



Newsletter

Pass-, Ausweis- und Melderecht

Ausgabe März 2016

Die schriftliche Verpflichtung auf das Meldegeheimnis

In manchen Bundesländern ist sie altbekannt. Für andere Bundesländer, vor allem für Bayern, ist sie dagegen etwas völlig Neues: die schriftliche Verpflichtung auf das Meldegeheimnis. Lesen Sie, um was es dabei geht und was Sie möglichst bald tun müssen! Ein [Muster für die Verpflichtung auf das Meldegeheimnis](#) erleichtert Ihnen dabei die Arbeit.

Inhalt

1. Das Meldegeheimnis - eigentlich selbstverständlich	1
2. Das Meldegeheimnis - sinnvoll oder nicht?.....	2
3. Verletzung des Meldegeheimnisses - was sind die Folgen?	3
4. Wie weit reicht das Meldegeheimnis?	3
5. Die förmliche Verpflichtung auf das Meldegeheimnis - etwas Neues oder nicht?	4
6. Wann hat die förmliche Verpflichtung zu erfolgen?	5
7. Muster für eine Verpflichtungserklärung	5
Anlage - Muster für eine Verpflichtungserklärung	6

1. Das Meldegeheimnis - eigentlich selbstverständlich

Wer als Mitarbeiter im Meldeamt mit Meldedaten umgeht, muss dabei die Vorschriften des Melderechts beachten. Das ist jedem, der in einem Meldeamt arbeitet, natürlich klar. Jedenfalls im Prinzip. Rechtsverstöße kommen selbstverständlich trotzdem immer wieder einmal vor. Absichtlich geschieht das selten, versehentlich schon öfter. Hierzu ein Beispiel aus der Praxis:

Ein Antragsteller möchte im Rahmen einer einfachen Melderegisterauskunft wissen, welchen Familiennamen Frau Meier vor ihrer Heirat hatte. Im

Stress des Tagesgeschäfts gibt die Sachbearbeiterin den früheren Familiennamen Müller heraus.

Das war ein Fehler. Eine Auskunft über den früheren Familiennamen wäre nur im Rahmen einer erweiterten Melderegisterauskunft denkbar. Erlaubt ist im Rahmen einer einfachen Melderegisterauskunft gemäß § 44 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 Bundesmeldegesetz (BMG) nur die Auskunft über den aktuell geführten Familiennamen, nicht dagegen eine Auskunft über einen früheren Familiennamen.

Das sieht man dieser Vorschrift allerdings nicht direkt an. Sie verwendet nämlich nur den Begriff „Familiennamen“ ohne weitere Zusätze. Dass damit lediglich der aktuell geführte Familienname gemeint ist, ergibt sich erst aus dem Vergleich mit



Newsletter

Pass-, Ausweis- und Melderecht

dem Datenkatalog der erweiterten Melderegisterauskunft. Er führt auch „frühere Namen“ als möglichen Gegenstand einer Auskunft an (siehe § 45 Abs. 1 Nr. 1 BMG).

Anders als die einfache Melderegisterauskunft setzt die erweiterte Melderegisterauskunft allerdings voraus, dass der Antragsteller ein „berechtigtes Interesse“ an der Auskunft glaubhaft macht. Danach, ob ein solches berechtigtes Interesse überhaupt vorliegen könnte, hat die Sachbearbeiterin jedoch nicht gefragt. Sie ging ja davon aus, nur eine einfache Melderegisterauskunft zu erteilen. Und in einem solchen Zusammenhang hätte zu der Frage kein Anlass bestanden.

Im Ergebnis hat die Sachbearbeiterin somit eine erweiterte Melderegisterauskunft erteilt, obwohl die Voraussetzungen hierfür nicht vorlagen. Das war rechtswidrig und ein Fehler. Dieser Fehler stellt zugleich auch eine Verletzung des Meldegeheimnisses dar. Das ergibt sich aus folgendem:

- Das Meldegeheimnis ist in § 7 Abs. 1 BMG geregelt. Es verbietet Personen, die bei Meldebehörden beschäftigt sind, unter anderem, personenbezogene Daten unbefugt zu verarbeiten.
- Der Begriff „verarbeiten“ ist aus dem Datenschutzrecht übernommen (siehe auf Bundesebene § 3 Abs. 4 Satz 1 Bundesdatenschutzgesetz - BDSG). Zu diesem Begriff gehört als Unterfall auch das Übermitteln von Daten an Dritte außerhalb der Behörde (siehe § 3 Abs. 4 Nr. 3 BDSG).
- Wenn im Rahmen einer Melderegisterauskunft Daten an einen Antragsteller herausgegeben werden, liegt ein solcher Fall des Übermittels vor.
- Damit ist das Meldegeheimnis verletzt worden.

Wie an diesem Beispiel zu sehen ist, geschehen die meisten Verletzungen des Meldegeheimnisses durch Fahrlässigkeit. Typischerweise handelt es sich um Fehler bei der Sachbearbeitung. An sich hätten sie sich vermeiden lassen. Aus verschiedenen Gründen ereignen sie sich trotzdem. Das Meldegeheimnis hat also - anders als seine Bezeichnung nahe legen könnte - nichts mit besonders geheimhaltungsbedürftigen Daten zu tun. Vielmehr betrifft es alle Daten, die das Melderegister enthält.

2. Das Meldegeheimnis - sinnvoll oder nicht?

Ob es sinnvoll ist, so etwas wie das Meldegeheimnis ausdrücklich im Gesetz zu verankern, darüber lässt sich streiten. So könnte man argumentieren, es sei ohnehin jedem Beschäftigten klar, dass er die Rechtsvorschriften zu beachten hat. Ein zusätzlicher Hinweis darauf im Gesetz sei deshalb entbehrlich. Für die Praxis sind solche grundsätzlichen Überlegungen aber letztlich ohne Belang. Der Gesetzgeber hat sich nun einmal dafür entschieden, das Meldegeheimnis im Bundesmeldegesetz zu verankern.

Damit knüpft er übrigens an eine Tradition an, die bereits bei den ersten Datenschutzgesetzen aus den 1970er Jahren begonnen hat. Sie enthielten alle von Anfang an besondere Regelungen über das „Datengeheimnis“. Dabei ist es bis heute geblieben. So heißt es etwa in § 5 Absatz 1 Satz 1 BDSG: „Den bei der Datenverarbeitung beschäftigten Personen ist untersagt, personenbezogene Daten unbefugt zu erheben, zu verarbeiten oder zu nutzen (Datengeheimnis).“ Nahezu wortgleiche Regelungen enthalten alle Landesdatenschutzgesetze. So formuliert Art 5 Satz 1 Bayerisches Datenschutzgesetz das Datengeheimnis wie folgt: „Den bei öffentlichen Stellen beschäftigten Personen ist es untersagt, personenbezogene Daten unbefugt zu erheben, zu verarbeiten oder zu nutzen (Datengeheimnis).“

Wenn man dies berücksichtigt, wird zweierlei deutlich:

- Das Meldegeheimnis ist eine spezielle Form des Datengeheimnisses für den Bereich des Meldewesens. Deshalb hat es rechtlich gesehen den Vorrang vor dem allgemeinen Datengeheimnis.
- Gäbe es das besondere Meldegeheimnis nicht, dann würde stattdessen das allgemeine Datengeheimnis gelten.



Newsletter

Pass-, Ausweis- und Melderecht

3. Verletzung des Meldegeheimnisses - was sind die Folgen?

Wer im Meldeamt arbeitet und das oben geschilderte Beispiel der rechtswidrigen Auskunft aus dem Melderegister gelesen hat, stellt sich natürlich die Frage: Wenn dadurch das Meldegeheimnis verletzt wurde, was passiert dann der Sachbearbeiterin?

Die zumindest teilweise beruhigende Antwort lautet: Nichts, was nicht sowieso passiert wäre! Mit anderen Worten: Die Verletzung des Meldegeheimnisses an sich hat keine speziellen Folgen. So etwas ist im Gesetz nicht vorgesehen. Aber natürlich können sich die Folgen ergeben, die fehlerhafte Arbeit generell nach sich ziehen kann. So wäre es etwa denkbar, dass die Sachbearbeiterin abgemahnt wird, vor allem dann, wenn so eine Panne nicht zum ersten Mal passiert ist.

Vor allem bei vorsätzlichem Handeln könnte es im Einzelfall auch zu weit unangenehmeren Folgen kommen. Hierzu folgendes gravierende Beispiel, das allerdings frei erfunden ist und hoffentlich nie in der Realität vorkommen wird:

Eine Sachbearbeiterin hat einen Bekannten, der für Gläubiger Schulden eintreibt. Schnell haben beide erkannt, dass viele Daten, die das Melderegister enthält, dabei äußerst nützlich sind. Sie treffen folgende Verabredung: Falls der Bekannte es möchte, beschafft ihm die Sachbearbeiterin alle Daten, die es über eine Person im Melderegister gibt. Darauf, ob eine Auskunft über diese Daten zulässig wäre, nehmen sie dabei keine Rücksicht. Damit es sich für die Sachbearbeiterin lohnt, bekommt sie einen Anteil an den eingetriebenen Schulden.

Es bedarf keiner Erläuterung, dass ein solches Verhalten schlicht kriminell wäre. Es kommt eine ganze Reihe von Tatbeständen aus dem Strafgesetzbuch in Betracht. Zu denken wäre unter anderem an eine Verletzung des Dienstgeheimnisses (§ 353 b Strafgesetzbuch - StGB), aber auch an Bestechlichkeit der Sachbearbeiterin (§ 332 StGB) und an Bestechung (§ 334 StGB) durch den Bekannten. Selbstverständlich kommen daneben auch noch weitere Strafvorschriften in Betracht. Sie alle darzustellen, würde jedoch zu weit führen.

Dieses theoretische und sehr extreme Beispiel zeigt zugleich auch, warum es vom Gesetzgeber klug war, für eine Verletzung des Meldegeheimnisses beispielsweise kein Bußgeld vorzusehen:

- Im Fall der Sachbearbeiterin, der einmal ein Fehler passiert ist, wäre es völlig unangemessen, sie auch noch mit einem Bußgeld zu bedrohen. Mögliche Folgen aus dem Arbeitsrecht (oder bei Beamten aus dem Dienstrecht), die bei wiederholten Fehlern in Betracht kommen können, reichen als Sanktion völlig aus.
- Im extremen Fall der vorsätzlich und böswillig handelnden Sachbearbeiterin wäre es lächerlich, dafür lediglich (oder auch zusätzlich) ein Bußgeld vorzusehen. Hier enthält das Strafrecht ohnehin schon alle notwendigen Sanktionen.

4. Wie weit reicht das Meldegeheimnis?

Hier ist zunächst einmal zu unterscheiden, für welche Personen das Meldegeheimnis gilt. Generell handelt es sich dabei um zwei Personenkreise (§ 7 Abs. 1 BMG):

- Personen, die bei Meldebehörden beschäftigt sind
- Personen, die bei anderen Stellen beschäftigt sind, die im Auftrag der Meldebehörden handeln.

Bei Meldebehörden beschäftigt sind alle Personen, die bei der Erfüllung der Aufgaben einer Meldebehörde mitwirken. Das sind zum einen die Sachbearbeiter, zum anderen aber beispielsweise auch Mitarbeiter der Poststelle, die Post für das Meldeamt öffnen, außerdem beispielsweise auch Boten, die Unterlagen der Meldebehörde transportieren. Ebenso gehören dazu EDV-Mitarbeiter, die im Rathaus beschäftigt sind und die EDV-Anlage der Meldebehörde betreuen.

Stellen, die im Auftrag der Meldebehörden tätig sind, sind Dienstleister wie beispielsweise die Anstalt für Kommunale Datenverarbeitung in Bayern (AKDB). Die Beschäftigten von Dienstleistern müssen das Meldegeheimnis ebenfalls beachten.



Newsletter

Pass-, Ausweis- und Melderecht

Dies ist nur logisch: Für die Frage, ob das Meldegeheimnis gilt, kann es keinen Unterschied machen, ob die Meldedaten in der Meldebehörde selbst oder durch einen Dienstleister verarbeitet werden.

Darum kümmern müssen sich die Dienstleister selbst. Es ist also nicht nötig und auch nicht vorgesehen, dass sich die Meldebehörden das bestätigen lassen.

Ob es sich um Beamte oder Beschäftigte handelt, ist in beiden Fällen gleichgültig. Auf den rechtlichen Status der Personen kommt es nicht an. Die Rechtsgrundlage für die Beschäftigung spielt keine Rolle. Deshalb sind zum Beispiel auch Praktikanten erfasst.

Eigentlich selbstverständlich ist es, dass das Meldegeheimnis auch dann weiter gilt, wenn jemand früher bei der Meldebehörde beschäftigt war, die Meldebehörde aber inzwischen verlassen hat. Um Zweifel auszuschließen, ist dies im Gesetz ausdrücklich klargestellt (siehe § 7 Absatz 2 Satz 2 BMG).

Nicht in das Meldegeheimnis einbezogen sind die Empfänger von Daten aus dem Meldeamt – auch nicht Mitarbeiter in anderen Abteilungen oder Dienststellen des eigenen Rathauses, die Daten aus dem Melderegister abrufen können (Datenweitergabe gemäß § 37 BMG). Sie unterliegen aber im Ergebnis denselben Pflichten und dürfen Daten selbstverständlich ebenfalls nicht unbefugt erheben, verarbeiten oder nutzen. Für sie ergibt sich das aus dem jeweils anwendbaren Datenschutzgesetz (siehe etwa die Regelung über das Datengeheimnis in Art. 5 Bayerisches Datenschutzgesetz), die nicht Thema dieses Newsletters sind. Diese Regelungen wären auch für die Beschäftigten im Meldeamt anwendbar, wenn es nicht das für sie speziellere Meldegeheimnis gäbe.

5. Die förmliche Verpflichtung auf das Meldegeheimnis - etwas Neues oder nicht?

Das Bundesmeldegesetz sieht folgende formelle Pflicht vor: Die Personen, für die das Meldege-

heimnis gilt (siehe dazu die vorstehende [Ziffer 4](#)), sind von ihrem Arbeitgeber (Gemeinde)

- über ihre Pflichten, die sich aus dem Meldegeheimnis ergeben, zu belehren und
- schriftlich auf die Einhaltung des Meldegeheimnisses zu verpflichten.

Zu veranlassen hat diese Belehrung letztlich der Bürgermeister als Repräsentant der Gemeinde. Selbst durchführen muss er sie natürlich nicht.

Die Belehrung über das Meldegeheimnis muss nicht schriftlich erfolgen. Sie kann vielmehr (was häufig der sinnvollste Weg ist) auch mündlich durchgeführt werden. Möglich ist es auch, die Beschäftigten auf eine externe Schulung zu schicken. Dabei sollte vorher klargestellt werden, dass dort das unterrichtet wird, was in der eigenen Meldebehörde hinsichtlich des Meldegeheimnisses zu beachten ist.

Zwingend schriftlich erfolgen muss dagegen die Verpflichtung auf die Einhaltung des Meldegeheimnisses. Das geschieht sinnvollerweise, indem ein entsprechendes Formular unterzeichnet wird. Ein [Muster](#) hierfür finden Sie am Ende dieses Newsletters.

Diese förmliche Verpflichtung auf das Meldegeheimnis war in manchen Bundesländern schon vor dem Bundesmeldegesetz geltendes Recht. Das gilt etwa für Baden-Württemberg, wo es in § 8 Absatz 2 Satz 1 des früheren Meldegesetzes für Baden-Württemberg eine solche Regelung gab.

In Bayern ist dies anders. Das früher geltende Bayerische Meldegesetz kannte zwar durchaus eine Regelung über das Meldegeheimnis (siehe Art. 6 Absatz 1 des früheren Bayerischen Meldegesetzes). Eine förmliche Verpflichtung auf das Meldegeheimnis war jedoch nur für die Mitarbeiter von Stellen vorgesehen, die im Auftrag der Meldebehörden handeln (§ 6 Abs. 2 Satz 1 des früheren bayerischen Meldegesetzes). Für Personen, die bei Meldebehörden beschäftigt sind, sah das Gesetz dagegen keine förmliche Verpflichtung vor.

Die anderen Bundesländer folgten größtenteils dem Vorbild von Baden-Württemberg, doch wiesen die Regelungen im Detail zum Teil Abweichungen auf. Insgesamt bestand also bis zum Inkrafttreten des Bundesmeldegesetzes ein bunter Flickenteppich.



Newsletter

Pass-, Ausweis- und Melderecht

pich von unterschiedlichen Regelungen zum Meldegeheimnis.

Die vorhin angesprochenen allgemeinen Regelungen über das Datengeheimnis kennen eine solche Belehrung und Verpflichtung übrigens nur teilweise. So enthält die Regelung über das Datengeheimnis in Art. 5 Bayerisches Datenschutzgesetz diese beiden förmlichen Pflichten nicht.

6. Wann hat die förmliche Verpflichtung zu erfolgen?

Nach dem klaren Wortlaut des Bundesmeldegesetzes muss die förmliche Verpflichtung bei der Aufnahme der Tätigkeit erfolgen (§ 7 Abs. 2 Satz 1 BMG). Das führt zu der Frage, ob auch jemand förmlich verpflichtet werden muss, der schon länger bei der Meldebehörde beschäftigt ist. Ein Argument dagegen liegt in der Tatsache, dass er seine Tätigkeit eben nicht erst aufnimmt, sondern schon länger ausübt. Deshalb könnte man sich auf den Standpunkt stellen, dass solche Personen nicht einmal dann förmlich verpflichtet werden müssen, wenn es (wie etwa in Bayern) vor dem Inkrafttreten des Bundesmeldegesetzes im entsprechenden Bundesland überhaupt keine Regelung zur förmlichen Verpflichtung gab.

Solche Differenzierungen mögen rechtlich interessant sein. Praktisch sinnvoll erscheint es jedoch, das Bundesmeldegesetz zum Anlass zu nehmen, alle vorhandenen Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter förmlich auf das Meldegeheimnis zu verpflichten. Dies vermeidet, dass einzelne Mitarbeiter vergessen werden. Außerdem vermeidet es Zweifelsfragen, über deren Beantwortung voraussichtlich keine Einigkeit erzielt werden kann.

So kann es etwa sein, dass eine Mitarbeiterin, deren Arbeitsverhältnis schon viele Jahre besteht, nach längerer Zeit aus dem Erziehungsurlaub zurückgekehrt. Dann stellt sich die Frage, ob dies eine Aufnahme der Tätigkeit darstellt, mit der Folge, dass sie förmlich verpflichtet werden müsste. Diese Auffassung lässt sich gut begründen. Genauso gut könnte man jedoch auch die Auffassung vertreten, dass als Aufnahme der Tätigkeit die damalige erstmalige Tätigkeit in der Meldebehörde

anzusehen ist und dass es auf spätere Unterbrechungen nicht ankommt. Der Versuch, solche Fragen zu klären, kostet nur Zeit. Die Alternative, schlicht alle vorhandenen Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter auf das Meldegeheimnis zu verpflichten, vermeidet diesen Aufwand.

7. Muster für eine Verpflichtungserklärung

Das Bundesmeldegesetz gibt kein bestimmtes Muster vor und beschreibt auch nicht im Detail, welche Angaben in der förmlichen Verpflichtung enthalten sein müssen. Das folgende [Muster](#) beschränkt sich auf die unbedingt erforderlichen Angaben:

- Es verzichtet bewusst auf alle Ausführungen über die Pflichten, die sich aus dem Meldegeheimnis ergeben (siehe [oben](#): Die Belehrung über diese Pflichten muss nicht schriftlich erfolgen).
- Es verzichtet außerdem auf eine detaillierte Darstellung dessen, was einem Mitarbeiter drohen kann, falls er das Meldegeheimnis verletzt. Die entsprechenden Rechtsvorschriften sind auch dann anwendbar, wenn auf sie bei der Verpflichtung nicht ausdrücklich hingewiesen wurde. Zudem kann eine Auflistung zahlreicher Rechtsvorschriften die Mitarbeiter auch grundlos einschüchtern. Ein allgemeiner Hinweis erscheint deshalb ausreichend.

Die Verpflichtungserklärung muss von der Person, die verpflichtet wird, eigenhändig unterzeichnet werden. Nur so ist die Schriftform gewahrt (siehe dazu die Definition der Schriftform in § 126 Abs. 1 BGB; diese allgemeine Definition gilt auch für Behörden).

Das Original der Verpflichtungserklärung sollte zum Personalakt genommen werden. Der Person, die verpflichtet worden ist, sollte eine Kopie ausgehändigt werden.

Dr. Eugen Ehmann und Matthias Brunner



Newsletter Pass-, Ausweis- und Melderecht

Anlage - Muster für eine Verpflichtungserklärung:

Frau/Herr _____ (Name einfügen) wurde am _____ (Datum der Belehrung oder – falls dies über eine Schulung erfolgt – Datum der Schulung) darüber belehrt, dass es Personen, die bei Meldebehörden beschäftigt sind, verboten ist, personenbezogene Daten unbefugt zu erheben, zu verarbeiten oder zu nutzen (Meldegeheimnis).

Sie/Er wurde auf die Wahrung des Meldegeheimnisses verpflichtet. Ihr/Ihm wurde erläutert, dass diese Verpflichtung auch nach Beendigung der Tätigkeit fortbesteht.

Eine Verletzung des Meldegeheimnisses kann eine Verletzung arbeitsrechtlicher/dienstrechtlicher Pflichten darstellen und entsprechende Konsequenzen nach sich ziehen. Sie kann außerdem eine Ordnungswidrigkeit oder eine Straftat darstellen.

(Ort, Datum)

(Unterschrift der verantwortlichen Stelle)

Ich bestätige diese Verpflichtung. Ein Exemplar der Verpflichtung habe ich erhalten.

(Ort, Datum)

(Unterschrift des Verpflichteten)