



Newsletter

Pass-, Ausweis- und Melderecht

Ausgabe Oktober 2016

Auskunftssperre wegen Gefährdung für alle Bewährungshelfer in Deutschland?

Wer als Bewährungshelfer tätig ist, kann sicher persönlich gefährdet sein. Daran wird niemand zweifeln. Aber ist die Tätigkeit als Bewährungshelfer generell so gefährlich, dass schon deswegen für jeden Bewährungshelfer eine Auskunftssperre wegen Gefährdung einzutragen ist? Oder gilt auch für Bewährungshelfer der Grundsatz: „Die Zugehörigkeit zu einer bestimmten Berufsgruppe alleine genügt nicht für die Eintragung einer Auskunftssperre“? Lesen Sie, wie das Sächsische Obergericht den Sachverhalt im Fall einer Bewährungshelferin einschätzt und warum seine Rechtsprechung allen Einwohnermeldeämtern sehr schnell erhebliche Probleme bereiten kann!

Inhalt

1. Berufliche Situation der Klägerin.....	1
2. Streit um die Verlängerung einer Auskunftssperre.....	2
3. Urteil des Verwaltungsgerichts Leipzig als erste Instanz.....	2
4. Urteil des Sächsischen Obergerichts als zweite Instanz.....	2
5. Abweichung von der Vorgabe der Allgemeinen Verwaltungsvorschrift.....	3
6. Drohende Probleme für die Zukunft.....	3
7. Verhaltensempfehlungen für Meldebehörden.....	4
8. Beschaffung der Urteile zu dem Fall.....	5

1. Berufliche Situation der Klägerin

Die Klägerin arbeitet seit Jahren in einer sächsischen Großstadt als Bewährungshelferin. Als Mitarbeiterin des städtischen Sozialen Dienstes hatte sie jahrelang mit Gewalt- und Sexualstraftätern zu tun. Dabei wurde sie wiederholt beschimpft und in allgemeiner Form bedroht. So hat nach ihrer Darstellung beispielsweise einer der Straftäter zu ihr gesagt: „Ich trete dich!“ Wiederholt gab es auch

Wutausbrüche von Straftätern, weil sie Wünsche nicht erfüllen wollte, die diese geäußert hatten. Nach eigener Darstellung der Klägerin sind jedoch nicht alle der von ihr betreuten Straftäter, sondern nur einzelne ihr gegenüber „sehr fordernd, hochgradig aggressiv und persönlich beleidigend aufgetreten.“



2. Streit um die Verlängerung einer Auskunftssperre

Aufgrund solcher Schilderungen hatte die zuständige Meldebehörde im Zeitraum 2006 - 2012 für die Klägerin eine Auskunftssperre wegen Gefährdung (Auskunftssperre wegen Gefahr für Leben, Gesundheit, persönliche Freiheit oder ähnliche schutzwürdige Interessen, § 51 Abs. 1 Bundesmeldegesetz - BMG) eingetragen. Dann war die Meldebehörde dazu nicht mehr bereit. Die Begründung der Meldebehörde: Die berufliche Tätigkeit alleine könne keine Auskunftssperre rechtfertigen. Eine aktuelle Gefahr sei nicht zu erkennen. Allenfalls bestehe eine abstrakte Gefahr.

Dies wollte die Klägerin nicht akzeptieren. Sie legte unter anderem eine Stellungnahme des Präsidenten des zuständigen Landgerichts und eine Stellungnahme des Sächsischen Staatsministeriums der Justiz vor. Beide schilderten, dass die Tätigkeit von Bewährungshelfern generell gefährlich sei. Unter anderem wiesen sie darauf hin, dass von Betreuungshelfern betreute Personen häufig unzufrieden seien und dass nicht verlässlich eingeschätzt werden könne, welche Folgen daraus entstehen.

3. Urteil des Verwaltungsgerichts Leipzig als erste Instanz

Das Verwaltungsgericht Leipzig kam als erste Instanz im Ergebnis zu der Auffassung, dass die Klägerin keinen Anspruch auf Eintragung einer Auskunftssperre wegen Gefährdung habe. Nach den gesetzlichen Maßstäben komme eine Auskunftssperre nur in Betracht, wenn im konkreten Einzelfall eine besondere Gefährdung vorliege. Diese besondere Gefährdung müsse individuell begründet werden. Dabei sei grundsätzlich ein strenger Maßstab anzulegen. Abstrakte Schilderungen möglicher Gefahren seien dafür nicht ausreichend.

Mündliche Bedrohungen und Beschimpfungen, die in konkreten Situationen vorkommen, begründen nach Auffassung des Verwaltungsgerichts Leipzig lediglich eine abstrakte Gefahr. Die Klägerin habe

keinerlei Anhaltspunkte dafür genannt, dass sich aus solchen situationsbezogenen Verhaltensweisen konkrete Gefährdungen für sie persönlich entwickelt hätten oder in Zukunft entwickeln würden.

4. Urteil des Sächsischen Oberverwaltungsgerichts als zweite Instanz

Das Sächsische Oberverwaltungsgericht als nächste Instanz sieht dies jedoch ganz anders: Nach seiner Auffassung hat die Klägerin Anspruch darauf, dass für sie eine Auskunftssperre wegen Gefährdung eingetragen wird. Dabei argumentiert das Oberverwaltungsgericht wie folgt:

- Eine Auskunftssperre ist dann einzutragen, wenn Tatsachen vorliegen, welche 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 (so § 51 Abs. 1 BMG).
- Die Zugehörigkeit zu einer bestimmten Berufsgruppe rechtfertigt normalerweise für sich allein nicht den Rückschluss, dass eine derartige Gefährdung vorliegt.
- Davon gibt es jedoch Ausnahmen. Es kann Berufsgruppen geben, bei denen im Normalfall jeder, der diesen Beruf ausübt, besonders gefährdet ist.
- Genau dies ist nach Auffassung des Gerichts bei Bewährungshelfern der Fall. Dieses Berufsbild ist regelmäßig durch Gefahrenlagen gekennzeichnet. Die von ihnen betreuten Personen haben teilweise schwere und schwerste Straftaten begangen. Aus ihrer Sicht sind die Bewährungshelfer diejenigen, die über sie Aufsicht und Kontrolle ausüben. Ein Bericht eines Bewährungshelfers kann sehr rasch dazu führen, dass das Leben in Freiheit wieder endet. Deshalb ist es jederzeit möglich, dass sich betreute Personen für vermeintliches Unrecht an ihren Bewährungshelfern und deren Angehörigen rächen.
- Im Gegensatz zu Richtern und Polizisten sind Bewährungshelfer deshalb generell gefährdet.



Newsletter

Pass-, Ausweis- und Melderecht

Das Berufsbild von Richtern und Polizisten ist nach Auffassung des Gerichts viel breiter als das von Bewährungshelfern. Deshalb könnten sie im Unterschied zu Bewährungshelfern nicht als generell gefährdet angesehen werden.

Auf der Basis dieser Argumentation gelangt das Oberverwaltungsgericht zu dem Ergebnis, dass generell für alle Bewährungshelfer, die dies beantragen, eine Auskunftssperre wegen Gefährdung einzutragen ist. Eine Einzelfallprüfung ist nach seiner Auffassung dabei nicht erforderlich. Ausnahmen will das Gericht allenfalls dann machen, wenn ein Bewährungshelfer etwa als Gruppenleiter in der Bewährungshilfe tätig ist und in dieser Funktion keinen unmittelbaren Kontakt zu betreuten Straftätern hat. Dann ist nach seiner Meinung eine Auskunftssperre nur denkbar, wenn eine individuelle konkrete Gefährdung nachgewiesen wird.

5. Abweichung von der Vorgabe der Allgemeinen Verwaltungsvorschrift

Die Entscheidung setzt sich in klaren Gegensatz zu der Formulierung in Nr. 51.0 der Allgemeinen Verwaltungsvorschrift zur Durchführung des Bundesmeldegesetzes. Dort heißt es: „Die Zugehörigkeit zu einer bestimmten Berufsgruppe alleine genügt nicht für die Eintragung einer Auskunftssperre.“ Mit anderen Worten: Die Verwaltungsvorschrift hält es für ausgeschlossen, dass alle Angehörigen einer bestimmten Berufsgruppe von vornherein so gefährdet sind, dass sie alleine wegen ihres Berufs Anspruch auf eine Auskunftssperre wegen Gefährdung haben.

Dabei sollte man sich bewusst machen, dass Gerichte an Verwaltungsvorschriften selbstverständlich nicht gebunden sind. Ihr Maßstab ist ausschließlich das Gesetz. Und wenn sie der Auffassung sind, dass eine Verwaltungsvorschrift dem Gesetz generell widerspricht oder dass sie für bestimmte Fälle nicht passt, können Gerichte die Verwaltungsvorschrift einfach ignorieren.

Das Sächsische Oberverwaltungsgericht ist offenbar der Meinung, dass die Regelung der Verwaltungsvorschrift zwar im Normalfall durchaus zutrifft.

Speziell bei Bewährungshelfern ist es dagegen der Meinung, dass für diesen Beruf die Regelung der Verwaltungsvorschrift nicht passt.

6. Drohende Probleme für die Zukunft

Für sich allein gesehen bereitet diese Auffassung den Meldeämtern noch keine Probleme. Die Zahl der in Deutschland tätigen Bewährungshelfer ist so klein, dass es kein Problem für die Praxis darstellt, wenn für sämtliche Bewährungshelfer eine Auskunftssperre eingetragen wird. Das Gericht baut jedoch mit seiner Argumentation bildlich gesprochen auch anderen Berufsgruppen den Weg zu einer Auskunftssperre allein aufgrund ihres Berufs. So passt seine Argumentation etwa auf alle Strafrichter. Denn sie sorgen noch viel mehr als Bewährungshelfer dafür, dass die Freiheit des Straftäters endet. Die nächste Berufsgruppe, die so argumentieren kann, wären die Staatsanwälte. Aber auch beispielsweise die Mitarbeiter der Arbeitsagenturen, die Arbeitslosengeld II („Hartz 4“) bewilligen, haben es immer wieder mit aggressiven und unzufriedenen Personen zu tun. In einzelnen Fällen kam es hier schon zu körperlichen Übergriffen bis hin zu einem Fall in Rothenburg ob der Tauber, wo ein Mitarbeiter der Arbeitsagentur von einem unzufriedenen „Kunden“ in der Dienststelle ermordet wurde.

Gerade solche tragischen Fälle belegen jedoch, dass die Auffassung des Oberverwaltungsgerichts im Ergebnis in die falsche Richtung führt. Dem ermordeten Mitarbeiter der Arbeitsagentur hätte eine Auskunftssperre wegen Gefährdung überhaupt nichts geholfen. Sie schützt nämlich nur dagegen, dass die Privatanschrift bekannt wird. Zu der Gewalttat kam es jedoch in der Dienststelle.

Daraus ergibt sich der nächste Punkt. Die typische Gefährdung entsteht in der Situation des persönlichen Kontakts. Aus augenblicklicher Wut heraus kommt es zu Drohungen oder im schlimmsten Fall auch zu Gewalttaten. Dass ein unzufriedener „Kunde“ zunächst geht, sich dann beim Einwohnermeldeamt in Form einer Melderegisterauskunft die Privatanschrift des für ihn zuständigen Mitarbeiters besorgt und diesen dann in der privaten



Newsletter

Pass-, Ausweis- und Melderecht

Wohnung aufsucht, ist kein lebensnahes Szenario. Wenn Schutz nötig ist, dann muss er vor Ort in der Dienststelle erfolgen. Eine Auskunftssperre hilft dagegen im Allgemeinen nicht weiter.

Doch wäre es wirklich so schlimm, wenn jetzt für immer mehr Berufsgruppen generell eine Auskunftssperre wegen Gefährdung eingetragen wird? Wenn die Betroffenen sich dann besser fühlen - was spricht eigentlich dagegen, ihrem Wunsch zu entsprechen? Wer so argumentiert, übersieht die wesentliche Funktion des Einwohnermeldewesens. Sie besteht darin, Einwohner nicht nur zu registrieren, sondern auch deren Wohnungen nachzuweisen (siehe § 2 Abs. 1 BMG). Dies soll ausdrücklich auch dazu dienen, Melderegisterauskünfte erteilen zu können (siehe § 2 Abs. 3 BMG). Wenn aber für immer mehr Einwohner eine Auskunftssperre wegen Gefährdung eingetragen wird, funktioniert dies irgendwann schlicht nicht mehr. Das beginnt mit den zahlreichen Anhörungsverfahren, die dann notwendig sind und endet damit, dass durchaus notwendige Anfragen unterbleiben, weil die Antwort wegen der langwierigen Abläufe ohnehin zu spät käme.

Darüber hinaus hat eine Auskunftssperre wegen Gefährdung auch Auswirkung auf anfragende Behörden. Zwar verhindert die Auskunftssperre nicht generell die Übermittlung von Daten an andere Behörden – sie verzögert sie jedoch wesentlich. So ist beispielsweise ein automatisierter Abruf nicht möglich, da die anfragende Stelle in diesen Fällen lediglich eine neutrale Antwort erhält, vgl. § 38 Abs. 2 Satz 2 BMG. Selbst wenn gegen die Übermittlung der Daten an die anfragende Behörde keine Bedenken bestehen, kostet die manuelle Nachbearbeitung der elektronischen Anfrage durch die Meldebehörde zusätzlich Zeit.

Wurde die Auskunftssperre bei der gesuchten Person auf Veranlassung einer der in § 34 Abs. 4 Satz 1 Nummer 1 und 6 bis 9 BMG genannten besonderen Sicherheitsbehörde (das sind neben Polizeibehörden des Bundes und der Länder Verfassungsschutzbehörden des Bundes und der Länder, der Bundesnachrichtendienst, der Militärische Abschirmdienst und der Zollfahndungsdienst) eingerichtet, muss vor Beantwortung der Anfrage außerdem noch die Unterrichtung und Anhörung

nach § 34 Abs. 5 Satz 1 und 2 BMG erfolgen, Nr. 34.1.1.3 der Verwaltungsvorschrift.

7. Verhaltensempfehlungen für Meldebehörden

Dem Urteil des Sächsischen Obergerichtes ist somit nicht zuzustimmen. Es ist deshalb erfreulich, dass die betroffene Meldebehörde Revision zum Bundesverwaltungsgericht eingelegt hat. Man wird sehen, ob das Urteil dort Bestand hat. Bis es eine abschließende Entscheidung gibt, dürfen allerdings mindestens 1-2 Jahre vergehen.

Wie aber soll sich eine Meldebehörde bis dahin verhalten? Hier empfiehlt sich folgende Unterscheidung:

- Eine sächsische Meldebehörde wird im Augenblick kaum darum herumkommen, für alle Bewährungshelfer, die dies beantragen, eine Auskunftssperre wegen Gefährdung einzutragen. Wenn sie dies nicht tut, wird der Betroffene sonst wahrscheinlich klagen und dieses Verfahren wird die Meldebehörde im Augenblick vor den sächsischen Verwaltungsgerichten verlieren. Sollte das Bundesverwaltungsgericht das Urteil des Sächsischen Obergerichtes „einkassieren“, kann die Auskunftssperre immer noch widerrufen werden.
- In allen anderen Bundesländern besteht dagegen kein Anlass, in dieser Weise „einzuknicken“. Hier sollten die Meldebehörden auch bei Bewährungshelfern darauf bestehen, dass sie eine konkrete persönliche Gefahr glaubhaft machen. Zwar kann es sein, dass der eine oder andere Betroffene dann klagt. Es ist aber völlig offen, ob andere Gerichte dem Sächsischen Obergericht folgen. Bisher ist dessen Urteil völlig vereinzelt.
- Darüber hinaus sollte bei Anträgen auf Einrichtung einer Auskunftssperre immer geprüft werden, ob die Anschrift der Betroffenen in öffentlich zugänglichen Verzeichnissen (z.B. Telefonbüchern oder im Internet) zu finden ist.



Newsletter

Pass-, Ausweis- und Melderecht

Die Einrichtung einer Auskunftssperre wäre dann schon alleine deshalb sinnlos! Diesem Argument dürfte sich kaum ein Gericht verschließen können.

8. Beschaffung der Urteile zu dem Fall

Für den Fall, dass eine Meldebehörde bei Streitigkeiten die erwähnten Urteile benötigt, nennen wir hier die Daten:

Verwaltungsgericht Leipzig, Urteil vom 22.1.2015 – 3 K 753/18 sowie [Sächsisches Oberverwaltungsgericht, Urteil vom 21.6.2016 - 3 A 500/15](#). Während das Urteil des Oberverwaltungsgerichts problemlos über den eingefügten Link aufgerufen werden kann, ist das Urteil des Verwaltungsgerichts dagegen im Internet leider nicht verfügbar. Es müsste bei Bedarf beim Verwaltungsgericht angefordert werden. Bitte haben Sie Verständnis, dass wir dieses Urteil nicht zusenden können.

Dr. Eugen Ehmann und Matthias Brunner