Deutscher Städtetag

Registermodernisierung strategisch gestalten – Positionen der Städte

Positionspapier des Deutschen Städtetages – beschlossen vom Präsidium des Deutschen Städtetages am 23. September 2026 in Kassel

Präambel

Der Deutsche Städtetag richtet sich mit diesem Positionspapier an Bund und Länder. Die Städte bringen damit als zentrale Vollzugsebene ihre Perspektive in die weitere Ausgestaltung der Registermodernisierung ein. Ziel ist es, die notwendigen strukturellen, technischen und finanziellen Rahmenbedingungen so zu gestalten, dass eine praxistaugliche, leistungsfähige und bürgerorientierte Umsetzung gewährleistet werden kann.

Das Positionspapier spiegelt dabei die kommunale Sicht auf den aktuellen Stand der Registermodernisierung wider. Aus kommunaler Perspektive ist derzeit nicht immer eindeutig erkennbar, ob bestimmte Zielsetzungen, Strukturentscheidungen oder Maßnahmen bislang tatsächlich nicht vorgesehen sind oder ob hierzu lediglich keine ausreichenden Informationen und Kommunikationsprozesse zwischen den staatlichen Ebenen bestehen. Das Papier soll auch dazu beitragen, bestehende Erwartungshaltungen, offene Fragen und notwendige Zielbilder frühzeitig transparent zu machen und den weiteren Dialog zwischen Bund, Ländern und Kommunen zu unterstützen.

1. Ausgangslage

Die Registermodernisierung ist aus kommunaler Sicht ein Schlüsselprojekt für die Digitalisierung der öffentlichen Verwaltung. Sie soll die Grundlage schaffen für das Once-Only-Prinzip und perspektivisch eine durchgängig digitale, automatisierte und bürgerfreundliche Verwaltung.

Derzeit wird die Registermodernisierung überwiegend als technische Vernetzung bestehender Strukturen konzeptioniert. Damit besteht die Gefahr, dass historisch gewachsene, fragmentierte Registerlandschaften, die zum Teil auch in den Kommunen verortet sind, fort- und festgeschrieben werden. Auf diese Weise werden bestehende Ineffizienzen mit hohem Ressourceneinsatz digital verfestigt, anstatt die derzeitigen Gestaltungsspielräume für eine grundlegende Modernisierung der föderalen Verwaltungsstrukturen zu nutzen und eine zukunftsfähige, datengetriebene Verwaltung zu schaffen.

2. Zielbild: Datengetriebene und proaktive Verwaltung

Die Städte setzen sich für eine datengetriebene, proaktive Verwaltung mit hohem Automatisierungsgrad ein. Ziel muss es sein, Verwaltungsleistungen digital bereitzustellen und sie vorausschauend, medienbruchfrei und weitgehend automatisiert zu erbringen.

Dies erfordert einen Perspektivwechsel: weg von der antragsgetriebenen Verwaltung hin zu einer Verwaltung, die Leistungen aus vorhandenen Daten ableitet. Die Registermodernisierung muss hierfür die technischen und rechtlichen Voraussetzungen schaffen, damit Daten nicht nur anlassbezogen abgerufen, sondern bei geeigneten Leistungen auch automatisiert und ereignisbezogen bereitgestellt werden können. Maßgeblich ist dabei die konsequente Ausrichtung an der Lebensrealität der Bürgerinnen und Bürger.

Dazu gehört auch ein zeitnaher Datenabgleich zwischen Registern und Spiegelregistern. Änderungen, etwa nach einem Umzug, müssen so schnell verfügbar sein, dass nachgelagerte Abfragen nicht auf veralteten Datenbeständen beruhen.

3. Strukturelle Defizite

Fehlende strategische Zielarchitektur

Mit dem bestehenden Rahmen der Registermodernisierung liegt eine architektonische Grundlage vor. Aus Sicht der Städte fehlt jedoch noch die notwendige Verbindlichkeit bei ihrer Umsetzung. Zugleich sind wesentliche Fragen der zukünftigen Registerlandschaft weiter zu konkretisieren. Dazu gehören insbesondere Rollen und Verantwortlichkeiten, konsistente Datenmodelle und Begriffe, Sicherheitsanforderungen sowie die Frage, welche Register künftig zentral geführt werden sollen, wo dezentrale Strukturen sinnvoll bleiben und welche Rolle zentrale Basisregister einnehmen. Die Architektur sollte zudem verständlich dokumentiert und visualisiert werden.

Mangelnde Strukturgestaltung

Die aktuellen Aktivitäten im Rahmen der Registermodernisierung konzentrieren sich auf die technische Vernetzung bestehender Register. Zentrale Fragen der strukturellen Weiterentwicklung werden hingegen nicht ausreichend adressiert.

Es ist bislang unklar, welche Register langfristig benötigt werden, welche zusammengeführt werden können und welche Daten und Attribute vereinheitlicht werden sollten. Ebenso fehlt eine verbindliche Festlegung, welche Daten an welcher Stelle führend sind und welche Standards für Datenqualität und Datenpflege gelten sollen. Ohne diese Klärungen besteht die Gefahr, dass komplexe und ineffiziente Strukturen dauerhaft verfestigt werden.

Unzureichende Verknüpfung mit anderen Projekten

Die Registermodernisierung wird bislang nicht konsequent mit anderen zentralen Digitalisierungs- und Modernisierungsprojekten verzahnt. Dies gilt insbesondere für die EUDI-Wallet sowie für die in der föderalen Modernisierungsagenda vorgesehene Bündelung von Verwaltungsleistungen. Identität, Nachweise, Registerdaten und die organisatorische Bündelung standardisierbarer Leistungen müssen integriert gedacht werden, um Doppelstrukturen zu vermeiden und ein konsistentes Gesamtsystem zu schaffen. Ziel muss eine durchgängige Infrastruktur für Identität und Datennutzung sein.

4. Besondere Herausforderungen für die Städte

Hohe technische Komplexität

Die technischen Anforderungen der Registermodernisierung sind erheblich. Die technische Ertüchtigung der Fachverfahren liegt bei den Softwarelieferanten im Rahmen der Ertüchtigungsvorhaben des Bundesverwaltungsamtes. Für die Kommunen können dennoch Aufwände insbesondere bei Einführung, Konfiguration, Tests, organisatorischer Umstellung, neuen Sicherheitsanforderungen und der Anbindung komplexer Schnittstellen verbleiben. Diese kommunalen Aufwände müssen frühzeitig konkretisiert und transparent gemacht werden.

Fehlende Planbarkeit der Finanzierung

Die finanziellen Auswirkungen für die Kommunen sind derzeit nicht ausreichend planbar: Weder die Höhe der erforderlichen Investitionen noch die langfristigen Betriebskosten sind verlässlich abschätzbar.

Gleichzeitig müssen entsprechende Mittel bereits heute in Haushalten und Doppelhaushalten berücksichtigt werden. Dies führt zu Risiken für die kommunalen Haushalte. Planung von Entwicklung, Umsetzung und Kosten der Registermodernisierung sind dadurch erheblich erschwert. Aufgrund der fehlenden Kostenübersicht können auch die IT-Dienstleister keine verlässliche Preisbildung vornehmen. Dies führt zusätzlich zu Unsicherheiten über die finanzielle Belastung der Kommunen.

Unklare Einbindung der Kommunen

Die kommunale Ebene ist für die Umsetzung der Registermodernisierung zentral. Die operative Verantwortung für die Umsetzung liegt maßgeblich bei den Kommunen. Sie werden jedoch bislang nicht ausreichend in Steuerung und Kommunikation eingebunden.

Pflichtaufgaben und zentrale Verfahren

Bei der Einführung zentraler Verfahren ist bislang nicht ausreichend geklärt, wie kommunale Pflichtaufgaben abgebildet werden. Insbesondere ist offen, welche Registeranbindungen hierfür erforderlich sind und wie die kommunale Vollzugsverantwortung gewahrt bleibt.

Statistische Nutzbarkeit und Datenqualität

Die Registermodernisierung ist zugleich eine große Chance für die kommunale und amtliche Statistik. Städte benötigen valide, aktuelle und vollständige Daten für Bevölkerungsmonitoring, Sozial- und Bildungsberichterstattung, Wohnungsmarktanalysen, Verkehrsplanung und weitere Planungsaufgaben. Deshalb müssen statistische Anforderungen von Beginn an in Architektur und Datenmodelle einfließen. Zentralisierung darf nicht dazu führen, dass abgeschottete kommunale Statistikstellen nach § 16 Abs. 5 BStatG den für ihren Wirkungskreis erforderlichen Zugriff auf relevante Daten verlieren. Standardisierte Schnittstellen, verlässliche Übermittlungsintervalle und eine hohe Datenqualität sind dafür unerlässlich. Dies gilt auch mit Blick auf den registerbasierten Zensus 2031. Eine abgestimmte Registermodernisierung kann Primärerhebungen reduzieren, Prozesse vereinfachen und zugleich die Qualität der Planungsgrundlagen verbessern.

Einheitliches Erscheinungsbild der Verwaltung

Für Bürgerinnen und Bürger ist entscheidend, dass die Verwaltung als einheitlicher Akteur wahrgenommen wird. Dies erfordert konsistente Prozesse, eine einheitliche Nutzerführung sowie integrierte Register- und Identitätslösungen.

Bereits vorhandene Gestaltungsstandards für digitale Verwaltungsleistungen müssen verpflichtend angewendet und konsequent mit den Registerdaten verknüpft werden. Nur so kann ein durchgängiges und wiedererkennbares Nutzungserlebnis über alle Verwaltungsebenen hinweg entstehen.

5. Politische Forderungen an Bund und Länder

- **Strukturreform statt Fortschreibung bestehender Registerstrukturen**
  Die Registermodernisierung muss als grundlegende Strukturreform verstanden und umgesetzt werden. Eine bloße technische Vernetzung bestehender Register reicht nicht aus. Vielmehr bedarf es einer umfassenden Neuordnung der Registerlandschaft, die historisch gewachsene Strukturen hinterfragt und konsequent auf Zukunftsfähigkeit ausrichtet. Sie sollte zugleich als wichtiger Baustein einer weitergehenden Standardisierung und Bündelung der digitalen staatlichen Aufgabenwahrnehmung angelegt werden. Gerade angesichts von Fachkräftemangel und steigenden Sicherheitsanforderungen müssen Bund und Länder gemeinsam mit leistungsfähigen

kommunalen IT-Dienstleistern prüfen, welche Infrastrukturen und Fachanwendungen künftig zentral oder gebündelt bereitgestellt werden können.

- **Verbindliche Zielarchitektur für die Registerlandschaft entwickeln**
  Bund und Länder müssen die bestehende Architektur des Nationalen Once-Only-Technischen Systems (NOOTS) zu einem verbindlichen und für alle Ebenen nachvollziehbaren Zielbild für die zukünftige Registerstruktur weiterentwickeln und ihre Umsetzung verbindlich absichern. Dabei sind insbesondere Rollen und Verantwortlichkeiten, Datenmodelle und Begriffe, Sicherheitsanforderungen, Aktualisierungszyklen sowie die Frage zu klären, welche Register zentral geführt werden sollen und welche dezentral verbleiben. Ohne diese Konkretisierung und Verbindlichkeit droht eine dauerhafte Verfestigung ineffizienter Strukturen.

- **Verwaltung konsequent datengetrieben und proaktiv ausrichten**
  Die Registermodernisierung muss konsequent auf den Aufbau einer datengetriebenen, automatisierten und proaktiven Verwaltung ausgerichtet werden. Ziel ist eine Verwaltung, die Leistungen auf Basis vorhandener Daten erbringt und nicht mehr ausschließlich auf Anträge angewiesen ist.

- **Registermodernisierung und digitale Identität integrieren**
  Registermodernisierung und digitale Identität müssen eng miteinander verzahnt werden. Insbesondere die EUDI-Wallet ist integraler Bestandteil der zukünftigen Infrastruktur. Register, Identitäten und Nachweise sind als zusammenhängendes Gesamtsystem zu denken und umzusetzen, um Doppelstrukturen zu vermeiden.

- **Verbindliche Standards für Daten, Attribute und Rechtsbegriffe schaffen**
  Für eine funktionierende Registerlandschaft sind bundeseinheitliche Standards erforderlich. Dies betrifft Datenmodelle, Attribute und Schnittstellen ebenso wie die Vereinheitlichung zentraler Rechtsbegriffe, etwa des Einkommensbegriffs. Wo mehrere Behörden dieselben Grunddaten bewerten oder pflegen, müssen führende Datenbestände und Zuständigkeiten eindeutig festgelegt und Mehrfachzuständigkeiten möglichst vermieden werden. Nur so kann eine rechtssichere und automatisierte Nutzung registerübergreifender Daten gewährleistet werden.

- **Zentrale Basisregister stärken und weiterentwickeln**
  Die Rolle zentraler Basisregister ist im Rahmen der Registermodernisierung klar zu definieren und strategisch weiterzuentwickeln. Insbesondere das Melderegister sollte als zentrales Fundament für eine datengetriebene Verwaltung genutzt und entsprechend weiterentwickelt werden. Führende Datenbestände, einheitliche Identifikatoren, klare Pflegeverantwortung sowie verbindliche Standards für Aktualität, Vollständigkeit und Eindeutigkeit sind hierfür unerlässlich. Diese Anforderungen sind zugleich Grundlage einer qualitativ hochwertigen kommunalen und amtlichen Statistik.

- **Finanzierung sichern und Planungssicherheit für Kommunen herstellen**
  Die finanziellen Auswirkungen der Registermodernisierung müssen vollständig transparent gemacht und dauerhaft abgesichert werden. Bund und Länder müssen eine angemessene und verlässliche finanzielle Beteiligung unter konsequenter Berücksichtigung des Konnexitätsprinzips sicherstellen. Wo standardisierbare IT-Leistungen und Schnittstellen benötigt werden, sollten zentrale Beschaffung, Finanzierung und Bereitstellung durch Bund und Länder vorrangig geprüft und genutzt werden. Kommunen benötigen verlässliche Rahmenbedingungen, um verbleibende Investitionen und Betriebskosten planen zu können.

- **Kommunale Ebene verbindlich in Steuerung und Umsetzung einbinden**
  Die Kommunen sind zentrale Umsetzungsakteure und müssen strukturell und dauerhaft in Steuerung, Entwicklung und Umsetzung eingebunden werden. Die Governance der

Registermodernisierung muss die kommunale Rolle angemessen abbilden. Dabei ist auch die öffentliche amtliche Statistik in Bund, Ländern und Kommunen als Stakeholder einzubeziehen, damit statistische Nutzbarkeit und Datenqualität von Beginn an berücksichtigt werden.

- **Kommunale Pflichtaufgaben systematisch berücksichtigen**
  Zentrale Verfahren müssen die kommunale Vollzugsebene und ihre gesetzlichen Aufgaben vollständig berücksichtigen. Insbesondere ist sicherzustellen, dass alle erforderlichen Registeranbindungen für die Erfüllung kommunaler Pflichtaufgaben vorhanden sind.

- **Nutzerperspektive konsequent in den Mittelpunkt stellen**
  Die Registermodernisierung muss konsequent aus Sicht der Bürgerinnen und Bürger gestaltet werden. Ziel ist eine durchgängige, nutzerfreundliche und medienbruchfreie Interaktion mit der Verwaltung, die als einheitlicher Akteur wahrgenommen wird.

- **Verbindliche technische Infrastruktur und einheitliches Ordnungsmerkmal sicherstellen**
  Das Nationale Once-Only-Technische System (NOOTS) muss als verbindliche technische Grundlage der Registermodernisierung umgesetzt werden. Gleichzeitig muss die steuerliche Identifikationsnummer als einheitliches Ordnungsmerkmal über alle Register hinweg verbindlich eingeführt werden. Nur mit einem solchen eindeutigen Schlüsselmerkmal kann eine registerübergreifende Automatisierung, einschließlich proaktiver Leistungen, umgesetzt werden. Hierfür sind ergänzend Maßnahmen zur Datenbereinigung und Qualitätssicherung erforderlich. Dazu zählen u.a. klare Standards und eindeutige Begriffe, um die Daten strukturiert und einheitlich über die Register hinweg zuordnen zu können.

- **Datensouveränität und Datenschutz von Beginn an strukturell verankern**
  Die Zielarchitektur muss regeln, welche Daten dezentral bei den Kommunen verbleiben und welche zentral geführt werden. Bürgerinnen und Bürger müssen die Kontrolle über die Nutzung ihrer Daten behalten. Datenschutzrechtliche Anforderungen dürfen nicht nachgelagert ergänzt, sondern müssen von Beginn an in die Architekturentscheidungen integriert werden. Zugleich muss bei zentralen Registern die gesetzlich vorgesehene statistische Nutzung durch abgeschottete kommunale Statistikstellen technisch und organisatorisch erhalten bleiben.

- **Verbindliche Zeitplanung mit Meilensteinen vorlegen**
  Bund und Länder müssen einen verbindlichen Umsetzungsplan mit konkreten Meilensteinen vorlegen. Ohne feste Zeitvorgaben können Kommunen weder Haushaltsmittel veranschlagen noch ihre IT-Dienstleister und Fachverfahrenshersteller rechtzeitig einbinden. Die bisherige Praxis unverbindlicher Zeitrahmen gefährdet die kommunale Planungssicherheit und verzögert die Gesamtumsetzung.

- **Proaktive Verwaltungsleistungen als verbindliches Ziel festlegen**
  Proaktive, antragslose Verwaltungsleistungen müssen als konkretes Ziel der Registermodernisierung definiert werden. Mit dem vom Bund beschlossenen antragslosen Kindergeld wird ab 2027 ein konkreter Anwendungsfall für proaktive Verwaltungsleistungen umgesetzt. Auch das Projekt „ELFE“ (Einfach Leistungen für Eltern) zeigt, dass proaktive Verwaltungsleistungen grundsätzlich möglich sind. Bund und Länder müssen hierfür sowohl die technischen Voraussetzungen für ereignisbezogene Datenübermittlungen als auch die notwendigen fach- und datenschutzrechtlichen Grundlagen schaffen und geeignete Verfahren systematisch auf dieses Ziel hin weiterentwickeln.

- **Offene Schnittstellen und Herstellerunabhängigkeit gewährleisten**
  Die Registeranbindung muss auf offenen, standardisierten Schnittstellen basieren. Proprietäre Lösungen einzelner Hersteller dürfen keine faktischen Abhängigkeiten erzeugen, die kommunale Handlungsspielräume langfristig einschränken. Nachnutzbare, zentral finanzierte und

bereitgestellte Schnittstellen und Lösungen im Sinne von „Government as a Platform“ sollten bevorzugt werden. Schnittstellen müssen zudem so ausgestaltet sein, dass neben dem Verwaltungsvollzug auch gesetzlich vorgesehene statistische Nutzungen möglich bleiben.

- **Datenqualität frühzeitig und verbindlich sicherstellen**
  Bund und Länder müssen verbindliche Standards für Datenqualität festlegen und Maßnahmen zur Datenbereinigung, Dublettenprüfung, Plausibilisierung und Qualitätssicherung organisatorisch verankern und dauerhaft absichern. Datenfelder dürfen nicht reduziert oder verändert werden, ohne die Folgen für Verwaltungsvollzug und Statistik zu prüfen. Die kommunale Statistik kann mit systematischen Auswertungen zur Qualitätssicherung beitragen.

- **Zentrale Steuerung und Kommunikation sicherstellen**
  Bund und Länder müssen technische Vorgaben, Standards, Umsetzungsleitfäden, Zuständigkeiten, Projektstände und Zeitpläne gebündelt, transparent und kontinuierlich aktualisiert bereitstellen. Eine solche zentrale Informationsbasis ist Voraussetzung für Planungssicherheit und eine einheitliche Umsetzung auf kommunaler Ebene.

6. Fazit

Die Registermodernisierung ist eine historische Chance, die Verwaltung grundlegend zu modernisieren. Diese Chance darf nicht durch eine reine technische Fortschreibung bestehender Strukturen verspielt werden. Erforderlich ist ein strategischer, strukturorientierter und konsequent nutzerzentrierter Ansatz, der die Städte als zentrale Umsetzungsakteure von Anfang an einbindet und die statistische Nutzbarkeit sowie die Qualität der Registerdaten mitdenkt.

Die Kommunen sind die zentrale Vollzugsebene, führen einen Großteil der Register und sind der wichtigste Kontaktpunkt für Bürgerinnen und Bürger. Hier entscheidet sich, ob die Registermodernisierung in der Praxis funktioniert. Ohne eine verbindliche Einbindung der Kommunen, klare Zuständigkeiten und eine verlässliche Finanzierung wird die Umsetzung nicht gelingen. Bund und Länder müssen die notwendigen Rahmenbedingungen schaffen, damit die Städte ihre Rolle als zentrale Umsetzungsakteurinnen wahrnehmen können. Die Registermodernisierung kann nur als gemeinsames Projekt aller staatlichen Ebenen erfolgreich sein – mit einem klaren Zielbild, verbindlichen Strukturen und einem konsequenten Fokus auf die Bedürfnisse der Bürgerinnen und Bürger.

Beschluss des Präsidiums des Deutschen Städtetages zum vorliegenden Positionspapier

1. Das Präsidium unterstreicht, dass die Registermodernisierung ein Schlüsselprojekt für eine leistungsfähige, datengetriebene und bürgerorientierte Verwaltung ist. Es spricht sich dafür aus, die Registermodernisierung über die technische Vernetzung bestehender Register hinaus als strategischen Baustein einer grundlegenden Modernisierung der föderalen Verwaltungsstrukturen zu nutzen. Historisch gewachsene Strukturen müssen überprüft, Register, Daten und Standards stärker vereinheitlicht und geeignete Infrastrukturen und Leistungen gebündelt werden.

2. Das Präsidium fordert Bund und Länder auf, die bestehende Architektur der Registermodernisierung verbindlich weiterzuentwickeln und gemeinsam mit den Kommunen verlässliche Rahmenbedingungen für die Umsetzung zu schaffen. Dazu gehören insbesondere klare Zuständigkeiten, eine hohe Datenqualität, offene und zentral bereitgestellte Schnittstellen, eine enge Verzahnung mit der EUDI-Wallet und anderen Modernisierungsvorhaben sowie eine dauerhaft gesicherte Finanzierung der kommunalen Aufwände. Die kommunale Ebene muss verbindlich in Steuerung, Entwicklung und Umsetzung einbezogen werden.

Autorinnen und Autoren (Arbeitsgruppe des Arbeitskreises Moderne Verwaltung des Deutschen Städtetages)

Peter Adelskamp, Stadt Essen
Marc Mackevicius, Stadt Augsburg
Indra Schepker, VITAKO
Michael Schulz, Stadt Freiburg
Anja Soisson, Stadt Leipzig
Matthias Wimmer, Stadt Augsburg
Rena Wissmeier, KGSt

Kontakt in der Hauptgeschäftsstelle

Beigeordnete Dr. Uda Bastians, uda.bastians@staedtetag.de
Referentin Dr. Hanna Sommer, hanna.sommer@staedtetag.de