

2 Das Meldegeheimnis

2.1	Inhalt der Regelung	41
2.2	Muster für die Verpflichtungserklärung	45
2.3	Verantwortlicher für Belehrung und Verpflichtung	48
2.4	Bewertung der Regelung	48

2.1 Inhalt der Regelung

Das Bundesmeldegesetz trifft im § 7 BMG eine zweiteilige Regelung zum Meldegeheimnis:

(1) Inhaltliche Pflichten

Personen, die bei Meldebehörden beschäftigt sind, ist es verboten, unbefugt personenbezogene Daten zu erheben, zu verarbeiten oder zu nutzen.¹

Beispiel 2/1 Unzulässige Frage zur privaten Lebensführung

Eine Sachbearbeiterin im Meldeamt hat folgende Gewohnheit: Jedes Mal, wenn jemand eine Nebenwohnung anmeldet, fragt sie die meldepflichtige Person, warum sie außer ihrer Hauptwohnung eigentlich noch eine Nebenwohnung braucht. Das tut sie auch dann, wenn sie sich sicher ist, dass die Nebenwohnung tatsächlich besteht. Ihre Vorgesetzte fragt, warum sie das tue. Die Sachbearbeiterin antwortet, solche Hintergründe seien eben interessant.

Durch ihre Frage beschafft sich die Sachbearbeiterin personenbezogene Daten des Betroffenen (Daten im Sinn von Angaben darüber, warum er eine Nebenwohnung bezieht). Das Beschaffen von Daten über den Betroffenen ist eine Datenerhebung.²

¹ § 7 Abs. 1 BMG: *Zilkens*, RDV 2013, S. 280, 281 ist Recht zu geben, wenn er dies als „Selbstverständlichkeit“ bezeichnet.

² Definition des Begriffs in § 3 Abs. 3 BDSG; das BMG verwendet die dem BDSG entlehnten Begriffe wie „personenbezogene Daten“, „Speicherung“ und „Verarbeitung“ im Sinn der im BDSG enthaltenen Definitionen, so zutreffend Nr. 2.4 BMGVwV. Die meisten Begriffsdefinitionen des BDSG sind in § 3 BDSG enthalten. Die Datenschutzgesetze der Bundesländer haben diese Definitionen inhaltlich übernommen.

Das Meldegeheimnis

Diese Datenerhebung ist unbefugt. Die Anmeldepflicht für eine Nebenwohnung³ entsteht immer dann, wenn jemand eine Nebenwohnung bezieht.⁴ Warum er das tut, spielt für die Meldepflicht keinerlei Rolle.

Damit verstößt die Datenerhebung gegen das Meldegeheimnis. „Meldegeheimnis“ bedeutet also nicht nur, dass schon vorhandene Daten vertraulich behandelt werden müssen. Der Begriff verbietet vielmehr auch überflüssige (also für die Aufgabenerfüllung nicht erforderliche) Fragen.

Beispiel 2/2 Unbefugte Weitergabe von Daten für das Personalmanagement der Bundeswehr trotz Widerspruch

Eine Meldebehörde weist Anfang Oktober durch einen Aushang an der gemeindlichen Mitteilungstafel darauf hin, dass jeder Einwohner das Recht hat, einer Datenübermittlung an das Bundesamt für das Personalmanagement der Bundeswehr zu widersprechen.⁵ Ein Einwohner spricht persönlich bei der Meldebehörde vor und erklärt mündlich seinen Widerspruch.⁶ Die Sachbearbeiterin erklärt ihm, das gehe in Ordnung. Weil sie durch einen Anruf gestört wird, vergisst sie, den Widerspruch im Melderegister einzutragen. Diese versehentliche Panne führt dazu, dass der Einwohner vom Bundesamt für das Personalmanagement der Bundeswehr Informationsmaterial über Karrieren bei der Bundeswehr erhält.⁷

Das Versehen der Sachbearbeiterin hat eine unbefugte Übermittlung von personenbezogenen Daten an das Bundesamt nach sich gezogen. Hätte sie den Widerspruch eingetragen, wäre die Übermittlung nicht erfolgt.⁸ Die Übermittlung von Daten ist eines der Fälle der Verarbeitung von Daten.⁹ Da die Übermittlung unbefugt erfolgt ist, liegt somit eine unbefugte Verarbeitung von Daten vor.

3 Begriffsdefinition in § 21 Abs. 3 BMG: „Nebenwohnung ist jede weitere Wohnung des Einwohners im Inland.“

4 § 17 Abs. 1 BMG: „Wer eine Wohnung bezieht, hat sich ... anzumelden.“

5 Zu einem solchen Hinweis „durch ortsübliche Bekanntmachung“ ist jede Meldebehörde einmal jährlich spätestens im Oktober verpflichtet (§ 36 Abs. 2 Satz 2 Alternative 2 BMG).

6 Widerspruchsrecht gemäß § 36 Abs. 2 Satz 1 BMG; der Widerspruch muss nicht begründet werden. Weitere Einzelheiten siehe 12.4.4.

7 Zu diesem Zweck erhält das Bundesamt die Daten, siehe § 4 Satz 12. BMeldDÜV. Die Übermittlung erfolgt automatisch zum Stichtag; sie muss nicht „von Hand“ ausgelöst werden. Dass sie „im Hintergrund“ erfolgt, fällt dem einzelnen Sachbearbeiter im Meldeamt daher gar nicht auf.

8 Siehe § 4 Satz 2 2. BMeldDÜV: „Die Datenübermittlung unterbleibt, wenn die betroffene Person ihr nach § 36 Abs. 2 des Bundesmeldegesetzes widersprochen hat.“

9 Insgesamt hat der Begriff des „Verarbeitens“ fünf Unterfälle: Speichern, Verändern, Übermitteln, Sperren und Löschen personenbezogener Daten, vgl. § 3 Abs. 4 Satz 2 BDSG und die parallelen Regelungen der Landesdatenschutzgesetze.

Dabei handelt es sich um einen Verstoß gegen das Meldegeheimnis. Dass er nur fahrlässig erfolgte und dass die Folgen (Übersendung von Informationsmaterial) eher als harmlos anzusehen sind, ändert daran nichts.

Beispiel 2/3 Auswirkung des Meldegeheimnisses auf die Abläufe im Rathaus

Eine Gemeindeverwaltung regelt den Posteingang und Postausgang bei ihrem Meldeamt wie folgt: Eingangspos, die an das Meldeamt gerichtet ist, wird nicht direkt ungeöffnet dorthin weitergegeben. Vielmehr wird sie vom Sekretariat der Gemeindeverwaltung geöffnet und dort registriert. Erst dann wird sie offen an das Meldeamt weitergegeben. Entsprechend wird mit ausgehender Post verfahren. Sie geht offen an das Sekretariat der Gemeindeverwaltung, wird dort mit einem Kuvert versehen und dann von dort aus versandt. Einsicht in die Post hat nur eine einzelne Sachbearbeiterin im Sekretariat sowie der Bürgermeister.¹⁰

Wenn ein Mitarbeiter der Gemeindeverwaltung Meldedaten zur Kenntnis nimmt, stellt das eine Nutzung dieser Daten dar.¹¹ Um eine Übermittlung der Daten handelt es sich dagegen nicht. Sie würde voraussetzen, dass die Daten an einen Dritten außerhalb der Gemeindeverwaltung weitergegeben werden.¹² Eine Nutzung liegt auch dann vor, wenn es dem Mitarbeiter auf den Inhalt der Daten gar nicht ankommt und er sie eher zufällig zur Kenntnis nimmt, etwa beim Einkuvertieren einer Melderegisterauskunft.

Somit stellt sich die Frage, ob es eine befugte oder eine unbefugte Nutzung darstellt, wenn sich um die Post des Meldeamts nicht das Meldeamt selbst, sondern eine andere Organisationseinheit im Rathaus kümmert. „Meldebehörde“ im Sinn des Bundesmeldegesetzes sind zwar die Gemeinden als solche¹³ und nicht nur das Meldeamt als einzelne Organisationseinheit in der Gemeindeverwaltung. Das Meldegeheimnis gebietet es allerdings, die Daten des Meldeamts gesondert zu behandeln. Es ist Aufgabe der Personen, die auf das Meldegeheimnis verpflichtet wurden, mit den Meldedaten umzugehen. Damit ist es nicht zu vereinbaren, wenn eine andere Stelle in der Gemeindeverwaltung die Post für das Meldeamt anstelle des Meldeamts bearbeitet. Das muss vielmehr durch das Meldeamt selbst erfolgen.

Der im Beispiel geschilderte Ablauf verletzt daher das Meldegeheimnis. Kein Problem wäre es selbstverständlich, wenn sich der Bürgermeister als Vorgesetzter bestimmte einzelne Fälle vorlegen lässt. Ebenfalls kein Problem stellt

10 Beispiel nach 14. TB Sachsen 2009, S 57/58.

11 § 3 Abs. 5 BDSG und die parallelen Regelungen der Landesdatenschutzgesetze.

12 § 3 Abs. 4 Nr. 3 BDSG (Begriff der Übermittlung) und § 3 Abs. 8 Satz 2 BDSG (Begriff des Dritten) sowie die parallelen Regelungen der Landesdatenschutzgesetze.

13 § 1 Abs. 2 BW AGBMG („Meldebehörde ist die Ortspolizeibehörde“); Art. 1 Abs. 1 Satz 1 BayAGBMG („Meldebehörden sind die Gemeinden“); § 1 Abs. 1 SächsAGBMG („Meldebehörden sind die Gemeinden und die Sächsische Anstalt für kommunale Datenverarbeitung [SAKD]“); § 1 MGNRW („Meldebehörden sind die Gemeinden als örtliche Ordnungsbehörden“).

Das Meldegeheimnis

es dar, wenn ein Bürger Post für das Meldeamt allgemein an die „Gemeindeverwaltung“ adressiert und sie deshalb in einem zentralen Posteinlauf geöffnet wird.

Die Pflicht, personenbezogene Daten nicht unbefugt zu erheben, zu verarbeiten oder zu nutzen, besteht selbstverständlich weiter, wenn ein Beschäftigter aus der Tätigkeit bei der Meldebehörde ausscheidet.¹⁴ Dabei ist es gleichgültig, ob er in einen anderen Teil der Gemeindeverwaltung wechselt oder völlig aus der Gemeindeverwaltung ausscheidet.

Beispiel 2/4 Verletzung des Meldegeheimnisses

Eine Sachbearbeiterin wechselt aus dem Meldeamt in die Gemeindekasse. Eine dort tätige Kollegin fragt sie aus reiner Neugier: Sag mal, stimmt es, dass Frau X mal Herr X war und eine Geschlechtsumwandlung gemacht hat? Die Sachbearbeiterin, die bisher im Meldeamt tätig war, weiß aus dem Gedächtnis, dass dies zutrifft. Sie hat damals die entsprechenden Datenänderungen im Melderegister durchgeführt (vor allem Änderung des Vornamens¹⁵).

Die Kollegin fragt aus reiner Neugier. Deshalb wäre das Meldegeheimnis verletzt, wenn sie eine Antwort bekäme. Dabei wäre das Meldegeheimnis sogar ganz erheblich verletzt. Bei einer Geschlechtsumwandlung muss die Meldebehörde nämlich im Hinblick auf den früheren Vornamen¹⁶ auf Dauer eine Auskunftssperre eintragen.¹⁷ Sie wird unterlaufen bzw. umgangen, wenn innerhalb der Gemeindeverwaltung ohne jeden sachlichen Grund von der Geschlechtsumwandlung berichtet wird.

Außer Personen, die bei den Meldebehörden selbst beschäftigt sind, gilt das Meldegeheimnis auch für Personen, die bei „anderen Stellen“ beschäftigt sind, wenn diese anderen Stellen „im Auftrag der Meldebehörden handeln.“¹⁸

Dies betrifft Beschäftigte von Dienstleistern wie der Anstalt für kommunale Datenverarbeitung in Bayern (AKDB). Die Sächsische Anstalt für kommunale Datenverarbeitung (SAKD) passt dagegen nicht als Beispiel. Sie erfüllt zwar in der Sache eine ganz ähnliche Funktion wie die AKDB. Nach ausdrücklicher gesetzlicher Festlegung¹⁹ ist sie aber selbst als „Meldebehörde“ anzusehen, so-

14 § 7 Abs. 2 Satz 2 BMG.

15 Siehe dazu 12.6.3.

16 Er wird auf Antrag durch eine gerichtliche Entscheidung gemäß § 1 Abs. 1 Transsexuellengesetz (TSG) geändert.

17 Siehe dazu vor allem § 51 Abs. 5 BMG i. V. m. § 63 Abs. 2 Personenstandsgesetz (dauerhafte Unzulässigkeit einer Melderegisterauskunft bezüglich des Vornamens). Das Verbot, den früheren Vornamen zu offenbaren, ergibt sich unabhängig davon direkt aus § 5 Abs. 1 TSG. Siehe dazu 17. TB Sachsen 2015, S. 40-42. Beachte auch die Darstellung bei 12.6.3.

18 § 7 Abs. 1 BMG.

19 § 1 Abs. 1 SächsAGBMG.

dass das Datengeheimnis schon deswegen für ihre Mitarbeiter gilt. Folgen für den Inhalt der Pflichten aufgrund des Meldegeheimnisses hat das aber nicht.

(2) Formale Pflichten

Personen, für die das Meldegeheimnis gilt, müssen über die Pflichten belehrt werden, die sich für sie aus dem Meldegeheimnis ergeben. Das muss „bei Aufnahme ihrer Tätigkeit“ geschehen, also bevor sie mit der Arbeit im Meldeamt beginnen.²⁰ Eine bestimmte Form ist für diese Belehrung nicht vorgeschrieben. Sie kann also mündlich oder schriftlich erfolgen. Möglich ist beispielsweise die Aushändigung eines Merkblatts, sinnvoller die Teilnahme an einer geeigneten Schulung zum Melderecht (etwa bei der Bayerischen Verwaltungsschule – BVS).

Zu dieser Belehrung muss noch eine Verpflichtung auf die Einhaltung des Meldegeheimnisses hinzukommen.²¹ Sie muss ausdrücklich schriftlich erfolgen. Eine mündliche Verpflichtung genügt also nicht. „Schriftlich“ heißt, dass der Mitarbeiter ein entsprechendes Dokument eigenhändig unterzeichnen muss.²²

2.2 Muster für die Verpflichtungserklärung

Ein Muster für die Verpflichtungserklärung ist weder im Bundesmeldegesetz noch in der Allgemeinen Verwaltungsvorschrift zum Bundesmeldegesetz vor-gegeben. Die folgenden beiden Muster können verwendet werden:

²⁰ § 7 Abs. 2 Satz 1 Alternative 1 BMG.

²¹ § 7 Abs. 2 Satz 1 Alternative 2 BMG.

²² § 126 Abs. 1 BGB: eigenhändige Namensunterschrift oder notariell beglaubigtes Handzeichen.

§ 126 BGB ist allgemein anwendbar, also nicht nur im Bürgerlichen Recht.

Das Meldegeheimnis

Muster 1 Verpflichtung auf das Meldegeheimnis (Kurzfassung)

Frau/Herr (Name einfügen) wurde heute darüber belehrt, dass es Personen, die bei Meldebehörden beschäftigt sind, verboten ist, personenbezogene Daten unbefugt zu erheben, zu verarbeiten oder zu nutzen (Meldegeheimnis).

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

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

Ort, Datum Unterschrift der verantwortlichen Stelle

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

Ort, Datum Unterschrift des Verpflichteten Unterschrift des Verpflichtenden

Der Sächsische Datenschutzbeauftragte hat ein etwas ausführlicheres Muster herausgegeben.²³ Es ist im Jahr 2011 entstanden. Damals gab es das Bundesmeldegesetz noch nicht. Es ist daher nachfolgend in einer überarbeiteten und gekürzten Form abgedruckt, die vom Bundesmeldegesetz ausgeht:

23 Siehe 15. TB Sachsen 2011, S. 276.

Muster 2 Verpflichtung auf das Meldegeheimnis (Langfassung)

Dienststelle

(Bezeichnung und Anschrift einfügen)

Verpflichtung auf das Meldegeheimnis
nach § 7 Abs. 1 Satz 2 des Bundesmeldegesetzes (BMG).

Frau/Herr (Name einfügen)

wird nach vorheriger Belehrung gemäß § 7 Abs. 2 Satz 1 BMG wie folgt auf die Wahrung des Meldegeheimnisses sowie die sonstigen bei seiner/ihrer Tätigkeit zu beachtenden Vorschriften über den Datenschutz verpflichtet:

Es ist mir untersagt, personenbezogene Daten ohne entsprechende Befugnis, die sich nur aus einer Rechtsvorschrift (u. a. Gesetz, Rechtsverordnung, Satzung) oder der Einwilligung des Betroffenen ergeben kann, zu verarbeiten, d. h. zu erheben, zu speichern, zu verändern, zu anonymisieren, zu übermitteln, zu nutzen, zu sperren, zu löschen oder sonst zu verwenden.

Hinweise:

- Die Verpflichtung auf das Meldegeheimnis besteht nach der Beendigung Ihrer Tätigkeit dauerhaft fort.
- Aus einer Verletzung des Meldegeheimnisses ergeben sich für Sie dienst-, arbeits-, ordnungswidrigkeiten- oder strafrechtliche Konsequenzen. So kann die unbefugte Verarbeitung personenbezogener Daten als Ordnungswidrigkeit mit einer Geldbuße oder als Straftat mit Freiheitsstrafe oder Geldstrafe geahndet werden.
- Sonstige bei ihrer Tätigkeit zu beachtende Vorschriften sind insbesondere die technischen und organisatorischen Maßnahmen zur Gewährleistung des Datenschutzes nach den Vorschriften des Datenschutzrechts.
- Bereichsspezifisch (z. B. dem Beamtenrecht, Tarifrecht) geregelte Verschwiegenheitspflichten bleiben unberührt.

Ein Exemplar dieser Verpflichtungsurkunde ist mir ausgehändigt worden.

Ort, Datum Unterschrift des Verpflichteten Unterschrift des Verpflichtenden

2.3 Verantwortlicher für Belehrung und Verpflichtung

Als Verantwortlicher, der die Belehrung und die förmliche Verpflichtung vornehmen muss, nennt das Bundesmeldegesetz den „Arbeitgeber“.²⁴ Dieser Begriff ist unglücklich gewählt. Er kann nämlich den Eindruck erwecken, dass das Meldegeheimnis nur Arbeitnehmer betrifft, die im Meldeamt beschäftigt sind. Es gilt jedoch auch für Beamte, bei denen der Begriff des „Arbeitgebers“ nicht passt. Ferner gilt es auch für Praktikanten und ähnliche Personen, die weder Arbeitnehmer noch Beamte sind.

Der Begriff „Arbeitgeber“ ist deshalb so zu verstehen, dass damit die Leitung der Behörde gemeint ist. Sie kann die Belehrung und Verpflichtung natürlich einem sachkundigen Mitarbeiter übertragen (etwa dem Leiter des Meldeamts für die dort tätigen Personen).

Auch der Leiter des Meldeamts muss belehrt und verpflichtet werden. Da sich niemand selbst belehren und verpflichten kann, muss die Leitung der Behörde festlegen, wer dies durchführt oder sie muss es selbst tun.

2.4 Bewertung der Regelung

Belehrung und Verpflichtung haben eine „Hinweisfunktion“.²⁵ Sie schaffen also keine neuen Pflichten. Vielmehr weisen sie auf die Pflichten hin, die sich aus ohnehin schon vorhandenen Rechtsvorschriften ergeben. Ihr Sinn besteht darin, dass sie dazu anregen sollen, sich mit diesen Rechtsvorschriften zu befassen und so zu erkennen, welche Pflichten bestehen.

Regelungen über das Meldegeheimnis kannten auch schon die Landesmeldegesetze, die bis zum Inkrafttreten des Bundesmeldegesetzes galten, eine förmliche Verpflichtung sahen sie dagegen nur zum Teil vor.²⁶ Darüber, ob Belehrungen und Verpflichtungen nach bisherigen Regelungen fortgelten, nachdem inzwischen das Bundesmeldegesetz in Kraft getreten ist, lässt sich streiten. Dasselbe gilt für die Frage, ob das Bundesmeldegesetz in den Bundesländern, in denen eine förmliche Verpflichtung bisher nicht vorgesehen war, auch zu einer förmlichen Verpflichtung der „Altmitarbeiter“ zwingt. Die Formulierung des Gesetzes („bei Aufnahme ihrer Tätigkeit“) spricht an sich dagegen.

24 § 7 Abs. 2 Satz 1 BMG.

25 So zutreffend 15. TB Sachsen 2011, S. 278.

26 So kannte etwa BY Art. 6 keine förmliche Verpflichtung für die Mitarbeiter der Meldeämter, jedoch sehr wohl für die Mitarbeiter von Stellen, die Melddaten im Auftrag verarbeiten (BY Art. 6 Abs. 3) Dieselbe Regelung bestand in BW § 8 Abs. 2 und in NRW § 6 Abs. 3. Sachsen § 9 sah dagegen auch eine förmliche Verpflichtung für die Mitarbeiter der Meldeämter vor. Alle vorstehend genannten Regelungen sind inzwischen außer Kraft getreten.

Um alle Zweifel auszuschließen und weil der Aufwand so letztlich am geringsten ist, wird empfohlen, auch schon vorhandene „Altmitarbeiter“ formal korrekt nach den Regelungen des Bundesmeldegesetzes schriftlich zu verpflichten. Eine Belehrung über den Inhalt ihrer Pflichten erscheint dagegen nicht erforderlich – vor allem dann nicht, wenn sie schon im Bundesmeldegesetz geschult wurden.