

# **Bericht der Projektgruppe „Meldewesen“**

## **Teil 2:**

IMK – Auftrag vom 06.12.2002  
Melderegisterauskunft online  
Elektronische Anmeldung

### **Anlagen:**

1. Abbildung 1.1 – 1.4
2. Bericht der Projektgruppe „Projekt XMeld 1.1, Ziff. 2.5.2
3. wie vor, 5. Kapitel

---

**Stand: 21.03.2003**

Version: 2

Status: verabschiedet

## **Inhaltsverzeichnis zum Meldedatenbericht**

1. Der Auftrag
  - 1.1. Ziffer 4 des Beschlusses der IMK vom 06.12.2002 zu TOP 16
  - 1.2. Der Auftrag des AK I
2. Zusammensetzung der Projektgruppe und Vorgehen
3. Zum Auftrag der IMK vom 06.12.2002
  - 3.1. Offene, sachgerechte, wirtschaftliche und technische Standards
  - 3.2. Kommunikationswege
    - 3.2.1. Rückmeldungen
    - 3.2.2. Sicherheitsstandards
    - 3.2.3. Leitungsverchlüsselung
  - 3.3. Die Sicherheitsarchitektur bei der Kommunikation der Meldebehörden untereinander (insbesondere Rückmeldung)
4. Organisation und Kosten
  - 4.1. Organisation der Fortentwicklung der Standards
  - 4.2. Kosten der Fortentwicklung der Standards
  - 4.3. Organisation der Clearing-(Vermittlungs-)stellen
  - 4.4. Kosten der Clearingstelle
  - 4.5. Organisation des Intermediärs
5. Melderegisterauskunft-Online
  - 5.5. Die Beschreibung des Ist-Zustandes
  - 5.6. Folgerungen aus dem Ist-Zustand
    - 5.6.1. Rationalisierungspotential für die Meldebehörden
    - 5.6.2. Datenpool und Erreichbarkeit
    - 5.6.3. Landes- und bundesweite Erschließung
  - 5.7. Folgerungen für Organisation und Technik
    - 5.7.1. Bereitschaft der Länder zur Verfügungsstellung der Meldedaten
    - 5.7.2. Form des Auskunftersuchens
    - 5.7.3. Format der Anfragen und Antworten
    - 5.7.4. Registrierung von Powerusern

- 5.7.5. Rechnungsstellung an Poweruser
- 5.4. Die rechtlichen Rahmenbedingungen
  - 5.4.1. Einheitliche Gestaltung von Fragen und Antworten
  - 5.4.2. Ungleiche Behandlung von Einzelanfragern im Vergleich zu Powerusern
  - 5.4.3. Probleme des Datenschutzes
  - 5.4.4. Probleme mit Adressketten
  - 5.4.5. Umgang mit Widersprüchen
- 5.5. Gesetzliche Regelung der MRA-o
- 6. Die Anmeldung-Online
  - 6.1. Konturierung des Auftrags
  - 6.2. Das Problem der Signatur
  - 6.3. Das Design des Geschäftsprozesses „Anmeldung-Online“
    - 6.3.1. Formularserver
    - 6.3.2. „Vorausgefüllter“ Meldebogen
  - 6.4. Elektronische Anmeldung eines Familienverbandes
    - 6.4.1. Gemeinsamer Meldeschein
    - 6.4.2. „Vorausgefüllter“ Meldeschein für Familienverband
  - 6.5. Die technische Umsetzung
    - 6.5.1. Verschlüsselung bei Anmeldung über vorausgefüllten Meldeschein
    - 6.5.2. Prüfung der Gültigkeit der Signatur
    - 6.5.3. Dialogverfahren zwischen Zuzugs- und Wegzugsmeldebehörde
  - 6.6. Rechtliche Umsetzung
- 7. Weiteres Vorgehen

## Meldedatenbericht

### 2. Teil

#### 1. Der Auftrag

##### 1.1. Ziffer 4 des Beschlusses der IMK vom 06.12.2002 zu TOP 16

Der Auftrag lautet:

„4. Die IMK bittet die Projektgruppe "Meldewesen",

- für das Meldewesen unter Berücksichtigung von OSCI offene (d. h. für jeden zur Nachentwicklung veröffentlichte), sachgerechte und wirtschaftliche technische Standards,
- für die Kommunikation
  - zwischen den Meldeämtern
  - zwischen Meldeämtern und Clearingstellen
  - zwischen den Clearingstellen

zu definieren, als Entwurf zu veröffentlichen und der IMK zur Beschlussfassung vorzuschlagen,

- Organisation und Kosten für die Fortentwicklung der fachlichen und technischen Standards des Meldewesens und für die Clearingstellen zu konzipieren und dieses Konzept der IMK vorzulegen.

##### 1.2. Der Auftrag des AK I,

zu untersuchen, *„in welcher Form es möglich ist, die elektronische Anmeldung und die Melderegisterauskunft über das Internet bei den Meldebehörden weitgehend einheitlich zu gestalten“*

ist noch nicht erfüllt (vgl. Ziffer 7 des Meldedatenberichts, Teil 1).

## 2. Zusammensetzung der Projektgruppe und Vorgehen

Die Projektgruppe setzte ihre Arbeit in der Zusammensetzung fort, wie sie sich aus Ziffer 2 des 1. Berichtsteils ergibt. Sie behandelte die oben genannten Aufträge in drei Sitzungen (am 25./26.11.2003, 27./28.01.2003 und 10. bis 12.02.2003). Dabei hat sie sich auch auf die Ergebnisse der Projektgruppe des Projektes „XMeld 1.1“, deren Zwischenbericht von der Entscheidungsinstanz am 14.02.03 abgenommen wurde, abgestützt und für diesen Bericht verwertet.

Neben den Aufträgen wurde zusammen mit dem Vertreter des BMI auch ein Vorentwurf für die 1. BMeldDÜV erarbeitet.

## 3. Zum Auftrag der IMK vom 06.12.2002

- 3.1. Was die im 1. und 2. Spiegelstrich des Auftrags genannten „offenen, sachgerechten und wirtschaftlichen technischen Standards“ angeht, so hat sich die Projektgruppe dafür ausgesprochen, dass hinsichtlich der Inhaltsdaten der Standard OSCI-XMeld und für die Nutzungsdaten im notwendigen Umfang grundsätzlich OSCI-Transport 1.2 anzuwenden ist. Hinsichtlich der Inhaltsdaten besteht darüber Einigkeit, dass hier nur die Anwendung von XMeld in Betracht kommt. Dieser Standard ist sowohl offen als auch sachgerecht und entspricht, wie bereits im Teil 1 des Berichtes festgestellt wurde, dem Stand der Technik.

Hinsichtlich des Standards OSCI-Transport 1.2 - dieser ist seit dem IMK-Beschluss vom 06.12.2002 für das Meldewesen bei länderübergreifender Kommunikation als verbindlich zu betrachten - hat sich die Projektgruppe darauf festgelegt, zu diskutieren, welches Sicherheitsniveau für die Kommunikation der im 2. Spiegelstrich des Auftrags genannten Stellen zu gelten hat. Nachdem OSCI-Transport skalierbar ist, ist in diesem Zusammenhang festzulegen, welche Stufe von Verschlüsselung und Signatur einzuhalten ist.

- 3.2. Die Projektgruppe hat weiter den Auftrag dahin verstanden, dass mit der im 2. Spiegelstrich genannten Kommunikation nur die gemeint ist, die länderübergreifend erfolgt; allerdings konnten, wie sich zeigte, die landesinternen Kommunikationswege nicht vollständig außen vor bleiben (vgl. unten).

Die möglichen Kommunikationswege zwischen den genannten Stellen (Meldebehörden, Meldebehörden und Clearingstellen und zwischen den Clearingstellen) sind in den Abbildungen 1.1 bis 1.4 schematisch dargestellt, die dem Bericht als **Anlage 1** beiliegen.<sup>1</sup>

Die Projektgruppe ist der Auffassung, dass alle dargestellten Kommunikationswege möglich und zuzulassen sind.

**Empfehlung 1:**

**Im Rahmen der länderübergreifenden Kommunikation im Meldewesen sollten die denkbaren Kommunikationswege**

- **Meldebehörde (MB) zu MB über die jeweiligen Clearingstellen**
- **MB zu MB direkt**
- **MB zu Clearingstelle und von da zur MB und umgekehrt zugelassen werden.**

Sie hat dazu folgende drei Grundsätze aufgestellt:

- 3.2.1. Nicht nur für den länderübergreifenden Kommunikationsverkehr sind die Inhaltsdaten nach dem Standard XMeld zu strukturieren, sondern auch für den länderinternen Verkehr. Die Projektgruppe begründet das damit, dass relativ kurzfristig die Softwarehersteller von EWO-Verfahren diesen Standard, der in Fachkreisen nicht mehr bestritten wird, in ihre Fachverfahren implementieren können. Zwar bieten

---

<sup>1</sup> Mit C1 und C2 sind jeweils die Vermittlungsstellen bezeichnet; die länderinternen Kommunikationsstrecken sind mit weißen und die länderüberschreitenden mit dunklen Pfeilen dargestellt.

die Clearingstellen (in Zukunft: Vermittlungsstellen<sup>2</sup>) die Möglichkeit, dass eine Gemeinde weiterhin Rückmeldungen per Papier erstattet, die dann von der Vermittlungsstelle umgewandelt werden müssen, jedoch sind auch für kleine Gemeinden die Kosten einer Übertragung mittels DFÜ<sup>3</sup> nicht so erheblich, dass zu erwarten ist, dass dieser Medienbruch längerfristig als Problem bewältigt werden muss. Diese Einschätzung erfolgt unter der Voraussetzung, dass eine Datenübermittlung über das Internet erfolgt, so dass die auch im privatwirtschaftlichen Bereich marktüblichen Anschluss- und Betriebskosten in Ansatz gebracht werden können.

3.2.2. Die Projektgruppe stimmt darin überein, dass auf jeder Teilstrecke der Kommunikation (landesintern oder länderübergreifend) das gleiche Sicherheitsniveau eingehalten werden sollte.

Eine andere Frage ist, ob auch überall dieselben softwaretechnischen Werkzeuge einzusetzen sind. Für die Projektgruppe sprachen letztlich wirtschaftliche Gründe für ein solches Vorgehen:

Die Hersteller von Fachverfahren werden eher dazu bereit sein, überall den gleichen Sicherheitsstandard in ihre Fachverfahren zu implementieren, als für die Besonderheiten der jeweils zu betrachtenden Übertragungstrecke differenzierte Lösungen zu entwickeln. Auch verringert sich der Wartungs- und Pflegeaufwand, wenn einheitliche Lösungen von der Anwenderseite (das sind die öffentlichen Stellen) von vornherein gefordert werden.

Ob OSCI-Transport 1.2 auch bei landesinterner Kommunikation verbindlich festgeschrieben wird, obliegt letztlich der Entscheidung der Länder.

3.2.3. Gleichgültig, ob die länderübergreifende Kommunikation zwischen den beteiligten Stellen über so genannte sichere Netze (TESTA-Netz oder Behördennetze) oder über das Internet abgewickelt werden, sind auf jedem Weg die gleichen Sicherheitsvorkehrungen, was die Unversehrtheit, Vertraulichkeit, Authentizität und

---

<sup>2</sup> In der künftigen 1. BMeldDÜV werden die in diesem Bericht bisher als Clearingstellen bezeichneten Organisationseinheiten „Vermittlungsstellen“ genannt.

<sup>3</sup> = Datenfernübertragung

Nachvollziehbarkeit der Kommunikation angeht, einzuhalten.

Die Begründung für diesen Grundsatz ergibt sich bereits aus dem Vorhergehenden:

Einheitlich gestaltete Sicherheitsvorkehrungen wirken auch kostenminimierend.

Im Übrigen haben die Erkundigungen der Projektgruppe ergeben, dass innerhalb des TESTA-Netzes der Grundwert der Vertraulichkeit mittels Leitungsver schlüsselung sichergestellt wird. Jedoch ist nicht jede Behörde – und hierzu zählen insbesondere Kommunalverwaltungen – direkt an das TESTA-Netz angeschlossen. In einigen Bundesländern verfügt nur eine oberste Landesbehörde über einen direkten Übergang in das TESTA-Netz. Die Kommunikation nicht direkt angeschlossener Behörden zu den Übergangsstellen erfolgt teilweise über ungesicherte WAN-Verbindungen. Selbst bei ausschließlicher Nutzung des TESTA-Netzes ist damit nicht sichergestellt, dass sensible Meldedaten von Meldebehörde zu Meldebehörde verschlüsselt übertragen werden. Allein die Nutzung des TESTA-Netzes garantiert nicht den für die Übertragung notwendigen Sicherheitsstandard. Vielmehr ist eine Verschlüsselung der Inhaltsdaten mittels der in OSCI-Transport festgelegten Kryptomechanismen zwingend erforderlich. Die Alternative, dass sich jede Meldebehörde direkt an das TESTA-Netz anschließt, dürfte schon aus Kostengründen ausscheiden.

Für den landesinternen Verkehr müssen ebenfalls Sicherheitsvorkehrungen getroffen werden. Ob dies durch den Einsatz des Standards OSCI-Transport 1.2 gewährleistet wird, ist jeweils landesintern zu entscheiden.

Andererseits würde durch den Versand von Meldungen mittels OSCI-Transport die Benutzung des TESTA-Netzes nicht ausgeschlossen. Es wurde schon im ersten Teil des Berichtes darauf hingewiesen, dass wegen der Skalierbarkeit des Standards eine Benutzung sowohl sogenannter sicherer Netze als auch des Internets möglich ist.



**Empfehlung 2:**

**Auf jedem Kommunikationsweg (d. h. auch landesintern) ist das gleiche Sicherheitsniveau einzuhalten. Die Inhaltsdaten sind nach OSCI-XMeld zu strukturieren. Bei der länderübergreifenden Kommunikation ist unabhängig davon, welches Netz benutzt wird, der Standard OSCI-Transport 1.2 einzuhalten.**

- 3.3. Die Sicherheitsarchitektur bei der Kommunikation der Meldebehörden untereinander (insbesondere Rückmeldung)

Rückmeldungen enthalten personenbezogene Daten (zum Teil hochsensibler Art, wie Passversagungsgründe u. a.), so dass ihre Vertraulichkeit als Sicherheitsziel einen hohen Rang einnimmt. Andererseits ist auch von der sicherheitspolitischen Relevanz her zu verlangen, dass die Rückmeldedaten unverfälscht und unter den richtigen Empfängern ausgetauscht werden.

Die Projektgruppe XMeld 1.1 hat die Sicherheitsziele wie folgt beschrieben und eingeordnet:<sup>4</sup>

Schutzbedarfsklasse	Beschreibung
Keine bis gering	Ein besonderer Schutz ist nicht notwendig, da keine Schadensauswirkungen zu erwarten sind.
Mittel	Die Schadensauswirkungen sind begrenzt und überschaubar. Ein Missbrauch personenbezogener Daten hat nur geringfügige Auswirkungen, ein möglicher Ansehensverlust einer Behörde ist gering.
Hoch bis sehr hoch	Die Schadensauswirkungen können beträchtlich sein und ein existenziell bedrohliches, katastrophales Ausmaß annehmen, der Ansehensverlust für eine Behörde ist beträchtlich.

Anschließend werden die Sicherheitsziele wie folgt den Schutzbedarfsklassen zugeordnet:

Sicherheitsziel	Schutzbedarfsklasse	Begründung
-----------------	---------------------	------------

<sup>4</sup> vgl. Zwischenbericht „Datenübermittlung im Meldewesen“, Ziff. 2.5.1

Vertraulichkeit der Rückmeldung	Hoch bis sehr hoch	Bei der Übermittlung von Rückmeldungen werden personenbezogene Daten übermittelt. Dazu ist sicherzustellen, dass diese nicht von unberechtigten Dritten mitgelesen werden können.
Integrität und Authentizität der Rückmeldung	Mittel	Durch die Sicherung der Integrität der Rückmeldung wird das Ziel verfolgt, diese Informationen vor einer gezielten Manipulation zu schützen bzw. deren Unverfälschtheit nachweisbar feststellen zu können.
Nachweisbarkeit der Autorenschaft der Rückmeldung	Mittel	Es ist notwendig, dass eine übersandte Rückmeldung zweifelsfrei einem konkreten Meldeamt zuzuordnen ist.
Authentizität und Identifikation der Kommunikationspartne	Mittel	Die Kommunikationspartner müssen die behaupteten sein (Authentizität) und sie müssen Meldeämter sein (Identifikation). Dies dient dem Ziel, Man-in-the-middle- und Replay-Attacken erkennen bzw. vermeiden zu können.
Nachweisbarkeit der Kommunikation	Keine bis gering	Ein weiteres Sicherheitsziel - wenn auch kein vorrangiges - ist die Nachweisbarkeit der Kommunikation, wodurch der Sender nachweisen kann, eine Rückmeldung abgeschickt zu haben. Der Nachweis des Empfängers, eine Rückmeldung empfangen zu haben, wird über die obigen Sicherheitsziele abgedeckt.
Zeitliche Bestimmtheit der Kommunikation	Mittel	Die Protokollierung von Zeitpunkten dient der Möglichkeit, die Kommunikation einem Zeitpunkt zweifelsfrei zuordnen zu können. Dies ist insbesondere bei der Wahrung von Fristen zum Zweck der Nachweisbarkeit erforderlich. Für die Rückmeldung ist eine Frist von drei Tagen vorgeschrieben.
Beweissicherung	Mittel	Die Revisionsfähigkeit, mit der festgestellt werden kann, wer wann welche personenbezogene Daten in welcher

		Weise verarbeitet hat, ist datenschutzrechtlich notwendig. Daher ist die Protokollierung und Archivierung aller ein- und abgehenden Daten sowie Protokoll- und Loggingdaten für eine gewisse Zeitdauer nötig.
Vertraulichkeit der Kommunikationspartner	Keine bis gering	Bei der Rückmeldung kommunizieren Meldeämter miteinander. Ihre Vertraulichkeit ist kein Sicherheitsziel, da die Informationen der Rückmeldung selber vertraulich behandelt werden.

Die Projektgruppe „Meldewesen“ kann diese Klassifizierung mittragen. Aus diesem Grunde hat sie sich auch der Forderung der vorgenannten Projektgruppe „XMeld 1.1“ angeschlossen, die Inhaltsdaten einer Rückmeldung zu verschlüsseln, um ihre Vertraulichkeit sicherzustellen, sowie die Nutzungsdaten<sup>5</sup> zu signieren. Zur weiteren Begründung wird auf den Zwischenbericht, Ziffer 2.5.2 „Ableitung der OSCI-Sicherheitsmechanismen“ verwiesen, die diesem Bericht als **Anlage 2** beiliegt.

Die Projektgruppe hält es im Sinne des IMK-Beschlusses („sachgerecht und wirtschaftlich“) für ausreichend, dass die Nutzungsdaten mit einer fortgeschrittenen Signatur im Sinne des Signaturgesetzes in Form einer Serversignatur versehen werden<sup>6</sup>. Die Forderung, dass jeder Mitarbeiter des Meldeamtes eine eigene (d. h. persönliche) fortgeschrittene Signatur einsetzt, hält die Projektgruppe für überzogen und nicht sachgerecht.

---

<sup>5</sup>Nutzungsdaten im Sinne des Teledienstegesetzes sind z. B. Absender- und Empfängeradressen, Zeitstempel und ähnliches.

<sup>6</sup> Dieses Sicherheitsniveau ist auch in den o. erwähnten Entwurf der 1. BMeldDÜV eingearbeitet worden

**Empfehlung 3:**

**Der Nachweis der Identität der Meldebehörden ist durch eine fortgeschrittene Signatur der Nutzungsdaten zu führen. Die Vertraulichkeit der Datenübermittlung ist durch geeignete Verschlüsselungsmechanismen sicherzustellen. Der Nachweis der Übermittlung und der Fristwahrung ist mittels elektronischer Quittungen zu führen.**

4. Organisation und Kosten (3. Spiegelstrich des IMK-Beschlusses vom 06.12.2002)

Die Projektgruppe hat ihre Überlegungen an folgender Matrix ausgerichtet:

	Fortentwicklung der <b>Standards</b>	Fortentwicklung der <b>Clearingsstellen</b>
<b>Organisation</b>	siehe dazu 4.1	siehe dazu 4.3
<b>Kosten</b>	siehe dazu 4.2	siehe dazu 4.4

4.1. Organisation der Fortentwicklung der Standards

Dazu verweist die Projektgruppe auf Ziffer 4.2.1 des ersten Teils dieses Berichtes, was die Fortentwicklung des Standards OSCI-XMeld angeht.

Die Projektgruppe hatte dort empfohlen, die Pflege des OSCI-XMeld durch die Melderechtsreferenten betreuen zu lassen. Diese können jeweils eine Arbeitsgruppe zusammen mit Meldebehördenleitern und soweit erforderlich mit Personen bilden, die Know-how in der XMeld-Sprache haben. Die OSCI-Leitstelle sollte als Informationspool dienen und Werkzeuge für die Umsetzung der Daten in das

XMeld-Format bereit stellen.

Dem gegenüber hatte die Projektgruppe bei der Fortentwicklung des Standards, insbesondere für die Formulierung der Datensätze neuer Geschäftsprozesse empfohlen jeweils Projektgruppen einzusetzen, die gegebenenfalls unter externer Begleitung genau abgegrenzte Projekte durchführen. Der AK I wird hier als Entscheidungsinstanz für die Durchführung der Projekte selbst und für deren Abnahme und Billigung der Ergebnisse vorgeschlagen.

Eine Beschreibung des Verfahrens zur Weiterentwicklung der Standards, die das Projekt XMeld 1.1 verfasst hat, liegt als **Anlage 3** diesem Bericht bei.

Die Melderechtsreferenten sollten die Versionen des Standards XMeld feststellen und dem Verband der Kommunalen Spitzenverbände zur Veröffentlichung übergeben.<sup>7</sup>

Bezüglich der Fortentwicklung des Standards OSCI-Transport wird der KoopA ADV entsprechend der Ziffer 5 des Beschlusses der IMK vom 06.12.2002 Vorschläge machen; die Projektgruppe „Meldewesen“ will dem nicht vorgreifen.

**Empfehlung 4:**

**Projekte zur Fortentwicklung von OSCI-XMeld sollten vom AK I genehmigt und die Ergebnisse ihm als Entscheidungsinstanz vorgelegt werden. Die Melderechtsreferenten sollten die Versionierung vornehmen. Die OSCI-Leitstelle sollte die Funktion eines Koordinators und eines Wissenspool wahrnehmen.**

4.2 Die Kosten der Fortentwicklung der Standards

Für die Arbeitsgruppe, die für die Pflege von XMeld aus Melderechtsreferenten und sonstigen Mitarbeitern aus dem öffentlichen Bereich gebildet wird, fallen

---

<sup>7</sup> Die Veröffentlichung der verbindlichen Version von XMeld soll nach dem Entwurf der Änderung der 1. BMeldDÜV diesem Verband übertragen werden; Voraussetzung ist selbstverständlich seine Zustimmung

außer Reisekosten und den - nicht in die Berechnung einzubeziehenden - Personalkosten wohl keine weiteren Kosten an.

Werden für die Fortentwicklung des Standards XMeld Projekte aufgelegt, so sind folgende Kosten anzusetzen:

- Kosten für die Mitarbeiter des öffentlichen Dienstes (vgl. wie zur Pflege)
- Kosten für externe Beratung: 1.000 € bis 1.500 €/Mann/Tag
- Kosten für OSCI-Leitstelle als Projektsteuerer und Controller: diese hängen von der weiteren Organisation und Verfasstheit der OSCI-Leitstelle ab.

Eine Arbeitsgruppe der Justizministerkonferenz will vorschlagen, sich deren Mitarbeit dadurch zu sichern, dass die JMK eine viertel bis eine halbe Stelle dort mitfinanziert.

Die Kosten für die Anpassung der Software eines Einwohnermeldeverfahren (EWO-Verfahren) nach einer Maßnahme zur Pflege oder Fortentwicklung lassen sich nicht abschätzen. Sie dürften vom Umfang und der Reichweite der jeweils notwendigen Updates abhängen. Sie werden auch je nach Verfahren und Hersteller differieren, da der Anpassungsaufwand nicht bei allen Verfahren gleich ist.

Die Kosten für die Fortentwicklung des Standards OSCI-Transport werden durch den Bund innerhalb des KoopA-ADV getragen, da es sich um eine infrastrukturelle Maßnahme handelt. Siehe dazu den KoopA-ADV Beschluss 3-11 / 2002.

Der Leiter des Projektes „XMeld 1.1“ weist darauf hin, dass bei der Weiterentwicklung des Standards OSCI-XMeld von einem hohen Entwicklungs- und Pflegebedarf bis zum Jahre 2005 auszugehen ist. Dann soll das länderübergreifende Rückmeldeverfahren vollständig auf die automatisierte Datenübermittlung umgestellt sein. Der Entwicklungs- und Pflegeaufwand dürfte danach deutlich sinken.

Eine interne Kostenermittlung des XMeld - Projektes weise für den Planungs-

zeitraum bis 2005 Kosten in Höhe von ca. 350 T€ pro Jahr, also insgesamt 700 T€ aus. Sie basiere auf einer Fortschreibung der Kosten, die in der vergangenen Jahren für die XMeld - Versionen 1.0 und 1.1 angefallen sind. Diese Kosten wurden aus Mitteln des MEDIA@Komm Projektes beglichen, welches jedoch mit Ablauf des Jahres 2003 endet.

Die Personalkosten der fachlichen Arbeitsgruppenmitglieder (Mitarbeiter der öffentlichen Verwaltung und von Herstellern von EWO-Verfahren) sind, so der Projektleiter, nicht in die Berechnung eingeflossen. Deren Arbeitgeber erwarten sich von der Mitarbeit im XMeld Projekt einen Wissensvorsprung, sie waren deshalb in der Vergangenheit bereit, diese Leistung ohne Erstattung der Personalkosten zu erbringen. Es ist zu hoffen, dass das bis 2005 so bleibt.

Die 350 T€ pro Jahr setzen sich wie folgt zusammen:

	Ca. Kosten pro Jahr in T€	Anteil an den Gesamtkosten
Externe Mitarbeiter	230	66 %
Reisekosten und Spesen	45	13 %
OSCI Leitstelle / Projektleitung XMeld	50	14 %
Wartungskosten Software	25	7 %

Der genannte Betrag umfasst pro Jahr ein definiertes Projekt zur koordinierten Weiterentwicklung von XMeld, so dass im Jahr 2005 die XMeld Version 1.3 fertig sein wird. Er umfasst außerdem zwischen diesen Projekten Aktivitäten der Gruppe zum skizzierten Change-Management und zur nachhaltigen Pflege des Standards.

#### 4.3. Organisation der Clearing-(Vermittlungs-)stellen

Diese hängt ab von

- den Aufgaben
- den jeweiligen landeseigenen Rahmenbedingungen

Zu den letztgenannten kann sich die Projektgruppe nicht äußern. Dazu sind die Verhältnisse in den einzelnen Ländern zu unterschiedlich. Länder mit Datenzentralen, die die Aufgaben der Vermittlungsstellen übernehmen könnten, oder mit sonstigen staatlichen Stellen (z. B. Statistischen Landesämtern), die dazu ebenfalls geeignet wären, stehen Ländern gegenüber, in denen den einzelnen Meldebehörden eine solche Einrichtung nicht zur Verfügung steht. Entsprechend dieser Situation werden sich höchst unterschiedliche Organisationsformen für die Vermittlungsstellen entwickeln.

Die Aufgaben sind allen Vermittlungsstellen gemeinsam. Dazu verweist die Projektgruppe auf Ziffer 5.1.3 des ersten Teilberichts. Meldebehörden, die nicht über die technische Ausstattung verfügen, um Rückmeldungen OSCI-konform (XMeld und -Transport) zu realisieren, sollen die Möglichkeit haben, diese Aufgaben teilweise oder vollständig an eine Vermittlungsstelle zu delegieren. Das betrifft sowohl die Gewährleistung der technischen Erreichbarkeit einer Meldebehörde in Form der Vermittlungsstelle (Postfach-Funktion) als auch die für die kommunikationsspezifische Verarbeitung von OSCI-XMeld-Nachrichten benötigten Funktionen (Kryptografie, Adressenfunktionalitäten u. a.). Damit ist die Vermittlungsstelle eine optionale technische Komponente, die im Auftrag einer Meldebehörde tätig wird. Sie ist deren Erfüllungsgehilfe. Wenn nötig hat sie dabei Medienbrüche, die erforderlich sind, eben weil es einer Meldebehörde an technischen Einrichtungen fehlt, zu bewältigen.

#### **Empfehlung 5**

**Die Vermittlungsstellen sollten in den Landesmeldegesetzen eine einheitliche Aufgabenbeschreibung erhalten.**

#### 4.4. Kosten der Vermittlungsstelle

Die Personalkosten für eine in einem Bundesland zu errichtende Vermittlungsstelle konnte die Projektgruppe nicht abschätzen, da diese von den jeweiligen landesinternen Voraussetzungen abhängen. Die Kosten für die Anpassung des EWO-Verfahrens (die Vermittlungsstelle braucht ein solches, um entsprechende Meldungen, die ihr z. B. per Papier zugehen, umwandeln zu können) sind eben-



falls nicht abschätzbar. Die Kosten für die notwendige (vgl. Ziffer 5.2 des ersten Teilberichts) PKI und den Verzeichnisdienst schätzt die Projektgruppe XMeld 1.1 auf ca. 20 € pro Zertifikat als einmalige Kosten. Notwendig ist allerdings, dass die Verwaltungs-PKI 1 OSCI-konform so ausgebaut wird, dass sie im Bereich der Meldebehörden Anwendung finden kann.

Die Kosten für eine Nutzung des für OSCI-Transport erforderlichen Intermediärs<sup>8</sup> zeichnen sich ebenfalls ab. Die Firma BOS in Bremen, die als Auftragnehmerin des [Media@komm-Projekts](#) einen solchen Intermediär entwickelt hat (Governikus) gibt augenblicklich als Lizenzkosten 0,10 € pro Einwohner an, die aber ggf. in entsprechenden Verhandlungen wohl noch gesenkt werden könnten. Dies würde bedeuten, dass für die gesamte Bundesrepublik ca. 8,3 Mio. € aufzuwenden wären, um alle kommunalen Geschäftsvorfälle damit bearbeiten zu dürfen. Zu beachten ist allerdings, dass dieser Intermediär auch nutzbar wäre für weitere Kommunikationsdienste zwischen den Behörden, seine Kosten also nicht allein dem Meldewesen zuzurechnen sind. Für die Nutzung für weitere nichtkommunale Aufgaben würden jedoch wiederum Lizenzgebühren anfallen.

- 4.5. Die Projektgruppe regt an zu prüfen, ob es nicht aus wirtschaftlichen Gründen geboten wäre, einen solchen Intermediär nur einmal für alle öffentlichen Stellen des Bundes und der Länder zu beschaffen und ihn bei einer Bundeseinrichtung (z.B. im IVBB) zu installieren. Wartungs- und Pflegeaufwand würden damit nur bei einer Stelle anfallen; die Kosten der Lizenz und der Wartung könnten zwischen Bund und den Ländern aufgeteilt werden.

#### **Empfehlung 6**

**Es sollte geprüft werden, ob nicht eine Lizenz für einen OSCI-Intermediär beschafft werden kann, mit dem die Verarbeitung aller Geschäftsvorfälle des Meldewesens für alle Kommunen Deutschlands möglich ist. Es sollte weiterhin geprüft werden, ob unter technischen, organisatorischen und wirt-**

---

<sup>8</sup> Dieser erfüllt die Aufgaben der Protokollierung des Datenflusses, der Prüfung der Zertifikate sowie der Erbringung weiterer Mehrwertdienste (Zwischenbericht des Projektes XMeld 1.2, S. 27)

**schaftlichen Aspekten der zentrale Betrieb eines einzigen Intermediärs für alle öffentlichen Geschäftsvorfälle sinnvoll ist.**

5. Die Melderegisterauskunft-Online (im Folgenden: MRA-o)

5.1. Die Beschreibung des Ist-Zustandes

90 % und mehr aller Auskunftersuchen an das Melderegister stammen von sogenannten Powerusern, d. h. von Anwälten, Notaren, Inkassobüros, Versandhäusern und großen Vereinen wie dem ADAC. Dazu sind aber auch Behörden zu rechnen. Wie eine Umfrage in Bayern zeigte, suchen die meisten Verwaltungszweige bei den Melderegistern nach der aktuellen Adresse ihres „Kunden“, nicht aber nach sonstigen Daten, die evtl. noch im Melderegister gespeichert sind.

Die Auskunftersuchen werden in der Regel manuell bearbeitet und auf dem Postweg versandt, wobei eine erhebliche Anzahl von Mitarbeitern eingesetzt wird. Vereinzelt werden Datenträger übergeben (Magnetbänder). Eine vor kurzem veröffentlichte Untersuchung (vgl. unter [www.ewoma.com](http://www.ewoma.com)) zeigte, dass die Laufzeit eines Auskunftersuchens bis zu 50 Arbeitstage beträgt.

§ 21 Abs. 1 a MRRG regelt die MRA-o bezogen auf eine einzelne Meldebehörde, die dem Bürger einen Service bieten will. Diese gesetzliche Lösung ist nicht auf den Bedarf der oben beschriebenen Poweruser adaptiert.

Aufgrund dieser rechtlichen Ausgangslage sind mehrere elektronische Auskunftsverfahren über das Internet von Softwareanbietern entwickelt worden, die sich aber in der Regel an einen einzelnen Bürger wenden, der im Internet eine entsprechende Abfragemaske aufruft und ausfüllt und dann die Antwort erhält. Zum Teil sind Pilotversuche im Gang (so in Hannover, in Erlangen, der Datenzentrale in Baden-Württemberg sowie der AKDB in Bayern).

## 5.2. Folgerungen aus dem Ist-Zustand

Die Zahl der Auskunftersuchen ist statistisch nicht erfasst, aber wohl erheblich. Sie bedeutet vor allem für die großen Meldebehörden, dass sie eine erhebliche Personalressource für die Abarbeitung dieser Anfragen einsetzen müssen, deren Kosten mit den Gebühren für eine MRA (zwischen 2,5 und 10 €) kaum aufgefangen wird. Im Übrigen gelingt es offensichtlich nicht, die Bearbeitungszeiten auf ein vertretbares Maß zu reduzieren.

Andererseits ist für die Poweruser die lange Laufzeit eines Auskunftersuchens nicht hinnehmbar. Der Rechtsanwalt, der die ladungsfähige Anschrift eines Zeugen dem Gericht bekannt geben will, kann die Angelegenheit mehrere Wochen nicht weiter bearbeiten. Folgen dieser Situation für Inkassobüros, Nachsendedienste und andere Branchen brauchen nicht dargestellt zu werden. Daraus ergibt sich, dass die privaten Adressdienste (Post, Datev u. a.) für die privaten Poweruser überaus interessant sind.

Ebenso ist der Ist-Zustand unerträglich für bestimmte Verwaltungszweige, vor allem für die Justiz und für die Finanz- sowie Zollbehörden, die aktuelle Adressen in großer Zahl pro Jahr benötigen.

Im Einzelnen hat daraus die Projektgruppe folgende Schlüsse gezogen:

- 5.2.1. Die MRA-o, die ohne Personaleinsatz erteilt wird, stellt ein erhebliches Rationalisierungspotential für die Meldebehörden dar; das gilt in erster Linie für die größeren Gemeinden. Für die Poweruser und Behörden ist der Gewinn nicht abschätzbar; insbesondere dann, wenn die Abfragen nicht manuell durch einen Mitarbeiter in eine Suchmaske eingetragen werden müssen, sondern unmittelbar aus der im Unternehmen befindlichen Geschäftssoftware generiert werden.
- 5.2.2. Diese positiven Effekte sind aber vor allem dann erreichbar, wenn möglichst viele Einwohner mit ihren Adressen in dem abzufragenden Datenpool enthalten sind. Das zeigt auch ein Blick auf die genannten privaten Adressdienste. Je mehr Einwohner dort enthalten sind, um so interessanter ist der Adressdienst und um so

teurer kann er seine Leistung auf dem Markt anbieten. Einzelabfragen bei den jeweils betroffenen Meldebehörden sind für Poweruser, aber auch für Behörden aufwändig und deshalb nicht so interessant, vor allen Dingen dann, wenn die MRA-o bei einer Meldebehörde installiert ist, bei einer anderen aber nicht, und man sich deshalb jeweils auf ein anderes Verfahren bei den einzelnen Meldebehörden einzustellen hat. Poweruser wollen auch keine Geschäftszeiten einhalten; d. h. an einem Online-Verfahren, das 24 Stunden erreichbar ist, besteht ein großes Interesse. Das hieße aber, dass die Meldebehörden ihre Rechner 24 Stunden im Betrieb halten müssten.

- 5.2.3. Aus diesen Rahmenbedingungen ergibt sich, dass das Meldewesen nur dann seiner Funktion als Dienstleistung auch für die Wirtschaft (vgl. IMK-Beschluss vom 06.12.2002 zu TOP 16, Ziffer 2) erfüllen kann, wenn es sein Datenpotential möglichst großräumig, d. h. landesweit oder sogar bundesweit durch eine MRA-o erschließt. Zumindest ist der Standortvorteil nicht zu verkennen, den ein Land gewinnen würde, wenn es seine Meldedatenregister für Auskünfte online möglichst komplett öffnet.

**Empfehlung 7:**

**Es sollten die Melderegister so vernetzt werden, dass für eine MRA-o der Behörden und Privatunternehmungen, die die Hauptnachfrager nach Melderegisterauskünften sind, eine möglichst große Zahl von Einwohnern mit ihren Adressen zur Verfügung steht. Soweit nicht ein bundeseinheitliches Portal machbar ist, sollten über entsprechende Techniken Landesportale oder die einzelnen Meldebehörden ansteuerbar sein.**

- 5.3. Folgerungen für Organisation und Technik

Die Projektgruppe hat es als ihre Aufgabe angesehen, entsprechend dem Beschluss des AK I die Bedingungen für einen Soll-Zustand zu beschreiben, der die Rationalisierungsvorteile, die oben geschildert sind, für alle Beteiligten bringen soll.

5.3.1. Die Bedingung, möglichst die Meldedaten **aller** Einwohner bereit zu stellen, ist am einfachsten zu erfüllen auf Landesebene, und zwar von den Ländern, die ohnehin einen zentralen Zugriff auf Meldedaten haben (so planen Baden-Württemberg und Bayern eine MRA-o auf Landesebene). Erhebliche technische Probleme ergeben sich dann, wenn in einem Land nur die Meldebehörden allein dem Anfrager gegenüberstehen. Hier hängt die Erfüllung der Bedingung davon ab, ob alle Meldebehörden eines Landes in der Lage sind, ihre Meldedaten für eine MRA-o bereitzustellen, und das auch über 24 Stunden. Denkbar wäre, dass in einem solchen Land die Meldebehörden einer zentralen Stelle einen Auszug aus dem Melderegister zur Verfügung stellen, der nur die Daten enthält, die für eine einfache Melderegisterauskunft notwendig sind.

Auch wäre denkbar, die Vermittlungsstellen, die ohnehin wegen der Rückmeldungen eine zentrale Position im Meldedatenverkehr einnehmen, wenigstens mit einem Router auszustatten, der es erlaubt, Anfragen von außen auf das von der jeweiligen Meldebehörde bereit gestellte EWO-Verfahren zu leiten. Ein Verzeichnisdienst muss, darauf hat die Projektgruppe schon oben hingewiesen, ohnehin wegen der Rückmeldungen installiert werden. Als Zusatznutzen könnte dieser Verzeichnisdienst auch die Adressen der onlinefähigen Meldebehörden enthalten.

5.3.2. Die Form des Auskunftersuchens sollte standardisiert sein. Festzulegen wäre also, was „amtlich vorgeschriebene Form“ i. S. v. § 21 Abs. 1 a Nr. 1 MRRG ist.

Außerdem hat der Antragsteller nach § 21 Abs. 1a Nr. 2 MRRG bei einem automatisierten Abruf über das Internet den Betroffenen mit Vor- und Familiennamen sowie mindestens zwei weiteren der auf Grund von § 2 Abs. 1 MRRG gespeicherten Daten zu bezeichnen. Die Projektgruppe hält es deshalb für notwendig, dass der Anfragende standardmäßig über den Betroffenen die Pflichtfelder: Vorname, Name, Gemeinde der letzten bekannten Wohnung, Geschlecht und alternativ entweder Adresse oder Geburtsdatum ausfüllen muss. Dadurch wird dem Erfordernis nach § 21 Abs. 1a Nr. 2 MRRG Rechnung getragen. Zusätzlich könnten Abfragefelder für weitere identifizierende Merkmale (z. B. Staatsangehörigkeit u. ä.) bereitgestellt werden. Die Angabe der letzten Wohngemeinde ist erforder-

lich, um die Anfrage überhaupt an die richtige Meldebehörde steuern zu können, und die Adresse oder das Geburtsdatum, um eine sichere Identifizierung zu ermöglichen.

Im Übrigen haben Untersuchungen ergeben, dass ohnehin über 99 % aller Melderegisternachfragen Angaben zu den genannten Pflichtfeldern (Wohnort und Anschrift oder Geburtsdatum) enthalten. Steht einem Anfragenden diese Daten nicht zur Verfügung oder weiß er die Adresse nicht, bleibt ihm die Möglichkeit, eine schriftliche Anfrage an die Meldebehörde mit weiteren identifizierenden Merkmalen zu richten.

Die Projektgruppe hält es weiter für notwendig, dass auch die Antworten, die ein Auskunftssuchender auf einen bestimmten Sachverhalt erhält, standardisiert werden und in den Ländern nicht unterschiedlich lauten. Es sollte vermieden werden, dass z.B. die Antwort auf die Tatsache, dass die Auskunftsverweigerung wegen eines eingetragenen Widerspruchs gegen eine Online-Auskunft in den Ländern uneinheitlich ist. Eine Liste dieser standardisierten Antworten liegt als **Anlage 4** diesem Bericht bei.

5.3.3. Weiterhin sollten die Daten, die die Poweruser im Rahmen ihrer online-Anfrage an die Meldebehörde übergeben, und auch die Antworten ein einheitliches Format aufweisen. Damit ist es dieser Nutzergruppe möglich, ihre eigenen EDV-Verfahren auf automatisierte Anfragen und Antworten einzustellen.

Das bedeutet, dass den Powerusern eine bundesweit einheitliche OSCI-konforme Schnittstelle in die verschiedenen EWO-Verfahren angeboten werden sollte, die sie in die Lage versetzt, aus ihren eigenen EDV-Systemen Melderegisteranfragen automatisiert generieren zu können.

Wesentliche Vorarbeiten für eine solche Schnittstelle sind gemacht. Die Datenstrukturen sind entsprechend dem XMeld-Standard beschrieben, so dass hier noch eine Festlegung der EDV-technischen Bedingungen stattfinden müsste. Die Projektgruppe sah sich nicht in der Lage, dieses Problem weiter zu vertiefen. Sie empfiehlt, den KoopAADV damit zu beauftragen, eine solche Schnittstelle näher

zu beschreiben.

- 5.3.4. Der Poweruser sollte sich bei einer Stelle (z. B. derjenigen, die für das Land zuständig ist, in dem er seinen Sitz hat) registrieren lassen können, um von ihr, mit der er auch das Bezahlverfahren für die Gebühren vereinbart, dann die Daten für sein persönliches Login zu erhalten.

Diese Registrierung müsste auch für alle Meldebehörden im gesamten Bundesgebiet zur Benutzung der MRA-o gültig und ausreichend sein.

- 5.3.5. Poweruser stellen Melderegisteranfragen in großer Zahl nicht nur bei Meldebehörden des Sitzlandes, sondern bundesweit. Dafür fallen Gebühren an. Um sie nicht mit Hunderten von Einzelrechnungen (über 5 € !) zu überschwemmen, sollten Bezahlplattformen eingerichtet werden, die die Gebühren der Meldebehörden verrechnen. Die damit möglicherweise verbundenen haushaltsrechtlichen Fragen hat die Projektgruppe in der ihr zur Verfügung stehenden Zeit nicht klären können.

#### **Empfehlung 8**

**Die Landesmeldegesetze sollten Form und Inhalt von Online-Melderegisteranfragen und die Antworten darauf einheitlich festlegen. Für Anfragen von Vielnutzern sollte eine einheitliche OSCI-konforme Schnittstelle in die EWO-Verfahren angeboten werden. Eine Einmalregistrierung der Vielnutzer sowie eine Bezahlplattform zum Einzug der Gebühren sollten geschaffen werden.**

- 5.4. Die rechtlichen Rahmenbedingungen

- 5.4.1. Die Frage, ob es überhaupt möglich ist, bei einer länderübergreifend arbeitenden MRA-o die Fragen und Antworten zu standardisieren sowie zu verlangen, einheitliche Sicherheitsstandards einzuhalten, beantwortet die Projektgruppe dahingehend, dass in der Tat § 21 Abs. 1 a letzter Satz MRRG die Regelung des Verfahrens bei der MRA-o dem Landesrecht überlässt. Zu den „Einzelheiten des Verfahrens“ gehören auch die inhaltliche Ausformung der Anfragen und der darauf mög-

lichen Antworten. Problem ist nur, dass alle Landesmeldegesetze einheitlich diese Punkte regeln müssten.

- 5.4.2. Powerusern soll, wie oben dargestellt, die Möglichkeit gegeben werden, sich registrieren zu lassen und ein Bezahlssystem mit der Registrierungsstelle abzuschließen, sowie Anfragen aus ihrer eigenen Geschäftssoftware heraus zu generieren. Darin liegt in der Tat eine andere Behandlung im Vergleich zu denen, die nur eine einzige Anfrage (z. B. zur Zusammenstellung eines Klassentreffens) benötigen.

Dennoch ist eine solche unterschiedliche Behandlung gerechtfertigt. Der Einzelnachfrager hat an den Mechanismen, die für die Poweruser bereit gestellt werden, kein Interesse und auch keine Verwendung. Insofern besteht ein sachlicher Differenzierungsgrund. Problematisch wäre nur, wenn die MRA-o nur Powerusern vorbehalten bliebe, ansonsten aber auf herkömmliche Weise eine Auskunft beantragt werden müsste. Dieses Problem lässt sich dadurch lösen, dass über ein einheitliches Portal sowohl die eine als auch die andere Gruppe zu Auskünften kommen kann, nur auf jeweils anderen Wegen. Für Einzelnachfrager müsste eine Abfragemaske bereit gestellt werden, in die sie ihre Angaben eintragen können.

- 5.4.3. Probleme des Datenschutzes

Die Projektgruppe hat die Frage diskutiert, ob durch die Vernetzung der Datenbestände der Meldebehörden für die MRA-o ein einheitliches Landes- oder sogar Bundesmelderegister entsteht, in dem Poweruser durch eine große Anzahl von Anfragen, die zur gleichen Zeit abgeschickt werden können, suchen können. Diese Konstellation könnte datenschutzrechtliche Bedenken hervorrufen.

Die Projektgruppe meint jedoch, dass ein solches Gesamtregister deshalb nicht entsteht, weil nur Teildatenbestände (die zur Bearbeitung einer Adressenanfrage erforderlich sind) übernommen werden und diese Datenbestände der Meldebehörden physikalisch getrennt sind. Es läge gerade in den technischen Möglichkeiten begründet, dass solche Massenabfragen innerhalb kürzester Zeit bewältigt werden können, wenn die Datenbestände vernetzt werden. Diese Konsequenz muss dem Gesetzgeber bei der Schaffung des § 21 Abs. 1 a MRRG bewusst ge-



wesen sein. Aus diesen Gegebenheiten die Folgerung abzuleiten, aus Datenschutzgründen müsse der Poweruser gezwungen werden, jeweils eine Anfrage abzuschicken und dann erst die nächste, weil eine Vernetzung der Meldebehörden über einen Verzeichnisdienst nicht gegeben ist, hieße, die MRA-o abzuschaffen. Das kann nicht im Willen des Gesetzgebers gelegen haben.

#### 5.4.4. Ein Problem ähnlicher Art ergibt sich bei so genannten Adressketten:

Dieser Figur liegt der Fall zugrunde, dass eine Person von der Gemeinde A in die Gemeinde B und von dort in die Gemeinde C usw. umgezogen ist. Für die herkömmliche schriftliche MRA hieße das für den Anfragenden, jeweils die Meldebehörde um die nächste Adresse zu bitten, so dass er unter Umständen zwei oder mehr Anfragen hintereinander starten muss. Ein solches Vorgehen verbraucht erhebliche Zeit.

Besser wäre, wenn aufgrund der Vernetzung der Meldebehörden untereinander (oder durch einen landesweiten Datenbestand) die Anfrage gleich von der zunächst abgefragten Gemeinde A über den Rechner der Meldebehörde B zur Meldebehörde C, wo der Betroffene inzwischen wohnt, weitergeleitet wird, und der Anfragende nur von C die aktuelle Adresse erhält. Ein solches Vorgehen hätte aus Sicht eines Teils der Mitglieder der Projektgruppe den Vorteil, dass der Nachfrager nicht die Aufenthaltsorte des von ihm Gesuchten erfährt, die dieser zwischenzeitlich bewohnt hat. Das kann als erheblicher Vorteil aus der Sicht des Datenschutzes betrachtet werden. Andere Mitglieder der Projektgruppe hielten ein solches Verfahren für unzulässig, weil dadurch zumindest virtuell ein einheitliches Register aller Einwohner entstünde.<sup>9</sup>

#### 5.4.5. Ein weiteres Problem des Datenschutzes ist der Umgang mit den Widersprüchen, die gegen Erteilung einer MRA-o nach § 21 Abs. 1 a Satz 2 erhoben werden können. Man rechnet hier mit einer Widerspruchsquote von ca. 20 % bis 30 %.

---

<sup>9</sup> Allerdings lassen sich die Bedenken aus der Sicht des Datenschutzes kaum mit Hinweis auf irgendwelche Rechtsvorschriften rechtfertigen; soweit ersichtlich, verbietet das geltende Melderecht nicht, solche Landesadressregister einzuführen.

Die Projektgruppe hält es für möglich, dass dann, wenn eine Online-Abfrage auf einen Widerspruch trifft, in das manuelle Verfahren übergegangen wird und der Nachfragende nur den Hinweis auf eine schriftliche Beantwortung erhält. D. h., dass in solchen Fällen die Auskunft unter Einschaltung eines Sachbearbeiters auf schriftlichem oder auf elektronischem Wege, nur nicht „im Wege eines automatisierten Abrufs über das Internet“ i. S. v. § 21 Abs. 1 a Satz 2 MRRG erteilt wird. Das kann damit begründet werden, dass das MRRG für die Melderegisteranfrage keine bestimmte Form vorschreibt. Damit könnte sie, wie inzwischen durch das Bundesverwaltungsverfahrensgesetz und die entsprechenden Ländergesetze zugelassen, auch elektronisch gestellt werden. Entscheidend ist nur, dass im Falle eines eingelegten Widerspruchs die Antwort nicht automatisiert erfolgt, sondern auf herkömmliche Weise.

#### 5.5. Gesetzliche Regelung der MRA-o

Aus dem Vorangegangenen wird ersichtlich, dass es notwendig ist, die technischen und rechtlichen Rahmenbedingungen in den Meldegesetzen der Länder einheitlich zu regeln, damit überhaupt die Chance besteht, die MRA-o bundesweit zu organisieren. Diese einheitliche Gestaltung könnte dadurch erreicht werden, dass für den Bereich der MRA-o (möglicherweise auch für weitere Bereiche) ein Musterentwurf für die Landesmeldegesetze erstellt wird.

#### **Empfehlung 9:**

**Die Projektgruppe hält es für notwendig, die technischen und rechtlichen Rahmenbedingungen für die Melderegisterauskunft-online in einem Musterentwurf für die Landesmeldegesetze zu formulieren, um damit den Ländern Gelegenheit zu geben, einheitlich die Bedingungen für diesen Geschäftsbereich festzulegen.**

#### 6. Die Anmeldung-Online (im Folgenden: Ao)

##### 6.1. Konturierung des Auftrags

Ca. 90 % der Bürger, die sich anmelden wollen, sprechen persönlich bei der Meldebehörde vor. Wie in dieser Situation der Vorgang der Anmeldung (und damit

auch der der Rückmeldung !) neu gestaltet werden könnte, hat die Projektgruppe in Ziffer 5.4 des ersten Teils ihres Berichtes dargelegt. Sie hat darauf verwiesen, dass diese Gestaltung in den Landesmeldegesetzen vorgesehen sein sollte, damit der Anmeldevorgang und auch der Rückmeldung erheblich rationalisiert und beschleunigt werden können.

Im Folgenden wird deshalb nur der Geschäftsprozess der „echten“ Ao betrachtet, d. h. der Bürger wählt sich von zuhause über seinen PC auf ein entsprechendes Portal der Zuzugsmeldebehörde ein und will sich dort elektronisch anmelden.

## 6.2. Das Problem der Signatur

Die Projektgruppe sieht es als entscheidendes Hindernis für eine massenhafte Verbreitung der Ao und damit für die Erschließung der möglichen Rationalisierungspotentiale an, dass § 11 Abs. 6 MRRG für einen solchen Vorgang eine qualifizierte Signatur i. S. d. Signaturgesetzes verlangt. Schon wegen der Kosten, die eine solche qualifizierte Signatur für den Bürger mit sich bringt, ist angesichts der doch wenigen Möglichkeiten, sie wirksam einzusetzen, dafür wenig Interesse vorhanden. Auch ist die Anmeldung für den Einzelnen ein so singulärer Vorgang, dass er allein deswegen sich eine qualifizierte Signatur nicht besorgen wird.

Die Projektgruppe sieht es deshalb als notwendig an, die qualifizierte Signatur mit einem Medium zu verknüpfen, dass mehr oder weniger jeder Bürger bei vielen Gelegenheiten einsetzen kann, bzw. das er ohnehin haben muss. Die Projektgruppe hat dazu verschiedene Alternativen überlegt:

- Die Stadt Ulm hat im Rahmen eines Pilotprojekts mit elektronisch signierbaren Formularen ihren Einwohnern die Möglichkeit geboten, mit Hilfe einer so genannten Bürgerkarte rund um die Uhr derartige Verwaltungsdienste in Anspruch zu nehmen. Beteiligt ist auch die Bundesdruckerei. Auf der Bürgerkarte sind in einem Attribut-Zertifikat auch die Meldedaten des Bürgers sowie seine digitale Signatur gespeichert. Die Karte ist im Rahmen des Pilotprojekts an ca. 500 Bürger ausgegeben worden.

Bisher handelt es sich dabei aber um einen reinen Pilotversuch, bei dem nicht

sicher ist, dass die Bürgerkarte nennenswerte Einsatzmöglichkeiten hat.

- Eine weitere Möglichkeit könnte in der Herausgabe eines digitalen Personalausweises bestehen. Dabei handelt es sich um eine multifunktionale Chipkarte. Auf dem Kartenkörper werden die Angaben aufgebracht, die auch der schon heute gebräuchliche Personalausweis enthält, also das Lichtbild, und die persönlichen Daten. Über eingebrachte Sicherheitsmerkmale und durch entsprechende Ausgestaltung der Herstellungstechnik kann auch Fälschungssicherheit erlangt werden. Der im Kartenkörper verankerte Chip enthält das Signaturzertifikat und ist in der Lage, elektronische Signaturen zu erstellen. Das Bundesministerium des Innern und das Bundesamt für Sicherheit in der Informationstechnik haben im Rahmen eines Pilotversuchs den Digitalen Dienstausweis (ebenfalls eine multifunktionale Chipkarte) getestet. Es hat sich gezeigt, dass die verwendete Chipkarte aufgrund der eingebrachten Sicherheitsmerkmale und des aufwendigen Drucks relativ teuer ist. Auch bei größeren Stückzahlen dürfte mit einem Stückpreis von ca. 70,-- € zu rechnen sein. Ein weiteres Problem liegt darin, dass nach dem Signaturgesetz ein Signaturzertifikat nur längstens 5 Jahre gültig sein darf, wobei gegenwärtig eine Beschränkung des Gültigkeitszeitraumes auf 3 Jahr üblich ist. Der Bundespersonalausweis ist hingegen 10 Jahre gültig. Ob nach dem Ablauf des Zertifikats eine neues Signaturzertifikat in den Chip eingebracht werden kann, ist eher fraglich. Das Einbringen eines Zertifikates ist ein sicherheitskritischer Vorgang, der einen recht umfangreichen technischen Aufwand erfordert. Außerdem ist denkbar, dass zwischenzeitlich aufgrund des technischen Fortschritts eine Anpassung der Schlüssellängen stattgefunden hat, sodass eine ältere Signaturkarte mit den neuen Schlüsseln keine Signatur mehr bilden kann. Eine denkbare Lösung könnte sein, den elektronischen Personalausweis bis zum Ablauf der Gültigkeit als Sichtausweis weiter zu verwenden und an betroffene Bürger eine neue Chipkarte zum Generieren von elektronischen Signaturen auszugeben. Diese Karte könnte, die sie ja keine Ausweisfunktion hat und daher auch nicht entsprechend aufwendig hergestellt werden müsste, erheblich preiswerter abgegeben werden. Denkbar wäre auch, dass ein Bürger den Personalausweis mit oder ohne Sig-

natur bestellt. Personen, die ohnehin keinen Online-Dienst in Anspruch nehmen wollen, könnten sich somit Kosten sparen.

Letztlich muss hier die Kostenfrage geklärt werden. Der Bürger wird zur Übernahme der zusätzlichen Kosten für ein Signaturzertifikat nur dann bereit sein, wenn er für sich einen zusätzlichen Nutzen sieht. Ob dieser in den eher seltenen Behördenkontakten, die dann ggf. online von zu Hause aus erfolgen können, liegt, ist eher fraglich.

- Eine weitere, vielversprechende Alternative könnte in der Nutzung einer bereits in größerem Umfang gebräuchlichen Bankkarte liegen. Bereits jetzt wird in zwei Bundesländern mit dieser Karte im Rahmen eines Pilotversuchs die elektronische Steuererklärung<sup>10</sup> signiert. Es ist dann ausreichend, die signierten Daten an das zuständige Finanzamt zu übermitteln. Der Ausdruck und die Übermittlung einer Kurzform der Erklärung entfällt damit. Die steuerrechtlichen Vorschriften stufen diese Signatur als eine "qualifizierte elektronische Signatur mit Einschränkungen" ein. Im Sinne des Signaturgesetz handelt es sich allerdings wohl "nur" um eine fortgeschrittene elektronische Signatur, wenngleich auf einem hohem, definierten Sicherheitsniveau.

Der Vorteil dieser Lösung liegt darin, dass die Banken aus dem Einsatz solcher Karten eigene Vorteile für das Geschäft mit ihren Kunden ziehen können. Da der Kunde die Karte auch beim Homebanking oder am Geldautomaten einsetzen kann, erschließen sich ihm eher die Vorteile und er ist auch bereit, hierfür ggf. zu bezahlen. Bei dieser Lösung müsste allerdings das MRRG angepasst werden. Dies könnte ggf. im Rahmen einer Experimentierklausel ähnlich wie im Steuerrecht erfolgen. Dabei ist zu berücksichtigen, dass der Staat ein erhebliches fiskalpolitisches Interesse an der Abgabe korrekter Steuererklärungen durch die Steuerpflichtigen hat. Unter diesem Gesichtspunkt ist nicht zu erkennen, warum der Vorgang der Anmeldung einen höheren Stellenwert als die Steuererklärung haben soll. Damit wird auch nicht das Erfordernis eines höheren Sicherheitsniveaus ersichtlich.

---

<sup>10</sup> Abkürzung: ELSTER

**Empfehlung 10:**

**Damit die elektronische Form auch bei Anmeldungen zum Melderegister in großen Umfang gewählt wird, müsste das Tatbestandsmerkmal der elektronischen Signatur entweder dadurch verändert werden, dass auch die Sicherheitsstandards einer Bankkarte für die Anmeldung ausreichen, oder es müsste der Personalausweis eine digitale Signatur vorsehen.**

6.3. Das Design des Geschäftsprozesses „Anmeldung Online“

6.3.1. Bereits jetzt werden dem Bürger, der sich elektronisch anmelden will, über einen Formularyserver elektronische Meldescheine angeboten, die er an seinem PC ausfüllen, ausdrucken und der Meldebehörde schicken kann. Wenn er die Daten elektronisch so der Meldebehörde übermittelt, können diese auch eingelesen werden, sobald die schriftliche Fassung der Meldebehörde vorliegt (vgl. das Verfahren bei ELSTER).

Dieses Verfahren ist bereits in etlichen Städten verwirklicht; es kann ohne großen Aufwand bereitgestellt werden. Eine Signatur ist nicht erforderlich. Allerdings ist die Fehlerquote durch die Eingabe der Daten seitens des Anmeldenden relativ hoch. Der Rationalisierungseffekt bei der Behörde ist andererseits gering (sie muss die Daten auf jeden Fall überprüfen auf Richtigkeit und Stimmigkeit und mit dem schriftlichen Meldeschein vergleichen; bei Differenzen muss ein Berichtigungsverfahren durchlaufen werden). Für den Bürger ist diese Form einer „hybriden“ Anmeldung nicht sehr komfortabel.

6.3.2. Die Projektgruppe „Projekt XMeld 1.1“ hat deshalb empfohlen, dem Bürger im Rahmen des Anmeldevorgangs einen „vorausgefüllten“ Meldeschein zu präsentieren, in dem seine Daten und die seiner Familienangehörigen bereits eingetragen sind. Der Bürger ist verpflichtet, diese Daten auf Richtigkeit zu überprüfen. Sollten sich keine Änderungen (außer seiner neuen Adresse) ergeben, kann er diesen Meldebogen signieren und der Behörde zuschicken.

Die Projektgruppe XMeld 1.1 rechtfertigt den damit verbundenen technischen Aufwand wie folgt:

„Daten, die bei der Wegzugsmeldebehörde bereits in elektronischer Form vorliegen, müssen nicht noch einmal erfasst werden. Der Anmeldevorgang kann dadurch mit weniger Aufwand und in kürzerer Zeit abgewickelt werden.

Die Fehlerrate sinkt, weil die Daten aus dem Melderegister bereits in vielfacher Hinsicht qualitätsgesichert sind. Der Aufwand zur Nachbearbeitung aufgrund falscher Daten wird geringer.“

Darüber hinaus kommt es auf länger Sicht zu einer erheblichen Konsolidierung der Daten im Melderegister.

Die Projektgruppe stimmt der Beurteilung der XMeld-Gruppe zu, dass dadurch der Geschäftsvorfall der Anmeldung schneller, attraktiver, effizienter und damit auch preiswerter werden würde.

Die Projektgruppe XMeld 1.1 hat den Geschäftsvorgang wie folgt beschrieben:

- Der Bürger sendet der Zuzugsmeldebehörde einen ihn eindeutig identifizierenden Datensatz und signiert diesen.
- Die Zuzugsmeldebehörde überprüft die Signatur und übersendet der Wegzugsmeldebehörde diesen Datensatz mit der Aufforderung, die Meldedaten zur Verfügung zu stellen.
- Ergibt die Prüfung bei der Wegzugsmeldebehörde, dass die Person genau identifiziert ist, übersendet sie der Zuzugsmeldebehörde den Datensatz des Anmeldenden (sowie gegebenenfalls die seiner Familienangehörigen, soweit sie mit umziehen).
- Die Zuzugsmeldebehörde stellt dem Anmeldenden diesen Meldedatensatz zur Verfügung mit der Bitte zu überprüfen, ob die Daten richtig sind, sowie Änderungen einzutragen.
- Der Bürger gibt den signierten Meldeschein der Zuzugsmeldebehörde zurück. Sollten keine Unklarheiten mehr bestehen, wird eine elektronische Meldebesätigung abgegeben.

Die Projektgruppe XMeld 1.1 hat diesen Geschäftsvorgang in ihrem Zwischenbericht näher beschrieben sowie ihn in Form von XMeld standardisiert.

**Empfehlung 11:**

**Das Bereitstellen eines elektronischen Anmeldeformulars mittels eines Formularsservers sollte eine Vorstufe zu einer Ao sein. Es ist anzustreben, dem Bürger einen vorausgefüllten Meldeschein zur Verfügung zu stellen, den er nach Prüfung und Korrektur der Zuzugsmeldebehörde signiert zurücksendet.**

6.4. Die elektronische Anmeldung eines Familienverbandes

6.4.1. Bereits jetzt sehen die meisten Landesmeldegesetze vor, dass für die Anmeldung eines Familienverbandes ein gemeinsamer Meldeschein für alle ausreicht. Dieser muss auch nur von einem Familienmitglied unterschrieben werden. Die Projektgruppe zieht daraus den Schluss, dass ein elektronischer gemeinsamer Meldeschein auch nur von einem der Familienmitglieder digital signiert werden muss.

6.4.2. Für den Fall, dass der Geschäftsprozess des vorausgefüllten Meldescheins verwirklicht ist, ergibt sich ein weiteres Problem:

Es müssen nicht nur die Daten des Anfordernden (das ist der beim Anmeldevorgang allein Tätigwerdende) abgeholt werden, sondern auch die Datensätze, die für die mit umziehenden Familienangehörigen bei der Wegzugsmeldebehörde angelegt sind. Technisch, so stellt die Projektgruppe fest, ist das zu verwirklichen, da für jede dieser Personen ein eigener Meldedatensatz existiert.

Das datenschutzrechtliche Problem, dass nämlich der Anmeldende auch die Datensätze seiner Familienangehörigen einsehen kann, erscheint lösbar. Wenn er zusammen mit der Eingabe seiner identifizierenden Daten (1. Schritt der elektronischen Anmeldung) versichert, dass er durch seine Familienmitglieder bevollmächtigt ist, deren Datensätze abzuholen und einzusehen, bestünden aus datenschutzrechtlicher Sicht keine Bedenken gegen dieses Verfahren. Die Versicherung, eine solche Vollmacht zu besitzen, könnte gleich auf der Eingangsmaske abgefordert werden. Ähnlich wie bei der schriftlichen Anmeldung mehrerer Fami-



lienangehöriger würde diese Versicherung nicht nachgeprüft werden.

## 6.5. Die technische Umsetzung

6.5.1. Bei einer Anmeldung über den vorausgefüllten Meldeschein muss bereits die Anforderung der Meldedaten signiert und verschlüsselt sein, da der Bürger in der Regel über das Internet die Zuzugsbehörde anspricht. Dieser Vorgang sollte OSCI-konform (d. h. vor allem unter Einsatz von OSCI-Transport) gestaltet sein. Technisch ist das dadurch zu bewerkstelligen, dass dem Bürger bei der Anwahl des Servers die notwendige Verschlüsselung bereits, ohne dass er es wahrnimmt, übermittelt wird.

6.5.2. Die Signatur des Anmeldenden muss auf Gültigkeit überprüft werden. Dafür ist ein Intermediär zwingend einzusetzen. Deshalb ist die Beschaffung einer derartigen Infrastruktureinrichtung unumgänglich, da nicht anzunehmen ist, dass die Anmeldenden die Signaturen von nur einem Trustcenter benutzen. Der Intermediär allerdings ist auch für die Rückmeldung (vgl. oben) und für sonstige Geschäftsprozesse im elektronischen Verkehr einsetzbar.

6.5.3. Das Dialogverfahren zwischen Zuzugs- und Wegzugsmeldebehörde bei der Übermittlung der Meldedaten im Rahmen der Ao kann ebenfalls auf bekannte Infrastrukturbestandteile wie den Verzeichnisdienst und die PKI zurückzugreifen. Insofern wird auf die Ausführungen zur Rückmeldung verwiesen. Der Aufwand, der für die Ao mittels vorausgefülltem Meldeschein zu treiben ist, dürfte damit überschaubar sein. Er wird vor allem verursacht in der Programmierarbeit für das Dialogverfahren zwischen Bürger und den beiden Meldebehörden.

Die Projektgruppe „Projekt XMeld 1.1“ hat in ihrem erwähnten Zwischenbericht unter der Überschrift „Länderübergreifende elektronische Rückmeldung im Meldewesen; Vorstudie für den Aufbau einer technischen Infrastruktur auf Basis von OSCI“ (Teil 2 des Zwischenberichts) die auch für die Ao nutzbaren Infrastruktureinrichtungen, die Sicherheitsstrukturen und die Organisation ausführlich beschrieben. Darüber hinaus enthält dieser Teil des Berichtes auch eine Aufwandsschätzung. Nachdem der zusätzliche Aufwand, wie bereits ausgeführt, für eine Ao

mittels vorausgefüllten Meldeschein gering sein dürfte, ist diese Aufwandschätzung sowohl für die Rückmeldung als auch für die Ao gültig. Hier zeigt sich ganz deutlich der multifunktionale Nutzen der beschriebenen Infrastruktureinrichtungen für eine Reihe von Geschäftsvorfällen im Meldewesen.

#### 6.6. Rechtliche Umsetzung

Liegen im Fall einer Ao mittels vorausgefülltem Meldeschein Zuzugs- und Wegzugsmeldebehörde nicht im gleichen Bundesland, muss der Meldedatensatz ebenfalls länderübergreifend verschickt werden. Die technischen Rahmenbedingungen sind oben beschrieben worden. Allerdings sollten die Landesmeldegesetze jeweils vorsehen, dass die Daten auch aus anderen Bundesländern abgerufen und an landesfremde Meldebehörden übermittelt werden dürfen.

#### **Empfehlung 12:**

**In den Landesmeldegesetzen sollten gleichlautende datenschutzrechtliche Regelungen über die Anforderung von Meldedatensätzen im Rahmen der Ao sowie deren Übermittlung formuliert werden.**

#### 7. Weiteres Vorgehen

- 7.1. Mit diesem zweiten Bericht hat die Projektgruppe „Meldewesen“ ihren Auftrag erfüllt. Sie weist allerdings darauf hin, dass es, wie gezeigt, notwendig ist, wegen bestimmter Rahmenbedingungen die Landesmeldegesetze eng aufeinander abzustimmen. Ansonsten würde der länderübergreifende Geschäftsverkehr zwischen den Meldebehörden nicht funktionieren können. Darüber hinaus werden im Zuge des Änderungsprozesses bis hin zur „Vollelektronisierung“ des Datenverkehrs der Meldebehörde untereinander eine Reihe von Maßnahmen aufeinander abgestimmt werden müssen, die heute noch nicht oder nur in Umrissen erkennbar sind. Die Projektgruppe ist deshalb der Meinung, dass diese rechtlichen und technisch-organisatorischen Abstimmungen durch eine weitere Projektgruppe erfolgen sollten.
- 7.2. Aus Zeitgründen war es nicht möglich, auch noch die Rahmenbedingungen für die Übermittlung von Meldedaten an andere Behörden auf möglichst automatisierten Wegen zu beschreiben. Mit diesem Thema beschäftigt sich die Projekt-

gruppe XMeld 1.1. Sollte sich nach Abschluss von deren Arbeit weiterer Beratungsbedarf zeigen, sollte dieser befriedigt werden, da hier zusätzliche erhebliche Rationalisierungsgewinne zu realisieren sind.

**Empfehlung 13:**

**Es sollte eine Projektgruppe damit beauftragt werden,**

- **in notwendigem Umfang ein Muster für die Bestimmungen in den Landesmeldegesetzen zu erarbeiten, die für den elektronischen Geschäftsverkehr erforderlich sind;**
- **gegebenenfalls nach Abschluss des Projektes „XMeld 1.1“ die Rahmenbedingungen für eine möglichst effektive, automatisierte Datenübermittlung an Behörden (§ 18 MRRG) zu formulieren;**
- **den weiteren Change-Management-Prozess zu begleiten und die organisatorisch-technischen Bedingungen abzustimmen.**

Schirmeyer  
Ministerialrat  
(Projektleiter)