

4th Conference on eServices in European Civil Registration

4. RISER-Konferenz am 09./10. Oktober 2008 in Berlin

Eröffnungsrede

„Das Meldewesen - über Europäische Visionen und nationale Herausforderungen“

Rede des Herrn St Dr. Beus

(Es gilt das gesprochene Wort.)

Sehr geehrte Damen und Herren,

[Rathaus Schöneberg]

Vor wenigen Wochen fand an dieser Stelle eine Gedenkfeier anlässlich des 40. Jahrestages der Rede des amerikanischen Präsidenten John F. Kennedy auf dem Platz vor diesem Gebäude statt. Diese Rede zeigte die Verbundenheit der Amerikaner mit den Berlinern und den Deutschen auf und war eine Ermutigung, dass die Teilung der Stadt nicht ewig bestehen würde.

Nach dem Fall der Mauer im Jahr 1989 ist dieses Haus zwar nicht mehr Sitz des Berliner Abgeordnetenhauses, aber heute beherbergt es Veranstaltungen wie diese, die in vor dem Mauerfall nie geahntem Ausmaß die europäischen Staaten einander näher bringen können. Lassen Sie uns diese Chance gemeinsam nutzen.

[Deutsches E-Government]

Deutschland hat in den letzten Jahren sehr viel unternommen, um sich im europäischen und internationalen Vergleich bei der Umsetzung von E-Government nach vorne zu bewegen. So steht Deutschland der bekannten jährlich erscheinenden Studie von der Firma Cap Gemini zu Folge nicht mehr auf dem 19. Platz der EU, wie noch vor Jahresfrist, sondern ist mittlerweile auf den 10. Platz vorgerückt.

Nicht nur die Bundesinitiative „BundOnline 2005“ und das Regierungsprogramm „E-Government 2.0“ haben dafür gesorgt, sondern auch die gemeinsame Initiative „Deutschland-Online“ des Bundes, der Länder und Kommunen.

Mit dem im Juni 2006 verabschiedeten „Aktionsplan Deutschland-Online“ haben die Kanzlerin und die Regierungschefs der Länder nochmals ihren Willen bekräftigt, die Entwicklung und Verbreitung der wichtigsten deutschlandweiten E-Government-Dienstleistungen weiter voranzutreiben.

Eines der sechs prioritären Vorhaben des Aktionsplans ist die Fortentwicklung des Meldewesens, und das aus gutem Grund:

Im Zuge der Föderalismusreform wurde das Meldewesen in die ausschließliche Gesetzgebungskompetenz des Bundes überführt. Nach der zum 1. September 2006 erfolgten Änderung des Grundgesetzes soll ein Bundesmeldegesetz erlassen werden, das die geltenden bundes- und landesgesetzlichen Regelungen zusammenführt und damit Rechtseinheitlichkeit im Meldewesen herstellt. Nach dem Aktionsplan soll *„durch die Errichtung zentraler Strukturen im Meldewesen das Rückmeldeverfahren weiter vereinfacht, die Daten konsolidiert, die Aktualität der Daten erhöht, die Nutzung für öffentliche Stellen erleichtert und eine zentrale Online-Melderegisterauskunft ermöglicht werden.“*

Sie sehen also: Das Meldewesen, das mit seinen Daten bereits heute das „informativische“ Rückgrat der deutschen Verwaltung darstellt, steht ganz folgerichtig im Fokus der Verwaltungsmodernisierung.

Zur Modernisierung der Verwaltung tragen auch noch weitere wichtige Projekte bei, wie die IT-Umsetzung der EU-Dienstleistungsrichtlinie und das Projekt D115 zur Schaffung einer einheitlichen Telefonnummer für alle Fragen an die Verwaltung. Auf diese Weise wollen wir Deutschland im internationalen Vergleich zu den im E-Government führenden Nationen weiter nach vorne bringen.

[Meldewesen]

Doch lassen Sie mich zum eigentlichen Thema kommen.

Anrede,

entgegen manch landläufiger Meinung ist das heutige Meldewesen nicht eine Serviceleistung für die Sicherheitsbehörden. Die elektronische Abbildung des Meldewesens ist auch nicht dafür da, über die Verkettung zahlreicher Datensätze zu einer Person Profile zu bilden. Vielmehr ist das Meldewesen stets und zu allererst eine Dienstleistung für die Kunden der Verwaltung und für die Verwaltung selbst.

Wenn im Rahmen des Meldeverfahrens - also zum Beispiel beim Umzug an einen neuen Wohnort oder Eintragung einer Geburt - Daten von Bürgerinnen und Bürgern erhoben und

anschließend anderen Verwaltungsbereichen zur Verfügung gestellt werden, geschieht dies primär, um den Bürger davon zu entlasten, dass er bei jedem neuen Verwaltungskontakt - sei es bei der Rentenversicherung oder dem Antrag auf Ausstellung eines Personalausweises - erneut alle mögliche Angaben zu seiner Person machen und Belege dafür beibringen muss. Die einmal im Rahmen des Meldeverfahrens amtlich erfassten Daten können vielfach wiederverwendet werden, z.B. im Rahmen der Steuerung sozialpolitischer Maßnahmen, wie der Errichtung von Kitaplätzen oder bei der Katastrophenhilfe.

Auch für die Wirtschaft haben die ihr im gesetzlichen Rahmen zugänglichen Daten eine erhebliche Bedeutung: Beispielsweise benötigen Notare in vielen Fällen, sei es beim Grundstückskauf oder in Erbschaftsangelegenheiten, genaue Angaben zu den Personen, für die sie tätig werden oder mit denen sie es zu tun haben. Hier tragen die verlässlichen und aktuellen Informationen aus den Melderegistern erheblich zur effektiven und effizienten Fallbearbeitung bei.

Wie wir alle wissen, gibt es leider immer wieder schwarze Schafe, deren illegales Handeln auch mit den besten Gesetzen nicht restlos unterbunden werden kann. Diese Feststellung darf aber kein Grund sein, die Hände in den Schoß zu legen, wenn es um mehr Datenschutz und Datensicherheit geht. Die Vorkommnisse der letzten Zeit, die zwar nicht unmittelbar mit dem Melderecht zu tun hatten, haben uns hier erneut auf dieses wichtige Anliegen hingewiesen. Wir müssen aber bei Veränderungen im Melderecht dem Datenschutz besondere Aufmerksamkeit widmen. Dabei sollten wir auch neue technische Möglichkeiten nutzen, um den Anspruch des Bürgers auf die über ihn gespeicherten Daten und deren Verwendung zu stärken. Mehr Transparenz könnte dazu beitragen, Misstrauen gegenüber öffentlichen Registern und staatlicher Datenverarbeitung abzubauen.

Um es nochmals zu betonen, das Meldewesen hat sich zu **dem** zentralen Basisinformationssystem für alle Verwaltungsebenen entwickelt und leistet sehr gute Dienste für Bürger und Wirtschaft. Dies gilt natürlich nicht nur für Deutschland, sondern auch für Europa und international.

[Bundesmeldegesetz]

Derzeit wird im Bundesinnenministerium das Bundesmeldegesetz erarbeitet, wie es dem gemeinsamen Wunsch des Bundes und der Länder entspricht, der in den Beschlüssen der Föderalismuskommission I zum Ausdruck kommt. Ein wesentliches Ziel ist es dabei, die bisherigen sechzehn zum Teil unterschiedlichen Landesmeldegesetze und das Melderechtsrahmengesetz des Bundes zu konsolidieren.

Das zweite wichtige Ziel ist es, die Grundlage für die in dem bereits erwähnten Aktionsplan geforderte „zentrale Struktur“ zu schaffen. Hierüber findet gegenwärtig eine lebhaftige Diskussion unter den Fachleuten, aber auch im politischen Raum statt. Worum geht es bei dem so genannten Bundesmelderegister? Um diese Diskussion nachvollziehen zu können, ist es hilfreich, zunächst einen Blick auf das Meldewesen in Deutschland zu werfen. Die Verantwortung für die Erhebung und Pflege der Daten in den Melderegistern liegt bei den kommunalen Meldebehörden. In Deutschland gibt es 5.283 kommunale Meldebehörden. An

dieser dezentralen, kommunalen Struktur will niemand etwas ändern. Daneben gibt es zum Teil, aber nicht flächendeckend, Landesmelderegister, die in Datenbestand und Funktionalität unterschiedlich sind.

Welche Auswirkungen hat diese gegenwärtige Architektur des Meldewesens? Zum einen müssen wir feststellen, dass die Meldedaten nicht die Qualität haben, die sie haben könnten und auch haben sollten. Die Zahlen über so genannte „Karteileichen“ und sonstigen Fehlbestand, die vor einiger Zeit durch die Presse gingen, belegen dies. Ich denke, dies ist kein Zustand, den wir bei Überlegungen zum Meldewesen als unabänderlich so akzeptieren können. Zum anderen stellen wir fest, dass die regelmäßigen Datenübermittlungen an Behörden des Bundes verbesserungsfähig sind. Und der Bund ist ein großer "Kunde" der Meldebehörden, wenn man nur an die Rentenversicherung und die Bundesagentur für Arbeit denkt. Durch eine effizientere Übermittlung lassen sich erhebliche Kosteneinsparungen realisieren, und zwar auf beiden Seiten.

Auf welchem Weg lassen sich diese Ziele realisieren? Dass wir an den dezentralen Datenbestand der örtlichen Melderegister festhalten wollen, habe ich schon betont. Schon die bürgernahe Wahrnehmung dieser Aufgabe durch die Kommunen macht dies vernünftig. Empfohlen wird in diesem Zusammenhang zur Behebung der Schwachstellen die Vernetzung der lokalen oder der Landesmelderegister. Eine Vernetzung der bestehenden Landesmelderegister allein reicht nicht aus, da diese nicht flächendeckend bestehen und auch von allen Ländern nicht eingerichtet werden.

Und eine Koppelung aller 5.283 kommunaler Meldebehörden ist weder technisch noch organisatorisch abbildbar. Wenn man also die Schwächen unseres gegenwärtigen Meldewesens beheben will - und das ist unsere Aufgabe - dann muss man sich der Frage einer zentralen Struktur stellen. Dabei geht es weniger um den Umfang der dort gespeicherten Daten als um die Möglichkeit praktischer Verbesserungen.

Lassen sie mich das abschließend noch einmal an praktischen Beispielen deutlich machen. In Katastrophenfällen, die ja nicht an den Grenzen von Kommunen und Ländern halt machen, wollten die Rettungskräfte ein genaues Bild über die betroffenen Einwohner haben, und dies zu jeder Tages- und Nachtzeit. Und nicht zuletzt sollten wir z. B. bei Unglücken in der Lage sein festzustellen, ob es sich bei Personen mit deutschen Namen um jemanden handelt, der hier gemeldet ist. Die tagelange Unsicherheit, die hier jüngst nach einem Flugzeugabsturz bestand, hat dies noch einmal tragischerweise deutlich gemacht. Die Schaffung einer zentralen Struktur ist deshalb im Interesse aller, die von den Leistungen des Meldewesens abhängig sind und diese nutzen.

[Identitätsmanagement]

Wie ich bereits erwähnt habe, kann und darf es beim Bundesmelderegister nicht darum gehen, versteckte Mechanismen für eine unkontrollierte Verknüpfung personenbezogener Daten zur Bildung von Profilen der Bürgerinnen und Bürger unseres Landes zu schaffen. Deshalb arbeiten wir in enger Abstimmung mit dem Bundesbeauftragten für den Datenschutz und die Informationsfreiheit an einem Konzept für ein zukunftsweisendes

Identitätsmanagement, um eben diese Profilbildung zu verhindern und den damit verbundenen Missbrauchsgefahren wirksam begegnen zu können. Wie so etwas funktioniert, zeigt uns das Österreichische Modell. Wir werden dieses aber nicht einfach kopieren, sondern an die in Deutschland geltenden Bestimmungen und verwaltungsorganisatorischen Voraussetzungen anpassen müssen.

[Registerauskünfte in der EU]

Sie werden sich nun vielleicht fragen, was dies alles mit Europa zu tun hat. Ich bin der Auffassung, eine ganze Menge. Wie bereits ausgeführt, rücken die Staaten der Europäischen Union und ihre Bürger immer enger zusammen.

Viele Menschen nutzen heutzutage das Internet, um nicht nur in ihrem eigenen Land, sondern auch in anderen Mitgliedsstaaten Waren einzukaufen. Manche machen sich auch via Internet auf die Suche nach einem einstigen Freund, um ihn nach jahrelangem Kontaktverlust wiederzufinden, oder sie suchen nach Verwandten, mit denen sie wieder in Kontakt treten wollen. Wie kann diese Suche nun erleichtert werden, wenn noch nicht einmal klar ist, in welchem Land die gesuchte Person derzeit lebt?

Wie dies im europäischen Kontext funktionieren kann, zeigt uns die Europäische Meldeauskunft RISER. RISER ist hervorgegangen aus einer Initiative der Europäischen Union und mittlerweile an Melderegister aus acht Europäischen Mitgliedsstaaten und der Schweiz angebunden. Es besteht damit die Möglichkeit online Melderegisterauskünfte zu erteilen, und dies mit nur geringem Verwaltungsaufwand für den Auskunft Ersuchenden. Und datenschutzkonform. In Deutschland arbeitet RISER meines Wissens seit 2004 mit dem Unabhängigen Landeszentrum für Datenschutz Schleswig-Holstein eng und erfolgreich zusammen, um dies zu gewährleisten.

In Österreich oder in Ungarn beispielsweise kann RISER zur Adressverifizierung auf zentrale Melderegister zugreifen und in Sekundenschnelle die aktuelle Anschrift einer Person ermitteln. In Deutschland dagegen wäre RISER ohne ein Bundesmelderegister auf eine Vielzahl von Meldebehörden als Datenlieferanten angewiesen. Da Deutschlands Einwohner häufig umziehen – es sind etwa 3 Mio. Umzüge jährlich – umziehen, ist es oft nicht einfach, sofort einen Treffer zu erzielen. Es kommt dabei dann zu sogenannten „Adresskettenabfragen“, das heißt, die Anfrage wandert von Meldebehörde zu Meldebehörde zu Meldebehörde, bis endlich die aktuelle Anschrift der gesuchten Person ermittelt wird. Natürlich werden bei jeder einzelnen Anfrage auch Gebühren fällig, die zudem sehr unterschiedlich ausfallen können.

Anrede,

wäre es nicht viel einfacher, auch in Deutschland nur an einer Stelle anfragen zu müssen, um Zeit und Geld zu sparen? Dabei muss sich die Anfrage ja nicht direkt an das geplante Bundesmelderegister richten. Nach meiner Vorstellung soll es eher so sein, dass die Anfrage an die kommunale Meldebehörde des zuletzt bekannten Wohnortes gerichtet wird, diese zunächst im eigenen Datenbestand sucht und - falls sie dort nicht fündig wird - die Suche im

Bundesmelderegister fortsetzt, mit dem das kommunale Melderegister natürlich stets elektronisch verbunden ist. Gegenüber dem jetzigen Status Quo wäre dies für alle Beteiligten eine erhebliche Erleichterung.

[Föderalismus und IT]

Und nebenbei würde sich Deutschland damit auch den Gepflogenheiten anderer Mitgliedsstaaten annähern. Denn unabhängig davon, ob diese traditionell eher staatlich zentral organisiert sind, wie etwa Slowenien, oder föderal, wie etwa Österreich: Zentrale Registerstrukturen zur Vereinfachung des Verwaltungshandelns sind hier wie dort zu finden. Der notwendige - und gesetzlich zulässige - elektronische Datenaustausch zwischen den Mitgliedsstaaten ist somit sehr gut möglich.

Um Missverständnissen von vornherein vorzubeugen: Es geht mir überhaupt nicht darum, unseren föderalen Verwaltungsaufbau in Frage zu stellen. Trotz mancher Schwierigkeiten, die wir damit in der Vergangenheit hatten, hat er sich seit 60 Jahren als gut und richtig erwiesen.

Mir geht es aber, und dies auch in meiner Funktion als Beauftragter der Bundesregierung für Informationstechnik, um die Modernisierung der deutschen Verwaltung im elektronischen Zeitalter. Die deutsche Verwaltung gibt jährlich enorme Summen dafür aus, um auf die Anforderungen dieses Zeitalters reagieren zu können. Allein die Ausgaben des Bundes für Informationstechnik liegen bei jährlich 3 Milliarden Euro. Ich bin der Ansicht, dass wir die Qualität der Ergebnisse, die wir mit diesem hohen Mitteleinsatz erzielen, noch deutlich verbessern können. Informationstechnik ist auf Zusammenarbeit ausgerichtet. Nur in dieser Zusammenarbeit über Zuständigkeiten hinweg wird ihr Nutzenpotenzial erschlossen. Dies gilt auch für das Meldewesen als einen der zentralen Bausteine der deutschen Verwaltung.

[Schlussformeln]

Anrede,

ich wünsche mir daher von dieser Konferenz spannende Beiträge, die aufzeigen, wie sich die Verwaltung weiter verbessern und modernisieren kann bei der Nutzung von Informationstechnik und wie dies im europäischen Kontext unter Beachtung von Datenschutz und Datensicherheit funktioniert.

Allen Teilnehmerinnen und Teilnehmern aus Wirtschaft und Verwaltung wünsche ich in den nächsten beiden Tagen viele anregende Gespräche, bedanke mich beim Veranstalter für die Gelegenheit, heute zu Ihnen sprechen und meine Sicht der Dinge vermitteln zu können und danke Ihnen für Ihre Aufmerksamkeit.