

Stellungnahme

der Konferenz der Datenschutzbeauftragten des Bundes und der Länder
vom 22. August 2012

zu dem vom Deutschen Bundestag am 28. Juni 2012 beschlossenen Gesetz zur Fortentwicklung des Meldewesens

Das vom Deutschen Bundestag am 28. Juni 2012 mit dem Gesetz zur Fortentwicklung des Meldewesens beschlossene neue Melderecht (BT-Drs. 17/10158) weist erhebliche datenschutzrechtliche Defizite auf. Schon die im Regierungsentwurf enthaltenen Datenschutzbestimmungen blieben zum Teil hinter dem bereits geltenden Recht zurück. Darüber hinaus wurde der Regierungsentwurf durch das Ergebnis der Ausschussberatungen des Bundestages noch einmal deutlich verschlechtert.

Bei den Meldedaten handelt es sich um Pflichtangaben, die die Bürgerinnen und Bürger gegenüber dem Staat machen müssen. Dies verpflichtet zu besonderer Sorgfalt bei der Verwendung, insbesondere wenn die Daten auch an nicht-staatliche Stellen weitergegeben werden sollen.

Die Konferenz der Datenschutzbeauftragten des Bundes und der Länder (DSK) fordert daher den Bundesrat auf, dem Gesetzentwurf nicht zuzustimmen, damit im Vermittlungsverfahren die erforderlichen datenschutzgerechten Verbesserungen erfolgen können.

Die DSK hält insbesondere in den folgenden Punkten Korrekturen und Ergänzungen des Bundesmeldegesetzentwurfs (BMG-E; Art. 1 des Gesetzes zur Fortentwicklung des Meldewesens) für erforderlich:

1. Ordnungsmerkmale (§ 4 BMG-E)

§ 4 Absatz 1 BMG-E sieht vor, dass die Meldebehörden ihre Register mit Hilfe von Ordnungsmerkmalen führen dürfen und die Ordnungsmerkmale aus den in § 3 Absatz 1 Nummer 6 und 7 BMG-E genannten Daten (Geburtsdatum, Geburtsort, Geschlecht) gebildet werden können.

Zur Vermeidung der Bildung eines datenschutzrechtlich unzulässigen Personenkennzeichens dürfen Ordnungsmerkmale jedoch keine personenbezogenen Angaben enthalten, sondern sind abstrakt zu bilden und ausschließlich intern zu verwenden (vgl. etwa § 3 Hamburgisches Meldegesetz).

Absatz 1 sollte daher wie folgt gefasst werden: „Die Meldebehörden dürfen das Melderegister mit Hilfe von Ordnungsmerkmalen führen. Diese dürfen keine personenbezogenen Angaben enthalten.“

In Absatz 2 sollten die Wörter „andere als die in § 3 Absatz 1 Nummer 6 und 7 genannten Daten enthalten“ durch Wörter „nicht der Bestimmung des Absatzes 1 Satz 2 entsprechen“ ersetzt werden.

Absatz 3 sollte wie folgt gefasst werden: „Ordnungsmerkmale dürfen weder für die meldebehördliche Sachbearbeitung sichtbar gemacht noch übermittelt oder auf andere Weise weitergegeben werden.“

In Absatz 4 sollten die Wörter „Satz 2 und 3“ gestrichen werden.

2. Auskunft an die betroffene Person (§ 10 BMG-E)

- a) Der Auskunftsanspruch des Betroffenen sollte umfassend ausgestaltet werden. Die Betroffenen können heute kaum noch erkennen, an welche Stellen Meldedaten fließen. Sie sollten daher auch die Möglichkeit haben, zu erfahren, welche Daten im Einzelfall an welche öffentlichen und privaten Stellen (mit Ausnahme ggf. von natürlichen Personen) übermittelt wurden. Ohne umfassendes Auskunftsrecht der Betroffenen lässt sich auch ein Verstoß gegen eine Zweckbindung nicht kontrollieren.

Vor diesem Hintergrund ist die in Absatz 1 Satz 2 vorgesehene Erweiterung auf Datenübermittlungen durch ein automatisiertes Abrufverfahren im Einzelfall ausdrücklich zu begrüßen, sie geht jedoch nicht weit genug. Das Auskunftsrecht ist als zentraler Bestandteil des Rechts auf informationelle Selbstbestimmung in § 19 BDSG und den entsprechenden Vorschriften der Landesdatenschutzgesetze nicht auf bestimmte Arten von Datenübermittlungen beschränkt. § 10 Absatz 1 BMG-E sollte daher auch auf sonstige Datenübermittlungen im Einzelfall, wie insbesondere Melderegisterauskünfte an private Stellen auf herkömmlichem Weg (mündlich/schriftlich/Datenträger), erstreckt werden.

- b) Für die Selbstauskunft über das Internet (Absatz 2 und 3) sind besonders hohe Sicherheitsanforderungen zu stellen, da es sich bei der Selbstauskunft um eine Vollauskunft über die Daten des Betroffenen handelt und die Selbstauskunft unabhängig von Auskunfts- und Übermittlungssperren erfolgt.

Insbesondere sollte sichergestellt werden, dass die Auskunftsfunktion durch den Betroffenen freigeschaltet wird (opt-in) und dass ausschließlich der Betroffene selbst die entsprechenden Auskünfte erhält (Authentifizierung).

3. Mitwirkung des Wohnungsgebers (§ 19 BMG-E)

Die beabsichtigte Wiedereinführung der erst vor wenigen Jahren abgeschafften Mitwirkungspflicht des Vermieters bei der An- und Abmeldung von Mietern und die damit verbundene zusätzliche Erhebung und Verarbeitung von Daten des Meldepflichtigen und des Wohnungsgebers sieht die DSK kritisch.

Eine hinreichende Begründung für deren Wiedereinführung liegt nicht vor. Die Abschaffung der Nebenmeldepflicht des Vermieters war im Jahr 2002 damit begründet worden, dass die Vermietermeldepflicht von den Bürgerinnen und Bürgern als lästig empfunden werde, zu Verzögerungen bei dem Meldeprozess führt, aber nur in den wenigsten, von der Zahl her zu vernachlässigenden Fällen geeignet sei, beispielsweise Scheinmeldungen zu verhindern. Einbußen bei der Registerqualität könnten daher ausgeschlossen werden (BT-Drs. 14/7260, S. 15).

Es kann zwar in einzelnen Fällen vorkommen, dass Personen noch in einer Wohnung gemeldet sind, in der sie nicht mehr wohnen. Teilweise kann mit falschen Anmeldungen ein krimineller Hintergrund verbunden sein, der in einzelnen Fällen zu Polizeieinsätzen gegenüber unbescholtenen tatsächlichen Wohnungsinhabern führen kann. Deren Zahl steht aber in keinem angemessenen Verhältnis zu den negativen Konsequenzen einer Wiedereinführung der Mitwirkungspflicht des Vermieters, die im Jahre 2002 deren Abschaffung begründeten.

Außerdem ist nicht zu erwarten, dass „Scheinmeldungen“ durch die Mitwirkungspflicht des Vermieters sicher verhindert werden. Die zur Begründung angeführten Argumente überzeugen nicht. Insbesondere ist nicht dargelegt, dass der in einem Bundesland (Berlin) festgestellte Anstieg von „Scheinmeldungen“ kausal auf den Wegfall der Mitwirkungspflicht zurückzuführen ist. Zum anderen scheint es sich um eine Berliner Besonderheit zu handeln, da in den anderen Ländern nach Umfragen im Jahr 2007 keine Erkenntnisse über eine signifikante Zunahme von Scheinmeldungen vorlagen.

Die Begründung, diese Vermieternebenmeldepflicht nunmehr wieder einzuführen, um Scheinmeldungen wirksamer zu verhindern (vgl. BT-Drs. 17/7746, S. 39), überzeugt deshalb nicht, zumal auch die sachgerechte An- und Abmeldung nach § 17 BMG-E eine Verpflichtung des Mieters ist, bei der Verstöße nach § 54 BMG-E als Ordnungswidrigkeit bußgeldbewehrt sind.

4. Hotelmeldepflicht (§§ 29-31 BMG-E)

Die DSK tritt weiterhin dafür ein, die Hotelmeldepflicht abzuschaffen (die Hotelmeldepflicht für beherbergte Ausländer, die Art. 45 des Schengener Durchführungsübereinkommens vorsieht, bleibt hiervon unberührt).

Es bestehen erhebliche Zweifel, ob die Hotelmeldepflicht dem Bereich des Meldewesens und damit der entsprechenden Gesetzgebungskompetenz des Bundes zuzuordnen ist oder ob es sich bei den Regelungen nicht vielmehr um materielles Polizeirecht handelt, da die Datenerhebung primär zu Zwecken der Gefahrenabwehr und der Strafverfolgung erfolgt. Zudem erscheint die mit der Hotelmeldepflicht verbundene umfangreiche verdachtslose Datenerhebung auf Vorrat als unverhältnismäßig. Hotelgäste können nicht schlechthin als Gefahrenquellen oder (potenzielle) Straftäter angesehen werden. Ein et-

waiger Nutzen für einzelne Fahndungserfolge steht außer Verhältnis zu dem erheblichen Datenaufkommen.

5. Melderegisterauskünfte (§§ 44 ff. BMG-E)

Die DSK hält es für erforderlich, die Rechte des Meldepflichtigen bei Melderegisterauskünften im Vergleich zur bestehenden Rechtslage deutlich zu stärken.

Da es sich bei Meldedaten um für hoheitliche Aufgaben zwangsweise beim Bürger erhobene Daten handelt, bedarf es besonderer datenschutzrechtlicher Korrekture.

- a) Die einfache Melderegisterauskunft ist durch die gegenwärtige Vorschrift des § 21 Absatz 1 MRRG äußerst unbefriedigend geregelt, da sie praktisch keinerlei Einschränkungen unterliegt. Der Betroffene kann zurzeit – von wenigen gesetzlichen Ausnahmeregelungen abgesehen – nicht verhindern, dass seine Grunddaten an jedermann herausgegeben werden. Seine Rechte sollten daher deutlich gestärkt werden.

Die DSK fordert daher, zur Regelung des Regierungsentwurfs zurückzukehren, wonach die Verwendung einfacher Melderegisterauskünfte für Zwecke der Werbung oder des Adresshandels nur mit Einwilligung des Betroffenen zulässig ist (§ 44 Absatz 3 Nr. 2 BMG-E – Reg-E). Dies gilt auch für die Aktualisierung solcher Daten, über die die anfragenden Stellen bereits verfügen.

Sonstigen einfachen Melderegisterauskünften nach § 44 Absatz 1 BMG-E muss der Meldepflichtige widersprechen können. Die Übermittlung hat bei Vorliegen eines Widerspruchs zu unterbleiben, sofern der Anfragende kein rechtliches Interesse geltend machen kann.

- b) Die Zweckbindung der bei Melderegisterauskünften übermittelten Daten ist insgesamt zu verstärken.

Für den Fall, dass öffentliche oder nicht-öffentliche Stellen private Auftragnehmer mit der Beschaffung großer Mengen von Meldedaten beauftragen, muss im Hinblick auf die Zweckbindung sichergestellt sein, dass diese Registerdaten durch den Auftragnehmer nicht für andere unternehmerische Interessen genutzt werden.

Unabhängig davon muss die im Gesetzentwurf nur für Zwecke der Werbung und des Adresshandels vorgesehene Zweckbindung einfacher Melderegisterauskünfte (§ 44 Absatz 1 Satz 2 BMG-E) auch auf die Verwendung für sonstige gewerbliche Zwecke erstreckt werden. Auch hier sollte zu der entsprechenden Regelung des Regierungsentwurfs (§ 47 BMG-E Reg-E) zurückgekehrt werden.

- c) Angesichts der Sensibilität der Daten, die im Rahmen einer erweiterten Melderegisterauskunft nach § 45 BMG-E erteilt werden, und der relativ niedrigen Voraussetzungen, die an die Glaubhaftmachung des berechtigten Interesses gestellt werden, sollte hier auf ein rechtliches Interesse an der Kenntnis der Daten abgestellt werden. Die Verwaltungspraxis zeigt zudem, dass es ohnehin ganz überwiegend Fälle eines rechtlichen Interesses sind, in denen erweiterte Melderegisterauskünfte beantragt werden.
- d) Für den automatisierten Abruf von einfachen Melderegisterauskünften insbesondere über das Internet (§ 49 Absatz 2 BMG-E) sollte nach Auffassung der DSK wegen des unkontrollierbaren Masseneffektes das im derzeitigen Melderecht vorgesehene allgemeine Widerspruchsrecht des Betroffenen erhalten bleiben (so auch § 49 Absatz 2 Satz 3 und 4 des Regierungsentwurfs).
- e) Für Melderegisterauskünfte in besonderen Fällen, d.h. insbesondere Melderegisterauskünfte an Parteien zu Wahlwerbungszwecken, Melderegisterauskünfte über Alters- und Ehejubiläen sowie Melderegisterauskünfte an Adressbuchverlage, sieht § 50 Absatz 5 BMG-E übergreifend lediglich ein Widerspruchsrecht des Betroffenen vor.

Die DSK hält es für erforderlich, hier generell eine Einwilligungslösung vorzusehen.

Soweit im Hinblick auf die Auskünfte an Adressbuchverlage nach § 50 Absatz 3 BMG-E die Entwurfsbegründung (S. 46) ausführt, bei einer Einwilligungslösung müsse damit gerechnet werden, dass wegen der zu erwartenden geringen Einwilligungsquote kein Bedarf mehr an Adressbüchern bestehe, hält die DSK diese primär wirtschaftliche Betrachtungsweise für ungeeignet, von einem Einwilligungserfordernis abzusehen. Im Übrigen werden gegenwärtig bereits nach einigen Landesmeldegesetzen Einwilligungslösungen praktiziert. So sieht zum Beispiel auch § 104 des Telekommunikationsgesetzes (TKG) vor, die Aufnahme der persönlichen Kundendaten in Teilnehmerverzeichnisse an die Einwilligung der Kunden zu binden.

6. Auswahldaten für automatisierte Abrufe (§§ 38 Absatz 4, § 49 Absatz 4 BMG-E)

- a) Die vorgesehene Regelung der Auswahldaten für automatisierte Abrufe öffentlicher Stellen (§ 38 Absatz 4 BMG-E) begegnet datenschutzrechtlichen Bedenken, da sie zur sicheren Verifizierung der gesuchten Person, deren Daten abgerufen werden sollen, nicht geeignet ist. Zum einen wird hier für Familiennamen, frühere Namen und Vornamen eine phonetische Suche zugelassen und zum anderen ist keine Auswahldatenkombination vorgeschrieben. Problematisch ist zudem, dass eine Datenübermittlung auch zugelassen ist, wenn Datensätze mehrerer Personen als Treffer gefunden wurden.

Es sollte eine Regelung geschaffen werden, die eine zwingende Kombination von Auswahldatenangaben vorschreibt, wie etwa in den §§ 35 und 42 HmbMDÜV, wonach für einen Abruf die betroffene Person durch die Angabe des Familiennamens und eines Vornamens sowie mindestens zwei der Daten „Geburtsdatum“, „Geschlecht“ und „frühere oder gegenwärtige Anschrift“ zu bezeichnen ist und eine Übermittlung unterbleibt, wenn die Verwendung der genannten Merkmale dazu führt, dass die Daten nicht nur auf eine Person zutreffen.

Wenn für die in § 34 Absatz 4 BMG-E genannten Behörden erweiterte Auswahldaten zugelassen werden sollten, so müsste doch auch hier eine Kombination von Auswahldaten als Voraussetzung für die Trefferanzeige vorgeschrieben werden. Es kann nicht sein, dass die Angabe eines beliebigen in § 34 Absatz 1 BMG-E genannten Datums zur Trefferanzeige und Datenübermittlung führt.

- b) Auch die für automatisierte Melderegisterauskünfte an Private getroffene Regelung der Auswahldaten (§ 49 Absatz 4 BMG-E) begegnet datenschutzrechtlichen Bedenken und erscheint aus den genannten Gründen zur sicheren Verifizierung der gesuchten Person nicht geeignet. Wenn hinsichtlich der Angaben zu Namen, Vornamen und früheren Namen eine phonetische Suche zugelassen ist, kann selbst die Angabe von zwei weiteren der möglichen Auswahlangaben nicht für eine sichere Identifizierung der gesuchten Person genügen.

7. Gesetzesergänzung

Dem Meldepflichtigen sollte nach dem Vorbild von § 2 Absatz 3 Berliner Meldegesetz die Möglichkeit gegeben werden, in die Benachrichtigung einer von ihm benannten, nahestehenden Person für den Fall einzuwilligen, dass er in eine hilflose Lage gerät oder stirbt. Das Fehlen einer solchen Benachrichtigung im Unglücksfall wurde in der Vergangenheit immer wieder zu Recht kritisiert.