

## Positionspapier Adressbuch September 2003

### Zur Novellierung der Landes-Meldegesetze

Der VDAV – Verband Deutscher Auskunfts- und Verzeichnismedien e.V. ist der Wirtschaftsverband der in Deutschland tätigen Medienunternehmen, deren Produkte und Dienstleistungen auf der Veröffentlichung von Kommunikationsadressen oder ähnlich systematisch geordneten Informationen basieren. Zu den von den Mitgliedsunternehmen des VDAV herausgegeben Medien zählen in erster Linie Stadtadressbücher, Telekommunikationsverzeichnisse, Branchenverzeichnisse und B2B-Informationen in allen medialen Ausprägungen, also als Print-, CD-ROM-, Online- oder Voice-Angebot.

Dem 1920 gegründeten VDAV gehören zur Zeit rund 170 meist mittelständische Medienunternehmen an, die im vergangenen Jahr einen Werbeumsatz von rund 1.250 Mio. Euro erwirtschafteten.

Direkt und indirekt sichern diese Unternehmen rund 30.000 Arbeitsplätze in Deutschland.

1. Adressbücher, die von privaten Verlagen auf der Basis der von den Meldebehörden zur Verfügung gestellten Einwohnerdaten (Name, Vorname, akademischer Grad und Anschrift) herausgegeben werden, erbringen seit mehr als 300 Jahren eine für zahlreiche Nutzer unverzichtbare Dienstleistung.

Namen, deren Schreibweise sowie Adressen können hiermit ohne großen finanziellen oder logistischen Aufwand leicht recherchiert und verifiziert werden.

Das Erscheinen von Adressbüchern lag und liegt daher seit jeher im öffentlichen Interesse, nicht zuletzt, um die Meldebehörden selbst von einer großen Zahl von Einzelabfragen zu entlasten.

Die Meldegesetze der Länder enthalten die gesetzliche Grundlage für die Weiterleitung der Einwohnerdaten an Adressbuchverlage.

Sie garantieren dem Bürger in der Regel ein sehr einfach auszuübendes Widerspruchsrecht, mit dem er die Weiterleitung seiner Daten durch das zuständige Meldeamt wirksam unterbinden kann.

Die Praxis hat gezeigt, dass die Widerspruchsquote auch vor dem Hintergrund, dass die herausgebenden Verlage und auch die Städte und Gemeinden über das

Erscheinen von Adressbüchern und das Bestehen des Widerspruchrechts informieren, regelmäßig allenfalls im Promille-Bereich lag und liegt.

Mit der Novellierung des Landesmeldegesetzes Nordrhein -Westfalen im Jahre 1997 wurde die Weiterleitung der Einwohnerdaten an Adressbuchverlage an die bestehende Einwilligung der Betroffenen geknüpft (§ 35 Abs. 4 S. 2 MG NW).

Diese sog. Opt-In-Regelung hatte kurz zuvor bereits das Saarland eingeführt, obwohl dort kein einziges Adressbuch erschienen war.

Das Land Schleswig-Holstein hat sich bei der letzten Novellierung des Meldegesetzes einer Einführung der Opt-In-Regelung nicht angeschlossen.

Gleichwohl wird dort die ausdrückliche schriftliche Information jedes einzelnen volljährigen Bürgers über das Bestehen seines Widerspruchsrechts gefordert.

De facto führt auch diese Einschränkung zu den gleichen Folgen wie die Opt-In-Regelung, nämlich einem ersatzlosen Aussterben der Mediengattung Adressbuch, da die lückenlose Erfüllung dieser Informationspflicht weder für die öffentliche Hand noch für Adressbuchverlage jemals finanzierbar sein wird.

2. Begründet wurde die angebliche Notwendigkeit dieser wesentlichen und einschneidenden Änderung für das Adressbuchwesen insbesondere mit Erscheinungsformen „des lebhaften Adressenhandels, der zumeist ohne das konkrete Wissen der betroffenen Bürgerinnen und Bürger stattfindet“ (Pressemitteilung 76/97 Bündnis90/Die Grünen vom 5. Juni 1997).

Die Einwände des VDAV, die Eintragung von Name und Adresse in einem Adressbuch sei marketingtechnisch so gut wie gar nicht verwertbar, da dem Adressenhandel ganz und gar andere Mechanismen zu Grunde liegen und andere Datenquellen ausgewertet werden, um eine größtmögliche auswertbare Datentiefe für die Zwecke des Direktmarketings zu erreichen, fanden in den Diskussionen und Entscheidungen letztlich kein Gehör.

Der von der Regierungs-Koalition erhoffte Effekt, also eine Einschränkung des Adressenhandels und der damit verbundenen, häufig in den Diskussionen ebenfalls kritisierten „Werbeflut im Briefkasten“, ist allerdings, wie sich heute nach sechs Jahren feststellen lässt, mitnichten eingetreten.

So lag der Werbeumsatz des sog. Direktmarketings nach der vom Zentralverband der Deutschen Werbewirtschaft ZAW erhobenen Statistik der erfassbaren Werbeträger im Jahr 1997 bei 3.029,92 Mio. Euro.

Entgegen dem allgemeinen Trend in der Werbebranche ist der Umsatz der Direktmarketing-Unternehmen im Jahr 2002 auf 3.334,67 Mio. Euro gestiegen, nachdem er im Jahr 2000 sogar auf 3.383,49 Mio. Euro geklettert war.

Ein kurzfristiger Umsatzverlust im Jahr 2001 ist nicht auf Änderungen der gesetzlichen Rahmenbedingungen zurückzuführen, sondern deckt sich mit den insgesamt sehr negativen Entwicklungen der Werbebranche in diesem Jahr. Das letztlich mit dem

Adressenhandel erreichte Umsatzplus im Zeitraum von 1997 bis 2002 lag gleichwohl bei weit über 10 %.

Die seit 1997 verstrichenen sechs Jahre sind ein hinreichender Betrachtungszeitraum, nach welchem u. a. aus den vorgenannten Zahlen zuverlässig abgeleitet werden kann, dass sich die Direktmarketing betreibende Werbewirtschaft nach wie vor bei der Beschaffung werbetauglichen Adressmaterials durchweg aus ganz anderen Quellen als Adressbüchern bedient.

Dies bestätigt den VDAV in der Erkenntnis, dass die seinerzeitige Rechtsänderung eine Zurückdrängung unerwünschten Direktmarketings und Adresshandels nicht einmal im Ansatz zu leisten vermochte.

3. Die Einführung der Opt-In-Regelung in Nordrhein -Westfalen wurde ferner damit begründet, zu einer Verbesserung der Rechte der Bürger insgesamt und insbesondere einer besseren staatlichen Gewährleistung des Rechts auf informationelle Selbstbestimmung beizutragen.

So „bürgerfreundlich“ sich dieses gesetzgeberische Anliegen seinerzeit auch anhören mochte: es ist bei genauer Betrachtung ebenso verfehlt worden.

Übersehen wurde, dass die Betroffenen auch zuvor schon ihr Recht auf informationelle Selbstbestimmung durch Ausübung des ihnen seit jeher zustehenden Widerspruchsrechts wahrnehmen konnten.

An der Gewährleistung dieses Rechts als solchem hat sich durch die Einführung der Opt-In-Regelung in NRW also in Wirklichkeit gar nichts geändert; konnte es doch vor der Gesetzesnovelle von den Betroffenen nicht minder wahrgenommen werden, als dies heute der Fall ist.

Darüber hinaus ergibt sich die überraschende Erkenntnis, dass die Gesetzesnovelle ganz im Gegensatz zu den ansonsten erklärten gesetzgeberischen Zielen gegenüber einzelnen privilegierten Nutzergruppen erstaunlicherweise sehr wohl die vor 1997 gültige und auch bewährte Widerspruchsregelung als ausreichendes Korrektiv genügen ließ.

Diese Privilegierungstatbestände betreffen beispielsweise die Regelungen für die Datenübermittlungen an Religionsgesellschaften und politische Parteien. Diese können Einwohnerdaten in weit detaillierterem Umfang beziehen, als es für die Erstellung von Adressbüchern erforderlich ist und von deren Herausgebern auch nur begehrt wird.

Überhaupt kein Widerspruchsrecht gegen die Übermittlung seiner personenbezogenen Daten billigt das geltende Melderecht NRW dem Bürger schließlich zu, soweit es um Datenübermittlungen zum Zwecke des Gebühreneinzugs

für den Westdeutschen Rundfunk geht, obwohl gerade hier ein kommerzielles Interesse an Empfang und Nutzung der Daten besonders augenfällig in Erscheinung tritt.

Im Ergebnis hat die Regelung des § 35 Abs. 4 S. 2 MG NRW, wonach eine Datenübermittlung an Adressbuchverlage nur nach vorheriger ausdrücklicher schriftlicher Einwilligung der Betroffenen zulässig ist, lediglich eine sich einseitig zu Lasten eines bestimmten Nutzerkreises auswirkende Hürde errichtet, von der andere Nutzer nicht betroffen sind, und versagt damit seither einen gleichberechtigten Zugang zu nicht geschützten und allgemein zugänglichen Daten.

Dass es sich hierbei um (soweit ihrer Weitergabe nicht widersprochen wurde) nicht geschützte, allgemein zugängliche Daten handelt, begegnet keinem Zweifel vor dem Hintergrund, dass jedermann gem. § 34 Abs. 1 MG NRW bereits ohne besondere Voraussetzungen Anspruch auf eine einfache Melderegisterauskunft (Vor- und Familienname, Doktorgrad und Anschrift) hat. Auch für ein Adressbuch werden jedoch nicht mehr als diese ohnehin jedermann zugänglichen Daten benötigt.

Die mit der Opt-In-Regelung den Adressbuchverlagen in aus Sicht des VDAV weder erforderlichem noch verhältnismäßigem Maße auferlegten Zugangsbeschränkungen haben zur Folge, dass das Erscheinen von Adressbüchern damit faktisch unmöglich gemacht wurde.

So konnten viele der in den Jahren vor der Novellierung für Städte und Gemeinden in Nordrhein-Westfalen verlegten Adressbücher in der Zwischenzeit gar nicht mehr erscheinen. Soweit sie aufgrund der Übergangsregelung doch noch erschienen, wurde mit der Novelle lediglich erreicht, dass die Produkte über einen im Namens- und Straßenteil im wesentlichen veralteten und damit ungenauen und unrichtigen Datenbestand verfügen.

Damit einher ging auch der vom VDAV schon im Vorfeld befürchtete Verlust von zahlreichen Arbeitsplätzen in den Mitgliedsunternehmen. Unternehmensschließungen und sogar eine Insolvenz waren weitere direkte Folgen dieser durch die Veränderung der politischen Rahmenbedingungen sowie die entsprechenden Ausführungsbestimmungen vorgezeichneten Entwicklung im Adressbuchwesen.

In Anbetracht dieser drastischen Auswirkungen der mit der Versagung einer gleichberechtigten Teilhabe an einem öffentlichen Gemeingut verbundenen Diskriminierung und des damit verbundenen enteignungsähnlichen Eingriffs in den eingerichteten und ausgeübten Gewerbebetrieb der VDAV-Mitgliedsunternehmen erscheint dem VDAV die seinerzeitige Gesetzesnovelle auch unter verfassungsrechtlicher Betrachtung keineswegs unbedenklich.

Dies gilt erst recht vor dem Hintergrund, dass die Einführung des § 35 Abs. 4 MG NW die 1997 kommunizierten Ziele noch nicht einmal ansatzweise hat erreichen können. Auch die „Werbeflut“ in den Briefkästen der Bürger hat sich nicht verringert, sondern

dürfte – nicht nur im subjektiven Empfinden des Bürgers – sogar weiter angestiegen sein.

Stattdessen hat die Gesetzesnovelle 1997 zudem auch noch unerwünschte Verzerrungen bei der Teilhabe eines jeden Mitbürgers an der Nutzung allgemein zugänglicher Daten mit sich gebracht.

Die Reform hat nämlich letztlich nur dazu geführt, dass dem einfachen Nutzer die Möglichkeit abgeschnitten worden ist, kostengünstig eine Namens- oder Adressauskunft einzuholen. Nunmehr ist er auf langwierige und überdies kostenintensive Melderegisteranfragen angewiesen, wenn er eine einfache Information in Erfahrung bringen will.

4. Auch in der praktischen Anwendung der Novelle gerade in Nordrhein-Westfalen hat sich gezeigt, dass die Opt-In-Regelung für Meldedaten unzweckmäßig ist.

Die Möglichkeit einer Einwilligung der Betroffenen in die Datenfreigabe wird von den Meldebehörden diesen gegenüber nämlich gar nicht oder nur höchst unzureichend kommuniziert, so dass die Betroffenen schlichtweg überhaupt keine Gelegenheit bekommen, ihre Eintragung in einem Adressbuch herbeizuführen.

5. Insbesondere vor dem Hintergrund der weiter fortschreitenden Projekte des eGovernments hat sich zwischenzeitlich eine von der Innenministerkonferenz eingesetzte Projektgruppe Meldewesen dafür ausgesprochen, ein effizient arbeitendes Meldewesen nicht nur aus Gründen der inneren Sicherheit, sondern auch als Dienstleistung für die Erfüllung einer großen Zahl von öffentlichen Aufgaben zu gewährleisten. Insbesondere für die Wirtschaft sei ein derartiges System unverzichtbar.

Dieses System soll auf einer länderübergreifenden elektronischen Kommunikation der Meldebehörden beruhen. Hierzu sollen die Melderegister so vernetzt werden, dass für eine Melderegisterauskunft von Behörden und Privatunternehmen eine möglichst große Zahl von Einwohnern mit ihren Adressen zur Verfügung steht. Soweit ein bundeseinheitliches Portal nicht realisierbar ist, sollen Länderportale erstellt werden oder aber die einzelnen Meldebehörden direkt abzufragen sein.

Eine derartige Regelung dürfte auch in vollem Einklang mit der augenblicklich im Rahmen der EU diskutierten Freigabe der Public Sector Informations (PSI), also der Freigabe und Nutzung öffentlicher Informationen stehen.

Um die geplanten Länderportale zu schaffen, sollen nach Meinung der Projektgruppe gleich lautende datenschutzrechtliche Regelungen über die Anforderung von Meldedatensätzen im Rahmen der allgemeinen Auskunft sowie deren Übermittlung formuliert werden und Eingang in die jeweiligen Landesgesetze erhalten.

In ersten Gesprächen des VDAV mit Vertretern von Städten und Gemeinden hat sich zwar herauskristallisiert, dass vielfach die Erstellung eines Städteportals gewünscht wird, die Chancen auf eine Verwirklichung aber nicht zuletzt aus finanziellen Gründen eher gering eingeschätzt werden.

Für eine große Zahl sog. Alltags-Nutzer stellen Online-Portale jedoch keine brauchbare Alternative dar, weil sie nicht immer „griffbereit“ sind. Vielmehr brächten sie erneut den Ausschluss vieler Mitbürger vom allgemeinen Zugang zu Einwohnerdaten mit sich, wenn diese keinen Zugang zu elektronischen Medien haben. Insbesondere ältere Mitbürger träfe dies in besonderem Maße.

Erst recht keine ernstzunehmende Alternative stellt die Inanspruchnahme der Meldebehörde selbst dar. Eine solche ist aufgrund des Zeitfaktors und der damit verbundenen Wege fast schon ausgeschlossen.

Wie uns etliche VDAV-Mitgliedsunternehmen berichtet haben, wird daher auch von den Städten und Gemeinden ein weiteres Erscheinen von Adressbüchern mit aktuellen Inhalten ausdrücklich befürwortet und gefordert, zumal den Städten und Gemeinden zur einfacheren und zeitsparenden Wahrnehmung ihrer verwaltungsinternen Aufgaben von den Verlagen die Neuauflagen der aktuellen Adressbücher regelmäßig in einer nicht unerheblichen Stückzahl kostenlos zur Verfügung gestellt werden.

6. Nach wie vor signalisiert zudem über die privilegierten Power-User hinaus ein breitgefächerter Nutzerkreis einen erheblichen Bedarf an aktuellen Namens- und Adress-Informationen.

So sind nicht nur bei seinen Mitgliedsverlagen, sondern auch beim VDAV selbst in letzter Zeit zahlreiche Nachfragen eingegangen, warum in NRW keine aktuellen Adressbücher mehr erhältlich sind.

Für die zugrunde liegenden gesetzlichen Veränderungen ließ sich dagegen allgemein kein Verständnis feststellen.

Auch auf Veranstaltungen wie dem „Düsseldorfer Bücherbummel“ in diesem Jahr ist diese Problematik an Aussteller und Verlage herangetragen worden.

Deutlich wurde stattdessen ein vehementer Wunsch nach einem aktuellen, verlässlichen, möglichst vollständigen und auch ohne technische Hilfsmittel schnell und mühelos benutzbaren Medium – Eigenschaften also, die nur das klassische Adressbuch zu bieten hat.

Ganz aus dem Blickfeld geraten zu sein scheinen dabei die vielen weiteren positiven Eigenschaften, welche dem Adressbuch einen hohen praktischen Nutzwert weit über den Kreis der reinen Adressnutzer hinaus verleihen.

Das moderne Adressbuch bietet über den reinen Datenbestand hinaus eine Fülle weiterer Informationen, denn die Städte und Gemeinden erhalten mit ihm eine hervorragende Plattform zur Selbstdarstellung:



- a) Ein gelungenes Adressbuch beginnt regelmäßig mit einem umfangreichen Vorspann, in welchem die Stadt interessante und wissenswerte Informationen vermitteln und sich mit all ihren Einrichtungen präsentieren kann.
- b) So macht ein Überblick über den Verwaltungsaufbau und die Zusammensetzung der politischen Gremien mit den Anschriften und Telekommunikationsverbindungen der städtischen Behörden und Einrichtungen das Adressbuch zum unverzichtbaren täglichen Nachschlagewerk. Und „wenn's mal brennt“: Wichtige Rufnummern ergänzen diesen wertvollen Wegweiser.
- c) Auch in Zeiten moderner Datenverarbeitung und vernetzter Verwaltungsstrukturen ist für Verwaltungsangehörige, die schnell eine Anschrift in Erfahrung bringen möchten, der Griff zum Adressbuch nach wie vor viel bequemer als eine zeitraubende Recherche in der Meldedatenbank, auf die der überwiegende Teil der Verwaltungsangehörigen ohnehin keinen regelmäßigen Zugriff haben dürfte.
- d) Informationen über Vereine und Verbände, über Sehenswürdigkeiten, Städtepartnerschaften, Märkte und Feste, über Stadtteile, Kulturzentren, Schulen, Jugendeinrichtungen, Sportanlagen, kirchliche Einrichtungen und Erholungseinrichtungen sind nicht nur für ihre Einwohner, sondern auch für neu Hinzugezogene von unmittelbarem Interesse.
- e) Die werbliche Selbstdarstellung der ansässigen Betriebe stellt die wirtschaftliche Leistungskraft der Kommune unter Beweis.
- f) Orientierungshilfe gibt ein integrierter Stadtplan. So wird das Adressbuch zum Allround-Wegweiser.
- g) Ein historischer Abriss vermittelt interessante Einblicke in die Stadtgeschichte auch demjenigen, der sich hierfür keine spezielle stadthistorische Literatur anschaffen würde.
- h) Gerade für Stadtchronisten bietet der Adressteil von Adressbüchern oftmals eine unerschöpfliche Quelle für ihre Forschungen. Ein Adressbuch repräsentiert seine Epoche und ist damit immer auch ein interessantes Zeitzeugnis.
- i) Für Gewerbebetriebe und Freiberufler, insbesondere auch für Journalisten ist das Adressbuch ein unverzichtbares Recherche-Hilfsmittel.
- j) Was für den Pizza-Dienst, der eine Bestelleradresse nicht auffinden kann, nur unnötige Verluste zu vermeiden hilft, kann andernorts schließlich sogar Leben retten: was tun, wenn ein Notfalldienst wegen eines telefonischen Übermittlungsfehlers das Notfallopfer nicht findet? Im Adressbuch steht die

Anschrift, und zwar sofort greifbar im Einsatzwagen! Alleinstehenden kann so auch über ansonsten nicht recherchierbare Nachbarn geholfen werden.

Das Adressbuch ist daher mitnichten ein dröger Datenfriedhof, sondern einerseits ein praktischer Allround- Wegweiser für den Alltag, zu dem man gerne greift, andererseits aber auch und nicht zuletzt ein Spiegel unserer Zeit. Dies macht es zu einem wertvollen Kulturgut.

7. Nicht nur aufgrund der beim VDAV und seinen Mitgliedsunternehmen eingehenden täglichen Resonanz kann ohne weiteres festgestellt werden, dass nach wie vor ein erheblicher Bedarf an leicht handhabbaren aktuellen Namens- und Adressinformationen in Gestalt eines Print-Nachschlagewerks besteht.

Wie nämlich eine unabhängige, vom VDAV im Jahre 2002 in Auftrag gegebene ausführliche Studie über die Nutzung von Auskunfts- und Verzeichnismedien (einsehbar unter [www.vdav.de](http://www.vdav.de)) gezeigt hat, ist die Printform die nach wie vor beliebteste und meistgenutzte Art der Aufbereitung von Verzeichnisinformationen. So rangiert die Nutzung gedruckter Verzeichnismedien mit 73 % mit weitem Abstand vor allen anderen Kategorien (Telefonauskunft 34 %, Internet 11 %, CD-ROM 9 %). Rund 87 % der Bevölkerung nutzen regelmäßig Auskunfts- und Verzeichnismedien. Selbst zwei Drittel der Online-Nutzer sind zusätzlich auch Printnutzer. Der Nutzungsanlass ist mit 79 % weit überwiegend privater Natur, was ebenfalls dafür spricht, dass ein breit und kostenlos gestreutes, einfach zu handhabendes Medium, wie dies nur vom Adressbuch geleistet werden kann, unverzichtbar bleibt.

8. Nach Meinung des VDAV sollten diese zahlreichen Erwägungen bei der anstehenden Novellierung der Landes-Meldegeseetze unbedingt Berücksichtigung finden.

Ziel einer bürgerfreundlichen und wirtschaftsfreundlichen Novellierung muss es sein, auch durch möglichst vollständige und aktuelle Print-Angebote, also Adressbücher, wieder einen optimalen Service für alle potentiellen Nutzer sicherstellen zu können und die mit der letzten Novellierung ausgelösten drastischen Fehlentwicklungen zu korrigieren.

Die Mitgliedsunternehmen des VDAV bringen hier gern ihre Kompetenz und ihr Know-How ein. Darüber hinaus besteht eine große Bereitschaft zu einem gemeinschaftlichen Engagement durch das Eingehen von Public-Private-Partnerships mit Städten und Gemeinden.

Hierzu allerdings bedarf es einer bürger- und nutzerfreundlichen Regelung hinsichtlich der Verwendung der Meldedaten, an deren Formulierung wir selbstverständlich gerne mitwirken.