

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

Sachverständigenanhörung im Innenausschuss des Deutschen Bundestages am 11. November 2024

Stellungnahme zur Änderung der gesetzlichen Regelungen über die Erteilung einer Melderegisterauskunft und die Einrichtung einer Melderegistersperre: §44, 51 BMG

Die gemeinnützige Organisation HateAid wurde 2018 gegründet und hat ihren Hauptsitz in Berlin. Sie setzt sich für Menschenrechte im digitalen Raum ein und engagiert sich auf gesellschaftlicher wie politischer Ebene gegen digitale Gewalt und ihre Folgen. HateAid unterstützt Betroffene von digitaler Gewalt konkret durch psychosoziale Beratung, Sicherheitsberatung und Prozesskostenfinanzierung.

Betroffene digitaler Gewalt befürchten stets, dass persönliche Informationen über sie herausgefunden und im Rahmen digitaler Angriffe gegen sie verwendet werden können. Diese Angst ist berechtigt, denn es ist eine beliebte Strategie, solche Informationen auszukundschaften und gezielt einzusetzen, um Menschen einzuschüchtern. Der Schutz der Privatanschrift hat dabei oberste Priorität. Denn eine einfache Melderegisterauskunft gemäß § 44 Abs. 1 BMG ermöglicht ohne Begründung den Zugriff auf die Wohnanschrift – oft auch auf den Wohnort von Partner*innen und Kindern der Betroffenen. Auf diese Weise wird aus digitaler Gewalt schnell ein analoges Bedrohungsszenario. Dieses beeinträchtigt Betroffene massiv in ihrem Sicherheitsgefühl. Die Polizeikann im Rahmen herkömmlicher Gefährdungsprognosen diesem oftmals nicht adäquat begegnen, da die Prognosen den digitalen Raum kaum in den Blick nehmen. Dies gilt selbst dann, wenn die Auswirkungen bereits analog z.B. in Form von Sachbeschädigungen, Essensbestellungen oder Warenlieferungen an die betroffenen Personen oder durch Nachstellung in Erscheinung treten.

Schützenswerte Informationen sind bspw. solche über die regelmäßigen Aufenthaltsorte der Betroffenen, ihrer Partner*innen und Kinder, über ihren Arbeitsplatz, private Telefonnummern, und insbesondere die Privatanschrift. Die Veröffentlichung und Verbreitung der Privatanschrift (sog. „Doxing“) erfolgt auf sog. Feindes- oder Todeslisten, in Messengerkanälen, Foren oder sozialen Netzwerken. Da nicht alle diese Kanäle den Betroffenen zugänglich sind, erfahren sie hiervon manchmal erst nach Jahren. Nach so einer langen Zeit kann selbst bei einer umgehenden Entfernung nicht mehr nachvollzogen werden, wohin sich die Anschrift noch verbreitet oder wer von ihr Kenntnis genommen hat. Die Bundesregierung hat zum Schutz solcher Informationen den § 126a StGB geschaffen und so eine Schutzlücke geschlossen. Die Norm wurde zu Recht nicht etwa als Straftat gegen die persönliche Ehre, sondern die öffentliche Ordnung eingestuft. Denn die gefährdende Verbreitung personenbezogener Daten ist gerade kein privates Problem der Betroffenen, sondern eines der Allgemeinheit. Durch die gezielte Verbreitung personenbezogener Daten werden Betroffene eingeschüchtert und aus dem öffentlichen Diskurs, politischen Ämtern und anderen wichtigen Stellungen in unserer Gesellschaft gedrängt. Insbesondere die Verbreitung der Wohnanschrift hat für sie immer gravierende Folgen, da Anfeindungen und Angriffe im analogen Raum drohen und sie schlicht Angst um sich und ihre Angehörigen haben.

Ihre Verbreitung in feindseliger Absicht führt nicht selten dazu, dass eine vorübergehende anderweitige Unterbringung oder gar ein Umzug erforderlich wird. Und es ist auch kein Einzelfallproblem. In der Studie „Lauter Hass, leiser Rückzug“ aus dem Jahr 2024, gaben 22 % der Befragten an, dass schon einmal persönliche Informationen über sie ohne ihr Einverständnis veröffentlicht wurden. Betroffen sind sowohl politisch aktive Menschen und ihre Mitarbeitenden, Kandidierende für politische Ämter, als auch



Aktivist*innen, Journalist*innen, Gleichstellungsbeauftragte, Gerichtsvollzieher*innen, Justizangestellte, Anwält*innen und viele mehr. All diese Personen sehen sich verschiedenster Formen digitaler Anfeindungen ausgesetzt, welche sich häufig gezielt gegen Einzelpersonen und nicht auf Institutionen richten, da diese leichter zu diskreditieren sind.

Es ist daher ein essentieller Teil der Sicherheitsberatung von HateAid, Betroffene für den Umgang mit persönlichen Informationen im Internet zu sensibilisieren. Die Organisation unterstützt mit Beratung zu Privatsphäreinstellungen in sozialen Netzwerken und sog. Privatsphärechecks, mit denen überprüft werden kann, welche Informationen öffentlich auffindbar sind. Werden private Informationen aufgefunden, wird auf deren Entfernung hingewirkt. Dies gelingt jedoch nicht immer. Ist eine Webseite nicht erreichbar, kann diese höchstens noch als Suchtreffer in Suchmaschinen aufgelistet, nicht jedoch entfernt werden.

Zu den präventiven Maßnahmen der Sicherheitsberatung gehört es regelmäßig, über die Möglichkeit der Beantragung einer Melderegisterauskunftssperre zu informieren. Diese unterstützt HateAid oftmals durch die Ausstellung sogenannter Begleitschreiben, in denen einzelfallbezogen die Gefahren, welche vom Abruf der Privatanschrift ausgehen könnten, dargelegt werden. Nicht selten wenden sich Menschen an uns, weil ihnen zuvor die Eintragung eine Sperre des Melderegisters durch die Meldebehörde versagt wurde. In einem solchen Fall kann ein Begleitschreiben die notwendige Überzeugung von der Gefährdungslage liefern.

Melderegistersperren sind nach der Erfahrung von HateAid ein wirksames Mittel, um Personen, die sich öffentlich engagieren – sei es als Journalist*in oder Kommunalpolitiker*in – zu schützen. Insbesondere werden sie hierdurch von der Angst entlastet, dass sie und ihre Familien sich aufgrund ihres Engagements in den eigenen vier Wänden nicht mehr sicher fühlen könnten. Oftmals macht dies ihre Arbeit erst möglich. Das gilt im Übrigen für Kommunalpolitiker*innen nicht nur in großen Städten, sondern auch in kleineren Kommunen. Denn selbst wenn die Privatanschrift einigen Personen im Umkreis bekannt ist, geht vom einem bundesweiten Abruf, z.B. durch organisierte Rechtsextremist*innen, ein noch viel größeres Bedrohungsszenario aus. Denn durch eine überregionale Aufmerksamkeit vergrößert sich der Kreis derjenigen, die die Anschrift in feindseliger Absicht weiterverbreiten können, und somit auch die Zahl der potentiellen analogen Angreifer*innen.

1. Melderegisterauskunft, §44 BMG-E

Die vorgesehenen Änderungen, wonach Antragstellende ihre Identität nachweisen und künftig die betroffene Person mit mehr Datenpunkten bezeichnet werden muss, sind zu begrüßen. Dennoch bewertet HateAid diese allein als nicht ausreichend.

Insbesondere erachten wir die Voraussetzungen für die Erteilung einer Melderegisterauskunft noch als zu niedrig. Häufig genügen einfache Suchmaschinenabfragen und Recherchen in sozialen Netzwerken, um auch die in der Änderung vorgesehenen erforderlichen Datenpunkte zu generieren. Insbesondere die vorgesehene Kombination aus einem Vor- und Zunamen, sowie dem Geburtsort oder -datum und dem Geschlecht oder Familienstand wird heutzutage über die meisten Menschen leicht herauszufinden sein. Zum Teil könnten diese anhand von Kurzbiografien auf der Webseite des Arbeitgebers oder in Berufsnetzwerken ermittelt oder anhand von Profilbildern sogar erraten werden. Aus diesem Grund stellt die vorgesehene Änderung aus Sicht von HateAid keinen ausreichenden Schutz gegen missbräuchliche Abfragen dar, denen kein legitimes Interesse zugrunde liegt.

Aus diesem Grund empfiehlt HateAid, die Erteilung einer Melderegistersperre an noch strengere Voraussetzungen zu knüpfen. Diese sollte jedoch nicht nur in der kumulativen Angabe von Datenpunkten bestehen, die nicht ohne weiteres erraten werden können. Insbesondere empfiehlt HateAid, eine Pflicht zur Glaubhaftmachung eines berechtigten Interesses der Abfrage einzuführen. Aus unserer Sicht ist diese fehlende Pflicht ein Sicherheitsrisiko und lädt geradezu zum Missbrauch ein. Das Erfordernis der Darlegung eines berechtigten Interesses würde die Schwelle für einen missbräuchlichen Antrag erhöhen. Dieser würde nämlich voraussetzen, falsche Angaben gegenüber einer Behörde zu tätigen. Zugleich würde dies den Zweck der Vorschrift nicht unterlaufen. Diejenigen, die eine solche Abfrage berechtigt durchführen, werden in der Regel ein solches Interesse problemlos darlegen und glaubhaft machen können.

Darüber hinaus ist zu kritisieren, dass Betroffene einer Abfrage nach wie vor nicht darüber in Kenntnis zu setzen sind. Oftmals wird kritisiert, dass die Notwendigkeit von Melderegisterauskunftssperren nicht belegt werden könne, da analoge Gefährdungssituationen oder gar Gewalttaten nicht zu konkreten Melderegisterauskünften zurückverfolgt werden könnten. Dies ist wenig verwunderlich, wenn die Betroffenen gar keine Kenntnis davon haben, dass oder geschweige denn vom wem ihre Anschrift abgefragt wurde. Wir halten es für essenziell, dass betroffene Personen im Fall einer Adressanfrage über die Abfrage informiert werden. Diese Transparenz schafft ein wichtiges Sicherheitsgefühl und erlaubt es potenziell gefährdeten Personen, rechtzeitig Schutzmaßnahmen zu ergreifen oder ggf. die Behörden einzuschalten. Eine verpflichtende Benachrichtigung würde zudem eine abschreckende Wirkung auf diejenigen ausüben, die die Vorschrift missbrauchen, und so insgesamt den verantwortungsbewussten Umgang mit Melderegisteranfragen fördern. Liegt einer Abfrage ein berechtigtes Interesse, wie zum Beispiel die Geltendmachung zivilrechtlicher Ansprüche, zugrunde, wird die betroffene Person ohnehin von der abfragenden Person erfahren – z.B. wenn sie von ihr verklagt wird.

2. Melderegistersperren § 51 BMG-E

HateAid begrüßt grundsätzlich die Ergänzung der Vorschriften über die Einrichtung einer Melderegistersperre gemäß § 51 BMG-E.

Zu Recht nimmt der Entwurf Politiker*innen in den Blick, die eine besonders relevante Betroffenenengruppe darstellen. Ebenso erscheint die Verlängerung der regelmäßigen Eintragungsdauer sinnvoll. Auch die vorgesehene vorläufige Eintragungsmöglichkeit einer Registersperre ist zu begrüßen. Dennoch reichen auch diese Änderungen nicht weit genug.

Unter Einbeziehung der vorgesehenen Änderung werden vor allem Gründe, die mit der „beruflichen, mandatsbezogenen und ehrenamtlichen“ Betätigung einhergehen, erfasst. Diese Auflistung reicht nach dem Dafürhalten von HateAid angesichts dessen, dass heutzutage jedes gesellschaftliche Engagement und jede öffentliche Sichtbarkeit mit einer persönlichen Gefährdung einhergeht, jedoch nicht aus. Insoweit lässt auch die angedachte Erweiterung der Aufzählung Schutzlücken offen, z.B. für Personen, die erstmals für ein politisches Amt kandidieren, Wahlkampfhelfende und politisch aktive Menschen, die kein formelles Ehrenamt bekleiden oder Mandat innehaben.

Obwohl grundsätzlich die Verlängerung der Frist auf vier Jahre zu begrüßen ist, erachten wir diese bereits angesichts dessen, dass eine Legislatur in den meisten deutschen Landtagen fünf Jahr dauert, für nicht ausreichend. Zudem wird selbst die aktuell vorgesehene Frist von zwei Jahren nicht in allen Bundesländern ausgeschöpft, sondern z.T. drastisch verkürzt. Jede Frist muss zudem einpreisen, dass die persönliche Gefährdung nicht automatisch mit dem Wegfall des Grundes der Einrichtung einer Registersperre endet. Dies gilt weder automatisch für das Ende einer Legislaturperiode, das Ende eines

Ehrenamts noch die Aufgabe einer beruflichen Stellung. Es ist zum Beispiel bei Projektmitarbeitenden in der Wissenschaft sogar sehr üblich, dass mit der Publikation einer Studie oder eines Forschungsberichts zum Ende der Projektlaufzeit die Gefährdungslage erst beginnt. Dies gilt selbst dann, wenn der Arbeitsvertrag bis zum Ablauf des Projekts befristet war. Vielmehr als an einer formalen Stellung der Person sollte sich die Melderegisterperre an der tatsächlichen Gegebenheit orientieren. Sachgerechter als eine formale Befristung erscheint aus Sicht von HateAid, die Überprüfung des Fortbestehens der Voraussetzungen durch die Behörde in regelmäßigen Abständen von Amts wegen gesetzlich festzuschreiben.

Darüber hinaus erachtet HateAid den § 51 Abs. 2 BMG für reformbedürftig. In seiner aktuellen Ausgestaltung konterkariert dieser den Schutz, den sich Personen, für die aus guten Gründen eine Melderegistersperre eingerichtet wurde, erhoffen. In seiner aktuellen Ausgestaltung bewirkt dieser, dass Personen jedes Mal einen Anhörungsbogen erhalten, wenn jemand versucht, ihre Anschrift abzufragen. In diesem werden Sie aufgefordert, mit einer Frist von (in der Regel) zwei Wochen Stellung dazu zu nehmen, ob eine Gefährdung bei Herausgabe der Anschrift an den*die konkrete*n Antragsteller*in ausgeschlossen werden kann. Bei Ablauf der Frist ohne eine Rückmeldung wird den Betroffenen eine Herausgabe ihrer Anschrift in Aussicht gestellt. Obwohl die Schwelle für den Ausschluss einer Gefahr sehr hoch ist, liegt so die Darlegungslast erneut bei den Betroffenen und stellt die Entscheidung ins Ermessen der Behörde.

Für die Betroffenen bedeutet dies einen erheblichen Druck und Verunsicherung, erstens, – trotz der aus guten Gründen eingerichteten Melderegistersperre – ihre Gefährdung erneut darlegen zu müssen, und zweitens, für derartige Briefe dauerhaft empfangsbereit zu sein. Diese kommen nämlich ausschließlich per Post und können auch mangels Angabe einer E-Mailadresse der Behörde in der Regel nur auf dem Postweg versendet werden. Beantworten sie das Anhörungsschreiben, erfahren sie in der Regel erst mit erheblicher Verzögerung und ebenfalls auf dem Postweg von der Entscheidung der Behörde. Bis dahin bangen sie, ob ihre Anschrift nicht vielleicht doch herausgegeben wurde.

3. Einheitliche Handhabung durch Verwaltungsvorschriften

Bei jeder Änderung des BMG muss zudem mitgedacht werden, dass die neuen Normen durch die Meldebehörden der Länder anzuwenden sind. Nach der Erfahrung von HateAid hat sich selbst die durch das Gesetz zur Bekämpfung der Hasskriminalität eingeführte Möglichkeit der Berücksichtigung einer ehrenamtlichen oder beruflichen Tätigkeit noch nicht in jeder Behörde umgesetzt. Selbst wenn Betroffene darlegen, einer solchen, allgemein gefährdeten Berufsgruppe anzugehören, werden sie oftmals noch aufgefordert, Belege für konkrete gegen sie gerichtete Anfeindungen beizufügen. Betroffene stellen zu Recht fest, dass sie auf diese Weise erst dann einen Antrag stellen können, wenn es eigentlich schon zu spät ist. Aus Sicht von HateAid wäre es jedoch wichtig, die Melderegistersperre für gefährdete Personen als präventives Werkzeug zu etablieren.

Diese uneinheitliche Vorgehensweise führt zum Beispiel bei zivilgesellschaftlichen Organisationen dazu, dass ein Großteil der Beschäftigten problemlos eine Melderegistersperre erhält, wohingegen andere mit gleichem Aufgabenprofil mehrere Jahre vor dem Verwaltungsgericht prozessieren müssen, wenn sie in einem anderen Bundesland leben.

Symptomatisch für die uneinheitliche Handhabung der Vorschriften durch die Länder ist die Ausgestaltung des Leitfadens zur Anwendung des BMG. Dort finden sich ab S. 5 Erläuterungen zur Gefährdung, welche bestenfalls halbherzig auf die Gefahr durch eine ehrenamtliche Tätigkeit Bezug nehmen. In der Überschrift des betreffenden I. 2. findet das Ehrenamt gar keine Erwähnung. Dies deutet



darauf hin, dass die Gefährdung durch ehrenamtliches Engagement, obwohl diese seit einigen Jahren explizit im Gesetz vorgesehen ist, nicht im Fokus der Anwender*innen dieses Gesetzes steht und aus diesem Grund die Anpassung nur rudimentär vorgenommen wurde.

4. Anwendung von § 68 Abs.2, 3 StPO

Um den Schutz durch eine Melderegistersperre sicherzustellen, muss der Schutz der Privatanschrift auf allen Ebenen beachtet werden. Menschen, die eine Melderegistersperre einrichten lassen, tun dies nicht selten aufgrund von analogen und digitalen Anfeindungen. Diese stellen oftmals Straftaten dar und müssen zur Anzeige gebracht werden. Dies ist für Betroffene häufig nur dann eine Option, wenn sie nicht gezwungen werden, ihre Privatanschrift bei einer Anzeige anzugeben und somit zur Akte zu reichen. Das Gesetz sieht diese Möglichkeit vor. Leider wird auch diese Vorschrift nur sehr uneinheitlich genutzt. Die meisten Online-Anzeigeformulare weisen auf die Möglichkeit der Angabe einer Erreichbarkeitsanschrift anstelle der Privatanschrift nicht einmal hin. Auf der Polizeiwache wird diese Möglichkeit oftmals ebenfalls nicht als Option betrachtet.

HateAid empfiehlt daher, die Belehrung über die Möglichkeiten des Zeug*innenschutzes bei einer Strafanzeige verpflichtend zu machen und auf einem jedem Anzeigeformular zu dokumentieren.

Im Übrigen verbietet das Gesetz auch ohne eine Änderung des Gesetzes nicht, eine solche Belehrung bereits jetzt durchzuführen.

HateAid gGmbH

Josephine Ballon, Geschäftsführerin (joba@hateaid.org)