

Stellungnahme

der Bundesbeauftragten für den Datenschutz und die Informationsfreiheit

zur öffentlichen Anhörung des Ausschusses für Inneres und Heimat

am

11. November 2024

zum

**Entwurf eines Dritten Gesetzes zur Änderung des Bundesmeldegesetzes
(3. BMGÄndG)**

1. Zwecksetzung der vorgesehenen Änderungen

Ausweislich seiner Begründung hat der Gesetzentwurf das Ziel, Privatpersonen besser vor missbräuchlichen Abfragen ihrer personenbezogenen Daten bei der Meldebehörde zu schützen. Darüber hinaus soll der Schutz von gefährdeten Personen optimiert werden. Damit zielt der Gesetzentwurf unmittelbar auf den Schutz personenbezogener Daten, was ich begrüße. Zu den Details der Ausgestaltung ergeben sich verschiedene Anmerkungen.

2. Melderegisterauskunft

a) Identifizierung der antragstellenden Personen

Der Gerichtshof der Europäischen Union sieht den Verantwortlichen grundsätzlich nach Art. 15 Abs. 1 lit. c DSGVO als verpflichtet an, der betroffenen Person die Identität der Empfänger ihrer personenbezogenen Daten mitzuteilen¹. In § 44 Abs. 3 Nr. 4 BMG-E ist vorgesehen, dass die Erteilung einer einfachen Melderegisterauskunft (neben den in Abs. 3 Nr. 1 bis 3 geregelten weiteren Voraussetzungen) nur zulässig ist, wenn „*der Antragsteller seine Identität nachweist*“. Die Regelung stärkt potentiell die Transparenz für die betroffenen Personen, über die Melderegisterauskunft verlangt wird, wenn diese bei der Meldebehörde z. B. mittels des datenschutzrechtlichen Auskunftsanspruchs nach Art. 15 Datenschutz-Grundverordnung (DSGVO) ihrerseits auch Auskunft über die Identität der antragstellenden Person verlangen können.

Die Offenlegung der Identität der antragstellenden Personen gegenüber der Meldebehörde, deren Speicherung und weitere Verwendung stellen Verarbeitungen personenbezogener Daten dar. Dafür ist eine ausreichende normative Rechtsgrundlage erforderlich, reine Verwaltungsvorschriften wären nicht ausreichend. Zudem ist aus Sicht des Datenschutzes eine klare Speicherbegrenzung empfehlenswert. Auf diese Aspekte hatte ich im Rahmen der Ressortberatungen bereits aufmerksam gemacht. Entsprechend wurde in § 44 Abs. 6 und § 49 Abs. 8 BMG-E die folgende Regelung aufgenommen: „*Die Speicherung der Daten des Antragstellers ist zulässig zum Zweck der Bearbeitung des Antrags und der Erfüllung der Auskunftspflicht der Meldebehörde nach Artikel 15 der Verordnung (EU) 2016/679. Die Daten sind spätestens zum Ende des Kalenderjahres zu löschen, das auf die Speicherung folgt*“.

Dies ist grundsätzlich aus vorgenannten datenschutzrechtlichen Erwägungen zu begründen. Die vorgesehene Löschung zum Ende des Folgejahres ist indes recht kurz, um Transparenz durch Auskunftsverlangen herzustellen. Denn es erscheint möglich, dass betroffene

¹ Vgl. EuGH, Urteil vom 12. Januar 2023 – C-154/21.

Personen erst nach Ende der Speicherfrist Kenntnis von einer potentiellen Abfrage erlangen und somit erst dann Veranlassung für einen Auskunftsantrag haben, der dann jedoch ins Leere laufen würde. Letztlich wird mit der Gestaltung der Regelung faktisch entschieden, wie lange Betroffenenrechte geltend gemacht werden können.

Es geht damit um die übergreifende Problematik, die datenschutzrechtlichen Grundsätze der Speicherbegrenzung einerseits sowie der Transparenz andererseits zum Ausgleich zu bringen. Ich halte es auch für zulässig, bei der gesetzgeberischen Entscheidung weitere – z. B. verwaltungspraktische – Aspekte einzubeziehen, um der Durchsetzung datenschutzrechtlicher Auskunftsrechte zu praktischer Wirksamkeit zu verhelfen, ohne die Verwaltung unangemessen zu belasten. Der Gesetzgeber hat dabei einen Gestaltungsspielraum, bei dessen Ausfüllung er auch die Schaffung von Transparenz etwa über ein Datenschutzcockpit, wie es in § 10 Onlinezugangsgesetzvorgesehen ist, berücksichtigen könnte.

b) Suchmerkmale

Nach § 44 Abs. 3 Nr. 1 BMG-E ist die Erteilung einer einfachen Melderegisterauskunft nur zulässig, wenn der Antragsteller die betroffene Person mit ihrem aktuellen oder früheren Familiennamen, mit mindestens einem Vornamen sowie entweder mit einer Anschrift oder mit zwei weiteren Daten nach Absatz 3a bezeichnet hat, wobei die Daten nach Absatz 3a Nummer 5 und 9 nicht zusammen verwendet werden dürfen. Die Identität der betroffenen Person muss aufgrund der in der Anfrage mitgeteilten Daten nach § 44 Abs. 3 Nr. 1 BMG-E „*eindeutig festgestellt*“ werden können (vgl. § 44 Abs. 3 Nr. 2 BMG-E).

Mit der Änderung werden laut der Gesetzesbegründung die Anforderungen an die Identifikation einer gesuchten Person zum Erhalt einer Melderegisterauskunft angehoben und an die Regelung betreffend die automatisierte Melderegisterauskunft angeglichen. So werde erreicht, dass die Wohnanschrift von Betroffenen besser vor Ausforschung geschützt wird².

Das Ziel der Regelung ist zu begrüßen. Es erscheint auch grundsätzlich zielführend, dass bestimmte Angaben in jedem Fall kumulativ angegeben werden müssen.

Allerdings ist in Anbetracht der Ausgestaltung im Detail fraglich, ob die Änderung im Ergebnis eine angemessene Anhebung der Anforderungen für die nicht automatisierte einfache Melderegisterauskunft darstellt, indem der Umfang der Datenkategorien erweitert wird, mit deren Angabe gesucht werden kann. Vielmehr ist zu befürchten, dass mittels der vorgesehenen Regelung indirekt der Katalog der im Rahmen der Erteilung einer Melderegisterauskunft nach § 44 Abs. 1 BMG-E zu erteilenden Daten umgangen werden kann. So

² Vgl. Gesetzentwurf, BT-Drucks. 20/12349, S. 20.

wäre etwa durch Aufnahme des zusätzlichen Kriteriums des Familienstands bei einer Anfrage im Falle einer eindeutigen Identifikation der gesuchten Person auch dieses, nach Abs. 1 nicht erhältliche, Datum, indirekt abfragbar. Eine solche indirekte Erweiterung des Merkmalskatalogs sollte vermieden werden. Vor diesem Hintergrund rege ich auch eine Überprüfung der Regelung des § 49 Abs. 4 und 5 BMG an.

Der Bundesrat hat in seiner Stellungnahme angeregt, das Geschlecht aus dem Katalog der Merkmale zur eindeutigen Identifikation der betroffenen Person (vgl. §§ 44, 49 BMG-E) zu streichen. Das Geschlecht sei ein nachrangiges Merkmal, ihm komme quasi eine „Jokerfunktion“ zu, da es regelmäßig auch ohne vorherigen Kontakt der anfragenden Stelle mit der angefragten Person bekannt sein dürfte. Ich unterstütze die Anregung des Bundesrates.

c) Kein berechtigtes oder rechtliches Interesse vorausgesetzt

Auf ein berechtigtes oder rechtliches Interesse als Voraussetzung für eine Melderegisterauskunft wird im Entwurf verzichtet, da ein solches nicht automatisiert überprüft werden könne. Damit bleibt der Entwurf hinter den Forderungen der deutschen Datenschutzaufsichtsbehörden zurück. Die Konferenz der Datenschutzbeauftragten des Bundes und der Länder (DSK) hatte bereits 2012 für die einfache Melderegisterauskunft ein Widerspruchsrecht der Meldepflichtigen gefordert und dass die Übermittlung bei Vorliegen eines Widerspruchs zu unterbleiben habe, sofern kein rechtliches Interesse geltend gemacht werden kann. Für die erweiterte Melderegisterauskunft hatte die DSK gefordert, dass stets ein rechtliches Interesse vom potentiellen Datenempfänger geltend gemacht wird.

Entscheidung der Konferenz vom 22. August 2012: „*Melderecht datenschutzkonform gestalten!*“, Link: https://www.bfdi.bund.de/SharedDocs/Downloads/DE/DSK/DSKEntschliessungen/83_84DSK_Melderecht.html?nn=25302264589/2023

Stellungnahme der Konferenz zu dem vom Deutschen Bundestag am 28. Juni 2012 beschlossenen Gesetz zur Fortentwicklung des Meldewesens, Link: https://www.bfdi.bund.de/SharedDocs/Downloads/DE/DSK/DSKEntschliessungen/83_84DSK_StellungnahmeMelderechtsreform.html?nn=253022

Zwar würde eine entsprechende Regelung eine Abkehr vom bisherigen Prinzip zur Erteilung von Melderegisterauskünften bedeuten, jedoch käme dies dem – auch mir gegenüber immer wieder geäußerten – Willen der Betroffenen entgegen, eine Auskunftserteilung verhindern zu können, wenn kein rechtliches Interesse geltend gemacht wird.

3. Auskunftssperren, Schutz besonderer Personengruppen

Der Gesetzentwurf sieht verschiedene Regelungen vor, welche dem Schutz besonderer Personengruppen dienen und insbesondere Auskunftssperren erleichtern bzw. deren Schutzwirkung verbessern sollen. Dazu zählen insbesondere folgende Regelungen des Entwurfs: Zum Zweck der vorläufigen Sicherung des gefährdeten Rechtsguts eine Auskunftssperre für die Dauer der Prüfung ihrer Voraussetzungen eingetragen werden (vgl. § 51 Abs. 4a S. 1 BMG-E). Die regelmäßige Befristung einer Auskunftssperre wird auf vier Jahre verlängert (vgl. § 51 Abs. 4 S. 1 BMG-E). Bei der Prüfung, ob eine durch Tatsachen begründete Gefahr vorliegt, welche eine Auskunftssperre rechtfertigt, sollen künftig auch „mandatsbezogene“ Tätigkeiten berücksichtigt werden (vgl. § 51 Abs. 1 S. 3 BMG-E). Daten von Personen, bei denen eine Auskunftssperre eingetragen ist, dürfen nicht in einer Meldebescheinigung für Familienangehörige genannt werden (vgl. § 18 BMG-E). Die Regelungen sind aus meiner Sicht zu begrüßen. Die auf den Schutzbedarf besonderer Personengruppen ausgerichteten Maßnahmen können indes nicht die (vorstehend geforderte) weitergehende allgemeine Beschränkung von Melderegisterauskünften (berechtigtes oder rechtliches Interesse) kompensieren, von welchen alle meldepflichtigen betroffenen Personen profitieren würden.

4. Identifikationsnummer

Ich begrüße die Klarstellung, dass die Identifikationsnummer nicht in der Meldebescheinigung enthalten ist, da eine Erforderlichkeit dafür nicht zu erkennen ist (vgl. § 18 Abs. 2 S. 2 BMG-E). Eine Auskunft dieser stünde mit Blick auf die strenge Zweckbindung gemäß § 5 Identifikationsnummerngesetz (IDNrG) sowie die Strafandrohung gemäß § 17 IDNrG in einem Wertungswiderspruch.

5. Digitalisierung und Weiterentwicklung von Verfahren

Der Gesetzentwurf erhebt den Anspruch, Verwaltungsprozesse im Bereich des Meldewesens medienbruchfrei und im Sinne des Once-Only-Prinzips weiterzuentwickeln³. Diese Zielsetzung ist bei datenschutzkonformer Ausgestaltung zu begrüßen, wird im Entwurf allerdings lediglich punktuell realisiert.

6. Änderung des Soldatengesetzes

Den Wehrersatzbehörden eine Nutzung der Meldedaten zu ermöglichen, um die Erreichbarkeit der Dienstleistungspflichtigen zusätzlich abzusichern, ist aus hiesiger Sicht im Ausgangspunkt datenschutzrechtlich legitim. Dies betrifft zumindest den Fall, dass Wohnungswechsel von den Dienstleistungspflichtigen trotz § 77 Abs. 4 Nr. 1 und 2 Soldatenge-

³ Vgl. Gesetzentwurf, BT-Drucks. 20/12349, S. 2.

setz (SG) nicht oder nicht rechtzeitig mitgeteilt werden. Die mit der Nutzung der Meldedaten einhergehenden Datenverarbeitungen wird regelmäßig weniger eingriffsintensiv sein, als ein Aufenthaltsfeststellungsverfahren nach § 78 SG.

Wegen des rechtsstaatlichen Bestimmtheitsgebots und des Parlamentsvorbehalts sowie der Vorgaben von Art. 6 DSGVO muss eine Rechtsgrundlage aber das Wesentliche dazu regeln, wer unter welchen Voraussetzungen zu welchen konkreten Zwecken welche Datenverarbeitungen wie lange vornehmen darf. Angesichts dessen ist es aus hiesiger Sicht angezeigt, den avisierten § 77 Abs. 4 S. 2 SG-E zu überarbeiten: "*Zum Zwecke der Dienstleistungsüberwachung*" ist zu unbestimmt. Es muss genauer gesagt werden, in welchen Fällen eine Meldedatenabfrage bzw. ein Meldedatenabgleich möglich sein soll; also z.B. bei Feststellung, dass der Dienstpflichtige über die vorhandenen Kontaktdaten nicht erreicht werden kann oder wenn Kontaktdaten eines Dienstpflichtigen ganz oder teilweise nicht vorhanden sind. Zudem muss die Regelung alle Datenverarbeitungen enthalten, die die Wehrersatzbehörden vornehmen können sollen. Die notwendigen Datenverarbeitungen erschöpfen sich nicht im "*Feststellen*", diese Begrifflichkeit erscheint als nicht umfassend bzw. treffend. Vielmehr müssen die Wehrersatzbehörden jedenfalls die Daten aus dem Register abfragen bzw. sie mit dem Register abgleichen, sie speichern und sie zur Kontaktaufnahme zum Dienstpflichtigen verwenden. Ferner enthält die avisierte Regelung nichts dazu, wie lange die Daten verarbeitet werden dürfen. Sowohl für die bisher gespeicherten Daten als auch die neu abgefragten Daten muss nach Maßgabe der Erforderlichkeit transparent bestimmt sein, wie lange sie aufbewahrt werden dürfen bzw. wann sie gelöscht werden müssen.
