Meldewesen

Fit für die digitale Welt

[02.07.2026] Die zunehmende Bedeutung digitaler Identitäten für verwaltungsinterne Vorgänge ist nur eine der Herausforderungen, auf die das Meldewesen Antworten finden muss. Auch den Themen Sicherheit und Resilienz gilt es, künftig verstärkt Aufmerksamkeit zu widmen.

Das Meldewesen der Bundesrepublik Deutschland ist nach dem Bundesmeldegesetz (BMG) vom 1. November 2015 organisiert. Die Länder haben die Möglichkeit, über eigene Gesetze oder Verordnungen spezielle Anpassungen für sich vorzunehmen (§ 55 BMG „Regelungsbefugnisse der Länder“).

Generell besteht die Aufgabe des Meldewesens darin, Identität und Aufenthalt der gemeldeten Bürger nachzuweisen sowie gemäß den rechtlichen Vorgaben Auskünfte darüber zu erteilen. Die Deutsche Verwaltung ist aufgrund der rechtlichen Vorgaben in verschiedenste Fachbereiche gegliedert, von denen jeder in der einen oder anderen Form die aktuellen Daten der Bürger benötigt. Das Meldewesen nimmt daher innerhalb der Verwaltung eine zentrale Rolle als Datendrehscheibe ein.

In den vergangenen 20 Jahren wurden insbesondere die Datenaustauschbeziehungen der rund 5.000 Meldebehörden untereinander und zu vielen behördlichen Datenempfängern mittels XÖV-Standards wie zum Beispiel XMeld automatisiert und spezialisiert. Ergebnis ist ein funktionierendes Gesamtsystem der in Deutschland existierenden Melderegister. Die Standardisierung führte gleichzeitig zu einer Entlastung der Behörden, da dadurch auch Verarbeitungsprozesse automatisiert wurden.

Zeitgemäß Auskunft geben

Die hin und wieder auftauchende Kritik an der Qualität der Meldedaten ist weitgehend unberechtigt. Probleme liegen im Normalfall im Promillebereich und werden durch nicht termingerechte An- und Ummeldungen verursacht. Dennoch traten und treten Unzulänglichkeiten im System auf. So wurde mit den zunehmenden Möglichkeiten der Informationstechnologie immer deutlicher, dass die Auskunft aus dem (jeweiligen) Melderegister mittels Briefanfrage nicht mehr zeitgemäß ist. Daher wurden automatisierte Anfragen bei den Melderegistern rechtlich möglich gemacht; dies erfolgt ebenfalls über den XMeld-Standard.

In der Folge wurde jedoch auch offensichtlich, dass die Anforderungen bezüglich der automatisierten Auskünfte aus den einzelnen Melderegistern nicht mehr zeitgemäß waren. Aus diesem Grund wurden durch die Länder 15 Landesregister aufgebaut, die landesweite Anfragen bezüglich der Personendaten ermöglichen. Einzig in Nordrhein-Westfahlen (NRW) und Hessen wurde aufgrund der dortigen Rechenzentrumsstruktur ein anderer Weg gewählt und eine Anfragetechnologie auf alle, zum Teil in großen Rechenzentren zentralisierten Meldedatenbestände organisiert. Die Funktionsfähigkeit beider Lösungsansätze wurde in den vergangenen Jahren nachgewiesen.

Problemstellungen im Meldewesen

Auch wenn die gesetzlich definierten Aufgaben im Meldewesen mittlerweile also weitgehend automatisiert realisiert werden, gibt es einige Problemstellungen, die einer Lösung bedürfen. Dazu zählen unter

anderem die Erwartungshaltung der Bürger, möglichst alle Verwaltungsvorgänge online durchführen zu können sowie der zunehmende Bedarf in der Gesellschaft, auf die Gesamtheit der Meldedaten zugreifen zu können – sowohl für Einzelanfragen als auch für Planungs-, strategische und statistische Zwecke.

Zudem rückt in der Informationsgesellschaft die digitale Identität mehr und mehr in den Mittelpunkt. Hierfür wurde bislang zwar eine ganze Reihe von technischen Lösungsansätzen entwickelt, die entscheidende Frage ist jedoch weitgehend unbeantwortet geblieben: Wie wird die digitale Identität an die staatlich verbriefte physische Identität eindeutig angekoppelt? Dazu bedarf es eines Zusammenspiels der digitalen Identität und der in den Meldebehörden geführten physischen Identität der Bürger.

Ein technisch perfekter Ansatz ist der deutsche Personalausweis, der dann gegebenenfalls mittels der EU-Wallet über mobile Endgeräte allgemein nutzbar wird. Leider sind die organisatorischen Bedingungen für die Nutzung des Personalausweises sehr kompliziert, sodass diese nur bei circa 20 Prozent der Bevölkerung liegt.

Wie erreicht man den virtuellen Bürger?

In der physischen Welt wird der Nachweis des Aufenthalts, der unter anderem der Erriechbarkeit der Bürger dient, mittels des Meldegesetzes geregelt. In der digitalen Welt erlangt der Begriff der Erreichbarkeit nun eine völlig neue Bedeutung – was eine weitere Herausforderung für das Meldewesen der Zukunft darstellt: Wie erreichen wir den Bürger als Verwaltung virtuell?

Auch hierfür gibt es derzeit noch keine wirklichen, praktisch verbreiteten Lösungsansätze.
Es liegt nahezu auf der Hand, dass das BMG an die Belange der digitalen Welt anzupassen ist und neben dem Nachweis der physischen Identität und des Aufenthalts auch der Nachweis der digitalen Identität und Erreichbarkeit an einer Stelle – nämlich dem Melderegister – verortet werden sollte.

Die verwaltungsinterne Bedeutung der Identitäten und Erreichbarkeiten nimmt permanent zu. Mit der Registermodernisierung wurden bereits erste Schritte auf dem Weg hin zu einer proaktiven Verwaltung nach dem Once-Only-Prinzip unternommen. Die in den Melderegistern geführte Identität mittels eines Ordnungsmerkmals und des IDA-Verfahrens auf etwa 50 andere Register zu übertragen, kann aber nur der Anfang sein. Die Identität muss in alle behördlichen Prozesse integriert werden, um das gesteckte Ziel einer effizienten Verwaltung zu erreichen.

Weil die Bedeutung der Meldedatenbestände für das Funktionieren des Staates offensichtlich ist, gilt es zu guter Letzt, für Sicherheit und Resilienz der Daten zu sorgen – sowohl Hackerangriffe als auch die Gefahr der physischen Zerstörung dieser wichtigen Datenbestände müssen in das Zentrum der Aufmerksamkeit rücken. Es müssen daher Konzepte entwickelt werden, die die Sicherheit der Daten höchstmöglich garantieren. Hinzu kommt der Bedarf, dass im Falle eines Angriffs die Daten an anderer Stelle ebenfalls zusätzlich verfügbar sind.

Effizienten Online-Kontakt ermöglichen

Auch wenn die Bürgerinnen und Bürger es aus Bereichen wie dem Fahrkarten- und Eventticketkauf, Onlineshopping sowie Bankgeschäften mittlerweile gewohnt sind, ihre Anliegen einfach und abschließend online zu erledigen, sind in der Verwaltungstätigkeit zwei Varianten zu berücksichtigen. So gibt es Prozesse, bei denen die Verwaltung keinen Ermessungsspielraum hat und solche, die eine Verwaltungsentscheidung inkludieren.

Im ersten Fall erwartet der Bürger, dass sein Anliegen unter Zuhilfenahme der Verwaltungsdaten sofort abschließend bearbeitet wird. Damit der Bürger in einen direkten Online-Kontakt mit der Verwaltung treten kann, muss er sich dieser gegenüber zunächst eindeutig authentifizieren (digitale Identität). Dabei ist es wenig sinnvoll, für jeden Prozess oder Verwaltungsbereich jeweils separate Zugänge zu organisieren. Vielmehr ist es zweckmäßig, einen Verwaltungszugang zu organisieren und dann innerhalb der Verwaltung kooperativ zu denken und zu agieren – ein wichtiger Schritt zur Auflösung der derzeitigen Verwaltungssilos hin zu einer ganzheitlichen Verwaltung.

Die Melderegister sind auf Grundlage ihrer gesetzlich festgelegten Aufgaben geradezu prädestiniert, einen solchen globalen Zugang in die Verwaltung zu organisieren. Dies würde nicht nur die Prozesse für die anderen Fachlichkeiten vereinfachen, für die Bürger gäbe es zudem unabhängig von der Art des Vorgangs immer den gleichen Zugang. Ein weiterer signifikanter Vorteil dieser Vorgehensweise: die organisatorische Komplexität der Nutzung des Personalausweise würde reduziert, da für die gesamte Verwaltung nur noch ein Auslesezertifikat benötigt wird. Auch für die Nutzung der EUDI-Wallet ergäbsen sich Vorteile.

Bei Prozessen, die einen Ermessensspielraum oder eine Entscheidung durch einen Verwaltungsmitarbeitenden beinhalten, ist eine sofortige abschließende Bearbeitung nicht möglich. Vielmehr ziehen solche Vorgänge – ein Beispiel ist die Beantragung einer Baugenehmigung – oftmals eine mehrstufige, zeitversetzte Kommunikation zwischen Bürger und Verwaltung nach sich. Eine eindeutige Authentifizierung des Bürgers ist hierfür aber ebenso erforderlich wie im ersten Fall; somit ist auch hier der Weg über den einheitlichen Verwaltungszugang von Vorteil.

Die Mehrfachkommunikation ist in Deutschland bereits verfügbar. Im Rahmen des Onlingezugangsgesetzes wurde für den Online-Bauantrag der Vorgangsraum entwickelt. Er könnte als generelle Lösung für alle Fälle mit Ermessensspielraum genutzt werden. Damit sind, unabhängig vom eigentlichen Vorgang, Authentifizierung und Kommunikation für alle Verwaltungsvorgänge identisch.

Bedarf an zentralen Auswertungen und Abfragen

Der Bedarf an zentralen Auswertungen und Abfragen kann auf zwei Wegen befriedigt werden. Zum einen könnte nach dem Vorbild der NRW-Landeslösung eine zentrale Bundesebene geschaffen werden, die als Anfrage- und Auswertungsportal fungiert.

Als zweite Option ist ein zentrales Melderegister oder ein zentraler Datenbestand offensichtlich. Das würde es ermöglichen, sowohl zentrale Abfragen als auch jegliche Form von rechtlich determinierten Auswertungen effizient und schnell durchzuführen.

Die Schaffung eines solchen Registers ist von den rechtlichen Voraussetzungen abhängig und kann technisch sehr komplex werden. Werden die Daten zentral in Form der einzelnen Mandanten geführt, muss für die eigentliche Verwaltungsarbeit eine Mandantentrennung inkludiert sein, andererseits muss für zentrale Auswertungen ein globaler Zugriff möglich sein. Technisch wird es Lösungen geben. Diese werden aber vom rechtlichen Rahmen determiniert.

Bei der digitalen Identität Vorteile nutzen

Deutschland hat durch die Existenz der Melderegister mit ihren gesetzlich definierten Aufgaben einen signifikanten Vorteil gegenüber anderen Ländern, der bislang jedoch nicht wirklich genutzt wird. Hierzulande gibt es die verbriefte – durch den Staat bestätigte – physische Identität. Gelingt es, diese

untrennbar mit der digitalen Identität zu verbinden, lassen sich in der digitalen Welt signifikante Vorteile erlangen, und man müsste sich auch außerhalb der öffentlichen Verwaltung nicht auf Accounts privater (teils amerikanischer) Hersteller verlassen. Kernpunkt einer solchen Lösung wäre ein Verfahren, bei dem die Meldebehörde jederzeit im rechtlichen Rahmen durch sie gesiegelte Identitätsnachweise zur Verfügung stellen kann.

Beim Streben nach einer proaktiven Verwaltung, in der die Behörden aktiv auf den Bürger zugehen, ist darüber hinaus die Frage zu lösen, wie sich die Bürger virtuell überhaupt erreichen lassen. Es ist leicht nachvollziehbar, dass nicht für jede einzelne Fachlichkeit eine digitale Erreichbarkeit sinnvoll ist, sondern an einer Stelle in der Verwaltung – dem Melderegister – verortet sein sollte.

In Fortführung der Registermodernisierung muss die digitale Identität zudem auch für die Nutzung außerhalb der Verwaltung attraktiv gemacht werden. Wie bereits angedeutet, muss es jederzeit möglich sein, sowohl für den Bürger selbst als auch für legitimierte Stellen, einen durch die Verwaltung signierten und damit staatlich bestätigten Identitätssatz abzurufen.

Sicherheit und Resilienz von Meldedaten

Erfolgreiche Angriffe hat es in der Vergangenheit sowohl auf einzelne Verwaltungen als auch auf zentralisierte Datenbestände gegeben. Es ist daher nahezu zwingend, ein System der gegenseitigen Ersetzbarkeit zu schaffen. Auch infolge der bereits erläuterten anderen Problemstellungen ist es nahezu zwingend, eine dezentrale Führung der Datenbestände mit einer zentralen Komponente zu verbinden.

Allerdings reicht die Möglichkeit einer Neubefüllung der zentralen Komponente nicht aus – vielmehr müssen sich die dezentralen Register jederzeit vollständig reproduzieren lassen. Das ist etwa bei den derzeitigen Landesregistern nicht gegeben, weil die zentral vorgehaltene Datenmenge nicht im vollen Umfang den Daten der dezentralen Register entspricht. An dieser Stelle müssen daher die rechtlichen Voraussetzungen umfassend geändert werden. In den vergangenen Monaten wurde über eine ausschließlich zentrale Datenhaltung diskutiert. Rein technisch ist dies natürlich denkbar, widerspricht aber der überwiegend dezentralen Nutzung der Daten und lässt zudem den Resilienzgedanken komplett außer Acht.

Fazit

Zusammenfassend wollen die Autoren darauf aufmerksam machen, dass die derzeitigen Diskussionen bezüglich der technischen Ausgestaltung der Melderegister als zentrale Lösung oder Register as a Service (RaaS-Lösung) zu kurz gegriffen sind. Vielmehr geht es darum, das strategische Ziel einer proaktiven ganzheitlichen Online-Verwaltung inklusive Sicherheit und Resilienz rechtlich zu verankern – und dann die passende IT-Umsetzung zu ermöglichen.

(bw)

https://www.hsh-berlin.com
Eine gekürzte Version dieses Beitrags ist in der Ausgabe Juli 2026 von Kommune21 erschienen. Hier können Sie ein Exemplar bestellen oder die Zeitschrift abonnieren.

Stichwörter: Fachverfahren, HSH, digitale Identität, eID, Meldewesen, Registermodernisierung