

darauf zu überprüfen hat, ob diese in sich schlüssig und glaubhaft sind, da die staatlichen Aufklärungsmöglichkeiten ihre Grenze in dem grundrechtlichen Schutz von Ehe und Familie finden, der es „allen staatlichen Organen verbietet, eine in den innersten Lebensbezirk der Familie eindringende Ausforschung ihrer Lebensverhältnisse vorzunehmen“.

2. Gesetzgebungskompetenz für das Meldewesen

2.1 Materielle Regelung des Melderechts

- 6 Der Bundesgesetzgeber hatte nach der ursprünglichen Fassung des Grundgesetzes nur die **Rahmenkompetenz** für das Meldewesen (Art. 75 Abs. 1 Nr. 5 GG a.F.). Von dieser machte er im Jahre 1980 mit dem Erlass des Melde-rechtsrahmengesetzes¹⁵ Gebrauch, das die Länder zur Anpassung ihrer Meldegesetze innerhalb von zwei Jahren verpflichtete.¹⁶ Das MRRG wurde durch insgesamt 24 Gesetze geändert und fortentwickelt. In den Jahren 1994¹⁷ und 2002¹⁸ wurde das MRRG neu bekannt gemacht. Durch die zahlreichen Änderungen verlor das MRRG immer mehr den Charakter eines bloßen Rahmengesetzes, da den Ländern immer weniger Spielraum für eigenständige Regelungen von substantiellem Gewicht blieb. Häufig waren Änderungen des MRRG so formuliert, dass sie von den Ländern unverändert in ihre Meldegesetze übernommen werden mussten.
- 7 Im Jahre 2006 erhielt der Bund im Rahmen der sogenannten Föderalismusreform¹⁹ durch die Neufassung des Art. 73 Abs. 1 Nr. 3 GG die **ausschließliche Gesetzgebungskompetenz** für das Meldewesen. Zur Begründung dieser Kompetenzänderung wurde lediglich angeführt, die bisherige Rahmenkompetenz für das Melde- und Ausweiswesen stehe in Zusammenhang mit anderen Gegenständen des Art. 73 Nr. 3 GG (Freizügigkeit und Passwesen) und werde deshalb durch Ergänzung dieser Nummer in die ausschließliche Bundeskompetenz überführt.²⁰ Die ausschließliche Gesetzgebungskompetenz des Bundes nach Art. 73 Abs. 1 Nr. 3 GG ist auf die

¹⁵ Vom 16. August 1980, BGBl. I S. 1429.

¹⁶ § 23 MRRG.

¹⁷ BGBl. I S. 1430.

¹⁸ BGBl. I S. 1342.

¹⁹ Gesetz zur Änderung des Grundgesetzes vom 28. August 2006, BGBl. I S. 2034. Im Rahmen dieser Verfassungsänderung wurde der Kompetenztyp der Rahmenkompetenz abgeschafft.

²⁰ S. dazu die Begründung des in FN 19 genannten Gesetzes, BT-Drs. 16/813, S. 12, zu Art. 1 Nr. 6 a, aa.

materielle Regelung des Meldewesens beschränkt. Die Gesetzgebungskompetenz für Regelungen über die Einrichtung der für das Meldewesen zuständigen Behörden und über das **Verwaltungsverfahren** in Meldeangelegenheiten richtet sich nicht nach dieser Vorschrift, sondern nach Art. 84 Abs. 1 GG (s. dazu RN 11 bis 14).

Der Begriff des **Meldewesens** im Sinne der Kompetenznorm umfasst die Regelung von behördlichen Befugnissen und Meldepflichten von Privatpersonen im Zusammenhang mit dem Innehaben einer Wohnung für **private Zwecke** durch natürliche Personen einschließlich der Erhebung, Verarbeitung und Nutzung personenbezogener Daten.²¹ Meldepflichten hinsichtlich der Räumlichkeiten, die von Privatpersonen für geschäftliche Zwecke oder von juristischen Personen benutzt werden, fallen nicht unter den Begriff des Meldewesens. Die ausschließliche Bundeskompetenz für das Meldewesen nach Art. 73 Abs. 1 Nr. 3 GG erstreckt sich auch auf die melderechtliche Erfassung von **Ausländern**²², sodass insoweit nicht Art. 74 Abs. 1 Nr. 4 GG (Aufenthalts- und Niederlassungsrecht der Ausländer) anzuwenden ist. 8

Bei der Auslegung der Kompetenznorm ist von dem Stand auszugehen, den das Meldewesen mit dem bereichsspezifischen Ausbau des melderechtlichen Datenschutzes und der Nutzung moderner Informations- und Kommunikationstechnologien im Jahre 2006 bei der Begründung der ausschließlichen Bundeskompetenz erreicht hatte. Das Meldewesen des Jahres 2006 unterscheidet sich trotz Verwendung desselben Begriffs grundlegend vom Meldewesen des Jahres 1949, dem der Gedanke des Datenschutzes fremd war und das nur die papiergebundene Erfüllung der meldebehördlichen Aufgaben kannte. Zum Meldewesen gehören aus heutiger Sicht auch der gesamte melderechtliche Datenschutz und technische Normen für den Umgang mit Meldedaten. 9

Die ausschließliche Bundeskompetenz für das Meldewesen bedeutet nach Art. 71 GG, dass die Normsetzung auf diesem Sachgebiet grundsätzlich dem Bund vorbehalten ist und die Länder nur zur Gesetzgebung befugt sind, wenn und soweit sie hierzu in einem Bundesgesetz **ausdrücklich ermächtigt** werden. Eine solche Ermächtigung setzt voraus, dass die Tatsache der Ermächtigung, die ermächtigte Stelle sowie Inhalt, Zweck und Ausmaß der Ermächtigung mit hinreichender Bestimmtheit zu erkennen sind.²³ Das BMG enthält eine Reihe von **Ermächtigungsnormen für die Länder**²⁴ i. S. des 10

21 S. dazu Uhle in: Maunz/Dürig, Komm. zum GG, RN 68 zu Art. 73.

22 Umstritten. Wie hier Uhle (FN 21) m. w. N.

23 Uhle (FN 21), RN 46 zu Art. 71.

24 Hoffmann, Das neue Melderecht 2015, S. 17, spricht von „Länderöffnungsklauseln“.

Art. 71 GG, z. B. § 16 Abs. 1 und Abs. 2 Satz 1, § 30 Abs. 3 und Abs. 4 Satz 2, § 33 Abs. 2 Satz 3, § 34 Abs. 6 Satz 2, § 36 Abs. 1, § 38 Abs. 5 Satz 1 und 2, § 39 Abs. 3 Satz 1 und § 55 Abs. 1 bis 8. Diese Ermächtigungen beziehen sich durchweg auf **materielle Regelungen**, die von den Ländern im Hinblick auf die ausschließliche Bundeskompetenz für das Meldewesen ohne ausdrückliche Ermächtigung nicht getroffen werden könnten. Hinsichtlich der Gesetzgebungstechnik ist nicht nachvollziehbar, warum der Bundesgesetzgeber die Ermächtigungen für die Länder teils in einer zentralen Vorschrift (§ 55 Abs. 1 bis 8 BMG) zusammengefasst, teils in die jeweils betroffenen Einzelvorschriften des BMG aufgenommen hat. Eine Ermächtigung zur landesrechtlichen Regelung des melderechtlichen Datenschutzes, soweit dieser nicht oder nicht abschließend bundesrechtlich geregelt ist, erteilt das BMG nicht.

2.2 Verwaltungsverfahren im Meldewesen

- 11 Nach Art. 83 GG wird das BMG von den **Ländern** als eigene Angelegenheit ausgeführt, da keine anderweitige Regelung besteht. Von der durch Art. 87 Abs. 3 Satz 1 GG gegebenen Möglichkeit, Aufgaben des Meldewesens durch Bundesbehörden wahrnehmen zu lassen, z. B. durch Einrichtung eines vom Bundesverwaltungsamt geführten zentralen Bundesmelderegisters, hat das BMG keinen Gebrauch gemacht. Da die Länder das BMG als eigene Angelegenheit ausführen, regeln sie nach Art. 84 Abs. 1 Satz 1 GG die **Einrichtung der Behörden** und das **Verwaltungsverfahren**, soweit hierzu nicht der Bundesgesetzgeber Regelungen nach Maßgabe der Sätze 2 bis 7 trifft. Dabei handelt es sich um eine **Doppelkompetenz**²⁵ des Bundes und der Länder, die eine besondere Form der konkurrierenden Gesetzgebungskompetenz²⁶ darstellt. Sie ist von den beiderseitigen **Abweichungsmöglichkeiten**²⁷ nach Art. 84 Abs. 1 Satz 2 und 3 GG und dem Vorrang des jeweils späteren Gesetzes nach Satz 4 in Verbindung mit Art. 72 Abs. 3 Satz 3 GG geprägt.
- 12 Vorschriften über die **Einrichtung von Behörden** enthält das BMG nicht (vgl. § 1), sodass sich insoweit die Frage der Abweichungsbefugnis der Länder nicht stellt. Von den Vorschriften des BMG über das **Verwaltungsverfahren** bei der Erfüllung meldebehördlicher Aufgaben können die Länder nach Art. 84 Abs. 1 Satz 2 GG **abweichen**, soweit der Bundesgesetzgeber die Abweichungsmöglichkeit nicht auf Grund von Art. 84 Abs. 1 Satz 5 GG für Aus-

25 *Kirchhof in: Maunz/Dürig*, Komm. z. GG, RN 54 zu Art. 84.

26 *Kirchhof* (FN 25), RN 59, spricht von einer „Spielart“ der konkurrierenden Gesetzgebung.

27 Zur sog. Abweichungsgesetzgebung eingehend *Kirchhof* (FN 25), RN 53–151.

nahmefälle wegen des besonderen Bedürfnisses nach bundeseinheitlicher Regelung ausdrücklich **ausgeschlossen** hat. Dies ist in § 55 Abs. 9 BMG nur für wenige Vorschriften des BMG geschehen, nämlich für § 33 Abs. 1 bis 3 und 6 (Rückmeldeverfahren), § 34 Abs. 6 (Kostenfreiheit bestimmter Datenübermittlungen) und § 39 Abs. 3 (Sicherstellung der Möglichkeit des Abrufs von Meldedaten durch bestimmte Behörden über das Internet oder das Verbindungsnetz des Bundes und der Länder). Verfassungsrechtlich bedenklich ist § 55 Abs. 9 BMG, soweit er alle auf Grund von § 56 Abs. 1 BMG durch Rechtsverordnung zu erlassenden Vorschriften über das Verwaltungsverfahren pauschal im Voraus für abweichungsfest erklärt, obwohl deren Inhalt beim Erlass des BMG noch gar nicht feststand. Wegen der engen Begrenzung der Ausschlussmöglichkeit durch Art. 84 Abs. 1 Satz 5 GG muss verlangt werden, dass der Bund bei jeder einzelnen Vorschrift über das Verwaltungsverfahren das Vorliegen eines Ausnahmefalles und das besondere Bedürfnis nach bundeseinheitlicher Regelung prüft und ggf. begründet.²⁸

Keine Abweichungsmöglichkeit nach Art. 84 Abs. 1 Satz 2 GG besteht für die Länder bei sog. **doppelgesichtigen**²⁹ Normen des Bundesrechts, bei denen materielle rechtliche und verfahrensrechtliche Bestandteile untrennbar miteinander verbunden sind, eine auf den verfahrensrechtlichen Teil beschränkte Abweichung also nicht möglich ist. Bei solchen Vorschriften bedarf es keines ausdrücklichen Ausschlusses der Abweichungsmöglichkeit nach Art. 84 Abs. 1 Satz 5 GG. Als Beispiel für doppelgesichtige Normen führt die Begründung zum EBMG³⁰ § 23 Abs. 2 und 3 BMG an.

Von zentraler Bedeutung für die Beurteilung der Regelungs- und Abweichungsmöglichkeiten der Länder ist der Begriff des **Verwaltungsverfahrens** i. S. des Art. 84 Abs. 1 Satz 1 GG.³¹ Dieser geht wesentlich weiter als derjenige des § 9 VwVfG, der an Verwaltungsakte und öffentlich-rechtliche Verträge gebunden ist. Er umfasst „alle Wege, Formen und zeitlichen Gegebenheiten im Erkenntnis- und Entschlussverfahren der Verwaltung einschließlich der Vorbereitung dazu, der Mitwirkung des Bürgers daran und schließt seinen verbindlichen Abschluss ein“.³² Zum Verwaltungsverfahren gehören auch die Anfechtung und die Vollstreckung behördlicher Maßnahmen. Das Ver-

13

14

28 Auch *Kirchhof* (FN 25), RN 129 u. 132, geht von der Notwendigkeit einer Rechtfertigung für jede einzelne Norm und einer ausdrücklichen Einzelbegründung aus.

29 S. dazu *Kirchhof* (FN 25) RN 85 u. 86.

30 BT-Drs. 17/7746, S. 40, zu § 23 Abs. 3.

31 S. dazu *Kirchhof* (FN 25), RN 87–94, mit zahlreichen Nachweisen zur umfangreichen Rechtsprechung des BVerfG.

32 *Kirchhof* (FN 25), RN 90.

waltungsverfahrenrecht ist das formelle Begleitrecht³³ zu den materiellen Normen, das die Art und Weise des Vollzugs regelt. Dazu gehören z. B. Vorschriften über **Formerfordernisse** für behördliche Maßnahmen, über behördliche Hinweispflichten, etwa die Verpflichtung zum Hinweis auf Widerspruchsrechte durch ortsübliche Bekanntmachung nach § 36 Abs. 2 Satz 2, § 42 Abs. 3 Satz 2 und § 50 Abs. 5 BMG, oder über die Erfüllung von Melde- oder Anzeigepflichten durch die Einwohner, etwa die grundsätzliche Verpflichtung zur Ausfüllung und Unterzeichnung eines Meldescheins nach § 23 Abs. 1 Satz 1 BMG. Differenziert sind Vorschriften über die Erhebung bzw. Nichterhebung von **Verwaltungskosten** zu beurteilen. Sie können so eng mit einer materiellrechtlichen Regelung verbunden sein, dass sie als deren untrennbarer Bestandteil anzusehen sind. Dies gilt z. B. für die Regelung über die **Unentgeltlichkeit der Schutzrechte** in § 9 Satz 1 BMG. Es gehört zum Schutzgehalt dieser bereichsspezifischen Rechte, dass dem Betroffenen durch ihre Ausübung keine Kosten entstehen dürfen. Dies schließt eine Zuordnung der Regelung zum Verwaltungsverfahrensrecht aus. Daher besteht für die Länder keine Möglichkeit zur Abweichung von der Unentgeltlichkeit nach § 9 Satz 1 BMG auf Grund von Art. 84 Abs. 1 Satz 2 GG. Wo es an einer solchen engen Verbindung zwischen der materiellen und der Kostenvorschrift fehlt, gehören Vorschriften über die Erhebung von Verwaltungskosten bzw. über die Kostenfreiheit aber zum Verwaltungsverfahrensrecht. Dies gilt z. B. für die Unentgeltlichkeit der Ausstellung einer amtlichen Meldebestätigung nach § 24 Abs. 2 BMG. Hierbei handelt es sich nicht um ein Schutzrecht i. S. des § 9 Satz 1 BMG. Die Länder sind daher insoweit zur Abweichung befugt.

3. Landesrechtliche Vorschriften über das Meldewesen

- 15 Die vorstehenden Ausführungen haben gezeigt, dass trotz der ausschließlichen Gesetzgebungskompetenz des Bundes für das Meldewesen nach Art. 73 Abs. 1 Nr. 3 GG noch beträchtliche **Regelungsspielräume** für die Länder bestehen, zu deren Ausfüllung es des Erlasses landesrechtlicher Vorschriften bedarf. Die im BMG enthaltenen Ermächtigungsnormen für die Länder (RN 10) sind durchweg neutral gefasst, indem sie den Begriff „**Landesrecht**“ verwenden. Damit bleibt es den Ländern überlassen, inwieweit sie die Regelungen durch **förmliches Gesetz** oder nach Maßgabe des jeweiligen

33 *Kirchhof* (FN 25), RN 89.

Landesrechts durch **Rechtsverordnung** treffen. Das BMG erteilt in § 56 dem Bundesministerium des Innern eine Verordnungsermächtigung, enthält aber keine Verordnungsermächtigungen für die Landesregierungen nach Art. 80 Abs. 1 GG. Eine Regelung durch Rechtsverordnungen der Länder auf Grund landesgesetzlicher Ermächtigungen kommt vor allem für die Bestimmung der Muster der Meldescheine und sonstigen Meldevordrucke (vgl. § 30 Abs. 3 und § 55 Abs. 4 BMG) und für regelmäßige Datenübermittlungen zur Erfüllung von Aufgaben der Länder (vgl. § 55 Abs. 5 BMG) in Betracht.

Die meisten Länder haben in der Zeit zwischen der Verkündung und dem Inkrafttreten des BMG **Ausführungsgesetze zum BMG** erlassen. Als Beispiele seien die Ausführungsgesetze von Bayern und Sachsen erwähnt. Das **bayerische Gesetz** zur Ausführung des Bundesmeldegesetzes³⁴ sieht neben den von den Gemeinden geführten Melderegistern einen zentralen Melde-datenbestand bei der Anstalt für Kommunale Datenverarbeitung in Bayern vor, in dem für regelmäßige Datenübermittlungen und automatisierte Datenabrufe ein Teil der Meldedaten gespeichert wird. Ferner enthält das baye-rische Gesetz u. a. Vorschriften über örtliche Zuständigkeit, Datenverarbei-tung im Auftrag, Datenübermittlungen und Verordnungsermächtigungen. Das **sächsische Gesetz** zur Ausführung des Bundesmeldegesetzes³⁵ teilt die Aufgaben der Meldebehörden zwischen den Gemeinden und der Sächsi-schen Anstalt für kommunale Datenverarbeitung auf. Letztere führt ein (zen-trales) Sächsisches Melderegister, in dem vor allem für regelmäßige Datenübermittlungen und automatisierte Datenabrufe ein Teil der Melde-daten gespeichert wird. Außerdem regelt das sächsische Gesetz u. a. die ört-liche Zuständigkeit, die Aufsicht über die Meldebehörden und Verordnungsermächtigungen.

Soweit das Verwaltungsverfahren bei der Erfüllung meldebehördlicher Auf-gaben nicht im BMG, den hierauf gestützten Rechtsverordnungen oder in den Ausführungsbestimmungen der Länder (RN 15 u. 16) bereichsspezifisch geregelt ist, sind ergänzend die **Verwaltungsverfahrensgesetze der Länder** anzuwenden, z. B. beim Erlass von Verwaltungsakten der Meldebehörden. Von praktischer Bedeutung sind insbesondere die Vorschriften über Bera-tung und Auskunft, Anhörung Beteiligter, Akteneinsicht durch Beteiligte, Be-stimmtheit und Form des Verwaltungsakts, Rechtsbehelfsbelehrung, Begründung und Bekanntgabe sowie Rücknahme und Widerruf von Ver-waltungsakten (vgl. §§ 25, 28, 29, 37, 39, 41, 48 und 49 VwVfG).

34 Vom 23. Juni 2015, BayGVBl. S. 178.

35 Vom 9. Juli 2014, SächsGVBl. S. 376, geändert durch Gesetz vom 30. März 2015, SächsGVBl. S. 290. Zu diesem Gesetz s. Rech, SächsVBl. 2014, 225.

4. Allgemeines Datenschutzrecht

- 18 Das moderne Datenschutzrecht wird durch das Nebeneinander von **allgemeinen** Datenschutzgesetzen (Bundesdatenschutzgesetz und Landesdatenschutzgesetze) und zahlreichen **besonderen** (bereichsspezifischen) Vorschriften über den Datenschutz geprägt. Letztere haben innerhalb ihres jeweiligen Anwendungsbereichs den Vorrang vor den allgemeinen datenschutzrechtlichen Vorschriften (vgl. § 1 Abs. 3 Satz 1 BDSG), werden aber durch diese ergänzt, soweit sie keine abschließende Regelung für den Datenschutz in ihrem jeweiligen Anwendungsbereich treffen.³⁶
- 19 Das BMG regelt trotz des Umfangs seiner datenschutzrechtlichen Vorschriften (insbesondere §§ 2 bis 16 und §§ 33 bis 52) den Datenschutz im Meldewesen insgesamt **nicht abschließend**, sondern lässt in Teilbereichen Raum für die **ergänzende Anwendung** des allgemeinen Datenschutzrechts, z. B. der **Legaldefinitionen** datenschutzrechtlicher Begriffe (vgl. §§ 2 und 3 BDSG), die auch im Melderecht verwendet, dort aber nicht eigenständig definiert werden. Zwei Vorschriften des BMG **verweisen** ausdrücklich auf Vorschriften des allgemeinen Datenschutzrechts. § 2 Abs. 4 Satz 2 BMG erklärt für die **Einwilligung** nicht meldepflichtiger Einwohner in die Erhebung, Verarbeitung und Nutzung ihrer Meldedaten die Vorschriften des Datenschutzgesetzes des jeweiligen Landes für anwendbar und verzichtet damit auf eine einheitliche Regelung über die Einwilligung, die durch eine Verweisung auf § 4a BDSG hätte erreicht werden können. Da es sich hierbei um eine bundesrechtliche Verweisung handelt, bedarf es keiner Ermächtigung i. S. des Art. 71 GG. § 44 Abs. 3 BMG sieht ebenfalls eine Einwilligung vor, verzichtet aber auf eine entsprechende Verweisung. § 34 Abs. 1 Satz 1 BMG (vor Nr. 1) verweist für den Begriff der **öffentlichen Stelle**, der auch im BMG häufig verwendet wird, auf die Legaldefinition des § 2 BDSG.
- 20 Außerhalb dieser Verweisungen stellt sich die Frage, ob in Ergänzung des BMG das Bundes- oder das jeweilige Landesdatenschutzgesetz anzuwenden ist. Das BMG gibt hierzu keine Klarheit, sondern stiftet eher Verwirrung, indem es ohne erkennbaren Grund für die unterschiedliche Handhabung an der einen Stelle auf die Landesdatenschutzgesetze, an der anderen auf das BDSG verweist. Die Begründung zu § 2 BMG³⁷ geht von der Anwendbarkeit der landesgesetzlichen Regelungen über technische und organisatorische

36 Vgl. die diesbezügliche ausdrückliche Klarstellung in § 2 Abs. 2 des bisherigen bad.-württ. MG: „Soweit dieses Gesetz keine oder keine abschließende Regelung trifft, gilt hinsichtlich der Verarbeitung personenbezogener Daten das Landesdatenschutzgesetz.“

37 BT-Drs. 17/7746, S. 34.

Maßnahmen des Datenschutzes aus, während die Begründung zu § 9 BMG³⁸ von weiteren Rechten spricht, „die vor allem in den Datenschutzgesetzen verankert sind“, womit offenbar (nur) die Landesdatenschutzgesetze gemeint sind, weil eine gleichzeitige Anwendung des BDSG und der Landesdatenschutzgesetze nicht in Betracht kommt. Aus der Verweisung des § 2 Abs. 4 Satz 2 BMG auf die Vorschriften der Landesdatenschutzgesetze über die Erteilung einer Einwilligung könnte man dagegen den Schluss ziehen, dass diese Gesetze im Übrigen nicht anwendbar sind, weil es einer Verweisung auf ohnehin anwendbare Vorschriften nicht bedurft hätte.

Da sich die ausschließliche Gesetzgebungskompetenz des Bundes nach Art. 73 Abs. 1 Nr. 3 GG auch auf den gesamten melderechtlichen Datenschutz als unentbehrlichen Bestandteil des modernen Meldewesens erstreckt (s. dazu RN 8 und 9), kommt in diesem Bereich die Anwendung landesrechtlicher Vorschriften über den Datenschutz ohne eine Verweisung im Bundesrecht nur auf Grund einer ausdrücklichen **Ermächtigung** i. S. des Art. 71 GG (s. dazu RN 10) in Betracht. Dabei kommt es nicht darauf an, ob es sich um bereichsspezifische Datenschutzvorschriften in den Landesmeldegesetzen oder um allgemeine Datenschutzvorschriften in den Landesdatenschutzgesetzen handelt. Legt man das allerdings umstrittene³⁹ Urteil des BVerfG zur Rücknahme einer erschlichenen Einbürgerung⁴⁰ auf Grund von § 48 bad.-württ. LVwVfG zugrunde, in dem § 1 Abs. 3 VwVfG als Ermächtigungsnorm im Sinne des Art. 71 GG zur Regelung materiellen Staatsangehörigkeitsrechts angesehen wird,⁴¹ dann kann auch die vergleichbare Vorschrift des **§ 1 Abs. 2 Nr. 2 BDSG** als Ermächtigungsnorm zur landesrechtlichen Regelung des melderechtlichen Datenschutzes im Bereich der ausschließlichen Gesetzgebung des Bundes interpretiert werden. Bei dieser Auslegung bestehen gegen die **ergänzende Anwendung der Landesdatenschutzgesetze** auf den melderechtlichen Datenschutz keine Bedenken im Hinblick auf die ausschließliche Gesetzgebungskompetenz des Bundes für das Meldewesen. Auszunehmen hiervon sind jedoch die Definitionen datenschutzrechtlicher **Grundbegriffe in § 3 Abs. 1 bis 5 BDSG**. Diese sind bei der Auslegung der Vorschriften des BMG zugrunde zu legen⁴², da dem Bundesgesetzgeber im Hinblick auf das erklärte Ziel der Herstellung der Rechtseinheit im Mel-

21

38 BT-Drs. 17/7746, S. 37.

39 Das Urteil ist in diesem Punkt mit 4:4 Richterstimmen ergangen. Kritisch zu diesem Urteil auch *Degenhart* in: *Sachs*, Komm. zum GG, 5. Aufl. 2009, RN 8 zu Art. 71.

40 Jetzt geregelt in § 35 StAG.

41 NVwZ 2006, 807, 811.

42 Darauf weist auch Nr. 2.4 Satz 1 BMGVwV hin.

dewesen⁴³ nicht unterstellt werden kann, dass er insoweit bei Abweichungen dem jeweiligen Landesrecht den Vorrang einräumen wollte.

5. Standort des Melderechts im Rechtssystem

- 22 Das Meldewesen hatte nach seiner geschichtlichen Entwicklung ursprünglich eine rein polizeiliche Zielsetzung. Seine Aufgabe bestand darin, zu polizeilichen Zwecken den jeweiligen Aufenthaltsort aller Einwohner und nähere Angaben zu ihrer Identifizierung zu registrieren. Dementsprechend wurde das Melderecht als polizeiliches Rechtsgebiet betrachtet, das der Gefahrenabwehr i. S. des Polizeirechts diene. Über diese enge Zielsetzung ist das Meldewesen längst hinausgewachsen. Es ist nach seinem heutigen Entwicklungsstand die **multifunktionale Informationsgrundlage**⁴⁴ für nahezu alle Bereiche der Verwaltung und der Rechtspflege, der öffentlich-rechtlichen Religionsgemeinschaften und der privaten Wirtschaft. Das Meldewesen dient zwar nach wie vor auch polizeilichen Zwecken, die in mehreren Vorschriften des BMG zum Ausdruck kommen. Diese Zwecke stehen jedoch bei einer Gesamtbetrachtung nicht mehr im Vordergrund, sodass das Meldewesen nicht mehr als Aufgabe der polizeilichen Gefahrenabwehr angesehen werden kann. Es ist vielmehr eine eigenständige Verwaltungsaufgabe außerhalb des polizeilichen Aufgabenbereichs. Demgemäß ist das heutige Melderecht nicht mehr ein Teilgebiet des Polizeirechts, sondern ein **eigenständiges Rechtsgebiet** innerhalb des öffentlichen Rechts.
- 23 Das moderne Melderecht ist stark datenschutzrechtlich geprägt. Das BMG enthält zahlreiche **bereichsspezifische Datenschutzvorschriften**, die durch Modifizierungen und Ergänzungen des allgemeinen Datenschutzrechts den Besonderheiten des Meldewesens Rechnung tragen. Insoweit ist das Melderecht **spezielles Datenschutzrecht**, das den **Vorrang** vor dem allgemeinen Datenschutzrecht hat (vgl. § 1 Abs. 3 Satz 1 BDSG). Während das allgemeine Datenschutzrecht häufig Generalklauseln verwendet, zeichnen sich bereichsspezifische Datenschutzvorschriften meist durch eine größere Konkretheit aus.⁴⁵ Im BMG kommt dies vor allem in den **umfangreichen**

43 EBMG, BT-Drs. 17/7746, S. 1.

44 Die Begründung zum EBMG, BT-Drs. 17/7746, S. 26, spricht von einer „multifunktionalen Grundlagen- und Querschnittsverwaltung“, die das „informationelle Rückgrat aller Verwaltungsebenen“ bilde.

45 Vgl. dazu *Simitis*, Datenschutz und Melderecht – Von der Abstraktion der Generalklauseln zur Konkretheit bereichsspezifischer Regelungen, Festschrift für Walter Mallmann zum 70. Geburtstag, 1978, S. 259.

Katalogen zum Ausdruck, in denen die personenbezogenen Daten, auf die sich die jeweilige Regelung bezieht, im Einzelnen aufgeführt werden (vgl. § 3, § 18 Abs. 1 und 2, § 19 Abs. 3, § 24 Abs. 1 (Verweisung) und Abs. 2, § 30 Abs. 2 Satz 1, § 32 Abs. 2 Satz 2, § 34 Abs. 1 Satz 1, § 38 Abs. 1 und 3, § 42 Abs. 1 und 2, § 43, § 44 Abs. 1 Satz 1, § 45 Abs. 1, § 46 Abs. 1 Satz 2 und Abs. 2 und § 50 Abs. 2 Satz 1 und Abs. 3 Satz 1 BMG).

6. Adressaten des Bundesmeldegesetzes

6.1 Privatpersonen als Normadressaten

Soweit sich das BMG an Privatpersonen als Normadressaten richtet, besteht seine Funktion darin, vielfältige **Melde-, Mitteilungs-, Mitwirkungs- und Auskunftspflichten** möglichst detailliert festzulegen und den hiervon betroffenen Personen weitgehende **Schutzrechte** einzuräumen, um eine Beeinträchtigung schutzwürdiger Interessen zu vermeiden (vgl. § 8 BMG). Zu den Schutzrechten gehören auch **Einwilligungserfordernisse** (vgl. § 2 Abs. 4 Satz 2, § 13 Abs. 2 Satz 4 Nr. 1 und § 44 Abs. 3 BMG) und **Widerspruchsrechte** (vgl. § 36 Abs. 2, § 42 Abs. 3 und § 50 Abs. 5 BMG), durch deren Ausübung den Meldebehörden bestimmte Datenübermittlungen untersagt werden können. Die §§ 44 bis 46 und 50 Abs. 1 bis 3 BMG geben Privatpersonen die Möglichkeit, Auskünfte aus dem Melderegister zu erlangen, ohne ihnen einen Rechtsanspruch einzuräumen. Dagegen hat der Wohnungseigentümer bzw. **Wohnungsgeber** nach § 50 Abs. 4 BMG einen Rechtsanspruch auf Erteilung einer Auskunft über die „in seiner Wohnung gemeldeten“ Personen, wenn er hierfür ein rechtliches Interesse glaubhaft machen kann.

24

Für Privatpersonen, die als Normadressaten berechtigt oder verpflichtet werden, verwendet das BMG unterschiedliche Bezeichnungen. Mehrere Vorschriften verwenden zur Umschreibung des von ihnen erfassten Personenkreises den in § 2 Abs. 1 BMG definierten melderechtlichen Begriff des **Einwohners** (vgl. u. a. § 13 Abs. 1 und Abs. 2 Satz 1, § 14 Abs. 2, § 21 Abs. 1 und 2 und § 22 BMG), der alle Personen umfasst, die im Zuständigkeitsbereich der jeweiligen Meldebehörde „wohnhaft“ sind, also eine Wohnung i. S. des § 20 BMG innehaben. Auf den Wohnungsstatus (s. RN 35) kommt es dabei nicht an. Auch der Bewohner einer Nebenwohnung (§ 21 Abs. 3 BMG) ist Einwohner im Sinne des Melderechts, nicht aber „zählender“ Einwohner im Sinne der Vorschriften über die Ermittlung der amtlichen Einwohnerzahlen (vgl. § 2 Abs. 2 Zensusgesetz 2011). Enger ist der Begriff der **meldepflichtigen Person**, der in den Vorschriften über die allgemeine

25