

Stadtverwaltung (Amt 12), 60275 Frankfurt am Main

12.3 SI

per E-Mail
Deutscher Bundestag
Ausschuss für Inneres und Heimat

Auskunft erteilt

Frau Schlick

Telefon Durchwahl
(069) 212-30539

Fax

Zimmer

E-Mail
Claudia.Schlick@stadt-frankfurt.de

Ihre Nachricht / Ihre Zeichen

Unsere Zeichen
12.3 SI

Datum
06.11.2024

Entwurf eines Dritten Gesetzes zur Änderung des Bundesmeldegesetzes (3. BMG ÄndG) Bundestagsdrucksache: 236/24 Stellungnahme

I. Funktion und Systematik des Melderechts

Neben der Registrierung der Einwohnerinnen und Einwohner (§2 Abs. 1 BMG) gehört es zu den Hauptaufgaben der Meldebehörden, Melderegisterauskünfte zu erteilen, bei der Durchführung von Aufgaben anderer Behörden mitzuwirken und Daten zu übermitteln (§ 2 Abs. 3 BMG).

Meldebehörden nehmen damit eine wichtige und zentrale Rolle als verlässliche und stets aktuelle Datenquelle ein. Mittels des Melderegisters können andere Behörden Meldedaten abfragen und damit bürgernahe Dienstleistungen erbringen. Melderegister dienen dazu, dass Forderungen eingetrieben und Rechtsstreitigkeiten verfolgt werden können.

Die Systematik des Melderechts ist seit der Gründung der Bundesrepublik Deutschland unverändert. Dem Auskunftsrecht steht mit den Regelungen zur Auskunftssperre ein wirksames Instrument gegenüber, um in besonderen Ausnahmefällen eine durch eine Melderegisterauskunft möglicherweise erwachsende Gefahr auszuschließen.

Der Ausnahmecharakter manifestiert sich an den Eintragungsvoraussetzungen. Auskunftssperren werden bei der Besorgnis der Gefährdung besonders bedeutsamer Rechtsgüter eingetragen, die das Gesetz mit Leben, Gesundheit, persönliche Freiheit und ähnliche schutzwürdige Belange umschreibt (§ 51 Abs. 1 Satz 1 BMG).

Weiterhin trägt die zeitliche Befristung von Auskunftssperren dem Ausnahmecharakter Rechnung (§ 51 Abs. 4 Satz 1 BMG).

Auskunftssperren sind damit einem verhältnismäßig kleinen, besonders gefährdeten Personenkreis vorbehalten.

II. Regel-Ausnahme-Verhältnis

Das Regel-Ausnahme-Verhältnis stellt sicher, dass in diesen wenigen Fällen in den Meldebehörden eine sehr gründliche Sachverhaltsprüfung stattfinden.

Bei niedrigen Fallzahlen können auch Ausnahmeregelungen für Datenübermittlungen sowie andere Aufgaben und Dienstleistungen der Meldebehörde bestehen, ohne das System des Meldewesens grundlegend zu konterkarieren und andere Aufgabenerledigungen unverhältnismäßig einzuschränken.

Bei allen Bestrebungen, das Schutzniveau weiter anzuheben, ist es wichtig, über den Bereich der Melderegisterauskünfte hinausgehende Auswirkungen ebenfalls zu bedenken. Das zeigen die nachfolgenden Beispiele:

- Die elektronische Wohnsitzanmeldung kann für die Anmeldung nicht genutzt werden, wenn eine Person oder ein Familienmitglied eine Auskunftssperre hat (§ 23a BMG). Die Betroffenen müssen persönlich die Meldebehörde besuchen.
- Meldebehörden erteilen, bspw. für Zwecke der Wissenschaft und Forschung, Gruppenauskünfte. Personen mit Auskunftssperre sind hiervon ausgenommen (§ 46 BMG). Das ist bei Einzelfällen mit Auskunftssperre unproblematisch, würde aber bei einer hohen Fallzahl dazu führen, dass Meldedaten mangels Repräsentativität nicht mehr für Wissenschaft und Forschung genutzt werden könnten. Der Zugriff auf andere, weniger kontrollierte private Datensammlungen wäre zu befürchten.

III. Voraussetzung für die Erteilung einer Melderegisterauskunft

Der Gesetzentwurf verfolgt das Ziel, insbesondere bei Melderegisterauskünften den Schutz personenbezogener Daten zu erhöhen. Hierzu gehört die aktuelle Meldeanschrift.

Dies geschieht

1. durch die Anhebung der Anforderungen an die Identifikation einer gesuchten Person.
2. durch den Nachweis der Identität der antragstellenden Person.

1. Anhebung der Anforderungen an die Identifikation einer gesuchten Person zum Erhalt der Melderegisterauskunft

Aktuell erfordert eine Melderegisterauskunft die eindeutige Identifizierung der gesuchten Person über den Familiennamen, den früheren Namen, die Vornamen, das Geburtsdatum, das Geschlecht oder eine Anschrift. Über die eindeutige Identifizierung hinaus sind keine Mindestangaben vorgeschrieben.

Nach dem Gesetzentwurf sind neben dem Familiennamen und Vornamen eine Anschrift, alternativ zwei Daten nach § 44 Abs. 3a BMG (wobei Geschlecht und Familienstand nicht gleichzeitig verwendet werden dürfen) zur eindeutigen Identifizierung zu nutzen.

Die verpflichtende Angabe dieser Daten erhöht das Schutzniveau. Sie führt dazu, dass über nur flüchtig bekannte Personen mit besonders seltenem Namen – anders als heute – keine Melderegisterauskunft beantragt werden kann. Zugleich wird sichergestellt, dass aktuelle Anschriften von Personen, mit denen eine Geschäftsbeziehung besteht oder bestand, erfragt werden können.

Die vom Bundesrat geforderte Streichung des Geschlechts kann aus meldebehördlicher Sicht nicht empfohlen werden. Da Ordens- und Künstlernamen sehr selten geführt, Einzugs- und Auszugsdaten im allgemeinen Geschäfts- und Rechtsverkehr nicht erhoben werden, reduziert sich der Katalog möglicher Identifikationsdaten deutlich.

Bei den Auskunftersuchen nach § 44 BMG werden in Frankfurt am Main in 90 % der Fälle neben Vor- und Familiennamen das Geburtsdatum oder eine Anschrift angegeben. Bei Nennung des Geburtsdatums bedarf es in Zukunft eines weiteren Datums. Hier dürfte in erster Linie das Geschlecht bei den Anfragenden verfügbar sein.

Es ist daher zu befürchten, dass das bewährte System der Melderegisterauskünfte ausfällt, wenn das Geschlecht nicht als viertes Identifikationsdatum genutzt werden kann.

Da Negativauskünfte oft zu Nachfragen führen, würde der Erfüllungsaufwand bei den Meldebehörden zudem deutlich zunehmen.

Im Sinne der Datensparsamkeit nicht sachgerecht wäre es, wenn Geschäftspartner künftig vorsorglich Personendaten nur für den Fall erheben, dass zu einem späteren Zeitpunkt eine Melderegisterauskunft notwendig werden könnte.

Zu betonen ist auch, dass der Unterzeichnerin keine Fälle bekannt sind, in denen eine Melderegisterauskunft tatsächlich zu einer Gefährdung einer Person führte.

Ausgesprochen selten kam es in der Vergangenheit zu Rückmeldungen unzufriedener Schuldner oder Autofahrender, die Datenschutzverletzungen vermuteten. In diesen Fällen ging es aber nicht um eine Gefährdung einer Person, sondern den Wunsch, Schulden oder Bußgelder nicht zahlen zu müssen.

In der Bevölkerung ist generell eine Sensibilität für die Nutzung von Meldedaten wahrzunehmen. Regelmäßig werden Meldebehörden mit vermeintlich erteilten Melderegisterauskünften in Fällen konfrontiert, in denen nachweislich keine Auskunft erteilt wurde.

2. Nachweis der Identität der antragstellenden Person

Die Daten der Auskunft verlangenden Person oder Stelle werden bereits aktuell registriert. Diese Daten dienen dazu, dem Auskunftsrecht der betroffenen Person zu entsprechen (§§ 10 f BMG, Art. 15 DS GVO). Andere Nachfragen sind der Unterzeichnerin nicht bekannt.

Es ist nicht davon auszugehen, dass mit dem Nachweis der Identität – statt der reinen Benennung dieser Daten – eine Voraussetzung geschaffen wird, die Anfragen bei der Meldebehörde tatsächlich signifikant unterbindet.

Denn einfache Melderegisterauskünfte erfordern kein berechtigtes oder gar rechtliches Interesse. Sie dürfen nur nicht für Zwecke der Werbung und des Adresshandels verwandt werden.

Zu befürchten ist auch hier eine Steigerung des Erfüllungsaufwands, der sich aus dem erhöhten Vertrauensniveau – dem Nachweis und der damit verbundenen Prüfung der Identität der antragstellenden Person oder Stelle – ergeben.

IV. Auskunftssperren

Der Gesetzentwurf sieht für Auskunftssperren folgende Änderungen vor:

1. mandatsbezogene Tätigkeiten werden beruflichen und ehrenamtlichen Tätigkeiten gleichgesetzt.
2. die Geltungsdauer wird von zwei auf vier Jahre verlängert.
3. für die Dauer der Prüfung der Voraussetzungen kann eine vorläufige Auskunftssperre eingetragen werden.

1. abstrakt erhöhte Gefährdung durch mandatsbezogene Tätigkeit

In der Vergangenheit regelten alle Meldegesetze – von den Landesmeldegesetzen über das Melderechtsrahmengesetz bis zum Bundesmeldegesetz –, dass eine Auskunftssperre im Melderegister einzutragen ist, „*wenn Tatsachen vorliegen, die die Annahme rechtfertigen, dass der betroffenen oder einer anderen Person durch eine Melderegisterauskunft eine Gefahr für Leben, Gesundheit, persönliche Freiheit oder ähnliche schutzwürdige Interessen erwachsen kann*“.

Mit dem Gesetz zur Bekämpfung des Rechtsextremismus und der Hasskriminalität wurde mit Wirkung vom 01.07.2021 in Form des § 51 Abs. 1 Satz 2 und 3 der Schutz vor Bedrohungen, Beleidigungen sowie unbefugten Nachstellungen neu geregelt, was einer Erweiterung der Anwendungsfälle entsprach. Zudem wurde eine Klarstellung zu beruflichen und ehrenamtlichen Tätigkeiten (§ 51 Abs. 1 Satz 3 BMG) aufgenommen.

Diese Klarstellung erfolgte vor dem Hintergrund, dass durch die Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts (vgl. Beschlüsse vom 7. März 2016 – 6 B 11.16, und vom 14. Februar 2017, 6 B 49/16) Unsicherheit entstanden war. Das Bundesverwaltungsgericht hatte in den Entscheidungen dargelegt, dass die Zugehörigkeit zu einer Berufsgruppe alleine nicht die Annahme einer Gefährdung begründet.

Das ist auch sachgerecht. Ganze Berufsgruppen, bei denen durch eine Melderegisterauskunft bereits abstrakt eine Gefahr für die hochrangigen Rechtsgüter erwachsen kann, existieren nicht bzw. wurden bisher nicht identifiziert. Auskunftssperren für ganze Berufsgruppen einzutragen, würde das ausgeglichene Regel-Ausnahmesystem des Melderegisters zerstören. Das Melderegister würde seine wichtige Funktion als verlässliche Informationsquelle zunehmend verlieren.

Durch eine Erweiterung des § 51 Abs. 1 Satz 3 um mandatsbezogene Tätigkeiten ist im Rahmen der Tatsachenfeststellung künftig zu berücksichtigen, wenn Mandatsträgerinnen und Mandatsträger aufgrund ihrer ausgeübten Tätigkeit einer abstrakten oder konkreten Gefahr für Leben, Gesundheit, persönliche Freiheit oder ähnlich schutzwürdigen Interessen ausgesetzt sind. Die Überschreitung der maßgeblichen Gefahrenschwelle setzt – ebenso wie bei anderen beruflichen oder ehrenamtlichen Tätigkeiten – weiterhin eine Darlegung ihrer Verhältnisse in Bezug auf eine konkrete Person voraus.

Damit reduziert sich das ohnehin herabgestufte Beweismaß einer Gefährdung, die durch die Erteilung einer Melderegisterauskunft erwachsen kann. Die in der Gesetzesbegründung, S. 21 enthaltene exemplarische Liste mandatsbezogener Gründe bietet hier eine praxistaugliche Orientierung. Die Aufnahme eines hohen, ggfs. auch regional begrenzter, Bekanntheitsgrades bedeutet allerdings, dass hier nahezu eine ganze Personengruppe anspruchsberechtigt sein soll. Es ist zu befürchten, dass andere Berufs- und Bevölkerungsgruppen eine entsprechende Anwendung fordern. Das würde zu einer enormen Vergrößerung der Fallzahlen führen.

2. Verlängerung der Geltungsdauer

a. Entwicklung der Gesetzgebung

Die Geltungsdauer einer Auskunftssperre hat sich in den letzten Jahrzehnten wiederholt verändert. Zunächst galt die Auskunftssperre unbefristet; die Aufhebung bedurfte ein Verwaltungsverfahren. Es wurde davon ausgegangen, dass eine Gefährdung für eine nicht absehbare Zeit vorliegt.

Durch Änderung der Landesmeldegesetze – in Hessen bspw. im Juli 1993 – wurde die Auskunftssperre auf drei Jahre (bis zum Ende des Kalenderjahres) befristet.

Seit der Novellierung des Melderechtsrahmengesetzes im Jahr 2002 und den folgenden Änderungen der Landesmeldegesetze (in Hessen bspw. im Februar 2006) galten Auskunftssperren zwei Jahre bis zum Ablauf des Kalenderjahres. Mit der Reduzierung der Gültigkeitsdauer sollte dem Ausnahmecharakter sowie der zumeist nicht auf Dauer bestehenden Gefährdungslage besser entsprochen werden (vgl. *Lüttmann*, Melderecht des Bundes und der Länder, II Hessen, Juni 2006, § 34 Rd.Nr. 54).

Die nun vorgesehene Verlängerung auf vier Jahre kehrt diese Entwicklung um. Es ist mit einer deutlichen Erhöhung der Fallzahlen zu rechnen. Bei einer zweijährigen Gültigkeit werden zahlreiche Sperren gerade nicht verlängert. Oftmals haben sich die Lebensumstände verändert, ein Konflikt ist in den Hintergrund getreten oder eine gefahrensengeneigte Tätigkeit wurde aufgegeben. Diese Umstände werden der Meldebehörde nur bekannt, wenn sie die Betroffenen anhört.

b. Mehraufwände durch höhere Fallzahlen

Auskunftssperren erzeugen Mehraufwände bei Melderegisterauskünften sowie Datenübermittlungen und Weitergaben an Behörden. Sie lähmen Prozesse bei Datenempfängern:

- Bei Datenübermittlungen und –weitergaben an anderen Behörden werden Datensätze mit Auskunftssperre ausgesteuert und einer manuellen Bearbeitung, meist durch spezialisierte Beschäftigte, zugeführt. Das bedeutet, dass andere Behörden die Meldedaten nicht über automatisierte Auskunftssysteme abfragen können.
Auch bei zügiger manueller Bearbeitung treten so Verzögerungen in der Aufgabenerledigung anderer Behörden ein. Das betrifft auch Sicherheits- und Strafverfolgungsbehörden.
- Bei Ersuchen auf Erteilung einer einfachen oder erweiterten Melderegisterauskunft muss die Meldebehörde die betroffene Person – bei Sperren, die von einer Sicherheitsbehörde veranlasst

worden sind auch diese – im Rahmen eines Verwaltungsverfahrens anhören. Die Auskunft kann meist erst nach Rechtskraft des Bescheides über die beabsichtigte Melderegisterauskunft erteilt werden.

Vom Eingang des Auskunftersuchens bis zur Auskunftserteilung vergehen in der Regel bis zu zwei Monate. In dieser Zeit können anfragende Personen oder Stellen ihre Rechtsansprüche und Forderungen nicht verfolgen. Gerade bei kleinen und mittelständigen Unternehmen kann dies ein existenzgefährdendes Ausmaß einnehmen.

Für die Meldebehörden, die den Anfragenden nicht das Vorliegen einer Auskunftssperre als Begründung langer Bearbeitungszeiten offenbaren dürfen, ist dieser Zeitraum mit vielen Nachfragen, Unverständnis und Konflikten verbunden.

3. Vorläufige Auskunftssperren

Der Nutzen dieser vorläufigen Auskunftssperren wird von Meldebehörden unterschiedlich beurteilt. Einige Meldebehörden begrüßen die Regelung ausdrücklich, andere erachten sie für entbehrlich. Schlussendlich ist das Instrument einer vorläufigen Sperre zumindest unschädlich und trägt zur Rechtsklarheit bei.

Eine Steigerung des Schutzniveaus ist mit der Aufnahme der vorläufigen Auskunftssperre in das Bundesmeldegesetz in der Regel nicht verbunden. Bereits heute tragen Meldebehörden direkt mit Eingang eines Antrags oder Bekanntwerden einer Gefährdungslage eine Auskunftssperre vorsorglich ein. Ergeben die Prüfungen, dass der Antrag abzulehnen ist, lässt sich die Sperre auch durch schlichtes Verwaltungshandeln aufheben.

V. Zusammenfassung

Die Systematik des Melderechts in Deutschland hat sich grundsätzlich bewährt. Mit dem Melderegister steht ein funktionierendes und jederzeit aktuelles Auskunftssystem zur Verfügung, dessen Nutzungsvoraussetzungen klar definiert sind. Das Funktionieren des Meldewesens wirkt zugleich präventiv gegen andere Datensammlungen, die schwerer zu kontrollieren wären.

Die im Gesetzentwurf vorgesehene Konkretisierung der Identifikationsdaten der gesuchten Person ist sachgerecht. Sie dient dazu, dass gesuchte Personen aus geschäftlichen oder vertraglichen Beziehungen gefunden werden können. Melderegisterauskünfte über nur flüchtig bekannte Personen sind danach hingegen nicht möglich.

Über die klarstellende Aufnahme mandatsbezogener Tätigkeiten hinaus sollte der Personenkreis nicht erweitert werden, bei dem eine Auskunftssperre eingetragen werden kann. Denn gerade das austarierte Regel-Ausnahme-System bildet einen wichtigen Garanten für das Funktionieren des meldebehördlichen Auskunftssystems. Es bildet zugleich eine wesentliche Voraussetzung, für digitale Dienstleistungen, bei denen Meldedaten genutzt werden, und für die Aufgabenerledigung zahlreicher öffentlicher sowie nichtöffentlicher Stellen.

Mit freundlichen Grüßen

Im Auftrag

(Schlick)
Magistratsdirektorin