

Antrag

der Abgeordneten Benjamin Strasser, Manuel Höferlin, Stephan Thomae, Grigorios Aggelidis, Renata Alt, Christine Aschenberg-Dugnus, Nicole Bauer, Jens Beeck, Dr. Jens Brandenburg (Rhein-Neckar), Mario Brandenburg (Südpfalz), Sandra Bubendorfer-Licht, Dr. Marco Buschmann, Carl-Julius Cronenberg, Britta Katharina Dassler, Christian Dürr, Hartmut Ebbing, Dr. Marcus Faber, Daniel Föst, Otto Fricke, Thomas Hacker, Reginald Hanke, Peter Heidt, Katrin Helling-Plahr, Markus Herbrand, Torsten Herbst, Katja Hessel, Dr. Gero Clemens Hocker, Dr. Christoph Hoffmann, Reinhard Houben, Ulla Ihnen, Olaf in der Beek, Dr. Christian Jung, Dr. Marcel Klinge, Pascal Kober, Ulrich Lechte, Michael Georg Link, Dr. Jürgen Martens, Alexander Müller, Frank Müller-Rosentritt, Matthias Nölke, Bernd Reuther, Dr. h. c. Thomas Sattelberger, Dr. Wieland Schinnenburg, Matthias Seestern-Pauly, Judith Skudelny, Dr. Hermann Otto Solms, Bettina Stark-Watzinger, Dr. Marie-Agnes Strack-Zimmermann, Katja Suding, Michael Theurer, Manfred Todtenhausen, Gerald Ullrich, Johannes Vogel (Olpe), Nicole Westig, Katharina Willkomm und der Fraktion der FDP

Smart Police – Digitalisierung der deutschen Polizei anschieben

Der Bundestag wolle beschließen:

I. Der Deutsche Bundestag stellt fest:

Mit digitalen Methoden können wir Strukturen und Prozesse in Organisationen wesentlich effizienter und anwenderfreundlicher gestalten. Auch die deutschen Polizei- und Sicherheitsbehörden könnten von diesem Wandel profitieren, wenn Bund und Länder das Potenzial der Digitalisierung konsequent nutzen und eine Strategie umsetzen, die von der Anzeigenaufnahme bis hin zur gemeinsamen Informationsarchitektur smarte Lösungen anbietet.

Dass es Handlungsbedarf gibt, haben die Innenministerinnen und -minister von Bund und Ländern bereits im Jahr 2016 durch die Unterzeichnung der so genannten „Saarbrücker Agenda“ anerkannt. Diese sollte eine gemeinsame Informationsarchitektur und damit mehr Kompatibilität und Interoperabilität bieten. Das vom Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat beschlossene, im Bundeskriminalamt (BKA) angesiedelte Projekt „Polizei 2020“ fasst alle Digitalisierungsbemühungen der deutschen Polizeibehörden zusammen.

In einem Whitepaper beschreibt das BKA einen „dringenden Handlungsbedarf“ und formuliert „eine gemeinsame, moderne und einheitliche Informationsarchitektur“ in der „Polizistinnen und Polizisten jederzeit und überall Zugriff auf die Informationen haben, die sie benötigen, um ihre Aufgaben zu erfüllen“ (s. www.bka.de/DE/UnsereAufgaben/Ermittlungsunterstuetzung/ElektronischeFahndungsInformationssysteme/Polizei2020/Polizei2020_node.html). Neu ist an dem formulierten Vorhaben jedoch nichts. Denn das Whitepaper offenbart, dass alle im Rahmen von „Polizei 2020“ geplanten Projekte bereits zuvor beschlossen waren. Das polizeiliche Informationssystem INPOL-neu oder der Polizeiliche Informations- und Analyseverbund (PIAV), als Reaktion auf den NSU-Skandal ins Leben gerufen, wurden dabei vor allem dadurch bekannt, dass sie teurer wurden als geplant und ihre Entwicklung später als erwartet abgeschlossen sein wird. Dies trifft auch auf das seit kurzem in der Einführung befindliche einheitliche Fallbearbeitungssystem (eFBS) zu, das perspektivisch die einzeln entwickelten Fallbearbeitungssysteme der Länder und des Bundes ablösen soll (vgl. www.heise.de/newsticker/meldung/Missing-Link-Polizei-2020-Polizei-2030-4504042.html).

Doch während zuvor genannte Projekte tatsächlich wenigstens gemeinsam entwickelt wurden oder werden, besteht weder Klarheit darüber, welche Messengerlösungen die Polizeien des Bundes und der Länder in Eigenregie entwickelt haben (s. BT-Drs. 19/15218), noch kann man sich darauf einigen, Lösungen für andere bekannte und länderübergreifend bestehende Probleme in gemeinsamen Pilotprojekten zu finden. Stattdessen wird mit der Erprobung von Softwarelösungen wie dem bayerischen PRECOBS, dem niedersächsischen PreMAP oder dem Berliner KrimPro erneut ein teurer und potenziell inkompatibler Flickenteppich in Kauf genommen.

Bezeichnend ist überdies, dass die in Nordrhein-Westfalen im Jahr 2019 bei der Polizei eingeführten Dienst-Smartphones keinen Zugriff auf den Digitalfunk ermöglichen und somit in dieser Hinsicht keine Erleichterung für die Beamtinnen und Beamten bieten. Dass bei der Beschaffung von Dienstfahrzeugen häufig nicht bedacht wird, die Fahrzeuge mit einem Computer und Internetzugang auszustatten, und damit die doppelte Ausübung von Arbeitsschritten für Beamtinnen und Beamte notwendig zu machen, ist ein weiteres Beispiel der nicht durchdachten Digitalisierung der Polizeiarbeit.

Im Rahmen der Polizeiarbeit fallen immer mehr Daten und digitale Spuren an, die gesichtet und ausgewertet werden müssen. Zur Bewältigung der Aufgaben, die in diesem Zusammenhang entstehen, könnten Techniken zur Automation und Unterstützung von Prozessen eingesetzt werden, aber auch intelligente Tools, die auf künstlicher Intelligenz basieren. Hierdurch können Polizistinnen und Polizisten von belastenden Tätigkeiten entlastet werden und bei einfachen Tätigkeiten unterstützt werden. Doch auch bei der Entwicklung derartiger Tools wird bislang unkoordiniert vorgegangen, statt sich auf das in der Saarbrücker Agenda vereinbarte Ziel zu besinnen und eine einheitliche Informationsarchitektur Realität werden zu lassen.

Ein kompletter Neustart der Bemühungen um die Digitalisierung der Polizeiarbeit muss demnach deutschlandweit, kooperativ und mit der gebotenen Sorgfalt so gestaltet sein, dass am Ende Strukturen und Prozesse effizienter und anwenderfreundlicher gestaltet sind. Es muss möglich sein, jeden Arbeitsschritt an jedem Einsatzort digital durchzuführen und mit der entsprechenden Berechtigung dabei polizeiübergreifend Zugang zu den notwendigen Daten zu gewähren. Es muss ermöglicht werden, einen Arbeitsprozess auf einer Arbeitsoberfläche vom Anfang bis zum Ende ohne Medienbrüche und interoperabel durchzuführen. Auf diese Grundsätze müssen sich die Innenministerinnen und -minister von Bund und Ländern verbindlich einigen, um gemeinsam echten Fortschritt zu ermöglichen und die digitale Ausstattung von Polizistinnen und Polizisten in Deutschland nachhaltig zu verbessern.

- II. Der Deutsche Bundestag fordert die Bundesregierung im Rahmen der zur Verfügung stehenden Haushaltsmittel auf,
1. mit den Landesregierungen einen Digitalpakt für die Polizei auszuarbeiten, der, nach dem Vorbild des bereits bestehenden „Vertrags über die Errichtung des IT-Planungsrats und über die Grundlagen der Zusammenarbeit beim Einsatz der Informationstechnologie in den Verwaltungen von Bund und Ländern“ explizit die Entwicklung gemeinsamer Polizei-IT regelt. Bund und Länder verständigen sich daher darauf:
 - a) in den Sicherheitsbehörden des Bundes und der Länder die Prinzipien „digital by default“, „privacy by design“ und „privacy by default“ zur Maxime zu erheben,
 - b) eine gemeinsame Arbeitsoberfläche zu entwickeln, die alle Arbeitsschritte der digitalen Polizeiarbeit papierlos und medienbruchfrei miteinander vereint und von Bundespolizei, Bundeskriminalamt, den Polizeien der Länder sowie den Landeskriminalämtern genutzt wird,
 - c) dort, wo eine gemeinsame Entwicklung von Systembestandteilen der Arbeitsoberfläche nicht zielführend oder zweckmäßig ist, einen gemeinsamen Standard zu schaffen, der die Interoperabilität der Systeme sicherstellt,
 - d) das System so zu gestalten, dass Kommunikation sowie Genehmigung und Durchführung eines zweckgebundenen Datenaustauschs zwischen einzelnen Behörden, inklusive der Justiz, digital und medienbruchfrei gewährleistet ist,
 - e) dabei dennoch Datenschutz und -sicherheit bei der erfassenden Stelle zu jedem Zeitpunkt sicher zu stellen und demnach die Datenzugriffsrechte in dem gemeinsamen System so zu gestalten, dass die zugreifende Person klar identifizierbar ist und der Datenaustausch durch technische Vorkehrungen nur mit individuellen Genehmigungszertifikaten und nach einem eindeutigen und transparent nachvollziehbaren Berechtigungskonzept möglich ist sowie jeder Zugriff protokolliert wird,
 - f) die Interoperabilität mit behördenexternen, auch internationalen, Datenbanken durch offene Schnittstellen sicherzustellen,
 - g) die Entwicklung, Einführung und Beschaffung sowie den Bedarf kontinuierlich, mindestens alle zwei Jahre, zu evaluieren,
 2. sichere, verschlüsselte, kontrollierbare behördenübergreifende Kommunikation durch einen einheitlichen Messengerstandard zu ermöglichen und dabei insbesondere auch die Möglichkeit zur Kommunikation über eingestufte Sachverhalte zu schaffen,
 3. Systeme basierend auf künstlicher Intelligenz oder maschinellem Lernen einzusetzen, um Routinetätigkeiten zu automatisieren und Analyseunterstützung zu gewährleisten und zu diesem Zweck
 - a) eine Untersuchung durchführen zu lassen mit dem Ziel, das Potenzial zur digitalen Transformation von Prozessen zu ergründen,
 - b) ein Projekt zur Ausstattung der Polizeien des Bundes und der Länder im Rahmen von Polizei 2020 mit einer KI-Anwendung zur Automatisierung der Verschriftlichung von Vernehmungen in die Wege zu leiten,
 - c) die Möglichkeiten der automatisierten Analyseunterstützung in datenintensiven Deliktsfeldern auszunutzen,
 4. ein digitales Leitbild zu schaffen, das Akzeptanz für neue Prozesse bei den Beschäftigten schafft und diese bei der Implementation neuer Technologien zu begleiten, indem die neue Digitalkultur von der Führung vorgelebt wird und sie durch einen Change Management-Prozess begleitet werden,

5. die Gründung einer gemeinsamen Digitalakademie von Bund, Ländern und Kommunen für alle Beschäftigten des öffentlichen Dienstes anzustreben, die digitale Aus- und Weiterbildungskonzepte entwickelt und umsetzt und in der Personalentwicklung verstärkt den Fokus auf IT-Fähigkeiten legt,
6. eigene Ausbildungszüge zu schaffen, um IT-Fachkräfte im Hinblick auf besondere polizeiliche Herausforderungen zu schulen,
7. mithilfe der eAkte soweit möglich komplett auf elektronische Aktenführung, elektronischen Rechtsverkehr mit der Justiz und interne wie externe Kommunikation umzusteigen,
8. die Arbeitsplätze in allen Direktionen der Bundespolizei so weitgehend wie möglich für das Homeoffice oder mobiles Arbeiten zu ertüchtigen und Homeoffice, sofern mit dem Charakter der Tätigkeit vereinbar, unkompliziert zu ermöglichen. Zu diesem Zweck sollen alle Arbeitsplätze mit Laptops (inkl. Dockingstation und externem Bildschirm) ausgestattet werden und getunnelte Verbindungen so gestaltet werden, dass der Zugriff auch bei hohen externen Nutzerzahlen sicher möglich bleibt,
9. die Sicherheitsbehörden des Bundes zügig und flächendeckend mit mobilen Endgeräten auszustatten die Zugriff auf alle dienstlich benötigten Systeme gewährleisten, um die Vorzüge der digitalen Polizeiarbeit auch im Einsatz vollumfänglich nutzen zu können und unnötige Doppelstrukturen abzubauen,
10. die Fahrzeuge der Sicherheitsbehörden des Bundes flächendeckend mit Computern und Internetverbindung zur einsatztaktischen Aufgabenerfüllung auszustatten,
11. ein Pilotprojekt zur sicheren Umsetzung von vernetzten Streifenwagen in Auftrag zu geben, um die Möglichkeiten der Technologie auszuloten und die Sicherheitsbedenken zu entkräften,
12. die Digitalisierung der Personalvertretung voranzutreiben und dabei insbesondere zu ermöglichen, dass
 - a) Beschlüsse der Personalvertretungen nicht nur in Sitzungen als Telefon- und Videokonferenzen, sondern auch im Umlaufverfahren gefasst werden können,
 - b) die Pflicht, einmal pro Halbjahr Personalversammlungen durchzuführen, entfallen soll, wenn die Durchführung, z. B. wegen des Infektionsrisikos, nicht vertretbar ist,
 - c) Beteiligungsverfahren auch in elektronischer Form, insbesondere durch E-Mails, durchgeführt werden können.

Berlin, den 2. März 2021

Christian Lindner und Fraktion

Begründung

Zu Punkt 1a: Das Prinzip Digital by Default kann einen erheblichen Beitrag zu erfolgreicher Digitalisierung von Arbeitsprozessen leisten. Kern des Prinzips ist, dass die digitale Verfahrensabwicklung gegenüber der analogen Abwicklung Vorrang erhält. Daraus resultiert, dass der Verzicht auf den Einsatz digitaler Verfahrensabwicklung stets einer plausiblen Erklärung bedarf. Aus dieser Kultur des vorrangig Digitalen entwickelt sich der Bedarf für die in der DSGVO für Unternehmen verankerten Prinzipien „privacy by design“ und „privacy by default“. Diese sind in Artikel 25 Abs. 1 und 2 DSGVO, welcher unter der Überschrift „Datenschutz durch Technikgestaltung und durch datenschutzfreundliche Voreinstellungen“ steht, definiert. Wenn sie richtig angewendet werden, stehen diese Prinzipien den Zielen der Saarbrücker Agenda nicht im Weg und tragen dennoch durch die Gebote der Datensparsamkeit und Datenschutzfreundlichkeit dazu bei, dass Bürgerinnen und Bürger die Souveränität über ihre Daten behalten.

Zu Punkt 1b: Bei der Digitalisierung der Bundespolizei wurden in den vergangenen Jahren viele Projekte angestoßen. Auch diese, durchaus positive, Entwicklung zeigt sich in der Antwort auf die Kleine Anfrage der FDP-Bundestagsfraktion (BT-Drs. 19/15218). Auffällig ist dabei jedoch, dass der Eindruck des Stückwerks bleibt, statt Lösungen zu schaffen, die als Teil eines gesamten digitalen und vor allem mobil nutzbaren Ökosystems zu verstehen sind. Ein derartiges Ökosystem erlaubt die digitale Bearbeitung und Zuhilfenahme von Möglichkeiten mobiler Endgeräte vom ersten bis zum letzten Schritt, ohne dabei die Bearbeitungsoberfläche zu verlassen und mehrere Apps zu nutzen.

Zu Punkt 1e: Eine größere Datenverfügbarkeit aufgrund vernetzter Systeme erfordert auch eine größere Sensibilität bei den Zugriffsbefugnissen und der Protokollierung von Zugriffen. Zu diesem Zweck muss gewährleistet werden, dass individuelle Zugriffe auch durch individuelle Login-Prozesse aufgezeichnet werden können, um die Nachvollziehbarkeit abgerufener Daten zu gewährleisten. Gemäß dem „need to know“-Prinzip muss die den Datenaustausch genehmigende Stelle für die Weitergabe von Daten an eine andere Institution im Verbund Genehmigungszertifikate erstellen, die den Zugriff auf die Daten ermöglichen.

Zu Punkt 3: Wie eingangs bereits thematisiert, ist festzustellen, dass viele Routinetätigkeiten unnötigerweise händisch durchgeführt werden, statt die technischen Möglichkeiten zu nutzen, die beispielsweise durch künstliche Intelligenz geboten werden. So müssen Beschäftigte der Bundespolizei beispielsweise weiterhin Vernehmungsprotokolle abtippen und auch bei audiovisuellen Vernehmungen gemäß § 136 Abs. 4 StPO die Vertextung des Videos vornehmen. Diese Schritte könnten nach heutigem technischem Stand automatisiert werden. Weitere selbstlernende Systeme können helfen, indem in den Bereichen der Organisierten Kriminalität, der Schleuserkriminalität oder in weiteren Deliktfeldern eine Analyseunterstützung geboten wird.

Zu Punkt 4: Wandlungsprozesse sind, unabhängig vom Verständnis für die Sinnhaftigkeit, mit großen Umbrüchen und individuellen Veränderungen verbunden. Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter müssen an diese Veränderungen herangeführt und mit ihren Vorzügen vertraut gemacht werden, um die Akzeptanz und damit schlussendlich die Nutzung der neuen Möglichkeiten zu gewährleisten. Dies trifft bei technologischem Wandel vor allem auf jene Beschäftigten zu, die der Nutzung von Technik aus verschiedenen Gründen skeptisch gegenüber stehen. Es ist im Interesse der Arbeitgeberin, diesen Prozess durch professionelles Change Management zu begleiten. Dieses hat zum Ziel, Akzeptanz für Veränderungen zu schaffen, in dem ein Bewusstsein für die Notwendigkeit der Veränderung und die Vorteile der neuen Prozesse mit den Beschäftigten entwickelt wird.

Zu Punkt 5: Bund, Länder und Kommunen bedürfen im öffentlichen Dienst in Zukunft eines immer stärkeren Fokus auf IT-Kompetenzen ihrer Beschäftigten. Aufgrund der Vergleichbarkeit vieler Tätigkeiten und der gemeinsamen Herausforderungen, ist die Gründung einer gemeinsamen Digitalakademie sinnvoll, um Doppelstrukturen zu vermeiden. Damit können Kräfte gebündelt und gemeinsam Konzepte zur digitalen Aus- und Weiterbildung entwickelt werden. Dieses Ziel ist bereichsübergreifend anzustreben und in den entsprechenden Gremien einzubringen.

Zu Punkt 6: Nach aktuellem Stand existiert bei der Bundespolizei kein eigener Ausbildungszug für IT-Fachkräfte. Die Bundespolizei gewinnt ihre IT-Fachkräfte als Quereinsteiger demnach in Konkurrenz zu Unternehmen und Konzernen und den dementsprechenden ungleichen Entlohnungsmöglichkeiten.

Zu Punkt 7: Die elektronische Aktenführung hat viele Vorteile. Sie vereinfacht den Austausch von Informationen, vermeidet dabei die doppelte Ablage von Informationen und schafft somit Ordnung in der Datensammlung. Die Speicherung in einer eAkte ermöglicht es, Geodaten, Zeugenaufnahmen in Form von Videos oder Fotos vom Handy und weitere digital erhobene Informationen medienbruchfrei vorzuhalten und sowohl behördenintern, als auch an befugte externe Stellen weiterzugeben. Sie ist daher der Papierform in jedem Fall vorzuziehen. Gleiches trifft auch auf interne und externe Kommunikation im Allgemeinen zu. Sofern möglich, sind sichere digitale Kommunikationskanäle innerhalb einer Behörde, zwischen Behörden und von Behörden zu Bürgerinnen und Bürgern zu schaffen und zu nutzen.

Zu Punkt 8: Mit der Digitalisierung haben sich darüber hinaus auch die Anforderungen an den Arbeitsplatz verändert. Zahlreiche Untersuchungen zeigen, dass die Möglichkeit im Home Office zu arbeiten mittlerweile von einer Mehrheit der Deutschen begrüßt wird und Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer ihre Arbeitgeberinnen und Arbeitgeber technisch in der Lage sehen, das Arbeiten von zu Hause zu ermöglichen. Zudem hat sich der Anteil der ganz oder teilweise von zu Hause arbeitenden Beschäftigten in der Vergangenheit fast verdoppelt.

In einem Bericht, der am 27. März 2020 in dem Nachrichtenmagazin „DER SPIEGEL“ erschien, wird jedoch aufgezeigt, dass die Polizeibehörden in Deutschland diesbezüglich Nachholbedarf haben. Demnach können in Baden-Württemberg beispielsweise lediglich rund 29 Prozent der Polizistinnen und Polizisten beim Landeskriminalamt mit Laptops ausgestattet werden. Laut einer schriftlichen Anfrage der FDP-Fraktion im Berliner Abgeordnetenhaus sind aktuell lediglich vier Prozent der Beschäftigten in der Berliner Verwaltung technisch in der Lage, parallel aus dem Home Office zu arbeiten, da nicht mehr Zugänge zu sicheren VPN-Verbindungen vorhanden seien (www.tagesspiegel.de/berlin/berliner-verwaltung-mangelhaft-digitalisiert-wir-sind-technisch-kurz-hinter-der-karteikarte/25717260.html).

Die Antwort auf eine Kleine Anfrage der FDP-Bundestagsfraktion (BT-Drs. 19/15218) ergibt, dass auch der Bund in dieser Hinsicht weit hinter den Erwartungen zurückbleibt. Demnach befindet sich die Einführung mobiler Endgeräte (Smartphones und Tablets) für das Bundeskriminalamt aktuell in einem Pilotbetrieb. Die Bundespolizei befindet sich im Besitz von „ca. 5.000 Notebooks mit Zugriff auf alle Anwendungen und Fahndungssysteme“, die „nach einsatztaktischen Vorgaben auf die Dienststellen der Bundespolizei verteilt werden (BT-Drs. 19/15218, S. 2). Eine flächendeckende Ausstattung ist demnach auch hier nicht gewährleistet. Dabei ist selbstverständlich, dass, weder bei der Bundespolizei, noch in der restlichen Arbeitswelt, nicht jede Tätigkeit aus dem Homeoffice ausgeübt werden kann. Die aktuelle Ausstattung erlaubt es jedoch in der Breite nicht einmal jenen, deren Tätigkeit geeignet wäre, diese im Home Office zu verrichten.

Zu Punkt 9: Bislang ist die Bundespolizei laut Antwort auf eine Kleine Anfrage (BT-Drs. 19/15218, S. 2) mit ca. 6.000 Smartphones ausgestattet, beim Bundeskriminalamt befindet sich die Einführung mobiler Endgeräte im Pilotbetrieb. Mit fortschreitendem Digitalisierungsgrad wird eine flächendeckende Ausstattung mit mobilen Endgeräten jedoch Eckpfeiler einer erfolgreichen Strategie sein müssen, um die Ressourcen- und Zeitersparnis auch für die Beschäftigten spürbar zu machen.

Zu den Punkten 10 und 11: Die Bundespolizei kann derzeit auf 65 Befehlskraftwagen und sechs Bearbeitungsfahrzeuge mit Computer und Internetzugang zurückgreifen, beim Bundeskriminalamt ist kein einziges Fahrzeug standardmäßig mit einer derartigen Ausstattung bestückt (BT-Drs. 19/15218, S. 10). Auch hier ist eine flächendeckende Aufrüstung sinnvoll, um im Einsatz auf alle notwendigen Informationen zurückgreifen zu können. Wie aus der gleichen Kleinen Anfrage hervorgeht, ist die Einführung von vernetzten Streifenwagen für die Bundespolizei keine Option, da hinsichtlich missbräuchlicher Verwendung polizeirelevanter Daten und Möglichkeiten zur Manipulation zu große Sicherheitsbedenken herrschten. Dabei gibt es, mit der estnischen e-Polizei auch im europäischen Raum, durchaus Beispiele, wie solche Systeme umsetzbar sind. Mit einem Pilotprojekt sollen anhand von Best Practice-Beispielen die Möglichkeiten zur Umsetzung anhand der richtigerweise hohen Sicherheitsanforderungen erprobt werden.

