

Antwort

der Bundesregierung

**auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Birgit Homburger, Gisela Piltz, Rainer Funke, weiterer Abgeordneter und der Fraktion der FDP
– Drucksache 15/3858 –**

Bürokratieabbau im Melde- und Personenstandswesen

Vorbemerkung der Fragesteller

Aufgrund des Personenstandsgesetzes (PStG) und des Melderechtsrahmengesetzes (MRRG) bestehen zwei personale Registrierungssysteme rechtlich und zumeist auch verwaltungsmäßig selbständig nebeneinander. Die Führung des Personenstandes obliegt gemäß § 1 Abs. 1 PStG dem Standesbeamten. Dieser führt gemäß § 1 Abs. 2 PStG das Familien-, Heirats-, Sterbe- und Geburtenbuch. Welche Eintragungen im Familienbuch vorgenommen werden müssen, regeln die §§ 12 bis 15 PStG. Diese Daten entsprechen im erheblichen Umfang den anmeldepflichtigen Daten gemäß § 2 Abs. 1 MRRG, deren Erhebung gemäß § 1 Abs. 1 MRRG in den Zuständigkeitsbereich der Meldebehörden fällt. Im Meldewesen werden Melderegister geführt, um die Identität und Wohnung einer Person feststellen und nachweisen zu können. Beiden Zuständigkeiten liegt ein und derselbe Sachverhalt zugrunde.

Gemäß § 11 der Verordnung zur Ausführung des Personenstandsgesetzes (PStV) haben die Verlobten dem Standesbeamten eine Bescheinigung der Meldebehörde vorzulegen. Sie sind dazu verpflichtet für diese Bescheinigung eine Gebühr in Höhe von 5 Euro zu entrichten. Bei einer durchschnittlichen Zahl von 400 000 Eheschließungen pro Jahr entsteht dadurch ein Gebührenaufwand von jährlich ca. 4 Mio. Euro für ca. 800 000 Bescheinigungen. Insgesamt werden im Jahr ca. 2 Millionen schriftliche Mitteilungen der Standesämter an die Meldeämter gegeben über Geburt, Tod und Hochzeit.

Vorbemerkung der Bundesregierung

Die Fragesteller gehen von der Annahme aus, dass die von den Standesämtern und Meldebehörden erhobenen und gespeicherten Daten in erheblichem Umfang identisch sind und durch eine Zusammenlegung beider Rechtsgebiete sowie eine engere Verzahnung der Personenstands- und Melderegister für Bürger und Verwaltung Entlastungen und Vereinfachungen erzielt werden können. Das trifft nicht zu.

Eine Zusammenlegung von Personenstandsregister und Melderegister wäre auch darum nicht zielführend, weil beide Rechtsgebiete sich erheblich unterscheiden und zudem unterschiedliche Aufgaben und Ziele verfolgen. Die Erhebung der Daten für beide erfordert eine grundlegend unterschiedliche Organisation. Für die Beurkundungen des Personenstandes ist der Ereignisort (der Geburt, der Eheschließung, der Begründung der Lebenspartnerschaft, des Todes) maßgebend; insbesondere bei Geburt und Tod in einem Krankenhaus, häufig bei Verkehrsunfällen, zunehmend bei Eheschließungen ist der Ereignisort nicht identisch mit dem Wohnort der Betroffenen. Demgegenüber erfolgt die melderechtliche Erhebung am Wohnort der Person.

Die Beurkundung der Personenstandsfälle (Geburt, Eheschließung, Tod) und die Fortschreibung der Beurkundungen (Änderungen des Personenstandes und des Namens) in besonders gesicherten und dauernd aufzubewahrenden Registern ist – abgesehen von der staatlichen Ordnungsfunktion der Beurkundungen – für jede Person der primäre Nachweis ihrer Identität. Andere Identitätsnachweise wie z. B. Pass und Personalausweis gründen auf den in den Personenstandsbüchern beurkundeten Angaben; sie sind abgeleitet. Wegen der besonderen Sensibilität der beurkundeten Daten (z. B. werden bei Adoption die Abstammungsverhältnisse offenbart) haben andere Behörden nur dann Zugang zu den Personenstandsbüchern, wenn sie die Angaben zur Erfüllung ihrer gesetzlichen Aufgaben benötigen. Dies gilt auch für die Meldebehörden. Um sicherzustellen, dass die wichtigen Grunddaten eines Menschen richtig beurkundet werden, dürfen Beurkundungen nur von hierfür besonders bestellten Beamten (Standesbeamten) vorgenommen werden, die nach Ausbildung (insbesondere auf den Gebieten des Bürgerlichen Rechts und des Internationalen Privatrechts) und Persönlichkeit die erforderliche Eignung für das Amt besitzen.

Die Registrierung der Bevölkerung (Meldewesen) hat demgegenüber die andersgeartete Aufgabe, in einem modernen, sich zunehmend zu einer Informationsgesellschaft entwickelnden Gemeinwesen eine solide Basis für eine systematische und effiziente Organisation vieler zentraler gesellschaftlicher Funktionen zu bilden. In den durchgängig elektronisch geführten Melderegistern der Gemeinden werden die im Melderechtsrahmengesetz und in den Landesmeldegesetzen abschließend festgelegten personenbezogenen Daten (fast) aller Einwohner gespeichert. In ihrer Gesamtheit stellen sie die weitaus größte Datensammlung im staatlichen Bereich dar. Die im Melderegister enthaltenen Angaben werden entweder beim Einwohner im Rahmen der Erfüllung der allgemeinen Meldepflicht direkt erhoben oder von Behörden – auch den Standesämtern – oder sonstigen öffentlichen Stellen den Meldebehörden aufgrund bestehender Mitteilungspflichten übermittelt. Das Meldewesen versteht sich dabei als eigenständige, multifunktionale Grundlagen- und Querschnittsverwaltung sowie als Informationssystem für eine Vielzahl von staatlichen Stellen über verwaltungsrelevante Daten der Einwohner. Mit Hilfe der in Melderegistern gespeicherten Daten können unterschiedlichste staatliche Aufgaben optimal erledigt werden, ohne dass der betroffene Einwohner im Zusammenhang mit der Durchführung der jeweiligen Aufgabe erneut in Anspruch genommen werden muss. Dies dient der Effizienz des Verwaltungshandelns, ist bürgerfreundlich und trägt zur Kosteneinsparung in vielen Sektoren der öffentlichen Verwaltung bei.

Aus der Aufgabenbeschreibung beider Bereiche, die sich auch in den Regelungen der einschlägigen Fachgesetze widerspiegelt, ergibt sich bereits, dass das von den Fragestellern als problematisch skizzierte „Nebeneinander“ in der unterschiedlichen Aufgabe und Rechtsnatur der beiden Rechtsgebiete begründet ist. Aber auch aus ablauforganisatorischer Sicht sind unterschiedliche Strukturen vorgegeben: Während ein funktionierendes Meldewesen eine ständige Kommunikation der Meldebehörden untereinander und nach außen voraussetzt, vollzieht sich die Arbeit der Standesämter weitgehend autark und konzentriert sich

auf die Beurkundung und die Ausstellung von Personenstandsunterlagen für den Bürger selbst. Bestehen gegenüber anderen Behörden Mitteilungspflichten, übermittelt das Standesamt aus Datenschutzgründen nur die Daten, die zur Aufgabenerfüllung dieser Behörden erforderlich sind. Für ein gemeinsames Personenstands- und Melderegister müssten insoweit hierarchisch gegliederte Einsichts- und Zugangsberechtigungen festgelegt werden, um den datenschutzrechtlichen Aspekten Rechnung zu tragen. Für die standesamtliche Arbeit, die vom Bürgerlichen Recht geprägt ist (Eheschließung, Entgegennahme von Erklärungen zum Namen und zum Personenstand), hat der Gesetzgeber zudem einen besonderen Rechtsweg vorgeschrieben. Auf das gerichtliche Verfahren sind – wegen der Nähe zum Privatrecht – die Vorschriften des Gesetzes über die Angelegenheiten der freiwilligen Gerichtsbarkeit gegeben. Ein Rechtsstreit führt somit – anders als im Meldewesen – nicht vor die Verwaltungsgerichte, sondern vor die ordentlichen Gerichte.

Gegenüber einer Zusammenlegung stellt eine engere Verzahnung von Personenstands- und Melderegister den aus Sicht der Bundesregierung richtigen Lösungsansatz dar. Der zum Teil berechtigten Kritik an der Beurkundungsstruktur im Personenstandswesen, an den Verfahrensabläufen im Meldewesen und an dem Datenübermittlungsverfahren innerhalb der Bereiche wird im Rahmen der neueren Entwicklungen in beiden Rechtsgebieten bereits Rechnung getragen.

Für den Bereich des Personenstandswesens wird in Kürze der Referentenentwurf eines Personenstandsrechtsreformgesetzes vorgelegt werden, der u. a. vorsieht, die Personenstandsregister nur noch elektronisch zu führen, die zu beurkundenden Angaben auf ein Mindestmaß zu beschränken, die Zahl der Personenstandsregister und der daraus zu erteilenden Urkunden zu reduzieren. Die damit einhergehende Einführung eines standardisierten elektronischen Mitteilungsverkehrs wird es mittelfristig ermöglichen, Datensätze aus den Personenstandsregistern strukturiert in die Melderegister zu übernehmen oder die für den Nachweis der Eheschließung erforderlichen Meldeangaben direkt aus dem Melderegister anzufordern. Im Übrigen soll das in der Vorbemerkung der Kleinen Anfrage angesprochene Familienbuch als eigenständiges Personenstandsregister zukünftig entfallen.

Im Bereich des Meldewesens wurden die notwendigen Instrumente für eine schnelle und unbürokratische Datenübermittlung durch mehrfache Anpassungen der rechtlichen Grundlagen – zuletzt durch die im Frühjahr 2002 erfolgte, bisher umfassendste Novellierung des Melderechtsrahmengesetzes – bereits entscheidend verbessert. Soweit sie auf den verstärkten Einsatz von Informations- und Kommunikationstechniken abhebt, ist die Novellierung ein weiterer bedeutender Schritt auf dem Weg zur Informationsgesellschaft und zur Modernisierung und Entbürokratisierung des Meldewesens. Das von den Ländern noch in Landesrecht umzusetzende Gesetz sieht in diesem Zusammenhang insbesondere vor, dass bei einem Wohnungswechsel die Anmeldung elektronisch über das Internet erfolgen kann, Melderegisterauskünfte über Vor- und Familiennamen, Doktorgrad und Anschriften elektronisch erteilt werden können und ein elektronisches Rückmeldeverfahren (Übermittlung der Anmeldung durch die Meldebehörde der neuen Wohnung an die der bisherigen Wohnung) zugelassen wird. Für den Bürger wird dadurch der Umgang mit den Meldebehörden schneller und einfacher.

Durch den sowohl im Meldewesen wie auch im Personenstandswesen vorgesehenen umfassenden IT-Einsatz verbessert sich nicht nur die Qualität der jeweiligen Register selbst, es wird durch das abgestimmte Verfahren bei der Datenübermittlung in beiden Bereichen auch eine Verwaltungsvereinfachung eintreten, die in ihren Auswirkungen die Bürger von Behördenkontakten weitgehend entlastet.

Hiervon zu unterscheiden ist die Frage nach der Möglichkeit einer aufbauorganisatorischen Verflechtung beider Gebiete. Die Entscheidung hierüber liegt in

der Organisationshoheit der jeweiligen Gebietskörperschaft. Der Bundesregierung ist bekannt, dass sich bereits in vielen Gemeinden unter dem Dach von Organisationseinheiten, die mit der Wahrnehmung von Service-Aufgaben für den Bürger betraut sind (z. B. „Bürgerämter“ in verschiedenen Ländern), Meldebehörde, Standesamt, Passamt und andere Stellen finden. Diese Entwicklung ist noch nicht abgeschlossen.

Dies vorausgeschickt, beantwortet die Bundesregierung die Fragen wie folgt:

1. Welche Daten werden zwischen Standesämtern und Meldebehörden weitergegeben?

Das Standesamt übermittelt dem Meldeamt Angaben über die Eheschließung, die Geburt und den Tod sowie Berichtigungen und Änderungen zum Personenstand, zum Namen oder zur Angabe des Geschlechts. Die Meldebehörde übermittelt dem Standesamt nur dann Daten, wenn diese für eine personenstandsrechtliche Beurkundung im Einzelfall vom Standesamt angefordert werden. Die nach geltendem Recht vorgesehene Mitteilung der Meldebehörde über den Wohnortwechsel von Verheirateten an das Standesamt für die Führung des Familienbuchs soll nach dem Entwurf des Personenstandsrechtsreformgesetzes künftig entfallen.

2. Teilt die Bundesregierung die Auffassung, dass mit dem Nebeneinander von zwei personalen Registrierungssystemen im Melde- und Personenstandswesen hoher bürokratischer Aufwand entsteht?

Der Fragestellung liegt die Annahme zugrunde, dass die im Melde- und Personenstandsrecht vorhandenen Registrierungssysteme auf übereinstimmender Datenbasis beruhen und die gleichen Ziele verfolgen. Eine insoweit anzunehmende Redundanz der Daten beider Registrierungssysteme liegt jedoch nicht vor, weil die Aufgabenstellungen von Meldebehörden und Standesämtern – wie in der Vorbemerkung dargestellt – nicht vergleichbar sind.

3. Ist der Bundesregierung bekannt, wie hoch die Kosten sind, die für die Bürgerinnen und Bürger jährlich durch die im Personenstandsgesetz und Melderechtsrahmengesetz genannten Meldepflichten entstehen?

Der Bundesregierung ist die jährliche Kostenbelastung der Bürger durch Meldepflichten im Personenstands- und Melderecht nicht bekannt. Beide Rechtsbereiche sehen eine anlassbezogene Meldepflicht für bestimmte Lebenssachverhalte (Umzug, Geburt, Eheschließung, Tod, Erklärungen zu sonstigen personenstandsrechtlichen Veränderungen) vor, die bei Bürgern unterschiedlich häufig vorkommen und zum Teil von Dritten (Kranken- und Entbindungsanstalten, Bestattungsunternehmen) vorgenommen werden. Für die Bürger würde sich durch eine Zusammenlegung von Melde- und Personenstandsregister keine Entlastung ergeben, da die genannten Lebenssachverhalte im gleichen Umfang auch bei einem integrierten Melde- und Personenstandsregister anzuzeigen wären. Eine spürbare Entlastung für den Bürger kann nach Auffassung der Bundesregierung nur durch einen Ausbau der informationstechnischen Vernetzung zwischen Standesämtern und Meldebehörden sowie der elektronischen Zugangsmöglichkeiten für den betroffenen Bürger erreicht werden.

4. Welche Auffassung vertritt die Bundesregierung hinsichtlich der Forderung, das Melde- und Personenstandswesen möglichst umfassend zusammenzulegen?

Die Bundesregierung hält eine engere Verzahnung von Melde- und Personenstandswesen für geeignet, die vorhandenen Mitteilungsverfahren zwischen diesen Bereichen zu optimieren. Dies kann jedoch nur durch die Entwicklung und den Ausbau standardisierter elektronischer Abruf- und Zulieferungsverfahren erreicht werden. Eine Zusammenlegung von Melde- und Personenstandsregister ist vor allem wegen der erheblichen Unterschiede bei den verfolgten Zielen und der Datenbasis nicht sachgerecht; sie würde im Übrigen in die Organisationshoheit der Gemeinden eingreifen. Daneben stehen solchen Bestrebungen auch datenschutzrechtliche Bedenken entgegen. Auf die Vorbemerkung der Bundesregierung wird hingewiesen.

5. Welche Rechtfertigung besteht nach Auffassung der Bundesregierung dafür, zwei personale Registrierungssysteme (Personenstandswesen/Meldewesen) selbständig nebeneinander bestehen zu lassen?

Die Personenstandsregister und die Melderegister dienen der Erfüllung unterschiedlicher Aufgaben. Während die Personenstandsregister zu einem bestimmten Personenstandsfall die besonders geschützten personenstandsrechtlichen Grunddaten einer Person enthalten und vornehmlich der Ausstellung von Personenstandsurkunden für den Bürger selbst dienen, haben die Melderegister eine eigenständige staatliche Servicefunktion als Informationssystem für eine Vielzahl von staatlichen und privaten Stellen über verwaltungsrelevante Daten der Einwohner. Dementsprechend unterscheidet sich auch die Erhebungskompetenz: Während z. B. im Meldewesen nur die Tatsache der Geburt eines Kindes von Eltern bedeutsam ist, die im Bezirk der Meldebehörde wohnen, erfolgt die Beurkundung der Geburt bei dem Standesamt, in dessen Bezirk das Kind geboren worden ist (meist Sitz eines Krankenhauses) mit weitaus höherem Datenbedarf für die Dokumentation des Personenstandsfalls (Stunde und Minute der Geburt, Angaben über die Geburtsbeurkundungen der Eltern und ggf. ihre Eheschließung, Angaben zur Person oder Anstalt, von der die Geburt angezeigt worden ist). Zum Persönlichkeitsschutz der Mutter unterbleibt hingegen eine Mitteilung an die Meldebehörde, wenn das Kind nach der Geburt in Adoptionspflege gegeben werden soll. Die Aufzählung von Besonderheiten bei Eheschließungen und Sterbefällen würde den Rahmen dieser Kleinen Anfrage sprengen.

6. Welche konkreten Vorschläge macht die Bundesregierung, damit die jährlich in Höhe von ca. 2 Millionen anfallenden schriftlichen Mitteilungen der Standesämter an die Meldebehörden reduziert werden können?

Die Mitteilungen der Standesämter an die Meldebehörden sollen künftig über kompatible Datenaustauschformate elektronisch erfolgen. Mitteilungen in Papierform sind dann nicht mehr erforderlich. Auf die Ausführungen in der Vorbemerkung der Bundesregierung wird hingewiesen.

7. Sieht die Bundesregierung Möglichkeiten, die bereits heute in der PStV genannte Option, auf weitere Urkunden zu verzichten (z. B. § 25 Satz 4, § 30 Satz 3 PStV), auch auf andere Sachverhalte auszudehnen?

Der Verzicht auf die Vorlage von Urkunden im standesamtlichen Verfahren liegt vor allem im Ermessen des zuständigen Standesbeamten. Soweit der Standesbeamte keine Zweifel an den Angaben des Bürgers hat, kann er bereits nach der-

zeitigem Recht auf die Vorlage weiterer Urkunden verzichten. Die Bundesregierung sieht darüber hinaus keinen Bedarf für zusätzliche gesetzliche Regelungen.

8. Welche Auffassung vertritt die Bundesregierung zu der Forderung, den Behörden einen verstärkten Online-Zugriff auf Personenstandsbücher zu ermöglichen, um die Bürgerinnen und Bürger von der Verpflichtung zur Beibringung von Formularen und Urkunden zu entlasten?

Soweit die Personenstandsregister zukünftig elektronisch geführt werden, wird es den Standesämtern möglich sein, anderen Behörden die für deren Aufgabenerfüllung erforderlichen Auskünfte und Personenstandsurkunden auf elektronischem Weg schnell und einfach zu übermitteln. Ein Online-Zugriff auf die Personenstandsregister scheidet aus Datenschutzgründen aus; es bedarf auch zukünftig der Prüfung durch den Standesbeamten, welchen Behörden er bestimmte Personenstandsdaten zugänglich macht.

9. Ist die Bundesregierung bereit, mit den Ländern Gespräche über entsprechende Änderungen im Melde- und Personenstandsrecht zu führen?

Mit den Ländern besteht sowohl im Bereich des Meldewesens als auch im Personenstandsbereich ein reger und gegenseitiger Informationsaustausch, der teilweise auch in gemeinsamen Bund/Länder-Arbeitsgruppen geführt wird. Im Zuge dieser Konsultationen werden auch Möglichkeiten zur Verbesserung des Zusammenwirkens der genannten Bereiche erörtert.

