

Handreichung zur Bewertung von Unterlagen der kommunalen Ordnungsverwaltung

Teil 2: Meldewesen und Bürgerservice

erarbeitet vom Arbeitskreis Bewertung kommunalen Schriftguts in Nordrhein-Westfalen¹

Einführung

Die Vielfalt der Aufgaben und Unterlagen der kommunalen Ordnungsverwaltung nach 1945 hat zur Erstellung mehrerer themenbezogener Handreichungen durch den Arbeitskreis Bewertung kommunalen Schriftguts in NRW geführt. Die vorliegende Handreichung beschäftigt sich mit den Unterlagen des Meldewesens sowie des Bürgerservices, die in vielen Kommunen organisatorisch bzw. personell miteinander verbunden sind. Weitere Handreichungen zur Bewertung von Unterlagen aus dem Bereich der Ordnungsverwaltung sind bereits erschienen bzw. in Vorbereitung.² Zu den Unterlagen aus der Leitungsebene des Meldewesens und des Bürgerservices als kommunale Organisationseinheiten siehe die entsprechende Handreichung dieses Arbeitskreises.³

Meldewesen

Grundlagen und Aufgaben

Nach § 2 des Bundesmeldegesetzes⁴ haben die Meldebehörden die Aufgabe, „die in ihrem Zuständigkeitsbereich wohnhaften Personen (Einwohner) zu registrieren, um deren Identität und deren Wohnungen feststellen und nachweisen zu können“ und führen dazu Melderegister. Die Meldepflicht für den Zu- und Wegzug geht auf fremden-

polizeiliche Vorschriften aus dem 19. Jahrhundert zurück, welche ursprünglich für die „Überwachung und Beaufsichtigung des Fremdenverkehrs“⁵ geschaffen worden waren.⁶ Nach der Gründung des Norddeutschen Bundes 1867 und der Einführung der Freizügigkeit diente die Meldepflicht als Nachweis über die Aufenthaltsdauer einer Person, die so zur Grundlage staatlicher Unterstützungsleistungen wurde. Durch diverse Runderlasse des Reichs- und Preußischen Ministers des Innern wurde 1938 der bereits bestehende soge-

- 1 An der Erarbeitung dieser Handreichung waren folgende Kommunalarchive beteiligt: LWL-Archivamt für Westfalen (Nicola Bruns), LVR-Archivberatungs- und Fortbildungszentrum (Gregor Patt), Kreisarchiv Soest (Iris Zwitter), Stadtarchive Bochum (Annett Schreiber), Borken (Thomas Hacker), Dortmund (Ute Pradler), Iserlohn (Rico Quaschny), Köln (Andrea Wendenburg) und Sankt Augustin (Michael Korn).
- 2 Erschienen sind bisher: Handreichung zur Bewertung von Unterlagen der kommunalen Ordnungsverwaltung, Teil 1: Einführung und Allgemeine Ordnungsangelegenheiten; in: Archivpflege in Westfalen-Lippe 88 (2018), S. 37–41.
- 3 Handreichung zur Bewertung von Unterlagen kommunaler Amtsleitungen, in: Archivpflege in Westfalen-Lippe 88 (2018), S. 36–37.
- 4 Bundesmeldegesetz vom 3. Mai 2013 (BGBl. 2013 I S. 1084), das zuletzt durch Artikel 11 Absatz 4 des Gesetzes vom 18. Juli 2017 (BGBl. 2017 I S. 2745) geändert worden ist.
- 5 Handwörterbuch der Preußischen Verwaltung, begr. von Rudolf von Bitter, 2. Band, 3. Aufl., Berlin und Leipzig 1928, S. 88.
- 6 Zu diesem Abschnitt siehe grundsätzlich: Walter Unger, Ordnungsverwaltung: A. Meldewesen, Personenstandswesen, in: Günter Püttner (Hrsg.), Handbuch der kommunalen Wissenschaft und Praxis, 4. Band: Die Fachaufgaben, 2. Aufl., Berlin u. a. 1983, S. 70.

nannte Nachrichtendienst zwischen den Meldebehörden⁷ und diversen öffentlichen Einrichtungen (Justiz, Finanzverwaltung, Militär, Post, Fremdenpolizei)⁸ um umfassende Benachrichtigungs- und Auskunftspflichten erweitert, z. B. an die NSDAP sowie erbbiologische Forschungsanstalten. Die ab diesem Zeitpunkt in das Melderegister zusätzlich aufzunehmenden Daten, z. B. NS-bezogene Berufsverbote und Strafmaßnahmen, wurden nach dem Zweiten Weltkrieg obsolet. Der Grundgedanke des erweiterten Informationsaustausches zwischen den Behörden blieb jedoch bis heute erhalten. Seit etwa Mitte der 1970er-Jahre rückten durch die zunehmende Automatisierung der Datenverarbeitung und die Verknüpfung der Informationen in Datenbanksystemen datenschutzrechtliche Aspekte des Meldewesens immer mehr in den Vordergrund. Die Datenerhebung und der Datenaustausch erfolgten zwar weiterhin auf rechtlicher Grundlage der jeweiligen Landesmeldegesetze⁹, jedoch ohne Zustimmung der Betroffenen, was unter den Gesichtspunkten der Datenschutzgesetze später als nicht mehr vertretbar galt.¹⁰ Hier schaffte das Melderechtsrahmengesetz vom 16. August 1980¹¹ Abhilfe, in dem es das Melderecht dem Bundesdatenschutzgesetz anpasste und die Verarbeitung der Meldedaten gesetzlich verankerte.¹² Das Melderegister, in das die meldepflichtigen Informationen aufgenommen werden, enthält seit einigen Jahrzehnten nicht mehr nur Angaben zur Identität und Wohnung einer Person: Durch das Sammeln von Daten verschiedener Behörden stellt es ein umfassendes Informationssystem für weite Zwecke der öffentlichen Verwaltung dar.¹³ Je nach Zweck und Umständen können aus den Meldedaten einfache und erweiterte Auskünfte erteilt werden. Im Bereich der Beauskunftung und Bereitstellung von Daten ergeben sich daraus für die kommunalen Meldeämter insbesondere folgende Aufgaben:¹⁴

- Fahndungshilfe für die Polizei: Ermittlung des gegenwärtigen und früheren Aufenthaltsortes einer Person. Diese erfolgt mittlerweile durch einen Datenabgleich zwischen Polizei und Meldebehörde.
- Identifizierung und Aufenthaltsermittlung zur Erfüllung der Aufgaben von (v. a. strafverfolgenden) Behörden und Gerichten, aber auch zur Feststellung des Wohnsitzes im Auftrag von Finanzämtern und Ausländerbehörden.
- Erstellung und Sammlung von Unterlagen und Informationen sowie Austausch dieser mit öffentlichen Verwaltungen zu bestimmten Zwecken (z. B. Erfassung schulpflichtiger Kinder, Passangelegenheiten, Konfession, Wahlberechtigung, Familienverknüpfung, Lohnsteuermerkmale, Wehrerfassung, Zweitwohnungssteuer).
- Bereitstellung von Daten für (über-) örtliche Planungen (z. B. hinsichtlich der Feststellung von Wanderungsbewegungen oder Alters- und Sozialstrukturen sowie der Erhebung von Statistiken).
- Identifizierung und Aufenthaltsermittlung für Private (z. B. Gläubiger, Unterhaltspflichtige und Familienforscher) bei Nachweis eines berechtigten Interesses über

die erweiterte Registerauskunft. Ansonsten ist dies für jedermann über die einfache Registerauskunft möglich.

- Beauskunftung in besonderen Fällen (einfache Registerauskunft) an Parteien für Wahlwerbung, für Zeitungen im Sinne von Altersjubiläen und für Adressbuchverlage. Eine gewerbliche Nutzung der Daten bedarf der Zustimmung des Betroffenen.

Bewertungsempfehlung

Als Basisüberlieferung müssen die Meldedaten vollständig archiviert werden, da mit ihnen (v. a. auch in Ergänzung zu den Personenstandsregistern) grundlegende Informationen zur Bevölkerung einer Kommune dokumentiert werden können. Folgende Unterlagen sind archivwürdig:

- Analoge Einwohnermeldekartei (nach Möglichkeit zusätzlich auf Mikrofilm/-fiche) bzw. Einwohnermeldedaten aus dem elektronischen Melderegisterverfahren¹⁵ sowie
- davon abgeleitete Spezialkarteien, z. B. die Ausländerkartei
- Einwohnerstatistikbücher
- Häuserkarteien und -bücher: In vielen Städten gab es vor 1945 bereits Häuserkarteien bzw. -bücher, die teilweise bis nach dem Zweiten Weltkrieg fortgeführt wurden. Diese Hausstandsbücher enthalten nach Straßen und Hausnummern (meistens auch nach Familien) geordnete Einwohnermeldeinformationen. Gleiches gilt für An- und Abmelderegister, soweit sie zu den allgemeinen Melderegistern keine vollständig redundante Doppelüberlieferung bilden.

7 Handwörterbuch, begr. von Rudolf von Bitter, S. 88.

8 Max Fleischmann (Hrsg.), Wörterbuch des Deutschen Staats- und Verwaltungsrechts, 2. Aufl., 2. Band, Tübingen 1913, S. 834.

9 Für NRW zunächst das Meldegesetz für das Land Nordrhein-Westfalen vom 25. Mai 1960 (GV NRW S. 81).

10 Da die Datenübermittlung und -speicherung als innerorganisatorischer Vorgang und nicht als Verhaltenspflicht einer Behörde gegenüber einem Bürger angesehen wurde, fand sich diese nicht in Gesetzestexten wieder.

11 Melderechtsrahmengesetz des Bundes vom 22. August 1980 (BGBl. 1980 I S. 1429).

12 Unger (wie Anm. 6), S. 72.

13 Die wesentlichen gespeicherten Daten sind derzeit: Vor- und Nachnamen sowie sonstige Namen, Geburtsdatum und -ort, Geschlecht, Familienverband, Staatsangehörigkeit, Zugehörigkeit zu einer Religionsgemeinschaft, derzeitige und frühere Anschrift inner- und außerhalb des Zuständigkeitsbereichs der Meldebehörde, Einzugs- und Auszugsdatum, Datum des letzten Wegzugs aus der Wohnung im In- oder Ausland, Familienstand, Ehepartner, Kinder, Personalausweisdaten, Wahlberechtigung, Daten zur Bildung und Anwendung der elektronischen Lohnsteuerabzugsmerkmale, Identifikationsnummer nach der Abgabenordnung, Merkmale für die Ausstellung von Pässen und Ausweisen, Daten über staatsangehörigkeitsrechtliche Verfahren, Meldedaten nach dem Bundesvertriebenengesetz, Daten für waffen- und sprengstoffrechtliche Verfahren, zur Beantwortung von Aufenthaltsanfragen anderer Behörden und öffentlicher Stellen sowie die Wehrerfassung.

14 Siehe dazu insbes. §§ 3, 33 und 34 Bundesmeldegesetz. Siehe auch die Meldegesetze der einzelnen Bundesländer, z. B. Meldegesetz für das Land Nordrhein-Westfalen (Meldegesetz NRW – MG NRW) in der Fassung der Bekanntmachung vom 16. September 1997 (GV NRW, S. 332), zuletzt geändert am 25. Mai 2018 (GV NRW, S. 244).

15 Die Datenübernahme aus den Meldeverfahren für archivarische Zwecke ist mittlerweile über spezielle Zwischenarchivtools wie „Archivo“ mit standardisierten Schnittstellen möglich. Siehe hierzu detailliert: Peter Worm, Was ändert sich mit dem Bundesmeldegesetz für die Archive in NRW?, in: archivamt.blog, <https://archivamt.hypothesen.org/4265>, vom 29. September 2016 [Stand: 18.06.2018].

Neben dieser Basisüberlieferung entstehen im Meldewesen zahlreiche Belege, die im Rahmen einer Erfassung, Korrektur oder Ergänzung eines Melderegistereintrags oder einer Bescheinigung einzelner Informationen entstanden sind. Diese sind kassabel und umfassen:

- Adoptionen, Eintragung
- Anmeldungen, Abmeldungen, Ummeldungen
- Ausweispflicht, Befreiung
- Bundesdruckerei, Schriftwechsel
- Datenübermittlung zwischen den Meldebehörden und anderen öffentlichen Stellen sowie öffentlich-rechtlichen Religionsgemeinschaften
- Datenweitergabe innerhalb der Kommune
- Doktorgrad, Eintragung
- Einbürgerungen, Mitteilungen
- Einsprüche gegen die Weitergabe der eigenen Daten nach § 4 Abs. 3 Bundesmeldegesetz
- Erklärungen über getrennt/zusammenlebende Personen
- Führungszeugnisse, Ausstellung
- Lohnsteuerkarten, Beantragung, Ausgabe und Ersatz
- Melderegisterauskünften, Erteilung von einfachen und erweiterten
- Meldescheinen aus Beherbergungsbetrieben, Verwaltung
- Mitteilungen an das Finanzamt über nicht geänderte Steuerkarten
- Namensänderungen
- Passregisterbücher
- Passunbedenklichkeitsbescheinigungen für Staatsangehörigkeitsnachweise
- Personalausweise; Beantragung, Ausgabe, Verlängerung und Verlust
- Reisepässe; Beantragung, Ausgabe und Verlust
- Sperrvermerke für die Weitergabe von Daten
- Staatsangehörigkeit, Änderung
- Steuerklassen, Übertragung
- Steuerliche Lebensbescheinigungen
- Untersuchungsberechtigungsscheine, Ausstellung
- Vaterschaftsanerkennungen
- Wahlsperren
- Wehrerfassung im Rahmen der Unterstützung für Kreiswehersatzämter (dort Federführung)
- Wohnung, Statusänderung (Festlegung/Änderung Haupt-/Nebenwohnung).

Bürgerservice

Der Bürgerservice, auch als Bürgerbüro bzw. Verwaltungsnebenstelle bezeichnet, entstand vielfach mit der Intention, für die Bürger eine zentrale Anlaufstelle mit erweiterten Öffnungszeiten bei häufig nachgefragten kommunalen

Dienstleistungen zu bieten. Als Ausgangspunkt wählte man zumeist die Meldebehörde, die hinsichtlich Erreichbarkeit, Bekanntheit und Öffnungszeiten die günstigsten Voraussetzungen bot. Die Bürgerbüros können je nach Größe der Kommune als ein zentraler Bürgerservice oder mit weiteren Zweigstellen organisiert sein. Hier werden neben den oben beschriebenen Leistungen der Meldebehörde als Service weitere Dienstleistungen für andere Verwaltungsbereiche abgewickelt, deren Vielfalt von Bürgerbüro zu Bürgerbüro unterschiedlich sein kann. Es steht zu erwarten, dass sich diese Entwicklung fortsetzt. Auch bei den Kreisen entwickelten sich Bürgerbüros als erste Anlaufstelle für den Bürger in der Verwaltung.

Da die inhaltliche Dokumentation der einzelnen Aufgaben in den jeweils federführenden Fachdienststellen erfolgt und in den Bürgerbüros überwiegend die Beantragung bzw. Ausgabe von Bescheinigungen, Unterlagen und Material erfolgt, sind die oftmals zusätzlich geführten Schriftgutsammlungen im Bürgerbüro kassabel. Darunter fallen:

- Anträge für die Aufgabenbereiche Bauen und Wohnen, Entgegennahme
- Aufenthaltstitel, Ausgabe elektronischer
- Ausweise für sozial Bedürftige, Ausstellung
- BAFöG-Anträge, Entgegennahme und Antragsprüfung
- Beglaubigungen von Urkunden, Dokumenten und Unterschriften
- Blindengeld, Blindenhilfe, Gehörlosenhilfe, Antragsbearbeitung
- Bodenrichtwertkarte, Auskünfte
- Broschüren, Ausgabe
- Friedhöfe, Genehmigung zum Befahren
- Führerscheinangelegenheiten
- Gebührenabrechnungen für andere Verwaltungsdienststellen
- Gebühreneinzugszentrale (Verwaltungstätigkeit im Auftrag der GEZ, z. B. Gebührenbefreiungen)
- Gelbe Säcke, Ausgabe
- Gewerbezentralregisterauskünfte
- Haushaltsbescheinigungen: Bescheinigungen für die Kindergeldkasse über im bzw. außerhalb des Haushalts lebende Kinder
- Hunde, An- und Abmeldung
- Jagd- und Fischereischeine, Ausstellung
- Kraftfahrzeuge, An- und Abmeldung
- Parkausweise, Ausstellung (auch für Schwerbehinderte)
- Reitkennzeichen, Ausgabe
- Schwerbehindertenanträge; Entgegennahme, Ausweisverlängerung, Änderung
- Verpflichtungserklärungen für Besuchsvisa, Ausstellung
- Verwarn- und Bußgelder, Abrechnung
- Waffenerlaubnisse, Ausstellung. ■