

Gesetzentwurf

der Fraktionen SPD und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN

Entwurf eines Dritten Gesetzes zur Änderung des Melderechtsrahmengesetzes

A. Problem

Die von den Ländern zu schaffenden melderechtlichen Voraussetzungen für den im Rahmen des Gesetzes zur Neuregelung des Waffenrechts vom 11. Oktober 2002 (BGBl. I S. 3970, 4012) angeordneten Informationsaustausch zwischen Waffenbehörden und Meldebehörden (vgl. § 44 WaffG) werden nicht rechtzeitig zum Zeitpunkt des Inkrafttretens des Waffengesetzes am 1. April 2003 vorliegen. Dies hat zur Folge, dass die Waffenbehörden den Meldebehörden auf Grund von § 44 WaffG zwar die Erteilung einer Waffenerlaubnis mitteilen, die Meldebehörden diese Information aber in Ermangelung einer verbindlichen Befugnisnorm zur Speicherung und Übermittlung im meldebehördlichen Rückmeldeverfahren nicht verarbeiten dürfen. Um dies zu verhindern, bedarf es einer vom Rahmengesetzgeber anzuordnenden unmittelbaren Geltung der in Betracht kommenden Vorschriften des § 2 Abs. 2 Nr. 6 und § 17 Abs. 1 Satz 5 MRRG.

Bei der angelaufenen Umsetzung des Gesetzes zur Änderung des Melderechtsrahmengesetzes und anderer Gesetze vom 25. März 2002 (BGBl. I S. 1186) durch die Länder hat sich des Weiteren gezeigt, dass der im Rahmen dieses Gesetzes neu gefasste § 15 Abs. 2 MRRG (Öffnungsklausel für die Länder zur Zulassung von weiteren Ausnahmen von der allgemeinen Meldepflicht) nicht praktikabel ist.

So können die Länder nach dem jetzigen Wortlaut der Vorschrift die im bisherigen Landesmelderecht getroffenen und in jahrzehntelanger Praxis bewährten Sonderregelungen für kurzfristige Aufenthalte (sog. Besucherprivileg) und für Angehörige der Polizei oder Insassen von Justizvollzugsanstalten nicht beibehalten. Hierfür besteht weder ein meldebehördlicher noch ein sicherheitspolizeilicher Grund.

B. Lösung

Der Gesetzentwurf sieht vor, dass

- die traditionell den Ländern obliegende Schaffung von Ausnahmen von der allgemeinen Meldepflicht entsprechend der jetzigen Rechtslage erfolgen kann und
- die die Speicherung von waffenrechtlichen Erlaubnissen und deren Übermittlung im Rückmeldeverfahren betreffenden Vorschriften unmittelbar bis zur Anpassung des Landesmelderechts gelten.

C. Alternativen

Keine

D. Kosten der öffentlichen Haushalte

1. Haushaltsausgaben ohne Vollzugaufwand

Es sind keine Kosten zu erwarten.

2. Vollzugaufwand

Bund und Ländern entstehen keine Kosten. Bei den Gemeinden (Meldebehörden) muss ggf. mit geringen zusätzlichen Kosten in nicht quantifizierbarer Höhe durch die vorgezogene Verpflichtung zur Speicherung von waffenrechtlichen Erlaubnissen gerechnet werden.

E. Sonstige Kosten

Die Wirtschaft wird von den Regelungen nicht berührt. Auswirkungen auf Einzelpreise sowie auf das Preisniveau, insbesondere das Verbraucherpreisniveau, sind nicht zu erwarten.

Entwurf eines Dritten Gesetzes zur Änderung des Melderechtsrahmengesetzes

Der Bundestag hat mit Zustimmung des Bundesrates das folgende Gesetz beschlossen:

Artikel 1

Das Melderechtsrahmengesetz in der Fassung der Bekanntmachung vom 19. April 2002 (BGBl. I S. 1342), zuletzt geändert durch Artikel 5 des Gesetzes vom 11. Oktober 2002 (BGBl. I S. 3970, 4012), wird wie folgt geändert:

1. § 15 Abs. 2 wird wie folgt gefasst:

„(2) Durch Landesrecht können für vorübergehende Aufenthalte weitere Ausnahmen von der Meldepflicht nach § 11 Abs. 1 zugelassen werden, wenn

1. ein Einwohner für eine Wohnung im Inland gemeldet ist und gewährleistet ist, dass das Beziehen der vorübergehend benutzten Wohnung auf andere Weise erfasst wird, oder
2. ein Einwohner für eine Wohnung im Inland gemeldet ist und ein Aufenthalt sechs Monate nicht überschreitet oder
3. der Aufenthalt eines Einwohners, der sonst im Ausland wohnt und im Inland nicht gemeldet ist, zwei Monate nicht überschreitet.

Satz 1 gilt nicht für Spätaussiedler und ihre Familienangehörigen, soweit sie nach § 8 des Bundesvertriebenengesetzes mitverteilt werden, und Ausländer, soweit sie in einer Aufnahmeeinrichtung oder einer sonstigen Durchgangsunterkunft wohnen.“

2. In § 17 Abs. 2 wird die Angabe „§ 2 Abs. 1“ durch die Angabe „§ 2 Abs. 1 und 2 Nr. 6“ ersetzt.

3. § 23 Abs. 2 wird wie folgt geändert:

a) Satz 1 wird wie folgt gefasst:

„§ 2 Abs. 2 Nr. 1 Buchstabe b, Nr. 4 und 6, § 10, soweit er die Speicherung der Tatsache nach § 2 Abs. 2 Nr. 4 betrifft, § 17 Abs. 1 Satz 5 und Abs. 2, soweit dort auf die Fortschreibung der Tatsache nach § 2 Abs. 2 Nr. 6 abgestellt wird, gelten bis zur Anpassung des Melderechts der Länder unmittelbar.“

b) In Satz 2 wird die Angabe „§ 16 Abs. 2 Satz 2“ durch die Angabe „§ 16 Abs. 1 Satz 2“ ersetzt.

Artikel 2

Die Erste Bundesmeldedatenübermittlungsverordnung in der Fassung der Bekanntmachung vom 8. Juni 1995 (BGBl. I S. 796), geändert durch Verordnung vom 25. November 1999 (BGBl. I S. 2391), wird wie folgt geändert:

1. In § 3 Abs. 1 wird die Angabe „§ 2 Abs. 2 Nr. 1 und 3“ durch die Angabe „§ 2 Abs. 2 Nr. 1, 3, 4 und 6“ und die Angabe „(2101 – 2103, 2301 – 2303)“ durch die Angabe „(2101 – 2105, 2301, 2302, 2401, 2601, 2602)“ ersetzt.
2. In § 3 Abs. 4 wird die Angabe „§ 2 Abs. 2 Nr. 1 und 3“ durch die Angabe „§ 2 Abs. 2 Nr. 1, 3, 4 und 6“ ersetzt.
3. In § 4 Abs. 1 wird die Angabe „§ 2 Abs. 1“ durch die Angabe „§ 2 Abs. 1 und 2 Nr. 6“ ersetzt.

Artikel 3

Die auf Artikel 2 beruhenden Teile der Ersten Bundesmeldedatenübermittlungsverordnung können auf Grund der Ermächtigung des Melderechtsrahmengesetzes durch Rechtsverordnung geändert werden.

Artikel 4

Dieses Gesetz tritt am Tage nach der Verkündung in Kraft.

Berlin, den 11. März 2003

Franz Müntefering und Fraktion
Katrin Dagmar Göring-Eckardt, Krista Sager und Fraktion

Begründung

I. Allgemeiner Teil

1. Regelungsgegenstand

Mit dem Gesetz zur Änderung des Melderechtsrahmengesetzes und anderer Gesetze vom 25. März 2002 (BGBl. I S. 1186), der bisher umfassendsten Änderung des Melderechtsrahmengesetzes, wurden

- die erforderlichen Rahmenbedingungen für die Nutzung moderner Informations- und Kommunikationstechnologien geschaffen und
- unnötige Meldepflichten abgeschafft.

Die in der MRRG-Novelle 2002 vorgesehenen Neuregelungen gelten – von wenigen Ausnahmen abgesehen (vgl. § 23 Abs. 2) – nicht unmittelbar. Verbindlich werden sie erst nach erfolgter Umsetzung in Landesrecht. Die hierzu erforderlichen Gesetzgebungsarbeiten in den Ländern sind bereits angelaufen. Sie werden in den meisten Ländern voraussichtlich Ende dieses, Anfang nächsten Jahres abgeschlossen werden können.

Im Zuge der gesetzesvorbereitenden Arbeiten in den Ländern hat sich herausgestellt, dass die in § 15 Abs. 2 MRRG getroffenen Regelungen zu den traditionell von den Ländern zu bestimmenden Ausnahmen von der allgemeinen Meldepflicht nicht praktikabel sind.

Problematisch ist des Weiteren der Vollzug des am 1. April 2003 in Kraft tretenden § 44 des Waffengesetzes. Nach dieser Vorschrift haben die Waffenbehörden den Meldebehörden die Tatsache der Erteilung einer waffenrechtlichen Erlaubnis zur Speicherung im Melderegister (§ 2 Abs. 2 Nr. 6 MRRG) zu übermitteln. Diese Angabe kann dort jedoch voraussichtlich nicht verarbeitet, insbesondere nicht im meldebehördlichen Rückmeldeverfahren der Meldebehörde des neuen Wohnortes mitgeteilt werden, weil die Speicherbefugnis nach § 2 Abs. 2 Nr. 6 MRRG nicht unmittelbar gilt, vielmehr zu ihrer Wirksamkeit einer Umsetzung in Landesrecht bedarf. Hierfür gilt nach § 23 Abs. 1 MRRG eine Frist von zwei Jahren. Dies hätte zur Folge, dass die Mitteilungen der Waffenbehörden weder im Melderegister gespeichert noch in das Rückmeldeverfahren einbezogen werden können.

2. Gesetzgebungskompetenz des Bundes

- a) Der Bund hat nach Artikel 75 Abs. 1 Satz 1 Nr. 5 GG die Rahmengesetzgebungskompetenz auf dem Gebiet des Meldewesens. Das Gesetzgebungsvorhaben unterliegt somit dem Anwendungsbereich des Artikels 75 Abs. 1 i. V. m. Artikel 72 Abs. 2 GG, wonach der Bund in diesem Bereich die Gesetzgebungskompetenz nur hat, „wenn und soweit die Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse im Bundesgebiet oder die Wahrung der Rechts- oder Wirtschaftseinheit im gesamtstaatlichen Interesse eine bundesgesetzliche Regelung erforderlich macht“.

Mit Erlass des Melderechtsrahmengesetzes vom 16. August 1980 (BGBl. I S. 1429) hatte der Bund erstmals von

seiner Rahmengesetzgebungskompetenz auf dem Gebiet des Meldewesens Gebrauch gemacht.

- b) Die Neuregelungen sind zur Wahrung der Rechtseinheit im gesamtstaatlichen Interesse erforderlich. In einem multifunktionalen System wie dem des Meldewesens ist bundesweite Rechtseinheit bis zu einem gewissen Grade erforderlich, um das für die Aufgabenerfüllung unerlässliche Funktionieren der Melderegister zu gewährleisten. Zudem müssen zur Erfüllung dieser Aufgaben zumindest in Teilbereichen Daten nach bundesweit einheitlichen Kriterien vorliegen. Diesem gesamtstaatlichen Interesse an der einheitlichen Regelung dienen die Vorschriften über die durch Landesrecht zu bestimmenden Ausnahmen von der Meldepflicht (vgl. Artikel 1 Nr. 1) und das meldebehördeninterne Rückmeldeverfahren (vgl. Artikel 1 Nr. 2). Die bundeseinheitliche Geltung dieser Vorgaben für den Landesgesetzgeber ist zur Schaffung eines allgemeinen Handlungsrahmens für die Bürger und die öffentliche Verwaltung, der im gesamten Bundesgebiet im Wesentlichen der Gleiche sein muss, unerlässlich. Dies rechtfertigt auch die zum Teil in Einzelheiten gehenden Normen im vorgesehenen Umfang. Im Verhältnis zu den allgemeinen rahmenrechtlichen Vorgaben innerhalb des Melderechtsrahmengesetzes als Ganzem stellen sie jedoch die Ausnahme dar.

Die vorübergehende Anordnung der unmittelbaren Geltung der Vorschriften der § 2 Abs. 2 Nr. 6, § 17 Abs. 1 Satz 5 und Abs. 2 MRRG ist erforderlich, weil die von den Ländern zu schaffenden melderechtlichen Regelungen für den im Rahmen des Gesetzes zur Neuregelung des Waffenrechts vom 11. Oktober 2002 (BGBl. I S. 3970, 4012) angeordneten Informationsaustausch zwischen Waffenbehörden und Meldebehörden (vgl. § 44 WaffG) voraussichtlich nicht rechtzeitig zum Zeitpunkt des Inkrafttretens des Waffengesetzes am 1. April 2003 vorliegen werden. Zur Sicherstellung des Verwaltungsverfahrens ist ihre gleichzeitige oder wenigstens zeitnahe Wirksamkeit erforderlich.

Nach der fortgeltenden Vorschrift des § 23 Abs. 1 MRRG haben die Länder ihr Melderecht den Vorschriften dieses Gesetzes innerhalb von zwei Jahren nach seinem Inkrafttreten anzupassen; vgl. Artikel 75 Abs. 3 GG.

II. Zu den Einzelvorschriften

Zu Artikel 1

Zu Nummer 1 (§ 15 Abs. 2)

Gegenüber der früheren Rechtslage auf Grund der Meldesetze der Länder, wonach eine vorübergehend benutzte Wohnung nicht der allgemeinen Meldepflicht unterliegt, wenn der Benutzer dieser Wohnung für eine andere Wohnung im Inland gemeldet ist und der Aufenthalt zwei Monate nicht überschreitet (Besucherprivileg), stellt die im Rahmen der MRRG-Novelle 2002 getroffenen Regelungen des § 15 Abs. 2 Satz 1 und 2 eine erhebliche Verschärfung

dar. Nach dem eindeutigen Wortlaut dieser Vorschrift könnten Besucher, und zwar sowohl im Inland gemeldete als auch sonst im Ausland wohnende Personen, u. a. nur dann von der Meldepflicht ausgenommen werden, wenn ihre Erfassung auf andere Weise gewährleistet ist. Dies setzt voraus, dass beispielsweise der Wohnungsgeber ähnlich dem Verfahren in Hotels und Krankenhäusern ein Besucherbuch oder dgl. führt, welches zur amtlichen Kontrolle jederzeit bereit zu halten wäre. Es liegt auf der Hand, dass eine solche Maßnahme mit Blick auf die im Rahmen der MRRG-Novelle 2002 abgeschaffte Nebenmeldepflicht des Wohnungsgebers weder gewollt noch durchsetzbar ist. Des Weiteren schließt die Beschränkung der landesrechtlichen Regelungsbefugnis auf Aufenthalte bis zu sechs Monate die im bisherigen Landesrecht getroffenen Sonderregelungen für Angehörige der Polizei oder Insassen von Justizvollzugsanstalten weitgehend aus.

Normadressaten des die bisherigen Sätze 1 und 2 ersetzenden Satzes 1 sind z. B.

- Polizeivollzugsbeamte und andere Angehörige des öffentlichen Dienstes, die vorübergehend eine Gemeinschaftsunterkunft oder eine von der Aus- oder Fortbildungsstätte erfasste Wohnung beziehen, und Insassen von Justizvollzugsanstalten – Nummer 1,
- im Inland melderechtlich erfasste Besucher (z. B. Familienangehörige, Freunde, Hotelgäste) – Nummer 2 – und
- nicht im Inland gemeldete Besucher aus dem Ausland – Nummer 3.

Satz 2 tritt an die Stelle des bisherigen Satzes 3. Die vorgenommenen Änderungen sind redaktioneller Art.

Die Mängel der geltenden Vorschrift können im Hinblick auf ihren eindeutigen Wortlaut nicht durch Landesrecht geheilt werden. Eine sachgerechte, den Erfordernissen der meldebehördlichen Praxis und den Sicherheitsbedürfnissen des Staates gleichermaßen Rechnung tragende Lösung ist nur durch eine Korrektur der bundesrechtlichen Regelung in der vorgeschlagenen Fassung erreichbar.

Zu Nummer 2

Mit der Regelung soll sichergestellt werden, dass im Falle von mehreren Wohnungen des Einwohners die von der Meldebehörde für waffenrechtliche Verfahren zu speichernde „Tatsache, dass eine waffenrechtliche Erlaubnis erteilt worden ist sowie die diese Tatsache mitteilende Behörde mit Angabe der erstmaligen Erteilung“ (§ 2 Abs. 2 Nr. 6 MRRG) im Rahmen des meldebehördlichen Informationsaustausches auch den für weitere Wohnungen des Einwohners (Nebenwohnungen) zuständigen Meldebehörden mitgeteilt wird. Eine bei der Meldebehörde der Hauptwohnung durchzuführende Abfrage wäre insbesondere dann zu zeitaufwändig und im Hinblick auf eintretende Verzögerungen aus polizeilicher Sicht nicht vertretbar, wenn die Hauptwohnung in einem anderen Bundesland liegt und schon aus diesem Grunde eine automatisierte Abfrage bei der Meldebehörde weder zulässig noch technisch möglich ist. Vor allem bei Eileinsätzen vor Ort ist es unerlässlich, dass die Polizei-

beamten zu ihrer Eigensicherung unabhängig von dem Status der Wohnung Kenntnis von einem Waffenbesitz erhalten.

Zu Nummer 3

Zu Buchstabe a

Die Anordnung der unmittelbaren Geltung der Regelungen in § 2 Abs. 2 Nr. 6 und § 17 Abs. 1 Satz 5 MRRG, ist erforderlich, weil die von den Ländern zu schaffenden melderechtlichen Voraussetzungen für den im Rahmen des Gesetzes zur Neuregelung des Waffenrechts vom 11. Oktober 2002 (BGBl. I S. 3970, 4012) angeordneten Informationsaustausch zwischen Waffenbehörden und Meldebehörden (vgl. § 44 WaffG) nicht rechtzeitig zum Zeitpunkt des Inkrafttretens des Waffengesetzes am 1. April 2003 vorliegen werden. Dies hätte zur Folge, dass die Waffenbehörden den Meldebehörden auf Grund von § 44 WaffG ab dem 1. April 2003 zwar die Erteilung einer Waffenerlaubnis mitteilen werden, die Meldebehörden diese Information aber in Ermangelung einer verbindlichen Befugnisnorm zur Speicherung und Übermittlung im meldebehördlichen Rückmeldeverfahren bis zur Umsetzung in das Landesmelderecht nicht verarbeiten dürften. Um dies zu verhindern, bedarf es einer vom Rahmengesetzgeber anzuordnenden unmittelbaren Geltung der in Betracht kommenden Vorschriften des § 2 Abs. 2 Nr. 6 und § 17 Abs. 1 Satz 5 und Abs. 2 MRRG. Im Übrigen vgl. Begründung zu I Nr. 2.

Zu Buchstabe b

Berichtigung einer offenbaren Unrichtigkeit.

Zu Artikel 2

Mit der Änderung der § 3 Abs. 1 und 4 und § 4 Abs. 1 der Ersten Bundesmeldedatenübermittlungsverordnung wird die Wegzugsmeldebehörde entsprechend § 17 Abs. 1 Satz 5 MRRG verpflichtet, der Meldebehörde des neuen Wohnorts die Tatsache des Vorliegens einer waffenrechtlichen Erlaubnis, die Tatsache, dass nach § 29 des Staatsangehörigkeitsgesetzes ein Verlust der deutschen Staatsangehörigkeit eintreten kann, sowie die Tatsache der Eintragung eines Unionsbürgers in das Wählerverzeichnis von Amts wegen mitzuteilen. Entsprechende Regelungen für den Informationsaustausch zwischen Meldebehörden desselben Landes sind durch die Länder zu schaffen.

Zu Artikel 3

Die auf Artikel 2 beruhenden Änderungen der Ersten Bundesmeldedatenübermittlungsverordnung haben Gesetzesrang. Die „Entsteinerungsklausel“ regelt, dass der Verordnungsgeber die gesetzesrangigen Teile der Rechtsverordnung zukünftig auf Grund der einschlägigen Verordnungsermächtigung ändern kann.

Zu Artikel 4

Die Vorschrift regelt das Inkrafttreten des Gesetzes.

