



„E-Government-Tauglichkeit“ des Bundesmeldegesetzes

Kurzeinschätzung anlässlich der 7. RISER Konferenz zum Meldewesen am 08. Mai 2014 in Berlin

Autor: Prof. Dr. Tino Schuppan, Institute for E-Government (Stand: 06-05-2014)

Mit dem Bundesmeldegesetz (BMG), das am 1. Mai 2015 in Kraft treten wird¹, soll das Melderecht in Deutschland harmonisiert und fortentwickelt werden. Damit wird es erstmals bundesweit einheitliche und unmittelbar geltende melderechtliche Vorschriften geben und der Bund die nach der Föderalismusreform I im Jahr 2006 zugewiesene ausschließliche Gesetzgebungskompetenz für das Meldewesen gemäß Art. 73 Abs. 1 Nr. 3 GG wahrnehmen. Die bisherige Praxis, dass der Bund ein Rahmengesetz erlässt und die Bundesländer ihre jeweiligen eigenen Landesgesetze formulieren, ist somit für den Bereich des Melde- und Ausweiswesens endgültig abgeschafft.

Im Vergleich zur bisherigen Praxis im Melderecht werden mit dem BMG auch Vorgaben zur organisatorischen Umsetzung festgeschrieben und gleichzeitig neue materiell-inhaltliche Veränderungen vorgegeben. Diese Veränderungen werden im Folgenden verwaltungswissenschaftlich eingeordnet und einige Implikationen in Bezug auf die Umsetzbarkeit von E-Government aufgezeigt. Als Beurteilungshintergrund dient ein Drei-Schichten-Modell des öffentlichen Handelns: die Ebene der Gesetzgebung bzw. Politikgestaltung, die Ebene der Leistungserstellung (Vollzug des Bundesmeldegesetzes) und die Ebene der Infrastrukturen (z.B. Wissen, Authentifizierung, Melderegister).

Ebene der Gesetzgebung

Bis zur Abschaffung der Rahmengesetzgebung mit der Föderalismusreform I im Jahr 2006 war das Melderecht nach der bis dahin gängigen föderalen Grundlogik organisiert: der Bund erlässt ein Rahmengesetz und die Länder setzen die Rahmengesetzgebung mit eigenen Landesgesetzen um. Diese Art der Arbeitsteilung in der Gesetzgebung war schon immer Gegenstand von Diskussionen zwischen Bund und Ländern. Insbesondere ging es um die Frage, welchen Grad an Vorgaben ein Rahmengesetz festlegen dürfe. Vom Bundesverfassungsgericht wurde diesbezüglich entschieden, dass den Ländern noch substantielle eigene Regelungsmöglichkeiten bleiben müssen. Bei begründeten und genau definierten Einzelfällen durfte ein Rahmengesetz jedoch auch vollständige und abschließende Regelungen enthalten, bei denen den Ländern kein Raum zur eigenständigen Ausgestaltung mehr bleibt. Die Rahmengesetzgebung führte jedoch insbesondere im Meldewesen zu hohem Aufwand, weil Gesetzgebungsprozesse auf Länderebene 16-mal stattfanden, wobei die Länder durch diverse Kooperationsmechanismen untereinander ohnehin kaum bei der Ländergesetzge-

¹ Gesetz zur Fortentwicklung des Meldewesens (MeldFortG) (aktuelle Fassung vom 03. Mai 2013); der Bundestag und der Bundesrat haben das Bundesmeldegesetz am 28. Februar bzw. 1. März 2013 beschlossen und am 8. Mai 2013 verkündet.

bung Abweichungen vorgenommen hatten. Das heißt, die Idee, den Ländern politischen Gestaltungsraum zu gewähren, hat die bisherige Rahmengesetzgebung ohnehin kaum erfüllt, weil es sich beim Meldewesen um einen hochstandardisierten Aufgabenbereich handelt. Jedenfalls lässt sich eine große Umsetzungsvielfalt weder aus effizienz- noch aus legitimatorischen Gründen rechtfertigen. Insofern ist die Abschaffung der Rahmengesetzgebung ein wichtiger Schritt, um die Leistungserbringung insgesamt in diesem Bereich effizienter und auch effektiver zu gestalten. Allerdings, und das ist auch zu benennen, ist durch die Abschaffung der Rahmengesetzgebung der Abstand zwischen Gesetzgebung und Vollzug weiter geworden, weil die Ländern nicht mehr in der Gesetzgebung, jedenfalls nicht mehr unmittelbar, mitspielen. Hier besteht zumindest das Risiko, dass es bei der Gesetzgebung und späteren Änderungen Vollzugsaspekte weniger berücksichtigt werden.

Produktionsebene (Vollzug des Gesetzes)

Die Umsetzung des BMG obliegt nach wie vor den Ländern, da diese nach Art. 84 Abs. 1 GG die verfassungsrechtlich garantierte Vollzugshoheit (Hoheit für die Ausführung der Gesetze) bei ihrer so genannten Landeseigenverwaltung haben². Das heißt, es bleibt gegenwärtig weitestgehend den Bundesländern überlassen, wie sie den Vollzug des BMG organisieren. Hier wird im Wesentlichen im BMG auf Regelungsbefugnisse der Länder, d.h. auf Landesrecht verwiesen (vgl. § 55, Abs. 1-9 BMG). Einige Hinweise zur organisatorischen Umsetzung sind dennoch im BMG selbst zu finden. Insbesondere eröffnet die Verordnungsermächtigung in § 56 BMG, dass das Bundesministerium des Innern, allerdings mit Zustimmung des Bundesrates, weitgehende Regelungen zur Durchführung erlässt. Hierzu zählen insbesondere technische wie nichttechnische Standards der Datenübermittlung sowie Verfahren des automatisierten Abrufs. Ob es zu einer Erleichterung im Hinblick auf E-Government kommt, hängt demzufolge von den konkreten Regelungen ab, die geschaffen werden. In jedem Fall hätte die Bundesexekutive die Möglichkeit, nicht nur technische Standards festzulegen, sondern im Einzelfall bestimmte Verfahrensstandards bei der Abwicklung von Geschäftsprozessen festzulegen, worin ein wesentliches Potenzial zur Vereinfachung liegen würde. Die Ausführung obliegt trotzdem weiterhin den Ländern. Im Hinblick auf Effizienzsteigerung mit E-Government erlaubt zumindest das BMG auf Landesebene, zentrale Melderegister einzurichten, zu führen und die damit im Zusammenhang stehenden Aufgaben zu erledigen. Ob es daneben weiterhin dezentrale Register geben muss bzw. geben wird, ist dem BMG nicht zu entnehmen. Es hängt dann von der konkreten Umsetzungspraxis ab, ob und inwieweit die Länder hiervon Gebrauch machen. Weitergehende Regelungen, was Front Office oder Back Office angeht, sind nicht im BMG festgehalten. Denkbar wäre es auch unter E-Government-Gesichtspunkten gewesen, ein Melderegister auf Bundesebene einzurichten, zu führen und Registerauskünfte zu erteilen. Das wäre jedoch, wenn überhaupt, allenfalls mit Zustimmung aller Länder möglich gewesen.

Allerdings wäre auch zu berücksichtigen, dass die Kommunen weiterhin den physischen Zugang zu Leistungen des BMG zu gewähren haben. Der Bund darf sich jedoch mit der kommunalen Ebene nur über die Länder verständigen, so dass diese im „Geschäft“ bleiben (Art. 84 Abs. 1 Satz 7 GG). Fraglich ist jedoch, ob es sich bei der Zugangseröffnung um eigenständige Aufgaben handelt und das Übertragungsverbot tatsächlich gilt. Möglich wäre eine Übertragung auf die Länder, die dann die Zugangseröffnung mit der notwendigen Konnexität an die Kommunen weiterleitet. Entscheidend ist: Nicht nur wenn der Bund, sondern

² Im Regelfall werden Bundesgesetze von den Bundesländern als eigene Angelegenheit – so genannte Landeseigenverwaltung – in eigener Verantwortung ausgeführt (Art. 83 und 84 GG).

auch wenn die Länder Front-Office-Funktionen auf die Kommunen übertragen, muss eine entsprechende Finanzierung gewährleistet sein. Sollte den Konnexitätserfordernissen Rechnung getragen werden, ist es rechtlich zulässig, wenn die Länder Leistungen im Rahmen des BMG erstellen, den Zugang jedoch ganz oder teilweise auf die Kommunen bei Meldeprozessen übertragen. All dies würde zudem die Aufsichtstätigkeiten teilweise ersparen und eine einheitliche Umsetzung und Ausführung der Gesetzgebung begünstigen.

Das heißt im Ergebnis besteht juristisch die Chance, wenigstens zwischen Land und Kommunen „saubere“ Front- und Back-Office-Strukturen einzuführen, die ein hohes Potenzial haben, die Leistungserbringung im Rahmen des BMG auf der Basis von E-Government zu optimieren. Nicht zuletzt ist zu erwähnen, dass es im BMG diverse Regelungen gibt, die eine elektronische Abwicklung und auch eine automatisierte Abwicklung ermöglichen, mindestens jedoch nicht verhindern. Die Regelung in § 23 Abs. 1 BMG ist insofern etwas irritierend, als hier das persönliche Erscheinen einer meldepflichtigen Person vorgesehen ist. Positiv hervorzuheben ist, dass es solche Neuerungen gibt, wie den vorausgefüllten Meldeschein, was einen gewissen Abbau von Verwaltungslasten verspricht.

Verfahrensrechtlich existieren im BMG einige Hinweise, die E-Government auf der Produktionsebene nicht gerade erleichtern. Insbesondere ist an mehreren Stellen im Gesetz die Formerfordernis der Schriftlichkeit vorgesehen (vgl. u.a. § 10 Abs. 1 BMG, Auskunft an die betroffene Person; § 18 Abs. 1 BMG, Meldebescheinigung; § 24 Abs. 1, Meldebestätigung), die eine elektronische Abwicklung der Meldeprozesse erschweren. Allerdings ist in einigen genau beschriebenen Fällen eine elektronische Abwicklung möglich, bspw. bei der Auskunft an die betroffene Person (§ 10 Abs. 2 BMG). Dabei wird insbesondere im Gesetz darauf hingewiesen, dass sicherzustellen ist, dass nach dem jeweiligen Stand der Technik entsprechende Maßnahmen im Bereich der Verschlüsselungstechnik und der Authentifizierung getroffen werden, um den Datenschutz und die Datensicherheit zu gewährleisten (vgl. § 10 Abs. 2 und 3). Weiterhin gibt es die Möglichkeit, einfache Melderegisterauskünfte auf Datenträgern zu erteilen (§ 49, Abs. 1 BMG) sowie mittels eines automatisierten Abrufs über das Internet bzw. über Portale (vgl. § 49 Abs. 2 und 3 BMG).

In Bezug auf die Datenübermittlung zwischen den Meldebehörden ist das Verfahren insofern für den Bürger vereinfacht, als seit dem 1. Januar 2007 die Pflicht zur Abmeldung beim alten Einwohnermeldeamt entfallen ist. Dies wird durch elektronischen Abgleich durch das Einwohnermeldeamt bei der Anmeldung durchgeführt (vgl. § 33 BMG). Weiterhin besteht die Möglichkeit eines automatisierten Abrufs von Daten durch öffentliche Stellen (einfache Behördenauskunft), was allerdings schon in den Landesgesetzen vorgesehen war. Dadurch wird die Abwicklung innerbehördlicher Verfahren erheblich vereinfacht.

Es gibt auch einige inhaltlich-materielle Änderungen. So wurde die Mitwirkungspflicht des Vermieters bei der Anmeldung von Mietern wieder eingeführt, die ursprünglich im Jahr 2002 abgeschafft wurde. Der Wohnungsgeber ist nach § 19 Abs. 1 BMG verpflichtet, der meldepflichtigen Person den Einzug oder den Auszug innerhalb von zwei Wochen zu bestätigen. Allerdings kann diese Bestätigung auch elektronisch erfolgen (vgl. § 19 Abs. 1 Satz 2 und Abs. 4), so dass eine Online-Abwicklung von Prozessen nicht unbedingt erschwert wird. Der bürokratische Aufwand für Mieter bei der Ummeldung erhöht sich dadurch dennoch, da eine weitere Bescheinigung erforderlich ist bzw. der Bürger die Einholung der Bestätigung des Vermieters zu koordinieren hat. Im Sinne eines Bürokratieabbaus wäre es beispielsweise möglich gewesen, dass der Vermieter die Meldung direkt an die zuständige Meldebehörde abgibt.

Weiterhin ist zu nennen, dass bei automatisierten Melderegisterauskünften aus Datenschutzgründen nicht nur Familienname und Vorname, sondern weitere Merkmale wie z.B.

das Geburtsdatum erforderlich sind (vgl. § 49 Abs. 4). Gerade Versandhäuser, die häufig über Intermediäre Melderegisterauskünfte beantragen, könnten einen erheblichen Mehraufwand haben, die erforderlichen Daten zu organisieren, wenn sie z.B. nicht bei jeder Bestellung von Produkten ihre Kunden nach dem Geburtsdatum fragen wollen.

Ebene der Infrastrukturen (Registerführung)

Die Melderegister werden von den Meldebehörden nach § 2 Abs. 2 BMG geführt. Gerade weil die Meldebehörden die Kommunen sind, existiert eine Vielzahl an Melderegistern, was generell eine Datenharmonisierung und auch Reorganisation von Leistungsprozessen im Melderecht mindestens erschwert. Voraussetzung für die Reorganisation von Leistungsprozessen, aber auch für das gesetzgeberische und politische Handeln ist u.a. die Datenhaltung. Bereits vor mehreren Jahrzehnten ist die Vorstellung einer einheitlichen Datenhaltung entwickelt worden. Für das Meldewesen ist das insofern wichtig, als es sich hier um einen so genannten Basisdatenbestand handelt, der für viele andere Verfahren ebenfalls wichtig ist. Von einer Vielzahl von Verwaltungsstellen genutzte Daten können nur einmal erhoben werden und dann allen Berechtigten zur Verfügung gestellt werden. Mit dezentralen Melderegistern und Verantwortlichkeiten ist das nur bedingt umsetzbar. Ein Weg, um Daten in gewisser Weise zu harmonisieren bzw. den Zugang zu dezentralen Datenbeständen mit „begrenzten Kosten“ zu verbessern, sind Intermediäre. Deren Geschäftsmodell basiert darauf, die aus verteilten Zuständigkeiten resultierende Heterogenität von Daten und Verantwortlichkeiten innerhalb des Staates möglichst mittels IT zu überbrücken. Private Intermediäre in eine Modernisierungsstrategie einzubeziehen, wäre ein möglicher Weg, den Zugang zu öffentlichen Leistungen nezugestalten. Zwar ist diese Form der Verbesserung nicht für alle Verwaltungszweige und -leistungen gleichermaßen geeignet, jedoch sind sie eine mögliche Alternative um hohe Integrationskosten innerhalb des Staates zu vermeiden. Insofern ist es eine Kosten- und Nutzenabwägung, welche Variante der Zugangsverbesserung in Betracht kommt.

Setzt die öffentliche Verwaltung auf die Verbesserung des Zugangs dürften Register nicht allzu dezentral organisiert sein. Dabei ist eine einheitliche Datenhaltung jedoch nicht gleichbedeutend mit einer zentralen Datenhaltung bei dem jeweiligen Land. Vielmehr könnten, wenn auch mit mehr Aufwand, die Register nach wie vor kommunal bleiben, jedoch ein Teilbestand (bundes-)landesweit allen Zugriffsberechtigten online zur Verfügung gestellt werden³.

Die Anforderungen an ein System von Basisregistern sind sehr hoch. Die Inhalte dieser Register müssen klar definiert sein, was bisher jeder Kommune selbst überlassen bleibt. Auch müsste die Registerführung gesetzlich genauer festgelegt werden als es im neuen BMG der Fall ist, weil die registerführenden Stellen in einem Verbundsystem nicht mehr als „Eigentümer“ der Register betrachtet werden können, die nach eigenem Ermessen über Inhalt und Qualität der Register entscheiden. Sie wären nach einem neuen System der Registerorganisation lediglich Treuhänder im Interesse der Gesamtheit aller Verwaltungsträger. Lieferpflichten an das Register sind festzulegen, ebenso wie Rückmeldepflichten von Nutzern, wenn diese an der Richtigkeit der ihnen gelieferten Daten zweifeln. Das sieht teilweise das neue BMG vor. Sehr einschneidend ist eine Verpflichtung zur Nutzung der Daten, also das Verbot, die Bürger oder Unternehmen nach Daten zu fragen, die in den Registern schon vorhanden sind („Die Verwaltung fragt nicht nach dem Weg, den sie schon kennt.“). Es versteht sich von

³ So z.B. umgesetzt in den Niederlanden mit dem Gemeentelijke Basisadministratie [GBA]; Melderegister.

selbst, dass der Zugang zu den Registern nach Datenschutzgesichtspunkten gestaltet werden muss; auch sehr differenzierte Zugangsberechtigungen können durch eine automatisierte Rechteverwaltung unterstützt werden, was ebenfalls an einigen Stellen im BMG festgelegt wurde.

Zu den Infrastrukturen gehören in jedem Fall gemeinsame Wissensbestände und Prozessmodelle. Eigentlich handelt es sich um sehr standardisierte Aufgaben. Es bleibt offen, ob das BMI im Rahmen seiner Ermächtigung oder jedes Land für sich oder im schlimmsten Fall jede Kommune für sich Abläufe gestaltet, oder zumindest gemeinsame organisatorische Referenzmodelle entwickelt werden, die den Vollzugsaufwand reduzieren.

Abschließende Einschätzung

Im Ergebnis zeigt sich, dass bei der Gesetzesformulierung des neuen Melderechts zwar einige Möglichkeiten bestehen, das Meldewesen mit E-Government zu optimieren, diese aber nicht unbedingt ausgeschöpft wurden. Des Weiteren dürften sich auch viele Fragen, wie das Gesetz im Einzelnen organisatorisch umgesetzt wird, der juristischen Perspektive entziehen. Insbesondere fehlen Standards zur Harmonisierung und Vereinfachung von Prozessabläufen, die der Bund zumindest als Empfehlung hätte erstellen können. Der Bund ist ohnehin bei Gesetzesformulierungen angehalten, den Erfüllungsaufwand zu berücksichtigen bzw. zu reduzieren. Insofern wäre ein grobes Vollzugsmodell hilfreich gewesen. Eine abschließende Einschätzung des BMG kann so früh noch nicht gegeben werden und der Gesetzgeber selbst hat eine Evaluierung erst nach vier Jahren vorgesehen. Es gibt jedoch einige Hinweise, dass einige Inkonsistenzen im Gesetz bestehen, die E-Government nicht unbedingt erleichtern. Einerseits wird versucht, Datensparsamkeit zu erreichen, andererseits werden mehr Daten für automatisierte Verfahren gefordert. Weiter: Einerseits besteht die Zielsetzung der Verwaltungsvereinfachung andererseits ist zu vermuten, dass einige Verwaltungsprozesse bzw. Verwaltungslasten sich für Kunden erhöhen. Denn dass Datenschutzanforderungen, z.B. bei automatisiertem Abruf sehr hoch gesetzt wurden, könnte dazu führen, dass die Wirtschaft mehr als zuvor von Verwaltungslasten betroffen sein könnte. Es besteht das Risiko, dass sich gut gemeinte Datenschutzvorkehrungen ins Gegenteil verkehren könnten. Gleichfalls hätte es mehr (verfassungsrechtlichen) Spielraum gegeben, so standardisierte Registerprozesse wie im Meldewesen im bundesdeutschen Mehrebenenystem gänzlich neu zu organisieren. Dagegen wurde eher auf inkrementale Veränderungen gesetzt, die letztlich typisch sind für Verwaltungsreformen der letzten Jahre.