



Bundesministerium des Innern und für Heimat

Referat V II 2

Per E-Mail [VII2@bmi.bund.de](mailto:VII2@bmi.bund.de)

Berlin, im Juli 2023

## **Stellungnahme von Frauenhauskoordinierung zum Referentenentwurf der Bundesregierung eines Dritten Gesetzes zur Änderung des Bundesmeldegesetzes (3. BMGÄndG)**

### Einleitung

Frauenhauskoordinierung (FHK)<sup>1</sup> bedankt sich für die Gelegenheit, sich im Rahmen der Verbändebeteiligung gemäß § 47 Absatz 3 GGO zu dem im Juni 2023 vorgelegten Referentenentwurf zum 3. BMGÄndG zu äußern.

Grundsätzlich begrüßen wir die erneute Befassung mit dem Melderecht. Der beabsichtigte Schutz von gefährdeten Personen vor Anfeindungen oder sonstigen Angriffen ist ein wichtiger Schritt. Wir beobachten eine zunehmende Frauenfeindlichkeit und einen erstarkenden Antifeminismus, der die Ausweitung des Schutzes nicht nur für Betroffene geschlechtsspezifischer Gewalt, sondern auch für die Unterstützer\*innen erfordert. Vor diesem Hintergrund würden wir die Ausrichtung des jetzt vorliegenden Entwurfes gern geschärft sehen.

### Rechtliche Grundlagen und politische Absichtserklärungen

Der Koalitionsvertrag zwischen SPD, Bündnis 90/Die Grünen und FDP vom 24.11.2021 – „Mehr Fortschritt wagen“ – betont einen Schutz vor Gewalt in einer „ressortübergreifende(n) politische(n) Strategie gegen Gewalt (...), die Gewaltprävention und die Rechte der Betroffenen in den Mittelpunkt stellt.“<sup>2</sup>

---

<sup>1</sup> Frauenhauskoordinierung e. V. (FHK) wurde auf Initiative der Wohlfahrtsverbände (AWO Bundesverband e. V., Diakonie Deutschland, Paritätischer Gesamtverband e. V., Sozialdienst katholischer Frauen Gesamtverein e. V./Deutscher Caritasverband e. V.) gegründet, um sich im Auftrag der Mitglieder für den Abbau von Gewalt gegen Frauen und für die Verbesserung der Hilfen für betroffene Frauen und deren Kinder einzusetzen. FHK koordiniert, vernetzt und unterstützt das Hilfesystem, fördert die fachliche Zusammenarbeit und bündelt Praxiserfahrungen, um sie in politische Entscheidungsprozesse sowie in fachpolitische Diskurse zu transportieren. Siehe auch: <http://www.frauenhauskoordinierung.de/>.

<sup>2</sup> <https://www.bundesregierung.de/resource/blob/974430/1990812/1f422c60505b6a88f8f3b3b5b8720bd4/2021-12-10-koav2021-data.pdf?download=1>, S. 114, abgerufen am 14.07.2023

Die seitens Deutschlands und der EU verabschiedete und in Deutschland geltende Istanbul-Konvention<sup>3</sup> verlangt in Artikel 23 gesetzgeberische oder sonstige Maßnahmen, um Opfern, insbesondere Frauen und ihren Kindern eine **sichere Unterkunft** zur Verfügung zu stellen. Artikel 51 der Istanbul-Konvention sieht eine Gefährdungsanalyse und ein Gefahrenmanagement vor, dem sich auch das Meldewesen unterordnen muss.

### Dringender Ergänzungsbedarf zum Schutz von Frauenhäusern und ihren Bewohner\*innen:

Die beabsichtigten Änderungen im vorliegenden Entwurf sehen Verbesserungen vor, die wir ausdrücklich begrüßen. Es wird jedoch erneut die Chance vertan, den Schutz gewaltbetroffener Frauen, die Zuflucht in einem Frauenhaus suchen, melderechtlich zu unterfüttern. Auch handelt es sich bei dem Versuch, mehr Schutz zu generieren, noch um zu kleine Schritte. Die Anforderungen an ein Auskunftsersuchen selbst, die Erweiterung des zu schützenden Personenkreises, die Verlängerung der Dauer der Auskunftssperre und die Anpassung an digitale Verfahren sind sinnvoll, bleiben jedoch noch an der Oberfläche.

### Rechtliche Regelung zur Auskunftssperre

Der Gesetzentwurf sieht weiterhin **keine gesetzliche** Regelung zur Auskunftssperre vor. Zwar bestimmt § 51 des geltenden Bundesmeldegesetzes (BMG): *„Liegen Tatsachen vor, 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, hat die Meldebehörde auf Antrag oder von Amts wegen unentgeltlich eine Auskunftssperre im Melderegister einzutragen. Ein ähnliches schutzwürdiges Interesse ist insbesondere der Schutz der betroffenen oder einer anderen Person vor Bedrohungen, Beleidigungen sowie unbefugten Nachstellungen.“* Aber bei dieser Formulierung bedarf es zunächst eines Nachweises der Gewaltbetroffenheit. Bei vorangegangenen Änderungen des Bundesmeldegesetzes konnten wir für unsere Klientel der gewaltbetroffenen Frauen und ihrer Kinder nicht erreichen, dass der Eintrag einer „automatischen“ Auskunftssperre Gesetz wird. Nicht einmal in der untergesetzlichen zugehörigen Verwaltungsvorschrift zur Durchführung des Bundesmeldegesetzes (BMGVwV) finden sich ausdrückliche Hinweise.<sup>4</sup> Erst in einem „Leitfaden für die Meldebehörden über den Umgang mit Auskunfts- und Übermittlungssperren“ (von wann?)<sup>5</sup> wird unter Nr. 14 („Auskunftssperren für Schutzsuchende in Einrichtungen zum Schutze von Opfern häuslicher Gewalt, Menschenhandel und Zwangsverheiratung“, S. 19) dargestellt, dass der Aufenthalt in einer solchen Ein-

---

<sup>3</sup> Verhütung und Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen und häuslicher Gewalt - Gesetz zu dem Übereinkommen des Europarats vom 11. Mai 2011 (Istanbul-Konvention)

<sup>4</sup> Allgemeine Verwaltungsvorschrift zur Durchführung des Bundesmeldegesetzes vom 27. September 2022, [https://www.verwaltungsvorschriften-im-internet.de/bsvwwbund\\_27092022\\_VII2201041418.htm](https://www.verwaltungsvorschriften-im-internet.de/bsvwwbund_27092022_VII2201041418.htm)

<sup>5</sup> <https://fragdenstaat.de/dokumente/238497-leitfaden-fuer-die-meldebehoerden-ueber-den-umgang-mit-auskunfts-und-uebermittlungssperren/>

richtung als Begründung für eine Auskunftssperre ausreicht und es keiner weiteren Nachweise bedarf. Die Tatsache, dass dieses Dokument bis Mai 2023 seitens eines Bundeslandes als Verschlussache behandelt wurde und bis dahin also öffentlich nicht einsehbar war, zeugt davon, dass diese Regelung „nicht oben auf“ liegt. Aus der Praxis haben wir Rückmeldungen dahingehend, dass die Meldebehörden auf diese Anleitungen hingewiesen werden müssen. Eine ausdrückliche Regelung im Gesetz könnte diesem Umstand abhelfen. Auch sollte bereits § 3 BMG mit entsprechenden Sicherungen versehen werden.

### **Beseitigung der „Klaradresse“ des Frauenhauses auf den Ausweis-/Identitätsdokumenten**

Selbst bei einer erleichterten Einrichtung einer Auskunftssperre bleibt das Problem, dass die Meldung unter der sogenannten Klaradresse erfolgt, also der tatsächlichen Anschrift der Schutzunterkunft. Trotz der Auskunftssperre wird die Klaradresse des Frauenhauses im Melderegister erfasst und auf den Ausweisdokumenten sichtbar vermerkt. Auch im Rahmen des Datenaustauschs zwischen Behörden, bei Antragstellungen und bei privatwirtschaftlichen Vorgängen erfolgt eine Erfassung der Adresse.

Die Schaffung einer quasi „automatischen“ bzw. erleichterten Eintragung einer individuellen Auskunftssperre beseitigt bestehende Schutzlücken nicht. Folgende Probleme bleiben bestehen:

- Die Adressübermittlung erfolgt an Behörden und sonstige öffentliche Stellen, da hier die Auskunftssperre nicht greift. Die Anonymität des Frauenhauses ist nicht gewährleistet. Die Adresse wird gestreut.
- Ämter und Behörden haben Zugriff auf die Daten, so dass kein vollständiger Schutz besteht.
- Krankenkassen und Gerichte haben teilweise dennoch Zugriff.
- Über Postnachsendaufträge werden Adressen gleichwohl ermittelt.
- Bei der Ausländerbehörde wird die Auskunftssperre nicht vermerkt! Das heißt, dass die Auskunftssperre nicht flächendeckend „durchgreift“.
- Lücken, d.h. Erteilung der Adressauskunft, trotz bestehender Auskunftssperre sind nicht auszuschließen.
- Bei Namensverschiedenheit von Mutter und ihren Kindern kann eine Schutzlücke entstehen.
- Inkassounternehmen gelingt eine förmliche Zustellung, was auf Lücken im System hindeutet.
- Eine Auskunftssperre sollte am Ort des Frauenhauses und am Herkunftsort beantragt werden, was vielen Betroffenen nicht bekannt ist => Schutzlücke.
- Es werden teilweise der Nachweis des alleinigen Sorge- oder Aufenthaltsbestimmungsrechts oder eine gerichtliche Erlaubnis zur Ummeldung verlangt. In diesen Fällen erfolgt keine Eintragung einer Auskunftssperre für die Kinder.
- Jugendämter und Gerichte beachten teilweise die Auskunftssperre nicht und drucken die Anschrift auf Dokumente bzw. leiten solche weiter.
- Unbeabsichtigte oder unvorsichtige Streuung der Klaradresse durch die Frau selbst.
- Gefährdung der gewaltbetroffenen Frauen, der Mitarbeiter\*innen und ehrenamtlich Engagierten des Frauenhauses durch persönliche Anwesenheit der Gefährder\*innen vor oder in der Nähe des Frauenhauses.

Die vermutlich nicht abschließende Aufzählung der weiterhin bestehenden Schutzlücken macht deutlich, dass zum Schutz gewaltbetroffener Frauen und ihrer Kinder die grundsätzlich vorhandene erleichterte Auskunftsperre nicht ausreicht. **Die Klaradresse von Frauenhäusern darf nicht registriert und in Verkehr gebracht werden.**

- Schutz und Sicherheit der Frauen und ihrer Kinder müssen absoluten Vorrang haben;
- Schutz der Adresse der Schutzeinrichtungen dient der Sicherheit **aller** Bewohner\*innen und der Mitarbeiter\*innen;
- Frauen mit besonderen Sicherheitsproblemen müssen die Kommune oder das Bundesland wechseln und treffen dort auf unterschiedliche Regelungen;
- Artikel 23 der Istanbul-Konvention verlangt gesetzgeberische oder sonstige Maßnahmen, um Opfern, insbesondere Frauen und ihren Kindern eine **sichere Unterkunft** zur Verfügung zu stellen.
- Artikel 51 der Istanbul-Konvention sieht eine Gefährdungsanalyse und ein Gefahrenmanagement vor - ein wesentlicher Teil dessen sollte die geschützte Adresse einer Schutzunterkunft sein, die nicht durch „Aufkleber“ und Behördenvorgänge preisgegeben werden darf .

Mit diesen Feststellungen sind wir nicht allein:

Die Hauptkonferenz der 16. Integrationsministerkonferenz am 29. April 2021 hat dazu in der Beschlussniederschrift zu TOP 3.8, Ziff. 3<sup>6</sup> festgehalten:

*„3. Die IntMK will gemeinsam mit der JFMK und der GFMK darauf hinwirken, dass im Rahmen eines geeigneten Gremiums, wie beispielsweise der Bund-Länder-AG Häusliche Gewalt, melderechtliche Alternativen zur Vermeidung der Eintragung der „Klaradresse“ in Personalausweis oder Meldebescheinigung oder andere Schutzalternativen, die dem Schutzzweck gerecht werden, für betroffene Personen entwickelt werden. Bei der Entwicklung der Alternativen ist dabei stets der höchste Sicherheitsstandard sowohl für die schutzsuchende Person als auch für die Mitarbeitenden von Schutzeinrichtungen zu Grunde zu legen. Dabei sollte ein länderübergreifender Austausch über die bestehenden Schutzkonzepte der Länder eingeschlossen werden.“*

Dieser Punkt wurde durch die beim Landeskriminalamt Baden-Württemberg angesiedelten Bund-Länder-Arbeitsgruppe „Bekämpfung von geschlechtsspezifisch gegen Frauen gerichteten Straftaten“ im ersten Sachstandsbericht mit Stand vom 22.10.2021 auf Seite 10 aufgegriffen<sup>7</sup>:

*„Die Integrationsministerkonferenz (IntMK) befasste sich mit dem Schutz von Frauen gegen Gewalt. Sie plant, gemeinsam mit der Jugend- und Familienministerkonferenz der Länder (JFMK) und der GFMK, ein geeignetes Gremium, wie beispielsweise die BLAG Häusliche Gewalt, mit der*

---

<sup>6</sup>[https://www.integrationsministerkonferenz.de/documents/ergebnisprotokoll\\_16\\_intmk\\_2020\\_bremen\\_1623323131.pdf](https://www.integrationsministerkonferenz.de/documents/ergebnisprotokoll_16_intmk_2020_bremen_1623323131.pdf); S. 42 f

<sup>7</sup> [https://www.innenministerkonferenz.de/IMK/DE/termine/to-beschluesse/20211201-03/anlagen-zu-top-11.pdf?\\_\\_blob=publicationFile&v=2](https://www.innenministerkonferenz.de/IMK/DE/termine/to-beschluesse/20211201-03/anlagen-zu-top-11.pdf?__blob=publicationFile&v=2)



*Prüfung von melderechtlichen Alternativen zur Vermeidung der „Klaradresse“ im Personalausweis für betroffene Personen zu beauftragen.“*

Frauenhauskoordinierung plädiert für eine einheitliche - gesetzliche - Regelung, die den besonderen Erfordernissen gewaltbetroffener Frauen und der Frauenhäuser gerecht wird.

Folgende Lösungsansätze/Ideen, die nicht abschließend sind, stehen im Raum:

- „Offizielle“ Verwendung der Vereins- oder Verbandsadresse - von FHK begrüßt;
- Vermerk „Schutzunterkunft“ auf dem Ausweisaufkleber (Problem: Angabe zu persönlicher Situation/Stigmatisierung);
- Vermerk „ohne Wohnsitz“ (schließt Beantragung von Sozialleistungen aus bzw. ermöglicht nur tageweise Barauszahlung);
- Verborgene Adresse in digitalisierter Form, vergleichbar wie bei Krankenversicherungskarte hinterlegt (Problem: Lesegeräte nötig; und die Verbreitung der Adresse wird dadurch nicht verhindert).

Frauenhauskoordinierung begrüßt die Befassung mit der Thematik und drängt auf konkrete Lösungsvorschläge. Für weiteren Austausch und Bereitstellung unserer Expertise stehen wir gern zur Verfügung.

### Änderungsvorschläge im Entwurf des 3. BMGÄndG im Einzelnen:

#### § 18\_E:

*In Absatz 2 wird folgender Satz angefügt:*

*„Daten zum gesetzlichen Vertreter, Ehegatten, Lebenspartner oder zu minderjährigen Kindern, für die eine Auskunftssperre nach § 51 oder ein bedingter Sperrvermerk nach § 52 gespeichert ist, dürfen nicht in der Meldebescheinigung enthalten sein.“*

Diese Regelung bezieht sich auf die umfassenden Angaben aus § 3 BMG, die in den genannten Fällen nicht aufgeführt werden sollen. Diese logische Folge nach einer eingerichteten Auskunftssperre und/oder einem Sperrvermerk festzuschreiben, wenn eine gewaltbetroffene Frau und ihre Kinder in einer Schutzeinrichtung aufhältlich sind, ist sinnvoll. Die Gesetzesbegründung bezieht sich zu Recht auf die Fehleranfälligkeit der melderechtlichen Praxis auch durch die aktuelle Verweisungs- und schlechte Auffindbarkeit.

#### § 23\_E:

*In § 23a Absatz 1 wird nach Satz 4 folgender Satz angefügt:*

*„§ 23 Absatz 4 Satz 1, 2 und 4 gilt entsprechend, wenn die meldepflichtige Person versichert, dass sie berechtigt ist, die Daten der übrigen meldepflichtigen Personen elektronisch anzufordern.“*

In Fällen von Partnerschaftsgewalt muss es ein Sicherungsinstrument geben, dass eine solche Versicherung nicht abgegeben werden kann. Möglicherweise ist analog zu § 18\_E ein Verweis auf vorhandene Auskunftssperren oder Sperrvermerke notwendig.

#### *§ 44\_E:*

*(3) Die Erteilung einer einfachen Melderegisterauskunft ist nur zulässig, wenn*

- 1. der Antragsteller die betroffene Person mit ihrem Familiennamen oder einem früheren Familiennamen und mindestens einem jeweils dazugehörigen 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,*
- 2. die Identität der Person, über die eine Auskunft begehrt wird, eindeutig festgestellt werden kann aufgrund der in der Anfrage mitgeteilten Angaben nach Nummer 1,*

Die erhöhte Anforderung an eine Auskunftserteilung dadurch, dass die fragende Person mehrere Parameter angeben muss, wird in Fällen von Partnerschaftsgewalt leicht zu erfüllen sein, sind doch Name(n), Geburtsdatum und frühere Anschrift bekannt. Hier bedarf es also des Einbaus eines anderen Sicherungsinstruments dahingehend, dass zumindest bei bekannten Gewaltschutzverfahren bzw. einschlägigen Strafverfahren eine Auskunft an die fragende Person ausgeschlossen ist (siehe auch nächste Anmerkung).

#### *§ 49\_E:*

*§ 49 Absatz 4 wird wie folgt geändert:*

*(...)*

*Nach Nummer 2 wird folgende Nummer angefügt:*

- „3. die Identität des Antragstellers sowie der die Auskunft begehrenden Person offengelegt wird.“*

Die Anhebung der Schwelle zu einer Melderegisterauskunft ist zu begrüßen. Bei den Fällen jedoch, die wir vor Augen haben, wird es dem gewaltausübenden Partner oder seiner anwaltlichen Vertretung nicht schwer fallen, auf der Suche nach seiner gewaltbetroffenen Partnerin oder den Kindern seine Identität darzustellen. Bei Vorliegen von Gewaltschutzanordnungen oder Ermittlungs- bzw. Strafverfahren müsste eine Sperre für jegliches Auskunftersuchen einsetzen.

#### *§ 51\_E*

*§ 51 Absatz 4 wird wie folgt geändert:*

*In Satz 1 wird das Wort „zwei“ durch das Wort „drei“ ersetzt.*

*Nach Satz 1 wird folgender Satz eingefügt:*

*„Zum Zweck der vorsorglichen Sicherung des gefährdeten Rechtsguts kann eine Auskunftssperre für die Dauer der Prüfung ihrer Voraussetzungen für einen Zeitraum von bis zu drei Monaten, die auf die Frist nach Satz 1 angerechnet wird, eingetragen werden.“*

Die Verlängerung einer Auskunftssperre auf drei Jahre begrüßen wir ausdrücklich. Auch eine vorläufige Erteilung einer Auskunftssperre mit „Sofortschutz“ für einen Zeitraum bis zu drei Monaten halten wir für richtig.

Darin jedoch die Erfüllung des Verbesserungsauftrags aus dem Koalitionsvertrag zu sehen, reicht nicht. Zunehmende Angriffe auf Unterstützungseinrichtungen und Verbände, die sich für Betroffene geschlechtsspezifischer Gewalt einsetzen, erfordern einen erleichterten Zugang zu einer schützenden Auskunftssperre. Die Einschüchterung derjenigen, die sich für deren Rechte engagieren, kann vom Staat nicht hingenommen werden. Angriffe auf Frauenhausmitarbeiter\*innen können für sie schwere persönliche und gesundheitliche Beeinträchtigungen nach sich ziehen. Für die Trägervereine bedeutet dies ggf. den Verlust einer Mitarbeiter\*in, die angesichts des Fachkräftemangels nicht ohne Probleme ersetzt werden kann. Des Weiteren bedeutet die Aufdeckung einer Frauenhausadresse, wenn diese z.B. von Familienangehörigen einer schutzsuchenden Frau ermittelt und attackiert wird, im schlimmsten Fall, dass die Schutzunterkunft an einen neuen Standort umziehen muss. Das ist mit einem erheblichen Aufwand verbunden, eine neue geeignete und bezahlbare Immobilien/Räumlichkeit zu finden, örtliche Schutzkonzepte zu entwickeln und alles komplett auszustatten.

Der Gesetzentwurf begründet die Ablehnung einer voraussetzungslosen Eintragung einer Auskunftssperre für alle in Betracht kommenden Berufsgruppen und ehrenamtlich Tätigen mit einem erheblichen Anstieg der Zahl der Auskunftssperren. Dieses Argument kann in einem Rechtsstaat nicht verfangen. Um eine solche „Blanko“-Erteilung geht es zudem gar nicht. Ist das Gesetz so organisiert, dass bestimmte Gewaltsituationen und Berufsgruppen für eine Auskunftssperre in Frage kommen, kann die Nachweisführung erleichtert werden oder - wie gezeigt - durch eine Einrichtung von Amts wegen ersetzt werden.

Frauenhauskoordinierung e.V.