

Countdown zum Bundesmeldegesetz



Noch **6**
Monate

Warum gibt es trotz des Bundesmeldegesetzes noch Meldegesetze der Länder?

Am 1. November 2015 wird das Bundesmeldegesetz außer dem Melderechtsrahmengesetz auch die bisherigen Landesmeldegesetze ersetzen. So ist es überall zu lesen. Wie kann es dann sein, dass Sachsen schon ein Gesetz zur Ausführung des Bundesmeldegesetzes erlassen hat und in Bayern (wie in einigen anderen Bundesländern auch) ein solches Ausführungsgesetz kurz vor der Verabschiedung steht? Wir schildern Ihnen den Hintergrund anhand ausgewählter Beispiele und zeigen Ihnen, welche Bedeutung die landesrechtlichen Regelungen künftig noch für die Praxis haben.

Inhalt

1. [Gesetzgebungskompetenz - die Grundlage für alles](#) 1
2. [Künftige Regelungsbefugnisse der Bundesländer](#) 2
3. [Festlegung der Meldebehörden - eine durchaus politische Frage](#) 2
4. [Zentrale Meldedatenbestände und ihre Funktion](#) 3
5. [Meldedaten für „Kirchen“](#) 3
6. [Meldedaten für den „Beitragservice“](#) 4
7. [Berücksichtigung von Kurbeitrag und Kurtaxe im Meldewesen](#) 4
8. [Künftige weitere Regelungen der Bundesländer](#) 5

1. Gesetzgebungskompetenz - die Grundlage für alles

Der Bund hat die ausschließliche Gesetzgebungskompetenz für das Pass-, Ausweis- und Meldewesen. So ist es bereits seit dem Jahr 2006 in Art. 73 Abs. 1 Nr. 3 GG geregelt (Neufassung des Artikels durch Gesetz vom 28.08.2006, BGBl. I, S. 2034). Diese Vorschrift ist die Basis dafür, dass der Bund das Bundesmeldegesetz erlassen konnte und dass er mit diesem Gesetz die bisherigen Landesmeldegesetze ablöst. Die derzeit anwendbaren Landesmeldegesetze stammen - abgesehen von späteren Änderungen dieser Gesetze, die

wegen der Sonderregelung des Art. 125 a Abs. 1 GG noch durch die Länder getroffen werden konnten - aus der Zeit vor 2006. Damals stand dem Bund lediglich eine „Rahmengesetzgebungskompetenz“ für das Meldewesen zu – eine Form der Gesetzgebungskompetenz, die es seit 2006 nicht mehr gibt. Umfangreiche ergänzende Regelungen der Bundesländer, die den vom Bund vorgegebenen Rahmen ausfüllten, waren bei dieser Rechtslage unentbehrlich.

2. Künftige Regelungsbefugnisse der Bundesländer

Das hat sich durch die alleinige Gesetzgebungskompetenz des Bundes grundlegend geändert. Sie bewirkt, dass der Bund auf dem Gebiet des Meldewesens im Prinzip alles selbst regeln kann. Den Bundesländern gibt das Grundgesetz keine eigenen Regelungsbefugnisse mehr. Allerdings hat der Bund die Möglichkeit, die Bundesländer zu bestimmten eigenen Regelungen zu ermächtigen (Art. 71 GG). Ob er dies tut und in welchem Umfang, kann der Bund dabei selbst entscheiden.

Von der Möglichkeit, die Bundesländer zu bestimmten Regelungen zu ermächtigen, hat der Bund im Bundesmeldegesetz an mehreren Stellen Gebrauch gemacht:

- Am umfangreichsten ist die Regelung des § 55 BMG, wo unter der Überschrift „Regelungsbefugnisse der Länder“ eine ganze Reihe solcher Befugnisse vorgesehen ist. Sie wird im Folgenden öfter zu erwähnen sein. Daneben gibt es jedoch noch an weiteren Stellen des Gesetzes Ermächtigungen für die Landesgesetzgeber.
- Zu erwähnen ist hier beispielsweise § 30 Abs. 3 BMG, der folgendes vorsieht: „Durch Landesrecht kann bestimmt werden, dass für die Erhebung von Fremdenverkehrs- und Kurbeiträgen weitere Daten auf dem Meldeschein erhoben werden dürfen.“ Diese Möglichkeit ist für Bundesländer von Bedeutung, in denen der Fremverkehr eine erhebliche Rolle spielt.

- Ein weiteres Beispiel bildet § 38 Abs. 5 BMG. Durch diese Regelung räumt der Bundesgesetzgeber den Bundesländern die Möglichkeit ein, für Datenübermittlungen an öffentliche Stellen im Rahmen von automatisierten Abrufverfahren festzulegen, dass dabei „weitere Daten und Hinweise“ übermittelt werden dürfen, die in § 38 BMG nicht genannt sind.

Doch genug des verfassungsrechtlichen Hintergrunds! Im Folgenden ist anhand des sächsischen Ausführungsgesetzes zum Bundesmeldegesetz (Sächsisches Gesetz- und Verordnungsblatt 2014, S. 376) und anhand des Entwurfs für ein bayerisches Gesetz zur Ausführung des Bundesmeldegesetzes (LT-Drs. 17/5662 vom 10.03.2015) dargestellt, wie die konkrete Anwendung der „Ermächtigungsregelungen“ des Bundesmeldegesetzes aussieht. Beim Zitieren einzelner Bestimmungen bezeichnen wir dabei das sächsische Ausführungsgesetz schlicht mit dem Stichwort „Sachsen“, das im Entwurf vorliegende bayerische Ausführungsgesetz schlicht mit dem Stichwort „Bayern“.

3. Festlegung der Meldebehörden - eine durchaus politische Frage

Am Anfang steht in beiden Bundesländern die Festlegung, wer „Meldebehörde“ ist. Dies hört sich wenig sensationell an, vor allem wenn man feststellt, dass beide Bundesländer die Gemeinden als Meldebehörden festlegen (Art. 1 Abs. 1 Satz 1 Bayern, § 1 Abs. 1 Sachsen). Die Befugnis, diese Regelungen zu treffen, musste nicht eigens in das Bundesmeldegesetz aufgenommen werden. Sie ergibt sich vielmehr bereits unmittelbar aus dem Grundgesetz (siehe Art. 84 Abs. 1 Satz 1 GG).

Aufmerksam wird man, wenn man feststellt, dass in Sachsen auch die Sächsische Anstalt für kommunale Datenverarbeitung (SAKD) als Meldebehörde anzusehen ist (§ 1 Abs. 1 Sachsen). Dies ist

ein Hinweis darauf, dass die traditionelle und sehr zentrale Rolle der Gemeinden im Meldewesen auf Dauer nicht unverändert bleiben muss. Längst haben zentrale Stellen wie die SAKD Aufgaben im Meldewesen übernommen, die weit über die klassische Funktion als EDV-Dienstleister für die Meldebehörden vor Ort hinausgehen. Dass die SAKD dabei nur für bestimmte, einzeln im Gesetz aufgezählten Aufgaben zuständig ist (siehe § 2 Sachsen), während im Übrigen alle Aufgaben im Meldewesen ausdrücklich bei den Gemeinden verbleiben (so § 1 Abs. 3 Sachsen), ist dabei nicht von dauerhafter Bedeutung. Der Aufgabenkatalog einer Stelle wie der SAKD kann nämlich durch den Gesetzgeber jederzeit erweitert werden. Das Bundesmeldegesetz trifft insoweit keine Festlegungen und lässt den Bundesländern für die Verteilung der Aufgaben im Meldewesen zwischen verschiedenen Behörden jede Freiheit. Zentralisierungsmaßnahmen steht es nicht entgegen.

Die weitere Entwicklung der Aufgabenverteilung im Meldewesen zwischen den Gemeinden und zentralen Stellen könnte noch spannend werden. Dies gilt insbesondere dann, wenn die Anforderungen vor allem der Wirtschaft an Schnelligkeit und Wirtschaftlichkeit von Dienstleistungen im Meldewesen weiter wachsen sollten.

4. Zentrale Meldedatenbestände und ihre Funktion

Bayern will der Anstalt für kommunale Datenverarbeitung (AKDB) zwar weiterhin eine erhebliche Rolle im Meldewesen zuweisen. Den Schritt, die AKDB auch formal als Meldebehörde anzusehen, beabsichtigt der bayerische Gesetzgeber jedoch ersichtlich nicht. Vielmehr bleibt es formal in Bayern dabei, dass Meldebehörden ausschließlich die Gemeinden sind (Art. 1 Abs. 1 Satz 1 Bayern). Dies ändert nichts daran, dass die AKDB inhaltlich mindestens genauso weitreichende Aufgaben im Meldewesen übernimmt wie die SAKD. So haben beide Einrichtungen beispielsweise die Aufgabe,

automatisierte Melderegisterauskünfte nach § 49 Abs. 2 und 3 BMG zu erteilen (siehe § 2 Abs. 1 Nr. 4 Sachsen einerseits, Art. 9 Abs. 1 Satz 2 Bayern andererseits).

Sowohl SAKD als auch AKDB führen bedeutsame Zentralregister. Die SAKD betreibt das Sächsische Melderegister (siehe § 8 Sachsen), neben dem keine örtlichen Melderegister mehr existieren. In Bayern verfügt zwar auch weiterhin jede Meldebehörde über ein eigenes Melderegister. Allerdings verbleibt es dabei, dass die AKDB daneben einen Zentralen Meldedatenbestand vorzuhalten hat (Art. 7 Bayern). Er darf zur Übermittlung von Daten an Behörden (siehe Art. 7 Abs. 2 -5 Bayern), aber auch zur Erteilung von Melderegisterauskünften an nichtöffentliche Stellen genutzt werden (siehe Art. 9 Bayern). Die beiden bewährten Systeme BayBIS (Bayerisches Behördeninformationssystem) und ZEMA (Zentrale Melderegisterauskunft) wird es also auch künftig geben.

Mit den geschilderten Regelungen machen beide Länder von der entsprechenden Befugnis gemäß § 55 Abs. 3 Satz 1 BMG (Einrichtung, Führung und Aufgaben von zentralen Meldedatenbeständen) Gebrauch.

Die Einrichtung solcher zentraler Meldebestände schließt dabei jedoch nicht aus, dass auch Gemeinden selbst (sofern sie dies möchten) beispielsweise öffentlichen Stellen einen automatisierten Abruf im Rahmen des § 38 BMG ermöglichen. Denn § 38 Abs. 1 BMG richtet sich an die einzelne Meldebehörde und ermöglicht ihr auch selbst die Übermittlung von Daten mittels eines automatisierten Abrufverfahrens.

5. Meldedaten für „Kirchen“ (exakt: für öffentlich-rechtlich Religionsgesellschaften)

§ 55 Abs. 2 BMG räumt den Bundesländern die Befugnis ein, über den in § 42 BMG enthaltenen, ohnehin schon umfangreichen Datenkatalog hinaus die Übermittlung von weiteren Daten an öffent-

lich-rechtliche Religionsgesellschaften vorzusehen. Davon macht Sachsen Gebrauch und lässt in § 7 Abs. 1 die zusätzliche Übermittlung folgender Daten durch die Meldebehörden an die Religionsgesellschaften zu:

- bei Mitgliedern der Religionsgesellschaft (§ 42 Abs. 1 BMG): letzte frühere Anschrift
- bei Familienangehörigen, die selbst einer anderen oder keiner öffentlich-rechtlichen Religionsgesellschaft angehören (§ 42 Abs. 2 BMG): frühere Namen, letzte frühere Anschrift, derzeitige Staatsangehörigkeiten.

Bayern beabsichtigt keine entsprechende Regelung, sieht aber vor, dass die Religionsgesellschaften Daten über Kircheneintritte („Daten über die Begründung der Mitgliedschaft einer Person“) an die Meldebehörden übermitteln (Art. 6 Abs. 2 Bayern). Dass diese Regelung unter der Überschrift „Datenübermittlungen an öffentlich-rechtliche Religionsgesellschaften“ vorgesehen ist, erscheint irreführend. Es geht nämlich um eine Datenübermittlung in die Gegenrichtung, von der Religionsgesellschaft an die Meldebehörden. Sie hat mit § 42 BMG nichts zu tun.

Die Regelung ist in der Sache sinnvoll, weil Kircheneintritte in Form des erstmaligen Eintritts, auch eines Erwachsenen (in der Regel durch Taufe) oder des Wiedereintritts (nach einem Austritt) keineswegs so selten sind, wie oft vermutet wird. Es macht daher Sinn, wenn die Meldebehörden davon zuverlässig Kenntnis erlangen. Die Rechtsgrundlage der vorgesehenen Regelung bleibt auch in der Gesetzesbegründung unklar. Am besten wäre es gewesen, diese Datenübermittlung bundeseinheitlich unmittelbar im Bundesmeldegesetz vorzusehen. Darüber konnte aber offensichtlich im Gesetzgebungsverfahren zum Bundesmeldegesetz keine Einigkeit erzielt werden.

6. Meldedaten für den „Beitrags-service“ (früher als GEZ bekannt)

Ein Reizthema für viele Einwohner ist die Frage der Datenübermittlung an den „Beitragservice“, der die Rundfunkbeiträge einzieht. Anders als Bayern, wo sich keine entsprechende Regelung im Entwurf findet, hat Sachsen hierzu eine detaillierte Regelung getroffen (§ 6 Sachsen). Bedeutet dies möglicherweise, dass in Bayern entsprechende Übermittlungen an den Beitragservice künftig nicht mehr zulässig sind?

Das könnte der oft negativen Gefühlslage vieler gegenüber dem Beitragservice entgegenkommen. Doch wer so denkt, hätte sich zu früh gefreut. Die sächsische Regelung hat vor allem die Funktion, die Aufgabe der Datenübermittlung an den Beitragservice der SAKD zuzuweisen und nicht den einzelnen Gemeinden. Dass im bayerischen Gesetzentwurf keine Vorschrift enthalten ist, in der die Datenübermittlung an den Beitragservice geregelt wird, besagt dagegen schlicht nichts. Bayern wird zusätzlich eine Rechtsverordnung erlassen, in der auch diese Frage geregelt wird. Es ist den Bundesländern überlassen, was sie im Rahmen der Spielräume, die ihnen das Bundesmeldegesetz lässt, per Gesetz oder per Rechtsverordnung regeln.

7. Berücksichtigung von Kurbeitrag und Kurtaxe im Meldewesen

Einig sind sich Bayern und Sachsen in der Absicht, Gemeinden bei der Erhebung von Kurbeiträgen und Kurtaxen zu unterstützen. Beide Bundesländer sehen vor, dass die besonderen Meldescheine für Beherbergungsstätten die hierfür notwendigen zusätzlichen Daten enthalten dürfen (§ 10 Sachsen; Art. 4 Bayern). Damit machen sie von der schon erwähnten Befugnis gemäß § 30 Abs. 3 BMG Gebrauch.

Als nächsten Schritt dürften beide Bundesländer auf der Basis der Befugnis von § 55 Abs. 4 BMG Muster solcher besonderer Meldescheine für Beherbergungsbetriebe in einer Rechtsverordnung festlegen. Die Befugnisse für entsprechende Rechtsverordnungen auf Landesebene sehen die Ausführungsgesetze beider Länder vor (siehe § 11 Nr. 1 Sachsen; Art. 10 Nr. 3 Bayern).

8. Künftige weitere Regelungen der Bundesländer

Die wenigen Beispiele zeigen, dass die Zeit der Landesmeldegesetze zwar im Prinzip vorbei ist. Im Rahmen der Spielräume, die ihnen das Bundesmeldegesetz lässt, können die Bundesländer jedoch in Einzelfragen durchaus noch eigene Akzente setzen.

Dies wird insbesondere auch dadurch geschehen, dass in Rechtsverordnungen der Bundesländer Datenübermittlungen und Datenabrufe festgelegt werden, die im Bundesmeldegesetz selbst nicht vorgesehen sind. Den Weg hierzu eröffnen die Befugnisnormen, die § 55 Absätze 5-7 BMG enthalten. Entwürfe entsprechender Rechtsverordnungen werden derzeit in fast allen zuständigen Landesministerien erarbeitet.

Es stimmt also nicht, wenn teilweise behauptet wird, künftig bräuchten Sie vor Ort im Meldeamt neben dem Bundesmeldegesetz eigentlich nichts anderes mehr. Die Spielräume, die noch geblieben sind, werden voraussichtlich fast alle Bundesländer durch entsprechende eigene Regelungen nutzen.

Dr. Eugen Ehmann und Matthias Brunner