

# Bundesmeldegesetz Aktuell: Sind die Einwohnermeldeämter künftig wirklich Datenhändler?

Weil ihnen Fußball-Gucken wichtiger ist als Gesetzgebung verabschieden einige wenige Abgeordnete, die überhaupt noch im Saal sind (denn Ihre Kolleginnen und Kollegen sitzen ohnehin schon vor dem Fernseher beim EM-Spiel Deutschland gegen Italien) in 57 Sekunden ohne jede Beratung ein neues Bundesmeldegesetz und legen dabei versehentlich fest, dass die Einwohnermeldeämter in ganz Deutschland künftig die Daten der Bürgerinnen und Bürger meistbietend an Adresshändler verkaufen dürfen.

Viele - und keineswegs nur Leser von BILD - glauben inzwischen, dass dies alles am Abend des 28.6.2012 tatsächlich so im Deutschen Bundestag abgelaufen ist. Sind "die da oben" inzwischen völlig verrückt geworden? Oder war alles doch ganz anders?

Falls Sie Ihre Vorurteile gegen Abgeordnete konservieren wollen, klicken Sie den Newsletter jetzt am besten gleich weg. Wenn Sie dagegen einmal wissen wollen, worum es wirklich geht und was tatsächlich abgelaufen ist, dann sollten Sie sofort weiterlesen!

## Inhalt

1. Warum kommt eigentlich ein Bundesmeldegesetz? .....	1
2. Was ist vor und bei den Beratungen zu diesem Gesetz abgelaufen? .....	2
3. Um was wird im Augenblick eigentlich gestritten? .....	2
3.1 Rechtliche Einordnung der in Medienberichten gestellten Fragen.....	3
3.2 Aktuelle geltende Rechtslage .....	4
3.3 Rechtslage nach dem ursprünglichen Entwurf der Bundesregierung .....	4
3.4 Rechtslage nach der vom Bundestag beschlossenen Gesetzesfassung, die noch den Bundesrat durchlaufen muss ..	5
3.5 Grundlegender Unterschied der beiden Regelungsmodelle .....	6
4. Kommt es auf den Streit in der Praxis überhaupt an? Und was ist „Adress-Pooling“?....	6
5. Wie könnte es weitergehen?.....	7

## 1. Warum kommt eigentlich ein Bundesmeldegesetz?

Wie kommt der Bundestag eigentlich dazu, jetzt plötzlich ein Bundesmeldegesetz zu verabschieden? Hat er etwa nicht mehr genug zu tun? Jahrzehntelang lebte man mit den Meldegesetzen der Bundesländer doch offensichtlich nicht schlecht?

Um solche Fragen zu beantworten, muss man in das Jahr 2006 zurückgehen. Bis zu diesem Jahr hatte der Bund gemäß den einschlägigen Regelungen im Grundgesetz für das Melderecht nur eine so genannte "Rahmenkompetenz". Er konnte also lediglich Grundsatzfragen regeln, musste den Bundesländern aber Spielräume lassen, die sie mit ihren jeweiligen Landes-Meldegesetzen ausfüllen konnten und auch ausfüllen mussten.

Diese traditionelle Kompetenzverteilung führte (und führt bisher übrigens nach wie vor!) dazu, dass ein Melderechts-Rahmengesetz des Bundes (MRRG) existiert, neben dem es außerdem noch 16 Landes-Meldegesetze gibt.

Nach einigen Diskussionen räumten im Jahr 2006 auch die Bundesländer ein, dass diese Kompetenz-

verteilung Nachteile mit sich brachte, die man auf Dauer weder hinnehmen konnte noch wollte. Zum einen weichen die Meldegesetze der einzelnen Bundesländer in manchen, durchaus wichtigen Punkten, voneinander ab. Das verursacht besonders für die Wirtschaft zusätzlichen Aufwand. Zum anderen stellte es sich im Lauf der Jahre als nahezu unmöglich heraus, bundesweit einheitliche technische Standards für ein modernes Meldewesen durchzusetzen, wenn dazu die Änderung von insgesamt 17 Gesetzen (nämlich dem Rahmengesetz des Bundes und den 16 Meldegesetzen der Länder) erforderlich ist. Vielfalt ist eben keineswegs immer nur etwas Gutes und Schönes!

Langer Rede kurzer Sinn: Im Herbst 2006 ging die Gesetzgebungskompetenz für das Meldewesen insgesamt auf den Bund über. Gesetzgebungskompetenzen der Länder bestehen nur noch, soweit ihnen der Bund sie für konkrete Einzelfragen ausdrücklich einräumt. Im Übrigen aber kann und soll der Bund ein umfassendes Bundesmeldegesetz erlassen, das in ganz Deutschland gilt und das die Landes-Meldegesetze weitgehend überflüssig macht.

Wenn der Bund also jetzt im Jahr 2012 ein Bundesmeldegesetz verabschiedet, kann man ihm allenfalls den Vorwurf machen, dass er sich dazu viel zu lange Zeit gelassen hat. Denn von der Kompetenzverteilung im Grundgesetz her hätte ein solches Gesetz schon im Herbst 2006 kommen können.

Daraus folgt: Sollte es (was keineswegs wahrscheinlich ist) jetzt dazu kommen, dass das endlich vom Bundestag verabschiedete Bundesmeldegesetz im Bundesrat von den Bundesländern vollständig "gekippt" wird, bleibt es trotzdem auf Dauer nicht bei den jetzt geltenden Landesgesetzen. Vielmehr wäre der Bund dann in der Pflicht, einen neuen Entwurf für ein Bundesmeldegesetz vorzulegen. Die Zeit der umfassenden Landesgesetze im Meldewesen gehört längst der Vergangenheit an!

Begrifflich sollte man Folgendes wissen und auseinanderhalten, um nicht durcheinander zu geraten:

- Gestritten wird im Augenblick um Regelungen im "Bundesmeldegesetz". Dieses Gesetz soll das Melderechtsrahmengesetz (komplett) und die 16 Landes-Meldegesetze (weitgehend) ersetzen.

- Das Bundesmeldegesetz ist im Gesetzgebungsverfahren Teil eines umfassenderen "Gesetzes zur Fortentwicklung des Meldewesens" und bildet dessen Artikel 1. Die weiteren Artikel enthalten zahlreiche Änderungen sonstiger Gesetze, die mit dem Meldewesen irgendwie in Verbindung stehen sowie einen Artikel, der festlegt, dass das Bundesmeldegesetz am 1. November 2014 in Kraft treten soll (so der Stand nach der Beratung im Bundestag).

## 2. Was ist vor und bei den Beratungen zu diesem Gesetz abgelaufen?

Jedes Bundesgesetz muss vom Bundestag in drei Lesungen beraten werden. Falls es sich um ein „zustimmungspflichtiges“ Gesetz handelt, also um ein Gesetz, für das die Zustimmung des Bundesrats (als Vertretung der Bundesländer) erforderlich ist, geht es danach weiter an den Bundesrat. Der stimmt dem Gesetz dann zu - oder eben auch nicht.

Beim Bundesmeldegesetz war von Anfang an klar, dass eine Zustimmung des Bundesrats erforderlich ist. Ebenso klar war, dass der Bund auf einige ergänzende Regelungen durch die Länder angewiesen ist und dass diese Regelungen mit dem Bundesmeldegesetz abgestimmt sein müssen. Dabei geht es beispielsweise um die Einrichtung von zentralen Melddatenbeständen auf Landesebene, ohne die ein bundesweites Meldewesen auf Dauer nicht funktionieren kann.

Schon aus diesen Gründen, die nicht den geringsten Bezug zu feierlichen Datenschutzüberlegungen haben, fanden seit mehreren Jahren intensive Diskussionen zwischen dem Bund und den Bundesländern über den Inhalt des künftigen Bundesmeldegesetzes statt. Dabei zeigten die Bundesländer durchaus und bis ganz zum Schluss gewissermaßen ihre Muskeln. So setzten sie durch, dass im jetzt vom Bundestag verabschiedeten Bundesmeldegesetz Berufssoldaten und Soldaten auf Zeit immer dann der Meldepflicht am Ort der Kaserne unterliegen, wenn ihr Aufenthalt dort auf länger als sechs Monate angelegt ist. Das ist für kleinere Orte, an denen viele Soldaten in einer Kaserne untergebracht sind, für die Höhe der Einwohnerzahl wichtig. Und an der Einwohnerzahl hängen viele bedeutsame Dinge, wie zum Beispiel nach dem Recht vie-

ler Bundesländer die Höhe des Finanzausgleiches, den ein Ort von seinem Bundesland erhält.

Sollte also jetzt ein Bundesland den Eindruck erwecken, es wäre von dem Gesetzgebungsverfahren insgesamt überrascht worden, so wäre das schlicht unredlich. Die Diskussion zwischen dem Bund und den Ländern fand vielmehr bereits über mehrere Jahre hinweg intensiv statt.

Termin für die erste Lesung des "Gesetzes zur Fortentwicklung des Meldewesens" und damit auch des Bundesmeldegesetzes im Bundestag war bereits der 26. April 2012. Das offizielle Protokoll dieser Sitzung belegt übrigens, dass sich an der Diskussion Redner aller Parteien beteiligten - auch der SPD, der LINKEN und der GRÜNEN, also der Parteien, die von der endgültigen Verabschiedung des Gesetzes laut manchen Presseberichten völlig überrascht wurden.

Nach dieser ersten Lesung, bei der sich durchaus kontroverse Auffassungen zeigten, gab es zunächst weitere intensive Gespräche zwischen dem Bund und den Ländern, da die Zustimmung des Bundesrats zu dem Gesetzentwurf durchaus fraglich erschien. Formal konnten die Bundesländer in diesem Stadium zwar keinen Einfluss auf den Gesetzentwurf nehmen. Aber natürlich flossen ihre Auffassungen in die Beratungen im Innenausschuss des Bundestags ein, die zwischen der ersten und der zweiten/dritten Lesung im Bundestag stattfanden. Der Innenausschuss ist der, für Fragen des Meldewesens in erster Linie zuständige Fachausschuss des Bundestags. Ergebnis seiner Beratungen war eine umfassende Drucksache von 26 Seiten, die unter dem Datum 27.6.2012 veröffentlicht wurde.

Erst als alle fachlichen Punkte geklärt schienen, setzte der Bundestag die zweite und die dritte Lesung des Gesetzes auf seine Tagesordnung und zwar für Donnerstag, den 28.6.2012.

Wer - etwa aus Interesse für neue gesetzliche Entwicklungen im Meldewesen - die im Internet öffentlich zugänglichen Tagesordnungen des Bundestages verfolgt hatte (oder sich über einen automatischen Internet-Dienst benachrichtigen ließ, sobald dort bestimmte Stichworte auftauchten), wusste dies spätestens in der Woche vorher. Er

konnte dann in der Tagesordnung auch lesen, dass beabsichtigt war, die Reden aller Parteien nur zum Protokoll der Sitzung zu nehmen, sie also nicht mündlich vorzutragen. Damit war klar, dass es nicht mehr zu einer inhaltlichen Beratung über den Gesetzentwurf kommen würde. Dies war insbesondere auch den Abgeordneten von SPD (Frau Gabriele Fögrascher), LINKEN (Herr Jan Korte) und GRÜNEN (Herr Wolfgang Wieland) deutlich, deren Reden ebenfalls „nur“ zu Protokoll genommen wurden.

Das geschilderte Verfahren vermag einen Außenstehenden zunächst überraschen und es steht jedem frei, es zu kritisieren. Es ist aber jedenfalls seit Jahrzehnten im Bundestag durchaus üblich - und zwar vor allem in Fällen, in denen Einigkeit zwischen allen Parteien des Bundestags herrscht und in Fällen, in denen das Ergebnis der Abstimmung angesichts der Mehrheitsverhältnisse klar ist und eine weitere Diskussion auch aus der Sicht der "unterliegenden Parteien" keinen Sinn mehr verspricht.

So kam es dann tatsächlich dazu, dass am 28.6.2012 in etwa einer Minute rein formal gesehen sowohl die zweite als auch die dritte Lesung des Gesetzentwurfs stattfanden. Dabei wurde der Gesetzentwurf von den anwesenden Abgeordneten (ihre Zahl war tatsächlich nicht allzu groß) angenommen.

Die Rechte des Bundesrats hat das in keiner Weise berührt. Es war vom terminlichen Ablauf her sicher, dass sich der Bundesrat erst nach seiner Sommerpause im September 2012 (oder auch später) mit dem Gesetzentwurf, den der Bundestag nun förmlich verabschiedet hatte, befassen kann.

Ob man angesichts dieses Ablaufs die Darstellung der "fußballbegeisterten Abgeordneten" aufrechterhalten kann, die überhaupt nicht wussten, was geschieht, möge jede Leserin und jeder Leser selbst entscheiden. Wir halten diese Sichtweise für unfair.

### 3. Um was wird im Augenblick eigentlich gestritten?

#### 3.1 Rechtliche Einordnung der in Medienberichten gestellten Fragen

Manche Medienberichte vermitteln den Eindruck, als sei das Bundesmeldegesetz sozusagen „von vorne

bis hinten" umstritten. Das ist jedoch in keiner Weise der Fall!

Es geht allein um die Frage, ob und in welcher Weise Unternehmen für Zwecke der Werbung oder des Adresshandels künftig Daten von den Meldeämtern erhalten dürfen.

Dabei interessiert die Öffentlichkeit vor allem die Frage, ob ein Adresshändler künftig zu einem Einwohnermeldeamt kommen und dort Listen mit Namen und Anschriften von Bürgern (und vielleicht noch einigen weiteren Angaben, etwa zum Familiенstand) "kaufen" kann. Dabei wird - teils durchaus in polemischer Absicht- die Pflicht zur Entrichtung von Gebühren für eine Auskunft als die Zahlung eines "Kaufpreises" interpretiert.

Diese Frage ist eindeutig mit Nein zu beantworten. Eine solche Anfrage wäre auf der Basis des Bundesmeldegesetzes abzulehnen - und zwar unabhängig davon, von welchem Stand des Gesetzentwurfs man ausgeht.

Es würde sich dabei um eine „Melderegisterauskunft über eine Vielzahl nicht namentlich bezeichneter Personen“, also um eine so genannte „Gruppenauskunft“ handeln. Gruppenauskünfte sind künftig in § 46 Bundesmeldegesetz geregelt. Sie dürfen nur erteilt werden, wenn die Auskunft im öffentlichen Interesse liegt. Es ist unstreitig, dass der Adresshandel nichts ist, was im öffentlichen Interesse liegt. Dazu gibt es ausreichend Rechtsprechung und Literatur.

Anders würde es übrigens aussehen, wenn es um Markt- oder Meinungsforschung ginge. Hier ist es jahrzehntelange Praxis, dass das öffentliche Interesse bejaht und für solche Zwecke durchaus eine Gruppenauskunft erteilt wird. Bisher gibt es in der aktuellen Diskussion auch keine Stimmen, die das infrage stellen. Für den Adresshandel galten und gelten diese Überlegungen jedoch nicht.

Somit bleibt die Frage, um was es dann eigentlich geht, wenn ein "Kauf von Adresslisten" auf keinen Fall in Betracht kommt. . Die Antwort ist einfach: Es geht darum, ob ein Adresshändler (oder auch ein Werbeunternehmen) eine „einfache Melderegisterauskunft“ erhalten darf, um sich bestätigen zu las-

sen, dass eine vorhandene Anschrift noch aktuell ist oder um zu erfahren, wie die jetzt aktuelle Anschrift lautet.

### 3.2 Aktuelle geltende Rechtslage

Das war bisher nach dem Landes-Melderecht der meisten Bundesländer völlig problemlos möglich. Beispiel: Das seit Dezember 2006 geltende bayerische Melderecht gibt jedermann einen Anspruch auf eine einfache Melderegisterauskunft über einzelne konkrete Einwohner (siehe Art. 31 Abs. 1 Bayer. Meldegesetz). Ein Antrag auf eine solche Auskunft muss nicht begründet werden. Die Meldebehörde hat auch kein Recht, danach zu fragen, aus welchem Grund die Auskunft beantragt wird. Somit kann einen solchen Antrag auch ein Adresshändler oder ein Werbeunternehmen stellen.

Genau so oder ähnlich sieht derzeit die Rechtslage in nahezu allen anderen Bundesländern aus. Einzelheiten lassen wir weg, weil diese Regelungen sowieso bald Geschichte sein werden.

### 3.3 Rechtslage nach dem ursprünglichen Entwurf der Bundesregierung

Der ursprüngliche Gesetzentwurf der Bundesregierung zum Bundesmeldegesetz sah in diesem Punkt für Werbeunternehmen und Adresshändler eine andere, aus der Sicht der entsprechenden Branchen ungünstigere Regelung vor. Sie lautete wie folgt (§ 44 Abs. 3 Nummer 2 des Entwurfs in der Fassung der Bundestags-Drucksache 17/7746 vom 16. 11. 2011):

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

- 1.... (*Diese Nummer legt fest, dass die Identität der Person, über die die Auskunft begehrt wird, eindeutig festgestellt werden muss*)
2. die Auskunftsverlangen der Person oder Stelle erklärt, die Daten nicht zu verwenden für Zwecke
  - a. der Werbung oder
  - b. des Adresshandels

es sei denn, die betroffene Person hat in die Übermittlung für jeweils diesen Zweck eingewilligt.“

Aus dieser Regelung hätte sich ab Inkrafttreten des

neuen Bundesmeldegesetzes für die Erteilung einfacher Melderegisterauskünfte folgende Rechtslage ergeben:

- Jede Person oder Stelle, die eine einfache Melderegisterauskunft beantragt, hätte die Meldebehörde darauf hinweisen müssen, wenn sie die Daten aus der einfachen Melderegisterauskunft für Zwecke der Werbung oder des Adresshandels verwenden will.
- Das hätte sich daraus ergeben, dass § 44 Abs. 1 Satz 2 Bundesmeldegesetz in der eben erwähnten Fassung wie folgt lauten sollte: „Sofern die Daten für einen gewerblichen Zweck verwendet werden, ist dieser anzugeben.“ Der sehr weite Begriff des „gewerblichen Zwecks“ hätte dabei auch den Adresshandel und die Werbung umfasst.
- Daraufhin hätte die Meldebehörde fragen müssen, ob die betroffene Person (also der jeweilige Meldepflichtige) in die Übermittlung für einen solchen Zweck eingewilligt hat und hätte sich auch die entsprechende Einwilligung vorlegen lassen müssen.
- Unklar bleibt dabei, ob es Sache der Meldebehörde gewesen wäre, den Betroffenen nach seiner Einwilligung zu fragen oder ob das Sache des Antragstellers gewesen wäre. Der Text des Gesetzentwurfs sagt zu dieser praktisch wichtigen Frage nichts.

Nur wenn eine solche Einwilligung vorliegt, hätte die einfache Melderegisterauskunft erteilt werden dürfen. Ansonsten hätte sie verweigert werden müssen.

#### 3.4 Rechtslage nach der vom Bundestag beschlossenen Gesetzesfassung, die noch den Bundesrat durchlaufen muss

Offensichtlich aufgrund von Vorstößen entsprechender Verbände und Unternehmen des Adresshandels und der Werbung hat der Innenausschuss des Bundestags bei seinen oben erwähnten Beratungen eine andere Fassung der erwähnten Regelung vorgeschlagen. Sie besteht aus folgenden Bestandteilen:

- § 44 Abs.1 Satz 2 hat nun folgenden Wortlaut: „Sofern die Daten (also die Daten, die Gegenstand einer einfachen Melderegisterauskunft sind) für Zwecke der Werbung oder des Adresshandels ver-

wendet werden, ist dieser anzugeben.“

Diese Regelung erfasst also nur noch Daten für Zwecke der Werbung oder des Adresshandels, nicht dagegen generell Daten, die für andere „gewerbliche Zwecke“ verwendet werden sollen.

- Daran schließt sich ein neuer Satz 3 an, der ein Widerspruchsrecht festlegt. Der Satz lautet wie folgt: „Die betroffene Person hat das Recht, der Übermittlung Ihrer Daten zu den in Satz 2 genannten Zwecken zu widersprechen; sie ist auf dieses Recht bei der Anmeldung nach § 17 Abs. 1 sowie einmal jährlich durch ortsübliche Bekanntmachung hinzuweisen.“
- Die Wirkung eines solchen Widerspruchs regelt der völlig neu gefasste § 44 Abs. 3 Nummer 2. Diese Regelung lautet wie folgt: „(3) Die Erteilung einer einfachen Melderegisterauskunft ist nur zulässig, wenn

1. ...*(Diese Nummer legt fest, dass die Identität der Person, über die die Auskunft begehrt wird, eindeutig festgestellt werden muss),*
2. im Fall einer Angabe gemäß Abs. 1 Satz 2 die betroffene Person der Übermittlung für jeweils diesen Zweck nicht widersprochen hat.“

- Allerdings wirkt ein solcher Widerspruch nicht in jeder Hinsicht. Dies ergibt sich aus Satz 2 eines völlig neuen § 44 Abs.4. Er war im ursprünglichen Entwurf der Bundesregierung nicht enthalten und lautet wie folgt: „(4) Es ist verboten, Daten aus einer Melderegisterauskunft zu Zwecken der Werbung oder des Adresshandels zu verwenden,

1. ohne dass ein solcher Zweck gemäß Abs. 1 Satz zwei bei der Anfrage angegeben wurde, oder
2. wenn die betroffene Person gegen die Übermittlung für jeweils diesen Zweck Widerspruch eingelegt hat. Dies gilt nicht, wenn die Daten ausschließlich zur Bestätigung oder Berichtigung bereits vorhandener Daten verwendet werden.“

Die Beachtung dieser Verbote soll durch einen eigenen Bußgeldtatbestand gesichert werden.

Dieser Vorschlag des Innenausschusses wurde in der zweiten und dritten Lesung des Gesetzentwurfs genau in dieser Form vom Bundestag angenom-

men. Daraus würde sich künftig folgende Rechtslage ergeben:

- Wie im ursprünglichen Entwurf der Bundesregierung vorgesehen, muss jede Person oder Stelle, die eine einfache Melderegisterauskunft beantragt, die Behörde darauf hinweisen, wenn Sie diese Daten für Zwecke der Werbung oder des Adresshandels verwenden will.
- Anders als bisher gilt das aber dann nicht mehr, wenn es "nur" darum geht, die von der Meldebehörde erhaltenen Daten der einfachen Melderegisterauskunft ausschließlich dazu zu verwenden, um Daten, die bereits vorher beim Adresshändler oder Werbeunternehmen vorhanden sind, zu bestätigen oder zu berichtigen. In diesem Fall muss der Zweck nicht angegeben werden.
- In diesem Fall (und nur in diesem!) hat ein Widerspruch des Betroffenen selbst dann, wenn ihn der Betroffene (also der Meldepflichtige) einlegt, keinerlei Wirkung. Die einfache Melderegisterauskunft ist für diesen Zweck also unter Umständen sogar gegen seinen ausdrücklichen Willen zu erteilen.
- Offen bleibt dabei, ob und wie die Meldebehörden in der Praxis nachprüfen können, dass alle Antragsteller sich intern in ihren Unternehmen an diese Regeln halten. Die ehrliche Antwort ist: gar nicht! Man müsste insoweit auf Überprüfungen durch die zuständigen Datenschutzaufsichtsbehörden verweisen. Deren geringe Kontrolltätigkeit vor Ort, die auf knappe Personalausstattung zurück geht, ist dabei schon jetzt immer wieder Gegenstand von Kritik.

### 3.5 Grundlegender Unterschied der beiden Regelungsmodelle

Der grundlegende Gegensatz beider Regelungsmodelle liegt auf der Hand:

- Ursprünglich hatte die Bundesregierung vorgesehen, dass Daten einer einfachen Melderegisterauskunft für Zwecke der Werbung oder des Adresshandels nur unter der Voraussetzung verwendet werden dürfen, dass die betroffene Person (der Meldepflichtige) in die Übermittlung für genau diesen Zweck ausdrücklich eingewilligt hat. Ansonsten (also statistisch gesehen wohl in den mei-

sten Fällen) wäre die Verwendung für diese Zwecke nicht zulässig gewesen.

- Nach der Fassung des Gesetzes, die der Bundestag beschlossen hat, kommt es auf eine Einwilligung der betroffenen Person nicht mehr an. Die betroffene Person hat lediglich ein Widerspruchsrecht, das sie von sich aus geltend machen muss. Dass sie bei der Anmeldung und später durch eine allgemeine Bekanntmachung (wohl in der Regel im Amtsblatt der Gemeinde) einmal im Jahr auf dieses Recht hingewiesen wird, ändert daran nichts. Wird die betroffene Person nicht aktiv, bleibt die Übermittlung zulässig.

Hinzu kommt, dass selbst ein eingelegter Widerspruch keinerlei Wirkung hat, wenn es "nur" darum geht, bereits vorhandene Daten bei einem Werbeunternehmen oder einem Adresshändler zu bestätigen oder zu berichtigen.

### 4. Kommt es auf den Streit in der Praxis überhaupt an? Und was ist „Adress-Pooling“?

Wer sonst nichts mit Werbung oder Adresshandels tun hat, könnte vielleicht meinen, dass es hier im Ergebnis um eine eher theoretische Frage geht. Machen die beiden Regelungsmodelle in der Praxis wirklich einen Unterschied? Diese Frage ist klar zu bejahen:

- Regelt man die Frage so, wie von der Bundesregierung ursprünglich vorgesehen (also Verwendung von Daten aus einer einfachen Melderegisterauskunft für Zwecke der Werbung oder des Adresshandels nur dann, wenn die betroffene Person ausdrücklich darin eingewilligt hat), dann werden die entsprechenden Unternehmen nicht mehr viele Daten aus einfachen Melderegisterauskünften erhalten.
- Die Erfahrung zeigt nämlich, dass Betroffene mit ausdrücklichen Einwilligungen sehr zurückhaltend verfahren und sie nur zögerlich geben. Auch darf man nicht übersehen, dass das Einholen einer Einwilligung für die entsprechenden Unternehmen einen erheblichen Aufwand bedeuten kann.
- Bleibt es dagegen bei der Regelung, die der Bundestag jetzt beschlossen hat, sind die Unterneh-

men der Werbung und des Adresshandels in einer sehr komfortablen Position. Sie dürfen für ihre Zwecke Daten aus einer einfachen Melderegisterauskunft erhalten, solange der Betroffene nicht widersprochen hat. Und selbst wenn ein Betroffener widerspricht, hat dieser Widerspruch keinerlei Wirkung, solange es "nur" darum geht, schon vorhandene Daten zu bestätigen oder zu berichtigen.

Dabei muss man bedenken, dass die entsprechenden Unternehmen Daten, die sie im Rahmen einer einfachen Melderegisterauskunft erhalten, möglichst nicht nur einmal verwenden. Vielmehr ist in der Praxis das so genannte „Adress-Pooling“ üblich. Dies bedeutet, dass die Daten, die vom Einwohnermeldeamt kommen, in eine Datenbank aufgenommen werden. Der Inhalt dieser Datenbank wird - was nach dem Bundesdatenschutzgesetz für sich gesehen korrekt ist - allen möglichen Unternehmen zur Nutzung angeboten.

In der Praxis sieht dies so aus: Ein Unternehmen, bei dem ein Kunde umgezogen ist, so dass dessen aktuelle Adresse nicht bekannt ist, wendet sich an den Betreiber der „Pool-Datenbank“ (nicht etwa an das Einwohnermeldeamt der bisher bekannten Adresse!) und fragt, ob dort die neue Adresse schon vorhanden ist. Ist das der Fall (beispielsweise weil die von dem „Pool-Unternehmen“ schon anlässlich einer anderen Anfrage beim zuständigen Einwohnermeldeamt beschafft wurde), dann erhält das anfragende Unternehmen diese Adresse. Die dabei entstehenden Kosten sind in der Regel deutlich geringer als die Gebühren für eine direkte Anfrage beim zuständigen Einwohnermeldeamt. - kein Wunder, denn die Adresse wird eben mehrfach genutzt. Zudem wird die Auskunft in aller Regel direkt online erteilt - ein Service, den eine gewisse Zahl von Einwohnermeldeämtern in Deutschland noch nicht bieten bzw. noch nicht bieten können.

Bei dem jetzt entstandenen Streit geht es also im Ergebnis auch darum, ob diese „Neben-Melderegister“ privater Adresshändler weiter mit Daten aus den Einwohnermeldeämtern beliefert werden oder nicht. Bei der jetzt vom Bundestag beschlossenen Lösung wäre das auch künftig der Fall. Bei der Lösung, welche die Bundesregierung ursprünglich vorgeschlagen hatte, würden die Einwohnermeldeämter als Da-

tenquelle weitgehend versiegen.

Dass letztlich vor allem dieser Punkt von Bedeutung ist, obwohl die Medien ihn überhaupt nicht erwähnen, zeigt sich schon daran, woher die erste heftige Kritik am Gesetzesbeschluss des Bundestages kam. Sie stammte vom Unabhängigen Landeszentrum für Datenschutz in Schleswig-Holstein (ULD), der Datenschutzaufsichtsbehörde für Schleswig-Holstein. Das ULD hatte schon in seinem Tätigkeitsbericht für 2008 erklärt, dass seiner Auffassung nach „Adress-Pooling“ unzulässig sei.

Mit dieser Meinung war es damals allerdings ver einzelt geblieben. So hat der Berliner Datenschutzauftragte in seinem Tätigkeitsbericht für 2009 erklärt, er halte das „Adress-Pooling“ dann für zulässig, wenn es nur darum gehe, eine "neue Anschrift zu klären". Genau dieser Auffassung war der Innenausschuss des Bundestags durch den Vorschlag gefolgt, den der Bundestag jetzt in zweiter und dritter Lesung gebilligt hat.

## 5. Wie könnte es weitergehen?

Nach dem augenblicklichen politischen Meinungsbild wird der Bundesrat im Herbst den Entwurf des Bundesmeldegesetzes in der Fassung, die der Bundestag jetzt beschlossen hat, ablehnen. Wenn es dazu käme und wenn es dabei bliebe, wäre die Vorlage zum Bundesmeldegesetz gescheitert.

Realistisch gesehen haben an einer solchen Entwicklung allerdings allenfalls einige Datenschutz-Fundamentalisten ein Interesse. Es geht hier um einen einzelnen Punkt eines Gesetzes, das im Übrigen in keiner Frage ernsthaft umstritten ist und für das jahrelange Vorarbeiten geleistet wurden.

Es ist deshalb am wahrscheinlichsten, dass die Bundesregierung eine "Nachbesserung" veranlassen wird, die das Ziel hat, bei der strittigen Frage zu der Regelung zurückzukehren, welche die Bundesregierung ursprünglich vorgeschlagen hat. Dies würde bedeuten, dass eine einfache Melderegisterauskunft für Zwecke der Werbung oder des Adresshandels nur zulässig wäre, wenn der Betroffene ausdrücklich zugestimmt hat.

Ein solches Ergebnis kann im laufenden Gesetzge-

bungsverfahren auf verschiedenen formalen Wegen erreicht werden. Daran wird eine solche Lösung also nicht scheitern. Allerdings kann sie zu einer gewissen zeitlichen Verzögerung bis zur Verkündung des Bundesmeldegesetzes im Bundesgesetzblatt führen.

Zu einer Verzögerung beim Inkrafttreten des Gesetzes zum 1. November 2014 müsste dies dagegen nicht zwingend führen. Denkbar ist aber auch, dass man im Ergebnis darauf achtet, zwischen Verkündung und Inkrafttreten des Gesetzes weiterhin etwa 24 Monate Zeit zu lassen. Den Anbietern der ent-

sprechenden EDV-Programme wäre das sicher wichtig.

Freilich haben alle Prognosen bekanntlich den Nachteil, dass sie auf die Zukunft gerichtet sind. Und wie die Vorgänge der letzten Tage rund um den Entwurf des Bundes Meldegesetzes zeigen, geht es bei solchen Vorhaben nicht immer nur um rein fachliche Fragen. Es wäre deshalb durchaus möglich, dass es rund um das Bundesmeldegesetz noch einmal spannend wird.

*Dr. Eugen Ehmann und Matthias Brunner*