

1. § 51 Abs. 1 Satz 1 BMG verpflichtet die Meldebehörde tatbestandlich schon bei Vorliegen eines Gefahrenverdachts zur Eintragung einer Auskunftssperre.
2. § 51 Abs. 1 Satz 1 BMG setzt weiter den Verdacht einer personenbezogenen konkreten Gefahr voraus, dessen Vorliegen von den individuellen Verhältnissen der betroffenen Person abhängt.
3. Eine abstrakte erhöhte berufsgruppentypische Gefährdung erfüllt den Tatbestand des § 51 Abs. 1 Satz 1 BMG nur, wenn sie im Zusammenwirken mit weiteren Umständen den Verdacht einer personenbezogenen konkreten Gefahr rechtfertigt.
4. Die Entscheidung über die Verlängerung der Auskunftssperre nach § 51 Abs. 4 Satz 2 BMG ist eine gebundene Entscheidung.
5. Die Prüfungskompetenz für das Vorliegen der Voraussetzungen der Eintragung einer Auskunftssperre liegt nach § 51 Abs. 1 Satz 1 BMG auch in denjenigen Fällen bei der Meldebehörde, in denen sie diese im Sinn des § 34 Abs. 5 Satz 1, § 51 Abs. 2 Satz 2, Abs. 3 BMG „auf Veranlassung einer in § 34 Abs. 4 Satz 1 Nr. 1 bis 4, 6 bis 9 und 11 genannten Behörde von Amts wegen“ eintragen soll.

OVG NRW, Urteil vom 29.11.2023 - 19 A 40/22 -;
I. Instanz: VG Köln - 25 K 47/19 -.

Der Kläger ist Sachbearbeiter bei der Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht (in Folgenden Bundesanstalt) in der Abteilung „IF - Integrität des Finanzsystems“. Er begehrt von der Beklagten die Verlängerung einer Auskunftssperre im Melderegister mit der Begründung, er sei im Rahmen seiner Tätigkeit in der Abteilung IF bei der Verfolgung von Fällen inländischer und ausländischer organisierter Kriminalität, Terrorismusfinanzierung sowie im sog. Reichsbürger-Milieu anschlaggefährdet. Es habe in der Vergangenheit bereits mehrfach konkrete Drohungen gegen Leib und Leben von Kollegen mit der gleichen beruflichen Tätigkeit gegeben. Das VG hat die Klage mangels genügender Anhaltspunkte für eine konkrete Gefährdung des Klägers oder eine abstrakte berufsbezogene Gefährdung abgewiesen und die Berufung zugelassen. Dieser hat das OVG NRW stattgegeben.

A u s d e n G r ü n d e n :

Die zulässige Berufung des Klägers ist begründet. Das VG hat seine Klage zu Unrecht abgewiesen. Sie ist als Verpflichtungsklage nach § 42 Abs. 1 VwGO zulässig

und begründet. Der Ablehnungsbescheid der Beklagten vom 10.12.2018 ist rechtswidrig und verletzt den Kläger in seinen Rechten (§ 113 Abs. 5 Satz 1 VwGO). Er hat Anspruch auf Verlängerung der Auskunftssperre aus § 51 Abs. 1, Abs. 4 Satz 1 und 2 des Bundesmeldegesetzes (BMG) in der Fassung des Art. 4 Nr. 1 des Gesetzes zur Bekämpfung des Rechtsextremismus und der Hasskriminalität vom 30.3.2021 (BGBl. I S. 441, 443). Diese Fassung ist nach Art. 10 Abs. 1 dieses Gesetzes und Art. 15 Nr. 6 des Gesetzes vom 30.3.2021 (BGBl. I S. 448, 474) am 3.4.2021, also während des erstinstanzlichen Klageverfahrens in Kraft getreten.

Diese Fassung des § 51 BMG ist für das vorliegende Berufungsverfahren zugrunde zu legen. Maßgeblicher Zeitpunkt für die Beurteilung der Sach- und Rechtslage bei einer Verpflichtungsklage auf Eintragung einer Auskunftssperre in das Melderegister ist der Zeitpunkt der gerichtlichen Entscheidung oder der mündlichen Verhandlung in der letzten Tatsacheninstanz.

Sächs. OVG, Beschluss vom 17.6.2021 - 3 A 968/19 -,
juris, Rn. 24; Bay. VGH, Urteil vom 2.12.2015 - 5 B
15.1423 -, BayVBl. 2016, 642, juris, Rn. 21.

Nach dieser Fassung ergibt sich die Anspruchsgrundlage für den geltend gemachten Verlängerungsanspruch des Klägers aus § 51 Abs. 1 Satz 1 i. V. m. Abs. 4 Satz 1 und 2 BMG. Nach Absatz 1 hat die Meldebehörde auf Antrag oder von Amts wegen eine Auskunftssperre im Melderegister einzutragen, 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 (Satz 1). Ein ähnliches schutzwürdiges Interesse ist insbesondere der Schutz der betroffenen oder einer anderen Person vor Bedrohungen, Beleidigungen sowie unbefugten Nachstellungen (Satz 2). Bei der Feststellung, ob Tatsachen im Sinne des Satzes 1 vorliegen, ist auch zu berücksichtigen, ob die betroffene oder eine andere Person einem Personenkreis angehört, der sich aufgrund seiner beruflichen oder ehrenamtlich ausgeübten Tätigkeit allgemein in verstärktem Maße Anfeindungen oder sonstigen Angriffen

ausgesetzt sieht (Satz 3). Nach Absatz 4 wird die Auskunftssperre auf zwei Jahre befristet (Satz 1). Sie kann auf Antrag oder von Amts wegen verlängert werden (Satz 2).

Am Maßstab dieser Vorschriften ist Streitgegenstand des Berufungsverfahrens eine Verlängerung der Auskunftssperre nach § 51 Abs. 4 Satz 2 BMG. Denn die Auskunftssperre ist nach Auskunft der Beklagten auch nach Ablauf der letzten Zweijahresfrist nach Satz 1 bis heute weiterhin vorläufig im Melderegister eingetragen. Die Verlängerung richtet sich nach denselben Maßgaben, die auch für eine erstmalige oder nach zwischenzeitlicher Löschung wiederholte Eintragung gelten. Im vorliegenden Fall liegen die Eintragungsvoraussetzungen des § 51 Abs. 1 Satz 1 BMG vor (A.). Daraus ergibt sich eine zwingende Verpflichtung zur Verlängerung der Auskunftssperre nach § 51 Abs. 4 Satz 2 BMG (B.). Über diesen zwingenden Verlängerungsanspruch aus § 51 Abs. 1 Satz 1 i. V. m. Abs. 4 Satz 1 und 2 BMG entscheidet die Beklagte ohne Bindung an eine Weisung der Bundesanstalt (C.).

A. Die Eintragungsvoraussetzungen des § 51 Abs. 1 Satz 1 BMG sind in der Person des Klägers erfüllt. Im Sinn dieser Gesetzesbestimmung liegen Tatsachen vor, die die Annahme rechtfertigen, dass ihm durch eine Melderegisterauskunft eine Gefahr für Leben, Gesundheit, persönliche Freiheit oder ähnliche schutzwürdige Interessen erwachsen kann.

I. Der Tatbestand des § 51 Abs. 1 Satz 1 BMG ist schon dann erfüllt, wenn ein Gefahrenverdacht vorliegt (1.), der sich auf eine personenbezogene konkrete Gefahr bezieht (2.). Eine abstrakte erhöhte berufsgruppentypische Gefährdung erfüllt den Tatbestand nur, wenn sie im Zusammenwirken mit weiteren Umständen den Verdacht einer personenbezogenen konkreten Gefahr rechtfertigt (3.).

1. § 51 Abs. 1 Satz 1 BMG verpflichtet die Meldebehörde tatbestandlich schon bei Vorliegen eines Gefahrenverdachts zur Eintragung einer Auskunftssperre. Die Vorschrift verlangt hierfür keinen vollständigen Nachweis einer bereits eingetretenen Gefahr für eines der in der Vorschrift genannten Schutzgüter. Vielmehr genügt der durch

konkrete Tatsachen begründete Verdacht einer solchen Gefahr (herabgestuftes Beweismaß). Diese Herabstufung des anzulegenden Wahrscheinlichkeitsmaßstabs in Bezug auf die vorausgesetzte Gefahr ergibt sich aus dem Wortlaut des § 51 Abs. 1 BMG, der lediglich verlangt, dass Tatsachen vorliegen, „die die Annahme rechtfertigen“, dass dem Betroffenen oder einer anderen Person eine Gefahr „erwachsen kann“, ohne dass die Gefahr selbst vorliegen muss.

OVG NRW, Beschluss vom 29.6.2016 - 16 A 1302/13 -, n. v., S. 6 ff. des Beschlusses; in diesem Sinn auch VG Minden, Urteil vom 3.3.2021 - 2 K 4821/18 -, juris, Rn. 22; VG Gelsenkirchen, Urteil vom 16.1.2020 - 17 K 2200/18 -, StuGR 2020, 38, juris, Rn. 20 f.

Die maßgebliche Anknüpfung an einen bloßen Gefahrenverdacht findet Bestätigung in der Zielsetzung der Vorschrift, da die Maßnahme zur Vorsorge oder Vorbeugung vor Gefahren vorgesehen ist. Seit jeher verfolgt der Gesetzgeber mit der melderechtlichen Auskunftssperre wegen persönlicher Gefährdung die Zielsetzung, schon vorbeugend und unabhängig vom Vorliegen eines konkreten Auskunftersuchens schädigende Übergriffe Dritter auf die meldepflichtige Person von vornherein auszuschließen, deren Schutz also insbesondere auch unabhängig davon zu gewährleisten, ob ein schädigender Dritter als Person bereits bekannt ist.

Bundesregierung, Entwurf eines Melderechtsrahmengesetzes (MRRG), BT-Drucks. 8/3825 vom 19.3.1980, S. 25; BVerwG, Urteil vom 21.6.2006 - 6 C 5.05 -, BVerwGE 126, 140, juris, Rn. 17 (zu § 21 Abs. 5 MRRG); OVG NRW, Beschluss vom 29.6.2016, a. a. O., S. 9 des Beschlusses; VG Minden, Urteil vom 3.3.2021, a. a. O., Rn. 22; VG Gelsenkirchen, Urteil vom 16.1.2020, a. a. O., Rn. 20; im Ergebnis ebenso Andoor, Auskunftssperre für Bedienstete von Sicherheitsbehörden, ZRP 2021, 23.

Mit Blick auf dieses Bedürfnis nach einer frühzeitigen Gefahrenabwehr bewirkt die Vorschrift eine ähnliche Vorverlagerung des Sicherheitsschutzes wie bei vergleichbar formulierten Regelungen aus dem Staatsangehörigkeitsrecht und dem Pass- und Personalausweisrecht, für welche diese Wortbedeutung im Sinn einer

Anknüpfung an einen bloßen Gefahrenverdacht seit langem höchstrichterlich und obergerichtlich geklärt ist.

BVerwG, Urteile vom 29.5.2019 - 6 C 8.18 -, BVerwGE 165, 251, juris, Rn. 24 (zu § 7 Abs. 1 PassG: „wenn bestimmte Tatsachen die Annahme begründen, daß ...“), vom 20.3.2012 - 5 C 1.11 -, BVerwGE 142, 132, juris, Rn. 20, vom 2.12.2009 - 5 C 24.08 -, BVerwGE 135, 302, juris, Rn. 15, und vom 22.2.2007 - 5 C 20.05 -, BVerwGE 128, 140, juris, Rn. 19 (jeweils zu § 11 Satz 1 StAG: „wenn tatsächliche Anhaltspunkte die Annahme rechtfertigen, dass ...“); OVG NRW, Urteil vom 4.5.2015 - 19 A 2097/14 -, NWVBl. 2015, 424, juris, Rn. 36, Beschlüsse vom 5.5.2023 - 19 B 466/23 -, NVwZ-RR 2023, 717, juris, Rn. 9, und vom 16.4.2014 - 19 B 59/14 -, NVwZ-RR 2014, 593, juris, Rn. 5 ff.; VGH Bad.-Württ., Beschluss vom 14.7.2023 - 1 S 1128/23 -, juris, Rn. 11 (zu § 6 Abs. 7 PAuswG); Nds. OVG, Urteil vom 23.2.2018 - 11 LC 177/17 -, Nds VBl. 2018, 236, juris, Rn. 45 (zu § 7 Abs. 1 PassG).

Der nach § 51 Abs. 1 Satz 1 BMG erforderliche begründete Verdacht einer Gefahr setzt voraus, dass objektive konkrete Anknüpfungstatsachen vorliegen, die eine hinreichende Wahrscheinlichkeit für die Annahme einer Gefährdung der in dieser Vorschrift aufgezählten Schutzgüter begründen. Die Herabstufung des Wahrscheinlichkeitsmaßstabs nach § 51 Abs. 1 Satz 1 BMG erstreckt sich auf die von dieser Vorschrift vorausgesetzte Gefährdung, nicht aber auch auf die einzelnen „Tatsachen“ im Sinn dieses Tatbestands. Diese objektiven Anknüpfungstatsachen für die Gefahrenprognose müssen nach Zeit, Ort und inhaltlicher Aussagekraft für Personenbezug und Wiederholungsgefahr so konkret gefasst sein, dass sie einer Überprüfung im gerichtlichen Verfahren zugänglich sind. Für sie verbleibt es bei dem Regelbeweismaß der vollen richterlichen Überzeugungsgewissheit nach § 108 Abs. 1 Satz 1 VwGO. Eine bloße Möglichkeit, eine rein subjektive Befürchtung, eine unsubstantiierte Vermutung, ein Verweis auf allgemeine Erfahrungssätze oder ein pauschaler Verdacht, der durch keinerlei konkrete Tatsachen belegt ist, sind unzureichend, um einen konkreten Gefahrenverdacht im Sinn des § 51 Abs. 1 Satz 1 BMG zu begründen.

Vgl. OVG NRW, Urteil vom 4.5.2015, a. a. O., Rn. 40, Beschlüsse vom 29.6.2016, a. a. O., S. 7, und vom 16.4.2014, a. a. O., Rn. 5 ff.

2. § 51 Abs. 1 Satz 1 BMG setzt weiter voraus, dass für den Fall, dass sich der Verdacht bestätigt, die Gefahr für die benannten Rechtsgüter durch eine Melderegisterauskunft „der betroffenen oder einer anderen Person“ droht. Es bedarf danach des Verdachts einer personenbezogenen konkreten Gefahr, dessen Vorliegen von den individuellen Verhältnissen der betroffenen Person abhängt. Eine Überschreitung der maßgeblichen Gefahrenschwelle liegt nur dann vor, wenn sie in Bezug auf eine konkrete Person durch Darlegung ihrer Verhältnisse belegt ist. Zu den heranzuziehenden individuellen Verhältnissen gehört - neben weiteren möglichen Anknüpfungstatsachen - nach § 51 Abs. 1 Satz 3 BMG insbesondere auch die berufliche Tätigkeit der betroffenen Person.

So vor Inkrafttreten des Satzes 3 schon BVerwG, Beschlüsse vom 14.2.2017 - 6 B 49.16 -, NJW 2017, 1832, juris, Rn. 6, und vom 7.3.2016 - 6 B 11.16 -, juris, Rn. 6.

Dabei kommt es darauf an, ob die konkret ausgeübte Tätigkeit geeignet ist, den Gefahrenverdacht zu rechtfertigen.

BVerwG, Beschluss vom 7.3.2016, a. a. O., Rn. 6; Sächs. OVG, Urteil vom 21.6.2016 - 3 A 500/15 -, juris, Rn. 16; in diesem Sinn auch VG Köln, Urteil vom 11.9.2013 - 24 K 6780/12 -, juris, Rn. 22.

Im Zusammenhang mit der beruflichen Tätigkeit können sich Anknüpfungstatsachen nicht nur aus Umständen ergeben, die sich unmittelbar auf die individuell betroffene Person beziehen, sondern sie können auch aus konkreten Vorfällen gegenüber anderen Personen mit der gleichen konkreten beruflichen Tätigkeit folgen. Auch solche Tatsachen können Rückschlüsse auf einen konkreten Gefahrenverdacht für die betroffene Person rechtfertigen. Dies findet nunmehr ausdrücklich Bestätigung in dem durch das erwähnte Gesetz zur Bekämpfung des Rechtsextremismus und der Hasskriminalität eingefügten Satz 3 des § 51 Abs. 1 BMG, wonach die Meldebehörde be-

rücksichtigen muss, ob der Betroffene oder eine andere Person einem „Personenkreis“ angehört, der sich auf Grund seiner beruflichen Tätigkeit allgemein in verstärktem Maße Anfeindungen oder sonstigen Angriffen ausgesetzt sieht. Der Gesetzgeber wollte damit ausweislich der Gesetzesbegründung sicherstellen, dass es im Rahmen der Tatsachenfeststellung Berücksichtigung findet, wenn Angehörige einer bestimmten „Personengruppe“ aufgrund ihrer konkreten beruflichen Tätigkeit einer Gefahr für Leben, Gesundheit, persönliche Freiheit oder ähnliche schutzwürdige Interessen ausgesetzt sind.

Gesetzentwurf der Fraktionen der CDU/CSU und SPD,
BT-Drucks. 19/17741 vom 10.3.2020, S. 39.

Ebenso wie bei den Generalklauseln des allgemeinen Polizei- und Ordnungsrechts gilt auch für den Gefahrenverdacht nach § 51 Abs. 1 Satz 1 BMG, dass der bei der Gefahrenprognose zu fordernde Wahrscheinlichkeitsgrad von der Bedeutung der gefährdeten Rechtsgüter sowie dem Ausmaß des möglichen Schadens abhängt. Geht es um den Schutz besonders hochwertiger Rechtsgüter, wie etwa Leben und Gesundheit von Menschen, so kann auch die entferntere Möglichkeit eines Schadens ausreichen. Je höherrangiger ein Rechtsgut und je größer der ihm drohende Schaden ist, umso geringere Anforderungen sind an die Wahrscheinlichkeit eines Schadenseintritts zu stellen.

BVerwG, Urteile vom 3.7.2002 - 6 CN 8.01 -,
BVerwGE 116, 347, juris, Rn. 41, vom 26.2.1974 - I C
31.72 -, BVerwGE 45, 51, juris, Rn. 41, und vom
16.11.1973 - IV C 44.69 -, DVBl. 1974, 297, juris,
Rn. 29; VGH Bad.-Württ., Urteil vom 3.4.2023 - 8 S
3878/21 -, VBIBW 2023, 517, juris, Rn. 60; OVG
Sachs.-Anh., Beschluss vom 2.2.2022 - 3 M 207/21 -,
juris, Rn. 12.

3. Eine abstrakte erhöhte berufsgruppentypische Gefährdung erfüllt den Tatbestand des § 51 Abs. 1 Satz 1 BMG nur, wenn sie im Zusammenwirken mit weiteren Umständen den Verdacht einer personenbezogenen konkreten Gefahr rechtfertigt.

Mit der Anfügung von Satz 3 in § 51 Abs. 1 BMG hat der Gesetzgeber die höchststrichterliche Rechtsprechung zum bis dahin geltenden Recht dahin modifiziert, dass er die in dieser Rechtsprechung für „seltene Ausnahmefälle“ entwickelte abstrakte berufsgruppenspezifische Gefahr aus dem Tatbestand des nunmehrigen Satzes 1 herausgenommen und allgemeine tätigkeitsbezogene Angriffe bei beruflichen, mandatsbezogenen und ehrenamtlichen Tätigkeiten zu einem von mehreren Risikofaktoren für die Feststellung eines konkreten personenbezogenen Gefahrenverdachts herabgestuft hat. Das ergibt sich aus der Formulierung „auch zu berücksichtigen“ in Satz 3. Eine erhöhte abstrakte Gefährdung einer bestimmten Berufsgruppe allein rechtfertigt danach als solche keinen konkreten personenbezogenen Gefahrenverdacht im Sinn des Satzes 1 mehr. Sie kann lediglich im Zusammenwirken mit weiteren Anknüpfungstatsachen einen solchen Gefahrenverdacht begründen. In diesem Sinn ist es zu verstehen, wenn die Gesetzesbegründung neben einer konkreten auch eine abstrakte Gefahr als „im Rahmen der Tatsachenfeststellung nach Absatz 1 Satz 1 künftig zu berücksichtigen“ bezeichnet.

Gesetzentwurf vom 10.3.2020, a. a. O., S. 39.

Mit dem Inkrafttreten des § 51 Abs. 1 Satz 3 BMG ist die zum davor geltenden Recht ergangene Rechtsprechung des BVerwG teilweise überholt, nach welcher „in seltenen Ausnahmefällen“ „allein die Zugehörigkeit zu einer bestimmten Berufsgruppe“ bei entsprechender Gefahrendichte den Tatbestand des § 51 Abs. 1 BMG 2013 erfüllen konnte, was „in aller Regel nur durch statistische Angaben oder Ergebnisse repräsentativer Umfragen belegt werden“ konnte.

BVerwG, Beschlüsse vom 14.2.2017, a. a. O., Rn. 6 ff.,
und vom 7.3.2016, a. a. O., Rn. 6.

Eine solche abstrakte berufsbezogene Gefahr kann angesichts der mit der Gesetzesänderung des § 51 Abs. 1 BMG vom 30.3.2021 eingefügten Sätze 2 und 3 keine Eintragung einer Auskunftssperre (mehr) rechtfertigen.

Anders Sächs. OVG, Beschluss vom 17.6.2021,
a. a. O., Rn. 26 f.

Mit Satz 3, wonach die berufliche Tätigkeit der betroffenen Person „auch“ zu berücksichtigen ist, hat der Gesetzgeber zum Ausdruck gebracht, dass die konkret ausgeübte berufliche Tätigkeit nur einer von mehreren möglichen Faktoren sein soll, aus denen sich Anhaltspunkte für eine im Einzelfall bestehende Gefahr ergeben können, wohingegen allein die Zugehörigkeit zu einer bestimmten Berufsgruppe gerade keine ausreichende Anknüpfungstatsache sein soll. Das Erfordernis eines individuellen konkreten Gefahrenverdachts für die Eintragung einer Auskunftssperre kommt auch in der Gesetzesbegründung zum Ausdruck, wonach durch die Änderungen in § 51 BMG insbesondere Personen besser geschützt werden sollen, die durch ihr berufliches oder ehrenamtliches Engagement, beispielsweise im kommunalpolitischen Bereich, in den Fokus gewaltbereiter Personen oder Gruppen geraten. Durch den neuen Satz 3 des Absatzes 1 sei im Rahmen der Tatsachenfeststellung nach Absatz 1 Satz 1 künftig zu berücksichtigen, wenn Angehörige einer Personengruppe aufgrund ihrer konkreten beruflichen oder ehrenamtlich ausgeübten Tätigkeit einer abstrakten oder konkreten Gefahr für Leben, Gesundheit, persönliche Freiheit oder ähnliche schutzwürdige Interessen ausgesetzt seien. Derart ausdrücklich zu statuieren, dass sich aus der im Einzelfall beruflich oder ehrenamtlich ausgeübten Tätigkeit eine Gefahr im Sinn des Satzes 1 ergeben kann, erfolge vor dem Hintergrund, dass diesbezüglich durch die Rechtsprechung des BVerwG (Beschlüsse vom 7.3.2016 und vom 14.2.2017, jeweils a. a. O.) Unsicherheit entstanden sei, auch wenn diese sich nur auf ganze Berufsgruppen ohne Bezug zur konkreten Tätigkeit bezogen habe.

Gesetzentwurf vom 10.3.2020, a. a. O., S. 39.

Mit dieser Begründung hat der Gesetzgeber verdeutlicht, dass er mit der Ergänzung des § 51 Abs. 1 BMG jene Unsicherheiten beseitigen und deshalb allgemeine berufsgruppentypische Risiken nur noch im Zusammenwirken mit weiteren konkreten berufsbezogenen Anknüpfungspunkten für die Eintragung einer Auskunftssperre genügen lassen wollte. Soweit in der Gesetzesbegründung neben konkreten auch von abstrakten Gefahren die Rede ist, hat dies in dem allein maßgeblichen Gesetzestext in der Formulierung „allgemein in verstärktem Maße Anfeindungen oder sonstigen Angriffen ausgesetzt“ Niederschlag gefunden.

Mit dieser Änderung hat der Gesetzgeber zugleich dem allgemeinen ordnungsrechtlichen Grundprinzip Rechnung getragen, dass eine konkret-individuelle Maßnahme wie die Auskunftssperre grundsätzlich eine ebenso konkrete Gefahr voraussetzt, während ein alleiniges Abstellen auf eine abstrakte Gefahr andere Maßnahmen indiziert. Konkrete und abstrakte Gefahren unterscheiden sich in ihren Bezugspunkten für die Gefahrenprognose und den daraus folgenden Maßnahmen der Gefahrenbekämpfung. Eine konkrete Gefahr liegt vor, wenn in dem zu beurteilenden konkreten Einzelfall in überschaubarer Zukunft mit dem Schadenseintritt hinreichend wahrscheinlich gerechnet werden kann; diese ermächtigt zum Erlass konkret-individueller Maßnahmen. Eine abstrakte Gefahr ist gegeben, wenn eine generell-abstrakte Betrachtung für bestimmte Arten von Verhaltensweisen oder Zuständen zu dem Ergebnis führt, dass mit hinreichender Wahrscheinlichkeit ein Schaden im Einzelfall eintreten pflegt und daher Anlass besteht, diese Gefahr mit generell-abstrakten Mitteln, also einem Rechtssatz zu bekämpfen.

BVerwG, Urteil vom 3.7.2002 - 6 CN 8.01 -, BVerwGE 116, 347, juris, Rn. 35 m. w. N.; OVG Bremen, Urteil vom 15.11.2016 - 1 D 57/15 -, juris, Rn. 49.

Eine Änderung der Maßstäbe für die Eintragung einer Auskunftssperre nach § 51 Abs. 1 BMG folgt entgegen der Auffassung des Klägers dagegen nicht aus dem Urteil des BVerwG vom 26.9.2019 - 2 C 32.18 -. Dieses hatte die Kennzeichnungspflicht für Polizeivollzugsbedienstete zum Gegenstand und verwies im Rahmen der Verhältnismäßigkeitsprüfung darauf, ein Polizeivollzugsbediensteter könne die Eintragung einer Auskunftssperre im Melderegister (§ 51 BMG) und auch einer Übermittlungssperre in den Fahrzeugregistern (§ 41 StVG) beantragen, um die Erlangung von weiteren Informationen über seine Person über die ohnehin bestehenden Hürden für die Erteilung von Auskünften hinaus zu erschweren.

BVerwG, Urteil vom 26.9.2019 - 2 C 32.18 -, BVerwGE 166, 333, juris, Rn. 29.

Näheres zu den Voraussetzungen für die Eintragung einer Auskunftssperre enthält die - zudem ohnehin bereits vor der Einfügung der Sätze 2 und 3 ergangene - Entscheidung angesichts ihres Klagegegenstands nicht.

Vgl. OVG NRW, Beschluss vom 29.9.2023 - 19 A 987/21 -, juris, Rn. 21; VG Minden, Urteil vom 3.3.2021, a. a. O., Rn. 24 ff.

Insbesondere nimmt das BVerwG mit dieser Entscheidung keine Änderung seiner Maßstäbe zur abstrakten berufsgruppentypischen Gefährdungslage vor oder rückt - wie vom Kläger behauptet - von dem Erfordernis der einzelfallbegründeten und zahlengetragenen Darlegung einer Gefährdung ab.

II. In Anwendung dieser Maßstäbe liegen hier hinreichende Tatsachen vor, die die Annahme rechtfertigen, dass dem Kläger aufgrund seiner konkreten beruflichen Tätigkeit als Sachbearbeiter in der Abteilung IF, Referat IF 3 der Bundesanstalt durch eine Melderegisterauskunft eine konkrete Gefahr für Leben, Gesundheit oder ähnliche schutzwürdige Interessen erwachsen kann.

Der Kläger ist als Sachbearbeiter im Referat IF 3 mit Aufgaben betraut, deren Erfüllung für die von seinen Maßnahmen betroffenen Personen oder Unternehmen zu erheblichen wirtschaftlichen und finanziellen Folgen bis hin zum sofortigen Totalverlust der wirtschaftlichen Existenz führen kann. Er ist für die Erlaubnispflicht und Verfolgung unerlaubter Bankgeschäfte, Finanzdienstleistungen, Investmentgeschäfte, Zahlungsdienste, E-Geld-Geschäfte und Versicherungsgeschäfte in Nordrhein-Westfalen, Hessen, Thüringen und Sachsen zuständig. Bei Verstößen ist er befugt, gegenüber Unternehmen anzuordnen, dass der Geschäftsbetrieb sofort einzustellen und die Geschäfte unverzüglich abzuwickeln sind. Im Vorfeld eines Eingriffs hat er neben Auskunftsbefugnissen auch umfangreiche Durchsuchungsbefugnisse. Die Ermittlungsrechte schließen die Durchsuchung von Geschäftsräumen, Wohnungen und auch die Personendurchsuchung ein. Seine Maßnahmen kann der Kläger im Weg des Verwaltungszwangs durchsetzen. Darüber hinaus veröffentlicht die Bundesanstalt die Einstellungsanordnungen des Klägers und seiner Kollegen auf ihrer Internetseite unter Namensnennung des betroffenen Unternehmens.

Im Rahmen seiner Tätigkeit tritt er nach außen gegenüber den Betroffenen als für die Maßnahmen verantwortlich und namentlich eindeutig identifizierbar in Erscheinung.

Dies betrifft sowohl die Zeichnung von Bescheiden oder Verfügungen als auch sein Auftreten im Rahmen von Durchsuchungen durch Vorzeigen seines Dienstausweises. Darüber hinaus kann ihm bei der strafrechtlichen Verfolgung und der Ahndung von Straftaten maßgebliche Bedeutung zukommen. Als Mitarbeiter des Referats IF 3 arbeitet er zwecks Strafverfolgung in unterstützender Funktion mit der Polizei, dem Bundeskriminalamt, den Landeskriminalämtern und den Staatsanwaltschaften zusammen und muss in den daraus resultierenden Strafprozessen persönlich als Zeuge auftreten. Angesichts der für die Betroffenen teilweise mit erheblichen wirtschaftlichen - Einstellung/Abwicklung des Geschäftsbetriebs nebst Zahlung von Bußgeldern - und persönlichen - Prangerwirkung durch namentliche Nennung auf der Internetseite der Bundesanstalt - Konsequenzen ist es daher hinreichend wahrscheinlich, dass Betroffene versuchen können, neben oder unabhängig vom Beschreiten des Rechtswegs den Kläger als - namentlich bekannten - Verantwortlichen durch Drohungen gegen Leben, Gesundheit oder ähnlich schutzwürdige Rechtsgüter an der Durchführung weiterer Maßnahmen zu hindern oder sich dergestalt für aus ihrer Sicht erlittenes Unrecht zu rächen und zu diesen Zwecken die private Meldeadresse des Klägers in Erfahrung zu bringen.

Hinzu kommt in diesem Zusammenhang, dass die Abteilung IF in erheblichem Umfang Fälle aus einem Umfeld bearbeitet, das durch eine herabgesetzte Hemmschwelle gegenüber der Androhung und Ausübung von Gewaltdelikten gekennzeichnet ist. Die Abteilung IF wird in insgesamt etwa 400 Fällen pro Jahr aus den Bereichen inländische und ausländische organisierte Kriminalität, Terrorismusfinanzierung sowie mit Bezügen zum sog. Reichsbürger-Milieu tätig. Daran ist auch der Kläger als Sachbearbeiter beteiligt. Insbesondere die inländische und ausländische organisierte Kriminalität zeichnet sich durch eine hohe kriminelle Energie sowie abstrakte Gefährlichkeit aus. Bei Vorgehen gegen Personen oder Unternehmen aus diesem Umfeld muss der Kläger im erhöhten Maß mit relevanten Bedrohungen zur Abschreckung oder Vergeltung rechnen. Gleiches gilt für das Umfeld der Terrorfinanzierung im In- und Ausland.

Aufgrund von Tätigkeiten der Abteilung IF ist es in der Vergangenheit bereits wiederholt zu konkreten Bedrohungen gegenüber Beschäftigten gekommen, die die gleiche

berufliche Position wie der Kläger innehaben. Von besonderer Aussagekraft auch für den auf den Kläger bezogenen konkreten Gefahrenverdacht ist ein Vorfall aus April/Mai 2022, bei dem eine Beschäftigte der Abteilung IF telefonische Morddrohungen erhalten hat. Der Anrufer hat ihr gegenüber geäußert, dass er auf sie ein Kopfgeld ausgesetzt habe und ihre Adresse kenne. Er habe bereits einen Ukrainer beauftragt, sich der Sache anzunehmen. Die Bundesanstalt hat die Polizei über den Vorfall informiert und Strafanzeige erstattet sowie erwogen, die Betroffene vorübergehend aus Sicherheitsgründen in einem Hotel unterzubringen. Im November 2023 hat ein anderer Beschäftigter der Abteilung IF an seiner Hauswand ein Graffiti vorgefunden mit dem Inhalt, der Verfasser wisse, wo der Betroffene wohne und ab heute gelte „Köln Verbot“. Der Beschäftigte hatte kurz zuvor gegen ein Unternehmen wegen unerlaubter Bankgeschäfte in erheblicher Millionenhöhe mit Auslandsbezug ermittelt, was auf einen Zusammenhang mit dessen konkreter beruflicher Tätigkeit weist. Auch ohne explizite Formulierung einer konkreten beabsichtigten Rechtsgutverletzung droht der Verfasser implizit mit Konsequenzen für Leben, Gesundheit oder ähnliche schutzwürdige Interessen und konnte offenbar die private Adresse des betreffenden Mitarbeiters ermitteln. In beiden Fällen waren mit Drohungen für Leib und Leben in der Person des anderen Beschäftigten höchstrangige Rechtsgüter gefährdet.

Diese Vorfälle begründen auch im Hinblick auf die Person des Klägers einen hinreichenden Gefahrenverdacht. Die Vorfälle gegenüber anderen Angehörigen der Abteilung IF mit der gleichen konkreten beruflichen Tätigkeit haben zur Folge, dass auch der Kläger bei prognostischer Betrachtung aufgrund seiner (künftigen) Tätigkeit einem konkreten personenbezogenen Gefahrenverdacht ausgesetzt ist. Dem steht nicht entgegen, dass die Bundesanstalt für die vergangenen 16 Jahre nur sieben konkrete Vorfälle benannt hat, neben vielfältigen, nicht näher konkretisierten telefonischen und persönlichen Bedrohungen im Rahmen von Vor-Ort-Maßnahmen gegenüber dem Kläger und seinen Kollegen. Denn der betroffene Personenkreis der Beschäftigten der Abteilung IF ist mit etwa 70 Personen im Vergleich zu sonst in der Rechtsprechung entschiedenen Berufsgruppen (Polizisten, Bewährungshelfer, Mitarbeiter von Sozialreferaten, Mitglieder der AfD etc.) ausgesprochen klein, so dass bereits die geringe Anzahl an Vorfällen ausreicht, um hinreichende Tatsachen auch für eine Gefährdung des Klägers anzunehmen. Dies gilt insbesondere im Hinblick auf

die betroffenen Rechtsgüter - die Kollegen des Klägers waren Drohungen gegen ihr Leben ausgesetzt -, was die Anforderungen an die Dichte der Vorfälle für eine Überschreitung der Gefahrenschwelle erheblich herabsetzt. Schließlich sind die Vorkommnisse gegenüber anderen Beschäftigten der Abteilung IF auch deswegen geeignet, in Bezug auf den Kläger einen konkreten Gefahrenverdacht zu begründen, weil sämtliche Beschäftigten der Abteilung IF - mit Ausnahme des Referats IF 1 - mit den gleichen Aufgaben betraut sind und dabei austauschbar mit Personen mit kriminellem Hintergrund in Konflikt geraten. Es hängt letztlich von unkalkulierbaren Umständen ab, in welchem Fall und damit gegenüber welchem Sachbearbeiter es zu Reaktionen der von den Maßnahmen Betroffenen kommen kann. Denn diese sind typischerweise nicht gegen den betreffenden Sachbearbeiter als individuelle Person gerichtet, sondern knüpfen an dessen Tätigkeit als austauschbarer Amtswalter an, der aber (erkennbar) verantwortlich für die Verfügung oder die Vor-Ort-Maßnahme ist.

Dass seit der ersten Eintragung der Auskunftssperre für den Kläger im Jahr 2003 bei der Beklagten keine Melderegisteranfrage registriert worden ist, steht der Feststellung eines Gefahrenverdachts nicht entgegen. Denn dies lässt allenfalls bedingt Rückschlüsse auf eine dem Kläger drohende Gefährdung zu. Daran zeigt sich lediglich, dass bislang noch kein potentieller Gefährder versucht hat, mithilfe des Melderegisters die Adresse des Klägers zu ermitteln. Die Gefahr einer möglichen Rechtsgutverletzung, die durch die Eintragung einer Auskunftssperre gerade verhindert werden soll, muss sich in der Vergangenheit nicht bereits realisiert haben. Maßgeblich ist - wie dargestellt - die prognostische, auch das künftige berufliche Tätigwerden berücksichtigende Entscheidung.

III. Da dem Kläger ein Anspruch auf die beantragte Verlängerung der Auskunftssperre aus § 51 Abs. 1 Satz 1 i. V. m. Abs. 4 Satz 1 und 2 BMG zusteht, erübrigt sich eine Auseinandersetzung mit der Frage, ob er einen solchen Anspruch auch daraus ableiten kann, dass er durch eine Melderegisterauskunft in seinen durch § 8 BMG geschützten Interessen beeinträchtigt wird.

Vgl. dazu BVerwG, Urteil vom 21.6.2006, a. a. O.,
Rn. 22.

Insofern kommt es im vorliegenden Verfahren auf die in der mündlichen Verhandlung vor dem Senat durch den Kläger aufgeworfenen Rechtsfragen hinsichtlich der Interessenabwägung zwischen seinem Grundrecht auf informationelle Selbstbestimmung einerseits und dem mit dem Melderegister verfolgten öffentlichen und privaten Informationsinteresse andererseits nicht an.

B. Liegen danach die Eintragungsvoraussetzungen des § 51 Abs. 1 Satz 1 BMG vor, ergibt sich daraus eine zwingende Verpflichtung zur Verlängerung der Auskunftssperre nach § 51 Abs. 4 Satz 2 BMG. Die Entscheidung über die Verlängerung der Auskunftssperre nach Satz 2 ist eine gebundene Entscheidung. Der Begriff „kann“ in dieser Bestimmung kennzeichnet hier lediglich eine an § 2 BMG anknüpfende Aufgabenzuweisungs- und Befugnisnorm, welche keine Ermessensermächtigung zugunsten der Meldebehörde enthält, sondern ihr lediglich die Befugnis einräumt, eine eingetragene Auskunftssperre mit Fristablauf unter denselben Voraussetzungen zu verlängern, die Abs. 1 für die Eintragung normiert.

Zu diesem Begriffsverständnis einer Befugnisnorm vgl. BVerwG, Urteile vom 20.4.2021 - 6 C 6.20 -, NVwZ-RR 2021, 705, juris, Rn. 16, vom 5.6.2012 - 10 C 4.11 -, BVerwGE 143, 183, juris, Rn. 16, und vom 4.7.1986 - 4 C 31.84 -, BVerwGE 74, 315, juris, Rn. 23; Geis, in: Schoch/Schneider, Verwaltungsrecht, Stand: August 2022, § 40 VwVfG, Rn. 22 m. w. N.

Nach Feststellung der Voraussetzungen für die Eintragung einer Auskunftssperre nach § 51 Abs. 1 BMG verbleiben keine Erwägungen, die Gegenstand einer Ermessensausübung sein könnten.

C. Über diesen zwingenden Verlängerungsanspruch aus § 51 Abs. 1 Satz 1 i. V. m. Abs. 4 Satz 1 und 2 BMG entscheidet die Beklagte ohne Bindung an eine Weisung der Bundesanstalt. Die Prüfungskompetenz für das Vorliegen der Voraussetzungen der Eintragung einer Auskunftssperre liegt entgegen der Auffassung des Klägers nach § 51 Abs. 1 Satz 1 BMG auch in denjenigen Fällen bei der Meldebehörde der

Beklagten, in denen sie diese im Sinn des § 34 Abs. 5 Satz 1, § 51 Abs. 2 Satz 2, Abs. 3 BMG „auf Veranlassung einer in § 34 Abs. 4 Satz 1 Nr. 1 bis 4, 6 bis 9 und 11 genannten Behörde von Amts wegen“ eintragen soll. Zu Unrecht leitet der Kläger aus Wortlaut, Systematik und Entstehungsgeschichte von § 51 Abs. 2 Satz 2, Abs. 3, Abs. 4 Satz 4 BMG ab, in den Fällen einer „Veranlassung“ durch eine der in § 34 Abs. 4 Satz 1 Nr. 1 bis 4, 6 bis 9 und 11 BMG aufgezählten Sicherheits- oder Strafverfolgungsbehörden, zu denen er auch die Bundesanstalt rechnet, müsse die Meldebehörde die Auskunftssperre ohne eigene materielle Prüfung (abgesehen von einer Willkürkontrolle) in das Melderegister eintragen.

Ebenso Gassner, HTK-MPA, Stand: 14.12.2021, § 51 BMG, Rn. 32; Andoor, Auskunftssperre für Bedienstete von Sicherheitsbehörden, a. a. O., S. 25.

Diese Rechtsauffassung findet in den genannten Vorschriften des BMG keine hinreichende Grundlage.

I. Die den in § 34 Abs. 4 Satz 1 Nr. 1 bis 4, 6 bis 9 und 11 BMG genannten Behörden eröffnete Möglichkeit, die Eintragung einer Auskunftssperre von Amts wegen zu veranlassen, begründet keine eigenständige, für die Meldebehörde verbindliche Prüfungskompetenz dieser Sicherheits- oder Strafverfolgungsbehörden. Bei der Veranlassung einer Eintragung handelt es sich entsprechend dem Wortlaut des § 34 Abs. 5 Satz 1 und 2 Halbsatz 1, Satz 3, § 51 Abs. 2 Satz 2, Abs. 3 BMG („auf Veranlassung einer ... Behörde von Amts wegen“, „veranlassende Stelle“) um einen Unterfall der Eintragung von Amts wegen, bei der die veranlassende Behörde der Meldebehörde die Tatsachen für eine aus ihrer Sicht bestehende Gefährdung mitteilt und so einen formlosen Anstoß für eine Prüfung der Eintragungsvoraussetzungen durch die Meldebehörde gibt. Diese Anregung lässt die durch § 51 Abs. 1 Satz 1 BMG („hat die Meldebehörde“) begründete Prüfungs- und Entscheidungskompetenz der Meldebehörde über die Eintragung einer Auskunftssperre unberührt. Insbesondere entbindet sie die Meldebehörde nicht davon, die mitgeteilten Tatsachen dahingehend zu prüfen und zu bewerten, ob sie genügende Anhaltspunkte für eine im Einzelfall bestehende Gefährdung bieten. Weder § 51 BMG noch § 34 BMG enthalten eine ge-

setzliche Kompetenzzuweisung an die in der letztgenannten Bestimmung aufgezählten Sicherheits- und Strafverfolgungsbehörden, selbst über die Eintragung einer Auskunftssperre zum Schutz eigener gefährdeter Mitarbeiter zu entscheiden. Diese Vorschriften belassen es vielmehr auch für diese Fallgruppe bei der Prüfungs- und Entscheidungskompetenz der Meldebehörde und bei den Sonderregelungen in § 34 Abs. 5 Satz 1, § 51 Abs. 2 Satz 1, Abs. 3, Abs. 4 Satz 4 BMG bei der Unterrichtung und der Anhörung. Das lässt sich im Umkehrschluss insbesondere aus dem Einleitungssatz des § 34 Abs. 4 Satz 1 BMG rückschließen, der ausdrücklich eine Einschränkung der Prüfungsbefugnis der Meldebehörde normiert („Die Prüfung bei der Meldebehörde ... entfällt“), diese aber nur auf „die Voraussetzungen nach Absatz 3 und § 8“ erstreckt. Abgesehen davon gilt § 34 Abs. 4 Satz 1 BMG ohnehin nur für die „Prüfung bei der Meldebehörde“ bei einem Ersuchen einer der aufgezählten Sicherheits- oder Strafverfolgungsbehörden um erweiterte Datenübermittlung nach § 34 Abs. 3 BMG. Eine entsprechende Einschränkung der Prüfungsbefugnis der Meldebehörde für die Eintragung und Verlängerung einer Auskunftssperre nach § 51 BMG fehlt im Gesetz.

Auch entstehungsgeschichtlich hat der Gesetzgeber klargestellt, dass die von den Sicherheitsbehörden nach § 34 Abs. 4 Satz 1 BMG veranlassten „Auskunftssperren, etwa für gefährdete Mitarbeiter, durch die zuständigen Meldebehörden von Amts wegen eingetragen werden.“

Vgl. zu § 34 Abs. 5 BMG die Begründung der Bundesregierung, Entwurf eines Gesetzes zur Fortentwicklung des Meldewesens (MeldFortG), BT-Drucks. 17/7746 vom 16.11.2011, S. 42.

Die Argumentation des Klägers rechtfertigt keine andere Beurteilung. Das gilt zunächst für seine aus dem allgemeinen Sprachgebrauch abgeleitete Wortlautargumentation, bei einer „Veranlassung“ handele es sich sprachlich um eine verbindliche Anordnung oder Anweisung. Diese Argumentation findet in der hierfür angeführten Fundstelle (Duden) schon keine hinreichende Grundlage. Danach bezeichnet der Begriff „Veranlassung“ primär einen Anlass oder Beweggrund und lediglich als Syno-

nym auch „Anordnung, Anweisung, Aufgabe, Auftrag“. Zudem vernachlässigt der Kläger mit dieser Argumentation den konkret im Bundesmeldegesetz normierten Sprachgebrauch, nach welchem die „Veranlassung“ durch die „veranlassende Stelle“ ihrer primären Wortbedeutung entsprechend lediglich eine Anregung an die Meldebehörde bezeichnet, von Amts wegen über die Eintragung der Auskunftssperre zu entscheiden, und mit welchem das Bundesmeldegesetz diese Anregung in den Gegensatz zur Eintragung auf Antrag stellt. Begründet schon der Antrag auf Eintragung einer Auskunftssperre keine Bindung der Meldebehörde, gilt dies erst recht für die noch schwächere Veranlassung einer Eintragung von Amts wegen. Der entstehungsgeschichtliche Hinweis auf die Gesetzesbegründung zu § 21 Abs. 5 Satz 1 MRRG rechtfertigt ebenfalls keine Annahme eines zwingenden Charakters der „Veranlassung“, weil auch danach die in § 18 Abs. 3 MRRG genannten Behörden eine hinreichende Gefährdung „für eigene Bedienstete pauschal oder im Einzelfall dartun“ mussten.

II. Unabhängig davon bleibt die Prüfungs- und Entscheidungskompetenz der Beklagten über die Eintragung einer Auskunftssperre jedenfalls deshalb unberührt, weil die Bundesanstalt als Finanzaufsichtsbehörde entgegen der Auffassung des Klägers keine Strafverfolgungsbehörde im Sinn des § 34 Abs. 4 Satz 1 Nr. 1, 2 oder 11 BMG ist. Werden ihr im Rahmen ihrer Aufsichtstätigkeit Anhaltspunkte für konkrete Straftaten bekannt, so gibt sie diese an die Strafverfolgungsbehörden weiter, vgl. etwa § 110 Abs. 1 WpHG, § 60a KWG. Eine eigene Strafverfolgungskompetenz kommt ihr nicht zu.