

Das Bundesmeldegesetz aus Sicht der Wirtschaft: Vereinheitlichung und Digitalisierung im föderalen System?

Zusammenfassung

Autoren

Professor Dr. Gerhard Hammerschmid
Dr. Ferdinand Schuster
Christian Raffer
Franziska Holler

Einleitung

Zahlreiche Unternehmen nutzen einfache Melderegisterauskünfte für ihr Forderungsmanagement oder die Pflege ihrer Kundendaten. Deutschlandweit werden jeden Monat mehrere Hunderttausend entsprechende Anfragen gestellt. Die Auskunftspraxis kommunaler Meldeämter spielt damit eine wichtige Rolle im wirtschaftlichen Prozess.

Die Einführung des Bundesmeldegesetzes (BMG) zum 1. November 2015 hat für anfragende Unternehmen einige markante Änderungen gebracht. Es wurde zum Beispiel der so genannte „Bedingte Sperrvermerk“ nach §52 BMG etabliert, der Anfragende nicht mehr unterscheiden lässt, ob eine angefragte Person nicht im Melderegister gefunden wurde oder ob sie sich in einer Einrichtung wie einer Justizvollzugsanstalt aufhält. Ein weiteres Beispiel: Um sicherzustellen, dass Unternehmen die Adressen nicht für Werbung oder Adresshandel anfragen, müssen sie seit BMG den Zweck der Anfrage angeben. Die bürokratischen Anforderungen sind damit sowohl für Unternehmen als auch für Behörden gestiegen.

Aus Sicht der deutschen Wirtschaft drängen in diesem Zusammenhang einige Fragen auf Antwort: Wie hat sich der neue Rechtsrahmen auf die Qualität gewerblicher Melderegisterauskünfte ausgewirkt? Ist es durch das bundesweit einheitliche Gesetz auch zu einer Harmonisierung der bislang sehr heterogenen Auskunftspraxis gekommen? Und nicht zuletzt: Wie haben sich die Gebühren für einfache Melderegisterauskünfte in den letzten Jahren entwickelt?

Die vorliegende Studie der Hertie School of Governance unter Beteiligung von Autoren aus dem „Institut für den öffentlichen Sektor“ nähert sich den Auswirkungen des veränderten Rechtsrahmens mit einer umfassenden empirischen Analyse nicht-personenbezogener Abrechnungsdaten eines marktführenden gewerblichen Dienstleisters, die zwar keinerlei Rückschlüsse auf das anfragende Unternehmen oder die angefragte Person zuließen, aber dennoch mehr als einer Million tatsächlich durchgeführter Melderegisteranfragen aus den Jahren 2014 bis 2017 entsprachen. Die Auswertung wurde flankiert durch qualitative Experten-Interviews und die strukturierte Analyse der Gebührenordnungen aller deutschen Bundesländer.

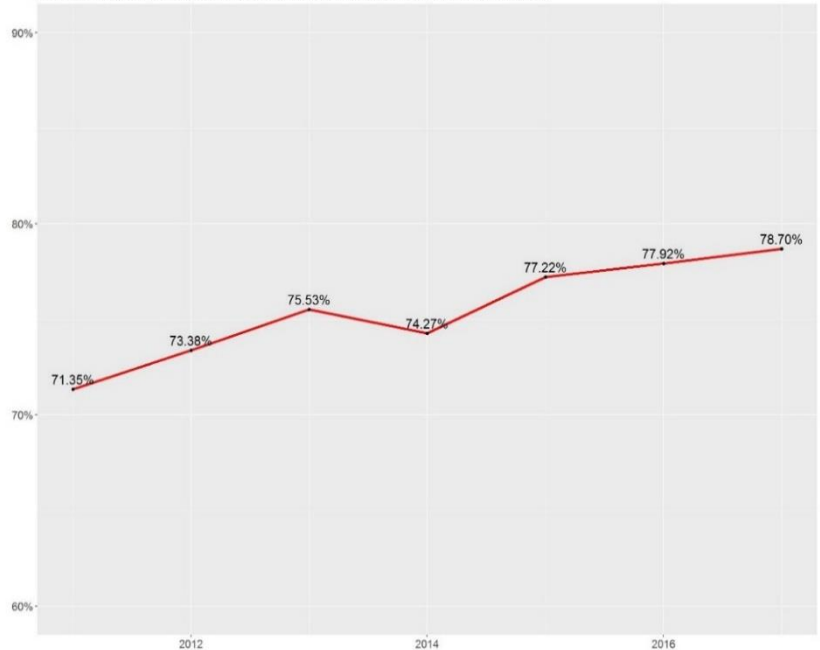
Die Ergebnisse zeigen nicht nur, wie sich Qualitätsindikatoren wie Trefferquote oder Bearbeitungsdauer über die Jahre um die BMG-Einführung herum entwickelt haben, sondern erlauben auch Rückschlüsse auf die Gebührenentwicklung. Darüber hinaus liefert die vorliegende Studie erstmals nach der Einführung des BMG eine Evaluation der tatsächlich vorkommenden Anfragezwecke, die im Gesetzgebungsprozess Gegenstand einer kontrovers geführten öffentlichen Debatte waren. Nicht zuletzt gibt eine interne Hochrechnung des marktführenden Anbieters einen plausiblen Richtwert über die Gebühreneinnahmen, die deutsche Kommunen mit gewerblichen Melderegisteranfragen im Jahr 2017 erzielt haben.

Digitalisierung ist noch ausbaufähig

Während das Bundesmeldegesetz für Sicherheitsbehörden und viele weitere öffentliche Stellen den vollen automatisierten Zugang zu deutschen Melderegistern gebracht hat, ist für gewerbliche Anfragen noch immer mehr als ein Fünftel der Register nur postalisch verfügbar. Zwischen 2011 und 2017 stieg die Automatisierungsquote (Quote der automatisch erreichbaren Melderegister unter allen Melderegistern) im Schnitt um nur 1,2 Prozent pro Jahr an. Vor allem die Bundesländer Thüringen, Brandenburg und Sachsen-Anhalt stehen der digitalen Öffnung des Meldewesens für Unternehmen bislang kritisch gegenüber. Sollte das neue Onlinezugangsgesetz hier keine flächendeckende Abhilfe schaffen, so wird es beim gegenwärtigen Fortschrittstempo noch bis mindestens 2035 dauern, bis alle deutschen Melderegister für gewerbliche Anfrager im automatisierten Verfahren offen stehen.

Deutschlandweite Automatisierungsquote

Anteil der Register, die eine automatisierte Abfrage mit/ohne Nachbearbeitung erlauben



Entwicklung der Automatisierungsquote von 2011 bis 2017. (Eigene Berechnungen)

Trefferquote hat sich nach BMG-Einführung zum Teil merklich verschlechtert

Rund ein Viertel aller gewerblichen Melderegisteranfragen, die im automatisierten Verfahren gestellt wurden, führten im Jahresdurchschnitt zwischen 2014 und 2017 zu keinen verwertbaren Auskünften für anfragende Unternehmen. Bei postalisch angefragten Adressen lag die Trefferquote hingegen bei über 80 Prozent. Damit erbringen automatisierte Anfragen noch immer schlechtere Ergebnisse als jene, die im konventionellen Verfahren gestellt werden. Im Jahr nach der BMG-Einführung ist die Trefferquote für automatisierte Anfragen in Deutschland um 2,8 Prozent abgesackt und hat sich bis 2017 nicht wieder vollständig erholt. Grund dafür ist laut Experten-Interviews nicht nur die Einführung des bedingten Sperrvermerks, sondern auch die zeitliche Koinzidenz mit dem Flüchtlingszustrom in 2016, der Kapazitäten in den Meldeämtern gebunden hat.

Längere Bearbeitungsdauer seit BMG-Einführung

Nach Einführung des Bundesmeldegesetzes zeigt sich eine deutlich längere Median-Bearbeitungszeit für jene gewerblichen Melderegisteranfragen, die im automatisierten Verfahren nicht unmittelbar zu identifizierten Einträgen geführt haben oder die von vornherein postalisch gestellt wurden. Auch zwei Jahre nach BMG ging die erhöhte Bearbeitungszeit nicht wieder auf ihr Ausgangsniveau zurück. Ursache dafür dürfte vor allem der bürokratisch aufwendige Anhörungsprozess sein, der durch den bedingten Sperrvermerk ausgelöst wird, zum Teil mehrere Wochen in Anspruch nehmen kann und für Behörden einen enormen Verwaltungsaufwand bedeutet. Anfragen, die im automatisierten Verfahren unmittelbar zu einem Treffer führten, beanspruchten im Jahr 2017 eine Median-Bearbeitungsdauer von 1,2 Minuten. Trotz dieser relativ kurzen Reaktionszeit ist die Bearbeitung noch weit von Echtzeit entfernt. Für eine Qualitätsverbesserung spricht hingegen der sinkende Anteil an Anfragen, die eine besonders lange Bearbeitungszeit benötigten.

Einigen Bundesländern war die BMG-Einführung Anlass zur Gebührenerhöhung

Im Jahr der BMG-Einführung oder unmittelbar danach haben einige Bundesländer die Gebühren für gewerbliche Melderegister-Anfragen zum Teil deutlich erhöht. Mit besonders markanten Anstiegen stechen Niedersachsen, Schleswig-Holstein, Berlin und Nordrhein-Westfalen hervor. Die Gebühr für eine einfache Melderegisterauskunft im automatisierten Verfahren an einen gewerblichen Anfrager stieg von 2014 bis 2017 im Bundesdurchschnitt um gut 17 Prozent an. Die Gebühr für postalische Anfragen stieg laut Gebührenordnungen der Länder im selben Zeitraum sogar um durchschnittlich 29 Prozent an. Experten begründen dies mit gestiegenen Personalkosten und einer relativ langen Phase stabiler Gebühren vor der Einführung des BMG. Im Ländervergleich zeigt sich eine bemerkenswerte Heterogenität in Gebührenhöhe und Struktur der Gebührenordnungen. So gibt es in manchen Bundesländern beispielsweise unterschiedliche Gewerbezuschläge, die andernorts nicht existieren. Für gewerbliche Anfrager ist es damit nur schwer möglich, sich einen Überblick über tatsächlich anfallende Kosten zu verschaffen. Das trifft umso mehr zu, als dass zwischengeschaltete Rechenzentren in der Regel zusätzliche Transaktionskosten aufschlagen.

Rund 60 Millionen Euro kommunale Einnahmen im Jahr

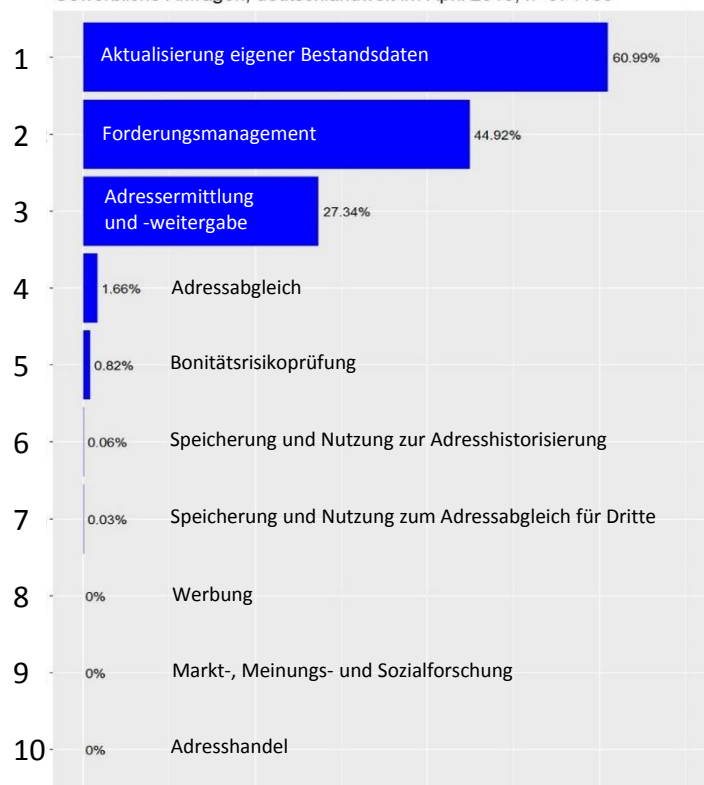
Bislang gibt es nur wenige gesicherte Informationen darüber, wie hoch die kommunalen Gebühreneinnahmen aus einfachen Melderegisteranfragen bundesweit sind. Unter konservativer Schätzung bestehender Umsetzdaten des marktführenden Anbieters wurde anhand gezahlter Gebühren eine Hochrechnung der kommunalen Gebühreneinnahmen aus einfachen Melderegisterauskünften an gewerbliche Anfrager im Jahr 2017 vorgenommen und über die tatsächlichen Einnahmen einzelner Städte validiert. Demnach lagen die Einnahmen bundesweit bei circa 60 Millionen Euro. Diese Zahl beinhaltet nicht die Gebühren für Anfragen, die von privaten Bürgern gestellt wurden. Geht man aber davon aus, dass Bürgeranfragen nur einen Bruchteil aller Anfragen ausmachen, so dürften die Gesamteinnahmen nicht sehr viel höher liegen.

Weder „Werbung“ noch „Adresshandel“

Eine der wesentlichen Neuerungen, die das BMG für Unternehmen gebracht hat, war die verpflichtende Offenlegung des Anfragezweckes. Während der öffentlichen Debatte im Gesetzgebungsprozess wurden die beiden Zwecke „Werbung“ und „Adresshandel“ besonders kritisch gesehen. Nach heutiger Gesetzgebung sind Melderegisterauskünfte dazu verboten, solange keine Einwilligung der angefragten Person vorliegt. Die empirische Analyse von wiederum nicht-personenbezogenen, statistischen Daten des untersuchten Unternehmens, die mehr als 374.000 gewerbliche Anfragen aus dem April 2018 repräsentieren, zeigt nun erstmals seit der Einführung des BMG, dass Unternehmen beinahe ausschließlich im Rahmen der Bestandsdaten-Pflege und des Forderungsmanagements anfragen. Qualitative Interviews in kommunalen Melderegistern bestätigen, dass die Zwecke „Werbung“ und „Adresshandel“ keine nennenswerte Rolle spielen. Damit scheint die hohe gesetzliche Hürde vor diesen Anfragezwecken ihren Dienst zu erfüllen.

Relevanz möglicher Anfragezwecke

Gewerbliche Anfragen, deutschlandweit im April 2018, n=374165



Der Zweck „Adressermittlung und -weitergabe“ ist nur in Verbindung mit anderen Zwecken möglich. (Eigene Berechnungen)

Zusammenfassend lässt sich damit zeigen, dass mit der Einführung des BMG der Melderegister-Zugang für gewerbliche Anfrager erschwert und verteuert worden ist und die Digitalisierung nur schleppend voranschreitet. Entsprechend gibt es aus gewerblicher Sicht einigen Raum für Verbesserungen.

Sieben Empfehlungen für ein wirtschaftsfreundlicheres Meldewesen:

1

Den digitalen Zugang forcieren: Der automatisierte Abruf muss auch für privatwirtschaftliche Anfrager umfassend ermöglicht werden. Derzeit schreitet die Digitalisierung in diesem Bereich noch zu schleppend voran. Hier könnte das neue Onlinezugangsgesetz den notwendigen Schub bringen. Es zählt die Melderegisterauskunft für Bürger zu den wesentlichen Dienstleistungen, die bis 2022 flächendeckend digital verfügbar sein müssen. Dass bereits heute zahlreiche Behörden einen umfassend automatisierten Zugang genießen, zeigt, dass es derzeit weniger an den technischen Möglichkeiten als am politischen Willen in einzelnen Bundesländern scheitert.

2

Private Dienstleister stärken: Das Meldewesen ist hochgradig dezentral strukturiert. Um gewerblichen Anfragern dennoch einen effizienten Zugang zu einfachen Melderegisterauskünften zu ermöglichen, hat sich in den letzten Jahren eine privatwirtschaftliche Infrastruktur herausgebildet. Diese Lösungen funktionieren gut und sollten weiter gestärkt werden, indem privaten Dienstleistern der Zugang zur bereits heute bemerkenswert hohen Interoperabilität/Konnektivität des Meldewesens geöffnet wird.

3

Gebührenstruktur vereinheitlichen: Die Heterogenität der deutschen Gebührenlandschaft im Meldewesen stellt ein explizites Erschwernis für gewerbliche Anfrager dar. Vor diesem Hintergrund sollten Gebührenstrukturen der Art der Gebühren nach auf Landesebene hinterfragt werden. Es ist unverständlich, wieso in manchen Bundesländern z. B. Gewerbebeschlüsse zu zahlen sind, in anderen jedoch nicht. Darüber hinaus sollten die Gebühren dazu genutzt werden, kommunalen Melderegistern einen gezielten Anreiz zur Umstellung auf das automatisierte Verfahren zu bieten.

4

Phonetische Erkennung zum Standard machen: Das Bundesmeldegesetz fordert eine eindeutige Identifizierbarkeit von angefragten Personen anhand der vom Anfragenden eingebrachten Informationen. Hier steht den Meldebehörden jedoch frei, eine exakte Übereinstimmung zu verlangen oder bereits bei einer so genannten „phonetischen Übereinstimmung“ von einer eindeutigen Identifikation auszugehen. Letzteres kann zu einem positiven Ergebnis für den Anfragenden führen, selbst wenn simple Schreibfehler vorliegen. Bei einer exakten Übereinstimmung kann hingegen schon ein vergessener Bindestrich zur Nicht-Identifikation führen. Aus Sicht von Unternehmen ist darum die phonetische Erkennung zu bevorzugen. Grundsätze des Datenschutzes müssen jedoch berücksichtigt bleiben.

5

Manuelle Nachbearbeitung verpflichtend einführen: Derzeit führen nicht alle kommunalen Melderegister eine sogenannte „manuelle Nachbearbeitung“ bei automatisierten Anfragen (also eine Wiedervorlage nicht-identifizierter Personen bei einem Mitarbeiter des Melderegisters) durch. Die Studienergebnisse zeigen jedoch, dass sich dadurch die Trefferquote signifikant erhöhen ließe. Eine verpflichtende Einführung würde die Antwortqualität folglich verbessern. Gewerblichen Anfragern sollte jedoch die Möglichkeit geboten werden, diese früh abubrechen, wenn von einer sehr langen Bearbeitungsdauer auszugehen ist.

6

Bedingten Sperrvermerk abschaffen: Der bedingte Sperrvermerk verursacht nicht nur für gewerbliche Anfrager, sondern auch für kommunale Melderegister einen erheblichen Mehraufwand. Der behördliche Konsultationsprozess um den Sperrvermerk sorgt für eine Verschlechterung der Trefferquote und eine erhebliche Verlängerung der Bearbeitungsdauer. Nicht zuletzt sorgt er auch bei betroffenen Bürgern für Unmut, die den Sinn der durchgeführten Anhörung vielfach nicht erkennen. Insgesamt spricht das für eine Abschaffung in der bevorstehenden Novelle des BMG.

7

Möglichkeit zum Abbruch geben: Vielfach führen nicht gefundene Adressen in der automatisierten Abfrage dazu, dass sich die Bearbeitungszeit massiv erhöht. Da im Falle einer manuellen Nachbearbeitung das endgültige Ergebnis bisweilen erst nach mehreren Wochen eintrifft, sollte gewerblichen Anfragern eine automatische Kurzmitteilung unmittelbar nach der ersten automatisierten Abfrage übermittelt werden, die drauf schließen lässt, wie lange die manuelle Nachbearbeitung etwa dauern wird. Diese sollte den Anfragern die Möglichkeit eröffnen, im Fall einer absehbar langen Bearbeitungszeit die manuelle Nachbearbeitung zu stornieren.