

Öffentliche **Beschlussvorlage**

Vorlagen-Nr.:
V/0771/2012/1. Erg.
Auskunft erteilt: Herr Schlenker
Ruf: 492 33 03
E-Mail: Schlenker@stadt-muenster.de
Datum: 27.11.2012

Betrifft

Antrag der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen/GAL an den Rat Nr. A-R/0036/2012 "Auskunft aus dem Melderegister auf das absolute Mindestmaß reduzieren!"

Beratungsfolge

12.12.2012 Hauptausschuss

Entscheidung

Beschlussvorschlag:

I. Sachentscheidung:

1. Der Hauptausschuss nimmt die in der erweiterten Begründung dargestellten rechtlichen und verwaltungspraktischen Erwägungen zur Kenntnis.
2. Der Ratsantrag Nr. A-R/0036/2012 wird nicht aufgegriffen und ist damit erledigt.

Begründung:

Ergänzend zur Begründung der Vorlage in der ursprünglichen Fassung wird Folgendes ausgeführt:

Die mit dem Antrag A-R/0036/2012 verfolgte Reduzierung von Melderegisterauskünften auf das „unbedingt erforderliche Maß“ durch Bildung von Fallgruppen, bei denen eine Ermessensreduzierung auf Null gegeben ist, ist aus rechtlichen wie praktischen Gründen nicht umsetzbar, weshalb die Verwaltung vorschlägt, diesen Antrag nicht umzusetzen. Im Folgenden werden zunächst einige grundsätzliche rechtliche Hinweise gegeben (Punkte 1 bis 3), um dann auf Einzelpunkte des politischen Antrages einzugehen (Punkte 4 bis 7).

Das Melderegister ist de jure kein öffentliches Register, sondern lediglich ein behördeninternes Register, welches dem innerdienstlichen Gebrauch der Meldebehörden dient und das Informationsbedürfnis anderer Behörden befriedigen soll. Tatsächlich hat das Melderegister jedoch seit langem die Funktion eines öffentlichen Registers erlangt. Die Vorschriften über die Melderegisterauskunft tragen insofern auch dem Informationsbedürfnis des privaten Bereichs Rechnung. Hinter den Vorschriften steht der Gedanke, dass in unserer Gesellschaft sich niemand ohne triftigen Grund seiner Umwelt entziehen kann und darf. Vielmehr muss jede/r Mitbürger/in erreichbar bleiben und es hinnehmen, dass andere Mitbürger notfalls staatliche Hilfe in Anspruch nehmen, um mit ihm/ihr in Kontakt zu treten. Die in der Melderegisterauskunft liegende Beeinträchtigung des informationellen Selbstbestimmungsrechts liegt deshalb im Rahmen der verfassungsrechtlichen Grenzen (Medert/Süßmuth, Melderecht des Bundes und der Länder, Teil I, § 21 MRRG, Rn. 5). Die Melderegisterauskünfte, auf die sich der Antrag A-R/0036/2012 bezieht, sind für das Land Nordrhein-Westfalen in den §§ 34 und 35 des Meldegesetzes NRW (MG NRW) geregelt.

1. Einfache Melderegisterauskunft (gem. § 34 Abs. 1 MG NRW):

Für eine Melderegisterauskunft an Private ist es nach § 34 MG NRW erforderlich, dass der Anfragende eine „bestimmte Person“ benennt. Daraus wird abgeleitet, dass der Bürger oder die privatrechtliche Vereinigung die Person, auf die sich die Melderegisteranfrage bezieht, individualisierbar benennt. Durch dieses tatbestandliche Erfordernis der „Individualisierbarkeit“ wird durch das Meldegesetz ausgeschlossen, dass unbestimmte Anfragen an die Meldebehörde herangetragen werden. Es werden damit zwar keine Massenauskünfte verhindert, sofern jede betroffene Person namentlich benannt wird und die Meldeanfrage damit entsprechend individualisiert erfolgt. Es werden dadurch aber Rasterabfragen, bspw. bezogen auf Straßenzüge oder Stadtteile, verhindert. Die Melderegisterauskunft bezieht sich sodann auf den Namen und die Anschrift der erfragten Person. Sofern diese Voraussetzung erfüllt ist, besteht in der Regel nach der Konzeption des Gesetzgebers kein Grund für eine Versagung der einfachen Melderegisterauskunft, sofern keine Verwechslungsgefahr besteht, eine Auskunftssperre gem. § 34 Abs. 6 MG NRW eingetragen ist, ein Auskunftsverbot nach § 34 Abs. 7 MG NRW oder eine Übermittlungssperre besteht. Denn das Meldegesetz macht die einfache Melderegisterauskunft nicht von einem näher zu bestimmenden Auskunftsinteresse abhängig. Ein berechtigtes Interesse an einer Auskunft wird lediglich in § 34 Abs. 2 MG NRW für eine „erweiterte Melderegisterauskunft“ verlangt. Widerspruchsmöglichkeiten des Betroffenen gegen eine einfache Melderegisterauskunft bestehen nach der dem Meldegesetz nicht.

Von der einfachen Melderegisterauskunft machen in der Praxis weit überwiegend Gläubiger von zivilrechtlichen Forderungen, wie bspw. Privatpersonen, Banken, Versicherungen und Factoring-Gesellschaften Gebrauch. Es stellen aber auch Private einen Antrag auf Auskunftserteilung, die Adressen bestimmter Personen für Klassentreffen, Jubiläen oder ähnliche Anlässe benötigen.

Die Rechtsgrundlage für die Weitergabe von Daten an Adressbuchverlage ist § 35 Abs. 4-6 MG NRW. An Adressbuchverlage darf eine Auskunft nach der gesetzlichen Konzeption nur dann erteilt werden, wenn der Betroffene vorab schriftlich eingewilligt hat. Liegt diese Einwilligung nicht vor, darf die Auskunft nicht erteilt werden.

Da eine Auskunft nach § 34 MG NRW an gewerbsmäßige Adressvermittler, die die Daten dauerhaft speichern wollen, nicht durch das Gesetz ausgeschlossen ist, hat das Innenministerium NRW mit den Schreiben vom 04.07.2012 und 24.07.2012 (AZ: 13-38.04.06) das Ermessen der Meldebehörden durch eine Verwaltungsanweisung eingeschränkt. Danach sind Melderegisterauskünfte an gewerbsmäßige Adressvermittler nur zulässig, wenn die anfragenden Firmen eine Erklärung abgegeben haben, dass die Daten nur an einen Auftraggeber weitergegeben werden und nicht länger als 30 Tage sowohl bei der anfragenden Firma als auch bei deren Auftraggeber gespeichert werden.

2. Automatisierte einfache Melderegisterauskunft (gem. § 34 Abs. 1a MG NRW):

§ 34 Abs. 1a MG NRW ermöglicht die einfache Melderegisterauskunft auf automatisiert verarbeiteten Datenträgern durch Datenübertragung oder im Wege des automatisierten Abrufs über das Internet. Voraussetzung dafür ist, dass der Antrag in der amtlich vorgeschriebenen Form erstellt wird, der Antragsteller den Betroffenen mit Vor- und Familiennamen sowie mindestens zwei weiteren gespeicherten Daten bezeichnet hat und die Identität des Betroffenen durch einen automatisierten Abgleich der im Antrag angegebenen mit den im Melderegister gespeicherten Daten des Betroffenen eindeutig festgestellt worden ist. Auch hier wird kein Nachweis eines bestimmten Interesses für die Auskunftserteilung vom Meldegesetz als Tatbestandsvoraussetzung gefordert. Das Meldegesetz sieht für die automatisierte Auskunft über das Internet im Unterschied zu der einfachen Melderegisterauskunft nach § 34 Abs. 1 MG NRW gem. § 34 Abs. 1b S. 3 MG NRW ein Widerspruchsrecht vor. Der Bürger kann demnach seine Interessen durch die Erklärung des Widerspruchs gegen eine automatisierte Auskunft über das Internet wahren.

3. Melderegisterauskunft in besonderen Fällen (gem. § 35 Abs. 1 MG NRW):

Die Erteilung von Melderegisterauskünften an politische Parteien zum Zwecke der Wahlwerbung ist für die Meldebehörde in § 35 Abs. 1 MG NRW geregelt. Die Entscheidung über das „Ob“ der Auskunftserteilung liegt hier ebenfalls im Ermessen der Meldebehörde. Auch die Parteien haben folglich lediglich einen Anspruch auf eine ermessensfehlerfreie Entscheidung. Im Rahmen der Ermessensausübung sind alle Parteien gem. Art. 3 Abs. 1 des Grundgesetzes in Verbindung mit § 5 des Parteiengesetzes gleich zu behandeln. Auch in Bezug auf die Melderegisterauskunft an politische Parteien steht jedem Bürger nach der Konzeption des Landesgesetzgebers gem. § 35 Abs. 6 S. 1 MG NRW ein Widerspruchsrecht in Bezug auf die Datenweitergabe zu. Auf das Widerspruchsrecht ist der Bürger bei der Anmeldung hinzuweisen, so dass jeder Bürger von diesem Widerspruchsrecht Kenntnis erlangt. Auch hier kann der Bürger seine Interessen folglich durch die Erklärung des Widerspruchs wahren.

4. Einschränkung der Auskunftserteilung durch Bildung von sachgrundbezogenen Fallgruppen:

Die Verwaltung rät davon ab, durch die im Antrag A-R/0036/2012 geforderte Bildung von Fallgruppen die Auskunftserteilung zu reduzieren. Dieser Antrag ist aus praktischen Gründen nicht umsetzbar und unterliegt rechtlichen Bedenken. Um den Antrag umsetzen zu können, müssten zunächst Fallgruppen gebildet werden, die nur anhand der Interessen der Auskunftersuchenden gebildet werden können. Sodann müsste in der Praxis jedes Auskunftersuchen zunächst von der Angabe eines Sachgrundes oder eines Auskunftsinteresses abhängig gemacht werden und das angegebene Interesse in die gefundenen Fallgruppen einsortiert werden. Dieses Vorgehen unterliegt rechtlichen Bedenken: Weder im Falle der einfachen Melderegisterauskunft nach § 34 Abs. 1 MG NRW noch im Falle der automatisierten Melderegisterauskünfte wird auf der Tatbestandsebene der Norm die Angabe eines Sachgrundes gefordert, um eine Melderegisterauskunft zu erhalten. Der Antrag beinhaltet folglich den Wunsch, die Antragsteller im Rahmen der auf Rechtsfolgenseite stattfindenden Ermessensausübung auf die Mitteilung eines Sachgrundes zu verpflichten, der auf Tatbestandsebene nicht vom Gesetz gefordert wird. Hätte der Gesetzgeber nur im Falle des Vorliegens besonderer Gründe eine Melderegisterauskunft möglich machen wollen, hätte er dies – wie im Falle des § 34 Abs. 2 MG NRW – als Tatbestandsmerkmal kodifizieren müssen. Dies hat er aber nicht getan, so dass die Einführung eines Sachgrundes im Rahmen der Ermessensausübung das Risiko eines Ermessensfehlers und damit das Risiko rechtswidrigen Handelns beinhaltet.

Das Überprüfen des Sachgrundes würde neben den rechtlichen Bedenken zudem zu einem personellen Mehrbedarf führen, der in der derzeitigen Haushaltssituation nicht vertreten werden sollte. Hinsichtlich der automatisierten Auskünfte stellt sich ein weiteres praktisches Problem: Der Gesetzgeber hat eine automatisierte Form der Datenübermittlung zugelassen, die zu einer automatisierten Auskunft führt, ohne dass es der Angabe eines Sachgrundes und folglich auch keiner Überprüfung des Sachgrundes nach der Konzeption des Gesetzgebers bedarf. In diesem automatisierten Verfahren ist es faktisch nicht möglich, eine Auskunft nur noch in bestimmten Fallgruppen zu erteilen, da systemseitig sodann eine Sachgrundprüfung stattfinden müsste, die eine automatisierte Auskunftserteilung, wie sie vom Gesetz vorgesehen ist, unmöglich macht. Hinsichtlich der automatisierten Auskunft über das Internet bedarf es auch deswegen keiner Einführung von Fallgruppen zur Reduzierung der Auskünfte, da jedem Bürger nach § 34 Abs. 1b S. 3 MG NRW ein Widerspruchsrecht zusteht, durch dessen Ausübung der Bürger seine Interessen schützen kann.

Die Interessen der Bürger sind auch im Falle der Auskunftserteilung an Adressbuchverlage hinreichend geschützt, da diese nur nach einer vorherigen Zustimmung des Betroffenen zur Datenweitergabe die Melderegisterauskunft erhalten dürfen. Hinsichtlich der Melderegisterauskunft an gewerbliche Adressvermittler wird auf die Verwaltungsanweisungen des Innenministeriums vom 04.07. bzw. 24.07.2008 verwiesen, wonach die Antragsteller nur unter besonderen Voraussetzungen die Melderegisterauskünfte erteilt erhalten. Diese ministeriellen Vorgaben werden auch von der Stadt Münster eingehalten.

5. Keine Auskunftserteilung an Parteien:

Die Verwaltung rät unter drei Gesichtspunkten davon ab, entsprechend der Forderung in Antrag A-R/0036/2012 Parteien nach einer für die Zukunft zu ändernden Verwaltungspraxis keine Auskünfte mehr zu erteilen. Zunächst bestehen auch hier rechtliche Bedenken gegen den Vorschlag. Hier ist die Ziffer 15.3.1 der Verwaltungsvorschriften zur Durchführung des Meldegesetzes NRW (VV MG NW) zu beachten, mit der das Innenministerium NRW von seinem Weisungsrecht Gebrauch gemacht hat. Dort heißt es:

„Da der Gesetzgeber in § 35 Abs. 1 und 2 Melderegisterauskünfte im Zusammenhang u.a. mit Wahlen und Abstimmungen unter datenschutzrechtlichen Maßgaben grundsätzlich zugelassen hat, dürfen derartige Auskünfte nicht allgemein aus Datenschutzgründen, sondern nur aus überwiegenden anderen Gründen abgelehnt werden (z.B. arbeitsmäßige Überlastung der Meldebehörde, Störungen der Datenverarbeitungsanlage, Vorrang andere Aufgaben).“

Das Innenministerium hat durch die Verwaltungsvorschrift ermessenslenkend die Versagung der Auskunft allein aus Datenschutzgründen ausgeschlossen. Ferner hat das Innenministerium ermessenslenkend Fälle der „überwiegenden anderen Gründe“ konkretisiert, die alle in der Betriebsphäre des Amtes zu verorten sind.

Ferner bedarf es der erwähnten geänderten Verwaltungspraxis aus Sicht der Verwaltung auch in diesem Fall nicht, weil jedem Bürger nach dem Meldegesetz bereits ein Mittel zur Verfügung steht, um Auskünfte an politische Parteien nach § 35 Abs. 1 MG NRW zu verhindern: Jedem Bürger steht nach der Konzeption des Landesgesetzgebers gem. § 35 Abs. 6 S. 1 MG NRW ein Widerspruchsrecht in Bezug auf die Datenweitergabe zu. Auf das Widerspruchsrecht ist der Bürger bei der Anmeldung hinzuweisen, so dass jeder Bürger von diesem Widerspruchsrecht Kenntnis erlangt.

Des Weiteren spricht gegen ein Aufgreifen des Vorschlags der Grundgedanke des § 1 des Parteiengesetzes. Danach sind die Parteien notwendiger Bestandteil der freiheitlich demokratischen Grundordnung. Sie haben verfassungsrechtlich und einfachgesetzlich den öffentlichen Auftrag, an der Bildung des politischen Willens des Volkes auf allen Gebieten des öffentlichen Lebens mitzu-

wirken. Nach Auffassung der Verwaltung würde eine zukünftige Verwaltungspraxis, Parteien keine Melderegisterauskünfte mehr zu erteilen, diese Zweckerreichung jedenfalls erschweren.

6. Statistik über die erteilte Auskunftserteilung:

Aus den soeben dargelegten Gründen rät die Verwaltung davon ab, eine Statistik über die erteilten Auskünfte und den dargelegten Sachgrund zu führen, da dies praktisch nicht umsetzbar ist. Wie gezeigt ist weder im Falle der einfachen Melderegisterauskünfte nach § 34 Abs. 1 MG NRW noch im Falle der automatisierten Melderegisterauskünfte ein Nachhalten des Sachgrundes möglich, da ein Sachgrund keine Tatbestandsvoraussetzung für die Auskunftserteilung ist. Wie bereits ausgeführt, unterliegt eine Verpflichtung der Antragsteller durch die Verwaltung zur Angabe eines Sachgrundes im Rahmen der Ermessensausübung rechtlichen Bedenken. Ferner würde das Führen einer Statistik zu einem personellen Mehrbedarf führen, der in der derzeitigen Haushaltssituation nicht vertreten werden sollte.

7. Eigene Gebührensatzung:

Die Kommune hat auf Basis des § 2 Abs. 3 des Gebührengesetzes NRW die rechtliche Möglichkeit zur individuellen Festsetzung der Verwaltungsgebühr durch Erlass einer eigenen Gebührensatzung. Die Meldebehörde ist bei der Erhebung der Verwaltungsgebühren bislang von der Anwendung der einschlägigen Tarifstelle 5 der Verwaltungsgebührenordnung ausgegangen. Die zu erhebende Gebühr beträgt hier für eine einfache Melderegisterauskunft (gem. Tarifstelle 5.1.1) 7,00 € und für eine elektronische Melderegisterauskunft (gem. Tarifstelle 5.1.2) 4,00 €. Diese Praxis ist nach telefonischer Nachfrage im Innenministerium NRW nach dortigem Kenntnisstand landesweit üblich. Dort ist keine Kommune in Nordrhein-Westfalen bekannt, die von der Möglichkeit der abweichenden Gebührenfestsetzung in diesem Bereich Gebrauch gemacht hat. Problematisch dürfte in diesem Zusammenhang jedoch die interkommunale Darstellung einer durch eigene Gebührensatzung individuell höher festgesetzten Verwaltungsgebühr sein. Dies insbesondere deshalb, da es bei anderen Kommunen, insbesondere bei denen, die das gleiche Fachverfahren der Fa. HSH einsetzen, zu unterschiedlichen Gebühren für gleiche Leistungen kommen würde. Dies kann auch in möglichen Rechtsstreiten angesichts des Rechtscharakters von Verwaltungsgebühren zu Problemen führen. Aus Sicht der Verwaltung wäre eine abweichende Festsetzung der Gebühren für die Erteilung von Melderegisterauskünften aus vorgenannte Gründen nicht sinnvoll Und schlägt daher vor, auf eine abweichende Festsetzung der Gebühren für die Erteilung von Meldeauskünften zu verzichten.

Die Ratsfraktion Bündnis 90/Die Grünen/GAL hatte der Verwaltung zur Originalvorlage einen umfangreichen Fragenkatalog mit der Bitte um Beantwortung vorgelegt. Der Fragenkatalog und auch das Antwortschreiben der Verwaltung sind dieser Vorlage als Anlage zur Kenntnis beigelegt.

I. V.

Heuer
Stadtrat

Anlagen:

Anlage 1 Anfrage der Ratsfraktion Bündnis 90/Die Grünen/GAL vom 15.10.2012

Anlage 2 Antwortschreiben der Verwaltung vom 03.12.2012