



19. September 2011

**Stellungnahme
des Bundesverbandes Deutscher Inkasso-Unternehmen e.V. (BDIU)**

zum

**Entwurf eines Gesetzes der Bundesregierung
zur Fortentwicklung des Meldewesens
(MeldFortG)**

vom 2. September 2011

BR-Drucksache 524/11

Ansprechpartner:

Rechtsanwalt Kay Uwe Berg, Geschäftsführer
Rechtsanwältin Sabine Schmidt, Politische Referentin

Seit 1956 vertritt der Bundesverband Deutscher Inkasso-Unternehmen e.V. (BDIU) die Interessen der Inkassobranche gegenüber der Öffentlichkeit und der Politik.

Mit rund 570 Mitgliedern gehören ihm etwa 70 Prozent der aktiven Inkasso-Unternehmen an, die rund 90 Prozent des Marktvolumens repräsentieren und mit mehreren zehntausend Mitarbeitern für über eine halbe Million Auftraggeber arbeiten.

Zwischen fünf und zehn Milliarden Euro führen sie pro Jahr dem Wirtschaftskreislauf wieder zu und sichern so die Liquidität nicht zuletzt der kleinen und mittleren Unternehmen. Der BDIU ist der größte Inkassoverband in Europa und der zweitgrößte weltweit.



Der BDIU begrüßt die Anstrengungen der Bundesregierung, in einem Bundesmeldegesetz eine gesetzliche Grundlage für ein einheitliches Melderecht und damit für einen effektiveren und effizienteren Vollzug des Melderechts zu schaffen.

Der Gesetzentwurf sieht aber bei den Regelungen der **Melderegisterauskunft** eine Reihe von pauschalen Beschränkungen vor und lässt dabei außer Acht, dass es sich zumindest bei einfachen Melderegisterauskünften grundsätzlich um öffentlich zugängliche Informationen handelt, die in Hinblick auf Art. 5 Abs. 1 GG und §§ 28, 29 BDSG nur nach Maßgabe eines schutzwürdigen Interesses beschränkt werden dürften.

Für die Wirtschaft ist das Öffentliche Register von hoher Bedeutung. Die geplanten Regelungen würden Einschränkungen mit sich bringen, die dem Sinn des Registers widersprechen und auch die Rechtsverfolgung beeinträchtigen würden. Zudem würden infolge der geplanten Neuregelungen nicht nur Unternehmen zahlreicher Branchen, sondern auch Verbraucher mit steigenden Kosten konfrontiert.

Eine **Gefahr für die Rechtssicherheit** besteht insbesondere mit Blick auf folgende Punkte:

1. Das Fehlen der in der Praxis dringend benötigten eindeutigen Klarstellung, „eine einfache Melderegisterauskunft wird erteilt“, wenn die in **§ 44 Abs. 3** genannten Voraussetzungen erfüllt sind.
2. Die **Ausdehnung der Zweckbindung in § 47 auf einfache Auskünfte**, verbunden mit der Vorgabe, „Daten nur für den Zweck zu verwenden, zu dessen Erfüllung sie ihm übermittelt wurden“ führt zu Unsicherheit.
3. Die Zweckbindung des § 47 soll hinsichtlich „einfacher Melderegisterauskünfte“ für **„gewerbliche Zwecke“** eingeführt werden. Da aber die laut der Gesetzesbegründung gemeinte Nutzung für Werbung und den Adresshandel bereits durch § 44 Abs. 3 Nr. 2 ausgeschlossen wird, ist der Begriff uferlos und würde jeglichen Nutzer erfassen, der sich über die Identität eines möglichen Vertragspartners informieren will. Die intendierte Schutzfunktion erfordert diese zusätzliche Einschränkung nicht. Ausreichend wäre die Regelung, dass „einfache Melderegisterauskünfte“, die zu gewerblichen Zwecken erteilt wurden, insoweit einer Zweckbindung unterliegen, als sie auch nicht zu einem späterem Zeitpunkt zu Zwecken des Adresshandels oder der Werbung verwendet werden dürfen.



Unsere Anmerkungen zu einzelnen Vorschriften des Abschnitts 5, Unterabschnitt 2 (§§ 44 – 52 MeldFortG):

I. § 44 - Einfache Melderegisterauskunft

a) § 44 Abs. 3 - Zulässigkeit der einfachen Melderegisterauskunft

Die Formulierung in § 44 Abs. 3 „Die Erteilung ... ist nur zulässig“ wird in der juristischen und politischen Diskussion uneinheitlich bewertet. Obgleich das Ermessen der Einwohnermeldeämter, ob eine einfache Melderegister-Auskunft zu erteilen ist oder nicht, in der Regel „auf Null reduziert“ ist, werden Auskünfte schon heute trotz Vorliegen der im Gesetz genannten Voraussetzungen nicht selten verweigert.

Neu aufgenommen wurde in § 44 Abs. 3 ein Satz, wonach anzugeben ist, wenn die Meldedaten für einen gewerblichen Zweck verwendet werden. Einzelne Einwohnermeldeämter könnten diese Ergänzung zum Anlass nehmen, die Erteilung einer Auskunft für einen gewerblichen Zweck von zusätzlichen Erklärungen abhängig zu machen oder aus anderen Gründen zu verweigern. Diese Konsequenz würde nicht nur die Inkassounternehmen treffen, sondern die Rechte der Gläubiger auf Verfolgung ihrer rechtlichen Interessen massiv einschränken.

Deshalb hält der BDIU eine Klarstellung, dass die Auskunft in der Regel erteilt werden muss, im Interesse der Rechtssicherheit für unbedingt erforderlich und schlägt vor,

in § 44 Abs. 3 Satz 1 deutlich zu machen,

„Eine einfache Melderegisterauskunft wird erteilt, wenn (...)“

b) § 44 Abs. 3 Nr. 2 – Einwilligungsvorbehalt

Der BDIU begrüßt den Schutzgedanken der in § 44 Abs. 3 Nr. 2 getroffenen Regelung, wonach der Anfragende eine Erklärung abzugeben hat, dass die Daten nicht für Zwecke der Werbung oder des Adresshandels verarbeitet und genutzt werden, da ansonsten eine Auskunft nur mit Einwilligung der betroffenen Person möglich sein soll. Mit der Normierung eines Einwilligungsvorbehaltes wird nicht nur dem Recht auf informationelle Selbstbestimmung des Betroffenen Rechnung getragen, sondern zugleich dem inflationären Umgang mit Daten entgegensteuert.

Jedoch weist die vorliegende Regelung in zwei Punkten **gravierende Schwachstellen** auf:

1. Es bleibt unklar, ob die Erklärung, die Daten nicht für die genannten Zwecke zu verwenden, mit **jeder** Anfrage abgegeben werden muss. Sollte dies der Fall sein, so wäre dies nicht nur für Inkassounternehmen mit enormem Mehraufwand und Mehrkosten verbunden.



2. Der Begriff „Adresshandel“ ist nicht gesetzlich definiert. Er wird vielmehr von der Rechtsprechung vorausgesetzt. In der Literatur wird der Adresshandel lediglich als ein Prozess, als eine anwendungstechnisch werbebezogene Aktivität oder eine Dienstleistung für Werbetreibende betrachtet¹.

Da der Begriff „Adresshandel“ in § 44 Abs. 3 Nr. 2 zu unbestimmt ist, schlagen wir vor, eine **Legaldefinition** zu ergänzen:

„Adresshandel liegt vor, wenn die Weiterveräußerung hierzu erhobener, gespeicherter oder durch Nutzung gewonnener Datenbestände zum Zwecke der Werbung den Gegenstand des Geschäfts bildet. Kein Adresshandel sind insbesondere die Erteilung von Auskünften und die Adressermittlung.“

II. § 47 - Zweckbindung der Melderegisterauskunft

Die Ausdehnung der zuvor nur für erweiterte Auskünfte geltenden Zweckbindung auf einfache Auskünfte sieht die Wirtschaft mit großer Sorge, insbesondere weil die Formulierung „Verwendung für gewerbliche Zwecke“ viel zu unbestimmt ist.

Die Begründung des Gesetzentwurfs lässt offen, ob neben der bereits in § 44 Abs. 3 Nr. 2 geregelten Nutzung zur Werbung oder dem Adresshandel weitere gewerbliche Zwecke gemeint sind. Im Zweifel könnten Rechtsdienstleistungen wie die der Inkassounternehmen mit erfasst sein.

Ausweislich der Begründung soll die bisher geltende Zweckbindung auf die Erteilung einfacher Melderegisterauskünfte für gewerbliche Zwecke zum „Schutz der betroffenen Person vor der unkontrollierten Weitergabe ihrer Daten durch den Adresshandel“ ausgedehnt werden.

Demnach ist es nicht gewollt, auch Auskunftsdienste und die Rechtsverfolgung durch Inkassounternehmen einzuschränken.

Bezug genommen wird auf Werbezwecke und den Adresshandel – obgleich eine Verwendung einfacher Melderegisterauskünfte für Zwecke der Werbung und des gewerblichen Adresshandels bereits durch die Erklärung nach § 44 Abs. 3 Nr. 2 verhindert wird.

Der Begriff „gewerbliche Zwecke“ könnte aber auch jeglichen Nutzer erfassen, der sich über die Identität eines möglichen Vertragspartners informieren will.

Eine mögliche Auslegung wäre jene, dass sich die Zweckbindung auf den jeweiligen Geschäftszweck bezieht und eine Mehrfachnutzung einer Adresse ermöglicht, sofern sich der Geschäftszweck nicht ändert.

¹ Simitis/Ehmann, BDSG, 7. Aufl., § 29 Rn. 74 f.; Wronka, RDV 2009, 247 f.; Drewes, RDV 2011, 18.



Wenn dies der vom Gesetzgeber intendierte Zweck der Regelung ist, sollte dies aber unbedingt klar gestellt werden. Andernfalls könnte § 47 so ausgelegt werden, dass eine Mehrfachnutzung gänzlich unmöglich würde. Dies hätte zur Folge, dass Inkassounternehmen und Auskunftsteien dem berechtigten Interesse, Schuldneradressen zu ermitteln, nicht mehr zu vertretbaren Kosten gerecht werden könnten.

In durchschnittlich mindestens 30 Prozent der ihnen zur Einziehung übertragenen Forderungsfälle haben Inkassounternehmen es mit sogenannten „Mehrfachschuldern“ zu tun. Für eine einfache Melderegisterauskunft erheben die Einwohnermeldeämter heute durchschnittlich ca. 7,50 Euro, wobei es auch Meldeämter gibt, die für solche Melderegisterauskünfte Spitzenwerte von 15 Euro erheben (Tendenz weiter steigend). Die durchschnittliche Anzahl der Forderungsvorgänge, die sich gegen denselben Schuldner richten, beläuft sich auf vier Vorgänge, so dass von einer Erhöhung der durchschnittlichen Ermittlungskosten um den Faktor 4 auszugehen ist. Unter anderem aus diesem Grund würde sich vor allem in Fällen mit niedrigen Forderungshöhen, wie sie beispielsweise im eCommerce und in der Telekommunikationsbranche üblich sind, die Beitreibung offener Forderungen kaum mehr rechnen.

Hinzu kommt, dass Inkassounternehmen, ebenso wie Auskunftsteien, die Dienste von Firmen in Anspruch nehmen, die unter strengen Auflagen Adressprüfungen vornehmen. Zu deren Kunden zählen aber unter anderem auch Banken, Versicherungen, Versandhändler und Krankenkassen.

All diese Auftraggeber haben ein „berechtigtes Interesse“ zur Ermittlung der Daten. Auf Seiten der Inkassounternehmen besteht dieses in der Verfolgung der rechtlichen Interessen von Gläubigern. Die geplante Regelung des § 47 hätte somit nicht nur eine enorme Verteuerung und Verlangsamung, sondern auch eine substantielle Verschlechterung notwendiger Adress- und Bonitätsprüfungen zur Folge.

Letztlich müssten nicht nur Inkassounternehmen und Auskunftsteien mit gravierenden Konsequenzen rechnen, sondern auch nahezu die gesamte Wirtschaft – insoweit als sie auf die Dienstleistungen der Inkassounternehmen und Auskunftsteien angewiesen ist und insoweit, als sie selbst Adressprüfungen vornehmen lässt. Nicht zuletzt wären von dieser Vorschrift aber auch die Verbraucher betroffen, die mit steigenden Kosten konfrontiert würden.

Die Besorgnis, dass bei den speichernden Stellen „Schatten-Einwohnerregister“ entstehen, mit denen dann in der Folge Adresshandel betrieben werden könnte, ist aus Sicht der Verbraucher eine nachvollziehbare Begründung. Allerdings wird übersehen, dass der Gesetzgeber mit dem im September 2009 novellierten BDSG bereits Regelungen speziell für den Adresshandel, der den Zwecken der Werbung dient, eingeführt hat (vgl. § 28 Abs. 3 BDSG) und damit eine deutliche Abgrenzung zu dritten Stellen vorgenommen wurde, bei denen für die Verarbeitung, Nutzung und Übermittlung personenbezogener Daten – wie insbesondere bei Inkassounternehmen und Auskunftsteien – ein berechtigtes Interesse vorliegt.



Im Übrigen kommt es bei der Einholung von einfachen Melderegisterauskünften bereits heute häufig zu zeitlichen Verzögerungen von mehreren Wochen oder gar Monaten. Dies beeinträchtigt schon de lege lata die Chancen auf eine letztlich erfolgreiche Beitreibung der Forderung. Denn je länger sich die Bearbeitung der Einziehungsaufträge hinzieht, desto geringer sind die Chancen, dass die Forderung des Gläubigers realisiert werden kann.

Würde § 47 in der vorgeschlagenen Form Gesetz, würde letztlich das gesamte Geschäftsmodell von Inkassounternehmen und Auskunftfeien in Frage gestellt.

Zudem käme es zu einer unzulässigen Übergewichtung des Rechts auf informationelle Selbstbestimmung gegenüber dem Informationsgrundrecht der Unternehmen. Dieser Schritt wäre weder erforderlich noch angemessen.

Völlig unklar ist außerdem, wie die Zweckbindung kontrolliert werden soll bzw. wie der Zweck der Anfrage ermittelt werden könnte. Zum einen besteht also erheblicher Klarstellungsbedarf. Zum anderen muss der Eingriff in das Informationsgrundrecht der Unternehmen auf das zwingend Erforderliche beschränkt werden.

Nach Auffassung des BDIU erfordert die in § 47 intendierte Schutzfunktion die zusätzliche Einschränkung bezogen auf einfache Melderegisterauskünfte nicht.

Sollte der Gesetzgeber aber die zusätzliche Einschränkung bezogen auf einfache Melderegisterauskünfte aufrechterhalten,

bedarf es in § 47 folgender Klarstellung:

Bei Melderegisterauskünften nach §§ 45 und 46 sowie bei Vorliegen einer Auskunftssperre nach § 51 Absatz 1 darf der Empfänger die Daten nur für den Zweck verwenden, zu dessen Erfüllung sie ihm übermittelt wurden. **Melderegisterauskünfte nach § 44, die zu gewerblichen Zwecken erteilt wurden, unterliegen insoweit einer Zweckbindung, als sie auch nicht zu einem späterem Zeitpunkt zu Zwecken des Adresshandels oder der Werbung verwendet werden dürfen.**

III. § 49 Automatisierte Melderegisterauskunft

In § 49 Abs. 2 Sätze 3 und 4 ist für das Verfahren des automatisierten Abrufs einfacher Melderegisterauskünfte ein Widerspruchsrecht vorgesehen. Ein Bedürfnis, bei einfachen Melderegisterauskünften ein Widerspruchsrecht gegenüber der Auskunftserteilung im Wege des automatisierten Abrufs zu gewähren, ist nicht erkennbar.

Die Nutzung des Internet, also des am meisten verbreiteten Mediums zum Informationsaustausch,



durch ein Widerspruchsrecht einschränken zu wollen, ist antiquiert und insofern nicht nachvollziehbar. Zudem würde die Praktikabilität der automatisierten Verarbeitung durch die Meldebehörden hierdurch infrage gestellt.

Für den Betroffenen macht es keinen Unterschied, ob die einfache Melderegisterauskunft über ihn auf Datenträgern oder im Wege des automatisierten Direktabrufs – verschlüsselt – übermittelt wird. Jedoch würde durch die Gewährung des Widerspruchsrechts diese kostengünstige und zeitsparende Möglichkeit der Datenerlangung ohne erkennbaren Sinn und Zweck eingeschränkt, obwohl bei Vorliegen der Voraussetzungen nach § 44 Abs. 1 die Auskunft in der Regel erteilt werden muss.

- Der BDIU schlägt deshalb vor.

§ 49 Abs. 2 Sätze 3 und 4 ersatzlos zu streichen.

IV. § 52 - Bedingter Sperrvermerk

- Äußerst problematisch ist aus Sicht des BDIU, dass der in § 52 Abs. 1 geregelte bedingte Sperrvermerk sich nach Nr. 5 nunmehr auch auf Einrichtungen zur Behandlung von Suchterkrankungen erstreckt.

Die Rechtsverfolgung wird für Gläubiger und damit auch für Inkassounternehmen erheblich erschwert, wenn suchtkranke Schuldner, die sich in entsprechenden Einrichtungen befinden, nicht mehr auffindig gemacht werden können. Es lässt sich nicht ausschließen, dass die Behörden den ihnen in § 52 Abs. 2 Satz 1 gegebenen Auslegungsspielraum sehr eng zugunsten des Betroffenen nutzen, obgleich die Gläubigerinteressen nicht als weniger schutzwürdig einzustufen sein sollten als die der Schuldner.

Nach Auffassung des BDIU würde dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit auch dann in ausreichendem Umfang Rechnung getragen, wenn die Verfolgung rechtlicher Interessen durch einen Rechtsdienstleister als hinreichender Grund für die Erteilung von Auskünften angesehen würde. Im Zweifel ist dem Suchterkrankten nicht damit geholfen, wenn Gläubiger erst nach dem Verlassen der Einrichtung wieder ihre Interessen ihm gegenüber geltend machen können. Zudem wird der Betroffene bereits ausreichend durch die in Satz 2 normierte Anhörungspflicht geschützt.

Der BDIU schlägt deshalb vor, als **Satz 2** zu formulieren:

Davon ist auszugehen, wenn das Auskunftersuchen zum Zwecke der Rechtsverfolgung durch einen Rechtsdienstleister im Sinne des § 10 Abs. 1 Rechtsdienstleistungsgesetz gestellt wird.

Der bisherige § 52 Abs. 2 Satz 2 wird zu § 52 Abs. 2 Satz 3.