Deutscher Bundestag
6. Wahlperiode

Drucksache VI/2654

Sachgebiet 210

Vorblatt

Bundesmeldegesetz

(Gesetzentwurf der Bundesregierung)

A. Problem

Die Meldebehörden des Bundes sowie der Länder und Gemeinden stehen untereinander sowie zu zahlreichen anderen Behörden in einem umfangreichen Datenaustausch, der mit herkömmlichen Verfahren einen außerordentlich hohen Arbeits- und Personalaufwand erfordert. Mit Hilfe der elektronischen Datenverarbeitung kann auf diesem Gebiet eine wesentliche Rationalisierung und Beschleunigung bewirkt werden. Voraussetzung hierfür ist die Schaffung eines einheitlichen und computergerechten Meldesystems, das die Gesetzgebungskompetenz der Länder auf dem Gebiet des Meldewesens überlagert.

B. Lösung

Der Entwurf bezweckt die Anpassung des Melderechts an die fortschreitende Automation im Einwohnerwesen und in anderen Verwaltungen mit personenbezogenen Aufgaben. Durch Einführung eines Personenkennzeichens und einheitliche Regeln für das Gewinnen, Verwalten und die Abgabe personenbezogener Daten soll der Entwurf 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 sollen schutzwürdige Belange des Bürgers besser als bisher gegen Beeinträchtigungen gesichert werden. Der Entwurf beseitigt für den Regelfall die Pflicht zur Abmeldung und verzichtet auf eine bundesrechtliche Verpflichtung des Wohnungsgebers zur Mitwirkung bei der Meldung.

Druck: Buchdruckerei R. Madel, 5307 Wachtberg-Villip
Alleinvertrieb Dr. Hans Heger, 53 Bonn-Bad Godesberg 1
Postfach 821, Goethestraße 54, Telefon 6 35 51

C. Alternativen

Der Bundesrat tritt dafür ein, den Schutz des Bürgers vor einer Weitergabe seiner Daten zu verstärken.

D. Kosten

Die Umstellung auf EDV-Speicherung verursacht bei den Ländern Kosten in Höhe von ca. 60 bis 70 Millionen DM, denen auf lange Sicht erhebliche Rationalisierungsgewinne gegenüberstehen.

Deutscher Bundestag
6. Wahlperiode

Drucksache VI/2654

Sachgebiet 210

Bundesrepublik Deutschland
Der Bundeskanzler
I/4 (I/3) – 213 00 – Me 6/71

Bonn, den 4. Oktober 1971

An den Herrn
Präsidenten des Deutschen Bundestages

Hiermit übersende ich den von der Bundesregierung beschlossenen

Entwurf eines Gesetzes
über das Meldewesen
(Bundesmeldegesetz)

mit Begründung (Anlage 1).

Ich bitte, die Beschlußfassung des Deutschen Bundestages herbeizuführen.

Federführend ist der Bundesminister des Innern.

Der Bundesrat hat in seiner 369. Sitzung am 9. Juli 1971 gemäß Artikel 76 Abs. 2 des Grundgesetzes beschlossen, zu dem Gesetzentwurf wie aus der Anlage 2 ersichtlich Stellung zu nehmen.

Im übrigen erhebt der Bundesrat gegen den Entwurf keine Einwendungen.

Die Auffassung der Bundesregierung zu der Stellungnahme des Bundesrates ist in der Gegenäußerung (Anlage 3) dargelegt.

Brandt

Druck: Buchdruckerei R. Madel, 5307 Wachtberg-Villip
Alleinvertrieb Dr. Hans Heger, 53 Bonn-Bad Godesberg 1
Postfach 821, Goethestraße 54, Telefon 6 35 51

Anlage 1

Entwurf eines Gesetzes über das Meldewesen (Bundesmeldegesetz)

Der Bundestag hat mit Zustimmung des Bundesrates das folgende Gesetz beschlossen:

ERSTER ABSCHNITT

Allgemeines

§ 1

Aufgabe des Meldewesens

(1) Die für das Meldewesen zuständigen Behörden der Länder haben die Aufgabe, für jeden Einwohner personenbezogene Daten, deren Kenntnis zur gesetzmäßigen Erfüllung öffentlicher Aufgaben erforderlich ist, zu sammeln, zu verwalten und anderen Behörden zur Verfügung zu stellen, soweit gesetzlich nichts anderes bestimmt ist. Der Austausch personenbezogener Daten ist zu fördern. Soweit möglich, sind dabei einheitliche Verfahren anzuwenden.

(2) Einwohner im Sinne dieses Gesetzes ist, wer im Geltungsbereich dieses Gesetzes wohnt oder sich sonst gewöhnlich aufhält. Absatz 1 Satz 1 gilt sinngemäß für Daten auch solcher Personen, die sich im Geltungsbereich dieses Gesetzes nur vorübergehend aufhalten.

§ 2

Persönlichkeitsschutz

Schutzwürdige Belange der Einwohner und sonstiger betroffener Personen dürfen durch das Sammeln, Verwalten und Übermitteln personenbezogener Daten nicht beeinträchtigt werden.

ZWEITER ABSCHNITT

Meldepflichten

§ 3

Landesgesetzgebung

Die Vorschriften dieses Abschnitts sind Rahmenvorschriften für die Landesgesetzgebung. Die Länder sind verpflichtet, ihr Melderecht diesen Vorschriften innerhalb eines Jahres nach Verkündung dieses Gesetzes anzupassen.

§ 4

Allgemeine Meldepflicht

(1) Wer eine Wohnung bezieht, hat sich bei der Meldebehörde anzumelden.

(2) Wer aus einer Wohnung auszieht, hat sich bei der Meldebehörde abzumelden, es sei denn, daß er anschließend im Geltungsbereich dieses Gesetzes eine neue Wohnung bezieht und sich nach Absatz 1 anzumelden hat.

§ 5

Begriff der Wohnung

(1) Wohnung im Sinne dieses Gesetzes ist jeder umschlossene Raum, der zum Wohnen oder Schlafen benutzt wird. Wohnwagen und Wohnschiffe sind jedoch nur dann als Wohnungen anzusehen, wenn sie nicht oder nur gelegentlich fortbewegt werden.

(2) Wer eine Wohnung bezieht und gleichzeitig eine andere Wohnung im Geltungsbereich dieses Gesetzes beibehält, muß bei der Anmeldung erklären, welche Wohnung seine Hauptwohnung ist. Wer eine bisherige Nebenwohnung als Hauptwohnung benutzen will, hat dies der Meldebehörde der neuen Hauptwohnung mitzuteilen. Die Hauptwohnung kann nur dort bestehen, wo ein Schwerpunkt der Lebensbeziehungen des Einwohners liegt.

§ 6

Binnenschiffer und Seeleute

(1) Wer auf ein Binnenschiff zieht, das in einem Schiffsregister im Geltungsbereich dieses Gesetzes eingetragen ist, hat sich bei der Meldebehörde des Heimatortes des Schiffes anzumelden. Die Meldepflicht wird nicht begründet, solange die Person im Geltungsbereich dieses Gesetzes für eine Wohnung nach § 4 Abs. 1 gemeldet ist. § 4 Abs. 2 gilt entsprechend.

(2) Der Reeder eines Seeschiffes, das nach den §§ 1 oder 2 des Flaggenrechtsgesetzes vom 8. Februar 1951 (Bundesgesetzbl. I S. 79) die Bundesflagge führt, hat den Kapitän und die Besatzungsmitglieder des Schiffes bei Beginn des Heuerverhältnisses anzumelden. Er hat diese Personen bei Beendigung des Heuerverhältnisses abzumelden. Zuständig ist die

Meldebehörde am Sitz des Reeders. Die Meldepflicht wird nicht begründet für Personen, die im Geltungsbereich dieses Gesetzes für eine Wohnung nach § 4 Abs. 1 gemeldet sind.

§ 7

Befreiung von der Meldepflicht

(1) Von der Meldepflicht nach § 4 sind befreit

1. Ausländer, die nicht der deutschen Gerichtsbarkeit unterliegen;
2. Ausländer, die als Berufskonsularbeamte eine konsularische Vertretung im Geltungsbereich dieses Gesetzes leiten;
3. sonstige Personen, für die diese Befreiung in zwischenstaatlichen Vereinbarungen festgelegt ist.

(2) Von der Meldepflicht nach § 4 sind ferner Ausländer befreit,

1. die Mitglieder des konsularischen Personals einer von einem Berufskonsularbeamten geleiteten konsularischen Vertretung im Geltungsbereich dieses Gesetzes sind;
2. die Familienangehörige oder Mitglieder des Privatpersonals der in Nummer 1 oder in Absatz 1 Nr. 2 genannten Personen sind und mit diesen in häuslicher Gemeinschaft leben oder in konsularischen Räumlichkeiten wohnen.

Diese Befreiung tritt nur ein, wenn der Leiter der konsularischen Vertretung die genannten Personen mit den in § 13 Abs. 2 bezeichneten Daten der zuständigen Meldebehörde bekanntgibt und Gegenseitigkeit besteht.

§ 8

Beziehen einer Gemeinschaftsunterkunft

Eine Meldepflicht wird nicht begründet,

1. wenn ein Einwohner, ohne aus der bisherigen Wohnung auszuziehen, eine Gemeinschaftsunterkunft bezieht, um
   a) Grundwehrdienst, Wehrübungen oder unbefristeten Wehrdienst,
   b) Grenzschutzgrunddienst, Grenzschutzübungen oder unbefristeten Grenzschutzdienst oder
   c) zivilen Ersatzdienst, der dem Grundwehrdienst, den Wehrübungen oder dem unbefristeten Wehrdienst entspricht,

   zu leisten;
2. wenn Berufssoldaten, Soldaten auf Zeit und Beamte des Bundesgrenzschutzes aus dienstlichen Gründen nicht länger als drei Monate von ihrem Standort oder Dienstort abwesend sind und eine Gemeinschaftsunterkunft oder eine andere dienstlich bereitgestellte Unterkunft beziehen.

§ 9

Personen ohne Wohnung

Personen, die keine Wohnung im Geltungsbereich dieses Gesetzes nachweisen können und umherziehen, ohne eine Wohnung zu nehmen, haben ihren Aufenthalt in jedem Übernachtungsort der zuständigen Behörde zu melden.

§ 10

Abweichende Regelungen

(1) Durch Gesetz können Ausnahmen von den Meldepflichten zugelassen werden, wenn die Erfassung von Daten der betroffenen Personen gewährleistet ist oder ein Aufenthalt drei Monate nicht überschreitet.

(2) Soweit für die Unterkunft in Beherbergungsstätten oder für die Aufnahme in Krankenanstalten, Pflegeheimen und ähnlichen Einrichtungen eine Ausnahme von der Pflicht zur Anmeldung zugelassen ist, können die Leiter dieser Einrichtungen verpflichtet werden, Daten der beherbergten oder aufgenommenen Personen für die zuständige Behörde zu erheben. Die beherbergten oder aufgenommenen Personen haben dazu die erforderlichen Auskünfte zu geben.

(3) Durch Landesrecht können zur Abwehr von Gefahren, durch die die öffentliche Sicherheit oder Ordnung bedroht wird, Einwohner und sonstige betroffene Personen verpflichtet werden, ihren Aufenthalt der Meldebehörde anzuzeigen.

DRITTER ABSCHNITT

Personenkennzeichen

§ 11

Zweck und Personenkreis

(1) Als Ordnungsmerkmal für personenbezogene Daten wird ein Personenkennzeichen vergeben an

1. jeden Einwohner;
2. jeden Deutschen im Sinne des Artikels 116 des Grundgesetzes, der ohne Einwohner zu sein, die Ausstellung oder die Verlängerung der Gültigkeitsdauer eines Passes oder Paßersatzes der Bundesrepublik Deutschland beantragt.

Einwohner, die nach § 7 von der Meldepflicht befreit sind, erhalten nur dann ein Personenkennzeichen, wenn bei einer Behörde ein Bedürfnis für die Vergabe entsteht.

(2) In anderen Fällen können Personenkennzeichen vergeben werden, wenn bei einer Behörde ein Bedürfnis für die Vergabe entsteht.

§ 12

Zusammensetzung des Personenkennzeichens

(1) Das Personenkennzeichen besteht aus einer zwölfstelligen Ziffernfolge, die sich wie folgt zusammensetzt:

1. Tages-, Monats- und Jahresangabe des Geburtsdatums, je zweistellig	(1. bis 6. Stelle)
2. Jahrhundertangabe des Geburtsdatums und Kennzeichnung des Geschlechts	(7. Stelle)
3. Seriennummer zur Unterscheidung der am gleichen Tage geborenen Personen gleichen Geschlechts	(8. bis 11. Stelle)
4. Prüfziffer	(12. Stelle)

(2) Der Bundesminister des Innern wird ermächtigt, durch Rechtsverordnung mit Zustimmung des Bundesrates das Nähere über die Darstellung des Geburtsdatums und des Geschlechts, die Aufteilung der Seriennummern auf die Länder sowie die Bildung der Prüfziffer zu regeln.

§ 13

Vergabegrundsätze und Vergabedaten

(1) Niemand darf mehr als ein Personenkennzeichen erhalten. Jedes Personenkennzeichen darf nur einmal vergeben werden.

(2) Zum Zwecke der Vergabe des Personenkennzeichens werden folgende Daten (Vergabedaten) erfaßt:

1. Familienname,
2. Vornamen,
3. Geburtsname,
4. Geburtsdatum,
5. Geschlecht,
6. Geburtsort, wenn die Daten nach Nummer 1 bis 5 zur Identifizierung nicht ausreichen,
7. Standesamt und Nummer des Geburtseintrags, wenn die Daten nach Nummer 1 bis 6 zur Identifizierung nicht ausreichen,
8. Hinweis auf die Wohnung, bei mehreren Wohnungen auf die Hauptwohnung.

(3) Personenkennzeichen und Vergabedaten sind zu registrieren. Bei Berichtigungen oder Änderungen sind die jeweils gültigen Vergabedaten zu registrieren. Solange jemand im Geltungsbereich dieses Gesetzes nicht für eine Wohnung gemeldet ist, ist seinen Vergabedaten ein Hinweis anzufügen. Den Vergabedaten ist ferner das Todesdatum anzufügen.

(4) Personenkennzeichen und Vergabedaten sind bis zum Ablauf von 30 Jahren nach dem Tode einer Personen und, wenn ein Todesdatum nicht bekannt ist, bis zum Ablauf von 102 Jahren nach der Geburt einer Person zu registrieren.

(5) Das Personenkennzeichen ist dem Inhaber unverzüglich nach der Vergabe mitzuteilen; das Muster für die Mitteilung bestimmt der Bundesminister des Innern durch allgemeine Verwaltungsvorschrift mit Zustimmung des Bundesrates. In den Fällen des § 11 Abs. 2 kann auf die Mitteilung verzichtet werden. Das Personenkennzeichen eines Einwohners, der mehrere Wohnungen bewohnt, ist auch den für seine Nebenwohnungen zuständigen Meldebehörden mitzuteilen.

§ 14

Zuständigkeitsregelung

(1) Die Personenkennzeichen für Einwohner werden von den Ländern vergeben. Zuständig ist das Land, in dem der Einwohner für seine Wohnung, bei mehreren Wohnungen für seine Hauptwohnung gemeldet ist. Für die nach § 6 gemeldeten Personen gilt Satz 2 entsprechend. Für Einwohner, die im Geltungsbereich dieses Gesetzes nicht nach § 4 Abs. 1 oder § 6 gemeldet sind, ist das Land zuständig, in dem ein Bedürfnis für die Vergabe entsteht. Dies gilt auch in den Fällen des § 11 Abs. 2, soweit nicht das Bundesverwaltungsamt zuständig ist. An die in § 11 Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 genannten Personen und in den Fällen des § 11 Abs. 2, in denen das Bedürfnis für die Vergabe bei einer Bundesbehörde entsteht, werden Personenkennzeichen vom Bundesverwaltungsamt vergeben.

(2) Für die Mitteilung eines Personenkennzeichens nach § 13 Abs. 5 ist das Land zuständig, das das Personenkennzeichen vergeben hat. Das Bundesverwaltungsamt ist für die Mitteilung der von ihm vergebenen Personenkennzeichen zuständig.

(3) Personenkennzeichen und Vergabedaten eines Einwohners werden von dem Land registriert, in dem der Einwohner für seine Wohnung, bei mehreren Wohnungen für seine Hauptwohnung gemeldet ist. Für die nach § 6 gemeldeten Personen gilt Satz 1 entsprechend. Personenkennzeichen und Vergabedaten von Personen, die im Geltungsbereich dieses Gesetzes nicht nach § 4 Abs. 1 oder § 6 gemeldet sind, registriert das Bundesverwaltungsamt. Personenkennzeichen und Vergabedaten von Verstorbenen bleiben bei der Stelle registriert, die zur Zeit des Todes für die Registrierung zuständig war.

(4) Geht die Zuständigkeit für die Registrierung nach Absatz 3 von einem Land auf das Bundesverwaltungsamt über, so hat das Land das Personenkennzeichen und die Vergabedaten dem Bundesverwaltungsamt zu übermitteln. Geht diese Zuständigkeit vom Bundesverwaltungsamt auf ein Land über, so trifft die entsprechende Verpflichtung das Bundesverwaltungsamt.

VIERTER ABSCHNITT

Auswertung der Datensammlung

§ 15

Datenaustausch zwischen Meldebehörden

Hat sich ein Einwohner bei einer Meldebehörde angemeldet, so hat die bisher zuständige Meldebehörde, bei mehreren Wohnungen die Meldebehörde der bisherigen Hauptwohnung die für die Datenübermittlung auf Grund des § 17 Nr. 1 bestimmten personenbezogenen Daten des Einwohners der Meldebehörde der neuen Wohnung zu übermitteln.

§ 16

Datenübermittlung an Behörden

(1) Die von der Meldebehörde gesammelten personenbezogenen Daten dürfen anderen Behörden übermittelt werden, soweit die Kenntnis der Daten zur Erfüllung ihrer Aufgaben erforderlich ist. Auf Auskunftssperren ist dabei hinzuweisen.

(2) Werden Daten durch selbsttätige Einrichtungen übermittelt, ist durch geeignete Vorkehrungen sicherzustellen, daß Daten nur in dem nach Absatz 1 zulässigen Umfang und nicht durch Unbefugte abgerufen werden können. Ferner ist ein Protokoll zu führen, das Empfänger und Art der übermittelten Daten sowie die Zeit der Datenübermittlung ausweist, es sei denn, daß nur Personenkennzeichen und die in § 19 Abs. 1 genannten Daten übermittelt werden.

§ 17

Rechtsverordnungen

Der Bundesminister des Innern wird ermächtigt, durch Rechtsverordnung mit Zustimmung des Bundesrates zur Durchführung der Datenübermittlung zu bestimmen,

1. welche personenbezogenen Daten zur Verfügung stehen müssen und in welcher Form sie bereitzustellen sind,
2. in welcher Form Personenkennzeichen und Vergabedaten bereitzustellen sind.

§ 18

Auskunft über eigene Daten

(1) Jedermann kann bei der Meldebehörde Auskunft über die zu seiner Person gesammelten Daten verlangen. Sind die Daten unrichtig, kann er ihre Berichtigung verlangen.

(2) Ist dem Auskunftsuchenden die Einsicht in einen Eintrag im Geburtenbuch nach § 61 Abs. 2 Satz 2 des Personenstandsgesetzes nicht gestattet, so ist die Auskunft über die dem Eintrag entsprechenden Daten zu verweigern.

§ 19

Auskunft an Privatpersonen

(1) Privatpersonen darf Auskunft nur über folgende Daten einer anderen Person erteilt werden:

1. Familienname,
2. Vornamen,
3. Anschrift,
4. Datum des Beziehens und der Aufgabe der Wohnung.

(2) Soweit jemand ein berechtigtes Interesse glaubhaft darlegt, darf ihm außerdem Auskunft erteilt werden über:

1. Personenkennzeichen,
2. Geburtsdatum,
3. Geburtsort,
4. frühere Familiennamen,
5. Familienstand, beschränkt auf die Angabe, ob verheiratet oder nicht,
6. Beruf,
7. Staatsangehörigkeit,
8. frühere Wohnungen,
9. Todesdatum

einer anderen Person.

(3) Auskünfte nach Absatz 1 über Personengruppen dürfen erteilt werden, wenn sie nicht eine Auswertung anderer als der in Absatz 1 genannten personenbezogenen Daten voraussetzen. Durch Landesrecht kann die Erteilung von Auskünften über Personengruppen abweichend von Satz 1 geregelt werden.

(4) Wenn Tatsachen die Annahme rechtfertigen, daß dem Betroffenen oder einer anderen Person aus einer Auskunftserteilung eine Gefahr für Leben, Gesundheit oder die persönliche Freiheit erwachsen kann, ist die Auskunft zu verweigern.

(5) Jedermann kann verlangen, daß Auskünfte nach Absatz 2 Nr. 1 bis 7 über seine Person verweigert werden. Wer ein berechtigtes Interesse nachweist, kann verlangen, daß jede Auskunft über seine Person verweigert wird. Durch Gesetz kann bestimmt werden, daß Auskunftssperren nur befristet gelten.

§ 20

Auskunft durch andere Behörden

Die Vorschriften des § 18 Abs. 2 und des § 19 gelten für Behörden, denen von den Meldebehörden personenbezogene Daten übermittelt wurden (§ 16), hinsichtlich dieser Daten entsprechend, soweit gesetzlich nichts anderes bestimmt ist.

FÜNFTER ABSCHNITT

Strafen

§ 21

Strafvorschrift

(1) Wer fremde personenbezogene Daten, die ihm

1. bei seiner Tätigkeit als Angehöriger oder Beauftragter einer Meldebehörde oder einer sonst mit Aufgaben auf Grund dieses Gesetzes oder einer melderechtlichen Vorschrift des Landesrechts betrauten Behörde oder
2. durch Datenübermittlung auf Grund dieses Gesetzes

bekanntgeworden sind, unbefugt offenbart oder den Zugriff auf solche Daten unbefugt gewährt, wird mit Freiheitsstrafe bis zu einem Jahr und mit Geldstrafe oder mit einer dieser Strafen bestraft.

(2) Handelt der Täter gegen Entgelt oder in der Absicht, sich oder einen anderen zu bereichern oder einen anderen zu schädigen, so ist die Strafe Freiheitsstrafe bis zu zwei Jahren; daneben kann auf Geldstrafe erkannt werden. Ebenso wird bestraft, wer fremde personenbezogene Daten, die ihm unter den Voraussetzungen des Absatzes 1 bekannt geworden sind, unbefugt verwertet.

(3) Die Tat wird nur auf Antrag des Verletzten verfolgt.

SECHSTER ABSCHNITT

Übergangs- und Schlußvorschriften

§ 22

Vergabestichtag

(1) An Personen, die am ..... [Stichtag] nach § 4 Abs. 1 oder nach § 6 gemeldet sind, soll das Personenkennzeichen bis zum ..... [Termin nicht später als zwei Monate nach dem Stichtag] vergeben werden. Maßgebend für die Vergabe sind die am ..... [Stichtag] gültigen Daten.

(2) An Personen, die am ..... [Stichtag] im Geltungsbereich dieses Gesetzes nicht nach § 4 Abs. 1 oder § 6 gemeldet sind, wird ein Personenkennzeichen vergeben, sobald sie sich anmelden oder gemeldet werden, die Voraussetzungen des § 11 Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 eintreten oder bei einer Behörde ein Bedürfnis für die Vergabe entsteht.

§ 23

Berlin-Klausel

Dieses Gesetz gilt mit Ausnahme des § 8 nach Maßgabe des § 13 Abs. 1 des Dritten Überleitungsgesetzes vom 4. Januar 1952 (Bundesgesetzbl. I S. 1) auch im Land Berlin. Rechtsverordnungen, die auf Grund dieses Gesetzes erlassen werden, gelten im Land Berlin nach § 14 des Dritten Überleitungsgesetzes.

§ 24

Inkrafttreten

Dieses Gesetz tritt mit Ausnahme des § 15 am Tage nach seiner Verkündung, im übrigen am 1. Januar 1973 in Kraft.

Begründung

A. Allgemeiner Teil

1. **Zweck und Inhalt des Gesetzes**

Der Entwurf bezweckt die Anpassung des Melderechts an die fortschreitende Automation im Einwohnerwesen und in anderen Verwaltungen mit personenbezogenen Aufgaben. Durch Einführung eines Personenkennzeichens (§§ 11 bis 14) und einheitliche Regeln für das Gewinnen, Verwalten und die Abgabe personenbezogener Daten (§§ 15 bis 20) soll der Entwurf Voraussetzungen für die wirtschaftliche Anwendung der elektronischen Datenverarbeitung im Einwohnerwesen schaffen und den Datenaustausch zwischen Meldebehörden und anderen Behörden des Bundes, der Länder und Gemeinden erleichtern. Dabei sollen schutzwürdige Belange des Bürgers besser als bisher gegen Beeinträchtigungen gesichert werden (§§ 16, 18 bis 21). Der Entwurf beseitigt für den Regelfall die Pflicht zur Abmeldung (§ 4 Abs. 2) und verzichtet auf eine bundesrechtliche Verpflichtung des Wohnungsgebers zur Mitwirkung bei der Meldung.

2. **Aufgabe des Meldewesens**

2.1. Die heute gültige Konzeption des Melderechts knüpft an die Reichsmeldeordnung vom 6. Januar 1938 (Reichsgesetzbl. I S. 13) an. Den bis 1938 geltenden Regelungen in den Ländern – überwiegend Polizeiverordnungen, vereinzelt auch gesetzliche Vorschriften – war gemeinsam, daß sie das Meldewesen als ein Hilfsmittel der Sicherheitspolizei begriffen, das den möglichst lückenlosen Nachweis des jederzeitigen Aufenthalts eines Bürgers zu liefern hatte. Dieser Aspekt beherrschte zwar auch noch die reichseinheitliche Kodifizierung des Melderechts in der Reichsmeldeordnung, die auf Grund des Gesetzes über das Paß-, das Ausländerpolizei- und das Meldewesen sowie über das Ausweiswesen vom 11. Mai 1937 (Reichsgesetzbl. I S. 589) erlassen wurde. Aber bereits im Zweiten Runderlaß des Reichs- und Preußischen Ministers des Innern vom 10. April 1938 (RMBliV. S. 689) wurde deutlich, daß das Meldewesen noch eine andere Funktion hat, nämlich Informationen über die Einwohner auch anderen Behörden für deren gesetzliche Aufgaben zur Verfügung zu stellen. Der Erlaß übertrug den Meldebehörden eine Reihe von Mitteilungspflichten gegenüber anderen Behörden und Dienststellen. Er enthielt außerdem Regeln über die Zusammenarbeit zwischen den Behörden und schließlich über die Erteilung von Auskünften aus dem Melderegister.

2.2. Mit diesem Erscheinungsbild stellte sich das Meldewesen zur Zeit der Entstehung des Grundgesetzes dar. So wurde es auch in die Meldegesetze der Länder, die die Reichsmeldeordnung ablösten, übernommen. Die wünschenswerte Vereinheitlichung sollte durch einen Mustergesetzentwurf erreicht werden; sie gelang nicht völlig, insbesondere nicht in den Teilen, die durch Verwaltungsvorschriften geregelt wurden („Nachrichtenaustausch und Zusammenarbeit der Meldebehörden mit anderen Behörden und Dienststellen sowie Auskunft aus dem Melderegister"). Gegenüber der Reichsmeldeordnung zeichnet sich das geltende 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. Diese Änderungen verdeutlichen die Zielrichtung der weiteren Entwicklung dieses Verwaltungszweiges. Aus einem ursprünglich sicherheitspolizeilichen Instrument bildet sich der Kern eines Informationssystems für kommunale und staatliche Dienststellen und Behörden über verwaltungsrelevante Daten der Einwohner. Als beschleunigender Faktor in dieser Entwicklung wirkt vor allem die Forderung nach Rationalisierung dieser Verwaltungsaufgabe, nachdem die technischen Wege dazu gefunden sind. Nach den geltenden Vorschriften haben die Meldebehörden sich untereinander im Wege der Rückmeldung von überörtlichen Wanderungsbewegungen der Einwohner zu verständigen. Sie benachrichtigen in bestimmten Fällen u. a. das Statistische Landesamt, das Standesamt, das Kreiswehrersatzamt, das Arbeitsamt, kirchliche Stellen, die Ausländerbehörde, die Polizei, das Gesundheitsamt, die Paßbehörde; sie nehmen Benachrichtigungen über Veränderungen personenbezogener Daten von anderen Behörden, z. B. den Standesämtern, entgegen. Die Meldebehörden stehen also in einem umfangreichen Datenaustausch mit zahlreichen Stellen, der im herkömmlichen Verfahren einen außerordentlich hohen Arbeits- und Personalaufwand erfordert. Die Anwendung der elektronischen Datenverarbeitung in ihrer heutigen Entwicklungsstufe im Meldewesen eröffnet Möglichkeiten, deren volle Ausschöpfung – abgesehen von dem Rationalisierungseffekt – die Informationsfunktion des Meldewesens weiter in den Vordergrund drängt. Diese Entwicklung findet auch terminologisch Ausdruck, indem der Begriff „Einwohnerwesen" den Begriff „Einwohnermeldewesen" mehr und mehr verdrängt. Denn bei den Meldebehörden sind nicht nur die „gemeldeten" Daten, sondern auch solche Einwohnerdaten verfügbar, die im Informationsaustausch mit anderen Behörden gesammelt werden.

3. **Automation und Integration im Einwohnerwesen**

3.1. Die elektronische Datenverarbeitung (EDV) erlaubt die wirtschaftliche Speicherung der verwaltungsrelevanten Einwohnerdaten selbst in dem in Großstädten oder in Regionaleinheiten vergleichbarer Größenordnung notwendigen Umfang; sie ermöglicht den schnellen Direktzugriff zu den Einzeldaten – etwa bei Suchvorgängen; sie bewältigt mit hoher Verarbeitungsgeschwindigkeit Massenauswertungen des Gesamtbestandes – etwa den Ausdruck der Lohnsteuerkarten, der Wahlbenachrichtigungen oder der Impflisten; sie leistet Entscheidungshilfen und dient statistischen oder strukturellen Untersuchungen. In der Bundesrepublik arbeiten schon rund 120 Gemeinden, darunter die meisten Großstädte, im Einwohnerwesen mit EDV-Anlagen. In diesen Gemeinden wohnen ca. 18 Millionen Einwohner. Die kommunalen Planungen zielen darauf ab, weitere regionale und funktionale Bereiche für die Anwendung der EDV zu erschließen. Der Bevölkerungsteil, dessen Daten in EDV-Anlagen erfaßt sind, wird sich ständig vergrößern.

3.2. Mit der Umstellung der Register allein ist jedoch der optimale Nutzen einer EDV-Anwendung im Meldewesen noch nicht erreicht. Die Überlegungen zur Rationalisierung des Datenaustausches befinden sich vorerst noch im Anfangsstadium. Die Melderegister verfügen über einen Bestand an aktuellen Einwohnerdaten, der ca. 90 % des personenbezogenen Datenbedarfs der öffentlichen Verwaltung abdeckt. Es wäre sinnvoll, diesen Fundus über den zur Zeit vorgeschriebenen Nachrichtenaustausch hinaus allen interessierten kommunalen und staatlichen Stellen in der öffentlichen Verwaltung, die zur Erfüllung ihrer Aufgaben aktuelle Einwohnerdaten benötigen, zugänglich zu machen. Aufwendige Mehrfacherfassungen und Mehrfachspeicherungen gleicher Daten könnten dadurch weitgehend vermieden werden. Lästige Auskunftspflichten blieben dem Bürger erspart. Zwischen Meldebehörden und ihren Kommunikationspartnern ließe sich ein laufender Mitteilungsdienst über auftretende Änderungen einrichten und damit eine administrativ erwünschte Übereinstimmung aktueller Datenbestände erreichen. Angesichts einer repräsentativen Untersuchung, wonach jährlich für ca. 40 v. H. der Einwohner Änderungen in den melderechtlich relevanten Daten eintreten, wären die wirtschaftlichen Vorteile eines solchen institutionalisierten Änderungsdienstes, der Gewinn an Sicherheit und Aktualität des Datenbestandes beträchtlich. Das gilt insbesondere dann, wenn die großen kartei- und registerführenden Verwaltungen, wie z. B. Arbeitsverwaltung, Ausländerzentralregister, Kraftfahrtbundesamt, Sozialversicherung oder Statistik sich am Datenaustausch beteiligten. In der Endstufe einer übersehbaren Entwicklung könnten horizontal (ressortübergreifend) und vertikal (alle Verwaltungsebenen erfassend) integrierte Einwohnerinformationssysteme entstehen, die mit den modernsten Mitteln der Automation arbeiten und in denen den Meldebehörden die zentrale Bedeutung zukommt. Die dabei auftretenden technischen Probleme sind heute lösbar.

4. **Voraussetzungen und Folgen der Automation im Einwohnerwesen**

4.1. Die Anwendung der EDV im Einwohnerwesen setzt ein Mindestmaß an Vereinheitlichung gewisser Ordnungselemente bei der Führung der Melderegister voraus. Hierzu gehört vorrangig die für die Speicherung und Verarbeitung großer Bestände personenbezogener Daten erforderliche Kurzadressierung jedes Datensatzes in Form eines eindeutig identifizierenden Personenkennzeichens. Bei der Vielzahl von Namensübereinstimmungen in großen Melderegistern ist eine Identifizierung allein mit dem Namen nicht mehr möglich. Die Hinzunahme weiterer Daten zum Zwecke der Identifizierung ist aber für die maschinelle Speicherung und Auswertung zu zeitraubend und zu unwirtschaftlich. Daher verwenden Verwaltungen, die bereits die EDV einsetzen (z. B. einige Großstädte, Versicherungsträger und andere registerführende Verwaltungen) zur Identifizierung Kennziffern, die nach den jeweiligen Bedürfnissen gestaltet sind. Damit läßt sich zugleich ein neues Sortierschema gewinnen, das an die Stelle der alphabetischen Namensfolge tritt und sich für eine maschinelle Registerführung besser eignet. Identifizierungs- und Ordnungsfunktion des Personenkennzeichens lassen sich übrigens auch außerhalb der Anwendungsbereiche der EDV nutzen, wenn die Behörden es allgemein als Ordnungsmerkmal übernehmen und so die den Bürger betreffenden Vorgänge an vielen Stellen unter seinem Personenkennzeichen aufgefunden werden können.

Die besondere Bedeutung des Personenkennzeichens liegt jedoch in seiner Funktion als Verknüpfungszeichen zum Zwecke der Zusammenführung verschiedener Dateiinhalte und Verwaltungsvorgänge. Beispielsweise kann es sich empfehlen, in einem Register nur die häufig benötigten Grunddaten eines Einwohners im Direktzugriff zu halten und für andere Daten, die nur periodisch, für spezielle Zwecke oder im Rahmen von seriellen Auswertungen abgefragt werden, eine billigere Speicherungsform auf einem anderen Datenträger vorzusehen. Sind diese Grund- und Folgedaten jeweils unter dem gleichen Personenkennzeichen geordnet, lassen sie sich leicht zusammenführen und gleichzeitig verarbeiten. Gleiches gilt für Datenübermitt-

lungen und den Änderungsdienst über den Bereich der Gemeinde hinaus zur Befriedigung staatlicher Bedürfnisse, künftig auch mit Hilfe der Datenfernübertragung. Voraussetzung hierfür ist ein bundeseinheitliches, d. h. ein im gesamten Bundesgebiet gültiges, nach einheitlicher Systematik aufgebautes, unveränderliches und unverwechselbares Personenkennzeichen für jeden Bürger, wie es z. B. in den skandinavischen Staaten und in Israel schon seit Jahren verwendet und auch in anderen Ländern zur Zeit geplant wird.

4.2. Der von den Meldebehörden ausgehende und mit zunehmender Verbreitung der EDV im Einwohnerwesen wachsende Austausch personenbezogener Daten mit anderen kommunalen und staatlichen Stellen, z. B. mittels maschinenlesbarer Datenträger, erfordert außer dem Personenkennzeichen noch eine Reihe weiterer einheitlicher Ordnungselemente. Auseinanderlaufende Entwicklungen, die meist regional begrenzt sind und sich teilweise aus den unterschiedlichen Zeitpunkten der Umstellung auf die EDV erklären, müssen eingefangen und künftig durch entsprechende Regelungen vermieden werden. Hierzu gehören Mindestanforderungen an den Inhalt des Datensatzes, damit jede Verwaltung mit einer bestimmten Informationsmenge rechnen kann, wenn sie sich der Meldebehörde als Informanten bedienen will. Erforderlich erscheint ferner die einheitliche Lösung grundsätzlicher Fragen der Datenorganisation. In § 17 des Entwurfs sind hierfür Rechtsverordnungsermächtigungen für den Bundesminister des Innern vorgesehen.

4.3. Die Automation im Bereich personenbezogener Verwaltungsaufgaben mit der Möglichkeit, Daten unmittelbar und sofort abzurufen, sie zusammenzuführen, wenn sie getrennt gespeichert werden, und dabei menschliche Mitwirkung entbehrlich zu machen, könnte die Gefahr mit sich bringen, daß ohne zwingende Notwendigkeit biographische Angaben in einer Weise ausgewertet werden, die geeignet ist, den Betroffenen in seiner Persönlichkeitssphäre zu verletzen. Deshalb müssen wirksame Regelungen zur Wahrung der Rechte und Belange der Einwohner getroffen werden, ohne daß dadurch die Anpassung des Melderechts an moderne Verfahren behindert wird. Der Entwurf verpflichtet die Meldebehörden, die die EDV anwenden, geeignete Vorkehrungen zur Verhinderung unbefugter Abrufe von Daten zu treffen. Er regelt die Grenzen der Datenübermittlung und Auskunftserteilung und enthält Verhaltens- und Strafvorschriften für diejenigen, die die Daten zu verwalten haben. Dies erscheint um so notwendiger, als nach geltendem Melderecht sowohl der Datenaustausch zwischen Behörden als auch die Auskunftserteilung an Dritte nicht durch Rechtsnormen, sondern lediglich durch Verwaltungsvorschriften geregelt sind.

5. Gesetzgebungsrecht des Bundes

5.1. Die Gesetzgebungskompetenz des Bundes für den Entwurf folgt aus Artikel 75 Abs. 1 Nr. 5 des Grundgesetzes. Dies gilt auch für die Bestimmungen über die Einführung des Personenkennzeichens. Wird schon nach herkömmlichem Verständnis der Aufgaben des Meldewesens anerkannt, daß dazu insbesondere die Sammlung personenbezogener Daten der Einwohner und die Weitergabe dieser Daten an andere Behörden für deren Zwecke gehören, so kann das Personenkennzeichen als modernes Hilfsmittel zur zuverlässigen Erfüllung dieser Aufgabe nicht einer eigenständigen Regelung unterworfen werden.

5.2. Ein Bedürfnis nach bundesgesetzlicher Regelung ist gegeben. Denn die Wahrung der Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse über das Gebiet eines Landes hinaus (Artikel 72 Abs. 2 Nr. 3 des Grundgesetzes) erfordert eine landesübergreifende Regelung, die sicherstellt, daß das Meldewesen seine Funktion als umfassende Informationsquelle für Einwohnerdaten in einem Kommunikationssystem, dem Behörden des Bundes, der Länder und der Gemeinden angehören, erfüllen kann. Die Vergabe eines bundeseinheitlichen Personenkennzeichens an jeden Einwohner der Bundesrepublik Deutschland kann nur durch eine bundesrechtliche Regelung gewährleistet werden.

5.3. Die Regelungsbefugnis des Bundes nach Artikel 75 des Grundgesetzes ist auf den Erlaß von Rahmenvorschriften beschränkt, die entweder Richtlinien für den Landesgesetzgeber oder unmittelbar verbindliches Recht darstellen können. Der Entwurf verwendet beide Gestaltungsmöglichkeiten, ohne dabei den Rahmen für gesetzgeberische Maßnahmen der Länder auf dem Gebiet des Meldewesens zu eng zu ziehen. Im zweiten und teilweise auch im ersten Abschnitt enthält der Entwurf Richtlinien für die Landesgesetzgebung, in denen einmal Ziel und Aufgabe des Meldewesens abgegrenzt, zum anderen in den Grundzügen die wichtigsten melderechtlichen Pflichten des Bürgers bezeichnet werden. Vollziehbares Recht wird damit noch nicht gesetzt. Der Entwurf läßt z. B. offen, in welcher Weise, durch wen, mit welchen Angaben, innerhalb welcher Frist diese Pflichten zu erfüllen sind und welche Rechtsfolgen Pflichtverletzungen nach sich ziehen. Da der Entwurf in diesem Teil lediglich die Datenermittlung sicherstellen will, haben die Länder ferner durch Ausnutzung der weitreichenden Ausnahmevorschrift des § 10 vielfältige Möglichkeiten, Meldepflichten beim Vorliegen bestimmter persönlicher oder sachlicher Voraussetzungen nicht

vorzusehen, wenn die Datenermittlung anderweitig gewährleistet ist.

Den übrigen Abschnitten des Entwurfs soll unmittelbare Bindungswirkung zukommen, ohne daß damit abschließende Regelungen getroffen werden. Der Datenaustausch zwischen den Meldebehörden und mit anderen Behörden der verschiedenen Verwaltungsträger erfordert zwar ein Mindestmaß an durchgreifender bundeseinheitlicher Regelung; dies gilt insbesondere für das Personenkennzeichen, das seinen Zweck nur erfüllen kann, wenn es bundeseinheitlich gilt und unveränderlich bleibt. Andererseits sind auch die Vorschriften über das Personenkennzeichen und über die Auswertung der Datensammlungen noch durch Landesrecht ergänzungsbedürftig und ergänzungsfähig. Damit entspricht der Entwurf insgesamt den Anforderungen, die in der Rechtsprechung (vgl. Urteil des BVerfG vom 1. Dezember 1954, BVerfGE 4, 115) für ein Rahmengesetz entwickelt worden sind und die darin bestehen, daß die Rahmenvorschriften, wenn auch nicht in allen einzelnen Bestimmungen, so doch als Ganzes durch Landesgesetzgebung ausfüllungsfähig und ausfüllungsbedürftig, jedenfalls auf eine solche Ausfüllung hin angelegt sein müssen.

6. **Kosten**

Der Entwurf verursacht keine Kosten, die nicht gleichzeitig oder zu einem späteren Zeitpunkt ohnehin entstehen würden. Die zunehmende Ausbreitung der EDV in der öffentlichen Verwaltung zwingt die Anwender dazu, Personenkennzeichen zu vergeben. Dies ist in einzelnen regionalen oder sektoralen Bereichen auch schon geschehen. Diese Kennziffern sind unterschiedlich gestaltet und den jeweiligen Bedürfnissen angepaßt. Für weitere Verwaltungsbereiche wird die Vergabe von Personenkennzeichen unausweichlich, um die geplanten Automationsvorhaben zu verwirklichen.

Die Vergabe eines bundeseinheitlichen Personenkennzeichens, wie es der Entwurf vorsieht, verursacht im Einzelfall gegenüber der Vergabe von Kennzeichen mit beschränktem Geltungsbereich keine nennenswerten Mehrkosten. Sie verlegt die Aufwendungen möglicherweise nur auf einen früheren Zeitpunkt. Die Höhe dieser Aufwendungen kann nur auf der Grundlage des gegenwärtigen Automationsstandes im Einwohnerwesen geschätzt werden. Nach den repräsentativen Erfahrungen einer Großstadt wurde aus den Gesamtkosten für die Übernahme der Einwohnerdaten auf EDV-Speicher und für die Vergabe eines kommunalen Personenkennzeichens ein Anteil von rd. 1,40 DM je Einwohner errechnet. Dabei wurden einerseits mehr Daten erfaßt, als nach § 13 Absatz 2 für die Vergabe des bundeseinheitlichen Personenkennzeichens erforderlich sind, andererseits keine Kosten für die Mitteilung des Personenkennzeichens aufgewendet. Läßt man beide kostenmäßig etwa gleichwertigen Faktoren unberücksichtigt, ergeben sich Beträge von 1,40 DM je Einwohner unter der Voraussetzung, daß die Daten noch erfaßt werden müssen, und von ca. 0,50 DM für den Fall, daß die zur Vergabe notwendigen Daten in den Meldebehörden bereits mit EDV-Anlagen geführt werden. Auf Grund dieser auf den gegenwärtigen Zeitpunkt bezogenen Schätzung ergibt sich eine Summe von insgesamt ca. 68 Millionen DM. Die in zahlreichen Großstädten und in einigen Bundesländern bereits laufenden Vorbereitungen für die Erfassung der Einwohnerdaten in kommunalen, regionalen oder Landes-Datenzentralen lassen darauf schließen, daß die Kosten für die Einführung des Personenkennzeichens sich bis zur Vergabe noch ermäßigen. Nach Artikel 104 a des Grundgesetzes haben die Länder den Aufwand für die Vergabe der Personenkennzeichen zu tragen, soweit sie für die Vergabe zuständig sind.

Für die Vergabe und Registrierung von Personenkennzeichen durch das Bundesverwaltungsamt (§ 14 Abs. 1 Satz 6 und Abs. 3 Satz 3) werden Kosten erst nach Abschluß der Erstvergabe entstehen, da vorher an nicht gemeldete Personen noch keine Personenkennzeichen vergeben werden (§ 22 Abs. 2). Diese zu Lasten des Bundeshaushalts gehenden Kosten werden für die ersten fünf Jahre nach dem Vergabestichtag auf ca. 240 000 DM jährlich und danach auf ca. 90 000 DM jährlich geschätzt. Dieser Schätzung liegt hinsichtlich der Vergabe die durchschnittliche Zahl der jährlich im Ausland gestellten Anträge auf Paßausstellungen und -verlängerungen zugrunde, wobei berücksichtigt wird, daß nach fünf Jahren (Gültigkeitsdauer eines Passes) alle Paßinhaber Personenkennzeichen erhalten haben werden. Hinsichtlich der dem Bundesverwaltungsamt obliegenden Registrierung von Personenkennzeichen und Vergabedaten nicht gemeldeter Personen wird außerdem von der Zahl der Auswanderer und, soweit hierüber Erkenntnisse vorliegen, von der Zahl nicht gemeldeter Einwohner ausgegangen.

Den Aufwendungen des Bundes und der Länder ist auf weite Sicht der Rationalisierungsgewinn gegenüberzustellen, der bei der Erfüllung personenbezogener Verwaltungsaufgaben auf Grund der durch das Personenkennzeichen gewonnenen Vorteile und durch den Datenaustausch in einem Informationssystem zu erwarten ist. Diese Ersparnisse sind jedoch schon deshalb nicht berechenbar, weil noch nicht voll übersehen werden kann, welche Verwaltungsbereiche sich diese Möglichkeiten zunutze machen werden.

B. Zu den einzelnen Vorschriften

Zu § 1 — Aufgabe des Meldewesens

In der Darstellung der Aufgaben des Meldewesens soll zum Ausdruck kommen, daß die Erfassung von Einwohnerdaten nicht Selbstzweck sein kann, sondern die Melderegister – nach dem erreichten Stand der Automation mehr denn je – dazu bestimmt sind, die zur Erfüllung anderer öffentlicher Aufgaben erforderlichen Daten zur Verfügung zu stellen. Neben der integrierenden Wirkung auf andere Verwaltungsbereiche mit personenbezogenen Aufgaben soll damit erreicht werden, daß die Daten nicht jeweils erneut vom Einwohner erhoben werden müssen. Selbstverständlich können die Melderegister nicht alle benötigten Daten vorrätig halten. Die Sammlung von Daten wird sich im wesentlichen auf solche Angaben zu beschränken haben, die zur Identifizierung einer Person und zur Feststellung ihres Aufenthalts erforderlich sind, für eine Vielzahl von Aufgaben benötigt werden, aus Gründen der Rationalität aber nur einmal erhoben und an einer Stelle gespeichert werden sollen. In Ausnahmefällen können auch Daten gesammelt werden, die nur selten benötigt werden, wenn durch die Bereitstellung solcher Daten der automatisierte Vollzug einer Verwaltungsaufgabe ermöglicht wird. Art und Umfang der gesammelten Daten werden dem Stand der Automation und Integration im Einwohnerwesen anzupassen sein. Sie werden sich mit den Informationsbedürfnissen, den Informationsberechtigten und deren Aufgaben ändern.

Das Verwalten von Daten im Sinne dieser Vorschrift umfaßt alle erforderlichen und zulässigen Maßnahmen zur Pflege der Daten, insbesondere deren Fortschreibung, Berichtigung, Aufbewahrung oder Löschung sowie das Erteilen von Auskünften an Betroffene und Berechtigte.

Der Auftrag an das Meldewesen steht unter dem Vorbehalt anderweitiger gesetzlicher Regelung. Diese Einschränkung soll einmal deutlich machen, daß personenbezogene Daten auch von anderen Behörden für deren spezielle Zwecke gesammelt werden. Das Meldewesen läßt diese besonderen Zuständigkeiten unberührt. Zum anderen begrenzt der Gesetzesvorbehalt die Tätigkeit der Meldebehörden auch insofern, als Daten, für die dies gesetzlich bestimmt ist, nicht oder nur in beschränktem Umfange gesammelt und weitergegeben werden dürfen. Daten, die besonderen Geheimhaltungsvorschriften unterliegen, z. B. von der Steuerverwaltung oder durch statistische Erhebungen gewonnene Daten, dürfen also in die Datensammlungen der Meldebehörden nicht übernommen werden.

Als Partner der Meldebehörde für einen Datenaustausch kommen zunächst nur Behörden, grundsätzlich aber jede Behörde, in Betracht. Der Entwurf geht von dem Behördenbegriff aus, wie er in § 1 Abs. 4 des Verwaltungskostengesetzes vom 23. Juni 1970 (Bundesgesetzbl. I S. 821) und in § 1 Abs. 4 des Entwurfs eines Verwaltungsverfahrensgesetzes (BT-Drucksache VI/1173) bestimmt worden ist. Behörde ist danach jede Stelle, die Aufgaben der öffentlichen Verwaltung wahrnimmt. Diese Regelung schließt jedoch nicht aus, daß auch private Institutionen in einen Datenaustausch mit den Meldebehörden treten können, wenngleich ein solcher Mitteilungsdienst für private Zwecke nicht originäre Aufgabe des Meldewesens ist. In diesen Fällen wird dem Datenschutz besondere Bedeutung beizumessen sein (vgl. § 19).

Absatz 1 Satz 2 beinhaltet einen Programmsatz, der auf die Entwicklung eines integrierten Informationssystems für Einwohnerdaten hinweist (vgl. auch 3.2.). Die Vorschrift soll auf dem Gebiet des Einwohnerwesens Rationalisierungsbestrebungen einleiten, die neben Vereinfachungen von Verwaltungsabläufen Entlastungen des Einwohners und schließlich Kostenersparnisse herbeiführen dürften. Der Zusammenhang mit dem Meldewesen ergibt sich daraus, daß Einwohnerdatensammlungen mit einem Höchstmaß an Aktualität nur aus den Melderegistern gewonnen werden können. Dem Meldewesen kommt daher in einem integrierten Informationssystem die zentrale Bedeutung zu. Die Forderung, einheitlich zu verfahren, richtet sich vor allem auf die Benutzung eines bundeseinheitlichen Personenkennzeichens, aber auch anderer Organisationselemente, wenn deren Übereinstimmung notwendige Voraussetzung für einen Datenaustausch ist.

Die Definition des Einwohners in Absatz 2 Satz 1 soll die Handhabung des Gesetzes erleichtern. Der melderechtliche und sprachliche Einwohnerbegriff knüpft zunächst an einen realen Vorgang an, nämlich an das Innehaben einer Wohnung, das zugleich die allgemeine Meldepflicht auslöst. Daneben wird nach der Verkehrsanschauung auch derjenige als Einwohner angesehen, der keine Wohnung im Bundesgebiet hat, sich aber hier gewöhnlich aufhält. Nach § 14 des Steueranpassungsgesetzes vom 16. Oktober 1934 (Reichsgesetzbl. I S. 925) hat jemand den gewöhnlichen Aufenthalt dort, wo er sich unter Umständen aufhält, die erkennen lassen, daß er an diesem Ort oder in diesem Land nicht nur vorübergehend verweilt. Die beiden Tatbestände – Wohnen und gewöhnlicher Aufenthalt – sind nicht völlig identisch, wenngleich sie sich weitgehend überdecken.

Einer Forderung des Meldewesens entsprechend erfaßt diese Begriffsbestimmung des Einwohners alle in ihrer räumlichen Beziehung zum Bundesgebiet für längere Zeit relevanten Personen, also z. B. auch diejenigen, die keine Wohnung haben oder haben wollen. Das Meldewesen umfaßt nach herkömmlichem Verständnis auch die sogenannte Hotelmeldung, d. h. die Pflicht zur Angabe von Personalien beim Aufsuchen einer Beherbergungsstätte. Insofern können auch Personen erfaßt werden, die nicht Einwohner sind. Dieser über den Rahmen des Ab-

satzes 1 hinausreichende, aber nur für einen verhältnismäßig kleinen Personenkreis bedeutsame Aspekt des Meldewesens soll gemäß Absatz 2 Satz 2 beibehalten werden.

Zu § 2 — Persönlichkeitsschutz

Die Zusammenfassung dieser Vorschrift mit der grundlegenden Bestimmung des § 1 im ersten Abschnitt des Gesetzes soll die Bedeutung unterstreichen, die dem Persönlichkeitsschutz der Einwohner beim Vollzug des Melderechts, insbesondere beim Einsatz der EDV, beigemessen wird (vgl. auch 4.3.). Der Forderung soll durch die §§ 16, 18 bis 21 Rechnung getragen werden.

Zu § 4 —Allgemeine Meldepflicht

Absatz 1 behält die allgemeine Meldepflicht des geltenden Landesrechts beim Beziehen einer Wohnung bei. Sie soll auch künftig Gelegenheit bieten, außer dem Aufenthaltsort weitere verwaltungsrelevante Daten vom Einwohner zu erheben. Nach Aufbau eines Einwohnerinformationssystems wird es indessen möglich sein, dem umziehenden Einwohner Auskunftspflichten, die ihm bisher bei der Anmeldung oblagen, zu erlassen, wenn die Daten schon bei der früheren Meldebehörde vorhanden waren und von dort übermittelt werden können (vgl. § 15).

Absatz 2 sieht eine Abmeldung bei Aufgabe einer Wohnung nur noch vor, wenn eine neue Wohnung im Bundesgebiet nicht mehr bezogen wird und deshalb auch keine Anmeldung bei einer Meldebehörde erfolgt. „Neue Wohnung" im Sinne dieser Vorschrift ist jede Wohnung, die der Einwohner bisher noch nicht innehatte. Die Regelung, durch die den Einwohnern etwa die Hälfte der Umzugsmeldungen erspart wird, geht davon aus, daß die Meldebehörde der Fortzugsgemeinde über die Aufgabe einer Wohnung von der Meldebehörde der Zuzugsgemeinde ebensogut, wenn nicht sogar zuverlässiger als durch den umziehenden Einwohner unterrichtet werden kann. Der verwaltungsinternen Rückmeldung, die durch die Automation und die Einführung des Personenkennzeichens unterstützt und erleichtert wird, kommt damit über die bisherige Kontrollfunktion eine echte Informationswirkung zu. Dieser Bedeutungswandel legt eine landesgesetzliche Regelung der Rückmeldung nahe.

Eine Festlegung der Frist, innerhalb der die Meldung zu erfolgen hat, ist rahmenrechtlich nicht erforderlich. Sie kann dem Landesgesetzgeber überlassen bleiben. Das gleiche gilt für Regelungen, die jemanden berechtigen oder verpflichten, für andere meldepflichtige Personen als gesetzlicher Vertreter, Bevollmächtigter oder in anderer Eigenschaft die Meldung zu erstatten. Insbesondere sieht der Entwurf davon ab, eine Mitwirkung des Wohnungsgebers bei der Meldung vorzuschreiben. Diese im geltenden Melderecht noch vorgesehene Verpflichtung erscheint entbehrlich. Erfahrungsgemäß bietet sie keine wirksame Kontrolle gegen Scheinmeldungen oder die Unterlassung vorgeschriebener Meldungen. Außerdem kann es das Verhältnis zwischen Mietparteien belasten, wenn der Mieter dem Vermieter, um dessen Unterschrift auf dem ausgefüllten Meldeschein zu erlangen, Einblick in seine persönlichen Verhältnisse gewähren muß.

Zu § 5 — Begriff der Wohnung

Eine bundeseinheitliche Begriffsbestimmung der Wohnung erscheint erforderlich, um die Meldepflicht in allen Bundesländern an die gleichen Voraussetzungen zu knüpfen. Der Wohnungsbegriff ist sehr weitreichend definiert, um eine möglichst vollständige Erfassung der Einwohner zu erreichen. Beherbergungsstätten, Krankenanstalten, Gemeinschaftsunterkünfte, Heime, Strafanstalten und ähnliche Einrichtungen sind einbezogen. Es bleibt den Ländern überlassen, für die Unterkunft oder Aufnahme in solchen Einrichtungen weiterhin melderechtliche Ausnahme- oder Sonderregelungen zu treffen. Die Behandlung der ortsfesten Wohnwagen und Wohnschiffe als Wohnungen wird aus den geltenden Landesgesetzen übernommen.

Absatz 2 soll sicherstellen, daß die Meldebehörde über die Hauptwohnung eines Einwohners, der über mehrere Wohnungen verfügt, aktuell unterrichtet ist. Diese Kenntnis ist notwendig, weil die Hauptwohnung Behördenzuständigkeiten begründet (z. B. für die Erteilung der Personalausweise) und für Rechtsausübungen des Einwohners bedeutsam ist (z. B. für sein Wahlrecht). Besondere Bedeutung gewinnt die Hauptwohnung künftig dadurch, daß sie die Zuständigkeit für die Datenerfassung zum Zwecke der Vergabe des Personenkennzeichens festlegt.

Die Bestimmung der Hauptwohnung ist zwar weiterhin dem Meldepflichtigen überlassen. Seine Entscheidung wird jedoch insofern eingeschränkt, als er nur unter den Wohnungen wählen kann, in denen ein Schwerpunkt seiner Lebensbeziehungen besteht. Denn Hauptwohnung kann – auch dem Wortsinn nach – nur eine Wohnung sein, in der der Inhaber im allgemeinen anzutreffen ist. Im Regelfall wird dies entweder eine Wohnung sein, von der aus er seinem Beruf nachgeht oder in der er mit seiner Familie wohnt. Ob die Bezeichnung einer Wohnung als Hauptwohnung berechtigt ist, wird sich im allgemeinen aus Art, Zweck und Dauer der Benutzung folgern lassen.

Zu § 6 — Binnenschiffer und Seeleute

Da ein Binnenschiff nach § 5 Abs. 1 Satz 2 nicht als Wohnung anzusehen ist, muß für Binnenschiffer und ihre Familienangehörigen, die keine Wohnung an Land haben, die Meldepflicht für das Schiff durch eine besondere Vorschrift begründet werden. Die Zuständigkeitsregelung, daß die Meldung bei der Meldebehörde des Heimatortes des Schiffes zu erfolgen hat, schließt landesrechtliche Vorschriften, wonach die Meldung auch bei einer anderen Be-

hörde zur Weiterleitung an die zuständige Meldebehörde erstattet werden kann, nicht aus.

Eine Meldepflicht für Seeleute, die keine Wohnung an Land haben, bestand bisher nicht. Für die Vergabe des Personenkennzeichens, aber auch aus anderen Gründen kann es sich als notwendig erweisen, Daten auch für diesen Personenkreis zur Verfügung zu haben.

Da die Reeder die von ihnen beschäftigten Seeleute ohnehin bei der Seeberufsgenossenschaft anzumelden haben, erscheint es sinnvoll, die Reeder anstelle der Seeleute auch zur Meldung bei der Meldebehörde zu verpflichten. Meldepflichtiger Tatbestand ist die Begründung eines Heuerverhältnisses im Sinne der §§ 23 ff. des Seemannsgesetzes vom 26. Juli 1957 (Bundesgesetzbl. II S. 713). Die Regelung berücksichtigt insbesondere, daß die Seeleute – anders als Binnenschiffer – nur selten Gelegenheit haben, die zuständige Meldebehörde aufzusuchen. Die Abmeldung bei Beendigung des Heuerverhältnisses ist hier – abweichend von § 4 Abs. 2 – nicht entbehrlich, weil bei der Abmeldung von Seeleuten durch einen Reeder die frühere Meldebehörde nicht immer zu ermitteln sein wird.

Zu § 7 — Befreiung von der Meldepflicht

Die Befreiungstatbestände für Leiter und Angehörige diplomatischer und konsularischer Vertretungen werden inhaltlich aus den Meldegesetzen der Länder übernommen.

Soweit deutsche Rechtsvorschriften, z. B. die §§ 18 und 19 des Gerichtsverfassungsgesetzes, vorsehen, daß Ausländer nicht der deutschen Gerichtsbarkeit unterliegen, soll nach Absatz 1 Nr. 1 auch eine Befreiung von der Meldepflicht eintreten. Die Befreiung für das Personal von berufskonsularischen Vertretungen mit den in Absatz 2 Satz 2 vorgesehenen Einschränkungen beruht auf der gegenwärtigen Handhabung und auf völkerrechtlichen Regeln. Die Vorschriften sind erforderlich, weil weder das Wiener Übereinkommen über diplomatische Beziehungen (Bundesgesetzbl. II 1964 S. 958) noch das Wiener Übereinkommen über konsularische Beziehungen (Bundesgesetzbl. II 1969 S. 1585) Befreiungen von der allgemeinen Meldepflicht vorsehen. Absatz 1 Nr. 3 verweist indessen auf andere zwischenstaatliche Vereinbarungen, die solche Befreiungsvorschriften, und zwar auch für Deutsche, enthalten (vgl. z. B. Zusatzabkommen zum NATO-Truppenstatut vom 3. August 1959 (Bundesgesetzbl. II 1961 S. 1218).

Die Bestimmung des Absatzes 2 Satz 2 soll die Vergabe von Personenkennzeichen an den genannten Personenkreis in den Fällen des § 11 Abs. 1 Satz 2 ermöglichen.

Zu § 8 — Beziehen einer Gemeinschaftsunterkunft

Die Vorschrift der Nummer 1 sieht Ausnahmen von der Meldepflicht für die verschiedenen Formen des Wehrdienstes und gleichartiger Tatbestände auf Grund bundesrechtlicher Dienstleistungspflichten vor. Die Fassung der Vorschrift stellt sicher, daß eine Meldepflicht, die durch private Wohnverhältnisse ausgelöst wird, unberührt bleibt. Die Voraussetzung, daß eine Gemeinschaftsunterkunft bezogen wird, ist neu, entspricht aber der Behördenpraxis.

Die in Nummer 2 genannten Personen sind an ihren Standorten oder Dienstorten meldepflichtig. Die Ausnahme von der Meldepflicht betrifft nur befristete Aufenthalte außerhalb eines Standortes oder Dienstortes in einer Gemeinschaftsunterkunft oder einer anderen dienstlich bereitgestellten Unterkunft.

Zu § 9 — Personen ohne Wohnung

Die Pflicht zur Aufenthaltsanzeige umherziehender Personen ist an zwei Voraussetzungen gebunden. Sie ist nur erforderlich, wenn am Aufenthaltsort keine Wohnung genommen wird und daher keine Meldepflicht besteht. Außerdem wird vorausgesetzt, daß der Nachweis einer Wohnung an einem anderen Ort nicht erbracht werden kann. Die Anzeigepflicht entfällt also z. B. dann, wenn die umherziehende Person täglich ein Fremdenheim oder Übernachtungsheim aufsucht, da derartige Einrichtungen den Wohnungsbegriff des § 5 Abs. 1 erfüllen.

Die Vorschrift soll im wesentlichen polizeilichen Zwecken dienen, sichert aber zugleich die Erfassung der Daten der umherziehenden Personen. Soweit dies am Ort schon anderweitig gewährleistet ist (z. B. bei Erlaubnissen für Veranstaltungen nach § 60 a der Gewerbeordnung), kann landesrechtlich eine andere Regelung auch für diesen Personenkreis getroffen werden (§ 10 Abs. 1).

Zu § 10 — Abweichende Regelungen

Die Vorschrift läßt Ausnahmen von der Meldepflicht zu, sofern der Zweck des Gesetzes, nämlich die Erfassung personenbezogener Daten für Verwaltungszwecke, dadurch nicht beeinträchtigt wird. Diese Voraussetzung liegt z. B. vor, wenn ein Einwohner bereits bei einer Meldebehörde gemeldet ist und nur für vorübergehende Zeit in eine fremde Wohnung aufgenommen wird.

Die Vorschrift soll es dem Landesgesetzgeber insbesondere ermöglichen, folgende, in den geltenden Meldegesetzen der Länder weitgehend übereinstimmend geregelte Ausnahmetatbestände beizubehalten:

- keine Meldepflicht für Angehörige der Bereitschaftspolizei;
- keine Meldepflicht bei Freiheitsentziehungen;
- keine Meldepflicht für Einwohner bei vorübergehendem Aufenthalt in der Wohnung eines anderen (sogenanntes Besucherprivileg);
- keine Meldepflicht für Hotelgäste bei einem Aufenthalt bis zu drei Monaten;

— keine Meldepflicht bei Aufnahme in Krankenanstalten und ähnlichen Einrichtungen.

In den genannten Fällen handelt es sich zwar jeweils um das Beziehen von Wohnungen im Sinne dieses Gesetzes, ein Bedürfnis für eine Anmeldung bei der Meldebehörde besteht jedoch nicht. Allerdings können Erwägungen der öffentlichen Sicherheit es geboten erscheinen lassen, daß die Leiter von Beherbergungsstätten, Krankenanstalten und ähnlichen Einrichtungen Aufenthaltsdaten der aufgenommenen Personen sammeln und gegebenenfalls den zuständigen Behörden zur Verfügung stellen. Diese als sogenannte Hotelmeldepflicht im geltenden Recht vorgesehene und in den Ländern unterschiedlich gehandhabte Regelung kann auf Grund des Absatzes 2 beibehalten werden.

Absatz 3 soll Landesregelungen ermöglichen, die den zuständigen Behörden eine Handhabe bieten, zum Zwecke der Gefahrenabwehr eine Aufenthaltsfeststellung der Einwohner eines bestimmten Gebietes durchzuführen. Dadurch soll sichergestellt werden, daß insbesondere in Krisensituationen, nach Katastrophen oder Unglücksfällen großen Ausmaßes ermittelt werden kann, wer in dem betroffenen Gebiet verblieben ist oder derartige Ereignisse überlebt hat.

Zu § 11 — Zweck und Personenkreis

Zweck und Nutzen des Personenkennzeichens sind unter 4.1. dargestellt. Kriterium für die Festlegung des Personenkreises, der Personenkennzeichen erhalten soll, ist die Sicherung des Einsatzes der EDV bei der Erledigung möglichst vieler personenbezogener Verwaltungsaufgaben. Das bedeutet, daß jeder Einwohner ein Personenkennzeichen erhalten muß, damit die Möglichkeit, die Einwohnermelderegister mit EDV-Anlagen zu führen, gewährleistet ist.

Der hier verwendete Einwohnerbegriff des § 1 umfaßt auch Ausländer, die sich nicht nur vorübergehend (etwa als Durchreisende) im Bundesgebiet aufhalten.

Die in Absatz 1 Satz 1 Nr. 2 genannten Personen – Deutsche, die im Ausland wohnen – sollen ein Personenkennzeichen erhalten, damit es im Verkehr mit deutschen Behörden benutzt werden kann. Außerdem kann die Registrierung der erwähnten Verwaltungsvorgänge ein Personenkennzeichen erforderlich machen.

Absatz 1 Satz 2 bestimmt, daß das von der Meldepflicht befreite diplomatische und konsularische Personal, obgleich es sich um Einwohner handelt, im Regelfall keine Personenkennzeichen erhält. Die Vorschrift enthält also eine Ausnahme zu Absatz 1 Satz 1 Nr. 1.

Die Regelung des Absatzes 1 soll nicht erschöpfend sein und die Vergabe von Personenkennzeichen an einen weiteren Personenkreis nicht ausschließen, falls sich – etwa in anderen Verwaltungsbereichen – dafür ein Bedürfnis ergibt. Dies wird durch Absatz 2 klargestellt. Ein solches Bedürfnis wird schon dann zu bejahen sein, wenn eine Behörde, die im Rahmen ihrer Zuständigkeit personenbezogene Daten sammelt, hierfür die EDV einsetzen will und als Ordnungsbegriff das Personenkennzeichen benötigt.

Zu § 12 — Zusammensetzung des Personenkennzeichens

Das Personenkennzeichen wurde in Anlehnung an die Personennummern in den skandinavischen Ländern gestaltet, wo schon jahrelange Erfahrungen mit derartigen Systemen bestehen. In der Bundesrepublik gibt es Personenkennziffern bereits in verschiedenen Großstädten. Außerdem wurden Ordnungsnummern für bestimmte Verwaltungsbereiche, z. B. in der Bundeswehr, in der Sozialversicherung oder für das Ausländerzentralregister vergeben. Viele dieser Nummerungssysteme verwenden das Geburtsdatum als informativen, leicht merkbaren Bestandteil. Der Entwurf übernimmt diese Gestaltung in den ersten sechs Stellen des Personenkennzeichens. Die Jahrhundertangabe, die zusammen mit dem Geschlecht in der siebten Stelle verschlüsselt wird, soll es u. a. ermöglichen, das Personenkennzeichen auch nach dem Tod des Inhabers zu verwenden, wenn daran ein Verwaltungsinteresse besteht, so etwa in Nachlaßangelegenheiten oder für archivalische Zwecke. Die Kennzeichnung des Geschlechts hat neben der zusätzlichen Identifizierungsfunktion den Zweck, die Kapazität der in der achten bis elften Stelle enthaltenen Seriennummer zu verdoppeln. Die vierstellige Gestaltung der Seriennummer berücksichtigt die Geburtenhäufigkeit in der Bundesrepublik. Ihre hohe Kapazität ermöglicht eine ausreichende Aufteilung für eine dezentrale Errechnung des Personenkennzeichens. Die Prüfziffer soll nach dem sogenannten Modulo-11-Verfahren gebildet werden.

Zu § 13 — Vergabegrundsätze und Vergabedaten

Der mit der Einführung des Personenkennzeichens verfolgte Zweck, ein eindeutig identifizierendes, bundeseinheitliches Ordnungsmerkmal für personenbezogene Daten zu schaffen, kann nur dann erreicht werden, wenn jede der in § 12 genannten Personen nur ein Personenkennzeichen erhält und jedes Personenkennzeichen nur einmal vergeben wird. Die Organisation der Vergabe muß diesem Grundsatz Rechnung tragen. In Anbetracht der hohen Bevölkerungszahl der Bundesrepublik Deutschland von mehr als 60 Millionen Einwohnern und der zunehmenden Wanderungsbewegungen der Bevölkerung auch über die Landesgrenzen hinweg ist ein Mindestmaß an einheitlichem Vorgehen der Länder bei der Vergabe erforderlich. Dies soll durch die Regelung des Entwurfs sichergestellt werden.

Unter dem Begriff „Vergabe" im Sinne des Entwurfs ist die behördeninterne Feststellung einer nach § 12 gebildeten und auf Fehlerfreiheit überprüften Ziffernfolge als das von diesem Zeitpunkt ab

gültige und unveränderliche Personenkennzeichen einer bestimmten Person zu verstehen. Damit diese Feststellung getroffen werden kann, müssen zunächst Daten erfaßt werden, die eine Identifizierung einer Person und damit die Zuordnung eines bestimmten Personenkennzeichens ermöglichen. Die Daten müssen leicht zu ermitteln sein und möglichst wenig Änderungen unterliegen. Die in Absatz 2 Nr. 1 bis 5 genannten Personendaten erfüllen diese Voraussetzungen weitgehend. Für die Zwecke der Vergabe ist es erforderlich, daß diese Daten aus den Melderegistern ermittelt, auf Datenträger erfaßt und zur maschinellen Errechnung und Vergabe der Personenkennzeichen den dazu nach Landesrecht bestimmten Stellen übermittelt werden. Soweit die Meldebehörden mit Rechenanlagen ausgestattet sind, können sie selbst die Personenkennzeichen errechnen. Die „Vergabe" im Sinne vorstehender Begriffsbestimmung wird jedoch nur an einer Stelle im Land erfolgen können, da nur durch eine zentrale Einrichtung zuverlässig vermieden werden kann, daß ein Einwohner innerhalb eines Landes mehrere Personenkennzeichen erhält.

Bei häufig vorkommenden Sammelnamen sind Übereinstimmungen der Vergabedaten denkbar. Für diese Fälle sind in Absatz 2 Nr. 6 und 7 weitere Identifizierungsmerkmale vorgesehen. Der Hinweis auf die Wohnung (Absatz 2 Nr. 8) ist erforderlich, um ermittelte Daten in Zweifelsfällen nochmals mit den Meldeunterlagen vergleichen und, falls notwendig, berichtigen oder ergänzen zu können, ferner um die vergebenen Personenkennzeichen den Einwohnern und anderen Behörden, die damit arbeiten sollen, mitteilen zu können.

Zur einwandfreien Vergabe ist es ferner notwendig, die vergebenen Personenkennzeichen mit den dazu gehörenden Vergabedaten zu registrieren, damit in Zweifelsfällen festgestellt werden kann, ob ein bestimmtes Personenkennzeichen schon vergeben wurde oder ob eine bestimmte Person bereits ein Personenkennzeichen erhalten hat. Zur Erleichterung derartiger Überprüfungen ist es zweckmäßig, die Registrierung möglichst nur an einer Stelle in jedem Land vorzunehmen, und zwar in der zentralen Vergabestelle. Die dabei entstehenden Register können nach Abschluß der Vergabe wirtschaftlich für andere Verwaltungsaufgaben, etwa für eine zentrale Anschriftenversorgung interessierter Verwaltungen, genutzt werden. Die gleichen organisatorischen Grundsätze haben für den Bund zu gelten, soweit er Personenkennzeichen vergibt.

Um bei Übereinstimmung von Personenkennzeichen oder Datensätzen eine Aufklärung zu ermöglichen und gegebenenfalls weitere identifizierende Daten erheben zu können, aber auch zum Zwecke einer späteren Ausnutzung der Register für andere Verwaltungsaufgaben, muß die Aktualität der Vergabedaten gesichert sein. Diesen Änderungsdienst zwischen Meldebehörde und Registrierungsstelle sieht Absatz 3 Sätze 2, 3 und 4 vor.

Absatz 4 regelt bundeseinheitlich die Mindestdauer der Registrierung. Die Frist von 30 Jahren nach dem Tod einer Person knüpft an die privatrechtliche Verjährungsfrist an; die Frist von 102 Jahren nach der Geburt berücksichtigt außerdem die durchschnittliche Lebenserwartung von zur Zeit 72 Jahren.

Die Vergabe wird auf einen Stichtag bezogen, der bundeseinheitlich festgelegt wird (§ 22 Abs. 1). Im Anschluß daran sollen die Personenkennzeichen den Einwohnern mitgeteilt werden. Es ist beabsichtigt, die Personenkennzeichen in Personalausweise und in Pässe anläßlich deren Erneuerung oder Verlängerung einzutragen. Soweit eine zeitliche Übereinstimmung der Vergabe der Personenkennzeichen und der Ausgabe oder Verlängerung von Personalausweisen oder Pässen nicht erreichbar ist, werden die Personenkennzeichen den Inhabern in anderer Form bekanntgegeben werden. Dafür wird ein bundeseinheitliches Muster entwickelt werden.

Der bundesrechtlichen Vorschrift des Absatzes 5 Satz 3 bedarf es, um die Mitteilung der Personenkennzeichen an die Meldebehörden von Nebenwohnungen auch in den Fällen sicherzustellen, in denen Nebenwohnungen sich in einem anderen als dem für die Vergabe zuständigen Land befinden.

Diese Vergabegrundsätze, die für alle Länder und für den Bund gleichermaßen von Bedeutung sind, wurden in vorbereitenden Untersuchungen in Zusammenarbeit mit den Ländern und kommunalen Stellen erarbeitet. Im Rahmen dieser Grundsätze können die den unterschiedlichen Verhältnissen in den Ländern jeweils entsprechenden Organisationsstrukturen festgelegt werden. Sollten sich trotz dieser Regelungen fehlerhafte Vergaben in einem Ausmaß herausstellen, das die Anwendung des Personenkennzeichens in Frage stellt, wird zu prüfen sein, ob zur Beseitigung und Vermeidung von Fehlern ein Abgleich aller Personenkennzeichen und Vergabedaten auch auf Bundesebene erforderlich ist.

Zu § 14 — Zuständigkeitsregelung

Die Vergabe der Personenkennzeichen an die melderechtlich erfaßbaren oder in anderer Weise in Beziehungen zu Landesbehörden tretenden Personen obliegt gemäß Artikel 83 des Grundgesetzes den Ländern. Für Personen, die nicht Einwohner sind und für die eine Beziehung zu einer Landesbehörde fehlt (§ 11 Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 und in bestimmten Fällen des § 11 Abs. 2) soll das Bundesverwaltungsamt die Personenkennzeichen vergeben. Die Befugnis hierzu folgt aus Artikel 87 Abs. 3 Satz 1 des Grundgesetzes. Die Zuständigkeit des Bundes empfiehlt sich auch deshalb, weil der Anlaß der Vergabe in diesen Ausnahmefällen entweder eine Verwaltungshandlung einer deutschen Auslandsvertretung (Ausstellung oder Verlängerung eines Passes) oder ein nur bei einer Bundesbehörde auftretendes Bedürfnis (z. B. die Sammlung von Daten in der Suchdatei des Ausländerzentralregisters) ist.

Die Zuständigkeit für die Registrierung von Personenkennzeichen und Vergabedaten richtet sich im allgemeinen nach der jeweiligen Hauptwohnung. Im Falle eines Umzuges nach der Vergabe in den Bereich einer anderen Registrierungsstelle übernimmt diese also das Personenkennzeichen und die Vergabedaten von der bisherigen Registrierungsstelle oder, solange ein solcher Datenaustausch noch nicht möglich ist, von der Meldebehörde des Zuzugsortes. Die Regelung geht von der Überlegung aus, daß es unwirtschaftlich wäre, für Personen, die nicht mehr im Bereich der Registrierungsstelle wohnen und daher für die dortige Verwaltung nur noch von begrenztem Interesse sind, Daten zu sammeln und mit erheblichem Aufwand fortzuschreiben. Zum anderen ist der Nachweis der Vergabe eines Personenkennzeichens auch dann möglich, wenn die Registrierung nur noch im Zuzugsland erfolgt, zumal zukunftsorientierte Überlegungen dahin gehen, ein Verbundsystem zwischen den Registrierungsstellen einzurichten und damit Suchvorgänge zu erleichtern. Es kann sich indessen als zweckmäßig erweisen, unabhängig von der Regelung des Entwurfs die bei der Vergabe entstehenden Vergaberegister unverändert fortzuführen.

Für Personen, die nicht mit einer Wohnung im Bundesgebiet gemeldet sind, soll aus Gründen der Zweckmäßigkeit das Bundesverwaltungsamt die Registrierung übernehmen.

Zu § 15 — Datenaustausch zwischen Meldebehörden

Der mit der Automation im Meldewesen vorrangig verfolgte Zweck, dem Bürger Auskunftspflichten zu ersparen, ist nur erreichbar, wenn die Behörden sich auf andere Weise Kenntnis von den für sie bedeutsamen Daten verschaffen. Im Regelfall werden die Daten bei der Meldebehörde am früheren Wohnort des umziehenden Einwohners vorhanden sein. Die Vorschrift des § 15 soll sicherstellen, daß diese Daten der Meldebehörde am Zuzugsort übermittelt werden. Eine Anmeldung des umziehenden Einwohners wird dadurch nicht entbehrlich; die dabei von ihm zu fordernden Auskünfte können aber eingeschränkt werden.

Der in der Vorschrift vorgesehene, im Einzelfall durch die Rückmeldung ausgelöste Datenaustausch wird sich nur stufenweise verwirklichen lassen. Solange das Personenkennzeichen noch nicht eingeführt und ein automatisierter Datenaustausch nicht möglich ist, muß aus Gründen der Arbeitserleichterung die Datenübermittlung auf diejenigen Daten beschränkt werden, die von der bisher zuständigen Meldebehörde ohne Nacherhebung zur Verfügung gestellt und von der Meldebehörde des Zuzugsorts bei der Anmeldung nicht gewonnen werden können. Die Rechtsverordnung nach § 17 Nr. 1 bietet die Möglichkeit, den Umfang der Datenübermittlung dem jeweiligen Automationsstand und den jeweiligen Informationsbedürfnissen anzupassen.

Wegen des Zusammenhangs mit den auf Grund des zweiten Abschnitts dieses Gesetzes zu erlassenden landesrechtlichen Vorschriften soll § 15 frühestens mit deren Inkrafttreten wirksam werden (vgl. § 24).

Zu § 16 — Datenübermittlung an Behörden

Die Vorschrift dient dem Persönlichkeitsschutz des Einwohners. Absatz 1 begrenzt die Übermittlung von Daten aus dem Melderegister auf solche Angaben, die zur Erfüllung öffentlicher Aufgaben der abrufenden Behörde oder Dienststelle erforderlich sind. Da es sich im Regelfall um einen laufenden Mitteilungsdienst der Meldebehörde handeln wird, kann der Vorschrift durch eine einmalige Festlegung des Datenbedarfs Rechnung getragen werden.

Absatz 2 fordert für den Fall des automatisierten Datenabrufs Vorkehrungen, die den Zugriff Unbefugter auf Daten verhindern. Unbefugt im Sinne dieser Vorschrift handelt auch derjenige, der zwar in einem zulässigen Datenaustausch mit der Meldebehörde steht, aber solche Daten abruft, deren er zur Erfüllung seiner Aufgaben nicht bedarf. Nach dem derzeitigen Stand der Entwicklung auf diesem Gebiet gibt es außer den herkömmlichen Sicherheitsmaßnahmen eine Vielzahl von anlagegebundenen und programmierten Sperren und Verschlüsselungen, die einen hinreichenden Schutz bieten. Als solche Vorkehrungen werden auch regelmäßige Überprüfungen der Anwendungsprogramme auf deren Übereinstimmung mit den materiellen Schutzvorschriften zu gelten haben.

Die Pflicht zur Protokollführung stellt eine zusätzliche Sicherungsmaßnahme dar und soll sicherstellen, daß ein Abruf nachträglich rekonstruiert werden kann. Ein Protokoll ist jedoch dann nicht erforderlich und sinnvoll, wenn es sich – abgesehen vom Personenkennzeichen – um Daten handelt, die bei einer Auskunft an Privatpersonen ohne besondere Voraussetzungen mitgeteilt werden dürften (§ 19 Abs. 1).

Zu § 17 — Rechtsverordnungen

Der Datenaustausch auf Grund der Vorschriften des Entwurfs setzt gewisse Standardisierungen im Verfahren der Datenübermittlung voraus. Die in Nummer 1 vorgesehene Ermächtigung des Bundesministers des Innern, diejenigen Daten festzulegen, die die Meldebehörden untereinander austauschen, aber auch anderen Behörden – im Einzelfall unter Beachtung der Grenzen des § 16 Absatz 1 – zur Verfügung zu stellen haben, ist erforderlich, um im Meldewesen eine Übereinstimmung der Informationsart und der Informationsmenge herzustellen, ohne die die landesübergreifende Funktion des Meldewesens nicht vollziehbar ist. Jede Meldebehörde muß sich darauf verlassen können, daß ihr eine bestimmte Datenmenge für zuziehende Einwohner übermittelt wird; jeder andere vom Meldewesen abhängige Datenbedarfsträger muß Gewißheit darüber haben,

welche Daten mindestens von den Meldebehörden zu erlangen sind. Um den wechselnden Datenbedürfnissen der öffentlichen Verwaltung leichter Rechnung tragen zu können, empfiehlt sich die Festlegung durch Rechtsverordnung.

Damit der Datenaustausch durch Übermittlung von maschinenlesbaren Datenträgern oder durch Datenfernübertragung durchgeführt werden kann, sind darüber hinaus datenorganisatorische Vereinheitlichungen unerläßlich. Die Bestimmung der Form, in der Daten zu übermitteln sind, umfaßt die Festlegung der Datenformate (z. B. Feldlängen, Reihenfolge der Felder, Klartext und/oder Verschlüsselungen, Schreibweise im Klartext und dergleichen). Die Verordnungsermächtigung erstreckt sich jedoch nicht auf die Übermittlungsart, insbesondere nicht auf die Benutzung bestimmter Datenträger. Derartige Regelungen bleiben dem Landesrecht vorbehalten.

Der Arbeitskreis II der Arbeitsgemeinschaft der Innenminister der Länder hat einen Unterausschuß gebildet, der die aus dem Einsatz der EDV im Einwohnerwesen sich ergebenden Probleme und den Datenbedarf der mit personenbezogenen Aufgaben betrauten Behörden in Bund, Ländern und Gemeinden einschließlich der Erfordernisse eines automationsgerechten Datenaustauschs untersucht. Die vorliegende Vorschrift soll es ermöglichen, den Untersuchungsergebnissen des Unterausschusses bundesrechtlich Geltung zu verschaffen. Die für die Rechtsverordnung erforderliche Zustimmung des Bundesrates sichert den Ländern die Berücksichtigung ihrer berechtigten Belange. Es wird indessen nicht möglich sein, die Meldebehörden sofort zu verpflichten, den vollständigen vom Unterausschuß zusammengestellten Einwohnerdatensatz bereitzuhalten und automationsgerecht zu übermitteln. Solange das Personenkennzeichen noch nicht eingeführt ist, die Daten noch nicht für alle Einwohner in automatisierten Datensammlungen gespeichert sind und für Datenübermittlungen nicht überall maschinenlesbare Datenträger verwendet werden, wird der Datenaustausch auf die Daten beschränkt bleiben, die von der jeweiligen Meldebehörde mit vertretbarem Aufwand zur Verfügung gestellt und, soweit Datenübermittlungen anläßlich von Wohnungswechseln stattfinden, bei der Anmeldung am Zuzugsort nicht vom Einwohner erhoben werden können. Auch die Übermittlungsform kann sich nur aus dem jeweiligen Automationsstand ergeben. Die Rechtsverordnung nach Nummer 1 wird daher für eine Übergangszeit durch verminderte Anforderungen an den Datenaustausch dieser Vorstufe der Automation im Einwohnerwesen Rechnung tragen müssen.

Die Festlegung der Formate für Personenkennzeichen und Vergabedaten ist in Nummer 2 vorgesehen, um die Übermittlung dieser Daten beim Wechsel der Zuständigkeit zur Registrierung nach § 14 Abs. 3 zu ermöglichen. Es kann zweckmäßig sein, diese Formate schon bei der Datenerfassung zum Zwecke der Vergabe des Personenkennzeichens zu verwenden; insoweit sind die landesrechtlichen Vorschriften maßgebend.

Zu § 18 — Auskunft über eigene Daten

Das Recht des Einwohners auf einen auch von der Verwaltung unantastbaren Bereich persönlicher Lebensgestaltung schließt den Anspruch ein, die über ihn registrierten Daten zu erfahren, zumal da diese Daten teilweise Dritten mitgeteilt werden dürfen (§ 19). Er kann verlangen, daß unrichtige Daten berichtigt werden.

Nach § 61 Absatz 2 Satz 2 des Personenstandsgesetzes in der Fassung des Gesetzes vom 19. August 1969 (Bundesgesetzbl. I S. 1243) kann bei dem Eintrag der Geburt eines nichtehelichen, für ehelich erklärten oder an Kindes Statt angenommenen Kindes ein Sperrvermerk in das Geburtenbuch eingetragen werden mit der Wirkung für das Kind, daß es erst nach dem Eintritt der Volljährigkeit oder nach Verheiratung Einsicht in den Eintrag erhalten darf. Um diese Sperrwirkung auf das Melderegister auszudehnen, bedarf es der Bestimmung des Absatzes 2.

Zu § 19 — Auskunft an Privatpersonen

Die Vorschrift entspricht inhaltlich im wesentlichen der meldebehördlichen Praxis und den in den Ländern ergangenen Verwaltungsvorschriften. Das Anliegen des Gesetzentwurfs, den Persönlichkeitsschutz des Einwohners zu verbessern, erfordert es, die Auskunft aus dem Melderegister an Privatpersonen nunmehr gesetzlich zu regeln. Die Abstufung der Voraussetzungen für eine Auskunftserteilung und für Sperren soll der Wertigkeit entsprechen, die den einzelnen personenbezogenen Daten als Darstellungsform der Teilbereiche privater Lebensverhältnisse zukommt.

Die in Absatz 1 genannten Daten sind offenkundig und können jedermann zugänglich gemacht werden. Ein Schutz erscheint nur in Ausnahmefällen erforderlich und bedarf des Nachweises eines berechtigten Interesses (Absatz 5 Satz 2). An dieses Erfordernis ist ein strenger Maßstab anzulegen, um zu verhindern, daß Personen sich ihrer privatrechtlichen Verpflichtungen mit Hilfe einer Adressensperre entziehen.

Um Daten nach Absatz 2 zu erfahren, muß der Auskunftsuchende ein berechtigtes Interesse, und zwar für jedes erbetene Einzeldatum, glaubhaft dartun. Ob diese Voraussetzung gegeben ist, entscheidet die Meldebehörde. Die Regelung entspricht praktischen Bedürfnissen und bietet in Verbindung mit Absatz 5 Satz 1 ausreichenden Schutz, da jeder Einwohner ohne Angabe von Gründen verlangen kann, daß über seine Daten keine Auskunft nach Absatz 2 erteilt wird.

Absatz 3 läßt sogenannte Sammelauskünfte insoweit zu, als die in Absatz 1 geregelte einfache Auskunft

auch für eine Vielzahl von Personen erteilt werden darf, wenn dabei nicht auf andere Daten zurückgegriffen werden muß. Eine solche unzulässige Auswertung anderer Daten läge vor, wenn der Personenkreis, über den Auskunft erteilt wird, nach Kriterien des Absatzes 2, z. B. nach Alter oder Beruf, ausgewählt wird. Einschränkungen oder weitergehende Regelungen der Auskunftserteilung über Personengruppen bleiben dem Landesrecht überlassen. Die Fassung des Ausnahmevorbehalts erlaubt es dem Landesgesetzgeber, die Entscheidung über die Zulassung von Ausnahmen von Satz 1 Landesbehörden zu übertragen.

Die Absätze 4 und 5 behandeln die Auskunftsperren von Amts wegen und auf Antrag der Betroffenen. Im Landesrecht kann eine Befristung von Auskunftsperren vorgesehen werden.

Zu § 20 — Auskunft durch andere Behörden

Die Vorschrift ist notwendig, um den insbesondere in § 19 vorgesehenen Datenschutz zu vervollständigen. Sie unterwirft die Behörden, die zum Zwecke ihrer Aufgabenerfüllung von den Meldebehörden personenbezogene Daten erhalten, hinsichtlich der Auskunftserteilung an Privatpersonen den gleichen Beschränkungen, denen die Meldebehörden unterliegen. Dies gilt indessen nur, soweit andere Gesetze, die diese Behörden zu beachten oder zu vollziehen haben, keine anderweitigen Regelungen enthalten und auch nur hinsichtlich der Daten, die aus den Melderegistern stammen. Ein wirksamer Schutz hinsichtlich anderer Daten kann, selbst wenn es sich um die gleichen Informationen handelt, nicht durch Vorschriften des Melderechts, sondern nur durch allgemein gültige Datenschutzbestimmungen erreicht werden.

Zu § 21 — Strafvorschrift

Die unbefugte Weitergabe von Informationen aus der Persönlichkeitssphäre war bisher nur in einzelnen Rechtsgebieten, für bestimmte Personen und bezüglich bestimmter von der jeweiligen Rechtsmaterie berührter Daten unter Strafe gestellt (vgl. z. B. § 412 Reichsabgabenordnung, § 13 des Gesetzes über die Statistik). Das geltende Melderecht kennt keine Strafvorschrift für den Fall der unbefugten Offenbarung oder Verwertung personenbezogener Daten. Um den mit dem vorliegenden Entwurf beabsichtigten verstärkten Schutz des Persönlichkeitsbereichs zu gewährleisten, erscheint es geboten, die Bestimmungen über die Verwaltung und die Auswertung personenbezogener Daten im Meldewesen durch eine Strafvorschrift zu ergänzen und zu sichern.

Die Vorschrift ist in der Fassung dem strafrechtlichen Geheimnisschutz in anderen, in letzter Zeit neu geordneten Rechtsgebieten nachgebildet (vgl. z. B. § 404 des Aktiengesetzes, § 9 des Gesetzes über Vorsorgemaßnahmen zur Luftreinhaltung, § 20 des Wirtschaftssicherstellungsgesetzes). Sie soll in Absatz 1 Nr. 1 die Bediensteten der Meldebehörden gleichermaßen erfassen wie die Angehörigen von Einrichtungen, die Aufgaben der Meldebehörden wahrnehmen, z. B. von Datenzentralen, oder die auf andere Weise am Vollzug von Aufgaben auf Grund des Melderechts, z. B. bei der Vergabe des Personenkennzeichens, beteiligt sind. Sie erfaßt ferner auch Bedienstete anderer Behörden, die auf Grund einer Datenübermittlung von der Meldebehörde Kenntnis über Personendaten erlangt haben (Absatz 1 Nr. 2). Unbefugt handelt insbesondere der Angehörige einer Meldebehörde, der den Vorschriften der §§ 16, 19 und 20 zuwiderhandelt. Die Strafandrohung entspricht den Geheimnisschutzvorschriften anderer vergleichbarer Gesetze. Die Höchststrafen nach Absatz 1 und Absatz 2 stehen in einem ausgewogenen Verhältnis, das dem unterschiedlichen Unrechtsgehalt der Straftaten Rechnung tragen soll.

Zu § 22 — Vergabestichtag

Die Übergangsregelung betrifft die sogenannte Erstvergabe der Personenkennzeichen an die Gesamtbevölkerung. Absatz 1 soll sicherstellen, daß die Erstvergabe an die Einwohner, die eine Wohnung im Bundesgebiet haben, bis zu einem einheitlichen Termin (Absatz 1 Satz 1) abgeschlossen ist und danach nur noch die laufende Vergabe von Personenkennzeichen stattfindet, sobald die Vergabevoraussetzungen eintreten. Außerdem ist es erforderlich, einen bundeseinheitlichen Stichtag zu bestimmen, der in mehrfacher Hinsicht für die Vergabe bedeutsam ist. Die Zuständigkeit eines Landes zur Vergabe eines Personenkennzeichens wird dadurch begründet, daß die betreffende Person an diesem Stichtag in dem Land gemeldet ist. Da die Vergabedaten sich zumindest teilweise ändern können, müssen sie auf einen Stichtag bezogen werden, damit eine sichere Grundlage für die Zuordnung eines Personenkennzeichens vorhanden ist. Wird zum Zwecke der Vermeidung von Doppelvergaben ein Vergleich von Vergabedaten durchgeführt, so sind die am Stichtag gültigen Daten hierfür maßgebend. Der Stichtag soll zwei Monate vor dem Abschlußtermin der Vergabe liegen, damit z. B. auch für die erst am Stichtag oder kurz vorher zuziehenden Einwohner noch ausreichende Zeit für die Vergabe verbleibt.

Die beiden in Absatz 1 genannten Termine (Abschlußtermin, Vergabestichtag) müssen im Verlaufe des Gesetzgebungsverfahrens festgelegt werden. Sie sind davon abhängig, welchen Zeitraum die Länder benötigen, um die Voraussetzungen für die Vergabe zu schaffen. Hierzu gehören u. a. folgende Maßnahmen:

— Einrichtung der (zentralen) Vergabestellen der Länder, gegebenenfalls kommunaler und regionaler Rechenzentren,

— Grob- und Detailplanung, Programmierung, Testläufe,

— Bereitstellung der Vergabedaten aus den Melderegistern,

— Erfassung der Vergabedaten auf maschinenlesbaren Datenträgern,

— Verarbeitung der Vergabedaten einschließlich Prüfung auf Fehler und identische Datensätze sowie Fehlerbereinigungen,

— Errechnung der Personenkennzeichen,

— Registrierung der Personenkennzeichen und Vergabedaten.

Der Zeitbedarf für diese Vorbereitungen wird zur Zeit noch untersucht.

Absatz 2 soll die einwandfreie Vergabe von Personenkennzeichen an nicht gemeldete Einwohner, insbesondere an Personen ohne Wohnung (§ 9) und an die in § 11 Absatz 1 Satz 1 Nr. 2 genannten Personen sicherstellen. Sie erhalten das Personenkennzeichen erst nach dem Stichtag, da anderenfalls Doppelvergaben leichter möglich wären.

Zu § 24 — Inkrafttreten

Wegen des Inkrafttretens des § 15 vgl. die Begründung zu § 15. Die Regelung geht davon aus, daß die Landesvorschriften, die nach § 3 innerhalb eines Jahres nach Verkündung dieses Gesetzes erlassen werden müssen, bis zum 31. Dezember 1972 in Kraft getreten sind.

Anlage 2

Stellungnahme des Bundesrates

1. **Zu § 1**

Es sind

in Absatz 1 Satz 1 hinter den Worten „anderen Behörden" die Worte „und den Gerichten" einzufügen;

folgender Absatz 3 anzufügen:

„(3) Behörden im Sinne dieses Gesetzes sind alle Stellen, die Aufgaben der öffentlichen Verwaltung wahrnehmen, sowie die Behörden der Anstalten und Körperschaften des öffentlichen Rechts einschließlich der öffentlich-rechtlichen Religionsgesellschaften."

Begründung

In der Begründung zu § 1 ist der Behördenbegriff in Anlehnung an § 1 Abs. 4 des Verwaltungskostengesetzes bestimmt. Von denjenigen Stellen, die Zugriff auf Daten erhalten müssen und zum Teil auch jetzt schon erhalten, werden durch die Entwurfsfassung des § 1 Abs. 1 einige (u. a. Gerichte) nicht, andere (u. a. öffentlich-rechtliche Religionsgesellschaften) nicht sicher erfaßt. Die ausdrückliche Erwähnung der öffentlich-rechtlichen Religionsgesellschaften erscheint mit Rücksicht auf Artikel 140 GG i. V. m. Artikel 137 WRV sowie im Hinblick auf die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zur Klarstellung zweckmäßig.

2. **Zu §§ 2, 16, 18**

Der Bundesrat ist der Auffassung, daß die Vorschriften über den Datenschutz, die insbesondere in den §§ 2, 16, 18 enthalten sind, ergänzungsbedürftig sind.

Er bittet die Bundesregierung, im weiteren Verlauf des Gesetzgebungsverfahrens die Möglichkeiten einer Verbesserung des Persönlichkeitsschutzes zu prüfen.

3. **Zu § 7**

In Absatz 2 Satz 2 ist das Wort „Meldebehörde" durch das Wort „Behörde" zu ersetzen.

Begründung

Als Empfänger für Daten nach Absatz 2 Satz 2 ist die Meldebehörde vorgesehen. Die konsularischen Vertretungen leiten die Personalien des in Absatz 2 genannten Personenkreises jedoch nicht unmittelbar an die Meldebehörde weiter, sondern an die mit ihnen in Kontakt stehenden staatlichen Betreuungsbehörden (Staatskanzleien). Von diesen Behörden erhalten die Meldebehörden anschließend die persönlichen Daten.

4. **Zu § 8**

Es ist folgender Absatz 2 anzufügen:

„(2) Absatz 1 gilt nicht im Land Berlin."

Begründung

Die Nichtgeltung des § 8 im Land Berlin ist im Entwurf in § 23 bestimmt. Die Berlin-Klausel sollte jedoch von materiellen Ausnahmebestimmungen frei bleiben, um die Automatik der Übernahme von Bundesrecht nach Berlin klar zum Ausdruck zu bringen.

5. **Zu § 13**

Es ist folgender Absatz 6 anzufügen:

„(6) Die Bundesregierung wird ermächtigt, durch Rechtsverordnung mit Zustimmung des Bundesrates den Inhaber zu verpflichten, das Personenkennzeichen nach Mitteilung der Vergabe Behörden mitzuteilen, die dasselbe zur Identifizierung benötigen."

Begründung

Bei der beabsichtigten Automatisierung des Grundbuchwesens ist die zuverlässige Identifiezierung von Eigentümern und sonstigen Rechtsinhabern von Grundstücken und grundstücksgleichen Rechten, ebenso die Möglichkeit eines späteren Datenverbundes zu Rechenzentren, bei denen die einwohnerbezogenen Datensätze gespeichert sind, von besonderer Bedeutung. Aber auch schon vor der Umstellung des Grundbuchwesens auf EDV könnte die Rechtssicherheit im Grundstücksverkehr durch das Vorhandensein eines sicheren Identifizierungsmerkmals, das bisher nicht gegeben ist, wesentlich erhöht werden. Deshalb sollte die Möglichkeit bestehen, diese Rechtsinhaber zur Mitteilung ihres Personenkennzeichens an die Grundbuchämter zu verpflichten.

Das gleiche Anliegen besteht in den Fällen, in denen Testamente lebender Personen bei den Amtsgerichten amtlich verwahrt werden. Auch in diesen Fällen können möglicherweise Rechtsverluste durch das Vorhandensein sicherer Identifizierungsmerkmale vermieden werden.

Da diese Maßnahmen nur den Interessen der Betroffenen dienen, dürften politische Bedenken gegen eine solche Ermächtigung nicht bestehen, andererseits auch eine Ausstattung mit Ordnungswidrigkeitsvorschriften nicht erforderlich sein.

Die Verpflichtung zur Mitteilung an die Gerichte erscheint vor allem auch deswegen erforderlich, weil eine Beteiligung des künftigen Inhabers bei der Vergabe des Personenkennzeichens nicht vorgesehen ist.

6. **Zu § 14 a (neu)**

Nach § 14 ist folgender § 14 a einzufügen:

„§ 14 a

Kostenbeteiligigung des Bundes

Der Bund gewährt den Ländern zum Ausgleich der Mehrbelastungen, die ihnen und den Gemeinden durch die Einführung eines Personenkennzeichens entstehen, eine Finanzzuweisung in Höhe von 50 v. H. der je Einwohner entstehenden Kosten. Maßgebend ist die Wohnbevölkerung, die das Statistische Bundesamt zum 31. Dezember ... (Jahr des Vergabestichtages) feststellt. Die Finanzzuweisung ist am 1. Juli des darauffolgenden Jahres zu zahlen."

Begründung

Nach der Kostenschätzung in der Begründung zum Gesetzentwurf werden den Ländern und Gemeinden für die Einführung des Personenkennzeichens Kosten von etwa 1,40 DM je Einwohner entstehen. Das sind bei einer Wohnbevölkerung in der Bundesrepublik von etwa 60,6 Mio Einwohnern rund 84,8 Mio DM. Das Ausmaß der Mehrbelastung rechtfertigt eine Regelung gemäß Artikel 106 Abs. 4 Satz 2 des Grundgesetzes. Eine 50prozentige Beteiligung des Bundes an den Kosten erscheint gerechtfertigt und geboten.

Dabei ist auch zu berücksichtigen, daß die Länder durch eine Vielzahl von Bundesgesetzen mit Kosten belastet werden, die, wenn auch nicht in jedem Einzelfall, so doch alle zusammen, die Grenze der zumutbaren Belastung überschreiten.

7. **Zu § 16**

a) In Absatz 1 Satz 1 sind die Worte „andere Behörden" durch die Worte „den in § 1 Abs. 1 und 3 bezeichneten Stellen" zu ersetzen.

Begründung

Folge des Änderungsvorschlages zu § 1.

b) In Absatz 1 sind die Worte „zur Erfüllung ihrer Aufgaben" durch die Worte „zur gesetzmäßigen Erfüllung ihrer öffentlichen Aufgaben" zu ersetzen.

Begründung

Anpassung an § 1 Abs. 1; restriktive Fassung im Interesse des Datenschutzes.

c) Im weiteren Verlauf des Gesetzgebungsverfahrens sollte geprüft werden, ob § 16 der bisher rechtmäßigen Praxis der Meldebehörden entgegensteht, Behörden über den Zuzug oder Fortzug von Personen dadurch zu unterrichten, daß ihnen von der Meldebehörde eine Durchschrift des Meldescheins zur Auswertung zugeleitet wird. Gegebenenfalls ist für eine Übergangszeit die bisherige Praxis zu legalisieren. Der Meldeschein enthält Daten, die nicht von allen Behörden, denen er zugeleitet wird, zur Erfüllung ihrer Aufgaben benötigt werden. Solange die Datenübermittlung noch nicht mit Hilfe der EDV durchgeführt wird, muß das bisher geübte Verfahren beibehalten werden können, da sonst der Arbeitsaufwand für die Meldebehörden unzumutbar würde.

8. **Zu § 19**

a) In Absatz 1 Nr. 4 sind die Worte „der Aufgabe der Wohnung" durch die Worte „des Auszugs aus der Wohnung" zu ersetzen.

Begründung

Aufgabe der Wohnung ist kein melderechtlicher Begriff. Aus diesem Grunde sollte die bisherige Terminologie beibehalten werden.

b) In Absatz 2 ist das Wort „darlegt" durch das Wort „macht" zu ersetzen.

Begründung

Anpassung an die übliche Gesetzessprache.

9. **Zu § 20**

In § 20 ist das Wort „Behörden" durch die Worte „die in § 1 Abs. 1 und 3 bezeichneten Stellen" zu ersetzen.

Begründung

Folge des Änderungsvorschlags zu § 1.

10. **Zu § 21**

a) Im weiteren Verlauf des Gesetzgebungsverfahrens sollte § 21 in eine Vorschrift über Ordnungswidrigkeiten und in eine Strafvorschrift aufgeteilt werden. Dabei sollten Verstöße nach Absatz 1 nur als Ordnungswidrigkeit geahndet werden. Hier muß nämlich berücksichtigt werden, daß § 21 Abs. 1 auch eine unbefugte Offenbarung von Daten nach § 19 Abs. 2 des Gesetzentwurfs einschließt. Der Unrechtsgehalt für diese Verstöße wiegt selbst unter dem Gesichtspunkt eines verstärkten Persönlichkeitsschutzes nicht so schwer, daß eine Strafandrohung, wie sie der Gesetzentwurf vorsieht, gerechtfertigt wäre. Bei dieser Betrachtung kann auch nicht unberücksichtigt bleiben, daß das Gros der von dieser Strafvorschrift betroffenen öffentlichen Bediensteten Angestellte der Vergütungsgruppe VII ist.

Dagegen sind grundsätzliche Bedenken gegen die Strafvorschrift des Absatzes 2 nicht zu erheben. Hier muß jedoch darauf hingewiesen werden, daß eine Tatausführung denkbar ist, die z. B. in einer fortdauernden unbefugten Weitergabe von Informationen an Dritte bestehen könnte, ohne daß ein Verletzter davon überhaupt erfahren würde. In diesen Fällen muß, unabhängig von einem Antrag, eine Deliktverfolgung einsetzen können, wenn die Behörde den Verstoß aufdeckt.

b) In Absatz 1 und in Absatz 2 Satz 2 ist jeweils das Wort „fremde" zu streichen.

Begründung

Beseitigung eines überflüssigen Merkmals.

c) In Absatz 1 Nr. 2 sind die Worte „auf Grund dieses Gesetzes" durch die Worte „nach § 16" zu ersetzen.

Begründung

Sprachliche Klarstellung.

d) Absatz 3 ist wie folgt zu fassen:

„(3) Die Tat wird nur auf Antrag des Verletzten oder der Meldebehörde verfolgt."

Begründung

Auch der Meldebehörde muß ein Antragsrecht gegeben werden.

11. **Zu § 22**

Der Bundesrat geht bei seiner Stellungnahme davon aus, daß als Stichtag kein Termin eingesetzt wird, der früher als 42 Monate nach dem Zeitpunkt des Inkrafttretens dieser Bestimmung liegt. Um die Voraussetzungen für die Vergabe des Personenkennzeichens zu schaffen (siehe im einzelnen die amtliche Begründung zu § 22), bedürfen die Länder eines Zeitraumes von mindestens 42 Monaten. Eine Verkürzung dieses Zeitraumes kann allenfalls in Betracht kommen, wenn das Bundesmeldegesetz später als Mitte 1972 verabschiedet wird.

12. **Zu § 23**

Die Worte „mit Ausnahme des § 8" sind zu streichen.

Begründung

Vergleiche den Ergänzungsvorschlag zu § 8.

Anlage 3

Gegenäußerung der Bundesregierung zu der Stellungnahme des Bundesrates

Zu 1. (§ 1)

Dem Vorschlag wird mit der Maßgabe zugestimmt, daß der dem § 1 anzufügende Absatz 3 folgende Fassung erhält:

„(3) Behörden im Sinne dieses Gesetzes sind alle Stellen, die Aufgaben der öffentlichen Verwaltung wahrnehmen, sowie die Behörden der öffentlich-rechtlichen Religionsgesellschaften."

Anstalten und Körperschaften des öffentlichen Rechts nehmen unstreitig Aufgaben der öffentlichen Verwaltung wahr. Ihre besondere Erwähnung ist daher überflüssig und ließe den irrigen Schluß zu, daß § 1 Abs. 4 des Verwaltungskostengesetzes vom 23. Juni 1970 (Bundesgesetzbl. I S. 821) und § 1 Abs. 4 des Entwurfs eines Verwaltungsverfahrensgesetzes (Drucksache VI/1173) sich nicht auf Anstalten und Körperschaften des öffentlichen Rechts beziehen. Nach diesen beiden Vorschriften umfaßt der Behördenbegriff jede Stelle, die Aufgaben der öffentlichen Verwaltung wahrnimmt.

Zu 2. (§§ 2, 16, 18)

Die Bundesregierung teilt die Auffassung des Bundesrates, daß die Vorschriften dieses Gesetzentwurfs über den Datenschutz ergänzungsbedürftig sind. Soweit es sich um den Persönlichkeitsschutz im Meldewesen handelt, sollten allerdings gegenwärtig ergänzende Regelungen der Landesgesetzgebung überlassen bleiben. Dies erscheint auch zweckmäßig, weil der Datenaustausch zwischen Meldebehörden und anderen Behörden sich im wesentlichen innerhalb der Landes- und Kommunalverwaltungen vollzieht und die im Interesse des Persönlichkeitsschutzes zu erlassenden Einzelregelungen in erster Linie mit den unterschiedlichen Bedürfnissen dieser Verwaltungsträger abgestimmt werden müssen.

Ungeachtet dessen prüft die Bundesregierung, welche gesetzgeberischen und exekutiven Maßnahmen erforderlich sind, um den Schutz der Privatsphäre des einzelnen allgemein besser zu gewährleisten. Die Bundesregierung hat die Vorbereitungen für den Entwurf eines besonderen Bundesgesetzes über den Datenschutz aufgenommen, das im Rahmen der dem Bund hierfür zustehenden Gesetzgebungskompetenzen den Schutz der Privatsphäre gegen mißbräuchliche Eingriffe sowohl im öffentlichen als auch im privaten Bereich ohne Beschränkung auf Anwendungsfälle der elektronischen Datenverarbeitung sicherstellen soll (vgl. auch die Antwort der Bundesregierung Drucksache VI/1223 auf eine Kleine Anfrage betr. elektronische Datenverarbeitung und Schutz der Privatsphäre).

Zu 3. (§ 7)

Dem Vorschlag des Bundesrates wird zugestimmt.

Zu 4. (§ 8)

Dem Vorschlag des Bundesrates wird zugestimmt.

Zu 5. (§ 13)

Die Bundesregierung stimmt dem Vorschlag des Bundesrates nicht zu. Eine Verpflichtung der Einwohner, das Personenkennzeichen Behörden mitzuteilen, die es zur Identifizierung benötigen, wäre, soweit es sich dabei nicht um Meldebehörden handelt, nicht zweifelsfrei durch die Gesetzgebungsbefugnis des Bundes für das Meldewesen gedeckt. Sie ist nach Auffassung der Bundesregierung vielmehr dem Recht zuzuordnen, das die betreffende Behörde zu vollziehen hat.

Einer bundesrechtlichen Verpflichtung zur Mitteilung des Personenkennzeichens an die Meldebehörden bedarf es nicht, weil die bei Meldevorgängen vom Einwohner anzugebenden Daten durch Landesrecht festgelegt werden. Das Personenkennzeichen wird in diese Festlegungen einzubeziehen sein. Andere Behörden, die für den automatisierten Aufgabenvollzug Personenkennzeichen benötigen, können sie sich von den zuständigen Meldebehörden übermitteln lassen.

Eine bundesrechtliche Verpflichtung der Einwohner, Personenkennzeichen bestimmten Behörden mitzuteilen, könnte auch dem unterschiedlichen Stand der Verwaltungsautomation in den einzelnen Ländern nicht gerecht werden.

Zu 6. (§ 14 a neu)

Die Bundesregierung stimmt dem Vorschlag des Bundesrates nicht zu.

Das Bundesmeldegesetz ist nach Artikel 83 GG von den Ländern als eigene Angelegenheit auszuführen. Daraus ergibt sich nach Artikel 104 a Abs. 1 GG, daß die Länder auch die bei der Erfüllung dieser Aufgabe erwachsenden Kosten zu tragen haben. Finanzzuweisungen des Bundes wären nur unter

dem Gesichtspunkt des Artikels 106 Abs. 4 Satz 2 GG zulässig. Nach dieser Vorschrift können Mehrbelastungen, die den Ländern durch Bundesgesetz auferlegt werden, durch Finanzzuweisungen des Bundes ausgeglichen werden, wenn die Mehrbelastungen von kurzer Dauer und die Voraussetzungen zur Änderung des Beteiligungsverhältnisses erfüllt sind, d. h. wenn sich das Verhältnis zwischen den Einnahmen und Ausgaben des Bundes und der Länder so wesentlich anders entwickelt, daß ohne die Finanzzuweisungen die Steueraufteilung auf Bund und Länder geändert werden müßte.

Diese Voraussetzung ist hier nicht gegeben. Die Länder werden durch das Bundesmeldegesetz mit insgesamt etwa 68 Mio DM belastet. Diese Belastung verteilt sich auf einen Zeitraum von vier Jahren. Die Gesamtheit der Länder hat somit jährlich Mehrausgaben von 17 Mio DM zu tragen. Demgegenüber würde die Änderung des Beteiligungsverhältnisses an der Umsatzsteuer um 1 v. H. des Umsatzsteueraufkommens zugunsten der Länder für das Jahr 1972 schon über 450 Mio DM Mehreinnahmen für die Länder ergeben. Dieser Zahlenvergleich zeigt deutlich, daß die Mehrausgaben das Verhältnis zwischen den Einnahmen und Ausgaben des Bundes und der Länder nicht so wesentlich ändern, daß ohne Finanzzuweisung die Aufteilung des Umsatzsteueraufkommens auf Bund und Länder geändert werden müßte.

Die gleiche Schlußfolgerung ergibt sich auch, wenn man – wie der Bundesrat – von einer Gesamtbelastung der Länder von 84,8 Mio DM ausgeht.

Der vom Bundesrat allgemein vorgetragene Hinweis auf Belastungen durch andere Bundesgesetze ist zu unbestimmt, als daß daraus die verfassungsrechtliche Zulässigkeit zur Gewährung von Finanzzuweisungen des Bundes hergeleitet werden könnte. Das Bundesmeldegesetz steht mit keinem anderen Bundesgesetz in unmittelbarem Zusammenhang, so daß auch keine Addition mit Kosten anderer Bundesgesetze vorgenommen werden kann.

Zu 7. a) (§ 16 Abs. 1)

Die Bundesregierung stimmt dem Anliegen des Bundesrates zu; sie hat jedoch gegen die vorgeschlagene Fassung Bedenken. Aus der Verwendung des Begriffs „Stellen" könnte in Verbindung mit dem Hinweis auf den einzufügenden § 1 Abs. 3 gefolgert werden, daß es sich nur um die dort genannten, jedoch in einem anderen, engeren Sinne zu verstehenden „Stellen" handele. Um diesen Irrtum auszuschließen, könnte die vom Bundesrat bezweckte Angleichung des § 16 Abs. 1 Satz 1 an den Änderungsvorschlag zu § 1 dadurch erreicht werden, daß nach dem Wort „Behörden" die Worte „und den Gerichten" eingefügt werden.

Zu 7. b) (§ 16 Abs. 1)

Dem Vorschlag des Bundesrates wird zugestimmt.

Zu 7. c) (§ 16)

Die Bundesregierung wird im weiteren Verlauf des Gesetzgebungsverfahrens prüfen, ob § 16 der bisherigen Praxis der Meldebehörden entgegensteht, Behörden über den Zuzug oder Fortzug von Personen dadurch zu unterrichten, daß ihnen von der Meldebehörde eine Durchschrift des Meldescheins zur Auswertung zugeleitet wird. Falls sich dabei herausstellt, daß die bisherige Praxis dem § 16 widerspricht, wird die Bundesregierung weiterhin prüfen, durch welche verwaltungsorganisatorischen Maßnahmen herkömmlicher Art eine Verletzung des § 16 vermieden werden kann, ohne daß ein unzumutbarer Arbeitsaufwand für die Meldebehörden entsteht.

Zu 8. a) und b) (§ 19)

Den Vorschlägen des Bundesrates wird zugestimmt.

Zu 9. (§ 20)

Die Bundesregierung ist aus dem zu 7. a) aufgeführten Grund der Auffassung, daß dem Anliegen des Bundesrates besser dadurch entsprochen werden könnte, daß in § 20 nach dem Wort „Behörden" die Worte „und Gerichte" eingefügt werden.

Zu 10. a) (§ 21)

Die Bundesregierung stimmt dem Vorschlag nicht zu.

Die zunehmende Automatisierung der Verwaltungsabläufe erleichtert die Möglichkeiten zur Zusammenführung, Auswertung und Weitergabe von personenbezogenen Einzelangaben. Die den persönlichen Lebensbereich des einzelnen betreffenden Informationen können dadurch erhöhter Gefährdung durch Indiskretionen ausgesetzt sein. Das allgemeine Rechtsbewußtsein hat auf diese Entwicklung mit der in der Öffentlichkeit nachdrücklich erhobenen Forderung nach wirksameren Datenschutzregelungen reagiert. Auch der Bundesrat hält eine Verbesserung des Persönlichkeitsschutzes für notwendig.

Aus diesen Gründen hält die Bundesregierung daran fest, daß eine Verletzung des Persönlichkeitsrechts im Sinne des § 21 Abs. 1 als strafbares Unrecht und nicht als Ordnungswidrigkeit geahndet werden muß. Darüber hinaus ist es erforderlich, die Strafandrohung vergleichbaren Vorschriften zum Schutze der Privatsphäre anzupassen.

Die Auffassung des Bundesrates, daß Verstöße gegen § 19 Abs. 2 von geringem Gewicht sind, trifft in den Fällen zu, in denen offenkundige Daten unbefugt offenbart werden. Deshalb sollte § 21 Abs. 1 in der Weise ergänzt werden, daß nach den Worten „personenbezogene Daten, die" die Worte „nicht offenkundig sind und" eingefügt werden.

Zu 10. b) und c) (§ 21 Abs. 1 und Abs. 2)

Den Vorschlägen des Bundesrates wird zugestimmt.

Zu 10. d) (§ 21 Abs. 3)

Die Bundesregierung stimmt dem Vorschlag nicht zu.

Das unbestritten bestehende Selbstbestimmungsrecht des einzelnen über das Rechtsgut des persönlichen Lebensbereichs umfaßt auch die alleinige Entscheidung über eine Strafverfolgung von Verletzungen dieses Rechtsguts. Ein Antragsrecht der Meldebehörde würde diesem Rechtsgehalt widersprechen. Die Interessen des Verletzten können gerade darauf gerichtet sein, eine Strafverfolgung zu vermeiden, um eine zusätzliche Verbreitung unbefugt offenbarter Daten auszuschließen.

Der Vorschlag des Bundesrates läßt sich nach Auffassung der Bundesregierung auch nicht damit begründen, daß der Verletzte möglicherweise von dem Verstoß nichts erfährt. Ein Antragsrecht der Meldebehörde würde in diesen Fällen eine Strafverfolgung nicht gewährleisten. Ist die Meldebehörde an einer Strafverfolgung interessiert, kann sie den Verletzten über die Rechtsverletzung unterrichten, um ihm auf diese Weise die Strafverfolgung zu ermöglichen. Schließlich kann unter den Voraussetzungen des § 353 b des Strafgesetzbuches bei Vorliegen einer Gefährdung wichtiger öffentlicher Interessen die Tat auch ohne Strafantrag verfolgt werden.

Zu 11. (§ 22)

Die Bundesregierung wird bei der Prüfung, auf welchen Termin der Vergabestichtag festgelegt werden soll, die Auffassung des Bundesrates in ihre Überlegungen einbeziehen.

Zu 12. (§ 23)

Dem Vorschlag des Bundesrates wird zugestimmt.