



Ausarbeitung

**Zur Vereinbarkeit einer auf Ausländer beschränkten Hotelmeldepflicht
mit Art. 45 SDÜ und dem deutschen Verfassungsrecht**

Zur Vereinbarkeit einer auf Ausländer beschränkten Hotelmeldepflicht mit Art. 45 SDÜ und dem deutschen Verfassungsrecht

Aktenzeichen: WD 3 - 3000 - 007/23
Abschluss der Arbeit: 03.04.2023
Fachbereich: WD 3: Verfassung und Verwaltung

Die Wissenschaftlichen Dienste des Deutschen Bundestages unterstützen die Mitglieder des Deutschen Bundestages bei ihrer mandatsbezogenen Tätigkeit. Ihre Arbeiten geben nicht die Auffassung des Deutschen Bundestages, eines seiner Organe oder der Bundestagsverwaltung wieder. Vielmehr liegen sie in der fachlichen Verantwortung der Verfasserinnen und Verfasser sowie der Fachbereichsleitung. Arbeiten der Wissenschaftlichen Dienste geben nur den zum Zeitpunkt der Erstellung des Textes aktuellen Stand wieder und stellen eine individuelle Auftragsarbeit für einen Abgeordneten des Bundestages dar. Die Arbeiten können der Geheimschutzordnung des Bundestages unterliegende, geschützte oder andere nicht zur Veröffentlichung geeignete Informationen enthalten. Eine beabsichtigte Weitergabe oder Veröffentlichung ist vorab dem jeweiligen Fachbereich anzuzeigen und nur mit Angabe der Quelle zulässig. Der Fachbereich berät über die dabei zu berücksichtigenden Fragen.

Inhaltsverzeichnis

1.	Einführung	4
1.1.	Übersicht	4
1.2.	Zusammenfassung der Ergebnisse	4
2.	Rechtsgrundlagen und Inhalt der besonderen Meldepflicht	5
2.1.	Schengener Durchführungsübereinkommen (SDÜ)	5
2.2.	Bundesmeldegesetz (BMG)	6
3.	Aufhebung der besonderen Meldepflicht und Konsequenzen	7
3.1.	Verstoß gegen Art. 45 Schengener Durchführungsübereinkommen	7
3.2.	Art. 3 GG	8
3.2.1.	Art. 3 Abs. 3 GG	8
3.2.2.	Art. 3 Abs. 1 GG	9
3.2.2.1.	Ungleichbehandlung	9
3.2.2.2.	Rechtfertigung	9
3.2.3.	Ergebnis	11

1. Einführung

1.1. Übersicht

Die Wissenschaftlichen Dienste wurden darum gebeten, die **rechtlichen Spielräume** des deutschen **Gesetzgebers** für eine **Aufhebung** der auf Art. 45 Schengener Durchführungsübereinkommen (SDÜ)¹ basierenden und in § 29 Bundesmeldegesetz (BMG)² geregelten **besonderen Meldepflicht für Beherbergungsstätten** (sog. „Hotelmeldepflicht“) darzustellen.

Diese Ausarbeitung beleuchtet auftragsgemäß die **Vereinbarkeit** einer **Aufhebung der Hotelmeldepflicht** einerseits für **beherbergte deutsche** und andererseits für **beherbergte ausländische Personen** mit dem zugrundeliegenden **Art. 45 SDÜ** (siehe Gliederungspunkt 3.1.) sowie den **Anforderungen des Grundgesetzes** (Gliederungspunkt 3.2.). Auf die **Vereinbarkeit** mit dem **Unionsrecht** wird, ebenso wie auf die **Möglichkeiten der Änderungen der Vorgaben in Art. 45 SDÜ**, in einer **gesonderten Ausarbeitung** (vgl. **PE 6-013/23**) eingegangen.

1.2. Zusammenfassung der Ergebnisse

Eine **vollständige Aufhebung** der **Hotelmeldepflicht** im BMG wäre **nicht** mit dem **Wortlaut** von **Art. 45 Abs. 1 Buchst. a SDÜ vereinbar**. Gemäß dieser Vorschrift verpflichten sich die Vertragsstaaten **ausdrücklich** dazu, eine **besondere Melde- und Ausweispflicht** für **beherbergte Ausländer** zu schaffen. Eine **Streichung** dieser derzeit in § 29 Abs. 2, 3 BMG geregelten **Pflicht für Ausländer** würde demnach **gegen Art. 45 Abs. 1 Buchst. a SDÜ verstoßen**.

Eine **Aufhebung** der **besonderen Meldepflicht** für **beherbergte Deutsche** stünde jedoch **im Einklang** mit dem **Wortlaut** von **Art. 45 Abs. 1 Buchst. a SDÜ**. Auch **Sinn und Zweck** sowie **systematische Stellung** der Vorschrift im SDÜ würden es **erlauben**, die derzeit in § 29 Abs. 2 BMG verankerte **Pflicht für Deutsche** zu beseitigen.

Bleibe die **Hotelmeldepflicht** nur für **ausländische Beherbergungsgäste** bestehen, so würde damit eine **Ungleichbehandlung** von **Deutschen** und **Ausländern** einhergehen. Eine solche Ungleichbehandlung aufgrund der Staatsangehörigkeit wäre vorliegend **mit dem Gleichheitsgrundrecht** aus **Art. 3 GG vereinbar**. Da die Staatsangehörigkeit nicht von den in Art. 3 Abs. 3 GG aufgeführten Differenzierungskriterien erfasst wird, wäre die Ungleichbehandlung ausschließlich am **allgemeinen Gleichbehandlungsgrundsatz** aus **Art. 3 Abs. 1 GG** zu messen. Dem danach zu beachtenden **Verhältnismäßigkeitsprinzip** würde sie genügen. Sie würde den **legitimen Zwecken** des **Abbaus** von **Bürokratie** und **Freiheitsbeschränkungen** sowie der **Einhaltung** der **Vorgaben** des **Völkerrechts** dienen und wäre zu deren Erreichung geeignet, erforderlich und angemessen.

1 Schengener Durchführungsübereinkommen vom 14. Juni 1985, online abrufbar unter: <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:42000A0922%2802%29:de:HTML>.

2 Bundesmeldegesetz vom 3. Mai 2013 (BGBl. I S. 1084) FNA 210-7, zuletzt geändert durch Artikel 22 des Gesetzes vom 19. Dezember 2022 (BGBl. I S. 2606).

2. Rechtsgrundlagen und Inhalt der besonderen Meldepflicht

Zunächst werden **Entstehungsgeschichte**, **Rechtsnatur** sowie **Zielsetzung** des **SDÜ** dargestellt und die **Ausgestaltung** der **Hotelmeldepflicht im BMG** in ihren Grundzügen skizziert.

2.1. Schengener Durchführungsübereinkommen (SDÜ)

Das SDÜ (Schengen II) ist ein **völkerrechtlicher Vertrag** zwischen einzelnen **Mitgliedsstaaten** der **EU** sowie verschiedenen **weiteren Staaten**. Es dient der **Festlegung** von **Verfahren** zur **Umsetzung** des **Schengener Übereinkommens** (Schengen I), das darauf abzielt, **stationäre Grenzkontrollen** an den **Binnengrenzen** der Vertragsstaaten **abzuschaffen**. Durch die Abschaffung der Binnengrenzen soll gemäß Art. 26 Abs. 2 des Vertrages über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV) ein Binnenmarkt, „in dem der freie Verkehr von Waren, Personen, Dienstleistungen und Kapital gemäß den Bestimmungen der Verträge gewährleistet ist“, geschaffen werden. Die Inhalte des SDÜ, das unter anderem **Kompensationsmaßnahmen** für die **Abschaffung der Grenzkontrollen** an den Binnengrenzen festlegt, wurden im Zuge des Vertrags von Amsterdam³ **in das Europäische Recht integriert** (sog. Schengen-Protokoll des Vertrags von Amsterdam).⁴ Das **Schengen-Protokoll** bestimmt die **Geltung** des ursprünglich auf völkerrechtlicher Grundlage geschlossenen Abkommens sowie weiterer Rechtsakte **als Unionsrecht** (sog. **Schengen-Besitzstand**). Der **Geltungsbereich** dieses Schengen-Besitzstands ist jedoch trotz der Überführung in das Unionsrecht **beschränkt** auf die **am Vertrag teilnehmenden EU-Mitgliedsstaaten**.⁵

Eine der im Abkommen normierten Kompensationsmaßnahmen in Folge der wegfallenden Binnengrenzkontrollen ist die **besondere Meldepflicht** für **Beherbergungsstätten** (sogenannte „**Hotelmeldepflicht**“). Die diesbezüglichen Normierungsvorgaben an die Mitgliedsstaaten finden sich in Art. 45 SDÜ. Dort heißt es:

(1) Die Vertragsparteien verpflichten sich, die erforderlichen Maßnahmen zu ergreifen, um sicherzustellen, daß

a) der Leiter einer Beherbergungsstätte oder seine Beauftragten darauf hinwirken, daß beherbergte Ausländer, einschließlich der Angehörigen anderer Vertragsparteien sowie anderer Mitgliedstaaten der Europäischen Gemeinschaften, soweit es sich nicht um mitreisende Ehegatten und minderjährige Kinder sowie Teilnehmer von Reisegesellschaften handelt, Meldevordrucke eigenhändig ausfüllen und unterschreiben und sich dabei gegenüber dem Leiter der Beherbergungsstätte oder seinem Beauftragten durch Vorlage eines gültigen Identitätsdokuments ausweisen;

3 Vertrag von Amsterdam zur Änderung des Vertrags über die Europäische Union, der Verträge zur Gründung der Europäischen Gemeinschaften sowie einiger damit zusammenhängender Rechtsakte (97/C 340/01), online abrufbar unter: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/?uri=celex%3A11997D%2FTXT>.

4 Thym, in: Grabitz/Hilf/Nettesheim, 78. EL Januar 2023, AEUV, Art. 77 Rn. 1-3.

5 Röben, Das Recht der Europäischen Union, Werkstand: 77. EL, September 2022, Grundsätze Art. 67 AEUV, Rn. 137.

b) die nach Buchstabe a ausgefüllten Meldevordrucke für die zuständigen Behörden bereitgehalten oder diesen übermittelt werden, wenn dies nach deren Feststellung für Zwecke der Gefahrenabwehr, der Strafverfolgung oder der Aufklärung des Schicksals von Vermissten oder Unfallopfern erforderlich ist, soweit im nationalen Recht nichts anderes geregelt ist.

(2) Absatz 1 findet sinngemäß Anwendung, wenn Personen auf Plätzen, die geschäftsmäßig überlassen werden, insbesondere in Zelten, Wohnwagen und Wasserfahrzeugen übernachten.

Art. 45 SDÜ verlangt, wie sich aus Absatz 1 Buchstabe a der Norm ergibt, eine mitgliedstaatliche Umsetzung einer **Melde- und Ausweispflicht** mithin ausdrücklich **nur für Ausländer**.

2.2. Bundesmeldegesetz (BMG)

Im deutschen Recht ist die **Melde- und Ausweispflicht** in § 29 BMG geregelt. Allerdings geht diese Vorschrift über die Vorgaben von Art. 45 SDÜ insoweit hinaus, als dass sie eine **Meldepflicht nicht nur für Ausländer**, sondern – wie ein Blick auf § 29 Abs. 2 BMG zeigt – **für sämtliche beherbergten Personen**, also auch für Deutsche, vorschreibt. Eine **Ausweispflicht** postuliert § 29 Abs. 3 BMG hingegen **ausschließlich für Ausländer**. Die beiden einschlägigen Absätze des § 29 BMG lauten wie folgt:

(2) Beherbergte Personen haben am Tag der Ankunft einen besonderen Meldeschein handschriftlich zu unterschreiben, der die in § 30 Absatz 2 aufgeführten Daten enthält. Mitreisende Angehörige sind auf dem Meldeschein nur der Zahl nach anzugeben. Bei Reisegesellschaften von mehr als zehn Personen betrifft die Verpflichtung nach Satz 1 nur den Reiseleiter; er hat die Anzahl der Mitreisenden und ihre Staatsangehörigkeit anzugeben.

(3) Beherbergte ausländische Personen, die nach Absatz 2 namentlich auf dem Meldeschein aufzuführen sind, haben sich bei der Anmeldung gegenüber den Leitern der Beherbergungsstätten durch die Vorlage eines gültigen Identitätsdokumentes (anerkannter und gültiger Pass oder Passersatz) auszuweisen.

Beherbergte Personen haben demnach gemäß § 29 Abs. 2 Satz 1 BMG am Tag der Ankunft in der Beherbergungsstätte einen **besonderen Meldeschein** mit verschiedenen **personenbezogenen Daten** grundsätzlich **handschriftlich zu unterschreiben**. Auf die alternativen Optionen für eine elektronische Authentifizierung gemäß § 29 Abs. 5 BMG soll an dieser Stelle nicht eingegangen werden. **Mitreisende Angehörige** sind nach § 29 Abs. 2 Satz 2 BMG auf dem Meldeschein **nur der Zahl** nach anzugeben. Bei **Reisegesellschaften von mehr als zehn Personen** trifft die Meldepflicht gemäß § 29 Abs. 2 Satz 3 BMG allein den **Reiseleiter**, der dabei die **Anzahl der Mitreisenden** sowie deren **Staatsangehörigkeit** anzugeben hat.

Beherbergte **ausländische Personen**, die nach § 29 Abs. 2 BMG namentlich auf dem Meldeschein aufzuführen sind, haben sich **zusätzlich** gemäß § 29 Abs. 3 BMG gegenüber den Leitern der Beherbergungsstätten durch die **Vorlage eines gültigen Identitätsdokuments** (anerkannter und gültiger Pass oder Passersatz) **auszuweisen**. Diese **Ausweispflicht** gilt somit **nur für beherbergte Ausländer**.

Wer **Ausländer** im Sinne des BMG ist, richtet sich nach der Maßgabe von **§ 2 Abs. 1 Aufenthaltsgesetz**.⁶ Danach sind **Ausländer** alle Personen, die **nicht Deutsche im Sinne von Art. 116 Grundgesetz** sind. Diese Vorschrift bestimmt, dass **Deutscher** ist, wer die **deutsche Staatsangehörigkeit** besitzt oder als **Flüchtling oder Vertriebener deutscher Volkszugehörigkeit** oder als **dessen Ehegatte** oder **Abkömmling** in dem Gebiete des Deutschen Reiches nach dem Stande vom 31. Dezember 1937 Aufnahme gefunden hat.

Die heute in § 29 Abs. 2 BMG zu findende besondere Meldepflicht ist in Deutschland historisch gewachsen und geht auf Regelungen Anfang des 19. Jahrhunderts zurück. Sinn und Zweck der Meldepflicht, die nach dem 2. Weltkrieg zunächst durch die Länder im Rahmen ihrer Gesetzgebungskompetenz verwirklicht wurde, war und blieb bis heute vorrangig die polizeiliche Gefahrenabwehr.⁷ 1978 fand sodann mit dem „Gesetz über Personalausweise und zur Regelung der Meldepflicht in Beherbergungsstätten“⁸ eine bundesdeutsche Normierungsvorgabe für die Landesgesetzgeber statt. Die bereits im Landesrecht bestehende **Meldepflicht für deutsche sowie ausländische Reisende** wurde übernommen, auf eine **allgemeine Ausweispflicht** aller Beherbergten konnte man sich jedoch **nicht einigen**. Nach Inkrafttreten des Schengener Durchführungsübereinkommens kam 1980 sodann die sog. **Ausweispflicht für Ausländer** hinzu.⁹

3. Aufhebung der besonderen Meldepflicht und Konsequenzen

Die besondere Meldepflicht für alle Beherbergten sowie die Ausweispflicht für Ausländer basieren also sowohl auf historischen Entwicklungen des deutschen Rechts als auch auf der Umsetzung des Art. 45 SDÜ. Würden diese Pflichten ganz oder teilweise abgeschafft, so müssten diese Änderungen mit Art. 45 SDÜ sowie dem deutschen Verfassungsrecht vereinbar sein.

3.1. Verstoß gegen Art. 45 Schengener Durchführungsübereinkommen

Art. 45 Abs. 1 Buchst. a SDÜ schreibt die Umsetzung einer Melde- und Ausweispflicht explizit ausschließlich für „beherbergte Ausländer“ vor. Eine **Aufhebung der Meldepflicht nur für Deutsche** stünde mithin **im Einklang mit dem Wortlaut des Art. 45 Abs. 1 Buchst. a SDÜ**.

Würde hingegen (allein oder darüber hinaus) die **Melde- und Ausweispflicht für Ausländer gestrichen**, so verstieße dies bereits **gegen den ausdrücklichen Wortlaut von Art. 45 Abs. 1 Buchst. a SDÜ**.

Zudem wäre die **Aufhebung der Melde- und Ausweispflicht für Ausländer** auch **nicht mit Sinn und Zweck der Norm** vereinbar. Die in Art. 45 SDÜ enthaltene Vorgabe soll Sicherheitsrisiken, die nach dem Wegfall der Binnengrenzkontrollen durch im Schengen-Raum unbeschränkt reisende

6 Leopold, in: Engelbrecht/Schwabenbauer, BMG, 2022, § 29 Rn. 45.

7 Leopold, in: Engelbrecht/Schwabenbauer, BMG, 2022, § 29 Rn. 1f.

8 Gesetz zur Änderung des Gesetzes über Personalausweise und zur Regelung der Meldepflicht in Beherbergungsstätten vom 6. November 1978 (BGBl. I 1712).

9 Leopold, in: Engelbrecht/Schwabenbauer, BMG, 2022, § 29 Rn. 5.

Ausländer entstehen könnten, vorbeugen.¹⁰ Ob und, wenn ja, inwieweit diese Zielsetzung durch die Vorschrift tatsächlich erreicht wird, wird in der Literatur zwar teils kritisch betrachtet¹¹, jedoch ändert dies nichts daran, dass die Vertragsstaaten diesen Zweck mit Art. 45 SDÜ verfolgen wollten.

Durch den **Wegfall der Grenzkontrollen** werden der **polizei- und ordnungsbehördliche Zugriff** auf reisende Ausländer sowie die **Feststellung ihrer Identität** zwecks Durchführung präventiver und repressiver Maßnahmen **erschwert**. Die Melde- und Ausweispflicht für Ausländer soll diese Erschwernis **kompensieren**, indem sie die Feststellung und Dokumentation des Aufenthaltsorts im Land ermöglicht. Für diesen Normzweck spricht darüber hinaus die **systematische Stellung** des Art. 45 SDÜ in Titel III des Abkommens („Polizei und Sicherheit“).

Im Ergebnis legen also sowohl Wortlaut als auch Sinn und Zweck sowie systematische Stellung der Norm nahe, dass **eine Aufhebung der Melde- und Ausweispflicht für Ausländer gegen Art. 45 SDÜ verstieße**.

3.2. Art. 3 GG

Eine Streichung der Melde- und Ausweispflicht müsste darüber hinaus den Maßstäben des deutschen Verfassungsrechts genügen, zu denen die **Gleichbehandlungsgrundsätze** aus Art. 3 GG gehören. Art. 3 GG ist verletzt, sofern eine **Ungleichbehandlung von wesentlich gleichen Gruppen** vorliegt, die **verfassungsrechtlich nicht gerechtfertigt** ist.

Mangels Ungleichbehandlung scheidet daher ein **Verstoß** gegen **Art. 3 GG** im Falle einer vollständigen **Aufhebung der Meldepflicht für Ausländer und Deutsche** von vornherein **aus**. Bei dieser Variante läge allerdings, wie unter 3.1. gesehen, ein Verstoß gegen Art. 45 Abs. 1 Buchst. a SDÜ vor.

Hingegen wäre ein Verstoß gegen Art. 45 SDÜ, wie gesehen, nicht gegeben, wenn die Meldepflicht **lediglich für deutsche Beherbergungsgäste** abgeschafft würde. Dann würde sich allerdings in der Tat die **Frage einer durch Art. 3 GG verbotenen Differenzierung** zwischen deutschen und ausländischen Beherbergten stellen.

3.2.1. Art. 3 Abs. 3 GG

Art. 3 Abs. 3 GG verbietet kategorisch die Anknüpfung einer **Ungleichbehandlung an bestimmte**, dort abschließend aufgeführte **Merkmale**.¹² Ein Verstoß gegen diese Vorschrift setzt demnach voraus, dass nach einem der dort genannten Merkmale differenziert wird. Eine unterschiedliche Be-

10 Leopold, in: Engelbrecht/Schwabenbauer, BMG, 2022, § 29 Rn. 23.

11 Ob tatsächlich ein erhöhtes Sicherheitsrisiko durch im Schengen-Raum unbegrenzt reisende Ausländer besteht, wird teilweise kritisch betrachtet: „Jegliche Empirie zur tatsächlichen Relevanz und Effektivität der Bestimmung für die genannten Zwecke fehlt. Völlig veraltete und selektive Zahlen aus den 1960er Jahren sind nicht aussagekräftig, da sie vielfach unter den Bedingungen einer zur damaligen Zeit zum Teil noch bestehenden Ausweispflicht der beherbergten Personen zustande kamen.“, Leopold in Engelbrecht/Schwabenbauer, BMG, 2022, § 29 Rn. 22.

12 Jarass, in: Jarass/Pieroth, GG, 17. Auflage, 2022, Art. 3 Rn. 136.

handlung von Ausländern und Deutschen würde an das Merkmal der **Staatsangehörigkeit** anknüpfen. Dieses wird **in Art. 3 Abs. 3 GG nicht** ausdrücklich **genannt**. Zwar finden sich dort Kriterien wie **Abstammung, Rasse, Herkunft** und **Heimat**. Eine Unterscheidung nach der **Staatsangehörigkeit** und damit eine Sonderbehandlung von Ausländern wird jedoch **von keinem** dieser Merkmale **erfasst**¹³, weshalb **Art 3 Abs. 3 GG** vorliegend **nicht einschlägig** ist.

3.2.2. Art. 3 Abs. 1 GG

Für einen Verstoß gegen Art. 3 Abs. 1 GG muss zunächst eine **Ungleichbehandlung** zweier im Kern wesentlich gleicher **Vergleichsgruppen** vorliegen, die verfassungsrechtlich nicht zu rechtfertigen ist.¹⁴ Dazu müssen die beiden Vergleichsgruppen einem **gemeinsamen Oberbegriff**, der beide Gruppen vollständig und abschließend erfasst, unterfallen.¹⁵ Zudem muss die Ungleichbehandlung anhand eines bestimmten **Unterscheidungsmerkmals** erfolgen.¹⁶

3.2.2.1. Ungleichbehandlung

Obergruppe sind in dem hier in Rede stehenden Fall die **Gäste von Beherbergungsstätten**, das **Unterscheidungsmerkmal** ist die **Staatsangehörigkeit**. Würde die Meldepflicht lediglich für deutsche Hotelgäste abgeschafft, die Ausweis- und Meldepflicht für ausländische Hotelgäste aber beibehalten, so läge demnach eine Ungleichbehandlung von deutschen und ausländischen Gästen vor.

3.2.2.2. Rechtfertigung

Die Ungleichbehandlung der beiden Hotelgastgruppen verstößt nur dann gegen Art. 3 Abs. 1 GG, wenn sie **verfassungsrechtlich nicht gerechtfertigt** ist. Der **Maßstab** für die Rechtfertigung einer Ungleichbehandlung fällt **umso strenger** aus, **je weniger** das Individuum **Einfluss** auf das **Vorliegen des Differenzierungskriteriums** nehmen kann.¹⁷ Nach neuerer Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts (BVerfG) gilt ein **stufenloser**, am Grundsatz der Verhältnismäßigkeit orientierter verfassungsrechtlicher **Prüfungsmaßstab**, der sich je nach Regelungsgegenstand und Differenzierungsmerkmalen **vom bloßen Willkürverbot bis** zu einer **strengen** Bindung an **Verhältnismäßigkeitserfordernisse** erstrecken kann.¹⁸ Während im Fall des Willkürverbots bereits das bloße **Vorliegen eines sachlichen Grundes** ausreicht¹⁹, muss die Ungleichbehandlung bei der Anwendung des

13 Jarass, in: Jarass/Pieroth, GG, 17. Auflage, 2022, Art. 3 Rn. 144 m.w.N.

14 Jarass, in: Jarass/Pieroth, GG, 17. Auflage, 2022, Art. 3 Rn. 10; Nußberger, in: Sachs, Grundgesetz, 9. Auflage, 2021, Art. 3 Rn. 13.

15 Heun, in: Dreier, GG, 3. Auflage, 2013, Art. 3 Rn. 24.

16 Heun, a.a.O.

17 Jarass, in: Jarass/Pieroth, GG, 17. Auflage, 2022, Art. 3 Rn. 25 m.w.N.

18 Jarass, in: Jarass/Pieroth, GG, 17. Auflage, 2022, Art. 3 Rn. 20 m.w.N.

19 Jarass, a.a.O.

strengen Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes für das **Erreichen** eines **legitimen Zwecks geeignet, erforderlich** und **angemessen** sein²⁰. Der strenge Maßstab ist insbesondere dann anzulegen, wenn die Mitglieder der Vergleichsgruppen **keinen Einfluss** auf das **Vorliegen oder Nichtvorliegen** des **Unterscheidungsmerkmals** haben.²¹ Dies nimmt das BVerfG beim Kriterium der Staatsangehörigkeit mit der Begründung an, dass die **Staatsangehörigkeit einer Person** grundsätzlich von der Staatsangehörigkeit ihrer Eltern oder dem Ort ihrer Geburt, mithin von **Umständen abhängen**, die sie **nicht beeinflussen** und nur **unter Voraussetzungen ändern** könne, die **nicht allein in ihrem Belieben** stünden.²²

Die vorliegend in Rede stehende Ungleichbehandlung aufgrund der Staatsangehörigkeit unterliegt somit einer Bindung an Verhältnismäßigkeitserfordernisse. Um gerechtfertigt zu sein, muss sie also einem **legitimen Zweck** dienen und für dessen Erreichen **geeignet, erforderlich und angemessen** sein.

Ein vom Gesetzgeber verfolgter **Zweck** ist **legitim**, wenn er einem **öffentlichen Interesse**, das **verfassungsrechtlich nicht ausgeschlossen** ist, dient.²³ Durch den Wegfall der Meldepflicht für Deutsche und dem damit verbundenen Ausfüllen und Aufbewahren der Meldescheine würde der bürokratische Aufwand beim Einchecken in Beherbergungsstätten sowohl für die Betreiber als auch für die beherbergten deutschen Gäste reduziert. Außerdem würden für diese Personen bestimmte – von Art 45 Abs. 1 Buchst. a SDÜ nicht geforderte – zurzeit noch bestehende Freiheitsbeschränkungen entfallen. Die dadurch bewirkte Ungleichbehandlung ausländischer Personen würde zugleich die Wahrung der ausdrücklichen Vorgaben von Art. 45 Abs. 1 Buchst. a SDÜ gewährleisten. Der **Abbau von Bürokratie** und das **Entfallen von Freiheitsbeschränkungen** liegen ebenso wie die **Einhaltung der Anforderungen des Völkerrechts** im öffentlichen Interesse, weshalb ein **legitimer Zweck** vorliegend gegeben wäre.

Die Ungleichbehandlung muss zur Erreichung dieses Zwecks zudem **geeignet** sein. Das ist der Fall, wenn der **Zweck** durch die Ungleichbehandlung **erreicht oder zumindest gefördert** werden kann.²⁴ Entfielen für Deutsche die Pflicht zum Ausfüllen eines Meldescheins, so würden sich für Betreiber und deutsche Gäste Bürokratieaufwand sowie die damit verbundenen Freiheitseinschränkungen verringern, während zugleich die Vorgaben aus Art. 45 Abs. 1 Buchst. a SDÜ gewahrt würden. Die **Ungleichbehandlung** anhand der Staatsangehörigkeit wäre dem Zweck also förderlich und mithin **geeignet**.

Darüber hinaus muss die Ungleichbehandlung auch **erforderlich** sein. Das Gebot der Erforderlichkeit wird verletzt, wenn das **Ziel** der Ungleichbehandlung auch durch ein **anderes, gleich effektives Mittel** erreicht werden kann, das eine **weniger intensive Ungleichbehandlung** zur Folge hat.²⁵

20 Jarass, in: Jarass/Pieroth, GG, 17. Auflage, 2022, Art. 3 Rn. 22 m.w.N.

21 Jarass, in: Jarass/Pieroth, GG, 17. Auflage, 2022, Art. 3 Rn. 25.

22 BVerfGE 130, 240, 255.

23 Jarass, in: Jarass/Pieroth, GG, 17. Auflage, 2022, Art. 20 Rn. 117.

24 Nußberger, in: Sachs, GG, 9. Auflage, 2021, Art. 3 Rn. 19.

25 Jarass, in: Jarass/Pieroth, GG, 17. Auflage, 2022, Art. 20 Rn. 119.

Würde die besondere Meldepflicht nicht nur für Deutsche, sondern unterschiedslos für sämtliche beherbergten Personen abgeschafft, so würde eine Ungleichbehandlung zwar gänzlich entfallen, jedoch verstieße dies – wie oben unter 3.1. gezeigt – gegen die Vorgaben aus Art. 45 Abs. 1 Buchst. a SDÜ. Der Zweck der Ungleichbehandlung, nämlich die Einhaltung der Anforderungen des Völkerrechts, würde auf diesem Wege daher nicht erreicht. Ein anderes gleich wirksames, aber weniger stark differenzierendes Mittel zur Zweckerreichung gäbe es vorliegend demnach nicht, weshalb die **Ungleichbehandlung** auch **erforderlich** wäre.

Schließlich muss die Ungleichbehandlung auch **angemessen** sein, das Maß der dadurch bewirkten **Belastung des Einzelnen** muss also in einem **vernünftigen Verhältnis** zu den der **Allgemeinheit erwachsenden Vorteilen** stehen.²⁶ Durch die Aufhebung der besonderen Meldepflicht nur für Deutsche würden Betreiber und deutsche Gäste von Beherbergungsstätten – wie in den vorstehenden Absätzen dargelegt – entlastet und die Vorgaben des Art. 45 Abs. 1 Buchst. a SDÜ gewahrt. **Ausländischen Gästen** bliebe diese **Entlastung** zwar **vorenthalten**, im Vergleich zur geltenden Rechtslage würden für sie aber **keine neuen, zusätzlichen Freiheitseinschränkungen** begründet. Die durch die Ungleichbehandlung bewirkte **Belastung** wäre demnach eher von **geringer Intensität**. Die **Allgemeinheit** hingegen würde durch die mit dem Bürokratieabbau verbundenen **Kosteneinsparungen** im Beherbergungsgewerbe insofern **profitieren**, als dass die Einsparungen den Anteil, den die Gewinne am Umsatz der Beherbergungsstätten haben, vergrößern und auf diese Weise die **Steuereinnahmen erhöhen** würden. Zudem würden für **Betreiber** sowie einen nicht unerheblichen Teil der **Gäste Freiheitsbeschränkungen minimiert**. Vor diesem Hintergrund stünden die durch die Ungleichbehandlung bewirkten Belastungen in einem vernünftigen Verhältnis zu den der Allgemeinheit erwachsenden Vorteilen. **Die Ungleichbehandlung** wäre somit **angemessen**.

3.2.3. Ergebnis

Die **Ungleichbehandlung** erschiene daher zur Erreichung eines legitimen Zweckes als geeignet, erforderlich und angemessen. Mithin wäre sie verhältnismäßig und somit **gerechtfertigt**. Ein **Verstoß** gegen den **allgemeinen Gleichheitssatz** des **Art. 3 Abs. 1 GG** läge mithin **nicht** vor.

Einschränkend ist jedoch darauf hinzuweisen, dass eine Hotelmeldepflicht nur für Ausländer, soweit sie auch **Unionsbürger** erfasst, im **Widerspruch zum unionsrechtlichen Diskriminierungsverbot** aus **Art. 18 AEUV** stünde. Dies wird im Einzelnen in der Ausarbeitung PE 6-3000-013/23 unter Gliederungspunkt 2.2. dargelegt.
