zählen die sog. „Surrogatdienste“ wie z.B. die Tätigkeit als Entwicklungshelfer anstelle des Wehr- oder Zivildienstes; vgl. § 13b WPfIG, § 14a ZDG.
Ergänzend hierzu wird auf den **Erllass des BMVg** über die Meldepflichten der Soldatinnen und Soldaten vom 29.3.2010 (VMBl. 2010 S. 34) hingewiesen. Die darin getroffenen **internen** Regelungen verdrängen nicht die entsprechenden Regelungen in den Meldegesetzen des Bundes und der Länder, d.h., dass sie dann nicht anzuwenden sind, wenn sie im Einzelfall nicht der Gesetzeslage entsprechen.
- 2 Ihre jetzige Fassung hat die Vorschrift unter Verwendung einer neuen, die Zielsetzung der Vorschrift deutlicher als bisher zum Ausdruck bringenden Überschrift zunächst **im Rahmen der MRRG-Novelle 2002**, danach endgültig durch Artikel 1 des Dritten Gesetzes zur Änderung des Melderechtsrahmengesetzes vom 27.5.2003 (BGBl. I S. 742) erhalten; vgl. hierzu Rdrrn. 59 ff. der Einf. Mit Ausnahme der sich auf den früheren Bundesgrenzschutz beziehende Regelung des früheren Buchstaben b der Nummer 1, die bedeutungslos geworden ist und daher entfallen konnte, entspricht Absatz 1 im Wesentlichen dem Regelungsgehalt des bereits durch das Gesetz zur Änderung des Melderechtsrahmengesetzes (MRRG) vom 11.3.1994 (BGBl. I S. 529) geänderten § 15 Abs. 2 Satz 1. § 15 Abs. 2 Satz 1 lehnt sich an die Vorschrift des bisherigen § 16 Abs. 1 an. Seine Einbeziehung in den neuen § 15 erfolgte aus systematischen Gründen.
- 3 Die Vorschrift bezieht sich auf die **allgemeine Meldepflicht** nach § 11 Abs. 1 und 2. Insofern gilt die Befreiung von der Meldepflicht nach den Absätzen 1 und 2 grundsätzlich sowohl für den **Bezug** als auch für den **Auszug** aus einer Gemeinschaftsunterkunft bzw. einer anderen dienstlich bereit gestellten Unterkunft (Absatz 1) oder einer Wohnung schlechthin (Absatz 2). Im Falle des Absatzes 2, wo lediglich auf die Anmeldung nach § 11 Abs. 1 abgestellt wird, ergibt sich dies schon allein daraus, dass eine Pflicht zur Abmeldung (z.B. in das Ausland) beim Auszug ohne eine vorherige Anmeldung sinnlos wäre.

§ 16 Besondere Meldepflicht in Beherbergungsstätten, Krankenhäusern, Heimen und ähnlichen Einrichtungen

(1) Soweit für die Unterkunft in Beherbergungsstätten eine Ausnahme von der Pflicht zur Anmeldung bei der Meldebehörde zugelassen ist, haben die beherbergten Personen Meldevordrucke handschriftlich auszufüllen und zu unterschreiben; beherbergte Ausländer haben sich dabei gegenüber dem Leiter der Beherbergungsstätte oder seinem Beauftragten durch die Vorlage eines gültigen Identitätsdokuments auszuweisen. Mitreisende Ehegatten oder Lebenspartner und minderjährige Kinder sowie Teilnehmer von Reisegesellschaften können durch Landesrecht von dieser Verpflichtung ausgenommen werden. Die Leiter der Beherbergungsstätten oder ihre Beauftragten haben auf die Erfüllung dieser Meldepflicht hinzuwirken und die ausgefüllten Meldevordrucke nach Maßgabe des Landesrechts für die zuständige Behörde bereitzuhalten oder dieser zu übermitteln. Die Sätze 1 bis 3 gelten entsprechend, wenn Personen in Zelten, Wohnwagen oder Wasserfahrzeugen auf Plätzen übernachten, die gewerbs- oder geschäftsmäßig überlassen werden. Näheres über die besondere Meldepflicht von Ausländern ist durch Landesrecht zu regeln.

(2) Soweit das Landesrecht für die Unterkunft in Krankenhäusern, Pflegeheimen oder ähnlichen Einrichtungen Ausnahmen von der Pflicht zur Anmeldung bei der Meldebehörde zulässt, haben die In einer solchen Einrichtung aufgenommenen Personen dem Leiter der Einrichtung oder seinem Beauftragten die durch das Landesrecht bestimmten Angaben über ihre Identität zu machen, es sei denn, die aufgenommene Person ist eine nach § 26 Absatz 4 Satz 1 des Schwangerschaftskonfliktgesetzes gemeldete Schwangere oder die nach § 29 Absatz 2 des Schwangerschaftskonfliktgesetzes beteiligte Beratungsstelle bestätigt, dass die Frau die für den Herkunftsnachweis gemäß § 26 Absatz 2 Satz 1 des Schwangerschaftskonfliktgesetzes erforderlichen Angaben gemacht hat. Die Leiter der Einrichtungen oder ihre Beauftragten sind verpflichtet, diese Angaben unverzüglich in ein Verzeichnis aufzunehmen. Der zuständigen Behörde ist hieraus Auskunft zu erteilen, wenn dies nach ihrer Feststellung zur Abwehr einer erheblichen und gegenwärtigen Gefahr, zur Verfolgung von Straftaten oder zur Aufklärung des Schicksals von Vermissten und Unfallopfern im Einzelfall erforderlich ist.

(3) Die nach den Absätzen 1 und 2 erhobenen Angaben dürfen nur von den dort genannten Behörden für Zwecke der Gefahrenabwehr oder der Strafverfolgung sowie zur Aufklärung der Schicksale von Vermissten und Unfallopfern ausgewertet und verarbeitet werden, soweit durch Bundes- oder Landesrecht nichts anderes bestimmt ist.

(4) Die Form, der Inhalt und die Dauer der Aufbewahrung der Meldevordrucke nach Absatz 1 oder der Verzeichnisse nach Absatz 2 sowie das Nähere über ihre Bereithaltung für die zuständige Behörde oder die Übermittlung an diese sind durch Landesrecht zu regeln.

Erläuterungen zu § 16

Übersicht	Rdnrn.
I. Besondere Meldepflicht in Beherbergungsstätten (Absatz 1)	
1. Entstehungsgeschichte und Zweck der Vorschrift	1/9–18a

2.	Öffnungsklausel	19, 19a
3.	Identitätsprüfungspflicht	20–24
4.	Begriffe	25–27
5.	Pflichten der beherbergten Personen	28–37
6.	Pflichten des Leiters von Beherbergungsstätten	38–45
7.	Zelte, Wohnwagen und Wasserfahrzeuge	46–48
II. Besondere Meldepflicht in Krankenhäusern, Heimen und ähnlichen Einrichtungen (Absatz 2)		
1.	Zweck und Geltungsbereich der Vorschrift, Öffnungsklausel	49–52
2.	Begriffe	53–59
3.	Pflichten der aufgenommenen Personen	60
4.	Pflichten des Leiters von Krankenhäusern, Heimen und ähnlichen Einrichtungen	61–65
5.	Auskünfte aus dem Verzeichnis	66–71
III. Auswertung und Verarbeitung der Daten beherbergter oder aufgenommener Personen (Absatz 3)		
1.	Anwendungsbereich	72–74
2.	Begriffe	75–77
3.	Ausnahmen vom Verarbeitungs- und Nutzungsverbot	78
IV. Landesrecht (Absatz 4)		
		79, 80

I. Besondere Meldepflicht in Beherbergungsstätten (Absatz 1)

1. Entstehungsgeschichte und Zweck der Vorschrift

1/9 Die Meldepflicht in Beherbergungsstätten (im Folgenden kurz „Hotelmeldepflicht“ genannt) ist eng mit der Entstehung des Meldewesens in Deutschland verbunden (vgl. Rdnr. 7 der Einf.) und hat insofern eine lange Tradition. Seit ihrer erstmaligen Einführung Anfang des 19. Jahrhunderts über die Reichsmeldeordnung bis hin zu den Landesmeldegesetzen der Jahre 1959/60 und der jetzigen Regelung in § 16 Abs. 1 diente sie immer in erster Linie der polizeilichen Gefahrenabwehr und ist somit dem **materiellen Polizeirecht zuzuordnen**. Ihre rechtssystematische Einbindung in das Melderecht, das sich inzwischen zu einer eigenständigen Verwaltungsaufgabe nicht polizeilicher Art. entwickelt hat (vgl. Rdnrn. 16 ff. der Einf.), stellt in gewisser Hinsicht einen Fremdkörper dar – was im Übrigen in gleichem Maße für die „Anstaltsmeldepflicht“ des Absatzes 2 gilt.

§ 18 Datenübermittlungen an andere Behörden oder sonstige öffentliche Stellen

(1) Die Meldebehörde darf einer anderen Behörde oder sonstigen öffentlichen Stelle im Inland aus dem Melderegister folgende Daten von Einwohnern übermitteln, soweit dies zur Erfüllung von in ihrer Zuständigkeit oder in der Zuständigkeit des Empfängers liegenden Aufgaben erforderlich ist:

1. Familiennamen,
2. frühere Namen,
3. Vornamen,
4. Doktorgrad,
5. Ordensname, Künstlername,
6. Tag und Ort der Geburt,
7. Geschlecht,
8. gesetzlicher Vertreter (Vor- und Familiennamen, Doktorgrad, Anschrift, Tag der Geburt, Sterbetag),
9. Staatsangehörigkeiten einschließlich der nach § 2 Abs. 2 Nr. 4 gespeicherten Daten,
10. gegenwärtige und frühere Anschriften, Haupt- und Nebenwohnung, bei Zug aus dem Ausland auch die letzte frühere Anschrift im Inland,
11. Tag des Ein- und Auszugs,
12. Familienstand, bei Verheirateten oder Lebenspartnern zusätzlich Tag und Ort der Eheschließung oder der Begründung der Lebenspartnerschaft,
13. Übermittlungssperren,
14. Sterbetag und -ort.

Für Übermittlungen an Behörden und sonstige öffentliche Stellen

1. in anderen Mitgliedstaaten der Europäischen Union,
 2. in anderen Vertragsstaaten des Abkommens über den Europäischen Wirtschaftsraum oder
 3. der Organe und Einrichtungen der Europäischen Gemeinschaften
- im Rahmen von Tätigkeiten, die ganz oder teilweise in den Anwendungsbereich des Rechts der Europäischen Gemeinschaften fallen, gilt Satz 1 nach den für diese Übermittlungen geltenden Gesetzen und Vereinbarungen. Den in Absatz 3 bezeichneten Behörden darf die Meldebehörde unter den Voraussetzungen des Satzes 1 über die dort genannten Daten hinaus auch Angaben nach § 2 Abs. 1 Nr. 17 übermitteln. Werden Daten über eine Vielzahl nicht namentlich bezeichneter Einwohner übermittelt, so dürfen für die Zusammensetzung der Personengruppe nur die in Satz 1 genannten Daten zugrunde gelegt werden.

(1a) Die Daten dürfen nach Maßgabe des Landesrechts auch auf automatisiert verarbeitbaren Datenträgern oder durch Datenübertragung übermittelt werden, wenn über die Identität der anfragenden Stelle kein Zweifel besteht und keine Übermittlungssperre nach § 19 Abs. 2 Satz 4 oder § 21 Abs. 5 und 7 vorliegt. § 8 Abs. 2 Satz 2 gilt entsprechend.

(2) Die Übermittlung weiterer als der in Absatz 1 Satz 1 bezeichneten Daten oder die Übermittlung der in § 2 Abs. 1 oder 2 genannten Hinweise im Melderegister an andere Behörden oder sonstige öffentliche Stellen ist nur dann zulässig, wenn der Empfänger

1. ohne Kenntnis der Daten zur Erfüllung einer ihm durch Rechtsvorschrift übertragenen Aufgabe nicht in der Lage wäre und
2. die Daten beim betroffenen Einwohner nur mit unverhältnismäßig hohem Aufwand erheben könnte oder von einer Datenerhebung nach der Art der Aufgabe, zu der die Daten erforderlich sind, abgesehen werden muss.

I C · Erl. § 18 MRRG

(3) Wird die Meldebehörde von dem Bundesamt für Verfassungsschutz, dem Bundesnachrichtendienst, dem Militärischen Abschirmdienst, dem Bundeskriminalamt, der Bundespolizei, dem Zollfahndungsdienst oder dem Generalbundesanwalt um Übermittlung von Daten oder Hinweisen nach Absatz 2 zur Erfüllung der in der Zuständigkeit dieser Behörden liegenden Aufgaben ersucht, so entfällt die Prüfung durch die Meldebehörde, ob die Voraussetzungen nach Absatz 2 und § 6 vorliegen. Die ersuchende Behörde hat den Namen und die Anschrift des Betroffenen unter Hinweis auf den Anlass der Übermittlung aufzuzeichnen. Diese Aufzeichnungen sind gesondert aufzubewahren, durch technische und organisatorische Maßnahmen zu sichern und am Ende des Kalenderjahres, das dem Jahr der Erstellung der Aufzeichnung folgt, zu vernichten. Die Sätze 1 bis 3 gelten für die in den Ländern für Sicherheitsaufgaben, die Strafverfolgung, die Strafvollstreckung und den Strafvollzug zuständigen Behörden entsprechend; diese Behörden sind in den Landesgesetzen über das Meldewesen zu bezeichnen.

(4) Regelmäßige Datenübermittlungen an andere Behörden oder sonstige öffentliche Stellen, insbesondere im Wege automatisierter Abrufverfahren, sind zulässig, soweit dies durch Bundes- oder Landesrecht unter Festlegung des Anlasses und des Zwecks der Übermittlungen, der Datenempfänger und der zu übermittelnden Daten bestimmt ist.

(5) Innerhalb der Verwaltungseinheit, der die Meldebehörde angehört, dürfen unter den in Absatz 1 genannten Voraussetzungen sämtliche der in § 2 Abs. 1 aufgeführten Daten und Hinweise weitergegeben werden. Für die Weitergabe und Einsichtnahme von Daten und Hinweisen nach § 2 Abs. 2 gilt Absatz 2 entsprechend.

(6) Die Datenempfänger dürfen die Daten und Hinweise, soweit gesetzlich nichts anderes bestimmt ist, nur für die Zwecke verarbeiten oder nutzen, zu deren Erfüllung sie ihnen übermittelt oder weitergegeben wurden. In den Fällen des § 21 Abs. 5 und 7 ist eine Verarbeitung oder Nutzung der übermittelten oder weitergegebenen Daten und Hinweise nur zulässig, wenn die Beeinträchtigung schutzwürdiger Interessen des Betroffenen ausgeschlossen werden kann.

(7) Eine Datenübermittlung nach § 58c Absatz 1 des Soldatengesetzes ist nur zulässig, soweit die Betroffenen nicht widersprochen haben. Die Betroffenen sind auf ihr Widerspruchsrecht bei der Anmeldung und im Oktober eines jeden Jahres durch öffentliche Bekanntmachung hinzuweisen.

Erläuterungen zu § 18

Übersicht

Rdnrn.

I.	Entstehungsgeschichte und Zweck der Vorschrift	
1.	Allgemeines	1
2.	Entstehungsgeschichte	2–6b
3.	Zweck und Systematik	7–10
4.	Allgemeine Zulässigkeitskriterien	11, 12
5.	Zusätzliche Daten für Länderaufgaben	13
II.	Datenübermittlungen im Einzelfall (Absätze 1 und 1a)	

§ 25 *(aufgehoben)*

§ 26 *(weggefallen)*

Verordnung zur Durchführung von regelmäßigen Datenübermittlungen der Meldebehörden an Behörden oder sonstige öffentliche Stellen des Bundes (Zweite Bundesmeldedatenübermittlungsverordnung – 2. BMeldDÜV)

Vom 31. Juli 1995 (BGBl. I S. 1011), zuletzt geändert durch Artikel 6 der Verordnung vom 5. November 2013 (BGBl. I S. 3920)

§ 1 Allgemeines

(1) Diese Verordnung regelt die Durchführung von regelmäßigen Datenübermittlungen der Meldebehörden an die Kreiswehrratsämter, die Bundesagentur für Arbeit, die Datenstelle der Rentenversicherungsträger, das Bundesamt für Justiz, das Kraftfahrtbundesamt, das Bundeszentralamt für Steuern und das Bundesverwaltungsamt.

(2) Meldebehörde im Sinne dieser Verordnung ist bei mehreren Wohnungen des Einwohners die Meldebehörde der Hauptwohnung.

(3) Bei Datenübermittlungen nach dieser Verordnung ist der Datensatz für das Meldewesen – Einheitlicher Bundes-/Länderteil – (DSMeld) zugrunde zu legen; dieser ist am 20. März 1994 als 2., überarbeitete Fassung von der Bundesvereinigung der kommunalen Spitzenverbände herausgegeben worden, im Verlag W. Kohlhammer GmbH, Heßbrühlstr. 69, 70565 Stuttgart, erschienen und bei dem Bundesarchiv, Potsdamer Straße 1, 56075 Koblenz, jedermann zugänglich und archivmäßig gesichert niedergelegt.*

(4) Die zu übermittelnden Daten sind in den §§ 2 bis 5d unter Angabe der Blattnummern des Datensatzes für das Meldewesen – Einheitlicher Bundes-/Länderteil – (DSMeld) bezeichnet.

(5) Die §§ 2 und 6 Absatz 2 Nummer 1 gelten im Spannungs- oder Verteidigungsfall.

§ 2 Datenübermittlungen an die Kreiswehrratsämter**

(1) Datenübermittlungen der Meldebehörden an die Kreiswehrratsämter zum Zwecke der Musterungsvorbereitung und der Wehr- und Zivildienstüberwachung (§ 24a des Wehrpflichtgesetzes, § 23 Abs. 3 des Zivildienstgesetzes) sind bis zum 10. Tag eines jeden Monats durch Übersendung der Datenträger nach § 6 Abs. 1 Satz 1 an die Rechenzentren der Bundeswehr durchzuführen.

(2) Die Meldebehörde übermittelt aufgrund der Anmeldung eines deutschen Einwohners dem zuständigen Kreiswehrratsamt folgende Daten (Zuzugsmittelung):

- | | |
|---|----------------------------|
| 1. Familiennamen (jetziger und früherer Name mit Namensbestandteilen) | 0101, 0102,
0201, 0202, |
| 2. Vornamen | 0301, 0302, |
| 3. Doktorgrad | 0401, |

* Anm.: Hier abgedruckt in Teil I F.

** Nur noch im Spannungs- oder Verteidigungsfall anzuwenden.

ID 2.1 · 2. BMeldDÜV (Text) § 2a

- | | |
|--|--|
| 4. Tag der Geburt | 0601, |
| 5. Geburtsort | 0602, 0603, |
| 6. Anschriften (gegenwärtige Anschrift,
Gemeindeschlüssel der bisherigen Wohnung oder der letzten
früheren Anschrift im Inland bei Zuzug aus dem Ausland), | 1201–1206,
1208–1213,
1215, 1224 |
| 7. Zuzug aus dem Ausland | 1223, |
| 8. Tag des Einzugs | 1301, |
| 9. Familienstand, | 1401, |
| 10. Staatsangehörigkeiten | 1001. |

(3) Die Meldebehörde, aus deren Zuständigkeitsbereich der deutsche Einwohner weggezogen ist, übermittelt dem bisher zuständigen Kreiswehrrersatzamt folgende Daten (Wegzugsmittelung):

- | | |
|--|---------------------------|
| 1. Familiennamen (jetziger und früherer Name
mit Namensbestandteilen) | 0101, 0102,
0201–0204, |
| 2. Vornamen | 0301–0303, |
| 3. Tag der Geburt | 0601, |
| 4. Geburtsort | 0602, 0603, |
| 5. Anschrift (künftige Anschrift) | 1201–1206,
1208–1213, |
| 6. Tag des Auszugs | 1306. |

(4) Ändern sich in Absatz 2 bezeichnete Daten oder ist der Einwohner verstorben, so teilt die Meldebehörde dem zuständigen Kreiswehrrersatzamt dies mit (Änderungsmittelung). Außer den geänderten Daten oder dem Sterbetag (1901) und den Sterbeort (1904) übermittelt die Meldebehörde zum Zwecke der Identifizierung des Einwohners folgende Daten:

- | | |
|--|--|
| 1. Familiennamen (jetziger und früherer Name
mit Namensbestandteilen) | 0101, 0102,
0201–0204, |
| 2. Vornamen | 0301–0303, |
| 3. Tag der Geburt | 0601, |
| 4. Geburtsort | 0602, 0603, |
| 5. Anschriften (gegenwärtige
und frühere Anschrift) | 1201–1206,
1208–1213,
1215–1222. |

§ 2a Datenübermittlung an das Bundesamt für Wehrverwaltung

Die Meldebehörden übermitteln aufgrund des § 58c Abs. 1 des Soldatengesetzes an das Bundesamt für Wehrverwaltung zum Zweck der Übersendung von Informationsmaterial jährlich bis zum 31. März folgende Daten zu Personen mit deutscher Staatsangehörigkeit, die im nächsten Jahr volljährig werden:

- | | |
|---------------------------|----------------------------------|
| 1. Familienname | 0101, 0102, |
| 2. Vornamen | 0301, 0302 |
| 3. gegenwärtige Anschrift | 1201 bis 1206,
1208 bis 1212. |

Die Datenübermittlung unterbleibt, wenn die Betroffenen ihr nach § 18 Absatz 7 des Melderechtsrahmengesetzes widersprochen haben.

§ 5b Datenübermittlungen an das Kraftfahrt-Bundesamt

Die Meldebehörden haben aufgrund des § 64 des Straßenverkehrsgesetzes nach einer Änderung des Geburtsnamens oder des Vornamens eines Einwohners, der das 14. Lebensjahr vollendet hat, dem Kraftfahrt-Bundesamt zum Zwecke der Aktualisierung der dort im Fahrignungsregister oder im Zentralen Fahrerlaubnisregister über diesen Einwohner gespeicherten Daten bis zum 10. Tag eines jeden Monats folgende Daten in automatisierter Form zu übermitteln (KBA-Registermitteilung):

- | | |
|--|----------------------------|
| 1. Familiennamen (jetziger und früherer Name mit Namensbestandteilen) | 0101, 0102,
0203, 0204, |
| 2. Geburtsname | 0201, 0202, |
| 3. Vornamen | 0301–0303, |
| 4. Tag der Geburt | 0601, |
| 5. Geburtsort | 0602, 0603, |
| 6. Geschlecht | 0701, |
| 7. Datum des zugrunde liegenden Rechtsaktes | 0205, 0304,
1402, |
| 8. Bezeichnung und Aktenzeichen der Behörde, die die Namensänderung veranlasst hat | 0206, 0305,
1403. |

§ 5c Datenübermittlungen an das Bundeszentralamt für Steuern

(1) Nach Speicherung einer Geburt oder einer erstmaligen Erfassung eines Einwohners aus sonstigen Gründen oder nach Speicherung eines Sterbefalles, einer Namensänderung, einer Änderung der Anschrift, einer Änderung des Geschlechts, einer Änderung des Doktorgrades oder einer Änderung des Tages oder Ortes der Geburt übermitteln die Meldebehörden dem Bundeszentralamt für Steuern aufgrund des § 139b Absatz 7 und 8 der Abgabenordnung zum Zwecke der Zuteilung der Identifikationsnummer oder zum Zwecke der Aktualisierung der beim Bundeszentralamt für Steuern aufgrund des § 139b Absatz 7 und 8 der Abgabenordnung gespeicherten Daten unverzüglich folgende Daten in automatisierter Form (BZSt-Mitteilung):

- | | |
|---|----------------------------------|
| 1. Familiennamen
(mit Namensbestandteilen) | 0101 bis 0106, |
| 2. frühere Namen | 0201, 0202, |
| 3. Vornamen | 0301, 0302, |
| 4. Doktorgrad | 0401, |
| 5. <i>(aufgehoben)</i> | |
| 6. Tag und Ort der Geburt | 0601 bis 0603, |
| 7. Geschlecht | 0701, |
| 8. gegenwärtige Anschrift der alleinigen
oder der Hauptwohnung | 1201 bis 1206,
1208 bis 1212, |
| 9. Tag des Ein- und Auszugs | 1301, 1306, |
| 10. Übermittlungssperren | 1801, |
| 11. Sterbetag | 1901, |
| 12. Identifikationsnummer
nach § 139b der Abgabenordnung | 2701. |

Hat das Bundeszentralamt für Steuern noch keine Identifikationsnummer zugeteilt, übermittelt die Meldebehörde statt der Identifikationsnummer das Vorläufige Bearbeitungsmerkmal nach § 139b Abs. 6 Satz 2 der Abgabenordnung (2702).

ID 2.1 · 2. BMeldDÜV (Text) § 5d

(2) Die Meldebehörden übermitteln dem Bundeszentralamt für Steuern aufgrund des § 39e Absatz 2 Satz 2 des Einkommenssteuergesetzes im Falle einer Fortschreibung der in den Nummern 1 bis 3 genannten Daten und Hinweise unter Angabe der Identifikationsnummer (2701) und des Tages der Geburt (0601) der betroffenen Person unverzüglich folgende Daten in automatisierter Form (BZSt-Einkommenssteuermitteilung):

1. rechtliche Zugehörigkeit zu einer steuererhebenden Religionsgesellschaft 1101,
2. Datum des Eintritts und des Austritts in oder aus einer steuererhebenden Religionsgesellschaft 1102, 1103,
3. Familienstand 1401,
4. Datum der letzten Eheschließung oder Begründung der letzten Lebenspartnerschaft 1402,
5. Datum der Beendigung der letzten Ehe oder der letzten Lebenspartnerschaft 1406,
6. Identifikationsnummer und Tag der Geburt des Ehegatten 2703, 1505,
7. Identifikationsnummer und Tag der Geburt des Kindes bis zur Vollendung des 18. Lebensjahres 2704, 1604.
8. *(aufgehoben)*

Entsprechend gilt für die erstmalige Speicherung der Daten im Melderegister. Die Daten nach Satz 1 Nummer 7 sind zu übermitteln, soweit das Kind mit Hauptwohnsitz oder alleinigem Wohnsitz im Zuständigkeitsbereich der Meldebehörde gemeldet ist. Hat das Bundeszentralamt für Steuern dem Betroffenen, dem Ehegatten oder dem Kind noch keine Identifikationsnummer zugeteilt, übermittelt die Meldebehörde statt der Identifikationsnummer das Vorläufige Bearbeitungsmerkmal nach § 139b Absatz 6 Satz 2 der Abgabenordnung (2702, 2705, 2706).

§ 5d Datenübermittlungen an das Bundesverwaltungsamt

(1) Die Meldebehörden haben bis zum zehnten Tag des Kalendermonats, der dem Monat der Vollendung des 18. Lebensjahres des Betroffenen vorausgeht, dem Bundesverwaltungsamt aufgrund von § 34 Absatz 2 Satz 1 des Staatsangehörigkeitsgesetzes für die Durchführung des Optionsverfahrens nach § 29 des Staatsangehörigkeitsgesetzes folgende Daten eines in das Ausland verzogenen Einwohners, bei dem der Verlust der deutschen Staatsangehörigkeit droht, in automatisierter Form zu übermitteln (BVA-Optionsmitteilung Wegzug):

1. Familiennamen 0101 bis 0106,
(jetziger und früherer Name mit Namensbestandteilen) 0201 bis 0204,
2. Vornamen 0301, 0302,
3. Tag und Ort der Geburt 0601 bis 0605,
4. Geschlecht 0701,
5. gegenwärtige und künftige Anschriften 1201 bis 1206,
1208 bis 1213,
6. Datum des Auszugs aus der Wohnung 1306,
7. Fortzug in das Ausland (Staat) 1307,
8. möglicher Verlust der deutschen Staatsangehörigkeit nach § 29 des Staatsangehörigkeitsgesetzes 2401.

(2) Die Meldebehörde, bei der sich eine nach § 29 Absatz 1 des Staatsangehörigkeitsgesetzes erklärungspflichtige Person, die das 18. Lebensjahr, aber noch nicht das 23. Lebensjahr vollendet hat, als aus dem Ausland kommand angemeldet hat, übermittelt nach Auswertung der Rückmeldung unverzüglich dem Bundesverwal-

tungsamt aufgrund von § 34 Absatz 2 Satz 2 des Staatsangehörigkeitsgesetzes für die Durchführung des Optionsverfahrens nach § 29 des Staatsangehörigkeitsgesetzes folgende Daten in automatisierter Form (BV-Optionsmitteilung Wiederzugang):

- | | |
|--|--|
| 1. Familiennamen
(jetziger und früherer Name mit Namensbestandteilen) | 0101 bis 0106,
0201 bis 0204, |
| 2. Vornamen | 0301, 0302, |
| 3. Tag und Ort der Geburt | 0601 bis 0605, |
| 4. Geschlecht | 0701, |
| 5. gegenwärtige und künftige Anschriften | 1201 bis 1206,
1208 bis 1213,
1224 bis 1230, |
| 6. Zuzug aus dem Ausland (Staat) | 1223, |
| 7. Datum des Wegzugs ins Ausland | 1231, |
| 8. möglicher Verlust der deutschen Staatsangehörigkeit nach
§ 29 des Staatsangehörigkeitsgesetzes | 2401. |

(3) Das Bundesverwaltungsamt kann bei den Meldebehörden zur stichprobenartigen Überprüfung der Gültigkeit der Unterstützungsbekundungen der Europäischen Bürgerinitiative gemäß § 3 Absatz 3 des Gesetzes zur Europäischen Bürgerinitiative vom 7. März 2012 (BGBl. I S. 446) folgende Daten automatisiert abrufen:

- | | |
|--|---|
| 1. Familiennamen (mit Namensbestandteilen) | 0101 bis 0106, |
| 2. frühere Namen | 0201 bis 0204, |
| 3. Vornamen | 0301, 0302, |
| 4. Tag und Ort der Geburt | 0601 bis 0603, |
| 5. Staatsangehörigkeiten | 1001 und |
| 6. derzeitige und frühere Anschriften | 1201 bis 1203,
1205, 1206,
1208 bis 1212,
1216 bis 1221. |

§ 6 Verfahren der Datenübermittlungen

(1) Regelmäßige Datenübermittlungen der Meldebehörden erfolgen durch

1. Datenübertragung über verwaltungseigene Kommunikationsnetze oder das Internet,
2. das übersenden von Daten auf CD oder DVD oder
3. die Weitergabe in schriftlicher Form.

Hierzu gelten die Verfahrensregelungen dieser Verordnung. Übersandte CDs oder DVDs sind innerhalb eines Monats nach Eingang zu löschen oder zu vernichten. Abweichungen sind zulässig, wenn über die Einzelheiten des Verfahrens zwischen der Meldebehörde und dem Empfänger Einvernehmen besteht. § 11 bleibt unberührt.

(2) Die Datenübermittlungen erfolgen

1. an die Kreiswehrersatzämter im Format der Satzbeschreibung nach Anlage 1,
2. *(aufgehoben)*,
3. *(aufgehoben)*,
4. *(aufgehoben)*,
5. *(aufgehoben)*,
6. an das Kraftfahrt-Bundesamt im Format der Satzbeschreibung nach Anlage 4b.

ID 2.1 · 2. BMeldDÜV (Text) §§ 7–10

(2a) An das Bundesamt für Wehrverwaltung, an die Bundesagentur für Arbeit, an die Datenstelle der Träger der Rentenversicherung, an das Bundesamt für Justiz, das Bundeszentralamt für Steuern und an das Bundesverwaltungsamt erfolgen die Datenübermittlungen durch Datenübertragung über verwaltungseigene Kommunikationsnetze oder das Internet. Sie erfolgen unmittelbar oder über Vermittlungsstellen. Die zu übermittelnden Daten sind mit einer fortgeschrittenen elektronischen Signatur nach § 2 Nr. 2 des Signaturgesetzes zu versehen und nach dem Stand der Technik zu verschlüsseln. Hierbei sind die Satzbeschreibung OSCI-XMeld (§ 2 Abs. 4 Satz 1 der Ersten Bundesmeldedatenübermittlungsverordnung) und das Übermittlungsprotokoll OSCI-Transport (§ 2 Abs. 4 Satz 2 der Ersten Bundesmeldedatenübermittlungsverordnung) in der im Bundesanzeiger (www.bundesanzeiger.de) bekannt gemachten jeweils geltenden Fassung zugrunde zu legen.

(3) Im Übrigen erfolgen Datenübermittlungen in schriftlicher Form.

(4) *(weggefallen)*

§ 7 Übermittlung auf maschinell lesbaren Datenträgern

(1) *(weggefallen)*

(2) Für die Datenübermittlung von Daten aus dem Meldewesen gelten die Vorgaben des Datensatzes für das Meldewesen (§ 1 Absatz 3). Daten sind nach den Vorgaben des Datensatzes für das Meldewesen unter Verwendung des Zeichensatzes nach ISO/IEC 10646:2003 in UTF-8 Kodierung in lateinischer Schrift zu übermitteln. Für CDs und DVDs gelten die Spezifikationen der ISO 9660 oder ISO 13346.

(3) Den zu übersendenden Datenträgern ist ein Begleitschreiben beizufügen, das die Bezeichnung der Datenübermittlung nach dieser Verordnung und außerdem Angaben enthalten muss über

1. die Anzahl der Datenträger,
2. die Datenträgerkennzeichen,
3. die Aufzeichnungsdichte,
4. das Erstellungsdatum,
5. die laufende Nummer der erstellten Datei,
6. die Anzahl der Datensätze je Datenträger,
7. *(weggefallen)*

Eine Zweitausfertigung des Begleitschreibens ist gesondert zu versenden.

(4) *(weggefallen)*

§ 8 *(weggefallen)*

§ 9 *(weggefallen)*

§ 10 Übermittlung durch Übersendung von CDs oder DVDs

(1) Bei Datenübermittlungen durch CD sind in der Regel CDs DIN EN 30149 zu verwenden. Die Formate sowie die Beschriftung der CDs oder DVDs und die Codierung der Daten sind mit dem Empfänger einvernehmlich zu regeln. § 6 Abs. 1 Satz 4 bleibt unberührt.

(2) Die Meldebehörden haben jede zu versendende CD oder DVD mit einem Aufkleber mit folgenden Angaben zu versehen:

1. absendende Stelle,

2. CD- oder DVD-Kennzeichen,
3. Dateiname,
4. empfangende Stelle,
5. laufende Nummer der CD oder DVD und die Gesamtzahl der zusammen mit ihr übersandten weiteren CDs oder DVDs,
6. Erstellungsdatum.

Die CD oder DVD ist in einer Schutzpackung zu versenden. Zusammengehörende CDs oder DVDs sind zusammen zu versenden.

§ 11 Datenübermittlung durch Datenübertragung

Bei der Datenübermittlung durch Datenübertragung werden die zu übermittelnden Daten von den Meldebehörden an den jeweiligen Empfänger weitergegeben oder in derselben Zusammenstellung zum Abruf durch den jeweiligen Empfänger bereithalten. Über den Zeitpunkt der Weitergabe oder über die Dauer des Bereithaltens der jeweiligen Daten sowie über die weiteren Einzelheiten des Verfahrens muss Einvernehmen zwischen der Meldebehörde und dem Empfänger bestehen. Dabei sind die allgemein anerkannten Regeln der Technik zugrunde zu legen. § 7 Abs. 2 findet entsprechende Anwendung.

§ 12 Übergangsvorschrift aus Anlass des Wehrrechtsänderungsgesetzes

Für Datenübermittlungen an das Bundesamt für Wehrverwaltung nach § 2a sind bis zum 31. Oktober 2012 die vom Bundesministerium der Verteidigung vorgegebene Satzbeschreibung und die unter Beachtung der §§ 7 bis 11 vorgegebenen Übermittlungswege sowie das bei den Meldebehörden vorliegende Dateiformat zu nutzen. § 1 Absatz 3 gilt entsprechend. Das Bundesministerium der Verteidigung veröffentlicht das Verfahren, die zu verwendende Satzbeschreibung und die zu verwendenden Übermittlungswege drei Monate von Beginn des Übermittlungszeitraums im Bundesanzeiger.

ID 2.1 · 2. BMeldDÜV (Text)

	Satzbeschreibung	Stand 01. September 2007
Dateiname DTAWUEBW	Satzbeschreibung Wehrüberwachungsmitteilung – Änderungsmitteilung	Satzart 003

Satzaufbau

Lfd. Nr.	Feldname	Feldbezeichnung	Stellen		Feldlänge	Feldformat	Bemerkungen
			von	bis			
23	1206	Anschrift – Hausnummer –	586	589	4	n	
24	–	Reserve	590	610	21	a	Leerzeichen
25	1208	Anschrift – Hausnummer – Buchstabe/Zusatzziffern –	611	612	2	a	
26	1209	Anschrift – Hausnummer – Teilnummer –	613	617	5	a	
27	1210	Anschrift – Stockwerks-, Wohnungsnummer –	618	621	4	a	
28	1211	Anschrift – Zusatzangaben –	622	642	21	a	
29	1212	Anschrift – Wohnungsgeber –	643	668	26	a	
30	1213	Status der Wohnung	669	669	1	n	
31	1215	Zuzug von – Gemeindeschlüssel –	670	677	8	n	
32	1216	Zuzug von – Postleitzahl –	678	682	5	n	
33	1217	Zuzug von – Wohnort –	683	707	25	a	
34	1218	Zuzug von – Wohnort – früherer Gemeindename –	708	732	25	a	
35	1219	Zuzug von – Straße –	733	757	25	a	
36	1220	Zuzug von – Hausnummer –	758	761	4	n	
37	1221	Zuzug von – Adressierungszusätze –	762	782	21	a	
38	1222	Zuzug von – Status der Wohnung –	783	783	1	n	
39	–	Reserve	784	810	27	a	Leerzeichen
40	1401	Familienstand	811	812	2	a	
41	1901	Sterbetag	813	820	8	n	
42	1904	Sterbeort	821	860	40	a	

	Satzbeschreibung	Stand 01. November 2012
Dateiname	Satzbeschreibung	Satzart
NSM	KBA – Namensänderungssatz	KB0

Satzaufbau

Lfd. Nr.	Feldname	Feldbezeichnung	Stellen		Feldlänge	Feldformat	Bemerkungen
			von	bis			
1	Dateiname	Dateiname	1	3	3	a	NSM
2	Kennung	Rechenzentrumskennung	4	8	5	a	Gemäß Absprache mit dem Kraftfahrt-Bundesamt
3	Satzart	Satzart	9	11	3	a	Inhalt: KB0
4	Datum	Datum	12	19	8	n	TTMMJJ
5	Absender	Absenderangaben des Zulieferers	20	137	118	a	Inhalt in der Folge 1. Bezeichnung des Absenders 2. Anschrift – Straße 3. Anschrift – Hausnummer 4. Anschrift – Postleitzahl 5. Anschrift – Ort. Die einzelnen Teile sind durch zwei Leerzeichen voneinander zu trennen.
6	Reserve	Reserve	138	635	498	a	Leerzeichen

Verordnung zur Durchführung von regelmäßigen Datenübermittlungen der Meldebehörden an Behörden oder sonstige öffentliche Stellen des Bundes (Zweite Bundesmeldedatenübermittlungsverordnung – 2. BMeldDÜV)

Vom 31. Juli 1995 (BGBl. I S. 1011), zuletzt geändert durch Artikel 6 der Verordnung vom 5. November 2013 (BGBl. I S. 3920)

Vorbemerkung

Regelmäßige Datenübermittlungen der Meldebehörden (vgl. hierzu Rdnrn. 1 55 ff. zu § 18 MRRG) an andere Behörden oder sonstige öffentliche Stellen (zu diesen Begriffen vgl. Rdnrn. 21 f. zu § 18 MRRG) sind durch § 18 Abs. 4 MRRG unter einen besonderen Rechtsvorbehalt gestellt: Sie sind nur zulässig, soweit dies durch Bundes- oder Landesrecht unter Festlegung des Anlasses und des Zwecks der Übermittlungen, der Datenempfänger und der zu übermittelnden Daten bestimmt ist; vgl. dazu im Einzelnen Rdnrn. 5/6 ff. zu § 20 MRRG.

Von den Datenübermittlungen „in Einzelfällen“ des § 18 Abs. 1 bis 3 MRRG 2 unterscheiden sich die regelmäßigen Datenübermittlungen hinsichtlich ihrer Zulässigkeit insbesondere dadurch, dass sie einer besonderen „Übermittlungsnorm“, also eines Gesetzes im materiellen Sinn, bedürfen, in der die Zulässigkeitsvoraussetzungen der Übermittlung festgelegt sein müssen. Abgesehen von einer allgemeinen Plausibilitätskontrolle dahin, ob Datenempfänger, Zweck der Übermittlung, Umfang der Daten usw. dieser Übermittlungsnorm entsprechen, und ob im Einzelfall etwa eine Übermittlungssperre besteht (vgl. hierzu Rdnr. 18 zu § 18 MRRG), braucht die Meldebehörde in keine weitere Prüfung einzutreten; damit wird zugleich dem quantitativen Umfang („Massengeschäft“), der die regelmäßigen Datenübermittlungen kennzeichnet, Rechnung getragen.

Die Abgrenzung regelmäßiger Datenübermittlungen gegenüber den Übermittlungen im Einzelfall (§ 18 Abs. 1 bis 3 MRRG), die sich auch auf eine Vielzahl von Personen beziehen können (z. B. listenmäßige Anfragen der Versorgungsbehörden zum Lebensnachweis der Versorgungsberechtigten), hängt davon ab, ob sie „ohne Ersuchen einer anderen Behörde oder sonstigen öffentlichen Stelle in allgemein bestimmten Fällen regelmäßig wiederkehrend durchgeführt werden“ (so z. B. Legaldefinition der regelmäßigen Datenübermittlung in § 25 Abs. 4 sh MG), oder ob die Datenübermittlungen durch entsprechende Anforderungen der anfragenden Stelle ausgelöst werden und sich somit hinsichtlich betroffenem Personenkreis und Zeitpunkt der Übermittlung nach deren „Programm“, nicht also dem der angefragten Meldebehörde, richten (= Vielzahl von Datenübermittlungen im Einzelfall). Hat also die Meldebehörde bestimmte Daten in festgelegten zeitlichen Abständen oder

ID 2.2 · 2. BMeldDÜV (Erl.) Vorbemerkung

beim Eintritt eines den jeweiligen Einwohner betreffenden Ereignisses (z. B. bei An-, Um- oder Abmeldung und – so §§ 4 und 5 – bei Geburt und im Sterbefall) oder, was am Häufigsten vorkommen dürfte, beim Zusammenreffen persönlicher und zeitlicher Voraussetzungen (vgl. z. B. §§ 2 und 3) an eine der in der jeweiligen Auftrags- oder Befugnisnorm bezeichneten Behörden oder Stellen zu übermitteln, so handelt es sich um eine „regelmäßige Datenübermittlung“. Entsprechendes gilt, wenn zum Abruf bereitgehaltene Daten von der hierzu befugten Stelle abgerufen werden. Ersucht dagegen eine dieser Behörden oder Stellen (auch im Wege einer sog. „Sammelanfrage“) die Meldebehörde um die Übermittlung von Daten eines von ihr vorgegebenen Personenkreises, so handelt es sich für die Meldebehörde jeweils um eine Vielzahl von **Datenübermittlungen im Einzelfall**, und zwar auch dann, wenn sich gleichartige Übermittlungen regelmäßig wiederholen; vgl. z. B. oben „Versorgungsbehörden“.

- 4** Eine Ausnahme von dieser Systematik bildet der in § 3 Abs. 4 geregelte **Datenabgleich im nicht automatisierten Verfahren** mit der Bundesanstalt für Arbeit bzw. den Familienkassen. In diesen Fällen wird Anlass, Zeitpunkt und der von der Übermittlung betroffene Personenkreis nicht von der Meldebehörde sondern von dem Datenempfänger bestimmt; dessen ungeachtet hat der Verordnungsgeber diese Alternative, die er gegenüber der automatisierten Übermittlung nach § 3 Abs. 1 bis 3 ersichtlich als eine Ausnahmeregelung verstanden wissen will, **wegen ihres Sachzusammenhangs als regelmäßige Datenübermittlung** mit den sich daraus ergebenden Folgerungen, insbesondere hinsichtlich der Prüfungserfordernisse der „Zulässigkeitsvoraussetzungen“ (vgl. oben Rdnr. 2), klassifiziert; vgl. hierzu auch Rdnr. 6 zu § 3.
- 5** Soweit regelmäßige Datenübermittlungen der Meldebehörden an andere Behörden oder sonstige öffentliche Stellen **der Länder oder Gemeinden (Gemeindeverbände)** erforderlich sind, bleibt die dafür erforderliche Rechtsgrundlage und die Regelung ihrer Durchführung dem jeweiligen **Landesrecht** überlassen; näheres hierzu vgl. Rdnr. 1 zu § 1. Aufgrund der § 20 Abs. 1 MRRG entsprechenden Verordnungsermächtigungen in den Meldegesetzen der Länder (vgl. § 29 Abs. 5 bw MG, Art. 31 Abs. 5 bay MG, § 26 bln MG, § 29 Abs. 2 bra MG, § 30 Abs. 4 bre MG, § 31 Abs. 5 hmb MG, § 36 Abs. 2 he MG, § 31 Abs. 6 mv MG, § 32 nds MG, § 31 Abs. 5 nw MG, § 31 Abs. 5 rp MG, § 31 Abs. 5 sl MG, § 36 Nr. 4 sac MG, § 32 st MG, § 25 Abs. 4 und 5 sh MG und § 41 Abs. 1 Nr. 4 thü MG) sind insoweit i. d. R. die **Datenübermittlungsverordnungen der Länder** einschlägig.
- 6** Der **Bundesgesetzgeber** hat für den in seinem Bereich bestehenden Übermittlungsbedarf die Rahmenvorschrift des § 18 Abs. 4 MRRG durch die Ermächtigungsnorm des § 20 MRRG ausgefüllt. Von dieser Verordnungsbefugnis-kompetenz hatte zunächst das BMI mit dem Erlass der **1. BMeldDÜV** vom 18. Juli 1983 (BGBl. I S. 943) Gebrauch gemacht, um das länderübergreifende Rückmeldeverfahren einheitlich zu regeln (vgl. Teil I D 1); die Verordnung gilt heute i. d. F. der Bek. vom 21.6.2005 (BGBl. I S. 1689), zuletzt geändert durch Artikel 2 des Gesetzes vom 22. Dezember 2011 (BGBl. I S. 3044).

der automatisierten Verfahren – die in Satz 2 erwähnten, den 6 Wehrbereichsverwaltungen zugeordneten **Rechenzentren der Bundeswehr**, welche die Aufgaben der Datenverarbeitung für die Kreiswehrrersatzämter zentral wahrnehmen.

Auch wenn dies dem Wortlaut der Vorschrift nicht eindeutig zu entnehmen ist, geht der **Verordnungsgeber ganz offensichtlich davon aus, dass Datenübermittlungen durch die Meldebehörden nur einmal monatlich, und zwar spätestens zum 10. eines jeden Monats, zu erfolgen haben. Da für die dabei jeweils zu berücksichtigenden Übermittlungsfälle ein von der Bundesregierung angestrebter Stichtag („... nach dem Stand des Melderegisters vom letzten Tag des Vormonats ...“)** die Zustimmung des Bundesrates nicht gefunden hatte (vgl. BR-Drucks. 93/84 [Beschluss]), richtet sich die Aktualität der übermittelten Daten nach den organisatorischen Möglichkeiten der jeweiligen Meldebehörde. Im Hinblick auf den letztzulässigen Termin für den Übermittlungsvorgang dürfte **in der Regel der Stand des Melderegisters zwischen dem 1. und 10. eines jeden Monats in Betracht kommen.**

Die Absätze 2 und 3 legen die aufgrund einer An- oder Abmeldung des Einwohners zu übermittelnden Daten fest. **4/5**

Absatz 4 bezieht sich auf die **Änderung** bereits übermittelter Daten. Die Übermittlung ist **ereignisabhängig** und beschränkt sich – neben den geänderten Daten oder dem Sterbetag – ebenfalls auf die zur Identifizierung des Einwohners unverzichtbaren Daten.

Eine nähere, im Interesse der **Transparenz der Datenverarbeitung** an sich wünschenswerte Regelung der aufgrund des § 23 Abs. 3 ZDG vorzunehmenden Datenübermittlungen der Wehrrersatzbehörden an das Bundesamt für den Zivildienst war im Rahmen der Verordnung nicht möglich, weil sie durch die Verordnungsermächtigung des § 20 Abs. 1 MRRG nicht gedeckt ist. Denn diese **Ermächtigungsnorm** bezieht sich ausschließlich auf das **Verhalten der Meldebehörden**. Der Verordnungsgeber war hiernach **nicht befugt**, in die Verordnung Bestimmungen aufzunehmen, die – über das Zweckbindungsgebot des § 18 Abs. 6 MRRG (vgl. dazu Rdrrn. 67 ff. zu § 18 MRRG) hinausgehend – das **Verhalten der Datenempfänger** (hier: Kreiswehrrersatzämter) regeln und vorschreiben, wie diese mit den ihnen von den Meldebehörden übermittelten Daten umzugehen haben. Für die Verarbeitung dieser Daten durch die Kreiswehrrersatzämter und die Rechenzentren der Bundeswehr gelten insoweit – mangels spezialgesetzlicher Regelungen – generell die einschlägigen Vorschriften des BDSG; lediglich für die **Weiterübermittlung** der von den Meldebehörden an die Wehrrersatzbehörden übermittelten Daten derjenigen Personen, die nicht der Wehrüberwachung unterliegen, an das Bundesamt für den Zivildienst enthält § 23 Abs. 3 Satz 1 ZDG eine **eigene Rechtsgrundlage**. Sie gehört indessen nicht mehr dem Melderecht an, sondern ist Teil des **Wehr- und Zivildienstrechts**, so dass Normadressaten allein die Wehrrersatzbehörden und das Bundesamt sind. Den **Belangen des Datenschutzes** wird dabei – über § 20 BDSG hinausgehend – durch die in § 23 Abs. 3 Satz 2 ZDG normierte **Pflicht des Bundesamtes zur Löschung aller zum Zweck der Zivildienstüberwachung nicht erforderlichen Daten** Rechnung getragen; vgl. oben Rdnr. 1. **6/7**

§ 2a Datenübermittlung an das Bundesamt für Wehrverwaltung

Die Meldebehörden übermitteln aufgrund des § 58c Nr. 1 des Soldatengesetzes an das Bundesamt für Wehrverwaltung zum Zweck der Übersendung von Informationsmaterial jährlich bis zum 31. März folgende Daten zu Personen mit deutscher Staatsangehörigkeit, die im nächsten Jahr volljährig werden:

- | | |
|---------------------------|----------------------------------|
| 1. Familienname | 0101, 0102, |
| 2. Vornamen | 0301, 0302 |
| 3. gegenwärtige Anschrift | 1201 bis 1206,
1208 bis 1212. |

Die Datenübermittlung unterbleibt, wenn die Betroffenen ihr nach § 18 Absatz 7 des Melderechtsrahmengesetzes widersprochen haben.

Erläuterungen zu § 2a

- 1 Der durch Art. 10 Nr. 2 WehrRÄndG eingefügte Absatz 2a regelt die Einzelheiten der nach § 58 WehrPflG den Meldebehörden obliegende Übermittlung von Meldedaten aller Personen, die das 17. Lebensjahr vollendet haben und damit im nächsten Jahr volljährig werden. Empfänger der Daten ist das Bundesamt für Wehrverwaltung in Bonn. Es benötigt die Daten, um den in Frage kommenden Personenkreis durch **Übersendung von Informationsmaterial** über Tätigkeiten in den Streitkräften informieren zu können. Der Betroffene hat nach § 18 Abs. 7 MRRG ein **Widerspruchsrecht** gegen die Übermittlung seiner Daten. Sofern er hiervon gegenüber der Meldebehörde Gebrauch gemacht hat, ist nach Satz 2 die Übermittlung nicht zulässig. Vgl. hierzu auch Rdnr. 70b zu § 18 MRRG.

§ 3 Datenübermittlungen an die Bundesagentur für Arbeit

(1) Zur Prüfung, ob der Bezug von Kindergeld rechtmäßig ist (§ 69 des Einkommenssteuergesetzes), haben die Meldebehörden der Bundesagentur für Arbeit nach Maßgabe der Absätze 2 und 3 die Daten in automatisierter Form zu übermitteln.

(2) Von den Einwohnern, zu deren Person auch Daten von minderjährigen Kindern gespeichert sind, sind einmal jährlich bis zum 20. Oktober nach dem Stand des Melderegisters vom 20. September desselben Jahres folgende Daten zu übermitteln (Kindergeldabgleichsmittelteilung):

- | | |
|--|--|
| 1. Familiennamen (jetziger Name mit Namensbestandteilen) | 0101, 0102, |
| 2. Geburtsname (mit Namensbestandteilen) | 0201, 0202 |
| 3. Vornamen | 0301, 0302 |
| 4. Tag der Geburt | 0601, |
| 5. gegenwärtige Anschrift | 1201 bis
1206,
1208 bis
1211, |
| 6. Datum des Beziehens der Wohnung oder des Wohnungsstatuswechsels | 1301, 1310. |

§ 5a Datenübermittlungen an das Bundeszentralregister

Die Meldebehörden haben aufgrund von § 20a des Bundeszentralregistergesetzes nach einer Namensänderung dem Bundeszentralregister zum Zwecke der Aktualisierung der dort über eine Person gespeicherten Daten bis zum 10. Tag eines jeden Monats folgende Daten des Einwohners in automatisierter Form zu übermitteln (Zentralregistermitteilung):

- | | |
|--|---|
| 1. Familiennamen (jetziger und früherer Name mit Namensbestandteilen) | 0101, 0102,
0201–0204, |
| 2. Vornamen | 0301–0303, |
| 3. Tag der Geburt | 0601, |
| 4. Geburtsort | 0602, 0603, |
| 5. gegenwärtige Anschrift | 1201–1203,
1205, 1206,
1208–1212, |
| 6. Datum des zugrunde liegenden Rechtsaktes | 0205, 0304, |
| 7. Bezeichnung und Aktenzeichen der Behörde, die die Namensänderung veranlasst hat | 0206, 0305. |

Erläuterungen zu § 5a

Die Vorschrift wurde im Rahmen des Justizmitteilungsgesetzes und Gesetzes zur Änderung kostenrechtlicher Vorschriften und anderer Gesetze (JuMiG) vom 18.6.1997 (BGBl. I S. 1430, 1434) in die Verordnung eingefügt. Die formell-gesetzliche Rechtsgrundlage für die Datenübermittlungen der Meldebehörden an das Bundeszentralregister ist die ebenfalls im JuMiG neu geschaffene Vorschrift des § 20a des Bundeszentralregistergesetzes (BZRG); s. Teil 14. Beide Vorschriften traten am **1. Juni 1998 in Kraft**. 1

Die Einführung der Übermittlungspflicht der Meldebehörden bei Namensänderungen geht auf eine Anregung des Bundesrates zurück, der damit eine deutliche **Reduzierung des Verwaltungsaufwandes** gegenüber dem bisherigen Verfahren der Mitteilungen durch Standesämter und Gerichten in schriftlicher Form erwartete; vgl. BR-Drucks. 889/85 (Beschluss). 2

Zweck der Übermittlung von Namensänderungen ist die **Aktualisierung** der zu einer Person im Zentralregister (§ 1 BZRG), im zentralen Staatsanwaltlichen Verfahrensregister (§ 476 Abs. 1 StPO) und im Gewerbezentralregister (§ 153a der Gewerbeordnung) gespeicherten Daten. Nach § 20a Abs. 2 BZRG ist u. a. in den Fällen, in denen die Register eine Eintragung über eine Person enthalten, deren Geburts-, Familien- oder Vorname sich geändert hat, der neue von der Meldebehörde übermittelte Name zu speichern. Kann die Mitteilung über eine Namensänderung nicht einer Eintragung in den Registern zugeordnet werden, sind die übermittelten Daten unverzüglich von den Registerbehörden zu **vernichten**; § 20 Abs. 3 BZRG. 3

Die Datenübermittlung hat grundsätzlich in **automatisierter Form** zu erfolgen. Dies schließt an sich eine Übermittlung in Papierform aus. Andererseits dürften jedoch Mitteilungen in schriftlicher Form von (i. d. R. kleineren) Meldebehörden, die aus technischen Gründen Datenübermittlungen nicht auto- 4

ID 2.2 · 2. BMeldDÜV (Erl.) § 5b

matisiert ausführen können oder wegen der geringen Fallzahl hiervon Abstand nehmen, nicht zu beanstanden sein. Insoweit findet § 6 Abs. 3 der 2. BMeldDÜV entsprechend Anwendung, wonach in Ausnahmefällen Datenübermittlungen in schriftlicher Form stattfinden; vgl. hierzu auch Rdnr. 3 zu § 6.

§ 5b Datenübermittlungen an das Kraftfahrt-Bundesamt

Die Meldebehörden haben aufgrund des § 64 des Straßenverkehrsgesetzes nach einer Änderung des Geburtsnamens oder des Vornamens eines Einwohners, der das 14. Lebensjahr vollendet hat, dem Kraftfahrt-Bundesamt zum Zwecke der Aktualisierung der dort im Fahreignungsregister oder im Zentralen Fahrerlaubnisregister über diesen Einwohner gespeicherten Daten bis zum 10. Tag eines jeden Monats folgende Daten in automatisierter Form zu übermitteln (KBA-Registermitteilung):

1. Familiennamen (jetziger und früherer Name mit Namensbestandteilen)	0101, 0102, 0203, 0204,
2. Geburtsname	0201, 0202,
3. Vornamen	0301–0303,
4. Tag der Geburt	0601,
5. Geburtsort	0602, 0603,
6. Geschlecht	0701,
7. Datum des zugrunde liegenden Rechtsaktes	0205, 0304, 1402,
8. Bezeichnung und Aktenzeichen der Behörde, die die Namensänderung veranlasst hat	0206, 0305, 1403.

Erläuterungen zu § 5b

- 1** Die Vorschrift wurde im Rahmen der Ersten Verordnung zur Änderung der Zweiten Bundesmeldedatenübermittlungsverordnung vom 26.10.1998 (BGBl. I S. 3265) in die Verordnung eingefügt. Sie stützt sich auf die im Rahmen des Gesetzes zur Änderung des Straßenverkehrsgesetzes und anderer Gesetze vom 24.4.1998 (BGBl. I S. 747) neu geschaffene Vorschrift des § 64 des Straßenverkehrsgesetzes; s. Teil I E 15. Beide Vorschriften traten am **1. Januar 1999** in Kraft. Die nach § 101 Abs. 1 DA und nach Nr. 25 Buchst. b Doppelbuchst. bb der Verwaltungsvorschriften zum Gesetz über die Änderung von Familiennamen und Vornamen bestehende Pflicht der Standesämter bzw. der Namensänderungsbehörden, Namensänderungen dem Verkehrszentralregister mitzuteilen, ist damit gegenstandslos.
- 2** Die Regelung entspricht im Wesentlichen der des § 5a. Unterschiede bestehen nur insoweit, als die Mitteilungen der Meldebehörden auf **Personen ab 14 Jahren** beschränkt sind und auch das Geschlecht betreffenden Person mitgeteilt wird; dies ist angesichts des wesentlich umfangreicheren Datenbestandes im Zentralen Fahrerlaubnisregister (ZFER) im Verhältnis zum Bundeszentralregister zur Identifizierung der eingetragenen Personen notwendig.

1. Familiennamen (jetziger und früherer Name mit Namensbestandteilen)	0101 bis 0106, 0201 bis 0204,
2. Vornamen	0301, 0302,
3. Tag und Ort der Geburt	0601 bis 0605, 0701,
4. Geschlecht	1201 bis 1206, 1208 bis 1213,
5. gegenwärtige und künftige Anschriften	1306, 1307, 2401.
6. Datum des Auszugs aus der Wohnung	
7. Fortzug in das Ausland (Staat)	
8. möglicher Verlust der deutschen Staatsangehörigkeit nach § 29 des Staatsangehörigkeitsgesetzes	

(2) Die Meldebehörde, bei der sich eine nach § 29 Absatz 1 des Staatsangehörigkeitsgesetzes erklärungsspflichtige Person, die das 18. Lebensjahr, aber noch nicht das 23. Lebensjahr vollendet hat, als aus dem Ausland kommend angemeldet hat, übermittelt nach Auswertung der Rückmeldung unverzüglich dem Bundesverwaltungsamt aufgrund von § 34 Absatz 2 Satz 2 des Staatsangehörigkeitsgesetzes für die Durchführung des Optionsverfahrens nach § 29 des Staatsangehörigkeitsgesetzes folgende Daten in automatisierter Form (BV-Optionsmitteilung Wiederzuzug):

1. Familiennamen (jetziger und früherer Name mit Namensbestandteilen)	0101 bis 0106, 0201 bis 0204,
2. Vornamen	0301, 0302,
3. Tag und Ort der Geburt	0601 bis 0605, 0701,
4. Geschlecht	1201 bis 1206, 1208 bis 1213,
5. gegenwärtige und künftige Anschriften	1224 bis 1230,
6. Zuzug aus dem Ausland (Staat)	1223,
7. Datum des Wegzugs ins Ausland	1231,
8. möglicher Verlust der deutschen Staatsangehörigkeit nach § 29 des Staatsangehörigkeitsgesetzes	2401.

(3) Das Bundesverwaltungsamt kann bei den Meldebehörden zur stichprobenartigen Überprüfung der Gültigkeit der Unterstützungsbekundungen der Europäischen Bürgerinitiative gemäß § 3 Absatz 3 des Gesetzes zur Europäischen Bürgerinitiative vom 7. März 2012 (BGBl. I S. 446) folgende Daten automatisiert abrufen:

1. Familiennamen (mit Namensbestandteilen)	0101 bis 0106, 0201 bis 0204,
2. frühere Namen	

3. Vornamen	0301, 0302,
4. Tag und Ort der Geburt	0601 bis 0603,
5. Staatsangehörigkeiten	1001 und
6. derzeitige und frühere Anschriften	1201 bis 1203,
	1205, 1206,
	1208 bis 1212,
	1216 bis 1221.

Erläuterungen zu § 5d

- 1** Die Vorschrift wurde durch Artikel 7 (2) des Gesetzes zur Umsetzung aufenthalts- und asylrechtlicher Richtlinien der Europäischen Union vom 29.8.2007 (BGBl. I S. 1970, 2010) in die Verordnung eingefügt. Die dieser Regelung zugrunde liegende Vorschrift des § 34 Abs. 2 StAG bestimmt, dass für die Durchführung des **Optionsverfahrens** nach § 39 StAG (vgl. hierzu auch Rdnr. 35a zu § 2) die zuständige Meldebehörde dem Bundesverwaltungsamt die in § 5d aufgeführten Daten von denjenigen Personen zu übermitteln hat, die in das Ausland verzogen oder aus dem Ausland zugezogen sind, im darauf folgenden Monat das 18. Lebensjahr vollenden werden und bei denen nach § 29 StAG ein Verlust der deutschen Staatsangehörigkeit eintreten.

Absatz 2 wurde im Rahmen der Zweiten Verordnung zur Änderung der 2. BMeldDÜV vom 21.10.2009 (BGBl. I S. 3668) in die Vorschrift eingefügt. Die Änderung war erforderlich geworden, weil sich im Praxisvollzug herausgestellt hatte, dass der Umfang der zu übermittelnden Daten für eine ordnungsgemäße Durchführung des Optionsverfahren nach § 39 StAG durch das BVA nicht ausreicht.

Der neue Absatz 3 wurde durch Artikel 2 des Gesetzes zur Durchführung der Verordnung (EU) Nr. 211/2011 Rates vom 16. Februar 2011 und des Europäischen Parlaments vom 7.3.2012 (BGBl. 1 S. 446) über die Bürgerinitiative (EBIGEG) angefügt. Mit der Vorschrift wird das **Verfahren der Überprüfung auf unrichtige Daten** nach Maßgabe des § 3 Abs. 3 EBIG näher ausgestaltet. Die Datenübertragung erfolgt nach § 6 Abs. 2a zwischen den Meldebehörden oder den zentralen Meldedatenbeständen der Länder und dem BVA online nach dem noch zu ergänzenden technischen Standard OSCI-XMeld. Mit der elektronischen Übermittlung wird voraussichtlich 1.11.2013 begonnen werden können. Bis dahin werden die Datenabfragen – soweit erforderlich – in schriftlicher Form durchgeführt.

§ 6 Verfahren der Datenübermittlungen

- (1) Regelmäßige Datenübermittlungen der Meldebehörden erfolgen durch**
- 1. Datenübertragung über verwaltungseigene Kommunikationsnetze oder das Internet,**
 - 2. das übersenden von Daten auf CD oder DVD oder**
 - 3. die Weitergabe in schriftlicher Form.**

Aufenthaltsverordnung

Vom 25. November 2004 (BGBl. I S. 2945), zuletzt geändert durch Gesetz vom 23. September 2013 (BGBl. I S. 3707)

– Auszug –

§ 1 Begriffsbestimmungen

(1) Schengen-Staaten sind die Staaten im Sinne des § 2 Absatz 5 des Aufenthaltsgesetzes.

(2) Ein Kurzaufenthalt ist ein Aufenthalt im gemeinsamen Gebiet der Schengen-Staaten von höchstens drei Monaten innerhalb einer Frist von sechs Monaten von dem Tag der ersten Einreise an.

(3) Reiseausweise für Flüchtlinge sind Ausweise aufgrund

1. des Abkommens vom 15. Oktober 1946 betreffend die Ausstellung eines Reiseausweises an Flüchtlinge, die unter die Zuständigkeit des zwischenstaatlichen Ausschusses für die Flüchtlinge fallen (BGBl. 1951 II S. 160) oder
2. des Artikels 28 in Verbindung mit dem Anhang des Abkommens vom 28. Juli 1951 über die Rechtsstellung der Flüchtlinge (BGBl. 1953 II S. 559).

(4) Reiseausweise für Staatenlose sind Ausweise aufgrund des Artikels 28 in Verbindung mit dem Anhang des Übereinkommens vom 28. September 1954 über die Rechtsstellung der Staatenlosen (BGBl. 1976 II S. 473).

(5) Schülersammellisten sind Listen nach Artikel 2 des Beschlusses des Rates vom 30. November 1994 über die vom Rat aufgrund von Artikel K.3 Absatz 2 Buchstabe b des Vertrages über die Europäische Union beschlossene gemeinsame Maßnahme über Reiseerleichterungen für Schüler von Drittstaaten mit Wohnsitz in einem Mitgliedstaat (ABl. EG Nr. L 327 S. 1).

(6) Flugbesatzungsausweise sind „Airline Flight Crew Licenses“ und „Crew Member Certificates“ nach der Anlage des Anhangs 9 in der jeweils geltenden Fassung zum Abkommen vom 7. Dezember 1944 über die Internationale Zivilluftfahrt (BGBl. 1956 II S. 411).

(7) Binnenschifffahrtausweise sind in zwischenstaatlichen Vereinbarungen für den Grenzübergang vorgesehene Ausweise für ziviles Personal, das internationale Binnenwasserstraßen befährt, sowie dessen Familienangehörige, soweit die Geltung für Familienangehörige in den jeweiligen Vereinbarungen vorgesehen ist.

(8) Standardreisedokumente für die Rückführung sind Dokumente nach der Empfehlung des Rates vom 30. November 1994 bezüglich der Einführung eines Standardreisedokuments für die Rückführung von Staatsangehörigen dritter Länder (ABl. EG 1996 Nr. C 274 S. 18).

§ 2 Erfüllung der Passpflicht durch Eintragung in den Pass eines gesetzlichen Vertreters

Minderjährige Ausländer, die das 16. Lebensjahr noch nicht vollendet haben, erfüllen die Passpflicht auch durch Eintragung in einem anerkannten und gültigen Pass oder Passersatz eines gesetzlichen Vertreters. Für einen minderjährigen Ausländer, der das zehnte Lebensjahr vollendet hat, gilt dies nur, wenn im Pass oder Passersatz sein eigenes Lichtbild angebracht ist.

§ 3 Zulassung nichtdeutscher amtlicher Ausweise als Passersatz

(1) Von anderen Behörden als von deutschen Behörden ausgestellte amtliche Ausweise sind als Passersatz zugelassen, ohne dass es einer Anerkennung nach § 71 Abs. 6 des Aufenthaltsgesetzes bedarf, soweit die Bundesrepublik Deutschland

1. aufgrund zwischenstaatlicher Vereinbarungen oder
2. aufgrund des Rechts der Europäischen Union verpflichtet ist, dem Inhaber unter den dort festgelegten Voraussetzungen den Grenzübertritt zu gestatten. Dies gilt nicht, wenn der ausstellende Staat aus dem Geltungsbereich des Ausweises ausgenommen oder wenn der Inhaber nicht zur Rückkehr in diesen Staat berechtigt ist.

(2) Die Zulassung entfällt, wenn das Bundesministerium des Innern in den Fällen des Absatzes 1 Satz 1 Nr. 1 feststellt, dass

1. die Gegenseitigkeit, soweit diese vereinbart wurde, nicht gewahrt ist oder
2. der amtliche Ausweis
 - a) keine hinreichenden Angaben zur eindeutigen Identifizierung des Inhabers oder der ausstellenden Behörde enthält,
 - b) keine Sicherheitsmerkmale aufweist, die in einem Mindestmaß vor Fälschung oder Verfälschung schützen, oder
 - c) die Angaben nicht in einer germanischen oder romanischen Sprache enthält.

(3) Zu den Ausweisen im Sinne des Absatzes 1 zählen insbesondere:

1. Reiseausweise für Flüchtlinge (§ 1 Abs. 3),
2. Reiseausweise für Staatenlose (§ 1 Abs. 4),
3. Ausweise für Mitglieder und Bedienstete der Organe der Europäischen Gemeinschaften,
4. Ausweise für Abgeordnete der Parlamentarischen Versammlung des Europarates,
5. amtliche Personalausweise der Mitgliedstaaten der Europäischen Union, der anderen Vertragsstaaten des Abkommens über den Europäischen Wirtschaftsraum und der Schweiz für deren Staatsangehörige,
6. Schülersammellisten (§ 1 Abs. 5),
7. Flugbesatzungsausweise, soweit sie für einen Aufenthalt nach § 23 gebraucht werden, und
8. Binnenschifffahrtausweise, soweit sie für einen Aufenthalt nach § 25 gebraucht werden.

§ 71 Übermittlungspflicht

(1) Die

1. Meldebehörden,
2. Passbehörden,
3. Ausweisbehörden,
4. Staatsangehörigkeitsbehörden,
5. Justizbehörden,
6. Bundesagentur für Arbeit und
7. Gewerbebehörden

sind unbeschadet der Mitteilungspflichten nach § 87 Abs. 2, 4 und 5 des Aufenthaltsgesetzes verpflichtet, den Ausländerbehörden zur Erfüllung ihrer Aufgaben ohne Ersuchen die in den folgenden Vorschriften bezeichneten erforderlichen Angaben über personenbezogene Daten von Ausländern, Amtshandlungen, sonstige Maßnahmen gegenüber Ausländern und sonstige Erkenntnisse über Ausländer mitzuteilen. Die Daten sind an die für den Wohnort des Ausländers zuständige Ausländer-

behörde, im Fall mehrerer Wohnungen an die für die Hauptwohnung zuständige Ausländerbehörde zu übermitteln. Ist die Hauptwohnung unbekannt, sind die Daten an die für den Sitz der mitteilenden Behörde zuständige Ausländerbehörde zu übermitteln.

(2) Bei Mitteilungen nach den §§ 71 bis 76 dieser Verordnung sind folgende Daten des Ausländers, soweit sie bekannt sind, zu übermitteln:

1. Familienname,
2. Geburtsname,
3. Vornamen,
4. Tag, Ort und Staat der Geburt,
5. Staatsangehörigkeiten,
6. Anschrift.

§ 72 Mitteilungen der Meldebehörden

(1) Die Meldebehörden teilen den Ausländerbehörden mit

1. die Anmeldung,
2. die Abmeldung,
3. die Änderung der Hauptwohnung,
4. die Eheschließung oder die Begründung einer Lebenspartnerschaft, die Scheidung, Nichtigerklärung oder Aufhebung der Ehe, die Aufhebung der Lebenspartnerschaft,
5. die Namensänderung,
6. die Änderung oder Berichtigung des staatsangehörigkeitsrechtlichen Verhältnisses,
7. die Geburt und
8. den Tod
eines Ausländers.

(2) In den Fällen des Absatzes 1 sind zusätzlich zu den in § 71 Abs. 2 bezeichneten Daten zu übermitteln:

1. bei einer Anmeldung
 - a) Doktorgrad,
 - b) Geschlecht,
 - c) Familienstand,
 - d) gesetzliche Vertreter mit Vor- und Familiennamen, Tag der Geburt und Anschrift,
 - e) Tag des Einzugs,
 - f) frühere Anschrift,
 - g) Pass, Passersatz oder Ausweisersatz mit Seriennummer, Angabe der ausstellenden Behörde und Gültigkeitsdauer,
2. bei einer Abmeldung
 - a) Tag des Auszugs,
 - b) neue Anschrift,
3. bei einer Änderung der Hauptwohnung
die bisherige Hauptwohnung,
4. bei der Eheschließung oder Begründung einer Lebenspartnerschaft
der Tag der Eheschließung oder der Begründung der Lebenspartnerschaft sowie
- 4a. bei einer Scheidung, Nichtigerklärung oder Aufhebung einer Ehe oder bei einer Aufhebung der Lebenspartnerschaft
der Tag und Grund der Beendigung der Ehe oder der Lebenspartnerschaft,

IE 20.1 · AufenthVO § 72

5. bei einer Namensänderung
den bisherigen und den neuen Namen,
6. bei einer Änderung des staatsangehörigkeitsrechtlichen Verhältnisses
die bisherige und die neue oder weitere Staatsangehörigkeit,
7. bei Geburt
 - a) Geschlecht,
 - b) gesetzliche Vertreter mit Vor- und Familiennamen, Tag der Geburt und Anschrift,
8. bei Tod
der Sterbetag.

Süßmuth
Bundsmeldegesetz
Kommentar

2. Auflage

bearbeitet von

Werner Süßmuth Regierungsdirektor im Bundes-
ministerium des Innern a. D.

31. Lieferung der 1. Auflage
= 1. Lieferung der 2. Auflage
Stand: Dezember 2013

Verlag W. Kohlhammer

Alle Rechte vorbehalten
© W. Kohlhammer GmbH, Stuttgart
Gesamtherstellung: W. Kohlhammer GmbH, Stuttgart

Gesamtwerk: ISBN 978-3-555-01286-5

Einführung

1. Historische Entwicklung des Meldewesens

Das Meldewesen kann auf eine lange Entwicklung zurückschauen. Lässt man einmal die zum Nachweis des „Heimatrechts“ als Voraussetzung für die gemeindliche Armenpflege, also aus **armenpolizeilichen Gründen**, z. T. schon vor Beginn des 19. Jahrhunderts geführten gemeindlichen Register außer Acht (vgl. Wolff-Bachof-Stober, Verwaltungsrecht III, § 146 II b, die diese Register für den Ursprung des heutigen Meldewesens halten, sowie ausführlich Mühlbauer, Kontinuitäten und Brüche in der Entwicklung des deutschen Einwohnermeldewesens, Europäische Hochschulschriften: Reihe 3, Geschichte und ihre Hilfswissenschaften, Bd. 635), so finden sich in den früheren deutschen Ländern einzelne melderechtliche Regelungen insbesondere als Folge der im 19. Jahrhundert zunehmenden Freizügigkeit. Sie dienten der **polizeilichen Aufsicht** über Reisende oder Fremde sowie in Gasthöfen und Herbergen aufgenommene Personen, sind also dem materiellen Polizeirecht zuzuordnen; vgl. z.B. im früherem Preußen das Allgemeine Pass-Edikt für die Preußische Monarchie vom 22. Juni 1817 (GS. S. 152) und das nachfolgende Preußische Gesetz über die Aufnahme neu anziehender Personen vom 31. Dezember 1842 (GS. 1843 S. 5); in Bayern das Gesetz über Heimat, Verhehlung und Aufenthalt vom 15. April 1868 und später das Bayerische Aufenthaltsgesetz vom 21. August 1914 (GVBl. 1915 S. 590).

Für die im Norddeutschen Bund zusammengeschlossenen Länder bestimmte das – auch unter der Weimarer Reichsverfassung weitergeltende – Gesetz über die Freizügigkeit vom 1. November 1867 (RGBl. S. 55) in § 10, dass die „Vorschriften über die Anmeldung der neu Anziehenden“ den Landesgesetzen vorbehalten bleiben. Das einschlägige Landesrecht blieb damit unverändert erhalten; aber auch soweit in einzelnen Ländern in der Folgezeit neue Vorschriften ergingen, wurden die Aufgaben des Meldewesens wiederum als **rein polizeiliche Funktion** definiert mit dem Ziel, den möglichst lückenlosen Nachweis über den jeweiligen Aufenthaltsort der Bürger sicherzustellen.

In Hamburg, und zwar in Verfolg des Gesetzes über das Meldewesen vom 13. Februar 1929 (GVBl. S. 37), ähnlich in Bremen und in einigen anderen deutschen Städten wurde **erstmalig eine Mitteilungspflicht der Meldebehörden gegenüber einer Reihe von anderen Behörden und Stellen** geschaffen. Preußen folgte dieser Entwicklung durch Schaffung von Mitteilungspflichten zwischen den Meldebehörden sowie zwischen diesen und anderen Behörden und Stellen – allerdings auch hier unter Aufrechterhaltung des primär polizeilichen Aufgabenverständnisses des Meldewesens – mit den aufgrund des preußischen Polizeiverwaltungsgesetzes vom 1. Juni 1931 (GS. S. 77) und der Polizeiverordnung über das Meldewesen vom 22. April 1933 (GS. S. 129) erlassenen Ausführungsbestimmungen des Preußischen Ministeriums des Innern vom 20. Mai 1933 (PrMBliV. S. 603).

- 4 Durch § 1 des Gesetzes über das Pass-, Ausländerpolizei- und das Meldewesen sowie über das Ausweiswesen vom 11. Mai 1937 (RGBl. I S. 589) wurde der Reichsminister des Innern ermächtigt, u. a. das Meldewesen neu zu regeln. Mit der von ihm daraufhin erlassenen Verordnung über das Meldewesen (Reichsmeldeordnung) vom 6. Januar 1938 (RGBl. I S. 13) entstand **erstmalig ein reichseinheitliches Melderecht**. Zugleich führten die Rechtsmeldeordnung und vor allem die dazu ergangenen Runderlasse des Reichs- und Preussischen Ministers des Innern vom 24. Januar, 10. April und 26. August 1938 (RMBlV. S. 191, 689 und 1371) **nationalsozialistisches Gedankengut** auch in das Meldewesen ein. So wurden u. a. die Bestimmungen über die allgemeinen Meldepflichten sowie über die Meldung in Beherbergungsstätten, Heimen, Krankenhäusern und Anstalten aus sicherheitspolizeilichen Gründen erheblich ausgedehnt und verschärft. Darüber hinaus wurde eine einheitliche Zuordnung des Meldewesens zu den staatlichen Polizeibehörden vorgeesehen.
- 5 Während sich der Erste Runderlass vom 24. Januar 1938 im Wesentlichen auf die Erläuterung der Reichsmeldeordnung beschränkte und den Nachrichtenaustausch zwischen den Meldebehörden in Form der „Rückmeldung“ allgemein verbindlich einführt, enthielt insbesondere der Zweite Runderlass vom 10. April 1938 differenzierte Regelungen über die Zusammenarbeit der Meldebehörden, mit anderen Behörden und die Erteilung von Auskünften. Die Melderegister sollten damit als **zentrale Informationsstellen** für staatliche, kommunale und polizeiliche Aufgaben, aber auch für Zwecke der ehemaligen NSDAP und ihrer Gliederungen nutzbar gemacht werden. Diese Zielsetzung war naturgemäß mit speziellen Interessen des damaligen totalitären Staates eng verknüpft: Mitteilungen über sämtliche An- und Abmeldungen an die örtlich zuständigen Dienststellen der „NSDAP“, Benachrichtigung der „Geheimen Staatspolizei“ über Rückwanderer aus dem Ausland, Auskunfterteilung an erbbiologische Forschungsanstalten und für Zwecke der Sippenforschung, Registrierung von Berufsverboten sowie der Unterbringung in Untersuchungs-, Straf- oder Schutzhaft bis hin zu der Verordnung über die Errichtung einer Volkskartei vom 21. April 1939 (RGBl. I S. 823), die es ermöglichen sollte, auf ganze Jahrgänge der Bevölkerung leicht zugreifen zu können, lassen erkennen, dass das Meldewesen zu einem **Instrument der NS-Politik** ausgestaltet werden sollte. Während des 2. Weltkrieges wurden diese Meldevorschriften durch kriegsbedingte Verordnungen vom 6. September 1939 und vom 30. Oktober 1944 (RGBl. I S. 1688 und S. 281) noch weiter verschärft.

Nach dem Zusammenbruch des NS-Regimes wurde das Meldewesen zunächst weiter nach der Reichsmeldeordnung gehandhabt, soweit deren Vorschriften den geänderten Verhältnissen Rechnung trugen. Auch die in den Jahren 1949 und 1950 von den Ländern neu erlassenen melderechtlichen Vorschriften, die die Reichsmeldeordnung ablösten, entsprachen ihr inhaltlich weitgehend.

Die angestrebte Modernisierung eines möglichst einheitlich zu erhaltenden Melderechts in den Ländern sollte durch einen **Mustergesetzentwurf** erreicht

werden, der 1957 von einem Ausschuss der Arbeitsgemeinschaft der Innenminister/Senatoren für Inneres der Bundesländer erarbeitet worden war und die Grundlage der in den Jahren 1959/60 erlassenen Meldegesetzen der Länder bildete.

Gegenüber der Reichsmeldeordnung zeichnete sich dieses Melderecht durch eine gewisse **Liberalisierung** der Meldepflichten und durch **Vereinfachungen** für den Einwohner aus, ferner durch differenziertere Regelungen über die Zusammenarbeit zwischen Melde- und anderen Behörden sowie über die Auskunftserteilung. Dabei wurde bereits die Zielsetzung deutlich, das Meldewesen aus einem rein polizeilichen Spezialgebiet der Verwaltung zu einer **Informationsquelle über personenbezogene Daten** für die Erledigung vielfältiger kommunaler und staatlicher Aufgaben zu entwickeln.

So hatten die Meldebehörden sich bereits vor der Neuordnung des Melderechts in den achtziger Jahren untereinander im Wege der **Rückmeldung** von Umzügen der Einwohner zu verständigen. Sie benachrichtigten in bestimmten Fällen u. a. die Statistikbehörden, das Standesamt, das Kreiswehrersatzamt, die Ausländerbehörde, das Schulamt, die Polizei, das Gesundheitsamt, die Pass- und Personalausweisbehörden, die Wahlbehörden sowie Stellen der öffentlich-rechtlichen Religionsgesellschaften. Sie nahmen Benachrichtigungen über Veränderungen personenbezogener Daten von anderen Behörden, z.B. den Standesämtern, den Staatsangehörigkeitsbehörden, den Pass- und Personalausweisbehörden sowie den Gerichten und Polizeibehörden, entgegen. Aufgabe des Meldewesens war es auch, die für die kommunale Selbstverwaltung, insbesondere die kommunale Planung benötigten Einwohnerdaten bereitzustellen (vgl. Begr. des RegEntw., BT-Drucks. 8/3825, S. 12 ff.; wesentlich ausführlicher: Der Bundesbeauftragte für den Datenschutz, Gutachtliche Stellungnahme zum Entwurf eines Bundesmeldegesetzes, vom 15.10.1978 – im Folgenden kurz als **BfD-Gutachten** bezeichnet – Tz. 6 bis 17).

2. Zur Rechtssystematik

Wie der vorstehende historische Abriss zeigt, hatten die seit dem 19. Jahrhundert in allen damaligen deutschen Ländern entstehenden melderechtlichen Vorschriften ihre **Grundlage im materiellen Polizeirecht**: Sie dienten, und zwar zunächst ausschließlich, dem Zweck, die Person und den jeweiligen Aufenthaltsort des freizügig gewordenen Einwohners im Interesse polizeilicher Gefahrenabwehr zu registrieren und zu überwachen. So ist es verständlich, dass die Aufgaben des Meldewesens den örtlichen Polizeibehörden oblagen und seine Regelungen in Form polizeirechtlicher Vorschriften, zumeist in Polizeiverordnungen, erlassen wurden; vgl. dazu v. Liebermann/Kääb, S. 1 ff.

Seit Anfang der dreißiger Jahre vollzog sich im Meldewesen ein **bedeutungsvoller Wandel**: Durch die Schaffung von Mitteilungspflichten der Meldebehörden gegenüber anderen Behörden und Stellen und die damit eingeleitete Auswertung der in den Melderegistern enthaltenen personenbezogenen Angaben auch für andere Verwaltungszwecke begann sich die zunächst rein polizeiliche Funktion des Meldewesens in Richtung auf ein Informationssys-

6

7

tem für vielfältige Verwaltungsaufgaben auszuweiten. Dessen ungeachtet blieb das Melderecht auch weiterhin **Teil des Polizeirechts** der damaligen Länder, war durch die zunehmende Ausweitung der Aufgaben der Meldebehörden über die eigentliche Gefahrenabwehr hinaus allerdings mehr und mehr dem formellen als – wie ursprünglich – dem materiellen Polizeirecht zuzurechnen; vgl. Wolff-Bachof-Stober, Verwaltungsrecht III, § 126 II b. Das Meldewesen befand sich damit auf dem Weg, sich zu einem **eigenständigen polizeilichen Spezialgebiet der Verwaltung** zu entwickeln.

- 8 War das Meldewesen bis zum 1. Mai 1938 fast ausschließlich landesrechtlich geordnet und zeigte es demgemäß in den einzelnen Ländern ein unterschiedliches Gesicht, so trat mit dem an diesem Tag erfolgten Inkrafttreten der **Reichsmeldeordnung** vom 6. Januar 1938 und den zu ihrem Vollzug ergangenen Runderlassen vom 24.1., 10.4. und 26.8.1938 eine völlig neue rechtliche Situation ein: Die Informationsaufgaben der Meldebehörden wurden erheblich erweitert (wobei nicht zuletzt den polizeistaatlichen Zielsetzungen des damaligen totalitären Staates in weitem Umfange Rechnung getragen wurde), während gleichzeitig die **Meldepflichten erheblich verschärft** wurden; vgl. BfD-Gutachten, Tz. 9 bis 11. Selbst wenn man die darauf folgenden kriegsbedingten Vorschriften unberücksichtigt lässt, zeigt sich, dass die sicherheitspolizeiliche Funktion des Meldewesens wieder zunehmendes Gewicht erlangte; vgl. v. Liebermann/Käab, S. 12. Dies entsprach der Logik des damaligen Systems, das sich die Polizei als wichtiges Instrument zur Durchsetzung seiner Parteiherrschaft dienstbar gemacht und neben die Aufgabe der Gefahrenabwehr „die Sicherung der Volksordnung gegen innere Störungen und Zerstörungen“ gestellt hatte; vgl. Wolff-Bachof-Stober, Verwaltungsrecht III, § 121 IV.

Nach Kriegsende verlief die Entwicklung in den einzelnen Besatzungszonen unterschiedlich. Während in der Viersektorenstadt Berlin und in der französischen Besatzungszone im Wesentlichen das Polizeirecht aus der Zeit vor 1933 wieder hergestellt wurde, erfolgte in der britischen und amerikanischen Besatzungszone eine **organisatorische und rechtliche Trennung** zwischen der eigentlichen Polizei (Schutzpolizei und Verbrechensbekämpfung) und der sog. „Verwaltungspolizei“, die als Ordnungsverwaltung der allgemeinen Verwaltung eingegliedert oder selbstständig organisiert wurde. Für die Meldebehörden hatte dies zur Folge, dass sie in den neu gebildeten Ländern in unterschiedlicher Weise **entweder bei den örtlichen Polizeibehörden verblieben oder der allgemeinen Verwaltung bzw. der Ordnungsverwaltung zugeordnet** wurden; im Einzelnen vgl. Wolff-Bachof-Stober, Verwaltungsrecht III, § 121 V.

Unabhängig von dieser unterschiedlichen organisatorischen Handhabung in den einzelnen Ländern und Kommunen wurde das Meldewesen aber wieder auf seine schon vor dem NS-Regime gewonnene formell-polizeiliche (oder – nunmehr – **formell-ordnungsbehördliche**) Funktion zurückgeführt (vgl. Wolff-Bachof-Stober, Verwaltungsrecht III, § 122 III b, 4 und VI), wobei das Melderecht – unter Aufrechterhaltung der Grundprinzipien der Reichsmeldeordnung – von nationalsozialistischem Gedankengut befreit und **hinsichtlich der Meldepflichten vereinfacht** wurde.

Die Frage, wo das Melderecht nach seinem jetzigen Entwicklungsstand im Rechtssystem angesiedelt ist, lässt sich danach nicht ganz einfach beantworten. Sicher ist, dass es zum Bereich des öffentlichen Rechts gehört. Verwaltungsakte der Meldebehörden sind also z.B. vor den Verwaltungsgerichten anzufechten. Aus verfassungsrechtlicher Sicht stellen melderechtliche Bestimmungen – jedenfalls soweit sie sich auf die Meldepflichten beziehen – einen (zulässigen) Eingriff in das Grundrecht auf Freizügigkeit nach Art. 2 GG dar: vgl. hierzu m.w.N. Pieroth, GG, 11. Aufl., Rn. 28 zu Art. 11. Andererseits ist das Melderecht längst über seine ursprüngliche, rein polizeiliche Zielsetzung hinausgewachsen, indem es hinsichtlich der Grunddaten der Einwohner die Informationsgrundlage für viele Bereiche der Verwaltung, der Rechtspflege und sogar für die Religionsgesellschaften bildet. Wenn es innerhalb dieses breiten Aufgabenspektrums nach wie vor auch polizeilichen Zwecken dient und auch das BMG insoweit bestimmte Sonderregelungen zulässt (vgl. §§ 29, 32 – Hotel- und Anstaltsmeldepflicht –; § 34 Abs. 4 – Datenübermittlung an Sicherheitsbehörden –; Übergangsregelung in § 24 – Einsichtnahme der Polizei in das Melderegister –), stehen diese Aufgaben doch bei Weitem nicht mehr im Vordergrund, sondern reihen sich gleichwertig in die übrigen Aufgaben der Meldebehörden ein.

Nach allem hat sich das Meldewesen zu einer „eigenständigen Verwaltungsaufgabe nichtpolizeilicher Art entwickelt“ und stellt demgemäß „nicht mehr ein Randgebiet des allgemeinen Polizeirechts, sondern ein **selbstständiges Rechtsgebiet innerhalb des öffentlichen Rechts**“ dar; vgl. hierzu auch Belz, Einl. Rn. 4.

Diese Definition der rechtlichen Zuordnung des Melderechts wurde schon durch das MRRG bestätigt: Es steht erklärtermaßen „unter dem **Primat des bereichsspezifischen Datenschutzes**“ (vgl. Begr. des RegEntw., BT-Drucks. 8/3825, S. 14) und hat damit zum vordringlichen Ziel, im Bereich des Meldewesens den Schutz der Persönlichkeitssphäre des Bürgers gegenüber ungehinderten und unkontrollierbaren Zugriffen der öffentlichen Gewalt aber auch unbefugter Dritter zu sichern. Als „bereichsspezifisches Datenschutzgesetz“ rückt es damit innerhalb des Spektrums des öffentlichen Rechts in eine Zone, die kaum noch durch das Polizei- oder Ordnungsrecht sondern **in erster Linie durch das Datenschutz- und Verwaltungsverfahrenrecht** markiert ist.

3. Entwicklung des Datenschutzes im Melderecht

Das von der Meldebehörde geführte **Melderegister** stellt eine **Datei** i. S. des § 3 Abs. 2 BDSG bzw. der damit wörtlich übereinstimmenden Definitionen in den Landesdatenschutzgesetzen dar. In ihrer Gesamtheit bilden die Melderegister die umfangreichsten Datensammlungen innerhalb der öffentlichen Verwaltung überhaupt. Dies bezieht sich weniger auf den zahlenmäßigen Umfang oder eine etwa besonders hohe Sensibilität der von den Meldebehörden über den einzelnen Einwohner jeweils gespeicherten Daten als vielmehr darauf, dass die Meldebehörde als einzige speichernde Stelle in der öffentlichen Verwaltung bestimmte personenbezogene Daten über jeden einzelnen (meldepflichtigen) Einwohner zu speichern hat.

- 11** Das klassische Melderecht kannte **keine gesetzliche Regelung des Datenschutzes**. Auch das BDSG 1977 änderte hieran grundsätzlich nichts, da es sich bei dem Melderecht um Landesrecht handelte, die Meldebehörden also **in ihrem klassischen Aufgabenbereich**, dem Nachweis von Identität und Wohnung der Einwohner und den sich daraus ergebenden Datenübermittlungen, kein Bundesrecht ausführen. Eine Ausnahme bildeten insoweit lediglich die den Meldebehörden jeweils übertragenen zusätzlichen Aufgaben („Annexaufgaben“), soweit sie sich aus Bundesrecht ergeben (z. B. Mitwirkung bei der Ausstellung von Lohnsteuerkarten und Pässen, bei der Wehr- oder Zivildienstüberwachung und bei der Vorbereitung von Wahlen zum Deutschen Bundestag sowie zum Europäischen Parlament). Hier fanden, soweit der Datenschutz noch nicht durch Landesgesetz geregelt war, die Vorschriften des Zweiten Abschnitts des BDSG 1977 („Datenverarbeitung der Behörden und sonstigen öffentlichen Stellen“) mit Ausnahme der §§ 15 bis 21 Anwendung. Erst die – zu unterschiedlichen Zeiten in Kraft getretenen – **Datenschutzgesetze der Länder** schlossen die Anwendung des BDSG auf das Meldewesen auch insoweit aus, als ihm solche Annexaufgaben obliegen. Im Interesse der weiteren Funktionsfähigkeit der Melderegister mussten die Länder zu ihrem allgemeinen Datenschutzrecht **Übergangsregelungen für das Meldewesen** schaffen, die allerdings nicht die Datenerhebung und -speicherung, sondern lediglich die Datenübermittlung im öffentlichen Bereich und gegenüber privaten Dritten in unterschiedlichem Umfang und in unterschiedlicher Form regelten; im Einzelnen vgl. Tuner, ÖVD 10/78, 8 ff. m.w.N.
- 12** Gleichwohl war die Verpflichtung, die Persönlichkeitsrechte der betroffenen Einwohner zu schützen, dem Meldewesen in seinem Aufgabenbereich keineswegs fremd. So enthielten bereits die zu den früheren Meldegesetzen der Länder ergangenen Regelungen – zumeist Verwaltungsvorschriften in der Form von Runderlassen – Bestimmungen, die den **Persönlichkeitsschutz des Betroffenen** u. a. bei Mitteilungen der Meldebehörden an andere Behörden, bei der Einsichtnahme in das Melderegister und bei der Erteilung von Melderegisterauskünften sowie durch Einrichtung von Auskunftssperren zum Gegenstand hatten. Diese Regelungen konnten, obgleich sie nicht Gesetze im materiellen Sinne waren, für sich in Anspruch nehmen, das Auftreten nennenswerter Datenmissbrauchsfälle im Bereich des Meldewesens **erfolgreich verhindert** zu haben.
- 13** Nicht zuletzt die **zunehmende Anwendung der automatisierten Datenverarbeitung** eröffnete Möglichkeiten, deren Ausschöpfung geeignet war, die Informationsfunktion des Meldewesens zu vergrößern; zugleich nahm aber auch die Besorgnis zu, dass die Tätigkeit der Verwaltung durch Zentralisierung der Informationen eine neue Qualität erhalten, insbesondere dass durch Zusammenführung von Daten aus verschiedenen Verwaltungsbereichen eine wesentlich intensivere „Transparenz“ des einzelnen Bürgers ermöglicht werden könnte. Eine solche potentiell unbegrenzte, wenn auch unter dem Gesetzesvorbehalt stehende Informationsammlung und -bereitstellung stände im Widerspruch zu den vom Bundesverfassungsgericht in ständiger Rechtspre-

chung vertretenen Grundsätzen zur Eingriffsbefugnis des Staates in das Persönlichkeitsrecht. Das Bundesverfassungsgericht hat es in seinem Grundsatzbeschluss vom 16. Juli 1969 (BVerfGE 27, 1 – Mikrozensus –) als mit der Menschenwürde unvereinbar erklärt, wenn der Staat das Recht für sich in Anspruch nehmen wollte, den Menschen zwangsweise in seiner ganzen Persönlichkeit zu registrieren und zu katalogisieren und ihn damit wie eine Sache zu behandeln, die einer Bestandsaufnahme in jeder Beziehung zugänglich ist (Begr. des RegEntw., BT-Drucks. 8/3825, S. 14, und BfD-Gutachten Tz. 25).

Am Ausgangspunkt dieser hier nur skizzenhaft wiedergegebenen Entwicklung standen also die fast ausschließlich aus den Jahren 1959/60 stammenden Landesmeldegesetze, die bezüglich des Datenschutzes zunächst noch keinerlei normative Regelungen enthielten und erst später – zu unterschiedlichen Zeitpunkten – durch das allgemeine Datenschutzrecht der Länder und die dazu für das Meldewesen geschaffenen Übergangsregelungen ergänzt wurden. Die Entwicklung des Datenschutzgedankens koppelte sich daher fast zwangsläufig mit der Forderung, durch ein nach Art. 75 Abs. 1 Nr. 5 GG (alt) zulässiges **Rahmengesetz des Bundes über das Meldewesen** nicht nur die Rechtseinheit im Meldewesen zu erhalten und die rechtlichen Voraussetzungen für eine wirtschaftliche und bürgerfreundliche Anwendung der automatisierten Datenverarbeitung – u. a. durch Einführung eines allgemeinen, bundeseinheitlichen Personenkennzeichens (PK) – zu schaffen, sondern auch dem, anfänglich noch als „Persönlichkeitsschutz“ bezeichneten, **Datenschutz im Melderecht** die notwendigen normativen Grundlagen zu geben (vgl. dazu Turner, ÖVD 10/78, 8 f.).

4. Erste Schritte zu einem Meldegesetz des Bundes

Die ersten Schritte auf dem Weg zu einer bundesgesetzlichen Regelung des Melderechts wurden von drei Faktoren maßgeblich bestimmt:

1. dem verstärkten **Datenaustausch** zwischen den Meldebehörden und anderen Verwaltungsbereichen,
2. der fortschreitenden **Automation der Melderegister** – mit der sich aus diesen beiden Faktoren ergebenden Forderung auf Einführung eines bundeseinheitlichen PK – und
3. der zunehmenden Forderung nach gesetzlicher Regelung des **bereichsspezifischen Datenschutzes** für das Meldewesen.

Nach eingehenden Vorarbeiten, die am 28. Mai 1968 zur Einsetzung eines – auch heute noch bestehenden – Unterausschusses „EDV im Einwohnerwesen“ im Rahmen der **Ständigen Konferenz der Innenminister der Länder (IMK)** geführt hatte, beauftragte diese in ihrer Sitzung am 4.7.1968 ihren Arbeitskreis II, „einen Entwurf über bundeseinheitliche Vorschriften über die Überleitung der Einwohnermeldekarteien auf die elektronische Datenverarbeitung auszuarbeiten und in die Beratungen die Einführung eines allgemeinen Personenkennzeichens einzubeziehen“.

Der daraufhin im Benehmen mit den Länderinnenministern und den Kommunalen Spitzenverbänden erarbeitete **Entwurf eines Gesetzes über das Meldewesen (Bundesmeldegesetz)** wurde von der Bundesregierung erstmals in der 6. Wahlperiode des Deutschen Bundestages eingebracht und lag dem Bundesrat am 9. Juli 1971 im ersten Durchgang zur Stellungnahme vor (BT-Drucks. VI/2654). Wegen der vorzeitigen Beendigung dieser Legislaturperiode konnte die Beratung dieses Entwurfs nicht mehr abgeschlossen werden. In der 7. Wahlperiode wurde dieser – in seinen wesentlichen Punkten unverändert gebliebene – Entwurf als BT-Drucks. 7/1059 erneut eingebracht und vom Bundesrat in seiner 396. Sitzung am 6.7.1973 erstmals beraten.

- 17 Beide Entwürfe hatten zum Ziel**, die im Meldewesen noch weitgehend bestehende Rechtseinheitlichkeit zu erhalten und es an die fortschreitende Automation im Einwohnerwesen und in anderen Verwaltungen mit personenbezogenen Aufgaben anzupassen. Durch Einführung eines Personenkennzeichens und einheitliche Regeln für das Gewinnen, Verwalten und die Abgabe personenbezogener Daten sollten die Entwürfe Voraussetzungen für die Anwendung der elektronischen Datenverarbeitung im Einwohnerwesen schaffen und den Datenaustausch zwischen Meldebehörden und anderen Behörden des Bundes, der Länder und Gemeinden erleichtern. Dabei sollten schutzwürdige Belange des Bürgers besser als bisher gegen Beeinträchtigungen gesichert werden (vgl. Begr. d. Reg-Entw. in BT-Drucks. VI/2654, S. 7, und in BT-Drucks. 7/1059, S. 9).

- 18 Erklärtes Kernstück beider Entwürfe** war die Einführung eines „bundeseinheitlichen, d. h. eines im ganzen Bundesgebiet gültigen, nach einheitlicher Systematik aufgebauten, unveränderlichen und unverwechselbaren **Personenkennzeichens (PK) für jeden Bürger**“, durch das schließlich „horizontal (ressortübergreifend) und vertikal (alle Verwaltungsebenen erfassend) integrierte Einwohnerinformationssysteme entstehen könnten, die mit den modernsten Mitteln der Automation arbeiten und in denen den Meldebehörden die zentrale Funktion zukommt“ (BT-Drucks. VI/2654, S. 8, und BT-Drucks. 7/1059, S. 10).

Das PK sollte in Anlehnung an die **Personennummern in den skandinavischen Ländern** gestaltet werden, wo z. T. schon jahrelange Erfahrungen mit derartigen Systemen bestanden (Einführung in: Schweden 1947, Norwegen 1964, Finnland 1965 und Dänemark 1968).

Die Entwürfe sahen für die ersten sechs Stellen des PK das Geburtsdatum als informativen, leicht merkbaren Bestandteil vor. Die Jahrhundertangabe, die zusammen mit dem Geschlecht in der siebten Stelle verschlüsselt wiedergegeben werden sollte, berücksichtigte die mögliche Verwendung des PK auch nach dem Tod des Inhabers, so etwa in Nachlassangelegenheiten oder für archivalische Zwecke. Die letzten vier der insgesamt elf Stellen waren einer Seriennummer vorbehalten, die eine ausreichende Aufteilung für eine dezentrale Errechnung des PK ermöglichen sollte (vgl. z.B. BT-Drucks. 7/1059, S. 17).

Beide Entwürfe enthielten darüber hinaus

- den gesetzlichen Auftrag an die Meldebehörden, personenbezogene Daten für jeden Einwohner zu sammeln, zu verwalten und anderen Behörden und den Gerichten zur Verfügung zu stellen,
- automationsgerechte Vorschriften über den Datenaustausch im Meldewesen,
- allgemeine Rahmenvorschriften über die Meldepflichten der Einwohner – einschließlich der Meldepflichten in Beherbergungsstätten, Krankenanstalten, Pflegeheimen und ähnlichen Einrichtungen – sowie
- **Datenschutzvorschriften**, auf die hier – im Hinblick auf die weitere Entwicklung des Gesetzgebungsvorhabens – kurz eingegangen werden soll:

In ihrem jeweiligen § 2 enthielten beide Entwürfe unter der Überschrift „Persönlichkeitsschutz“ eine generalklauselartige Vorschrift folgenden Inhalts: „Schutzwürdige Belange der Einwohner und sonstiger betroffener Personen dürfen durch das Sammeln, Verwalten und Übermitteln personenbezogener Daten nicht beeinträchtigt werden“. Diese allgemeine Schutzvorschrift, die klarstellen sollte, dass das Persönlichkeitsrecht, insbesondere die **Unantastbarkeit der Privatsphäre**, Vorrang vor den den Meldebehörden übertragenen Aufgaben hat, wurde durch Einzelregelungen in den Vorschriften über die Datenübermittlung, die Auskunftserteilung sowie durch eine besondere Strafbestimmung für den Fall der unbefugten Offenbarung oder Verwertung der Melderegisterdaten ergänzt.

Auch in der 7. Wahlperiode wurde der Gesetzentwurf, obwohl der **BT-Innenausschuss** ihn in seiner Sitzung am 7.4.1976 bereits **abschließend beraten** und insbesondere in datenschutzrechtlicher Hinsicht (u. a. durch ein weitgehendes gesetzliches Verbot der Verwendung des PK im privaten Bereich und durch Festschreibung des Höchstumfanges der zulässigerweise im Melderegister zu speichernden Daten in einer Anlage zu dem Gesetz) erheblich angereichert hatte, nicht mehr zum Gesetz erhoben. Denn der **BT-Rechtsausschuss** griff die Absicht, im Bundesmeldegesetz ein Personenkennzeichen (PK) einzuführen, in seiner 97. Sitzung am 5.5.1976 anlässlich seiner Stellungnahme zum Entwurf des BDSG – überraschend – auf und forderte, dass folgender Grundsatz beachtet werde: „Die Entwicklung, Einführung und Verwendung von Nummerierungssystemen, die eine einheitliche Nummerierung der Bevölkerung im Geltungsbereich dieses Gesetzes (gemeint war das BDSG, d. Verf.) ermöglichen (**Personenkennzeichen**), **ist unzulässig**“.

Eine eingehende **verfassungsrechtliche Überprüfung**, die der Bundesminister des Innern aufgrund dieses Votums des BT-Rechtsausschusses erstellen ließ, führte zwar zu dem Ergebnis, dass die Einführung eines **PK nicht gegen Verfassungsrecht verstößt**; auch würden Grundrechtspositionen der Bürger nicht dadurch in verfassungswidriger Weise berührt, dass das PK als Verknüpfungsinstrument für personenbezogene Daten geeignet und bestimmt ist; unverhältnismäßigen Eingriffen in das Recht der Bürger auf freie Entfaltung der Persönlichkeit müsse und könne durch gesetzliche Beschränkungen, denen

19

20

21

das Zugriffsrecht von Behörden auf vorhandene Datenbestände unterworfen wird, entgegengewirkt werden.

Auch ein vom BT-Innenausschuss in seiner Sitzung am 19.5.1976 erbetener Bericht des Bundesministers des Innern über die **Einstellung der Länder zum Personenkennzeichen** kam zu dem Ergebnis, dass die positive Haltung der Länder unverändert weiterbestand, und dass fast alle Länder zu diesem Zeitpunkt die notwendigen Vorarbeiten für die Einführung des PK geleistet hatten; verfassungsrechtliche Probleme sahen die Länder, die zu dieser Frage Stellung genommen hatten, nicht, sofern ausreichende Datenschutzvorschriften geschaffen werden.

Trotzdem wurde die Beratung des Gesetzentwurfs nicht wieder aufgenommen, wozu auch das bevorstehende Ende der 7. Wahlperiode beigetragen hat, sodass auch die zweite Regierungsvorlage scheiterte.

- 22** Nach Beginn der 8. Wahlperiode griff die **Ständige Konferenz der Innenminister der Länder** die Notwendigkeit einer erneuten Einbringung des Entwurfs mit ihrem Beschluss vom 18.3.1977 wieder auf; dort heißt es: „Die Ständige Konferenz der Innenminister hält den alsbaldigen Erlass eines Bundesmeldegesetzes für notwendig. Die Landesmeldegesetze aus dem Jahre 1960 **müssen dringend novelliert werden**, um sie der neuen Entwicklung anzupassen. Eine fehlende bundeseinheitliche Regelung hätte zur Folge, dass dann die Entwicklung auf dem Gebiet des Einwohnermeldewesens so auseinander liefe, dass sie später nicht mehr abgestimmt werden kann“. Dabei fällt auf, dass die Forderung auf Einführung eines bundeseinheitlichen PK in diesem Beschluss nicht wieder aufgegriffen worden ist – dies offenbar, weil ihre Durchsetzung nach dem Votum des Rechtsausschusses des Deutschen Bundestages nicht mehr realistisch erschien.
- 23** Das BVerfG hat sich in mehreren Entscheidungen mit der Frage der **Verfassungsmäßigkeit eines bundeseinheitlichen Personenkennzeichens** im Sinne einer einheitlichen Personenkennziffer befasst. Bereits in seiner **Mikrozensus-Entscheidung** vom 16.7.1969 machte das Gericht deutlich, dass die Möglichkeit einer umfassenden Erfassung von Persönlichkeitsprofilen des Bürgers nicht im Einklang mit der Verfassung steht: „Mit der Menschenwürde wäre es nicht zu vereinbaren, wenn der Staat das Recht für sich in Anspruch nehmen könnte, den Menschen zwangsweise in seiner ganzen Persönlichkeit zu registrieren und zu katalogisieren, sei es auch in der Anonymität einer statistischen Erhebung, und ihn damit wie eine Sache zu behandeln, die einer Bestandsaufnahme in jeder Beziehung zugänglich ist.“ – BVerfGE 6, 1 (27). In seinem **Volkszählungsurteil** vom 15.12.1983 schließt das Gericht die Einführung eines PK ausdrücklich aus, indem es ausführt, dass eine unbeschränkte Verknüpfung der erhobenen Daten mit den bei den Verwaltungsbehörden vorhandenen, zum Teil sehr sensitiven Datenbeständen oder gar die Erschließung eines derartigen Datenverbundes durch ein einheitliches PK möglich wäre; denn eine umfassende Registrierung und Katalogisierung der Persönlichkeit durch die Zusammenführung einzelner Lebensdaten und Personaldaten zur Erstellung von Persönlichkeitsprofilen der Bürger ist auch in der Anonymität

statistischer Erhebungen unzulässig (BVerfGE 65, 1 (53)). Das BVerfG ist auch später nicht von seiner strengen Rechtsprechung zum **Recht auf informationelle Selbstbestimmung** abgerückt. Es misst ihm weiterhin eine konstituierende Bedeutung für das Persönlichkeitsrecht bei (s. BVerfG. Beschl. vom 13.6.2007 – 1 BvR 1550/03; BVerfGE 113, 29 (46); 115, 166 (188); 115, 320 (341 f.)), siehe hierzu auch unten Rn. 34 und Bizer, DuD 2004, 45.

Ein neuer Referententwurf für ein Bundesmeldegesetz, der der Bundesregierung am 25.1.1978 zur Beschlussfassung zugeleitet worden war, ging von den Beratungsergebnissen des BT-Innenausschusses in der 7. Wahlperiode mit allen dort vorgenommenen datenschutzrechtlichen Verbesserungen aus und berücksichtigte sowohl die zwischenzeitlich erfolgten Änderungsvorschläge der Länder und Kommunen als auch die notwendige Anpassung der einschlägigen Vorschriften an die Nomenklatur des inzwischen in Kraft getretenen BDSG. In diesem neuen Entwurf wurde auf die früheren Vorschriften über die Einführung eines bundeseinheitlichen PK völlig verzichtet. Auch im Übrigen wurde den datenschutzrechtlichen Belangen des Betroffenen ein noch größeres Gewicht beigemessen, als dies in den früheren Entwürfen bereits der Fall war (vgl. im Einzelnen: Tüner, ÖVD 10/78, 9 m.w.N.; s. auch den Hinweis von Weigert, DSWR 80, 232). Andererseits enthielt der Entwurf aber auch eine Reihe von Verschärfungen, die aus Gründen der inneren Sicherheit erforderlich erschienen. Sie betrafen neben der Vereinheitlichung der Hotel- und Anstaltsmeldepflicht vor allem eine neu zu schaffende Verpflichtung der Länder, neben den kommunalen Melderegistern zentrale, automatisiert geführte „Landesadressregister“ mit nur 10 zu speichernden Grunddaten als eine Art Suchregister einzurichten. Die Landesadressregister sollten nach diesem Entwurf insbesondere einer wirksameren und schnelleren Unterstützung des zentral organisierten und automatisierten polizeilichen Fahndungssystems bei der vorbeugenden Verbrechensbekämpfung und der Fahndung nach terroristischen Gewalttätigen dienen.

Die **Beratung dieses Entwurfs**, die im Bundeskabinett am 1.2.1978 auf der Tagesordnung stand, **unterblieb** an diesem Tag aus Gründen, die mit diesem Gesetzgebungsvorhaben nicht im Zusammenhang standen. Trotzdem griff die Bundesregierung die Beratung auch in der Folgezeit nicht wieder auf, weil – nicht zuletzt durch eine engagierte Diskussion in den Medien, aber auch aufgrund kritischer Äußerungen aus der Wissenschaft, die sich insbesondere gegen den Umfang des Datenkataloges und die Einführung von Landesadressregistern richteten – zunehmende politische Bedenken entstanden waren. Diese Bedenken veranlassten den für das Gesetz federführenden Bundesminister des Innern, den Entwurf auch förmlich zurückzuziehen, um ihn – insbesondere in datenschutzrechtlicher Hinsicht – **noch einmal überarbeiten** zu lassen.

Diesem Ziel dienten die auf Wunsch des Bundesministers des Innern von dem Bundesbeauftragten für den Datenschutz abgegebene „Gutachtliche Stellungnahme zum Entwurf eines Bundesmeldegesetzes“ vom 15.10.1978 („BfD-Gutachten“) und eine **Sachverständigenanhörung** zum Melderecht am

20./21.11.1978, bei der 46 Sachverständige aus den Bereichen des Datenschutzes und der übrigen vom Melderecht berührten Wissenschaftszweige, gesellschaftlich relevanter Gruppen einschl. der beiden Amtskirchen und fachlich interessierter Verbände sowie aus Ländern und Kommunen Gelegenheit hatten, ihre Standpunkte zu einer bundesgesetzlichen Regelung des Melderechts vorzutragen und zu diskutieren. Von besonderem Wert war es, dass das BfD-Gutachten noch so rechtzeitig zur Verfügung stand, dass es in die Sachverständigenanhörung mit einbezogen werden konnte.

5. Die Entstehung des Melderechtsrahmengesetzes

- 27** Das **Melderechtsrahmengesetz (MRRG)** vom 16.8.1980, verkündet im Bundesgesetzblatt Teil I S. 1429 vom 22.8.1980, ist **am 23.8.1980 in Kraft getreten**. Mit seiner einstimmigen Verabschiedung durch den Deutschen Bundestag am 25.6.1980 und der ebenfalls einstimmig beschlossenen Zustimmung des Bundesrates am 18.7.1980 wurde noch kurz vor dem Ende der 8. Wahlperiode des Deutschen Bundestages ein lange umstrittenes Gesetzgebungsvorhaben verwirklicht, mit dessen Zustandekommen selbst Kenner der Materie kaum mehr gerechnet hatten.
- 28** Diese **allgemeine Skepsis** schien angesichts der dornenreichen Entstehungsgeschichte, aber auch der Reaktion des Bundesrates anlässlich seiner ersten Beratung des Gesetzentwurfs am 8.2.1980 in der Tat nicht unbegründet: Neben zwei Entschließungen „zum Gesetzentwurf im ganzen“ und „zum weiteren Verfahren“ beschloss der Bundesrat nicht weniger als 46 Änderungsvorschläge zu den einzelnen Vorschriften des Regierungsentwurfs; vgl. BT-Drucks. 8/3825, S. 27 ff.
- 29** Den eingehenden Beratungen im Innenausschuss des Deutschen Bundestages konnte in den noch strittig gebliebenen Fragen schließlich ein **tragfähiger Konsens** herbeigeführt werden.
- 30** Zu diesem Konsens trugen sehr wesentlich die Ergebnisse einer von den Berichterstattern im Auftrag des BT-Innenausschusses am 10.6.1980 durchgeführten **internen Anhörung** bei, an der – neben den Datenschutzbeauftragten des Bundes und des Landes Hessen – Sachverständige aus Ländern, kommunalen Spitzenverbänden und Religionsgesellschaften teilnahmen und an allseits vertretbaren Lösungen mitwirkten.
- 31** Dass dies in einigen Punkten **nicht ohne Kompromisse möglich** war, liegt auf der Hand; hierauf wies auch der Bundesbeauftragte für den Datenschutz (BfD) in seinem Dritten Tätigkeitsbericht vom 9.1.1981 (BT-Drucks. 9/93, S. 12) hin und bezog sich dabei auf die gegenüber dem Regierungsentwurf geänderten §§ 1, 2, 19, 21 sowie 24 MRRG. Gleichwohl vertrat er die Auffassung, dass es mit dem MRRG gelungen sei, „für den Bereich des Meldewesens den diesem Verwaltungszweig und seinen Bedürfnissen angepassten Datenschutz rahmengesetzlich zu schaffen“; insgesamt stelle das MRRG gegenüber den bisher auch für dieses Spezialgebiet geltenden Auffangvorschriften der Datenschutzgesetze einen beachtlichen Fortschritt dar.

Das MRRG bildet – bis zum Inkrafttreten des BMG – die **rahmengesetzliche Grundlage** für die gerade von den Ländern und Gemeinden nachdrücklich geforderte Erhaltung der **Rechtseinheit im Meldewesen**, einem besonders bürgerbezogenen Bereich der öffentlichen Verwaltung, und zwar unter besonderer Beachtung des diesem Verwaltungszweig und seinen Bedürfnissen angepassten **bereichsspezifischen Datenschutzes**. Die Länder waren nach § 23 MRRG verpflichtet, ihr Landesmelderecht dem MRRG innerhalb von 2 Jahren nach dessen Inkrafttreten anzupassen, mussten das Rahmengesetz des Bundes also durch eigene Gesetze selbst ausfüllen. Nur wenige Vorschriften des MRRG 1980 (insbesondere § 25 MRRG – Änderung des Wehrpflichtgesetzes und des Zivildienstgesetzes –, § 26 MRRG – Änderung des Gesetzes über die Statistik der Bevölkerungsbewegung und die Fortschreibung des Bevölkerungsstandes – und § 20 MRRG – Ermächtigung zum Erlass von Rechtsverordnungen des Bundes –) enthielten unmittelbar geltendes Bundesrecht, indem sie bestehende Bundesgesetze änderten (§§ 25, 26 MRRG) bzw. die Bundesregierung und den Bundesminister des Innern zum Erlass von Rechtsverordnungen ermächtigten, die ihrerseits unmittelbar geltendes Bundesrecht darstellen; § 20 MRRG.

Sowohl das BfD-Gutachten als auch die Ergebnisse der Sachverständigenanhörung bestärkten die Bundesregierung in ihrer Absicht, den **Gesetzesentwurf weitgehend neu zu konzipieren**. Dabei sollten seine datenschutzrechtlichen Zielsetzungen eindeutig in den Vordergrund gestellt werden, ohne allerdings wichtige bisherige Ziele, insbesondere die Erhaltung der Rechtseinheit im Bereich des Meldewesens – u. a. durch Bestimmungen über die Meldepflichten der Einwohner – und die Schaffung von Voraussetzungen für eine wirtschaftliche und bürgerfreundliche Anwendung der automatisierten Datenverarbeitung in diesem Verwaltungszweig dadurch zu vernachlässigen.

Ausgangspunkt dieses neuen Gesetzesentwurfs bildete nicht mehr – wie in den früheren Entwürfen für ein Bundesmeldegesetz – ein integriertes „Einwohnerwesen“ als umfassende und allen Verwaltungsbereichen zugängliche Informationsquelle über möglichst viele personenbezogene Daten des Bürgers; er beschränkte sich vielmehr – entsprechend den Vorschlägen des BfD und der meisten Sachverständigen – auf die **tradierten Aufgaben des Meldewesens**, also die Feststellung und den Nachweis von Identität und Wohnung der Einwohner sowie die damit in gewachsenem Zusammenhang stehenden Aufgaben der Meldebehörden.

So erklärt sich auch die für diesen Entwurf gewählte neue Gesetzesbezeichnung „**Melderechtsrahmengesetz**“, die klarstellen soll, dass

1. der Regelungsinhalt des Gesetzes sich allein auf das Melderecht (in dessen tradiertem Umfang) bezieht und
2. der Bundesgesetzgeber sich seiner auf Rahmenregelungen beschränkten Gesetzgebungskompetenz bewusst gewesen ist.

Kernstück des neuen Entwurfs bildeten ganz eindeutig seine datenschutzrechtlichen Vorschriften, die das MRRG zum **ersten Beispiel für die umfassende Verwirklichungbereichsspezifischen Datenschutzes** und zugleich zur

Messlatte dafür gemacht haben, aufweiche Weise in anderen Gesetzgebungsbereichen das Spannungsverhältnis zwischen Datenschutz und Verwaltungseffizienz gelöst werden kann (vgl. Weigert, DSWR 1980, 232; Süßmuth, VR 1980, 371; Wimmer, Der Städtetag 1980, 395 und 462).

Im Einzelnen trug der neue Entwurf insbesondere folgenden **Forderungen des bereichsspezifischen Datenschutzes**, die im Wesentlichen auch mit den Ergebnissen des BfD-Gutachtens und der Sachverständigenanhörung übereinstimmen, Rechnung:

1. **gesetzliche Definition** der Aufgaben der Meldebehörden und eindeutige Regelungen für das Erheben, Verarbeiten und sonstige Nutzen sowie die Zweckbindung von Meldedaten;
2. Festlegung und möglichst enge **Begrenzung des Höchstumfanges** der in den Melderegistern zu speichernden Daten; Abänderbarkeit dieses Datenkatalogs nur durch formelle Bundes- oder Landesgesetze;
3. Schaffung eines besonderen **Meldegeheimnisses**;
4. **gebührenfreier** Auskunftsanspruch des Betroffenen über die zu seiner Person im Melderegister gespeicherten Daten;
5. **Berichtigungs- und Löschungsanspruch** des Betroffenen, wenn seine Daten unrichtig oder unzulässig gespeichert oder wenn sie nicht mehr zur Aufgabenerfüllung der Meldebehörde erforderlich sind;
6. **Verrechtlichung der Datenübermittlungen** zwischen den Meldebehörden und gegenüber anderen Behörden oder sonstigen öffentlichen Stellen;
7. Beschränkung der Datenübermittlungen an die **öffentlich-rechtlichen Religionsgesellschaften** auf den verfassungs- bzw. staatskirchenrechtlich gebotenen Umfang;
8. Einrichtung von **Übermittlungs- und Auskunftssperren**, wenn schutzwürdige Belange des Betroffenen dies erfordern, sowie
9. abgestufte und nur auf das notwendigste Maß festzulegende Begrenzung der Voraussetzungen und des Umfangs für die **Auskunftserteilung** an Privatpersonen.

35 Dieser neukonzipierte Entwurf für ein Melderechtsrahmengesetz (MRRG) wurde **am 19.12.1979 von der Bundesregierung** beschlossen und lag dem Bundesrat im ersten Durchgang am 8.2.1980 vor (BR-Drucks. 638/79). Nach eingehender Beratung beschloss der Bundesrat, zu dem Entwurf gem. Art. 76 Abs. 2 GG mit zwei allgemeinen Entschlüssen und 46 Änderungsvorschlägen Stellung zu nehmen (Plenarprotokoll 482 über die Sitzung des Bundesrates am 8.2.1980, S. 12, 19). Am 19.3.1980 wurde der Regierungsentwurf mit der **Stellungnahme des Bundesrates** sowie der **Gegenäußerung der Bundesregierung** dem Deutschen Bundestag vorgelegt; vgl. BT-Drucks. 8/3825.

36 Die 1. Lesung des Regierungsentwurfs **im Deutschen Bundestag** erfolgte am 23.4.1980 und führte zu dem Beschluss, den Gesetzentwurf zur federführenden Beratung an den Innenausschuss, zur Mitberatung an den Ausschuss für Jugend, Familie und Gesundheit sowie zur Beratung wegen etwaiger finanzieller Auswirkungen gem. § 96 der Geschäftsordnung des Deutschen Bun-

destages an den Haushaltsausschuss zu überweisen; Stenographischer Bericht über die 213. Sitzung des Deutschen Bundestages am 23.4.1980, Plenarprotokoll 8/213, S. 17136, 17141. Es folgten mehrere Beratungen im BT-Innenausschuss am 22.5., 13.6. und 19.6.1980 und – besonders intensiv – in der Berichterstattungsgruppe des BT-Innenausschusses am 21.5., 10.6., 12.6. und 17.6.1980; dabei diente die Sitzung am 10.6.1980 einer internen Anhörung von Sachverständigen; vgl. oben Rn. 26.

Die Beratungen im **BT-Innenausschuss** wurden mit der **Beschlussempfehlung vom 19.6.1980** (BT-Drucks. 8/4261) und dem nachgereichten **Ausschussbericht vom 27.6.1980** (BT-Drucks. 8/4333), die zahlreiche Änderungen und Ergänzungen empfahlen, einstimmig abgeschlossen. Der Ausschuss für Jugend, Familie und Gesundheit hatte – ebenfalls einstimmig – bereits in seiner Sitzung am 12.6.1980 zustimmend Kenntnis genommen und dabei begrüßt, dass die datenmäßige Erfassung des Wahlrechtsausschusses durch die Meldebehörden eng an diesen Zweck gebunden bleibt und eine Übermittlung an andere Behörden ausgeschlossen ist; damit würden Mutmaßungen über die Gründe des Wahlrechtsausschusses unterbunden, die in einer psychischen Erkrankung oder in einem strafrechtlich relevanten Verhalten liegen könnten. Auch der Haushaltsausschuss, der die vom federführenden Innenausschuss vorgelegte Beschlussempfehlung in seiner Sitzung am 25.6.1980 behandelte, erhob keine Bedenken; BT-Drucks. 8/4302. Die Beschlussempfehlung des Innenausschusses wurde daraufhin mit geringfügigen, vorwiegend redaktionellen Änderungen **am 25.6.1980 vom Deutschen Bundestag** in 2. und 3. Lesung **einstimmig angenommen**; Stenographischer Bericht über die 225. Sitzung des Deutschen Bundestages am 25.6.1980, Plenarprotokoll 8/225, S. 18257, 18263.

Der **Bundesrat** beschloss in seiner 491. Sitzung **am 18.7.1980** – ebenfalls einstimmig –, dem Gesetz (BR-Drucks. 388/80) gem. Art. 84 Abs. 1 GG zuzustimmen; Plenarprotokoll 491 über die Sitzung des Bundesrates am 18.7.1980, S. 384. Das MRRG wurde sodann am 16.8.1980 vom Bundespräsidenten ausgefertigt, **im BGBl. I S. 1429 am 22.8.1980 verkündet** und ist gem. § 28 Abs. 1 **am 23.8.1980 in Kraft getreten**.

6. Die Gesetzgebungskompetenz des Bundes

Die **Weimarer Reichsverfassung** vom 11. August 1919 enthielt noch keine Kompetenzregelung für das Meldewesen. Es galt vielmehr weiterhin – als vorkonstitutionelles Recht – das Gesetz über die Freizügigkeit vom 1.11.1867 (RGBI. S. 55); vgl. oben Rn. 2.

Eine **allgemeine Ermächtigung für den Reichsminister des Innern**, u. a. das Meldewesen neu zu regeln, enthielt § 1 des Gesetzes über das Pass-, das Ausländerpolizei- und das Meldewesen sowie über das Ausweiswesen vom 11.5.1937 (RGBI. I S. 589).

Erst das **Grundgesetz** schuf klare verfassungsrechtliche Voraussetzungen für die Gesetzgebungskompetenz im Meldewesen, und zwar durch ihre Aufnahme in den Katalog der dem Bund überlassenen Rahmengesetzgebung in Art. 75 GG (alt). Nach Abs. 1 Nr. 5 dieser im **Rahmen der Förderalismusre-**

37

38

form 2006 abgeschafften Rahmengesetzgebung Verfassungsnorm hatte der Bund das Recht, unter den Voraussetzungen des Art. 72 (alt) – also u. a. zur Wahrung der Rechts- oder Wirtschaftseinheit im gesamtstaatlichen Interesse (Art. 72 Abs. 2 GG – alt –) – **Rahmenvorschriften über das Meldewesen** zu erlassen; zu dieser Rechtsentwicklung sehr eingehend Fischer/Gröpper, DVBl. 1977, 229 ff. m.w.N.

39 Nach der vor der Grundgesetznovelle vom 27.10.1994 (BGBl. I S. 3146) ergangenen Rechtsprechung des BVerfG konnte hinsichtlich der **Grenzen der Rahmengesetzgebungskompetenz des Bundes** von Folgendem ausgegangen werden: Ein Rahmengesetz darf nicht für sich allein bestehen können, sondern muss darauf angelegt sein, durch Landesgesetze ausgefüllt zu werden, und zwar durch Regelungen von substantiellem Gewicht. Rahmenvorschriften des Bundes müssen, wenn auch nicht in allen einzelnen Bestimmungen, so doch als Ganzes durch die Landesgesetzgebung **ausfüllungsfähig und ausfüllungsbedürftig** sein. Der Bundesgesetzgeber kann unter dieser Voraussetzung innerhalb der gesamten Regelung einer Materie, für die ihm die Rahmenkompetenz zusteht, auch einzelne abschließende Bestimmungen vorsehen; vgl. BVerfGE 43, 291, 343; 65, 1, 63. Eine solche Vollregelung für einzelne Teile einer Gesetzgebungsmaterie ist dann durch die Kompetenz noch gedeckt, wenn dem Landesgesetzgeber ein Spielraum verbleibt, den er aufgrund freier Willensentscheidung ausfüllen kann. Die Rahmenvorschriften können also entweder Richtlinien für den Landesgesetzgeber oder unmittelbar verbindliches Recht darstellen. Soweit der Bundesgesetzgeber dem Landesgesetzgeber Richtlinien gibt, müssen diese Richtlinien Raum für freie gesetzgeberische Gestaltung lassen. Wenn das Rahmengesetz unmittelbar verbindliches Recht enthält, muss es die Ausfüllung durch den Landesgesetzgeber noch zulassen, so dass **Bundes- und Landesgesetz zusammen die gewollte gesetzliche Regelung** bilden; vgl. BVerfGE 4, 115, 129 f.; 36, 193, 202.

40 Durch die Änderung des Art. 75 Abs. 1 Satz 1 GG (alt) hatte die Rahmengesetzgebungskompetenz den Charakter einer **Richtliniengesetzgebungskompetenz** bekommen. Die Rahmenvorschriften für die Gesetzgebung der Länder haben grundsätzlich nur noch die Landesgesetzgeber als Nonadressaten. Ihnen wird durch die Richtliniengesetzgebung des Bundes ein Rahmen vorgegeben, den sie durch die Landesgesetzgebung zur Wirkung bringen und ausfüllen müssen.

Nach Art. 75 Abs. 2 GG (alt) durften die Rahmenvorschriften **in Ausnahmefällen** weiterhin in Einzelheiten gehende oder unmittelbar geltende Regelungen enthalten. Für die Frage, ob und inwieweit eine zu regelnde Sachfrage als zulässiger Ausnahmefall zu gelten hat, besitzt der Bund ein Beurteilungsprärogativ. Eine entsprechende Einordnung kann nur aus sachlich zwingenden Erfordernissen der Materie hergeleitet werden. Dem Ausnahmecharakter ist auch durch den quantitativen Umfang im Verhältnis zur Regelung der Gesamtmaterie Rechnung zu tragen.

Das Melderechtsrahmengesetz entspricht diesen Anforderungen weitestgehend, so dass die Bestandsklausel nach Art. 125a Abs. 2 Satz 3 GG, wonach

für bereits erlassenes Bundesrecht, das infolge der Einfügung von Art. 75 Abs. 2 GG (alt) nicht mehr erlassen werden dürfte, für das Melderecht ohne Bedeutung ist.

Diese **Gesetzgebungskompetenz des Bundes** bezieht sich inhaltlich nur auf die Meldepflicht im Zusammenhang mit der Begründung oder der Aufgabe einer Wohnung oder eines anderen Aufenthalts (vgl. Maunz/Dürig, Art. 75 Rn. 150; Schmidt-Bleibtreu/Klein, Art. 75 Anm. 20). Sie umfasst somit nicht alle sonstigen persönlichen oder sachlichen Melde- oder Anzeigepflichten (z. B. nach Steuer- oder Gewerberecht) oder die sonstigen Lebensdaten der Bürger. Eine solche **Eingrenzung der Aufgabenstellung des Meldewesens** entspricht seiner ursprünglichen, rein polizeilich verstandenen Funktion. Dieser klassische Begriffsinhalt hat in der Verwaltungspraxis aber schon seit langem eine wesentliche Erweiterung erfahren; die Meldebehörden haben u. a. die Registrierung von Einwohnergrunddaten, die Datenübermittlung an andere Stellen und die Auskunftserteilung übernommen. **41**

Das MRRG 1980 beschränkte sich in § 1 Abs. 1 MRRG noch auf die **Identitätsfeststellung und den Wohnungsnachweis** und ging damit von der originären Aufgabenstellung der Meldebehörden aus. Dieser eingeschränkte Regelungsgegenstand entsprach dem Begriff des „Meldewesens“ i. S. des Art. 75 Abs. 1 Nr. 5 GG (alt) (vgl. dazu BfD-Gutachten, Tz. 21 ff.; Belz, Einf. Rn. 3). Mit Erlass des Ersten Gesetzes zur Änderung des MRRG vom 11.3.1994 (BGBl. I S. 529) wurden die meldebehördlichen Aufgaben – der bereits seit längerem eingetretenen Entwicklung Rechnung tragend – um die **Datenübermittlungen** erweitert. **42**

Auch die im MRRG enthaltenen **bereichsspezifischen Datenschutzregelungen** sind von der Gesetzgebungskompetenz des Bundes nach Art. 75 Abs. 1 Nr. 5 GG (alt) gedeckt, sodass es hier – anders als beim Bundesdatenschutzgesetz – kompetenzrechtlich nicht eines Rückgriffs auf Art. 84 Abs. 1 GG (alt) (Datenschutz als Regelung des Verwaltungsverfahrens) bedurft hätte. Dabei kann dahingestellt bleiben, ob Art. 75 Abs. 1 Nr. 5 GG (alt) deshalb unmittelbar anwendbar ist, weil heute der Datenschutz in untrennbarem Zusammenhang mit dem Melderecht steht, der Datenschutz dem Melderecht also „immanent“ ist, oder ob sich das Recht des Bundes zur Regelung der Datenschutzvorschriften nur aus der **Annexkompetenz für das Meldewesen** begründen lässt (der letzteren Ansicht hatte sich der Rechtsausschuss des Bundesrates in seiner 479. Sitzung am 23.1.1980 mehrheitlich angeschlossen, ohne dabei die Regelungskompetenz des Bundes als solche in Frage zu stellen). **43**

Der Bundesrat hatte anlässlich der ersten Beratung des Gesetzentwurfs am 8.2.1980 zwar dahin Stellung genommen, dass der vorliegende Gesetzentwurf die Gesetzgebungsmaterie „Meldewesen“ (Art. 75 Abs. 1 Nr. 5 GG –alt–) so umfänglich regle, dass kein Raum mehr für ausfüllende landesrechtliche Regelungen von substantiellem Gewicht bleibe; dies gelte insbesondere für den datenschutzrechtlichen Bereich. Die dem Bund bei der Wahr- **44**

nehmung einer Rahmenkompetenz gezogenen Grenzen seien damit überschritten. Der Entwurf bedürfe, solle er den Ländern lediglich in einer verfassungsrechtlich zulässigen Weise einen „Rahmen“ setzen, einer durchgreifenden Umgestaltung; BT-Drucks. 8/3825, S. 27.

- 45** In ihrer **Gegenäußerung** entschärfte die Bundesregierung diese Bedenken des Bundesrates, indem sie auf das ursprünglich beabsichtigte unmittelbare Wirksamwerden der Vorschriften des Zweiten und Vierten Abschnitts durch Streichung des § 23 Abs. 2 verzichtete (BT-Drucks. 8/3825, S. 35, 40 und unten Rdnr. 52); im Übrigen widersprach sie der Auffassung des Bundesrates, räumte dabei aber ein, dass der Entwurf in manchen Punkten die Regelungsbefugnisse des Bundes voll ausschöpft; dies gelte vor allem für die bereichsweisen Datenschutzvorschriften, bei denen im Interesse **rechtsgleicher Behandlung** aller Einwohner detailliertere Regelungen notwendig erscheinen; BT-Drucks. 8/3825, S. 36.

Der **BT-Innenausschuss** teilte diesen von der Bundesregierung eingenommenen Standpunkt. Dies gelte, wie der Ausschuss in seinem Bericht ausführte, umso mehr, als er nicht nur die von der Bundesregierung in ihrer Gegenäußerung bereits zugestandenen Änderungen als sachgerecht angesehen, sondern auch selbst den Bedenken über mögliche **Eingriffe in die Organisationshoheit** der Länder und Gemeinden Rechnung getragen habe; BT-Drucks. 8/4333, S. 2.

- 46** Der Bundesrat hatte seine bei der ersten Beratung des Gesetzentwurfs erhobenen Bedenken hinsichtlich der Überschreitung der Gesetzgebungskompetenz des Bundes in seiner abschließenden Beratung am 18. Juli 1980 nicht mehr aufrechterhalten. Im Bewusstsein des Spannungsverhältnisses, das zwischen der eingeschränkten Gesetzgebungskompetenz des Bundes nach Art. 75 Abs. 1 Nr. 5 GG (alt) und der gemeinsam gesehene Notwendigkeit, insbesondere die bereichsspezifischen Datenschutzvorschriften möglichst einheitlich zu regeln, besteht (vgl. dazu Plenarprotokolle 482 und 491 über die Sitzungen des Bundesrates am 8.2.1980, S. 12 ff., und am 18.7.1980, S. 384, 395 f.; dazu auch Medert, ÖVD 4/80, 3), hatte er vielmehr dem vom Deutschen Bundestag am 25.6.1980 einstimmig verabschiedeten Gesetz, dem die von dem BT-Innenausschuss erarbeitete Fassung (BT-Drucks. 8/4261) zugrunde lag, **einmütig zugestimmt**. Zusammenfassend lässt sich danach sagen, dass das MRRG die verfassungsrechtlichen Möglichkeiten der Rahmengesetzgebungskompetenz des Bundes **zwar voll ausschöpft, sie aber nicht überschreitet**; so u. a. auch Belz, Staatsanzeiger für Baden-Württemberg, Nr. 87, S. 1.

7. Umsetzung des Melderechtsrahmengesetzes in Landesrecht

- 47** Nach § 23 MRRG oblag es den **Ländern**, ihr Melderecht den Vorschriften des MRRG innerhalb von zwei Jahren nach dessen am 23.8.1980 erfolgtem Inkrafttreten **anzupassen**.

Nachdem die Bundesregierung bereits in ihrer Gegenäußerung zu der Stellungnahme des Bundesrates dessen Vorschlag entsprochen hatte, auf den zu-

nächst von ihr vorgesehenen Absatz 2 des § 23 EMRRG zu verzichten (danach sollten bis zum Inkrafttreten der neuzufassenden Landesmeldegesetze die die „Schutzrechte“ und die „Datenübermittlungen“ betreffenden Vorschriften des Zweiten und des Vierten Abschnitts in den Ländern unmittelbar gelten), enthielt das MRRG 1980 nur noch wenige Vorschriften, die nach ihrem Regelungsinhalt **unmittelbar geltendes Recht** darstellten. Es handelte sich dabei insbesondere um die Ermächtigung in § 20 MRRG, Rechtsverordnungen zur Durchführung von Datenübermittlungen zu erlassen, die Änderungen des Wehrpflichtgesetzes und des Zivildienstgesetzes in § 25 MRRG sowie des Bevölkerungsstatistischen Gesetzes in § 26 MRRG. Alle anderen Vorschriften des MRRG bedurften zu ihrem Verbindlichwerden einer **Umsetzung in das Landesrecht**. Dabei kam es nicht darauf an, ob die einzelne Vorschrift des MRRG in ihrem Wortlaut ausdrücklich auf eine notwendige oder mögliche Ausfüllung bzw. Ergänzung durch Landesrecht oder – in einzelnen Fällen – durch formelles Landesgesetz bzw. (wie in § 18 Abs. 3 MRRG) durch die „Landesgesetze über das Meldewesen“ hin angelegt ist, oder ob sich die Notwendigkeit einer landesrechtlichen Ausfüllung oder Ergänzung ohne besonderen Hinweis des Bundesgesetzgebers allein aus dem Regelungsinhalt der Vorschrift ergibt. Einzelne für die Ausführung des Melderechts notwendige Regelungskomplexe (wie z.B. die Bußgeldbewehrung von Ordnungswidrigkeiten) hat das MRRG darüber hinaus bewusst völlig ausgespart und sie damit der alleinigen Regelung durch den Landesgesetzgeber überlassen.

Andererseits enthält das MRRG aber auch weitgehende Vollregelungen, die dem Landesgesetzgeber nur noch einen sehr **beschränkten Gestaltungsspielraum** überlassen; dies gilt z.B. für den Zweiten Abschnitt „Schutzrechte“, mit dem der Bundesgesetzgeber bewusst einheitliche und detaillierte Datenschutzregelungen für den gesamten Geltungsbereich des MRRG vorgegeben hat (dazu und zum folgenden: vgl. Süßmuth, VR 1980, 370, 375; Weigert, DSWR 1980, 253, 258; beide m.w.N.).

Bei den Vorarbeiten zur **Anpassung des Melderechts der Länder** an die Vorschriften des MRRG zeigte sich sehr schnell, dass das von der IMK vorgegebene Ziel, ein später nicht mehr abstimmbares Auseinanderlaufen der Rechtsentwicklung zu verhindern (vgl. Beschl. der IMK v. 18.3.1977, zit. oben bei Rn. 16, 22), am zweckmäßigsten auf der Grundlage eines von dem Unterausschuss „EDV im Einwohnerwesen“ (vgl. oben Rn. 47) im Frühjahr 1981 erarbeiteten **„Formulierungsvorschlags für ein Landesmeldegesetz (E-LMG)“** zu erreichen war, der sich in Aufbau, Systematik und Terminologie eng an das MRRG anlehnt.

Die darin angestrebte zumeist wörtliche **Übernahme der Rahmenvorschriften des MRRG** (vgl. dazu oben Rn. 47) in die novellierten Landesmeldegesetze soll der Praktikabilität ihrer Ausführung durch die zuständigen Behörden, aber auch der Transparenz dieses Rechtsgebietes für den betroffenen Bürger dienen. **Verfassungsrechtliche Bedenken**, wie sie sich bei einer Wiederholung bundesrechtlicher Normen in einem Landesgesetz – etwa zum besseren Verständnis der Gesamtregelung – aus Art. 31 GG ergeben könnten, wurden

48

insoweit nicht gesehen; denn die einschlägigen Rahmenvorschriften des MRRG wenden sich lediglich an den Landesgesetzgeber, begründen also unmittelbar keine Rechte oder Pflichten von Behörden oder Bürgern (vgl. das Anpassungsgebot in § 23 MRRG). Es handelt sich bei der Übernahme von Bestimmungen des MRRG in das Landesrecht also nicht um eine „Wiederholung“ bundesrechtlicher Vorschriften, sondern um eine Folge der **Umsetzung** des Bundesrahmenrechts in Landesrecht, für die das **Gesetzgebungsrecht des Landesgesetzgebers** durch den Bundesgesetzgeber **nicht „verbraucht“** ist.

8. Auswirkungen des Volkszählungsurteils des BVerfG

49 Die **Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts** vom 15.12.1983 – 1 BvR 209/83 u. a – **zum Volkszählungsgesetz 1983** vom 25.3.1982 (BGBl. I S. 369) – VZG 1983 – (BVerfGE 65, 1 ff. – BAnz. Nr. 241a vom 24.12.1983 [Beilage 56/83]; NJW 1984, 419; DVBl. 1984, 128; DöV 1984, 156, mit Anm. von Schneider) hat **tief greifende Auswirkungen auf das Datenschutzrecht** im weitesten Sinne, berührt also auch das Melderecht.

Das BVerfG geht in diesem Urteil, auf dessen umfangreiche Begründung hier nur punktuell eingegangen werden kann (vgl. dazu BVerfGE 65, 1 und 41 ff.), davon aus, dass das aus Art. 2 Abs. 1 i.V.m. Art. 1 Abs. 1 GG hergeleitete **„allgemeine Persönlichkeitsrecht“** (vgl. dazu BVerfGE 54, 148, 153 ff. m.w.N.) durch die Rechtsprechung bisher noch **nicht ausreichend konkretisiert** sei: Es umfasse (auch) den Schutz des Einzelnen gegen die unbegrenzte Erhebung, Speicherung, Verwendung und Weitergabe seiner persönlichen Daten und gewährleiste insoweit auch seine Befugnis, grundsätzlich selbst über die Preisgabe und Verwendung dieser Daten zu bestimmen; dieses **„Recht auf informationelle Selbstbestimmung“** besteht nach dem Urteil indessen nicht schrankenlos: Der Einzelne habe nicht ein Recht im Sinne einer absoluten, uneingeschränkten Herrschaft über „seine“ Daten; das GG habe die Spannung Individuum – Gemeinschaft vielmehr im Sinne der Gemeinschaftsbezogenheit und Gemeinschaftsgebundenheit der Person entschieden. Hieraus folge, dass der Einzelne **Einschränkungen** seines Rechts auf informationelle Selbstbestimmung **im überwiegenden Allgemeininteresse**, das regelmäßig indessen nur an Daten mit Sozialbezug unter Ausschluss unzumutbarer intimer Angaben und von Selbstbezeichnungen bestehe, hinnehmen muss. Diese Einschränkungen bedürften jedoch nach Art. 2 Abs. 1 GG „einer (verfassungsmäßigen) gesetzlichen Grundlage“, aus der sich ihre Voraussetzungen und ihr Umfang klar und für den Bürger erkennbar ergeben, und die dem rechtsstaatlichen **Gebot der Normenklarheit** sowie dem mit Verfassungsrang ausgestatteten **Grundsatz der Verhältnismäßigkeit** entspricht. Ein Zwang zur Angabe personenbezogener Daten setze voraus, dass ihr **Verwendungszweck bereichsspezifisch und präzise bestimmt** ist und die Angaben für diesen Zweck geeignet und erforderlich sind. Neben der Unzulässigkeit der Sammlung nicht anonymisierter Daten „auf Vorrat“ und der notwendigen Beschränkung auf das zum Erreichen des gesetzlich bestimmten Zwecks erforderliche Minimum ist nach dem Urteil, schon angesichts der Gefahren der

automatischen Datenverarbeitung, „ein – amthilfefester – Schutz gegen Zweckentfremdung durch Weitergabe- und Verwertungsverbote“ zu treffen; als weitere verfahrensrechtliche Schutzvorkehrungen seien **Aufklärungs-, Auskunfts- und Löschungspflichten** sowie die Beteiligung unabhängiger Datenschutzbefugter wesentlich. Der Gesetzgeber brauche (indessen) **nicht alles selbst zu regeln**, müsse aber dafür **sorgen, dass das Notwendige geschieht**. Zur Frage der Verfassungsmäßigkeit eines bundeseinheitlichen und ressortübergreifenden Personenkennzeichens vgl. oben Rn. 14 ff.

Unmittelbare Auswirkungen auf das Melderecht und seine Durchführung in Ländern und Kommunen hatte die Entscheidung des BVerfG nur dadurch, dass sie die Kombination der Volkszählung mit einer Berichtigung der Melderegister („**Melderegisterabgleich**“), wie sie durch § 9 Abs. 1 VZG 1983 – ähnlich schon in den VZG 1960 und 1971 – zugelassen war, wegen Verstoßes gegen das informationelle Selbstbestimmungsrecht als **nicht verfassungskonform** erklärte (BVerfGE 65, 1, Leitsatz 5, sowie S. 61 ff.). Das hatte zur Folge, dass auch den **landesrechtlichen Überleitungsvorschriften** auf den Hauptwohnungsbegriff des § 12 Abs. 2 MRRG, soweit sie auf den Melderegisterabgleich des § 9 Abs. 1 VZG 1983 abstellten, die Rechtsgrundlage entzogen wurde. **50**

9. Änderungen des Melderechtsrahmengesetzes

Ein von der Bundesregierung am 10.5.1989 beschlossener Entwurf eines Ersten Änderungsgesetzes (BR-Drucks. 267/89 und BT-Drucks. 11/5111), dessen Annahme der BT-Innenausschuss am 25.10.1990 in der aus seiner Beschlussempfehlung ersichtlichen Fassung (BT-Drucks. 11/8310) empfohlen hatte, verfiel infolge des Endes der 11. Legislaturperiode dem **Prinzip der Diskontinuität**. **51**

Einen neuen, mit dem vorstehenden Gesetzentwurf inhaltlich weitgehend übereinstimmenden **Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Melderechtsrahmengesetzes (MRRG)** verabschiedete die Bundesregierung in der 12. Legislaturperiode am 21.11.1991. Er lag dem Bundesrat in seiner 639. Sitzung am 14.2.1992 zur Stellungnahme vor (BR-Drucks. 3/92) und wurde am 6.4.1992 mit der Gegenäußerung der Bundesregierung der Präsidentin des Deutschen Bundestages übersandt; BT-Drucks. 12/2376. **52**

In der 91. Sitzung des Deutschen Bundestages am 7.5.1992 wurde der Gesetzentwurf – ohne Aussprache – an den Innenausschuss federführend und an den Rechtsausschuss, den Verteidigungsausschuss, den Ausschuss für Familie und Senioren sowie den Ausschuss für Fremdenverkehr und Tourismus zur Mitberatung überwiesen; vgl. Plenarprotokoll 12/91.

Nachdem die mitberatenden Ausschüsse Annahme empfohlen hatten, fasste sich der federführende **Innenausschuss** in seiner 86. Sitzung am 12.1.1994 abschließend mit dem Gesetzentwurf und beschloss mehrheitlich, ihm – mit einigen während des Gesetzgebungsverfahrens vorgeschlagenen Änderungen – zuzustimmen. Die **Beschlussempfehlung** des Innenausschusses (vgl. BT-Drucks. 12/6613) wurde am 20.1.1994 vom Deutschen Bundestag in

2. und 3. Lesung gegen die Stimmen der Gruppen Bündnis 90/Die Grünen und PDS/Linke Liste bei Enthaltung der SPD-Fraktion mit den Stimmen der Koalitionsfraktionen angenommen; vgl. Plenarprotokoll 12/205. Ein von der SPD-Fraktion eingebrachter Antrag auf Streichung des § 22 Abs. 1 (Gruppenauskünfte an Parteien und Wählergruppen; vgl. BT-Drucks. 12/6619) wurde mit den Stimmen der Koalitionsfraktionen abgelehnt.

Der Bundesrat beschloss in seiner 666. Sitzung am 25.2.1994, dem Gesetz gem. Art. 84 Abs. 1 GG zuzustimmen; vgl. Plenarprotokoll 666. Das Änderungsgesetz wurde sodann am 11.3.1994 vom Bundespräsidenten ausgefertigt und im **BGBI. I S. 529 am 19.3.1994** verkündet; es ist gem. Art. 5 am **20.3.1994** in Kraft getreten. Die nach Art. 4 vorgesehene **Bekanntmachung** der Neufassung des MRRG in der nach Inkrafttreten des Änderungsgesetzes geltenden Fassung erfolgte am 24.6.1994; vgl. BGBI. I S. 1430.

53 Das Änderungsgesetz enthielt in seinem Artikel 1 **Regelungen** insbesondere zu folgenden Punkten:

- Bestimmung der Hauptwohnung bei auswärtig untergebrachten Minderjährigen und bei Behinderten (§ 12 Abs. 2 MRRG),
- Vereinfachung der Meldepflichten beim Beziehen einer Gemeinschaftsunterkunft (§ 15 MRRG),
- Beschränkung des Einsichtsrechts der Sicherheitsbehörden in Patientenverzeichnisse der Krankenanstalten auf Einzelfälle (§ 16 Abs. 3 MRRG),
- Einführung eines Widerspruchsrechts der Wahlberechtigten bei Gruppenauskünften an Parteien sowie einer Verpflichtung der Parteien zur Löschung der übermittelten Daten (§ 22 MRRG),
- Schaffung eines zeitlich befristeten Einsichtsrechts der Polizei in manuell geführte Melderegister in den neuen Bundesländern (§ 24 MRRG).

Hinzu kommen erforderliche Anpassungen an die geänderte Terminologie des novellierten BDSG (Artikel 1 des Gesetzes zur Fortentwicklung der Datenverarbeitung und des Datenschutzes vom 20.12.1990, BGBI. I S. 2954) sowie geringfügige textliche Änderungen zum besseren Verständnis des Gewollten; vgl. hierzu u. a. auch die Folgeänderungen gem. Artikel 2 des Gesetzes in § 2 Abs. 2 der 2. BMeldDÜV („Doktorgrad“ anstelle des bisherigen Datums „akademische Grade“).

54 Hiervon unabhängig war eine Änderung des Melderechtsrahmengesetzes aufgrund des sog. „**Schengener Übereinkommens**“ vom 19. Juni 1990 notwendig geworden. Ziel dieses Vertragswerkes, dem der Bundestag in seiner 163. Sitzung am 17.6.1993 und der Bundesrat in seiner 659. Sitzung am 9.7.1993 in der Form eines Bundesgesetzes zugestimmt haben (vgl. BT-Drucks. 12/2453 und 12/5141 sowie BR-Drucks. 426/93 [Beschluss]), ist es, in Europa einen Raum ohne Binnengrenzen zu schaffen, ohne dass Sicherheitseinbußen entstehen. Zu diesem Zweck sieht das zunächst für die Bundesrepublik Deutschland, die Staaten der Benelux-Wirtschaftsunion und die Französische Republik unterzeichnete Übereinkommen zahlreiche Ausgleichsmaßnahmen vor. Nach seinem Artikel 140 kann jeder Mitgliedstaat

der EG dem Vertragswerk beitreten. Davon haben bisher Dänemark, Finnland, Griechenland, Italien, Österreich, Portugal, Spanien und Schweden Gebrauch gemacht. Für die fünf Erstunterzeichnerstaaten, Dänemark, Finnland, Griechenland (teilweise), Italien, Österreich, Portugal, Schweden und Spanien ist das Schengener Durchführungsübereinkommen, das seit dem 1. Mai 1999 Bestandteil des Amsterdamer Vertrages ist, in Kraft gesetzt; zwischen den Nicht-EU-Mitgliedern Island und Norwegen einerseits und der Europäischen Union andererseits besteht ein Assoziierungsabkommen.

Für den Bereich des Melderechts enthält das Übereinkommen – als eine der **Ausgleichsmaßnahmen** – in seinem Artikel 45 eine Regelung, der zufolge sich Ausländer, anders als dies für Deutsche bestimmt ist, gegenüber den Leitern von Beherbergungsstätten oder ihren Beauftragten durch Vorlage eines gültigen Identitätsdokuments auszuweisen haben.* Frankreich, Italien, Belgien, Luxemburg und die Niederlande hatten entsprechende Vorschriften schon seit Längerem als geltendes Recht; damit dient diese Bestimmung auch der Rechtsvereinheitlichung in Europa.

Das Gesetz zu dem Schengener Übereinkommen vom 19. Juni 1990 betreffend den schrittweisen Abbau der Kontrollen an den gemeinsamen Grenzen vom 15.7.1993 (BGBl. 1993 II S. 1010) bestimmt in seinem Artikel 2, dass in § 16 Abs. 2 Satz 1 MRRG der Punkt durch einen Strichpunkt ersetzt und folgender Halbsatz angefügt wird:

„... beherbergte Ausländer haben sich dabei gegenüber dem Leiter der Beherbergungsstätte oder seinem Beauftragten durch die Vorlage eines gültigen Identitätsdokuments auszuweisen“.

Nach Artikel 7 des Gesetzes hatten die Länder ihr Melderecht der in Absatz 2 getroffenen Regelung innerhalb von sechs Monaten anzupassen. Artikel 8

* **Auszug** aus dem Übereinkommen zur Durchführung des Übereinkommens von Schengen vom 14. Juni 1985 betreffend den schrittweisen Abbau der Kontrollen an den gemeinsamen Grenzen vom 19. Juni 1990; BAnz. 1990 Nr. 217a:

„Artikel 45

(1) Die Vertragsparteien verpflichten sich, die erforderlichen Maßnahmen zu ergreifen, um sicherzustellen, dass

- a) der Leiter einer Beherbergungsstätte oder seine Beauftragten darauf hinwirken, dass beherbergte Ausländer, einschließlich der Angehörigen anderer Vertragsparteien sowie anderer Mitgliedstaaten der Europäischen Gemeinschaften, soweit es sich nicht um mitreisende Ehegatten und minderjährige Kinder sowie Teilnehmer von Reise-gesellschaften handelt, Meldevordrucke eigenhändig ausfüllen und unterschreiben und sich dabei gegenüber dem Leiter der Beherbergungsstätte oder seinem Beauftragten durch Vorlage eines gültigen Identitätsdokuments ausweisen;
- b) die nach Buchstabe a ausgefüllten Meldevordrucke für die zuständigen Behörden bereitgehalten und diesen übermittelt werden, wenn dies nach deren Feststellung für Zwecke der Gefahrenabwehr, der Strafverfolgung oder der Aufklärung des Schicksals von Vermissten oder Unfallopfern erforderlich ist, soweit im nationalen Recht nichts anderes geregelt ist.

(2) Absatz 1 findet sinngemäß Anwendung, wenn Personen auf Plätzen, die geschäftsmäßig überlassen werden, insbesondere in Zelten, Wohnwagen und Wasserfahrzeugen übernachten.“

Abs. 1 bestimmt dazu, dass Artikel 2 bis 7 erst an dem Tag in Kraft treten, an dem das Übereinkommen nach seinem Artikel 139 sowie die Schlussakte und das Protokoll in Kraft treten. Dies war der 1. September 1993, so dass die von den Ländern zur Anpassung ihrer Meldegesetze zu beachtende Frist ebenfalls an diesem Tage begann.

- 56** Das MRRG in der Fassung der Bekanntmachung vom 24.6.1994 (BGBl. I S. 1430) wurde mehrfach geändert, und zwar durch
- Artikel 2 Abs. 1 des **Gesetzes zur Neuordnung des Erfassungs- und Musterungsverfahrens** vom 12.7.1994 (BGBl. I S. 1497, 1503) = Streichung des § 2 Abs. 2 Nr. 4 MRRG 1980 (Speicherung der Tatsache, dass der Betroffene der Wehr- oder Zivildienstüberwachung unterliegt),
 - Artikel 3 § 7 des **Gesetzes zur Reform des Staatsangehörigkeitsrechts** vom 15.7.1999 (BGBl. I S. 1618, 1622) = Neufassung der §§ 2 Abs. 2 Nr. 3 und 23 MRRG (Speicherung der Tatsache, dass nach § 29 des Staatsangehörigkeitsgesetzes ein Verlust der deutschen Staatsangehörigkeit eintreten kann; unmittelbare Geltung des § 2 Abs. 2 Nr. 3 Buchst. b MRRG und
 - Artikel 1 des **Zweiten Gesetzes zur Änderung des Melderechtsrahmengesetzes (MRRG)** vom 28.8.2000 (BGBl. I S. 1302) = Speicherung der Tatsache, dass ein Unionsbürger bei der Wahl des Europäischen Parlaments von Amts wegen in ein Wählerverzeichnis einzutragen ist (§ 2 Abs. 2 Nr. 1 Buchst. b MRRG); Schaffung einer Befugnisform zur Überprüfung der Meldedaten von bestimmten Einwohnern (§ 4a Abs. 2 bis 4 MRRG); Ausnahmen vom Lösungsverbot für Daten, die für Zwecke des Optinsverfahrens nach § 29 StAG gespeichert werden (§ 10 MRRG).
- 57** Mit dem am 3.4.2002 in Kraft getretenen **Gesetz zur Änderung des Melderechtsrahmengesetzes und anderer Gesetze** erfolgte die bisher umfassendste Änderung des MRRG. Der zugrunde liegende, von der Bundesregierung am 12.7.2001 beschlossene Gesetzentwurf, lag dem Bundesrat in seiner 767. Sitzung am 27.9.2001 zur Stellungnahme vor (BR-Drucks. 578/01 [Beschluss]) und wurde am 31.10.2001 mit der Gegenäußerung der Bundesregierung dem Präsidenten des Deutschen Bundestages übersandt; BT-Drucks. 14/7260. In der 208. Sitzung des Deutschen Bundestages am 13.12.2001 wurde der Gesetzentwurf – ohne Aussprache – dem Innenausschuss federführend und dem Rechtsausschuss zur Mitberatung überwiesen. Der federführende **Innenausschuss** befasste sich in seiner 85. Sitzung am 30.1.2002 mit dem Gesetzentwurf und beschloss mehrheitlich, ihm – mit einer Reihe von während des Gesetzgebungsvorhabens vorgeschlagenen Änderungen – zuzustimmen. Die **Beschlussempfehlung** des Innenausschusses (vgl. BT-Drucks. 14/8127) wurde am 31.1.2002 vom Deutschen Bundestag in 2. und 3. Lesung gegen die Stimmen der PDS-Fraktion angenommen; vgl. Plenarprotokoll 14/215. Mehrere von der PDS-Fraktion eingebrachte Änderungsanträge (vgl. BT-Drucks. 14/8136 bis 8141) wurden mit den Stimmen der anderen Fraktionen abgelehnt.

Der **Bundesrat** beschloss in seiner 773. Sitzung am 1.3.2002, dem Gesetz gem. Art. 84 Abs. 1 GG zuzustimmen; vgl. Plenarprotokoll 773. Das Gesetz wurde sodann am 25.3.2002 vom Bundespräsidenten ausgefertigt und im **BGBl. I S. 1186 am 3.4.2002** verkündet; es ist nach seinem Artikel 6 am Tage der Verkündung in Kraft getreten. Die nach Artikel 5 vorgesehene Bekanntmachung der **Neufassung des MRRG vom 19.4.2002** wurde am 26.4.2002 im **BGBl. I S. 1342** verkündet.

Ziel der MRRG-Novelle 2002 war es, die erforderlichen Rahmenbedingungen für die Nutzung moderner Informations- und Kommunikationstechnologien zu schaffen, unnötige Meldepflichten abzuschaffen, die Bürgerfreundlichkeit und den Datenschutz im Meldewesen weiter zu verbessern sowie die Rechtseinheit im Meldewesen zu erhalten bzw. wieder herzustellen. Artikel 1 des Änderungsgesetzes sieht in diesem Zusammenhang insbesondere vor, dass

- bei einem Wohnungswechsel die Anmeldung durch Datenübertragung mittels elektronischer Signatur erfolgen kann (§ 11 Abs. 6 MRRG),
- Melderegisterauskünfte über Vor- und Familiennamen, Doktorgrad und Anschriften durch automatisierten Abruf über das Internet erteilt werden können (§ 21 Abs. 1a MRRG),
- der Betroffene (mittels elektronischer Signatur) einen elektronischen Zugang zu seinen über ihn im Melderegister gespeicherten Daten (Selbstauskunft) erhält (§ 8 Abs. 2 MRRG),
- ein elektronisches Rückmeldeverfahren (Übermittlung der Anmeldung durch die Meldebehörde der neuen Wohnung an die der bisherigen Wohnung) zugelassen wird (§ 17 Abs. 1 Satz 2 MRRG),
- die einzelfallbezogene Übermittlung von Meldedaten an Behörden des Inlands, der Mitgliedstaaten der EU und der EWR-Vertragsstaaten künftig auch auf elektronischem Wege erfolgen kann (§ 18 Abs. 1a MRRG).

Mit der **Abschaffung der Abmeldepflicht bei Umzügen im Inland** (§ 11 Abs. 2 MRRG) und dem **Verzicht** auf die **Mitwirkungspflicht des Wohnungsgebers** (§ 11 Abs. 3 MRRG [alt]) beim Meldevorgang bricht das Gesetz mit einer jahrzehntelangen Praxis. Insoweit hatte sich herausgestellt, dass diese Meldepflichten für die Richtigkeit des Melderegisters nur noch von untergeordneter Bedeutung sind, andererseits aber die Meldepflichten und die Mitarbeiter der Meldebehörden in einem nicht vertretbaren Umfang belasten. In Bezug auf die Mitwirkung des Wohnungsgebers beim Meldevorgang werden die Konsequenzen aus der Tatsache gezogen, dass sie in der meldebehördlichen Praxis nur von marginaler Bedeutung ist. Die ihr zugrunde liegende Erwartung, damit Scheinmeldungen oder unterlassene Meldungen zu verhindern, hat sich als nicht gerechtfertigt erwiesen.

Weitere wichtige Änderungen betreffen die Erhebung und Verarbeitung von Daten über **eingetragene Lebenspartnerschaften** nach dem Lebenspartnerschaftsgesetz vom 16.2.2001 (BGBl. I S. 266) – vgl. hierzu §§ 2 Abs. 1 Nr. 14 und 15, 12 Abs. 2, 16 Abs. 1, 18 Abs. 1 Nr. 12, 19 Abs. 1 Nr. 11 sowie 21 Abs. 2 Nr. 7 und Abs. 3 Nr. 6 MRRG –, die Bestimmung der **Hauptwohnung von Verheirateten** (§ 12 Abs. 2 Satz 5 MRRG), die Speicherung der **Serien-**

nummer des Personalausweises/Passes (§ 2 Abs. 1 Nr. 17 MRRG), die Vereinfachung der Meldepflicht bei **vorübergehenden Aufenthalten** (§ 15 Abs. 2 MRRG), die Erweiterung des Kreises der in § 18 Abs. 3 MRRG aufgeführten Sicherheitsbehörden des Bundes um den Bundesgrenzschutz und den Zollfahndungsdienst, die bundesrechtliche Festschreibung der Auswahl- und Mitteilungsdaten für **Gruppenauskünfte** nach § 21 Abs. 3 MRRG sowie Erleichterungen für Melderegisterauskünfte bei Vorliegen von **Auskunftsperren** (§ 21 Abs. 5 MRRG).

59 Ein in einem frühen Stadium des Gesetzgebungsverfahrens diskutierter **Vorschlag** von Länderseite, eine **gemeinsame Nutzung der Melderegister mehrerer Meldebehörden** z.B. durch die Kreisverwaltungen, die Polizei oder die Finanzämter zuzulassen, **fand keine Aufnahme** in den Regierungsentwurf. In einer Entschließung der 61. Konferenz der Datenschutzbeauftragten des Bundes und der Länder vom 8./9.3.2001 wurde in diesem Zusammenhang die Befürchtung geäußert, „dass durch den Zusammenschluss mehrerer Melderegister übergreifende Dateien entstehen können, die letztlich sogar zu einem zentralen Melderegister führen würden“, was aus datenschutzrechtlicher Sicht nicht hinnehmbar sei; vgl. Nr. 7.3 und Anlage 10 im 19. TB des BfDI (BT-Drucks. 15/888, S. 44, 183). Diese Begründung überzeugt nicht. Abgesehen davon, dass eine regional begrenzte und normativ abgesicherte gemeinsame Nutzung von Melderegistern mehrerer benachbarter Meldebehörden nicht zwangsläufig zu einem bundesweiten, zentralen Melderegister führen muss, wird sich die Problematik einer zentralen Einwohnerregistrierung auf Bundes- oder Länderebene schon allein im Hinblick auf die vorhandenen Potenziale der modernen Informations- und Kommunikationstechnologien nicht für alle Zeiten tabuisieren lassen.

60 Die am 26.4.2002 verkündete **Neufassung des MRRG** vom 19.4.2002 (BGBl. I S. 1342) wurde seither schon wieder mehrfach geändert, und zwar durch

- **Artikel 5 des Gesetzes zur Neuregelung des Waffenrechts (WaffRNeu-RegG)** vom 11.10.2002 (BGBl. I S. 8970) wonach den Meldebehörden aufgegeben wurde, für waffenrechtliche Verfahren u. a. die Tatsache der Erteilung einer waffenrechtlichen Erlaubnis zu speichern (vgl. § 2 Abs. 2 Nr. 6 MRRG) und dies im Rahmen des Rückmeldeverfahrens mitzuteilen (vgl. § 17 Abs. 1 Satz 5 MRRG),
- das **Dritte Gesetz zur Änderung des Melderechtsrahmengesetzes** vom 27.5.2003 (BGBl. I S. 742), mit dem u. a. bestimmt wurde, dass die Speicherung von waffenrechtlichen Erlaubnissen und die deren Übermittlung im Rückmeldeverfahren betreffenden Vorschriften der §§ 2 Abs. 2 Nr. 6 und 17 Abs. 1 Satz 5 und Absatz 2 MRRG unmittelbar bis zur Anpassung des Landesmelderechts gelten, sowie darüber hinaus die Vorschrift des § 15 Abs. 2 MRRG sprechend den Bedürfnissen der meldebehördlichen Praxis neu gefasst;
- **Artikel 19 des Steueränderungsgesetzes 2003 (StÄndG 2003)** vom 15.12.2003 (BGBl. I S. 26, 45, 2673), mit dem der Katalog der von den

Meldebehörden zu speichernden Spezialdaten nach § 2 Abs. 2 um eine Nummer 7 ergänzt wurde: die Meldebehörden haben danach für Zwecke der eindeutigen Identifizierung des Einwohners im Besteuerungsverfahren die Identifikationsnummer nach § 139b der Abgabenordnung zu speichern und dieses Datum im Rahmen des Rückmeldeverfahrens zu übermitteln,

- **Artikel 2 des 2. Betreuungsrechtsänderungsgesetzes – 2. BtÄndG** – vom 11.4.2005 (BGBl. I S. 1073), mit dem eine Vertretungsvollmacht bei Anmeldungen betreuter Personen zugelassen wurde,
- das **Vierte Gesetz zur Änderung des MRRG** vom 25.8.2004 (BGBl. I S. 2210), mit dem verbindlich festgelegt wurde, dass Rückmeldungen zwischen Meldebehörden ab 1.1.2007 nur noch in elektronischer Form durch Datenübertragung zu erfolgen haben,
- **Artikel 5 des Dritten Gesetzes zur Änderung des Sprengstoffgesetzes und anderer Vorschriften (3. SprengÄndG)** vom 15.6.2005 (BGBl. I S. 1626), demzufolge die Meldebehörden nunmehr auch sprengstoffrechtliche Daten zu speichern und im Rückmeldeverfahren zu übermitteln haben,
- **Artikel 12 des Gesetzes zur Umbenennung des Bundesgrenzschutzes in Bundespolizei** vom 21.6.2005 (BGBl. I S. 1818),
- **Artikel 4 Abs. 6 des Gesetzes zur Neuorganisation der Bundesfinanzverwaltung und zur Schaffung eines Refinanzierungsregisters** vom 22.9.2005 (BGBl. I S. 2809) = Umbenennung des Bundesamts für Finanzen in Bundeszentralamt für Steuern (BZSt),
- **Artikel 16 des Jahressteuergesetzes 2007** vom 13.12.2006 (BGBl. I S. 2878, 2098) = Einführung eines Vorläufigen Bearbeitungsmerkmals)
- **Artikel 2 Abs. 4 des Personenstandsreformgesetzes** vom 19.2.2007 (BGBl. I S. 122),
- **Artikel 3 des Gesetzes zur Änderung des Passgesetzes und weiterer Vorschriften** vom 20. Juli 2007 (BGBl. I S. 1566, 1570) = Wegfall der Speicherung und Übermittlung von Ordens- und Künstlernamen,
- **Artikel 26b des Jahressteuergesetzes 2008** vom 20.12.2007 (BGBl. I S. 3149, 3187) = Ergänzung der nach § 2 Abs. 2 Nr. 7 zu speichernden Daten um die Identifikationsnummern des Ehegatten und minderjähriger Kinder,
- **Artikel 3 des Gesetzes über Personalausweise und den elektronischen Identitätsnachweis sowie zur Änderung weiterer Vorschriften** vom 18.6.2009 (BGBl. I S. 1346) = Wiedereinführung des Doktorgrades und des Künstlernamens als im Melderegister zu speichernde Daten,
- **Artikel 23 des Jahressteuergesetzes 2010** vom 8.12.2010 (BGBl. I S. 1768) = Neufassung des § 2 Abs. 2 Nr. 7 MRRG,
- **Artikel 9 des Wehrrechtsänderungsgesetzes** vom 28.4.2011 (BGBl. I S. 678) = Schaffung eines Widerspruchsrecht des Betroffenen gegen regelmäßige Datenübermittlungen an das Bundesamt für Wehrverwaltung (§ 18 Abs. 7 MRRG),
- **Artikel 2 des Fünfzehnten Gesetzes zur Änderung des Soldatengesetzes** vom 8. April 2013 (BGBl. I S. 730),

- **Artikel 2 des Gesetzes zum Ausbau der Hilfen für Schwangere und zur Regelung der vertraulichen Geburt** vom 28. August 2013 (BGBl. I S. 3458).

61 Die Vielzahl der in relativ kurzer Zeit nach der umfangreichen MRRG-Novelle 2002 erfolgten Änderungen im Melderecht belegt, dass die Meldebehörden immer mehr in die **Rolle von Dienstleistern** für die Erfüllung von Aufgaben in anderen Verwaltungsbereichen hineinwachsen.

11. Zur Angleichung des Melderechts im Beitrittsgebiet

62 Die **Wiederherstellung der Einheit Deutschlands** machte, wie in vielen anderen Rechtsgebieten, so auch im Bereich des Melderechts, eine möglichst schnelle **Rechtsangleichung** und, damit einhergehend, die Umgestaltung seines administrativen Vollzuges im Beitrittsgebiet – Artikel 3 des Einigungsvertrages (BGBl. 1990 II S. 885, 890) – unabdingbar. Denn in der Bundesrepublik Deutschland (nach dem Gebietsstand bis zum 3.10.1990) und ihren Ländern spiegelte die Fortentwicklung des Melderechts die Veränderung des Staatsverständnisses vom früheren Obrigkeitsstaat zum demokratisch-freiheitlichen Rechts- und Verfassungsstaat geradezu exemplarisch wider: Das grundrechtlich verbürgte Persönlichkeitsrecht des Einzelnen, das nur im überwiegenden Allgemeininteresse eingeschränkt werden darf (BVerfGE 65, 1), hatte sich zur Messlatte einer datenschutzgerechten Fortentwicklung des Melderechts und seiner administrativen Handhabung entwickelt; sie findet ihre gesetzgeberische Ausprägung im Melderechtsrahmengesetz (MRRG), den Meldegesetzen der Länder und den erforderlichen Durchführungsbestimmungen.

63 Anders verliefen Rechtsentwicklung und Vollzugsgestaltung in der **ehemaligen DDR**, wo das Meldewesen entscheidend durch die dem zentralistischen Staatsaufbau und dem dortigen Kommando- und Überwachungssystem immanenten polizeilich-repressiven Zielsetzungen geprägt war: Seine vordringliche Aufgabe war die – nicht zuletzt aus Gründen der „**Staatssicherheit**“ für erforderlich gehaltene – vollständige und lückenlose, fehlerfreie und dem neuesten Stand entsprechende **zentrale Erfassung der gesamten Bevölkerung** und ihrer Fluktuation; vgl. auch zum Folgenden, Hauber, Aktuelle Probleme der Datenverarbeitung im Meldewesen, in Mitteilungen zu Datensicherheit und Datenschutz, Hochschule für Ökonomie Berlin, Ausgabe 1990/91, S. 45 ff.

64 In dem folgenden Exkurs soll auf die **Entwicklung des Meldewesens in der ehemaligen DDR** kurz eingegangen werden:
Die Meldepflicht aller Personen, die sich in der ehemaligen DDR aufhielten, ergab sich, soweit keine Befreiungstatbestände nach § 2 MO vorlagen, aus § 1 Abs. 1 der **Verordnung über das Meldewesen in der Deutschen Demokratischen Republik – Meldeordnung – (MO)** – vom 15.7.1965 (GBl. II S. 761), vor dem Beitritt zuletzt geändert durch die Dritte Verordnung vom 29.5.1981 (GBl. I S. 281); hinzu traten weitere rechtliche und innerdienstliche Bestimmungen, so u. a. die Anordnung über die Erfüllung der Melde-

pflicht vom 21.6.1968 (GBl. II S. 431), mehrfach geändert, zuletzt durch Anordnung Nr. 7 vom 15.2.1982 (GBl. I S. 514). Die Erfassung der Meldedaten und ihre alsbaldige Übermittlung an das **Zentrale Einwohnerregister (ZER)** oblag den Meldestellen der Volkspolizei in den Gemeinden und Kreisen; vgl. die mehrfach geänderte, nicht veröffentlichte Dienstvorschrift Nr. 38/83 vom 10.6.1983 über das polizeiliche Meldewesen (insbesondere Ziff. 2.3. und 2.6.), in der u. a. die Zusammenarbeit aller der Einwohnerkontrolle dienenden Institutionen detailliert geregelt war.

Die Einrichtung des ZER ging zurück auf den nicht veröffentlichten Beschluss Nr. 02–03/10/72 des Präsidiums des Ministerrates der DDR über den Aufbau und die Führung der Personendatenbank vom 11.10.1972 sowie die Anweisung Nr. 0152/83 über die Nutzung der in der Personendatenbank gespeicherten Daten und die Gewährleistung des Datenschutzes vom 30.6.1983. Zum Letzteren ist anzumerken, dass der hier verwendete Begriff „Datenschutz“ sich allein auf die – technische – Sicherheit der jeweiligen EDV-Anwendungen, nicht dagegen auf die Abwehr von Gefährdungen der Persönlichkeitsrechte bezog. Die Meldedaten wurden durch die dafür zuständigen Behörden ohne unabhängige Kontrolle verwaltet. Es gab keine allgemein verbindlichen Normen, die dem Bürger das Recht einräumten, jederzeit über die zu seiner Person gespeicherten Daten Auskunft zu erhalten, unrichtige Daten berichtigen oder Daten, deren Speicherungsgründe weggefallen waren, löschen zu lassen. Nach der internen Dienstvorschrift Nr. 38/83 über das polizeiliche Meldewesen vom 10.6.1983 war jedoch unter bestimmten Voraussetzungen eine **Auskunftserteilung** auch an Privatpersonen zugelassen.

Die so gewonnenen und gespeicherten Daten dienten nicht nur polizeilichen Zwecken, sondern daneben auch einer Vielzahl von Aufgaben staatlicher sowie kommunaler Dienststellen und Behörden, so u. a. für die Vorbereitung und Durchführung der Wahlen, das Wohnungs-, Gesundheits-, Sozial- und Bildungswesen, die Erfassung der Wehrpflichtigen sowie für statistische Zwecke. Die Übermittlung der Daten erfolgte auf der Grundlage innerdienstlicher Weisungen bzw. Vereinbarungen, so insbesondere der o. a. Dienstvorschrift Nr. 38/83.

Die in den siebziger Jahren in Verbindung mit der Einführung einer **Personenkennzahl (PKZ)** vorbereitete zentrale Einwohnerregistrierung war seit 1984 voll funktionsfähig; die Einführung der PKZ für alle in der DDR lebenden Personen und ihre Bekanntgabe an diese erfolgte aufgrund von nicht veröffentlichten Beschlüssen des Ministerrates der DDR vom 15.10.1969 und vom 13.7.1971. Die PKZ entsprach in ihrem Aufbau dem seinerzeit in der Bundesrepublik geplanten PK (vgl. oben Rdnr. 31); die 12. Ziffer diente auch hier als Prüfziffer bei elektronischer Speicherung und Übermittlung der personenbezogenen Daten.

Verglichen mit dem Meldewesen im bisherigen Geltungsbereich des Melderechtsrahmengesetzes wiesen das Melderecht der ehemaligen DDR und sein Verwaltungsvollzug nach alledem **erhebliche Unterschiede** auf; sie bestanden insbesondere in

- fehlenden bzw. unzureichenden gesetzlichen Regelungen,
- völligem Fehlen bereichsspezifischer Datenschutzvorschriften,
- der Einordnung des Meldewesens in die polizeiliche Tätigkeit,
- der Führung eines zentralen Einwohnerregisters unter Verwendung einer einheitlichen, „sprechenden“ Personenkenntzahl,
- der zentralen Bereitstellung personenbezogener Daten für das staatliche Informationssystem, insbesondere auch für den polizeilichen und sicherheitsdienstlichen Bereich und
- dem Nichtvorhandensein unabhängiger Datenschutz-Kontrollorgane.

Wie aus dem 13. Tätigkeitsbericht des Bundesbeauftragten für den Datenschutz (BT-Drucks. 12/553 S. 26 ff.) zu entnehmen ist, hatte das ZER bis zu deren Sperrung im Oktober 1989 und Löschung im Frühjahr 1990 beispielsweise, folgende Daten gespeichert:

- Reisen nach dem Ausland,
- Einreisen,
- Anträge auf ständige Ausreise,
- Reisesperren,
- Arbeitsstelle (Hinweise auf Arbeit/Tätigkeit),
- überwiegend ausgeübte Tätigkeit außerhalb der DDR,
- Besonderheiten zur Person,
- Grund der Wohnsitznahme bei Rückkehrern/Zuziehenden,
- Vermerke und Kontrollmaßnahmen für Rückkehrer/Zuziehende,
- Spezial- und Sprachkenntnisse.

66 Mit dem **Wirksamwerden des Beitritts am 3. Oktober 1990** sind in dem Beitrittsgebiet das Melderechtsrahmengesetz sowie die Erste und Zweite Meldedaten-Übermittlungsverordnung des Bundes (1. und 2. BMeldDÜV) mit den folgenden, sich aus **Anlage I Kapitel II Sachgebiet C Abschnitt III Nr. 4 und 5 des Einigungsvertrages** (BGBl. 1990 II S. 885, 918) ergebenden Maßgaben in Kraft getreten:

„Nr. 4. Melderechtsrahmengesetz vom 16. August 1980 (BGBl. I S. 1429), zuletzt geändert durch Artikel des Gesetzes vom 24. Februar 1983 (BGBl. I S. 179),

mit folgenden Maßgaben:

- a) *Das Melderecht ist in dem in Artikel 3 des Vertrages genannten Gebiet innerhalb von einem Jahr nach Wirksamwerden des Beitritts nach den Vorschriften des Melderechtsrahmengesetzes zu gestalten.*
- b) *Soweit für die bisherige Durchführung des Meldewesens in dem in Artikel 3 des Vertrages genannten Gebiet vom Melderechtsrahmengesetz abweichende Daten, insbesondere Ordnungsnummern, verarbeitet worden sind, dürfen sie weiter verarbeitet werden, soweit und solange sie für die Weiterführung der Melderregister erforderlich sind. Die Verarbeitung neu anfallender Daten ist zulässig. Die Verwendung der Daten ist unverzüglich durch Verfahren abzulösen, die die Verwendung der Daten entbehrlich machen. Nach dieser Ablösung, spätestens jedoch bis zum 31. Dezember 1992, sind die in Satz 1 und 2 genannten Daten zu löschen.*
 - aa) *Das Zentrale Einwohnerregister der Deutschen Demokratischen Republik wird mit Wirksamwerden des Beitritts als gemeinsames*

Amt der in Artikel 1 Abs. 1 des Vertrages genannten Länder und des Landes Berlin, für den Teil, in dem das Grundgesetz bisher nicht galt, weitergeführt, soweit es Aufgaben des Meldewesens wahrnimmt und solange die örtlichen Melderegister ihre Aufgaben nicht ohne das zentrale Register erfüllen können. Das Zentrale Einwohnerregister ist insoweit zum frühestmöglichen Zeitpunkt, spätestens am 31. Dezember 1992, aufzulösen.

- bb) Soweit im Zentralen Einwohnerregister andere als Meldedaten gespeichert sind, sind sie zu löschen, soweit sie nicht für die Aufgabenerfüllung anderer Fachbereichsverwaltungen erforderlich sind. Diese Daten sind von den Meldedaten getrennt zu speichern und zum frühestmöglichen Zeitpunkt, spätestens bis zum 31. Dezember 1992, in die Datenbestände der jeweiligen Fachbereichsverwaltungen zu überführen und danach im Zentralen Einwohnerregister unverzüglich zu löschen. Die Verarbeitung neu anfallender Daten, die zur Aufgabenerfüllung der Fachbereichsverwaltungen erforderlich sind, ist bis zur Überführung der Daten in diese Bereiche zulässig. Auskünfte werden nur durch die zuständige Fachbereichsverwaltung nach Maßgabe des für sie geltenden Rechts erteilt.*
- d) Die örtlichen Melderegister sind unverzüglich in der Weise umzustellen, dass die Inanspruchnahme des Zentralen Einwohnerregisters entbehrlich wird.*

Nr. 5. Zweite Meldedaten-Übermittlungsverordnung des Bundes vom 26. Juni 1984 (BGBl. I S. 810), geändert durch die Erste Änderungsverordnung vom 20. Dezember 1985 (BGBl. I S. 2510), mit folgender Maßgabe:

Abweichend von den in der Verordnung vorgesehenen Verfahren der Datenübermittlung kann bis zum 31. Dezember 1992 zwischen dem jeweiligen Absender und dem jeweiligen Empfänger der Daten ein anderes Verfahren vereinbart werden.“

Während die 1. und 2. BMeldDÜV im Beitrittsgebiet als **unmittelbar geltendes Bundesrecht** seit dem Wirksamwerden des Beitritts am 3.10.1990 anzuwenden sind, enthält das MRRG im Wesentlichen rahmenrechtliche Vorschriften, die zu ihrer Anwendung der Umsetzung in Landesrecht bedurften; im Einzelnen vgl. oben Rn. 62. **67**

Im gesamten Land Berlin galten aufgrund des im Parallelgesetzgebungsverfahren im Abgeordnetenhaus des damaligen Landes Berlin (West) und in der Stadtverordnetenversammlung von Berlin (Ost) beschlossenen Gesetzes über die Vereinheitlichung des Berliner Landesrechts vom 28. und 29.9.1990 (GVBl. S. 2119/GVABl. S. 240) seit dem 3.10.1990 das Gesetz über das Meldewesen in Berlin (Meldegesetz) vom 28.2.1985 (GVBl. S. 507) und die Verordnung zur Durchführung des Meldegesetzes (DVO-MeldeG) vom 4.3.1986 (GVBl. S. 476); alle melderechtlichen Bestimmungen aus der ehemaligen DDR sind zum gleichen Zeitpunkt außer Kraft getreten; § 2 der o. a. Gesetze vom 28. und 29.9.1990. **68**

Um das Meldewesen **in den neuen Bundesländern** nicht insoweit vorübergehend einem quasi gesetzlosen Zustand auszuliefern, blieb dort – als Übergangslösung bis zum Erlass entsprechender Landesmeldegesetze – die **Meldeordnung der ehemaligen DDR (MO)** mit den sich aus der hier nicht **69**

abgedruckten Anlage II Kapitel II Sachgebiet C Abschnitt III Nr. 1 des Einigungsvertrages (BGBl. 1990 II S. 885, 1152) ergebenden Maßgaben – z.B. Wegfall der Pflicht zur Führung von „Hausbüchern“, Kontrollen durch Sicherheitsorgane und polizeilich beauftragte Personen, Meldepflicht allein bei Dienststellen der Volkspolizei – in Kraft.

70 Die **Anpassung des Melderechts in den neuen Ländern** an die Vorschriften des MRRG hatte – entsprechend der Rechtslage im alten Bundesgebiet – eine Dezentralisierung der Rechtssetzungs- und Exekutivkompetenz zur Folge: Für das Meldewesen bilden nunmehr **neue Landesmeldegesetze** die rechtliche Grundlage; an die Stelle des länderübergreifenden ZER sind kommunale Melderegister getreten, deren Datenbestände – bei logischer Trennung – auch für eine Vielzahl von Kommunen gemeinsam gespeichert werden können. Bis zum Funktionieren kommunaler Meldebehörden bestand das ZER als gemeinsame Einrichtung der neuen Länder (Kapitel V Artikel 14 des Einigungsvertrages) weiter, weil seine übergangsweise Weiterführung für die aktuelle Aufgabenerfüllung unerlässlich war und zugleich vermieden wurde, dass die neuen kommunalen Meldebehörden künftig im ZER bereits gespeicherte Daten neu erfassen mussten. An die Stelle der bisherigen PKZ sind nach deren bestimmungsgemäßer Löschung **andere numerische Ordnungsmerkmale** getreten, die, wie in den meisten alten Bundesländern, allein auf den Bereich des Meldewesens begrenzt, zur automatisierten Datenspeicherung erforderlich sind. Im ZER über den Aufgabenbereich des Meldewesens hinaus gespeicherte und vorübergehend noch zu speichernde Daten, die für die Aufgabenerfüllung anderer Fachbereichsverwaltungen erforderlich sind, mussten, von den Meldedaten – logisch – getrennt, spätestens bis zum 31.12.1992 in die Datenbestände dieser Verwaltungen überführt und danach im Bestand des ZER unverzüglich gelöscht werden; Auskünfte über diese Daten werden nur durch die jeweiligen Verwaltungen nach Maßgabe des für sie geltenden Rechts erteilt.

71 Nachdem die kommunalen Meldebehörden im Laufe des Jahres 1992 die für sie bestimmten Meldedaten übernommen hatten und die meldebehördlichen Aufgaben fortan in eigener Zuständigkeit durchführen konnten, wurde der Betrieb des ZER am 15. Oktober 1992 eingestellt. Ein nach seiner Auflösung erstellter reduzierter **Meldedatenbestand** (Familienname, Vorname, Geburtsname, sonstige Namen, Geburtsort, Personenkennzeichen, letzte Anschrift, Merkmal „verstorben“) kann nach § 2 Abs. 2 des Stasi-Unterlagengesetzes i.d.F. der Bek. vom 18.2.2007 (BGBl. I S. 162), zuletzt geändert durch Gesetz vom 22.12.2011 (BGBl. I S. 3106), vom **Bundesbeauftragten für die Unterlagen des Staatssicherheitsdienstes der ehemaligen DDR (BStU)** zur Erfüllung seiner Aufgaben verwendet werden. Auf Ersuchen sind diese Daten auch den **Gerichten und Strafverfolgungsbehörden** zur Erfüllung ihrer gesetzlichen Aufgaben zu übermitteln. Andere Behörden oder sonstige öffentliche Stellen sowie Private haben keinen Anspruch auf Zugang zu diesen Daten.

Weitere Regelungen, die sich an die Meldebehörden im Beitrittsgebiet als Normadressaten richten, enthielt das seit dem 3.10.1990 geltende Gesetz zur **Regelung des Kirchensteuerwesens** – Anlage II Kapitel IV Abschnitt I des Einigungsvertrages (BGBl. 1990 II S. 885, 1194). **72**

Nach Artikel 9 Abs. 5 des Einigungsvertrages (BGBl. 1990 II S. 885, 892) galt das Gesetz in den neuen Ländern als **Landesrecht** bis zum Inkrafttreten der Landesgesetze fort. **73**

Diese Regelungen des EV wurden inzwischen **formell für nicht mehr anwendbar erklärt**; vgl. Art. 5 Nr. 1 Buchst. c Doppelbuchstaben dd und ee des Zweiten Gesetzes über die Bereinigung des Bundesrechts im Zuständigkeitsbereich des Bundesministeriums des Innern vom 2.12.2006 (BGBl. I S. 2674). **74**

12. Vom Melderechtsrahmengesetz zum Bundesmeldegesetz

Das bisher rahmenrechtlich geregelte Meldewesen (vgl. Art. 75 Abs. 1 Satz 1 Nr. 5 GG [alt]) wurde im Rahmen der **Föderalismusreform mit Wirkung vom 1.9.2006 in die ausschließliche Gesetzgebungskompetenz des Bundes** überführt. Die entsprechende Befugnisnorm des Art. 73 Abs. 1 Nr. 3 GG bestimmt demgemäß nunmehr, dass hierunter auch das Melde- und Ausweiswesen fällt. Als Motiv für diese Ergänzung der ausschließlichen Gesetzgebungskompetenz des Bundes wird in der Begründung des Gesetzentwurfs ausgeführt, dass „die bisherige Rahmengesetzgebungskompetenz für das Melde- und Ausweiswesen im Zusammenhang mit anderen Gegenständen der Nummer 3 (Freizügigkeit und Passwesen) steht und deshalb ... in die ausschließliche Bundeskompetenz überführt“ wird; vgl. BR-Drucks. 851/06. **75**

Dies hat nach Art. 71 GG grundsätzlich zur Folge, dass **allein der Bund** berechtigt ist, diese Bereiche durch Rechtsnormen zu regeln. Nur dann, wenn und soweit die Länder in einem Bundesgesetz dazu ausdrücklich ermächtigt werden, dürfen sie nach den Vorschriften dieses Bundesgesetzes Teilbereiche selbst regeln. Dies gilt allerdings nur für die materiellen Bereiche des Melderechts; für Regelungen der Behördeneinrichtung und des Verfahrens der Länder gilt der im Rahmen der Föderalismusreform neu gefasste Art. 84 Abs. 1 GG. **76**

Mit der Maßnahme trägt der Verfassungsgesetzgeber der Tatsache Rechnung, dass das Melderecht in seiner heutigen Ausgestaltung längst aus seiner ursprünglichen, rein polizeilichen Zielsetzung herausgewachsen ist. Die dem Bund im früheren Art. 75 Abs. 1 Satz 1 Nr. 5 GG zugewiesene Rahmengesetzgebungskompetenz hatte dieser Befund schon seit längerem nicht mehr hinreichend Rechnung getragen: Sie gründete sich noch auf dem Erscheinungsbild des Meldewesens der Vorkriegszeit und zum Zeitpunkt des Erlasses des GG, als die Meldebehörden entweder bei den örtlichen Polizeibehörden verblieben oder der Ordnungsverwaltung bei den Gemeinden angesiedelt waren. Insoweit spiegelte sich schon allein in dieser organisatorischen Zuordnung die damals noch rein polizeilich verstandene Funktion des Meldewesens wider.

Im Zuge der fortschreitenden Anwendung der automatisierten Datenverarbeitung in der öffentlichen Verwaltung hat sich das Meldewesen spätestens seit Beginn der 1970-er Jahre zu einer eigenständigen Verwaltungsaufgabe nichtpolizeilicher Art entwickelt und stellt heute ein selbstständiges Rechtsgebiet innerhalb des öffentlichen Rechts dar, das eher dem Verwaltungsverfahrensrecht als dem Ordnungsrecht zugerechnet werden kann.

Heute bildet die (zwangsweise) Registrierung der Bevölkerung eine solide Basis für eine systematische und effiziente Organisation vieler zentraler gesellschaftlicher Funktionen. In diesem Sinne versteht sich das Melderecht als **multifunktionale Grundlagen- und Querschnittsverwaltung bzw. als ein Informationssystem** für eine Vielzahl von staatlichen Stellen und Privater über verwaltungsrelevante Daten der Einwohner. Insoweit erfüllt das Meldewesen im deutschen Verwaltungssystem eine zentrale Aufgabe zur Versorgung der verschiedensten Behörden mit Einwohnerdaten.

- 77** Die Vorschriften des noch als Bundesrecht fortgeltenden MRRG sind – von wenigen Ausnahmen abgesehen – **nicht unmittelbar anwendbar**. Zwar entsprechen die Landesmeldegesetze, wenn auch nicht in allen Punkten, im Wesentlichen den rahmenrechtlichen Vorgaben. Der weitaus größte Teil der Vorschriften stimmt sogar wörtlich mit den entsprechenden Regelungen des MRRG überein. Dies gilt insbesondere für Normen mit abschließendem und in Einzelheiten gehendem Regelungscharakter. Spezifische und ergänzende Regelungen im Landesrecht nehmen einen verhältnismäßig kleinen Raum ein. Sie beziehen sich vor allem auf die Datenspeicherung und -übermittlung für landesspezifische Aufgaben sowie Besonderheiten von technischen Verfahren bei den Meldebehörden.
- 78** **Verbindlichkeit** erreichten Änderungen im MRRG nach § 23 Abs. 1 MRRG erst nach ihrer Umsetzung in das Landesrecht. Dieser Umstand hat sich in den vergangenen Jahren als eine der größten Schwachstellen des Melderechts erwiesen. Denn die in § 23 Abs. 1 MRRG für die landesrechtliche Umsetzung durch die Länder vorgesehene Zwei-Jahresfrist wurde weder beim MRRG 1980 noch bei den MRRG-Novellen 1994 und 2002 eingehalten.
- 79** Mit der am 3.4.2002 in Kraft getretenen **Novelle des MRRG** wurden die erforderlichen Rahmenbedingungen für die Nutzung moderner Informations- und Kommunikationstechnologien im Meldewesen geschaffen worden. Anders als bei früheren Änderungen des MRRG ist eine Fortentwicklung und effiziente Nutzung der im Meldewesen noch weitgehend ungenutzten Potentiale wegen der notwendigen **bundesweiten** (technischen) Standards nur realisierbar, wenn die Umsetzung in Landesrecht möglichst zeitlich aufeinander abgestimmt und einheitlich erfolgt. Verzögerungen bei der landesrechtlichen Umsetzung auch nur durch ein Land könnten die angestrebten Modernisierungsmaßnahmen gefährden. Allein dies belegt, dass das Meldewesen in seiner heutigen Funktion als aktiver Teilnehmer der Informationsgesellschaft und als eine Instanz mit grenzüberschreitenden Bezügen bei Datenübermittlungen nicht mehr durch rahmenrechtliche Normen mit Richtliniencharakter regulierbar war.

Problematisch wurde zunehmend auch der einheitliche Vollzug der Landesmeldegesetze. Die in den meisten Ländern erlassenen allgemeinen Verwaltungsvorschriften können lediglich einen **landeseinheitlichen** Vollzug des Melderechts sicherstellen. Eine bundesweite Abstimmung über Fragen des Vollzugs des Melderechts erfolgte bis zu seiner Auflösung im Jahre 1998 durch den **Unterausschuss „Melde-, Pass- und Ausweiswesen“ des AK I der IMK**. Das Fehlen dieses vorwiegend mit Koordinierungsfragen befassten Gremiums hat sich in den letzten Jahren mehr und mehr dahingehend ausgewirkt, als einzelne Problemfelder nicht mehr bundeseinheitlich interpretiert und vollzogen wurden.

Die Überführung des Melderechts in die ausschließliche Bundeskompetenz hat im Einzelnen zur Folge, dass

1. der Bund künftig **Vollregelungen mit unmittelbarer Geltung** treffen kann, etwa durch den Erlass eines Bundesmeldegesetzes;
2. die derzeit geltenden Meldegesetze der Länder **als Landesrecht** zunächst (bis zum Erlass eines Bundesmeldegesetzes) bestehen bleiben (Art. 125a Abs. 3 Satz 1 GG). Entsprechendes gilt für Änderungen in den Landesmeldegesetzen;
3. das MRRG einschließlich der darin enthaltenen Befugnisse und Verpflichtungen der Länder zur rahmenrechtskonformen Umsetzung in Landesrecht **als Bundesrecht** bestehen bleiben; vgl. Art. 125b Abs. 1 GG (Die Länder bleiben daher auch künftig zur Umsetzung des bisherigen Rahmenrechts berechtigt und verpflichtet, bis der Bundesgesetzgeber von seiner neuen Gesetzgebungszuständigkeit Gebrauch gemacht hat);
4. nach dem 1.9.2006 in Kraft tretende **punktuellen Änderungen des MRRG** unmittelbar gelten und nicht mehr der Umsetzung in Landesrecht bedürfen, was dazu führen kann, dass eine in das MRRG eingefügte Neuregelung eine hiervon abweichende Landesregelung verdrängt (Art. 125a Abs. 3 Satz 2 GG);
5. die Länder von **bundesgesetzlichen Regelungen der Behördeneinrichtung** der Länder sofort und von **Regelungen des Verfahrens** der Länder ab dem 1.1.2009 abweichen können; von Letzteren bereits früher, sofern Regelungen des Verfahrens geändert werden (Art. 125b Abs. 2 GG).

Ein vom BMI in der 16. Legislaturperiode vorgelegter und mit den Ländern weitgehend abgestimmter **Entwurf eines Bundesmeldegesetzes**, mit dem der Bund von seiner ihm nunmehr zustehenden ausschließlichen Gesetzgebungszuständigkeit erstmals und umfassend Gebrauch machen wollte, scheiterte letztlich am Widerstand bzw. an der mangelnden Unterstützung von am Gesetzgebungsverfahren beteiligter Stellen gegen die im Entwurf vorgesehene Errichtung eines zentralen „**Bundesmelderegisters**“. Die vor allem mit datenschutzrechtlichen Argumenten geführte Kritik hieran veranlasste das federführende BMI, das Vorhaben vorerst und auch wegen der zu Ende gehenden Legislaturperiode zurückzustellen, um es dann in der 17. Legislaturperiode erneut zu verfolgen. Offen blieb dabei allerdings, ob ein neuer Entwurf wie-

80

81

derum die Schaffung eines Bundesmelderegisters vorsehen sollte oder ggf. andere Alternativen an dessen Stelle treten könnten.

Vgl. hierzu auch die Antwort der Bundesregierung vom 3.12.2007 auf eine Kleine Anfrage der FDP-Fraktion „Stand der Reform des Melderechts sowie Einführung des Datenaustauschformats X-Meld“ vom 30.11.2007, in BT-Drucks. 16/7383.

- 82** Das als Artikel 1 in den Entwurf eines **Gesetzes zur Fortentwicklung des Meldewesens (MeldFortG)** – s. BT-Drucks. 17/7746 – verkündete **Bundsmeldegesetz** verzichtet auf ein zentrales Melderegister auf Bundesebene, schafft hingegen die rechtlichen Voraussetzungen für einen Zugriff auf die zentralen Meldedatenbestände der Länder bzw. der Melderegister in Ländern, in denen noch kein „Landesmelderegister“ existiert.

Nach intensiven Beratungen und Abstimmungen mit den Bundesministerien, dem BfDI, den Innenressorts der Länder, den kommunalen Spitzenverbänden sowie mit den von der Materie betroffenen Verbänden wurde der **Referentenentwurf eines Gesetzes zur Fortentwicklung des Meldewesens (BMeld FortG)** des BMI am 2.9.2011 vom Kabinett beschlossen und dem Bundesrat zugeleitet; BR-Drucks. 524/11 bzw. BT-Drucks. 17/7746.

Dieser hat in seiner 888. Sitzung am 14.10.2011 zu dem Gesetzentwurf Stellung genommen und dabei neben zahlreichen Prüfbitten umfangreiche, zum größten Teil jedoch lediglich redaktionelle bzw. klarstellende Änderungen vorgeschlagen; vgl. BR-Drucks. 524/1, 17/7746. Mit seinen Voten u.a. zur Wiedereinführung der **Vermietermeldepflicht** und zur **Befreiung von der Meldepflicht für Berufs- und Zeitsoldaten** in den Standortgemeinden ist er dem Regierungsentwurf entgegen getreten. Darüber hinaus hat er vorgeschlagen, den **Zeitpunkt des Inkrafttretens** um 6 Monate auf 24 Monate zu verlängern.

In ihrer **Gegenäußerung** hat die Bundesregierung einer Reihe von Änderungsvorschlägen sowie der Hinausschiebung des Zeitpunkts des Inkrafttretens zugestimmt, nicht aber den vorgenannten Voten: vgl. BT-Drucks. 17/7746 S. 60. Der Deutsche Bundestag hat den Regierungsentwurf sodann in seiner 1. Lesung am 26.4.2011 an den Innenausschuss federführend sowie mitberatend an den Rechtsausschuss und den Ausschuss für Wirtschaft und Technologie überwiesen; s. BT-PIPr 17/175.

Der **Innenausschuss** hat den Entwurf in seiner 78. Sitzung am 27.6.2012 abschließend beraten und seine Annahme in nicht unwesentlich geänderter Fassung empfohlen. So wurde u.a. die Erhebung und Speicherung des Doktorgrades gestrichen sowie die im Regierungsentwurf vorgesehene unbefristete Befreiung von der allgemeinen Meldepflicht für Berufs- und Zeitsoldaten am Dienort wieder aufgehoben sowie die Einwilligungslösung bei Auskünften für Werbezwecke (**In-Opt-Modell**) durch ein **eingeschränktes Widerspruchsrecht** des Betroffenen ersetzt.

Der Deutsche Bundestag hat den Entwurf in der Fassung der Beschlussempfehlung des Innenausschusses am 28.6.2012 (BT-PIPr 17/187, S. 22464 ff.) in 2. und 3. Lesung angenommen und dem **Bundesrat** zur abschließenden Beratung zugeleitet. Dieser hat sodann in seiner Sitzung am 21.9.2012 (BT-

Drucks. 17/1212463) aus einer Reihe von Gründen beschlossen, gem. Art. 77 Abs. 2 GG den **Vermittlungsausschuss** anzurufen. In ihren Sitzungen am 28.2.2013 bzw. 1.3.2013 stimmten der Deutsche Bundestag und der Bundesrat dem Vermittlungsvorschlag zu, wodurch nunmehr das Gesetzgebungsverfahren abgeschlossen werden konnte; s. BT-Drucks. 17/12463 bzw. BR-Drucks. 144/13 (B).

Das BMG tritt nach Artikel 3 MeldFortG am 1. Mai 2015 in Kraft. Die ungewöhnlich lange Zeitspanne von 24 Monaten zwischen Verkündung und Inkrafttreten des Gesetzes ist, so die Gesetzesbegründung auf BT-Drucks. 17/7746, „im Hinblick auf die erforderliche Vorbereitung und **technische Umsetzung** der jeweiligen Änderungen bzw. Neuerungen, insbesondere den bundesweiten Online-Zugriff von Behörden auf bestehende Meldetatbestände in den Ländern, zwingend geboten“; s. hierzu auch BR-Drucks. 524/11 (Beschluss). Zur technischen Umsetzung gehört auch die entsprechende Umsetzung durch einen Versionswechsel im Datensatz für das Meldewesen. Die entsprechenden Termine sind der 1. Mai und der 1. November eines jeden Jahres. Im Vorlauf auf einen solchen Versionswechsel benötigen die Fachverfahrenshersteller im Meldewesen neun Monate Vorlauf.

Mit dem Gesetz wird das noch bis zum 30.4.2015 geltende Melderechtsrahmengesetz mit den Landesmeldegesetzen zu einem Bundesmeldegesetz **zusammengeführt**. Ein Großteil der Regelungen entspricht wörtlich oder fast wörtlich dem aktuellen Melderecht des Bundes und der Länder.

13. Änderungen gegenüber der geltenden Rechtslage

- Wiedereinführung der Mitwirkungspflicht des Vermieters,
- Aufhebung der Pflicht zur Führung gesonderter Verzeichnisse über aufgenommene Personen in Krankenhäusern und Heimen,
- Online-Zugang zu bestehenden Meldedatenbeständen,
- Widerspruchsrecht des Betroffenen bei Datenabrufen für Zwecke der Werbung und des Adresshandels.

Da das BMG nach seinem Artikel 4 MeldFortG erst 2 Jahre nach Verkündung, also erst am 1.5.2015 in Kraft treten wird, sind bis dahin das MRRG und die Landesmeldegesetze einschließlich ihrer Rechtsverordnungen anzuwenden.

Ein von den Innenministerien der Länder im Einvernehmen mit dem BMI gelegentlich zugelassener „Vorgriff auf die künftige Rechtslage“, hier also auf einzelne Regelungen des BMG, ist grundsätzlich nicht ausgeschlossen. Hieran sind indes strenge Maßstäbe anzulegen, die dann nicht vorliegen dürften, wenn – wie z.B. bei der Vermietermeldepflicht nach § 19 – substantiell Rechte und Pflichten von Betroffenen berührt sein könnten.

14. Melderecht in den Mitgliedstaaten der Europäischen Union

Eine systematische, im Rahmen einer allgemeinen Meldepflicht am Ort der Wohnung stattfindende Erfassung und Registrierung der Bevölkerung ist in den meisten europäischen Staaten obligatorisch. Mit Ausnahme von Frank-

83

84

reich, Irland und dem Vereinigten Königreich, die keine, oder Griechenland und Portugal, die nur eine gegenüber bestimmten Behörden bestehende Meldepflicht bei einem Wohnungswechsel kennen, haben alle übrigen Mitgliedstaaten der EU ein dem deutschen Melderecht weitgehend vergleichbares System. Die Meldepflicht knüpft dort – wie in Deutschland – an den Bezug einer Wohnung an; sie besteht gegenüber lokalen Behörden, in Finnland gegenüber dem nationalen Bevölkerungsregister mit zahlreichen Zweigstellen.

Die **Einwohnerregistrierung** erfolgt entweder zentral (Finnland), dezentral bei lokalen Stellen (Belgien, Italien, Luxemburg, Schweden) oder sowohl als auch (Dänemark, Niederlande, Österreich, Spanien).

Bei den von den Einwohnern bei der Anmeldung erhobenen und zu ihrer Person gespeicherten Daten handelt es sich neben Identifizierungsdaten um solche, die dem Wohnungsnachweis und der Erfüllung staatlicher Aufgaben dienen.

Eine Unterscheidung zwischen **Haupt- und Nebenwohnung** kennen nur Belgien, Finnland, Italien und Österreich. Die Hauptwohnung ist auch dort die zeitlich vorwiegend benutzte Wohnung als Anknüpfungspunkt beispielsweise für die Ausübung des Wahlrechts und für **Behördenzuständigkeiten** (z. B. Ausstellung von Personalausweisen und Pässen). In den übrigen Staaten wird nur eine Wohnung des Einwohners erfasst.

Mit Ausnahme von Finnland und Österreich, deren Meldewesen zentral oder teilsentral organisiert ist, praktizieren die übrigen Mitgliedstaaten ein Verfahren des Informationsaustausches zwischen den beteiligten Meldebehörden, das im Wesentlichen dem **Rückmeldeverfahren** nach § 17 MRRG entspricht.

In allen Mitgliedstaaten, in denen es vergleichbare Meldegesetze gibt, werden Meldedaten anderen Behörden zu deren Aufgabenerfüllung zur Verfügung gestellt. **Auskünfte an Privatpersonen** hingegen unterliegen zum Teil strengeren Voraussetzungen als in Deutschland; in Spanien besteht ein Verbot zur Übermittlung von Daten aus dem Melderegister an Private.

- 85** Eine **gemeinschaftsrechtliche Zuständigkeit für das Melderecht** besteht nicht. Melderechtliche Fragestellungen können weder unter Artikel 95 noch unter Artikel 308 des EG-Vertrages in der konsolidierten Fassung vom 2.10.1997 (BGBl. 1998 II S. 454) subsumiert werden. Dies gilt auch im Rahmen der 3. Säule (Bestimmungen über die polizeiliche und justizielle Zusammenarbeit in Strafsachen) des EU-Vertrages in der konsolidierten Fassung vom 2.10.1997 (BGBl. 1998 II S. 465): Nach seinem insoweit einschlägigen Artikel 29 „verfolgt die Union das Ziel, den Bürgern in einem Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts ein hohes Maß an Sicherheit zu bieten, indem sie ein gemeinsames Vorgehen der Mitgliedstaaten im Bereich der polizeilichen und justiziellen Zusammenarbeit in Strafsachen entwickelt sowie Rassismus und Fremdenfeindlichkeit verhütet und bekämpft.“ Dieses Ziel, so heißt es weiter, werde „erreicht durch die Verhütung und Bekämpfung der – organisierten oder nichtorganisierten – Kriminalität, insbesondere des Terrorismus, des Menschenhandels und der Straftaten gegenüber Kindern, des illegalen Drogen- und Waffenhandels, der Bestechung und Bestechlichkeit ...“. Hierunter

fällt das (deutsche) Melderecht in seiner heutigen, weitgehend **entpolizeilichen** Form sicher nicht. Melderechtliche Sachverhalte, die im Zuge des europäischen Integrationsprozesses, insbesondere im Hinblick auf die zunehmende Wohnsitznahme von Bürgern eines EU-Mitgliedstaates in einem anderen EU-Mitgliedstaat und die damit verbundene Einräumung staatsbürgerrechtlicher Rechte ständig an Bedeutung gewinnen, können daher derzeit nur bilateral z.B. durch **völkerrechtliche Übereinkommen** zwischen den Mitgliedstaaten geregelt werden. Die im Rahmen der MRRG-Novelle 2002 neu geschaffene Vorschrift des § 17 Abs. 4 MRRG sieht insoweit ausdrücklich **völkerrechtliche Übereinkünfte** über ein meldebehördliches Rückmeldeverfahren mit Stellen des Auslands vor.

Bundesmeldegesetz (BMG)

Vom 3. Mai 2013 (BGBl. I S. 1084)

Inhaltsübersicht

Abschnitt 1 **Allgemeine Bestimmungen**

- § 1 Meldebehörden
- § 2 Aufgaben und Befugnisse der Meldebehörden
- § 3 Speicherung von Daten
- § 4 Ordnungsmerkmale
- § 5 Zweckbindung der Daten
- § 6 Richtigkeit und Vollständigkeit des Melderegisters
- § 7 Meldegeheimnis

Abschnitt 2 **Schutzrechte**

- § 8 Schutzwürdige Interessen der betroffenen Person
- § 9 Rechte der betroffenen Person
- § 10 Auskunft an die betroffene Person
- § 11 Auskunftsbeschränkungen
- § 12 Berichtigung und Ergänzung von Daten
- § 13 Aufbewahrung von Daten
- § 14 Löschung von Daten
- § 15 Aufbewahrung und Löschung von Hinweisen
- § 16 Anbieten von Daten an Archive

Abschnitt 3 **Allgemeine Meldepflichten**

- § 17 Anmeldung, Abmeldung
- § 18 Meldebescheinigung
- § 19 Mitwirkung des Wohnungsgebers
- § 20 Begriff der Wohnung
- § 21 Mehrere Wohnungen
- § 22 Bestimmung der Hauptwohnung
- § 23 Erfüllung der allgemeinen Meldepflicht
- § 24 Datenerhebung, Meldebestätigung
- § 25 Mitwirkungspflichten der meldepflichtigen Person
- § 26 Befreiung von der Meldepflicht
- § 27 Ausnahmen von der Meldepflicht

Abschnitt 4 **Besondere Meldepflichten**

- § 28 Besondere Meldepflichten für Binnenschiffer und Seeleute
- § 29 Besondere Meldepflicht in Beherbergungsstätten
- § 30 Besondere Meldescheine für Beherbergungsstätten
- § 31 Nutzungsbeschränkungen
- § 32 Besondere Meldepflicht in Krankenhäusern, Heimen und ähnlichen Einrichtungen

IB 1 · BMG § 1

Abschnitt 5 **Datenübermittlungen**

Unterabschnitt 1 **Datenübermittlungen zwischen öffentlichen Stellen**

- § 33 Datenübermittlungen zwischen den Meldebehörden
- § 34 Datenübermittlungen an andere öffentliche Stellen
- § 35 Datenübermittlungen an ausländische Stellen
- § 36 Regelmäßige Datenübermittlungen
- § 37 Datenweitergabe
- § 38 Automatisierter Abruf
- § 39 Verfahren des automatisierten Abrufs
- § 40 Protokollierungspflicht bei automatisiertem Abruf
- § 41 Zweckbindung übermittelter Daten und Hinweise
- § 42 Datenübermittlungen an öffentlich-rechtliche Religionsgesellschaften
- § 43 Datenübermittlungen an die Suchdienste

Unterabschnitt 2 **Melderegisterauskunft**

- § 44 Einfache Melderegisterauskunft
- § 45 Erweiterte Melderegisterauskunft
- § 46 Gruppenauskunft
- § 47 Zweckbindung der Melderegisterauskunft
- § 48 Melderegisterauskunft für öffentlich-rechtliche Rundfunkanstalten
- § 49 Automatisierte Melderegisterauskunft
- § 50 Melderegisterauskünfte in besonderen Fällen
- § 51 Auskunftssperren
- § 52 Bedingter Sperrvermerk

Unterabschnitt 3 **Zeugenschutz**

- § 53 Zeugenschutz

Abschnitt 6 **Ordnungswidrigkeiten**

- § 54 Bußgeldvorschriften

Abschnitt 7 **Sonstige Vorschriften, Schlussvorschriften**

- § 55 Regelungsbefugnisse der Länder
- § 56 Verordnungsermächtigungen
- § 57 Verwaltungsvorschriften
- § 58 Bericht und Evaluierung

Abschnitt 1 **Allgemeine Bestimmungen**

§ 1 **Meldebehörden**

Meldebehörden sind die durch Landesrecht dazu bestimmten Behörden.

§ 2 Aufgaben und Befugnisse der Meldebehörden

(1) Die Meldebehörden haben die in ihrem Zuständigkeitsbereich wohnhaften Personen (Einwohner) zu registrieren, um deren Identität und deren Wohnungen feststellen und nachweisen zu können.

(2) Die Meldebehörden führen zur Erfüllung ihrer Aufgaben Melderegister. Diese enthalten Daten, die bei der betroffenen Person erhoben, von öffentlichen Stellen übermittelt oder sonst amtlich bekannt werden.

(3) Die Meldebehörden erteilen Melderegisterauskünfte, wirken nach Maßgabe dieses Gesetzes oder sonstiger Rechtsvorschriften bei der Durchführung von Aufgaben anderer öffentlicher Stellen mit und übermitteln Daten.

(4) Die Meldebehörden dürfen personenbezogene Daten, die im Melderegister gespeichert werden, nur nach Maßgabe dieses Gesetzes oder sonstiger Rechtsvorschriften erheben, verarbeiten oder nutzen. Daten nicht meldepflichtiger Personen dürfen nur erhoben, verarbeitet und genutzt werden, wenn eine Einwilligung vorliegt, die den Vorschriften des Datenschutzgesetzes des jeweiligen Landes entspricht.

§ 3 Speicherung von Daten

(1) Zur Erfüllung ihrer Aufgaben nach § 2 Absatz 1 und 3 speichern die Meldebehörden folgende Daten sowie die zum Nachweis ihrer Richtigkeit erforderlichen Hinweise im Melderegister:

1. Familienname,
2. frühere Namen,
3. Vornamen unter Kennzeichnung des gebräuchlichen Vornamens,
4. Doktorgrad,
5. Ordensname, Künstlername,
6. Geburtsdatum und Geburtsort sowie bei Geburt im Ausland auch den Staat,
7. Geschlecht,
8. keine Eintragung,
9. zum gesetzlichen Vertreter
 - a) Familienname,
 - b) Vornamen,
 - c) Doktorgrad,
 - d) Anschrift,
 - e) Geburtsdatum,
 - f) Geschlecht,
 - g) Sterbedatum sowie
 - h) Auskunftssperren nach § 51,
10. derzeitige Staatsangehörigkeiten,
11. rechtliche Zugehörigkeit zu einer öffentlich-rechtlichen Religionsgesellschaft,
12. derzeitige Anschriften, frühere Anschriften im Zuständigkeitsbereich der Meldebehörde sowie Anschrift der letzten alleinigen Wohnung oder Hauptwohnung und der letzten Nebenwohnungen außerhalb des Zuständigkeitsbereichs der Meldebehörde, gekennzeichnet nach Haupt- und Nebenwohnung, bei Zuzug aus dem Ausland auch den Staat und die letzte Anschrift im Inland, bei Wegzug in das Ausland auch die Zuzugsanschrift im Ausland und den Staat,
13. Einzugsdatum, Auszugsdatum, Datum des letzten Wegzugs aus einer Wohnung im Inland sowie Datum des letzten Zuzugs aus dem Ausland,
14. Familienstand, bei Verheirateten oder Personen, die eine Lebenspartnerschaft führen, zusätzlich Datum und Ort der Eheschließung oder der Begründung der Lebenspartnerschaft sowie bei Eheschließung oder Begründung der Lebenspartnerschaft im Ausland auch den Staat,

15. zum Ehegatten oder Lebenspartner
 - a) Familienname,
 - b) Vornamen,
 - c) Geburtsname,
 - d) Doktorgrad,
 - e) Geburtsdatum,
 - f) Geschlecht,
 - g) derzeitige Anschriften im Zuständigkeitsbereich der Meldebehörde sowie Anschrift der letzten alleinigen Wohnung oder Hauptwohnung außerhalb des Zuständigkeitsbereichs der Meldebehörde,
 - h) Sterbedatum sowie
 - i) Auskunftsperren nach § 51,
 16. zu minderjährigen Kindern
 - a) Familienname,
 - b) Vornamen,
 - c) Geburtsdatum,
 - d) Geschlecht,
 - e) Anschrift im Inland,
 - f) Sterbedatum,
 - g) Auskunftsperren nach § 51,
 17. Ausstellungsbehörde, Ausstellungsdatum, letzter Tag der Gültigkeitsdauer und Seriennummer des Personalausweises, des anerkannten und gültigen Passes oder Passersatzpapiers sowie Sperrkennwort und Sperrsumme des Personalausweises,
 18. Auskunfts- und Übermittlungssperren,
 19. Sterbedatum und Sterbeort sowie bei Versterben im Ausland auch den Staat.
- (2) Über die in Absatz 1 genannten Daten hinaus speichern die Meldebehörden folgende Daten sowie die zum Nachweis ihrer Richtigkeit erforderlichen Hinweise im Melderegister:
1. für die Vorbereitung und Durchführung von Wahlen und Abstimmungen auf staatlicher und kommunaler Ebene die Tatsache, dass die betroffene Person
 - a) von der Wahlberechtigung oder der Wählbarkeit ausgeschlossen ist,
 - b) als Unionsbürger (§ 6 Absatz 3 Satz 1 des Europawahlgesetzes) bei der Wahl des Europäischen Parlaments von Amts wegen in ein Wählerverzeichnis im Inland einzutragen ist; ebenfalls zu speichern ist die Gebietskörperschaft oder der Wahlkreis im Herkunftsmitgliedstaat, wo die betroffene Person zuletzt in ein Wählerverzeichnis eingetragen war,
 - c) als im Ausland lebender Deutscher einen Hinweis auf Wahlen zum Deutschen Bundestag sowie auf Wahlen der Abgeordneten des Europäischen Parlaments aus der Bundesrepublik Deutschland erhält; ebenfalls ist nach Mitteilung durch die betroffene Person ihre derzeitige Anschrift im Ausland zu speichern,
 2. für das Verfahren zur Bildung und Anwendung der elektronischen Lohnsteuerabzugsmerkmale nach § 39e Absatz 2 Satz 2 und 3 des Einkommensteuergesetzes
 - a) die Zugehörigkeit zu einer steuererhebenden Religionsgesellschaft sowie das Datum des Eintritts und Austritts,
 - b) den Familienstand,
 - c) das Datum der Begründung oder Auflösung der Ehe sowie
 - d) die Identifikationsnummern oder die Vorläufigen Bearbeitungsmerkmale
 - aa) des Ehegatten,
 - bb) der minderjährigen Kinder, die ihre alleinige Wohnung oder ihre Hauptwohnung im Zuständigkeitsbereich derselben Meldebehörde haben,

3. für Zwecke nach § 139b Absatz 2 der Abgabenordnung die Identifikationsnummer nach § 139b der Abgabenordnung und bis zu deren Speicherung im Melderegister das Vorläufige Bearbeitungsmerkmal nach § 139b Absatz 6 Satz 2 der Abgabenordnung,
4. für die Ausstellung von Pässen und Personalausweisen die Tatsache, dass Passversagungsgründe vorliegen, ein Pass versagt oder entzogen oder eine Anordnung nach § 6 Absatz 7 des Personalausweisgesetzes getroffen worden ist,
5. für staatsangehörigkeitsrechtliche Verfahren die Tatsache, dass nach § 29 des Staatsangehörigkeitsgesetzes ein Verlust der deutschen Staatsangehörigkeit eintreten kann,
6. für Zwecke der Suchdienste die Anschrift vom 1. September 1939 derjenigen Einwohner, die aus den in § 1 Absatz 2 Nummer 3 des Bundesvertriebenengesetzes bezeichneten Gebieten stammen,
7. für waffenrechtliche Verfahren die Tatsache, dass eine waffenrechtliche Erlaubnis erteilt worden ist, sowie die Behörde, die diese Tatsache mitteilt, mit Angabe des Datums, an dem die waffenrechtliche Erlaubnis erstmals erteilt worden ist,
8. für sprengstoffrechtliche Verfahren die Tatsache, dass eine sprengstoffrechtliche Erlaubnis oder ein Befähigungsschein nach § 20 des Sprengstoffgesetzes erteilt worden ist, sowie die Behörde, die diese Tatsache mitteilt, mit Angabe des Datums der erstmaligen Erteilung,
9. zur Beantwortung von Aufenthaltsanfragen anderer Behörden und sonstiger öffentlicher Stellen, wenn der Einwohner die Wohnung aufgegeben hat und der Meldebehörde eine neue Wohnung nicht bekannt ist, das Ersuchen um Datenübermittlung mit dem Datum der Anfrage und der Angabe der anfragenden Stelle für die Dauer von bis zu zwei Jahren,
10. für die Prüfung, ob die von der meldepflichtigen Person gemachten Angaben richtig sind, und zur Gewährleistung der Auskunftsrechte in § 19 Absatz 1 Satz 3 und § 50 Absatz 4 den Namen und die Anschrift des Eigentümers der Wohnung und, wenn dieser nicht selbst Wohnungsgeber ist, auch den Namen und die Anschrift des Wohnungsgebers,
11. im Spannungs- oder Verteidigungsfall für die Wehreffassung die Tatsache, dass ein Einwohner bereits vor der Erfassung seines Jahrganges erfasst worden ist.

§ 4 Ordnungsmerkmale

(1) Die Meldebehörden dürfen ihre Register mit Hilfe von Ordnungsmerkmalen führen. Die Ordnungsmerkmale können aus den in § 3 Absatz 1 Nummer 6 und 7 genannten Daten gebildet werden. Durch geeignete technische Maßnahmen sind die Ordnungsmerkmale vor Verwechslungen zu schützen.

(2) Soweit von den Meldebehörden bereits Ordnungsmerkmale verarbeitet und genutzt werden, die andere als die in § 3 Absatz 1 Nummer 6 und 7 genannten Daten enthalten, dürfen diese noch für eine Übergangsfrist von sechs Jahren nach Inkrafttreten dieses Gesetzes verarbeitet und genutzt werden.

(3) Ordnungsmerkmale dürfen im Rahmen von Datenübermittlungen an öffentliche Stellen und öffentlich-rechtliche Religionsgesellschaften übermittelt werden. Der Empfänger der Daten darf die Ordnungsmerkmale nur im Verkehr mit der jeweiligen Meldebehörde verwenden, eine Weiterübermittlung ist unzulässig. Soweit Ord-

nungsmerkmale personenbezogene Daten enthalten, dürfen sie nur übermittelt werden, wenn dem Empfänger auch die im Ordnungsmerkmal enthaltenen personenbezogenen Daten übermittelt werden dürfen.

(4) Absatz 3 Satz 2 und 3 gilt entsprechend für die Weitergabe von Ordnungsmerkmalen innerhalb der Verwaltungseinheit, der die Meldebehörde angehört.

§ 5 Zweckbindung der Daten

(1) Die Meldebehörden dürfen die in § 3 Absatz 2 bezeichneten Daten nur für die dort genannten Zwecke verarbeiten oder nutzen. Sie haben durch technische und organisatorische Maßnahmen sicherzustellen, dass diese Daten nur nach Maßgabe des Satzes 1 verarbeitet oder genutzt werden.

(2) Die in § 3 Absatz 2 bezeichneten Daten dürfen nur insoweit zusammen mit den in § 3 Absatz 1 bezeichneten Daten verarbeitet oder genutzt werden, als dies zur Erfüllung der jeweiligen Aufgabe erforderlich ist. § 34 Absatz 3 und 4 bleibt unberührt mit der Maßgabe, dass

1. die in § 3 Absatz 2 Nummer 1 genannten Daten nur an die Stellen übermittelt werden dürfen, die für die Vorbereitung und Durchführung der dort genannten Wahlen und Abstimmungen zuständig sind, und
2. die in § 3 Absatz 2 Nummer 2 und 3 genannten Daten nur an das Bundeszentralamt für Steuern übermittelt werden dürfen.

Die in Satz 2 Nummer 1 und 2 genannten Daten dürfen nach § 33 auch an die Meldebehörden übermittelt werden.

§ 6 Richtigkeit und Vollständigkeit des Melderegisters

(1) Ist das Melderegister unrichtig oder unvollständig, hat es die Meldebehörde von Amts wegen zu berichtigen oder zu ergänzen (Fortschreibung). Über die Fortschreibung sind unverzüglich diejenigen öffentlichen Stellen zu unterrichten, denen im Rahmen regelmäßiger Datenübermittlungen die unrichtigen oder unvollständigen Daten übermittelt worden sind.

(2) Soweit die in Absatz 1 Satz 2 genannten öffentlichen Stellen nicht Aufgaben der amtlichen Statistik wahrnehmen oder öffentlich-rechtliche Religionsgesellschaften sind, haben sie die Meldebehörden unverzüglich zu unterrichten, wenn ihnen konkrete Anhaltspunkte für die Unrichtigkeit oder Unvollständigkeit der übermittelten Daten vorliegen. Öffentliche Stellen, denen auf ihr Ersuchen hin Meldedaten übermittelt worden sind, haben die Meldebehörden zu unterrichten, wenn ihnen solche Anhaltspunkte vorliegen. Gesetzliche Geheimhaltungspflichten, insbesondere das Steuergeheimnis nach § 30 der Abgabenordnung, sowie Berufs- oder besondere Amtsgeheimnisse stehen der Unterrichtung nicht entgegen, soweit sie sich auf die Angabe beschränkt, dass konkrete Anhaltspunkte für die Unrichtigkeit oder Unvollständigkeit übermittelter Daten vorliegen.

(3) Liegen der Meldebehörde bezüglich einer einzelnen namentlich bezeichneten Person oder bei einer Vielzahl namentlich bezeichneter Personen konkrete Anhaltspunkte für die Unrichtigkeit oder Unvollständigkeit des Melderegisters vor, hat sie den Sachverhalt von Amts wegen zu ermitteln.

(4) Bei der Weitergabe von Daten und Hinweisen nach § 37 sind Absatz 1 Satz 2 und Absatz 2 entsprechend anzuwenden.

§ 7 Meldegeheimnis

(1) Personen, die bei Meldebehörden oder anderen Stellen, die im Auftrag der Meldebehörden handeln, beschäftigt sind, ist es verboten, personenbezogene Daten unbefugt zu erheben, zu verarbeiten oder zu nutzen.

(2) Die in Absatz 1 genannten Personen sind bei Aufnahme ihrer Tätigkeit von ihrem Arbeitgeber über ihre Pflichten nach Absatz 1 zu belehren und schriftlich auf die Einhaltung des Meldegeheimnisses zu verpflichten. Ihre Pflichten bestehen auch nach Beendigung ihrer Tätigkeit fort.

Abschnitt 2 Schutzrechte**§ 8 Schutzwürdige Interessen der betroffenen Person**

Schutzwürdige Interessen der betroffenen Person dürfen durch die Erhebung, Verarbeitung oder Nutzung personenbezogener Daten nicht beeinträchtigt werden. Schutzwürdige Interessen werden insbesondere beeinträchtigt, wenn die Erhebung, Verarbeitung oder Nutzung, gemessen an ihrer Eignung und ihrer Erforderlichkeit zu dem vorgesehenen Zweck, die betroffene Person unverhältnismäßig belastet. Die Prüfung, ob schutzwürdige Interessen der betroffenen Person beeinträchtigt werden, entfällt, falls die Erhebung, Verarbeitung oder Nutzung durch Rechtsvorschrift vorgeschrieben ist.

§ 9 Rechte der betroffenen Person

Die betroffene Person hat gegenüber der Meldebehörde nach Maßgabe dieses Gesetzes ein Recht auf unentgeltliche

1. Auskunft nach § 10,
2. Berichtigung und Ergänzung nach § 12,
3. Löschung nach den §§ 14 und 15,
4. Unterrichtung nach § 45 Absatz 2,
5. Einrichtung von Übermittlungssperren nach § 36 Absatz 2, § 42 Absatz 3 Satz 2 und § 50 Absatz 5 sowie von Auskunftssperren nach § 51 und bedingten Sperrvermerken nach § 52,
6. Abgabe von Erklärungen nach § 44 Absatz 3 Satz 2.

Rechte, die der betroffenen Person nach anderen Vorschriften zustehen, bleiben unberührt.

§ 10 Auskunft an die betroffene Person

(1) Die Meldebehörde hat der betroffenen Person auf Antrag schriftlich Auskunft zu erteilen über

1. die zu ihr gespeicherten Daten und Hinweise sowie deren Herkunft,
2. die Empfänger von regelmäßigen Datenübermittlungen und die Arten der zu übermittelnden Daten sowie
3. die Zwecke und die Rechtsgrundlagen der Speicherung und regelmäßiger Datenübermittlungen.

Bei Datenübermittlungen durch ein automatisiertes Abrufverfahren im Einzelfall ist der betroffenen Person auf Antrag Auskunft über die Arten der übermittelten Daten und ihre Empfänger zu erteilen. Dies gilt nicht, wenn die abrufende Stelle eine der in

§ 34 Absatz 4 Satz 1 genannten Behörden ist. Die Auskunft nach Satz 2 wird nur innerhalb der Frist zur Aufbewahrung der Protokolldaten nach § 40 Absatz 4 erteilt.

(2) Die Auskunft kann auch elektronisch durch Datenübertragung über das Internet erteilt werden. Dabei ist sicherzustellen, dass dem jeweiligen Stand der Technik entsprechende Maßnahmen auch im Bereich der Verschlüsselungstechnik und der Authentifizierung getroffen werden, um den Datenschutz und die Datensicherheit zu gewährleisten, insbesondere im Hinblick auf die Vertraulichkeit und die Unversehrtheit der Daten, die im Melderegister gespeichert sind und an die betroffene Person übermittelt werden.

(3) Die Identität des Antragstellers ist mittels des elektronischen Identitätsnachweises nach § 18 des Personalausweisgesetzes oder mittels eines Identitätsbestätigungsdienstes nach § 6 Absatz 1 des De-Mail-Gesetzes vom 28. April 2011 (BGBl. I S. 666) in der jeweils geltenden Fassung in Verbindung mit einer sicheren Anmeldung nach § 4 Absatz 1 des De-Mail-Gesetzes zu überprüfen. Alternativ kann die Identität des Antragstellers anhand einer qualifizierten elektronischen Signatur nach dem Signaturgesetz überprüft werden.

§ 11 Auskunftsbeschränkungen

(1) Die Auskunft nach § 10 unterbleibt, soweit

1. sie die ordnungsgemäße Erfüllung der Aufgaben, die in der Zuständigkeit der Meldebehörde liegen, gefährden würde,
2. sie die öffentliche Sicherheit oder Ordnung gefährden oder sich sonst nachteilig auf das Wohl des Bundes oder eines Landes auswirken würde,
3. sie strafrechtliche Ermittlungen gefährden würde oder
4. die Daten oder die Tatsache ihrer Speicherung nach einer Rechtsvorschrift oder ihrem Wesen nach, insbesondere wegen der überwiegenden berechtigten Interessen eines Dritten, geheim gehalten werden müssen

und deswegen das Interesse der betroffenen Person an der Auskunftserteilung zu rücktreten muss.

(2) Die Auskunft unterbleibt ferner,

1. soweit der betroffenen Person die Einsicht in ein Personenstandsregister nach § 63 Absatz 1 und 3 des Personenstandsgesetzes nicht gestattet werden darf,
2. wenn Fälle des § 1758 des Bürgerlichen Gesetzbuchs vorliegen oder
3. im Hinblick auf Daten zum gesetzlichen Vertreter, Ehegatten, Lebenspartner oder zu minderjährigen Kindern, soweit für diesen Personenkreis eine Auskunftssperre nach § 51 gespeichert ist.

(3) Die Auskunft über die Herkunft von Daten ist nur mit Zustimmung der übermittelnden Stellen zulässig, wenn diese der Meldebehörde übermittelt worden sind von

1. den Polizeibehörden des Bundes und der Länder,
2. den Staatsanwaltschaften,
3. den Amtsanwaltschaften,
4. den Verfassungsschutzbehörden des Bundes und der Länder,
5. dem Bundesnachrichtendienst,
6. dem Militärischen Abschirmdienst,
7. dem Zollfahndungsdienst,
8. den Hauptzollämtern oder
9. den Finanzbehörden, soweit sie strafverfolgend tätig sind.

Dies gilt entsprechend für die Auskunft über den Empfänger der Daten, soweit sie an die in Satz 1 genannten Behörden übermittelt worden sind. Die Zustimmung darf nur

unter den in den Absätzen 1 und 2 bezeichneten Voraussetzungen versagt werden.

(4) Die Ablehnung der Auskunftserteilung bedarf einer Begründung nicht, soweit durch die Mitteilung der tatsächlichen und rechtlichen Gründe, auf die die Entscheidung gestützt wird, der mit der Auskunftsverweigerung verfolgte Zweck gefährdet würde. In diesem Fall ist die betroffene Person darauf hinzuweisen, dass sie sich an die Stelle wenden kann, die für die Kontrolle der Einhaltung der Datenschutzbestimmungen bei der Meldebehörde zuständig ist. Die Mitteilung dieser Stelle an die betroffene Person darf keine Rückschlüsse auf den Erkenntnisstand der verantwortlichen Stelle zulassen, sofern diese nicht einer weitergehenden Auskunft zustimmt.

(5) Wird der betroffenen Person keine Auskunft erteilt, so ist die Auskunft auf ihr Verlangen der in Absatz 4 Satz 2 bezeichneten Stelle zu erteilen. Stellt die jeweils zuständige oberste Landesbehörde im Einzelfall fest, dass dadurch die Sicherheit des Bundes oder eines Landes gefährdet würde, erhält der Landesbeauftragte für den Datenschutz persönlich Auskunft.

§ 12 Berichtigung und Ergänzung von Daten

Sind gespeicherte Daten unrichtig oder unvollständig, hat die Meldebehörde die Daten auf Antrag der betroffenen Person zu berichtigen oder zu ergänzen. § 6 Absatz 1 Satz 2 gilt entsprechend.

§ 13 Aufbewahrung von Daten

(1) Nach dem Wegzug oder dem Tod eines Einwohners hat die Meldebehörde für die Erfüllung ihrer Aufgaben weiterhin die in § 3 Absatz 1 Nummer 1 bis 10, 12 bis 16, 18 und 19 genannten Daten zu speichern. Sie darf in diesen Fällen auch die Daten nach § 3 Absatz 2 Nummer 1 und 2 im Melderegister speichern. Bei Wegzug eines Einwohners speichert die Meldebehörde außerdem die Feststellung der Tatsache nach § 3 Absatz 2 Nummer 5.

(2) Nach Ablauf von fünf Jahren nach dem Ende des Kalenderjahres, in dem ein Einwohner weggezogen oder verstorben ist, sind die nach Absatz 1 weiterhin gespeicherten Daten für die Dauer von 50 Jahren aufzubewahren und durch technische und organisatorische Maßnahmen zu sichern. Während dieser Zeit dürfen die Daten nicht mehr verarbeitet oder genutzt werden. Davon ausgenommen sind Familienname und Vornamen sowie frühere Namen, Geburtsdatum, Geburtsort sowie bei Geburt im Ausland auch der Staat, derzeitige und frühere Anschriften, Auszugsdatum sowie Sterbedatum, Sterbeort sowie bei Versterben im Ausland auch der Staat. Satz 2 gilt nicht, wenn

1. die betroffene Person schriftlich in die Verarbeitung und Nutzung der Daten eingewilligt hat oder
2. die Verarbeitung oder Nutzung der Daten unerlässlich ist
 - a) zu wissenschaftlichen Zwecken,
 - b) zur Behebung einer bestehenden Beweisnot,
 - c) zur Erfüllung der Aufgaben der in § 34 Absatz Satz 1 genannten Behörden,
 - d) für Wahlzwecke nach § 3 Absatz 2 Nummer 1,
 - e) zur Durchführung des staatsangehörigkeitsrechtlichen Verfahrens nach § 3 Absatz 2 Nummer 5 dieses Gesetzes sowie nach § 29 Absatz 6 und § 30 des Staatsangehörigkeitsgesetzes.

§ 14 Löschung von Daten

(1) Die Meldebehörde hat gespeicherte Daten zu löschen, wenn sie zur Erfüllung ihrer Aufgaben nicht mehr erforderlich sind. Das Gleiche gilt, wenn bereits die Speicherung der Daten unzulässig war.

(2) Daten nach § 3 Absatz 2 Nummer 6 sind unverzüglich nach Übermittlung an die Suchdienste zu löschen. Die Daten nach § 3 Absatz 1 Nummer 11 und Absatz 2 Nummer 2 sind nach Ablauf des auf den Wegzug oder den Tod des Einwohners folgenden Kalenderjahres zu löschen. Die weiteren Daten weggezogener oder verstorbener Einwohner, die nicht nach § 13 Absatz 1 aufbewahrt werden, sind 30 Tage nach dem Wegzug und der Auswertung der Rückmeldung oder nach dem Tod des Einwohners zu löschen.

(3) Ist die Löschung wegen der besonderen Art der Speicherung im Melderegister nicht oder nur mit unverhältnismäßig hohem Aufwand möglich, sind die Daten zu sperren.

§ 15 Aufbewahrung und Löschung von Hinweisen

Die §§ 13 und 14 gelten entsprechend für Hinweise, die gespeichert werden, um die Richtigkeit der jeweiligen Daten nachzuweisen.

§ 16 Anbieten von Daten an Archive

(1) Nach Ablauf der in § 13 Absatz 2 Satz 1 für die Aufbewahrung bestimmten Frist hat die Meldebehörde die Daten und die zum Nachweis ihrer Richtigkeit gespeicherten Hinweise vor der Löschung den durch Landesrecht bestimmten Archiven nach den jeweiligen archivrechtlichen Vorschriften zur Übernahme anzubieten.

(2) Innerhalb der in § 13 Absatz 2 Satz 1 für die Aufbewahrung bestimmten Frist kann die Meldebehörde die Daten und Hinweise den durch Landesrecht bestimmten Archiven zur Übernahme anbieten, sofern die Erfüllung der Aufgaben der Meldebehörde im Rahmen des § 13 Absatz 2 Satz 2 und 3 gewährleistet bleibt. Bis zum Ablauf dieser Frist darf das Archiv die übernommenen Daten und Hinweise nur nach Maßgabe des § 13 Absatz 2 Satz 2 bis 4 verarbeiten und nutzen.

Abschnitt 3 Allgemeine Meldepflichten

§ 17 Anmeldung, Abmeldung

(1) Wer eine Wohnung bezieht, hat sich innerhalb von zwei Wochen nach dem Einzug bei der Meldebehörde anzumelden.

(2) Wer aus einer Wohnung auszieht und keine neue Wohnung im Inland bezieht, hat sich innerhalb von zwei Wochen nach dem Auszug bei der Meldebehörde abzumelden. Eine Abmeldung ist frühestens eine Woche vor Auszug möglich; die Fortschreibung des Melderegisters erfolgt zum Datum des Auszugs.

(3) Die An- oder Abmeldung für Personen unter 16 Jahren obliegt denjenigen, in deren Wohnung die Personen unter 16 Jahren einziehen oder aus deren Wohnung sie ausziehen. Neugeborene, die im Inland geboren wurden, sind nur anzumelden, wenn sie in eine andere Wohnung als die der Eltern oder der Mutter aufgenommen werden. Ist für eine volljährige Person ein Pfleger oder ein Betreuer bestellt, der den Aufenthalt bestimmen kann, obliegt diesem die An- oder Abmeldung.

(4) Die Standesämter teilen den Meldebehörden unverzüglich die Beurkundung der Geburt eines Kindes sowie jede Änderung des Personenstandes einer Person mit.

§ 18 Meldebescheinigung

(1) Die Meldebehörde erteilt der betroffenen Person auf Antrag eine schriftliche Meldebescheinigung. Die einfache Meldebescheinigung enthält folgende Daten:

1. Familienname,
2. frühere Namen,
3. Vornamen,
4. Doktorgrad,
5. Ordensname, Künstlername,
6. Geburtsdatum und Geburtsort sowie bei Geburt im Ausland auch den Staat,
7. derzeitige Anschriften, gekennzeichnet nach Haupt- und Nebenwohnung.

(2) Auf Antrag können außerdem folgende weitere Daten in eine erweiterte Meldebescheinigung aufgenommen werden:

1. gesetzlicher Vertreter, Ehegatte, Lebenspartner und minderjährige Kinder jeweils mit Familienname und Vornamen, Doktorgrad, Geburtsdatum, Anschrift,
2. derzeitige Staatsangehörigkeiten,
3. frühere Anschriften,
4. Einzugsdatum, Auszugsdatum sowie
5. Familienstand.

(3) Für die elektronische Erteilung einer Meldebescheinigung gilt § 10 Absatz 2 und 3 entsprechend.

(4) § 11 Absatz 2 gilt entsprechend.

§ 19 Mitwirkung des Wohnungsgebers

(1) Der Wohnungsgeber ist verpflichtet, bei der An- oder Abmeldung mitzuwirken. Hierzu hat der Wohnungsgeber oder eine von ihm beauftragte Person der meldepflichtigen Person den Einzug oder den Auszug schriftlich oder elektronisch innerhalb der in § 17 Absatz 1 oder 2 genannten Fristen zu bestätigen. Er kann sich durch Rückfrage bei der Meldebehörde davon überzeugen, dass sich die meldepflichtige Person an- oder abgemeldet hat. Die meldepflichtige Person hat dem Wohnungsgeber die Auskünfte zu geben, die für die Bestätigung des Einzugs oder des Auszugs erforderlich sind. Die Bestätigung nach Satz 2 darf nur vom Wohnungsgeber oder einer von ihm beauftragten Person ausgestellt werden.

(2) Verweigert der Wohnungsgeber oder eine von ihm beauftragte Person die Bestätigung oder erhält die meldepflichtige Person sie aus anderen Gründen nicht rechtzeitig, so hat die meldepflichtige Person dies der Meldebehörde unverzüglich mitzuteilen.

(3) Die Bestätigung des Wohnungsgebers enthält folgende Daten:

1. Name und Anschrift des Wohnungsgebers,
2. Art des meldepflichtigen Vorgangs mit Einzugs- oder Auszugsdatum,
3. Anschrift der Wohnung sowie
4. Namen der nach § 17 Absatz 1 und 2 meldepflichtigen Personen.

(4) Bei einer elektronischen Bestätigung gegenüber der Meldebehörde erhält der Wohnungsgeber ein Zuordnungsmerkmal, welches er der meldepflichtigen Person zur Nutzung bei der Anmeldung mitzuteilen hat. § 10 Absatz 2 und 3 gilt entsprechend. Die Meldebehörde kann weitere Formen der Authentifizierung des Woh-

IB 1 · BMG §§ 20–22

nungsgebers vorsehen, soweit diese dem jeweiligen Stand der Technik entsprechen.

(5) Die Meldebehörde kann von dem Eigentümer der Wohnung und, wenn er nicht selbst Wohnungsgeber ist, auch vom Wohnungsgeber Auskunft verlangen über Personen, welche bei ihm wohnen oder gewohnt haben.

(6) Es ist verboten, eine Wohnungsanschrift für eine Anmeldung nach § 17 Absatz 1 einem Dritten anzubieten oder zur Verfügung zu stellen, obwohl ein tatsächlicher Bezug der Wohnung durch einen Dritten weder stattfindet noch beabsichtigt ist.

§ 20 Begriff der Wohnung

Wohnung im Sinne dieses Gesetzes ist jeder umschlossene Raum, der zum Wohnen oder Schlafen benutzt wird. Als Wohnung gilt auch die Unterkunft an Bord eines Schiffes der Marine. Wohnwagen und Wohnschiffe sind nur dann als Wohnungen anzusehen, wenn sie nicht oder nur gelegentlich fortbewegt werden.

§ 21 Mehrere Wohnungen

(1) Hat ein Einwohner mehrere Wohnungen im Inland, so ist eine dieser Wohnungen seine Hauptwohnung.

(2) Hauptwohnung ist die vorwiegend benutzte Wohnung des Einwohners.

(3) Nebenwohnung ist jede weitere Wohnung des Einwohners im Inland.

(4) Die meldepflichtige Person hat der Meldebehörde bei jeder An- oder Abmeldung mitzuteilen, welche weiteren Wohnungen im Inland sie hat und welche Wohnung ihre Hauptwohnung ist. Sie hat jede Änderung der Hauptwohnung innerhalb von zwei Wochen der Meldebehörde mitzuteilen, die für die neue Hauptwohnung zuständig ist. Zieht die meldepflichtige Person aus einer ihrer Nebenwohnungen im Inland aus und bezieht keine neue Wohnung, so hat sie dies der Meldebehörde mitzuteilen, die für die alleinige Wohnung oder die Hauptwohnung zuständig ist.

§ 22 Bestimmung der Hauptwohnung

(1) Hauptwohnung eines verheirateten oder eine Lebenspartnerschaft führenden Einwohners, der nicht dauernd getrennt von seiner Familie oder seinem Lebenspartner lebt, ist die vorwiegend benutzte Wohnung der Familie oder der Lebenspartner.

(2) Hauptwohnung eines minderjährigen Einwohners ist die vorwiegend benutzte Wohnung der Personensorgeberechtigten; leben diese getrennt, ist Hauptwohnung die Wohnung des Sorgerechtigten, die von dem minderjährigen Einwohner vorwiegend benutzt wird.

(3) In Zweifelsfällen ist die vorwiegend benutzte Wohnung dort, wo der Schwerpunkt der Lebensbeziehungen des Einwohners liegt.

(4) Kann der Wohnungsstatus eines verheirateten oder eine Lebenspartnerschaft führenden Einwohners nach den Absätzen 1 und 3 nicht zweifelsfrei bestimmt werden, ist die Hauptwohnung die Wohnung nach § 21 Absatz 2.

(5) Auf Antrag eines Einwohners, der in einer Einrichtung für behinderte Menschen wohnt, bleibt die Wohnung nach Absatz 2, bis er 25 Jahre alt ist, seine Hauptwohnung.

§ 23 Erfüllung der allgemeinen Meldepflicht

(1) Soweit nachstehend nicht etwas anderes bestimmt ist, hat die meldepflichtige Person einen Meldeschein auszufüllen, zu unterschreiben und der Meldebehörde zusammen mit dem Personalausweis, dem anerkannten und gültigen Pass oder Passersatzpapier sowie der Bestätigung des Wohnungsgebers oder dem entsprechenden Zuordnungsmerkmal nach § 19 Absatz 4 Satz 1 vorzulegen. Wird das Melderegister automatisiert geführt, kann von dem Ausfüllen des Meldescheins abgesehen werden, wenn die meldepflichtige Person persönlich bei der Meldebehörde erscheint und auf einem Ausdruck die Richtigkeit und Vollständigkeit der bei ihr erhobenen Daten durch ihre Unterschrift bestätigt.

(2) Für die elektronische Anmeldung gilt § 10 Absatz 2 und 3 entsprechend.

(3) Die Meldebehörde des neuen Wohnortes (Zuzugsmeldebehörde) ist berechtigt, die bei der Meldebehörde des letzten früheren Wohnortes (Wegzugsmeldebehörde) nach § 3 Absatz 1 Nummer 1 bis 18 gespeicherten Daten anzufordern und der meldepflichtigen Person diese Daten schriftlich oder in elektronischer Form zu übermitteln (vorausgefüllter Meldeschein). Die meldepflichtige Person hat die übermittelten Angaben auf ihre Richtigkeit zu prüfen, unzutreffende Angaben zu berichtigen und fehlende Angaben zu ergänzen. Sie hat den aktualisierten vorausgefüllten Meldeschein bei der Zuzugsmeldebehörde unterschrieben einzureichen. Für die elektronische Übermittlung gilt § 10 Absatz 2 und 3 entsprechend.

(4) Für den vorausgefüllten Meldeschein gibt die meldepflichtige Person Familienname, Vornamen, Geburtsdatum sowie die letzte Wohnanschrift an. Diese Daten übermittelt die Zuzugsmeldebehörde der Wegzugsmeldebehörde, um die Daten nach § 3 Absatz 1 Nummer 1 bis 18 anzufordern. Die Wegzugsmeldebehörde übermittelt der Zuzugsmeldebehörde unverzüglich die angeforderten Daten.

(5) Ehegatten, Lebenspartner und Familienangehörige mit denselben Zuzugsdaten (Zuzugsdatum sowie frühere und derzeitige Wohnungen) sollen gemeinsam einen Meldeschein verwenden. Es genügt die Anmeldung nach den Absätzen 1 und 2 durch eine der meldepflichtigen Personen. Die Absätze 3 und 4 gelten entsprechend, wenn die meldepflichtige Person versichert, dass sie berechtigt ist, die Daten der übrigen meldepflichtigen Personen entgegenzunehmen. Sie ist darüber zu belehren, dass der unberechtigte Empfang unter Vorspiegelung einer Berechtigung nach § 202a des Strafgesetzbuchs unter Strafe steht.

§ 24 Datenerhebung, Meldebestätigung

(1) Bei der An- oder Abmeldung oder der Änderung der Hauptwohnung dürfen bei der meldepflichtigen Person die in § 3 Absatz 1 Nummer 1 bis 18 und in Absatz 2 Nummer 2 Buchstabe a bis c, Nummer 5, 6 und 10 genannten Daten erhoben werden. Dies gilt auch für die Hinweise, die zum Nachweis der Richtigkeit dieser Daten erforderlich sind.

(2) Die meldepflichtige Person erhält unentgeltlich eine schriftliche Bestätigung über die An- oder Abmeldung (amtliche Meldebestätigung). Diese darf nur folgende Daten enthalten:

1. Familienname,
2. Vornamen,
3. Doktorgrad,
4. Geburtsdatum,
5. Einzugsdatum oder Auszugsdatum,

IB 1 · BMG §§ 25–27

6. Datum der An- oder Abmeldung,
7. Anschrift und
8. alleinige Wohnung, Haupt- oder Nebenwohnung.

§ 25 Mitwirkungspflichten der meldepflichtigen Person

Die meldepflichtige Person hat auf Verlangen der Meldebehörde

1. die zur ordnungsgemäßen Führung des Melderegisters erforderlichen Auskünfte zu erteilen,
2. die zum Nachweis der Angaben erforderlichen Unterlagen vorzulegen und
3. persönlich bei der Meldebehörde zu erscheinen.

§ 26 Befreiung von der Meldepflicht

Von der Meldepflicht nach § 17 Absatz 1 und 2 sind befreit

1. Mitglieder einer ausländischen diplomatischen Mission oder einer ausländischen konsularischen Vertretung und die mit ihnen im gemeinsamen Haushalt lebenden Familienmitglieder, falls die genannten Personen weder die deutsche Staatsangehörigkeit besitzen noch im Inland ständig ansässig sind, noch dort eine private Erwerbstätigkeit ausüben,
2. Personen, für die diese Befreiung in völkerrechtlichen Übereinkünften festgelegt ist.

Die Befreiung von der Meldepflicht nach Satz 1 Nummer 1 tritt nur ein, wenn Gegenseitigkeit besteht.

§ 27 Ausnahmen von der Meldepflicht

(1) Eine Meldepflicht nach § 17 Absatz 1 und 2 wird nicht begründet, wenn eine Person, die für eine Wohnung im Inland gemeldet ist, eine Gemeinschaftsunterkunft oder eine andere dienstlich bereitgestellte Unterkunft bezieht, um

1. Wehrdienst nach dem Wehrpflichtgesetz zu leisten,
2. Bundesfreiwilligendienst nach dem Bundesfreiwilligendienstgesetz zu leisten,
3. Zivildienst nach dem Zivildienstgesetz zu leisten,
4. eine Dienstleistung nach dem Vierten Abschnitt des Soldatengesetzes zu erbringen,
5. Dienst bei der Bundeswehr als Berufssoldat oder Soldat auf Zeit oder Vollzugsdienst bei der Bundes- oder der Landespolizei zu leisten, sofern die Unterkunft für nicht länger als zwölf Monate bezogen wird,
6. als Angehörige des öffentlichen Dienstes an Lehrgängen oder Fachstudien zur Aus- oder Fortbildung teilzunehmen.

(2) Wer im Inland nach § 17 oder § 28 gemeldet ist und für einen nicht länger als sechs Monate dauernden Aufenthalt eine Wohnung bezieht, muss sich für diese Wohnung weder an- noch abmelden. Wer nach Ablauf von sechs Monaten nicht aus dieser Wohnung ausgezogen ist, hat sich innerhalb von zwei Wochen bei der Meldebehörde anzumelden. Für Personen, die sonst im Ausland wohnen und im Inland nicht nach § 17 Absatz 1 gemeldet sind, besteht diese Pflicht nach Ablauf von drei Monaten.

(3) Die Ausnahme von der Meldepflicht nach Absatz 2 gilt nicht für

1. Spätaussiedler und deren Familienangehörige, wenn sie nach § 8 des Bundesvertriebenengesetzes verteilt werden, und

2. Asylbewerber oder sonstige Ausländer, die vorübergehend eine Aufnahmeeinrichtung oder eine sonstige zugewiesene Unterkunft beziehen.

(4) Meldepflichten nach § 17 oder § 28 werden nicht begründet durch den Vollzug einer richterlichen Entscheidung über die Freiheitsentziehung, solange die betroffene Person für eine Wohnung im Inland gemeldet ist. Für eine Person, die nicht für eine Wohnung gemeldet ist und deren Aufenthalt drei Monate übersteigt, hat die Leitung der Anstalt die Aufnahme, die Verlegung und die Entlassung innerhalb von zwei Wochen der Meldebehörde mitzuteilen, die für den Sitz der Anstalt zuständig ist; die betroffene Person ist zu unterrichten. Die Mitteilung enthält die in den Meldescheinen vorgesehenen Daten, soweit sie der Anstalt bekannt sind. Die Mitteilung ersetzt die Anmeldung nach § 23 Absatz 1.

Abschnitt 4 **Besondere Meldepflichten**

§ 28 Besondere Meldepflichten für Binnenschiffer und Seeleute

(1) Wer auf ein Binnenschiff zieht, das in einem Schiffsregister im Inland eingetragen ist, hat sich bei der Meldebehörde des Ortes anzumelden, in dem der Heimathafen des Schiffes liegt. Die Vorschriften über die allgemeine Meldepflicht gelten entsprechend. Die An- und Abmeldung kann auch bei einer anderen Meldebehörde oder bei der Wasserschutzpolizei vorgenommen werden, die die Daten an die zuständige Meldebehörde weiterleitet.

(2) Der Reeder eines Seeschiffes, das berechtigt ist, die Bundesflagge zu führen, hat den Kapitän und die Besatzungsmitglieder des Schiffes bei Beginn des Anstellungs-, Heuer- oder Ausbildungsverhältnisses anzumelden. Er hat diese Personen bei Beendigung des Anstellungs-, Heuer- oder Ausbildungsverhältnisses abzumelden. § 24 Absatz 1 gilt entsprechend. Zuständig ist die Meldebehörde am Sitz des Reeders. Die zu meldenden Personen haben dem Reeder die erforderlichen Auskünfte zu geben.

(3) Die Meldepflicht nach den Absätzen 1 und 2 besteht nicht für Personen, die im Inland für eine Wohnung nach § 17 Absatz 1 gemeldet sind.

(4) Die Meldebehörde kann von Schiffseignern und Reedern Auskunft verlangen über Personen, welche auf ihren Schiffen wohnen oder gewohnt haben.

§ 29 Besondere Meldepflicht in Beherbergungsstätten

(1) Wer in Einrichtungen, die der gewerbs- oder geschäftsmäßigen Aufnahme von Personen dienen (Beherbergungsstätten), für länger als sechs Monate aufgenommen wird, unterliegt der Meldepflicht nach § 17 oder § 28. Wer nicht für eine Wohnung im Inland gemeldet ist, hat sich innerhalb von zwei Wochen bei der Meldebehörde anzumelden, sobald sein Aufenthalt die Dauer von drei Monaten überschreitet.

(2) Beherbergte Personen haben am Tag der Ankunft einen besonderen Meldeschein handschriftlich zu unterschreiben, der die in § 30 Absatz 2 aufgeführten Daten enthält. Mitreisende Angehörige sind auf dem Meldeschein nur der Zahl nach anzugeben. Bei Reisegesellschaften von mehr als zehn Personen betrifft die Verpflichtung nach Satz 1 nur den Reiseleiter; er hat die Anzahl der Mitreisenden und ihre Staatsangehörigkeit anzugeben.

(3) Beherbergte ausländische Personen, die nach Absatz 2 namentlich auf dem Meldeschein aufzuführen sind, haben sich bei der Anmeldung gegenüber den Leitern der Beherbergungsstätten durch die Vorlage eines gültigen Identitätsdokumentes (anerkannter und gültiger Pass oder Passersatz) auszuweisen.

(4) Personen, die in Zelten, Wohnmobilen, Wohnwagen oder Wasserfahrzeugen auf gewerbs- oder geschäftsmäßig überlassenen Plätzen übernachten, unterliegen nicht der Meldepflicht nach § 17 Absatz 1 und 2, solange sie im Inland nach § 17 oder § 28 gemeldet sind. Wer nicht nach § 17 oder § 28 gemeldet ist, hat sich innerhalb von zwei Wochen bei der Meldebehörde anzumelden, sobald der Aufenthalt die Dauer von drei Monaten überschreitet. Die Absätze 2 und 3 gelten entsprechend.

(5) Die Absätze 2 und 3 gelten nicht für

1. Einrichtungen mit Heimunterbringung, die der Jugend- und Erwachsenenbildung, der Ausbildung oder der Fortbildung dienen, soweit Personen zu den genannten Zwecken untergebracht werden,
2. Betriebs- oder Vereinsheime, wenn dort nur Betriebs- oder Vereinsmitglieder und deren Familienangehörige beherbergt werden,
3. Jugendherbergen und Berghütten, zeitweilig belegte Einrichtungen der öffentlichen oder öffentlich anerkannten Träger der Jugendarbeit und
4. Einrichtungen der öffentlich-rechtlichen Religionsgesellschaften.

§ 30 Besondere Meldescheine für Beherbergungsstätten

(1) Die Leiter der Beherbergungsstätten oder der Einrichtungen nach § 29 Absatz 4 haben besondere Meldescheine bereitzuhalten und darauf hinzuwirken, dass die betroffenen Personen ihre Verpflichtungen nach § 29 Absatz 2 bis 4 erfüllen.

(2) Die Meldescheine enthalten vorbehaltlich der Regelung in Absatz 3 ausschließlich folgende Daten:

1. Datum der Ankunft und der voraussichtlichen Abreise,
2. Familiennamen,
3. Vornamen,
4. Geburtsdatum,
5. Staatsangehörigkeiten,
6. Anschrift,
7. Zahl der Mitreisenden und ihre Staatsangehörigkeit in den Fällen des § 29 Absatz 2 Satz 2 und 3 sowie
8. Seriennummer des anerkannten und gültigen Passes oder Passersatzpapiers bei ausländischen Personen.

Bei ausländischen Personen haben die Leiter der Beherbergungsstätten oder der Einrichtungen nach § 29 Absatz 4 die Angaben im Meldeschein mit denen des Identitätsdokumentes zu vergleichen. Ergeben sich hierbei Abweichungen, ist dies auf dem Meldeschein zu vermerken. Legen ausländische Personen kein oder kein gültiges Identitätsdokument vor, ist dies auf dem Meldeschein zu vermerken.

(3) Durch Landesrecht kann bestimmt werden, dass für die Erhebung von Fremdenverkehrs- und Kurbeiträgen weitere Daten auf dem Meldeschein erhoben werden dürfen.

(4) Die Leiter der Beherbergungsstätten oder der Einrichtungen nach § 29 Absatz 4 haben die ausgefüllten Meldescheine vom Tag der Anreise der beherbergten Person an ein Jahr aufzubewahren und innerhalb von drei Monaten nach Ablauf der Aufbewahrungsfrist zu vernichten. Die Meldescheine sind den nach Landesrecht bestimmten Behörden und den in § 34 Absatz 4 Satz 1 Nummer 1 bis 5 und 9 bis 11 genannten Behörden zur Erfüllung ihrer Aufgaben auf Verlangen zur Einsichtnahme

vorzulegen. Die Meldescheine sind so aufzubewahren, dass keine unbefugte Person sie einsehen kann.

§ 31 Nutzungsbeschränkungen

Die nach § 30 Absatz 2 erhobenen Daten dürfen von den in § 34 Absatz 4 Satz 1 Nummer 1 bis 5 und 9 bis 11 genannten Behörden verarbeitet und genutzt werden, sofern dies zur Erfüllung ihrer Aufgaben erforderlich ist. Sie dürfen außerdem zur Aufklärung des Schicksals von Vermissten und Unfallopfern, für die Erhebung von Fremdenverkehrs- und Kurbeiträgen, zur Ausstellung kommunaler Gästekarten sowie für die Beherbergungs- und die Fremdenverkehrsstatistik verarbeitet und genutzt werden.

§ 32 Besondere Meldepflicht in Krankenhäusern, Heimen und ähnlichen Einrichtungen

(1) Wer in Krankenhäusern, Pflegeheimen oder sonstigen Einrichtungen, die der Betreuung pflegebedürftiger oder behinderter Menschen oder der Heimerziehung dienen, aufgenommen wird oder dort einzieht, muss sich nicht anmelden, solange er für eine Wohnung im Inland gemeldet ist. Wer nicht für eine Wohnung im Inland gemeldet ist, hat sich, sobald sein Aufenthalt die Dauer von drei Monaten überschreitet, innerhalb von zwei Wochen anzumelden. Für Personen, die ihrer Meldepflicht nicht persönlich nachkommen können, haben die Leiter der Einrichtungen die Aufnahme innerhalb von zwei Wochen der Meldebehörde mitzuteilen, die für den Sitz der Einrichtung zuständig ist; die betroffenen Personen sind zu unterrichten. § 17 Absatz 3 Satz 3 bleibt unberührt.

(2) Der zuständigen Behörde ist Auskunft aus den Unterlagen der genannten Einrichtungen zu erteilen, wenn dies nach Feststellung der Behörde zur Abwehr einer erheblichen und gegenwärtigen Gefahr, zur Verfolgung von Straftaten oder zur Aufklärung des Schicksals von Vermissten und Unfallopfern im Einzelfall erforderlich ist. Die Auskunft umfasst folgende Daten:

1. Familienname,
2. Vornamen,
3. Geburtsdatum und Geburtsort sowie bei Geburt im Ausland auch den Staat,
4. Staatsangehörigkeiten,
5. Anschriften,
6. Datum der Aufnahme und Datum der Entlassung.

Abschnitt 5 Datenübermittlungen

Unterabschnitt 1 Datenübermittlungen zwischen öffentlichen Stellen

§ 33 Datenübermittlungen zwischen den Meldebehörden

(1) Hat sich eine Person bei einer Meldebehörde angemeldet, so hat diese die Wegzugsmeldebehörde und die für weitere Wohnungen zuständigen Meldebehörden darüber durch Übermittlung der in § 3 Absatz 1 Nummer 1 bis 18 genannten Daten der betroffenen Person zu unterrichten (Rückmeldung). Bei einem Zuzug aus dem Ausland ist die für den letzten Wohnort im Inland zuständige Meldebehörde als Wegzugsmeldebehörde zu unterrichten. Die Daten sind unverzüglich, spätestens jedoch

drei Werktage nach der Anmeldung, durch Datenübertragung zu übermitteln; § 10 Absatz 2 Satz 2 gilt entsprechend.

(2) Die übermittelten Daten sind unverzüglich von der Wegzugsmeldebehörde zu verarbeiten. Die Wegzugsmeldebehörde hat die Zuzugsmeldebehörde unverzüglich, spätestens jedoch drei Werktage nach Eingang der Rückmeldung, über die in § 3 Absatz 2 Nummer 1, 2 Buchstabe d, Nummer 3, 4, 5, 7, 8 und 11 genannten Tatsachen sowie dann zu unterrichten, wenn die in Satz 1 bezeichneten Daten von den bisherigen Angaben abweichen (Auswertung der Rückmeldung). Soweit Meldebehörden desselben Landes beteiligt sind, können für die Datenübermittlung weitergehende Regelungen durch Landesrecht getroffen werden.

(3) Werden die in § 3 Absatz 1 und 2 Nummer 7 und 8 bezeichneten Daten fortgeschrieben, so sind unverzüglich die für weitere Wohnungen der betroffenen Person zuständigen Meldebehörden zu unterrichten, soweit die Daten zur Erfüllung ihrer Aufgaben erforderlich sind. Verstorbt oder verzieht eine meldepflichtige Person, zu der Daten der in § 3 Absatz 1 Nummer 9, 15 und 16 genannten Personen außerhalb der Zuständigkeit der Meldebehörde gespeichert sind, ist unverzüglich die für diese Personen zuständige Meldebehörde über die Fortschreibung zu unterrichten.

(4) Speichert die Meldebehörde eine Auskunftssperre nach § 51 im Melderegister oder hebt die Meldebehörde eine Auskunftssperre auf, so hat sie hierüber die für die letzte frühere oder die neue Wohnung zuständige Meldebehörde und die für weitere Wohnungen zuständigen Meldebehörden unverzüglich zu unterrichten. Diese Meldebehörden haben die Auskunftssperre nach § 51 unverzüglich im Melderegister zu speichern und im Falle der Aufhebung zu löschen.

(5) Soweit aufgrund von völkerrechtlichen Übereinkünften ein meldebehördliches Rückmeldeverfahren mit Stellen des Auslands vorgesehen ist, gehen die darin getroffenen Vereinbarungen den Regelungen nach den Absätzen 1 bis 3 vor.

(6) Datenübermittlungen und Auskünfte zwischen den Meldebehörden sind gebührenfrei.

§ 34 Datenübermittlungen an andere öffentliche Stellen

(1) Die Meldebehörde darf einer anderen öffentlichen Stelle im Sinne von § 2 Absatz 1 bis 3 und 4 Satz 2 des Bundesdatenschutzgesetzes im Inland aus dem Melderegister folgende Daten übermitteln, soweit dies zur Erfüllung der in ihrer Zuständigkeit oder in der Zuständigkeit des Empfängers liegenden öffentlichen Aufgaben erforderlich ist:

1. Familienname,
2. frühere Namen,
3. Vornamen,
4. Doktorgrad,
5. Ordensname, Künstlername,
6. derzeitige und frühere Anschriften, Haupt- und Nebenwohnung; bei Zuzug aus dem Ausland auch den Staat, die letzte frühere Anschrift im Inland, bei Wegzug in das Ausland auch die Zuzugsanschrift im Ausland und den Staat,
7. Einzugsdatum, Auszugsdatum, Datum des letzten Wegzugs aus einer Wohnung im Inland sowie Datum des letzten Zuzugs aus dem Ausland,
8. Geburtsdatum und Geburtsort sowie bei Geburt im Ausland auch den Staat,
9. Geschlecht,
10. zum gesetzlichen Vertreter
 - a) Familienname,
 - b) Vornamen,

- c) Doktorgrad,
 - d) Anschrift,
 - e) Geburtsdatum,
 - f) Sterbedatum,
 - g) Auskunftssperren nach § 51,
11. derzeitige Staatsangehörigkeiten einschließlich der nach § 3 Absatz 2 Nummer 5 gespeicherten Daten,
 12. Familienstand, bei Verheirateten oder Lebenspartnern zusätzlich Datum, Ort und Staat der Eheschließung oder der Begründung der Lebenspartnerschaft,
 13. Auskunftssperren nach § 51 und bedingte Sperrvermerke nach § 52 sowie
 14. Sterbedatum und Sterbeort sowie bei Versterben im Ausland auch den Staat.
- Den in Absatz 4 Satz 1 bezeichneten Behörden darf die Meldebehörde unter den Voraussetzungen des Satzes 1 über die dort genannten Daten hinaus auch Angaben nach § 3 Absatz 1 Nummer 17, mit Ausnahme des Sperrkennworts und der Sperrsumme des Personalausweises, übermitteln.

(2) Werden Daten über eine Vielzahl nicht namentlich bezeichneter Personen übermittelt, dürfen für die Zusammensetzung der Personengruppe nur die in Absatz 1 Satz 1 genannten Daten zugrunde gelegt werden.

(3) Die Übermittlung weiterer als der in Absatz 1 Satz 1 bezeichneten Daten oder die Übermittlung der in § 3 Absatz 1 oder 2 genannten Hinweise im Melderegister an andere öffentliche Stellen ist nur dann zulässig, wenn der Empfänger

1. ohne Kenntnis der Daten nicht in der Lage wäre, eine ihm durch Rechtsvorschrift übertragene Aufgabe zu erfüllen, und
2. die Daten bei der betroffenen Person nur mit unverhältnismäßig hohem Aufwand erheben könnte oder von einer Datenerhebung nach der Art der Aufgabe, zu der die Daten erforderlich sind, abgesehen werden muss.

(4) Die Prüfung bei der Meldebehörde, ob die Voraussetzungen nach Absatz 3 und § 8 vorliegen, entfällt, wenn sie von den folgenden Behörden um Übermittlung von Daten und Hinweisen nach Absatz 3 ersucht wird:

1. Polizeibehörden des Bundes und der Länder,
2. Staatsanwaltschaften,
3. Amtsanwaltschaften,
4. Gerichte, soweit sie Aufgaben der Strafverfolgung, der Strafvollstreckung oder des Strafvollzugs wahrnehmen,
5. Justizvollzugsbehörden,
6. Verfassungsschutzbehörden des Bundes und der Länder,
7. Bundesnachrichtendienst,
8. Militärischer Abschirmdienst,
9. Zollfahndungsdienst,
10. Hauptzollämter oder
11. Finanzbehörden, soweit sie strafverfolgend tätig sind.

Die ersuchende Behörde hat den Namen und die Anschrift der betroffenen Person unter Hinweis auf den Anlass der Übermittlung aufzuzeichnen. Diese Aufzeichnungen sind aufzubewahren, durch technische und organisatorische Maßnahmen zu sichern und nach Ablauf des Kalenderjahres, das dem Jahr der Erstellung der Aufzeichnung folgt, zu vernichten. Satz 3 gilt nicht, wenn die Daten nach Satz 2 Bestandteil von Akten oder Dateien geworden sind.

(5) Wurde eine Auskunftssperre nach § 51 Absatz 1 auf Veranlassung einer in Absatz 4 Satz 1 Nummer 1 und 6 bis 9 genannten Behörde von Amts wegen eingetragen, sind die betroffene Person und die veranlassende Stelle über jedes Ersuchen um Übermittlung von Daten zur betroffenen Person unverzüglich zu unterrichten. Sofern nach Anhörung der betroffenen Person, oder, wenn diese nicht erreichbar ist,

nach Anhörung der veranlassenden Stelle, eine Gefahr nach § 51 Absatz 1 nicht ausgeschlossen werden kann, ist eine Übermittlung in diesen Fällen nicht zulässig; die ersuchende Stelle erhält eine Mitteilung, die keine Rückschlüsse darauf zulassen darf, ob zu der betroffenen Person keine Daten vorhanden sind oder eine Auskunftssperre besteht. Abweichend von den Sätzen 1 und 2 wird bei Übermittlungsersuchen einer in Absatz 4 Satz 1 genannten Stelle ausschließlich die veranlassende Stelle unterrichtet und angehört.

(6) Datenübermittlungen und Auskünfte von Meldebehörden an andere öffentliche Stellen im Inland sind gebührenfrei. Landesrechtliche Regelungen zur Gebührenerhebung bei Datenübermittlungen aus zentralen Meldedatenbeständen oder Portalen auf Landesebene bleiben unberührt.

§ 35 Datenübermittlungen an ausländische Stellen

Im Rahmen von Tätigkeiten, die ganz oder teilweise in den Anwendungsbereich des Rechts der Europäischen Union fallen, gilt § 34 Absatz 1 Satz 1 nach Maßgabe der dafür geltenden Gesetze und Vereinbarungen, wenn Daten übermittelt werden an

1. öffentliche Stellen in anderen Mitgliedstaaten der Europäischen Union,
2. öffentliche Stellen in anderen Vertragsstaaten des Abkommens über den Europäischen Wirtschaftsraum,
3. Organe und Einrichtungen der Europäischen Union oder
4. Organe und Einrichtungen der Europäischen Atomgemeinschaft.

§ 36 Regelmäßige Datenübermittlungen

(1) Datenübermittlungen an andere öffentliche Stellen, die ohne Ersuchen in allgemein bestimmten Fällen regelmäßig wiederkehrend durchgeführt werden (regelmäßige Datenübermittlungen), sind zulässig, soweit dies durch Bundes- oder Landesrecht bestimmt ist, in dem Anlass und Zweck der Übermittlungen, der Datenempfänger und die zu übermittelnden Daten festgelegt sind.

(2) Eine Datenübermittlung nach § 58 Absatz 1 des Wehrpflichtgesetzes ist nur zulässig, soweit die betroffene Person nicht widersprochen hat. Die betroffene Person ist auf ihr Widerspruchsrecht bei der Anmeldung und spätestens im Oktober eines jeden Jahres durch ortsübliche Bekanntmachung hinzuweisen.

§ 37 Datenweitergabe

(1) Innerhalb der Verwaltungseinheit, der die Meldebehörde angehört, dürfen unter den in § 34 Absatz 1 genannten Voraussetzungen sämtliche der in § 3 Absatz 1 aufgeführten Daten und Hinweise weitergegeben werden. Für die Einsichtnahme und Weitergabe von Daten und Hinweisen nach § 3 Absatz 2 gilt § 34 Absatz 3 entsprechend.

(2) Die Einrichtung automatisierter Verfahren zur Datenübertragung an andere Stellen innerhalb der Verwaltungseinheit, der die Meldebehörde angehört, bedarf der Zulassung durch den Leiter der Verwaltungseinheit; dabei hat er die abrufberechtigten Stellen sowie die erforderlichen technischen und organisatorischen Maßnahmen schriftlich festzulegen. Die abrufberechtigte Stelle darf von der Möglichkeit des Datenabrufs nur Gebrauch machen, wenn dies im Einzelfall zur Erfüllung ihrer Aufgaben erforderlich ist.

§ 38 Automatisierter Abruf

(1) Die Meldebehörde darf einer anderen öffentlichen Stelle folgende Daten durch automatisierte Abrufverfahren übermitteln (einfache Behördenauskunft):

1. Familienname,
2. frühere Namen,
3. Vornamen,
4. Ordensname, Künstlername,
5. Geburtsdatum und Geburtsort sowie bei Geburt im Ausland auch den Staat,
6. Doktorgrad,
7. derzeitige Anschriften oder Wegzugsanschrift sowie
8. Sterbedatum und Sterbeort.

(2) Ein Abruf ist nur zulässig, soweit diese Daten der abrufenden Stelle zur Erfüllung ihrer Aufgaben bekannt sein müssen. Ist im Melderegister eine Auskunftssperre nach § 51 eingetragen, erhält die abrufende Stelle eine Mitteilung, die keine Rückschlüsse darauf zulassen darf, ob zu der betroffenen Person keine Daten vorhanden sind oder eine Auskunftssperre besteht; in diesen Fällen ist der Abruf von der Meldebehörde wie ein Ersuchen um Datenübermittlung nach § 34 zu behandeln.

(3) Den in § 34 Absatz 4 Satz 1 genannten Behörden dürfen darüber hinaus durch das automatisierte Abrufverfahren folgende Daten übermittelt werden:

1. Geschlecht,
2. derzeitige Staatsangehörigkeiten,
3. frühere Anschriften,
4. Einzugsdatum und Auszugsdatum,
5. Ausstellungsbehörde, Ausstellungsdatum, Gültigkeitsdauer, Seriennummer des Personalausweises, des anerkannten und gültigen Passes oder Passersatzpapiers und
6. Daten nach § 3 Absatz 2 Nummer 7 und 8.

(4) Als Auswahldaten für Abrufe dürfen die in § 34 Absatz 4 Satz 1 genannten Behörden Daten nach § 34 Absatz 1 verwenden, alle übrigen öffentlichen Stellen nur den Familiennamen, frühere Namen, Vornamen, das Geschlecht, das Geburtsdatum und den Geburtsort sowie bei Geburt im Ausland auch den Staat und die derzeitige oder eine frühere Anschrift. Für Familiennamen, frühere Namen und Vornamen ist eine phonetische Suche zulässig. Werden aufgrund eines Abrufs die Datensätze mehrerer Personen angezeigt, darf die abrufberechtigte Stelle diese Daten nur in dem Umfang verwenden, der zur Erfüllung der ihr durch Rechtsvorschrift übertragenen Aufgaben erforderlich ist. Nicht erforderliche Daten sind unverzüglich zu löschen.

(5) Die Übermittlung weiterer Daten und Hinweise durch automatisierte Abrufverfahren nach den Absätzen 1 bis 3 ist zulässig, soweit dies durch Bundes- oder Landesrecht bestimmt ist, in dem auch Anlass und Zweck der Übermittlungen, der Dateneempfänger und die zu übermittelnden Daten festgelegt sind. Die Verwendung von weiteren Auswahldaten nach Absatz 4 ist zulässig, soweit dies durch Bundes- oder Landesrecht bestimmt ist, in dem auch Anlass und Zweck des Abrufs festgelegt sind.

§ 39 Verfahren des automatisierten Abrufs

(1) Bei der Einrichtung eines automatisierten Abrufverfahrens hat die abrufberechtigte Stelle durch geeignete technische und organisatorische Maßnahmen sicherzustellen, dass Daten nur von hierzu befugten Personen abgerufen werden können. § 10 Absatz 2 gilt entsprechend. Zusätzlich darf über die Identität der abrufenden

Stelle kein Zweifel bestehen. § 3 des Gesetzes über die Verbindung der informationstechnischen Netze des Bundes und der Länder – Gesetz zur Ausführung von Artikel 91 c Absatz 4 des Grundgesetzes – vom 10. August 2009 (BGBl. I S. 2702) in der jeweils geltenden Fassung bleibt unberührt.

(2) Werden aufgrund eines automatisierten Abrufs nach § 38 Absatz 1 bis 3 die Datensätze von unterschiedlichen Personen gefunden, dürfen hierzu Identifikationsmerkmale gebildet und übermittelt werden. Zur Bildung dieser Identifikationsmerkmale dürfen die in § 3 genannten Daten nicht verarbeitet und genutzt werden. Der Empfänger der Daten darf das Identifikationsmerkmal nur an die Meldebehörde übermitteln.

(3) Für die in § 34 Absatz 4 Satz 1 genannten sowie weitere durch Bundes- oder Landesrecht bestimmte öffentliche Stellen ist bei zentralen Meldedatenbeständen der Länder oder, sofern solche nicht vorhanden sind, bei sonstigen Stellen, die durch Landesrecht dazu bestimmt sind, oder bei den Meldebehörden zu jeder Zeit sicherzustellen, dass Daten über das Internet oder über das Verbindungsnetz des Bundes und der Länder abgerufen werden können. Absatz 1 Satz 2 bis 4 gilt entsprechend.

(4) Die Verantwortung für die Zulässigkeit des einzelnen automatisierten Abrufs trägt die abrufende Stelle. Die Meldebehörde überprüft die Zulässigkeit des Abrufs nur, wenn dazu Anlass besteht.

§ 40 Protokollierungspflicht bei automatisiertem Abruf

(1) Die Meldebehörde hat bei einem automatisierten Abruf von Daten einer einzelnen Person Folgendes zu protokollieren:

1. die abrufberechtigte Stelle,
2. die abgerufenen Daten,
3. den Zeitpunkt des Abrufs,
4. soweit vorhanden, das Aktenzeichen der abrufenden Behörde und
5. die Kennung der abrufenden Person.

(2) Werden Daten über eine Vielzahl nicht näher bezeichneter Personen nach § 34 Absatz 2 abgerufen, sind zusätzlich der Anlass, die Abrufkriterien und die Anzahl der Treffer zu protokollieren.

(3) Ist die abrufende Stelle eine der in § 34 Absatz 4 Satz 1 genannten Behörden, hat sie die Protokollierung vorzunehmen.

(4) Die Protokolldaten sind mindestens zwölf Monate aufzubewahren und zu sichern. Sie sind spätestens zum Ende des Kalenderjahres zu löschen, das auf die Speicherung folgt. Die Protokolldaten dürfen nur für Zwecke der Datenschutzkontrolle, hieraus folgender Strafverfahren, der Sicherstellung des Betriebs der Register und der Auskunftserteilung an die betroffene Person verarbeitet und genutzt werden.

§ 41 Zweckbindung übermittelter Daten und Hinweise

Die Datenempfänger dürfen die Daten und Hinweise, soweit gesetzlich nichts anderes bestimmt ist, nur für die Zwecke verarbeiten oder nutzen, zu deren Erfüllung sie ihnen übermittelt oder weitergegeben wurden. In den Fällen der §§ 51 und 52 ist eine Verarbeitung oder Nutzung der übermittelten oder weitergegebenen Daten und Hinweise nur zulässig, wenn die Beeinträchtigung schutzwürdiger Interessen der betroffenen Person ausgeschlossen werden kann.

§ 42 Datenübermittlungen an öffentlich-rechtliche Religionsgesellschaften

(1) Die Meldebehörde darf einer öffentlich-rechtlichen Religionsgesellschaft unter den in § 34 Absatz 1 Satz 1 genannten Voraussetzungen zur Erfüllung ihrer Aufgaben folgende Daten ihrer Mitglieder auch regelmäßig übermitteln:

1. Familienname,
2. frühere Namen,
3. Vornamen,
4. Doktorgrad,
5. Ordensname, Künstlername,
6. Geburtsdatum und Geburtsort sowie bei Geburt im Ausland auch den Staat,
7. zum gesetzlichen Vertreter
 - a) Familienname,
 - b) Vornamen,
 - c) Doktorgrad,
 - d) Anschrift,
 - e) Geburtsdatum,
 - f) Geschlecht,
 - g) Sterbedatum sowie
 - h) Auskunftssperren nach § 51,
8. Geschlecht,
9. derzeitige Staatsangehörigkeiten,
10. rechtliche Zugehörigkeit zu der öffentlich-rechtlichen Religionsgesellschaft,
11. derzeitige Anschriften, gekennzeichnet nach Haupt- und Nebenwohnung, bei Zuzug aus dem Ausland auch die letzte Anschrift im Inland, bei Wegzug in das Ausland auch die Zuzugsanschrift im Ausland und den Staat,
12. Einzugsdatum und Auszugsdatum,
13. Familienstand beschränkt auf die Angabe, ob verheiratet oder nicht; zusätzlich bei Verheirateten: Datum, Ort und Staat der Eheschließung,
14. Zahl der minderjährigen Kinder,
15. Auskunftssperren nach § 51 sowie
16. Sterbedatum und Sterbeort sowie bei Versterben im Ausland auch den Staat.

(2) Haben Mitglieder einer öffentlich-rechtlichen Religionsgesellschaft Familienangehörige, die nicht derselben oder keiner öffentlich-rechtlichen Religionsgesellschaft angehören, darf die Meldebehörde von diesen Familienangehörigen folgende Daten übermitteln:

1. Vor- und Familiennamen,
2. Geburtsdatum und Geburtsort,
3. Geschlecht,
4. Zugehörigkeit zu einer öffentlich-rechtlichen Religionsgesellschaft,
5. derzeitige Anschriften,
6. Auskunftssperren nach § 51 sowie
7. Sterbedatum.

(3) Familienangehörige im Sinne des Absatzes 2 sind der Ehegatte, minderjährige Kinder und die Eltern von minderjährigen Kindern. Die betroffenen Personen haben das Recht, der Übermittlung ihrer Daten zu widersprechen; sie sind auf dieses Recht bei der Anmeldung nach § 17 Absatz 1 sowie einmal jährlich durch ortsübliche Bekanntmachung hinzuweisen. Satz 2 gilt nicht, soweit Daten für Zwecke des Steuererhebungsrechts der jeweiligen öffentlich-rechtlichen Religionsgesellschaft übermittelt werden.

(4) Für Datenübermittlungen nach den Absätzen 1 und 2 gilt § 34 Absatz 5 entsprechend.

(5) Eine Datenübermittlung nach den Absätzen 1 und 2 ist nur zulässig, wenn sichergestellt ist, dass beim Datenempfänger ausreichende Maßnahmen zum Datenschutz getroffen sind. Die Feststellung hierüber trifft eine durch Landesrecht zu bestimmende Behörde.

§ 43 Datenübermittlungen an die Suchdienste

(1) Die Meldebehörde darf den Suchdiensten zur Erfüllung ihrer öffentlich-rechtlichen Aufgaben regelmäßig folgende Daten von den Personen, die aus den in § 1 Absatz 2 Nummer 3 des Bundesvertriebenengesetzes bezeichneten Gebieten stammen, übermitteln:

1. Familienname,
2. frühere Namen,
3. Vornamen,
4. Geburtsdatum und Geburtsort sowie bei Geburt im Ausland auch den Staat,
5. derzeitige und frühere Anschriften,
6. Anschrift am 1. September 1939.

(2) Die Meldebehörde darf den Suchdiensten zur Erfüllung ihrer öffentlich-rechtlichen Aufgaben über die in § 43 Absatz 1 genannten Daten hinaus folgende Daten durch das automatisierte Abrufverfahren übermitteln:

1. Geschlecht,
2. derzeitige Staatsangehörigkeiten,
3. frühere Anschriften,
4. Einzugsdatum und Auszugsdatum.

Als Auswahldaten für Abrufe dürfen die Suchdienste neben den nach § 38 Absatz 4 Satz 1 allen öffentlichen Stellen zur Verfügung stehenden Daten die folgenden verwenden:

1. bei Zuzug aus dem Ausland auch den Staat, die letzte frühere Anschrift im Inland, bei Wegzug in das Ausland auch die Zuzugsanschrift im Ausland und den Staat,
2. Einzugsdatum und Auszugsdatum,
3. derzeitige Staatsangehörigkeiten,
4. Familienstand,
5. Sterbedatum und Sterbeort sowie bei Versterben im Ausland auch den Staat.

Unterabschnitt 2 Melderegisterauskunft

§ 44 Einfache Melderegisterauskunft

(1) Wenn eine Person zu einer anderen Person oder wenn eine andere als die in § 34 Absatz 1 Satz 1 oder § 35 bezeichnete Stelle Auskunft verlangt, darf die Meldebehörde nur Auskunft über folgende Daten einzelner bestimmter Personen erteilen (einfache Melderegisterauskunft):

1. Familienname,
2. Vornamen,
3. Doktorgrad und
4. derzeitige Anschriften sowie,
5. sofern die Person verstorben ist, diese Tatsache.

Sofern die Daten für gewerbliche Zwecke verwendet werden, sind diese anzugeben.

(2) Absatz 1 gilt auch, wenn Auskunft über Daten einer Vielzahl von Personen verlangt wird.

- (3) Die Erteilung einer einfachen Melderegisterauskunft ist nur zulässig, wenn
1. die Identität der Person, über die eine Auskunft begehrt wird, aufgrund der in der Anfrage mitgeteilten Angaben über den Familiennamen, den früheren Namen, die Vornamen, das Geburtsdatum, das Geschlecht oder eine Anschrift eindeutig festgestellt werden kann, und
 2. die Auskunft verlangende Person oder Stelle erklärt, die Daten nicht zu verwenden für Zwecke
 - a) der Werbung oder
 - b) des Adresshandels,

es sei denn, die betroffene Person hat in die Übermittlung für jeweils diesen Zweck ausdrücklich eingewilligt. Eine Einwilligung nach Satz 1 Nummer 2 kann gegenüber der Meldebehörde als eine generelle Einwilligung für einen oder beide der dort genannten Zwecke erklärt und widerrufen werden. Liegt der Meldebehörde keine generelle Einwilligung vor, bedarf es der Einwilligung gegenüber der Auskunft verlangenden Person oder Stelle. Die Einwilligung gegenüber der Auskunft verlangenden Person oder Stelle muss gesondert erklärt werden und sich ausdrücklich auf die Einholung einer Melderegisterauskunft für jeweils diesen Zweck beziehen. Auf Verlangen sind der Meldebehörde von der Auskunft verlangenden Person oder Stelle Nachweise über die Einwilligungserklärung vorzulegen. Die Meldebehörde hat das Vorliegen von Einwilligungserklärungen stichprobenhaft zu überprüfen. Liegen der Meldebehörde bezüglich der Einwilligungserklärung nach Satz 4 konkrete Anhaltspunkte für die Unrichtigkeit der Behauptung der Auskunft verlangenden Person oder Stelle vor, hat sie von Amts wegen zu ermitteln. Bis zum Abschluss der Ermittlungen werden der Auskunft verlangenden Person oder Stelle keine Auskünfte erteilt.

- (4) Es ist verboten, Daten aus einer Melderegisterauskunft
1. ohne dass ein Zweck nach Absatz 1 Satz 2 bei der Anfrage angegeben wurde, gewerblich zu verwenden oder
 2. entgegen einer Erklärung nach Absatz 3 Satz 1 Nummer 2 für die dort genannten Zwecke zu verwenden oder
 3. für Zwecke nach Absatz 3 Satz 1 Nummer 2 mit der Behauptung zu erlangen, die erforderliche Einwilligung nach Absatz 3 Satz 3 liege vor, obwohl sie der Auskunft verlangenden Person oder Stelle nicht vorliegt.

§ 45 Erweiterte Melderegisterauskunft

(1) Soweit ein berechtigtes Interesse glaubhaft gemacht wird, darf zu den in § 44 Absatz 1 genannten Daten einzelner bestimmter Personen eine erweiterte Melderegisterauskunft erteilt werden über

1. frühere Namen,
2. Geburtsdatum und Geburtsort sowie bei Geburt im Ausland auch den Staat,
3. Familienstand, beschränkt auf die Angabe, ob verheiratet oder eine Lebenspartnerschaft führend oder nicht,
4. derzeitige Staatsangehörigkeiten,
5. frühere Anschriften,
6. Einzugsdatum und Auszugsdatum,
7. Familienname und Vornamen sowie Anschrift des gesetzlichen Vertreters,
8. Familienname und Vornamen sowie Anschrift des Ehegatten oder des Lebenspartners sowie
9. Sterbedatum und Sterbeort sowie bei Versterben im Ausland auch den Staat.

(2) Die Meldebehörde hat die betroffene Person über die Erteilung einer erweiterten Melderegisterauskunft unter Angabe des Datenempfängers unverzüglich zu unterrichten; dies gilt nicht, wenn der Datenempfänger ein rechtliches Interesse glaubhaft gemacht hat, insbesondere zur Geltendmachung von Rechtsansprüchen.

§ 46 Gruppenauskunft

(1) Eine Melderegisterauskunft über eine Vielzahl nicht namentlich bezeichneter Personen (Gruppenauskunft) darf nur erteilt werden, wenn sie im öffentlichen Interesse liegt. Für die Zusammensetzung der Personengruppe dürfen die folgenden Daten herangezogen werden:

1. Geburtsdatum,
2. Geschlecht,
3. derzeitige Staatsangehörigkeit,
4. derzeitige Anschriften,
5. Einzugsdatum und Auszugsdatum,
6. Familienstand mit der Angabe, ob ledig, verheiratet, geschieden, verwitwet, eine Lebenspartnerschaft führend, Lebenspartnerschaft aufgehoben oder Lebenspartner verstorben.

(2) Außer der Tatsache der Zugehörigkeit zu der Gruppe dürfen folgende Daten mitgeteilt werden:

1. Familienname,
2. Vornamen,
3. Doktorgrad,
4. Alter,
5. Geschlecht,
6. Staatsangehörigkeiten,
7. derzeitige Anschriften und
8. gesetzliche Vertreter mit Familienname und Vornamen sowie Anschrift.

§ 47 Zweckbindung der Melderegisterauskunft

(1) Bei Melderegisterauskünften nach § 44 zu gewerblichen Zwecken und bei Melderegisterauskünften nach den §§ 45 und 46 sowie bei Vorliegen einer Auskunftssperre nach § 51 Absatz 1 darf der Empfänger die Daten nur für die Zwecke verwenden, zu deren Erfüllung sie ihm übermittelt wurden. Danach sind die Daten zu löschen.

(2) Soweit Daten zum Zwecke der geschäftsmäßigen Anschriftenermittlung für Dritte erhoben werden, dürfen diese nicht wiederverwendet werden.

§ 48 Melderegisterauskunft für öffentlich-rechtliche Rundfunkanstalten

Die §§ 44 bis 47 sowie 51 bis 54 gelten auch für öffentlich-rechtliche Rundfunkanstalten, soweit sie publizistisch tätig sind.

§ 49 Automatisierte Melderegisterauskunft

(1) Einfache Melderegisterauskünfte können auch auf Datenträgern erteilt werden, die sich automatisiert verarbeiten lassen. Die der Meldebehörde überlassenen Datenträger oder die der Meldebehörde übermittelten Daten sind nach Erledigung des

Antrags unverzüglich zurückzugeben, zu löschen oder zu vernichten. § 40 gilt entsprechend.

(2) Einfache Melderegisterauskünfte können auch durch einen automatisierten Ab-
ruf über das Internet erteilt werden. Die Antwort an den Antragsteller ist verschlüsselt
zu übertragen.

(3) Eine einfache Melderegisterauskunft über das Internet kann auch über ein Portal
oder mehrere Portale erteilt werden. Wird ein Portal nicht in öffentlich-rechtlicher
Form betrieben, bedarf es der Zulassung durch die oberste Landesbehörde. Portale
haben insbesondere die Aufgabe,

1. die Anfragenden zu registrieren,
2. die Auskunftersuchen entgegenzunehmen und an die Meldebehörde oder an-
dere Portale weiterzuleiten,
3. die Antworten entgegenzunehmen und an Meldebehörden oder andere Portale
weiterzuleiten,
4. die Zahlung der Gebühren und Auslagen an die Meldebehörden sicherzustellen und
5. die Datensicherheit zu gewährleisten. Absatz 1 Satz 2 gilt entsprechend.

(4) Auskünfte dürfen nur erteilt werden, wenn

1. der Antragsteller die betroffene Person sowohl mit Familienname oder früheren
Namen und mindestens einem Vornamen sowie mit zwei weiteren aufgrund von
§ 3 Absatz 1, ausgenommen die Nummern 1 bis 4, 7, 10 und 11, gespeicherten
Daten bezeichnet hat, wobei für Familienname, frühere Namen und Vornamen
eine phonetische Suche zulässig ist, und
2. die Identität der betroffenen Person durch einen automatisierten Abgleich der im
Antrag angegebenen Daten mit den im Melderegister gespeicherten Daten der
betroffenen Person eindeutig festgestellt worden ist.

(5) § 10 Absatz 2 Satz 2 gilt entsprechend.

§ 50 Melderegisterauskünfte in besonderen Fällen

(1) Die Meldebehörde darf Parteien, Wählergruppen und anderen Trägern von Wahl-
vorschlägen im Zusammenhang mit Wahlen und Abstimmungen auf staatlicher und
kommunaler Ebene in den sechs der Wahl oder Abstimmung vorangehenden Mo-
naten Auskunft aus dem Melderegister über die in § 44 Absatz 1 Satz 1 bezeichne-
ten Daten von Gruppen von Wahlberechtigten erteilen, soweit für deren Zusammen-
setzung das Lebensalter bestimmend ist. Die Geburtsdaten der Wahlberechtigten
dürfen dabei nicht mitgeteilt werden. Die Person oder Stelle, der die Daten übermit-
telt werden, darf diese nur für die Werbung bei einer Wahl oder Abstimmung ver-
wenden und hat sie spätestens einen Monat nach der Wahl oder Abstimmung zu
löschen oder zu vernichten.

(2) Verlangen Mandatsträger, Presse oder Rundfunk Auskunft aus dem Melderegis-
ter über Alters- oder Ehejubiläen von Einwohnern, darf die Meldebehörde Auskunft
erteilen über

1. Familienname,
2. Vornamen,
3. Doktorgrad, Anschrift sowie
4. Datum und Art des Jubiläums.

Altersjubiläen im Sinne des Satzes 1 sind der 70. Geburtstag, jeder fünfte weitere
Geburtstag und ab dem 100. Geburtstag jeder folgende Geburtstag; Ehejubiläen
sind das 50. und jedes folgende Ehejubiläum.

(3) Adressbuchverlagen darf zu allen Einwohnern, die das 18. Lebensjahr vollendet haben, Auskunft erteilt werden über deren

1. Familienname,
2. Vornamen,
3. Doktorgrad und
4. derzeitige Anschriften.

Die übermittelten Daten dürfen nur für die Herausgabe von Adressbüchern (Adressenverzeichnisse in Buchform) verwendet werden.

(4) Die Meldebehörde hat dem Eigentümer der Wohnung und, wenn er nicht selbst Wohnungsgeber ist, auch dem Wohnungsgeber bei Glaubhaftmachung eines rechtlichen Interesses unentgeltlich Auskunft über Familiennamen und Vornamen sowie Doktorgrad der in seiner Wohnung gemeldeten Einwohner zu erteilen. Die Auskunft kann auf Antrag des Auskunftsberechtigten im elektronischen Verfahren erteilt werden; § 10 Absatz 2 und 3 gilt entsprechend.

(5) Die betroffene Person hat das Recht, der Übermittlung ihrer Daten nach den Absätzen 1 bis 3 zu widersprechen; hierauf ist bei der Anmeldung nach § 17 Absatz 1 sowie einmal jährlich durch ortsübliche Bekanntmachung hinzuweisen.

(6) Eine Erteilung von Auskünften nach den Absätzen 1 bis 3 unterbleibt, wenn eine Auskunftssperre nach § 51 vorliegt. Eine Auskunft nach Absatz 3 darf außerdem nicht erteilt werden, wenn ein bedingter Sperrvermerk nach § 52 eingetragen ist.

§ 51 Auskunftssperren

(1) Liegen Tatsachen vor, die die Annahme rechtfertigen, dass der betroffenen oder einer anderen Person durch eine Melderegisterauskunft eine Gefahr für Leben, Gesundheit, persönliche Freiheit oder ähnliche schutzwürdige Interessen erwachsen kann, hat die Meldebehörde auf Antrag oder von Amts wegen eine Auskunftssperre im Melderegister einzutragen.

(2) Sofern nach Anhörung der betroffenen Person eine Gefahr nach Absatz 1 nicht ausgeschlossen werden kann, ist eine Melderegisterauskunft nicht zulässig. Ist die betroffene Person nicht erreichbar, ist in den Fällen, in denen eine Auskunftssperre auf Veranlassung einer in § 34 Absatz 4 Satz 1 Nummer 1, 6, 7, 8 und 9 genannten Behörde von Amts wegen eingetragen wurde, die veranlassende Stelle anzuhören. Sofern eine Auskunft nicht erteilt wird, erhält die ersuchende Person oder Stelle eine Mitteilung, die keine Rückschlüsse darauf zulassen darf, ob zu der betroffenen Person keine Daten vorhanden sind oder eine Auskunftssperre besteht.

(3) Wurde eine Auskunftssperre auf Veranlassung einer in § 34 Absatz 4 Satz 1 Nummer 1, 6, 7, 8 und 9 genannten Behörde von Amts wegen eingetragen, sind die betroffene Person und die veranlassende Stelle über jedes Ersuchen um eine Melderegisterauskunft zu unterrichten.

(4) Die Auskunftssperre wird auf zwei Jahre befristet. Sie kann auf Antrag oder von Amts wegen verlängert werden. Die betroffene Person ist vor Aufhebung der Sperre zu unterrichten, soweit sie erreichbar ist. Wurde die Sperre von einer in § 34 Absatz 4 Satz 1 Nummer 1, 6, 7, 8 und 9 genannten Behörde veranlasst, ist diese zu unterrichten, wenn die betroffene Person nicht erreichbar ist.

(5) Die Melderegisterauskunft ist ferner nicht zulässig,

1. soweit die Einsicht in ein Personenstandsregister nach § 63 des Personenstandsgesetzes nicht gestattet werden darf und
2. in den Fällen des § 1758 des Bürgerlichen Gesetzbuchs.

§ 52 Bedingter Sperrvermerk

(1) Die Meldebehörde richtet einen bedingten Sperrvermerk für Personen ein, die nach Kenntnis der Meldebehörde wohnhaft gemeldet sind in

1. einer Justizvollzugsanstalt,
2. einer Aufnahmeeinrichtung für Asylbewerber oder sonstige ausländische Flüchtlinge,
3. Krankenhäusern, Pflegeheimen oder sonstigen Einrichtungen, die der Betreuung pflegebedürftiger oder behinderter Menschen oder der Heimerziehung dienen,
4. Einrichtungen zum Schutz vor häuslicher Gewalt oder
5. Einrichtungen zur Behandlung von Suchterkrankungen.

(2) In diesen Fällen darf, soweit nicht die Voraussetzungen des § 51 Absatz 1 bis 3 vorliegen, eine Melderegisterauskunft nur erteilt werden, wenn eine Beeinträchtigung schutzwürdiger Interessen ausgeschlossen werden kann. Die betroffene Person ist vor Erteilung einer Melderegisterauskunft zu hören.

Unterabschnitt 3 Zeugenschutz**§ 53 Zeugenschutz**

Die Vorschriften des Zeugenschutz-Harmonisierungsgesetzes vom 11. Dezember 2001 (BGBl. I S. 3510), das durch Artikel 2 Absatz 12 des Gesetzes vom 19. Februar 2007 (BGBl. I S. 122) geändert worden ist, in der jeweils geltenden Fassung bleiben von den Regelungen zu Datenübermittlungen und Datenweitergabe nach den §§ 34, 36 bis 38 und 49 unberührt.

Abschnitt 6 Ordnungswidrigkeiten**§ 54 Bußgeldvorschriften**

(1) Ordnungswidrig handelt, wer

1. entgegen § 19 Absatz 6 eine Wohnungsanschrift anbietet oder zur Verfügung stellt oder
2. entgegen § 44 Absatz 4 Nummer 3 Daten erlangt.

(2) Ordnungswidrig handelt, wer vorsätzlich oder fahrlässig

1. entgegen § 17 Absatz 1, auch in Verbindung mit § 27 Absatz 2 Satz 2 oder § 28 Absatz 1 Satz 1 oder Satz 2, entgegen § 29 Absatz 1 Satz 2 oder Absatz 4 Satz 2 oder § 32 Absatz 1 Satz 2 sich nicht, nicht richtig oder nicht rechtzeitig anmeldet,
2. entgegen § 17 Absatz 2 Satz 1 sich nicht oder nicht rechtzeitig abmeldet,
3. entgegen § 19 Absatz 1 Satz 2 den Einzug oder den Auszug nicht, nicht richtig oder nicht rechtzeitig bestätigt,
4. entgegen § 19 Absatz 1 Satz 5 eine Bestätigung ausstellt,
5. einer vollziehbaren Anordnung nach § 19 Absatz 5 oder § 25 oder § 28 Absatz 4 zuwiderhandelt,
6. entgegen § 21 Absatz 4 Satz 2 eine Mitteilung nicht, nicht richtig, nicht vollständig oder nicht rechtzeitig macht,

7. entgegen § 28 Absatz 2 Satz 1 oder Satz 2 den Kapitän oder ein Besatzungsmitglied nicht oder nicht rechtzeitig anmeldet oder nicht oder nicht rechtzeitig abmeldet,
8. entgegen § 29 Absatz 2 Satz 1 einen besonderen Meldeschein nicht oder nicht rechtzeitig unter schreibt,
9. entgegen § 30 Absatz 1 einen besonderen Meldeschein nicht bereithält,
10. entgegen § 30 Absatz 4 Satz 1 einen ausgefüllten Meldeschein nicht oder nicht für die dort genannte Dauer aufbewahrt,
11. entgegen § 30 Absatz 4 Satz 2 einen Meldeschein nicht oder nicht rechtzeitig vorlegt,
12. entgegen § 44 Absatz 4 Nummer 1 oder Nummer 2 Daten verwendet oder
13. entgegen § 47 Absatz 1 Satz 1 oder Absatz 2 oder § 50 Absatz 3 Satz 2 Daten für einen anderen als den dort genannten Zweck verwendet oder wiederverwendet.

(3) Die Ordnungswidrigkeit kann in den Fällen der Absätze 1 und 2 Nummer 12 und 13 mit einer Geldbuße bis zu fünfzigtausend Euro und in den übrigen Fällen mit einer Geldbuße bis zu tausend Euro geahndet werden.

Abschnitt 7 Sonstige Vorschriften, Schlussvorschriften

§ 55 Regelungsbefugnisse der Länder

(1) Durch Landesrecht kann bestimmt werden, dass für die Erfüllung von Aufgaben der Länder weitere als die in § 3 aufgeführten Daten und Hinweise erhoben, verarbeitet und genutzt werden.

(2) Durch Landesrecht kann bestimmt werden, dass den öffentlich-rechtlichen Religionsgesellschaften zur Erfüllung ihrer Aufgaben weitere als die in § 42 genannten Daten übermittelt werden dürfen.

(3) Durch Landesrecht können die Einrichtung, die Führung und die Aufgaben von zentralen Meldedatenbeständen geregelt werden. In diesem Fall gelten die §§ 4, 5, 6 Absatz 2 Satz 1 und 2 sowie die §§ 7, 8, 10, 11 und 40 entsprechend.

(4) Durch Landesrecht kann das Muster der Meldescheine für die Meldungen nach § 17 Absatz 1 und 2 Satz 1, der einfachen Meldebescheinigung nach § 18 Absatz 1, der Meldebestätigung nach § 24 Absatz 2 und der besonderen Meldescheine nach § 30 Absatz 1 bestimmt werden.

(5) Durch Landesrecht können regelmäßige Datenübermittlungen nach § 36 Absatz 1 im Rahmen der Erfüllung von Aufgaben der Länder geregelt werden, soweit dadurch Anlass und Zweck der Übermittlung festgelegt und der Datenempfänger sowie die zu übermittelnden Daten bestimmt werden.

(6) Durch Landesrecht kann die Übermittlung weiterer Daten und Hinweise nach § 38 Absatz 5 Satz 1 im Rahmen der Erfüllung von Aufgaben der Länder geregelt werden, soweit dadurch Anlass und Zweck der Übermittlung festgelegt und der Datenempfänger sowie die zu übermittelnden Daten bestimmt werden.

(7) Durch Landesrecht kann bestimmt werden, welche weiteren Daten nach § 38 Absatz 5 Satz 2 im Rahmen der Erfüllung von Aufgaben der Länder als Auswahldaten für Abrufe zulässig sind, soweit dadurch Anlass und Zweck des Abrufs bestimmt werden.

(8) Durch Landesrecht kann bestimmt werden, welche sonstigen Stellen nach § 39 Absatz 3 Daten zum Abruf anbieten. Ferner kann bestimmt werden, dass der Daten-

abruf innerhalb eines Landes abweichend von § 39 Absatz 3 über landesinterne, nach dem Stand der Technik gesicherte Netze erfolgt.

(9) Von den in § 33 Absatz 1 bis 3 und 6, § 34 Absatz 6 sowie in § 39 Absatz 3 getroffenen Regelungen und von den aufgrund von § 56 Absatz 1 getroffenen Regelungen des Verwaltungsverfahrens kann durch Landesrecht nicht abgewichen werden.

§ 56 Verordnungsermächtigungen

(1) Das Bundesministerium des Innern wird ermächtigt, durch Rechtsverordnung mit Zustimmung des Bundesrates

1. zur Durchführung von Datenübermittlungen nach § 23 Absatz 3 und 4 sowie § 33 Absatz 1 bis 3, die zur Fortschreibung oder Berichtigung der Melderegister erforderlich sind, die zu übermittelnden Daten, ihre Form sowie das Nähere über das Verfahren der Übermittlung festzulegen,
2. zur Durchführung von regelmäßigen Datenübermittlungen nach § 36 Absatz 1, die zur Aufgabenerfüllung der datenempfangenden öffentlichen Stelle erforderlich sind, die zu übermittelnden Daten, ihre Form sowie das Nähere über das Verfahren der Übermittlung festzulegen,
3. zur Durchführung von automatisierten Abrufen nach den §§ 38 und 39 die Voraussetzungen, unter denen ein Datenabruf erfolgen darf, festzulegen,
4. das Muster für die Erklärung nach § 44 Absatz 3 Satz 4 sowie das Verfahren zur Abgabe der Einwilligung gegenüber der Auskunft verlangenden Person oder Stelle zu regeln und
5. zur Durchführung von Melderegisterauskünften über Portale nach § 49 Absatz 3 die Voraussetzungen und das Verfahren zur Zulassung von Portalen zu regeln.

(2) Soweit in Rechtsverordnungen aufgrund dieses Gesetzes Form und Verfahren von Datenübermittlungen zu bestimmen sind, kann insoweit auf jedermann zugängliche Bekanntmachungen sachverständiger Stellen verwiesen werden. In der Rechtsverordnung sind das Datum der Bekanntmachung, die Fundstelle und die Bezugsquelle der Bekanntmachung anzugeben. Die Bekanntmachung ist beim Bundesarchiv niederzulegen; in der Rechtsverordnung ist darauf hinzuweisen.

§ 57 Verwaltungsvorschriften

Die Bundesregierung kann mit Zustimmung des Bundesrates allgemeine Verwaltungsvorschriften zur Durchführung dieses Gesetzes und der aufgrund dieses Gesetzes erlassenen Rechtsverordnungen erlassen.

§ 58 Bericht und Evaluierung

Die Bundesregierung evaluiert die Anwendung von § 44 Absatz 3 Satz 1 Nummer 2, Satz 2 bis 8 und Absatz 4 in Verbindung mit § 54 Absatz 1 Nummer 2 sowie Absatz 2 Nummer 12 und 13 sowie § 56 Absatz 1 Nummer 4 auf wissenschaftlicher Grundlage vier Jahre nach Inkrafttreten dieses Gesetzes und berichtet hierüber dem Deutschen Bundestag und dem Bundesrat. Die Länder erheben hierzu statistische Daten und stellen diese dem Bundesministerium des Innern spätestens drei Monate nach Ablauf des Evaluierungszeitraums zur Verfügung. Sofern sich aus der Sicht der Bundesregierung gesetzgeberische Maßnahmen empfehlen, soll der Bericht einen Vorschlag enthalten.

Bundesmeldesgesetz (BMG)

Abschnitt 1 Allgemeine Bestimmungen

§ 1 Meldebehörden

Meldebehörden sind die durch Landesrecht dazu bestimmten Behörden.

Übersicht	Rn.
I. Allgemeines	1
II. Meldebehörden	2-4

I. Allgemeines

Die Festlegung der für den Vollzug des Meldewesens zuständigen Behörden fällt in die durch Art. 84 Abs. 1 GG geschützte Organisationsgewalt der Länder. Dies bedeutet, dass durch **Landesrecht** zu regeln ist, welche organisatorische Einheit z.B. innerhalb einer Gemeinde- oder Stadtverwaltung für den Vollzug des Meldewesens zuständig ist. Es ist nicht zu erwarten, dass die künftigen Zuständigkeitsregelungen hiervon abweichen. **1**

II. Meldebehörden

Meldebehörden sind nach den insoweit getroffenen **Regelungen der noch geltenden Landesmeldegesetze** in Bayern, Hessen, Niedersachsen, Saarland und Sachsen die Gemeinden, in Thüringen die Gemeinden und Verwaltungsgemeinschaften, in Baden-Württemberg die Ortspolizeibehörden, in Bremen das Stadtamt Bremen bzw. die Ortspolizeibehörde Bremerhaven, in Nordrhein-Westfalen die Gemeinden als örtliche Ordnungsbehörden, in Rheinland-Pfalz die örtlichen Ordnungsbehörden, in Mecklenburg-Vorpommern und Schleswig-Holstein die Oberbürgermeister (Bürgermeister) der kreisfreien Städte und die Bürgermeister der amtsfreien Gemeinden sowie die Amtsvorsteher der Ämter als örtliche Ordnungsbehörden, in Brandenburg die kreisfreien Städte, die Ämter und die amtsfreien Gemeinden als örtliche Ordnungsbehörden, in Sachsen-Anhalt die Verwaltungsgemeinschaften und die Gemeinden, die keiner Verwaltungsgemeinschaft angehören, in Berlin die Bezirksämter und das Landeseinwohneramt. Im hamburgischen MG wurde keine organisationsrechtliche Regelung getroffen (Stand: Juli 2013). **2**

Die Meldebehörde ist stets ein **unselbstständiger Teil** der Organisationseinheit, welcher sie angehört, z.B. der Gemeinde- oder Stadtverwaltung. Hiervon geht z.B. auch die Vorschrift des § 37 Abs. 1 aus, indem dort auf die **Verwaltungseinheit** abgehoben wird, der die Meldebehörde angehört. Daraus folgt, dass Handlungen der Meldebehörde immer der Körperschaft zuzurechnen sind, zu der sie gehört. **3**

- 4 Für den Vollzug meldebehördlicher Aufgaben verantwortlich ist die **Behördenleitung** (Bürgermeister, Stadtdirektor) bzw. die zuständige **Fachaufsichtsbehörde**. Mitwirkungsrechte der **kommunalen Vertretungskörperschaften** (Gemeinde-, Stadtvertretung) kommen insoweit nicht im Betracht. Nicht davon berührt ist allerdings das Budgetrecht der Vertretungskörperschaften, so dass Fragen der Ausstattung der Meldebehörden mit Personal- und Sachmitteln durchaus in deren Zuständigkeitsbereich fallen.

§ 2 Aufgaben und Befugnisse der Meldebehörden

(1) Die Meldebehörden haben die in ihrem Zuständigkeitsbereich wohnhaften Personen (Einwohner) zu registrieren, um deren Identität und deren Wohnungen feststellen und nachweisen zu können.

(2) Die Meldebehörden führen zur Erfüllung ihrer Aufgaben Melderegister. Diese enthalten Daten, die bei der betroffenen Person erhoben, von öffentlichen Stellen übermittelt oder sonst amtlich bekannt werden.

(3) Die Meldebehörden erteilen Melderegisterauskünfte, wirken nach Maßgabe dieses Gesetzes oder sonstiger Rechtsvorschriften bei der Durchführung von Aufgaben anderer öffentlicher Stellen mit und übermitteln Daten.

(4) Die Meldebehörden dürfen personenbezogene Daten, die im Melderegister gespeichert werden, nur nach Maßgabe dieses Gesetzes oder sonstiger Rechtsvorschriften erheben, verarbeiten oder nutzen. Daten nicht meldepflichtiger Personen dürfen nur erhoben, verarbeitet und genutzt werden, wenn eine Einwilligung vorliegt, die den Vorschriften des Datenschutzgesetzes des jeweiligen Landes entspricht.

Übersicht	Rn.
I. Allgemeines	1, 2
II. Entstehungsgeschichte, Zweck und Systematik der Vorschrift	3–7
III. Aufgaben und Befugnisse der Meldebehörden (Absätze 1 und 3)	8–14
1. Klassischer Begriffsinhalt nach Art. 75 Abs. 1 Nr. 3 GG (alt)	8, 9
2. „Annexkompetenzen“ der Meldebehörden	10, 11
3. Aufgabenübertragung aufgrund von Rechtsvorschriften	12
4. Registrieren von Einwohnerdaten	13
5. Örtlicher Zuständigkeitsbereich der Meldebehörden	14
IV. Begriffe	15–31
1. Aufgabenart	15–17
2. Einwohner	18–20
3. Melderegister	21–28
4. Andere öffentliche Stellen	29–31
V. Voraussetzungen des Umgangs mit Meldedaten (Absatz 4)	32–47
1. Gesetzesvorbehalt für das Erheben, Verarbeiten oder Nutzen von Daten	32–41
2. Sonstige Rechtsvorschriften	42–45
3. Datenschutzgesetze der Länder	46
4. Unzulässige Verarbeitung von Meldedaten	47

I. Allgemeines

Die Vorschrift entspricht mit Ausnahme von Absatz 4 wörtlich § 1 MRRG. Die dort getroffene Regelung hinsichtlich nicht-meldepflichtiger Einwohner, die sog. „freiwillige Meldung“, trägt deren Bedürfnissen insoweit Rechnung,

als auch dieser Personenkreis im Falle einer ausdrücklichen Einwilligung aufgrund seiner im Melderegister gespeicherten Daten z.B. Wahlbenachrichtigungen, Aufforderungen zur Erfüllung der Schulpflicht u.v.a. mehr von der Meldebehörde oder anderen Stellen der Gemeindeverwaltung übersandt bekommt ohne selbst tätig zu werden.

- 2 Anders als im MRRG, in dem in zahlreichen Vorschriften vom Begriffspaar „Behörden und sonstige öffentliche Stellen“ die Rede ist, verwendet das BMG den Begriff „**andere öffentliche Stelle**“. Hierbei handelt es sich lediglich um eine deklaratorische Änderung, die davon ausgeht, dass die Meldebehörden wie auch andere Behörden und Stellen der öffentlichen Verwaltung öffentliche Stellen sind.

II. Entstehungsgeschichte, Zweck und Systematik der Vorschrift

- 3 Ebenso wenig wie die Reichsmeldeordnung von 1938 enthielten auch die formal auf sie aufbauenden Landesmeldegesetze der Jahre 1959/60 eine Definition des Begriffs „Meldewesen“. Unbestritten war indes bereits zum damaligen Zeitpunkt, dass das Meldewesen längst aus seiner ursprünglichen rein **polizeilichen Funktion** herausgewachsen für war und sich – manifestiert in den Verwaltungsvorschriften und zahlreichen Einzelerlassen der Länder – zu einer wichtigen **Informationsquelle über personenbezogene Daten** zur Erledigung vielfältiger kommunaler und staatlicher Aufgaben entwickelt hatte. Hinsichtlich dieser Funktion stellt das Meldewesen heute ein **eigenständiges Rechtsgebiet** innerhalb des öffentlichen Rechts dar, das – von seinem polizeilichen Ursprung her – nahe an das Verwaltungsverfahrenrecht bzw. das Datenschutzrecht herangerückt ist.

Abgesehen von einigen wenigen **Aufgabenzuweisungen** durch Bundes- oder Landesgesetze (z.B. § 15 Abs. 4 WPflG, § 30 Abs. 2 und 5 BZRG, § 136 AO) ergaben sich die Aufgaben des Meldewesens bis zum Inkrafttreten des MRRG 1980 allein aus dem jeweiligen Verwaltungsbedarf, der naturgemäß von Land zu Land und auch innerhalb des kommunalen Bereichs gewisse Unterschiede aufwies und Wandlungen unterworfen war.

- 4 Das Erscheinungsbild des Meldewesens Ende der 1960er, Anfang der 1970er Jahre und die mit der **fortschreitenden Automation** in der öffentlichen Verwaltung sich eröffnenden Perspektiven für eine weitgehende Rationalisierung von Verwaltungstätigkeiten, die – wie im Meldewesen – durch eine Massенbearbeitung geprägt sind, veranlassten die Bundesregierung, bereits in ihren Entwürfen für ein Bundesmeldegesetz in den Jahren 1971 und 1973 den sich aus der damaligen Sicht darstellenden **Aufgabeninhalt** des Meldewesens weit zu fassen. So beschrieben die damaligen Entwürfe die Aufgaben der Meldebehörden dahin, personenbezogene Daten zu sammeln und zu verwalten, „deren Kenntnis zur rechtmäßigen Erfüllung öffentlicher Aufgaben erforderlich ist“. Nicht zuletzt an dieser weiten Aufgabenbeschreibung, dem die Vorstellung eines zentralen, umfassenden und allen Bereichen der öffentlichen Verwaltung zugänglichen **Informationssystems** (auch „Einwohnerwesen“ ge-

nant) zugrunde lag, entzündeten sich mit zunehmendem Datenschutzbewusstsein, insbesondere nach Erlass der Datenschutzgesetze des Bundes und der Länder, Zweifel und Kritik. Es zeigte sich als unerlässlich, die Aufgabenbeschreibung, auch i. S. einer bereichsspezifischen Datenschutzregelung, präziser zu definieren. Die neue Aufgabenbeschreibung in Absatz 1 des MRRG 1980 lehnte sich demgemäß in erster Linie an das Inhaltsverständnis des Meldewesens an, von dem der Verfassungsgeber des Grundgesetzes aufgrund der seinerzeit geltenden Rechtsnormen ausgehen musste, berücksichtigte dabei aber auch die Fortentwicklung, die das Meldewesen in seiner Realität durch die Verwaltungsvorschriften der Länder und kommunale Verwaltungsbedürfnisse erfahren hatte.

Aus alledem wird deutlich, dass die Definition meldebehördlicher Aufgaben vor allem den Zweck verfolgt, **Voraussetzungen und Grenzen der Verarbeitung** von personenbezogenen Daten konkret für den Bereich Meldewesen zu präzisieren, um damit die für den Einzelnen im Rahmen jedweden Umgangs mit seinen personenbezogenen Daten denkbaren Gefahren zu verringern und die Kontrolle über die Erhebung, Verarbeitung oder Nutzung der Meldedaten zu erleichtern.

Mit der in § 2 normierten grundsätzlichen, in den nachfolgenden Vorschriften konkretisierten Aufgabenbeschreibung des Meldewesens war daher den Anforderungen an bereichsspezifische Datenschutzregelungen Genüge getan, soweit sich diese – angesichts der durch Art. 75 GG (alt) **begrenzten Gesetzgebungskompetenz des Bundes** – rahmenrechtlich regeln ließen. Das zulässige Maß der Datenverarbeitung bei den Meldebehörden wird durch das MRRG und die Landesmeldegesetze präzise offengelegt und gesetzlich festgeschrieben. Der einzelne Einwohner kann also erkennen, welche Daten im Melderegister gespeichert sind, für welche Zwecke diese verarbeitet werden dürfen und welche Eingriffsbefugnisse den Meldebehörden zustehen. Damit ist in einem bis dahin nicht gewährleisteten Maße **Transparenz und Kontrolle der Datenverarbeitung im Meldewesen** erreicht worden. Dieser Befund hat durch das 1983 ergangene **Volkszählungsurteil** des BVerfG seine Bestätigung gefunden. Die Aufgabenstellung der Meldebehörden, personenbezogene Daten über alle Bürger zu sammeln und sie für eine multifunktionale Verwendung bereitzuhalten, gibt ihnen gegenüber allen anderen Behörden insoweit eine einzigartige Stellung; vgl. BVerfGE 65, 1, 46. **5**

Mit dem Ersten Gesetz zur Änderung des MRRG vom 11.3.1994 (BGBl. I S. 529) wurde die Vorschrift gegenüber dem MRRG 1980 **gestraft** und auf zwei Absätze gekürzt, wobei die Beschreibung der Aufgaben der Meldebehörden (Absatz 1) von der Regelung ihrer Befugnisse (Absatz 2) nunmehr klar getrennt ist. **6**

Eine weitere Änderung der Vorschrift erfolgte im Rahmen des Gesetzes zur Änderung des Melderechtsrahmengesetzes und anderer Gesetze vom 25.3.2002 (BGBl. I S. 1186). Neben geringfügigen redaktionellen Änderungen in Absatz 1 wurde aus Gründen der Klarstellung durch den dem Absatz 2 neu angefügten Satz 2 der Erlaubnistatbestand der **Einwilligung** für die Zu- **7**

lässigkeit der Verarbeitung von Meldedaten nicht meldepflichtiger Einwohner geschaffen. Näheres hierzu vgl. unten Rn. 40 f.

III. Aufgaben und Befugnisse der Meldebehörden (Absätze 1 und 3)

1. Klassischer Begriffsinhalt nach Art. 75 Abs. 1 Nr. 3 GG (alt)

- 8** Absatz 1 enthält keine abschließende Beschreibung der meldebehördlichen Aufgaben. Mit der Bezugnahme auf die Feststellung der Identität und den Nachweis der Wohnungen der Einwohner knüpft die Vorschrift an den klassischen Begriffsinhalt des Meldewesens an, der dem Verfassungsgeber des Grundgesetzes vorgeschwebt hat. Zugleich hielt sich der Gesetzgeber damit in dem Rahmen, der ihm vom Grundgesetz in Art. 75 Abs. 1 Nr. 5 (alt) gezogen war. Danach bezog sich die Gesetzgebungskompetenz des Bundes nur auf die Meldepflichten im Zusammenhang mit der Begründung oder Aufgabe eines Wohnsitzes bzw. Aufenthaltes einschließlich von Kurzaufenthalten z.B. in Hotels; vgl. Maunz/Dürig, GG, Art. 75 (alt) Rn. 150; Schmidt-Bleibtreu/Klein, GG, Art. 75 (alt) Anm. 20.
- 9** Die Kompetenzzuweisungsnorm des Art. 75 Abs. 1 Nr. 3 GG (alt) war darüber hinaus auch insoweit von Bedeutung, als sie das Meldewesen dem Grunde nach legitimiert. Denn nach der Rechtsprechung des BVerfG folgt „auch aus Kompetenzvorschriften der Verfassung eine grundsätzliche Anerkennung und Billigung des darin behandelten Gegenstandes durch die Verfassung selbst und dass dessen Verfassungsmäßigkeit nicht aufgrund anderer Verfassungsbestimmungen grundsätzlich in Frage gestellt werden könnte“; BVerfGE 53, 30, 56.

2. „Annexkompetenzen“ der Meldebehörden

- 10** Neben den in Absätzen 1 und 3 ausdrücklich aufgeführten **Hauptaufgaben** (Einwohnerregistrierung, Führung der Melderegister, Erteilung von Melde-registerauskünften, Durchführung von Datenübermittlungen an andere öffentliche Stellen) ist den Meldebehörden im Laufe der letzten Jahrzehnte eine Reihe von **anderen Aufgaben** zugewachsen, die zumeist im konditionalen Zusammenhang mit der Identitäts- oder Aufenthaltsfeststellung stehen und sich von daher innerhalb der inhaltlichen Begrenzungen des klassischen Melde-rechts halten. Ausdrücklich den Meldebehörden zugewiesen sind aufgrund von Bundesrecht
- die Erfassung der Wehrpflichtigen im Spannungs- oder Verteidigungsfall (§ 15 Abs. 4 WPfLG),
 - die Entgegennahme und Prüfung von Anträgen auf Erteilung eines Führungszeugnisses und die Weiterleitung dieser Anträge an das Bundeszentralregister (§ 30 Abs. 2 und 5 BZRG),
 - die Entgegennahme der für die Glaubhaftmachung der Freizügigkeitsberechtigung erforderlichen Angaben und Nachweise sowie die Weiterleitung an die Ausländerbehörde zur Ausstellung einer Freizügigkeitsbescheinigung (Bescheinigung über das gemeinschaftliche Aufenthaltsrecht, § 5 Abs. 3 Freizügigkeitsgesetz/EU – FreizügG/EU).

Einen weiteren Aufgabenkreis stellen die **Mitwirkungstätigkeiten (Annexaufgaben)** der Meldebehörden nach Absatz 3 dar. Sie sind zwar nicht ausdrücklich den Meldebehörden als organisatorischem Teil der Gemeinden zugewiesen, werden i.d.R. jedoch von ihnen durchgeführt.

11

3. Aufgabenübertragung aufgrund von Rechtsvorschriften

Wegen der den Meldebehörden aufgrund von **Bundesrecht übertragenen Aufgaben** vgl. oben Rn. 10. Es ist den Gemeinden als Rechtsträgern der Meldebehörden im Übrigen nicht verwehrt, der Organisationseinheit „Meldebehörde“ auch solche Aufgaben zu übertragen, die keine oder nur eine sehr entfernte Verwandtschaft zu den in den Meldegesetzen des Bundes und der Länder bezeichneten Aufgaben besitzen. Die vom BT-Innenausschuss (vgl. hierzu Bericht des BT-Innenausschusses zu § 1 Abs. 2 EMRRG, BT-Drucks. 8/4333) zum Ausdruck gebrachte Hoffnung, „dass bei einer anstehenden Aufgabenübertragung in größeren Städten jeweils die gewählte Vertretungskörperschaft hiermit befasst wird und damit eine wichtige Kontrollfunktion wahrnehmen kann“, mag in diesem Zusammenhang zwar die Auffassung des Gesetzgebers wiedergeben, stellt insoweit aber kein rechtliches Hindernis dar. Die Übertragung neuer Aufgaben durch ein Land hingegen wird nach den Vorschriften des **Kommunalverfassungsrechts** zulässigerweise i.d.R. nur aufgrund einer Rechtsvorschrift erfolgen und nur solche Aufgabenbereiche betreffen können, die mit der Feststellung der Identität des Einwohners und dem Nachweis seiner Wohnung inhaltlich verbunden sind.

12

4. Registrieren von Einwohnerdaten

Der nur in Absatz 1 verwendete Begriff „registrieren“ ist an dieser Stelle in einem **untechnischen Sinne** zu verstehen und deckt sich insoweit nicht mit dem an vielen anderen Stellen des Gesetzes gebrauchten datenschutzrechtlichen Begriff des „Speicherns“ nach § 3 Abs. 4 Nr. 1 BDSG. Er lehnt sich hier an die für den Vorgang der Aufnahme von Daten in das Melderegister **herkömmliche Bezeichnung** an und soll im Zusammenhang mit der im 2. Halbsatz zum Ausdruck kommenden Zielsetzung lediglich verdeutlichen, dass die Meldebehörden alle in ihrem Zuständigkeitsbereich wohnhaften Personen zu „erfassen“ haben.

13

5. Örtlicher Zuständigkeitsbereich der Meldebehörden

Obwohl Absatz 1 hinsichtlich des Ortes der Wohnungen der Einwohner auf den (örtlichen) „Zuständigkeitsbereich“ der Meldebehörden abhebt, stellt die Vorschrift keine Zuständigkeitsregelung im eigentlichen Sinne dar. Örtlich zuständig ist danach grundsätzlich die Meldebehörde, in **deren Bereich (Bezirk)** der meldepflichtige Vorgang stattfindet, wobei der Bereich (Bezirk) in aller Regel mit den Grenzen der Verwaltungseinheit identisch ist, der die Meldebehörde angehört (z. B. Gemeinde, Amtsbezirk). Ausdrücklich in ihren noch geltenden Landesmeldegesetzen geregelt haben dies die Länder Baden-Württemberg, Berlin, Bremen, Mecklenburg-Vorpommern, Rheinland-Pfalz und Sachsen, wobei Baden-Württemberg und Sachsen eine differenzierte Regelung hinsichtlich von Datenübermittlungen einschließlich Melderegister-

14

auskünften getroffen haben. In den übrigen Ländern richtet sich die örtliche Zuständigkeit nach den (Landes-)Verwaltungsverfahrensgesetzen.

IV. Begriffe

1. Aufgabenart

- 15** Das BMG enthält hinsichtlich der Bestimmung der **Aufgabenart** keine Aussage; dies war dem Bundesgesetzgeber schon aus verfassungsrechtlichen Gründen verwehrt; vgl. BVerfGE 22, 1980.

Die Aufgabe „Meldewesen“ wird aufgrund der Landesmelde- bzw. Landesverwaltungsverfahren- oder Polizeigesetze in allen Flächenländern als **Angelegenheit des übertragenen Wirkungskreises**, nicht hingegen als Selbstverwaltungsangelegenheit verstanden. Für ihre unterschiedliche Charakterisierung als „Auftragsangelegenheit“ (so im Saarland) oder als „Pflichtaufgabe zur Erfüllung nach Weisung“ (so in Hessen, Schleswig-Holstein und Sachsen) ist das jeweilige Kommunalverfassungsrecht maßgebend. Für das Melderecht ist diese Unterscheidung jedoch **nicht erheblich**; sie hat lediglich unterschiedliche Auswirkungen kommunalverfassungsrechtlicher Art.

- 16** Die Qualifizierung der meldebehördlichen Aufgaben als solche im übertragenen Wirkungskreis hat hingegen Konsequenzen bezüglich der **Rechts- und Fachaufsicht**. Sie hat die Überprüfung der Recht- und Zweckmäßigkeit des Verwaltungshandels der Meldebehörde zum Gegenstand. So steht den zuständigen Aufsichtsbehörden (z.B. Landratsämtern, Regierungspräsidien, Bezirksregierungen, Innenministerien) im Rahmen der Fachaufsicht gegenüber den Meldebehörden ein unbeschränktes **Weisungsrecht** zu. Es erstreckt sich auf die Durchführung der melderechtlichen Regelungen und kann im Einzelfall oder in einer Vielzahl von Fällen ausgeübt werden, z.B. durch Erlass von allgemeinen Verwaltungsvorschriften. **Anordnungen oder Beschlüsse der Selbstverwaltungsorgane** einer Gemeinde, die fachspezifische Fragen des Melderechts zum Gegenstand haben, sind rechtlich unzulässig, weil diese Stellen keine Fachaufsichtsbehörden (z.B. Organisatorische oder personelle Eingriffe in die Meldebehörden unterliegen hingegen der **Dienstaufsicht**. Sie wird vom Dienstvorgesetzten wahrgenommen und zielt insbesondere auf persönliche Pflichterfüllung der Beschäftigten, die hiermit in Verbindung stehende innere Ordnung und den Dienstbetrieb.

- 17** Die Frage, ob die mit dem Vollzug des Meldewesens betraute Stelle einer Gemeinde- oder Stadtverwaltung auch **andere Aufgaben**, insbesondere solche im Rahmen des eigenen Wirkungskreises wahrnehmen darf (z.B. Kommunalstatistik, Anwohner-Parkausweise), ist im Hinblick auf die gemeindliche Organisationshoheit zu bejahen; ein für den Vollzug meldebehördlicher Aufgaben bestehendes Sonder- oder Fachaufsichtsrecht staatlicher Behörden wäre insoweit unbeachtlich.

Sollen jedoch einer Meldebehörde Aufgaben zugewiesen werden, zu deren Erfüllung sie zusätzliche Daten im Melderegister speichern müsste, ist dies im Ergebnis nur auf dem Weg über eine Rechtsvorschrift zu erreichen.

2. Einwohner

Als Einwohner definiert Absatz 1 „die in ihrem (der Meldebehörden) Zuständigkeitsbereich wohnhaften Personen“. Dieser melderechtliche Einwohnerbegriff deckt sich mit demjenigen der meisten **Gemeindeordnungen der Länder**, wonach Einwohner ist, wer in der Gemeinde wohnt oder seinen Wohnsitz oder ständigen Aufenthalt hat. **18**

Der Einwohnerbegriff des BMG ist ein **umfassender**. Er stellt weder darauf ab, ob jemand geschäftsfähig ist, die melderechtliche Handlungsfähigkeit besitzt, eine Haupt- oder Nebenwohnung in der Gemeinde innehat, Deutscher oder Ausländer ist oder überhaupt der allgemeinen Meldepflicht unterliegt. Von der allgemeinen Meldepflicht nach den §§ 14 und 15 entsprechenden Vorschriften der noch geltenden Landesmeldegesetze befreite Personen fallen deshalb unter den Einwohnerbegriff des Absatzes 1, weil sie sich nach Absatz 2 Satz 2 jederzeit freiwillig anmelden und im Melderegister registrieren lassen können (**Meldeberechtigung**); so auch Belz, § 1 Rn. 1. Auch Binnenschiffer und Seeleute ohne Wohnung sind Einwohner derjenigen Gemeinde, für die sie nach den § 28 entsprechenden Vorschriften der Landesmeldegesetze gemeldet sind. **19**

Nach allem kommt es für den Einwohnerbegriff allein darauf an, ob jemand in der Gemeinde wohnt, für die die Meldebehörde nach Landesrecht **örtlich zuständig** ist. Im Hinblick darauf, dass bei Personen, die der **besonderen Meldepflicht** nach den §§ 28, 29 und 32 unterliegen (Binnenschiffer und Seeleute, Gäste in Beherbergungsstätten, Personen in Krankenhäusern, Heimen und ähnlichen Einrichtungen), die Kriterien des „Beziehens einer Wohnung“ nicht erfüllt sein dürften (vgl. Erl. zu den §§ 29, 30 und 32), zählt dieser Personenkreis nicht zu den Einwohnern; so im Ergebnis auch Belz, § 21 Rn. 12. **20**

3. Melderegister

Ein ganz **zentraler Begriff** des Gesetzes ist der des Melderegisters. Mit Ausnahme des 4. Abschnitts heben fast alle übrigen Vorschriften des Gesetzes mehr oder weniger auf die Funktionen des Melderegisters ab und grenzen die darin gespeicherten Daten von anderen Unterlagen der Meldebehörde ab. Das gilt z.B. für die Bestimmung des Datenumfanges in § 3, für die Erhebung, Verarbeitung und Nutzung von Meldedaten ebenso wie für Regelungen des 2. Abschnitts hinsichtlich der Schutzrechte der Betroffenen. **21**

Nach Absatz 2 Satz 1 sind die Meldebehörden **verpflichtet**, Melderegister zu führen. Zwar wird dort in ganz allgemeiner Form der Inhalt des Melderegisters beschrieben, enthält jedoch keine Legaldefinition als solche. Der Gesetzgeber ging offensichtlich davon aus, dass eine normative Festlegung im Hinblick auf den in **langjähriger Praxis entstandenen Begriffsinhalt** entbehrlich ist. **22**

Unter Melderegister i. S. von Absatz 2 ist jede geordnete Sammlung der Einwohnerdaten in **elektronischer oder nicht-automatisierter (manueller) Form** zu verstehen (so z.B. Nr. 2.2 sh VwVLMG), die aufgrund des BMG geführt wird und in erster Linie behördlichen Zwecken dient.

- 23** In Betracht kommen die **Hauptregister** (bestehend aus Personen- und ggf. Hausregistern) und die **Nebenregister** (mit den Angaben über verstorbene oder weggezogene Einwohner). Auf die Form der Melderegister und die zu ihrer Führung eingesetzten Verfahren kommt es nicht an. Melderegister sind also sowohl die nicht-automatisierten (manuell)geführten Melderegister (Karteien, Listen, Mikrofilme, Bücher) als auch die automatisiert geführten und auf maschinell lesbaren Datenträgern gespeicherten Register. Sie sind Dateien i. S. der allgemeinen Datenschutzgesetze. Bei den **automatisierten** Registern handelt es sich nach den Legaldefinitionen in § 3 Abs. 2 BDSG bzw. den entsprechenden Regelungen der Landesdatenschutzgesetze um Sammlungen personenbezogener Daten, die unter Einsatz von Datenverarbeitungsanlagen programmgesteuert erhoben, verarbeitet oder genutzt bzw. ausgewertet werden können. Für die automatisierte Verarbeitung ist kennzeichnend, dass die einzelnen Verarbeitungsschritte nicht aufgrund menschlicher Entscheidungen in jeder Verfahrensphase, sondern aufgrund eines selbstständig ablaufenden Programms erfolgen. Zum Melderegister gehören auch die Datenbestände, die z.B. bei regionalen **Gebietsrechenzentren und Portalen** geführt werden.
- 24** Die Verarbeitung von Meldedaten erfolgt heute **flächendeckend in elektronischer Form**. Dies gilt insbesondere für die **Speicherung** der Daten im Melderegister und deren Übermittlung im öffentlichen Bereich. In fast allen Ländern existieren derzeit **zentrale Datenbestände**, auf die Meldebehörden und andere Behörden des jeweiligen Landes, aber auch solche aus anderen Ländern **online** zugreifen können. Eine zentrale Struktur etwa durch die Schaffung eines **Bundesmelderegisters**, ist somit nicht erforderlich und wurde auch im Gesetzgebungsverfahren zum BMG nicht (mehr) angestrebt. Zur Befriedigung der Datenbedürfnisse von Behörden des Bundes ist die Schaffung einer Zugriffsmöglichkeit auf die Bestände in den Ländern ausreichend. **Nicht-automatisierte (manuelle) Register** spielen – abgesehen von in Papierform geführten Karteien und mikroverfilmten Beständen für historische, gesondert aufzubewahrende Datenbestände – keine Rolle mehr.
- 25** **Akten**, die den das Melderegister betreffenden Schriftverkehr enthalten (in erster Linie Angaben (Hinweise) über die Richtigkeit der Daten (Hinweise), Angaben über Übermittlungssperren usw.), Aktensammlungen und sonstige Unterlagen der Meldebehörde (z.B. Meldescheine) sind nicht Bestandteil des Melderegisters; so auch Belz, § 1 Rn. 37. Dem steht indessen nicht entgegen, dass sich die in § 7 aufgeführten Rechte des Betroffenen auch auf deren Inhalt beziehen; vgl. hierzu im Einzelnen Erl. zu §§ 7 bis 10. Zum Melderegister gehören **nicht** die nach § 30 Abs. 4 aufzubewahrenden Meldevordrucke von Beherbergungsgästen, gleich ob sie in der Beherbergungsstätte oder bei der Meldebehörde bzw. Polizeibehörde aufbewahrt werden.
- 26** Die Vorschrift **verbietet nicht**, dass neben dem alphabetisch geordneten Personenregister **Hausregister und Nebenregister** geführt werden, soweit diese keine anderen als die nach § 3 zulässigen Daten enthalten. Die **Nebenregister** enthalten vor allem die Daten von weggezogenen oder verstorbenen Einwoh-

nern, die nach § 13 aufzubewahren und durch technische und organisatorische Maßnahmen zu sichern sind. Die verschiedenen **Teilregister** sind sowohl in ihrer **Gesamtheit** als auch jedes für sich Melderegister i. S. des BMG bzw. der Landmeldegesetze.

Das Melderegister ist **kein öffentliches Register**, wie z.B. das Vereinsregister, das Handelsregister, das Schuldnerverzeichnis, das Datenschutzregister, das Grundbuch, das Schiffsregister (das öffentlichen Glauben genießt) oder die Personenstandsbücher, die jedermann unter bestimmten Voraussetzungen (z.B. bei berechtigtem Interesse) einsehen kann. Es ist vielmehr ein für **behördliche Zwecke** bestimmtes Register, das **internen Charakter** hat und als innerdienstliche Unterlage für die Arbeit der Meldebehörden zur Verfügung steht. Es genießt ebenso wenig wie das Personalausweisregister und das Passregister **öffentlichen Glauben**, noch kann es von jedermann eingesehen werden. Darüber hinaus erwächst aus einer Eintragung im Melderegister auch **kein Vertrauensstatbestand** und kein Rechtsanspruch etwa auf Beachtung im Rahmen von in anderen Rechtsbereichen zu treffenden Entscheidungen (z.B. im Wahlrecht). Daraus folgt, dass sich der Einwohner mithin nicht auf den durch eine unrichtige Eintragung erzeugten **Rechtsschein** verlassen kann. **27**

Der materielle **Inhalt des Melderegisters** ist im Gesetz abschließend festgelegt. In Betracht kommen insoweit die in § 3 Abs. 1 und 2 aufgeführten bzw. die in den Landesmeldegesetzen aufgrund von § 55 Abs. 1 bestimmten Daten, die entweder vom Einwohner selbst erhoben oder von anderen öffentlichen Stellen den Meldebehörden aufgrund bestehender Mitteilungspflichten übermittelt oder sonst amtlich bekannt werden. Bei den von dem Einwohner stammenden Daten handelt es sich um diejenigen, die anlässlich der An- oder Abmeldung von ihm selbst angegeben oder z.B. von ihm bei Beantragung eines Passes oder Personalausweises mitgeteilt wurden. „Sonst amtlich bekannt“ werden alle von der Meldebehörde zur Kenntnis genommenen Daten außerhalb von Datenübermittlungen, z.B. bei Gelegenheit von Anfragen, Auskünften des Wohnungsgebers oder im Rahmen eigener Ermittlungen der Meldebehörden. **28**

4. Andere öffentliche Stellen

Der im BMG verwendete Begriff **öffentliche Stelle** deckt sich vollinhaltlich mit dem im MRRG verwendeten Begriff „Behörde und sonstige öffentliche Stelle“. Er ist sprachlich genauer, weil eine Behörde immer auch eine öffentliche Stelle ist. Unter „Behörde“ ist nach § 1 Abs. 4 VwVfG bzw. den entsprechenden Vorschriften der Verwaltungsverfahrensgesetze der Länder jede Stelle zu verstehen, die Aufgaben der öffentlichen Verwaltung wahrnimmt. Daraus folgt, dass hierzu nicht nur Behörden im organisatorischen Sinne gehören, sondern auch natürliche oder juristische Personen des Privatrechts, die als sog. beliebige Unternehmer öffentlich-rechtliche Verwaltungstätigkeiten ausüben, wie z.B. Notare (sofern sie nicht Beamte sind), Suchdienste und Bezirksschornsteinfeger; vgl. hierzu auch Wolff-Bachof-Stober, § 104 I. Weiterführend zum Behördenbegriff s. Kopp/Ramsauer, § 1 Rn. 51 ff. **29**

- 30** Der Begriff „andere öffentliche Stelle“ hat die **Funktion**, solche Organisationsseinheiten in den Geltungsbereich des Gesetzes einzubeziehen, die nicht Behörden sind, diesen aber gleichstehen sollen. Sie können jeder drei Staatsgewalten angehören. Dazu zählen vor allem Organe der Rechtspflege, soweit sie streitentscheidend oder im Bereich der freiwilligen Gerichtsbarkeit tätig werden (Gerichte, Staatsanwaltschaften, Strafvollzugsbehörden), andere öffentlich-rechtlich organisierte Einrichtungen des Bundes und der Länder (z.B. die Gesetzgebungskörperschaften im Bereich des Bundes und der Länder sowie unselbstständige Eigenbetriebe der öffentlichen Hand) und – unabhängig von ihrer Organisationsform – die Vereinigungen von juristischen Personen des öffentlichen Rechts wie z.B. der Verband Deutscher Rentenversicherungsträger e.V.
- 31** Der Begriff „andere öffentliche Stelle“ ist im BMG ausschließlich für den Vorgang der **Datenübermittlung** und **Weitergabe** von Daten und Hinweisen innerhalb einer Verwaltungseinheit, der die Meldebehörde angehört, von Bedeutung.

V. Voraussetzungen des Umgangs mit Meldedaten (Absatz 4)

- 1. Gesetzesvorbehalt für das Erheben, Verarbeiten oder Nutzen von Daten**
- 32** Absatz 4 Satz 1 legt die Voraussetzungen für die **Zulässigkeit** des Umgangs mit Meldedaten fest. Sie dürfen danach nur dann erhoben, verarbeitet oder genutzt werden, wenn dies entweder das BMG selbst erlaubt oder nach anderen Rechtsvorschriften zulässig ist. Die Vorschrift begründet damit ebenso wie die Datenschutzgesetze des Bundes und der Länder einen **Gesetzesvorbehalt** für die Verarbeitung und Nutzung personenbezogener Daten durch die Meldebehörden (vgl. Begr. des RegEntw. zu § 1 MRRG 1980, BT-Drucks. 8/3825); es handelt sich dabei um einen Gesetzesvorbehalt aufgrund einfachgesetzlicher Regelung, der durch den einfachen Gesetzgeber jederzeit wieder aufgehoben werden kann.
- 33** Die **datenschutzrechtlichen Begriffe** des Erhebens, Verarbeitens und Nutzens von Daten in Absatz 4 oder auch der Begriff der „betroffenen Person“ in zahlreichen Vorschriften des Gesetzes haben im Melderecht **keine eigenständige, abweichende Bedeutung**. Soweit also die Meldegesetze des Bundes und der Länder keine Legaldefinition enthalten wie dies beispielsweise für die „Fortschreibung“ in § 6 Abs. 1 Satz 1 gilt, sind die im BDSG bzw. den Landesdatenschutzgesetzen vorgenommenen Definitionen maßgebend.
- 34** Nach der Legaldefinition in § 3 Abs. 3 BDSG bzw. den entsprechenden Vorschriften der Landesdatenschutzgesetze bedeutet „**Erheben**“ **das Beschaffen von Daten über den Betroffenen**. Dabei kommt es nicht darauf an, ob die Daten (schriftlich oder mündlich) vom Einwohner direkt etwa im Zusammenhang mit einem meldepflichtigen Vorgang oder z.B. bei Gelegenheit der Ausstellung eines Personalausweises oder Passes erfragt werden. Vielmehr fällt jegliches Beschaffen von Daten zum Zwecke der Speicherung im Melde-

register unter den Erhebungsbegriff des § 24; so auch Belz, § 2 Rn. 9. Mithin liegt eine **Datenerhebung** auch dann vor, wenn sie bei Dritten, z.B. anderen Behörden, erfolgt. Dabei muss es sich jedoch stets um ein zielgerichtetes Beschaffen handeln, weil ansonsten auch durch zufällige Beobachtung oder durch aufgedrängte Informationen erlangte Daten unter das generelle Erhebungsverbot fallen würden; vgl. hierzu Dörr/Schmidt, § 3 Rn. 12 und Gola/Schomerus, § 3 Rn. 24.

Der an zahlreichen Stellen des Gesetzes verwendete Begriff „**Verarbeiten**“ 35 entspricht dem des § 3 Abs. 4 BDSG. Er erstreckt sich also auf die Phasen des Speicherns, des Veränderns, des Übermittelns, des Sperrens und des Löschens personenbezogener Daten; wegen der vom Gesetzgeber angestrebten terminologischen Übereinstimmung vgl. Begr. des RegEntw. zum EMRRG 1980, BT-Drucks. 8/3825, S. 12.

Der **Verarbeitungsbegriff in den bis zum 30.4.2015 geltenden Landesmeldegesetzen** kann hingegen hiervon abweichen. Denn zahlreiche Landesdatenschutzgesetze, deren Begriffsbestimmungen jedenfalls dann für das jeweilige Landesmeldegesetz gelten, wenn dort nichts Abweichendes bestimmt ist, beziehen auch die **Erhebung und Nutzung** in den Begriff der Verarbeitung ein. Näheres hierzu bei Gola/Schomerus, § 3 Rn. 25 und – kritisch – Belz, Einf. Rn. 21. 36

Der **Auffangtatbestand des „Nutzens“** zeigt, dass die Vorschrift die Verwendung der Meldedaten schlechthin reguliert. Unzulässig ist jede Form des Umgangs mit personenbezogenen Daten (vgl. hierzu § 1 Abs. 1 Satz 1 BDSG) bei den Meldebehörden, soweit sie nicht (im weitesten Sinne) erlaubt (vorgeschrieben, zugelassen) ist. Nach § 3 Abs. 5 BDSG ist „Nutzen“ jede Verwendung personenbezogener Daten, soweit es sich nicht um Verarbeitung handelt. Ein Nutzen liegt z.B. vor, wenn Meldedaten veröffentlicht werden oder ein Abgleich (z.B. mit dem in derselben Verwaltungseinheit geführten Pass- oder Personalausweisregister) vorgenommen wird. Das BMG selbst enthält keinen ausdrücklichen Erlaubnistatbestand für das Nutzen von Daten. Gleichwohl wird man die notwendige Verwendung der Grunddaten des § 3 Abs. 1 bei der Erfüllung der Annexaufgaben nach § 2 Abs. 2 und 3 als Nutzung anzusehen haben. Entsprechendes gilt für die schriftliche Unterrichtung des Betroffenen bei Erteilung einer erweiterten Auskunft; vgl. § 45 Abs. 5. 37

Befugnisnormen zur Nutzung von Meldedaten außerhalb des Melderechts finden sich z.B. in § 2b Abs. 4 PAuswG, § 22 Abs. 4 PassG und § 15 Ab. 1 WPfLG. 38

Nach alledem bezieht sich der Gesetzesvorbehalt ausdrücklich nur auf die „**personenbezogenen Daten**“, die im **Melderegister** gespeichert werden. Der im Verlaufe des Gesetzgebungsverfahrens zum MRRG 1980 aufgenommene Hinweis auf die im Melderegister gespeicherten Daten soll klarstellen, dass der Umgang mit anderen Daten, die die Meldebehörden im Zusammenhang mit der Wahrnehmung nichtmelderechtlicher Aufgaben verarbeiten, nicht 39

den Vorschriften des MRRG bzw. der Landesmeldegesetze unterliegt; vgl. Bericht des BT-Innenausschusses zu § 1 Abs. 4 EMRRG 1980, BT-Drucks. 8/4333, S. 3. Zur Frage der Zulässigkeit der Verarbeitung und Nutzung von Daten in Akten oder sonstigen Unterlagen der Meldebehörden vgl. oben Rn. 25, § 8 Rn. 14 und zu § 10 Rn. 11.

- 40** Der im Rahmen der MRRG-Novelle 2002 in § 1 Abs. Satz 2 MRRG unter dem Gesichtspunkt der Gesetzestransparenz eingefügte **Erlaubnistatbestand der Einwilligung** (§ 183 BGB = vorherige Zustimmung) für die Zulässigkeit der Verarbeitung von Meldedaten nicht meldepflichtiger Einwohner dient der Klarstellung. Die Einwilligung bezieht sich ausschließlich auf **nicht meldepflichtige** Einwohner i. S. von § 26 Nr. 2. Sie muss nach Satz 2 den Vorschriften des jeweiligen **Landesdatenschutzgesetzes** entsprechen. Danach bedarf die Einwilligung der Schriftform, d.h. der eigenhändigen Unterschrift des Betroffenen, soweit nicht wegen besonderer Umstände eine andere Form angemessen ist. Die betroffene Person ist vorher über die Tragweite seiner Einwilligung aufzuklären, z.B. über den Zweck der Speicherung und einer vorgesehenen Übermittlung der Daten an andere öffentliche Stellen. Vgl. z.B. § 4 Abs. 1 Datenschutzgesetz NW.
- 41** Die Einwilligung der betroffenen Person in die Verarbeitung oder Nutzung der zu seiner Person gespeicherten Daten **begründet deren Zulässigkeit** und ist insoweit Ausdruck des Selbstbestimmungsrechts der betroffenen Person über seine eigenen Daten.

2. Sonstige Rechtsvorschriften

- 42** **Sonstige Rechtsvorschriften** i. S. von Absatz 4 sind solche außerhalb des BMG bzw. der Landesmeldegesetze, die einen Erlaubnistatbestand enthalten. Gemeint sind materielle Rechtsnormen im weitesten Sinne, also nicht nur Gesetze und Verordnungen (des Bundes und der Länder), sondern auch z.B. kommunale Satzungen.
- 43** Hinsichtlich des **Konkurrenzverhältnisses** zwischen dem Melderecht und anderen Rechtsvorschriften des Bundes und der Länder gilt Folgendes:
- a) Enthält eine Rechtsvorschrift gegenüber dem BMG einen **abweichenden Erlaubnistatbestand**, so geht diese spezielle Norm als Sonderregelung vor. Dabei kommt es im Verhältnis zum BMG nicht darauf an, ob die in Frage kommende Bestimmung im Bundes- oder Landesrecht angesiedelt ist. In der Begr. des RegEntw. zu § 1 MRRG 1980 wird hinsichtlich dieser Fallgruppe darauf hingewiesen, dass die Gemeinden (Meldebehörden) im Besteuerungsverfahren als **örtliche Landesfinanzbehörden** tätig werden und insoweit nicht nur den Bestimmungen der Abgabenordnung einschließlich der Vorschriften über das Steuergeheimnis und der Aufbewahrungsfristen von Steuerdaten unterliegen, sondern auch den Weisungen des örtlich zuständigen Finanzamtes; vgl. § 39 Abs. 6 EStG.

- b) Als **sonstige Rechtsvorschriften** kommen vor allem die jeweiligen Landesdatenschutzgesetze, die Verwaltungsverfahrensgesetze, Verwaltungszugangsgesetze und die Informationsfreiheits- bzw. Zugangsgesetze der Länder in Betracht. Im Verhältnis zu ihnen stellen die Meldegesetze **Spezialrecht** dar; sie gelten daher subsidiär neben den Bestimmungen der Meldegesetze. Ihr Regelungsinhalt wird jedoch nur dort verdrängt, wo das Melderecht denselben Tatbestand abschließend (ggf. auch abweichend) regelt. Das allgemeine Datenschutzrecht (der Länder) ist also immer dann anzuwenden, wenn das BMG **keine oder eine nur unvollständige Regelung** der betreffenden Materie enthält. Dies gilt insbesondere für die Vorschriften über Schadensersatz bei unzulässiger oder unrichtiger automatisierter Datenverarbeitung und über die Datensicherung, die Veröffentlichung über die gespeicherten Daten, die Meldung an das Datenschutzregister und die Befugnisse der Datenschutzkontrollorgane. **44**

In den Fällen, in denen ein Landesmeldegesetz eine abschließende Regelung **erkennbar** (z. B. aus den Gesetzesmaterialien) **bewusst** nicht trifft, ist eine den gleichen Sachverhalt regelnde Vorschrift der Landesdatenschutzgesetze dagegen nicht anwendbar. **45**

3. Datenschutzgesetze der Länder

Die Regelungen des **Bundesdatenschutzgesetzes** sind für den Vollzug des Melderechts durch die Meldebehörden irrelevant. Dies ergibt sich schon aus der **Subsidiaritätsklausel** in § 1 Abs. 1 Buchst. a BDSG, wonach das BDSG für öffentliche Stellen der Länder, prinzipiell also auch für die Meldebehörden, nur anwendbar ist, „soweit der Datenschutz nicht durch Landesrecht geregelt ist“. Diese Voraussetzung liegt indes nicht vor, da der Datenschutz in allen Ländern entweder bereichsspezifisch im jeweiligen Landesmeldegesetz selbst oder ergänzend in den jeweiligen Landesdatenschutzgesetzen abschließend geregelt ist. Darauf, ob die Meldebehörden – wie in § 1 Abs. 2 Nr. 2 Buchst. a BDSG als weitere Voraussetzung für die Anwendbarkeit des BDSG formuliert – „Bundesrecht ausführen“, kommt es somit nicht mehr an, so dass auch für den Vollzug der noch geltenden bzw. künftigen Meldedatenübermittlungsverordnungen des Bundes **Landesdatenschutzrecht** gilt. **46**

4. Unzulässige Verarbeitung von Meldedaten

Das Verarbeiten von Meldedaten ohne entsprechende **Erlaubnis** nach dem BMG bzw. den Landesmeldegesetzen oder anderen Rechtsvorschriften oder ohne wirksame **Einwilligung des Betroffenen** ist unzulässig. Eine unzulässige Speicherung von Daten begründet z.B. einen Lösungsanspruch nach § 14. Darüber hinaus kann der rechtswidrige Umgang mit Meldedaten durch Mitarbeiter der Meldebehörde den Tatbestand der **Amtspflichtverletzung** nach § 839 BGB i.V.m. Art. 34 GG erfüllen und zu Haftungsansprüchen gegenüber der Meldebehörde führen. Nach den §§ 7, 8 BDSG entsprechenden Vorschriften der Landesdatenschutzgesetze hat der Betroffene ggf. einen Schadensersatzanspruch im Falle der unzulässigen oder unrichtigen Verarbeitung seiner Meldedaten im automatisierten Verfahren. **47**

§ 3 Speicherung von Daten

(1) Zur Erfüllung ihrer Aufgaben nach § 2 Absatz 1 und 3 speichern die Meldebehörden folgende Daten sowie die zum Nachweis ihrer Richtigkeit erforderlichen Hinweise im Melderegister:

1. Familienname,
2. frühere Namen,
3. Vornamen unter Kennzeichnung des gebräuchlichen Vornamens,
4. Doktorgrad,
5. Ordensname, Künstlername,
6. Geburtsdatum und Geburtsort sowie bei Geburt im Ausland auch den Staat,
7. Geschlecht,
8. keine Eintragung,
9. zum gesetzlichen Vertreter
 - a) Familienname,
 - b) Vornamen,
 - c) Doktorgrad,
 - d) Anschrift,
 - e) Geburtsdatum,
 - f) Geschlecht,
 - g) Sterbedatum sowie
 - h) Auskunftsperren nach § 51,
10. derzeitige Staatsangehörigkeiten,
11. rechtliche Zugehörigkeit zu einer öffentlich-rechtlichen Religionsgesellschaft,
12. derzeitige Anschriften, frühere Anschriften im Zuständigkeitsbereich der Meldebehörde sowie Anschrift der letzten alleinigen Wohnung oder Hauptwohnung und der letzten Nebenwohnungen außerhalb des Zuständigkeitsbereichs der Meldebehörde, gekennzeichnet nach Haupt- und Nebenwohnung, bei Zuzug aus dem Ausland auch den Staat und die letzte Anschrift im Inland, bei Wegzug in das Ausland auch die Zuzugsanschrift im Ausland und den Staat,
13. Einzugsdatum, Auszugsdatum, Datum des letzten Wegzugs aus einer Wohnung im Inland sowie Datum des letzten Zuzugs aus dem Ausland,
14. Familienstand, bei Verheirateten oder Personen, die eine Lebenspartnerschaft führen, zusätzlich Datum und Ort der Eheschließung oder der Begründung der Lebenspartnerschaft sowie bei Eheschließung oder Begründung der Lebenspartnerschaft im Ausland auch den Staat,
15. zum Ehegatten oder Lebenspartner
 - a) Familienname,
 - b) Vornamen,
 - c) Geburtsname,
 - d) Doktorgrad,
 - e) Geburtsdatum,
 - f) Geschlecht,
 - g) derzeitige Anschriften im Zuständigkeitsbereich der Meldebehörde sowie Anschrift der letzten alleinigen Wohnung oder Hauptwohnung außerhalb des Zuständigkeitsbereichs der Meldebehörde,
 - h) Sterbedatum sowie
 - i) Auskunftsperren nach § 51,
16. zu minderjährigen Kindern
 - a) Familienname,

- b) Vornamen,
 - c) Geburtsdatum,
 - d) Geschlecht,
 - e) Anschrift im Inland,
 - f) Sterbedatum,
 - g) Auskunftsperren nach § 51,
17. Ausstellungsbehörde, Ausstellungsdatum, letzter Tag der Gültigkeitsdauer und Seriennummer des Personalausweises, des anerkannten und gültigen Passes oder Passersatzpapiers sowie Sperrkennwort und Sperrsumme des Personalausweises,
18. Auskunfts- und Übermittlungssperren,
19. Sterbedatum und Sterbeort sowie bei Versterben im Ausland auch den Staat.
- (2) Über die in Absatz 1 genannten Daten hinaus speichern die Meldebehörden folgende Daten sowie die zum Nachweis ihrer Richtigkeit erforderlichen Hinweise im Melderegister:
1. für die Vorbereitung und Durchführung von Wahlen und Abstimmungen auf staatlicher und kommunaler Ebene die Tatsache, dass die betroffene Person
 - a) von der Wahlberechtigung oder der Wählbarkeit ausgeschlossen ist,
 - b) als Unionsbürger (§ 6 Absatz 3 Satz 1 des Europawahlgesetzes) bei der Wahl des Europäischen Parlaments von Amts wegen in ein Wählerverzeichnis im Inland einzutragen ist; ebenfalls zu speichern ist die Gebietskörperschaft oder der Wahlkreis im Herkunftsmitgliedstaat, wo die betroffene Person zuletzt in ein Wählerverzeichnis eingetragen war,
 - c) als im Ausland lebender Deutscher einen Hinweis auf Wahlen zum Deutschen Bundestag sowie auf Wahlen der Abgeordneten des Europäischen Parlaments aus der Bundesrepublik Deutschland erhält; ebenfalls ist nach Mitteilung durch die betroffene Person ihre derzeitige Anschrift im Ausland zu speichern,
 2. für das Verfahren zur Bildung und Anwendung der elektronischen Lohnsteuerabzugsmerkmale nach § 39e Absatz 2 Satz 2 und 3 des Einkommensteuergesetzes
 - a) die Zugehörigkeit zu einer steuererhebenden Religionsgesellschaft sowie das Datum des Eintritts und Austritts,
 - b) den Familienstand,
 - c) das Datum der Begründung oder Auflösung der Ehe sowie
 - d) die Identifikationsnummern oder die Vorläufigen Bearbeitungsmerkmale
 - aa) des Ehegatten,
 - bb) der minderjährigen Kinder, die ihre alleinige Wohnung oder ihre Hauptwohnung im Zuständigkeitsbereich derselben Meldebehörde haben,
 3. für Zwecke nach § 139b Absatz 2 der Abgabenordnung die Identifikationsnummer nach § 139b der Abgabenordnung und bis zu deren Speicherung im Melderegister das Vorläufige Bearbeitungsmerkmal nach § 139b Absatz 6 Satz 2 der Abgabenordnung,
 4. für die Ausstellung von Pässen und Personalausweisen die Tatsache, dass Passversagungsgründe vorliegen, ein Pass versagt oder entzogen oder eine Anordnung nach § 6 Absatz 7 des Personalausweisgesetzes getroffen worden ist,

5. für staatsangehörigkeitsrechtliche Verfahren die Tatsache, dass nach § 29 des Staatsangehörigkeitsgesetzes ein Verlust der deutschen Staatsangehörigkeit eintreten kann,
6. für Zwecke der Suchdienste die Anschrift vom 1. September 1939 derjenigen Einwohner, die aus den in § 1 Absatz 2 Nummer 3 des Bundesvertriebenenengesetzes bezeichneten Gebieten stammen,
7. für waffenrechtliche Verfahren die Tatsache, dass eine waffenrechtliche Erlaubnis erteilt worden ist, sowie die Behörde, die diese Tatsache mitteilt, mit Angabe des Datums, an dem die waffenrechtliche Erlaubnis erstmals erteilt worden ist,
8. für sprengstoffrechtliche Verfahren die Tatsache, dass eine sprengstoffrechtliche Erlaubnis oder ein Befähigungsschein nach § 20 des Sprengstoffgesetzes erteilt worden ist, sowie die Behörde, die diese Tatsache mitteilt, mit Angabe des Datums der erstmaligen Erteilung,
9. zur Beantwortung von Aufenthaltsanfragen anderer Behörden und sonstiger öffentlicher Stellen, wenn der Einwohner die Wohnung aufgegeben hat und der Meldebehörde eine neue Wohnung nicht bekannt ist, das Ersuchen um Datenübermittlung mit dem Datum der Anfrage und der Angabe der anfragenden Stelle für die Dauer von bis zu zwei Jahren,
10. für die Prüfung, ob die von der meldepflichtigen Person gemachten Angaben richtig sind, und zur Gewährleistung der Auskunftsrechte in § 19 Absatz 1 Satz 3 und § 50 Absatz 4 den Namen und die Anschrift des Eigentümers der Wohnung und, wenn dieser nicht selbst Wohnungsgeber ist, auch den Namen und die Anschrift des Wohnungsgebers,
11. im Spannungs- oder Verteidigungsfall für die Wehrerfassung die Tatsache, dass ein Einwohner bereits vor der Erfassung seines Jahrganges erfasst worden ist.

Übersicht	Rn.
I. Allgemeines	1, 2
II. Entstehungsgeschichte und Zweck der Vorschrift	3–6
III. Systematik der Vorschrift	7–14
1. Grunddaten, Spezialdaten, Hinweise	7, 8
2. Aufgaben- und Verwendungsbezogenheit der Daten	9–14
IV. Datenbegriff des § 3	15–22
1. Personenbezogene Daten	15–17
2. Hinweisdaten	18–21
3. Begriff des Speicherns	22
V. Speicherung von Grunddaten (Absatz 1)	23–56
1. Allgemeines	23–26
2. Einzelne Grunddaten	27–56
VI. Speicherung von Spezialdaten (Absatz 2)	57–83
1. Allgemeines	57–64
2. Wahlrechtliche Daten (Nr. 1)	65–70
3. Steuerrechtliche Daten (Nr. 2 und Nr. 3)	71–77

4.	Tatsache des Vorliegens von Passversagungsgründen u. a. (Nr. 4) . . .	78, 79
5.	Staatsangehörigkeitsrechtliche Verfahren (Nr. 5)	80
6.	Waffenrechtliche Daten (Nr. 7)	81, 82
7.	Sprengstoffrechtliche Daten (Nr. 8)	83

I. Allgemeines

- 1 Die Vorschrift bezieht sich nach ihrem eindeutigen Wortlaut auf die im **Melderegister zu speichernden Daten und Hinweise**. Nicht geregelt ist die Speicherung von Daten und Hinweisen in Akten, die im Rahmen z.B. von Aufenthaltsermittlungen oder durch Mitteilungen anderer Behörden und ggf. privaten Stellen zur Kenntnis der Meldebehörde gelangt sind. Ihre Speicherung richtet sich vielmehr nach den Datenschutzgesetzen der Länder.
- 2 Der **Datenkatalog** der Absätze 1 und 2 entspricht im Wesentlichen der entsprechenden Vorschrift des § 2 MRRG. Änderungen und Ergänzungen „sind entweder redaktioneller Art oder dienen der Klarstellung bzw. entsprechen der meldebehördlichen Praxis. Er begrenzt sich auf die zur Aufgabenerfüllung unerlässlichen Daten; vgl. Begr. des RegEntw. auf BT-Drucks. 17/7746 zu § 3 sowie unten Rn. 4.

II. Entstehungsgeschichte und Zweck der Vorschrift

- 3 Aus der Entstehungsgeschichte des § 2 lässt sich, wie an kaum einer anderen Stelle des Gesetzes, ablesen, welchen **Wandlungen in den Anschauungen** die verschiedenen Entwürfe zu einem Meldegesetz im Laufe der Jahre unterworfen waren. Enthielten die in der 6. und 7. Legislaturperiode eingebrachten Entwürfe zu einem Bundesmeldegesetz noch die ganz allgemeine Aussage, dass die Meldebehörden die zur rechtmäßigen Erfüllung öffentlicher Aufgaben erforderlichen Daten der Einwohner zu sammeln haben (vgl. z.B. § 1 EBMG, BT-Drucks. 7/1059), so verfiel ein in der 8. Legislaturperiode erarbeiteter Referentenentwurf in das andere Extrem, indem er in Gestalt einer Anlage zum Gesetz in datenverarbeitungstechnischer Form minutiös die im Melderegister zu speichernden Daten aufzählte; s. die Aufstellung bei Mertens, DSWR 1979, 24. Diese Anlage umfasste etwa 40 personenbezogene Daten, die durch Untergliederungen in ca. **170 Einzelangaben** zerfielen. Gleichwohl enthielt sie – von geringfügigen Abweichungen abgesehen – nicht mehr als die schon vorher in allen damaligen Bundesländern erfassten und gespeicherten Meldedaten. Obwohl sich viele dieser Einzelangaben gegenseitig ausschlossen oder für die meisten Bürger von vornherein nicht zutrafen, bewirkte in der Folgezeit die massive Kritik in der veröffentlichten Meinung, die sich in erster Linie gegen den Umfang, aber auch gegen einige zur Speicherung vorgesehene sensible Daten richtete, dass diese perfektionistische Lösung des damaligen Entwurfs fallengelassen werden musste.

Der Datenkatalog, so wie er sich jetzt in § 3 Abs. 1 und 2 darstellt, berücksichtigt im Grundsatz die hierzu ausgesprochenen Empfehlungen des BfD und der Sachverständigen in der Anhörung zum EMRRG im November 1978. Entscheidend ist dabei, dass der Datenumfang des Melderegisters **gesetzlich festgelegt** und seine Erweiterung ebenfalls gesetzlicher Regelung vorbehalten ist. Des Weiteren konnte durch eine Begrenzung auf die zur Aufgabenerfüllung der Meldebehörden **unerlässlichen Daten** erreicht werden, den Katalog von solchen Daten zu befreien, die zwar schon seit Langem in den Melderegistern gespeichert wurden, welche jedoch bei näherem Hinsehen und unter strenger Beachtung des Prinzips der Erforderlichkeit entbehrlich waren (z. B. die **Gründe** des Wahlausschlusses und der Passversagung, Angaben über den **Beruf** und über „**besondere Aufenthaltsverhältnisse**“). **4**

Der nach dem Enumerationsprinzip gestaltete Datenkatalog entspricht den Anforderungen des Urteils des BVerfG zum Volkszählungsgesetz 1983, nach dem das **Recht auf informationelle Selbstbestimmung** „den Schutz des Einzelnen gegen die unbegrenzte Erhebung, Speicherung... seiner persönlichen Daten“ voraussetzt; BVerfGE 65, 1, 43. Er dient ebenso wie die Vorschriften der §§ 5, 9, 10 und 33 ff. der Verrechtlichung und Transparenz der Datenverarbeitung; vgl. hierzu im Einzelnen unten Rn. 11 ff. **5**

Im Rahmen der MRRG-Novellen 1994 und 2002 sowie durch einige andere Gesetzesänderungen wurde der Datenkatalog in den Absätzen 1 und 2 mehrfach geändert bzw. erweitert. **6**

III. Systematik der Vorschrift

1. Grunddaten, Spezialdaten, Hinweise

Die Daten, die die Meldebehörden zu speichern haben, lassen sich nach der Systematik der Vorschrift in **zwei Gruppen** aufteilen: Die erste Gruppe setzt sich aus den in Absatz 1 unter Nrn. 1 bis 19 aufgezählten, in der Begründung des Regierungsentwurfs zum MRRG 1980 (BT-Drucks. 8/3825) als **Grunddaten** bezeichneten, der Identitätsfeststellung und dem Wohnungsnachweis dienenden Angaben zusammen. Die zweite Gruppe betrifft die **Spezialdaten** des Absatzes 2, die in der Vorschrift selbst an eine **konkrete Aufgabe** gebunden sind: Sie unterliegen grundsätzlich dem Zweckbindungsgebot des § 5. Als dritte Gruppe sind die **Hinweisdaten** zu nennen, die zum Nachweis der Richtigkeit der Grund- und Spezialdaten gespeichert werden. **7**

Die **Abgrenzung** zwischen „Daten“ und „Hinweisen“ ist allerdings nicht in allen Fällen durchgehalten worden. Denn nach dem Verständnis des Gesetzgebers wäre z.B. Absatz 1 Nr. 17 (Ausstellungsbehörde, -datum, Gültigkeitsdauer und Seriennummer des Personalausweises/Passes) eher als Hinweisangabe zu einer übergeordneten Bezeichnung „Personalausweis/Pass“ einzustufen und deshalb im Einzelnen nicht aufzuführen gewesen. Entsprechendes gilt für das nach Nummer 14 zu speichernde Datum und Ort der Eheschließung; vgl. hierzu Bericht des BT-Innenausschusses zum MRRG **8**

1980, BT-Drucks. 8/4333, S. 3. Ein nachvollziehbares **gesetzgeberisches Motiv**, diese Einzelmerkmale gleichwohl ausdrücklich aufzuführen, ist nicht ohne weiteres erkennbar. Aus der wechselvollen Entstehungsgeschichte dieser mehrfach geänderten Vorschrift kann aber ganz allgemein abgeleitet werden, dass der Gesetzgeber hierdurch den **Interpretationsspielraum** der vollziehenden Verwaltung von vornherein einengen wollte.

2. Aufgaben- und Verwendungsbezogenheit der Daten

- 9** Die im **Grunddatenkatalog** des Absatzes 1 aufgeführten Daten sind nach dem Wortlaut der Vorschrift „zur Erfüllung ihrer Aufgaben nach § 2 Abs. 1 und 3“ bestimmt. Dies bedeutet, dass die in den Nrn. 1 bis 19 bezeichneten Daten und Hinweise zur Durchführung aller den Meldebehörden in § 2 Abs. 1 und 3 zugewiesenen Aufgaben (Identitätsfeststellung und Wohnungsnachweis, Melderegisterauskünfte, Datenübermittlungen an andere öffentliche Stellen sowie Mitwirkungstätigkeiten (Annexaufgaben)) gespeichert – und nach Maßgabe spezieller Regelungen (z. B. §§ 33 ff.) – verwendet werden dürfen; vgl. hierzu auch § 2 Rn. 12. Gegenüber der Rechtslage nach dem MRRG 1980, wonach sich die Verweisung auf dessen § 1 Abs. 1 inhaltlich lediglich auf die Aufgabe „Identitätsfeststellung und Wohnungsnachweis“ bezogen hatte, wurden bereits mit der im Rahmen der MRRG-Novelle 1994 erfolgten Neufassung des § 1 MRRG etwaige Zweifel hinsichtlich der Aufgaben- und Verwendungsbezogenheit der Daten des Absatzes 1 ausgeräumt.
- 10** Während die **Grunddaten** des Absatzes 1 danach praktisch keinen Beschränkungen hinsichtlich ihrer Verwendung unterliegen, sind die **Spezialdaten** des Absatzes 2 an die Durchführung von dort im Einzelnen beschriebenen Mitwirkungsaufgaben der Meldebehörden gebunden. Einen Anhaltspunkt für die zugrunde liegende gesetzgeberische Motivation gibt die Begr. des Reg-Entw. zu § 3 MRRG 1980 (BT-Drucks. 8/3825, S. 17), wonach für die Zweckbindung der in Absatz 2 genannten Daten gegenüber den in Absatz 1 aufgeführten Angaben ein „ungleich höherer Sensitivierungsgrad“ spricht. Mit anderen Worten hat der Gesetzgeber also in § 3 BMG eine Einstufung von Daten je nach dem ihnen von ihm beigemessenen Grad der (möglichen) **Beeinträchtigung schutzwürdiger Interessen** vorgenommen und sie – insofern weit folgerichtig – unterschiedlichen Rechtsfolgen unterstellt.
- 11** Der **Schutzgehalt des Rechts auf informationelle Selbstbestimmung** wird weder durch die Speicherung der Grunddaten des Absatzes 1 noch der Spezial- und Hinweisdaten in unzulässiger Weise beeinträchtigt. Das BVerwG hat insofern in seinem Beschluss vom 2.10.1991, NVwZ-RR 1992, 71, festgestellt, dass die meldebehördliche Erfassung, Speicherung und Weitergabe von personenbezogenen Daten der Einwohner nicht gegen die vom BVerfG im **Volkszählungsurteil** entwickelten verfassungsrechtlichen Grundsätze verstoße. Denn der Einzelne habe Einschränkungen seines Rechts auf informationelle Selbstbestimmung im überwiegenden Allgemeininteresse hinzunehmen (BVerfGE 65, 1, 44, 46; BVerwGE 84, 375, 379), was in besonderem Maße auf Daten zutrifft, „die nicht nur den Bereich seiner privaten Lebensgestal-

tion, sondern sein soziales Verhalten betreffen, und die unter diesem Blickwinkel seiner ausschließlichen Verfügungsmöglichkeit entzogen sind“. Zwar genüge nicht irgendein Interesse, um die Speicherung und Weitergabe der Daten als zweckmäßig erscheinen zu lassen. Dies sei jedoch bei den Grund-, Spezial- und Hinweisdaten nicht der Fall, weil für ihre Speicherung und Übermittlung ein **überwiegendes Allgemeininteresse** bestehe. Darüber hinaus erfüllen die melderechtlichen Regelungen nach Auffassung des BVerwG die Forderung des BVerfG, wonach die Verwendungszwecke der vom Bürger angegebenen Daten bereichsspezifisch und präzise bestimmt, die Daten für diese Zwecke geeignet und erforderlich sein müssen und es hierzu eines amtshilfefesten Schutzes gegen Entfremdung durch Weitergabe- und Verwertungsverbote bedarf.

Damit ist höchstrichterlich abschließend geklärt, dass nicht nur die für eine **konkrete Zweckbestimmung** zugelassene Speicherung der Spezialdaten nach Absatz 2 im Lichte des Volkszählungsurteils verfassungsrechtlich unbedenklich ist, sondern auch die Erhebung und Verarbeitung der „auf Vorrat“ gesammelten Grunddaten, die nicht unmittelbar (aktuell) dem Identitäts- und Wohnungsnachweis dienen, im Hinblick auf ihre Bedeutung für den Verwaltungsvollzug **rechtlich bedenkenfrei** sind. 12

An dieser eindeutigen Zweckbestimmung fehlt es im Falle der mit Urteil des BVerfG vom 2.3.2010 (NJW 2010, 833) als Verstoß gegen Art. 10 Abs. 1 GG für verfassungswidrig erklärten **Vorratsspeicherung**, wonach Telekommunikationsdaten durch oder für öffentliche Stellen gespeichert werden, ohne dass sie aktuell benötigt werden, aber in unbestimmter Zukunft einmal – mit äußerst geringer Wahrscheinlichkeit – benötigt werden könnten. 13

Der Feststellung des BVerfG, dass „es unter den Bedingungen der automatisierten Datenverarbeitung kein ‚**belangloses Datum mehr**‘“ gibt (BVerfGE 65, 1, 45), steht die auf den jeweiligen Sensibilitätsgrad von Meldedaten abstellende Konzeption des BMG nicht entgegen. Auch wenn das Gericht allein auf die Nutzbarkeit und Verwendungsmöglichkeit und nicht auf die Art von personenbezogenen Daten als Maßstab für eine Beschränkung des Rechts auf informationelle Selbstbestimmung abhebt, so kann daraus nicht abgeleitet werden, dass damit die bisherigen (klassischen) Schutzmöglichkeiten, die sich auch im Bundesdatenschutzgesetz finden, bedeutungslos wären. Vielmehr ist Vogelgesang (Grundrecht auf informationelle Selbstbestimmung?, Baden-Baden, 1987) beizupflichten, der vermutet, dass das Gericht „mit diesem datenschutzrechtlichen Ansatz (Verwendungszusammenhang) zusätzliche Sicherungen des Persönlichkeitsschutzes installieren wollte.“ 14

IV. Datenbegriff des § 3

1. Personenbezogene Daten

Das BMG enthält ebenso wenig wie das MRRG **eine Definition** des Begriffs „personenbezogene Daten“. Dies war nicht erforderlich, weil das Gesetz vom 15

gleichen Begriffsinhalt ausgeht wie die Datenschutzgesetze des Bundes und der Länder. Nach § 3 Abs. 1 BDSG bzw. den insoweit übereinstimmenden **Legaldefinitionen** in den Landesdatenschutzgesetzen sind personenbezogene Daten „Einzelangaben über persönliche oder sachliche Verhältnisse einer bestimmten oder bestimmbaren natürlichen Person (Betroffener)“. Dabei kennzeichnet der Begriff „Einzelangabe“ solche Angaben, die sich unmittelbar auf eine bestimmte Person beziehen oder einen Bezug zu ihr herstellen lassen. Damit sind alle Angaben gemeint, die über eine natürliche Person etwas aussagen. Unter „persönlichen Verhältnisse“ sind im Melderecht z.B. Angaben über Namen, Tag und Ort der Geburt und Familienstand zu verstehen. Den „sachlichen Verhältnissen“ können Angaben wie Personalausweis- und Passdaten sowie Zuständigkeitshinweise zugerechnet werden. Für das Melde-recht ohnehin nicht relevante anonymisierte, pseudonymisierte (vgl. § 3 Abs. 6 und 6a BDSG, aggregierte (= summenmäßig erfasste Informationen bezogen auf eine bestimmte Personengruppe, z.B. die Zahl der Einwohner einer Gemeinde über 65 Jahre) oder verschlüsselte (= nicht oder nur mit unverhältnismäßig hohem Aufwand zu entschlüsselnde veränderte Daten)) Angaben sind in aller Regel **keine personenbezogene Daten** in diesem Sinne.

- 16** Die in den Absätzen 1 und 2 aufgeführten Angaben stellen diejenigen personenbezogenen Daten dar, die die Meldebehörden **zulässiger Weise** verarbeiten dürfen. Eine Verarbeitung anderer als der dort für eine Speicherung vorgesehenen Angaben ist daher unzulässig. Sie sind, falls sie von der Meldebehörde im Einzelfall (unzulässiger Weise) gespeichert werden, gem. § 14 Abs. 1 Satz 2 **unverzüglich zu löschen**.
- 17** Gespeichert werden dürfen mit Ausnahme der in Absatz 1 Nr. 12 bezeichneten Daten mit Auslandsbezug grundsätzlich nur Daten von Einwohnern, die im **Zuständigkeitsbereich der Meldebehörde** wohnhaft sind und – auch wenn dies in Absatz 1 der Vorschrift nicht expressis verbis zum Ausdruck kommt – der allgemeinen oder der besonderen Meldepflicht für Binnenschiffer und Seelute (§ 13) unterliegen. **Nicht** im Melderegister gespeichert werden dürfen die von Gästen in Beherbergungsstätten (§ 29) oder von Patienten in Krankenhäusern und Heimen (§ 32) erhobenen Daten, solange diese Personen lediglich der **besonderen Meldepflicht** in diesen Einrichtungen unterliegen. Die Speicherung von Daten von Einwohnern, die von der Meldepflicht befreit sind (vgl. §§ 14, 15) ist nur mit ihrer **Einwilligung** zulässig.

2. Hinweisdaten

- 18** Über die in den Absätzen 1 und 2 bezeichneten Angaben hinaus speichern die Meldebehörden nach dem Wortlaut der Vorschrift auch die „**zum Nachweis ihrer (der Daten) Richtigkeit erforderlichen Hinweise**“. Nach der Begr. des RegEntw. zu § 2 MRRG 1980 „handelt es sich dabei im Wesentlichen um die Benennung von Urkunden und anderen Nachweisen mit Bezeichnung der ausstellenden Behörde oder des Gerichts (mit Aktenzeichen und Tag der Ausstellung) sowie den Tag des Ereignisses, die Rechtswirksamkeit der Änderung oder die Angabe von Fristen“. Zum Datum „Geburtsort“ (Nr. 6) sind der

Staat, das Standesamt und die Nummer des Geburtseintrags zu speichern. Diese, die Information „Geburtsort“ belegenden „Hinweise“, umfassen ihrerseits also eine **Reihe von Einzelangaben** und sind insoweit – ebenso wie die ausdrücklich im Katalog aufgeführten Angaben – jeweils **personenbezogene Daten** i. S. des BMG und der Datenschutzgesetze.

Das BMG indessen geht – wie auch schon das MRRG – im Grundsatz von einer **unterschiedlichen Wertigkeit** der „Daten“ und „Hinweise“ aus; vgl. hierzu auch oben Rn. 6. Dies kommt insbesondere in den Übermittlungsvorschriften des 5. Abschnitts zum Ausdruck. So ist z.B. nach § 34 Abs. 3 die Übermittlung von Hinweisen erlaubt, jedoch an bestimmte Voraussetzungen gebunden. **19**

Die Gründe, die den Gesetzgeber bewegen haben, diese Unterscheidung vorzunehmen, sind weder in der Begr. des RegEntw. zum MRRG 1980 noch im Ausschussbericht dargelegt. **Plausibel** werden sie nur aus der Kenntnis der langjährigen Entstehungsgeschichte des Gesetzes. Danach kann davon ausgegangen werden, dass im Hinblick auf die zu erwartende Kritik, die ein umfangreicher Datenkatalog provoziert hätte, eine gewisse Scheu bestand, die im **Speicherungskatalog des Referentenentwurfs von 1978** enthaltene minutiöse Darstellung von Einzelmerkmalen – wenn auch mit einigen Ausnahmen – zu übernehmen. Mit der dem § 2 MRRG zugrunde gelegten Konzeption vermied der Gesetzgeber, dass sich an einigen wenigen Merkmalen, die nunmehr als „Hinweise“ gespeichert werden können, Streit entzündet hätte, der in aller Regel auf Irrtümern oder Missverständnissen über den Inhalt der jeweiligen Information zurückzuführen gewesen wäre. **20**

Andererseits wird im Zusammenhang mit der unterschiedlichen Behandlung von zur Übermittlung bestimmten Daten deutlich, dass das **Schutzbedürfnis der Hinweisdaten** keineswegs unterbewertet wurde. Insoweit ließ sich der Gesetzgeber von dem Prinzip leiten, dass jede andere Stelle als die Meldebehörde nur die zu ihrer **Aufgabenerfüllung** unbedingt erforderlichen Angaben erhalten soll, schon um zu vermeiden, dass beim jeweiligen Empfänger eine dem Melderegister inhaltlich **vergleichbare Datei** – wenn auch nur auf einen bestimmten Personenkreis bezogen – entstehen kann. Sollten sich z.B. bei einer Datenübermittlung nach § 34 Abs. 1 aufgrund vorhandener Kenntnisse bei der Daten empfangenden Stelle Unstimmigkeiten in Bezug auf die aus dem Melderegister übermittelten Daten ergeben, so wäre es Aufgabe der Meldebehörde, Nachforschungen anzustellen, um die Richtigkeit der bei ihr gespeicherten Daten zu belegen. Die Antwort auf die reklamierte Unstimmigkeit könnte in diesen Fällen nur in einer Bestätigung der bereits übermittelten Daten oder in einer Berichtigung bestehen, nicht jedoch in einer Offenlegung des das jeweilige Datum belegenden Hinweises. Im Einzelnen vgl. hierzu § 6 Rn. 18 ff. **21**

3. Begriff des Speicherns

- 22** Der im BMG ebenso wie im MRRG nicht definierte Begriff „Speicherung“ deckt sich mit dem des **allgemeinen Datenschutzrechts**. Danach ist Speichern „das Erfassen, Aufnehmen oder Aufbewahren von Daten auf einem Datenträger zum Zwecke ihrer weiteren Verarbeitung oder Nutzung“; vgl. § 3 Abs. 4 Nr. 1 BDSG bzw. die entsprechenden Regelungen der Datenschutzgesetze der Länder. Das BMG und die Landesmeldegesetze regeln ausnahmslos die **Datenspeicherung im Melderegister**. Führt die Organisationseinheit „Meldebehörde“ aufgrund innerbehördlichen Organisationsakts auch andere Aufgaben durch, zu deren Erfüllung sie eine Datei führt (z. B. Wählerverzeichnisse) so bestimmt sich die Zulässigkeit der Verarbeitung der in dieser Datei gespeicherten Daten nach den speziellen Rechtsnormen, in Ermangelung solcher nach den Landesdatenschutzgesetzen.

V. Speicherung von Grunddaten (Absatz 1)

1. Allgemeines

- 23** Die vom Gesetzgeber hinsichtlich der Bezeichnung der im Katalog des Absatzes 1 aufgezählten Daten bewusst angestrebte Anlehnung an den **allgemeinen Sprachgebrauch** (vgl. hierzu Begr. des RegEntw. zu § 2 MRRG 1980) bedingt notwendiger Weise, dass einzelne der in den Nrn. 1 bis 19 aufgeführten Daten lediglich ihrer Art nach beschrieben sind, also Zusammenfassungen mehrerer Einzeldaten bzw. -merkmale enthalten.
- 24** Der Inhalt der einzelnen Daten ergibt sich z.B. aus dem **Datensatz für das Meldewesen – Einheitlicher Bundes-/Länderteil – (DSMeld)**. Die dort festgelegten Feldbezeichnungen und Beschreibungen der Feldinhalte sind z. T. (mittelbarer) Bestandteil der 1. und 2. BMeldDÜV und damit – zumindest für die dort geregelten Datenübermittlungen – verbindlich. Im Hinblick darauf, dass die im DSMeld enthaltenen Angaben aus Gründen der Datenverarbeitungstechnik bereits einen sehr hohen Grad der Differenzierung aufweisen, sind sie einer über den dargestellten Inhalt hinausgehenden Auslegung kaum noch zugänglich.
- 25** Die in Absatz 1 aufgeführten Daten stellen den **Rahmen** dar, den der Bundesgesetzgeber zur Erfüllung der den Meldebehörden nach § 2 Abs. 1 und 3 obliegenden Aufgaben i. S. einer **allgemeinen Zweckbestimmung** für ausreichend, aber auch für erforderlich gehalten hat. Durch die Verwendung der erst im Rahmen der MRRG-Novelle 2002 eingefügten Worte „speichern die Meldebehörden“ kommt zum Ausdruck, dass die Speicherung von Daten nach den Absätzen 1 und 2 für die Meldebehörden grundsätzlich **verbindlich** ist. Andererseits lässt diese Formulierung aber auch zu, dass nicht in jedem Fall des Vorhandenseins einschlägiger Daten eine „Ermittlungspflicht“ der Meldebehörden beispielsweise hinsichtlich von Hinweisdaten besteht; vgl. BT-Drucks. 14/7260, S. 14.

Die gesetzliche Vorgabe der zu speichernden Daten ist sachgerecht. Denn schon allein im Hinblick auf die den Meldebehörden obliegenden regelmäßigen Datenübermittlungen aufgrund von Bundes- oder Landesrecht würde ein von Meldebehörde zu Meldebehörde **unterschiedlicher (Speicher-) Datensatz** die Aufgabenerfüllung der Daten empfangenden Stellen stark beeinträchtigen können.

Über den wesentlichen Inhalt der einzelnen Daten gibt vor allem der **DSMeld** 26
Aufschluss. Detaillierte Erläuterungen zu einzelnen Daten finden sich daneben in der **Passverwaltungsvorschrift** vom 17.12.2009 (GMBL Nr. 81 S. 9); abgedruckt in Süßmuth/Koch, Teil I A 6. Darüber hinaus gehende Erläuterungen sind nachfolgend lediglich insoweit veranlasst, als der DSMeld zu in der Praxis häufig wiederkehrenden Fragestellungen keine Aussage enthält und/oder die Zweckbestimmung der einzelnen Daten nicht ohne weiteres erkennbar ist.

2. Einzelne Grunddaten

a) **Familiennamen (Nr. 1)**. Zu speichern ist grundsätzlich der aktuelle, vollständige und ungekürzte Familienname. Bestehen Zweifel hinsichtlich der Schreibweise und Reihenfolge von Namen oder Namensbestandteilen, sollte auf der Vorlage von Personenstandsurkunden bestanden werden. 27

Ein im **EU-Ausland** bestimmter und (standesamtlich) eingetragener Familienname eines deutschen Kindes muss in Deutschland anerkannt und somit auch im Melderegister gespeichert werden, und zwar selbst dann, wenn der Familienname gegen das in Deutschland geltende Verbot der Führung von Doppelnamen (§ 116 Abs. 1 Satz 1 BGB) verstößt; so der EuGH in seinem Urteil vom 14.10.2008, DVBl. 2008, 1436. 28

Als Familienname gilt auch der **Ehename und der Lebenspartnerschaftsname**. 29
Nach § 1 Abs. 1 des Lebenspartnerschaftsgesetzes (LPartG) vom 16.2.2001 (BGBl. I S. 266) begründen zwei Personen gleichen Geschlechts eine Lebenspartnerschaft, wenn sie gegenseitig persönlich und bei gleichzeitiger Anwesenheit von der „zuständigen Behörde“ erklären, miteinander eine Partnerschaft auf Lebenszeit führen zu wollen (Lebenspartnerinnen oder Lebenspartner). Sie können gegenüber der „zuständigen Behörde“ einen gemeinsamen Namen (Lebenspartnerschaftsnamen) bestimmen nach § 3 Abs. 1 LPartG. Als zuständige Behörde i. S. dieser Vorschriften haben die Länder in ihren Ausführungsgesetzen zum LPartG überwiegend die Standesämter, aber auch die Gemeinden, Kreisverwaltungsbehörden und Regierungen bzw. Notare (z. B. in Bayern) bestimmt. Diese Stellen teilen der zuständigen Meldebehörde neben der Tatsache der Lebenspartnerschaft und anderen Identifizierungsdaten auch den bisherigen und den neuen Familiennamen mit.

Die **Namensführung von Spätaussiedlern**, deren Deutscheigenschaft sich nach § 7 des Staatsangehörigkeitsgesetzes (StAG) bestimmt (vgl. hierzu unten Rn. 42), beurteilt sich nach den allgemeinen Grundsätzen des deutschen in- 30

ternationalen Privatrechts gemäß Art. 10 EBGB. Danach führen sie hier grundsätzlich den nach ihrem früheren Personalstatut maßgebenden Namen weiter, wie er sich aus der Eintragung im Registrierschein bzw. im Aufnahmebescheid nach § 15 Bundesvertriebenengesetzes (BVFG) oder den vorzulegenden Personenstandsurkunden ergibt. Führt der Betroffene neben dem Vor- und Familiennamen z.B. einen sog. **Vatersnamen**, ist dieser regelmäßig als Vorname zusammen mit den eigentlichen Vornamen einzutragen. § 94 BVFG (abgedruckt in Teil I E 8) eröffnet jedoch umfangreiche Möglichkeiten, durch Erklärung gegenüber der Erstaufnahmeeinrichtung oder dem Standesbeamten eine deutsche Namensform zu erlangen.

- 31** Wegen der **namensrechtlichen Begriffe und der Schreibweise der Namen** wird im Übrigen auf § 49 Abs. 1, § 57 Abs. 5a und § 381 DA sowie auf die Ausführungen in Henrich/Wagenitz/Bornhofen, Kap. 0.5, hingewiesen. Näheres zu Fragen der Transliteration von Namen vgl. Hepting/Gaaz, § 2 PStG Rn. 111–111c.
- 32** **b) Frühere Namen (Nr. 2).** Unter „frühere Namen“ fallen sämtliche Familien- und Vornamen, die der Einwohner vor einer **Namensänderung** jeweils regelmäßig geführt hat, sowie der Geburtsname, nicht aber ein früherer Rufname. Nach den Ausführungsvorschriften einiger Länder zu den bis zum 30.4.2015 noch geltenden Landesmeldegesetzen darf bei einer **Adoption** im Zusammenhang mit dem neuen Namen, der vor der Adoption geführte Name nicht mehr im Melderegister gespeichert werden. Im Interesse des adoptierten Kindes sachgerecht dürfte auch ein in der Praxis vieler Meldebehörden gängiges Verfahren sein, wonach die Adoption mit Datum und Aktenzeichen des Vormundschaftsgerichts im bisherigen Datensatz gespeichert, eine **Auskunftssperre** vermerkt, die Verknüpfung zu den bisherigen Eltern gelöscht und in den historischen Registerbestand übernommen wird. Gleichzeitig wird unter dem neuen Namen des angenommenen, minderjährigen Kindes ein **neuer Datensatz ohne jeglichen Hinweis auf die Adoption** und ohne Auskunftssperre mit einer Verknüpfung zu den neuen Eltern in den aktuellen Registerbestand aufgenommen.
- 33** **c) Vornamen (Nr. 3).** Die Befugnis, den bzw. die Vornamen des Einwohners im Melderegister zu speichern, schließt auch das Recht zur Erhebung, Speicherung und besonderen Kennzeichnung des **Rufnamens oder des gebräuchlichen Vornamens** ein. Nach § 54 Abs. 2 DA handelt es sich beim Rufnamen um einen Vornamen, der im täglichen Leben der gebräuchliche ist. Da der Rufname aus personenstandsrechtlichen Urkunden nicht hervorgeht, bleibt es dem Einwohner überlassen, welchen von mehreren Vornamen er als seinen Rufnamen bezeichnet; er kann ihn nach Belieben wieder ändern. Als Rufnamen kommen auch Doppelnamen in Betracht, z.B. „Rainer Matthias“. Im Übrigen liegt es im Interesse des Einwohners, auch im Behördenverkehr mit dem Vornamen angeschrieben zu werden, den er als Rufnamen angegeben hat.

Nach einem Beschluss des BVerfG vom 15.8.1996, NJW 1997, 1632, hat eine **transsexuelle Person** bereits nach Änderung ihres Vornamens (kleine Lösung), aber noch vor der geschlechtsanpassenden Operation (große Lösung) einen Anspruch darauf, entsprechend ihrem neuen Rollenverständnis angesprochen oder angeredet (z.B. „Frau“ statt „Herr“) zu werden. **34**

d) **Doktorgrad (Nr. 4)**. Mit Inkrafttreten des Ersten Gesetzes zur Änderung des MRRG vom 11.3.1994 (BGBl. I S. 529) wurde das früher als „**akademische Grade**“ bezeichnete Datum durch den „Doktorgrad“ ersetzt. Damit erfolgte eine Anpassung an die entsprechenden Bestimmungen des PAuswG und des PassG, wonach ebenfalls der Doktorgrad zur Speicherung in den jeweiligen Registern bestimmt ist. Eine materiell-rechtliche Änderung ist hierdurch nicht eingetreten, da auch nach altem Recht als akademischer Grad nur der „Doktorgrad“ gespeichert werden durfte. **35**

Obwohl der „Doktorgrad“ im MRRG im Singular verwendet wird, sind die Meldebehörden gehalten, auch **mehrere Doktorgrade** zu einer Person zu speichern, wenn diese zu Recht geführt werden dürfen.

Nach dem Hochschulrecht der Länder erfordert die Führung eines ausländischen akademischen Grades eine entsprechende Berechtigung. Ein im **Ausland erworbener Doktorgrad** in der Abkürzung „Dr.“ ohne Zusatz oder ein Ehrengrad in der Abkürzung „Dr. h.c.“, „Dr. e.h.“ oder „Dr. E.h.“ darf nur dann im Melderegister gespeichert werden, wenn der Betroffene hierzu berechtigt ist. Je nach Ausgestaltung des Landesrechts wird diese Berechtigung durch einen Bescheid der zuständigen obersten Landesbehörde (z. B. Ministerium für Wissenschaft und Forschung) nachgewiesen oder ergibt sich unmittelbar aus den hochschulrechtlichen Vorschriften der Länder. In diesen Fällen ist ein Einzelnachweis entbehrlich. Dies gilt insbesondere im Falle des Erwerbs eines Doktorgrades in einem Mitgliedstaat der EU oder in einem Staat, mit dem die Bundesrepublik Deutschland ein **Äquivalenzabkommen** über die Gleichwertigkeit im Hochschulbereich geschlossen hat. Aufgrund des am 7.11.1995 in Kraft getretenen „Abkommens zwischen den Ländern in der Bundesrepublik Deutschland über die Führung akademischer Grade ausländischer Hochschulen und entsprechender ausländischer Grade“ vom 29.10.1992 ist die nach jeweiligem Landesrecht für den Einzelfall erteilte Genehmigung zur Führung eines akademischen Grades in allen Bundesländern wirksam. Ausländische Doktorgrade, die nur mit Zusatz geführt werden dürfen (z. B. „Dr. [Universität ...]“) dürfen **nicht** gespeichert werden. **36**

e) **Ordensnamen/Künstlernamen (Nr. 5)**. Ordens- und Künstlernamen sind Namen, unter denen Personen in bestimmten Lebensbereichen auftreten. Sie werden **neben dem Namen** (nicht an seiner Stelle) geführt und haben innerhalb des Kreises, für den sie bestimmt sind, eine ähnliche Funktion wie der nach bürgerlichem Recht zu führende Name; sie müssen deshalb durch Verkehrsgeltung individuelle Unterscheidungskraft besitzen und geeignet sein, eine Person von einer anderen zu unterscheiden. **Ordensname** ist der Name, den eine Person in ihrer Eigenschaft als Angehöriger eines Ordens nach den Ordensregeln führt. **Künstlername** ist der Name, unter dem jemand als **37**

Künstler (z. B. Schauspieler, Sänger, Artist) auftritt. In **Zweifelsfällen** hat der Betroffene durch Vorlage geeigneter Unterlagen darzutun, dass er unter dem von ihm angegebenen Ordens-/Künstlernamen bereits über einen längeren Zeitraum (mindestens 1 Jahr) in bestimmten Lebensbereichen (z. B. kirchlicher Bereich, Kulturszene) bekannt ist und dass seinem Ordens-/Künstlernamen dort eine ähnliche Bedeutung zukommt wie dem bürgerlich-rechtlichen Namen. Dies kann bei Künstlernamen z.B. dadurch geschehen, dass der Einwohner glaubhaft macht, er werde unter diesem Namen in einem **Berufsverband oder bei einer Agentur** geführt. Ausführlich hierzu vgl. Ziff. 4.1.4 PassVwV.

- 38 f) Tag und Ort der Geburt (Nr. 6).** In der Vergangenheit, insbesondere im Zusammenhang mit der 2009 erfolgten Zuteilung einer **Steueridentifikationsnummer** durch das Bundeszentralamt für Steuern an jeden Einwohner, hat es bei Vertriebenen aus den ehemaligen deutschen Ostgebieten erheblichen Unmut darüber gegeben, dass die Meldebehörden als Geburtsstaat generell „Polen“ speichern, wenn der Geburtsort im heutigen Polen liegt. Das BMI hat daraufhin den Ländern empfohlen, darauf hinzuwirken, dass für die **Eintragung des Geburtsstaates** im Melderegister bei Auslandsgeburten auf den Zeitpunkt der Geburt abgestellt und ein eingetragener Geburtsstaat gelöscht wird, wenn der Geburtsort zur Zeit der Geburt innerhalb der Grenzen des Deutschen Reichs lag. Zur Festlegung des konkreten Gebietsstands wurde empfohlen, die bis zum 2.8.1945 (Datum der Festlegung der Grenzlinie zwischen Deutschland und Polen durch die Potsdamer Konferenz) jenseits von Oder und Neiße im Gebiet des Deutschen Reichs nach dem Stand vom 31. Dezember 1937 geboren sind, melderechtlich nicht als im Ausland geboren erfasst werden sollten.
- 39 g) Geschlecht (Nr. 7).** Nach dem Transsexuellengesetz (TSG) vom 10.9.1980 (BGBI. I S. 1654) kann das zuständige Amtsgericht auf Antrag den **Vornamen ändern** oder die mit einer Änderung des Vornamens verbundene Feststellung treffen, dass der Betroffene als dem anderen Geschlecht zugehörig anzusehen ist. Die Meldebehörde erhält hiervon Kenntnis durch Mitteilung des Standesbeamten; § 98 Abs. 1 Nr. 4 DA. Eine Berichtigung der Geschlechtsangabe darf nur in den Fällen erfolgen, in denen nach Feststellung des Amtsgerichts der Betroffene als dem anderen Geschlecht zugehörig anzusehen ist. Die frühere Geschlechtszugehörigkeit darf auf keinen Fall gespeichert werden. Vgl. hierzu auch oben Rn. 29.
- 40 h) Gesetzlicher Vertreter (Nr. 9).** Die Speicherung von Angaben über den gesetzlichen Vertreter erfolgt vor allem im Hinblick auf die den Meldebehörden nach § 2 **Ausländerdatenübermittlungsverordnung** und aufgrund von **Landesrecht durchzuführenden regelmäßigen Datenübermittlungen** z.B. an Ausländerbehörden, Polizeibehörden und die Schulverwaltung. **Gesetzliche Vertreter** können sein die Eltern gemeinschaftlich oder ein Elternteil (§ 1629 BGB), der Vormund (§§ 1773 ff. BGB) und der Pfleger (§ 1915 Abs. 1 i. V. mit § 1793 Abs. 1 Satz 1 BGB). Der Vater eines Kindes, der bei der Geburt des Kindes nicht mit der leiblichen Mutter verheiratet war, ist nur dann als ge-

setzlicher Vertreter zu speichern, wenn die Eltern zur Beurkundung durch einen Notar oder das Jugendamt erklärt haben, dass sie die Sorge gemeinsam übernehmen wollen (Sorgeerklärungen gem. § 1626a Abs. 1 Nr. 1 BGB) oder er die Mutter heiratet (§ 1626a Abs. 1 Nr. 2 BGB). In den Fällen der Anordnung eines Einwilligungsvorbehalts für die Aufenthaltsbestimmung (§ 691 FGG), d. h. im Rahmen seines Aufgabenkreises, ist auch der Betreuer (§§ 1896 ff. BGB) zu speichern, da er insoweit die Stellung eines gesetzlichen Vertreters hat.

Nach Eintritt der Volljährigkeit sind die **Verweisungen auf die Eltern** zu löschen und dürfen nicht mehr verarbeitet oder genutzt werden. Das Gleiche gilt für die Verweisung auf das Kind im Datensatz der Eltern. **41**

i) **Derzeitige Staatsangehörigkeiten (Nr. 10)**. Die mit dem Gesetz zur Reform des Staatsangehörigkeitsrechts vom 15.7.1999 erfolgten Änderungen des Staatsangehörigkeitsgesetzes und u.a. durch das Zuwanderungsgesetz und das Richtlinienumsetzungsgesetz sind die „Deutschen ohne deutsche Staatsangehörigkeit i.S. des Artikels 116 Abs. 1 GG“ (sog. „**Status- oder Rechtsstellungsdeutsche**“) am 1.8.1999 kraft Gesetzes in die deutsche Staatsangehörigkeit übergeleitet worden (§ 40a (Ru)StAG). Spätaussiedler und ihre in den Aufnahmebescheid einbezogenen Familienangehörigen können sich nach ihrem Zuzug im Aufnahmeverfahren erst dann auf die „**Rechtsstellung als Deutscher** i.S. von Art. 116 Abs. 1 GG“ berufen, wenn ihnen zum Nachweis der Spätaussiedlererschaft usw. eine Bescheinigung nach § 15 Abs. 1 oder 2 BVFG ausgestellt worden ist. Mit Ausstellung der Bescheinigung nach § 15 Abs. 1 oder 2 BVFG, die seit dem 1.1.2005 von Amts wegen erfolgt, erwerben sie nach § 7 StAG bereits kraft Gesetzes die deutsche Staatsangehörigkeit. Die Rechtsstellung als Deutscher ohne deutsche Staatsangehörigkeit hat somit heute **keine praktische Relevanz** mehr. Auch in Personalausweisen und Pässen wird schon seit Jahrzehnten nicht mehr zwischen „deutschen Staatsangehörigen“ und „Status- oder Rechtsstellungsdeutschen“ unterschieden. Die Eintragung dort lautet: „Staatsangehörigkeit: deutsch“. Zudem ist zu berücksichtigen, dass auch „Status- oder Rechtsstellungsdeutsche“, die in der Praxis stets als deutsche Staatsangehörige behandelt werden, die deutsche Staatsangehörigkeit automatisch im Wege der „**Ersitzung**“ nach Maßgabe des § 3 Abs. 2 StAG erworben haben oder noch erwerben können. Dies sollte daher auch begrifflich im Melderecht entsprechend nachvollzogen werden. **42**

Nach § 25 Abs. 1 StAG **verliert** ein Deutscher seine (deutsche) Staatsangehörigkeit unabhängig von einem dauernden Aufenthalt im In- oder Ausland mit dem **Antragserberwerb einer ausländischen Staatsangehörigkeit** grundsätzlich kraft Gesetzes. Der **Verlust** tritt nicht ein, wenn vor Erwerb der ausländischen Staatsangehörigkeit ein Antrag auf Beibehaltung der deutschen Staatsangehörigkeit von der zuständigen Staatsangehörigkeitsbehörde genehmigt worden ist; § 25 Abs. 2 StAG (**Beibehaltungsgenehmigung**). Da der Verlust unmittelbar im Zeitpunkt der Annahme der ausländischen Staatsangehörigkeit von Gesetzes wegen eintritt, ist eine nachträgliche Heilung nicht mehr möglich. Allenfalls kommt dann eine Wiedereinbürgerung in Be- **43**

tracht. Sollte ein Einwohner bei der An- oder Abmeldung neben seiner deutschen noch (eine) weitere Staatsangehörigkeit(en) angeben und sich im meldebehördlichen Rückmeldeverfahren herausstellen, dass die Daten über den Erwerb der ausländischen Staatsangehörigkeit bei der Wegzugsmeldebehörde nicht gespeichert waren, muss der Sachverhalt von der Meldebehörde aufgeklärt werden. Neben einer **Anhörung des Betroffenen** ist insoweit auch eine Unterrichtung der zuständigen Staatsangehörigkeitsbehörde über die Änderung der staatsangehörigkeitsrechtlichen Verhältnisse vorzunehmen.

Wegen des Erwerbs der deutschen Staatsangehörigkeit von Kindern ausländischer Eltern durch Geburt (§ 4 Abs. 3 StAG) oder durch Einbürgerung auf Antrag (§ 40b StAG) vgl. Rn. 28.

- 44** Nach § 5 Abs. 1 des Freizügigkeitsgesetzes/EU (FreizügigG/EU) wird freizügigkeitsberechtigten **Unionsbürgern und ihren Familienangehörigen**, die selbst Unionsbürger sind, von Amts wegen unverzüglich eine sog. **Freizügigkeitsbescheinigung** ausgestellt. Freizügigkeitsberechtigt sind nach Art. 7 Abs. 1 Buchst. b und c der Richtlinie 2004/38 EG (Freizügigkeitsrichtlinie) alle erwerbstätigen Unionsbürger. Nicht erwerbstätige Unionsbürger sind nach Art. 7 Abs. 1 Buchst. b und c der Freizügigkeitsrichtlinie nur dann freizügigkeitsberechtigt, wenn sie über ausreichende Existenzmittel und einen umfassenden Krankenversicherungsschutz im Aufnahmemitgliedstaat verfügen. Nach Maßgabe von Art. 8 Abs. 3 Freizügigkeitsrichtlinie dürfen die zuständigen Behörden der Mitgliedstaaten den Nachweis dieser Freizügigkeitsvoraussetzungen verlangen. Sinn dieser Bestimmungen ist es zu verhindern, dass nichterwerbstätige Unionsbürger Sozialhilfeleistungen des Aufnahmemitgliedstaates in Anspruch nehmen müssen.
- 45** j) **Rechtliche Zugehörigkeit zu einer öffentlich-rechtlichen Religionsgesellschaft (Nr. 11)**. Die (Erhebung und) Speicherung der Angabe „rechtliche Zugehörigkeit zu einer Religionsgesellschaft“, also z.B. römisch-katholisch, evangelisch usw., ist vor allem aus zwei Gründen erforderlich: Zum einen soll die Kenntnis dieses Datums die nach § 19 zulässige Datenübermittlung an die öffentlich-rechtlichen Religionsgesellschaften für Zwecke der **Ausübung ihres Steuererhebungsrechts** überhaupt erst ermöglichen, zum anderen stellt sie das notwendige Äquivalent zu § 4 Nr. 3 des Gesetzes über die Statistik der Bevölkerungsbewegung und die Fortschreibung des Bevölkerungsstandes dar, wonach für die **Wanderungsstatistik** diese Information bei der meldebehördlichen An- und Abmeldung erfasst werden muss. Zur Frage des Anspruchs der Religionsgesellschaften auf Übermittlung von Daten durch die Meldebehörden vgl. Erl. zu § 42.
- 46** Die **verfassungsrechtliche Zulässigkeit** des Erhebungs- und Speicherungsrechts der Meldebehörden ergibt sich unmittelbar aus Art. 140 GG i.V.m. Art. 136 Abs. 2 WRV. Danach ist das sich bereits aus Art. 4 GG ergebende und in Art. 136 Abs. 3 Satz 1 WRV noch einmal ausdrücklich erwähnte Schweigerecht hinsichtlich der religiösen Überzeugung zugunsten eines behördlichen Fragerechts in den Fällen **aufgehoben**, in denen von der Zugehörigkeit zu einer Religionsgesellschaft Rechte und Pflichten abhängen oder

eine gesetzlich angeordnete statistische Erhebung dieses erfordert. Beide Voraussetzungen liegen hier vor.

Gespeichert werden darf nur die **rechtliche Zugehörigkeit**; die innere Überzeugung oder Haltung des Einzelnen ist dagegen unbeachtlich. Die rechtliche Mitgliedschaft zu einer Religionsgesellschaft setzt zunächst voraus, dass diese selbst rechtlichen Bestand hat, sei es als Körperschaft des öffentlichen Rechts, als rechtsfähiger (§ 21 BGB) oder als nichtrechtsfähiger Verein (§ 54 BGB). Des Weiteren ist erforderlich, dass der Einzelne **Mitglied** der jeweiligen Religionsgesellschaft ist. Auf welche Weise die Mitgliedschaft erworben wird, ergibt sich aus den autonomen Rechtsnormen der einzelnen Religionsgesellschaften. Der Eintritt in eine christliche Religionsgesellschaft erfolgt z.B. durch die Taufe, andere Religionsgesellschaften sehen dafür z.B. eine besondere „Aufnahme“ vor. Anders als der Eintritt richtet sich der **Austritt** grundsätzlich nach dem bürgerlich-rechtlichen Vereinsrecht, bei Religionsgesellschaften, die Körperschaften des öffentlichen Rechts sind, nach besonderen staatlichen Regelungen wie z.B. Kirchensteuer- bzw. Kirchenaustrittsgesetzen; vgl. hierzu m. w. Nachw. Maunz/Dürig, Art. 137 WRV Rn. 38 ff. So erfolgt z.B. nach § 1 Kirchenaustrittsgesetzes NW vom 26.5.1981 (GV NW S. 260) der Austritt aus einer Kirche oder aus einer sonstigen Religions- oder Weltanschauungsgemeinschaft des öffentlichen Rechts mit Wirkung für den staatlichen Bereich durch eine **formgebundene Erklärung gegenüber dem Amtsgericht**. In anderen Ländern (u. a. Baden-Württemberg, Rheinland-Pfalz, Sachsen-Anhalt) nimmt das **Standesamt** die Austrittserklärung entgegen. Der ausgetretenen Person wird eine Bescheinigung über den rechtswirksam erfolgten Austritt erteilt. Darüber hinaus wird die Tatsache des Austritts der zuständigen Meldebehörde mitgeteilt, die ihrerseits das Melderegister zu berichtigen hat. **47**

Die Meldebehörden werden sich regelmäßig auf die **Angaben des Meldepflichtigen** verlassen müssen. In Zweifelsfällen dürfte ein Hinweis genügen, dass ein bloßes Zugehörigkeitsgefühl für die rechtliche Zugehörigkeit nicht ausreicht. Andererseits sind die Meldebehörden gehalten, Mitteilungen der Religionsgesellschaften über den Kircheneintritt im Wege der Registerberichtigung zu berücksichtigen. In Zweifelsfällen sollte der Betroffene gehört werden. **48**

Allein aufgrund der nachträglichen Behauptung, die (eigene) Angabe über die Kirchenmitgliedschaft sei unzutreffend, darf das Melderegister nicht berichtet werden. Mit der Konfessionsangabe gegenüber den Meldebehörden bekunden die Meldepflichtigen einen **tatsächlichen Sachverhalt**; so OVG Münster, Urt. vom 27.1.1976, NJW 1976, 1550. Das Gericht beurteilt darin die Konfessionsangabe nicht als Willenserklärung, sondern als rein **tatsächliche Wissenserklärung**, die deshalb einer Anfechtung in sinngemäßer Anwendung der §§ 119 ff. BGB nicht zugänglich ist. Sollte die öffentlich-rechtliche Religionsgesellschaft mit einer Streichung der Angabe im Melderegister nicht einverstanden sein, müsste von dem Betroffenen eine **Austrittserklärung** bei dem zuständigen Gericht oder Standesbeamten gefordert werden. **49**

- 50** Anders als noch im RegEntw. zum MRRG 1980 vorgesehen, erstreckt sich – anders als die Speicherungsbefugnis – das **Fragerecht der Meldebehörden** nicht nur auf die Zugehörigkeit zu einer öffentlich-rechtlichen Religionsgesellschaft, sondern auf Religionsgesellschaften schlechthin. Hierunter fallen vor allem die Großkirchen (evangelische Kirche, römisch-katholische Kirche), andere Kirchen wie z.B. die alt-katholische Kirche, die evangelisch-methodistische Kirche, der Bund evangelisch-freikirchlicher Gemeinden (**Baptisten**) und die russisch-orthodoxe Kirche sowie andere Religionsgesellschaften mit oder ohne den Charakter von Körperschaften des öffentlichen Rechts (also auch privatrechtliche Religionsgesellschaften), nicht jedoch sog. Weltanschauungsgemeinschaften. Wegen der Religionsgesellschaften, die z.Zt. den Status einer Körperschaft des öffentlichen Rechts haben, vgl. Erl. zu § 42. Die Erhebung und Speicherung der Zugehörigkeit zu **Weltanschauungsgemeinschaften**, die nach Art. 140 GG i.V.m. 137 Abs. 7 WRV den Religionsgesellschaften gleichgestellt sind, wurde im Gesetzgebungsverfahren zum MRRG 1980 ausdrücklich für **entbehrlich** gehalten. Auch wenn die im Bericht des BT-Innenausschusses (BT-Drucks. 8/4333) hierzu gegebenen Erläuterungen nicht voll überzeugen mögen, so ergibt sich im Zusammenhang mit der im Rahmen des MRRG 1980 erfolgten Änderung des § 4 Nr. 3 des Bevölkerungsstatistischen Gesetzes, dass der Gesetzgeber die Registrierung der Zugehörigkeit von Personen zu einer **Weltanschauungsgemeinschaft** im Hinblick auf statistische Notwendigkeiten für verzichtbar hielt. Ein Verstoß gegen das verfassungsrechtliche Gleichbehandlungsgebot kann hierin nicht gesehen werden, da das Fragerecht von Behörden eher eine Beeinträchtigung als eine Begünstigung der autonomen Stellung der Religionsgesellschaften und Weltanschauungsgemeinschaften darstellt.
- 51** k) **Derzeitige und frühere Anschriften, Haupt- und Nebenwohnung, letzte frühere Anschrift im Inland (Nr. 12)**. Die Vorschrift stellt auf die Speicherung von **Anschriften im Inland** ab. Dies schließt jedoch nicht aus, dass gem. Absatz 2 Nr. 1 Buchst. c auch die Anschrift einer Wohnung im Ausland gespeichert wird, wenn der Einwohner hiermit ausdrücklich einverstanden ist. Die Speicherung der im Rahmen der MRRG-Novelle 2002 neu eingefügten Angabe „bei Zuzug aus dem Ausland auch die letzte frühere Anschrift im Inland“ soll verhindern, dass die „**Meldekette**“ **unterbrochen** wird und daher z.B. Melderegisterauskünfte nach §§ 44 f. nicht erteilt werden können.
- 52** l) **Familienstand (Nr. 14)**. Nach Art. 7 § 1 Abs. 1 Satz 1 Familienrechtsänderungsgesetz vom 11.8.1961 (BGBl. I S. 1221), zuletzt geändert durch Gesetz vom 17.12.2008 (BGBl. I S. 2586), darf die Meldebehörde ihr bekannt werdende **ausländische Scheidungsurteile** nicht anerkennen, solange die ausländische Ehescheidung nicht von der zuständigen Landesjustizverwaltung anerkannt ist. Sie ist verpflichtet, sich von dieser Anerkennung zu überzeugen und darf den Meldepflichtigen bis dahin nicht als geschieden registrieren; sie muss vielmehr zunächst davon ausgehen, dass der Meldepflichtige noch verheiratet ist. Da die Meldebehörde selbst kein eigenes rechtliches Interesse an der Anerkennung hat, kann sie den Antrag auf Anerkennung nicht von sich

aus stellen; sie muss den Meldepflichtigen dazu auffordern und die Vorlage des Nachweises verlangen.

m) Minderjährige Kinder (Nr. 16). Im Rahmen der MRRG-Novelle 2002 wurde das durch die MRRG-Novelle 1994 neu aufgenommene Datum „Kinder bis zur Vollendung des 27. Lebensjahres“ wieder auf die frühere Regelung im Stammgesetz von 1980 (= minderjährige Kinder) zurück geführt, wonach im Datensatz der Eltern (Elternteile) die Angaben zu dem Kind bei **Eintritt der Volljährigkeit des Kindes oder bei Auflösung der Ehe der Eltern zu löschen** sind. Insoweit musste der Gesetzgeber einräumen, dass die seiner Zeit gehegte Erwartung, für die Speicherung von Daten von bereits volljährigen Kindern im Datensatz der Eltern bestehe in der melderechtlichen Praxis ein Bedarf, nicht bestätigt hatte. **53**

Die Tatsache, dass ein **Stiefkind** in einer Familie vorhanden ist, wird von den Standesämtern nicht mitgeteilt. Dass es sich im konkreten Fall um ein Stiefkind handelt, kann in den meisten Fällen aus anderen Informationen der Standesämter wie z.B. Heirat einer ledigen Mutter oder Mitteilung einer Einbenennung nach § 1618 BGB abgeleitet werden. **54**

n) Personalausweis-, Passdaten (Nr. 17). Die in Nummer 17 aufgeführten **Einzelinformationen zum Personalausweis bzw. Pass** sind nach der Gesetzesterminologie eigentlich als „Hinweise“ zu behandeln. Ihre besondere Aufführung erfolgte aufgrund datenschutzrechtlicher Erwägungen. Damit wollte der Gesetzgeber ersichtlich zum Ausdruck bringen, dass die zu dieser Angabe zulässiger Weise zu speichernden Daten abschließend im Gesetz selbst aufgeführt sind. Jede Erweiterung steht damit unter Gesetzesvorbehalt. Zu speichern sind nicht nur Daten über deutsche Personalausweise und Pässe, sondern auch die entsprechenden Angaben zu **ausländischen Personaldokumenten**. **55**

o) Übermittlungssperren (Nr. 18). Der Begriff „Übermittlungssperren“ umfasst auch **Auskunftssperren**, die sich gegen den Betroffenen selbst oder private Dritte richten und stellt somit einen **Oberbegriff** für die im BMG vorgesehenen Übermittlungssperren dar. **56**

VI. Speicherung von Spezialdaten (Absatz 2)

1. Allgemeines

Die Regelung des Absatzes 2 macht deutlich, dass die Meldebehörden in der Praxis seit langem eine Reihe von Aufgaben wahrnehmen, deren Durchführung zwar nach den jeweiligen Rechtsvorschriften nicht ausdrücklich den Meldebehörden, sondern der Gemeinde bzw. der Gemeindebehörde übertragen ist, die wegen des engen Sachzusammenhangs jedoch nach Maßgabe **innergemeindlicher Organisationsakte** ganz oder zum Teil der Organisationsseinheit „Meldebehörde“ zugewiesen sind. Diesen als „**Annexaufgaben**“ bezeichneten Tätigkeiten werden in Absatz 2 auf **Bundesrecht beruhende Tä-**

tigkeiten zugeordnet, die zum Teil traditionell zum meldebehördlichen Wirkungskreis zählen und deren Durchführung die Speicherung zusätzlicher Daten erfordert.

- 58** Die Vorschrift geht davon aus, dass der Organisationseinheit „Meldebehörde“ in den genannten Fällen lediglich eine **Mitwirkungsfunktion** zukommt. Primär zuständig und im Innenverhältnis letztlich verantwortlich sind dagegen andere Stellen. Im Falle von Wahlen kommen insoweit das Wahlamt, hinsichtlich der Ausstellung von Personalausweisen und Pässen die Personalausweis- oder Passbehörde, bei staatsangehörigkeitsrechtlichen Verfahren die Staatsangehörigkeitsbehörde, im Besteuerungsverfahren das Finanzamt oder das Bundesamt für Finanzen und bei waffenrechtlichen Verfahren die Waffenbehörde in Betracht.
- 59** Ob und in welchem Umfang der Meldebehörde die hier in Frage kommenden Aufgaben zur Erledigung übertragen werden, richtet sich nach der **Entscheidung des hierfür zuständigen Gemeindeorgans**. Die konkrete Aufgabenzuweisung ergibt sich insoweit also weder aus Absatz 2 selbst noch (mit Ausnahme der in Nummern 6, 9 und 10 bezeichneten Zwecke) aus den die einzelnen Materien regelnden Rechtsnormen, sondern allein aus der innerbehördlichen Organisationsentscheidung.
- 60** Die Durchführung der den Meldebehörden zugewiesenen „Annexaufgaben“ ist im Übrigen auch hinsichtlich der **Richtigkeit und Aktualität** der Melderegister von erheblicher Bedeutung. Denn nach den Erfahrungen in der Praxis der Meldebehörden werden Meldepflichten häufig erst im Zusammenhang mit der Ausstellung von vom Einwohner benötigter Personalausweise und Pässe oder im Zuge bevorstehender Wahlen (nachträglich) erfüllt. Die dabei anfallenden Daten erhöhen die Richtigkeit der Melderegister.
- 61** Aus der **Aufgabenbezogenheit der Daten** ergibt sich, dass die Meldebehörde nur dann, wenn sie **tatsächlich** eine, mehrere oder sämtliche der in Absatz 2 genannten Mitwirkungstätigkeiten wahrnimmt, im Bedarfsfall zusätzlich zu den in Absatz 1 aufgeführten Daten auch die in den Nrn. 1 bis 11 genannten Daten speichern darf. Eine Speicherung z.B. der Tatsache des Wahlausschlusses wäre daher nicht zulässig, wenn die Meldebehörde bei der Vorbereitung von Wahlen **nicht mitwirkt**. Dies wird in aller Regel bei der Meldebehörde der Nebenwohnung der Fall sein.
- 62** Die den einzelnen Mitwirkungstätigkeiten der Meldebehörden zugeordneten Daten der Nrn. 1 bis 11 sind im Verhältnis zu den Daten des Absatzes 1 **Spezialdaten**. Sie dürfen nach § 5 Abs. 2 nur mit den Daten des Absatzes 1, nicht jedoch untereinander verarbeitet oder genutzt werden. **Unzulässig** wäre somit die Speicherung der in den Nrn. 1 bis 6 aufgeführten Daten in einem Einwohnerdatensatz ohne entsprechende Zugriffsbeschränkungen; vgl. hierzu § 5 Rn. 11.

Des Weiteren zeichnen sich die Daten des Absatzes 2 dadurch aus, dass sie einen wesentlich **höheren Grad von Sensibilität** als diejenigen des Katalogs des Absatzes 1 besitzen. Die ihnen innewohnende Aussagekraft hat in erster Linie zu der in § 5 normierten strengen Zweckbindung geführt, die allerdings durch Ausnahmen für Datenübermittlungen nach § 34 Abs. 4 unter bestimmten Voraussetzungen relativiert wird.

63

Die in der Vorschrift aufgeführten Materien betreffen Bereiche, die der **Bund** einheitlich geregelt hat (Bundestags- und Europawahlen, Staatsangehörigkeit, Pass- und Personalausweisrecht, Waffenrecht).

64

2. Wahlrechtliche Daten (Nr. 1)

Die Speicherung der „Tatsache, dass der Betroffene von der Wahlberechtigung oder der Wählbarkeit ausgeschlossen ist“ erfolgt im Hinblick auf die in aller Regel den Meldebehörden übertragene Aufgabe der **Aufstellung der Wählerverzeichnisse**. Nach § 17 Abs. 1 BWG und entsprechend nach § 4 EuWG bzw. den Landtags- und Kommunalwahlgesetzen der Länder führen die Gemeindebehörden für jeden Wahlbezirk ein Verzeichnis der Wahlberechtigten. Die Eintragung in dieses Wählerverzeichnis ist u. a. formelle Voraussetzung für die Ausübung des aktiven Wahlrechts gemäß § 14 Abs. 1 BWG. Bevor eine Person in das Wählerverzeichnis eingetragen wird, hat die Gemeindebehörde zu prüfen, ob sie vom Wahlrecht gem. § 16 Abs. 7 BWO ausgeschlossen ist. Wer von der **Wahlberechtigung ausgeschlossen** ist, wird nicht in das Wählerverzeichnis aufgenommen oder erhält keinen Wahlschein und kann daher auch nicht wählen. Strafrechtliche Entscheidungen, die zum Verlust der Wahlberechtigung oder der Wählbarkeit führen, werden den Meldebehörden aufgrund von Nr. 12a Abs. 1 Satz 1 Buchst. c und Absatz 3 der „Anordnung über Mitteilungen in Strafsachen (MiStra)“ i.d.F. der Bek. vom 29.4.1998 (BAnz. Nr. 99a vom 30.5.1998) von den Gerichten und Staatsanwaltschaften mitgeteilt. Gespeichert werden darf nach Absatz 2 Nr. 1 nur die Tatsache des Ausschlusses als solche, **nicht jedoch der Grund** im Einzelnen. In Betracht kommen nach § 13 BWG und § 6a EuWG ein Ausschluss infolge Richterspruchs, bei Betreuung in bestimmten Fällen, Unterbringung nach § 63 StGB i.V.m. § 20 StGB in einem psychiatrischen Krankenhaus bzw. nach landesrechtlichen Vorschriften sowie – bei Unionsbürgern – durch Aberkennung des Wahlrechts im Herkunftsland; vgl. hierzu im Einzelnen Schreiber, § 13 Rn. 7 ff. Welcher von den Ausschlussgründen im Einzelfall zutrifft, darf dem Melderegister nicht zu entnehmen sein. Keine Bedenken bestehen dagegen, dass der Nachweis, z.B. durch **Rückgriff auf Akten** der Meldebehörden, geführt wird; so auch BfD-Gutachten, Tz. 35.

65

Unbedenklich und sogar erforderlich ist dagegen ein **Hinweis im Melderegister auf die zugrunde liegende Entscheidung**. Denn würde es der Meldebehörde nicht möglich sein, kurzfristig die Richtigkeit des gespeicherten Datums zu belegen, könnte das in der Kürze der Zeit dann nicht widerlegbare Bestreiten des Wahlausschlusses durch den Betroffenen selbst noch am Wahltag zu einer objektiven Unrichtigkeit des Wählerverzeichnisses führen und

66

vom Wahlrecht rechtmäßig ausgeschlossenen Personen letztlich die Teilnahme an der Wahl ermöglichen.

- 67** Das **Wählerverzeichnis** wird nach § 17 Abs. 1 BWG bzw. den entsprechenden landesrechtlichen Vorschriften vom 20. bis 16. Tag vor der Wahl zur allgemeinen Einsicht öffentlich ausgelegt. Die in ihm enthaltenen, aus dem Melderegister stammenden Angaben über den Wahlberechtigten (Vor- und Familiennamen, Anschrift sowie – in den meisten Ländern – Geburtsdatum) sind also während dieses Zeitraumes in einem **beschränkten Rahmen öffentlich zugänglich**. So haben Wahlberechtigte einen Anspruch auf Einsichtnahme in das Wählerverzeichnis zur Überprüfung der Richtigkeit oder Vollständigkeit der zu ihrer Person eingetragenen Daten und darüber hinaus, wenn sie konkrete tatsächliche Anhaltspunkte benennen, die im Hinblick auf Daten Dritter eine Unrichtigkeit oder Unvollständigkeit des Wählerverzeichnisses mit überwiegender Wahrscheinlichkeit begründen können. Bloße Vermutungen oder Individualinteressen des Einsichtbegehrenden sind dabei nicht ausreichend. Kein Einsichts- und Überprüfungsrecht besteht hinsichtlich der Daten von Wahlberechtigten, für die im Melderegister ein Sperrvermerk gem. § 51 gespeichert ist. Vgl. hierzu auch BT-Drucks. 14/3764, S. 7.
- 68** Die Speicherung der in Buchst. b bezeichneten Angaben zu **Unionsbürgern** hinsichtlich von Wahlen zum Europäischen Parlament wurde im Rahmen des Zweiten Gesetzes zur Änderung des Melderechtsrahmengesetzes vom 28.8.2000 (BGBl. I S. 1302) angeordnet.
- 69** Die Vorschrift der Nummer 1 stellt darauf ab, dass die Melderegister die Grundlage für die **Eintragung von Wahlberechtigten in die Wählerverzeichnisse** von Amts wegen bei allen staatlichen und kommunalen Wahlen bilden und schafft die melderechtlichen Voraussetzungen dafür, dass in Deutschland wahlberechtigte Unionsbürger, die 1999 oder bei einer späteren Europawahl auf ihren Antrag hin in ein deutsches Wählerverzeichnis eingetragen worden sind, bei dann folgenden Europawahlen (erstmalig 2004) von Amts wegen eingetragen werden. Die **wahlrechtlichen Voraussetzungen** sind im Europawahlgesetz und in der Europawahlordnung geregelt.
- 70** Mit der Speicherung der von Unionsbürgern im Rahmen ihres Antrags auf Eintragung in das Wählerverzeichnis zu machenden Angaben zur **Gebietskörperschaft oder zum Wahlkreis des Herkunftsmitgliedstaates**, in dem er ggf. zuletzt in ein Wählerverzeichnis eingetragen war, soll eine doppelte Stimmabgabe im Wohnsitz- und im Herkunftsland ausgeschlossen werden. Zwar können Unionsbürger frei entscheiden, ob sie an der Europawahl in ihrem Wohnsitz- oder in ihrem Herkunftsmitgliedstaat teilnehmen wollen. Ihr Stimmrecht dürfen sie jedoch nur einmal ausüben; vgl. Artikel 4 Abs. 1 der Richtlinie 93/109/EG. Zur Verhinderung einer doppelten Stimmabgabe ist in Artikel 13 der Richtlinie ein **Informationsaustausch unter den Mitgliedstaaten** vorgesehen. Der Wohnsitzmitgliedstaat unterrichtet dabei vor jeder Wahl den Herkunftsmitgliedstaat über dessen Staatsangehörige, die in ein Wählerverzeichnis eingetragen werden. Der Herkunftsmitgliedstaat trifft dann die

zur Vermeidung einer doppelten Stimmabgabe erforderlichen Maßnahmen, d. h. er prüft, ob der Betroffene auch dort in einem Wählerverzeichnis eingetragen ist und streicht ihn gegebenenfalls. Im deutschen Europawahlrecht sind die Voraussetzungen für diesen Informationsaustausch in § 17a Abs. 5 EuWO vorgesehen.

3. Steuerrechtliche Daten (Nr. 2 und Nr. 3)

Die Speicherung der **steuerlichen Identifikationsnummer** des Einwohners dient seiner **eindeutigen Identifizierung in Besteuerungsverfahren**. Ihre durch Artikel 19 Steueränderungsgesetz 2003 (StÄndG) vom 15.12.2003 (BGBl. I S. 2645, 2673) angeordnete Speicherung im Melderegister steht in Zusammenhang mit der Verpflichtung der Meldebehörden zur Datenübermittlung an das Bundeszentralamt für Steuern (BZSt) und zur Speicherung der vom BZSt den Meldebehörden zu übermittelnden Identifikationsnummer; vgl. § 139b Abs. 6 bis 8 AO.

Nicht ganz unerwartet geriet das Identifikationsmerkmal wegen seiner praktisch die gesamte Bevölkerung umfassenden zentralen Speicherung beim BZSt in die datenschutzrechtliche Kritik, vor allem unter Hinweis auf seine mögliche Nutzung als **allgemeines Personenkennzeichen**, das als verfassungswidrig verboten ist. In ihrer Antwort auf eine Kleine Anfrage der FDP-Fraktion „Personenkennzeichen an jeden Steuerpflichtigen von Geburt an“ vom 1.9.2005, vgl. BT-Drucks. 15/5958, wies die Bundesregierung die zahlreichen Bedenken zurück und schloss unter Verweis auf die gesetzlich festgelegten Verwendungsbeschränkungen in den §§ 139a bis 139d AO einen **Missbrauch** durch andere Behörden als der Finanzverwaltung aus.

Die gegen die Steuer-ID erhobenen verfassungs- bzw. datenschutzrechtlichen Bedenken konnten sich nicht durchsetzen. In seinem Urteil vom 18.1.2012 – II R 49/10 –, s. Mitteilungen Nr. 217 (Heft 2/2012, S. 14 f.) hat der Bundesfinanzhof eine entsprechende Klage abgewiesen und entschieden, dass „die Zuteilung einer Identifikationsnummer und die dazu erfolgte Datenspeicherung ... **mit dem Recht auf informationelle Selbstbestimmung vereinbar**“ sind. Damit ist auch klargestellt, dass die Steuer-ID kein allgemeines Personenkennzeichen ist, das nach der Rechtsprechung des BVerfG gegen das Recht auf informationelle Selbstbestimmung verstoßen würde.

Die Vergabe eines **eindeutigen Identifikationsmerkmals** an jeden Steuerpflichtigen – nach § 1 Abs. 1 EStG ist dies jede im Inland lebende natürliche Person – durch das BZSt ermöglicht die sichere Identifizierung und die Überprüfung steuerlicher Sachverhalte über Landesgrenzen hinweg. Insoweit wird hierdurch nach Auffassung des Gesetzgebers der Tatsache Rechnung getragen, dass die bisherige Erfassung der Steuerbürger unzureichend und dringend verbesserungsbedürftig war, wofür vor allem die unterschiedlichen, nicht miteinander kompatiblen Datensysteme der Landesfinanzverwaltungen ursächlich waren; vgl. hierzu Bericht des Finanzausschusses zum StÄndG 2003, in BT-Drucks. 15/1945, S. 5. Die an **natürliche Personen** zu vergebende Identifikationsnummer wird nach § 139b Abs. 3 AO in einer **zentralen Datei**

beim BZSt gespeichert. Neben der Identifikationsnummer sowie Angaben über das zuständige Finanzamt enthält das Register ferner weitere Identifikationsdaten über alle im Inland gemeldeten Einwohner. Bei diesen für die Errichtung und Führung der „Steuerdatei“ beim BZSt erforderlichen Daten handelt es sich ausnahmslos um Meldedaten, die dem BZSt von den Meldebehörden zunächst einmalig und danach im Falle einer Geburt, eines Sterbefalles oder bei einem Wohnungswechsel zum Zwecke der Vergabe einer neuen Identifikationsnummer oder zur Aktualisierung des Bestandes anlassbezogen übermittelt werden; § 139b Abs. 7 und 8 AO.

- 75** Die am 28.11.2006 erlassene Steueridentifikationsnummerverordnung (StIdV) bestimmte als Zeitpunkt der **erstmaligen Zuteilung den 1.7.2007**. Bis dahin mussten alle Meldebehörden die in § 3 StIdV aufgeführten Daten dem BZSt übermittelt haben. Darüber hinaus enthält sie u. a. Regelungen über Form und Verfahren der Datenübermittlungen der Meldebehörden an das BZSt und gibt diesem auf, die Steuerpflichtigen unverzüglich über die ihm zugeteilte Identifikationsnummer und die übrigen beim BZSt gespeicherten Daten zu unterrichten.
- 76** Mit der im Rahmen der Jahressteuergesetzes 2007 vom 13.12.2006 (BGBl. I S. 2878, 2908) erfolgten Einbeziehung des „**Vorläufigen Bearbeitungsmerkmals**“ (VBM) nach § 139d der Abgabenordnung in den Katalog des Absatzes 2 wurde die erforderliche Rechtsgrundlage für die Speicherung dieses Datums im Melderegister geschaffen. Das VBM dient der Zuordnung einer vergebenen oder zu einem späteren Zeitpunkt noch zu vergebenen Identifikationsnummer zu dem von der Meldebehörde übermittelten Datensatz.
- 77** Für die Verarbeitung und Nutzung der Angaben „Identifikationsnummer und Vorläufiges Bearbeitungsmerkmal nach § 139b der Abgabenordnung“ gelten die Ausführungen zu Rn. 71 ff. entsprechend.

4. Tatsache des Vorliegens von Passversagungsgründen u. a. (Nr. 4)

- 78** Die **Mitwirkung der Meldebehörden bei der Ausstellung von Personalausweisen und Pässen** beschränkt sich in der Praxis auf die Entgegennahme der Anträge, ihre Überprüfung anhand der meldebehördlichen Unterlagen, die Weiterleitung an die zuständige Personalausweis- oder Passbehörde und – zum Teil – auf die Übermittlung des ausgefertigten Personalausweises oder Passes an den Antragsteller. Zur wirksamen Durchführung dieser Vorprüfungstätigkeit darf die Meldebehörde bezüglich des Passes zusätzlich zu den unter Absatz 1 Nr. 17 genannten Daten speichern, ob Passversagungsgründe vorliegen oder ein Pass versagt oder entzogen worden ist. Gespeichert werden darf lediglich die **Tatsache, nicht jedoch der rechtliche Grund** für die Versagung oder Entziehung des Passes. Die Gründe, die zu einer Passversagung oder -entziehung führen können, ergeben sich aus den Vorschriften der §§ 7 und 8 Passgesetz. Ausführlich hierzu Süßmuth/Koch, § 7 PassG Rn. 28 ff.

Zusätzlich zu den Personalausweisdaten des Absatzes 1 Nr. 17 darf die Meldebehörde nach Nummer 4 die Tatsache speichern, dass eine **Anordnung nach § 6 Abs. 2 PAuswG** getroffen worden ist. Danach kann die Personalausweisbehörde im Einzelfall anordnen, dass der Personalausweis nicht zum Verlassen des Gebietes des Geltungsbereichs des Grundgesetzes über eine Auslandsgrenze berechtigt. Die Speicherung dieser Angabe im Melderegister und ihre bei einem Wohnungswechsel im Bedarfsfall vorgesehene Übermittlung an die Zuzugsmeldebehörde im Rahmen des Rückmeldeverfahrens soll verhindern, dass die getroffene Anordnung unter Umständen **umgangen** werden kann. Weiterführend hierzu Süßmuth/Koch, § 6 PAuswG Rn. 14 ff.

79

5. Staatsangehörigkeitsrechtliche Verfahren (Nr. 5)

Die „Tatsache, dass nach § 29 des Staatsangehörigkeitsgesetzes ein Verlust der deutschen Staatsangehörigkeit eintreten kann“, wurde im Rahmen des Gesetzes zur Reform des Staatsangehörigkeitsrechts (Artikel 3 § 7) vom 15.7.1999 (BGBl. I S. 1618) in § 2 MRRG eingefügt. Nach § 29 Abs. 1 Staatsangehörigkeitsgesetz (StAG) besteht für deutsch-ausländische **Mehrstaater**, die die deutsche Staatsangehörigkeit durch ius soli oder durch Einbürgerung nach § 40b StAG erworben haben, die Verpflichtung, bei Erreichen der Volljährigkeit zwischen der deutschen und der ausländischen Staatsangehörigkeit zu wählen (Optionsmodell). Mit der Speicherung dieser Erklärungsspflicht im Melderegister soll sichergestellt werden, dass die Meldebehörde die **zuständige Staatsangehörigkeitsbehörde** darüber unterrichtet, dass diese den Betroffenen unverzüglich nach Vollendung des 18. Lebensjahres auf seine Verpflichtungen und die möglichen Rechtsfolgen seiner Erklärung (ggf. Verlust der deutschen Staatsangehörigkeit) hinweisen kann; § 29 Abs. 5 StAG. Frühester Termin für die Ausübung der Optionsverpflichtung ist in den Fällen des § 4 Abs. 3 StAG (= Geburtserwerb) der 1.1.2018, in den Fällen des § 40b StAG (= Einbürgerungserwerb) der 2.1.2008. Da das Datum im Rahmen des Rückmeldeverfahrens auch der Meldebehörde der neuen Wohnung mitzuteilen ist, ist ferner gewährleistet, dass auch bei Umzügen des Betroffenen im Inland die **aktuell zuständige Meldebehörde** unterrichtet ist und somit kein Informationsverlust entsteht. Die Unterrichtung der Meldebehörde der neuen Wohnung ist vor allem erforderlich, um zu verhindern, dass die Personalausweis- oder Passbehörde des neuen Wohnorts bei entsprechenden (unrichtigen bzw. nicht vollständigen) Angaben des Pass- oder Ausweisbewerbers keine Kenntnis von dem ius-soli-Erwerb der deutschen Staatsangehörigkeit erhält und daher möglicherweise Pässe oder Personalausweise mit einer nach § 2 Abs. 1a PAuswG bzw. § 5 Abs. 1a PassG nicht zulässigen, das 23. Lebensjahr des Pass- oder Ausweisinhabers überschreitenden Gültigkeitsdauer ausstellen würde.

80

6. Waffenrechtliche Daten (Nr. 7)

Die für **waffenrechtliche Verfahren** bestimmte Speicherung der in Nr. 7 bezeichneten Angaben wurde durch Artikel 5 Nr. 1 des Gesetzes zur Neuregelung des Waffenrechts (WaffRNeuRegG) vom 11.10.2002 (BGBl. I S. 3970,

81

4012) neu in das MRRG eingefügt. Die insoweit geschaffene **Speicherbefugnis** trägt der Tatsache Rechnung, dass nach § 44 WaffG die Waffenerlaubnisbehörden den Meldebehörden die Tatsache und das Datum der erstmaligen Erteilung einer Waffenerlaubnis und die Meldebehörden ihrerseits den Waffenerlaubnisbehörden Namensänderungen, Anschriftenänderungen und Sterbefälle der Erlaubnisinhaber mitzuteilen haben. Mit dieser Regelung sollte einem bis dahin bestehenden Vollzugshindernis begegnet werden, demzufolge die Waffenbehörden oft erst bei einer **Regelüberprüfung** den Wegzug oder Tod eines Erlaubnisinhabers feststellen konnten. Gerade im Todesfall hatte dies häufig zur Folge, dass aus Unkenntnis, Leichtsinn oder Vorsatz Waffen verschwunden waren. Um dies zu verhindern, müssen die Waffenbehörden zeitnah über Ereignisse wie Namensänderung, Wegzug oder Tod unterrichtet werden; vgl. hierzu auch BT-Drucks. 14/7758, S. 116.

- 82** Die Mitteilung der Waffenerlaubnisbehörde an die Meldebehörde enthält nur die Information, dass ein Einwohner eine waffenrechtliche Erlaubnis besitzt, nicht aber **Angaben zur Art der Erlaubnis** oder über Anzahl oder Typ der von der Erlaubnis erfassten Waffen. Wegen der Übermittlung im meldebehördlichen Rückmeldeverfahren vgl. Erl. zu § 33.

7. Sprengstoffrechtliche Daten (Nr. 8)

- 83** Die Vorschrift wurde durch Artikel 5 des Dritten Gesetzes zur Änderung des Sprengstoffgesetzes und anderer Vorschriften (3. SprengÄndG) vom 15.6.2005 (BGBl. I S. 1626) in § 2 Abs. 2 MRRG eingefügt. Sie findet ihre Entsprechung in der schon früher in die Vorschrift aufgenommene Nummer 7 für waffenrechtliche Verfahren. Die Meldebehörden erlangen Kenntnis von den zu speichernden Daten durch eine entsprechende Mitteilung der für die Erteilung einer sprengstoffrechtlichen **Erlaubnis zuständigen Behörde**; § 39a SprengstoffG. Diese Mitteilung bezieht sich lediglich auf die Tatsache, dass dem Einwohner eine sprengstoffrechtliche Erlaubnis erteilt worden ist. Durch diese Mitteilungspflicht der Erlaubnisbehörden einerseits und durch die entsprechenden melderechtlichen Übermittlungsregelungen in §§ 33 ff. zur regelmäßigen Datenübermittlung andererseits soll verhindert werden, dass den Erlaubnisbehörden erst bei einer **Regelüberprüfung** von Erlaubnisvoraussetzungen der Wegzug oder der Tod eines Erlaubnisinhabers zur Kenntnis gelangt. Die Regelung des § 39a SprengstoffG gilt gleichermaßen für Inhaber von Befähigungsscheinen, weil diese auch Erlaubnisinhaber im Rechtssinne sind.

§ 4 Ordnungsmerkmale

(1) Die Meldebehörden dürfen ihre Register mit Hilfe von Ordnungsmerkmalen führen. Die Ordnungsmerkmale können aus den in § 3 Absatz 1 Nummer 6 und 7 genannten Daten gebildet werden. Durch geeignete technische Maßnahmen sind die Ordnungsmerkmale vor Verwechslungen zu schützen.

(2) Soweit von den Meldebehörden bereits Ordnungsmerkmale verarbeitet und genutzt werden, die andere als die in § 3 Absatz 1 Nummer 6 und 7 genannten Daten enthalten, dürfen diese noch für eine Übergangsfrist von sechs Jahren nach Inkrafttreten dieses Gesetzes verarbeitet und genutzt werden.

(3) Ordnungsmerkmale dürfen im Rahmen von Datenübermittlungen an öffentliche Stellen und öffentlich-rechtliche Religionsgesellschaften übermittelt werden. Der Empfänger der Daten darf die Ordnungsmerkmale nur im Verkehr mit der jeweiligen Meldebehörde verwenden, eine Weiterübermittlung ist unzulässig. Soweit Ordnungsmerkmale personenbezogene Daten enthalten, dürfen sie nur übermittelt werden, wenn dem Empfänger auch die im Ordnungsmerkmal enthaltenen personenbezogenen Daten übermittelt werden dürfen.

(4) Absatz 3 Satz 2 und 3 gilt entsprechend für die Weitergabe von Ordnungsmerkmalen innerhalb der Verwaltungseinheit, der die Meldebehörde angehört.

Übersicht	Rn.
I. Allgemeines	1-3
II. Aufgabe und Bildung von Ordnungsmerkmalen	4-7
III. Verarbeitung und Nutzung von Ordnungsmerkmalen, Nutzungsbeschränkungen	8-10
IV. Nutzung innerhalb der Gemeinde	11

I. Allgemeines

Ordnungsmerkmale zur wirtschaftlichen Führung von automatisiert geführten Dateien werden in zahlreichen Bereichen der öffentlichen Verwaltung sowie z.B. als Kundennummern auch in der privaten Wirtschaft genutzt. Ohne sie wäre eine schnelle und sichere Zuordnung von Daten nicht zu gewährleisten. **1**

Das noch bis zum 30.4.2015 geltende MRRG enthält – anders als die Landesmeldegesetze – keine Vorschrift über Ordnungsmerkmale. Den in den Ländern getroffenen Regelungen ist gemeinsam, dass sie Ordnungsmerkmale zur Führung der Melderegister ausdrücklich erlauben und sie allein auf diese Funktion beschränken. Demgemäß sind sie als ein internes Hilfsmerkmal zu qualifizieren; so auch Belz, § 6 Rn. 4. **Aufbau und Gestaltung der Ordnungsmerkmale** unterscheiden sich indes. Während nach dem brem MG und dem hmb MG keine personenbezogenen Daten zugelassen sind, dürfen sie in den meisten anderen Ländern neben einer numerisch generierten Ziffernfolge auch die Grunddaten nach § 2 Abs. MRRG bzw. lediglich Angaben über Geburtsdatum und -ort sowie das Geschlecht des Betroffenen enthalten. Dar- **2**

aus folgt, dass ein Ordnungsmerkmal mit diesen Angaben als **personenbezogenes Datum** sui generis zu qualifizieren ist, was zur Folge hat, dass z.B. die Vorschriften über das Meldegeheimnis und die Schutzrechte des Betroffenen auch für Ordnungsmerkmale gelten; so auch Belz, § 6 Rn. 6.

- 3 Dass es sich bei dem Ordnungsmerkmal ebenso wenig wie bei der Steuer ID um ein **allgemeines Personenkennzeichen** handelt, ist unstrittig und wurde bisher nicht ernsthaft in Zweifel gezogen. Allein das Argument, mit den im Ordnungsmerkmal enthaltenen personenbezogenen Angaben (Geburtsdatum und -ort, Geschlecht) lasse sich ein solches generieren, ist wenig überzeugend und wird schon allein dadurch widerlegt, dass es bei einem Wohnungswechsel **neu vergeben** werden muss und somit keine Eindeutigkeit vorliegt.

II. Aufgabe und Bildung von Ordnungsmerkmalen

- 4 Als **Erlaubnisnorm** bestimmt Absatz 1 Satz 1, dass die Meldebehörden Ordnungsmerkmale zur **Führung ihrer Melderegister** verwenden dürfen. Dies gilt nicht nur für den aktuellen Melderegisterstand sondern auch für die aufzubewahrenden Daten nach § 13. Nicht von der Vorschrift erfasst sind Akten und Aktensammlungen, da sie nicht Teil des Melderegisters sind. Darüber hinaus versteht sich die Vorschrift als *lex specialis* zu § 3, indem sie den Katalog der zu speichernden Daten der dort aufgeführten Daten um die Angabe „Ordnungsmerkmal“ ergänzt.
- 5 Nicht geregelt sind **Aufbau und Zusammensetzung** des Ordnungsmerkmals. Dies bedeutet, dass die Meldebehörden insoweit grundsätzlich freie Hand haben und vor allem ohne Rücksicht auf Nummernsysteme anderer Behörden hierüber entscheiden können. Dies gilt allerdings nicht uneingeschränkt. So bestimmt Absatz 1 Satz 2, dass das Ordnungsmerkmal Angaben zum Geburtsdatum, Geburtsort und zum Geschlecht enthalten darf. Hieraus ergibt sich im Umkehrschluss, dass **weitere personenbezogene** Angaben im Ordnungsmerkmal nicht zulässig sind. In der meldebehördlichen Praxis werden dementsprechend in aller Regel **numerische** Ordnungsmerkmale verwendet, die aus Angaben zum Geburtsdatum und – verschlüsselt – zum Geschlecht, einer fortlaufenden Nummer sowie einer Prüfziffer bestehen. Da die Vorschrift insoweit keine entsprechende Regelung enthält, wären jedoch auch **alpha-numerische Ordnungsmerkmale** zulässig.
- 6 Die nach Satz 3 zum Schutz vor Verwechslungen zu treffenden technischen Maßnahmen werden durch ein **Prüfzifferverfahren**, das z.B. auch bei der Bildung der Seriennummern im Pass und im Personalausweis zur Anwendung kommt, gewährleistet. Die Prüfziffer, die mittels einer mathematischen Formel errechnet wird, gehört zu dem in der elektronischen Datenverarbeitung üblichen System der Nummernsicherung. Näheres hierzu in Süßmuth/Koch, Pass- und Personalausweisrecht, I B 2, § 4 Rn. 11 ff. m.w.Nachw.

Nach Absatz 2 dürfen die Meldebehörden, deren vor Inkrafttreten des BMG aufgrund von Landesrecht verwendete Ordnungsmerkmale weitere personenbezogene Angaben enthalten, sie für eine **Übergangszeit** von längstens 6 Jahren nach Inkrafttreten des BMG, also bis zum 30.4.2021 verarbeiten und nutzen. Dies gilt nicht für neu zu **vergebende Ordnungsmerkmale** nach Inkrafttreten des BMG. **7**

III. Verarbeitung und Nutzung von Ordnungsmerkmalen, Nutzungsbeschränkungen

Entsprechend den bisherigen landesrechtlichen Regelungen erlaubt Absatz 3 Satz 1 die **Übermittlung des Ordnungsmerkmals** an (inländische) öffentliche Stellen und öffentlich-rechtliche Religionsgesellschaften. Von Bedeutung ist dies in erster Linie für regelmäßige Datenübermittlungen nach § 26 und für automatisierte Datenabrufe nach § 28, die dadurch im (bilateralen) Verkehr mit der jeweiligen Meldebehörde erleichtert und beschleunigt werden. Die Einschränkung in Satz 3, wonach eine Übermittlung nur zulässig ist wenn auch die Angaben zum Geburtsdatum und -ort bzw. zum Geschlecht übermittlungsfähig sind, hat lediglich **deklaratorischen Charakter**, da anderen öffentlichen Stellen gemäß § 34 und den öffentlich-rechtlichen Religionsgesellschaften gemäß § 42 diese Daten ohnehin ausnahmslos übermittelt werden dürfen. **8**

Für das **meldebehördliche Rückmeldeverfahren** nach § 33 ist eine Übermittlung des Ordnungsmerkmals nicht vorgesehen, wohl, weil ein Bedürfnis hierfür nicht besteht. Da die Vergabe und Verwendung von Ordnungsmerkmalen ausschließlich auf die jeweils aktuell zuständige Meldebehörde beschränkt ist, dürfen Ordnungsmerkmale der Wegzugsmeldebehörde nicht übernommen oder gespeichert werden. Entsprechendes gilt für (noch nicht existierende) Rückmeldeverfahren mit **ausländischen Meldebehörden** und mit anderen ausländischen öffentlichen Stellen (§ 35). **9**

Satz 2 bestimmt, dass die empfangene Stelle das Ordnungsmerkmal nur im Verkehr mit der jeweiligen Meldebehörde nutzen darf. Dies schließt die **Nutzung für eigene Zwecke** wie z.B. den Aufbau von Dateien mit Hilfe des Ordnungsmerkmals aus. Kategorisch untersagt ist nach Satz 2, 2. Halbsatz eine **Weiterübermittlung**. Dies gilt – auch wenn nicht ausdrücklich bestimmt – sowohl für Übermittlungen an andere öffentliche Stellen als auch für den privaten Bereich. Zulässig hingegen dürfte ihre Aufnahme in **Akten und Aktenansammlungen** zum Zwecke der jederzeitigen Auffindbarkeit sein. Denn anderenfalls könnte das Ziel der Übermittlung, den bilateralen Verkehr zwischen Meldebehörden und anderen Behörden zu erleichtern, nicht erreicht werden. **10**

IV. Nutzung innerhalb der Gemeinde

- 11** Absatz 4 regelt die Datenweitergabe innerhalb der Verwaltungseinheit, der die Meldebehörde angehört, also in aller Regel der Gemeinde. Für sie gelten danach uneingeschränkt die für andere öffentliche Stellen getroffenen Regelungen, insbesondere das **Verbot der Weiterübermittlung**.

§ 5 Zweckbindung der Daten

(1) Die Meldebehörden dürfen die in § 3 Absatz 2 bezeichneten Daten nur für die dort genannten Zwecke verarbeiten oder nutzen. Sie haben durch technische und organisatorische Maßnahmen sicherzustellen, dass diese Daten nur nach Maßgabe des Satzes 1 verarbeitet oder genutzt werden.

(2) Die in § 3 Absatz 2 bezeichneten Daten dürfen nur insoweit zusammen mit den in § 3 Absatz 1 bezeichneten Daten verarbeitet oder genutzt werden, als dies zur Erfüllung der jeweiligen Aufgabe erforderlich ist. § 34 Absatz 3 und 4 bleibt unberührt mit der Maßgabe, dass

1. die in § 3 Absatz 2 Nummer 1 genannten Daten nur an die Stellen übermittelt werden dürfen, die für die Vorbereitung und Durchführung der dort genannten Wahlen und Abstimmungen zuständig sind, und
2. die in § 3 Absatz 2 Nummer 2 und 3 genannten Daten nur an das Bundeszentralamt für Steuern übermittelt werden dürfen.

Die in Satz 2 Nummer 1 und 2 genannten Daten dürfen nach § 33 auch an die Meldebehörden übermittelt werden.

Übersicht	Rn.
I. Allgemeines	1, 2
II. Inhalt des Zweckbindungsgebotes	3–12
1. Bindung an die jeweilige Aufgabe	3–5
2. Sicherstellung der Zweckbindung	6–8
3. Zulässigkeitsvoraussetzungen	9–12
III. Ausnahmen vom Zweckbindungsgebot	13

I. Allgemeines

Die Vorschrift entspricht im Wesentlichen § 3 MRRG. Dem Zweckbindungsgebot für die Verarbeitung oder Nutzung von bestimmten Meldedaten hat der Gesetzgeber des MRRG 1980 seiner Zeit eine **besondere Bedeutung** beigemessen, eine Einschätzung, die sich später durch die grundsätzlichen Aussagen des BVerfG im Volkszählungsurteil vom 15.12.1983 (BVerfGE 65, 1 ff.) eindrucksvoll bestätigen sollte. Die zu dieser Vorschrift im Deutschen Bundestag und im Bundesrat gemachten Äußerungen belegen dies sehr anschaulich (vgl. hierzu u.a. BR-PIPr. 482 über die Sitzung des Bundesrates am 8.2.1980, S. 12 ff.; Stenographischer Bericht über die 225. Sitzung des Deutschen Bundestages am 25.6.1980, BT-PIPr. 8/225, S. 18262). Ziel dieses Zweckbindungsgebotes ist die gegenseitige „**Abschottung**“ der Spezialdaten, die nach § 3 Abs. 2 zusätzlich zu den Grunddaten des § 3 Abs. 1 von den Meldebehörden zur Erfüllung von Annexaufgaben (zum Begriff vgl. § 2 Rn. 10) gespeichert werden. Damit soll u.a. verhindert werden, dass unzulässiger Weise **Persönlichkeitsprofile** über einzelne Einwohner erstellt werden. Grund für diese Regelung ist, dass die Spezialdaten im Hinblick auf die aus ihnen ggf. ableitbaren Merkmale einer Person z.T. erheblich sensibler sein können als die im Vergleich dazu weniger schutzwürdigen Grunddaten des § 3 Abs. 1 (vgl. hierzu § 3 Rn. 8) und ihre schrankenfreie Speicherung zu

einem verfassungsrechtlich bedenklichen Eingriff in das allgemeine Persönlichkeitsrecht (Art. 2 Abs. 1 i.V.m. Art. 1 Abs. 1 GG) des Einzelnen führen könnte. Damit trägt das melderechtliche Zweckbindungsgebot dem **informationellen Selbstbestimmungsrecht** des Bürgers Rechnung, wonach dieser u.a. erkennen können muss, welche öffentliche Stelle was wann mit seinen Daten macht.

- 2 Die Gefährdung für die der Zweckbindung unterliegenden Daten gilt nach Absatz 1 Satz 1 nur die für spezielle (**Annex-**)**Aufgaben** gespeicherten Daten des § 3 Abs. 2. Nicht betroffen sind dagegen die im Katalog des § 3 Abs. 1 aufgeführten **Grunddaten**; bei ihrer Verarbeitung oder Nutzung kann von einem Überwiegen des Allgemeininteresses ausgegangen werden, welches die damit verbundene Einschränkung des Rechts auf **informationelle Selbstbestimmung** rechtfertigt.

Zweckbindungsgebote finden sich auch noch an anderen Stellen des Gesetzes. Die Verarbeitungs- und Nutzungsbeschränkungen für gesondert aufzubewahrende Daten nach § 13 Abs. 2 und für Hotel- und Krankenhausdaten (§§ 29, 32) sowie die Zweckbindung von zu übermittelnden Daten beim Empfänger (§§ 41, 47, § 50 Abs. 1) sind besondere Ausprägungen des Zweckbindungsgebotes.

II. Inhalt des Zweckbindungsgebotes

1. Bindung an die jeweilige Aufgabe

- 3 Die Spezialdaten des § 3 Abs. 2 dürfen nur im Rahmen der ihnen **zugeordneten Zwecke** verarbeitet (gespeichert/verändert) oder genutzt werden. So darf z.B. die Tatsache einer Passversagung von der Meldebehörde nur im Zusammenhang mit der Ausstellung eines Reisepasses oder Personalausweises verarbeitet oder genutzt werden.
- 4 Die datenschutzrechtliche Bedeutung dieses Grundsatzes in der Praxis sollte nicht überbewertet werden, weil er in den Fällen von Datenübermittlungen nach § 34 Abs. 3 und unter den dort aufgeführten Voraussetzungen zulässiger Weise durchbrochen werden kann. Insofern beschränkt sich das Zweckbindungsgebot in der Praxis im Wesentlichen auf den Anwendungsfall der **Speicherung** von Daten.
- 5 Für die durch Landesgesetz nach § 55 Abs. 1 zusätzlich zu bestimmenden Daten muss in den Meldegesetzen der Länder für jedes über den Katalog des § 3 Abs. 2 hinaus gehende Datum eine genaue Zweckbestimmung getroffen werden; vgl. hierzu auch § 3 Rn. 10.

2. Sicherstellung der Zweckbindung

- 6 Satz 2 gibt den Meldebehörden auf, die Zweckbindung der in Frage kommenden Daten sicherzustellen. Zur Frage, auf welche Weise dies geschehen soll, enthält die Vorschrift – anders als nach § 3 MRRG – keine Vorgaben. In der meldebehördlichen Praxis kommen in aller Regel **Datenverarbeitungs-**

programme zur Anwendung, mit deren Hilfe eine Zugriffsbeschränkung bzw. -kontrolle i.S. von Nr. 3 der Anlage zu § 9 Satz 1 BDSG erfolgt.

Die Zugriffsberechtigung des einzelnen Bearbeiters kann dabei beispielsweise durch die Zuteilung eines **Passwords** erfolgen, das ihm nur den Zugriff auf diejenigen Daten ermöglicht, die er zur Erfüllung der ihm übertragenen Aufgaben benötigt (Beispiel: Sachbearbeiter X, der für die Mitwirkung bei der Vorbereitung von Wahlen zuständig ist, erhält Zugriff auf das Datum „Ausschluss vom Wahlrecht“, nicht jedoch auf andere Spezialdaten). **7**

Für die noch manuell geführten Register, z.B. über (historische) Daten weggezogener oder verstorbener Personen (z.B. Karteikarten, Mikrofilme), kommt insoweit eine Dienstanweisung oder vergleichbare **innerbehördliche Anordnung** in Betracht, die dem Bearbeiter aufgibt, die im Datensatz enthaltenen, ihm optisch zwangsläufig bekannt werdenden Spezialdaten ausschließlich für den jeweiligen konkreten Zweck zu verarbeiten oder zu nutzen, für den sie nach § 3 Abs. 2 gespeichert sind. **8**

3. Zulässigkeitsvoraussetzungen

Die Verarbeitung oder Nutzung der Grunddaten des § 3 Abs. 1 mit den Spezialdaten des § 3 Abs. 2 ist nach Absatz 2 zulässig, wenn dies im Einzelfall zur **Aufgabenerfüllung erforderlich** ist. **9**

Der Begriff **Aufgabenerfüllung** setzt voraus, dass die Meldebehörde ganz bestimmte Aufgaben zu erfüllen hat. Der Inhalt der jeweiligen Aufgabe ergibt sich in erster Linie aus dem BMG bzw. den Landesmeldegesetzen sowie aus fachspezifischen Rechtsnormen; vgl. hierzu § 2 Rn. 4 ff. **10**

Der **Erforderlichkeitsgrundsatz** ist ein allgemeiner Maßstab des Verwaltungshandelns. Nach h.M. besagt er, dass nur die Daten verarbeitet oder genutzt werden dürfen, deren Kenntnis notwendig ist, um die gestellte Aufgabe rechtmäßig, vollständig und in angemessener Zeit erfüllen zu können; vgl. hierzu Gola/Schomerus, § 13 Rn. 3. Nicht erforderlich ist daher beispielsweise eine Verarbeitung der Daten des § 3 Abs. 1 Nr. 17 (= Pass- und Personalausweisdaten) mit den Wahldaten nach § 3 Abs. 2 Nr. 12, Abs. 1 Nr. 17 sein. **11**

Die in Satz 3 genannten Zulässigkeitsvoraussetzungen sind in gleicher oder ähnlicher Form auch in den Vorschriften der §§ 6, 7 Nr. 3, 10, 18 und 19 enthalten. Sie haben dort z.T. jedoch einen **anderen Inhalt**. **12**

III. Ausnahmen vom Zweckbindungsgebot

Absatz 2 Satz 2 stellt klar, dass das besondere Zweckbindungsgebot nach § 34 Abs. 2 und 3 nur nach Maßgabe der in den Nummern 1 und 2 getroffenen Regelungen gilt. Mit dieser **Maßgabebestimmung** soll verhindert werden, dass z.B. die in § 3 Abs. 2 Nr. 1 und 7 bezeichneten Daten an andere als an die mit der Durchführung von Wahlen zuständigen Stellen (Nr. 1) bzw. an das Bundeszentralamt für Steuern (Nr. 2) übermittelt werden. Satz 3 stellt mit der Bezugnahme auf die für die Durchführung von Wahlen bzw. für steuer-

liche Zwecke nach § 3 Abs. 2 Nrn. 1 bis 3 ausdrücklich klar, dass das Übermittlungsverbot nicht für das **meldebehördliche Rückmeldeverfahren** nach § 33 gilt.

§ 6 Richtigkeit und Vollständigkeit des Melderegisters

(1) Ist das Melderegister unrichtig oder unvollständig, hat es die Meldebehörde von Amts wegen zu berichtigen oder zu ergänzen (Fortschreibung). Über die Fortschreibung sind unverzüglich diejenigen öffentlichen Stellen zu unterrichten, denen im Rahmen regelmäßiger Datenübermittlungen die unrichtigen oder unvollständigen Daten übermittelt worden sind.

(2) Soweit die in Absatz 1 Satz 2 genannten öffentlichen Stellen nicht Aufgaben der amtlichen Statistik wahrnehmen oder öffentlich-rechtliche Religionsgesellschaften sind, haben sie die Meldebehörden unverzüglich zu unterrichten, wenn ihnen konkrete Anhaltspunkte für die Unrichtigkeit oder Unvollständigkeit der übermittelten Daten vorliegen. Öffentliche Stellen, denen auf ihr Ersuchen hin Meldedaten übermittelt worden sind, haben die Meldebehörden zu unterrichten, wenn ihnen solche Anhaltspunkte vorliegen. Gesetzliche Geheimhaltungspflichten, insbesondere das Steuergeheimnis nach § 30 der Abgabenordnung, sowie Berufs- oder besondere Amtsgeheimnisse stehen der Unterrichtung nicht entgegen, soweit sie sich auf die Angabe beschränkt, dass konkrete Anhaltspunkte für die Unrichtigkeit oder Unvollständigkeit übermittelter Daten vorliegen.

(3) Liegen der Meldebehörde bezüglich einer einzelnen namentlich bezeichneten Person oder bei einer Vielzahl namentlich bezeichneter Personen konkrete Anhaltspunkte für die Unrichtigkeit oder Unvollständigkeit des Melderegisters vor, hat sie den Sachverhalt von Amts wegen zu ermitteln.

(4) Bei der Weitergabe von Daten und Hinweisen nach § 37 sind Absatz 1 Satz 2 und Absatz 2 entsprechend anzuwenden.

Übersicht	Rn.
I. Allgemeines	1-3
1. Entstehungsgeschichte	1
2. Zweck	2
3. Verhältnis zu § 12	3
II. Fortschreibung des Melderegisters (Absatz 1)	4-14
1. Begriffe	4-9
2. Unterrichtung der Empfänger regelmäßiger Datenübermittlungen ..	10-14
III. Weitere Maßnahmen zur Verbesserung der Qualität der Melderegister	15-30
1. Mitteilungen anderer öffentlicher Stellen (Absatz 2)	15-22
2. Ermittlungen der Meldebehörde (Absatz 3)	23-28
3. Datenweitergabe an Stellen der Gemeinde-/Stadtverwaltung (Absatz 4)	29
4. Anhörung der betroffenen Person	30

I. Allgemeines

1. Entstehungsgeschichte

- 1 Die Vorschrift wurde im Rahmen des Zweiten Gesetzes zur Änderung des Melderechtsrahmengesetzes (MRRG) vom 28.8.2000 (BGBl I S. 1302) in das MRRG eingefügt. Sie trat am 1.9.2000 in Kraft und war nach § 23 Abs. 2 Satz 2 MRRG bis zum 1.8.2001 von den Ländern in Landesrecht umzusetzen. Das Änderungsgesetz geht zurück auf einen entsprechenden Gesetzentwurf der Koalitionsfraktionen SPD und Bündnis 90/Die Grünen (BT-Drucks. 14/2577), mit dem vor allem eine **Verbesserung der Qualität der Melderegister** angestrebt wurde. Vor dem Hintergrund der Planungen der Europäischen Union, im Jahre 2001 eine gemeinschaftsweite **Volks- und Wohnungszählung** durchzuführen, hatte die Bundesregierung bereits 1998 entschieden, dass in Deutschland aus Kosten- und Akzeptanzgründen keine herkömmliche Vollerhebung – wie zuletzt bei der Volkszählung 1987 – durchgeführt wird. Stattdessen sollte die nächste Volkszählung durch eine Nutzung von Daten der Melderegister und anderer Verwaltungsdateien erfolgen. Nachdem der Zensus seiner Zeit nicht zustande kam, wurde er dann schließlich 2011 durchgeführt. Zur Vorbereitung dieser **registergestützten** Volks-, Gebäude- und Wohnungszählung wurde das Zensusvorbereitungsgesetz 2011 vom 8.12.2007 (BGBl. I S. 2808) erlassen, nach dessen § 5 u.a. den Meldebehörden aufgegeben wird, die dort aufgeführten Daten den Statistischen Ämtern der Länder zu übermitteln. Eine entsprechende Vorschrift enthält § 3 Zensusgesetz 2011 vom 8.7.2009 (BGBl. I S. 1781).

2. Zweck

- 2 Der von Statistikerseite als Voraussetzung für künftige registergestützte Zensus geforderten **Verbesserung der Qualität und Aktualität der Melderegister** sollte durch die Schaffung einer Befugnisnorm für die Meldebehörden u.a. zur Überprüfung der Meldedaten von solchen Einwohnern Rechnung getragen werden, bei denen aufgrund ihres Meldeverhaltens davon ausgegangen werden muss, dass die im Melderegister über sie gespeicherten Daten inzwischen unrichtig geworden sind. Gemeint waren damit Verletzungen von Meldepflichten, die insbesondere zu sog. **Karteileichen** in den Melderegistern vor allem der Wegzugsmeldebehörden führten. Insoweit zielte die Vorschrift des jetzigen § 6, wie es in der Gesetzesbegründung zu § 4a MRRG heißt, darauf ab, „im Zusammenhang mit dem geplanten Methodenwechsel für künftige Zensus als Alternative zur klassischen Volkszählung ... gesetzliche Rahmenbedingungen für eine Verbesserung der Richtigkeit und Vollständigkeit der Melderegister bundeseinheitlich zu schaffen“. Dem dient auch die in Absatz 3 vorgesehene **Verpflichtung anderer öffentlicher Stellen**, denen regelmäßig Meldedaten zur Erfüllung ihrer Aufgaben übermittelt werden, ihrerseits Unstimmigkeiten den Meldebehörden zur Berichtigung und Ergänzung des Melderegisters mitzuteilen.

3. Verhältnis zu § 12

Während § 6 die Berichtigung und Ergänzung von Meldedaten von **Amts wegen** regelt, findet § 12 entsprechend dem sonstigen Inhalt des mit „Schutzrechte“ überschriebenen 2. Abschnitts des BMG auf die **auf Antrag des Betroffenen** vorzunehmende Berichtigung und Ergänzung von Meldedaten Anwendung, worauf der Betroffene gem. § 9 Nr. 2 einen Rechtsanspruch hat. Die Befugnis und Verpflichtung der Meldebehörden, unrichtige oder unvollständige Daten zu berichtigen oder zu ergänzen, ergibt sich dagegen – rechtssystematisch zutreffend platziert – allein aus § 12 Abs. 1. Eine **Fortschreibung von Amts wegen** kommt insbesondere bei der Nichterfüllung von Meldepflichten in Betracht. Anders als nach § 12 bezieht sich – wie sich schon aus der Überschrift ergibt –, die Vorschrift ausschließlich auf im **Melderegister gespeicherte Daten**. Daraus folgt, dass ein melderechtlicher Anspruch auf Berichtigung von z.B. in Akten gespeicherten Daten nicht besteht. Dieser kann jedoch ggf. nach Maßgabe der Datenschutz- bzw. Verwaltungsverfahrensgesetze der Länder durchgesetzt werden; so auch Belz, § 12 Rn. 1.

3

II. Fortschreibung des Melderegisters (Absatz 1)

1. Begriffe

Absatz 1 Satz 1 enthält eine **Legaldefinition** des Begriffs der **Fortschreibung**. Danach ist unter „Fortschreibung“ die Berichtigung unrichtiger und die Ergänzung unvollständiger Daten zu verstehen. In diesem Sinne handelt es sich bei Fortschreibung um den **Oberbegriff** für die Berichtigung des Melderegisters bei Unrichtigkeit und Ergänzung im Falle seiner Unvollständigkeit.

4

Der Fortschreibungsbegriff des § 6 ist **melderechtsspezifisch**. Er hat beispielsweise keine Entsprechung im allgemeinen Datenschutzrecht. Dort wird – anders als im Melderecht – die Ergänzung als Fall der Berichtigung unrichtiger oder unvollständiger Daten definiert; vgl. hierzu u.a. Gola/Schomerus, § 20 Rn. 2.2. Rechtsfolgen sind an diese unterschiedlichen Terminologien indes nicht geknüpft.

5

Unter **Berichtigung** ist entsprechend § 3 Abs. 4 Nr. 2 BDSG eine Veränderung gespeicherter Daten und Hinweisen zu verstehen. Sie erfolgt in aller Regel durch ein inhaltliches Umgestalten von unrichtigen Daten, die durch eine teilweise Löschung und gleichzeitige Hinzuspeicherung neuer Daten oder auch durch ersatzlose Löschung erfolgen kann. Voraussetzung ist in jedem Fall die Unrichtigkeit der zur Person des Betroffenen gespeicherten Daten, also ihre Nichtübereinstimmung mit der Wirklichkeit. Näheres hierzu vgl. § 9 Rn. 4.

6

Eine **Ergänzung** liegt vor, wenn das Melderegister unvollständig ist und um Angaben ergänzt werden muss, deren Erhebung und Speicherung zwingend vorgeschrieben ist. Dabei kann es sich um einzelne Daten des Betroffenen (z.B. fehlende Adressierungszusätze) oder auch um den gesamten Datensatz einer Person handeln. Letzteres kommt vor allem in Betracht, wenn ein Einwohner seine Meldepflichten verletzt hat.

7

- 8** Absatz 1 Satz 1 statuiert eine **Rechtspflicht der Meldebehörde** zur Fortschreibung des Melderegisters von Amts wegen. Gleichzeitig stellt sie die Rechtsgrundlage für die Meldung von Amts wegen dar. Im Gegensatz zu § 12, der eine Berichtigung oder Ergänzung auf Antrag des Betroffenen vorsieht, geht die Initiative zur Fortschreibung von Amts wegen in aller Regel von der Meldebehörde aus. Neben den zahlreichen Fällen der Unterrichtung der Meldebehörde durch andere Behörden (z.B. Standesamt, Staatsangehörigkeitsbehörde, Pass- und Personalausweisbehörde, Polizei, Finanzamt) und dem meldebehördlichen Rückmeldeverfahren kommt insoweit bei Verletzung der Meldepflichten auch die **An- oder Abmeldung von Amts wegen** in Betracht. Im Falle der Anmeldung von Amts wegen wird das Melderegister wegen Unvollständigkeit ergänzt, im Falle der Abmeldung von Amts wegen wird es berichtigt, weil es unrichtig geworden ist. Vgl. hierzu auch § 11.

Wird ein Einwohner im Melderegister aufgrund einer unzutreffenden Mitteilung einer anderen Behörde **fälschlicherweise** von Amts wegen abgemeldet, so stellt dies und eine darauf beruhende unzutreffende Melderegisterauskunft **keine** zum Schadensersatz verpflichtende schuldhaft **Amtspflichtverletzung** nach § 839 BGB i.V.m. Art. 34 GG dar; so auch OLG Köln, Urt. vom 18.3.2000, RDV 2000, 224.

- 9** Da zum Inhalt des Melderegisters auch die nach § 13 aufzubewahrenden **Daten von weggezogenen und verstorbenen** Einwohnern gehören (vgl. hierzu § 2 Rn. 13), erstreckt sich der Berichtigungs- und Ergänzungsanspruch auch auf diese Daten. An die insoweit bestehende Berichtigungspflicht der Meldebehörde wird man indes keine allzu hohen Anforderungen stellen können. Denn diese wird faktisch nur dann in der Lage sein, die in Betracht kommenden (historischen) Daten zu berichtigen, wenn ihr deren Unrichtigkeit – mehr oder weniger zufällig – bekannt wird. Eine Benachrichtigungspflicht der Meldebehörden untereinander, wie sie hinsichtlich der Empfänger regelmäßiger Datenübermittlungen in Absatz 1 vorgeschrieben ist, besteht insoweit nicht.

2. Unterrichtung der Empfänger regelmäßiger Datenübermittlungen

- 10** Nach Satz 2 sind von der Fortschreibung unverzüglich diejenigen Behörden oder sonstigen öffentlichen Stellen zu unterrichten, denen im Rahmen **regelmäßiger Datenübermittlungen** nach § 36 die unrichtigen oder unvollständigen Daten übermittelt worden sind. Generell entbehrlich ist eine Unterrichtung bei automatisierten Abrufverfahren, da die abrufende Stelle von sich aus die Möglichkeit zur Prüfung hat, ob die ihr übermittelten Daten noch aktuell sind. Beim **automatisierten Abrufverfahren** ist faktisch die abrufende Stelle, nicht jedoch die Meldebehörde, Veranlasser der Übermittlung.
- 11** Das **gesetzgeberische Motiv** für diese Regelung geht aus der Begr. des Reg-Entw. des MRRG 1980 (BT-Drucks. 8/3825, S. 19) hervor. Dort heißt es u.a.: „Mit der Verpflichtung der Meldebehörden zur unverzüglichen Weitergabe von ihnen vollzogener Datenberichtigungen an die Empfänger regelmäßiger Datenübermittlungen soll die Verletzung schutzwürdiger Belange des Betrof-

fenen durch die Verarbeitung unrichtiger Daten bei anderen Behörden und sonstigen öffentlichen Stellen, die in der Regel einen eigenen Datenbestand unterhalten, verhindert werden“.

Bei **einmaligen** Datenübermittlungen ist eine Benachrichtigung dagegen nicht vorgeschrieben; sie steht daher im pflichtgemäßen Ermessen der Meldebehörde. Die Meldebehörde kann nicht grundsätzlich davon ausgehen, dass keine Beeinträchtigung schutzwürdiger Interessen im Verantwortungsbereich der Empfangsbehörde zu befürchten ist. Sie muss vielmehr im Rahmen ihres pflichtgemäßen Ermessens darüber entscheiden, ob sie einen Übermittlungsempfänger benachrichtigt. Bei der Ermessensausübung spielt eine wesentliche Rolle, wie lange die Datenübermittlung zurückliegt. Eine **Benachrichtigungspflicht** ist anzunehmen, wenn die Meldebehörde davon ausgehen muss, dass der Verwaltungsvorgang beim Datenempfänger noch nicht abgeschlossen ist; vgl. Belz, § 12 Rn. 41. Liegt die Datenübermittlung länger zurück, kann i.d.R. davon ausgegangen werden, dass die ursprünglich übermittelten Daten für den bestimmten Verwaltungszweck bereits „verbraucht“ sind und eine Benachrichtigung deshalb entbehrlich ist.

Die Unterrichtung der Empfänger regelmäßiger Datenübermittlungen hat **unverzüglich** zu erfolgen. Damit soll verhindert werden, dass der Datenempfänger zu spät Kenntnis von der Fortschreibung erhält. Ist indessen die Periodizität der regelmäßigen Datenübermittlung so angelegt, dass die Daten ohnehin innerhalb kurzer Zeitabstände übermittelt werden (z.B. bei wöchentlicher oder monatlicher Datenübermittlung), wird auch eine hierbei vorgenommene Übermittlung der berichtigten und ergänzten Daten noch als unverzüglich erfolgt angesehen werden können.

Die Benachrichtigung der Meldebehörden **weiterer Wohnungen** richtet sich nach § 33 Abs. 2 und 3.

III. Weitere Maßnahmen zur Verbesserung der Qualität der Melderegister

1. Mitteilungen anderer öffentlicher Stellen (Absatz 2)

Zum **Zweck der Regelung** des Absatzes 2 wird in der Begründung des MRRG-Änderungsgesetzes vom 28.8.2000 (vgl. BT-Drucks. 14/2577) Folgendes ausgeführt:

„Da die in Absatz 1 Satz 2 genannten öffentlichen Stellen, denen Meldedaten regelmäßig übermittelt werden, das Melderegister häufig nutzen, erscheint es sachgerecht, dass sie schon allein im eigenen Interesse durch entsprechende Hinweise zur ordnungsgemäßen Führung des Melderegisters beitragen ... Werden Daten nicht regelmäßig, sondern auf Ersuchen im Einzelfall an öffentliche Stellen übermittelt, so erscheint in der Regel eine Rückmeldung über Unrichtigkeiten bzw. Unvollständigkeiten an die Meldebehörde nicht geboten, weil sie vom Umfang her weder deren eigenem Interesse noch dem Interesse an der ordnungsmäßigen Führung des Melderegisters in erheblicher

Weise nutzt. Andererseits erscheint die Schaffung der Befugnisnorm sinnvoll, um Empfänger von Meldedaten nicht aus Rechtsgründen (Offenbarungsverbote aufgrund von bereicherspezifischen Normen) an einer von ihnen selbst gewünschten Unterrichtung der Meldebehörde zu hindern, etwa in Fällen, in denen aufgrund eines Ermittlungersuchens eine Vielzahl von Meldedaten übermittelt worden ist (z.B. Adressen für eine Straßenplanung).

- 16** Die Unterrichtung der Meldebehörden hat ausschließlich zum **Ziel**, ihnen Hinweise zu geben, dass übermittelte Meldedaten unrichtig oder unvollständig sind, um eine entsprechende Aktualisierung des Melderegisters im Interesse aller Nutzer dieses Informationssystems zu ermöglichen. In der Regel wird es sich um Hinweise zur vermutlichen Unrichtigkeit von Anschriften, unter denen Betroffene vom Empfänger nicht erreicht werden konnten, handeln. Durch die Bezugnahme in Satz 3 auf Absatz 2 wird klargestellt, dass die Nachprüfung der Hinweise in der Verantwortung der Meldebehörde liegt und diese ggf. entsprechende **Ermittlungen von Amts wegen** durchzuführen hat.“

- 17** **Adressaten** der Regelung sind öffentliche Stellen,
 – denen **regelmäßig** Meldedaten übermittelt werden (Satz 1) und
 – denen im **Einzelfall** auf Ersuchen Meldedaten übermittelt werden (Satz 2).

Ausdrücklich ausgenommen von der Verpflichtung nach Satz 1 (Empfänger regelmäßiger Datenübermittlungen) sind die mit der Durchführung der **amtlichen Statistik** befassten Behörden (Statistische Landesämter) und die öffentlich-rechtlichen **Religionsgesellschaften**. Das Motiv hierfür geht aus den Gesetzesmaterialien nicht hervor. Im Falle der amtlichen Statistik ging der Gesetzgeber wohl (zutreffend) davon aus, dass nach erfolgter Verarbeitung der insbesondere für Zwecke der Bevölkerungsfortschreibung übermittelten Meldedaten durch die statistischen Ämter dort nur noch anonymisierte bzw. aggregierte Daten vorliegen und daher ein Personenbezug nicht mehr herstellbar ist. Anders dürfte es bei den öffentlich-rechtlichen Religionsgesellschaften liegen. Zum einen wäre es problematisch, den Kirchen eine von staatlichen Stellen faktisch nicht zu erzwingende **Amtspflicht** aufzuerlegen, zum anderen erschien es nicht opportun, die Kirchen zu **Erfüllungsgehilfen** staatlicher Behörden zu machen. Im Falle des Satzes 2 (Einzelübermittlungen) sind die Statistikbehörden und die Stellen der öffentlich-rechtlichen Religionsgesellschaften selbstverständlich nicht gehindert, von sich aus die Meldebehörden über festgestellte Unrichtigkeiten der im Wege der Amtshilfe übermittelten Daten zu unterrichten.

- 18** Eine Unterrichtungspflicht gegenüber der Meldebehörde nach Satz 1 oder eine Befugnis zur Unterrichtung nach Satz 2 besteht nur, wenn **konkrete Anhaltspunkte** für die Unrichtigkeit oder Unvollständigkeit übermittelter Daten vorliegen. Dies wird beispielsweise dann der Fall sein, wenn der Datenempfänger feststellt, dass er den Betroffenen unter der ihm von der Meldebehörde mitgeteilten Anschrift nicht erreichen kann, der Betroffene also unter Verletzung seiner Meldepflichten aus seiner bisherigen Wohnung ausgezogen ist.

Die Vorschrift bezieht sich nur auf von der **Meldebehörde übermittelte Daten**. 19
Soweit von der Unrichtigkeit Daten betroffen sind, die von der datenempfangenden Behörde über den Umfang der übermittelten Meldedaten hinaus selbst erhoben und gespeichert wurden, wäre eine Unterrichtung der Meldebehörde unzulässig.

Absatz 2 Satz 3 bestimmt, dass gesetzliche **Geheimhaltungspflichten** grund- 20
sätzlich einer Unterrichtung in den Fällen der Sätze 1 und 2 nicht entgegenstehen. Hierzu wird in der Begründung des MRRG-Änderungsgesetzes vom 28.8.2000 (vgl. BT-Drucks. 14/2577) Folgendes ausgeführt: Weil es nur darum geht, „eigene“, nach dem Melderecht von den Einwohnern anzugebende Daten der Meldebehörde zu korrigieren, nicht darum, dem Inhalt nach geheimhaltungsbedürftige Vorgänge, etwa aus dem Sozial- oder Steuerbereich, zu offenbaren, erscheint es gerechtfertigt, durch Satz 4 die Geltung von Geheimhaltungspflichten aufgrund eines Gesetzes oder von Gewohnheitsrecht für diese spezielle Fallgestaltung auszuschließen. Die Betroffenen können keinen Schutz beanspruchen, soweit sie bei Fortzügen ihren Meldepflichten nicht nachkommen, sondern haben im Gegenteil mit Geldbuße wegen Begehung melderechtlicher Ordnungswidrigkeiten zu rechnen. Im Wesentlichen wird es sich bei den Geheimhaltungspflichten um das Steuer- und das Sozialgeheimnis handeln (§ 30 AO, § 35 SGB I). So ist z.B. nach § 30 Abs. 4 Nr. 2 AO die Offenbarung der nach § 30 Abs. 2 AO erlangten Kenntnisse nur zulässig, soweit „sie durch Gesetz ausdrücklich zugelassen ist“. Eine solche Zulassung ist in Satz 3 erfolgt.

Stellt die Empfängerbehörde fest, dass die ihr von der Meldebehörde über- 21
mittelten Daten unzutreffend sind, wird sie in aller Regel die ihr bekannten Informationen mitteilen. Werden durch die Unterrichtung der Meldebehörde ausnahmsweise weitere, sensible Informationen zu der Person des Betroffenen übermittelt (auch inzidenter), so könnten im Einzelfall schutzwürdige Interessen des Betroffenen überwiegen und damit beeinträchtigt sein. Satz 4 bestimmt für diesen Fall, dass eine Unterrichtung der Meldebehörde dem Inhalt nach in der Weise zu erfolgen hat, dass der Empfängerbehörde konkrete Anhaltspunkte für die Unrichtigkeit oder Unvollständigkeit einzelner oder mehrerer Daten vorliegen. Im Fall eines der Meldebehörde nicht gemeldeten Wohnungswechsels würde sich somit die Mitteilung lediglich auf einen Hinweis beschränken, dass dem Empfänger eine andere, aktuellere Anschrift bekannt ist und daher die im Melderegister gespeicherte Anschrift vermutlich unzutreffend ist. Eine solche Mitteilung darf keine Hinweise auf nähere Umstände, insbesondere auf **Erkenntnisquellen** enthalten. Inhaltlich darf sich die Unterrichtung der Meldebehörde nach Satz 4 nur auf die Angabe beschränken, dass **konkrete Anhaltspunkte** für die Unrichtigkeit oder Unvollständigkeit der übermittelten Meldedaten vorliegen. Bei den einer besonderen Geheimhaltung unterliegenden Daten dürfen der Meldebehörde somit keinesfalls Daten mitgeteilt werden, die ihr bisher nicht bekannt waren. Insofern hat die Unterrichtung der Meldebehörde lediglich eine **Warnfunktion**, der zufolge sie von sich aus Ermittlungen anzustellen hat.

22 Die bei der in schriftlicher Form erfolgenden Unterrichtung der Meldebehörden anfallenden **Unterlagen** sind nach Prüfung durch die Meldebehörden und nach ggf. erfolgter Fortschreibung des Melderegisters nicht mehr erforderlich und daher nach den einschlägigen Vorschriften der Landesdatenschutzgesetze zu vernichten.

2. Ermittlungen der Meldebehörde (Absatz 3)

23 In der Vergangenheit kam es häufig zu Beschwerden über von Meldebehörden veranlasste Überprüfungen, z.B. hinsichtlich von im Melderegister erfassten Nebenwohnungen oder bei Verdacht auf Scheinanmeldungen. Sahen es die Meldebehörden als ihre selbstverständliche Pflicht an, von Zeit zu Zeit die Aktualität des Melderegisters zu überprüfen, so wurde ihnen – zum Teil auch von den Medien – ein unzulässiges Verwaltungshandeln oder gar „**amtliche Schnüffelei**“ vorgeworfen. Durch die Regelung des Absatzes 3 (entspricht § 4a MRRG) ist seit dem MRRG-Änderungsgesetz vom 28.8.2000 die bisherige Rechtsunsicherheit beseitigt und eine **eindeutige Rechtsgrundlage** für die Meldebehörden zur Überprüfung der Meldeverhältnisse von Einwohnern geschaffen.

24 Als **Instrumentarium zur Pflege des Melderegisterbestandes** begründet Absatz 3 eine Rechtspflicht der Meldebehörden, bei Anhaltspunkten für die Unrichtigkeit oder Unvollständigkeit des Melderegisters, den Sachverhalt von **Amts wegen** zu ermitteln. Der hiervon betroffene Personenkreis ist auf einzelne bzw. eine Vielzahl von namentlich bekannten Einwohnern beschränkt. An die Anforderungen hinsichtlich der zutreffenden Schreibweise des Namens sollten dabei keine allzu hohen Anforderungen gestellt werden. Die Meldebehörde braucht insoweit nicht den vollständigen Namen des Betroffenen zu kennen. Ausreichend und vom Sinn und Zweck der Regelung gedeckt sein dürfte es, wenn die Meldebehörde vom Betroffenen lediglich z.B. einen früheren Namen kennt oder ihn auf sonstige Weise individualisieren kann.

25 Liegen der Meldebehörde **konkrete Anhaltspunkte** zur Überprüfung der Meldeverhältnisse z.B. von namentlich bekannten Bewohnern einzelner Mehrfamilienhäuser oder von Studenten- oder Seniorenwohnheimen vor, **müssen** Ermittlungen angestellt werden. Damit können die Meldebehörden weitgehend auf die oftmals problematische Mitwirkung von Wohnungsgesellschaften oder Studentenwerken verzichten. Hierbei handelt es sich eindeutig um eine „**Vielzahl namentlich bekannter Einwohner**“ für die die Meldebehörden im Rahmen dieser Vorschrift eine Überprüfungsbefugnis besitzen. Ein **bloßer Verdacht**, etwa die – auf gesicherten und langjährigen Erkenntnissen der Meldebehörden beruhende – Vermutung, dass das Meldeverhalten bestimmter Einwohnergruppen (jüngere und mobile Einwohner, Inhaber von mehreren Wohnungen, Ausländer) nachlässiger ist als das des Durchschnitts der Gesamtbevölkerung, stellt keinen konkreten Anhaltspunkt dar und rechtfertigt daher nicht meldebehördliche Ermittlungen. Ein Tätigwerden der Meldebehörde ist zudem veranlasst, wenn Empfänger von Melderegisterauskünften

nach §§ 44, 45 die Meldebehörde davon unterrichten, dass der gesuchte Einwohner nicht (mehr) unter der von ihr mitgeteilten Anschrift wohnt.

Bei dem Begriff „einzelne oder eine Vielzahl namentlich bekannter Einwohner“ handelt es sich um einen im Zusammenhang mit Melderegisterauskünften an Private (vgl. Erl. zu § 44) gängigen Rechtsbegriff, der eine **eindeutige Abgrenzung** zu „Gruppen von Einwohnern“ zulässt, die in aller Regel nicht namentlich bestimmbar sind. Dabei ist allerdings einschränkend anzumerken, dass die Meldebehörden selbst aufgrund des Melderegisterinhalts – von wenigen Ausnahmen wie z.B. hinsichtlich der in der Gemeinde wohnhaften, im Melderegister als solche aber nicht erkennbaren Studenten abgesehen – eine Gruppenbildung nach vielfältigen Auswahlkriterien vornehmen könnten. **26**

Das Erfordernis der **namentlichen Bestimmbarkeit** setzt – abgesehen von den Fällen, in denen die Meldebehörde von dritter Seite über Verstöße von Meldepflichtigen unterrichtet wurde – voraus, dass die Betroffenen im Melderegister gespeichert sind, sich also beim Zuzug in die Gemeinde ordnungsgemäß angemeldet haben. Dies bedeutet, dass in aller Regel nur die Fälle der unterlassenen Abmeldung nach § 17 Abs. 2 sowie Fehler im meldebehördlichen Rückmeldeverfahren nach § 33 aufgedeckt werden können. **27**

Die Regelung deckt im Übrigen das seit jeher praktizierte und hochwirksame Verfahren der Meldebehörden ab, insbesondere dann Ermittlungen anzustellen, wenn z.B. **Wahlbenachrichtigungen** für Europa-, Bundestags-, Landtags- und Kommunal- sowie Ausländerbeiratswahlen nicht zugestellt werden konnten. Werden diese Unterlagen vom Betroffenen anschließend auch nicht angefordert, spricht vieles für eine Unrichtigkeit des Melderegisters, was eine Adressenüberprüfung wegen Vorliegens konkreter Anhaltspunkte rechtfertigt. **28**

3. Datenweitergabe an Stellen der Gemeinde-/Stadtverwaltung (Absatz 4)
Mit der Vorschrift wird durch Verweisung auf § 37 Abs. 1 Satz 2 und Absatz 2 klargestellt, dass für die **Weitergabe von Daten** an andere Organisationseinheiten der Gemeinde-/Stadtverwaltung, der die Meldebehörde angehört, ebenfalls die in den Absätzen 1 bis 3 für andere öffentlichen Stelle getroffenen Regelungen gelten. Die Einbeziehung der gemeindeinternen Empfänger von Meldedaten ist sachgerecht und schon deshalb erforderlich, weil auch sie ggf. besonderen gesetzlichen Geheimhaltungsvorschriften unterliegen. Dies gilt insbesondere für das Sozialamt hinsichtlich des Sozialgeheimnisses und des Steueramtes hinsichtlich des Steuergeheimnisses. **29**

4. Anhörung der betroffenen Person

Eine **Anhörung** des Betroffenen vor der Berichtigung oder Ergänzung des Melderegisters ist zwar nicht ausdrücklich vorgeschrieben, sollte indes schon im Hinblick auf den Gesetzeszweck in aller Regel erfolgen – zumal die Kosten hierfür überschaubar sein dürften. Sie erscheint jedoch dann entbehrlich, wenn die Berichtigung oder Ergänzung auf Antrag – dem Willen des Betroffenen entsprechend – nach § 12 erfolgt. Des Weiteren bedarf es keiner vor- **30**

herigen Anhörung, wenn lediglich **Übertragungsfehler** korrigiert werden sollen bzw. das Melderegister aufgrund einer amtlichen Mitteilung einer anderen Stelle berichtigt oder ergänzt wird und der Betroffene von dem Vorgang Kenntnis hat, z.B. Familienstandänderung nach Mitteilung durch das Standesamt; vgl. zum Ganzen auch Belz, § 12 Rn. 28. Eine Anhörung ist jeweils dann sinnvoll und geboten, wenn der Sachverhalt unklar ist.

§ 7 Meldegeheimnis

(1) Personen, die bei Meldebehörden oder anderen Stellen, die im Auftrag der Meldebehörden handeln, beschäftigt sind, ist es verboten, personenbezogene Daten unbefugt zu erheben, zu verarbeiten oder zu nutzen.

(2) Die in Absatz 1 genannten Personen sind bei Aufnahme ihrer Tätigkeit von ihrem Arbeitgeber über ihre Pflichten nach Absatz 1 zu belehren und schriftlich auf die Einhaltung des Meldegeheimnisses zu verpflichten. Ihre Pflichten bestehen auch nach Beendigung ihrer Tätigkeit fort.

Übersicht	Rn.
I. Entstehungsgeschichte und Zweck der Vorschrift	1–5
1. Geltende Geheimhaltungsvorschriften	1, 2
2. Gründe für die Schaffung eines besonderen Meldegeheimnisses	3–5
II. Funktion und Anwendungsbereich des Meldegeheimnisses (Absatz 1)	6–12
1. Normadressaten	6–8
2. Zweck des Meldegeheimnisses	9
3. Untersagungstatbestand	10
4. Verletzungshandlung	11, 12
III. Verpflichtung auf das Meldegeheimnis (Absatz 2)	13

I. Entstehungsgeschichte und Zweck der Vorschrift

1. Geltende Geheimhaltungsvorschriften

Das **unbefugte Offenbaren fremder Geheimnisse**, namentlich der zum persönlichen Lebensbereich gehörenden Geheimnisse oder von Betriebs- oder Geschäftsgeheimnissen durch Amtsträger i. S. von § 11 Abs. 1 Nr. 2 StGB oder für den öffentlichen Dienst besonders Verpflichtete i. S. von § 11 Abs. 2 Nr. 4 StGB unterliegt der Sanktion der §§ 203 Abs. 2 und 353b StGB.

Unabhängig davon bestehen in einer Reihe von Verwaltungsbereichen, in denen personenbezogene Daten in größerem Umfang verarbeitet werden, **detailliertere Sondervorschriften**, die sich tatbestandsmäßig der jeweiligen Aufgabenstellung dieser Bereiche und der speziellen Geheimhaltungsbedürftigkeit anpassen. In diesen Vorschriften (z.B. über das **Statistikgeheimnis** nach § 16 BStatG, das **Sozialgeheimnis** nach § 35 SGB I und das **Steuergeheimnis** nach § 30 AO) wird der Tatbestand aufgabenbedingt beschrieben und der Kreis der von der Geheimhaltungspflicht betroffenen Beschäftigten definiert.

Für das Meldewesen bestanden bis zum Inkrafttreten des MRRG 1980 bzw. der danach erlassenen Landesmeldegesetze **keine derartigen Sondervorschriften**, durch die diese Daten als „Geheimnis“ i. S. des § 203 StGB qualifiziert wurden, oder die etwa – wie z.B. beim Statistik- oder Steuergeheimnis – der Aufgabenstellung des Verwaltungsbereichs „Meldewesen“ angepasst waren.

2. Gründe für die Schaffung eines besonderen Meldegeheimnisses

- 3 Für die bei den Meldebehörden und den von ihnen beauftragten Stellen beschäftigten Personen galt seit Inkrafttreten der Landesdatenschutzgesetze Ende der 1970er Jahre zusätzlich zu anderen Geheimhaltungsvorschriften das strafbewehrte **Datengeheimnis** entsprechend § 5 BDSG 1977. Obwohl dieses tatbestandsmäßig weiter gefasst war als die bis dahin bestehenden übrigen Sanktionsvorschriften (§ 41 Abs. 1 BDSG 1977: „Unbefugtes Übermitteln, Verändern, Abrufen oder Verschaffen aus Dateien“ im Gegensatz zum „unbefugten Offenbaren“ gem. § 203 Abs. 2 StGB), konnte es weder in seiner Tatbestandsdefinition noch in seinem Anwendungsbereich das besondere Schutzbedürfnis der in den Melderegistern gespeicherten Daten voll abdecken.
- 4 Dieser als **Regelungslücke** empfundene Zustand bewog das BMI, die Frage der Schaffung eines besonderen Meldegeheimnisses bereits im Zusammenhang mit der Anforderung einer **gutachtlichen Stellungnahme des BfDI** und zur Vorbereitung der **Sachverständigenanhörung zum Melderecht** im November 1978 in die Diskussion einzubringen. Obwohl sich nahezu alle Sachverständigen gegen die Schaffung eines besonderen Meldegeheimnisses aussprachen (Begründung: Meldegeheimnis sei entbehrlich, weil die bestehenden Geheimhaltungsgebote wie das Statistik- und Steuergeheimnis, die Vorschriften über die Amtsverschwiegenheit der Beamten (§ 61 Abs. 1 BBG bzw. die entsprechenden Vorschriften der Landesbeamtengesetze), die entsprechenden tarifrechtlichen Bestimmungen (z.B. § 9 BAT), die Strafvorschriften des StGB sowie das Datengeheimnis nach den Datenschutzgesetzen hinreichend Schutz gegen eine missbräuchliche Verwendung der Meldedaten sicherstellen; vgl. Sachverständigenanhörung zum Melderecht am 20./21.11.1978 in Bonn, Teil B, Schriftliche Stellungnahmen der Sachverständigen, S. 90 ff.), wurde eine Vorschrift über das Meldegeheimnis in den Regierungsentwurf aufgenommen. Nach der Begr. des RegEntw. zu § 5 auf BT-Drucks. 8/3825, S. 18 sollte mit der Einführung eines besonderen Meldegeheimnisses ein **zusätzlicher Schutz** gegen einen missbräuchlichen Umgang mit Meldedaten gewährleistet werden. Daneben versprach sich die damalige Bundesregierung offenbar auch eine **datenschutzpolitische Signalwirkung**, indem durch ein besonderes Meldegeheimnis dokumentiert werden sollte, dass auch die Meldedaten einem strafbewehrten Geheimnisschutz unterliegen; s. hierzu u. a. Stenographischer Bericht über die 225. Sitzung des Deutschen Bundestages am 25.6.1980, Plenarprotokoll 8/225, S. 18257 ff. Trotz der vom Bundesrat im 1. Durchgang gegen das Meldegeheimnis geltend gemachten Bedenken (vgl. BT-Drucks. 8/3825, S. 29) blieb die Entwurfsfassung letztlich unverändert und erlangte somit Gesetzeskraft. Aus der meldebehördlichen Praxis sind seither keine groben Verstöße gegen das Meldegeheimnis bekannt geworden. Die ihm vom damaligen Gesetzgeber zuge dachte „Sonderrolle“ hat es nie erlangt.

Im Rahmen des Ersten Gesetzes zur Änderung des Melderechtsrahmengesetzes vom 11.3.1994 (BGBl. I S. 529) wurde Absatz 1 der Vorschrift gestrafft und im Wesentlichen an die Regelung über das **Datengeheimnis** im novellierten BDSG 1990 angepasst. Die jetzige Regelung entspricht bis auf wenige redaktionelle Änderungen § 5 MRRG. 5

II. Funktion und Anwendungsbereich des Meldegeheimnisses (Absatz 1)

1. Normadressaten

Nach Absatz 1 gilt das Meldegeheimnis für alle Personen, die in den Meldebehörden selbst oder bei anderen Stellen, die im Auftrag der Meldebehörden tätig werden beschäftigt sind. Beschäftigt i. S. der Regelung ist dabei jeder, der in einem dienst-, arbeits- oder werkvertraglichen Verhältnis zu der Meldebehörde oder der beauftragten Stelle steht und **im weitesten Sinne** meldebehördliche Aufgaben wahrnimmt. Hierunter fallen auch solche Personen, die nicht unmittelbar Umgang mit Meldedaten haben, sondern mit ihnen nur gelegentlich in Berührung kommen. Hilfskräfte wie z.B. Reinigungspersonal, Boten u. a. gehören, worauf Belz, § 8 Rn. 6, zu Recht hinweist, jedoch nicht zu diesem Personenkreis. 6

Beauftragte Stellen i. S. der Vorschrift sind solche, die außerhalb der Verwaltungseinheit, der die Meldebehörde angehört (Gemeinde), angesiedelt sind. In Betracht kommen insbesondere **Meldeportale** und sowohl öffentlich-rechtlich als auch privat-rechtlich organisierte **Rechenzentren**, die – gegen Entgelt – die automatisierte Registerführung der Meldebehörden betreiben. Beispiele: Datenzentrale Schleswig-Holstein, Anstalt für kommunale Datenverarbeitung (AKDB) in Bayern, Gemeinsame Gebietsrechenzentren (GGRZ) und Kommunale Datenverarbeitungszentralen (KDVBZ) in Nordrhein-Westfalen. 7

Da das BMG sowohl als **Bundesrecht** als auch als **spezielles Recht** den Landesdatenschutzgesetzen vorgeht, wird das Datengeheimnis durch das Meldegeheimnis verdrängt mit der Folge, dass für die Normadressaten des Meldegeheimnisses beim Umgang mit personenbezogenen Daten das Datengeheimnis dann unbeachtlich ist, wenn sie ausschließlich mit Meldedaten in Berührung kommen. In der Praxis werden die in Betracht kommenden Personen jedoch in aller Regel auch Umgang mit solchen Daten haben, die nicht Meldedaten sind. Diese Personen unterliegen daher auch dem **Datengeheimnis**. Dem kann dadurch Rechnung getragen werden, dass – soweit aufgrund des jeweiligen Landesdatenschutzgesetzes vorgesehen – eine Verpflichtung auf das Datengeheimnis mit der Belehrung und/oder Verpflichtung auf das Meldegeheimnis in geeigneter Form verbunden wird. 8

Neben dem Meldegeheimnis gelten die übrigen unter Rn. 4 aufgezählten Vorschriften. Dies hat zur Folge, dass die Bediensteten der Meldebehörden z.B. auch dem Steuergeheimnis unterliegen, wenn sie steuerrechtliche Daten nach § 3 Abs. 2 Nr. 2 verarbeiten.

2. Zweck des Meldegeheimnisses

- 9 Ebenso wie das Datengeheimnis nach den Datenschutzgesetzen des Bundes und der Länder **erweitert** das Meldegeheimnis den **Schutz der Meldedaten**, indem es die bei den Meldebehörden oder anderen (beauftragten) Stellen beschäftigten Personen einer **besonderen Geheimhaltungsverpflichtung** unterwirft. Das Meldegeheimnis soll sicherstellen, dass die Vorschriften über die Zulässigkeit der Erhebung, Verarbeitung oder Nutzung von personenbezogenen Daten von diesem Personenkreis beachtet werden.

3. Untersagungstatbestand

- 10 Den beschäftigten Personen wird durch Absatz 1 untersagt, personenbezogene Daten **unbefugt** zu erheben, zu verarbeiten oder zu nutzen. Dieser Untersagungstatbestand beinhaltet, dass alles das, was der Meldebehörde nach den Vorschriften des BMG, der Landesmeldegesetze bzw. spezieller Rechtsnormen untersagt ist, auch den Beschäftigten selbst untersagt ist. Sie dürfen also die ihnen bei Ausübung ihrer Tätigkeit bekannt werdenden Daten nur im Rahmen der **gesetzlichen Zweckbindung**, nicht aber im eigenen Interesse oder im (privaten) Interesse Dritter nutzen (wie hier Simitis u.a. § 5 Rn. 1; a.M. Belz, § 8 Rn. 8, der dem Meldegeheimnis vor allem eine deklaratorische Bedeutung beimisst). Mit anderen Worten handelt **unbefugt** jemand, der weder aus Gesetz, Verordnung, Anordnung oder Einzelanweisung eine Erlaubnis für die von ihm durchgeführte Erhebung, Verarbeitung oder Nutzung von personenbezogenen Daten ableiten kann; so zum Datengeheimnis nach § 5 BDSG die Begr. im RegEntw. zum BDSG 1990, BT-Drucks. 11/4306, S. 41. **Eine rechtswidrige Nutzung ist immer unbefugt.**

4. Verletzungshandlung

- 11 Die Verletzungshandlung besteht in einem **unbefugten** Erheben, Verarbeiten oder Nutzen der Meldedaten. Hierzu zählen nicht nur die im Melderegister gespeicherten Daten und Hinweise, sondern auch weitere in den **Unterlagen der Meldebehörden** (z.B. Schriftwechsel in Akten, Meldescheine) vorhandene personenbezogene Informationen.
- 12 **Verstöße** gegen das Meldegeheimnis stellen regelmäßig auch einen Verstoß gegen bestehende Geheimhaltungsvorschriften dar und können straf-, disziplinar- oder arbeitsrechtliche Konsequenzen haben; s. hierzu oben Rn. 1, 4. Hieraus erklärt sich, dass im Katalog des § 54 eine Bußgeldbewehrung für diesen Tatbestand nicht aufgenommen wurde. Schließlich kann eine Verletzung des Meldegeheimnisses auch zu **Schadensersatzforderungen** gegenüber dem Beschäftigten führen. Denn im Hinblick darauf, dass § 7 Schutzgesetz i. S. des § 823 Abs. 2 BGB ist, **erweitert die Vorschrift das Haftungsrisiko** insbesondere von Beschäftigten in Service-Rechenzentren, die gegenüber dem Betroffenen nicht hoheitlich handeln und sonst allein nach § 823 Abs. 1 BGB haften würden. Bei Beamten im haftungsrechtlichen Sinne (= Personen, denen die zuständige Stelle die Ausübung eines öffentlichen Amtes anvertraut hat; Art. 34 GG i.V.m. § 839 BGB). Sie können demnach als Angestellte dem privaten wie dem öffentlichen Bereich angehören. Letztlich verdeutlicht die

Vorschrift die dem Betroffenen gegenüber bestehenden Amtspflichten nach § 839 BGB. Das Meldegeheimnis begründet insoweit eine unmittelbare **eigenständige Verantwortung des Beschäftigten** selbst, die neben der zivil- und arbeitsrechtlichen Haftung auch für eine strafrechtliche Verfolgung Grundlage sein kann. in Bezug auf das Datengeheimnis nach den Datenschutzgesetzen.

III. Verpflichtung auf das Meldegeheimnis (Absatz 2)

Anders als noch nach § 5 MRRG sind nach Absatz 2 nunmehr – neben den Beschäftigten bei externen Stellen – auch Bedienstete der Meldebehörden **schriftlich** auf das Meldegeheimnis zu verpflichten. Die Verpflichtung dient dem **Zweck**, den Beschäftigten auf seine Pflichten besonders hinzuweisen und ihm im Falle der Verletzung des Meldegeheimnisses die Möglichkeit zu nehmen, sich auf einen evtl. strafmildernd wirkenden **Verbotsirrtum** zu berufen.

13

Zweiter Abschnitt: **Schutzrechte****Vorbemerkungen vor §§ 8 bis 16**

Das Anliegen des Gesetzgebers den **Datenschutz** in diesem von einer starken Konzentration personenbezogener Daten und dem Spannungsfeld zwischen den ordnungspolitischen Bedürfnissen des Staates und den datenschutzrechtlichen Grundpositionen der Betroffenen geprägten Verwaltungsbereich umfassend wie bereits im MRRG zu regeln, kommt insbesondere in dem mit „**Schutzrechte**“ überschriebenen Zweiten Abschnitt des Gesetzes zum Ausdruck. Die dort getroffenen Regelungen orientieren sich an den Maßstäben, die in der allgemeinen Datenschutzgesetzgebung des Bundes und der Länder vorgegeben sind, ebenso wie an den vom BVerfG entwickelten Anforderungen an das **informationelle Selbstbestimmungsrecht** des Einzelnen in seinem erst Jahre nach Erlass des MRRG 1980 ergangenen Urteil zum Volkszählungsgesetz 1983; vgl. hierzu Einf. Rn. 49 f. Dabei ist den **bereichsspezifischen Erfordernissen des Meldewesens**, das im Hinblick auf die allgemeine Meldepflicht durch einen Zwang zur Abgabe von personenbezogenen Daten gekennzeichnet ist, in besonderer Weise durch die Schaffung von den Betroffenen **unentgeltlich** zustehenden Aufklärungs-, Auskunfts-, Berichtigungs- und Löschungsansprüchen Rechnung getragen worden. Dies gilt vor allem für die in § 9 normierten **Rechte des Betroffenen**.

Abschnitt 2 **Schutzrechte****§ 8 Schutzwürdige Interessen der betroffenen Person**

Schutzwürdige Interessen der betroffenen Person dürfen durch die Erhebung, Verarbeitung oder Nutzung personenbezogener Daten nicht beeinträchtigt werden. Schutzwürdige Interessen werden insbesondere beeinträchtigt, wenn die Erhebung, Verarbeitung oder Nutzung, gemessen an ihrer Eignung und ihrer Erforderlichkeit zu dem vorgesehenen Zweck, die betroffene Person unverhältnismäßig belastet. Die Prüfung, ob schutzwürdige Interessen der betroffenen Person beeinträchtigt werden, entfällt, falls die Erhebung, Verarbeitung oder Nutzung durch Rechtsvorschrift vorgeschrieben ist.

Übersicht	Rn.
I. Entstehungsgeschichte und Zweck der Vorschrift	1, 2
II. Anwendungsbereich	3, 4
III. Begriffe	5–8
1. Schutzwürdige Interessen	5, 6
2. Betroffene Person/Betroffener	7, 8
IV. Grundsatz der Verhältnismäßigkeit und Übermaßverbot (Satz 2) ..	9, 10
V. Anwendungsfälle in der Praxis	11–14
VI. Gesetzlich vorgeschriebene Datenverarbeitung	15–17

I. Entstehungsgeschichte und Zweck der Vorschrift

Die Vorschrift entspricht wörtlich § 6 MRRG. Satz 1 ist zudem nahezu identisch mit der mit „Persönlichkeitsschutz“ überschriebenen Bestimmung in früheren Regierungsentwürfen (§ 2 EBMG) aus der 6. und 7. Legislaturperiode. Die dort vorgesehene Zusammenfassung dieser Regelung mit der grundlegenden Bestimmung des § 1 EBMG (Aufgabe des Meldewesens) im Allgemeinen Teil des Gesetzes sollte „die Bedeutung unterstreichen, die dem Persönlichkeitsschutz der Einwohner beim Vollzug des Melderechts, insbesondere beim Einsatz der EDV, beigemessen wird“; BT-Drucks. VI/2654, S. 12 und 7/1059, S. 14.

Diese Aussage ist, worauf der BfDI in seiner **gutachtlichen Stellungnahme** vom 15.10.1978 zum damaligen EBMG zu Recht hinweist (vgl. BfD-Gutachten, Tz. 94), „häufig als plakativer Programmsatz missverstanden worden, dem keine Bedeutung für die Rechtsanwendung zukommt“. Zur Vermeidung dieses irrigen Eindrucks ist die damalige Bundesregierung der Anregung des BfDI gefolgt und hat die Vorschrift als Verpflichtung zur Interessenabwägung nach den Grundsätzen des **Übermaßverbotes** ausgestaltet. Die im Regierungsentwurf zum MRRG 1980 noch vorgesehene Bestimmung, dass schutzwürdige Belange (= Interessen) bei schriftlicher Einwilligung des Betroffenen nicht beeinträchtigt werden, wurde im Verlaufe der parlamentarischen Beratungen im Hinblick auf die insoweit in allen Landesdatenschutzgesetzen

bereits enthaltene einschlägige Regelung für entbehrlich gehalten und deshalb gestrichen.

- 2 In der Vorschrift findet das generelle Anliegen des Gesetzgebers seine Ausprägung, den **Persönlichkeitsschutz im Meldewesen** umfassend zu regeln. Anders als im BDSG und den Datenschutzgesetzen der Länder ist die Verpflichtung zur Wahrung schutzwürdiger Interessen bereits im MRRG „**vor die Klammer**“ gezogen worden. Damit sollte deutlich gemacht werden, dass die Regelung ausnahmslos für jedweden Umgang der mit der Verarbeitung von Meldedaten befassten Stellen und Personen gilt. Nach der Begr. des RegEntw. zum MRRG 1980 soll die Vorschrift überdies klarstellen, dass die sich aus dem verfassungsrechtlich gewährleisteten allgemeinen Persönlichkeitsrecht ergebenden schutzwürdigen Belange (= Interessen) der Einwohner Vorrang vor den Aufgaben der Meldebehörden haben. Darüber hinaus soll sichergestellt werden, dass die Meldebehörden den Grundsatz der **Verhältnismäßigkeit** beachten; vgl. BT-Drucks. 8/3825, S. 18.

II. Anwendungsbereich

- 3 Die Vorschrift gilt für sämtliche **im Melderegister** gespeicherten aktuellen und historischen sowie in Meldeakten oder in vorübergehend aufzubewahrenden Meldescheinen enthaltenen Angaben.
- 4 Da sich die Vorschrift nur auf Meldedaten bezieht, können andere Behörden, sonstige öffentliche Stellen oder öffentlich-rechtliche Religionsgesellschaften, denen diese Angaben übermittelt werden, nicht **Normadressat** sein. Dies folgt bereits aus der Erkenntnis, dass die von den Meldebehörden übermittelten Daten mit der Übermittlung ihren Charakter als Meldedaten verlieren. Sie unterliegen fortan den für den Empfänger geltenden speziellen oder allgemeinen Datenschutzvorschriften; so auch Belz, § 9 Rn. 1.

III. Begriffe

1. Schutzwürdige Interessen

- 5 Der Begriff „schutzwürdige Interessen“ ist ein unbestimmter Rechtsbegriff, der gerichtlich voll nachprüfbar ist. Er umfasst vor allem das allgemeine Persönlichkeitsrecht (Art. 2 Abs. 1 i.V.m. Art. 1 Abs. 1 GG) und das daraus abgeleitete **Recht auf informationelle Selbstbestimmung** (vgl. hierzu ausführlich Einf. Rn. 49), ergänzend aber auch alle anderen verfassungsrechtlich geschützten Positionen des Bürgers (Grundrechte) sowie alle von der Rechtsordnung als schutzwürdig anerkannten oder zumindest nicht missbilligten Interessen (vgl. hierzu Dammann, in: Simitis u.a. § 1 Rn. 5 ff.). Nicht schutzwürdig sind der Rechtsordnung offensichtlich zuwider laufende Interessen wie z.B. die Verdeckung einer Straftat (vgl. hierzu Honnacker/Weber, Art. 7 Anm. 3) oder das Verlangen des Betroffenen, seine von ihm erhobenen Meldedaten überhaupt nicht mehr zu verarbeiten, insbesondere nicht an andere

Behörden oder Privatpersonen zu übermitteln; vgl. BVerwG, Beschl. vom 2.10.1991, NVwZ-RR 1992, 71. Der Inhalt des Begriffs steht nicht ein für alle Mal fest, sondern unterliegt dem sich an dem Wertesystem der Grundordnung ausrichtenden Wandel der weltanschaulichen und sozialen Auffassungen. Ob im Einzelfall schutzwürdige Interessen beeinträchtigt werden, kann nur unter **Abwägung** der sich konkret gegenüberstehenden Interessen ermittelt werden; eine abstrakte Inhaltsbestimmung des Begriffes ist – mit Ausnahme eines Kernbereichs – kaum möglich.

Bei der von der Meldebehörde vorzunehmenden **Interessenabwägung** ist insbesondere das Interesse des Betroffenen an der Geheimhaltung seiner Daten gegen das Interesse der Meldebehörde oder eines Dritten an der Erhebung, Verarbeitung oder Nutzung der Daten abzuwägen. Diese Abwägung ist nicht immer unproblematisch. Was den (potentiellen) Datenempfänger angeht, so dürfte die Meldebehörde i.d.R. über hinreichende Informationen verfügen, um das Interesse an der Verarbeitung oder Nutzung der begehrten Daten bewerten zu können. Dies gilt insbesondere in den Fällen der § 34 Abs. 3, § 38 Abs. 2, § 39 und § 44 Abs. 3, § 45 Abs. 2, wonach der ersuchenden Behörde bzw. dem Auskunftssuchenden ein **Begründungszwang** obliegt. Ob dagegen das Geheimhaltungsinteresse des Betroffenen überwiegt, liegt häufig im Dunkeln. Die Meldebehörde kann insoweit nur aufgrund der ihr bekannten Tatsachen und Anhaltspunkte in eine Prüfung eintreten. Dabei wird sie u.a. eine etwaige besondere Sensibilität der Daten im Zusammenhang mit dem Zweck der Verarbeitung und ggf. dem sozialen Umfeld des Betroffenen (z. B. Bewohner einer Obdachlosenunterkunft, eines Frauenhauses oder Patient eines psychiatrischen Krankenhauses) zu berücksichtigen haben. Eine **Anhörung des Betroffenen** dürfte dann veranlasst sein, wenn die Möglichkeit des Überwiegens seines Geheimhaltungsinteresses naheliegt.

2. Betroffene Person/Betroffener

Der **Begriff der betroffenen Person bzw. des „Betroffenen“** deckt sich mit dem in den Datenschutzgesetzen des Bundes und der Länder verwendeten Betroffenenbegriff. Nach § 3 Abs. 1 BDSG ist Betroffener „eine bestimmte oder bestimmbare natürliche Person“. Natürliche Person ist jeder Mensch; vgl. Palandt, BGB, Einf. vor § 1 Anm. 1. Juristische Personen (z. B. GmbH, AG, e.V.) oder Personenvereinigungen (z. B. OHG, nichtrechtsfähige Vereine) können danach nicht Betroffene sein.

Da im Melderegister u. a. alle (gegenwärtig) in einer Gemeinde wohnenden meldepflichtigen natürlichen Personen mindestens mit Namen und Anschrift gespeichert und damit genau bestimmt sind, ist zunächst nur der „**aktuelle Einwohner**“ **Betroffener** i. S. der Vorschrift. Entsprechendes muss aber auch für weggezogene Einwohner gelten, solange deren Daten noch nach den Vorschriften der §§ 14, 15 gespeichert oder aufbewahrt werden, sowie für nicht-meldepflichtige Einwohner, die von ihrer Meldeberechtigung Gebrauch gemacht haben; vgl. hierzu auch Erl. zu § 17.

Betroffener i. S. des BMG kann auch eine **verstorbene Person** sein; zum Meinungsstand darüber, ob Daten Verstorbener in den Schutzbereich der allge-

meinen Datenschutzgesetze fallen vgl. Gola/Schomerus, § 3 Rn. 12 (ablehnend) sowie Dammann, in: Simitis u.a. § 3 Rn. 17 (bejahend). Denn nach § 13 Abs. 2 Satz 1 sind u. a. die Daten verstorbener Personen aufzubewahren. Sie dürfen nach Satz 2 dieser Vorschrift nur noch für dort bestimmte Zwecke verarbeitet oder genutzt werden. Zumal die Meldebehörden darüber hinaus den Sterbetag und -ort übermitteln dürfen (§ 34 Abs. 1 Nr. 14, § 38 Abs. 1 Nr. 8, § 42 Abs. 1 Nr. 16, § 45 Abs. 1 Nr. 6), sprechen die im Zusammenhang mit der Datenübermittlung denkbaren **Missbrauchsmöglichkeiten** dafür, den Betroffenenbegriff auch auf Verstorbene auszudehnen. An Art und Umfang der jeweils schutzwürdigen Interessen wird man jedoch bei Verstorbenen **geringere Maßstäbe** anzulegen haben als hinsichtlich der Daten von lebenden Personen.

Ungeborene sind dagegen nicht Betroffene i. S. des BMG. Sie scheiden hier schon deshalb aus, weil Daten, die schutzwürdige Interessen eines ungeborenen Kindes beeinträchtigen könnten, nicht im Melderegister enthalten sind und somit auch nicht erhoben, verarbeitet oder genutzt werden können.

- 8 Wegen der Begriffe „Erhebung, Verarbeitung oder Nutzung“ bzw. „personenbezogene Daten“ vgl. § 2 Rn. 34 ff.

IV. Grundsatz der Verhältnismäßigkeit und Übermaßverbot (Satz 2)

- 9 Mit Satz 2 soll sichergestellt werden, dass die Meldebehörden den Grundsatz des **Übermaßverbotes** beachten. Im Gegensatz zu anderen Bestimmungen, die diesen Begriff ebenfalls in Bezug nehmen (vgl. z.B. die Polizeigesetze der Länder), normiert Satz 2 die nach ständiger Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichtes (z. B. BVerfGE 19, 348 ff.; 30, 292, 316 f.) entscheidenden Kriterien dieses Verfassungsgrundsatzes.

Materiell-rechtlich wird, weil sich die Grundsätze der Verhältnismäßigkeit und des Übermaßverbotes als übergreifende Leitregeln allen staatlichen Handelns zwingend aus dem **Rechtsstaatsprinzip** (Art. 20, 28 GG) ergeben und somit Verfassungsrang haben, eine Verbesserung der Rechtsstellung des Betroffenen zwar nicht erreicht. Gleichwohl hat sich der Gesetzgeber, auch wenn er also davon ausgehen konnte, dass Inhalt und Funktion dieser Verfassungsgrundsätze den in Frage kommenden Stellen bekannt sind, im Hinblick auf die besondere Bedeutung dieser Grundsätze in einem Bereich, der ausschließlich mit personenbezogenen Daten befasst ist, für eine – auch der **Transparenz** dienende – **gesetzliche Ausformulierung** entschieden.

- 10 Das **Übermaßverbot** umfasst die Kriterien der **Geeignetheit, der Erforderlichkeit und der Angemessenheit (oder Verhältnismäßigkeit)**. Der Grundsatz der **Geeignetheit** verbietet die Anwendung eines Mittels, das zur Erreichung des angestrebten Zweckes untauglich ist. Der Grundsatz der **Erforderlichkeit** gebietet, unter mehreren geeigneten Mitteln stets dasjenige zu wählen, dessen Anwendung für die betroffene Person die **geringsten nachteiligen Folgen** hat. Der Grundsatz der **Verhältnismäßigkeit** untersagt eine zur Erreichung eines konkreten Zwecks geeignete und erforderliche Maßnahme, wenn sämtliche

mit ihr verbundenen Nachteile erkennbar außer Verhältnis zu dem angestrebten und erreichbaren Erfolg stehen. Näheres hierzu Jarass/Pieroth, Art. 20 Rn. 80 ff.

V. Anwendungsfälle in der Praxis

Praktische Bedeutung hat die Vorschrift vor allem im Bereich der **Datenübermittlungen**, insbesondere bei Melderegisterauskünften nach den §§ 44 und 45. Denn es gibt Fälle, in denen die Meldebehörde die Tatbestandsvoraussetzungen der speziellen Norm zwar als erfüllt ansieht, ihr aber konkrete Anhaltspunkte dafür bekannt sind, dass eine Beeinträchtigung schutzwürdiger Interessen gleichwohl möglich erscheint. Daraus folgt, dass die Meldebehörde – mit Ausnahme der Datenübermittlungen an die Sicherheitsbehörden (§ 34 Abs. 4) – **in jedem Einzelfall die Zulässigkeit der Verarbeitung** von personenbezogenen Daten des Betroffenen auch nach § 8 zu prüfen hat. Allerdings wird man gerade im Hinblick auf das Massengeschäft der Erteilung von (einfachen) Melderegisterauskünften den Umfang der Prüfungspflicht nicht überspannen und eingehende Ermittlungen seitens der Meldebehörde verlangen dürfen. Eine Prüfung nach § 8 wird daher i.d.R. erst dann einsetzen können, wenn der Meldebehörde **konkrete Hinweise** vorliegen (sei es vom Betroffenen selbst, sei es von dritter Seite), die geeignet sind, eine Melderegisterauskunft trotz des Vorliegens der Voraussetzungen der speziellen Befugnisnorm zu verweigern; vgl. hierzu auch oben Rn. 6.

In der meldebehördlichen Praxis hat sich gezeigt, dass vor allem bei Datenübermittlungen an Behörden eines **ausländischen Staates** und an **Adressbuchverlage** schutzwürdige Interessen beeinträchtigt werden können. Während bei ausländischen Stellen ein möglicher Verstoß gegen Grundsätze der deutschen Rechtsordnung (ordre public) in Betracht kommen kann, steht bei **Adressbuchverlagen** das Geheimhaltungsinteresse der Patienten von psychiatrischen Kliniken und von Personen, die in Justizvollzugsanstalten oder Obdachlosenunterkünften untergebracht sind, im Vordergrund; vgl. hierzu auch Erl. zu § 44.

Kommt die Meldebehörde zu dem Ergebnis, dass die Datenübermittlung aufgrund von § 8 nicht zulässig ist, kann sich u. U. die Notwendigkeit der Einrichtung einer **Übermittlungssperre** ergeben, die dann nicht vom Nachweis des berechtigten Interesses durch den Betroffenen abhängig wäre, sondern von Amts wegen greift.

Ein **schutzwürdiges Interesse** liegt nach der Rechtsprechung des BVerwG stets in Fällen der **Direktwerbung** vor. So hat es in seinem Urteil vom 21.6.2006 (DVP 2007, S. 79) entschieden, dass die Meldebehörde eine einfache Melderegisterauskunft (§ 44 Abs. 1 MRRG) nicht erteilen darf, wenn diese erkennbar für Zwecke der Direktwerbung begehrt wird und der Betroffene einer Weitergabe seiner Daten für solche Zwecke zuvor ausdrücklich widersprochen hat. Gleichzeitig erkennt das BVerwG einen Anspruch des Betrof-

11

12

13

14

fenen auf Eintragung einer **Auskunftssperre** an, die zwar nicht auf die in § 21 Abs. 5 MRRG aufgeführten Tatbestände gestützt werden kann, sondern sich unmittelbar aus dem in § 8 MRRG postulierten Grundsatz der Verhältnismäßigkeit ableitet. Im Urteil wird des Weiteren ausgeführt, dass die Direktwerbung durch kein „Interesse der Allgemeinheit“ (das § 21 Abs. 1 MRRG für die einfache Melderegisterauskunft voraussetzt) gedeckt wird, sondern lediglich Ausdruck eines anderen privaten Interesses, das dem privaten Interesse an einer Direktwerbung entgegengesetzt ist und keine höhere Geltung beanspruchen kann als dieses; im Gegenteil müsse das Werbeinteresse eines Unternehmens im Falle des Widerspruch des umworbenen Bürgers hinter dem Interesse an der Verschonung von Werbung zurückstehen.

Zu der Frage, wie die Meldebehörde erkennen soll, ob es sich im Einzelfall um ein Auskunftersuchen zum Zwecke der Direktwerbung handelt, äußert sich das BVerwG dahingehend, dass nur die Fälle in Betracht kommen können, in denen der Werbezweck im Auskunftersuchen offengelegt wird oder offensichtlich ist. Danach kann der Meldebehörde kein rechtswidriges Handeln vorgeworfen werden, wenn sie das Motiv des Auskunftsbegehrens auch unter Zugrundelegung strenger Maßstäbe nicht erkennen konnte. Bestehen auch nur die geringsten Zweifel, sollte die Meldebehörde den Auskunftssuchenden schriftlich befragen.

VI. Gesetzlich vorgeschriebene Datenverarbeitung

- 15** Nach Satz 3 entfällt die Prüfung einer möglicherweise vorliegenden **Beeinträchtigung** schutzwürdiger Interessen, wenn die Erhebung, Verarbeitung oder Nutzung durch **Rechtsvorschrift** vorgeschrieben ist.

Der Begriff „vorgeschrieben“ ist hier i. S. einer **Mussvorschrift** zu verstehen. Eine Mussvorschrift liegt vor, wenn die in Betracht kommende Rechtsnorm an einen konkreten Tatbestand nur **eine** Rechtsfolge knüpft, wenn also zwingend vorgegeben wird, wie die Behörde zu handeln hat. Ein **Ermessensspielraum** steht ihr in diesen Fällen nicht zu. Derartige Akte der „gebundenen Verwaltung“ sind daran zu erkennen, dass die jeweilige Vorschrift Formulierungen wie z.B. „hat zu“ (erheben, speichern, übermitteln) oder „ist zu“ (löschen, aufzubewahren) verwendet.

- 16** Rechtsvorschrift i. S. von Satz 3 ist jedes **Gesetz im materiellen Sinne**, also neben förmlichen Gesetzen auch Rechtsverordnungen und ggf. kommunale Satzungen; so auch Belz, § 9 Rn. 3. Verwaltungsvorschriften erfüllen hingegen nicht den Begriff der materiellen Rechtsnorm.

Durch **Rechtsvorschrift zwingend vorgeschrieben** (angeordnet) im Falle des BMG die Speicherung von Grunddaten nach § 3 Abs. 1 (vgl. hierzu auch § 3 Rn. 23 ff.), die Auskunft an den Betroffenen nach § 10, die Berichtigung nach § 12, die Löschung nach § 14 sowie die regelmäßige Übermittlung von Daten aufgrund der Meldedatenübermittlungsverordnungen des Bundes und der Länder.

Die Regelung des Satzes 3 kommt **praktischen Bedürfnissen** entgegen. Denn die Meldebehörden wären überfordert, müssten sie z.B. auch bei solchen Rechtsvorschriften, die eine Datenübermittlung ausdrücklich anordnen, im Einzelfall noch eine Prüfung hinsichtlich der Beeinträchtigung schutzwürdiger Interessen vornehmen. Insoweit ist davon auszugehen, dass die **Interessenabwägung** bereits durch die Normgeber erfolgt ist.

Überdies dürfte die **Wahrscheinlichkeit** einer Beeinträchtigung in diesem Bereich kaum messbar sein. Denn der Betroffene hat jederzeit die Möglichkeit, gegenüber der Meldebehörde auf Sachverhalte hinzuweisen, die im Einzelfall einen Beeinträchtigungstatbestand erfüllen könnten.

17

§ 9 Rechte der betroffenen Person

Die betroffene Person hat gegenüber der Meldebehörde nach Maßgabe dieses Gesetzes ein Recht auf unentgeltliche

1. Auskunft nach § 10,
2. Berichtigung und Ergänzung nach § 12,
3. Löschung nach den §§ 14 und 15,
4. Unterrichtung nach § 45 Absatz 2,
5. Einrichtung von Übermittlungssperren nach § 36 Absatz 2, § 42 Absatz 3 Satz 2 und § 50 Absatz 5 sowie von Auskunftssperren nach § 51 und bedingten Sperrvermerken nach § 52,
6. Abgabe von Erklärungen nach § 44 Absatz 3 Satz 2.

Rechte, die der betroffenen Person nach anderen Vorschriften zustehen, bleiben unberührt.

Übersicht	Rn.
I. Zweck der Vorschrift	1-4
II. Verhältnis zu anderen Rechtsvorschriften	5-8
III. Rechtsweg	9
IV. Die einzelnen Rechte	10, 11

I. Zweck der Vorschrift

Der Katalog der in der Vorschrift aufgeführten Rechte des Betroffenen entspricht § 7 MRRG und den entsprechenden Regelungen der Landesmeldegesetze, § 6 Abs. 1 BDSG bzw. den entsprechenden Bestimmungen der Landesdatenschutzgesetze. Ihre Zusammenfassung in einer Vorschrift des Gesetzes soll der **Rechtsklarheit** dienen und darüber hinaus verdeutlichen, „dass jeder Einwohner **einklagbare Rechte** gegenüber der Meldebehörde hat“; so die Begr. des RegEntw. zu § 7 MRRG 1980, in BT-Drucks. 8/3825, S. 18. 1

Im Rahmen des Gesetzes zur Änderung des Melderechtsrahmengesetzes und anderer Gesetze vom 25.3.2002 (BGBl. I S. 1186) wurde die Vorschrift redaktionell neu gestaltet und im Übrigen eine **Kostenfreiheit** für die Inanspruchnahme der dort genannten Rechte eingeführt. 2

Zwar verpflichten die in den Nummern 1 bis 6 in Bezug genommenen Vorschriften die Meldebehörden zu einem bestimmten Tun; dem bloßen Wortlaut dieser Vorschriften kann indessen nicht in allen Fällen zweifelsfrei entnommen werden, dass damit auch ein einklagbares Recht des Betroffenen begründet werden soll; vgl. z.B. § 10, aus dem sich ein ausdrücklicher Anspruch des Betroffenen auf Löschung nicht ohne Weiteres ergibt. Mit der Vorschrift des § 9 werden etwaige **Zweifel insoweit ausgeräumt**. Die Aufzählung hat somit mehr als nur deklaratorische Bedeutung; so auch Belz, § 10 Rn. 1. 3

- 4 Die in der Vorschrift aufgeführten Rechte des Betroffenen dienen der Sicherung des **Rechts auf informationelle Selbstbestimmung**. Das BVerfG hat insofern in seinem Volkszählungsurteil gefordert, dass der Gesetzgeber „organisatorische und verfahrensrechtliche Vorkehrungen zu treffen hat, welche der Gefahr einer Verletzung des Persönlichkeitsrechts entgegenwirken“; BVerfGE 65, 1 – Leitsatz 2 –. Das Gericht führt in diesem Zusammenhang ausdrücklich Aufklärungs-, Auskunft- und Löschungspflichten auf; vgl. BVerfGE 65, 1, 46. Dem tragen die – zumeist schon vor dem Volkszählungsurteil erlassenen – Meldegesetze des Bundes und der Länder in vollem Umfang Rechnung.

II. Verhältnis zu anderen Rechtsvorschriften

- 5 Die Rechte nach den Nummern 1 bis 6 stehen dem Betroffenen nur „nach **Maßgabe dieses Gesetzes**“ zu. Daraus ergibt sich einmal, dass die in den Datenschutzgesetzen und Verwaltungsverfahren- und Informationsfreiheitsgesetzen der Länder enthaltenen Rechte auf Auskunft, Berichtigung, Sperrung und Löschung, die z.T. denselben Inhalt haben, gegenüber den Meldebehörden wegen ihres **subsidiären Charakters** nicht aus diesen Gesetzen, sondern allein aus den Meldegesetzen hergeleitet werden können; s. hierzu auch Vahlen, DVP 2/14, S. 45. Zum anderen wird mit dieser Formulierung auf die einschlägigen Vorschriften des BMG verwiesen, die in Betracht kommenden Rechte näher ausgestalten.
Zivilrechtliche Ansprüche z.B. aufgrund von Amtspflichtverletzung (§ 839 BGB i.V.m. Art. 34 GG) oder einer Verletzung des Meldegeheimnisses (evtl. § 823 Abs. 2 BGB) bleiben unberührt. Der Betroffene kann ferner **Strafantrag** nach § 203 Abs. 2 StGB wegen unbefugter Offenbarung fremder Geheimnisse stellen.
- 6 Die in den Nummern 1 bis 6 aufgeführten Rechte stehen dem Einwohner nur dann zu, wenn er im **konkreten Fall** Betroffener ist; zum Begriff vgl. § 3 Abs. 1 BDSG und § 8 Rn. 7. Der Anspruch des Betroffenen besteht ferner nur **gegenüber den Meldebehörden**, nicht jedoch gegenüber anderen Behörden oder öffentlichen Stellen, denen z.B. aus dem Melderegister Meldedaten übermittelt worden sind und die diese verarbeiten; so auch Belz, § 10 Rn. 2.
- 7 Nicht zu den Rechten des Betroffenen im engeren Sinne zählen die in den verschiedensten Vorschriften des BMG getroffenen Regelungen hinsichtlich der Verarbeitung von Daten der Betroffenen durch die Meldebehörden wie z.B. die Pflicht zur **Wahrung des Meldegeheimnisses und der schutzwürdigen Interessen** der Betroffenen. **Rechtswidriges Verwaltungshandeln** kann selbstverständlich auch in diesen Fällen durch Rechtsbehelfe und Rechtsmittel korrigiert werden; in Einzelfällen kommen auch Schadensersatzansprüche des Betroffenen gegenüber der Meldebehörde in Betracht.

Die Rechte des § 9 stehen dem Betroffenen sowohl hinsichtlich der im **Melderegister selbst als auch hinsichtlich der in Akten, Aktensammlungen und sonstigen Unterlagen der Meldebehörden** gespeicherten personenbezogenen Daten und Hinweisen zu. Diese im MRRG lange Zeit offen gelassene Frage wurde erst im Rahmen der MRRG-Novelle 2002 – wenn auch nicht mit der wünschenswerten Eindeutigkeit – dahingehend entschieden, dass sich der Auskunfts-, Berichtigungs- und Löschungsanspruch auch auf **außerhalb des Melderegisters** gespeicherte Informationen über den Betroffenen bezieht. Im Einzelnen hierzu vgl. § 8. **8**

III. Rechtsweg

Die in der Vorschrift genannten Rechte ermöglichen es dem Betroffenen, seine **schutzwürdigen Interessen** (§ 6) gegenüber der Meldebehörde wirksam wahrzunehmen. Die sich aus den einzelnen Rechten ergebenden Ansprüche stellen **subjektiv-öffentliche Rechte** dar; zum Begriff der subjektiv-öffentlichen Rechte vgl. Wolff-Bachof-Stober, Verwaltungsrecht I, § 43 Rn. 1 ff. Ihre Durchsetzung im Falle einer Verletzung durch die Meldebehörde kann der Betroffene auf dem Verwaltungsrechtsweg durch Anfechtungs- oder Verpflichtungsklage (§ 42 VwGO) erreichen. **9**

IV. Die einzelnen Rechte

Ausführlich zu den **einzelnen Rechten** s. Erl. zu §§ 10 bis 15, 42 Abs. 3 und 44 ff. An dieser Stelle wird darauf hingewiesen dass die im einleitenden Satzteil „vor die Klammer“ gezogene **Gebühren- und Kostenfreiheit** (... „Recht auf unentgeltliche“...) für alle in der Vorschrift aufgeführten Rechte gilt. **10**

Nach § 6 Abs. 1 BDSG bzw. den entsprechenden Regelungen einiger Landesdatenschutzgesetze können die – z.T. mit den melderechtlichen Ansprüchen korrespondierenden – Rechte des Betroffenen nicht durch **Rechtsgeschäft ausgeschlossen oder beschränkt** werden. Dies bedeutet, dass die in § 6 Abs. 1 BDSG aufgeführten Rechte auf Auskunft, Berichtigung, Löschung oder Sperrung **unabdingbar** sind und daher nicht zur Disposition der Beteiligten stehen. Ebenfalls unzulässig und unwirksam wäre eine Einschränkung oder ein Ausschluss dieser indisponiblen Rechte z.B. durch **Auflage oder Bedingung** als Nebenbestimmung zu einem Verwaltungsakt; ähnlich Gola/Schomerus, § 6 Rn. 4, 5. Obwohl das BMG insoweit keine entsprechende Regelung getroffen hat, ist davon auszugehen, dass dieser Grundsatz der Unabdingbarkeit auch für das Melderecht gilt. Hierfür spricht insbesondere die überragende **Bedeutung der Schutzrechte** zur Durchsetzung des Rechts auf informationelle Selbstbestimmung; so auch Belz, § 10 Rn. 26. **11**

§ 10 Auskunft an die betroffene Person

(1) Die Meldebehörde hat der betroffenen Person auf Antrag schriftlich Auskunft zu erteilen über

1. die zu ihr gespeicherten Daten und Hinweise sowie deren Herkunft,
2. die Empfänger von regelmäßigen Datenübermittlungen und die Arten der zu übermittelnden Daten sowie
3. die Zwecke und die Rechtsgrundlagen der Speicherung und regelmäßiger Datenübermittlungen.

Bei Datenübermittlungen durch ein automatisiertes Abrufverfahren im Einzelfall ist der betroffenen Person auf Antrag Auskunft über die Arten der übermittelten Daten und ihre Empfänger zu erteilen. Dies gilt nicht, wenn die abrufende Stelle eine der in § 34 Absatz 4 Satz 1 genannten Behörden ist. Die Auskunft nach Satz 2 wird nur innerhalb der Frist zur Aufbewahrung der Protokolldaten nach § 40 Absatz 4 erteilt.

(2) Die Auskunft kann auch elektronisch durch Datenübertragung über das Internet erteilt werden. Dabei ist sicherzustellen, dass dem jeweiligen Stand der Technik entsprechende Maßnahmen auch im Bereich der Verschlüsselungstechnik und der Authentifizierung getroffen werden, um den Datenschutz und die Datensicherheit zu gewährleisten, insbesondere im Hinblick auf die Vertraulichkeit und die Unversehrtheit der Daten, die im Melderegister gespeichert sind und an die betroffene Person übermittelt werden.

(3) Die Identität des Antragstellers ist mittels des elektronischen Identitätsnachweises nach § 18 des Personalausweisgesetzes oder mittels eines Identitätsbestätigungsdienstes nach § 6 Absatz 1 des De-Mail-Gesetzes vom 28. April 2011 (BGBl. I S. 666) in der jeweils geltenden Fassung in Verbindung mit einer sicheren Anmeldung nach § 4 Absatz 1 des De-Mail-Gesetzes zu überprüfen. Alternativ kann die Identität des Antragstellers anhand einer qualifizierten elektronischen Signatur nach dem Signaturgesetz überprüft werden.

Übersicht	Rn.
I. Entstehungsgeschichte und Zweck der Vorschrift	1–5
II. Auskunftsrecht der betroffenen Person (Absatz 1)	6–25
1. Begriff der Selbstauskunft	6
2. Normadressat	7
3. Auskunftsberechtigter Personenkreis	8
4. Verfahren, Form und Rechtsnatur der Auskunft; Kostenfreiheit ...	9–12
5. Umfang der Auskunft	13–25
III. Elektronischer Identitätsnachweis (Absatz 3)	26–33

I. Entstehungsgeschichte und Zweck der Vorschrift

Das Recht auf Auskunft über eigene Daten ist das **zentrale Kontrollrecht** des Einwohners, mit dem er feststellen kann, welche personenbezogenen Daten über ihn im Melderegister gespeichert sind. Es orientiert sich an den vom BVerfG im **Volkszählungsurteil** entwickelten Maßstäben, wonach der Bürger wissen müsse, „wer was wann und bei welcher Gelegenheit über ihn weiß“ (BVerfGE 65, 1, 43) und ist darüber hinaus Voraussetzung für die Ausübung

anderer Schutz- und Kontrollrechte des Betroffenen; denn ohne eine über die Auskunft erlangte Kenntnis der zu seiner Person gespeicherten Daten würde z.B. ein Berichtigungs- oder Löschungsanspruch weitgehend leer laufen. Vgl. hierzu ausführlich Mallmann, in: Simitis u.a., § 19 Rn. 1 ff.

- 2 Der Auskunftsanspruch war dem Grunde nach in allen **früheren Entwürfen für ein Bundesmeldegesetz** enthalten; vgl. § 18 Abs. 1, in BT-Drucks. VI/2654 und in BT-Drucks. 7/1059. Er stellte aufgrund der dem § 19 BDSG entsprechenden Regelungen der Landesdatenschutzgesetze schon vor der Novellierung des Landesmelderechts in den 1980er Jahren von den Meldebehörden zu beachtendes Recht dar, war allerdings, dem universellen Anwendungsbereich dieser Gesetze entsprechend, an bestimmte Voraussetzungen gebunden und im Übrigen in den meisten Ländern gebührenpflichtig.
- 3 Die Vorschrift wurde im Rahmen der **MRRG-Novelle 2002** völlig neu konzipiert. Der Auskunftsanspruch des Betroffenen wurde dabei gegenüber der früheren Regelung deutlich **erweitert und verbessert**. Die nunmehr geltende Fassung entspricht § 8 Abs. 1 MRRG. Die Vorschrift legt in Absatz 1 den Umfang der der Auskunft unterliegenden Angaben fest, eröffnet in Absatz 2 dem Betroffenen die Möglichkeit, sich über die zu seiner Person im Melderegister gespeicherten Daten auf elektronischem Weg zu informieren und regelt in Absatz 3 das Verfahren der Identitätsprüfung der betroffenen Person.
- 4 § 10 regelt den melderechtlichen Auskunftsanspruch des Betroffenen **abschließend**. Er trägt den auf die Bedürfnisse des Melderechts zugeschnittenen datenschutzrechtlichen Anforderungen zum informationellen Selbstbestimmungsrecht voll Rechnung und schließt – auch wenn dies nicht ausdrücklich bestimmt ist – als spezielles Recht die Anwendung von ggf. weitergehenden Regelungen aufgrund der Landesdatenschutz- oder Informationsfreiheitsgesetzen der Länder aus.
- 5 Das Auskunftsrecht nach § 10 ist – wie auch die anderen Schutzrechte des Betroffenen – **unabdingbar**. Für ein Ermessen der Meldebehörde bei der Auskunftserteilung lässt die Vorschrift keinen Raum. Dies ergibt sich schon aus dem Wortlaut in Absatz 1, wonach die Meldebehörde dem Betroffenen Auskunft **zu erteilen hat**.

II. Auskunftsrecht der betroffenen Person (Absatz 1)

1. Begriff der Selbstauskunft

- 6 Unter einer Auskunft i. S. des § 10 ist die **Bekanntgabe der personenbezogenen Daten an die betroffene Person** zu verstehen, die über sie im Melderegister, in Akten, Aktensammlungen oder sonstigen Unterlagen der Meldebehörde gespeichert sind. Sie ist keine Übermittlung, weil dies definitionsgemäß die Bekanntgabe von Daten an Dritte voraussetzen würde; s. hierzu §§ 17 bis 22. In aller Regel keine Selbstauskunft stellen **Meldebescheinigungen nach § 18 und Meldebestätigungen nach § 24** dar. Meldebescheinigungen, die

i.d.R. gebührenpflichtig sind, werden dem Betroffenen zur Vorlage bei Behörden ausgestellt, Meldebestätigungen dienen dem Nachweis der erfolgten An- oder Abmeldung. Sie haben damit nicht – wie das Auskunftsrecht – den Zweck, dem Betroffenen eine **Kontrolle** über die zu seiner Person gespeicherten Daten zu ermöglichen.

2. Normadressat

Normadressat ist die **Meldebehörde**. Dies gilt auch dann, wenn die Verarbeitung der Melde Daten im Rahmen der Auftragsdatenverarbeitung z.B. durch Meldeportale oder Kommunale Datenzentralen oder Gebietsrechenzentren erfolgt. **7**

3. Auskunftsberechtigter Personenkreis

Einen Anspruch auf Auskunft über die zu seiner Person im Melderegister oder in Akten und dgl. gespeicherten Daten hat ausschließlich der **betroffene Einwohner**. Der Auskunftsanspruch umfasst sämtliche im Katalog des § 3 aufgeführte Daten und Hinweise. Somit unterliegen auch diejenigen Daten dem Auskunftsanspruch, die zum Zwecke der Herstellung des Familienverbundes zu speichern sind wie z.B. die Daten über den gesetzlichen Vertreter (einschl. Betreuer), den Ehegatten bzw. Lebenspartner und minderjährige Kinder (§ 3 Abs. 1 Nrn. 9, 15 und 16). Diese Daten, die sich nicht nur auf die betroffene Person selbst, sondern auch auf die jeweiligen Daten dritter Personen beziehen, werden in der Datenschutzliteratur daher als **Daten mit Doppelbezug** bezeichnet; vgl. hierzu u. a. Gola/Schomerus, § 4 Rn. 20. Dabei kommt es nicht darauf an, ob diese Daten im eigenen Datensatz des Betroffenen oder in einem **fremden Datensatz** (z.B. dem des Ehegatten oder des Kindes) enthalten sind. Demzufolge erstreckt sich der Auskunftsanspruch z.B. auch auf Daten des Betroffenen, die im Datensatz des Ehegatten oder des Lebenspartners gespeichert sind, und zwar auch dann, wenn diese **im Melderegister einer anderen Meldebehörde** enthalten sind, weil der Ehegatte z.B. für eine weitere Wohnung gemeldet ist. In diesen Fällen wäre der Auskunftsanspruch gegenüber der für den Wohnort des Ehegatten oder des Kindes zuständigen Meldebehörde geltend zu machen. **8**

4. Verfahren, Form und Rechtsnatur der Auskunft; Kostenfreiheit

Die Auskunft wird nach Absatz 1 nur auf **Antrag des Betroffenen** oder seines Vertreters erteilt. Der Antrag ist an keine bestimmte Form gebunden und kann daher schriftlich (auch mittels Fax), elektronisch, mündlich oder zu Protokoll gestellt werden. Er ist darüber hinaus an **keine materiell-rechtlichen Zulässigkeitsvoraussetzungen** wie beispielsweise an das Vorliegen eines berechtigten oder rechtlichen Interesses gebunden und braucht demzufolge auch nicht besonders begründet zu werden. **9**

Da es sich bei dem Auskunftsanspruch **nicht** um ein unvertretbares (höchstpersönliches) Recht handelt und eine Stellvertretung nicht ausdrücklich ausgeschlossen ist, kann sich die betroffene Person bei der Geltendmachung ihres Auskunftsanspruchs auch durch einen Bevollmächtigten vertreten lassen **10**

(§ 14 VwVfG); vgl. hierzu auch Wolff-Bachof-Stober, Verwaltungsrecht I, § 35 Rn. 5 ff.

- 11** Der Auskunftsanspruch steht nicht nur geschäftsfähigen, sondern auch beschränkt geschäftsfähigen Personen zu, soweit sie durch Vorschriften des öffentlichen Rechts als **handlungsfähig** anerkannt werden; § 12 Abs. 1 Nr. 2 VwVfG. **Handlungsfähig** in Bezug auf die allgemeine Meldepflicht sind nach § 17 Abs. 3 Personen, die das **16. Lebensjahr** vollendet haben. Demzufolge dürften keine Bedenken bestehen, diesen Personenkreis als handlungsfähig hinsichtlich der **Eigenauskunft** anzusehen. In allen anderen Fällen kann der Auskunftsanspruch nur vom gesetzlichen Vertreter bzw. vom Betreuer geltend gemacht werden. Eine Auskunft ist hingegen dann abzulehnen, wenn eine **Identitätsprüfung** des Anfragenden nicht möglich ist. Ausnahmsweise wäre eine **fernmündliche Auskunftserteilung** dann denkbar, wenn Zweifel an der Identität des Anfragenden ausgeschlossen sind (z.B. Überprüfung durch Rückruf). Der Bevollmächtigte ist verpflichtet, auf Verlangen seine Vertretungsmacht schriftlich nachzuweisen; § 14 Abs. 1 VwVfG.
- 12** Der Antrag auf Auskunft ist an die Meldebehörde des aktuellen Wohnorts zu richten. Dies kann auch eine **für eine weitere Wohnung** des Einwohners zuständige Meldebehörde sein. Da Meldebehörde (in den Flächenstaaten) in aller Regel die Gemeinde ist, würde ein pauschal an die Gemeinde-(Stadt-) Verwaltung gerichtetes Auskunftsersuchen die Wirksamkeit des Antrags nicht beeinträchtigen.

5. Umfang der Auskunft

- 13** Der **Umfang** des Auskunftsanspruchs ist in Absatz 1 Nrn. 1 bis 3 **abschließend** bestimmt. Er entspricht dem des § 19 Abs. 1 BDSG bzw. den entsprechenden Vorschriften der Landesdatenschutzgesetze und bezieht – auch wenn dies hier nicht ausdrücklich erwähnt wird – die Auskunft aus Akten, Akten-sammlungen und sonstigen Unterlagen der Meldebehörden mit ein.
- 14** Gegenstand des Auskunftsrechts nach Nummer 1 sind die zur betroffenen Person gespeicherten **Daten und Hinweise sowie Angaben über deren Herkunft**. Eine Beschränkung auf bestimmte Daten ist nicht zulässig. Auskunft ist mithin über alle im Melderegister gespeicherten Daten und Hinweise zu erteilen, also auch über die Spezialdaten des § 3 Abs. 2 und über die in einem **fremden Datensatz** gespeicherten eigenen Daten. Da auch die nach § 13 Abs. 1 **aufzubewahrenden** Daten weiterhin im Melderegister gespeichert sind, unterliegen sie ebenfalls dem Auskunftsanspruch des Betroffenen. Dies gilt indes nicht für archivierte Daten gem. § 16. Die Nutzung dieser Daten richtet sich allein nach den **Archivgesetzen der Länder**; s. hierzu Erl. zu § 16.
- 15** Der Betroffene kann ferner Auskunft darüber verlangen, **von wem** die im Melderegister gespeicherten Daten stammen. Dieser sich auf die Herkunft der Daten beziehende Anspruch kann allerdings **dann leer laufen**, wenn die Meldebehörde Informationen hierüber weder im Melderegister gespeichert noch in Akten oder sonstigen Unterlagen festgehalten hat. Insofern ist der Umfang

der zu speichernden Daten in § 3 bzw. den entsprechenden landesrechtlichen Regelungen abschließend vorgegeben. Allerdings lassen sich aus den im Melderegister gespeicherten **Hinweisdaten** (vgl. hierzu § 5) Rückschlüsse auf die übermittelnde Stelle schließen. Dies gilt insbesondere für die zu zahlreichen Angaben gespeicherten **Behördenbezeichnungen und Aktenzeichen**, die nicht vom Einwohner aus Anlass einer Meldung erhoben, sondern von anderen Stellen aufgrund bestehender Mitteilungspflichten (z.B. Dienstanweisung für die Standesbeamten und ihre Aufsichtsbehörden) den Meldebehörden übermittelt wurden.

Hat die Meldebehörde über diese im Melderegister gespeicherten Hinweisdaten hinaus **weitere Erkenntnisse über die Herkunft von Daten** und sie beispielsweise in Akten gespeichert, so unterliegen auch diese Angaben grundsätzlich dem Auskunftsanspruch. Handelt es sich dabei um Daten eines Dritten, z.B. im Zusammenhang mit Ordnungswidrigkeitsverfahren oder ordnungsbehördlichen Zwangsmaßnahmen wegen Verletzung von Meldepflichten, ist von der Meldebehörde zu prüfen, ob eine Auskunft zu unterbleiben hat.

Der Auskunftsanspruch gilt auch für sog. **Protokolldaten**. Bei Protokolldaten handelt es sich um **Hinweise** über die Steuerdaten eines Protokolls, die die Details der Kommunikation zwischen der Meldebehörde und der Empfängerbehörde aufzeichnen.

Nach Nummer 2 besteht ein Auskunftsanspruch über die **Empfänger von regelmäßigen Datenübermittlungen** einschließlich der Arten der zu übermittelnden Daten. Nicht von der Regelung erfasst werden hingegen Datenübermittlungen im Einzelfall nach den §§ 34 und 35. Im Hinblick darauf, dass der **Empfängerkreis** gesetzlich vorgegeben ist, bestehen keine Bedenken, wenn lediglich der **Wortlaut** der einschlägigen Vorschriften zur Kenntnis gegeben wird. Beispiel: „Nach § x der X-Verordnung ist die Übermittlung folgender Daten an . . . zulässig: Wortlaut der Vorschrift“; s. hierzu auch oben Rn. 20.

Der in Nummer 2 verwendete **Begriff des Empfängers** entspricht der Legaldefinition in § 3 Abs. 8 BDSG: „Empfänger ist jede Person oder Stelle, die Daten erhält.“ Er umfasst neben dem Dritten und denjenigen Personen und Stellen, die im Inland personenbezogene Daten im Auftrag verarbeiten oder nutzen, auch die verschiedenen Organisationseinheiten innerhalb einer speichernden Stelle. Empfänger von regelmäßigen Datenübermittlungen sind ausnahmslos **öffentliche Stellen**. Sie sind entsprechend § 34 Abs. 4 in aller Regel durch Bundes- oder Landesrecht bestimmt. Für den Regelungsbereich des Bundes ergeben sie sich aus **der Bundesmeldedatenübermittlungsverordnung und der DVAuslG. Die in Betracht kommenden Stellen auf Länderebene** sind im Einzelnen in den Meldegesetzen und Meldedatenübermittlungsverordnungen der Länder aufgeführt. Empfänger sind auch **andere Dienststellen** (Dezernate, Ämter, Abteilungen) der Stadt- oder Gemeindeverwaltung, der die Meldebehörde angehört. Kein Auskunftsrecht besteht hinsichtlich nicht-öffentlicher Stellen, da sie nicht zu den Empfängern von regelmäßigen Datenübermittlungen i. S. von § 34 Abs. 4 gehören.

16

17

18

Auf das **Verfahren** der Übermittlung kommt es hier nicht an, so dass auch die Benutzer von automatisierten Abrufverfahren, bei denen es sich ebenfalls um regelmäßige Datenübermittlungen handelt, dem Empfängerkreis zuzuordnen sind.

- 19** Die Formulierung „**Arten von Daten**“ entspricht ebenfalls der datenschutzrechtlichen Terminologie. Da es sich bei „Arten“ von Daten schon vom Sprachsinn her nicht um sämtliche den Empfängern mitgeteilte Daten handeln kann, werden in aller Regel summarische, gleichwohl hinreichend konkretisierte Angaben, die z.B. noch eine formularmäßige Abwicklung zulassen, ausreichend sein. Aus verwaltungsökonomischen Gründen spricht nichts dagegen, Informationen hierüber – wie dies in der Praxis bereits weitgehend üblich ist – in die Erläuterungen der **Meldeformulare** oder in die **Internetpräsentation** der Meldebehörden aufzunehmen.
- 20** Gegenstand des Auskunftsrechts nach Nummer 3 sind **Angaben über die Zweckbestimmung und die Rechtsgrundlagen** der Speicherung und der regelmäßigen Datenübermittlungen. Da Angaben hierzu weder im Melderegister noch in sonstigen Unterlagen der Meldebehörden gespeichert sind, kann eine entsprechende Auskunft wie in den Fällen der Nummer 2 nur ganz **allgemein** in Form eines Hinweises auf die Rechtslage erteilt werden. Auch insoweit bietet sich eine Erläuterung im Meldeschein oder in einem Beiblatt zum Meldeschein an. Der Auskunftsanspruch gilt seit der MRRG-Novelle 2002 nunmehr auch für Angaben über den Betroffenen, die in **Akten, Akten-sammlungen oder sonstigen Unterlagen** der Meldebehörde gespeichert sind. Zwar ist ein solcher Anspruch, anders als in § 19 Abs. 1 Satz 2 BDSG, nicht ausdrücklich in der Vorschrift manifestiert. Er ergibt sich indessen eindeutig sowohl aus dem Sinnzusammenhang der einzelnen Regelungen des § 8 und ihrer Systematik als auch aufgrund des gesetzgeberischen Willens. Denn während Auskünfte über Daten und Hinweise nach Nummer 1 noch auf das **Melderegister** beschränkt sind, können Informationen über die **Herkunft** von Daten und über die Empfänger, Zweck und Rechtsgrundlagen von **regelmäßigen Datenübermittlungen** (Nrn. 2 und 3) einschließlich der Teilnehmer an automatisierten Übermittlungsverfahren ebenso wie die Unterrichtung über erteilte erweiterte Melderegisterauskünfte nach § 45 Abs. 2 häufig nicht aus dem Melderegister, sondern in aller Regel nur aus **sonstigen Unterlagen** der Meldebehörde erfolgen. Entsprechendes gilt für die in § 11 genannten Tatbestände, die ohne Ausnahme auf Sachverhalte abstellen, die sich aus sonstigen Unterlagen (Schriftwechsel) der Meldebehörden ergeben.
- 21** Durch das sich dem Grunde nach bereits aus § 9 Nr. 1 ergebende **Akteneinsichtsrecht** erübrigt sich ein Rückgriff auf die entsprechenden Regelungen der Landesdatenschutzgesetze. Ein Anspruch auf Aktenauskunft nach den Vorschriften der Verwaltungsverfahrensgesetze der Länder, die für Beteiligte von anhängigen verwaltungsrechtlichen Verfahren gelten und somit tendenziell einen anderen Zweck als die melderechtliche Selbstauskunft verfolgen, bleibt indessen **unberührt** und besteht daher neben dem melderechtlichen Auskunftsanspruch.

Einige Landesmeldegesetze gewähren bereits **ausdrücklich ein melderechts-spezifisches Akteneinsichtsrecht** des Betroffenen; vgl. § 9 Abs. 2 MG NW, § 24 Abs. 3 sac MG. Danach sind u. a. Auskunft aus Akten oder Akteneinsicht zu gewähren, soweit der Betroffene Angaben macht, die das Auffinden der Daten mit angemessenem Aufwand ermöglichen. **22**

Über den Antrag **entscheidet** allein die zuständige Meldebehörde. Dies gilt auch dann, wenn das Melderegister von einer beauftragten Stelle (z.B. von einem Meldeportal oder einem regionalen Gebietsrechenzentrum) geführt wird. Begehrt jemand (direkt) Auskunft bei ihr, so hat sie den Antragsteller an die zuständige Meldebehörde zu verweisen. Eine Bescheidung des Antragstellers wäre, da die beauftragte Stelle weisungsgebunden handelt, unzulässig. **23**

Bezieht sich der Antrag nicht nur auf Meldedaten, sondern auch auf Daten in anderen von der Gemeinde-(Stadt-)Verwaltung geführten Dateien wie z.B. des Sozial- und Jugendamtes oder der Stadtwerke, gelten für die Auskunftserteilung über diese Daten – soweit vorhanden – die einschlägigen **spezialgesetzlichen** Regelungen, sonst die Vorschriften der Landesdatenschutzgesetze. **24**

Die Vorschrift enthält in Absatz 1 mit Ausnahme der Festlegung auf die **Schriftform** und ein **automatisiertes Abrufverfahren** sowie nach Absatz 2 mit der Zulassung eines elektronischen Verfahrens durch **Datenübertragung** keine näheren Bestimmungen hinsichtlich der **Form und des Verfahrens** der Auskunftserteilung. Als Möglichkeiten für die Auskunftserteilung kommen somit die schriftliche Auskunft (auch Aushändigung eines Datensatz-Ausdrucks), die mündliche Auskunft, der automatisierte Abruf über das Internet, die Datenübertragung oder auch die Kenntnisnahme des Bildschirminhalts in Betracht. **25**

III. Elektronischer Identitätsnachweis (Absatz 3)

Die für eine **elektronische Selbstauskunft** zu erfüllenden technischen und organisatorischen Voraussetzungen entsprechen im Wesentlichen denen nach § 23 Abs. 1 und 2 für die elektronische Melderegisterauskunft „im Wege des **automatisierten Abrufs** über das Internet“. Danach ist eine Selbstauskunft grundsätzlich nur möglich, wenn die Meldebehörde für die elektronische Kommunikation einen Zugang eröffnet hat und dem Betroffenen einen vom Formulareserver der Gemeinde herunter zu ladenden (amtlichen) Antrag anbietet. **26**

Im Hinblick auf die **Gefahrenpotenziale**, die bei der Nutzung der modernen Informations- und Kommunikationstechnik, insbesondere bei durch Absatz 1 zugelassenen Datenübermittlungen über das weltweite Internet, nicht auszuschließen sind, müssen die Meldebehörden nach Satz 2 umfangreiche **Maßnahmen zur Sicherstellung von Datenschutz und Datensicherung** treffen. Neben den Maßnahmen, die sich aus den der Anlage zu § 9 Satz 1 BDSG **27**

entsprechenden Regelungen der Landesdatenschutzgesetze ergeben, kommen namentlich die Vertraulichkeit und die Unversehrtheit (Integrität) der gespeicherten und übermittelten Meldedaten in Betracht.

- 28** **Vertraulichkeit** ist gewährleistet, wenn Daten nicht in die Hände Unbefugter geraten können. Dieses Ziel kann bei Datenübertragungen in Netzen durch unterschiedliche Maßnahmen erreicht werden, u. a. durch **Verschlüsselungstechnik**. Die Verschlüsselung soll sicherstellen, dass der Inhalt eines Dokuments bei Datenübertragungen nur von dem Berechtigten in sinnvoller Weise zur Kenntnis genommen oder sonst genutzt werden kann. Dies geschieht mittels kryptographischer Verfahren, wobei der Klartext in Chiffretext überführt wird und die Entschlüsselung (Dechiffrierung) aus dem Chiffretext wieder den ursprünglichen Klartext erzeugt.
- 29** Die Identität des Antragstellers kann nach Absatz 3 Satz 1 zusätzlich zu der qualifizierten elektronischen Signatur auch mit Hilfe der **Online-Funktion des elektronischen Personalausweises** oder mit dem Identitätsbestätigungsdienst von De-Mail nachgewiesen werden. Ausführlich hierzu Hornung/Möller, § 18 PAuswG Rn. 1 ff.
- 30** Nach Absatz 2 Satz 3 kann die Prüfung der Identität des Antragstellers alternativ auch durch eine **qualifizierte elektronische Signatur** i.S. von § 2 Nr. 3 SigG erfolgen. Wesentliches Merkmal **elektronischer Signaturen** sind die Gewährleistung von Vertraulichkeit, Integrität und Authentizität signierter Nachrichten. **Integrität** ist gewährleistet, wenn ein Dokument ab einem bestimmten Zeitpunkt nicht mehr unbemerkt verändert werden kann und bei Datenübertragungen unversehrt und vollständig den Empfänger erreicht. Dies wird in erster Linie durch den Einsatz elektronischer Signaturen erreicht, zusätzlich aber auch z.B. durch den Einsatz von sog. Firewall-Systemen, die Verwaltungsnetze gegenüber Fremdnetzen (z.B. Internet) abschotten sollen. Die **Authentizitätsfunktion** stellt sicher, dass derjenige, der in einem Dokument (z.B. dem Auskunftsantrag) als dessen Urheber bezeichnet ist, auch tatsächlich der Urheber ist und sich den Inhalt des Dokuments als eigene Erklärung zurechnen lassen muss.
- 31** Bei der elektronischen Signatur handelt es sich um eine Art elektronisches Siegel auf der Basis eines **privaten Signaturschlüssels**, der durch Zertifizierungsstellen nachweislich einer bestimmten Person zugeordnet ist. Erzeugt wird sie unter Einsatz mathematischer Verfahren mit Hilfe eines **kryptographischen** Schlüssels. Durch den dazu gehörigen öffentlichen Schlüssel kann die Signatur jederzeit überprüft und damit festgestellt werden, ob die übermittelten Daten unverfälscht den Empfänger erreicht haben (Integrität) bzw. ob der angegebene Absender der Signaturschlüssel-Inhaber ist (Authentizität). Die jeweils einmaligen Schlüsselpaare (privater und öffentlicher Schlüssel) werden durch **Zertifizierungsstellen** natürlichen Personen fest zugeordnet (Personalisierung), indem die persönlichen Daten des Benutzers mit dem öffentlichen Schlüssel durch eine Signatur der Zertifizierungsstelle verbunden werden (Zertifikat). Die Zuordnung wird durch ein qualifiziertes Signatur-

schlüssel-Zertifikat beglaubigt. Es handelt sich dabei um ein signiertes digitales Dokument, das den jeweiligen öffentlichen Schlüssel sowie den Namen der Person, der er zugeordnet ist, oder ein Pseudonym enthält. Bei der Erstellung des Schlüsselpaares werden **mathematische Funktionen** verwendet, die sicherstellen, dass der private Schlüssel nicht errechnet werden kann, wenn man im Besitz des öffentlichen Schlüssels ist. Der öffentliche Schlüssel dient (neben der oben beschriebenen Signaturprüfung) auch der Entschlüsselung der mit dem privaten Schlüssel verschlüsselten Daten. Den öffentlichen Schlüssel erhalten alle Kommunikationspartner; er muss nicht vor Einsichtnahme geschützt werden. Dagegen bleibt der private Schlüssel in der Obhut des Besitzers und ist **geheim** zu halten. Niemand, auch nicht die Zertifizierungsstelle selbst, darf Kenntnis von dem privaten Schlüssel erlangen. Als Speichermedium für das Schlüsselpaar werden **Chipkarten** eingesetzt, die den geheimen Schlüssel sicher speichern und als Kryptokarten auch den Signiervorgang ausführen können.

Für weitergehende Informationen wird auf die Veröffentlichungen des **Bundesamtes für Sicherheit in der Informationstechnik (BSI)** im Internet unter www.bsi.bund.de verwiesen.

Die Auskunft ist **kostenfrei** zu erteilen; vgl. § 7. Mithin dürfen vom Betroffenen weder Gebühren erhoben noch die Erstattung von Auslagen wie z.B. Schreibauslagen oder Portokosten geltend gemacht werden. **32**

Die antragsgemäß erteilte Auskunft selbst stellt **keinen Verwaltungsakt** dar, sondern ist als schlicht-hoheitliches Handeln (Realakt) zu qualifizieren. **33**
Lehnt die Meldebehörde die beantragte Auskunft ab oder entspricht sie ihr nur zum Teil, so liegt demgegenüber ein Verwaltungsakt vor, der mit Widerspruch (§ 68 VwGO) und Anfechtungsklage (§ 42 Abs. 1 VwGO) angefochten werden kann. **Die allgemeine Leistungsklage** kommt in Betracht, wenn die Meldebehörde auf den Auskunftsantrag hin untätig bleibt; so auch Belz, § 11 Rn. 29 ff.

Die Auskunft sollte in **bürgerfreundlicher Form** erfolgen. Das setzt voraus, dass sie präzise und für den Betroffenen verständlich ist. Soweit in automatisiert geführten Melderegistern mit Schlüsseln und anderen Merkmalen gearbeitet wird, die dem Betroffenen nicht bekannt sind, werden Entschlüsselungshinweise beizufügen sein.

§ 11 Auskunftsbeschränkungen

(1) Die Auskunft nach § 10 unterbleibt, soweit

1. sie die ordnungsgemäße Erfüllung der Aufgaben, die in der Zuständigkeit der Meldebehörde liegen, gefährden würde,
 2. sie die öffentliche Sicherheit oder Ordnung gefährden oder sich sonst nachteilig auf das Wohl des Bundes oder eines Landes auswirken würde,
 3. sie strafrechtliche Ermittlungen gefährden würde oder
 4. die Daten oder die Tatsache ihrer Speicherung nach einer Rechtsvorschrift oder ihrem Wesen nach, insbesondere wegen der überwiegenden berechtigten Interessen eines Dritten, geheim gehalten werden müssen
- und deswegen das Interesse der betroffenen Person an der Auskunftserteilung zurücktreten muss.

(2) Die Auskunft unterbleibt ferner,

1. soweit der betroffenen Person die Einsicht in ein Personenstandsregister nach § 63 Absatz 1 und 3 des Personenstandsgesetzes nicht gestattet werden darf,
2. wenn Fälle des § 1758 des Bürgerlichen Gesetzbuchs vorliegen oder
3. im Hinblick auf Daten zum gesetzlichen Vertreter, Ehegatten, Lebenspartner oder zu minderjährigen Kindern, soweit für diesen Personenkreis eine Auskunftssperre nach § 51 gespeichert ist.

(3) Die Auskunft über die Herkunft von Daten ist nur mit Zustimmung der übermittelnden Stellen zulässig, wenn diese der Meldebehörde übermittelt worden sind von

1. den Polizeibehörden des Bundes und der Länder,
2. den Staatsanwaltschaften,
3. den Amtsanwaltschaften,
4. den Verfassungsschutzbehörden des Bundes und der Länder,
5. dem Bundesnachrichtendienst,
6. dem Militärischen Abschirmdienst,
7. dem Zollfahndungsdienst,
8. den Hauptzollämtern oder
9. den Finanzbehörden, soweit sie strafverfolgend tätig sind.

Dies gilt entsprechend für die Auskunft über den Empfänger der Daten, soweit sie an die in Satz 1 genannten Behörden übermittelt worden sind. Die Zustimmung darf nur unter den in den Absätzen 1 und 2 bezeichneten Voraussetzungen versagt werden.

(4) Die Ablehnung der Auskunftserteilung bedarf einer Begründung nicht, soweit durch die Mitteilung der tatsächlichen und rechtlichen Gründe, auf die die Entscheidung gestützt wird, der mit der Auskunftsverweigerung verfolgte Zweck gefährdet würde. In diesem Fall ist die betroffene Person darauf hinzuweisen, dass sie sich an die Stelle wenden kann, die für die Kontrolle der Einhaltung der Datenschutzbestimmungen bei der Meldebehörde zuständig ist. Die Mitteilung dieser Stelle an die betroffene Person darf keine Rückschlüsse auf den Erkenntnisstand der verantwortlichen Stelle zulassen, sofern diese nicht einer weitergehenden Auskunft zustimmt.

(5) Wird der betroffenen Person keine Auskunft erteilt, so ist die Auskunft auf ihr Verlangen der in Absatz 4 Satz 2 bezeichneten Stelle zu erteilen. Stellt die jeweils zuständige oberste Landesbehörde im Einzelfall fest, dass dadurch die Sicherheit des Bundes oder eines Landes gefährdet würde, erhält der Landesbeauftragte für den Datenschutz persönlich Auskunft.

Übersicht	Rn.
I. Entstehungsgeschichte und Zweck der Vorschrift	1
II. Ausnahmen von der Auskunftspflicht (Absätze 1 und 2)	2-12
III. Auskunft bei von Sicherheitsbehörden übermittelten Daten (Absatz 3)	13
IV. Ablehnung der Auskunft (Absatz 4)	14
V. Auskunft an Datenschutzbeauftragte (Absatz 5)	15, 16

I. Entstehungsgeschichte und Zweck der Vorschrift

1 Die Vorschrift entspricht § 8 Abs. 3 bis 7 MRRG sowie § 19 Abs. 3 und 4 BDSG; vgl. hierzu § 10 Rn. 2. Sie bestimmt, dass **kein** Auskunftsanspruch besteht, wenn die Voraussetzungen der in den Absätzen 1 und 2 aufgeführten Tatbestände vorliegen, regelt das Verfahren für von **Sicherheitsbehörden** übermittelte Daten (Absatz 3), lässt in Absatz 4 eine Befreiung vom Begründungszwang zu und verpflichtet die Meldebehörde, die Ablehnungsgründe auf Verlangen des Betroffenen dem **Landesbeauftragten für den Datenschutz** mitzuteilen (Absatz 5).

II. Ausnahmen von der Auskunftspflicht (Absätze 1 und 2)

2 Nach Absatz 1 Nr. 1 unterbleibt die Auskunft, soweit dadurch die ordnungsgemäße Erfüllung der meldebehördlichen Aufgaben nach § 2 **gefährdet** würde und auch die vorgeschriebene **Interessenabwägung** zu keinem anderen Ergebnis führt. Eine **Auskunftsverweigerung** wird namentlich bei Ermittlungen der Meldebehörde im Rahmen von Verfahren wegen Verstößen gegen Meldepflichten oder wegen Zuwiderhandlungen gegen die Nutzung übermittelter Meldedaten, insbesondere hinsichtlich von Angaben über Informanten, bei Massenanfragen und bei querulatorischen Auskunftersuchen in Betracht kommen. Letztere führen jedoch nicht automatisch zu einer Auskunftsversagung. Es reicht z.B. nicht aus, wenn wiederholt gestellte Auskunftersuchen zu einer starken Arbeitsbelastung der Meldebehörde führen. Vielmehr müssen eindeutige Anhaltspunkte für einen **Missbrauch des Auskunftsrechts** vorliegen, etwa dass es dem Auskunftssuchenden nicht auf die Auskunft selbst, sondern allein darauf ankommt, die Arbeit der Meldebehörde zu blockieren; so auch Gola/Schomerus, § 19 Rn. 26.

3 Eine **Gefährdung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung** bzw. die daneben genannten nachteiligen Auswirkungen auf das Wohl des Bundes und der Länder, letzteres als Auffangtatbestand formuliert, nach Nummer 2 liegt vor, wenn im Falle der Auskunftserteilung die **verfassungsmäßige Ordnung** insgesamt oder wesentliche Rechtsgüter Einzelner wie Leben, Gesundheit, Freiheit oder Eigentum oder das Funktionieren des Staates und seiner Einrichtungen beeinträchtigt würden. Nachteile für das Wohl des Bundes oder eines

Landes betreffen neben der inneren und äußeren Sicherheit z.B. auch das internationale Ansehen oder Vertrauen zur Bundesrepublik Deutschland einschließlich der freundschaftlichen Beziehungen zu anderen Staaten.

Zum Begriff der **inneren Sicherheit** gehört der Schutz der freiheitlichen demokratischen Grundordnung, des Bestandes und der Sicherheit des Bundes und der Länder. Hierunter fällt insbesondere der nichtmilitärische Sicherheitsbereich unter anderem der Nachrichtendienste und der Verfassungsschutzbehörden. Sicherheit kann als relative Ungefährdetheit verstanden werden; so Rossi, § 3 Rn. 15. Der Begriff der **äußeren Sicherheit** umfasst vor allem die Möglichkeiten und Fähigkeiten des Staates, sich gegen Störungen und Angriffe von außen zu wehren und seine Machtstellung auf internationaler Ebene ungefährdet zu erhalten. Es handelt sich dabei insbesondere um Straftaten nach §§ 80 ff. StGB, namentlich um Friedensverrat, Hochverrat, Verrat von Staatsgeheimnissen u.a.m. **4**

Ob eine Gefährdung von **strafrechtlichen Ermittlungen** i.S. von Nummer 3 vorliegt, lässt sich in aller Regel im Benehmen mit den Strafverfolgungsbehörden klären. Eine **Legaldefinition** für das Vorliegen dieses Tatbestandes ist – soweit ersichtlich – weder in der StPO noch in anderen Justizgesetzen normiert. Die Gesetzesbegründung auf BT-Drucks. 17/7746 nennt als Beispiel „Abfragen zu Vorbereitungen von Observationen, gerade auch im Bereich der Unterstützerszene islamistisch-terroristischer Netzwerke“. Eine Pflicht, in jedem Einzelfall bei den Strafverfolgungsbehörden nachzufragen, besteht nicht. Da die Meldebehörden über keine eigenen Erkenntnisquellen über das Vorliegen von Gefährdungslagen haben, sind sie auf **Mitteilungen der Strafverfolgungsbehörden** angewiesen. Derartige Anträge oder Mitteilungen (Sperrvermerke) sind aktenmäßig aufzubewahren und bei einem Auskunftsantrag zu berücksichtigen. Das Votum der Strafverfolgungsbehörden ist für die Meldebehörde bindend. **5**

Absatz 1 Nr. 4 regelt die Auskunftsverweigerung von Daten, die vor dem Betroffenen **geheim** zu halten sind. Für die meldebehördliche Praxis dürfte die Vorschrift von nur **geringer Bedeutung** sein. Denn neben den dort pauschal in Bezug genommenen Rechtsvorschriften und den bereits nach den Nummern 1 und 2 in Frage kommenden Fallkonstellationen (z.B. Auskunft über einen Informanten der Meldebehörde) dürften allein auf Nummer 3 gestützte Versagungsgründe selten sein. In Betracht kommen allenfalls **Hinweise in Meldeakten** auf Anfragen oder Mitteilungen von Sicherheitsbehörden; Auskünfte hierüber sind nach Absatz 5 nur mit Zustimmung dieser Stellen zulässig. Bei Daten, die wegen der überwiegenden berechtigten Interessen eines Dritten geheim gehalten werden müssen, kann es sich um **Angaben zum Ehegatten** bzw. Lebenspartner oder zu den eigenen **minderjährigen Kindern** handeln, die im Datensatz des Betroffenen gespeichert sind (Daten mit Doppelbezug). In diesen Fällen liegt ein **Versagungsgrund** vor, wenn durch die Selbstauskunft eine für den Ehegatten oder Lebenspartner eingetragene Auskunftssperre nach § 51 **unterlaufen** werden könnte. Diese Gefahr besteht vor allem bei getrennt lebenden Eheleuten. In diesen Fällen hat die Meldebehörde **6**

durch geeignete technische oder organisatorische Maßnahmen dafür Sorge zu tragen, dass die nach § 3 Abs. 1 Nr. 15 zu speichernde Anschriften des hier in Frage kommenden Personenkreises nicht im Rahmen einer Selbstauskunft bekannt gegeben wird.

- 7 Hat die Meldebehörde nach sorgfältiger Prüfung des Sachverhalts festgestellt, dass einer der Ausnahmetatbestände der Nummern 1 bis 4 vorliegt, **unterbleibt** die Auskunftserteilung, soweit der Tatbestand entgegensteht. Aus der Formulierung „soweit“ ergibt sich, dass die Auskunft nicht notwendiger Weise insgesamt zu unterbleiben hat. Häufig dürften die Voraussetzungen für eine **Teilauskunft** vorliegen. Eine Auskunftsverweigerung kommt darüber hinaus nur dann in Betracht, wenn wegen des Gewichts der in den Nummern 1 bis 4 genannten Tatbestände das Interesse des Betroffenen an einer Auskunft zurücktreten muss. Bei der vorzunehmenden **Interessenabwägung** wird es darauf ankommen, ob sein Informationsinteresse gegenüber den Auskunftsuntersagungsgründen überwiegt. Dabei ist im Hinblick auf das dem informationellen Selbstbestimmungsrecht des Betroffenen immanente Auskunftsrecht ein **strenger Maßstab** anzulegen.
- 8 Absatz 2 bestimmt, dass die Meldebehörden die Auskunft auch dann zu verweigern haben, wenn es sich bei dem Betroffenen um ein **angenommenes Kind** (63 Abs. 1 und 3 Nr. 1 PStG), um ein in einem **Adoptionspflegeverhältnis** befindliches Kind (§ 1758 BGB) oder um den in **Nummer 3 genannten Personenkreis** handelt und in diesen Fällen ggf. eine **Auskunftssperre** nach § 51 gespeichert ist. Dadurch soll sichergestellt werden, dass das beschränkte Einsichtsrecht in das Geburten- oder Familienbuch nicht durch eine Auskunft aus dem Melderegister **unterlaufen** werden kann.
- 9 Das Auskunftsverbot nach Absatz 2 ist nur von **geringer praktischer Bedeutung**. Denn die Vorschrift läuft zumindest insoweit leer, als der Betroffene selbst seinen Auskunftsanspruch erst mit Beginn der melderechtlichen **Handlungsfähigkeit**, d.h. nach Vollendung des 16. Lebensjahres realisieren kann, zum selben Zeitpunkt also, als ihm nach § 61 Abs. 2 PStG die Einsicht in den entsprechenden Eintrag im Geburten- oder Familienbuch ebenfalls gestattet werden darf. Somit ist die Vorschrift allenfalls im Hinblick auf die im Datensatz der leiblichen Eltern (Mutter) enthaltenen Daten des Kindes von Bedeutung.
- 10 Nach § 98 Abs. 1 Nr. 4, § 300 Nr. 3 DA hat der Standesbeamte, der die Geburt des Kindes beurkundet hat, über den von ihm aus Anlass der Annahme als Kind einzutragenden Randvermerk der zuständigen Meldebehörde eine **entsprechende Mitteilung** zu machen. Empfänger dieser Mitteilung ist die für die Hauptwohnung des Betroffenen zuständige Meldebehörde (§ 98 Abs. 1 Nr. 4 DA), also die Meldebehörde, bei der das Kind (für die Wohnung der Adoptiveltern) gemeldet ist. Sie muss nach Maßgabe von § 1758 Abs. 1 BGB aufgrund dieser Mitteilung das Melderegister so berichtigen, dass sich die Adoption aus den Angaben des Melderegisters nicht mehr entnehmen lässt. Daher sind im Datensatz des angenommenen Kindes sämt-

liche Hinweise auf die leiblichen Eltern und die Angaben über frühere Namen und Anschriften zu **löschen** sowie ggf. ein **Sperrvermerk** einzutragen. Im Datensatz der leiblichen Eltern (Mutter) sind dem entsprechend alle sich auf das Kind beziehenden Daten zu löschen. Dies wird freilich problemlos nur dann möglich sein, wenn die leiblichen Eltern oder die Mutter (noch) im Zuständigkeitsbereich derselben Meldebehörde wohnen, die auch für das Kind zuständig ist. Wohnen die leiblichen Eltern (Mutter) hingegen im Zuständigkeitsbereich einer anderen Meldebehörde, gegenüber der dem nach § 300 DA den Randvermerk eintragenden Standesbeamten **keine** Mitteilungspflicht obliegt (und die er in aller Regel auch nicht kennt), bleiben die sich auf das Kind beziehenden Angaben zunächst solange erhalten, bis der Meldebehörde die Tatsache der erfolgten Adoption bekannt wird, z.B. aufgrund einer Rückfrage bei der für das Kind zuständigen Adoptionsvermittlungsstelle (Jugendamt).

Das Auskunftsverbot für im Adoptionspflegeverhältnis befindliche Kinder ergibt sich aus § 1758 BGB. Das in § 1758 Abs. 1 BGB angeordnete **Ausforschungs- und Offenbarungsverbot** hinsichtlich der Annahme als Kind gilt für alle mit der Vorbereitung oder Durchführung der Adoption befassten Gerichte und Behörden, also auch für die Meldebehörde. Die Vorschrift hat jedoch wegen der in Nummer 1 ausdrücklich bestimmten Anwendung des § 61 Abs. 2 PStG für das Offenbarungsverbot nach der Annahme keine praktische Bedeutung.

§ 1758 Abs. 2 Satz 1 BGB bestimmt, dass das Offenbarungs- und Ausforschungsverbot schon **vor der Erteilung** der erforderlichen elterlichen Einwilligung an gilt; § 1747 BGB. Nach § 1758 Abs. 2 Satz 2 BGB kann das Vormundschaftsgericht anordnen, dass das Verbot bereits wirksam wird, wenn ein Antrag auf Ersetzung der Einwilligung eines Elternteils (§ 1748 BGB) gestellt worden ist. Das Vormundschaftsgericht wird diese Anordnung regelmäßig treffen, wenn sich das Kind zu diesem Zeitpunkt bereits in einem Pflegeverhältnis befindet.

Zur **Vermeidung von störenden Einflüssen** auf das Kind und seine künftigen Adoptiveltern durch die leiblichen Eltern hat die Meldebehörde unverzüglich nach Vorliegen einer entsprechenden Mitteilung des Vormundschaftsgerichtes oder der Adoptionsvermittlungsstelle dafür Sorge zu tragen, dass die leiblichen Eltern nicht die (neue) Anschrift des Kindes erfahren oder das Kind selbst durch eine Selbstauskunft von Namen und Anschrift der leiblichen Eltern Kenntnis erlangt. Dem kann u. a. durch die Einrichtung von **Sperrvermerken (Auskunftssperren)** in den jeweiligen Datensätzen Rechnung getragen werden. Eine Löschung der den Familienverbund beschreibenden Daten in den Datensätzen der leiblichen Eltern und des Kindes kommt erst nach erfolgter Adoption in Betracht.

11

12

III. Auskunft bei von Sicherheitsbehörden übermittelten Daten (Absatz 3)

- 13** Die Vorschrift des Absatzes 3 steht in einem engen Zusammenhang mit der Regelung in § 10 Abs. 1 Nr. 1, wonach die Meldebehörde auch über die **Herkunft von gespeicherten Daten und Hinweisen** Auskunft zu erteilen hat. Diese Auskunftsverpflichtung wird für die in der Vorschrift abschließend bezeichneten **Sicherheitsbehörden des Bundes** insoweit eingeschränkt, als eine Auskunft über diejenigen Daten und Hinweise, die der Meldebehörde von diesen Stellen übermittelt wurden, nur mit deren **Zustimmung** zulässig ist. Dadurch soll gewährleistet werden, dass die Sicherheitsbehörden im Einzelfall ein **Letztentscheidungsrecht** darüber behalten, ob der Betroffene auf diesem „Umweg“ Kenntnis von der Speicherung seiner Daten bei den Sicherheitsbehörden erfährt. Ohne die erforderliche Zustimmung, die letztlich nur aus Sicherheits-erwägungen versagt werden kann, darf die Meldebehörde die in Rede stehenden Daten nicht in die Auskunft einbeziehen.

IV. Ablehnung der Auskunft (Absatz 4)

- 14** Die Ablehnung der beantragten Auskunft ist ein belastender Verwaltungsakt und mit **Widerspruch und Anfechtungsklage** anfechtbar; vgl. hierzu auch § 10 Rn. 33. Sie ist grundsätzlich nach den § 39 Abs. 1 VwVfG entsprechenden Vorschriften der Verwaltungsverfahrensgesetze der Länder zu **begründen**. Davon kann nach Satz 2 nur dann abgesehen werden, wenn durch die Mitteilung der Gründe für die Auskunftsversagung der mit der Auskunftsverweigerung verfolgte **Zweck gefährdet** würde. Dies kann sich auf alle oder nur einen Teil der zur Person des Betroffenen gespeicherten Daten und Hinweise im Melderegister, in Akten, Aktensammlungen oder sonstigen Unterlagen der Meldebehörde beziehen. Soweit eine Begründung für die von der Auskunftsverpflichtung ausgenommenen Tatbestände nach den Absätzen 1 bis 3 möglich ist, sollte sie auch erteilt werden. Hinsichtlich der von der Begründungspflicht ausgenommenen Daten ist im Ablehnungsbescheid darauf hinzuweisen, dass aufgrund der einschlägigen (im Ablehnungsbescheid näher zu bezeichnenden) Vorschriften des BMG bestimmte oder alle Daten aus **Geheimhaltungsgründen** von der Auskunftserteilung ausgenommen seien und der Betroffene sich deshalb an den **Landesbeauftragten für den Datenschutz** als „für die Kontrolle der Einhaltung der Datenschutzbestimmungen bei der Meldebehörde zuständigen Stelle wenden“ könne; vgl. Satz 2. Ein bloßer Hinweis darauf, dass im vorliegenden Fall Sicherheitsbehörden tätig geworden sind, dürfte nicht ausreichen.

V. Auskunft an Datenschutzbeauftragte (Absatz 5)

- 15** Nach Satz 1 der Vorschrift muss im Fall der **Auskunftsverweigerung** nach Absatz 4 die Auskunft auf Verlangen des Betroffenen dem Landesbeauftragten für den Datenschutz erteilt werden, wenn der Betroffene dies verlangt und

die zuständige oberste Landesbehörde, i.d.R. das Innenministerium, aus Sicherheitserwägungen im Einzelfall keine Bedenken geltend macht. Nach der Gesetzesbegründung zu der entsprechenden Vorschrift des § 19 BDSG 1990 auf BT-Drucks. 11/4306, S. 46 wird damit ein **Ersatzrecht** für die Bürger geschaffen, denen gegenüber eine Auskunftserteilung abgelehnt wurde. Dem Betroffenen werde so grundsätzlich die Möglichkeit gegeben, durch die Datenschutzkontrollbehörden prüfen zu lassen, ob er in seinem Persönlichkeitsrecht beeinträchtigt worden ist.

Aus verwaltungspraktischen Gründen sollte eine Auskunftsverweigerung, die sich auf Fälle des Absatzes 1 Nr. 2 und des Absatzes 3 bezieht, grundsätzlich vor Erlass eines ablehnenden Bescheids mit der zuständigen obersten Landesbehörde **abgestimmt** werden. Wird von dieser kein Veto eingelegt, ist davon auszugehen, dass eine Gefährdung der Sicherheit des Bundes oder eines Landes nicht besteht, so dass dem Landesbeauftragten für den Datenschutz die Auskunft erteilt werden kann. Dieser hat sodann im Einvernehmen mit der Meldebehörde zu prüfen, ob und ggf. in welcher Form dem Betroffenen im konkreten Fall die beantragte Auskunft erteilt werden kann. Hält die Meldebehörde an ihrer ablehnenden Haltung fest, so ist eine Auskunft an den Betroffenen durch den Landesdatenschutzbeauftragten nicht zulässig. Die in Satz 2 der Vorschrift vorgeschriebene Mitteilung an den Betroffenen muss in diesem Fall so abgefasst sein, dass sie dem Betroffenen **keine Ausforschung** ermöglicht bzw., wie es in Absatz 4 Satz 3 heißt, „keine Rückschlüsse auf den Erkenntnisstand“ der Meldebehörde oder einer anderen (Sicherheits-)Behörde zulässt.

16

§ 12 Berichtigung und Ergänzung von Daten

Sind gespeicherte Daten unrichtig oder unvollständig, hat die Meldebehörde die Daten auf Antrag der betroffenen Person zu berichtigen oder zu ergänzen. § 6 Absatz 1 Satz 2 gilt entsprechend.

Übersicht	Rn.
I. Allgemeines	1, 2
1. Zweck	1
2. Verhältnis zu § 6	2
II. Berichtigung und Ergänzung (Satz 1)	3–14
1. Allgemeines	3–6
2. Abgrenzung zur Fortschreibung von Amts wegen	7
3. Verfahren	8–11
4. Rechtsnatur	12
5. Beweislast	13
6. Kosten	14
III. Unterrichtung der Empfänger regelmäßiger Datenübermittlungen (Satz 2)	15

I. Allgemeines**1. Zweck**

Das bereits in § 6 Abs. 1 ausdrücklich als **Schutzrecht** genannte Recht auf Berichtigung und Ergänzung (Fortschreibung) der eigenen Daten von Amts wegen als Ausfluss des Rechts auf informationelle Selbstbestimmung soll den Betroffenen in die Lage versetzen, **unrichtige** Daten durch richtige und **unvollständige** Daten durch vollständige ersetzen zu lassen. Als dazu korrespondierende Vorschrift legt § 12 zusätzlich eine Berichtigungs- und Ergänzungspflicht der Meldebehörden auf **Antrag des Betroffenen** fest und schreibt darüber hinaus im Wege der Verweisung auf § 6 Abs. 1 Satz 2 bei regelmäßigen Datenübermittlungen eine **Benachrichtigungspflicht** über die erfolgte Berichtigung vor. Darüber hinaus soll die Fortschreibung der Meldedaten jederzeit die **Aktualität und Richtigkeit** des Melderegisters als Datenquelle für eine Vielzahl von staatlichen Stellen über verwaltungsrelevante Daten des Einwohners sicherstellen.

2. Verhältnis zu § 6

Vgl. hierzu § 6 Rn. 3.

II. Berichtigung und Ergänzung (Satz 1)

1. Allgemeines

- 3** Die Vorschrift begründet entsprechend dem bereits nach § 6 bestehenden Berichtigungs- und Ergänzungsanspruch des Betroffenen die **Pflicht der Meldebehörde**, auf dessen **Antrag** hin tätig zu werden. Der Anspruch auf Berichtigung und Ergänzung bezieht sich – anders als nach § 6, der **allein** auf im Melderegister gespeicherte Daten abstellt sowie, nicht zuletzt im Hinblick auf den Schutzzweck der Vorschrift, auch auf unrichtige oder unvollständige Daten in aufbewahrten **Meldescheinen, Akten, Aktensammlungen oder sonstigen Unterlagen** der Meldebehörde. Dem entsprechend hat die Meldebehörde auf Antrag des Betroffenen ggf. auch die dort über den Betroffenen gespeicherten Angaben zu berichtigen oder ergänzen oder dies in geeigneter Form zu vermerken. Vgl. hierzu auch § 8 Rn. 11 und § 10 Rn. 14.
- 4** **Unrichtig** sind Daten, wenn sie Informationen enthalten, die mit der Wirklichkeit nicht übereinstimmen oder nur ein unvollständiges Abbild derselben abgeben und deswegen falsch sind; so Gola/Schomerus, § 20 Anm. 2.2. Die Unrichtigkeit kann darin bestehen, dass eine Tatsache falsch beschrieben ist, z.B. wenn statt der zutreffenden Anschrift eine falsche gespeichert ist. Daten sind aber auch dann unrichtig, wenn sie unvollständig sind und dadurch u.U. zu einer objektiv fehlerhaften Entscheidung der Meldebehörde führen könnten. Das kann z.B. dann der Fall sein, wenn eine Nebenwohnung oder eine von der Wegzugsmeldebehörde bereits bewilligte und übermittelte Auskunftssperre nicht gespeichert sind.
- 5** **Voraussetzung** für die Berichtigung oder Ergänzung ist allein die Unrichtigkeit oder Unvollständigkeit der Meldedaten. Entsprechendes gilt für die nach § 6 von Amts wegen vorzunehmende **Fortschreibung** des Melderegisters. Auf ein Verschulden für die unrichtige Speicherung im Melderegister oder in anderen Unterlagen der Meldebehörde kommt es nicht an. Die Unrichtigkeit kann von Anfang an vorliegen oder durch zwischenzeitliche Änderungen in den Lebensverhältnissen des Betroffenen eingetreten sein (z.B. Änderung der Kinderzahl).
- 6** Eine **Verpflichtung des Betroffenen**, ihm bekannte Unrichtigkeiten seiner persönlichen Daten der Meldebehörde mitzuteilen, besteht – abgesehen von der Mitteilung über einen vorgenommenen Wohnungsstatuswechsel nach § 21 Abs. 4 – nicht.

2. Abgrenzung zur Fortschreibung von Amts wegen

- 7** Von der Berichtigung und Ergänzung i.S. des § 12 zu unterscheiden ist die **Fortschreibung von Amts wegen** nach § 6 Abs. 1. Diese kommt insbesondere bei Nichterfüllung von Meldepflichten (An-/Abmeldung; Mitteilung über Statusänderung) in Betracht.

3. Verfahren

Unrichtige oder unvollständige Daten hat die Meldebehörde auf **Antrag des Betroffenen** zu berichtigen oder zu ergänzen. Eine **Frist** für die Vornahme der Berichtigung oder Ergänzung (Fortschreibung) ist nicht bestimmt. Grundsätzlich wird sie jedoch **unverzüglich** („ohne schuldhaftes Zögern“; vgl. § 121 BGB) zu erfolgen haben. Denn eine lediglich periodische Fortschreibung des Melderegisters könnte im Hinblick auf seine häufige und oft nicht vorhersehbare Inanspruchnahme, insbesondere bei Datenübermittlungen im Abruf-Verfahren, zu Falschinformationen und somit zu Beeinträchtigungen schutzwürdiger Interessen des Betroffenen führen. Aufgrund der Verweisung auf § 6 Abs. 1 sind darüber hinaus die Empfänger von regelmäßigen Datenübermittlungen von der erfolgten Fortschreibung zu unterrichten. **8**

Die Berichtigung selbst wird i.d.R. durch ein **Verändern** i.S. des § 3 Abs. 4 Nr. 2 BDSG, d.h. durch ein inhaltliches Umgestalten gespeicherter personenbezogener Daten erfolgen. Eine inhaltliche Umgestaltung liegt z.B. dann vor, wenn die Angabe „wohnhaft in Herrenstr. 1“ ersetzt wird durch die Angabe „wohnhaft in Heerstr. 1“, oder wenn sie ergänzt wird durch die Angabe „Herrenstr. 1, Hinterhaus“. **9**

Eine Ergänzung kann durch **Hinzufügen** erfolgen (z.B. bei Bezug einer weiteren Wohnung die Anschrift dieser [Neben-]Wohnung). Liegen dagegen die Voraussetzungen sowohl für eine Berichtigungs- als auch für die Löschungspflicht nach § 14 vor, so hat **Löschung** zu erfolgen.

Der RegEntw. des MRRG 1980 sah eine **Kennzeichnungspflicht** für diejenigen Daten vor, die zwar ursprünglich richtig gespeichert wurden, zwischenzeitlich aber unrichtig geworden und daher zu berichtigen sind; vgl. BT-Drucks. 8/3825, S. 5, 19, 29, 30. Obwohl diese Kennzeichnungspflicht im BMG nicht ausdrücklich vorgeschrieben ist, werden die Meldebehörden die **inaktuellen Daten** weiterhin teilweise unmittelbar im Melderegister (vgl. z.B. für frühere Namen § 3 Abs. 1 Nr. 2) oder als Hinweise für die Richtigkeit der aktuellen Daten speichern und als unrichtig geworden kennzeichnen. Im Zweifelsfall muss es der Meldebehörde vielfach schon im Interesse des Betroffenen möglich sein, die früheren Daten zu **rekonstruieren**. Anders verhält es sich hingegen bei Daten, die von Anfang an unrichtig waren, also zu keiner Zeit eine richtige Information enthielten. Diese Daten sind nach § 14 Abs. 1 Satz 2 zu löschen. **10**

Die **Geltendmachung** des Berichtigungs- und Ergänzungsanspruchs setzt voraus, dass der Betroffene Kenntnis von den zu seiner Person gespeicherten Daten hat. Abgesehen von dem Fall der nicht ausdrücklich vorgeschriebenen Unterrichtung über die bei einer erweiterten Melderegisterauskunft (§ 45 Abs. 2) übermittelten Daten, kann er Kenntnis i.d.R. nur durch **Auskunft nach § 10** erlangt haben. Da sich eine Auskunft über eigene Daten nicht auf die in § 11 genannten Tatbestände erstreckt, sind die insoweit gespeicherten Daten einem Berichtigungs- oder Ergänzungsanspruch praktisch erst nach Vollendung des 16. Lebensjahres des Betroffenen zugänglich; vgl. hierzu § 11 Rn. 8. **11**

4. Rechtsnatur

- 12 Die Berichtigung oder Ergänzung ist als tatsächliches Verwaltungshandeln zu qualifizieren.** Sie führt unmittelbar nur die tatsächliche Richtigkeit des Melderegisters bzw. der in Unterlagen der Meldebehörde gespeicherten Daten herbei. Die Meldebehörde trifft insoweit keine rechtliche Regelung oder verbindliche Feststellung mit unmittelbarer Außenwirkung. Dies gilt auch für die **Fortschreibung** des Melderegisters, insbesondere die Meldung (An-, Abmeldung, Statusänderung) von Amts wegen. In Übereinstimmung mit der Rechtsprechung des VGH Mannheim (Beschl. vom 30.11.1992, NVwZ 1993, 797), des OVG Rheinland-Pfalz (Beschl. vom 29.1.1993, Az.: 7A 11526/92) und des OVG Münster (Urt. vom 13.5.1998, NWVBl. 1999, 96) ist davon auszugehen, dass das Melderegister ein für behördliche Zwecke bestimmtes Register mit internem Charakter ist. Mit der Zielsetzung des auf einen einfachen und zügigen Vollzug angelegten Melderechts wäre es auch unter Berücksichtigung der Schutzrechte des Betroffenen nicht zu vereinbaren – so das OVG Rheinland-Pfalz in seinem o.a. Beschluss –, „in jedem Akt der **internen Führung** des Melderegisters einen feststellenden Verwaltungsakt dem Betroffenen gegenüber zu erkennen, den dieser etwa wegen eines Eingriffs in seine Rechtsstellung anfechten könnte“. Dies hätte zur Folge, dass das Melderegister im Hinblick auf die aufschiebende Wirkung von zu erwartenden Widersprüchen seine für eine einfache und zweckmäßige Verwaltungstätigkeit erforderliche Aktualität verlieren und für seine Nutzer weitgehend unattraktiv werden würde. Im Übrigen hat, worauf des OVG Rheinland-Pfalz in seinem o.a. Beschluss ebenfalls hinweist, der **fehlende Verwaltungsaktscharakter** für den Betroffenen den Vorteil, dass dieser sich nicht die Bestandskraft einer von Amts wegen erfolgten Änderung seiner Meldeverhältnisse entgegen halten lassen muss. Der gegenteiligen Auffassung des VGH Kassel (Beschl. vom 26.9.1989, NVwZ 1990, 182) und des VGH München (Urt. vom 8.10.1996, BayVBl. 1997, 117 sowie Beschl. vom 17.7.1998, NVwZ 1998, 1318), wonach sich der Verwaltungsaktcharakter einer Abmeldung von Amts wegen aus den unmittelbaren Rechtswirkungen für den Betroffenen z.B. durch den Wegfall der kommunalen Wahlberechtigung ergebe, ist entgegen zu halten, dass das Melderecht von seiner in § 2 normierten Aufgabenstellung her **überfordert** wäre, Rechtsverhältnisse des Einwohners in anderen Rechtsbereichen verbindlich vorzugeben. Dies gilt auch für die Verfahren, in denen das Melderegister aufgrund **spezialgesetzlicher Regelung** die Grundlage für die Zuerkennung von Rechten darstellt – wie etwa beim Wahlrecht. In diesen Fällen kann der Betroffene effektiven Rechtsschutz durch eine Anfechtung der Entscheidung der jeweils fachlich zuständigen Behörde, beispielsweise der Wahlbehörde, erlangen.
- Schoenemann, NWVBl. 1998, 93, der die Berichtigung des Melderegisters ebenfalls als **schlicht-hoheitliche Verwaltungshandlung** qualifiziert, schlägt im Übrigen vor, den von der Eintragung z.B. einer Hauptwohnung Betroffenen über die vollzogene Berichtigung in **Form einer bloßen Mitteilung zu unterrichten** und dabei auf sein Recht, einen Berichtigungsantrag zu stellen, hinzuweisen. Die **Ablehnung** eines Antrags auf Berichtigung oder Ergänzung

ist demgegenüber ein Verwaltungsakt. Denn die Entscheidung der Behörde, dass die rechtlichen Voraussetzungen für die Berichtigung oder Ergänzung nicht vorliegen, ist eine verbindliche Regelung und hat rechtliche Außenwirkung. Hiergegen kann der Betroffene mit Widerspruch (§ 68 VwGO) und Anfechtungsklage (§ 42 Abs. 1 VwGO) vorgehen; so auch Belz, § 12 Rn. 44.

5. Beweislast

Die **allgemeinen Regeln zur Beweislast** aufgrund der Verwaltungsverfahrensgesetze der Länder, nach denen derjenige, der einen Anspruch geltend macht, die tatsächlichen Voraussetzungen dieses Anspruchs zu beweisen hat, gelten auch für den Berichtigungs- und Ergänzungsanspruch des Betroffenen. Dies betrifft insbesondere alle diejenigen Daten, die der Betroffene im Zusammenhang mit einem meldepflichtigen Vorgang **selbst angegeben** hat oder die aus der Natur der Sache heraus nur von ihm selbst stammen können, z.B. Angaben über den Doktorgrad.

13

6. Kosten

Die Berichtigung oder Ergänzung der über den Betroffenen im Melderegister oder in Akten, Aktensammlungen oder sonstigen Unterlagen der Meldebehörde gespeicherten Daten ist nach § 9 Satz 1 **unentgeltlich**, d.h. kostenfrei durchzuführen.

14

III. Unterrichtung der Empfänger regelmäßiger Datenübermittlungen (Satz 2)

Wegen der Verweisung in Satz 2 auf § 6 Abs. 1 Satz 2 vgl. § 6 Rn. 11 ff.

15

§ 13 Aufbewahrung von Daten

(1) Nach dem Wegzug oder dem Tod eines Einwohners hat die Meldebehörde für die Erfüllung ihrer Aufgaben weiterhin die in § 3 Absatz 1 Nummer 1 bis 10, 12 bis 16, 18 und 19 genannten Daten zu speichern. Sie darf in diesen Fällen auch die Daten nach § 3 Absatz 2 Nummer 1 und 2 im Melderegister speichern. Bei Wegzug eines Einwohners speichert die Meldebehörde außerdem die Feststellung der Tatsache nach § 3 Absatz 2 Nummer 5.

(2) Nach Ablauf von fünf Jahren nach dem Ende des Kalenderjahres, in dem ein Einwohner weggezogen oder verstorben ist, sind die nach Absatz 1 weiterhin gespeicherten Daten für die Dauer von 50 Jahren aufzubewahren und durch technische und organisatorische Maßnahmen zu sichern. Während dieser Zeit dürfen die Daten nicht mehr verarbeitet oder genutzt werden. Davon ausgenommen sind Familienname und Vornamen sowie frühere Namen, Geburtsdatum, Geburtsort sowie bei Geburt im Ausland auch der Staat, derzeitige und frühere Anschriften, Auszugsdatum sowie Sterbedatum, Sterbeort sowie bei Versterben im Ausland auch der Staat. Satz 2 gilt nicht, wenn

1. die betroffene Person schriftlich in die Verarbeitung und Nutzung der Daten eingewilligt hat oder
2. die Verarbeitung oder Nutzung der Daten unerlässlich ist
 - a) zu wissenschaftlichen Zwecken,
 - b) zur Behebung einer bestehenden Beweisnot,
 - c) zur Erfüllung der Aufgaben der in § 34 Absatz Satz 1 genannten Behörden,
 - d) für Wahlzwecke nach § 3 Absatz 2 Nummer 1,
 - e) zur Durchführung des staatsangehörigkeitsrechtlichen Verfahrens nach § 3 Absatz 2 Nummer 5 dieses Gesetzes sowie nach § 29 Absatz 6 und § 30 des Staatsangehörigkeitsgesetzes.

Übersicht	Rn.
I. Entstehungsgeschichte und Zweck der Vorschrift	1-3
II. Weitere Speicherung in Melderegister	4
III. Verarbeitung und Nutzung der gesondert aufzubewahrenden Daten (Absatz 2)	5-23

I. Entstehungsgeschichte und Zweck der Vorschrift

Die früheren Regierungsentwürfe für ein Bundesmeldegesetz (s. hierzu Einf. 1 Rn. 55 ff.) enthielten keine Vorschriften über die weitere Aufbewahrung von Daten weggezogener oder verstorbener Einwohner im historischen Melderegisterbestand. Erst der Entwurf zur Kabinetttvorlage vom 25.1.1978 sah in seinem § 17 Abs. 2 wahlweise die Möglichkeit der Sperrung oder Löschung von Daten vor, wenn sie zur rechtmäßigen Erfüllung der in der Zuständigkeit der Meldebehörde liegenden öffentlichen Aufgaben nicht mehr erforderlich sind. Diese Konzeption stieß auf Bedenken sowohl des BfD als auch der Sachverständigen in der Anhörung am 20./21.11.1978; vgl. hierzu im Einzelnen BfD-Gutachten, Tz. 84 ff. Der EMRRG 1980 griff diese Bedenken auf, indem dort die nicht mehr zur Aufgabenerfüllung erforderlichen Daten vor allem in

der Hinsicht konkretisiert wurden, als dass sämtliche **nicht** der Identitätsfeststellung und dem Wohnungsnachweis dienenden Daten von weggezogenen oder verstorbenen Einwohnern zu löschen und alle übrigen (Grund-)Daten nach Ablauf einer durch Landesrecht zu bestimmenden Frist aus dem aktuellen Bestand des Melderegisters auszusondern und vor ihrer Löschung für eine bestimmte Dauer **gesondert aufzubewahren** sind. Den Bedenken des Bundesrates in seiner Stellungnahme zum Regierungsentwurf (vgl. BT-Drucks. 8/3825, S. 30) wurde in den Ausschussberatungen insoweit Rechnung getragen, als durch Landesrecht in Fällen manueller Registerführung anstelle der Lösungsverpflichtung ein dem Institut der Sperrung nach dem allgemeinen Datenschutzrecht entsprechendes Verfahren zugelassen werden kann. Die jetzige Regelung entspricht weitgehend § 10 Abs. 3 und 5 MRRG.

- 2 Mit der Regelung wird der Tatsache Rechnung getragen, dass eine Reihe von Daten auch noch eine **längere Zeit nach Wegzug oder Tod** eines Einwohners zur Aufgabenerfüllung der Meldebehörden zur Verfügung stehen müssen.
- 3 Die Vorschrift regelt nicht nur den Umgang mit Melderegisterdaten, sondern gilt auch für Daten, die z.B. in **Akten oder anderen Unterlagen** der Meldebehörde gespeichert sind; so auch Belz, § 13 Rn. 3. Obwohl die zum Nachweis der Richtigkeit von Daten gespeicherten Hinweise nicht ausdrücklich erwähnt werden, gelten nach § 15 die Aufbewahrungsvorschriften auch für diese Angaben.

II. Weitere Speicherung im Melderegister

- 4 Nach Wegzug oder Tod eines Einwohners verbleiben die in Absatz 1 genannten, der Identifizierung und dem Wohnungsnachweis dienenden Daten, für Wahlzwecke sowie zur Durchführung von staatsangehörigkeitsrechtlichen Verfahren noch 5 Jahre im **aktuellen Melderegisterbestand**. Sie unterliegen während dieser Zeit keinerlei Nutzungsbeschränkungen, sind also wie die Daten von im Zuständigkeitsbereich der Meldebehörde wohnenden Einwohner zu behandeln. Dem liegt die Erfahrung zugrunde, dass gerade in der ersten Zeit nach dem Wegzug oder Tod eines Einwohners verstärkt mit Anfragen von Behörden oder Anträgen auf Melderegisterauskunft von Privatpersonen zu rechnen ist.

III. Verarbeitung und Nutzung der gesondert aufzubewahrenden Daten (Absatz 2)

- 5 Nach **Ablauf von 5 Jahren seit** Wegzug oder Tod des Einwohners müssen die in Betracht kommenden Daten bis zu ihrer Löschung oder Übernahme durch das zuständige Archiv für die **Dauer von 50 Jahren aufbewahrt** und durch technische und organisatorische Maßnahmen besonders gesichert werden. Welche der nach den Datenschutzgesetzen der Länder vorgesehenen Maßnahmen zur Datensicherung (vgl. z.B. Anlage zu § 9 Satz 1 BDSG) anzuwenden ist, ist im Hinblick darauf, dass die Vorschrift für das Verfahren der

Sicherung **keine Vorgaben** enthält, den Meldebehörden überlassen. Sie müssen die geeigneten Maßnahmen selbst treffen. In Frage kommen z.B. die **logische Trennung** oder eine **Kennzeichnung** der aufzubewahrenden Daten.

Die Aufbewahrung von Daten ist – worauf Belz, § 13 Rn. 10 in Bezug auf den im MRRG verwendeten Begriff „gesonderte Aufbewahrung“ zu Recht hinweist –, ein **eigenständiges Rechtsinstitut** des Melderechts. Sie stellt nach der Begriffsdefinition des § 3 Abs. 4 Nr. 1 BDSG einen Fall des Speicherns dar. Die Aufbewahrung ist ebenso wie die Löschung als Realakt zu qualifizieren; vgl. hierzu auch § 14 Rn. 5. Allerdings sind – anders als bei der Löschung – gegen die Ablehnung der von einem Einwohner beantragten Aufbewahrung keine Rechtsmittel zulässig, da sie **nicht** zu den in § 7 abschließend aufgeführten **subjektiven Rechten** des Einwohners zählt; so auch Belz, § 13 Rn. 2. **6**

In den Fällen, in denen eine weggezogene Person erneut zuzieht, hat – sofern sie im Datenbestand einer Datei für weggezogene Einwohner gespeichert ist – eine **Fortschreibung** dieser Datei zu erfolgen. Diese kann z.B. darin bestehen, dass die dort gespeicherten Daten in den aktuellen Melderegisterbestand übernommen werden. **7**

Die aufzubewahrenden Daten unterliegen während der Dauer ihrer Aufbewahrung mit Ausnahme der in Satz 3 aufgeführten Daten (s. hierzu unten Rn. 11 f.) einem grundsätzlichen **Verarbeitungs- und Nutzungsverbot**, das nur in den in Satz 4 aufgeführten Fällen durchbrochen werden darf. Die Regelung knüpft insoweit inhaltlich an die in den Datenschutzgesetzen des Bundes und der Länder enthaltenen Regelungen über die **Sperrung** an, ohne diesen Begriff jedoch ausdrücklich zu benutzen. **8**

Das **Verbot** bezieht sich nicht auf alle diesem Begriff grundsätzlich immanenten Phasen des Speicherns, des Veränderns, des Übermittelns, des Sperrens, der Nutzung und des Löschens, sondern lediglich auf den Vorgang der **Übermittlung** (einschl. von Melderegisterauskünften); vgl. aber unten Rn. 12 ff. Jede andere Auslegung würde zu dem Ergebnis führen, dass selbst das Speichern, die Aufbewahrung also, unzulässig wäre. Nach dem Sinngehalt der Vorschrift ist vielmehr davon auszugehen, dass die aufzubewahrenden Daten auch berichtigt und gelöscht werden können. Darüber hinaus unterliegen sie in vollem Umfang dem Auskunftsanspruch des Betroffenen nach § 9 Nr. 1 i.V.m. § 10 Abs. 1. **9**

Aus dem Verbot der Nutzung folgt, dass jede **zweckwidrige** Verwendung der Daten untersagt ist. Verboten ist demgemäß auch die Nutzung der aufzubewahrenden Daten innerhalb der Meldebehörde, z.B. zur Anfertigung von internen Statistiken; vgl. hierzu Mallmann, in Simitis u.a. § 14 Rn. 40, 50. **10**

Durch die MRRG-Novellen 1994 und 2002 (vgl. hierzu Einf. Rn. 51 ff.) ist **bestimmt** worden, dass von dem **Verwertungs- und Nutzungsverbot** während der Dauer der Aufbewahrung der Vor- und Familienname sowie etwaige frühere Namen, der Tag und der Ort der Geburt, die gegenwärtigen und früheren Anschriften, der Auszugstag sowie der Sterbetag und -ort eines weggezogenen **11**

oder verstorbenen Einwohners **ausgenommen** sind. Damit wurde der bereits vor der MRRG-Novelle 1994 bestehenden Rechtslage aufgrund der meisten Landesmeldegesetze Rechnung getragen, die eine solche Regelung ganz oder teilweise schon vorsahen, und insofern dem in der Praxis **bestehenden Bedürfnis** entsprachen, auch noch nach fünf Jahren nach Wegzug oder Tod eines Einwohners eine Melderegisterauskunft i. S. von §§ 44 und 45 zu erhalten, um auf diese Weise z.B. Verbindungen zu weggezogenen Angehörigen, Freunden oder Bekannten aufzunehmen. Der Bundesgesetzgeber musste mit dieser Korrektur einräumen, dass er die datenschutzrechtliche Messlatte im MRRG 1980 zu hoch angelegt hatte.

- 12** Das Verarbeitungs- und Nutzungsverbot kann aufgehoben werden, wenn die betroffene Person selbst in die Verarbeitung oder Nutzung **eingewilligt** hat (Nummer 1) oder diese für die in Nummer 2 genannten Zwecke **unerlässlich** ist. Die Einwilligung bedarf der **Schriftform**; sie wäre ansonsten wirkungslos.
- 13** Über die nach den Landesdatenschutzgesetzen zugelassenen Ausnahmetatbestände für gesperrte Daten hinaus enthält die Vorschrift **Ausnahmen** für die Nutzung durch die Sicherheitsbehörden, für Wahlzwecke und zur Durchführung staatsangehörigkeitsrechtlicher Verfahren. Im Katalog fehlt dagegen der nach § 20 Abs. 7 Nr. 1 BDSG und den Landesdatenschutzgesetzen vorgesehene Auffangtatbestand der Unerlässlichkeit der Nutzung aus Gründen, die im überwiegenden Interesse der verantwortlichen Stelle oder eines Dritten liegen.
- 14** Der Begriff **wissenschaftliche Zwecke** ist weder im BMG noch in den Datenschutzgesetzen definiert. Ob mit einer Nutzung von Daten wissenschaftliche Zwecke verfolgt werden, lässt sich nur im Einzelfall feststellen. Anhaltspunkte hierfür können z.B. sein
- der gegenüber der Meldebehörde substantiiert darzulegende Forschungszweck,
 - die Identität des Instituts (Hochschule oder auch private Forschungseinrichtung) oder des einzelnen Wissenschaftlers,
 - die Anwendung anerkannter wissenschaftlicher Methoden.
- Die Voraussetzungen für eine wissenschaftliche Nutzung sind nicht erfüllt, wenn mit einem Forschungsvorhaben **kommerzielle Interessen** verfolgt werden. Weiterführend zum Begriff „wissenschaftliche Zwecke“ z.B. Mallmann, in Simitis u.a., § 14 Rn. 52 ff.
- 15** Eine Verarbeitung oder Nutzung ist nur dann zulässig, wenn dies zur Erreichung des wissenschaftlichen Zwecks unerlässlich ist. **Unerlässlich** wird die Kenntnis der in Frage kommenden Daten immer dann sein, wenn die Durchführung eines Projekts auf andere Weise nicht erreichbar ist; so OVG Münster, Urt. v. 30.6.1988, NJW 1988, 90. Da wissenschaftliche Untersuchungen in den häufigsten Fällen lediglich auf im Melderegister nicht gespeicherte anonymisierte oder aggregierte Daten (zum Begriff vgl. § 2 Rn. 6) angewiesen sind, dürfte eine Nachfrage nach Meldedaten die Ausnahme bilden.

Soweit es sich bei dem Datenempfänger um eine **öffentliche Stelle** (z. B. Universität) handelt, sind Datenübermittlungen des Weiteren nur nach Maßgabe von § 34 zulässig. Da der Begriff der Unerlässlichkeit gegenüber dem der Erforderlichkeit zur Erfüllung von öffentlichen Aufgaben nach § 34 Abs. 1 der Weitergehende ist, beschränkt sich die Anwendung des § 34 Abs. 1 lediglich auf den **Datenumfang**. Über die dort aufgezählten Daten hinaus ist eine Übermittlung nicht zulässig. **16**

Die Verarbeitung oder Nutzung von Daten zur **Behebung einer bestehenden Beweisnot** kann sowohl für die Meldebehörde selbst als auch für Dritte in Betracht kommen. Die wohl häufigsten Fälle von Beweisnot sind gerichtsanhängige Rechtsstreitigkeiten und vor allem Verwaltungsverfahren, in denen es z.B. um Rentenansprüche oder die Glaubhaftmachung des Besitzes der (deutschen) Staatsangehörigkeit geht, wofür bestimmte Identifizierungs- und Aufenthaltsdaten erforderlich sind. Auch in diesen Fällen muss die Kenntnis der Daten unerlässlich für den genannten Zweck sein. **17**

Eine Beweisnot liegt tatbestandsmäßig vor, wenn **entscheidungserhebliche Tatsachen** nicht anders als durch Vorlage von (gesperrten) Daten bewiesen, werden können; so Mallmann, in Simitis u.a., § 14 Rn. 59 ff. Die Beweisnot kann nicht nur im Rahmen eines förmlichen Verfahrens mit festen Beweislastregelungen, sondern bereits im Vorfeld solcher Verfahren in Betracht kommen; so auch Gola/Schomerus, § 20 Rn. 32, und Belz, § 13 Rn. 26. Das OVG Münster hat in diesem Zusammenhang in seinem Urteil vom 30.6.1988, NJW 1988, 90, ausgeführt, dass „selbst wenn bereits ein förmliches Verfahren für erforderlich gehalten wird, es keinen sachlichen Grund für eine Beschränkung dieser Voraussetzung auf Erkenntnisverfahren gibt. Eine streitige bzw. unbekannte Tatsache kann nicht nur in einem Erkenntnisverfahren, sondern auch in einem Vollstreckungsverfahren von rechtserheblicher Bedeutung sein“. Das gelte nicht nur für zivil- oder strafrechtliche Vollstreckungsverfahren, sondern auch für die verschiedenen Formen der Verwaltungsvollstreckung. **18**

Die Ausnahmemöglichkeit nach Buchst. c) für die Aufgabenerfüllung der **Sicherheitsbehörden** (s. § 34 Abs. 4 Satz 1) trägt deren besonderen Arbeitsweise Rechnung. Der Zugriff auf „gesperrte“ Daten soll gewährleisten, dass z.B. im Rahmen der Spionageabwehr oder auch bei Sicherheitsüberprüfungen eine Rückverfolgung der einzelnen früheren Anschriften vorgenommen werden kann. **19**

Auch bei Datenübermittlungen an diese Stellen gilt grundsätzlich, dass sie zur Aufgabenerfüllung **dieser Behörden unerlässlich** sein müssen. Im Hinblick darauf, dass die Sicherheitsbehörden den Zweck ihrer Recherchen im Einzelfall nicht offenlegen können, wird die Meldebehörde sich auf die Erklärung, dass die Datenübermittlung unerlässlich sei, in aller Regel verlassen müssen (Plausibilitätsprüfung). Im Übrigen findet das besondere Verfahren nach § 34 Abs. 4 Sätze 2 und 3, insbesondere also die **Aufzeichnungspflicht** des Datenempfängers, Anwendung. Näheres hierzu s. Erl. zu § 34.

- 20 Buchst. d) schafft die Rechtsgrundlage für die Verarbeitung oder Nutzung der nach § 3 Abs. 2 Nr. 1 für **Wahlzwecke** zu speichernden Daten. Von Bedeutung ist dies vor allem für Wahldaten von im Ausland lebenden Deutschen wie auch für solche Personen, die – ohne dem Personenkreis nach § 12 Abs. 2 BWG oder § 6 Abs. 2 EuWG anzugehören (z. B. Unionsbürger) – nach längerem Auslandsaufenthalt wieder eine Wohnung im Inland beziehen, sei es im Zuständigkeitsbereich der (früheren) Wegzugsmeldebehörde oder in einer anderen Gemeinde. In diesen Fällen könnte ein **Wahlrechtsausschluss** unterlaufen werden, wenn die entsprechenden Daten bereits gelöscht sind. Voraussetzung ist dabei jedoch, dass der Betroffene bei der meldebehördlichen Anmeldung zutreffende Angaben über die letzte frühere Wohnung im Inland macht.
- 21 Das nach Buchst. e) weiterhin aufzubewahrende Datum „Tatsache, dass nach § 29 des Staatsangehörigkeitsgesetzes ein Verlust der deutschen Staatsangehörigkeit eintreten kann“ (§ 3 Abs. 2 Nr. 6) ist für die Durchführung **staatsangehörigkeitsrechtlicher Verfahren** von Bedeutung. Vor allem die Staatsangehörigkeitsbehörden sowie die Pass- und Ausweisbehörden sollen durch die Befugnis zur Nutzung der einschlägigen Angaben zur Staatsangehörigkeit auch noch nach erfolgten Wohnungswechseln die Möglichkeit haben, die ursprünglich seitens des Betroffenen gemachten Angaben zu recherchieren. Näheres hierzu vgl. § 2 und Süßmuth/Koch, Teil I B 2, § 5 Rn. 10 f.
- 22 Die Zulässigkeit der Übermittlung von aufzubewahrenden Daten an **Private** beurteilt sich grundsätzlich nach den §§ 44 ff. Sie werden indes durch die Regelungen in Absatz 3 **ergänzt bzw. verdrängt**. Für die einfache Melderegisterauskunft nach § 44 Abs. 1 Satz 1 gelten keine Besonderheiten: Eine Auskunft über Vor- und Familiennamen, Doktorgrad und die Wegzugsanschrift ist daher auch ohne das Vorliegen eines besonderen Interesses zulässig. Eine **erweiterte Melderegisterauskunft** nach § 45 oder eine **Gruppenauskunft** nach § 46 ist grundsätzlich nur hinsichtlich der in Satz 3 abschließend bezeichneten Daten (Vor- und Familiennamen, etwaige frühere Namen, Tag und Ort der Geburt, gegenwärtige und frühere Anschriften, Auszugstag, Sterbetag und -ort) zulässig, sofern im Falle der erweiterten Melderegisterauskunft ein berechtigtes bzw. rechtliches oder – im Falle der Gruppenauskunft – ein öffentliches Interesse glaubhaft gemacht ist. Insbesondere im Rahmen der **genealogischen Forschung** dürfte ein berechtigtes Interesse in aller Regel vorliegen.
- 23 Über andere als die in Absatz 1 **abschließend aufgeführten Daten** hinaus sind erweiterte Auskünfte und Gruppenauskünfte an Private hingegen nur unter der Voraussetzung zulässig, dass die Auskunft **für den jeweiligen Zweck** unerlässlich ist. **An die Stelle** des nach § 45 Abs. 1 erforderlichen berechtigten oder des nach § 46 darzulegenden öffentlichen Interesses tritt in diesen Fällen das Kriterium der **Unerlässlichkeit**. Der Umfang der Daten, über die eine erweiterte Melderegisterauskunft erteilt werden darf, ist in diesen Fällen beschränkt auf die Daten nach § 45 Abs. 1.
Vgl. hierzu auch Ehmann, Kommunal Praxis BY 2001, 2.

§ 14 Löschung von Daten

(1) Die Meldebehörde hat gespeicherte Daten zu löschen, wenn sie zur Erfüllung ihrer Aufgaben nicht mehr erforderlich sind. Das Gleiche gilt, wenn bereits die Speicherung der Daten unzulässig war.

(2) Daten nach § 3 Absatz 2 Nummer 6 sind unverzüglich nach Übermittlung an die Suchdienste zu löschen. Die Daten nach § 3 Absatz 1 Nummer 11 und Absatz 2 Nummer 2 sind nach Ablauf des auf den Wegzug oder den Tod des Einwohners folgenden Kalenderjahres zu löschen. Die weiteren Daten weggezoGENER oder verstorbENER Einwohner, die nicht nach § 13 Absatz 1 aufbewahrt werden, sind 30 Tage nach dem Wegzug und der Auswertung der Rückmeldung oder nach dem Tod des Einwohners zu löschen.

(3) Ist die Löschung wegen der besonderen Art der Speicherung im Melderegister nicht oder nur mit unverhältnismäßig hohem Aufwand möglich, sind die Daten zu sperren.

Übersicht	Rn.
I. Allgemeines	1-7
II. Grundsatz der Erforderlichkeit (Absatz 1 Satz 1)	8-12
III. Unzulässige Speicherung von Daten (Absatz 1 Satz 2)	13
IV. Ausnahmen vom Lösungsgebot (Absatz 2)	14-20
V. Zeitpunkt der Löschung	21
VI. Sperrung von Daten (Absatz 3)	22, 23

I. Allgemeines

Die Vorschrift ist gegenüber den entsprechenden, die Löschung von Daten betreffenden Regelungen des § 10 MRRG erheblich gestrafft worden. Sie greift die dort für die Löschung aufgestellten **allgemeinen Grundsätze** auf, übernimmt die in Absatz 2 bisher durch Landesrecht bestimmten **unterschiedlichen Lösungszeitpunkte** und führt in Absatz 3 das bisher im MRRG nicht enthaltene datenschutzrechtliche Rechtsinstitut der **Sperrung** von Daten ein. Wegen der Entstehungsgeschichte der Vorschrift wird auf § 13 Rn. 1 verwiesen. 1

Eine **Lösungsverpflichtung** der Meldebehörde bzw. ein an dieselben Voraussetzungen geknüpfter **Lösungsanspruch** des Betroffenen (vgl. § 9 Nr. 3) besteht nach Absatz 1 Satz 1 zum einen in dem Fall, dass gespeicherte Daten zur Erfüllung der der Meldebehörde nach dem BMG oder anderen Rechtsvorschriften obliegenden Aufgaben **nicht mehr erforderlich** sind und zum anderen die Speicherung unzulässig war. Darüber hinaus sind auch die nach § 13 **aufzubewahrenden Daten** von weggezogenen oder verstorbENER Einwohnern zu löschen, wenn ihre Speicherung von Anfang an **unzulässig** war. Dieser Befund ergibt sich aus der Tatsache, dass auch die aufzubewahrenden Daten weiterhin im aktuellen oder historischen Melderegisterbestand gespeichert sind. 2

- 3 Hinsichtlich der in den **Meldescheinen** enthaltenen Daten sind die landesrechtlichen Sonderregelungen zu beachten, die für die Vernichtung der Meldescheine z. T. Fristen von bis zu 3 Jahren vorsehen.
- 4 Die Löschung erfolgt entweder **von Amts wegen** oder auf **schriftlichen Antrag** der Person, zu der Daten gespeichert sind. Wegen der Problematik von Daten mit Doppelbezug sowie der Frage der gesetzlichen und rechtsgeschäftlichen Vertretung wird auf § 8 verwiesen.
- 5 Das Löschen von Meldedaten ist wie die Selbstauskunft und die Berichtigung als **schlicht-hoheitliches Handeln (Realakt)** zu qualifizieren. Lehnt die Meldebehörde die beantragte Löschung ganz oder teilweise ab, so liegt demgegenüber ein **belastender Verwaltungsakt** vor, gegen den die betroffene Person mit Widerspruch (§ 68 VwGO) und Anfechtungsklage (§ 42 Abs. 1 VwGO) vorgehen kann. Bleibt die Meldebehörde untätig, kommt als Rechtsmittel die allgemeine Leistungsklage in Betracht; so auch Belz, § 13 Rn. 38, und Gola/Schomerus, § 20 Rn. 10.
- 6 Der Begriff des Löschens entspricht inhaltlich dem der Datenschutzgesetze des Bundes und der Länder. Nach der Legaldefinition des § 3 Abs. 4 Nr. 5 BDSG ist „**Löschen das Unkenntlichmachen gespeicherter personenbezogener Daten**“. Daten sind erst dann gelöscht, wenn ihr Inhalt von niemandem mehr zur Kenntnis genommen werden kann.
- 7 Problematisch ist eine Löschung von noch auf **Karteikarten oder Mikrofilmen (Rollfilmen oder Microfiches)** gespeicherten Daten in Dateien, die noch vor der heute flächendeckenden elektronischen Führung der Melderegister üblich war und Daten von weggezogenen und verstorbenen Personen enthalten. Ein **Unleserlichmachen** durch Schwärzung der zu löschenden Daten auf einer Karteikarte genügt den an eine Löschung zu stellenden Anforderungen jedenfalls dann nicht, wenn die weiterhin bestehen bleibende Feldbezeichnung des Datums Rückschlüsse auf die ursprüngliche Eintragung zulässt. Dies gilt vor allem für die in § 3 Abs. 2 Nrn. 1 und 4 bezeichneten Daten. In solchen Fällen ist die Löschung nur durch **Vernichten** der alten und Anlegen einer neuen Karteikarte zu erreichen. Dagegen erscheint eine Schwärzung **unbedenklich**, wenn es sich um weniger sensible Daten, insbesondere um solche handelt, die der Gattung nach von jedem oder zumindest den meisten Einwohnern erfüllt werden, wie z. B. Angaben über die Religionszugehörigkeit oder über Kinder auf der Karteikarte der Eltern, die inzwischen volljährig geworden sind. Die wirksame Löschung einzelner Daten von auf Mikrofilmen (Microfiches) gespeicherten Datensätzen erfordert immer ein völliges Vernichten des Mikrofilmes (Microfiches) und die Wiederherstellung des gesamten Bestandes mit Ausnahme der zu löschenden Daten. Für unzulässig gespeicherte Daten gilt dies indes nicht. In diesen Fällen ist daher ein völliges Vernichten des alten Datenträgers unumgänglich.

II. Grundsatz der Erforderlichkeit (Absatz 1 Satz 1)

Nach Absatz 1 Satz 1 sind im Melderegister gespeicherte Daten zu löschen, wenn sie zur Erfüllung der der Meldebehörde obliegenden Aufgaben nicht mehr erforderlich sind. Da das **Erforderlichkeitsprinzip** (zum Inhalt s. § 5 Rn. 11) nach dem Wortlaut der Vorschrift nicht auf Aufgaben nach dem BMG beschränkt ist, gilt es für alle den Meldebehörden obliegenden Aufgaben. Es kommt somit nicht darauf an, ob sich die jeweilige Aufgabe aus Vorschriften des BMG ergibt oder ob sie ihr aufgrund von Landesmelderecht oder speziellen Rechtsnormen des Bundes oder der Länder zugewiesen ist. Anderes gilt nur, wenn eine Rechtsvorschrift Abweichendes bestimmt. Dies ergibt sich bereits aus § 2 Abs. 4, wonach sich der **Gesetzesvorbehalt** für die Verarbeitung von im Melderegister gespeicherten Daten auch auf „sonstige Rechtsvorschriften“ bezieht. Wegen der den Meldebehörden obliegenden Aufgaben vgl. im Einzelnen § 3.

Die Verpflichtung der Meldebehörde zur Löschung setzt ein, wenn die einzelnen gespeicherten Daten nicht mehr zur **Erfüllung der ihr zugewiesenen Aufgaben** erforderlich sind. Den in der Praxis bedeutsamsten Fall regelt Absatz 2. Dort ist in Form einer unwiderlegbaren Vermutung bestimmt, dass dies in erster Linie die nicht der Identitätsfeststellung und dem Wohnungsnachweis dienenden, für Wahlzwecke oder für steuerlicher Zwecke (Daten nach § 3 Abs. 1 Nr. 11 und Abs. 2 Nrn. 2 und 6) benötigten Daten eines weggezogenen oder verstorbenen Einwohners sind.

Daneben sind jedoch auch Fälle denkbar, in denen eine weitere Speicherung und Nutzung einzelner Daten eines Einwohners **aus anderen Gründen** nicht mehr erforderlich und daher nicht mehr zulässig ist. Dies zu bestimmen, dürfte im Einzelfall kaum problematisch sein, da die Datenspeicherung dem Gesetzesvorbehalt unterliegt und darüber hinaus streng an eine konkrete Aufgabe gebunden ist. Danach hat Löschung u. a. zu erfolgen, wenn die der Meldebehörde ursprünglich obliegende **Aufgabe** im Ganzen und endgültig **entfallen** ist. Dieses wäre z. B. – allerdings wohl nur theoretisch – denkbar, wenn die Aufgabe „Mitwirkung bei der Ausstellung von Personalausweisen/Pässen“ einer anderen Organisationseinheit derselben Gemeinde übertragen würde. In einem solchen Falle müssten im Melderegister sämtliche nach § 3 Abs. 2 Nr. 4 gespeicherten Daten gelöscht werden.

Der Wegfall einer der Meldebehörde an sich obliegenden Aufgabe kann sich andererseits auch aus in der Person des **Einwohners liegenden Gründen** ergeben. Da die Zulässigkeit der Speicherung bestimmter Daten von bestimmten Voraussetzungen abhängig ist (z. B. Auskunftssperre nach § 51 Abs. 4) oder an ein bestimmtes Lebensalter des Einwohners anknüpft, sind die insoweit gespeicherten Daten zu löschen, wenn die Voraussetzungen in der Person des Betroffenen nicht mehr vorliegen (z. B. Zeitablauf der Auskunftssperre).

- 12** Nicht mehr zur Aufgabenerfüllung erforderlich und daher zu löschen sind auch **inaktuelle Daten**, insbesondere solche über inaktuell gewordene Familienbeziehungen (Hinweise auf den Ehegatten und gesetzliche Vertreter). Daraus folgt beispielsweise, dass die Speicherung der Daten der Ehefrau im Datensatz ihres Ehemannes nur zulässig ist, solange die Ehe besteht. Nach einer Auflösung der Ehe (z. B. durch Scheidung) werden die Angaben über den Ehegatten unrichtig, so dass nach § 6 Abs. 1 oder von Amts wegen gem. § 12 Abs. 1 eine **Berichtigung des Melderegisters** erfolgen müsste, um die gespeicherten Daten in Übereinstimmung mit der wirklichen Sach- und Rechtslage zu bringen. Da in diesem Fall jedoch für eine inhaltliche Umgestaltung (= Berichtigung) kein Raum ist, besteht die Berichtigung ausschließlich in der Löschung der nachträglich unrichtig (inaktuell) gewordenen Daten. Zusammenfassend ist festzuhalten, dass alle nicht zur aktuellen Aufgabenerfüllung benötigten Daten zu löschen sind. Es ist daher nicht zulässig, aktuell nicht erforderliche Daten in der Erwartung **unbegrenzt** vorzuhalten (Vorratsdatenspeicherung), dass sie irgendwann einmal wieder benötigt werden könnten.

III. Unzulässige Speicherung von Daten (Absatz 1 Satz 2)

- 13** Nach Absatz 1 Satz 2 sind gespeicherte Daten ferner zu löschen, wenn ihre Speicherung **von Anfang an unzulässig** war. Dies wäre der Fall, wenn eine Speicherung von Daten, die nach den Meldegesetzen oder anderen Rechtsvorschriften nie im Melderegister hätten gespeichert werden dürfen (z. B. Berufsangabe, Anmeldung einer Scheinwohnung). Lagen die Zulässigkeitsvoraussetzungen für eine Speicherung zunächst vor, sind sie dann jedoch weggefallen, hat eine Berichtigung des Melderegisters nach § 12 zu erfolgen. Dies kommt z. B. in Betracht bei Einwohnern, die sich zunächst freiwillig gemeldet hatten (zum Begriff der freiwilligen Meldung vgl. § 2 Rn. 1), aber eine weitere Verarbeitung ihrer Daten nicht mehr wünschen. Die Berichtigung stellt hier faktisch eine Löschung dar: vgl. hierzu § 6 Rn. 6.

IV. Ausnahmen vom Lösungsgebot (Absatz 2)

- 14** Von dem generellen Lösungsgebot der **Daten von verstorbenen oder weggezogenen Einwohnern** ausgenommen sind nach Absatz 2 diejenigen Daten dieses Personenkreises, die
- den **Suchdiensten** zu übermitteln sind (§ 3 Abs. 2 Nr. 6),
 - steuerrechtlichen Zwecken** dienen (§ 3 Abs. 2 Nrn. 2 und 3),
 - nach § 13 **nicht der Aufbewahrung** unterliegen (z.B. Personalausweisdaten nach § 3 Abs. 1 Nr. 17) sowie
 - Angaben über die **Religionszugehörigkeit** (§ 3 Abs. 1 Nr. 11).
- Daraus folgt, dass diese Angaben auch nach Eintritt des Todes oder nach dem Wegzug des Einwohners weiterhin zur **Aufgabenerfüllung der Meldebehörden** i. S. des Absatzes 1 Satz 1 erforderlich sein können und daher für einen bestimmten Zeitraum noch im aktuellen Melderegisterbestand zu speichern sind. Der Lösungsverpflichtung nach Absatz 1 steht somit auf der anderen

Seite ein **Löschungsverbot** gegenüber, das allerdings nur insoweit gilt, als sie die Meldebehörde für ihre zahlreichen **Mitwirkungsaufgaben** auch tatsächlich benötigt.

Bei den nicht der Aufbewahrung unterliegenden Daten handelt es sich um die **Identitätsdaten** nach § 13 Abs. 1 Satz 3 und solche, die nach § 13 Abs. 2 Satz 4 Nr. 2 für die dort bezeichneten Zwecke und Aufgaben **nicht dem Verarbeitungs- und Nutzungsverbot** unterliegen. **15**

Die weitere Speicherung der Tatsache des **Wahlrechtsausschlusses** dient in erster Linie Beweisführungszwecken im Falle der Wahlanfechtung und muss daher bei weggezogenen Einwohnern mindestens bis zur rechtskräftigen Feststellung des Wahlergebnisses im aktuellen Melderegisterbestand erhalten bleiben. Ebenfalls nicht unmittelbar nach dem Wegzug gelöscht werden darf die Angabe, dass Unionsbürger bei Europawahlen von Amts wegen in das Wählerverzeichnis einzutragen sind; vgl. § 3 Abs. 2 Nr. 1 Buchst. b). Im Hinblick darauf, dass Beschwerden betroffener Unionsbürger wegen unterlassener Eintragung in das Wählerverzeichnis der Zuzugsgemeinde nicht ausgeschlossen werden können, sollte diese Angabe zu Überprüfungszwecken mindestens bis zur nächsten Europawahl, in aller Regel aber wohl während des in Absatz 2 bestimmten Zeitraums im aktuellen Bestand vorgehalten werden. **16**

Für **Wahlzwecke** ebenfalls erforderlich und daher – unabhängig von dem Fall der Wahlanfechtung – nicht zu löschen sind die fraglichen Daten von solchen Einwohnern, die in das Ausland verziehen und keine Wohnung mehr in der Bundesrepublik Deutschland inne haben. Ihre Wahlberechtigung zum **Deutschen Bundestag** ergibt sich aus § 12 Abs. 2 BWG. Danach sind die im Ausland lebenden Deutschen bei Vorliegen der sonstigen Voraussetzungen (Vollendung des 18. Lebensjahres, kein Ausschluss vom Wahlrecht) ohne zeitliche Begrenzung wahlberechtigt, wenn sie am Wahltag außerhalb der Bundesrepublik Deutschland leben, sofern sie nach dem 23.5.1949 und vor ihrem Fortzug mindestens 3 Monate ununterbrochen in der Bundesrepublik Deutschland eine Wohnung innegehabt oder sich sonst gewöhnlich aufgehalten haben. Einzelheiten sind in §§ 16 ff. der Bundeswahlordnung (BWO) geregelt. **17**

Entsprechendes gilt für die Ausübung des **Wahlrechts zum Europäischen Parlament** von im EU-Ausland lebenden Deutschen (§ 6 Abs. 1 und 2 EuWG). Hier ist i.d.R. die letzte melderechtlich relevante Wohnung im Bundesgebiet **Anknüpfungspunkt** für die Wahlrechtsausübung (§ 16 Abs. 2 Nr. 4 EuWO); für Auslandsdeutsche entspricht die Zuständigkeit für die Eintragung in das Wählerverzeichnis der Regelung für Wahlen zum Deutschen Bundestag (§ 16 Abs. 2 Nr. 3 EuWO). **18**

Von Bedeutung ist das **Löschungsverbot der Wahldaten** aber auch für solche Personen, die – ohne dem Personenkreis nach § 12 Abs. 2 BWG oder § 6 Abs. 2 EuWG anzugehören (z. B. Unionsbürger) – nach längerem Auslandsaufenthalt wieder eine Wohnung im Inland beziehen, sei es im Zuständig- **19**

keitsbereich der (früheren) Wegzugsmeldebehörde oder in einer anderen Gemeinde. In diesen Fällen könnte der Wahlrechtsausschluss unterlaufen werden, wenn die entsprechenden Daten bereits gelöscht sind. Dieses kann wirksam mittels des **Rückmeldeverfahrens** nach § 33 Abs. 1 Satz 2 verhindert werden. Voraussetzung ist dabei jedoch, dass der Einwohner bei der meldebehördlichen Anmeldung zutreffende Angaben über die letzte frühere Wohnung im Inland macht.

- 20** Für die Durchführung der **staatsangehörigkeitsrechtlichen Verfahren** (Optionsverfahren bei den nach § 29 StAG Erklärungsspflichtigen) weiterhin erforderlich ist die Speicherung der Tatsache nach § 3 Abs. 2 Nr. 5. Diese Angabe darf nicht unverzüglich nach dem Wegzug des Einwohners gelöscht werden, sondern muss noch eine Zeit lang im aktuellen Melderegisterbestand gespeichert bleiben und danach nach Maßgabe von § 3 Abs. 2 Nr. 5 **aufbewahrt** werden. Dies ist insbesondere bei dauerhaftem Wegzug in das Ausland von Bedeutung, da auch in solchen Fällen das Optionsverfahren nach § 29 StAG von der Staatsangehörigkeitsbehörde durchzuführen ist.

V. Zeitpunkt der Löschung

- 21** Für die Löschung gelten nach Absatz 2 **unterschiedliche Fristen**. Nach Satz 1 ist die Angabe über die Anschrift am 1. September 1939 (§ 3 Abs. 2 Nr. 6) unverzüglich nach Übermittlung an die Suchdienste zu löschen. Somit hat dieses Datum für die Meldebehörden lediglich **Durchlaufcharakter**. Mit Ablauf des auf den Wegzug oder den Tod des Einwohners **folgenden Kalenderjahrs** sind gem. Satz 2 die noch für **steuerliche Zwecke** erforderlichen Daten nach § 3 Abs. 2 Nr. 2 sowie die Angabe über die **Religionszugehörigkeit** nach § 3 Abs. 1 Nr. 11 zu löschen. Nach Satz 3 sind die **nicht** der Aufbewahrung unterliegenden Daten **weggezogener** Einwohner (s. oben Rn. 14) **30 Tage** nach dem Wegzug und der Auswertung der Rückmeldung zu löschen. Bei verstorbenen Einwohnern müssen die Daten 30 Tage nach dem Tod gelöscht werden. Bei in das **Ausland** verzogenen Einwohnern hat dagegen die Löschung unverzüglich nach dem Wegzug zu erfolgen, weil es im Verhältnis zum Ausland eine Rückmeldung nicht gibt und insoweit das für Inlandsumzüge erforderliche kumulative Vorliegen der Voraussetzungen „Wegzug“ und „Auswertung der Rückmeldung“ irrelevant ist. Entsprechendes gilt für die Fälle, in denen keine Rückmeldung erfolgt; a. A. Belz, § 13 Rn. 18.

VI. Sperrung von Daten (Absatz 3)

- 22** **Gesperrt** werden Daten nach § 3 Abs. 4 BDSG, indem sie besonders gekennzeichnet werden, um ihre weitere Verarbeitung oder Nutzung einzuschränken.
- 23** Eine Löschung muss **nicht oder nur mit unverhältnismäßig hohem Aufwand** möglich sein. Da die erste Voraussetzung („nicht ... möglich“) nicht einmal theoretisch „vorstellbar“ ist (so zutreffend Belz, § 13 Rn. 31), hat die Mel-

debehörde lediglich zu prüfen, ob die Löschung bei der von ihr verwendeten Speicherorganisation nur mit einem **unverhältnismäßig hohen Aufwand** (= sächlicher oder/und personeller Aufwand) möglich und dies mit den schutzwürdigen Interessen der betroffenen Person vereinbar ist. Bei mikroverfilmten Melderegistern dürfte hingegen eine Löschung stets einen unverhältnismäßig hohen Aufwand erfordern. Immer möglich ist eine Löschung hingegen bei **automatisiert** geführten Melderegistern, so dass sich hier die Frage der gesonderten Aufbewahrung nicht stellt.

§ 15 Aufbewahrung und Löschung von Hinweisen

Die §§ 13 und 14 gelten entsprechend für Hinweise, die gespeichert werden, um die Richtigkeit der jeweiligen Daten nachzuweisen.

Die Vorschrift bestimmt, dass auch die zum Nachweis der Richtigkeit zu speichernden **Hinweise** den Regelungen für die aufzubewahrenden und zu löschenden **Daten** nach den §§ 13 und 14 unterliegen. Der Grund, hierfür einen eigenen Paragraphen zu schaffen, geht aus den Gesetzesmaterialien nicht hervor. Ganz offensichtlich sollte damit gesetzestechnisch eine **bessere Übersicht und damit Lesbarkeit** des Gesetzes erreicht werden. **1**

§ 16 Anbieten von Daten an Archive

(1) Nach Ablauf der in § 13 Absatz 2 Satz 1 für die Aufbewahrung bestimmten Frist hat die Meldebehörde die Daten und die zum Nachweis ihrer Richtigkeit gespeicherten Hinweise vor der Löschung den durch Landesrecht bestimmten Archiven nach den jeweiligen archivrechtlichen Vorschriften zur Übernahme anzubieten.

(2) Innerhalb der in § 13 Absatz 2 Satz 1 für die Aufbewahrung bestimmten Frist kann die Meldebehörde die Daten und Hinweise den durch Landesrecht bestimmten Archiven zur Übernahme anbieten, sofern die Erfüllung der Aufgaben der Meldebehörde im Rahmen des § 13 Absatz 2 Satz 2 und 3 gewährleistet bleibt. Bis zum Ablauf dieser Frist darf das Archiv die übernommenen Daten und Hinweise nur nach Maßgabe des § 13 Absatz 2 Satz 2 bis 4 verarbeiten und nutzen.

Übersicht	Rn.
I. Allgemeines	1
II. Zeitpunkt und Umfang der anzubietenden Daten (Absatz 1)	2
III. Empfänger der Daten und Hinweise	3–5

I. Allgemeines

Die Vorschrift trägt den besonderen Belangen der **kommunalen und staatlichen Archiven** Rechnung. Meldedaten sind seit jeher u. a. für biographische und genealogische Forschungen der Archive **unentbehrlich**. Sie werden darüber hinaus zu zahlreichen Nachforschungen z.B. in Erbschaftsangelegenheiten herangezogen. Ferner bilden sie die Voraussetzungen für die Analyse der Bevölkerungsstruktur und -bewegungen in einzelnen Gemeinden oder Gemeindeteilen. Dies gilt auch für **Daten mit Doppelbezug** (zum Begriff vgl. § 10 Rn. 8), insbesondere für solche, durch die der **Familienverbund** hergestellt werden kann. **1**

II. Zeitpunkt und Umfang der anzubietenden Daten (Absatz 1)

Nach Absatz 1 ist die Meldebehörde verpflichtet, die aufzubewahrenden Daten und Hinweise **5 Jahre** nach Wegzug oder Tod des Einwohners und vor ihrer Löschung den öffentlichen Archiven zur Übernahme anzubieten. Nach Absatz 2 Satz 1 kann sie während der Aufbewahrungszeiträume die Daten den Archiven anbieten. Dies gilt nach Satz 2 aber nur dann, sofern die den Meldebehörden obliegende Erfüllung der Aufgaben nach § 13 Abs. 2 bis 4 weiterhin (Verarbeitung nur noch für die dort genannten Zwecke) **gewährleistet** bleibt. **2**

III. Empfänger der Daten und Hinweise

- 3 Datenempfänger sind die durch **Landesrecht bestimmten Archive**. Als solche kommen nach den Archivgesetzen der Länder sowohl kommunale (Gemeindearchive) als auch staatliche Archive (Landesarchive) in Betracht.
- 4 Die von den Archiven übernommenen Daten, die im Melderegister hätten gelöscht werden müssen, verlieren ab dem Zeitpunkt der Übernahme ihren Charakter als Meldedaten und unterliegen fortan den **Bestimmungen der Landesarchivgesetze**.
- 5 Anders verhält es sich mit den Daten, die **anstelle** der Aufbewahrung bei den Meldebehörden von den Archiven übernommen wurden: vgl. oben Rn. 2. Da ihre Verarbeitung und Nutzung noch während der Dauer der Aufbewahrung gewährleistet sein muss, sind die Daten für die Durchführung der in § 13 Abs. 4 Nr. 2 genannten Zwecke weiterhin vorzuhalten. Erst nach Ablauf der Aufbewahrungsfristen sind diese Daten den zu löschenden Daten gleichgestellt, sodass sich ihre Verarbeitung oder (sonstige) Nutzung dann nach den Archivgesetzen oder den Landesdatenschutzgesetzen richtet.