Bundesministerium des Innern

Polizei 2020

- White Paper -

Partnerschaft Deutschland
PD – Berater der öffentlichen Hand GmbH

Management Summary

Am 30. November 2016 verständigten sich die Innenminister des Bundes und der Länder im Rahmen ihrer Herbstkonferenz auf die Saarbrücker Agenda zur Informationsarchitektur der Polizeien des Bundes und der Länder als Teil der Inneren Sicherheit. Damit wurden die Weichen dafür gestellt, das Informationsmanagement grundlegend zu modernisieren und zu vereinheitlichen. Kernziele der Modernisierung sind:

- Verbesserung der **Verfügbarkeit** polizeilicher Informationen,
- Erhöhung der **Wirtschaftlichkeit**
- Stärkung des **Datenschutzes** durch Technik.

Ein zeitgemäßes, den Herausforderungen der Sicherheitslage Rechnung tragendes Informationsmanagement auf der Basis einer modernen Informationsarchitektur schafft wesentliche Voraussetzungen für eine effektive Wahrnehmung der polizeilichen Aufgaben von Bund und Ländern zur Gewährleistung der Inneren Sicherheit durch Abwehr von Gefahren und wirksame Kriminalitätsbekämpfung.

Die Initiative birgt große Herausforderungen:

- Die IT der Polizei des Bundes und der Länder ist über Jahrzehnte organisch gewachsen. Es existieren verschiedene Systeme und Verfahren, die nur zum Teil miteinander verbunden sind und nur unzureichend untereinander Daten austauschen können.
- Die Daten werden nicht flächendeckend nach gleichen Standards erhoben und verwendet. Teilweise müssen Daten nach wie vor aufgrund fehlender Austauschmöglichkeiten mehrfach in unterschiedliche Systeme eingegeben werden.

Mit dem Programm Polizei 2020 wird seitens des Bundes ein Beitrag für die Umsetzung der Saarbrücker Agenda geleistet. Im Rahmen des Programms kann das Informationswesen der Polizeien des Bundes und der Länder vereinheitlicht und harmonisiert werden, indem die verschiedenen Systeme konsolidiert und an zentraler Stelle einheitliche, moderne Verfahren entwickelt werden, die von allen Polizeien nach den gleichen Standards genutzt werden. Handlungsleitend ist dabei der polizeifachliche Bedarf. Ziel ist es, der Polizei nach Maßgabe des Gesetzes und unter besonderer Berücksichtigung des Datenschutzes, zu jeder Zeit an jedem Ort, die für die polizeiliche Arbeit erforderlichen Daten zur Verfügung zu stellen. Voraussetzung hierfür ist die Bereitstellung eines einheitlichen Verbundsystems mit zentraler Datenhaltung im Bundeskriminalamt, wobei der Datenbesitz und damit die Verantwortung für die Daten weiterhin bei den jeweiligen Polizeien des Bundes und der Länder verbleiben. Damit werden die Ressourcen von Bund und Ländern gebündelt. Das BKA in seiner Zentralstellenfunktion wird als

starker zentraler und serviceorientierter Dienstleister eine unterstützende Rolle für alle weiteren Polizeien in Deutschland einnehmen. Mit der Umsetzung dieser Maßnahmen wird sich die Qualität der Daten erheblich verbessern, da sie zukünftig nur einmal in einem einheitlichen System nach den gleichen Regeln erfasst und durch die Nutzung zentraler Dienste einheitlich verarbeitet werden. Eine möglichst hohe Datenqualität ist zugleich ein Gebot des Datenschutzes und Grundlage effektiver Polizeiarbeit.

Die grundlegende Überarbeitung und Modernisierung der BKA-IT und der damit zusammenhängenden Verbundsysteme ist mittelbar auch Folge der jüngsten verfassungsgerichtlichen Rechtsprechung. Das Bundesverfassungsgericht hat im April 2016 mit seinem Urteil zum BKA-Gesetz ein Grundsatzurteil zum polizeilichen Datenschutz gesprochen, in dem es die verfassungsrechtlichen Anforderungen an Zweckbindung und Zweckänderung von Daten fortentwickelt hat. Es hat insbesondere ausgeführt, dass sich die Anforderungen an die Nutzung und Übermittlung staatlich erhobener Daten nach den Grundsätzen der Zweckbindung und Zweckänderung richten und sich die Verhältnismäßigkeitsanforderungen für eine solche Zweckänderung am Grundsatz der hypothetischen Datenneuerhebung zu orientieren haben.

Mit der neuen Informationsarchitektur werden die Anforderungen aus dem Urteil des Bundesverfassungsgerichts vollumfänglich umgesetzt. Damit einhergehend wird ein verbesserter, intelligenter Datenschutz verwirklicht. Personen werden nicht mehrfach in verschiedenen Dateien gespeichert, sondern nur einmal. Der Zugriff auf die Daten wird über dynamische und zielgerichtete Berechtigungskonzepte reglementiert, die weitaus differenzierter und grundrechtsschonender sind als die aktuellen Regelungen. Eine umfassende Protokollierung erfolgt lückenlos an zentraler Stelle.

Die Anforderungen, die sich aus dem Urteil des Bundesverfassungsgerichts ergeben, insbesondere der Aspekt der hypothetischen Datenneuerhebung, können nicht mit vertretbarem Aufwand in der bestehenden IT-Struktur Polizeien von Bund und Ländern umgesetzt werden. Auch aus diesem Grunde ist die grundlegende Modernisierung der IT des BKA und der damit zusammenhängenden Verbundsysteme zwingend notwendig. Das neue BKA-Gesetz schafft den rechtlichen Rahmen hierfür.

Die laufenden Projekte PIAV (Polizeilicher Informations- und Analyseverbund), eFBS (Schaffung eines einheitlichen Fallbearbeitungssystems) und die geplante Modernisierung von INPOL (Informationssystem Polizei) werden unter dem Dach des Programms Polizei 2020 integriert und aufeinander abgestimmt. Durch die Realisierung des Programms wird die Handlungsfähigkeit der deutschen Polizei zu keinem Zeitpunkt eingeschränkt. Laufende Projekte werden weder beeinträchtigt noch ausgesetzt. Die bestehende Qualität und Standards bleiben unberührt und werden perspektivisch deutlich verbessert.

Inhalt

Management Summary **2**

1. Ausgangssituation **5**

2. Strategische Ziele **8**

3. Maßnahmen zur Umsetzung der strategischen Ziele und deren Auswirkungen auf Bund und Länder **11**

4. Programmstruktur **17**

5. Erfolgskriterien und Risiken **20**

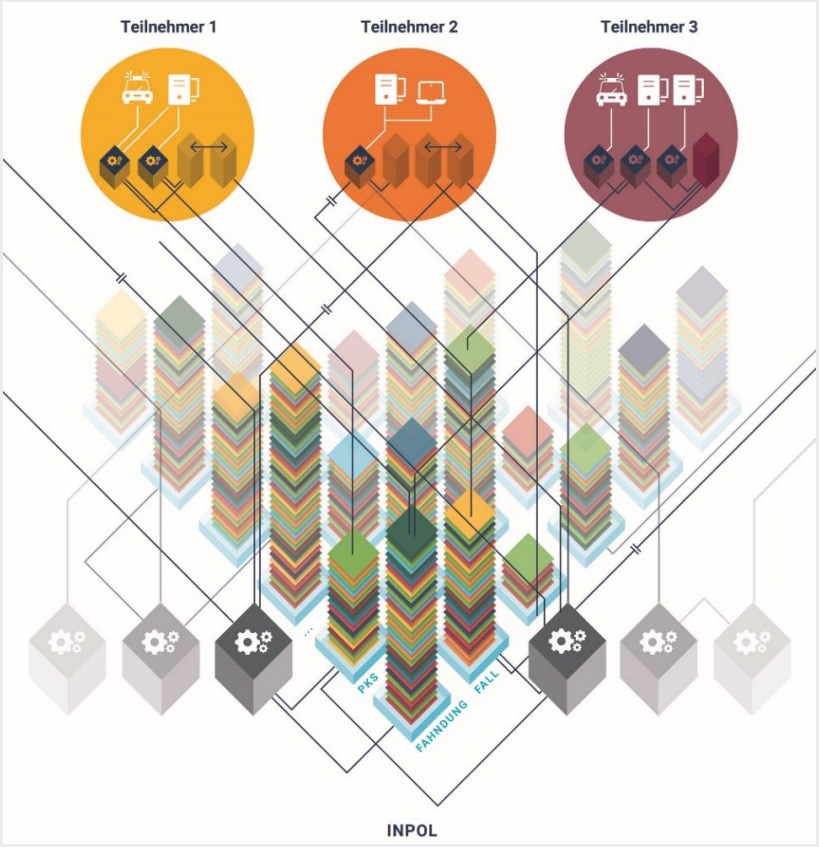
6. Best Practice Ansätze **26**

7. Nächste Schritte **29**

1. Ausgangssituation

Das bestehende Informationssystem Polizei (INPOL) ist ein Verbundsystem, das von den Polizeien der Länder und des Bundes gemeinsam genutzt wird. Es enthält die Datenbanken für die polizeiliche Fahndung sowie für allgemeine Auskunftszwecke (INPOL-Z). Daneben werden auch verbundrelevante Daten aus den Fallbearbeitungssystemen zur Analyse komplexer Sachverhalte gespeichert (INPOL-Fall). Derzeit werden die Daten in verschiedenen Dateien (z. B. phänomenologisch) gespeichert. Eine Person kann somit je nach Ermittlungskontext in mehreren Datenbanken gespeichert sein. Eine Verbindung zwischen den Daten oder Abweichungen (z. B. Eingabefehler) können nicht systemunterstützt festgestellt werden, da es keine übergreifende Verknüpfung zwischen den unterschiedlichen Datenbanken gibt (Datenbestände werden in voneinander isolierten Silos gehalten). Darüber hinaus verfügen die Polizeien von Bund und Ländern über unterschiedliche, eigene IT-Systeme und liefern ihre Daten nur zu Teilen und über unterschiedliche spezifische Schnittstellen an das Verbundsystem im BKA. Andere Daten werden nicht an das Zentralsystem weitergeleitet oder müssen manuell und redundant in verschiedene Systeme eingegeben werden.

IT-Verbundarchitektur der deutschen Polizei im Jahr 2017



Die aktuelle IT-Verbundarchitektur ist hochkomplex. Die Polizeien von Bund und Ländern halten zentral und dezentral unterschiedlich ausgeprägte Systeme und Datenbanken vor. Diese sind untereinander häufig nur eingeschränkt kompatibel und nur in Teilen mittels Schnittstellen verbunden. Ein automatisierter Datenaustausch ist somit nur eingeschränkt möglich. Dies führt dazu, dass Daten mehrfach in unterschiedlichen Systemen zu erfassen sind, um diese allen Verbundteilnehmern verfügbar zu machen. Unterbleibt dies, liegen anderen Polizeien für die Ermittlungsarbeit erforderliche Informationen im Einzelfall nicht vor.

Die heterogene Systemlandschaft und die teilweise fehlenden Schnittstellen führen dazu, dass beispielsweise von den rund 151.000 Wohnungseinbrüchen, die in Deutschland im Jahr 2016

registriert wurden, nur rund 2.100 beim BKA als Zentralstelle erfasst sind. Ähnlich verhält es sich in anderen Phänomenbereichen.

Am 30. November 2016 verständigten sich die Innenminister des Bundes und der Länder im Rahmen ihrer Herbstkonferenz auf die Saarbrücker Agenda zur Informationsarchitektur der deutschen Polizei als Teil der Inneren Sicherheit. Kernelement stellt die Schaffung einer gemeinsamen und modernen, einheitlichen Informationsarchitektur dar. Im Ergebnis sollen die Polizistinnen und Polizisten unter Maßgabe der rechtlichen Rahmenbedingungen jederzeit und überall Zugriff auf die zur Aufgabenerfüllung notwendigen Informationen haben. Außerdem soll die Grundlage für eine digitale und medienbruchfreie Vernetzung der Polizeien von Bund und Ländern mit ihren nationalen und internationalen Partnern geschaffen werden.

Das Bundesverfassungsgericht hat mit seinem Urteil vom April 2016 aus datenschutzrechtlichen Gründen eine Neuregelung des BKAG gefordert. Dem Urteil wird mit dem Anfang Februar 2017 vom Kabinett beschlossenen Entwurf des BKAG Rechnung getragen. Der Grundsatz der hypothetischen Datenneuerhebung ist als zentrales Element des Urteils des Bundesverfassungsgerichts effektiv und effizient in der zu entwickelnden IT-Architektur Polizei 2020 umzusetzen. Diesen Vorgaben kann in der derzeitigen Informationsarchitektur nicht in ausreichendem Maß Rechnung getragen werden.

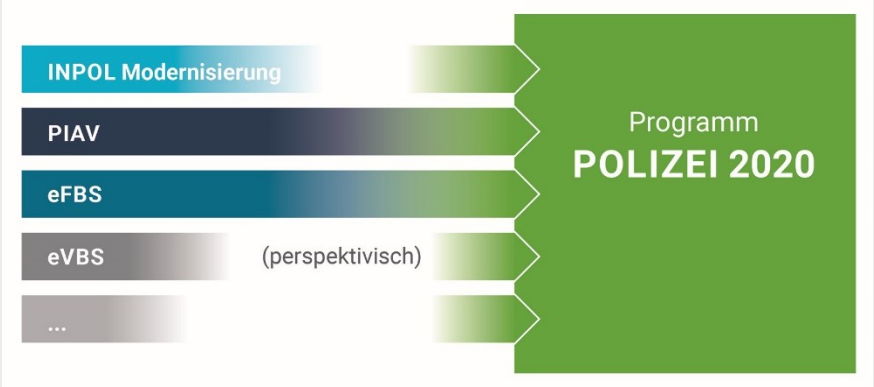
Mit der Einrichtung des Polizeilichen Informations- und Analyseverbundes (PIAV) im Jahr 2016 wurde bereits eine strukturelle Verbesserung des polizeilichen Informationsflusses initiiert. PIAV soll u. a. zur Aufklärung nicht nur länder-, sondern auch phänomen- und dateiübergreifender Tat-/Täter- bzw. Tat-/Tat Zusammenhänge beitragen. Das PIAV- Zentralsystem wird als Teil des INPOL-Verbundes im BKA betrieben. Perspektivisch soll PIAV das technisch veraltete INPOL-Fall und die bestehenden Meldedienste für die Datenübermittlung ablösen. PIAV wird in mehreren Stufen umgesetzt. Die erste Stufe ist seit Frühjahr 2016 erfolgreich in Betrieb.

Im Zuge der Umsetzung von PIAV wurde deutlich, dass die andauernden Anpassungsarbeiten an den Zulieferungssystemen (Fallbearbeitungssysteme) der PIAV-Teilnehmer eine große Herausforderung für die Bundes- und Landesbehörden darstellt. Vor diesem Hintergrund hat der Bund angeboten, die Fallbearbeitungssysteme der Bundesbehörden BKA und BPOL zu vereinheitlichen und so zu gestalten, dass das neue Fallbearbeitungssystem auch von den Ländern als PIAV-Zulieferungssystem genutzt werden kann. Das entsprechende Projekt heißt eFBS (einheitliches Fallbearbeitungssystem) und wurde im Januar 2017 gestartet.

Mit PIAV und eFBS wurden bereits wesentliche Elemente des Programms Polizei 2020 auf den Weg gebracht, so z. B. die dateiübergreifende Verfügbarkeit von Ermittlungsdaten sowie die Harmonisierung und zentrale Bereitstellung von IT-Komponenten im Verbund. Das Programm Polizei 2020 wird sich diesen Zielstellungen umfassend widmen. PIAV und eFBS sind somit Pro-

jekte des Programms Polizei 2020 und werden in das Programm, das auf die Transformation des gesamten polizeilichen Informationsverbundes INPOL ausgerichtet ist, integriert und mit dem dortigen Vorgehen synchronisiert. Ergänzend zur derzeitigen Entwicklung eines eFBS können weitere IT-Vorhaben zur Modernisierung und Vereinheitlichung des Informationsmanagements in das Programm Polizei 2020 integriert werden. Die nachfolgende Abbildung verdeutlicht diesen Ansatz.

Programmbestandteile



Das Programm Polizei 2020 stellt den umfassenden Rahmen dar und die zentrale Koordination der bestehenden sowie perspektivisch geplanten Projekte zur Modernisierung der polizeilichen Informationsarchitektur sicher. Das gemeinsame Ziel aller Vorhaben ist die zentrale Bereitstellung verbundrelevanter Daten und Systeme.

Das Programm Polizei 2020 soll einen zentral gesteuerten und koordinierten Umbau der bestehenden INPOL-Landschaft sicherstellen. Diese Modernisierung der polizeilichen Informationsverarbeitung zielt darauf ab, dass jederzeit und für jegliche polizeiliche Tätigkeit eine adäquate Informationsversorgung sichergestellt ist. Fachliche Anforderungen müssen zukünftig effizient und zeitnah umgesetzt werden können.

2. Strategische Ziele

Mit dem Programm Polizei 2020 wird seitens des Bundes ein Beitrag für die Umsetzung der Saarbrücker Agenda geleistet. Die Weiterentwicklung und Modernisierung der polizeilichen IT-Verfahren im Rahmen des Programms Polizei 2020 erfolgt auf Grundlage der folgenden drei strategischen Ziele:

*Verbesserung der **Verfügbarkeit** polizeilicher Informationen*

Die richtigen Informationen zur richtigen Zeit am richtigen Ort.

Mit der Umsetzung von Polizei 2020 wird eine umfassende Verfügbarkeit von polizeilichen Informationen sichergestellt. Bei der Entwicklung und Pflege der Verfahren hat die Anwenderfreundlichkeit höchste Priorität. Die genutzten Technologien sind auf dem neusten Stand. Dadurch wird eine hohe Akzeptanz bei den Nutzern polizeilicher Verfahren erzielt. Durch Harmonisierung und Standardisierung der Informationsverarbeitung wird eine signifikante Verbesserung der Datenqualität erreicht.

- Im Zuge der Umsetzung des Programms Polizei 2020 wird der unmittelbare Zugriff auf Informationen sichergestellt, die für den konkreten Fall erforderlich sind und nach den geltenden Vorschriften rechtlich übermittelt werden dürfen.
- Redundante Datenerfassungen, manuelle Erfassungsaufwände sowie Fehleranfälligkeit (Einmalerfassung, Mehrfachnutzung) werden reduziert. Eine qualitativ hochwertige Datenbasis ist die Grundlage für bessere Erkenntnisse (z. B. für das Erkennen von relevanten Zusammenhängen) und aussagekräftige Analysen.
- Neben der verbesserten Datenqualität wird mit einer maximalen Anwenderfreundlichkeit und der Nutzung moderner Technologien eine hohe Akzeptanz bei den Nutzern erzielt.
- Bei der Umsetzung des Programms Polizei 2020 wird die jederzeitige Verfügbarkeit der laufenden IT-Systeme und Daten sichergestellt. Der reibungslose und störungsfreie Betrieb hat höchste Priorität. Dies gilt insbesondere auch in der Übergangsphase. Laufende Projekte wie PIAV oder eFBS werden nicht beeinträchtigt oder ausgesetzt. Die bestehende Qualität und die hohen Standards bleiben unberührt.
- Ein Konzept für den Umgang mit den Altdaten wird vor Beginn der Umsetzung erstellt und verabschiedet.
- Mit dem Programm Polizei 2020 wird der Grundsatz der Verfügbarkeit nach dem Haager Programm (Internationale Zusammenarbeit) weiter umgesetzt.

*Erhöhung der **Wirtschaftlichkeit***

Aufgrund der zentralen Entwicklung und Betreuung der polizeilichen Verfahren wird maximale Wirtschaftlichkeit (Bündelung von Ressourcen) und Flexibilität (Umsetzung neuer Anforderungen) gewährleistet.

Hierzu wird das BKA in seiner Funktion als dienstleistungsorientierte Zentralstelle sein Angebot weiter ausbauen, um bei der Standardisierung und Harmonisierung fachlicher und technischer Prozesse zu unterstützen und den Diskussionsprozess zu koordinieren und zu moderieren.

- Im Rahmen des Programms Polizei 2020 wird das BKA prozessorientierte leistungsstarke IT-Fachverfahren zentral bereitstellen. Diese werden die polizeilichen Informationen medienbruchfrei bündeln und den Polizistinnen und Polizisten orts- und endgeräteunabhängig (z. B. PC, Tablet, Smartphone) zur Verfügung gestellt.
- Die Konsolidierung und Harmonisierung der Verfahren unterstützt eine Vereinheitlichung und Optimierung der fachlichen Prozesse. Diese werden als Ausgangspunkt im Rahmen einer Anforderungsanalyse erhoben. Dabei wird auch zu prüfen sein, inwieweit bestehende Geschäftsprozesse durch die vorhandene IT-Landschaft begründet sind und im Rahmen der Modernisierung verbessert werden können.
- Das BKA wird bei den Verbundverfahren zentraler Betriebsdienstleister mittels Bereitstellung eines einheitlichen Systems unter Nutzung eines mandantenfähigen „Datenhauses“ für alle polizeilichen Informationen. Datenbesitzer bleiben die bereitstellenden Polizeien von Bund und Ländern (INPOL-Teilnehmer). Durch die zentrale Bereitstellung einheitlicher Fachverfahren werden die dezentralen, heterogenen und z. T. kostspieligen Fachverfahren sukzessive abgelöst.
- Polizeiliche IT-Angebote werden dabei einmal entwickelt und stehen den Anwendern in den Ländern und im Bund zur Verfügung. Dadurch erfolgt eine Bündelung von Ressourcen für die Entwicklung und Bereitstellung von IT-Infrastruktur und Fachverfahren.
- Durch die zentrale Entwicklung und den zentralen Betrieb wird eine maximale Flexibilität erzielt. So können künftig kurzfristige neue Anforderungen die sich beispielsweise aus Veränderungen im Kriminalitätsgeschehen, politischen Lagen, oder aufgrund europäischer Vorgaben ergeben, zügig umgesetzt werden.

*Stärkung des **Datenschutz**es durch Technik*

Durch die Umsetzung des Programms Polizei 2020 wird der Datenschutz maßgeblich gestärkt. Mit der neuen Informationsarchitektur werden die Anforderungen aus dem Urteil des Bundesverfassungsgerichts vollumfänglich umgesetzt. Die Sicherheit der gespeicherten Daten hinsichtlich Vertraulichkeit, Integrität, Verfügbarkeit sowie Authentizität hat dabei höchste Priorität.

- Mit dem Programm Polizei 2020 wird ein verbesserter, intelligenter Datenschutz verwirklicht. Personenbezogene Daten werden nicht mehrfach in verschiedenen Dateien gespeichert, sondern nur einmal.
- Der Zugriff auf die Daten wird über dynamische und zielgerichtete Berechtigungskonzepte reglementiert, die weitaus differenzierter und grundrechtsschonender sind als die aktuellen Regelungen. Eine umfassende Protokollierung erfolgt lückenlos an zentraler Stelle.
- Damit wird ein modernes, differenziertes und dynamisches Zugriffsmanagement etabliert, was den Anforderungen an einen zielgerichteten und passgenauen Datenschutz entspricht. Daten werden zentral verwaltet und mit einer Kennzeichnung einer differenzierten, zweckgebundenen Verarbeitung zugänglich gemacht.
- Im Hinblick auf die IT-Sicherheit werden geeignete Schutzmaßnahmen in Anlehnung an die KRITIS-Kriterien (Empfehlungen für Betreiber Kritischer Infrastrukturen) des BSI definiert. Dabei wird die Konformität zu den Vorgaben des IT-Grundschutzes sichergestellt. Die aus der Zentralisierung resultierenden Anforderungen an die IT-Infrastruktur (sichere Netze, Verfügbarkeit, Performance) werden berücksichtigt.

3. Maßnahmen zur Umsetzung der strategischen Ziele und deren Auswirkungen auf Bund und Länder

Nachfolgend werden die vier zentralen Maßnahmen zur Umsetzung der strategischen Ziele und deren Auswirkungen auf Bund und Länder dargestellt.

Die Maßnahmen sind im Einzelnen:

- eine veränderte Datenhaltung,
- die Etablierung des BKA als dienstleistungsorientierte Zentralstelle,
- der Einsatz moderner und zukunftsfähiger Technologie und
- die phasenweise Transformation des bestehenden INPOL-Verbundsystems.

Veränderte Datenhaltung

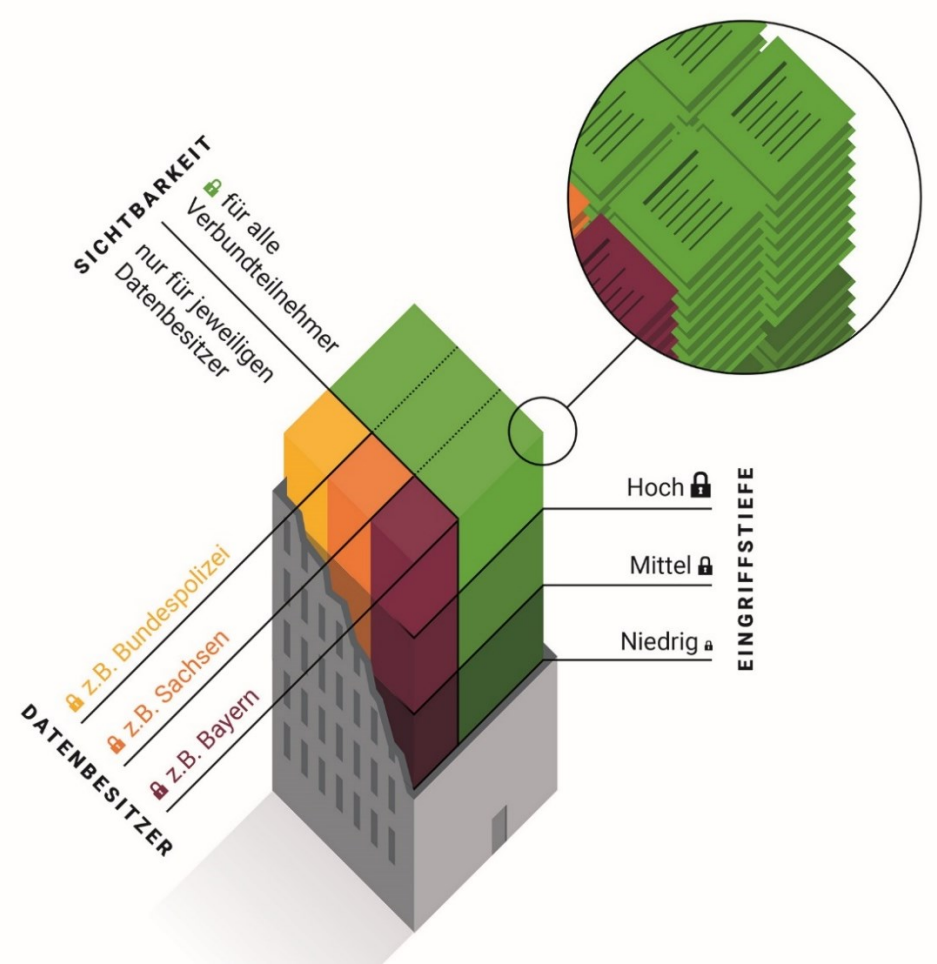
Aus dem Urteil des Bundesverfassungsgerichts zum BKAG ergeben sich insbesondere im Hinblick auf den „Grundsatz der hypothetischen Datenneuerhebung“ grundsätzlich veränderte Anforderungen an die Datenhaltung im BKA. Derzeit werden die Daten phänomenologisch in abgeschlossenen Dateien (Silos) gespeichert (z.B. Rauschgift **oder** Waffendelikte). Besteht ein Zugriffsrecht auf die Datei, können zumeist die gesamten Inhalte der jeweiligen Datei eingesehen und verarbeitet werden, unabhängig von der Maßnahme (und damit Eingriffstiefe, z. B. Wohnraumüberwachung), mit der die Daten erhoben wurden. Um den Anforderungen des Bundesverfassungsgerichts gerecht zu werden, müssen die Daten künftig differenziert gekennzeichnet werden, so dass eindeutig nachvollziehbar ist, welche Maßnahme zu der Erhebung dieses Datums führte. Personenbezogenen Daten, die durch eingriffsintensive Maßnahmen wie bspw. Telekommunikationsüberwachung oder Wohnraumüberwachung erlangt wurden, können nur dann weiter verarbeitet werden, wenn - vereinfacht gesagt - vergleichbar gewichtige Straftaten verhütet, aufgedeckt oder verfolgt oder vergleichbar gewichtige Rechtsgüter geschützt werden sollen.

Damit ist eine Speicherung in vielen verschiedenen Dateien nicht mehr adäquat. Die Daten der Verbundteilnehmer (Bund und Länder) müssen „umsortiert“ und entsprechend markiert werden. Dies trägt im Übrigen zugleich den Entwicklungen im Kriminalitätsgeschehen Rechnung, die zeigen, dass Täter vielfach in unterschiedlichen Kriminalitätsbereichen aktiv sind (z.B. Rauschgift- **und** Waffendelikte). Die Speicherung erfolgt künftig zentral in einer Datenbank („gemeinsames Datenhaus der deutschen Polizei“). Der Zugriff wird zielgerichtet über ein dynamisches und modernes Zugriffsmanagement geregelt. Dabei stehen die verbundrelevanten Informationen allen Teilnehmern zur Verfügung. Die Verantwortung für die Daten verbleibt

beim Datenbesitzer. Auf die landeseigenen, nicht verbundrelevanten Daten hat ausschließlich der berechtigte Datenbesitzer Zugriff (Mandantenfähigkeit des Systems).

Die folgende Abbildung skizziert die Grundzüge des geplanten Datenhauses des BKA.

Mandantenfähiges Datenhaus für die deutschen Polizeien



Im mandantenfähigen Datenhaus werden die Daten der einzelnen Polizeien des Bundes und der Länder zentral vorgehalten. Die Verantwortung für die Daten verbleibt beim jeweiligen Datenbesitzer. Während verbundrelevante Daten für alle Verbundteilnehmer sichtbar sind, sind Daten ohne Verbundrelevanz nur für den jeweiligen Datenbesitzer einsehbar. Darüber hinaus wird ein dynamisches Zugriffsmanagement implementiert, das die Eingriffstiefe des Datenzugriffs steuert und im Rahmen der gesetzlichen Schranken sicherstellt (Umsetzung des Grundsatzes der hypothetischen Datenneuerhebung).

Mit dieser Maßnahme wird das strategische Ziel „Stärkung des Datenschutzes durch Technik“ erreicht.

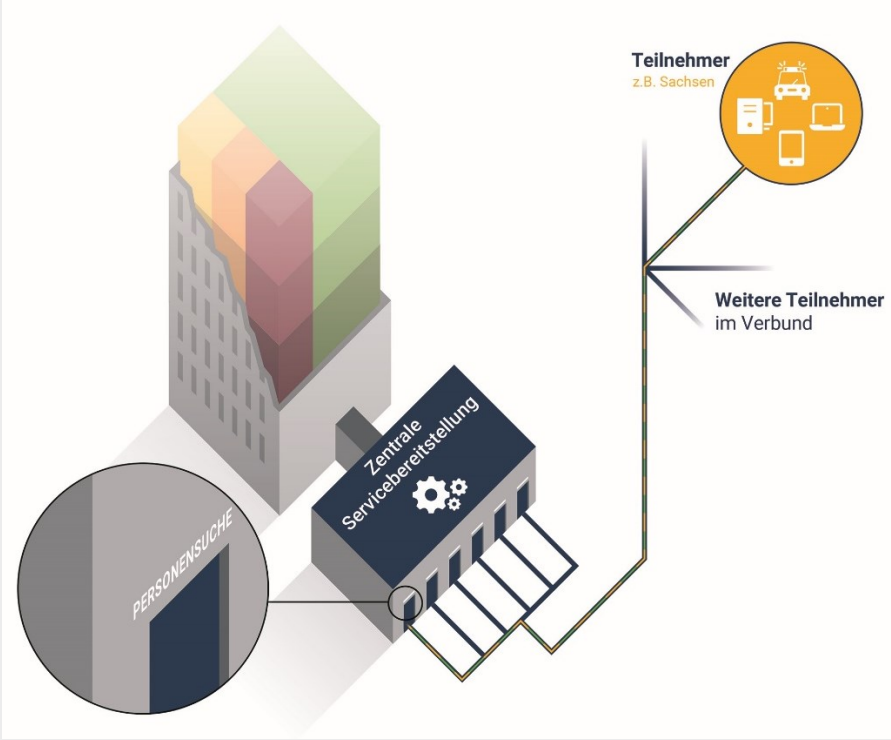
Auswirkungen für Bund und Länder:

- Mitwirkung an der Ausgestaltung eines auf Rechten- und Rollen basierenden übergreifenden Zugriffsmanagements sowie Anpassung der zugehörigen spezifischen Prozesse bei den Verbundteilnehmern.
- Kategorisierung der Daten durch Bund und Länder nach Eingriffstiefe zur Einhaltung der datenschutzrechtlichen Vorgaben.
- Vermeidung redundanter Datenhaltung und damit Verbesserung der Datenqualität.
- Erhöhte Datenverfügbarkeit durch Einmalerfassung / Mehrfachnutzung von Daten.

BKA als dienstleistungsorientierte Zentralstelle

Das BKA wird als starker zentraler und serviceorientierter Dienstleister der Verbundverfahren etabliert. Im Rahmen des Programms Polizei 2020 wird das Informationswesen der deutschen Polizei vereinheitlicht und harmonisiert, indem die verschiedenen Systeme konsolidiert und an zentraler Stelle einheitliche, moderne Verfahren entwickelt werden. Diese werden zukünftig von allen Polizeien genutzt. Im Ergebnis wird auch die angestrebte flächendeckende Standardisierung der fachlichen Prozesse erreicht. Die Datenhaltung erfolgt zentral im Bundeskriminalamt. Damit werden die Ressourcen von Bund und Länder gebündelt und die Datenqualität aufgrund der einheitlichen Erhebungsprozesse erheblich verbessert. Durch die zentrale Bereitstellung der Datenhaltung und fachlicher Funktionen wird die Grundlage geschaffen, dass für die polizeiliche Arbeit notwendige Funktionen nur einmal entwickelt werden müssen und allen Bedarfsträgern zur Verfügung gestellt werden können. Zudem wird die Flexibilität erhöht. Neue, auch kurzfristige Anforderungen können zeitnah umgesetzt werden.

Zukünftige Informationsarchitektur



Die polizeilichen Informationen für Bund und Länder werden zentral im Datenhaus des BKA vorgehalten. Im Rahmen seiner Zentralstellenfunktion wird das BKA den Polizeien von Bund und Ländern zudem Anwendungen und Dienste für die polizeiliche Arbeit bereitstellten. Diese werden zentral unter Einbeziehung der Anforderungen von Bund und Ländern entwickelt. Hierdurch werden kostenintensive, länderspezifische Individualentwicklungen vergleichbarer Anwendungen künftig vermieden und die Interoperabilität der Systeme und Anwendungen und Dienste erhöht.

Mit dieser Maßnahme werden die strategischen Ziele „Verbesserung der Verfügbarkeit polizeilicher Informationen“ sowie „Erhöhung der Wirtschaftlichkeit“ erreicht.

Auswirkungen auf Bund und Länder:

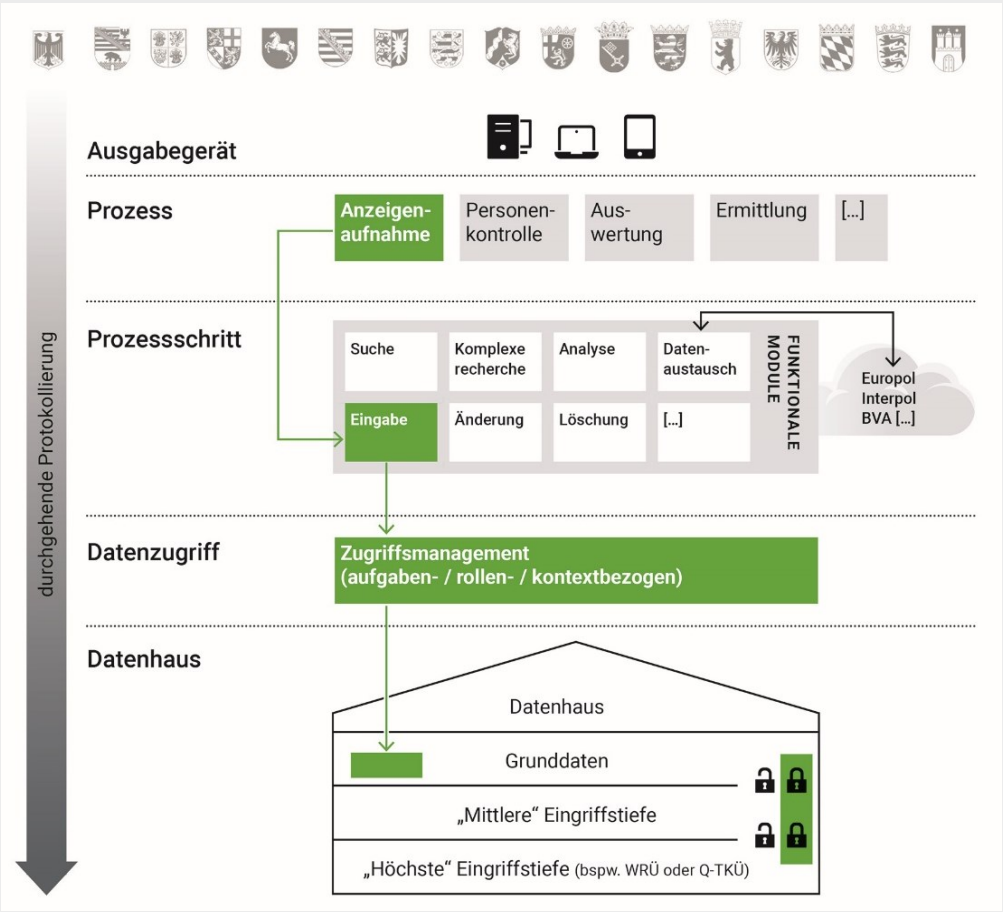
- Standardisierung und Optimierung von polizeilichen Leistungsprozessen.
- Bündelung von Ressourcen durch zentrale Bereitstellung von Services und Diensten.
- Verbesserte Wirtschaftlichkeit durch einmalige Entwicklungsaufwände.

Einsatz moderner und zukunftsfähiger Technologie

Mit der Umsetzung von Polizei 2020 erfolgt auch in technischer Hinsicht eine Modernisierung der polizeilichen Verfahren. Durch die Modularisierung einzelner IT-Komponenten wird eine höhere Flexibilität erreicht. Anstelle monolithischer Systeme werden künftig funktionale Module und Dienste von der Zentralstelle angeboten. Ein Beispiel: Die Funktion „Person suchen“ wird derzeit sowohl in einem Vorgangsbearbeitungs- bzw. Fallbearbeitungs- als auch in einem Fahndungssystem genutzt. In der neuen Architektur wird diese Funktion als ein Modul zur Verfügung gestellt, das alle Verfahren zentral nutzen können. Somit werden eine höhere Unabhängigkeit, eine bessere Wartbarkeit und eine größere Flexibilität erzielt und der Weg zu einer einheitlichen Polizeiplattform eröffnet.

Die Nutzung moderner Technologien, die Sicherstellung der Datenverfügbarkeit sowie benutzerfreundliche Anwendungen, bilden die Grundlage, um bei den Anwendern die Akzeptanz für die mit dem Programm einhergehenden Veränderungen sicher zu stellen. Zukünftig werden die wesentlichen polizeifachlichen Anwendungen endgeräteunabhängig, auch auf mobilen Endgeräten, verfügbar sein, um die Polizeiarbeit bestmöglich zu unterstützen. Die grundsätzliche Anwendung des bei PIAV bereits genutzten, standardisierten polizeilichen Datenmodells (Informationsmodell der Polizei - IMP) verbessert die Interoperabilität der nationalen und internationalen Polizeien. Im Zuge des Umsetzungsprojekts wird geprüft, inwieweit für die Modernisierung der IT im BKA bereits am Markt existierende Standardsoftware mit spezifischen Anpassungen genutzt werden kann oder punktuell Individualentwicklungen notwendig sind.

Fachliches Zielbild für das Programm Polizei 2020



Mit der nebenstehenden Grafik wird das fachliche Zielbild für das Programm Polizei 2020 in groben Zügen skizziert. Ausgehend von den fachlichen Prozessen werden je Prozessschritt im Sinne der modularisierten IT funktionale Module genutzt. Der Datenzugriff auf die Informationen im Datenhaus der deutschen Polizei erfolgt über ein aufgaben-/ rollen- und kontextbezogenes Zugriffsmanagement.

Im Vorprojekt werden auf Grundlage des fachlichen Zielbildes sowie der zu erhebenden polizeilichen Leistungsprozesse die fachlichen Anforderungen definiert und die fachliche Zielarchitektur für das Informationsmanagement festgelegt.

Mit dieser Maßnahme werden alle strategischen Ziele des Programm Polizei 2020 (Verbesserung der Verfügbarkeit polizeilicher Informationen, Erhöhung der Wirtschaftlichkeit, Stärkung des Datenschutzes durch Technik) erreicht.

Auswirkungen auf Bund und Länder:

- Schnelle Reaktionsfähigkeit bezüglich der Umsetzung neuer Anforderungen.
- Endgeräteunabhängige Nutzung polizeifachlicher Anwendungen.
- Verbesserung der Interoperabilität von nationalen und internationalen Institutionen.

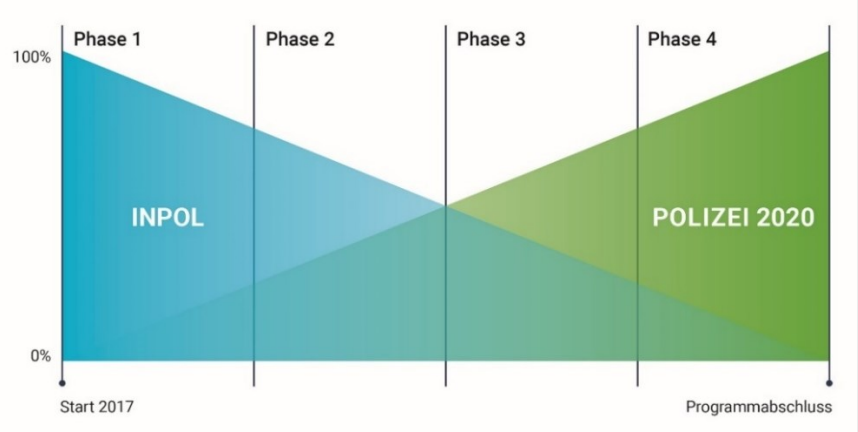
Phasenweise Transformation des bestehenden INPOL-Verbundsystems

Die Herausforderungen, die sich aus dem Aufbau einer neuen IT-Architektur für die Polizeien von Bund und Ländern ergeben, sind immens. Aufgrund der Komplexität und der voraussichtlichen Dauer des Vorhabens ergeben sich erhebliche Risiken. Die IT-Verfahren, insbesondere das

zentrale INPOL-System, sind für die Arbeit der Polizei jedoch zentral. Die polizeiliche Aufgabenerfüllung ist aktuell in hohem Maße von den INPOL-Systemen abhängig. Die uneingeschränkte Handlungsfähigkeit der Polizei muss daher zu jedem Zeitpunkt des Programms sichergestellt sein.

Vor diesem Hintergrund ist ein risikominimierender Ansatz für die Umstellung geboten, bei dem die grundsätzliche Funktionsfähigkeit der Verfahren zu jeder Zeit sichergestellt werden kann. Die Umstellung wird im Rahmen einer Transformation erfolgen. Das heißt, es wird kein neues Verfahren erstellt oder beschafft, auf das zu einem festgelegten Zeitpunkt umgeschaltet wird. Die (Weiter-) Entwicklung der Verfahren erfolgt evolutionär bzw. phasenweise. Das bestehende INPOL-System wird weiterbetrieben und gepflegt bis die phasenweise Übernahme durch die neuen Komponenten sichergestellt ist. Auch die laufenden Projekte bzw. Vorhaben werden über die eingerichteten Programmstrukturen von Anfang an mitbetrachtet. So kann der Zeitpunkt und Weg ihrer Überführung und Integration in die neue Architektur abgestimmt und umgesetzt werden. Die Erstellung eines Konzeptes für den Umgang mit Altdaten ist dabei integraler Bestandteil des Transformationsprozesses. Die bestehende Qualität und Standards polizeilicher Arbeit werden sich im Laufe der Umsetzung des Programms daher kontinuierlich verbessern.

Transformationsprozess Polizei 2020



Die jederzeitige Verfügbarkeit der polizeilichen IT-Verfahren ist während des gesamten Transformationsprozesses sicherzustellen. Daher wird das bestehende INPOL-Verbundsystem im Rahmen einer phasenweisen Transformation modernisiert. Dieses schrittweise Vorgehen reduziert die Komplexität des Gesamtvorhabens deutlich.

Mit dieser Maßnahme wird das strategische Ziel einer „Verbesserung der Verfügbarkeit polizeilicher Informationen“ erreicht und auch im Programmablauf sichergestellt.

Auswirkungen auf Bund und Länder:

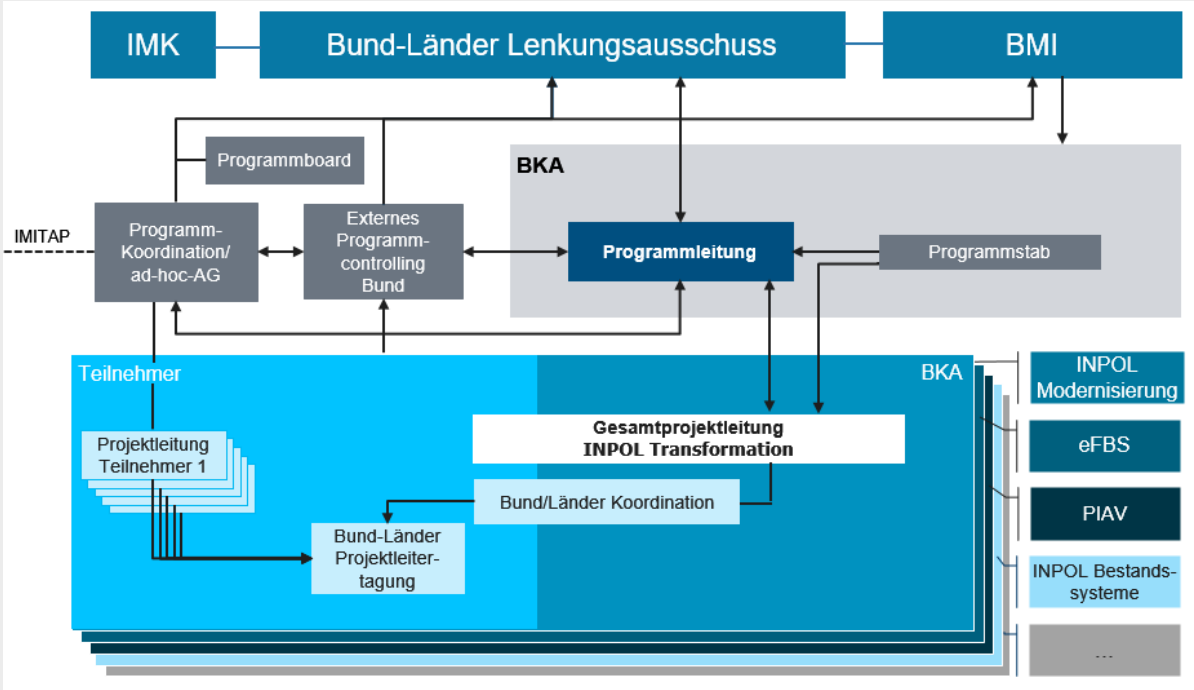
- Minimierung der Programmrisiken durch Anwendung eines iterativen Vorgehens und korrespondierender Testverfahren
- Sicherstellung der permanenten Verfügbarkeit der polizeilichen Informationssysteme
- Kontinuierliche Verbesserung von Qualität und Standards polizeilicher Arbeit

4. Programmstruktur

Um die strategischen Ziele des Vorhabens zu erreichen, wird deren Umsetzung in einer Programmstruktur organisiert. Zum einen müssen bei der INPOL-Modernisierung die laufenden Projekte PIAV und eFBS berücksichtigt werden. Zum anderen ist eine enge Abstimmung mit den 19 INPOL-Teilnehmern erforderlich. Zudem gilt es, die heutigen INPOL-Anwendungen so lange zu betreiben, bis einzelne Komponenten nach und nach ersetzt werden können. Somit ist eine Vielzahl von Einzelprojekten abzustimmen, die am besten unter dem Dach eines Programms verwaltet werden können. Bei der Entwicklung einer Programmstruktur für Polizei 2020 wird auf bereits bestehende, erfolgreiche Strukturen aus PIAV zurückgegriffen. Dort bereits vorhandene und etablierte Instanzen wie der Bund-Länder-Lenkungsausschuss oder die Programmkoordination werden aufgegriffen und für das Programm Polizei 2020 angepasst und erweitert. Ein externes Controlling wird sowohl das Fortschreiten im Zentralprojekt BKA begleiten, als auch der Programmkoordination als Unterstützungsinstrument für das Risikomanagement im Hinblick auf die Teilnehmer zur Verfügung stehen. Eine enge Verzahnung mit den Aktivitäten der vom AK II eingerichteten Bund-Länder Projektgruppe „Informationsmanagement und IT-Architektur der Polizei“ (IMITAP) erfolgt über die Programmkoordination und den Bund-Länder-Lenkungsausschuss.

Mit der Einrichtung einer Programmstruktur entsteht ein einheitlicher Rahmen für die Programmsteuerung und -koordination, der eine transparente und zielgerichtete Steuerung des Gesamtvorhabens ermöglicht. Vor diesem Hintergrund wurde die nachfolgend dargestellte Programmstruktur entwickelt.

Programmstruktur Polizei 2020



Im Programm Polizei 2020 werden alle bestehenden und perspektivisch geplanten Projekte zur Modernisierung des polizeilichen Informationsmanagements zentral koordiniert.

Als strategisch-politische Steuerungs- sowie oberste Eskalationsinstanz des Programms wird ein **Bund-Länder-Lenkungsausschuss** (BLLA) unter Vorsitz der Leitungsebene des Bundesministeriums des Innern (BMI) eingerichtet. Als Mitglieder sind die Leitungsebene des BKA, aus der IMK entsandte Vertreter der Länder, Vorsitz des AK II sowie Vorsitz der AK II-Unterausschüsse, Vertreter der Programmkoordination vorgesehen. Die Programmleitung im BKA sowie Vertreter des externen Controlling nehmen in beratender und berichtender Funktion an den Sitzungen des Bund-Länder-Lenkungsausschusses teil.

Die **Programmleitung** (ProgrL) ist im BKA angesiedelt. Sie ist die Instanz für eine reibungslose und effektive Koordinierung auf fachlicher, technischer, aber auch auf übergreifender strategischer Ebene. Ihr zur Seite gestellt wird ein **Programmstab**, der sowohl die Rahmenbedingungen der Geschäfts- und IT-Architektur definiert als auch als Programm- und Projektbüro Unterstützungs- und Koordinierungsaufgaben für die Programm- und Projektleitungen der Einzelprojekte wahrnimmt sowie eine rechtliche Beratungsfunktion ausübt.

Für jedes dem Programm zugeordnete Projekt (wie INPOL-Modernisierung, PIAV, eFBS) wird eine **Gesamtprojektleitung** seitens des BKA benannt, die die Einzelprojekte in Bund und Ländern (Teilnehmer) sowie auf Ebene des Zentralsystems im BKA koordiniert und steuert. Hierzu werden jeweils projektspezifische, teilnehmerübergreifende Projektstrukturen definiert und umgesetzt.

Die Aufgabe der **Programmkoordination** besteht darin, die Projekte der 19 Teilnehmer und die zentralen Projekte des Verbundsystems fachlich und planerisch aufeinander abzustimmen, mit einem entsprechenden Mandat zu begleiten sowie übergreifende und für das Programm erfolgskritische fachliche und strategische Fragestellungen zu identifizieren und auf entsprechender Ebene zu adressieren. Die **Programmkoordination** verfolgt den Programmverlauf und übernimmt eine zentrale Koordinierungsfunktion für alle Programmteilnehmer (Bundesländer, Bundespolizei, Zoll/ Bundesfinanzpolizei, Bundeskriminalamt). Dies umfasst auch das Stakeholdermanagement und die Koordination der Öffentlichkeitsarbeit in Abstimmung mit dem BLLA. Sie berät und unterstützt die Programmteilnehmer und ist auf strategischer Ebene zentraler Ansprechpartner für alle Beteiligte.

Die ad-hoc AG ist eine Arbeitsgruppe innerhalb der Programmkoordination und Instanz für übergeordnete, gremienübergreifende fachlich-strategische Abstimmungen im Programm. Sie bildet eine Brücke zwischen der operativen Programmebene und der politisch-strategischen Ebene (BLLA).

Das **Programmboard** setzt sich aus Vertretern des BMI, der Programmkoordination, der ad-hoc AG, dem Externen Programmcontrolling, der Programmleitung sowie den Gesamtprojektleitungen der Einzelprojekte zusammen. Es stellt den Informationsaustausch zwischen den einzelnen Instanzen sicher, stimmt das weitere Programmvorgehen ab und bereitet die Sitzungen des BLLA vor.

Das **Externe Programmcontrolling** unterstützt aus der Position eines unabhängigen Dritten die Programmleitung und die Programmkoordination in den Bereichen Planung, Risikobewertung, Qualitätssicherung, Entscheidungsvorbereitung, Koordination, Risikomanagement und Steuerung sowie Kontrolle. Zudem berichtet das Externe Programmcontrolling dem BLLA.

Die Programmstruktur Polizei 2020 ist mit den zur Umsetzung der Saarbrücker Agenda der IMK zu schaffenden Strukturen abzustimmen und zu verzahnen. Die Abhängigkeiten und Gemeinsamkeiten im Hinblick auf die Erarbeitung der **IMITAP-** Strukturen werden dabei jederzeit berücksichtigt.

5. Erfolgskriterien und Risiken

Aus der Heterogenität der IT-Verfahren der Polizeien von Bund und Ländern, der Vielzahl der zu berücksichtigender Einzelinteressen sowie der maßgeblichen Laufzeit des Transformationsprozesses auf dem Weg zu einer serviceorientierten IT-Architektur resultiert eine erhebliche fachliche und technische Komplexität. Hieraus ergeben sich für das Programm Polizei 2020 gewichtige Risiken, denen mit geeigneten Methoden des Programm- bzw. Risikomanagements zu begegnen ist. Neben Effekten auf die Programmlaufzeit sowie die Programmkosten sind insbesondere Auswirkungen auf die Stabilität und permanente Verfügbarkeit des Gesamtverfahrens im Rahmen des Risikomanagements zu betrachten. Um den bestehenden Risiken sachgerecht zu begegnen, wird bis Oktober 2017 im Rahmen des Vorprojektes ein Grobkonzept erarbeitet, das auf Basis einer grundlegenden Anforderungsanalyse erfolgskritische Faktoren an die Programmstruktur, die Inhalte sowie das Vorgehen definiert. Dies sind insbesondere:

- Reduzierung der Komplexität des Gesamtvorhabens,
- Integration bestehender Projekte,
- Einsatz geeigneter Steuerungsinstrumente,
- Technische Realisierung eines übergreifenden dynamischen Rechte- und Rollenkonzepts,
- Sicherstellung jederzeitiger Datensicherheit und -verfügbarkeit,
- Sicherstellung der Wirtschaftlichkeit des Gesamtvorhabens.

Diese erfolgskritischen Faktoren werden nachfolgend kurz skizziert:

Reduzierung der Komplexität des Gesamtvorhabens

Die Reduzierung der Komplexität des Gesamtvorhabens wird maßgeblich durch folgende Maßnahmen erreicht:

1. Herstellung einer größtmöglichen Transparenz über die polizeilichen Leistungsprozesse, deren Schwachstellen und daraus abgeleiteten Optimierungspotenziale, und damit der maßgeblichen fachlichen Anforderungen an das Informationsmanagement der Polizeien des Bundes und der Länder im Verbundsystem
2. Anwendung eines iterativen Vorgehensmodells im Sinne einer stufenweisen Transformation der Bestandsverfahren zu einer prozessorientierten IT- und Facharchitektur
3. Nutzung agiler Umsetzungsmethoden mit stetiger Einbindung der Anwender in Definition, Verfeinerung und Test jedes einzelnen Umsetzungsschrittes

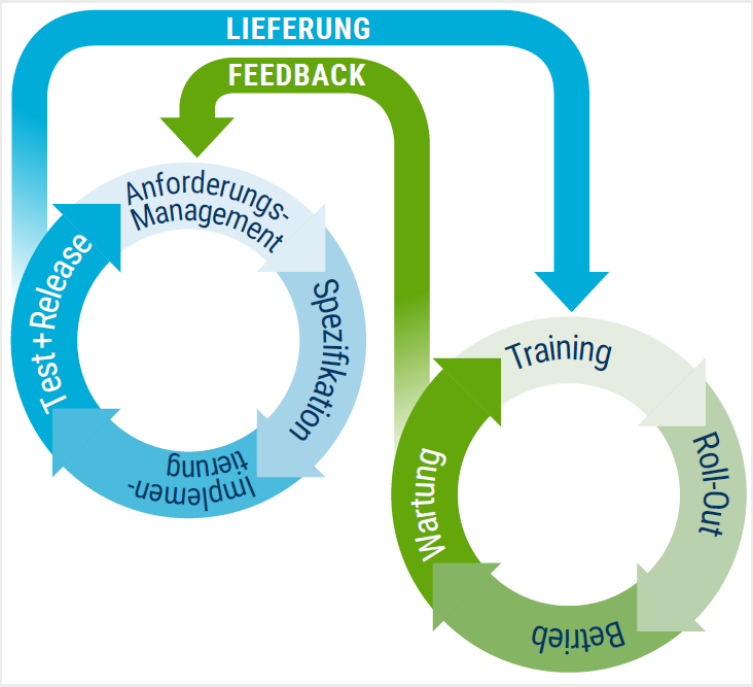
Die wesentlichen Leistungsprozesse der polizeilichen Fachbereiche müssen erhoben und im Hinblick auf deren Potenziale zur Optimierung und Standardisierung analysiert werden. Die im Ergebnis beschriebenen Prozesse können den Ausgangspunkt für die Erarbeitung eines Standardprozessmodells der Polizei darstellen. Die Prozesserhebung erfolgt auf Basis einer bewährten, einheitlichen Modellierungssprache, um die Basis zur Etablierung eines Prozessmanagements für die polizeilichen Leistungsprozesse zu schaffen. Durch einen Abgleich der erhobenen Fachprozesse mit den Funktionalitäten der bestehenden Verfahrenslandschaft können die skizzierten Leistungsprozesse auf ihre Vollständigkeit überprüft werden. Daneben werden im Rahmen gezielter methodenbasierter interdisziplinärer Kreativ-Workshops weitergehende, innovative Anforderungen an das zukünftige Informationsmanagement sowie zur Prozessoptimierung erhoben. Ziel dieses Vorgehens ist es, die Anforderungen und Prozesse vollständig zu erfassen und ein gemeinsames Verständnis über das zu entwickelnde System sowie dessen Zielarchitektur zu erreichen. Somit werden die Grundlagen für das spätere **Anforderungsmanagement** gelegt.

Für die Schaffung einer gemeinsamen, modernen und einheitlichen Informationsarchitektur bedarf es eines zwischen Bund und Ländern abgestimmten und strukturierten Prozesses, der für alle Beteiligten verbindliche Regeln und Pflichten enthalten muss.

Vor dem Hintergrund der Komplexität und Größe des Gesamtvorhabens wird ein iteratives Vorgehensmodell im Sinne einer **phasenweisen, modularisierten Transformation** der Bestandsverfahren angestrebt. Somit können die Risiken in Bezug auf die Stabilität und Sicherheit im Betrieb erheblich reduziert werden.

Grundlage für die phasenweise Transformation bildet eine im Rahmen des Vorprojektes zu bildende Feature-Roadmap, welche die sukzessive Realisierung der Anforderungen im zeitlichen Programmablauf darstellt. Diese Transformation des Bestandssystems wird in einem standardisierten Vorgehen je Modul vollzogen und beinhaltet die in folgender Abbildung dargestellten Schritte.

Iteratives Vorgehen im Sinne einer stufenweisen Transformation der Bestandsverfahren



Durch Anwendung eines iterativen Vorgehensmodells im Sinne einer phasenweisen, modularisierten Transformation der Bestandsverfahrens können die Risiken in Bezug auf die Stabilität und Sicherheit im Betrieb erheblich reduziert werden. Dabei werden schrittweise einzelne Funktionalitäten realisiert und im Anschluss an die Testphase in den Regelbetrieb überführt. Ein regelmäßiges Feedback aus dem Regelbetrieb in die Entwicklung und Realisierung ermöglicht es, schnell auf sich ändernde Anforderungen zu reagieren und diese möglichst kurzfristig zu berücksichtigen.

Agile Umsetzungsmethoden unterstützen die kontinuierliche Einbindung der Anwenderseite bei der Einführung zukunftsfähiger IT-Systeme. Der Aufnahme fachlicher Anforderungen folgt zeitnah – meist in Form von Prototypen – eine erste technische Umsetzung, um Feedback aus dem Anwenderkreis aufzunehmen.

Integration bestehender Projekte

Die Transformation der bestehenden INPOL-Systemlandschaft erfolgt als Programm „Polizei 2020“ unter Einbindung bereits initiierter und zukünftiger verbundrelevanter Innovationsprojekte wie z. B.

- PIAV (Polizeilicher Informations- und Analyseverbund),
- eFBS (einheitliches Fallbearbeitungssystem),
- IAM (Identity- and Access-Management – Zugriffs- und Rechtekonzept),
- X-Polizei (einheitliches fachliches Datenmodell und technisches Austauschformat der deutschen Polizeien) sowie
- Projekte zur Pflege und Aktualisierung der INPOL-Bestandssysteme.

Interdependenzen zwischen diesen Einzelprojekten sowie der Transformation von INPOL können durch die vorgesehene Programmstruktur (siehe Kapitel 4) und den damit einhergehenden Kommunikations- und Berichtsstrukturen frühzeitig identifiziert und in den einzelnen Projekten berücksichtigt werden. Zudem werden durch die Programmleitung bzw. den Programmstab für

alle Einzelprojekte verbindliche Rahmenbedingungen sowie Standards der Geschäfts- und IT-Architektur definiert und somit die Basis für einen einheitlichen technischen und fachlichen Lösungsansatz geschaffen.

Einsatz geeigneter Steuerungsinstrumente

Die eingangs beschriebene Komplexität von Polizei 2020 erfordert den **Einsatz etablierter und bewährter Programm- und Projektmanagementinstrumente** wie das V-Modell XT Bund und die S-O-S-Methode© für Großprojekte BVA / BIT, um den Programmerfolg sicher zu stellen. Im Rahmen des bis Oktober 2017 zu erstellenden Grobkonzeptes wird definiert, welche Elemente dieser Methoden in welcher Ausprägung in der Programmumsetzung zur Anwendung kommen. Dabei werden auch die Erfahrungen aus den bereits in der Durchführung befindlichen Reformprojekten (z. B. PIAV, eFBS) berücksichtigt und sofern möglich auf Polizei 2020 adaptiert. Im Rahmen einer Reifegradanalyse werden im Vorprojekt in Anlehnung an den in der Industrie erprobten CMMI-Standard die im BKA existierenden Fähigkeiten, Erfahrungen sowie Stärken und Schwächen in Bezug auf die Durchführung komplexer IT-Transformationsprojektes gemeinschaftlich analysiert. Sofern erforderlich, sind Fähigkeiten, die derzeit nicht vorgehalten werden, durch gezielte Trainingsmaßnahmen oder den Einsatz Externer verfügbar zu machen. Dabei sollte auch die Auswahl externer Partner einem Assessment in Anlehnung an das Reifegradmodell unterliegen.

Neben der Programmorganisation (siehe Kapitel 5) inkl. der Definition der damit einhergehenden Rollen und Aufgaben, sind standardisierte Verfahren und Prozesse für die interne und externe Programmkommunikation sowie das **programmbegleitende Changemanagement** zu definieren. Zudem sind vorhabenspezifisch die Anforderungen an das Risikomanagement, Anforderungs- und Änderungsmanagement, Testmanagement, Prozess- und Architekturmanagement, Qualitätsmanagement sowie Controlling und Berichtswesen durch das Grobkonzept festzulegen.

Die Kooperation im Programm definiert sich durch eine an die Anforderungen ausgerichtete **Programmorganisation** sowie durch ein koordiniertes Zusammenspiel mit den Abstimmungs- und Entscheidungsinstanzen. Dabei spielt die Koordinierung der Kommunikations- und die Berichtsarbeit von Bund und Ländern eine wichtige Rolle, um allen Akteuren eine gemeinsame Basis zu bieten und stets einen einheitlichen, aktuellen Informationsstand zu gewährleisten.

Darüber hinaus wird mit Einführung eines Stakeholder Managements die Steuerung der **Kommunikationsabläufe** unterstützt, so dass die Bedürfnisse einflussreicher Stakeholder erfüllt und Probleme gemeinsam mit ihnen gelöst werden können. Unter Berücksichtigung der Programmorganisation und der Stakeholder sind geeignete Kommunikationsmittel, -kanäle, -zyklen und -inhalte, als Teil der Kommunikationsplanung festzulegen.

Im Rahmen des **Risikomanagements** sind für alle Programmbestandteile die bestehenden Risiken detailliert zu analysieren, zu bewerten und zu dokumentieren. Auf Grundlage dieser Programmeinzelrisiken sowie weiteren Erkenntnissen aus dem Programmumfeld werden die Programmrisiken identifiziert, priorisiert und entsprechende Handlungsempfehlungen abgeleitet. Diese Risiken können grundsätzlich politischen/rechtlichen, organisatorischen, funktionalen/fachlichen, finanziellen oder technischen Ursprungs sein und betreffen u. a.:

- Veränderungen im politischen Umfeld, die z. B. zu einer geringeren Priorisierung des Programms führen,
- Ressourcenverfügbarkeit, z. B. Ressourcenengpässe durch den Ausfall von Schlüsselpersonen,
- Programmfinanzierung, z. B. Finanzierungslücken aufgrund unvorhergesehener Mehrausgaben,
- System-Interoperabilität/Daten-Verfügbarkeit, z. B. Dateninkonsistenzen durch unkoordinierte Anpassungen der Teilnehmer- und Vorsysteme bzw. fehlerhafte/unvollständige Migration der Altdaten,
- Anwenderakzeptanz, z. B. Widerstände aufgrund nicht erfüllter Nutzererwartungen,
- Abgrenzung des Programmumfangs, z. B. inhaltliche Überfrachtung des Vorhabens aufgrund individueller Einzelanforderungen der Beteiligten.

Technische Realisierung eines übergreifenden dynamischen Rechte- und Rollenkonzepts

Die technische Realisierung der gesetzlichen Datenschutzbestimmungen, wie sie sich aus dem neuen BKAG ergeben, ist Vorgabe für die Modernisierung der Informationssysteme der deutschen Polizeien. Der Grundsatz der hypothetischen Datenneuerhebung ist als zentrales Element des Urteils des Bundesverfassungsgerichts effektiv und effizient in der zu entwickelnden IT-Architektur Polizei 2020 umzusetzen. Diesbezüglich ist im Programm Polizei 2020 ein dynamisches Zugriffs- und Rechtekonzept zu entwickeln.

Sicherstellung jederzeitiger Datenverfügbarkeit und -sicherheit

Im Rahmen des Transformationsprozesses auf dem Weg zu einer serviceorientierten IT-Architektur haben die jederzeitige Datenverfügbarkeit und -sicherheit höchste Priorität, um jegliche Beeinträchtigung der Aufgabenwahrnehmung der deutschen Polizei zu verhindern. Neben der funktionalen Transformation der Bestandsverfahren kommt in diesem Zusammenhang der Überführung bestehender Altdaten in die neuen Informationssysteme eine besondere Relevanz

zu. Darüber hinaus ist die permanente Verfügbarkeit der Altdaten im Transformationsprozess sicherzustellen.

Vor dem Hintergrund der angestrebten Stärkung der Zentralstellenfunktion des BKA muss im Rahmen der Konzeptionsphase ein Fokus auf der Netzinfrastrukturnutzung liegen. Zukünftig werden rund 270.000 Nutzer des Bundes und der Länder mittels Fernzugriff auf die durch die Zentralstelle BKA bereitgestellten IT-Verfahren und Daten zugreifen. Vor diesem Hintergrund sind insbesondere die Aspekte Netzsicherheit sowie Netzverfügbarkeit und -performance maßgebliche Erfolgsfaktoren für die Umsetzung des Gesamtvorhabens.

Sicherstellung der Wirtschaftlichkeit des Gesamtvorhabens

Die verlässliche Bewertung der Wirtschaftlichkeit des Gesamtprogramms ist ein wesentlicher Faktor für die Ausgestaltung und Legitimation der Programmdurchführung. Im Rahmen des Vorprojektes wird auf Basis des für die Umsetzung des BKAG ermittelten Erfüllungsaufwands sowie unter Berücksichtigung der im Vorprojekt weiter ausdifferenzierten Programminhalte, -strukturen eine initiale Wirtschaftlichkeitsbetrachtung inkl. Kapital- und Nutzwertbetrachtung erstellt („Vorkalkulation“). Dieser liegt u. a. eine nach Haushaltsjahren gegliederte Ausgabenschätzung zu Grunde. Im Vorprojekt identifizierte Risiken werden durch entsprechende Risikozuschläge in der Wirtschaftlichkeitsbetrachtung berücksichtigt.

Mit fortschreitendem Programmverlauf sind die Ausgabenschätzung und Wirtschaftlichkeitsbetrachtung zyklisch auf Aktualität zu überprüfen und bei Bedarf entsprechend anzupassen. Somit wird sichergestellt, dass eine Steuerung des Gesamtprogramms unter Berücksichtigung des Aspekts der Wirtschaftlichkeit erfolgen kann.

6. Best Practice Ansätze

Die Identifizierung und Berücksichtigung bestehender nationaler und internationaler Best-Practice-Ansätze ist ein Baustein im Sinne einer erfolgreichen Konzeption des Programms Polizei 2020. Im Rahmen von Interviews, Erfahrungsberichten sowie ergänzender Analysen sollen übertragbare Best Practice-Ansätze sowie etwaige zu vermeidende Projektansätze und Verfahrensweisen identifiziert werden. Diese Erfahrungswerte werden sodann im Programm Polizei 2020 berücksichtigt.

Nach einer ersten Sichtung sind derzeit keine Lösungen erkennbar, die unmittelbar und in Gänze für die Umsetzung des Programms Polizei 2020 genutzt werden könnten. Zu einzelnen Komponenten sind jedoch Best-Practice-Ansätze erkennbar, die weiterer, eingehender Betrachtungen bedürfen. Die wesentlichen Aspekte werden nachfolgend vorgestellt.

Europäisches Polizeiamt (Europol)

Das Europäische Polizeiamt (Europol) ist eine Einrichtung der Europäischen Union, die die Strafverfolgungsbehörden in den EU-Mitgliedstaaten unterstützt. Derzeit wird die Umsetzung der Europol-Verordnung (anzuwenden ab Mai 2017) durch Europol vorbereitet. Zentraler Bestandteil der Verordnung ist das sogenannte Integrated Data Management Concept (IDMC). Sowohl die existierenden Europol-Anwendungen als auch der in unterschiedlichen Datenbanken vorgehaltene Datenbestand sollen mittels des IDMC konsolidiert werden. Mit der Europol-Verordnung besteht darüber hinaus ein veränderter Rechtsrahmen mit spezifischen Datenschutzvorgaben. Um diesen gerecht zu werden, wird durch Europol derzeit ein Zugriffsberechtigungskonzept für die Mitgliedstaaten erarbeitet. Diese sollen mittels einer standardisierten Schnittstelle unter der Prämisse „Einmalerfassung / Mehrfachnutzung“ Daten automatisiert bereitstellen und eigenständig Recherchen durchführen können. Eine erste Marktsichtung zur Eruierung geeigneter zukunftsfähiger Technologien als Grundlage für die Umsetzung von IDMC wurde durch Europol initiiert. Vor dem Hintergrund des bei Europol bereits initiierten Transformationsprozesses existieren dort bereits entsprechende Erfahrungswerte in Bezug auf das methodische Vorgehen. Die Ansätze zur Errichtung einer zentralen Datenhaltung und einem differenzierten Zugriffsmodell sowie die Umsetzung der datenschutzrechtlichen Vorgaben im Rahmen des IDMC weisen erhebliche Parallelen zum Programm Polizei 2020 auf. Sie werden daher im Rahmen der Grobkonzeption eingehend analysiert, um mögliche Ansatzpunkte zur Übertragung auf das Programm Polizei 2020 zu identifizieren.

Bayerisches Landeskriminalamt

Das bayerische Landeskriminalamt erneuert derzeit im Rahmen der technologischen Fortentwicklung von IGVP (Integrationsverfahren Polizei) die technischen Komponenten des Vorgangsbearbeitungssystems der bayerischen Polizei. Die Fortentwicklung von IGVP erfolgt mit externer Unterstützung auf Basis von Standardprodukten (sog. Grundsystem) eines externen Anbieters. Primäres Ziel des Entwicklungsprojekts ist die Fachmodule des bestehenden Vorgangsbearbeitungssystems (VBS) mit Hilfe des Grundsystems auf einer modernen und zukunftsfähigen Technologie abzubilden. Durch die Abbildung der polizeilichen Anforderungen auf Basis von Standardprodukten soll sichergestellt werden, dass die Wartung und Pflege des Grundsystems auch langfristig durch den externen Anbieter des Grundsystems erfolgen kann. Dieses Vorgehen ermöglicht dem externen Anbieter darüber hinaus, die in dem Entwicklungsprojekt gewonnenen Erfahrungen in die Weiterentwicklung des Grundsystems einfließen zu lassen. Nach Einschätzung des bayerischen Landeskriminalamt ist bereits absehbar, dass mit diesem Vorgehen ein neuer Produktstandard einer Polizeianwendung auf Grundlage von Standardprodukten des externen Anbieters entstehen wird, der künftig auch in anderen Bundesländern Anwendung finden könnte und zur Standardisierung der Vorgangsbearbeitungssysteme der deutschen Polizeien beitragen würde. Das durch das bayerische Landeskriminalamt gewählte Vorgehen und den dahinter stehenden strategischen Ansatz - Nutzung von Standardprodukten, Weiterentwicklung, Übernahme von Weiterentwicklungen in den Produktstandard - werden im Rahmen der Grobkonzeption Polizei 2020 eingehend betrachtet und bestehende Erfahrungswerte berücksichtigt.

Landeskriminalamt Baden-Württemberg

Das baden-württembergische Landeskriminalamt schreibt derzeit die Entwicklung eines umfassenden Asservatenmanagementsystems (XAsservate) aus. Dieses Projekt ist als erstes reguläres XPolizei-Projekt außerhalb des BKA registriert und basiert vollumfänglich auf dem Datenmodell IMP (Informationsmodell Polizei). Die Vergabe des Systems erfolgt im Lichte der Saarbrücker IT-Agenda. Als zentrale Anforderung wurde festgelegt, dass das Produkt technikneutral sein muss und auf Services (Diensten) basieren soll. Damit besteht die Möglichkeit, diese Anwendung nach Produktivsetzung auf die zentrale Polizeiplattform beim BKA zu implementieren und anderen Teilnehmern zur Verfügung zu stellen. Weiterhin soll die Vertragsgestaltung eine Öffnungsklausel enthalten, damit - vorbehaltlich vergaberechtlicher Aspekte - die Anwendung auch für andere Teilnehmer zur Verfügung gestellt werden kann.

Bundeskriminalamt: Polizeilicher Informations- und Analyseverbund (PIAV)

Mit PIAV wird ein Informationsverbund zur länderübergreifenden operativen und strategischen Kriminalitätsanalyse durch das BKA bereitgestellt, der einen medienbruchfreien und durchgängigen Informationsaustausch zwischen den Teilnehmern ermöglicht, um Tat-Tat, Tat-Täter- und Täter-Täter-Zusammenhänge zu erkennen. Der Informationsverbund besteht aus dem PIAV-Zentralsystem und den 19 Teilnehmersystemen von Bund (Bundeskriminalamt, Zollkriminalamt und Bundespolizei) und Ländern. Der Aufbau von PIAV ist das derzeit bedeutsamste föderale Software- und Organisationsentwicklungsvorhaben zur Fortentwicklung der Polizeiarbeit in Deutschland. PIAV hat den Anspruch, die Auswertungs- und Ermittlungsarbeit im Verbund zu stärken und die Informationszusammenarbeit der Polizeien des Bundes und der Länder auf eine technisch, fachlich und organisatorisch zeitgemäße Basis zu stellen. Da dies mit weitreichenden Veränderungen seit vielen Jahren praktizierter Arbeitsweisen und Geschäftsprozesse der am PIAV teilnehmenden Organisationen einhergeht, weist das Vorhaben eine hohe fachliche und technische Komplexität auf. Innerhalb der Grobkonzeption für das Programm Polizei 2020 werden insbesondere das bestehende Governancemodell zur Zusammenarbeit zwischen Bund und Ländern als auch das für die PIAV-Entwicklung gewählte risikominimierende stufenweise Vorgehensmodell einer vertiefenden Analyse unterzogen, um diese Ansatzpunkte bestmöglich auf das Programm Polizei 2020 übertragen zu können.

Weitere Best-Practice-Ansätze

Über die benannten Projektbeispiele hinaus werden im Rahmen des Vorprojektes weitere Institutionen und Vorhaben identifiziert, welche im Rahmen der Grobkonzeption Polizei 2020 auf mögliche zu adaptierende Best-Practice-Ansätze analysiert werden und soweit sinnvoll in die Konzeption zur Modernisierung des INPOL-Verbundsystems integriert werden. Hierzu könnten sich ggf. die Polizeien der Niederlande, Großbritanniens oder Dänemarks sowie das Zollkriminalamt eignen.

7. Nächste Schritte

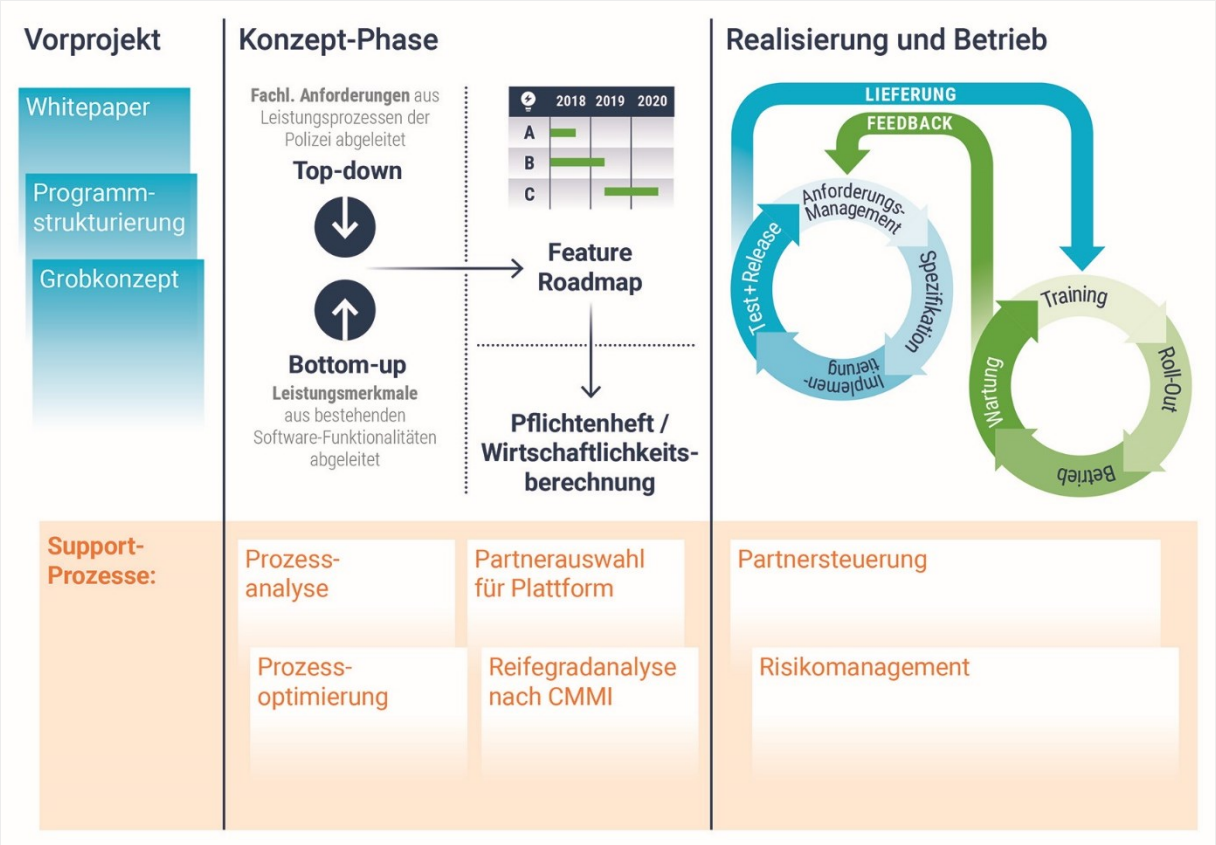
Im Rahmen eines bereits initiierten Vorprojekts werden bis Ende 2017 die Grundlagen für die Realisierung des Programms Polizei 2020 erarbeitet. Das vorliegende **White Paper** stellt ein erstes Ergebnis dieses Vorprojektes dar.

Im weiteren Verlauf des Vorprojektes erfolgen die Erstellung eines Grobkonzeptes und die Konkretisierung der Programmplanung. Diese beinhaltet u. a. die Programm-Governance (z. B. Programmorganisation, Rollen, Abstimmungs- und Steuerungsmechanismen, Berichtswesen), Aussagen zum finanziellen Umfang und der Wirtschaftlichkeit des Programms sowie das zeitliche und methodische Vorgehen.

Zur Erstellung der **Grobkonzeption** werden in einem ersten Schritt die wesentlichen polizeilichen Leistungsprozesse betrachtet, um prozessorientiert die maßgeblichen Anforderungen an das zukünftige Informationsmanagement der Polizeien zu erheben. Im Ergebnis wird der Programmgegenstand spezifiziert und abgegrenzt. Auf Basis der groben Anforderungsspezifikation wird ein Entwurf der Feature-Roadmap zur phasenweisen Transformation des Bestandssystems entwickelt, welche die sukzessive Realisierung der Anforderungen im zeitlichen Programmablauf darstellt.

Der Entwurf der Feature-Roadmap ist Grundlage der im Vorprojekt zu erstellenden **Programmplanung**. Das methodische Vorgehen in der Programmdurchführung sieht nach aktueller Planung vor, dass im Anschluss an das Vorprojekt eine **Konzeptphase** durchgeführt wird. In dieser werden die Prozesse detailliert erhoben, dokumentiert, analysiert sowie optimiert. Dabei werden auch Möglichkeiten der Standardisierung geprüft. Die aus den optimierten polizeilichen Leistungsprozessen abgeleiteten Anforderungen werden mit den bereits bestehenden systemseitigen Funktionalitäten abgeglichen und für die Anforderungsdefinition auf Vollständigkeit geprüft. Im Ergebnis wird die Feature-Roadmap aktualisiert, die Wirtschaftlichkeitsberechnung fortgeschrieben und ein Pflichtenheft zur Vergabe der Realisierungsleistungen erstellt. In der **Realisierungs- und Betriebsphase** erfolgt in einem standardisierten Vorgehen, entsprechend der Planungen der Feature-Roadmap, die schrittweise Transformation des Bestandssystems. Die folgende Abbildung veranschaulicht das geplante Vorgehen.

Vorgehensmodell zur phasenweisen Realisierung des Programms Polizei 2020



Neben dem vorliegenden White Paper wird im Rahmen des Vorprojektes ein Grobkonzept erstellt. Hierin werden die maßgeblichen Anforderungen an das zukünftige Informationsmanagement beschrieben und der Programmgegenstand spezifiziert und strukturiert. Die in der Konzeptphase auf Basis der polizeilichen Leistungsprozesse und den bestehenden Systemfunktionalitäten spezifizierten Anforderungen bilden die Grundlage für die finale Ausgestaltung der zeitlichen Planung zur Realisierung von Funktionalitäten (Feature-Roadmap), die Erstellung eines Pflichtenhefts sowie die Fortschreibung der Wirtschaftlichkeitsberechnungen. Anschließend können externe Partner zur Unterstützung der Realisierung und des Betriebs einbezogen werden. Mögliche Partner werden im Auswahlprozess einer Reifegradanalyse unterzogen. Somit wird sichergestellt, dass diese die Fähigkeiten, Kompetenzen und internen Strukturen vorweisen, um das Programm Polizei 2020 zielführend unterstützen zu können.

Parallel werden im Vorprojekt **Best Practice-Ansätze** sowie Lessons Learned (zu vermeidende Projektansätze und Verfahrensweisen) aus vergleichbaren Vorhaben nationaler und internationaler Polizeien analysiert und bei der Ausgestaltung des Programms Polizei 2020 in Bezug auf die Modernisierung des INPOL-Verbundsystem berücksichtigt. Ergänzt wird diese um eine Marktsichtung bestehender Lösungen für Polizei- und Sicherheitsbehörden. Dabei wird auch analysiert, ob und mit welchem Aufwand in Standardprodukten die definierten Anforderungen umgesetzt werden können oder, ggf. für Einzelfunktionalitäten, Individualentwicklungen erforderlich sein werden.

Auf Grundlage des für die Umsetzung des BKAG ermittelten einmaligen Erfüllungsaufwands in Höhe von rund 254 Mio. € wird eine initiale **Wirtschaftlichkeitsbetrachtung** erstellt („Vorkalku-

lation“). Auf Basis der im Vorprojekt vorliegenden Informationen wird der Nachweis über die Wirtschaftlichkeit des Vorhabens geführt und die Aussagen zum finanziellen Rahmen des Programms präzisiert. In der Realisierungsphase werden die für die Wirtschaftlichkeitsbetrachtung getroffenen Annahmen kontinuierlich überprüft und fortgeschrieben, um jederzeit die erforderliche Transparenz über die Wirtschaftlichkeit des Programms sicherzustellen.

Die laufenden Projekte PIAV, eFBS sowie die geplante INPOL Modernisierung werden unter dem Dach des Programms Polizei 2020 integriert und aufeinander abgestimmt. Hierfür werden im Vorprojekt die erforderlichen **Programm- und Governancestrukturen** im Rahmen der Zentralstellenfunktion des BKA geschaffen. In diesem Zusammenhang wurde auch die Personalisierung der Programmleitung sowie der Programmgremien bereits initiiert. Seit Anfang April 2017 sind ca. 20 Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter des BKA zur Vorbereitung der Realisierungsphase für den Programmstab abgestellt.

Vor dem Hintergrund der Komplexität sowie der geplanten phasenweisen Transformation der Bestandssysteme handelt es sich bei dem Programm um ein mehrjähriges Vorhaben, welches eine organisatorische Verankerung im BKA bedarf. Eine Einschätzung zur **Programmlaufzeit** ist frühestens nach Abschluss des Vorprojekts und der darin durchgeführten Analyse der maßgeblichen Anforderungen möglich. Darüber hinaus resultieren aus diesem Vorhaben auch zeitlich unbefristete Daueraufgaben, die organisatorisch abzubilden sind.