



## **Unterrichtung 19/231**

der Landesregierung

### **Beschlüsse der 212. Innenministerkonferenz vom 17. -19. Juni 2020 in Erfurt, Thüringen**

Die Landesregierung unterrichtet den Schleswig-Holsteinischen Landtag gemäß § 8 Abs. 1 Parlamentsinformationsgesetz (PIG).

Federführend ist das Ministerium für Inneres, ländliche Räume, Integration und Gleichstellung

Zuständige Ausschüsse: Innen- und Rechtsausschuss, Sozialausschuss, Wirtschaftsausschuss und Europaausschuss



Ministerium für Inneres, ländliche Räume,  
Integration und Gleichstellung | Postfach 71 25 | 24171 Kiel

**Ministerin**

An den  
Präsidenten des  
Schleswig-Holsteinischen Landtages  
Herrn Klaus Schlie  
Landeshaus  
24105 Kiel

29. Juni 2020

**Beschlüsse der 212. Innenministerkonferenz vom 17. – 19. Juni 2020  
in Erfurt, Thüringen**

Sehr geehrter Herr Präsident,

beigefügte veröffentlichte Beschlüsse der 212. Innenministerkonferenz übersende ich  
gem. § 8 Abs. 1 PIG zur Kenntnis.

Ich weise darauf hin, dass die freigegebenen Berichte / Anlagen nur in elektronischer  
Form übersandt werden.

Mit freundlichen Grüßen



Dr. Sabine Sütterlin-Waack

**Sammlung  
der zur Veröffentlichung freigegebenen Beschlüsse  
der 212. Sitzung  
der Ständigen Konferenz der Innenminister  
und -senatoren der Länder**

**vom 17. bis 19. Juni 2020 Erfurt (TH)**

Hinweise:

Sofern im Folgenden Beschlüsse oder andere Dokumente von Arbeitskreisen und anderen Gremien der IMK bzw. von Bund und Ländern nicht ausdrücklich als zur Veröffentlichung freigegeben gekennzeichnet sind, wird darum gebeten, von Nachfragen abzusehen, da diese Unterlagen nicht an die Öffentlichkeit weitergegeben werden.

Für Beschlüsse anderer Fachministerkonferenzen gelten die dortigen Vorgaben zur Handhabung dieser Unterlagen.

Sammlung  
der zur Veröffentlichung freigegebenen Beschlüsse  
der 212. Sitzung der Ständigen Konferenz der Innenminister und -senatoren der Länder  
vom 17. bis 19.06.20 in Erfurt (TH)

---

**TOP 2: Kriminalitätsentwicklung während der Ausgangs- und Kontaktbeschränkungen**

**Beschluss:**

1. Die IMK nimmt zur Kenntnis, dass die Pandemie-Situation, die daraus resultierenden wirtschaftlichen Konsequenzen sowie die Ausgangs- und Kontaktbeschränkungen mittel- und gegebenenfalls langfristig soziale Veränderungen zur Folge haben, die Einfluss auf die Kriminalitätsentwicklung entfalten können.
2. Die Innenminister und -senatoren sind sich darüber einig, dass auf der Grundlage einer fundierten Analyse belastbare Aussagen in der Entwicklung von Alltagskriminalität und besonders schweren Deliktsfeldern getroffen und Interdependenzen zu anderen Gesellschaftsbereichen gezogen werden können. Sie begrüßen, dass sich der AK II bereits im Rahmen einer Bund-Länder-Arbeitsgruppe mit möglichen Auswirkungen von COVID-19 auf die Kriminalitätsslage in Deutschland befasst.
3. Die IMK beauftragt den AK II, auf Grundlage der Ergebnisse der Bund-Länder-Arbeitsgruppe des AK II einen zusammenfassenden Bericht zur Umsetzung der Ziffer 2 vorzulegen, der auffällige Entwicklungen und Verschiebungen im Meldegeschehen zur PKS und PMK aufzeigen und in den Gesamtzusammenhang der Kriminalitätsentwicklung der Vorjahre einordnen soll.
4. Sie bittet um Vorlage des Berichts zu ihrer Herbstsitzung 2020.

**TOP 3: Gezielte Falschmeldungen, Verschwörungstheorien und  
Desinformationskampagnen**

**Beschluss:**

1. Die IMK beobachtet aufmerksam, dass die derzeitige Corona-Pandemie von Extremisten, Verschwörungstheoretikern sowie nachrichtendienstlicher Akteuren fremder Staaten ausgenutzt wird. Extremisten missbrauchen die Corona-Krise für ihre verfassungsfeindlichen Zwecke. Mit ihrem Vorgehen versuchen die Urheber, Ängste und Unruhe in der Bevölkerung zu schüren, um diese zu verunsichern und die Bemühungen des Staates zu unterminieren, die Menschen vor den Auswirkungen der Pandemie zu schützen.
2. Sie hält daher eine gemeinsame Strategie und Vorgehensweise von Bund und Ländern gegenüber gezielten Falschmeldungen, Verschwörungstheorien und Desinformationskampagnen für geboten.
3. Die IMK beauftragt den AK IV, unter Beteiligung des AK II ein Sonderlagebild "Gefahren- und Risikopotential insbesondere durch Extremisten und fremde Dienste" spätestens zur Herbstkonferenz 2020 vorzulegen. Das Sonderlagebild soll in die Erarbeitung einer integrierten Gesamtstrategie der Sicherheitsbehörden einschließlich eines Maßnahmenplans münden, der auch für zukünftige Ereignisse nutzbar wäre.

**TOP 4: Aufnahme von Angehörigen vulnerabler Gruppen aus Griechenland**

**Beschluss:**

1. Die IMK unterstützt die Zielsetzung der EU, innerhalb einer Koalition williger Mitgliedstaaten durch die Aufnahme unbegleiteter Minderjähriger sowie kranker Kinder und ihrer Kernfamilien Solidarität mit Griechenland zu zeigen. Die IMK begrüßt die Mitteilung des BMI, 243 kranke und behandlungsbedürftige Kinder und ihre Familienangehörigen aufzunehmen.

Bei der Verteilung dieses Personenkreises innerhalb Deutschlands können die Länder bevorzugt berücksichtigt werden, die diesbezüglich eine über den Königsteiner Schlüssel hinausgehende Bereitschaft zur Aufnahme erklärt haben. Der generelle Rahmen für die Aufnahmen von Flüchtlingen obliegt dabei ausschließlich bundesstaatlichen Regeln. Die Verteilung von Flüchtlingen im Rahmen der Seenotrettung im Mittelmeer durch Königsteiner Schlüssel bleibt davon unberührt.

2. Sie ist der Auffassung, dass diese Zielsetzung ein hohes Maß an Solidarität der Mitgliedstaaten untereinander erfordert.
3. Die IMK weist darauf hin, dass sich Deutschland im Rahmen der Umverteilung von Asylsuchenden aus Griechenland in der Vergangenheit sowie aktuell solidarisch gezeigt hat.
4. Sie weist darauf hin, dass sowohl auf EU-Ebene als auch zwischen Bund und Ländern fortdauernde Abstimmungsprozesse zu Fragen der Aufnahme und Verteilung notwendig sind. Die Bereitschaft einzelner Länder zur Aufnahme besonders schutzbedürftiger Personengruppen wird besonders betont.

Sammlung  
der zur Veröffentlichung freigegebenen Beschlüsse  
der 212. Sitzung der Ständigen Konferenz der Innenminister und -senatoren der Länder  
vom 17. bis 19.06.20 in Erfurt (TH)

---

noch TOP 4

5. Die Innenminister und -senatoren weisen darauf hin, dass einzeln koordinierte Aufnahmen zugunsten schutzbedürftiger Personengruppen und der Stabilisierung von EU-Mittelmeerstaaten nicht die Notwendigkeit einer dauerhaften und übergreifenden EU-Migrationsagenda und den notwendigen Schutz der europäischen Außengrenzen ersetzen.
  
6. Die IMK bittet das BMI, die Bundesregierung über diesen Beschluss zu informieren. Sie bittet ihren Vorsitzenden, diesen Beschluss der Jugend- und Familienministerkonferenz, der Integrationsministerkonferenz, der Arbeits- und Sozialministerkonferenz sowie der Gesundheitsministerkonferenz zuzuleiten.



Sammlung  
der zur Veröffentlichung freigegebenen Beschlüsse  
der 212. Sitzung der Ständigen Konferenz der Innenminister und -senatoren der Länder  
vom 17. bis 19.06.20 in Erfurt (TH)

---

**TOP 5:      Auswirkungen der Covid-19-Pandemie auf Rückführungen**

**Beschluss:**

Die IMK nimmt den mündlichen Bericht des Bundesministers des Innern, für Bau und Heimat darüber zur Kenntnis, in welchen Schritten und in welchem zeitlichen Rahmen mit der Wiederaufnahme der Dublin-Rücküberstellungen und der Abschiebungen gerechnet werden kann.

**TOP 6: Einnahmeausfälle der Kommunen eindämmen**

**Beschluss:**

1. Die IMK betont die tragende Rolle der Kommunen zur Bewältigung der Corona-Pandemie in Deutschland. Besonders die Arbeit der engagierten Bediensteten in den Gesundheitsämtern, Schulen, Kindertagesstätten und Infrastruktureinrichtungen verdient besondere Anerkennung.
  
2. Die IMK begrüßt das Konjunkturpaket der Bundesregierung zur Stärkung der Kommunen. Durch Eindämmung von Einnahmeausfällen und Erhöhung von Fördermitteln leistet der Bund damit gemeinsam mit den Ländern einen wesentlichen Beitrag zur Sicherung der Handlungsfähigkeit und Investitionstätigkeit der Kommunen in und nach der Krise.

**TOP 7: "Lernen aus der Krise": Staatliches Krisen- und Informationsmanagement von Bund und Ländern**

**Beschluss:**

1. Die IMK sieht im pandemischen COVID-19-Virus eine der größten Bewährungsproben für Politik, Gesellschaft und Wirtschaft in Deutschland seit dem Ende des Zweiten Weltkriegs.
2. Aus Sicht der IMK hat sich der deutsche Föderalismus im Katastrophenschutz in der Corona-Pandemie als handlungsfähig erwiesen und bewährt. Es gibt keinen Anlass, ihn in Frage zu stellen. Die Maßnahmen zur schnellen Eindämmung der ersten epidemischen Welle, die gute medizinische und rettungsdienstliche Versorgung sowie die disziplinierte Durchsetzung des Shutdown zeigen, dass das föderale System ein zielgerichtetes, legitimes und wirksames staatliches Handeln ermöglicht. Dies ist auch für die weitere Pandemiebekämpfung notwendig, in der einem eingrenzbaren Infektionsgeschehen mit regionalspezifischen Konzepten begegnet werden soll.
3. Nach Auffassung der IMK zeigt gerade die Corona-Krise, dass sich Gefahrenlagen auf alle Bereiche von Gesellschaft und Wirtschaft auswirken können. Die IMK unterstreicht deshalb ihre an den Bund und insbesondere die zuständigen Fachministerien gerichtete Forderung, die gesetzlichen Rahmenbedingungen für die Aufrechterhaltung des Betriebs Kritischer Infrastrukturen zu überprüfen. Vorhandener Rechtssetzungsbedarf in diesem Bereich darf nicht dazu führen, bewährte Grundsätze und leistungsfähige Systeme aus anderweitigen Steuerungsinteressen heraus in Frage zu stellen. Dies gilt insbesondere für den Katastrophenschutz. In den großen nationalen Lagen der letzten Jahre war das vor allem von Kommunen und Ländern getragene integrierte Hilfeleistungssystem außerordentlich effektiv.

Sammlung  
der zur Veröffentlichung freigegebenen Beschlüsse  
der 212. Sitzung der Ständigen Konferenz der Innenminister und -senatoren der Länder  
vom 17. bis 19.06.20 in Erfurt (TH)

---

noch TOP 7

4. Die IMK sieht die aktuelle Krise als Anlass und Chance, um die ressort- und ebenenübergreifenden Abstimmungsprozesse im staatlichen Krisenmanagement zu überprüfen. Sie beauftragt den AK V, unter Zugrundlegung der Prinzipien föderaler Partnerschaft und sektoraler Vorsorge die Fortentwicklung eines Strategie- und Konzeptrahmens für einen zukunftsfähigen Bevölkerungsschutz mit seinen vielfältigen Schnittstellen vorzubereiten. Dabei sind die Erfahrungen aus der Corona-Krise zu berücksichtigen und konkrete Schritte zu entwickeln, um einen Dialog mit den zu beteiligenden Fachministerkonferenzen zu führen. Sie bittet, einen ersten Bericht als Auftakt zu diesem in mehrere Stufen gegliederten Fachdialog zur Herbstkonferenz der IMK 2020 vorzulegen.
  
5. Im Rahmen des Berichts sind insbesondere auch die folgenden Themen zu bearbeiten: stringente Krisenmanagementstrukturen von Bund und Ländern, föderales Informations- und Meldemanagement in und außerhalb von Krisen, weitere Optimierung des länderübergreifenden Fähigkeitsmanagements, Maßnahmen zur Sicherstellung von Liefer- und Versorgungsketten in Mangellagen (zum Beispiel bei der Ausstattung mit persönlicher Schutzausrüstung (PSA)), Aufgabe und Funktion des Bundesamtes für Bevölkerungsschutz und Katastrophenhilfe innerhalb der Bundeszuständigkeiten des gesamtstaatlichen Krisenmanagements, Vernetzung und Digitalisierung der nichtpolizeilichen Gefahrenabwehr, Modernisierung der Gesetzgebung und des organisatorischen Rahmens für die Sicherstellung sektoraler Versorgungsleistungen, Stärkung der Resilienz der Gesellschaft.
  
6. Die IMK bittet ihren Vorsitzenden, die GMK, ASMK, WMK, FMK über diesen Beschluss zu informieren.

**TOP 8:      **Rechtsextremismus und -terrorismus als derzeit größte Herausforderung für Verfassungsschutz und Staatsschutz****

in Verbindung mit

**TOP 44:    **Intensivierung und Ausweitung der Maßnahmen zur Bekämpfung des Rechtsextremismus/Antisemitismus in Deutschland****

**Beschluss:**

1. Die IMK sieht den gewaltbereiten Rechtsextremismus und -terrorismus sowie sämtliche Strömungen und Subkulturen von Rechtsradikalismus als derzeit größte Herausforderung für Verfassungsschutz, Staatsschutz und Justiz im Inland an. Die zurückliegenden Anschläge, aufgedeckte Anschlagplanungen und weltweite Dynamik im Phänomenbereich verdeutlichen das nachhaltige Gefahrenpotential, das besonders von rechtsextremistischen Attentätern und klandestin agierenden Gruppierungen mit Umsturz-, Verschwörungs- und Abwehrfantasien auch in Deutschland ausgeht.
2. Die IMK sieht besonders in den menschenverachtenden Zielsetzungen des Rassismus und Antisemitismus sowie der Agitation kulturfeindlicher, minderheiten- oder vorurteilsbezogener Hass- und Hetzparolen den vorläufigen Höhepunkt in der Verrohung demokratischer Diskurs- und Anstandskultur.
3. Bund und Länder haben auf die Gewalteskalation und die zunehmende Vernetzung durch Rechtsextremisten mit Organisations- und Betätigungsverboten sowie einer Ausweitung nachrichtendienstlicher Aufklärungs- und Beobachtungsvorhaben reagiert.
4. Die IMK nimmt den "Gemeinsamen Bericht zur 'Intensivierung der Maßnahmen zur Bekämpfung der Politisch motivierten Kriminalität (PMK) -rechts-, zur Früherkennung des gewaltorientierten rechtsextremistischen Personenpotenzials sowie zum Stand der Umsetzung der vereinbarten Maßnahmen und gegebenenfalls weitergehenden Handlungserfordernissen zum Schutz jüdischer Einrichtungen' -VS-NfD-" (Stand: 06.04.20) (*nicht freigegeben*) zur Kenntnis.

Sammlung  
der zur Veröffentlichung freigegebenen Beschlüsse  
der 212. Sitzung der Ständigen Konferenz der Innenminister und -senatoren der Länder  
vom 17. bis 19.06.20 in Erfurt (TH)

---

noch TOP 8 i. V. m. TOP 44

5. Sie beauftragt AK II und AK IV, den Sachstand der im Bericht und Handlungskonzept aufgezählten Maßnahmen und Handlungsempfehlungen erneut zu überprüfen und weitere geeignete Vorschläge für relevante Anpassungsnotwendigkeiten in der nationalen Extremismus- und Terrorismusbekämpfung bis zur Frühjahrskonferenz 2021 zu erarbeiten.
6. Sie sieht die Notwendigkeit, die Maßnahmen der Sicherheitsbehörden von Bund und Ländern weiter zu intensivieren, um eine nachhaltige Bekämpfung der PMK-rechts, des Rechtsextremismus/-terrorismus und des Antisemitismus zu gewährleisten. Hierbei erachteten sie insbesondere den Ausbau der Früherkennungs- und Analysefähigkeiten der Sicherheitsbehörden als erforderlich, um den personenorientierten Bekämpfungsansatz und den personenbezogenen Bearbeitungsansatz sowie die Erkennung von Netzwerken zu verbessern.
7. Die IMK begrüßt die Entwicklung eines Risikobewertungssystems RADAR-Rechts (analog RADAR-iTE) sowie die Einrichtung einer Arbeitsgruppe Risikomanagement im GETZ-R in Anlehnung an das GTAZ, um die personenbezogene Risikobewertung und den personenbezogenen Bearbeitungsansatz zu optimieren und die Kooperation im GETZ-R weiter qualitativ zu stärken. Die Prüfung und Aufbereitung der vorhandenen Konzepte des GETZ-R durch das Bundeskriminalamt (BKA) und das Bundesamt für Verfassungsschutz (BfV) sind hierfür ebenfalls geeignete Maßnahmen.
8. Die IMK betont, dass die Betrachtung des digitalen Raums für eine nachhaltige und effektive Bekämpfung der PMK-rechts, des Rechtsextremismus/-terrorismus, des Antisemitismus und der Hasskriminalität von besonderer Wichtigkeit ist. Hierfür sieht sie insbesondere eine Ausweitung der operativen Internetermittlungen seitens der Polizei und die operative Internetbearbeitung sowie die Stärkung des BfV und der Länder seitens des Verfassungsschutzes als geeignete Instrumente an.

Sammlung  
der zur Veröffentlichung freigegebenen Beschlüsse  
der 212. Sitzung der Ständigen Konferenz der Innenminister und -senatoren der Länder  
vom 17. bis 19.06.20 in Erfurt (TH)

---

noch TOP 8 i. V. m. TOP 44

9. Die IMK beauftragt den AK II unter Beteiligung des AK IV, zur Herbstsitzung 2020 zu prüfen, ob die DNA-Speicherfristen von extremistischen Gewalttätern sowie darüber hinaus auch zum Beispiel für Fälle sexueller Gewalt gegen Kinder über 10 Jahre hinaus auf 25 Jahre ausgeweitet werden können, damit Spuren zur Aufklärung schwerer Straftaten nicht verloren gehen und die Identitätsfeststellung von Straftätern auch Jahrzehnte nach einem Verbrechen noch nachverfolgt werden kann.
  
10. Die IMK konstatiert, dass der Bearbeitung des Themas Antisemitismus als konstantem Agitationsfeld und Identifikationsmerkmal im Rechtsextremismus im Verfassungsschutzverbund eine sehr große Bedeutung beigemessen wird. Sie begrüßt, dass den aktuellen Entwicklungen Rechnung tragend das Querschnittsthema Antisemitismus im Verfassungsschutzverbund personell, konzeptionell und analytisch noch intensiver als bisher bearbeitet wird.
  
11. Die IMK begrüßt, dass sich der AK II mit dem Optimierungsbedarf bei bundesweiten Abfragen zum Legalwaffenbesitz von Straftätern, Störern und Extremisten befasst. Sie hält es für erforderlich, die Abfragen im nationalen Waffenregister in die Standardgeschäftsprozesse der Polizeien des Bundes und der Länder zu integrieren. Unabhängig vom Extremismusbezug hält die IMK es für angezeigt, die Möglichkeiten verstärkter und gezielter Kontrollen, einschließlich Vorort-Kontrollen durch die Waffenbehörden, zu überprüfen und auf eine konsequente Anwendung hinzuwirken.
  
12. Die IMK unterstreicht die hohe Bedeutung des Austauschs zwischen der Polizei und den jüdischen Gemeinden, insbesondere auch auf regionaler Ebene, der sich seit Jahren etabliert hat, und nach der Tat in Halle an der Saale nochmals intensiviert wurde.
  
13. Sie stellt fest, dass die Polizeidienstvorschrift 129 -VS-NfD- einen verbindlichen Rahmen zur Gefährdungsbewertung, Festlegung von Gefährdungsstufen, Anordnung von Schutzmaßnahmen und Empfehlungen zur sicherungstechnischen Beratung des Objektschutzes vorgibt. Sie sieht über die Beibehaltung bzw. weitere Umsetzung der derzeitigen Maßnahmen hinaus zum jetzigen Zeitpunkt keinen weiteren Handlungs- oder Regelungsbedarf.

Sammlung  
der zur Veröffentlichung freigegebenen Beschlüsse  
der 212. Sitzung der Ständigen Konferenz der Innenminister und -senatoren der Länder  
vom 17. bis 19.06.20 in Erfurt (TH)

---

noch TOP 8 i. V. m. TOP 44

14. Die IMK bittet ihren Vorsitzenden, die MPK über diesen Beschluss und den Bericht zu informieren.



**TOP 9: Herausforderungen für die Sicherheitsbehörden nach den jüngsten fremdenfeindlichen Gewalttaten**

**Beschluss:**

1. Die IMK beauftragt den AK II und den AK IV, die praktischen Erfahrungen mit der jüngst erfolgten Waffenrechtsnovelle in den Ländern mit der Fragestellung zu überprüfen, ob sich diese aus Ländersicht bewährt haben und ob es in praktischen und rechtlichen Fragen Nachbesserungsbedarf gibt, auch im Hinblick auf das Erkennen psychisch auffälliger Personen.
2. Sie hält es für erforderlich, dass der Datenaustausch zwischen den Waffenbehörden und den Verfassungsschutzbehörden unter Einbeziehung der beim BMI geplanten Maßnahmen erfolgt, und bittet das BMI, hierzu die notwendigen Schritte einzuleiten.
3. Die IMK bittet das BMI, zu ihrer Herbstkonferenz 2020 über den Sachstand zu berichten.

**TOP 10: Erarbeitung von Indikatoren zur Früherkennung von rechtsmotivierten potenziellen Attentätern sowie eines hierauf aufbauenden Handlungskonzeptes**

**Beschluss:**

1. Die IMK stellt fest, dass die zuletzt zu verzeichnenden Anschläge von rechtsmotivierten Personen begangen wurden, über die bei den Sicherheitsbehörden keine Erkenntnisse im Hinblick auf das von diesem Personenkreis ausgehende Gefahrenpotenzial vorlagen.
  
2. Sie nimmt zur Kenntnis, dass das BKA und Nordrhein-Westfalen dem AK II zur Herbstsitzung 2020 einen Sachstandsbericht zu laufenden Initiativen zur frühzeitigen Erkennung von rechtsmotivierten potenziellen Attentätern vorlegen, um insbesondere bewerten zu können, ob und gegebenenfalls welcher weitere Handlungsbedarf zur Abstimmung bundesweiter Indikatoren sowie hierauf aufbauender Handlungskonzepte zur Verhinderung von Anschlägen besteht.

**TOP 13:            Disziplinarrechtliche Konsequenzen bei extremistischen Bestrebungen**

**Beschluss:**

1. Die IMK nimmt den Bericht "Disziplinarrechtliche Konsequenzen bei extremistischen Bestrebungen" (Stand: 10.06.20) (*freigegeben*) zur Kenntnis.
2. Sie stellt fest, dass extremistische Bestrebungen im öffentlichen Dienst nicht zu tolerieren sind und dass bei Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern, die extremistischen Organisationen angehören, die Mittel des Arbeits- und Disziplinarrechts konsequent auszuschöpfen sind.
3. Die IMK nimmt zur Kenntnis, dass die rechtlichen Rahmenbedingungen hohe Anforderungen an die praktische Umsetzung möglicher arbeits- und disziplinarrechtlicher Maßnahmen stellen. Sie begrüßt, dass Bund und Länder vor diesem Hintergrund ihre Maßnahmen zur Vorbeugung und Erkennung von extremistischen Bestrebungen fortwährend - auch auf Basis der erarbeiteten Handlungsempfehlungen - mit dem Ziel überprüfen, sie weiter zu verbessern. Sie vereinbart, bei allen Maßnahmen mit dem Ziel intensiv zusammenzuarbeiten, extremistischen Bestrebungen im öffentlichen Dienst konsequent zu begegnen. Zu diesem Zweck sollen Erfahrungen, Handlungsweisen und die aktuelle Rechtsprechung, insbesondere für den Bereich des Disziplinarrechts, kontinuierlich miteinander ausgetauscht werden.

Sammlung  
der zur Veröffentlichung freigegebenen Beschlüsse  
der 212. Sitzung der Ständigen Konferenz der Innenminister und -senatoren der Länder  
vom 17. bis 19.06.20 in Erfurt (TH)

---

**TOP 14: Ganzheitliche Fallbearbeitung im Umgang mit islamistisch radikalisierten Personen in der Praxis**

**Beschluss:**

1. Die IMK nimmt den "Sachstandsbericht AG Deradikalisierung: Ganzheitliche Fallbearbeitung im Umgang mit islamistisch radikalisierten Personen in der Praxis' -VS-NfD-" (Stand: 03.04.20) (*nicht freigegeben*) zur Kenntnis.
2. Sie bittet die AG Deradikalisierung, zur Frühjahrssitzung 2021 erneut über den Stand der Bearbeitung zu berichten.

Sammlung  
der zur Veröffentlichung freigegebenen Beschlüsse  
der 212. Sitzung der Ständigen Konferenz der Innenminister und -senatoren der Länder  
vom 17. bis 19.06.20 in Erfurt (TH)

---

**TOP 15: Salafistische Radikalisierungspotentiale in Justizvollzugsanstalten -  
Verbesserung der Erkenntnislage durch ein wissenschaftliches  
Auswerteprojekt**

**Beschluss:**

Die IMK nimmt den Kurzbericht der Forschungsstelle Terrorismus/Extremismus im Bundeskriminalamt zum aktuellen Stand des Forschungsprojekts "Salafistische Radikalisierungspotentiale in Justizvollzugsanstalten" (Stand: 08.04.20) (*nicht freigegeben*) zur Kenntnis.

Sammlung  
der zur Veröffentlichung freigegebenen Beschlüsse  
der 212. Sitzung der Ständigen Konferenz der Innenminister und -senatoren der Länder  
vom 17. bis 19.06.20 in Erfurt (TH)

---

**TOP 16: Verlängerung Abschiebestopp nach Syrien**

**Beschluss:**

1. Die IMK nimmt den mündlichen Bericht des Bundesministers des Innern, für Bau und Heimat über die Lage in Syrien zur Kenntnis.
  
2. Sie spricht sich dafür aus, den Abschiebestopp nach Syrien auf der Grundlage des § 60a Absatz 1 AufenthG bis 31.12.20 zu verlängern und bittet den Bundesminister des Innern, für Bau und Heimat um die Erteilung des Einvernehmens.

Protokollnotiz BMI:

Der Bundesminister des Innern, für Bau und Heimat erteilt sein Einvernehmen zur Verlängerung des Abschiebestopps gemäß Ziffer 2 dieses Beschlusses.

Protokollnotiz BW, BY und SN:

Baden-Württemberg, Bayern und Sachsen sind der Auffassung, dass eine differenzierte Betrachtung u. a. von Personengruppen erfolgen sollte, denen einerseits wegen individueller Verfolgung Asyl oder Flüchtlingsschutz gewährt wurde oder andererseits wegen der Bedrohung durch Kampfhandlungen und Kampfmittel subsidiärer Schutz in Deutschland gewährt wurde, die sich zum Assad-Regime bekennen und/oder die sich zwischenzeitlich wieder in Syrien aufhielten

Sammlung  
der zur Veröffentlichung freigegebenen Beschlüsse  
der 212. Sitzung der Ständigen Konferenz der Innenminister und -senatoren der Länder  
vom 17. bis 19.06.20 in Erfurt (TH)

---

**TOP 18: Kirchenasyl - Evaluierung des neuen Verfahrens**

**Beschluss:**

Die IMK nimmt den Bericht "Kirchenasyl - Evaluierung des neuen Verfahrens" (Stand: 22.05.20) (*freigegeben*) zur Kenntnis.

**TOP 21:    Aktueller Sachstand zum Deutschen Polizeiprojekt Afghanistan (GPPT)**

**Beschluss:**

1. Die IMK nimmt den Bericht "Aktueller Sachstand zum Deutschen Polizeiprojekt Afghanistan (GPPT)" (Stand: 18.05.20) (*nicht freigegeben*) zur Evaluierung des bisherigen Einsatzes in Afghanistan zur Kenntnis.
  
2. Sie betont die Wichtigkeit der Fortsetzung der deutschen Unterstützung für die afghanische Polizei. Die IMK erachtet die Fortführung des bilateralen Polizeiprojektes auch mit Blick auf die Migrationslage für erforderlich.



Sammlung  
der zur Veröffentlichung freigegebenen Beschlüsse  
der 212. Sitzung der Ständigen Konferenz der Innenminister und -senatoren der Länder  
vom 17. bis 19.06.20 in Erfurt (TH)

---

**TOP 22:   Koordinierte länderübergreifende Bekämpfung der "Clankriminalität"**

**Beschluss:**

Die IMK nimmt den Bericht "Koordinierte länderübergreifende Bekämpfung der Clankriminalität" - Prüfung nach Maßgaben des Verfassungs- und des Staatsangehörigkeitsrechts, ob Personen mit doppelter Staatsbürgerschaft, die an organisierter Kriminalität nachweisbar mitwirken, die deutsche Staatsbürgerschaft verlieren können (Stand: 07.04.20) (*nicht freigegeben*) zur Kenntnis.

**TOP 23: Bekämpfung von Kindesmissbrauch/Kinderpornografie**

**Beschluss:**

1. Die IMK nimmt den Abschlussbericht der Stabsstelle "Revision der kriminalpolizeilichen Bearbeitung von sexuellem Missbrauch an Kindern und Kinderpornografie" (Stand: 21.04.20) (*freigegeben*) des Ministeriums des Innern des Landes Nordrhein-Westfalen zur Kenntnis.
2. Sie bekräftigt ihre Auffassung, dass die Bekämpfung von Kindesmissbrauch/Kinderpornografie zu den wichtigsten gesellschaftspolitischen Aufgaben unserer Zeit gehört.
3. Die IMK ist der Auffassung, dass Taten im Sinne der §§ 176a, 176b StGB (Schwerer sexueller Missbrauch von Kindern und sexueller Missbrauch von Kindern mit Todesfolge) eine hohe kriminelle Energie sowie eine kinderfeindliche und menschenverachtende Gesinnung zugrunde liegt, die im Unrechtsgehalt mit einem Tötungsdelikt im Sinne des § 212 StGB vergleichbar ist. Aus diesem Grund fordert sie eine Anpassung der strafprozessualen Regelungen, indem §§ 176a, 176b StGB als absoluter Haftgrund in die Strafprozessordnung (§ 112 Absatz 3 StPO) aufgenommen werden.
4. Die IMK stellt fest, dass eine Identifizierbarkeit im Internet sehr häufig auch wegen der derzeit faktisch ausgesetzten Regelung zur Mindestspeicherverpflichtung scheitert. Sie stellt weiter fest, dass die Regelung zu Mindestspeicherfristen nicht nur für die Bekämpfung von Hass und Hetze im Internet, sondern auch im Kampf gegen Kinderpornografie unerlässlich ist.

Sammlung  
der zur Veröffentlichung freigegebenen Beschlüsse  
der 212. Sitzung der Ständigen Konferenz der Innenminister und -senatoren der Länder  
vom 17. bis 19.06.20 in Erfurt (TH)

---

noch TOP 23

5. Die IMK ist auch der Auffassung, dass durch eine rechtliche Gleichstellung des Zugriffs auf die erforderlichen Daten der Telekommunikations- und Telemediendiensteanbieter die Ermittlungsoptionen für die Strafverfolgungsbehörden weiter verbessert werden können. Sie bittet die Bundesregierung, dies ebenfalls zeitnah zu regeln.
  
6. Die IMK bittet den Bund, unter Einbeziehung der Länder Möglichkeiten für eine intensiverte und fortentwickelte Zusammenarbeit auf internationaler Ebene (zum Beispiel gemeinsame Datenbanken) zu prüfen.
  
7. Sie bittet den Bund darüber hinaus, dazu im Hinblick auf die anstehende "EU-Strategie für eine wirksamere Bekämpfung des sexuellen Missbrauchs von Kindern" der Europäischen Kommission auf eine intensiverte und fortentwickelte Zusammenarbeit auf EU-Ebene hinzuwirken.
  
8. Die IMK bittet ihren Vorsitzenden, der JuMiKo und der JFMK diesen Beschluss und den Bericht zur Kenntnisnahme zuzuleiten.

**TOP 24: Identifizierungspflicht in sozialen Netzwerken**

**Beschluss:**

1. Die IMK stellt fest, dass Hasskriminalität im Internet, insbesondere in sozialen Netzwerken und Spieleplattformen, eine große Gefahr für das friedliche Zusammenleben einer freien, offenen und demokratischen Gesellschaft darstellt. Die Täterinnen und Täter nutzen die Anonymität des Internets und verbreiten unter Verwendung von Pseudonymen Inhalte, die als Volksverhetzung, Beleidigung, Verleumdung oder Bedrohung objektiv strafbar sind.
2. Sie stellt weiter fest, dass eine strafrechtliche Verfolgung der Täterinnen und Täter vielfach unterbleibt, da eine Identifizierung dieser Personen gar nicht oder nur unter erheblichen Schwierigkeiten möglich ist.
3. Die IMK hält es vor dem Hintergrund, dass das Internet nicht als rechtsfreier Raum wahrgenommen werden darf und zum Schutz unserer Gesellschaft für erforderlich, die Identifizierbarkeit von Personen, die Hasskriminalität in sozialen Netzwerken und Spieleplattformen verbreiten, zu verbessern. Dieses Ziel ist nur mit gesetzlichen Vorgaben zur Identifizierung zu erreichen. Die Länder Niedersachsen und Mecklenburg-Vorpommern hatten dazu eine entsprechende Initiative in den Bundesrat eingebracht.
4. Die IMK bittet das BMI, sich innerhalb der Bundesregierung für eine Gesetzesinitiative mit dem Ziel der eindeutigen Identifizierbarkeit strafrechtlich Verantwortlicher im Bereich der (Hass-)Kriminalität im Internet einzusetzen.

Sammlung  
der zur Veröffentlichung freigegebenen Beschlüsse  
der 212. Sitzung der Ständigen Konferenz der Innenminister und -senatoren der Länder  
vom 17. bis 19.06.20 in Erfurt (TH)

---

**TOP 26:    Gemeinsame Handlungsstrategien    gegen    Ladungsdiebstahl    im  
Straßengüterverkehr**

**Beschluss:**

1. Die IMK nimmt den Bericht "Gemeinsame Handlungsstrategien gegen Ladungsdiebstahl im Straßengüterverkehr -VS-NfD-" (Stand: 27.02.20) (*nicht freigegeben*) zur Kenntnis.
  
2. Sie erachtet den Bericht als geeignete Grundlage, um zwischen den Verkehrs-, Innen- und Justizressorts gemeinsame Handlungsstrategien abzustimmen.
  
3. Die IMK bittet ihren Vorsitzenden, die VMK und die JuMiKo über diesen Beschluss und den Bericht zu informieren und bittet die VMK, konkrete Umsetzungsmaßnahmen zu ergreifen.

**TOP 27: Zentrale Ermittlungen im Bereich der Bekämpfung der Cybercrime im engeren Sinne**

**Beschluss:**

1. Die IMK nimmt den Bericht "Zentrale Ermittlungen im Bereich der Bekämpfung der Cybercrime im engeren Sinne -VS-NfD-" (Stand: 12.03.20) (*nicht freigegeben*) zur Kenntnis.
2. Sie erachtet "Zentrale Ermittlungen" bei wellenförmig auftretenden Phänomenen im Bereich Cybercrime als sinnvoll und notwendig.
3. Die IMK betont, dass zur effektiven Strafverfolgung eine Kooperation aller Länder und des BKA im Sinne einer Bereitschaft zur Umsetzung "Zentraler Ermittlungen" sowie einer Selbstregulierung im Rahmen der gesetzlichen Bestimmungen erforderlich ist.
4. Sie hält den dargestellten Geschäftsprozess für geeignet, die Übernahme von "Zentralen Ermittlungen" auf polizeilicher Seite abzustimmen und nimmt zur Kenntnis, dass der AK II diesen evaluieren wird.

**TOP 30: Nationales Waffenregister (NWR) - Betrieb und Ausbau zum NWR II - 8. Sachstandsbericht (NWR I und II)**

**Beschluss:**

1. Die IMK nimmt den "8. Sachstandsbericht zum Betrieb und zum Ausbau des Nationalen Waffenregisters (NWR I und NWR II) an die Ständige Konferenz der Innenminister und -senatoren der Länder (IMK) in der Version 1.0" (Stand: 02.03.20) (*nicht freigegeben*) zur Kenntnis.
2. Sie nimmt zur Kenntnis, dass mit dem Inkrafttreten des Dritten Waffenrechtsänderungsgesetzes (3. WaffRÄndG) die Umstellung der am NWR beteiligten technischen Systeme auf den tatsächlichen Wirkbetrieb (01.09.20) am 29./30.08.20 erfolgt. Die Waffenhersteller und -händler können nach vorheriger, voraussichtlich ab Juni 2020 möglicher, Registrierung, den ab 01.09.20 vorgeschriebenen elektronischen Anzeigepflichten einschließlich des Beginns der Bestandsmitteilungen nachkommen.
3. Die IMK bittet die BL AG NWR, alle Maßnahmen zu ergreifen, um den gesetzlich vorgesehenen Wegfall der Waffenbuchführungspflicht und den Ersatz durch die elektronischen Anzeigepflichten der Waffenhersteller und -händler bis zum 31.12.21 vorzubereiten.
4. Sie beauftragt die BL AG NWR, alle erforderlichen Schritte für die weitere Umsetzung des Projekts NWR II zu ergreifen. Die IMK bittet die BL AG NWR, ihr über den AK II zur Herbstkonferenz 2020 über den Sachstand des NWR zu berichten.

Sammlung  
der zur Veröffentlichung freigegebenen Beschlüsse  
der 212. Sitzung der Ständigen Konferenz der Innenminister und -senatoren der Länder  
vom 17. bis 19.06.20 in Erfurt (TH)

---

**TOP 32: Mitwirkung der Länder an der Erhöhung der Sicherheit im Schienenpersonennahverkehr (SPNV)**

**Beschluss:**

1. Die IMK nimmt den Bericht "Mitwirkung der Länder an der Erhöhung der Sicherheit im Schienenpersonennahverkehr (SPNV)" (Stand: 06.03.20) (*nicht freigegeben*) zur Kenntnis.
2. Sie bittet die Länder im Rahmen ihrer Zuständigkeit für den SPNV, angemessene standardisierte Sicherheitsvorkehrungen in Zügen zu beschreiben und umzusetzen.
3. Die IMK bittet die Länder, in den nächsten Jahren Maßnahmen zur Erhöhung der Sicherheit insbesondere im Rahmen der Vergabe von SPNV-Leistungen festzuschreiben.
4. Sie bittet ferner den Bund als Eigentümer der DB Station&Service AG darauf hinzuwirken, dass diese in den nächsten Jahren angemessene standardisierte Sicherheitsvorkehrungen in Bahnhöfen beschreibt und umsetzt.
5. Die IMK bittet ihren Vorsitzenden, die Verkehrsministerkonferenz über diesen Beschluss in Kenntnis zu setzen.



**TOP 33: Technische Unterwegskontrolle**

**Beschluss**

1. Die IMK nimmt den "Sachstandsbericht zur Verordnung über technische Kontrollen von Nutzfahrzeugen auf der Straße" (Stand: 09.12.19) (*freigegeben*) zur Kenntnis.
2. Sie stellt fest, dass durch das Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur (BMVI) noch kein softwarebasiertes Erfassungs- und Auswertesystem zur Verfügung gestellt wurde. Der europäischen Berichtspflicht kann damit aus polizeilicher Sicht weder qualitativ noch quantitativ entsprochen werden.
3. Die IMK sieht das dringende Erfordernis der kurzfristigen Bereitstellung eines softwarebasierten Systems zur Erfassung der erforderlichen statistischen Daten, um so eine anforderungsgerechte Berichterstattung zu ermöglichen sowie eine Entlastung der Polizei herbeizuführen.
4. Sie bittet das BMI, unter Hinweis auf diesen Beschluss beim BMVI darauf hinzuwirken, dass kurzfristig ein softwarebasiertes System zur Erfassung der erforderlichen statistischen Daten bereitgestellt wird, um eine anforderungsgerechte Berichterstattung zu ermöglichen sowie eine Entlastung der Polizeien herbeizuführen.
5. Die IMK beauftragt den AK II, ihr zu ihrer Frühjahrssitzung 2021 erneut schriftlich zu berichten.

**TOP 34: Entlastungsmöglichkeiten für die Polizei im Zusammenhang mit Großraum- und Schwertransporten (GST)**

**Beschluss:**

1. Die IMK nimmt den Sachstandsbericht "Entlastungsmöglichkeiten für die Polizei im Zusammenhang mit Großraum- und Schwertransporten" (Stand: 13.12.19) (*freigegeben*) zur Kenntnis.
2. Sie bittet das BMI, das BMVI über diesen Beschluss zu informieren und, vor dem Hintergrund der weiterhin bestehenden Dringlichkeit der Entlastung der Polizeien der Länder von der Aufgabe der Begleitung von Großraum- und Schwertransporten, erneut auf eine priorisierte Befassung mit den dafür erforderlichen Rahmenbedingungen, insbesondere auf den Erlass der Straßenverkehrstransportbegleitverordnung, auf Bundesebene hinzuwirken.
3. Die IMK beauftragt den AK II, ihr zur Frühjahrssitzung 2021 erneut schriftlich zu berichten.
4. Die IMK bittet ihren Vorsitzenden, der VMK diesen Beschluss mit der Bitte zuzuleiten, sich zeitnah dieses Themas anzunehmen und im Sinne dieses Beschlusses zu unterstützen.

Sammlung  
der zur Veröffentlichung freigegebenen Beschlüsse  
der 212. Sitzung der Ständigen Konferenz der Innenminister und -senatoren der Länder  
vom 17. bis 19.06.20 in Erfurt (TH)

---

**TOP 35: Bericht aus dem IT-Planungsrat**

**Beschluss:**

Die IMK nimmt den Bericht des Ansprechpartners der IMK über die Sitzung des IT-Planungsrats vom 25.03.20 (*freigegeben*) zur Kenntnis.

Sammlung  
der zur Veröffentlichung freigegebenen Beschlüsse  
der 212. Sitzung der Ständigen Konferenz der Innenminister und -senatoren der Länder  
vom 17. bis 19.06.20 in Erfurt (TH)

---

**TOP 36: Deutsche Ratspräsidentschaft 2020**

**Beschluss:**

Die IMK nimmt den Bericht "Deutsche Ratspräsidentschaft 2020" (Stand: 15.05.20) (*freigegeben*) und die mündlichen Ergänzungen des Bundesministers des Innern, für Bau und Heimat zur Kenntnis.

Sammlung  
der zur Veröffentlichung freigegebenen Beschlüsse  
der 212. Sitzung der Ständigen Konferenz der Innenminister und -senatoren der Länder  
vom 17. bis 19.06.20 in Erfurt (TH)

---

**TOP 38: Erneuerung bzw. Neueinführung der EU-IT Systeme (SIS 3.0, EES; ETIAS, EURODAC u. a.)**

**Beschluss:**

1. Die IMK nimmt den Bericht "Erneuerung der EU-Informationssysteme in den Bereichen Sicherheit, Migration und Grenzen -VS-NfD-" (Stand: 20.02.20) (*nicht freigegeben*) zur Kenntnis.
2. Sie stellt fest, dass die Neuordnung der EU-Informationsarchitektur im Justiz- und Innenbereich auf die Polizeibehörden von Bund und Ländern in technischer, aber auch in geschäftsprozessualer Hinsicht erhebliche Auswirkungen haben wird.
3. Die IMK weist im Zusammenhang mit der Benennung der zentralen Zugangsstelle zum Einreise-/Ausreisesystem (EES) für Gefahrenabwehr- und Strafverfolgungsbehörden auf den Beschluss des Bundesrates, Drucksache 218/16 (Beschluss) hin, wonach eine in den Mitgliedstaaten einzurichtende zentrale Zugangsstelle eine Behörde sein muss, die für die Verhütung, Aufdeckung oder Untersuchung terroristischer oder sonstiger schwerer Straftaten zuständig ist. Die Umsetzung der Verordnung über ein EES sowie der übrigen EU-Rechtsakte, die einen Zugang der Strafverfolgungsbehörden ermöglichen, sollte deshalb
  - ungeachtet der technischen Realisierung der Anbindung an die zentralen europäischen Komponenten durch das Bundesverwaltungsamt - in Anlehnung an die Umsetzung des Visa-Informationssystems vorgenommen werden.
4. Die IMK bittet das BMI, die dort in Erarbeitung befindliche Verfahrenslandkarte nach Fertigstellung als Leitfaden für die Identifikation von Anpassungsbedarf bei den Ländern zur Verfügung zu stellen.
5. Sie bittet das BMI ferner um Folgeberichterstattung zur Herbstsitzung 2020.

Sammlung  
der zur Veröffentlichung freigegebenen Beschlüsse  
der 212. Sitzung der Ständigen Konferenz der Innenminister und -senatoren der Länder  
vom 17. bis 19.06.20 in Erfurt (TH)

---

**TOP 39: Registerübergreifendes Identitätsmanagement als Teil der Registermodernisierung**

**Beschluss:**

1. Die IMK nimmt den "Abschlussbericht zur Sondierung eines registerübergreifenden Identitätsmanagements mit Einbezug der Erfahrungen mit der Steuer-Identifikationsnummer" (Stand: 10.03.20) (*freigegeben*) zur Kenntnis.
2. Sie unterstützt die Bundesregierung in ihrem Vorhaben, einen Gesetzentwurf, der den im Bericht enthaltenen Empfehlungen folgt, zur Unterstützung der Registermodernisierung und des Registerzensus zeitnah einzubringen, so dass ein Abschluss des Gesetzgebungsverfahrens möglichst noch in diesem Jahr erfolgen kann.
3. Die IMK bittet den Bundesminister des Innern, für Bau und Heimat, vorbereitende Maßnahmen zu treffen, um die Realisierung des registerübergreifenden Identitätsmanagements möglichst zeitnah nach Inkrafttreten des Gesetzes vornehmen zu können. Sie bittet den BMI, zu ihrer Frühjahrssitzung 2021 zum aktuellen Sachstand zu berichten.
4. Die IMK bittet ihren Vorsitzenden, die MPK sowie den IT-Planungsrat über diesen Beschluss und den Bericht zu informieren.

**TOP 42: Das Gemeinsame Europäische Asylsystem neu ausrichten - die  
Präsidentschaft Deutschlands im Jahr 2020 entschlossen nutzen!**

**Beschluss:**

1. Die IMK begrüßt die initialen Vorschläge des Bundesinnenministers zur Reform des Gemeinsamen Europäischen Asylsystems (GEAS) vom 14.11.19<sup>1</sup> (*nicht freigegeben*) sowie das Konzeptpapier der Bundesregierung zur Neuausrichtung des Gemeinsamen Europäischen Asylsystems vom 04.02.20 (*freigegeben*).
  
2. Sie begrüßt das gemeinsame Schreiben der Innenminister Deutschlands, Frankreichs, Italiens und Spaniens vom 09.04.20 und das von ihm ausgehende positive Signal für die Reform des GEAS. Sie bittet den Bundesinnenminister, bei den Verhandlungen in Brüssel die wechselseitige Bedingtheit von Zuständigkeits- und Umverteilungsfragen, Außengrenzverfahren und insbesondere der effektiven Verhinderung von Sekundärmigration weiterhin im Blick zu behalten. Sie begrüßt insbesondere, dass die vier Innenminister von Italien, Spanien, Frankreich und Deutschland in ihrem Schreiben vom 09.04.20 eine verpflichtende Vorabprüfung im Hinblick auf Registrierung, Sicherheits- und Gesundheitschecks und Identifizierung vorschlagen.

---

<sup>1</sup> "Eckpunkte einer Neuausrichtung des Gemeinsamen Europäischen Asylsystems -VS-NfD-" (Stand: 14.11.19)

Sammlung  
der zur Veröffentlichung freigegebenen Beschlüsse  
der 212. Sitzung der Ständigen Konferenz der Innenminister und -senatoren der Länder  
vom 17. bis 19.06.20 in Erfurt (TH)

---

**TOP 43: Bericht des Ländervertreeters im JI-Rat der EU**

**Beschluss:**

Die IMK nimmt den "Bericht des Beauftragten des Bundesrates in Ratstagungen der Europäischen Union für den Rat Justiz und Inneres (JI-Rat), Bereich Inneres" (Stand: 19.05.20) (*freigegeben*) zur Kenntnis.



Sammlung  
der zur Veröffentlichung freigegebenen Beschlüsse  
der 212. Sitzung der Ständigen Konferenz der Innenminister und -senatoren der Länder  
vom 17. bis 19.06.20 in Erfurt (TH)

---

**TOP 46: Sachstand Goldener Plan**

**Beschluss:**

Die IMK nimmt den mündlichen Bericht des Bundesministers des Innern, für Bau und Heimat zum Sachstand des "Goldenen Plans" für die Sanierung von Sportstätten in ganz Deutschland zur Kenntnis.

**TOP 47:    Konsequente Maßnahmen zum Schutz von Einsatzkräften**

**Beschluss:**

1. Die IMK ist besorgt angesichts der weiteren Zunahme von Angriffen auf Einsatzkräfte von Polizei, Feuerwehr, Katastrophenschutz, Rettungsdiensten sowie medizinisches Personal und verurteilt diese auf das Schärfste. Angriffe gegen Repräsentanten des Staates und Hilfeleistende sind Belege des mangelnden Respekts und einer Verrohung der Umgangsformen.
2. Solche Taten sind keine Bagatelldelikte und erfordern eine klare Antwort des Rechtsstaats. Sie müssen konsequent zur Anzeige gebracht und strafrechtlich nachdrücklich geahndet werden.
3. Die IMK zieht eine Anhebung der Mindestfreiheitsstrafe für Angriffe auf Einsatzkräfte auf sechs Monate und in Fällen, in welchen Einsatzkräfte gezielt in einen Hinterhalt gelockt werden auf ein Jahr in Betracht. Zuvor beauftragt sie den AK II mit der Evaluation, inwieweit die Anhebung des Mindeststrafmaßes für tätliche Angriffe auf Einsatzkräfte aus dem Jahr 2017 zu einer konsequenten Strafverfolgung durch die Justiz geführt hat. Sie bittet auf Basis bereits vorhandener Forschungsbefunde um Prüfung, ob eine weitere Anhebung der Mindestfreiheitsstrafe in jedem Fall oder in bestimmten Sachverhaltskonstellationen geeignet ist, diesen Angriffen entgegenzuwirken. Die IMK bittet um Bericht zu ihrer nächsten Sitzung.
4. Die IMK bittet ihren Vorsitzenden, der JuMiKo diesen Beschluss zur Kenntnisnahme zuzuleiten und sie für diese Problematik zu sensibilisieren.

Sammlung  
der zur Veröffentlichung freigegebenen Beschlüsse  
der 212. Sitzung der Ständigen Konferenz der Innenminister und -senatoren der Länder  
vom 17. bis 19.06.20 in Erfurt (TH)

---

**TOP 48: Sachstandsbericht des niedersächsischen Innenministers in seiner Funktion als Co-Vorsitzender des Präsidiums des Europol-Kontrollorgans "Joint Parliamentary Scrutiny Group (JPSG)" während der Zeit der deutschen EU-Ratspräsidentschaft**

**Beschluss:**

Die IMK nimmt den "Sachstandsbericht des niedersächsischen Innenministers in seiner Funktion als Co-Vorsitzender des Präsidiums des Europol-Kontrollorgans 'Joint Parliamentary Scrutiny Group (JPSG)'" (Stand: 09.06.20) (*freigegeben*) zur Kenntnis.

**TOP 49: Bekämpfung von Gewalt im familiären Umfeld**

**Beschluss:**

1. Die IMK misst der nachhaltigen Bekämpfung von Gewalt im familiären Umfeld in Anbetracht der mit solchen Delikten für die Opfer verbundenen Folgen sowie der gesellschaftspolitischen Bedeutung dieses Kriminalitätsphänomens eine besondere Bedeutung zu.
2. Sie erachtet es vor diesem Hintergrund für erforderlich, eine bundeseinheitliche Begriffsdefinition für Gewaltstraftaten im familiären Umfeld zu prüfen.
3. Die IMK sieht daneben das Erfordernis zu prüfen, ob und inwieweit bundesweit abgestimmte Handlungsempfehlungen dazu beitragen könnten, der Begehung solcher Straftaten zukünftig noch nachdrücklicher zu begegnen.
4. Sie beauftragt den AK II, bis zur Frühjahrssitzung 2021 eine bundeseinheitliche Begriffsdefinition und die vorstehenden Handlungsempfehlungen zu prüfen sowie gegebenenfalls solche bundesweit abgestimmten Empfehlungen vorzulegen.
5. Die IMK bittet ihren Vorsitzenden, die GFMK über diesen Beschluss zu unterrichten.

Berlin, den 14. Mai 2020

**Bericht des BMI  
zu TOP 13 der 212. IMK vom 17. bis 19. Juni 2020 in Erfurt  
zum Thema  
„Disziplinarrechtliche Konsequenzen bei extremistischen Bestrebungen“**

## Gliederung

A. Vorbemerkung.....	3
B. Rechtliche Bewertung.....	4
1. Begriff „Extremistische Bestrebungen“ und Zuordnung zur politischen Treuepflicht.....	4
2. Verfassungstreue.....	5
a) Rechtsgrundlagen.....	5
b) Rechtsprechung.....	5
c) Mitgliedschaft und politische Betätigung von Beamtinnen und Beamten in Parteien und Organisationen.....	8
d) Einfluss des Abgeordnetenrechts.....	9
e) Ergebnisse.....	10
C. Handlungsempfehlungen.....	11
1. Auswahlverfahren und Einstellung in den öffentlichen Dienst.....	11
2. Extremismus im öffentlichen Dienst vorbeugen, erkennen und dagegen einschreiten.....	12

## A. Vorbemerkung

Die Innenminister und -senatoren haben das Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat (BMI) nach den terroristischen Anschlägen von Halle an der Saale vom 9. Oktober 2019 beauftragt, zu prüfen, inwiefern bei extremistischen Bestrebungen disziplinarrechtliche Konsequenzen bis zur Entziehung des Beamtenstatus ermöglicht werden können. Die Bekämpfung des Extremismus im öffentlichen Dienst, gleich ob Rechts- oder Linksextremismus, ist ein Kernanliegen der Innenminister und -senatoren aus Bund und Ländern. Das Disziplinarrecht spielt dabei eine zentrale Rolle.

Das BMI hat den Prüfauftrag der Innenminister und -senatoren gemeinsam mit den Ländern bearbeitet und dazu zunächst eine Bestandsaufnahme der Anwendung des Disziplinarrechts in Bund- und Ländern beim Vorliegen extremistischer Bestrebungen durchgeführt. In einer Bund-Länder-Besprechung vom 25. November 2019 wurden die disziplinarrechtlichen Konsequenzen erörtert, die in Bund und Ländern bei extremistischen Bestrebungen im öffentlichen Dienst ergriffen werden. Der Schwerpunkt lag auf der Bewertung der politischen Betätigungen von Beamtinnen und Beamten in Organisationen und Parteien, die durch den Verfassungsschutz entweder als Prüf- bzw. Verdachtsfall oder als verfassungsfeindliches Beobachtungsobjekt eingestuft werden.

Ergebnis der Prüfung der disziplinarrechtlichen Konsequenzen im Fall von extremistischen Bestrebungen ist, dass mit den bestehenden disziplinarrechtlichen Regelungen angemessen gegen extremistische Bestrebungen im öffentlichen Dienst vorgegangen werden kann. Die bestehenden Regelungen sind geeignet und ausreichend, Verletzungen der politischen Treuepflicht aufgrund extremistischer Bestrebungen festzustellen und zu ahnden. Einzelheiten der disziplinarrechtlichen Bewertung werden in Teil B dargestellt.

Die durchgeführte Bestandsaufnahme hat zudem ergeben, dass in den Behörden von Bund und Ländern eine Vielzahl von Vorkehrungen gegen eine extremistische Aushöhlung des öffentlichen Dienstes durch nicht-verfassungstreue Beamtinnen und Beamte besteht. In diesem Bericht werden Beispiele für die bestehenden Maßnahmen in Bund und Ländern im Sinne eines „best practices“-Ansatzes zusammengeführt. Da die konkreten Maßnahmen auf die jeweils im Einzelnen bestehenden Strukturen und Aufgaben der Behörden ausgerichtet sind und auch sein müssen, werden in den Handlungsempfehlungen die möglichen Maßnahmen nur abstrakt dargestellt.

Es obliegt den jeweiligen Behörden zu prüfen, wie ihre Maßnahmen zur Vorbeugung und Erkennung von extremistischen Bestrebungen weiter verbessert werden können. Der Schutz vor extremistischen Bestrebungen im öffentlichen Dienst beginnt dabei bereits vor der Einstellung in ein Beamtenverhältnis, sodass auch diese Phase in die Betrachtung Eingang gefunden hat. Die Handlungsempfehlungen sollen den Behörden von Bund und Ländern Möglichkeiten aufzeigen, ihre Maßnahmen zur Vorbeugung und Erkennung von extremistischen Bestrebungen weiter zu verbessern und dadurch die Extremismusfestigkeit des öffentlichen Dienstes weiter stärken (Siehe im Einzelnen Teil C).

## **B. Rechtliche Bewertung**

### **1. Begriff „Extremistische Bestrebungen“ und Zuordnung zur politischen Treuepflicht**

Die disziplinarrechtliche Verfolgung und gegebenenfalls Ahndung extremistischer Bestrebungen setzt voraus, dass ein Verhalten bzw. eine Aktivität einer Beamtin oder eines Beamten als solche erkannt und zutreffend als extremistische Bestrebung und damit als Dienstvergehen eingeordnet werden kann.

Der Begriff „extremistische Bestrebungen“ wird durch die Verfassungsschutzgesetze definiert. Ein eigenständiger disziplinarrechtlicher Begriff der „extremistischen Bestrebung“ besteht nicht. Extremistische Bestrebungen im Sinne der Verfassungsschutzgesetze in Bund und Ländern sind Aktivitäten mit der Zielrichtung, die Grundwerte der freiheitlichen Demokratie zu beseitigen. Sie richten sich gegen die freiheitliche demokratische Grundordnung, deren Prinzipien das Bundesverfassungsgericht (BVerfG) mit Urteil vom 23. Oktober 1952 (1 BvB 1/51) grundlegend definiert und im Urteil vom 17. Januar 2017 zum NPD-Verbot enger gefasst hat (2 BvB 1/13). Nach der jüngeren Rechtsprechung des BVerfG umfasst der Begriff der freiheitlichen demokratischen Grundordnung i.S.d. Art. 21 Abs. 2 des Grundgesetzes (GG) jene zentralen Grundprinzipien, die für den freiheitlichen Verfassungsstaat schlechthin unentbehrlich sind. Zu diesen Grundprinzipien gehören

- die Würde des Menschen,
- das Demokratieprinzip und
- das Rechtsstaatsprinzip.

Das Bundesverfassungsschutzgesetz (BVerfSchG) definiert Bestrebungen gegen die freiheitliche demokratische Grundordnung in § 4 Abs. 1 Satz 1 c) als politisch bestimmte, ziel- und zweckgerichtete Verhaltensweisen in einem oder für einen Personenzusammenschluss, der darauf gerichtet ist, einen der in § 4 Abs. 2 BVerfSchG genannten Verfassungsgrundsätze zu beseitigen oder außer Geltung zu setzen. In § 4 Abs. 2 BVerfSchG hat der Gesetzgeber die Legaldefinition des BVerfG der „freiheitlichen demokratischen Grundordnung“ aus dem o.g. Urteil von 1952 übernommen und deren Geltung für das BVerfSchG bestimmt.

Nach § 4 Abs. 1 Satz 4 BVerfSchG sind Bestrebungen von Einzelpersonen, die nicht in einem oder für einen Personenzusammenschluss handeln, solche i.S.d. BVerfSchG, wenn sie auf Anwendung von Gewalt gerichtet oder auf aufgrund ihrer Wirkungsweise geeignet sind, ein Schutzgut des BVerfSchG erheblich zu beschädigen. Identische oder inhaltlich deckungsgleiche Definitionen zu § 4 Abs. 2 BVerfSchG finden sich in den Landesverfassungsschutzgesetzen der Länder.

Die Aktivitäten, die als extremistische Bestrebungen einzuordnen sind, umfassen rein tatsächlich Vorbereitungshandlungen, Agitation und Gewaltakte. Werden Beamtinnen oder Beamte in dieser Weise aktiv, verstoßen sie gegen ihre Pflicht zur Verfassungstreue.



## **2. Verfassungstreue**

Die Verfassungstreue der Beamtinnen und Beamten ist ein hergebrachter Grundsatz des Berufsbeamtentums, Art. 33 Abs. 5 GG.

Die nachstehende Darstellung bezieht sich auf Bundesbeamtinnen und-beamte. In den Ländern und Gemeinden existieren über das Beamtenstatusgesetz entsprechende Regelungen.

### **a) Rechtsgrundlagen**

Als Beamtin und Beamter darf nur berufen werden, wer die Gewähr dafür bietet, jederzeit für die freiheitliche demokratische Grundordnung im Sinne des Grundgesetzes einzutreten, § 7 Abs. 1 Nr. 2 des Bundesbeamtengesetzes (BBG).

Beamtinnen und Beamte haben die Pflicht, sich durch ihr gesamtes Verhalten - d.h. inner- und außerdienstlich - zur freiheitlichen demokratischen Grundordnung im Sinne des Grundgesetzes zu bekennen und für deren Erhaltung einzutreten, § 60 Abs. 1 Satz 3 BBG.

Darüber hinaus haben Beamtinnen und Beamte bei politischer Betätigung diejenige Mäßigung und Zurückhaltung zu wahren, die sich aus ihrer Stellung gegenüber der Allgemeinheit und aus der Rücksicht auf die Pflichten ihres Amtes ergeben, § 60 Abs. 2 BBG.

Verstößt eine Beamtin oder ein Beamter gegen seine Pflicht zur Verfassungstreue, kann dies mit Disziplinarmaßnahmen geahndet werden. Insoweit müssen dem Dienstvorgesetzten Tatsachen vorliegen, die den Verdacht eines Dienstvergehens (= schuldhafte Pflichtverletzung) rechtfertigen, § 77 BBG. Liegen zureichende Anhaltspunkte für diesen Verdacht vor, muss ein Disziplinarverfahren eingeleitet werden (vgl. § 17 Abs. 1 des Bundesdisziplinargesetzes - BDG -). Gemäß § 5 Abs. 1 BDG kommen als Disziplinarmaßnahmen gegen aktive Beamtinnen und Beamte Verweis, Geldbuße, Kürzung der Dienstbezüge, Zurückstufung und schließlich die Entlassung aus dem Beamtenverhältnis in Betracht.

Die Pflichten der Ruhestandsbeamtinnen und Ruhestandsbeamten ergeben sich aus § 77 Abs. 2 BBG. Betätigungen gegen die freiheitliche demokratische Grundordnung gelten gemäß § 77 Abs. 2 Nr. 1 BBG als Dienstvergehen. Die Verfolgung von Dienstvergehen richten sich auch nach dem Ausscheiden aus dem Dienst nach dem Bundesdisziplinargesetz, § 77 Abs. 3 BBG.

### **b) Rechtsprechung**

Es existiert eine umfangreiche Judikatur zu den genannten beamtenrechtlichen Pflichten und den möglichen Folgen ihrer Verletzung. Einige zentrale Entscheidungen sind folgende:

- BVerfG vom 22. Mai 1975, - 2 BvL 13/73 - (sog. Radikalenerlass), Leitsätze 3 und 8:

„Bei Beamten auf Probe und bei Beamten auf Widerruf rechtfertigt die Verletzung der Treuepflicht regelmäßig die Entlassung aus dem Amt. Bei Beamten auf Lebenszeit kann wegen

dieser Dienstpflichtverletzung im förmlichen Disziplinarverfahren auf Entfernung aus dem Amt erkannt werden.“

„Ein Teil des Verhaltens, das für die Beurteilung der Persönlichkeit eines Beamtenanwärters erheblich sein kann, kann auch der Beitritt oder die Zugehörigkeit zu einer politischen Partei sein, die verfassungsfeindliche Ziele verfolgt - unabhängig davon, ob ihre Verfassungswidrigkeit durch Urteil des Bundesverfassungsgerichts festgestellt ist oder nicht.“

- Nimmt eine Beamtin oder ein Beamter für eine Partei oder Organisation, die durch eine Verfassungsschutzbehörde als verfassungsfeindlich eingestuft wurde, herausgehobene Funktionsämter ein, oder nimmt er Wahlkandidaturen für diese Partei oder Organisation wahr, handelt es sich um Aktivitäten, welche Zweifel an der Verfassungstreue begründen und zur Einleitung disziplinarischer Maßnahmen führen. Beispiele:

BVerwG vom 12. März 1986, - 1 D 103/84 - zur NPD

VGH Hessen vom 07. Mai 1998, - 2598/96 - Republikaner

- Zur Abgrenzung, welche politische Überzeugung und welches daran anknüpfende Verhalten disziplinarrechtlich relevant ist, hat das BVerwG mit Urteil vom 27. November 1980 (2 C 38/79) Folgendes ausgeführt:

„Die Verfassungstreuepflicht gebietet dem Beamten zwar nicht, sich mit den Zielen oder einer bestimmten Politik der jeweiligen Regierung zu identifizieren. Sie schließt nicht aus, Kritik an Erscheinungen des Staates üben zu dürfen und für eine Änderung der bestehenden Verhältnisse - innerhalb des Rahmens der Verfassung und mit verfassungsrechtlich vorgesehenen Mitteln - eintreten zu können, solange nicht eben dieser Staat und seine verfassungsmäßige Ordnung in Frage gestellt wird. Staat und Gesellschaft können an einer unkritischen Beamtenschaft kein Interesse haben. Die Grenzen einer sich im Rahmen der Verfassung haltenden Kritik werden überschritten, wenn die freiheitliche demokratische Grundordnung offen als nicht erhaltenswert bezeichnet wird.“ (Juris Rn. 27)

„Die Entfernung eines Beamten auf Lebenszeit aus dem Dienst ist nur aufgrund eines begangenen konkreten Dienstvergehens möglich. Ein derartiges Dienstvergehen besteht nicht schon in der „mangelnden Gewähr“ des Beamten dafür, dass er jederzeit für die freiheitliche demokratische Grundordnung eintreten werde, sondern erst in der nachgewiesenen Verletzung der Treuepflicht. Jene mangelnde Gewähr reicht aber aus, die begehrte Einstellung des Beamten abzulehnen.“ (Juris Rn. 29)

- Auch die jüngere Rechtsprechung bestätigt die bisherige Linie. Sie stellt bei der Beurteilung, ob eine politische Betätigung eines Beamten oder einer Beamtin disziplinarrechtlich zu ahnden ist, auf eine Gesamtschau der dem Beamten oder der Beamtin zur Last gelegten Verhaltensweisen ab. Ergibt sich aus der Gesamtschau festgestellter Pflichtverletzungen (vgl. BVerwG, Urteil vom 17. November 2017, - 2 C 15.17 -) und des sich aus ihnen

ergebenden Persönlichkeitsbildes einer Beamtin oder eines Beamten eine innere Abkehr von den Fundamentalprinzipien der freiheitlichen demokratischen Grundordnung, ist die Einleitung disziplinarischer Maßnahmen *bis hin* zur Entlassung aus dem Dienst möglich. Im konkreten Fall des BVerwG wurden dem Beamten Tätowierungen mit verfassungsfeindlichem Inhalt (Ritzen von verfassungsfeindlichen Symbolen unter die Haut) und andere Verfehlungen zur Last gelegt.

- Das BVerwG a.a.O. hat im Übrigen festgestellt, dass ein Verstoß gegen die Verfassungstreue weder ein öffentlich sichtbares noch ein strafbares Verhalten voraussetzt.
- Auf die Gesamtschau der Verhaltensweisen, die einer Beamtin oder einem Beamten zur Last gelegt werden, stellt auch der VGH Kassel ab (vgl. Beschluss vom 22. Oktober 2018, - 1 B 1594/18 -). Im konkreten Fall handelte es sich um einen Beamten auf Probe. Der Senat hielt allein die Teilnahme an einer die Asyl- und Flüchtlingspolitik kritisierenden Versammlung, einschließlich des Tragens eines Transparents mit der Aufschrift „Asyl macht uns Arm“, für sich genommen nicht für ausreichend für den Schluss, es fehle an der Bereitschaft, jederzeit für die freiheitliche demokratische Grundordnung einzustehen. Weitere Aktivitäten in sozialen Netzwerken sowie die Teilnahme an Demonstrationen mit Aktivisten aus der neonazistischen Szene u.a. führten zu der Gesamtbewertung des Verhaltens, die Zweifel an der Bereitschaft nahelegen, dass der Beamte jederzeit für die freiheitliche demokratische Grundordnung eintritt.

Die aufgeführten gerichtlichen Entscheidungen lassen erkennen, dass im Hinblick auf die bei einer festgestellten Pflichtverletzung zu treffende Disziplinarmaßnahme zwischen Beamtinnen und Beamten auf Probe oder Widerruf und solchen, die in einem dauerhaften (aktiven) Dienstverhältnis stehen, zu unterscheiden ist. Die Schwelle für die höchste disziplinarische Maßnahme (Entfernung aus dem Dienst) liegt bei Beamtinnen und Beamten auf Lebenszeit höher als bei der anderen Personengruppe.

Zu beachten ist, dass neben den in der Judikatur entwickelten Grundsätzen in den dargestellten Fällen gerichtlich Einzelfälle entschieden wurden, die nicht verallgemeinerungsfähig sind. Bereits die Einleitung disziplinarrechtlicher Ermittlungen sind sorgfältig zu prüfen. Wird ein eingeleitetes Verfahren eingestellt, können ggfs. durch den Betroffenen Ersatzansprüche geltend gemacht werden.

### c) Mitgliedschaft und politische Betätigung von Beamtinnen und Beamten in Parteien und Organisationen

Ob eine Beamtin oder ein Beamter als Mitglied in einer der Parteien oder Organisationen, die durch den Verfassungsschutz entweder als Prüf- bzw. Verdachtsfall oder als verfassungsfeindliches Beobachtungsobjekt eingestuft wird, gegen ihre oder seine politische Treuepflicht verstoßen hat, ist im Rahmen des Disziplinarverfahrens zu prüfen und ggfs. festzustellen. Bei der politischen Betätigung von Beamtinnen und Beamten ist im Hinblick auf mögliche beamtenrechtliche bzw. disziplinarrechtliche Konsequenzen eine Gesamtschau der Verhaltensweisen (Gesamtschau der Pflichtverletzungen) vorzunehmen. Im Einzelnen ist wie folgt zu unterscheiden:

- Die Mitgliedschaft in Parteien oder Organisationen, die durch das BfV als „Prüffall“ oder „Verdachtsfall“ eingestuft werden, führt für sich betrachtet zu keinen beamtenrechtlichen Konsequenzen. In diesem Stadium sind die entsprechenden Parteien oder Organisationen nicht als eindeutig verfassungsfeindliches Beobachtungsobjekt durch das BfV identifiziert. Um den Verdacht einer Treuepflichtverletzung und damit eines Dienstvergehens zu rechtfertigen, müssen zu der Mitgliedschaft oder Zugehörigkeit weitere Handlungen hinzukommen.
- Beamtenrechtliche Konsequenzen können sich ergeben, wenn eine Beamtin oder ein Beamter Mitglied einer Partei ist oder einer Organisation angehört, die durch das BfV als verfassungsfeindliches Beobachtungsobjekt<sup>1</sup> identifiziert wurde. Die Mitgliedschaft von Beamtinnen und Beamten in einer solchen Partei oder Organisation indiziert Zweifel an ihrer Verfassungstreue. Wird eine Mitgliedschaft in einer dieser Parteien oder Organisationen bekannt, liegen tatsächliche Anhaltspunkte, die den Verdacht eines Dienstvergehens rechtfertigen, jedenfalls dann vor, wenn sich die Beamtin oder der Beamte in einer solchen Partei oder Organisation aktiv betätigt. Die oder der Dienstvorgesetzte ist in diesen Fällen verpflichtet, ein Disziplinarverfahren einzuleiten.

Ergibt sich aus der vorzunehmenden Gesamtschau von Pflichtverletzungen und des sich aus ihnen ergebenden Persönlichkeitsbilds einer Beamtin oder eines Beamten eine innere Abkehr von den Fundamentalprinzipien der freiheitlichen demokratischen Grundordnung, können als Ergebnis eines durchzuführenden Disziplinarverfahrens disziplinarische Maßnahmen bis hin zur Entlassung aus dem Dienst verhängt werden.

- Die Wahrnehmung von herausgehobenen Funktionsämtern oder von Wahlkandidaturen für Parteien oder Organisationen, die durch das BfV als verfassungsfeindliches Beobachtungsobjekt identifiziert wurde, sind als über die bloße Mitgliedschaft hinausgehende Aktivitäten zu bewerten, welche die Annahme eines Verstoßes gegen die politische Treuepflicht rechtfertigen.

---

<sup>1</sup> Als Beobachtungsobjekt werden Parteien, Organisationen, Gruppierungen oder Einrichtungen angesehen, bei denen tatsächliche Anhaltspunkte für Bestrebungen oder Tätigkeiten gegen die freiheitliche demokratische Grundordnung festgestellt wurden.

Übt eine Beamtin oder ein Beamter in einer als verfassungsfeindlich eingestuften Partei oder Organisation herausgehobene Funktionsämter aus oder nimmt sie oder er Wahlkandidaturen für diese wahr, zielen die Aktivitäten darauf ab, den Bestand der verfassungsfeindlichen Partei oder Organisation zu sichern. Sie oder er identifiziert sich durch solche Aktivitäten mit einer Zielsetzung, die mit der Verfassung unvereinbar ist. Nach der Rechtsprechung des BVerwG gilt das auch dann, wenn die Beamtin oder der Beamte selbst in der Partei verfassungskonforme Ziele verfolgt (vgl. BVerwG, Urteil vom 12. März 1986, - 1 D 103/84, zur NPD).

Wird ein Disziplinarverfahren durchgeführt und eine Verletzung der politischen Treuepflicht festgestellt, kann als Ergebnis des Verfahrens eine Disziplinarmaßnahme verhängt werden. Welche Maßnahme ergeht, hängt von den Umständen des Einzelfalles ab. In Betracht kommen Verweis, Geldbuße, Kürzung der Dienstbezüge, Zurückstufung und die Entlassung aus dem Beamtenverhältnis (vgl. den Katalog des § 5 BDG).

Zu beachten ist, dass ein festgestellter Verstoß gegen die politische Treuepflicht nicht zwangsläufig zu einer Entlassung aus dem Beamtenverhältnis führt. Die Disziplinarmaßnahme ist maßgeblich nach der Schwere des Dienstvergehens zu bemessen. Zu berücksichtigen sind außerdem das Persönlichkeitsbild des Beamten oder der Beamtin sowie der Umfang der durch das Dienstvergehen herbeigeführten Vertrauensbeeinträchtigung (vgl. § 13 BDG). Von der Möglichkeit einer Entfernung aus dem Dienstverhältnis als schwerste Disziplinarmaßnahme ist als Ausnahme von der lebenslangen Anstellung nur zurückhaltend Gebrauch zu machen. Zu beachten ist weiterhin der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit. Es ist daher stets zu prüfen, ob eine andere, mildere Disziplinarmaßnahme ausreicht, um die festgestellte Dienstpflichtverletzung angemessen zu ahnden.

#### **d) Einfluss des Abgeordnetenrechts**

Besonderheiten gelten für in den Bundestag oder die Länderparlamente gewählte Beamtinnen und Beamte aufgrund des Abgeordnetenrechts. Nach § 5 Abs. 1 AbgG ruhen die Rechte und Pflichten aus dem Dienstverhältnis eines in den Bundestag gewählten Beamten oder einer Beamtin für die Dauer der Mitgliedschaft mit Ausnahme der Pflicht zur Amtsverschwiegenheit und des Verbots zur Annahme von Belohnungen und Geschenke. In den Ländern bestehen entsprechende Regelungen.

Der Beamte oder die Beamtin hat bei Erfüllung der Antragsvoraussetzungen nach § 6 Abs. 1 Satz 2 AbgG und den entsprechenden Regelungen in den Ländern einen Anspruch auf Rückführung in sein früheres Dienstverhältnis. Disziplinarrechtliche Konsequenzen sind zu prüfen, wenn die betroffene Person ihr Beamtenverhältnis fortführt und dann gegen die politische Treuepflicht verstößt. Eine disziplinarrechtliche Verfolgung früherer Pflichtverletzungen vor der Abgeordnetentätigkeit bleibt möglich.

Ab dem Zeitpunkt der Rückführung in das Dienstverhältnis unterliegt der Beamte oder die Beamtin wieder dem Beamten- und Disziplinarrecht. Wird ein vorausgegangenes, beamtenrechtlich pflichtwidriges Verhalten während der Abgeordnetentätigkeit nach der Rückführung wieder aufgegriffen oder fortgeführt, so ist dieses Verhalten disziplinarrechtlich zu verfolgen.

## e) Ergebnisse

- Mit dem bestehenden Disziplinarrecht kann angemessen gegen extremistische Bestrebungen im öffentlichen Dienst vorgegangen werden. Die bestehenden Regelungen sind geeignet und ausreichend, Verletzungen der politischen Treuepflicht aufgrund extremistischer Bestrebungen festzustellen und zu ahnden.
- Die Einleitung eines Disziplinarverfahrens setzt voraus, dass Aktivitäten einer Beamtin oder eines Beamten zureichende tatsächliche Anhaltspunkte ergeben, die den Verdacht eines Dienstvergehens rechtfertigen.
- Die disziplinarrechtliche Verfolgung und Ahndung extremistischer Bestrebungen im Beamtenverhältnis als Dienstvergehen setzt voraus, dass Aktivitäten einer Beamtin oder eines Beamten als ein solches einzuordnen sind.
- Die Mitgliedschaft in einer Partei oder die Zugehörigkeit in einer ihrer Gruppierungen / Organisationen führt für sich betrachtet nicht zu beamtenrechtlichen Konsequenzen. Vielmehr müssen zu der Mitgliedschaft oder Zugehörigkeit Handlungen bzw. Aktivitäten hinzukommen, die den Verdacht rechtfertigen, dass die jeweilige Beamtin oder der Beamte ein Dienstvergehen begangen haben.
- Die Mitgliedschaft von Beamtinnen und Beamten in einer Partei oder Organisation, die durch den Verfassungsschutz als verfassungsfeindliches Beobachtungsobjekt identifiziert wurde, indiziert Zweifel an ihrer Verfassungstreue.
- Für die disziplinarrechtliche Ahndung mehrerer Verhaltensweisen ist eine Gesamtschau vorzunehmen, aus der sich ergibt, ob die Aktivitäten der Beamtin oder des Beamten mit der Treuepflicht vereinbar sind. Auch einzelne Verhaltensweisen, die mit der Treuepflicht unvereinbar sind, können disziplinarische Maßnahmen nach sich ziehen.
- Die Festlegung einer konkreten Disziplinarmaßnahme erfolgt nicht schematisch aufgrund bestimmter Verhaltensweisen, sondern ist in jedem Einzelfall unter Würdigung der festgestellten Tatsachen vorzunehmen. § 13 BDG ist zu beachten. Der Katalog möglicher Disziplinarmaßnahmen ist vielfältig. In Betracht kommen der Verweis, die Geldbuße, eine Kürzung der Dienstbezüge, eine Zurückstufung sowie die Entfernung aus dem Dienst.

## **C. Handlungsempfehlungen für den öffentlichen Dienst**

Über die rechtliche Bewertung hinaus hat das BMI auf Grundlage der gemeinsam mit den Ländern durchgeführten Bestandsaufnahme erarbeitet. Mit diesen Handlungsempfehlungen werden Instrumente aufgezeigt, mit denen extremistischen Bestrebungen im öffentlichen Dienst vorgebeugt, erkannt sowie bekämpft werden können. Die Handlungsempfehlungen enthalten eine übergreifende Zusammenfassung der „best practices“, also der Maßnahmen und Instrumente, die bereits teilweise in den Ländern und beim Bund eingesetzt werden. Die Maßnahmen stehen dabei nicht einzeln für sich, sondern können sinnvoll ineinandergreifen. Die nachfolgend dargestellten Maßnahmen haben keinen Anspruch auf Vollständigkeit. Sie beschränken sich auf einige wesentliche Punkte, mit denen die Extremismusfestigkeit des öffentlichen Dienstes gestärkt werden kann. Es obliegt dem Bund und jedem Land zu prüfen, welche Maßnahmen zu den bereits vorhandenen sinnvoll ergänzt werden können, um noch wirksamer gegen extremistische Bestrebungen vorzugehen.

### **1. Auswahlverfahren und Einstellung in den öffentlichen Dienst**

Der Schutz vor extremistischen Bestrebungen im öffentlichen Dienst beginnt bereits vor der Einstellung in ein Beamtenverhältnis. Im Vergleich zum Umgang mit extremistischen Bestrebungen von verbeamteten Beschäftigten bestehen andere rechtliche wie tatsächliche Rahmenbedingungen.

- Der Dienstherr hat darauf zu achten, dass niemand Beamtin oder Beamter wird, der nicht die Gewähr bietet, jederzeit für die freiheitliche demokratische Grundordnung einzutreten. Insbesondere im Auswahlverfahren müssen die Behörden prüfen, ob die Bewerberin bzw. der Bewerber die Eignungsvoraussetzung der Gewähr für die Verfassungstreue erfüllt.
- Im Rahmen von Auswahlverfahren ist insbesondere bei Gesprächen darauf zu achten, ob Anhaltspunkte in den Äußerungen oder dem Verhalten der Bewerberinnen und Bewerber zu erkennen sind, die auf verfassungsfeindliches und politisch extremes Gedankengut schließen lassen. Durch situationsbezogene Fragen kann bereits im Bewerbungsgespräch die Haltung der Bewerberin oder des Bewerbers zur freiheitlichen demokratischen Grundordnung erkundet werden.
- Ergeben sich im Auswahlverfahren Zweifel an der Verfassungstreue der Bewerberin oder des Bewerbers, ist eine Anfrage an den Verfassungsschutz zu richten, ob Tatsachen über die Bewerberin oder den Bewerber bekannt sind, die unter dem Gesichtspunkt der Verfassungstreue Bedenken gegen die Einstellung begründen. Anfragen dürfen nur erfolgen, wenn eine Einstellung tatsächlich beabsichtigt und die Verfassungstreue nur noch die letzte zu prüfende Einstellungsvoraussetzung ist.

- Relevante Erkenntnisse für die Prüfung der Verfassungstreue erhalten die Einstellungsbehörden auch durch die Vorlage eines Führungszeugnisses und ggf. durch an die Polizeibehörden gerichtete Auskunftersuchen und deren Beantwortung sowie über eine Mitteilung über strafverfahrensrechtliche Maßnahmen durch Strafverfolgungsbehörden.
- Bei Einstellungen in sicherheitsrelevante Bereiche wird eine Sicherheitsüberprüfung nach den jeweiligen Sicherheitsüberprüfungsgesetzen durchgeführt. Soll eine Ermächtigung zu „streng vertraulichen“ Informationen erfolgen (Stufe 3 der Sicherheitsüberprüfung), wird auch das Umfeld der Bewerberinnen und Bewerber überprüft.
- Vor der Einstellung in ein Beamtenverhältnis erfolgt eine umfangreiche schriftliche Belehrung über die Verfassungstreuepflicht. In dieser wird die Bewerberin oder der Bewerber darauf hingewiesen, dass Beamtinnen oder Beamte sich durch ihr gesamtes Verhalten zur freiheitlichen demokratischen Grundordnung bekennen. Bestandteil dieser Belehrung ist auch der deutliche Hinweis, dass Beamtinnen und Beamte, die sich eines Verstoßes gegen die Verfassungstreuepflicht schuldig machen, damit rechnen müssen, dass gegen sie ein Disziplinarverfahren mit dem Ziel der Entfernung aus dem Beamtenverhältnis eingeleitet wird. Die Belehrung wird unterzeichnet, bzw. aktenkundig gemacht.
- Die Bewerberin oder der Bewerber unterschreiben im Anschluss an die Belehrung eine Erklärung, in der sie sich dazu bekennen, jederzeit durch ihr gesamtes Verhalten für die freiheitliche demokratische Grundordnung einzutreten. Bestandteil der Erklärung ist auch die ausdrückliche Versicherung, dass sie Bestrebungen, die gegen die freiheitliche demokratische Grundordnung gerichtet sind, nicht unterstützen und auch nicht Mitglied einer dagegen gerichteten Organisation sind. Durch Vorlage einer Liste, in der als verfassungsfeindlich eingestufte Organisationen aufgeführt werden, wird eine weitere rechtverbindliche Konkretisierung erzielt. Ferner bestätigen sie, dass sie bei einem Verstoß gegen Dienst- und Treuepflichten mit einer Entfernung aus dem Beamtenverhältnis rechnen müssen.
- Täuscht eine Bewerberin oder ein Bewerber bei der Unterzeichnung der Belehrung oder der Erklärung arglistig über die Gewähr der Verfassungstreue, kommt die Rücknahme der Ernennung mit Wirkung für die Vergangenheit nach § 14 Absatz 1 Nr. 1 Bundesbeamtengesetz bzw. § 12 Absatz 1 Nr. 1 Beamtenstatusgesetz in Betracht. Falls ein verfassungsfeindliches Verhalten zu einem späteren Zeitpunkt stattfindet, ermöglicht die Abgabe einer Erklärung zur Treuepflicht die erleichterte disziplinarrechtliche Sanktionierung bis hin zur Entfernung aus dem Dienst.



## 2. Extremismus im öffentlichen Dienst vorbeugen, erkennen und dagegen einschreiten

Es bestehen in den Behörden des Bundes und der Länder verschiedene Maßnahmen, um extremistischen Bestrebungen vorzubeugen, diese zu erkennen und dagegen einzuschreiten. Die nachfolgende, nicht abschließende Aufzählung gibt einen allgemeinen Überblick über unterschiedliche Maßnahmen, die in den Behörden des Bundes und der Länder angewandt werden. Da die konkreten Maßnahmen auf die jeweils im Einzelnen bestehenden Strukturen und Aufgaben der Behörden ausgerichtet sind und auch sein müssen, werden sie hier nur abstrakt dargestellt. Es obliegt den einzelnen Behörden diese vor dem Hintergrund der jeweiligen Strukturen und Aufgaben zu konkretisieren. Die Handlungsempfehlungen sollen den Behörden von Bund und Ländern in erster Linie dazu dienen, zu prüfen, ob ihre bereits ergriffenen Maßnahmen zur Vorbeugung und Erkennung von extremistischen Bestrebungen weiter verbessert oder sinnvoll ergänzt werden können.

- Erarbeitung von Leitfäden zum Erkennen von und zum Umgang mit Extremismus in den Behörden, in denen auch auf die mit der jeweiligen Tätigkeit verbundenen spezifischen Erscheinungsformen extremistischer Bestrebungen eingegangen wird. In diesen sollten konkrete Indikatoren dargestellt werden, woran extremistische Bestrebungen oder Radikalisierung erkannt werden können (z.B. Benutzung verfassungsfeindlicher Gesten oder Teilen von Internetinhalten mit vermutlich radikalen Tendenzen). Den konkreten Anforderungen der jeweiligen Behörde ist dabei Rechnung zu tragen. Für Lehrerinnen und Lehrer oder für Polizeibeamtinnen und -beamte gibt es beispielsweise aufgrund der mit ihrer Tätigkeit verbundenen Anforderungen Besonderheiten, die in Leitfäden und Handlungsanweisungen aufbereitet werden.
- Entwicklung von auf die jeweiligen Behörden zugeschnittenen konkreten Handlungsoptionen und struktureller Verfahren, was im Fall des Verdachts auf mögliche extremistische Bestrebungen oder Radikalisierung zu tun ist. Dazu zählt unter anderem die Etablierung von Meldewegen und eines Monitorings. Sobald eine förmliche Schwelle erreicht wird, trägt eine von anderen zu veranlassenden Maßnahmen losgelöste Meldung an eine zentrale Stelle dazu bei, dass mögliche Zusammenhänge von Einzelsachverhalten, die zeitlich und räumlich voneinander abweichen, erkannt werden.
- Die regelmäßige statistische Erhebung zu Disziplinarverfahren aufgrund der politischen Treuepflichtverletzung stellt ein sinnvolles langfristiges Analyseinstrument dar, um festzustellen, ob präventive oder auch restriktive Maßnahmen greifen. Der Bund erhebt bereits jährlich die Angaben zur politischen Treuepflichtverletzung im Rahmen der ressortweiten Disziplinarstatistik.
- Zusätzlich zur Einleitung eines Disziplinarverfahrens ist zu jeweils prüfen, ob ein Verbot der Führung der Dienstgeschäfte nach § 66 BBG oder eine vorläufige Dienstenthebung inklusive der Kürzung der Dienstbezüge nach § 38 BDG in Betracht kommt. Bei zureichenden tatsächlichen Anhaltspunkten für das Vorliegen einer Straftat ist Anzeige bei der Staatsanwaltschaft zur Initiierung eines Strafverfahrens zu stellen.

- Sollten sich bei Beamtinnen und Beamten, die insbesondere bereits in einem sicherheitsrelevanten Bereich tätig sind, Anhaltspunkte ergeben, dass sie Bezüge zu einer vom Verfassungsschutz beobachteten Gruppierung haben, dürfen sie nach Prüfung und Feststellung eines Sicherheitsrisikos unabhängig davon, ob ein Disziplinarverfahren im Einzelfall Aussicht auf Erfolg hat, nicht mehr im sicherheitsrelevanten Bereich eingesetzt werden. Sofern bei entsprechenden Anhaltspunkten gegen Beamtinnen und Beamten, die in einem sicherheitsrelevanten Bereich tätig sind, ein Disziplinarverfahren eingeleitet wurde, ist der Geheimschutzbeauftragte einzubinden. Dieser veranlasst zudem die erforderliche Meldung an die für die Sicherheitsüberprüfung zuständige Stelle.
- Anhaltspunkte für eine Verletzung der Treuepflicht sind insbesondere während der Probezeit oder des Vorbereitungsdienstes, zu gewinnen. Bei Beamtinnen und Beamten auf Widerruf oder auf Probe rechtfertigt bereits die Verletzung der Treuepflicht regelmäßig die Entlassung aus dem Amt. Im Gegensatz dazu muss bei Beamtinnen und Beamten auf Lebenszeit in einem förmlichen Disziplinarverfahren wegen dieser Dienstpflichtverletzung auf Entfernung aus dem Amt erkannt werden. Soll eine Beschäftigte / ein Beschäftigter nach der Ausbildung in ein Beamtenverhältnis übernommen werden, ist zu prüfen, ob sich bereits während der Ausbildungszeit Anhaltspunkte ergeben haben, die gegen eine Übernahme in das Beamtenverhältnis sprechen.
- Es ist insbesondere Aufgabe der jeweiligen Führungskraft, in einer ersten Einschätzung zu beurteilen, wann die Grenze zu einer möglichen Tendenz zum Extremismus überschritten ist und weitere, auch disziplinarrechtliche Schritte zu veranlassen sind. Führungskräfte werden in Fortbildungsmaßnahmen dahingehend sensibilisiert, nicht verfassungskonforme Haltungen von Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern zu erkennen, um dann entsprechend handeln zu können.
- Neu eingestellte Beschäftigte werden im Rahmen von Einführungsveranstaltung auf ihre Rechte und Pflichten, die sich aus ihrer Tätigkeit und ihrer beamtenrechtlichen Stellung ergeben, hingewiesen. Dabei wird auch die Pflicht zur Verfassungstreue besprochen. Begleitend hierzu eignet sich ein Merkblatt, das das Prinzip der freiheitlichen demokratischen Grundordnung sowie die besondere politische Treuepflicht einer Beamtin oder eines Beamten gegenüber dem Staat und seiner Verfassung kompakt darstellt und erläutert.
- Die Themen Verfassungstreue und politischer Extremismus sind fester Bestandteil des Ausbildungs- und Fortbildungsprogramms der Behörden. Neben den Themen von grundsätzlicher Bedeutung, wie zum Beispiel die Bedeutung des Pluralismus und der wehrhaften Demokratie, werden auch ausgewählte und auf die jeweilige Tätigkeit zugeschnittene Informationen zum politischen Extremismus vermittelt.
- Nutzen der Expertise und der Kompetenzen des Verfassungsschutzes. Insbesondere die Verfassungsschutzberichte und Informationen über die Verwendung von szenetypischen Zeichen, Symbolen oder Bekleidung stellen eine wichtige Grundlage für die Vermittlung von Informationen zur Erkennung von extremistischen Tendenzen dar.

- Dienstanweisungen und Hausanordnungen untersagen die Verwendung aller strafbaren Kennzeichen und Symbole oder Ersatzkennzeichen oder das Tragen von Bekleidungs-  
marken, die nationalistische, rassistische, gewaltverherrlichende oder militaristische In-  
halte propagieren.
- Phänomenbezogene Informationen und der deutliche Hinweis auf die Konsequenzen ei-  
nes Verstoßes gegen die Verfassungstreue sind wichtig. Genauso wichtig ist es aber auch,  
Kompetenzen zu fördern, die mit extremistischen Einstellungen nicht vereinbar sind. Dazu  
gehören z.B. Wertschätzung, Empathie und interkulturelle Kompetenz. Mahnen und War-  
nen haben durchaus ihre Berechtigung, erreichen aber nicht alle. Zudem besteht die Ge-  
fahr, dass eine innere Abwehrhaltung eingenommen wird und die Beschäftigten befürch-  
ten, unter einen Generalverdacht gestellt zu werden. Dies muss auf jeden Fall verhindert  
werden.



Berlin, den 22. Mai 2020

**Bericht des BMI**  
**zu TOP 18 der 212. Innenministerkonferenz vom 17. bis 19. Juni 2020 in Erfurt**  
**zum Thema „Kirchenasyl - Evaluierung des neuen Verfahrens“**

Im Februar 2015 traf das Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (BAMF) mit Vertretern der evangelischen und katholischen Kirche eine Absprache zum sog. Kirchenasyl. Die Absprache sah vor, dass eine vom BAMF getroffene Überstellungsentscheidung an einen anderen Mitgliedstaat in begründeten Ausnahmefällen zur Vermeidung von besonderen humanitären Härten erneut im Rahmen des rechtlich Möglichen überprüft werden kann. Die Kirchengemeinden wichen allerdings von dem vereinbarten Verfahren vielfach ab, indem Asylbewerber/innen nach ablehnender Entscheidung des Härtefalls durch das BAMF im Kirchenasyl blieben. Im Rahmen eines länderoffenen Gesprächs am 18. Mai 2018 mit Kirchenvertretern und dem BAMF wurde aus diesem Grund den Kirchen eine Änderung der Praxis im Kirchenasyl erläutert und mitgeteilt, die mit IMK-Beschluss vom 7. Juni 2018 von den Ländern bestätigt wurde. Das neue Kirchenasylverfahren wird seit dem 1. August 2018 angewandt. Es sieht insbesondere vor, die rechtzeitige Meldung des Kirchenasyls vor Ablauf der sechsmonatigen Überstellungsfrist; die Einreichung eines Härtefalldossiers innerhalb eines Monats nach Kirchenasylmeldung durch einen benannten Kirchenvertreter und das Verlassen des Kirchenasyls innerhalb von drei Tagen nach ablehnender Entscheidung des Härtefalls durch das BAMF.

Wenn die vereinbarten Anforderungen nicht erfüllt werden, wendet BAMF die 18-monatige Überstellungsfrist gemäß Art. 29 Abs. 2 S. 2 Dublin III-VO mit der Begründung an, dass ein Asylbewerber flüchtig sei, wenn er sich in das Kirchenasyl begibt, denn er entzieht sich zielgerichtet der staatlichen Verfolgung und führt damit den erfolglosen Ablauf der Regelüberstellungsfrist bewusst herbei (VG Bayreuth, Urteil v. 08.08.2017, B 3 K 17.50070; OVG Saarland, Urteil v. 06.03.2015, 3 K 902/14).

Infolge einer ergangenen EuGH-Entscheidung (C-163/17; JAWO) vom 19.03.2019 bildete sich in Deutschland eine obergerichtliche Rechtsprechung heraus, wonach Asylbewerber/innen im Kirchenasyl nicht flüchtig i.S.d Art. 29 Abs. 2 S. 2 Dublin-III-VO sind, wenn den Behörden eine ladungsfähige Anschrift bekannt ist, sog. offenes Kirchenasyl, so z.B. OVG Nordrhein-Westfalen (Beschl. v. 05.09.2019, 13 A 2890/19.A) und Hess.VGH (Beschl. v. 12.09.2019, 6 A 1495/19.Z.A.)

Eine abschließende obergerichtliche Entscheidung zur Anwendung der 18-monatigen Überstellungsfrist bei Asylbewerber/innen, die sich in das Kirchenasyl begeben, bleibt abzuwarten.

Zur Entwicklung des neuen Kirchenasylverfahrens gibt es folgende statistische Angaben: Während die monatlichen Kirchenasylmeldungen seit der statistischen Erfassung im Mai 2016 durchschnittlich kontinuierlich anstiegen (Mittelwert 2016: 78 Meldungen pro Monat und 2017: 130 pro Monat, 2018 bis Ende Juli: 168 pro Monat) und im Juli 2018 die bisher höchste Anzahl an Meldungen mit 204 erreichte, gingen die Meldungen mit Umsetzung des neuen Verfahrens von August bis Dezember 2018 mit durchschnittlich 68 Meldungen pro Monat deutlich zurück. Diese Entwicklung setzte sich im Jahr 2019 fort. 2019 gingen im Durchschnitt 53 Meldungen pro Monat ein. Ein Rückgang der Kirchenasylmeldungen ist insofern zu begrüßen, da das Kirchenasyl lediglich für absolute Ausnahmefälle mit besonderen Härten vorgesehen ist.

Der Anteil der Kirchenasylfälle, bei denen ein benannter Kirchenvertreter beteiligt war, ist seit Einführung des neuen Verfahrens von August bis Dezember 2018 auf durchschnittlich 80% gestiegen, während zwischen Januar und Juli 2018 in nur 66% der gemeldeten Fälle Kirchenvertreter beteiligt waren. Diese Entwicklung setzte sich im Jahr 2019 mit einer Beteiligung von 81% fort. Es ist ein Indiz dafür, dass die neuen Verfahrensvorgaben mehrheitlich bei den Kirchen bekannt sind und die Kirchen sich um eine Umsetzung bemühen.

Während von Januar bis Juli 2018 in nur 64% der Fälle der gemeldeten Kirchenasyle Härtefalldossiers eingereicht wurden, waren es von August bis Dezember 2018 in 75%. Im Jahr 2019 wurden in 76% der Kirchenasylfälle Härtefalldossiers eingereicht (Stand: 05.03.2020).

Ein zentraler Ansatz des neuen Verfahrens ist weiterhin, dass Asylbewerber/innen das Kirchenasyl tatsächlich verlassen, wenn kein Härtefall vorliegt. Dies geschah in den letzten Jahren nicht. Dieser Entwicklung konnte auch nach dem IMK-Beschluss vom 07.06.2018 bislang nicht durchbrochen werden: Bei insgesamt 635 Kirchenasylmeldungen im Jahr 2019 mit 480 eingereichten Dossiers, von denen in 459 Fällen das Selbsteintrittsrecht nicht ausübt wurde, verließen die Asylbewerber/innen anschließend in nur 10% der Fälle das Kirchenasyl. Die Entscheidung des BAMF, keinen Härtefall anzunehmen und das Selbsteintrittsrecht nicht auszuüben, führt somit auch im neuen Verfahren nur in begrenztem Umfang zum Verlassen des Kirchenasyls.



Ministerium des Innern  
des Landes Nordrhein-Westfalen

Friedrichstr. 62-80  
40217 Düsseldorf

Telefon 0211 871-01  
Telefax 0211 871-3355

poststelle@im.nrw.de  
www.im.nrw.de



## **Bericht der Stabsstelle** „Revision der kriminalpolizeilichen Bearbeitung von sexuellem Missbrauch an Kindern und Kinderpornografie“

## Inhaltsverzeichnis

## Seite

<b>1</b>	<b>Vorbemerkung</b>	<b>2</b>
<b>2</b>	<b>Auftrag</b>	<b>2</b>
<b>3</b>	<b>Informationserhebung</b>	<b>3</b>
<b>4</b>	<b>Analyse der Ausgangslage</b>	<b>4</b>
4.1	Historie	4
4.2	Belastungsanalyse in den Kreispolizeibehörden	6
4.3	Anforderungen der Justiz	7
4.4	Bund-Länder-Umfrage	8
4.5	Bewertung der Ausgangslage	9
<b>5</b>	<b>Strategische Grundsatzentscheidung</b>	<b>9</b>
<b>6</b>	<b>Maßnahmen</b>	<b>10</b>
6.1	Vorgaben für die Polizeibehörden	10
6.2	Einführen eines Landescontrollings	10
6.3	Technik, Prozesse und Standards	12
6.4	Organisation	15
6.5	Personal	16
6.6	Aus- und Fortbildung	19
6.7	Haushalt	22
6.8	Prävention	23
6.9	Zusammenarbeit mit der Justiz	24
6.10	Zusammenarbeit mit den Jugendämtern	24
6.11	Bund-Länder-Verbund	25
6.12	Öffentlichkeitsarbeit	27
<b>7</b>	<b>Rechtliche Initiativen und Entwicklungen</b>	<b>27</b>
<b>8</b>	<b>Fazit</b>	<b>31</b>
<b>9</b>	<b>Weiteres Vorgehen</b>	<b>32</b>

## 1 Vorbemerkung

Kinderpornografie ist die fotorealistische Darstellung eines sexuellen Missbrauchs einer Person unter 14 Jahren (Kind). Diese Darstellung beruht somit insbesondere auf einer realen Handlung eines oftmals auch schweren sexuellen Missbrauchs, den Täterinnen/Täter fotografieren oder filmen.

Erkenntnisse aus Verfahren wegen Kinderpornografie ermöglichen immer wieder ggf. andauernde Missbrauchstaten zu erkennen und Täter und/oder Opfer zu identifizieren. Angesichts der vergleichbar nur geringen Anzeigebereitschaft bei sexuellem Missbrauch, ist damit die Befassung mit Verfahren der Kinderpornografie „das Auge“ in das Dunkelfeld von andauernden Missbrauchstaten.

Die dynamischen und komplexen Entwicklungen im Bereich der Informations- und Kommunikationstechnologie mit stetig wachsenden Übertragungsgeschwindigkeiten und immer größeren Speicherkapazitäten unterstützen einen weltweiten Tausch und Handel von Kinderpornografie und führen zu exponentiell steigenden Datenmengen (Massendaten) im Deliktsbereich. Die Sicherung, Aufbereitung und Auswertung dieser Daten sind eine besondere Herausforderung für die Polizeibehörden. Prozesse und Methoden zum Umgang mit digitalen Daten müssen insoweit kontinuierlich neuen technischen Entwicklungen angepasst werden. Dabei sind insbesondere die Identifizierung, Erprobung und Fortentwicklung sogenannter „intelligenter Systeme“ sowie die Errichtung und Nutzung einer effizienten Auswertinfrastruktur von herausragender Bedeutung. Ziel aller technischen Innovationen muss sein, dass ein größtmöglicher Anteil an Daten automatisiert ausgewertet werden kann (Datenreduktion und Datenselektion), um den Anteil der manuellen Auswertung so gering wie möglich zu halten. Dadurch kann insbesondere ein schnelleres Erkennen ggf. noch andauernder Missbrauchstaten und deren Beendigung unterstützt und erleichtert werden.

Zudem stellt die tägliche Befassung mit kinderpornografischem Material eine erhebliche psychische Belastung für die mit dieser Aufgabenrate befassten Polizeibediensteten dar. Insoweit dient ein optimierter automatisierter Prozess auch deren Entlastung.

## 2 Auftrag

Ausgehend von den Erkenntnissen im Zusammenhang mit dem Ermittlungsverfahren „Lügde“ wurde die Stabsstelle „Revision der kriminalpolizeilichen Bearbeitung von sexuellem Missbrauch an Kindern und Kinderpornografie“ (Stabsstelle KiPo) mit dem Auftrag eingerichtet, die polizeiliche Aufgabenwahrnehmung in diesem Deliktsfeld umfassend zu überprüfen, Handlungsbedarfe zu identifizieren, Handlungsempfehlungen für eine optimierte Befassung zu geben und die Einleitung von Umsetzungsschritten zu veranlassen.



Themenfelder der Befassung sind insbesondere:

- Technik, Prozesse und Standards
- Organisation
- Personal
- Aus- und Fortbildung
- Haushalt
- Prävention
- Zusammenarbeit mit der Justiz
- Zusammenarbeit mit den Jugendämtern
- Bund-Länder-Verbund
- Öffentlichkeitsarbeit
- Recht

Die Stabsstelle KiPo hat am 23.04.2019 ihre Arbeit aufgenommen.

### **3 Informationserhebung**

Nachfolgend sind die wesentlichen Aktivitäten zur Informationserhebung aufgeführt:

- Auswerten spezifischer Erlasse und Unterlagen sowie Dokumentationen und Berichte der themenbezogenen Landesarbeitsgruppen
  - „Fachkonzept Auswertung Kinderpornografie“ (2010-2014)
  - „Auswertung von IT-Asservaten“ (seit Januar 2018)
  - „Auswertungs- und Ermittlungsbedarfe im Phänomenbereich Kinderpornografie“ (seit Dezember 2019)
- Auswerten einer initiierten themenbezogenen Bund-Länder-Umfrage
- Mitwirken an einem Erfahrungsaustausch von Polizei und Staatsanwaltschaft bei der Generalstaatsanwaltschaft Koblenz
- Fachgespräch mit dem nationalen Projektleiter und weiteren niederländischen Experten zur Bekämpfung der Kinderpornografie in den Niederlanden

- Auswerten einer initiierten Abfrage aller Kreispolizeibehörden zu den Fragestellungen:
  - Vorliegende und noch nicht vollstreckte Durchsuchungsbeschlüsse
  - Bearbeitungslasten (Vorgangszahlen, Bearbeitungsrückstände)
  - Stellenanteile zur Bearbeitung
- Fachgespräche mit dem Landeskriminalamt Nordrhein-Westfalen, Dezernat 43, Zentrale Auswertungs- und Sammelstelle Kinderpornografie
- Fachgespräche mit Sachbearbeiterinnen und Sachbearbeitern und Führungskräften zur Bekämpfung des sexuellen Missbrauchs/der Kinderpornografie in Kreispolizeibehörden
- Einbinden des Leitenden Landespfarrers für Polizeiseelsorge (Aspekte der Fürsorge)
- Auswerten des „Impulspapier zur Diskussion über Maßnahmen zur Prävention, zum Schutz vor und Hilfe bei sexualisierter Gewalt gegen Kinder und Jugendliche“ (Juli 2019) des Ministeriums für Kinder, Familie, Flüchtlinge und Integration NRW (MKFFI NRW)
- Auswerten des Berichts der Regierungskommission „Mehr Sicherheit für Nordrhein-Westfalen“ zum Themenfeld „Besserer Schutz vor Kindesmissbrauch“
- Auswerten der Sachverständigenanhörung im Landtag am 24.06.2019 zum Antrag der Fraktionen der CDU, SPD, FDP und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN vom 12.02.2019 „Jeder Fall ist ein Fall zu viel - alle Kräfte mobilisieren für den Schutz von Kindern und Jugendlichen vor Missbrauch“
- Auswerten von spezifischen EU-Richtlinien zu Kinder- und/oder Opferschutz

## **4 Analyse der Ausgangslage**

### **4.1 Historie**

Bereits seit 2010 wurde dem für Inneres zuständigen Ministerium immer wieder zu erheblichen Sicherungs- und Auswerterrückständen in den Kreispolizeibehörden (KPB) im Bereich Kinderpornografie berichtet. Im April 2010 wurde die landesweite Arbeitsgruppe „Fachkonzept Auswertung Kinderpornografie“ (LAG „FaKo KiPo“) eingesetzt, welche die Auswerteprozesse und die genutzte Software in den KPB fachlich, technisch und unter Einbeziehung der justiziellen Anforderungen analysieren und daraus ableitend Standards entwickeln sollte.

Im April 2014 legte die LAG „FaKo KiPo“ ihren Abschlussbericht mit dem Entwurf eines Fachkonzepts vor. Das Landeskriminalamt Nordrhein-Westfalen (LKA NRW) unterbreitete nach Bewertung des Berichts den Vorschlag, ein zentrales Auswertesystem beim LKA NRW einzurichten.

Parallel zur Arbeit der LAG „FaKo KiPo“ wurden seitens des Ministeriums seit 2012 konzeptionelle Überlegungen zur Vergabe von Auswerteaufträgen an externe Sachverständige angestellt, die im November 2015 im Auftrag an das LKA NRW mündeten, ein entsprechendes Konzept zu erstellen. Eine Umsetzung erfolgte nicht, da die Einrichtung eines zentralen Auswertesystems beim LKA NRW auf Grund von technischen, rechtlichen, fachlichen und monetären Problemstellungen favorisiert wurde.

Im Januar 2018 wurde die Landesarbeitsgruppe „Auswertung von IT-Asservaten“ (LAG „IT-Asservate“) mit dem Auftrag eingerichtet, konkrete Empfehlungen zur Sicherung, Aufbereitung und Auswertung von IT-Asservaten durch die NRW-Polizei zu erarbeiten.

Im Rahmen der Befassung wurde durch die LAG IT-Asservate festgestellt, dass die NRW-Polizei über keine leistungsfähige und landesweite Auswertefrastruktur verfügt und die KPB demzufolge nur als „Auswerteinseln“ agieren können. Dies wurde angesichts der Anforderungen an die Auswertung von IT-Daten als nicht zeitgemäß und fachlich nicht vertretbar bewertet. Daher wurden bereits mit der LAG „IT-Asservate“ die ersten Maßnahmen zur Entwicklung einer solchen landesweiten Auswertefrastruktur eingeleitet.

Darüber hinaus beschrieb die LAG „IT-Asservate“ in ihrem zweiten Zwischenbericht vom 17.08.2018 die Ausstattung der KPB und des LKA NRW mit Auswerterechnern als veraltet und damit kriminalfachlich nicht vertretbar. Sowohl in der dazu durchgeführten Behördenabfrage als auch in Workshops mit Experten der Polizei wurde dieser Mangel als ein zentraler Grund dafür angeführt, dass Auswertungen nicht fach- und zeitgerecht durchgeführt werden könnten.

Diese Feststellung aufnehmend, wurden bereits mit Erlass vom 11.10.2018 den KPB sowie dem LKA NRW für 1,3 Millionen Euro insgesamt 453 Auswerterechner mit Monitoren der neuesten Generation - vorrangig für die Aufgaben „Bekämpfung der Kinderpornografie“, „IT-Ermittlungsunterstützung“ und „Staatsschutz“ - zugewiesen. Darüber hinaus sind diese Rechner künftig in den Prozess „PC-Reinvest“ integriert, d. h. sie werden turnusgemäß neu beschafft, um eine erneute „Veralterung“ zu verhindern.

In den Expertenworkshops wurden u. a. auch die Prozesse und organisatorischen Aspekte der Bearbeitung von Verfahren wegen Kinderpornografie einschließlich der Möglichkeiten einer Vergabe von Auswerteaufträgen an externe Sachverständige betrachtet. Dazu wurde eine ergänzende Behördenabfrage durchgeführt, deren Auswertung eine kontinuierlich signifikante Steigerung der Anzahl von Verfahren und der durchschnittlichen Datenmenge je Verfahren deutlich machte. Die LAG „IT-Asservate“ regte daraufhin in ihrem zweiten Zwischenbericht die zeitnahe Einrichtung einer gesonderten Landesarbeitsgruppe „Bearbeitung Kinderpornografie“ an, um die Befassung mit Verfahren der Kinderpornografie in den KPB an sich und im Zusammenwirken mit dem LKA NRW einer ganzheitlichen Betrachtung zu unterziehen.

Vor dem Hintergrund der berichteten Probleme im Zusammenhang mit der Bearbeitung von Verfahren der Kinderpornografie haben die Abteilungsleiterin Polizei im Ministerium des Innern NRW (IM NRW), Frau Dr. Lesmeister sowie folgend Herr Minister Reul die Zentrale Auswertungs- und Sammelstelle Kinderpornografie (ZAST KiPo) beim LKA NRW besucht.

Im Nachgang hat Herr Minister Reul entschieden, dass als erste Sofortmaßnahme dem LKA NRW noch 2018 zusätzliche 20 Stellen für Regierungsbeschäftigte zugewiesen werden, um bei der ZAST KiPo bestehende landeszentrale Lasten bei der Verarbeitung von kinder- und jugendpornografischen Bild- und Videodaten abzubauen.

Am 03.12.2018 wurde zudem die Landesarbeitsgruppe „Auswertungs- und Ermittlungsbedarfe im Phänomenbereich Kinderpornografie“ (LAG KiPo) mit dem Auftrag eingerichtet, landesweit einheitliche Standards zu Personalstärken, sächlichen Ressourcen, Prozessabläufen und Fortbildungsbedarfen zu entwickeln.

## **4.2 Belastungsanalyse in den Kreispolizeibehörden**

Zum Stichtag 31.03.2019 wurden Daten zu den spezifischen Vorgangslasten und eingesetzten Stellenanteilen für die Bearbeitung von Verfahren wegen Kinderpornografie in den KPB erhoben:

- 1.895 Verfahren
- 1,245 Petabyte Daten in 744 Verfahren mit gesicherten und aufbereiteten Daten
- 557 nicht vollstreckte Durchsuchungsbeschlüsse, davon 85 älter als drei Monate
- 104,76 eingesetzte Stellenanteile in den KPB zur Befassung (87,5 PVB und 17,26 RB)

Von den 1.895 Verfahren waren zum Stichtag 228 Verfahren in der kriminalistischen Auswertung (12,03%). Damit konnten in 88% der Verfahren keine belastbaren Aussagen darüber getroffen werden, ob Hinweise auf ggf. andauernde sexuelle Missbräuche aus den sichergestellten Daten ersichtlich waren, die ein sofortiges Handeln zwingend erforderlich gemacht hätten.

Von den 1.895 Verfahren waren zum Stichtag 1.151 Verfahren noch nicht gesichert und aufbereitet. Unter Einrechnung der ausstehenden 557 Durchsuchungsbeschlüsse, waren insoweit Sicherungen und Aufbereitungen von IT-Daten in mehr als 500 Verfahren noch nicht erfolgt, was auf „Engpässe“ auch bei der dafür zuständigen IT-Ermittlungsunterstützung in den KPB hindeutete.

Auch wenn sich die Ergebnisse der Behörden zueinander heterogen verhielten, bestanden in allen KPB Bearbeitungsrückstände.

Den 104,76 eingesetzten Stellenanteilen standen mit Stichtag 31.03.2019 im Schnitt pro 1,0 Stellenanteil 5,31 noch zu vollstreckende Durchsuchungsbeschlüsse und 18,08 zu bearbeitende Verfahren gegenüber. Auffällig war hierbei, dass die eingesetzten Stellenanteile zu den jeweiligen Lasten in den KPB in Relation unterschiedlich waren.

Einige KPB berichteten, dass Ermittlungskräfte für die Bearbeitung von Verfahren der Kinderpornografie regelmäßig auch für andere Arbeitsraten herangezogen werden (Mitwirken in Mordkommissionen, Ermittlungskommissionen etc.). Hierbei wurde insbesondere auch auf eine grundsätzlich defizitäre Personalsituation zur Bearbeitung dieses Phänomenbereichs hingewiesen.

Zudem wiesen Rückmeldungen von Polizeibediensteten in dieser Aufgabenrate auf in Teilen zu wenig Betreuungs- und Begleitungsangebote (z. B. Supervision), defizitäre Raumsituationen (Büromehrfachbelegungen, auch von anderen Sachraten etc.) sowie unzureichende Technik hin.

### **4.3 Anforderungen der Justiz**

Mit Schreiben vom 25.09.2013 hat der Generalstaatsanwalt (GStA) Düsseldorf als Zentralstelle des Landes NRW zur Bekämpfung gewaltverherrlichender, pornografischer und sonstiger jugendgefährdender Medien „Grundsätze für eine einheitliche Sachbehandlung“ herausgegeben. Demnach ist mit der forensischen Sicherung und kriminalistischen Auswertung der bei Durchsuchungen sichergestellten Daten unverzüglich zu beginnen und der Staatsanwaltschaft zeitnah Auswertumfang und -dauer sowie der voraussichtliche Auswertebeginn mitzuteilen.

Insbesondere die Auswertung der in Ermittlungsverfahren sichergestellten Daten wird als originär staatliche Aufgabe angesehen, da regelmäßig nur die Polizei über die erforderlichen fachlichen Fähigkeiten sowie weitergehenden Erkenntnisse verfügt, Verknüpfungen zu anderen Verfahren herzustellen und bislang unbekannte Missbrauchsfälle zu erkennen. Die Beauftragung externer Sachverständiger mit der forensischen Sicherung und/oder Auswertung sichergestellter IT-Daten wird somit nur in Ausnahmefällen als zulässig erachtet. Dies z. B. wenn eine Auswertung durch die Polizei in einem konkreten Verfahren in absehbarer Zeit nicht zu erwarten ist, so dass das Verfahren als solches gefährdet erscheint, insbesondere, weil eine Herausgabe von nicht ausgewerteten Datenträgern an die Beschuldigten droht.

#### 4.4 Bund-Länder-Umfrage

Die Bund-Länder-Umfrage wurde auf vier wesentliche Aspekte beschränkt:

- landeseinheitliche Regelungen und/oder Prozesse für die Bearbeitung von Verfahren der Kinderpornografie
- spezifische Regelungen für Ermittlungskräfte
- Regelungen für den Einsatz von Regierungsbeschäftigten
- Möglichkeiten einer externen Sicherung, Aufbereitung und/oder Auswertung von IT-Asservaten und den damit verbundenen Regelungen zum Verfahrensablauf

Zusammenfassend ist festzustellen, dass die Sachstände und Prozesse in Bund und Ländern zu allen Fragestellungen heterogen sind.

In Bezug auf die Beauftragung externer Institute zur Sicherung, Aufbereitung und Auswertung von IT-Daten wird das im besonderen Maße deutlich. So verzichten einige Länder gänzlich auf die Inanspruchnahme externer Sachverständiger, dagegen lassen andere Länder ihre Verfahren nur in Einzelfällen mit unterschiedlichen Aufträgen durch externe Gutachter sichern und/oder auswerten, wiederum andere Länder überlassen die Sicherung und Auswertung ihrer Daten nahezu vollständig externen Anbietern.

Im Hinblick auf spezifische Regelungen für Ermittlungskräfte wird in einzelnen Ländern die Gewährung einer Erschwerniszulage geprüft bzw. eine solche schon gezahlt. Andere Länder stellen darauf ab, dass nur Maßnahmen der Fürsorge den besonderen Belastungen, die mit der Bearbeitung von Verfahren wegen sexuellen Missbrauchs/Kinderpornografie verbunden sind, begegnen können. In Anerkennung der besonders belastenden Tätigkeit erscheint jedoch - ergänzend zu Maßnahmen der Fürsorge - eine Erschwerniszulage grundsätzlich als angemessen.

#### **4.5 Bewertung der Ausgangslage**

Die eingesetzten Stellenanteile sowie Sachmittel der NRW-Polizei für die Bekämpfung der Kinderpornografie und des damit einhergehenden sexuellen Missbrauchs sind unzureichend.

Zudem sind die Prozessabläufe im Kontext automatisierter Datenauswertungen unzulänglich sowie die technischen Möglichkeiten einer automatisierten Selektion und Reduktion von Daten nicht ausgeschöpft.

Folge ist, dass die seit Jahren zunehmende Anzahl an Verfahren und insbesondere exponentiell zunehmenden Datenmengen zu deutlich verlängerten Verfahrenslaufzeiten führen und damit das möglichst frühzeitige Erkennen von ggf. anhaltenden Missbrauchstaten und deren Beendigung erschweren. Das ist aus Opfersicht und unter fachlichen Gesichtspunkten nicht hinnehmbar.

Die Auswertung der Bund-Länder-Abfrage und die Gespräche mit niederländischen Experten haben deutlich gemacht, dass diese Problemstellungen bei der Bekämpfung von Kinderpornografie/sexuellem Missbrauch national wie auch international virulent sind.

Da eine landesweite Umsetzung der Ergebnisse der LAG KiPo prognostisch erst Ende 2020 erfolgt sein wird (insbesondere Schaffen der technischen Voraussetzungen und des technischen Prozesslaufs zwischen den KPB und dem LKA NRW), muss in den KPB die Befassung mit Verfahren der Kinderpornografie und des damit einhergehenden sexuellen Missbrauchs unmittelbar deutlich intensiviert und auf die jeweiligen Bearbeitungslasten ausgerichtet werden.

Dazu muss erreicht werden, dass Bearbeitungsrückstände grundsätzlich nicht weiter entstehen und Verfahren der Kinderpornografie künftig regelmäßig mit Eingang bearbeitet werden können oder zumindest eine qualifizierte Erstbewertung zur Priorisierung (Hinweise auf einen möglichen andauernden sexuellen Missbrauch ja/nein) erfolgt.

### **5 Strategische Grundsatzentscheidung**

Die Bekämpfung des sexuellen Missbrauchs/der Kinderpornografie ist ein kriminalpolitischer und kriminalstrategischer Schwerpunkt der NRW-Polizei.

In einer Besprechung am 17.06.2019 mit den Behördenleitungen aller Polizeibehörden wurde die strategische Schwerpunktsetzung durch Herrn Minister Reul vermittelt.

## **6 Maßnahmen**

Zu identifizierten Handlungsbedarfen wurden gemeinsam mit den fachverantwortlichen Referaten des IM NRW Maßnahmen initiiert sowie deren Umsetzung begleitet und unterstützt.

Handungsleitend für alle Maßnahmen war und ist, einen andauernden sexuellen Missbrauch schnellstmöglich erkennen und damit unterbinden zu können.

### **6.1 Vorgaben für die Polizeibehörden**

Mit Erlass zur „Bekämpfung des sexuellen Missbrauchs von Kindern sowie der Herstellung und Verbreitung von Kinderpornografie“ vom 18.06.2019 wurden alle Polizeibehörden verpflichtet, ihr Personal für die Sachbearbeitung Kindesmissbrauch/Kinderpornografie und IT-Ermittlungsunterstützung sowie sächliche Ausstattung auf die jeweiligen Vorgangs- und Datenlasten auszurichten und dazu ein Maßnahmenkonzept zu entwickeln.

Alle KPB haben zum 01.08.2019 ihr Maßnahmenkonzept vorgelegt und damit den Prozess eingeleitet, sich personell, technisch, räumlich sowie unter Fortbildungs- und Fürsorgeaspekten auf die spezifischen Anforderungen der Bekämpfung des sexuellen Missbrauchs/der Kinderpornografie auszurichten. Zum Stichtag 31.12.2019 haben alle KPB den Umsetzungsstand ihres Maßnahmenkonzepts dem LKA NRW berichtet.

### **6.2 Einführen eines Landescontrollings**

Die Bearbeitungsstände zu den Vorgangslasten werden monatlich von allen KPB insbesondere zu den folgenden Aspekten an das LKA NRW berichtet und dort bewertet:

- Anzahl Verfahren - gesamt -
- Anzahl Verfahren im Berichtsmonat abgeschlossen
- noch nicht vollstreckte Durchsuchungsbeschlüsse
- Stellenanteile zur Bearbeitung

Mit 3.709 in Bearbeitung befindlichen Ermittlungsverfahren im März 2020 ist die Anzahl von Verfahren in den KPB seit März 2019 (1.895) nahezu um das Doppelte angestiegen.



Diese Entwicklung korrespondiert mit den Jahreszahlen der Polizeilichen Kriminalstatistik. Demnach wurden 2019 insgesamt 2.805 Fälle des sexuellen Missbrauchs von Kindern in NRW erfasst, 383 Fälle mehr als im Vorjahr (+15,8 Prozent). Die Aufklärungsquote betrug hierzu 83,7 Prozent, die höchste der letzten 20 Jahre. Im Bereich Kinderpornografie wurden im vergangenen Jahr 2.359 Fälle erfasst, 947 Fälle mehr als im Vorjahr (+67,1 Prozent). Die Aufklärungsquote betrug hierzu 93,2 Prozent.

Die Zunahme von Verfahren ist dabei u. a. auf eine hohe Anzahl ausgetrennter Einzelverfahren aus Ursprungsverfahren in Zusammenhang mit inkriminierten Daten in WhatsApp-Chatgruppen (z. B. Schülerchatgruppen) zurückzuführen.

Auch die hohe Präsenz des Themas in der Öffentlichkeit und das damit einhergehende gesteigerte Anzeigeverhalten in der Bevölkerung sowie die landesweit intensivierten Ermittlungen, die zwangsläufig eine Vielzahl von Folgeverfahren nach sich ziehen (Dunkelfeldaufhellung), wirken sich positiv aus.

Komplexe Verfahren mit konkreten Hinweisen auf andauernde schwerste sexuelle Gewalttaten gegen Kinder, wie die BAO Berg des Polizeipräsidiums Köln, erfordern regelmäßig eine Konzentration von spezialisierten Ermittlungskräften über die Behördengrenzen hinaus. Dadurch werden temporär große Ermittlungspotentiale gebunden.

Aufgrund dieser Aspekte ist zu konstatieren, dass derzeit die bestehenden Vorgangslasten nur verlangsamt abgebaut werden können. Eine zeitliche Konsolidierung der Verfahrensbearbeitung kann insoweit auch erst dann erwartet werden, wenn alle Maßnahmen zur Optimierung der polizeilichen Befassung mit Verfahren der Kinderpornografie/des sexuellen Missbrauchs wirksam umgesetzt und die Prozessabläufe landesweit etabliert sind.

Die KPB sind daher angewiesen, eine kriminalfachliche Erstbewertung von Verfahren, insbesondere unter dem Gesichtspunkt konkreter Anhaltspunkte für einen ggf. noch andauernden sexuellen Missbrauch, unmittelbar nach Eingang zu gewährleisten. Eine solche Erstbewertung schließt jedoch nie aus, dass solche Anhaltspunkte erst bei intensiver Befassung festgestellt werden, z. B. im Rahmen einer umfassenden Auswertung von IT-Daten.

Hinsichtlich der im Monatsbericht März 2020 abgeschlossenen Verfahren setzt sich die positive Entwicklung aus den Vormonaten fort. Es konnten 885 Ermittlungsverfahren (Februar 2020: 582) abgeschlossen werden.

Die Gesamtzahl der in den KPB vorliegenden Durchsuchungsbeschlüsse hat sich im Monatsbericht (540) im Vergleich zu den positiven Entwicklungen in 2019 wieder erhöht und liegt damit auf dem Niveau März 2019 mit 557 Beschlüssen. Letztlich erklärt sich das durch die andauernde erhebliche Zunahme von Verfahren, wie zuvor dargestellt.

Die Anzahl der Sachbearbeiterinnen/Sachbearbeiter für Verfahren wegen Kinderpornografie wurde seit März 2019 (104,76) mit 267,99 Stellenanteilen im März 2020 weiter erhöht.

## 6.3 Technik, Prozesse und Standards

### 6.3.1 LAG KiPo

Mit ihrem Zwischenbericht vom 15.02.2019 hat die LAG KiPo insbesondere eine **Umstellung der Ablaufprozesse** bei der Bearbeitung von Verfahren der Kinderpornografie dargestellt. Demnach wird künftig die Verfahrens- und Ermittlungsführung sowie die Sicherung sichergestellter digitaler Asservate in den KPB verbleiben, die Datenaufbereitung sowie die Bewertung des sichergestellten Bild- und Videomaterials werden dagegen beim LKA NRW zentralisiert. Mit dem Aufbau einer **landesweiten Auswertinfrastruktur** (zentrale forensische Aufbereitungs- und Auswertplattform) für die NRW-Polizei wurden die dafür notwendigen technischen Voraussetzungen geschaffen.

Zudem wurde ein „**Forensik Desktop**“ (virtueller Auswerterechner) entwickelt. Auf diesem sind die wesentlichen Anwendungen zur Aufbereitung und Auswertung von IT-Daten auf einem Server zentral zusammengefasst und durch das LKA NRW administriert. Damit ist gewährleistet, dass die Anwendungen immer auf dem aktuellsten Stand sind und polizeiliche Anforderungen „aus einer Hand“ in einem fortlaufenden Prozess mit den Herstellern erörtert werden können, um die Anwendungen weiter zu entwickeln.

Es werden mehrere Softwareprodukte auf dem Forensik Desktop angeboten bzw. getestet, da die unterschiedlichen kriminalfachlichen Bedarfe nicht mit nur einer Anwendung abgedeckt werden können. Nach derzeitiger Bewertung wird es auch künftig ein Portfolio verschiedener (Spezial-) Anwendungen geben müssen, welches mittels Forensik Desktop über den Arbeitsplatz abrufbar sein muss. Eine alle Bedarfe abdeckende Anwendung gibt es derzeit nicht.

Zudem ist zu berücksichtigen, dass kriminalfachliche Bedarfe an und technische Entwicklungen von forensischer Software hochdynamisch sind und daher das Angebot des Forensik Desktop einer ständigen Weiterentwicklung unterliegen muss. Neue Entwicklungen bzw. Produkte müssen daher immer wieder getestet und in den bestehenden (technischen) Prozesslauf implementiert werden. So geschieht dies derzeit u. a. mit einer vom LKA Niedersachsen überlassenen Anwendung, die auf das Erkennen von Pornografie sowie Kinder- bzw. Jugendpornografie „trainiert“ wurde, sogenannte „**Künstliche Intelligenz**“.

Der Zugriff auf den Forensik Desktop kann landesweit von jedem Arbeitsplatzrechner im Polizeinetz aus erfolgen. Die Zugriffsmöglichkeit muss aufgrund grundsätzlicher Leistungsgrenzen beschränkt bleiben und wird daher zentral vom LKA NRW aus freigegeben. Der Fokus liegt derzeit auf dem Workflow der Bekämpfung der Kinderpornografie, die Anwendungen stehen jedoch für ausgewählte Sachverhalte in allen Deliktsbereichen (z. B. Staatsschutz und Wirtschaftskriminalität) zur Verfügung und werden auch bereits erprobt. Ziel ist, dass **Ende des Jahres 2020** performant **450 zeitgleiche Zugriffe** der KPB zur Bearbeitung von Verfahren der Kinderpornografie und des sexuellen Missbrauchs von Kindern auf den Forensik Desktop möglich sind. Derzeit sind es 120.

Ein weiterer wesentlicher Vorteil der landesweiten Auswertinfrastruktur - verbunden mit dem Forensik Desktop - ist, dass damit ein zeitgleiches Arbeiten auf einer gemeinsamen forensischen Plattform von räumlich und organisatorisch getrennten Ermittlungskräften ermöglicht wird.

Dem liegt das Konzept „**Dislozierte Ermittlungscluster**“ zugrunde. Es beinhaltet neben der zentralen forensischen Aufbereitungs- und Auswertplattform auch ein **Videokonferenzsystem**. Dadurch sollen die Ermittlungskräfte so verbunden sein und zusammenwirken können, als wären sie räumlich vereint (**virtuelles Großraumbüro**). Diese Vorgehensweise ist bereits im Rahmen der „BAO Berg“ des Polizeipräsidiums Köln umgesetzt worden und hat sich bewährt.

Neben dem gemeinsamen Arbeiten an Ermittlungssachverhalten hat sich das Videokonferenzsystem als Unterstützungsmedium bei Support-Anfragen bewährt. Bei Fragestellungen zu forensischen Anwendungen, der Interpretation von Ergebnisdarstellungen usw. können sich weitere Ermittlungskräfte unmittelbar einen Eindruck von dem geschilderten Problem machen und unmittelbar zu dessen Lösung beitragen.

Im Ergebnis ist das Videokonferenzsystem damit ein wesentlicher Aspekt für einen effizienten Betrieb der zentralen forensischen Plattform. Darüber hinaus führt das Videokonferenzsystem insbesondere auch im Besprechungswesen und bei anderen Formen behördenübergreifender Zusammenarbeit zu erheblichen logistischen und damit auch zeitlichen Entlastungen.

Auf Grundlage des neuen Prozesslaufs werden vom LKA NRW spezifische **Standards/Handlungsleitlinien** für die Bearbeitung von Verfahren des sexuellen Missbrauchs/der Kinderpornografie für die NRW-Polizei erarbeitet, um einen einheitlichen, hohen Qualitätsstandard in allen KPB zu gewährleisten und die Handlungssicherheit zu stärken.

Dazu hat das LKA NRW den Auftrag, den (Grundsatz-) **Erlass** zur „Bearbeitung von Straftaten gegen die sexuelle Selbstbestimmung“ (RdErl. d. Innenministeriums v. 3.2.2004 - 42 - 6503) auf Grundlage der Entwicklungen sowie Anforderungen an die polizeiliche Befassung zu überarbeiten und dem IM NRW zu berichten.

Die **Fremdvergabe** von Dienstleistungen zur Sicherung, Aufbereitung oder Auswertung von IT-Asservaten ist in der Polizei NRW nicht gesondert geregelt. Sie findet eher vereinzelt und in sehr unterschiedlichem Umfang statt. Externe Firmen werden vorrangig zur Aufbereitung und Auswertung von Kinderpornografie oder zur Überwindung von Sperrcodes an mobilen Endgeräten bzw. bei defekten Speichermedien in Anspruch genommen.

Einer Vergabe von Dienstleistungen zur Sicherung, Aufbereitung oder Auswertung stehen ausweislich einer durch die LAG „IT-Asservate“ vorgenommenen Prüfung keine grundsätzlichen rechtlichen Bedenken entgegen. Die Beauftragung externer Sachverständiger mit der forensischen Sicherung und/oder kriminalistischen Auswertung sichergestellter IT-Daten erfolgt regelmäßig nur in Abstimmung und mit Genehmigung der sachleitenden Staatsanwaltschaft (vgl. Zf. 4.3).

Zur Fremdvergabe im Bereich der Kinderpornografie erfolgt durch die LAG KiPo im Rahmen ihres Auftrags eine gesonderte Befassung.

### 6.3.2 Zentrale Anzeigenaufnahme

Das LKA NRW ist beauftragt, ein Konzept für eine ergänzende zentrale Anzeigenaufnahme in Fällen von sexuellem Missbrauch/Kinderpornografie über eine zentrale Rufnummer („Hinweistelefon“) vorzulegen. Ziel ist, die Hemmschwelle für eine Anzeigenerstattung soweit wie möglich zu senken, um die Anzeigebereitschaft weiter zu erhöhen.

### 6.3.3 Projektgruppe Audiovisuelle Vernehmung-Polizei (PG AvV-Pol)

Ausgehend vom Gesetz zur effektiveren und praxistauglicheren Ausgestaltung des Strafverfahrens vom 17.08.2017 (Bundesgesetzblatt Jahrgang 2017, Teil 1 Nr. 58, ausgegeben zu Bonn am 23.08.2017) sowie der Richtlinie EU 2016/800 des europäischen Parlaments und des Rates vom 11.05.2016 über Verfahrensgarantien im Strafverfahren für Kinder, die Verdächtige oder beschuldigte Personen im Strafverfahren sind, entwickelte die PG AvV-Pol in Abstimmung mit der Justiz ein zukunftsorientiertes System zur optimierten Durchführung von audiovisuellen Vernehmungen bzw. Anhörungen für die Polizei NRW. Seit August 2018 erfolgten dazu bereits erste technische Vorprüfungen. Im Dezember 2019 wurden die ersten technischen Einheiten der neusten Generation zur Durchführung von audiovisuellen Vernehmungen bzw. Anhörungen an die Polizeibehörden ausgeliefert. Mehr als 300 weitere Einheiten werden noch 2020 sukzessive zur Verfügung gestellt.

Damit einhergehend sind alle KPB verpflichtet, die Verfügbarkeit und Nutzbarkeit der jeweils im Musterraumprogramm für KPB vorgesehenen Kinderanhörungszimmer zu gewährleisten.

## 6.4 Organisation

### 6.4.1 Polizeiabteilung des IM NRW

Die Polizeiabteilung des IM NRW folgt mit der Einrichtung eines neuen, gesonderten **Referats 426 „Kindesmissbrauch/Besondere Kriminalitätsangelegenheiten“** der kriminalstrategischen Schwerpunktsetzung.

Damit wird gewährleistet, dass die Befassung mit dem Thema „Missbrauch“ im IM NRW auf Dauer organisatorisch priorisiert verankert ist sowie Fachaufsicht und strategische Fortentwicklung „aus einer Hand“ erfolgen.

Das Referat ist unmittelbar beim Landeskriminaldirektor angebunden.

### 6.4.2 Landeskriminalamt NRW

Im Kontext der Aufgabe einer strategischen, kontinuierlichen und an aktuellen kriminalfachlichen Bedarfen ausgerichteten Weiterentwicklung der Hard- und Software zur Sicherung, Aufbereitung und Auswertung von IT-Asservaten sowie des neuen Prozesslaufs und der damit verbundenen zusätzlichen umfangreichen zentralen Aufgaben des LKA NRW zur Aufbereitung und Bewertung von kinderpornografischen Bild- und Videodaten, wurde die Organisation der Abteilung 4 „Cybercrime“ des LKA NRW optimiert.

Aus dem Sachgebiet ZASSt KiPo wurde das eigene **Dezernat 43 (ZASSt KiPo)** gebildet und in drei Sachgebiete aufgliedert:

- Grundsatz, Gremien, Berichtswesen, Qualitätssicherung Meldedienste und Verbundverfahren, Bildvergleichssammlung, Schulfahndung, Identifizierungsverfahren
- Landeszentrale Bewertung 1
- Landeszentrale Bewertung 2

Im **Dezernat 41** des LKA NRW erfolgt zusammengefasst neben der zentralen Aufbereitung von IT-Daten (deliktsübergreifend) insbesondere auch die IT-Entwicklung, IT-Verfahrensbetreuung und eine fortlaufende Marktschau.

### 6.4.3 Kreispolizeibehörden - Zentralisierung von Bearbeitungszuständigkeiten

Die Zuständigkeiten für die **Bearbeitung von Verfahren** wegen sexuellen Missbrauchs von Kindern und Jugendlichen sowie die Förderung sexueller Handlungen Minderjähriger werden auf die 16 Kriminalhauptstellen **konzentriert**. Strafverfahren wegen Besitzes, sich Verschaffens oder Verbreitens von Kinderpornografie ohne Zusammenhang zu Missbrauchsverfahren werden weiterhin von allen Kreispolizeibehörden bearbeitet. Die Ermittlungen erkannter Fälle des sexuellen Missbrauchs im Kontext von Kinderpornografie werden grundsätzlich in einem Verfahren zusammengeführt. Eine Trennung der Bearbeitungszuständigkeit erfolgt nicht.

Damit werden die schwerwiegenden Verfahren, die regelmäßig einen besonderen Ermittlungsaufwand erzeugen, den Kriminalhauptstellen zugeordnet. Dafür werden den Kriminalhauptstellen zusätzliche, aufgabengebundene Personalstellen zugewiesen.

## 6.5 Personal

### 6.5.1 Personalverlagerungen in den KPB

Die Anzahl der Sachbearbeiterinnen/Sachbearbeiter für Verfahren wegen Kinderpornografie wurde seit März 2019 (104,76) mit 267,99 Stellenanteilen im März 2020 weiter erhöht. Das ist ein **Anstieg um 155,81%**.

### 6.5.2 Zusätzliche Personalzuweisungen an Polizeibehörden

Im Dezember 2018 wurden dem LKA NRW zusätzliche 20 Stellen für Regierungsbeschäftigte zugewiesen, um bei der ZAST KiPo bestehende landeszentrale Lasten bei der Verarbeitung von kinder- und jugendpornografischen Bild- und Videodaten abzubauen.

Zur Bewältigung der bestehenden und zukünftig zu erwartenden Vorgangslasten war es notwendig, allen KPB kurzfristig zusätzliches Personal für die technische Ermittlungsberatung zur Verfügung zu stellen. Technische Ermittlungsberater sollen insbesondere bei der Sicherung und Aufbereitung digitaler Massendaten unterstützen und dazu beitragen, dass die vorhandenen Datenmengen schnell, vollständig und beweissicher auf- und abgearbeitet werden. Sie fungieren dabei als Bindeglied zwischen der IT-Fachdienststelle und der kriminalpolizeilichen Sachbearbeitung. Durch IT-fachliche Beratung wird die Sachbearbeitung so einzelfallbezogen über die Möglichkeiten und Grenzen von IT-Beweissicherung und Auswertung von digitalen Daten beraten. Ermittlungsbegleitend erfolgt eine Beratung über Auswertungsmöglichkeiten, den Einsatz spezieller Software-Tools sowie die Inanspruchnahme von Spezialfirmen.

Das LKA NRW benötigte darüber hinaus für den weiteren sukzessiven Ausbau der zentralen Aufbereitung sowie die Aus- und Bewertung von kinderpornografischen Bild- und Videodateien und die damit verbundene IT-Administration und IT-Entwicklung weitere Stellenzuweisungen.

Den KPB und dem LKA NRW wurden daher mit Erlass vom 09.09.2019 im Vorgriff auf den Haushalt 2020 insgesamt 74 Stellen für Regierungsbeschäftigte (RBe) für die technische Ermittlungsberatung und dem LKA NRW insgesamt 26 RBe-Stellen für die zentrale Aufbereitung und Aus- bzw. Bewertung von Daten aus dem Phänomenbereich Kinderpornografie sowie zur IT-Administration und IT-Entwicklung zugewiesen.

Weiterhin wurden dem LKA NRW zusätzlich sechs Polizeivollzugsbeamte/-beamtinnen für landeszentrale Aufgaben bei der Bekämpfung der Kinderpornografie sowie weitere Kräfte für verdeckte Maßnahmen zugewiesen.

Dem sozialwissenschaftlichen Dienst des Landesamts für Aus-, Fortbildung und Personalangelegenheiten der Polizei des Landes Nordrhein-Westfalen (LAFP NRW) wurden zum Ausbau von Maßnahmen der Supervision zunächst zwei zusätzliche Personalstellen zugewiesen.

Der **Personaleinsatz** in diesem Themenfeld wurde damit **insgesamt nahezu vervierfacht**, davon beim **LKA NRW für landeszentrale Aufgaben verfünffacht**.

### 6.5.3 Landeseinheitliches Auswahlverfahren

Um dem besonderen Umstand einer überdurchschnittlich hohen psychischen Belastung in dem besonderen Tätigkeitsbereich Rechnung zu tragen, wurde das LAFP NRW damit beauftragt, eine Konzeption für ein spezifisches Auswahlverfahren - auch unter Einbeziehung eignungsdiagnostischer Kriterien - zu entwickeln, welches neben der Frage, für welche konkreten Aufgabenbereiche die potentiellen Bewerberinnen und Bewerber in Betracht kommen, die nachfolgenden Aspekte berücksichtigt:

- Rechtliche Voraussetzungen für eignungsdiagnostische Testverfahren
- Kosten eines solchen in das Stellenbesetzungsverfahren zu integrierenden Testverfahrens
- Prüfung weiterer Aufgabenfelder, für die die Durchführung eines zentralen Auswahlverfahrens angezeigt wäre

Das LAFP NRW führt seit November 2019 auf Grundlage eines vorläufigen Konzepts zentral gesteuert Auswahlverfahren für RBe im Zusammenwirken mit den KPB durch.

Die endgültige Konzeption soll unter Einbeziehung der Erfahrungen im Frühjahr 2020 vorliegen.

#### 6.5.4 Fürsorge und Arbeitsbedingungen

Die täglich wiederkehrenden Belastungen durch den Umgang mit kinderpornografischem Material können zu psychischen und/oder körperlichen Erkrankungen bei Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern führen. Aus diesem Grund wurde veranlasst, verschiedene Aspekte der **Fürsorge** einer ganzheitlichen Betrachtung zu unterziehen, um eine aufeinander abgestimmte und damit letztlich bestmögliche Beratung, Begleitung und Betreuung für alle Polizeibediensteten zu erreichen.

Zur Festlegung landeseinheitlicher Mindeststandards für Maßnahmen der Fürsorge (z. B. Supervision), hat das LAFP NRW die zentrale Konzeption „Psychosoziale Unterstützung KiPo“ für diese Mitarbeitergruppe entwickelt. Das Konzept wurde mit Erlass vom 22.08.2019 genehmigt und das LAFP NRW mit der Umsetzung beauftragt. Die Konzeption regelt Aspekte der Verhaltensprävention, Verhältnisprävention sowie der Qualitätssicherung. Die Verhaltensprävention umfasst u. a. das Stressbewältigungstraining, die Team- und Einzelsupervision sowie die Maßnahme „Prävention möglicher Belastungsfolgen bei der Bearbeitung von Sexualdelikten“. Die Verhältnisprävention setzt bei den Rahmenbedingungen der Arbeit an. Ansatzpunkte sind Arbeitsorganisation, Führungsverhalten und Organisationskultur. Durch regelmäßige Fallbesprechungen werden Vorgesetzte in die Lage versetzt werden, eine Gefährdung durch psychische Belastungen schneller erkennen zu können. Zur Umsetzung der verpflichtenden Supervisionen wurden dem Sozialwissenschaftlichen Dienst des LAFP NRW zwei zusätzliche Personalstellen zugewiesen.

Über dieses spezifische Konzept hinaus hat das IM NRW mit Erlass vom 12.09.2019 die Landesarbeitsgruppe „Fortschreibung und Evaluation der Rahmenkonzeption und Dienstvereinbarung BGMPol NRW“ eingerichtet. Das derzeit bestehende Gesamtkonzept „Behördliches Gesundheitsmanagement der Polizei NRW“ wird organisatorisch und inhaltlich überprüft und angepasst.

Mit ergänzendem Erlass vom 22.01.2020 wird die Arbeitsgruppe darüber hinaus Maßnahmen der Fürsorge im Zusammenhang mit belastenden Situationen oder Ereignissen optimieren. Damit werden bestehende Maßnahmenangebote besser verzahnt, neu entwickelt und in ein umfassendes Betreuungsangebot implementiert.

Landesweit werden nun sukzessive zunehmend Einzel- und Gruppensupervisionen durchgeführt. Die Kreispolizeibehörden stellen seit dem 01.01.2020 darüber hinaus sicher, dass alle dauerhaft im Deliktsbereich „sexueller Missbrauch an Kindern/Kinderpornografie“ tätigen Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter im ersten Jahr nach Aufnahme der Tätigkeit ein Stressbewältigungstraining beim LAFP NRW absolvieren. Das Seminar „Prävention möglicher Belastungsfolgen bei der Bearbeitung von Sexualdelikten“ ist von der Zielgruppe verpflichtend innerhalb von fünf Jahren einmal zu besuchen. Im laufenden Kalenderjahr sind dazu bereits fünf Seminare mit je zwölf Teilnehmenden geplant. Bereits 2021 wird es eine spezifische Maßnahme für Polizeibedienstete, vergleichbar einer Präventionskur, als einen weiteren Baustein für die Gesunderhaltung, geben.



Zur Vermeidung psychischer und/oder körperlicher Erkrankungen ist zudem die Gestaltung der **Arbeitsbedingungen** ein wesentlicher gesundheitsfördernder Faktor.

So unterstützt eine angemessene Bereitstellung und Ausstattung von Räumlichkeiten den sozialen Austausch und trägt den unterschiedlichen Bedürfnissen der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter bei der Bewältigung der täglichen psychischen Belastungen Rechnung. Die Räumlichkeiten müssen insoweit über funktionale Arbeitsplätze hinaus auch spezifische Rückzugs-, Aufenthalts- und Besprechungsmöglichkeiten bieten und so gestaltet sein, dass sie als soziale Treffpunkte oder Ruheorte empfunden und genutzt werden können. In Bezug auf die Arbeitsplätze sind grundsätzlich auch Büroräume für mehrere Polizeibedienstete vorzusehen, um gerade auch in der Arbeit mit einschlägigen IT-Daten bzw. Ermittlungsverfahren den unmittelbaren fachlichen sowie sozialen Austausch zu unterstützen.

Mit Erlass sind die Leitungen der KPB und des LKA NRW angewiesen, den Prozess einer Optimierung unter Einbeziehung der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter zu gestalten. Verantwortlich für den Prozess sind damit die Behördenleitungen. Zur Überprüfung der veranlassten sowie eingeleiteten Maßnahmen wurde eine Berichtspflicht etabliert.

Moderne technische Ausstattung, ein dem Thema angemessener Arbeitsplatz bzw. angemessene Arbeitsumgebung sowie umfassende Angebote und Maßnahmen einer mitarbeiterorientierten Fürsorge sind wesentliche Grundlagen für einen **attraktiven Arbeitsplatz**. Daher sind diese Aspekte im besonderen Maße Teil der strategischen Entwicklungen und stärken die Maßnahmen der Personalgewinnung und des Personalerhalts.

## 6.6 Aus- und Fortbildung

### 6.6.1 Ausbildung

Der Bachelorstudiengang Polizeivollzugsdienst vermittelt den Studierenden u. a. Grundkenntnisse der allgemeinen Kriminalitätssachbearbeitung. So werden zu Ursachen und Formen devianten Verhaltens sowie zur Kommunikation mit Opfern und Zeugen die Besonderheiten bei der Vernehmung von Opfern z. B. sexueller Gewalt unter Berücksichtigung der Anforderungen an die Anhörung von Kindern im Grundsatz vermittelt. Auch sind Sexualdelikte und explizit der sexuelle Missbrauch Unterrichtsinhalt. Im Modul Viktimologie sind verschiedene Aspekte übergreifend im Lehrplan enthalten. Entsprechende Lehrinhalte zum Opferschutz/Opferhilfe werden auch in anderen Modulen aufgegriffen und im fachpraktischen Training sowie den Praktika in den KPB vertieft.

Alle Standorte der Hochschule für Polizei und öffentliche Verwaltung NRW richten jährlich einen „Tag der Menschenrechte“ aus. Für das Jahr 2020 wurde veranlasst, dass dieser Tag auch unter der Überschrift „*Kinderrechte - Kinderschutz - Kindesmissbrauch*“ stattfindet, um so das Thema unter Hinzuziehung von externen Referenten konzentriert ins Bewusstsein der Auszubildenden der NRW-Polizei zu rücken.

Aufbauend auf den Inhalten des Bachelorstudiengangs Polizeivollzugsdienst sind die Themen Sexuelle Gewaltdelikte, Bekämpfung von Kinderpornografie, Vernehmung/ Anhörung, Datenauswertung und Supervision Bestandteil der Fortbildung.

#### 6.6.2 Fortbildungsangebote/-maßnahmen

Mit Erlass vom 18.06.2019 wurde das LAFP NRW beauftragt, den (zusätzlichen) spezifischen Fortbildungsbedarf in den Themenbereichen

- Sicherung und Aufbereitung von IT-Daten
- Auswertung von IT-Daten
- Bearbeitung von Straftaten gegen die sexuelle Selbstbestimmung
- Anhörung von Kindern
- Supervision

zu erheben und folgend ein Konzept zu entwickeln, wie die Bedarfe kurzfristig erfüllt werden können.

Am 01.08.2019 hat das LAFP NRW berichtet, noch im Jahr 2019 insgesamt 331 zusätzliche Fortbildungsplätze in den Themenfeldern

- Kinderpornografie
- Sexualdelikte
- Anhörung von Kindern
- Auswertung von IT-Massendaten

anbieten zu können.

Mit Erlass vom 22.08.2019 wurde die dazu entwickelte besondere Fortbildungskonzeption als „Sofortmaßnahme“ genehmigt und durch das LAFP NRW umgesetzt.

Um nach den Personalveränderungen/-zuwächsen in der Sachbearbeitung von Sexualdelikten im Jahr 2019 eine verlässlichere Aussage zu den bestehenden Fortbildungsbedarfen im Bereich der Sachbearbeitung von Sexualdelikten und Kinderpornografie treffen und die Veranstaltungsplanung für 2020 und die Folgejahre zielgerichteter anpassen zu können, wurde durch das LAFP NRW im Dezember 2019 ein gesondertes, insbesondere personenbezogenes Bedarfserhebungsverfahren zu den relevanten Fortbildungsmaßnahmen durchgeführt.

Um den berichteten Bedarfen im Bereich der Bearbeitung von Sexualdelikten und insbesondere der Delikte der Kinderpornografie Rechnung zu tragen, sind die Angebote für 2020 deutlich ausgeweitet.

So sind insbesondere die Fortbildungsangebote *„Anhörung von Kindern und Vernehmung von Jugendlichen als Opfer/Zeugenschaft bei Sexualdelikten/Kindesmisshandlung“* von 27 auf 72 Teilnahmeplätze und *„Bearbeitung von Verfahren wegen Kinderpornografie“* von 24 auf 60 Teilnahmeplätze erhöht.

Zudem sind die Fortbildungsmaßnahmen *„Sexuelle Gewalt I und II“* von insgesamt 60 auf 100 Teilnahmeplätze erhöht.

Damit wurden die **Fortbildungskapazitäten** in den spezifischen Maßnahmen mit 121 zusätzlichen Plätzen für 2020 **mehr als verdoppelt**.

Die vorgesehenen 144 Teilnahmeplätze für das Seminar *„Auswertung von gesicherten/aufbereiteten Daten mit luK-forensischen Tools“* decken nahezu den gemeldeten Bedarf. Zusätzlich wurden anlassbezogen für die „BAO Berg“ des Polizeipräsidiums Köln zwei (verkürzte) zusätzliche Veranstaltungen mit jeweils 24 Plätzen im Januar 2020 durchgeführt.

Die Fortbildungsplanung wird entsprechend der Bedarfsmeldungen für die Jahre 2021 ff. fortgeschrieben.

### 6.6.3 Fortbildungsrahmenkonzeption

Aspekte des Kinderschutzes sind zentraler Bestandteil der Fortbildungsrahmenkonzeption Kriminalitäts- und Ermittlungsangelegenheiten. Im Vorgriff auf die Umsetzung der Gesamtkonzeption orientieren sich die fachbezogenen Fortbildungen seit dem Kalenderjahr 2020 an den Standards, die darin implementiert sein werden. Den Sachbearbeiterinnen und Sachbearbeitern werden entsprechend ihrer Funktion Fortbildungen zugewiesen, die nach einer vorgegebenen Zeitleiste - auf Grundlage der aufeinander aufbauenden Systematik der Fortbildungen - verpflichtend zu absolvieren sind.

Durch die vorgenannten Maßnahmen in der Aus- und Fortbildung werden Früherkennungs-, Interventions-, und Bearbeitungskompetenz der NRW-Polizei im Kontext körperlicher und sexueller Gewalt gegen Kinder gestärkt. Das entspricht auch einer grundsätzlichen Forderung aus der Sachverständigenanhörung am 24.06.2019 zum gemeinsamen Antrag der Fraktionen der CDU, SPD, FDP und BÜNDNIS90/DIE GRÜNEN „Jeder Fall ist ein Fall zu viel - alle Kräfte mobilisieren für den Schutz von Kindern und Jugendlichen vor Missbrauch“ an alle Behörden und Institutionen, die mit dem Kindeswohl befasst sind.

## 6.7 Haushalt

Die Empfehlungen der LAG KiPo setzen für eine Umsetzung des „(technischen) Workflows“ die Errichtung einer entsprechend leistungsfähigen technischen Infrastruktur und im Weiteren erforderliche Softwarepakete sowie Lizenzen voraus. Unter Nutzung innovativer Technik und modernster leistungsfähiger Softwareanwendungen soll eine landeszentrale Aufbereitung und Auswertung von Bild- und Videodaten im LKA NRW bis Ende 2020 implementiert sein. Dadurch sollen die KPB in ihrer Arbeit erheblich entlastet und die Verfahren beschleunigt werden.

Der Aufbau dieser technischen Umgebung hängt insoweit von ausreichend verfügbaren Haushaltsmitteln ab, um eine Implementierung und flächendeckende Nutzung schnellstmöglich zu erreichen.

Um mit der Umsetzung der von der LAG KiPo erarbeiteten technischen Ermittlungsunterstützung beginnen zu können, wurden im Haushaltsjahr 2019 zunächst 1,5 Millionen Euro benötigt. Der Mittelbedarf konnte kurzfristig aus dem laufenden Haushalt finanziert werden.

Noch im November 2019 wurden dem LKA NRW ergänzend 1,04 Millionen Euro für zusätzliche, spezifische Softwarelizenzen zur Auswertung von digitalen Daten im Rahmen der Bekämpfung des sexuellen Missbrauchs/der Kinderpornografie zugewiesen.

Für das Jahr 2020 hat das IM NRW den erforderlichen Mittelbedarf in Höhe von 12 Millionen Euro zur weiteren Realisierung der technischen Entwicklungen bereitgestellt. Für das Jahr 2021 sind die erforderlichen Haushaltsmittel in Höhe von 18 Millionen Euro Gegenstand der Erörterungen mit dem Finanzminister.

Damit sind für die **Jahre 2019 - 2021 insgesamt 32,5 Millionen Euro** für den massiven technischen Ausbau der landesweiten Auswertinfrastruktur und des Forensik Desktop im Kontext Sicherung, Aufbereitung und Auswertung von IT-Daten **verausgabt bzw. vorgesehen.**

## 6.8 Prävention

### 6.8.1 Interministerielle Arbeitsgruppe

Unter Federführung des MKFFI NRW wurde im August 2019 die interministerielle Arbeitsgruppe (IMAG) „Maßnahmen zur Prävention, zum Schutz vor und Hilfe bei sexualisierter Gewalt gegen Kinder und Jugendliche“ eingerichtet. Die Landesregierung hat die IMAG beauftragt, ein abgestimmtes Handlungs- und Maßnahmenkonzept zur Prävention, zum Schutz vor und Hilfe bei sexualisierter Gewalt gegen Kinder und Jugendliche in NRW zu entwickeln.

Ziel des Handlungs- und Maßnahmenkonzepts ist es, Prävention zu stärken, Intervention weiterzuentwickeln und Hilfen für Betroffene und deren Angehörige, wo nötig, zu verbessern. Die IMAG soll das Handlungs- und Maßnahmenkonzept im Jahr 2020 vorlegen. Das IM NRW ist in der IMAG vertreten.

### 6.8.2 Verbreitung von Kinderpornografie durch Minderjährige

In Verfahren wegen Kinderpornografie treten zunehmend Kinder und im besonderen Maße Jugendliche als Täterinnen und Täter in Erscheinung. Ihr Anteil an den Tatverdächtigen insgesamt ist in NRW von 2017 mit 16% bis 2019 auf 38% angestiegen.

Minderjährigen fehlt häufig das Bewusstsein dafür, dass es sich bei Kinderpornografie um Darstellungen eines realen sexuellen Kindesmissbrauchs handelt. Sie setzen sich nicht damit auseinander, dass sie selbst durch den Konsum solcher Darstellungen eine erneute Opferwerdung auslösen, ggf. dazu beitragen Kinderpornografie zu verbreiten (z. B. WhatsApp-Gruppen) und dadurch sexuelle Gewalt an Kindern und Jugendlichen fördern.

Darüber hinaus sind Sie sich nicht bewusst, dass sie sich mit dem Besitz und/oder der Verbreitung kinderpornografischer Darstellungen strafbar machen. Auch die Empfänger solcher Nachrichten machen sich strafbar, da schon ein entsprechender Inhalt auf dem z. B. Smartphone dafür ausreicht (Besitz).

Diese Zielgruppe soll zielgruppenorientiert in insbesondere Sozialen Netzwerken über eine spezifische Medienkampagne erreicht werden. Dazu wird derzeit in einer Bund-Länder-Arbeitsgruppe unter Beteiligung des LKA NRW die „Konzeption zur Umsetzung einer Social-Media-Kampagne gegen die Verbreitung von Darstellungen sexuellen Kindesmissbrauchs durch Minderjährige“ erstellt. Die Präventionskampagne soll noch 2020 bundesweit umgesetzt werden.

## 6.9 Zusammenarbeit mit der Justiz

Nachdem die polizeilichen Prozessabläufe durch die LAG KiPo konzipiert sind, erfolgt in einem zweiten Schritt eine darüber hinaus gehende Abstimmung mit der Justiz. Dazu wird die ZAST NRW mit der GStA Düsseldorf als „Zentralstelle des Landes NRW zur Bekämpfung gewaltverherrlichender, pornografischer und sonstiger jugendgefährdender Medien“ am 28.04.2020 ein erstes Gespräch führen. Ziel ist, die neue Verfahrensweise bei der Auswertung von Bild- und Videodateien (siehe Punkt 6.3.1 LAG KiPo) vorzustellen und grundsätzliche landeseinheitliche Bearbeitungsstandards abzustimmen.

Mit der „Zentral- und Ansprechstelle Cybercrime Nordrhein-Westfalen“ (kurz ZAC) bei der Staatsanwaltschaft Köln steht das Landeskriminalamt im ständigen Kontakt im Rahmen eines „Jour Fix“.

## 6.10 Zusammenarbeit mit den Jugendämtern

### 6.10.1 Sozialgesetzbuch VIII

Die Jugendämter müssen gemäß § 8a Sozialgesetzbuch VIII bislang lediglich bei konkreten Hinweisen auf einen sexuellen Missbrauch die Strafverfolgungsbehörden informieren. Im Rahmen der Befassung der IMAG des MKFFI (siehe Zf. 6.8.1) ist u. a. Ziel, dass Gerichte und Behörden von Bund, Ländern und kommunalen Trägern der öffentlichen Verwaltung Tatsachen, die sie dienstlich erfahren und die den Verdacht eines sexuellen Missbrauchs von Kindern oder einer erheblichen körperlichen Misshandlung oder gesundheitlichen Schädigung zum Nachteil eines Minderjährigen begründen, den Strafverfolgungsbehörden mitzuteilen haben. Mit einer solchen Anzeigepflicht, sollen Strafverfolgungsbehörden deutlich früher in die Lage versetzt werden, in Fällen von Missbrauch oder körperlicher Misshandlung tätig werden zu können.

### 6.10.2 Sicherheitskonferenzen

Zur Förderung des Informationsaustausches und Stärkung eines gemeinsamen Verständnisses und Vorgehens zum Schutz von Kindern und Jugendlichen vor (sexueller) Gewalt ist es erforderlich, das Thema in die bestehenden lokalen Sicherheitskonferenzen aller KPB einzubeziehen.

Um eine umfassende und professionelle Präventionsarbeit und Strafverfolgung zu gewährleisten, müssen insbesondere Mechanismen zum frühzeitigen Erkennen der Taten und die Weitergabe der Informationen sichergestellt sein. Hierbei kommen Jugendämtern, Schulen, Kindergärten und auch der Polizei bei der Erkennung sowie Prävention potenzieller Missbrauchsfälle eine besondere Verantwortung zu.

Der Schutz von Kindern und Jugendlichen kann nur gelingen, wenn alle beteiligten Behörden, Institutionen und Verbände „Hand in Hand“ arbeiten und sich als Teil eines Gesamtsystems verstehen. Der regelmäßige Informationsaustausch ist dabei ein wesentlicher Baustein, um gefährdete Kinder frühzeitig zu identifizieren und eine (weitere) Viktimisierung zu verhindern.

Daher werden künftig auch Vertreter des Jugendamts auf Leitungsebene ständige Teilnehmer sein.

Im Rahmen der Sicherheitskonferenzen soll explizit auf folgende Aspekte eingegangen werden:

- Sensibilisierung zum Themenfeld und zur Bedeutung des Informationsaustauschs zwischen den Behörden und sonstigen Institutionen
- Aufbau und Strukturierung grundsätzlicher Informationswege sowie ggf. weiterer Fachgremien zur Wahrnehmung gesetzlicher Informationsrechte und -pflichten
- Organisation von Hospitationen und sonstigen Fortbildungsveranstaltungen

Mit Erlass vom 22.07.2019 hat das IM NRW die KPB angewiesen, diese Ausrichtung in die lokalen Sicherheitskonferenzen zu integrieren.

## **6.11 Bund-Länder-Verbund**

### **6.11.1 Hashwerte-Datenbank Pornografische Schriften**

Die seit Jahren zunehmende Anzahl an Verfahren und insbesondere exponentiell zunehmenden Datenmengen sind kein isoliertes NRW-Problem, sondern eine internationale Herausforderung. Daher kommt nationalen und internationalen Datenbanken für automatisierte Bildabgleiche eine herausragende Bedeutung zu. Nur darüber lassen sich Datenmengen selektieren und reduzieren, so dass der Anteil einer manuellen Auswertung geringer wird.

Eine bundesweite Datenbank ist die sogenannte „Hashwerte-Datenbank Pornografische Schriften (HashDB PS)“ des Bundeskriminalamts (BKA).

Für jedes kinder- oder jugendpornografische Bild wird mittels einer Software ein alphanumerischer Code, der sogenannte Hashwert, errechnet. Dieser Code ist einzigartig wie ein Fingerabdruck. Die erzeugten Hashwerte sollen durch die Länder und das BKA der HashDB PS zugeliefert werden. Sichergestelltes Bildmaterial kann dann zunächst automatisiert mit den Hashwerten der Datenbank abgeglichen werden. So werden bereits erfasste Bilder erkannt und müssen nicht mehr manuell gesichtet werden. Das reduziert die auszuwertenden Bilddateien und entlastet die Auswerterinnen und Auswerter und beschleunigt die Auswertung.

Datenbestand und Nutzung dieser zentralen HashDB PS sind jedoch deutlich optimierbar, da Länder und Bund die Möglichkeiten einer umfassenden Zulieferung nur unzureichend ausschöpfen und die Hashwerte der Datenbank nicht tagesaktuell online zur Verfügung stehen.

Der Betrieb und Nutzen dieser Datenbank für Bund und Länder ist insoweit zu verbessern, so dass auf der Ständigen Konferenz der Innenminister und -senatoren der Länder (IMK) vom 12.06.2019 bis 14.06.2019 in Kiel (210. Sitzung) zum Thema „Bekämpfung von Kindesmissbrauch“ (TOP 63) auf Initiative von NRW der Arbeitskreis II (AK II) beauftragt wurde, den Sachstand zur Implementierung der Hash-Datenbank des BKA in den Bund-Länder-Verbund und deren Fortentwicklung zu erheben. Der AK II hat in seinem Auftragschreiben an die Arbeitsgemeinschaft der Leiter der Landeskriminalämter mit dem BKA (AG Kripo) den Auftrag um die Prüfung weiterer Optimierungsmöglichkeiten erweitert.

Ziel dieser Initiative ist, durch die nunmehr kriminalpolitische Gewichtung des Themas die bisherige fachliche Befassung zu stärken und zu forcieren und im Ergebnis den Bund-Länder-Verbund im Kontext „Bekämpfung der Kinderpornografie“ weiter zu optimieren.

Eine Bund-Länder-Arbeitsgruppe unter der Leitung des BKA und Beteiligung vom LKA NRW ist mit dem Auftrag befasst. Ein erster Sachstandsbericht liegt bereits vor.

#### 6.11.2 Prozessabläufe bei Eingang von Hinweisen beim BKA

Verfahren wegen Besitz und Verbreitung von Kinderpornografie führen immer wieder zu konkreten Hinweisen auf andauernde sexuelle Missbräuche. Zur Gefahrenabwehr und zum Schutz der Opfer ist ein zeitnahes Handeln zwingend erforderlich. Verdachtshinweise auf entsprechende Straftaten sind - insbesondere aufgrund von Hinweisen aus anderen Staaten, so z. B. der halbstaatlichen Organisation National Center for Missing and Exploited Children (NCMEC) in den USA - deutlich angestiegen.

So wurden von NCMEC 2012 insgesamt 2.000 Hinweise auf Kinderpornografie bzw. Missbrauchsabbildungen im Netz mit Deutschlandbezug dem BKA übermittelt; 2019 waren es 60.000.

Zur effektiveren Strafverfolgung und insbesondere wirksameren Gefahrenabwehr sollen die Prozessabläufe zwischen Bund (BKA) und Ländern (Polizeibehörden) überprüft werden. Ziel hierbei ist, den Ländern schnellstmöglich Verdachtshinweise zu übermitteln, um so eine unverzügliche Befassung sicherzustellen und Gefahren abzuwehren.



Daher hat das LKA NRW auf der 186. Sitzung der AG Kripo am 11./12.03.2020 initiiert, dass die aktuellen Prozessabläufe zwischen Bund und Ländern dahingehend überprüft und zwischen Ländern und Bund abgestimmte Handlungsempfehlungen für eine Optimierung der Abläufe entwickelt werden.

## **6.12 Öffentlichkeitsarbeit**

Die interne und externe Öffentlichkeitsarbeit zur strategischen Schwerpunktsetzung der NRW-Polizei erfolgte durch Beiträge im Internet und polizeilichen Intranet sowie Magazin der Polizei des Landes Nordrhein-Westfalen „Streife“ (Nr. 2/2019).

Zudem wurde den Vertretern des Innenausschusses am 04.07.2019 ein Besuch der ZASt KiPo beim LKA NRW ermöglicht.

Dem Innenausschuss des Landtags NRW wurde zur Sitzung am 26.09.2019 der Bericht „Erste Arbeitsergebnisse der Stabsstelle „Revision der kriminalpolizeilichen Bearbeitung von sexuellem Missbrauch an Kindern und Kinderpornografie““ zur Verfügung gestellt.

## **7 Rechtliche Initiativen und Entwicklungen**

Im Juni 2019 wurde auf der 210. Sitzung der IMK beschlossen, dass die gesetzgeberischen Bestrebungen zur Bekämpfung von Kindesmissbrauch und Kinderpornografie entschieden intensiviert werden müssen. Rechtliche Initiativen sowie Entwicklungen sind folgend dargestellt.

### **7.1 Strafrahmenerhöhung**

Das IM NRW hat im Juni 2019 auf der 210. Sitzung der IMK einen Beschlussvorschlag zur Erhöhung des Strafrahmens für Straftaten im Zusammenhang mit kinderpornografischen Schriften eingereicht. Die IMK nahm den Beschlussvorschlag an und bat den Bund um Prüfung einer entsprechenden Gesetzesanpassung. Diese wurde bislang abgelehnt.

Die IMK hat im Dezember 2019 auf der 211. Sitzung ihre Auffassung daher nochmals bekräftigt und sich nachdrücklich für die Erhöhung des Strafrahmens ausgesprochen.

### **7.2 Lösungsfristen im erweiterten Führungszeugnis (Bundeszentralregister)**

Der Vorlage eines erweiterten Führungszeugnisses kommt unter präventiven Aspekten eine herausragende Bedeutung zu. Hierdurch können Auskünfte über Verurteilungen auf Grundlage des Bundeszentralregistergesetzes erlangt werden.

Schulen, Institutionen und Träger der öffentlichen Kinder- und Jugendhilfe sind verpflichtet, sich von ihren hauptamtlichen Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern vor Übernahme einer Tätigkeit ein erweitertes Führungszeugnis vorlegen zu lassen. Hiermit soll die persönliche Eignung gem. § 72a SGB VIII (Tätigkeitsausschluss einschlägig vorbestrafter Personen) überprüft werden.

Kirchen, Sportvereine und Träger der freien Kinder- und Jugendhilfe unterliegen keiner Rechtspflicht, sich ein erweitertes Führungszeugnis von haupt- oder nebenamtlichen Mitarbeitern vorlegen zu lassen, haben aber die Berechtigung dazu.

Wegen Kinderpornografie verurteilte Sexualstraftäter können je nach Art bzw. Dauer der Verurteilung mit einer Löschung ihres Eintrags im erweiterten Führungszeugnis bereits nach drei Jahren rechnen. Danach können sie sich mit einem Führungszeugnis ohne Einträge bei der Berufsausübung, im Ehrenamt, Sportvereinen etc. wieder einen Zugang zu Kindern und Jugendlichen verschaffen.

Bei Sexualstraftaten besteht wegen des Schutzbedürfnisses der Gesellschaft berechtigterweise ein im Vergleich zu anderen Straftaten viel höheres Interesse an der Dokumentation entsprechender Verurteilungen. Das gilt in besonderem Maß für den sexuellen Missbrauch von Kindern und für das Verbreiten und den Besitz von Kinder- und Jugendpornografie.

Daher sollten die Tilgungsfristen für diese Straftaten erheblich angehoben werden. Dies würde auch die Abschreckungswirkung auf potentielle Täter erhöhen, da sie sicher sein könnten, dass sie bei Verurteilung wegen entsprechender Straftaten künftig einen erheblichen Teil ihres Lebens mit ihren Taten in Verbindung gebracht werden könnten.

Auf der 211. Sitzung der IMK wurde daher auf Initiative des IM NRW beschlossen, dass die Tilgungsfristen von Einträgen in das Bundeszentralregister und die Fristen für eine Nichtaufnahme in das (erweiterte) Führungszeugnis in Fällen von Verurteilungen wegen sexuellen Missbrauchs von Kindern oder Verurteilungen im Zusammenhang mit Kinderpornografie deutlich verlängert werden müssen.

In der Folge wurde auf Antrag der Länder Baden-Württemberg, Saarland und Nordrhein-Westfalen der *„Entwurf eines ... Gesetzes zur Änderung des Bundeszentralregistergesetzes - Zeitlich unbegrenzte Aufnahme von Verurteilungen wegen sexuellen Missbrauchs von Kindern u. a. in das erweiterte Führungszeugnis“* in den Bundesrat eingebracht. Der Antrag ist am 14.02.2020 vom Bundesrat (Drucksache 645/1/19) in den Bundestag eingebracht worden.

### 7.3 Onlinedurchsuchung

Aufgrund der digitalen Verbreitungswege von Kinderpornografie ist die Möglichkeit auch einer Online-Durchsuchung (§ 100b Strafprozessordnung (StPO)) von zentraler Bedeutung. Nach derzeitiger Rechtslage können Maßnahmen des § 100b StPO nur bei gewerbsmäßiger Begehung zur Bekämpfung der Verbreitung von Kinderpornografie angewendet werden (§ 184b Absatz 2 StGB).

Das IM NRW hält es jedoch für erforderlich, dass auch der Grundtatbestand der Verbreitung von Kinderpornografie (§ 184b Absatz 2 StPO) in den Katalog der besonders schweren Straftaten nach § 100b Absatz 2 StPO aufgenommen wird. Das IM NRW hat in der AK II-Sitzung am 10./11. April 2019 daher vorgeschlagen, den § 184b Absatz 1 StGB (Regelfall Verbreitung, Erwerb und Besitz kinderpornografischer Schriften) in § 100b Absatz 2 StPO (Online-Durchsuchung) aufzunehmen. Eine entsprechende Befassung erfolgt unter Beteiligung des IM NRW in einer Bund-Länder-Arbeitsgruppe.

### 7.4 Cybergrooming

Als Cybergrooming wird das gezielte Ansprechen von Kindern im Internet mit dem Ziel der Anbahnung sexueller Kontakte bezeichnet. Durch die Änderung des § 176 Absatz 6 StGB soll im Hinblick auf das Cybergrooming (§ 176 Absatz 4 Nummer 3 StGB) eine Versuchsstrafbarkeit für die Konstellationen des untauglichen Versuchs eingeführt werden, in denen der Täter irrig annimmt, auf ein Kind einzuwirken. Die hiermit beabsichtigte Verbesserung des Schutzes von Kindern im Internet und Stärkung der Strafverfolgung ist erforderlich. Potentielle Täter sollen sich „im Netz“ nicht sicher fühlen. Die Landesregierung NRW hat die Initiative des Freistaates Bayern im Bundesrat (Drucksache 365/19) daher unterstützt, in Fällen eines untauglichen Versuchs auch eine Strafbarkeit zu normieren. Das Gesetz ist beschlossen und im Bundesgesetzblatt veröffentlicht (Bundesgesetzblatt Jahrgang 2020 Teil I Nr. 11, ausgegeben zu Bonn am 12. März 2020).

### 7.5 Nutzung von computergeneriertem kinderpornografischen Material

Der Austausch von Kinderpornografie und der zwangsläufig damit verbundene Missbrauch erfolgt weitgehend in Netzwerken, Foren, Chats und dem sogenannten „Darknet“. Durch nutzerseitige Sicherungsmaßnahmen wird der Zugang für Ermittlungskräfte besonders erschwert. Eine dieser Maßnahmen verlangt von potenziellen neuen Nutzern vor Erhalt der Zugangsberechtigung, die Onlinestellung von eigenem kinderpornografischem Material.

Das Hochladen und damit das tatbestandsmäßige Verbreiten von kinderpornografischen Schriften in verdeckten Netzwerken ist häufig das einzige Mittel, um den für Ermittlungen erforderlichen Zugang zu entsprechenden Foren zu erhalten. Ein solcher Zugang kann helfen, missbrauchte Kinder zu identifizieren und damit anhaltende Missbräuche zu beenden.

Die Verwendung von computergeneriertem Material für Ermittlungskräfte ist daher eine im Einzelfall erfolgversprechende Vorgehensweise, um im Bereich des sexuellen Missbrauchs/der Kinderpornografie Täter zu ermitteln. Dazu wurde das LKA NRW im Bereich „verdeckte Ermittlungen“ bereits personell gezielt verstärkt.

Das IM NRW hat insoweit die dahingehende Gesetzesänderung zu § 184b Absatz 5 Strafgesetzbuch unterstützt (Bundsrats-Drucksache 365/19). Das Gesetz ist beschlossen und im Bundesgesetzblatt veröffentlicht (Bundesgesetzblatt Jahrgang 2020 Teil I Nr. 11, ausgegeben zu Bonn am 12. März 2020).

## 7.6 Meldepflicht Provider

Das Internet bietet ohne jegliche räumlichen Grenzen die Möglichkeit in „Echtzeit“ kinderpornografische Daten zu verbreiten und zugänglich zu machen. Die dynamische Entwicklung der Nutzungsmöglichkeiten erzeugt Tatgelegenheitsstrukturen. Diese einzudämmen setzt u. a. rechtliche Instrumente voraus, um potentiellen Tätern „ihre Sicherheit“ im Netz zu nehmen.

Das seit 2017 geltende Netzwerkdurchsetzungsgesetz (NetzDG) ist dabei ein wichtiger Baustein. Soziale Netzwerke müssen mehr als bisher in die Verantwortung genommen werden. Über die bereits normierte Löschungspflicht hinaus ist es notwendig, strafbare Inhalte auch den Strafverfolgungsbehörden zu melden. Daher sollen die dem NetzDG unterliegenden Anbieter sozialer Netzwerke verpflichtet werden, u. a. kinderpornografische Inhalte an das BKA zu melden, damit von dort aus die Strafverfolgung durch die zuständigen Strafverfolgungsbehörden veranlasst werden kann. Durch den Konsum und die Verbreitung von Kinderpornografie wird ein Markt betrieben, dessen einziges Handelsgut durch Kindesmissbrauch erzeugt wird.

Der entsprechende Konsum und die Verbreitung fördern damit direkt den Kindesmissbrauch, u. a., weil Konsumenten ggf. dazu angeregt werden können, als Nachahmer selbst Kinder zu missbrauchen. Die Meldepflicht kann dabei helfen, Täter zu identifizieren und Kinder vor solchen Taten zu schützen.

Eine konsequente Strafverfolgung kann insoweit dazu beitragen, einer Herstellung solcher Missbrauchsdarstellungen sowie der Gefahr entgegenzuwirken, dass Dritte zur Nachahmung angeregt werden. Hierdurch kann ein wichtiger Beitrag zum Schutz von Kindern vor sexuellem Missbrauch geleistet werden.

In diesem Sinne stellt die vorgesehene Meldepflicht einen wichtigen Baustein zur effizienten Verfolgung entsprechender Straftaten dar.

Das IM NRW unterstützt dazu den entsprechenden Gesetzesentwurf der Bundesregierung „*Entwurf eines Gesetzes zur Bekämpfung des Rechtsextremismus und der Hasskriminalität*“, der auch eine Meldepflicht in Fällen von Missbrauchsabbildung umfasst. Der Gesetzesentwurf wurde am 08.04.2020 dem Bundestag zur Beschlussfassung zugeleitet.

## 7.7 Vorratsdatenspeicherung

Das IM NRW sieht die derzeit nicht umgesetzte gesetzliche Pflicht zur Vorratsdatenspeicherung vorrangig in Fällen von Kinderpornografie und Rechtsextremismus als höchst problematisch an. Zur Durchsetzung der polizeilichen Aufträge zur Gefahrenabwehr und Strafverfolgung im Internet, sind Befugnisse und Instrumente erforderlich, die es erlauben, diese flüchtigen digitalen Spuren zu erheben, zu sichern und auszuwerten. Andernfalls sind Strafverfahren, die zu einer Überführung des Täters führen können, weiterhin nicht immer möglich. Dazu hat das BKA veröffentlicht, dass alleine im Jahr 2017 insgesamt 8.400 Verdachtshinweise von NCMEC nicht aufgeklärt werden konnten, da die jeweiligen deutschen IP-Adressen mangels Umsetzung der Vorratsdatenspeicherung keinen konkreten Personen mehr zugeordnet werden konnten.

Der Grund für die fehlende Umsetzung liegt hierbei nicht in einer gesetzlichen Regelungslücke, sondern in einem Vollzugsdefizit. Die für die Aufsicht und Durchsetzung der Vorratsdatenspeicherung zuständige Bundesnetzagentur hat verwaltungsgerichtliche Urteile zum Anlass genommen, Verstöße der Telekommunikationsunternehmen nicht zu sanktionieren. Aktuell sind zudem mehrere Verfassungsbeschwerden gegen die gesetzlichen Regelungen zur Vorratsdatenspeicherung anhängig. Wann mit einer Entscheidung gerechnet werden kann, ist derzeit nicht absehbar. Die Bundesregierung hat das Bundesverfassungsgericht aufgefordert, die Beschwerden dem Europäischen Gerichtshof zur Entscheidung vorzulegen. Eine Entscheidung ist derzeit zeitlich nicht absehbar.

## 8 Fazit

Die Aufgabenwahrnehmung der NRW-Polizei bei der Bekämpfung des sexuellen Missbrauchs/der Kinderpornografie ist umfassend überprüft. Hierbei wurden ergänzend auch Aspekte des Bund-Länder-Verbunds, der Zusammenarbeit mit Jugendämtern sowie spezifische rechtliche Entwicklungsmöglichkeiten betrachtet. In den erfolgskritischen Themenfeldern zum Schutz von Kindern vor sexueller Gewalt wurden Handlungsbedarfe identifiziert und Umsetzungsschritte zur Optimierung der Aufgabenwahrnehmung sind eingeleitet.

Die grundsätzliche Ausrichtung der NRW-Polizei auf den kriminalpolitischen und kriminalstrategischen Schwerpunkt „Bekämpfung des sexuellen Missbrauchs/der Kinderpornografie“ ist damit erfolgt.

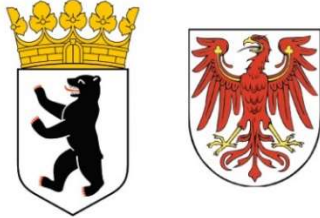
## **9 Weiteres Vorgehen**

Die Umsetzung der Maßnahmen gilt es weiter zu begleiten und zu überprüfen, um die Entwicklungen zu forcieren. Nachsteuerungsbedarfe müssen darüber frühzeitig erkannt und veranlasst werden. Diese Aufgaben sind weiter durch eine enge Fachaufsicht und Maßnahmen der Qualitätssicherung zu gewährleisten.

Mit dem vorliegenden Bericht wird diese Aufgabe in die Polizeiabteilung des IM NRW überführt (siehe Zf. 6.4.1).

Düsseldorf, den 21.04.2020

gez. Wünsch



# AG VPA

## Sachstandsbericht zur Verordnung über technische Kontrollen von Nutzfahrzeugen auf der Straße (TechKontrollIV)

-

Einführung eines software-basierten  
Erfassungs- und Auswertungssystems  
durch den Bund

# Inhaltsverzeichnis

<b>1. Auftrag</b>	<b>2</b>
<b>2. Ausgangslage</b>	<b>2</b>
<b>3. Befassungsforgang</b>	<b>5</b>

**Anlage:** Bundesrats - Drucksache 88/1/18 vom 13.04.2018

## 1. Auftrag

Mit Umlaufbeschluss vom 07.02.2019 hat der UA FEK auf Grundlage des Beschlusses der AG VPA vom 26.11.2018 den Abschlussbericht der eingerichteten Projektgruppe (PG) „Technische Kontrollverordnung 2017“ zur Entwicklung von länderübergreifenden Standards für das Kontroll- und Meldewesen zur Kenntnis genommen, den Auftrag als abgeschlossen angesehen und die PG entlastet.

Die PG hat mit dem Excel basierten „Erhebungsbogen gewerbliche Verkehre“ eine Tabelle vorgelegt, die als erstes Hilfsmittel betrachtet wurde, die Meldeverpflichtungen der Polizeien der Länder nach dem exorbitant gesteigertem Datenverlangen der EU<sup>1</sup> vorerst abzudecken. Hierzu wurde ergänzend ein Leitfaden sowie eine Ausfüllanleitung erstellt.

Die AG VPA hat mit Umlaufbeschluss vom 26.11.2018 die Themenverantwortung für den Bereich der Technischen Kontrollverordnung an Thüringen übergeben und gebeten in der Frühjahrssitzung 2020 über den aktuellen Sachstand, insbesondere über die Einführung eines software-basierten Erfassungs- und Auswertungssystems durch den Bund, schriftlich zu berichten.

## 2. Ausgangslage

Im Bereich der Verkehrsüberwachung haben die Polizeien der Länder derzeit die nachfolgenden drei wiederkehrenden Jahresstatistiken auf dem Gebiet der Nutzfahrzeugkontrollen gegenüber dem Bund zu erfüllen.

---

<sup>1</sup> Anstieg der Meldeverpflichtungen von 54 Merkmalen auf 4.488 Grundmerkmale mit der Änderung der TechKontrollIV im Jahr 2017



**a. Bericht über die technischen Kontrollen von Nutzfahrzeugen auf der Straße mit konkreten Meldevorgaben**

(u. a. kontrollierte Nutzfahrzeuge nach Fahrzeugklassen, Zulassungsländern, kontrollierten Prüfpunkten und festgestellten Mängeln)

Rechtsgrundlage:

Verordnung über technische Kontrollen von Nutzfahrzeugen auf der Straße (TechKontrollIV)

Empfänger:

Bundesamt für Güterverkehr (BAG) - für das Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur (BMVI) zur Weiterleitung an die Kommission der Europäischen Union (EU).

**b. Bericht über Sozialvorschriften**

(u. a. kontrollierte Nutzfahrzeuge nach Hauptbeförderungsart, Zulassungsländern, Straßenkategorien, Arten der Kontrollgeräte, kontrollierte Arbeitstage und festgestellten Mängeln)

Rechtsgrundlage:

Bericht über die Durchführung der Verordnung (EG) Nr.561/2006, der Verordnung (EWG) Nr.3821/85 und der Richtlinie 2002/15/EG durch die Mitgliedsstaaten gemäß Artikel 17 der Verordnung (EG) Nr. 561/2006 und Artikel der Richtlinie 2002/15 EG

Empfänger:

BAG - für das BMVI zur Weiterleitung an die Kommission der EU.

**c. Bericht über Gefahrgut**

(u. a. kontrollierte Nutzfahrzeuge mit Gefahrgutladungen, Zulassungsländern, festgestellten Mängeln nach Gefahrgutkategorien und Maßnahmen)

Rechtsgrundlage:

Verordnung über die Kontrollen von Gefahrguttransporten auf der Straße und in den Unternehmen (GGKontrollIV)

Auf Grundlage der Richtlinie 95/50/EG über Kontrollen der Beförderung gefährlicher Güter auf der Straße

Empfänger:

BAG - für das BMVI zur Weiterleitung an die Kommission der EU.

Diese Meldungen werden aus mehreren hundert von Einzelangaben generiert und derzeit mit erheblichem Aufwand in den Bundesländern unterschiedlich erfasst.

Mit der letzten Verordnung hat sich bei der TechKontrollIV das Datenverlangen der EU vervielfacht.

Der Verwaltungsaufwand für die Dokumentation aller Kontrolldaten wurde mehr als verzehnfacht, was zu Lasten der Kontrolltätigkeit geht sowie unter Berücksichtigung der vorhandenen polizeilichen Ressourcen und der zur Verfügung stehenden Rahmenbedingungen schlicht nicht leistbar ist.

Demzufolge sind Möglichkeiten der Datenerhebung mit vertretbarem Aufwand zu identifizieren. Hierbei wird zur Realisierung der erheblich erweiterten Meldeverpflichtungen eine entsprechende elektronische Variante, welche die derzeitigen drei Statistikerfordernisse berücksichtigt, als unumgänglich angesehen. Auf Grund der unterschiedlichen Systemanwendungen der Bundesländer sollte zwingend eine harmonische Lösung gefunden werden.

Die PG „Technische Kontrollverordnung 2017“ hat sich gemeinsam mit dem BAG um eine dem Aufwand angemessene Lösungsmöglichkeit bemüht. Diese mündete in einer umfangreichen Excel-Datei mit einem neu erstellten „Erfassungsbogen gewerblicher Verkehr“. Dieses Ergebnis ist jedoch nur eine hilfsweise ergänzende Zwischenlösung, da weiterhin ein erheblicher händischer Aufwand besteht und keine automatisch fortlaufende Aufrechnung sowie Zusammenführung der Ergebnisse möglich ist.

Das Grundanliegen besteht in der Schaffung einer technischen Anwendung, welche über eine einfache Grundmaske alle erforderlichen Daten aufnehmen kann und dann im Hintergrund die Aufteilung auf die drei Statistiken realisiert.

Ergänzend sollten die erforderlichen Formulare zur Aushändigung an den Fahrzeugführer sowie zu einer Weiterleitung an andere Instanzen (z. B. BAG) generierbar sein.

Die Anwendung sollte sowohl autark betreibbar als auch in die polizeilichen Ländersysteme integrierbar sein. Hierbei müssen die autarken, dezentralen Anwendungen über die Möglichkeit zur summarischen Zusammenfügung mit jeweiliger Endkontroll- und Berichtigungsfunktion verfügen.

Im Rahmen des Gesetzgebungsverfahrens zur Änderung der TechKontrollIV hat der Bundesrat zur Vermeidung eines weiteren Aufwuchses des bürokratischen Aufwandes bei der Erfüllung europarechtlich begründeter Berichtspflichten die Bundesregierung aufgefordert, den Ländern kurzfristig ein zur Erfüllung der Berichtspflicht geeignetes software-basiertes Erfassungs- und Auswertungssystem zur Verfügung zu stellen.

Den Entschließungsantrag aufgreifend hat sich das Bundesministerium für Verkehr und Infrastruktur (BMVI) mit Schriftsatz vom 28.05.2018, Aktenzeichen: StV 13/7378.3/3-05, an die Verkehrs- und Innenressorts der Länder zur Klärung der noch offenen Anmerkungen im Rahmen der Länderanhörung gewandt. Innerhalb der gesetzten Frist für die Stellungnahmen der Länder bis zum 31.07.2018 erfolgten umfangreiche Länderzuarbeiten sowie eine Zuarbeit des Vorsitzenden der AG VPA an das BMVI. Mithin war das erste verpflichtende Jahr zur Erhebung des umfangreichen Datenverlangens so weit fortgeschritten, ohne dass den Ländern eine sachbezogene Reaktion des BMVI auf ihre Zuarbeiten bekannt wurde.

Mit Schreiben vom 11.07.2019 wandte sich nunmehr der Thüringer Vorsitzende im Namen der AG VPA mit einer Anfrage nach dem Stand einer geeigneten technischen Anwendung zur angemessenen Realisierung der geforderten Berichtspflichten an das BMVI. Er verwies auch darauf, dass nach wie vor zwingender Handlungsbedarf besteht und dass ein derartig umfängliches Datenverlangen nicht durch die Erfordernisse der Länder unterlegt ist sowie ohne eine verfügbare arbeitsökonomische und zeitangemessene technische Anwendung die umfängliche Berichtserfüllung der Länder nicht gewährleistet ist.

Eine offizielle Reaktion des BMVI auf dieses Schreiben erfolgte bis zum 22.11.2019 nicht. Lediglich wurde in einer E-Mail des BMVI vom 07.08.2019 in anderer Sache an die Geschäftsstelle der AG VPA am Rande als Zwischeninformation erwähnt, dass die Beantwortung des Schreibens vom 11.07.2019 noch weiterer Abstimmung im BMVI bedarf, weshalb sich die Beantwortung leider etwas verzögert und um Verständnis gebeten wird.

### **3. Befassungsforgang**

Auf Grund der ausbleibenden Reaktionen des BMVI zur Bereitstellung einer entsprechenden technischen Anwendung, welche aber nach wie vor als unumgänglich für eine angemessene Realisierung der geforderten Berichtspflichten an das BMVI angesehen wird, besteht weiterhin Handlungsbedarf zur forcierenden Begleitung.

Ein erneutes Schreiben des Vorsitzenden der AG VPA an das BMVI wird als nicht zielführend eingeschätzt.

Es wurde geprüft, welche Möglichkeiten länderseitig bestehen, den Entschließungsantrag vom 13.04.2018 (Bundesrats - Drucksache 88/1/18) mit Nachhaltigkeit gegenüber der Bundesregierung aufleben zu lassen. Nach derzeitigem Kenntnisstand erfolgte Seitens der Bundesregierung auf diesen Antrag keine Erwiderung. Bisher konnten keine geeigneten Wege gefunden werden, diesen Antrag aufleben zu lassen. Nach vorliegendem Kenntnisstand ist der Antrag mit dem Abschluss der Drucksache erledigt und kann nicht wieder aufgegriffen werden. Somit bestehen Seitens des Bundesrates keine Interventionsmöglichkeiten.

Ein möglicher weiterer Eskalationsschritt wäre ein Schreiben des Vorsitzenden der IMK an den Bundesverkehrsminister. Es ist vom themenverantwortlichen Land Thüringen angedacht, diesen Weg im Zuge der IMK – Vorsitzübernahme im Jahr 2020 zu forcieren.

Diesbezüglich sollte der Vorsitzende der AG VPA beschlussmäßig autorisiert werden, weiterführende Aktivitäten zu initiieren.

Es besteht bei dem jetzigen Sachstand die Gefahr der Einstellung der polizeilichen Datenzulieferung zur TechKontrollIV an den Bund durch einige alle Länder.

Derzeit erschließen sich keine weiteren zielführenden Lösungsansätze.



# AG VPA

## Entlastungsmöglichkeiten für die Polizei im Zusammenhang mit Großraum- und Schwertransporten (GST)

Sachstand zur Umsetzung der Empfehlungen  
aus dem Bericht der ressortübergreifenden  
Bund-Länder-Arbeitsgruppe (BLAG) des  
BLFA-StVO-OWi und des UA FEK (AG VPA)  
vom 4. Mai 2011

## Inhaltsverzeichnis

---

<b>1. Auftrag</b>	<b>3</b>
<b>2. Beliehene</b>	<b>3</b>
<b>3. Verwaltungshelfer</b>	<b>5</b>

## 1. Auftrag

Mit Umlaufbeschluss vom 4. Februar 2019 hat der UA FEK seine Arbeitsgemeinschaft Verkehrspolizeiliche Angelegenheiten (AG VPA) beauftragt, ihm zu seiner Frühjahrssitzung 2020 erneut schriftlich über den Sachstand zum Thema: „Entlastungsmöglichkeiten für die Polizei im Zusammenhang mit GST“ zu berichten. Ergänzend zu den Sachstandsberichten vom 06.07.2017 und 27.11.2018 kann Folgendes mitgeteilt werden:

## 2. Beliehene

Nach mehrfachen Befassungen der IMK und VMK legte das BMVI am 24. September 2018 den Ländern den Referentenentwurf einer Verordnung zum Erlass einer Straßenverkehr-Transportbegleitungsverordnung und zur Änderung straßenverkehrsrechtlicher Vorschriften mit der Gelegenheit zur Stellungnahme vor.

Der Referentenentwurf orientiert sich weitgehend an dem bisher diskutierten Entwurf. Insbesondere fehlt jedoch die bislang enthaltene Regelung, die eine bundesweite Wirkung der Anerkennung Beliehener vorgesehen hatte. Innerhalb der Bundesregierung wurden hier vom BMI und BMJ verfassungsrechtliche Bedenken geltend gemacht. Dies würde bedeuten, dass die Länder gefordert wären, die Frage der Anerkennung von in anderen Ländern anerkannten Beliehenen jeweils im Landesrecht oder durch eine Verwaltungsvereinbarung oder einen Staatsvertrag zu lösen.

Die Länder begrüßten größtenteils in ihren Stellungnahmen die Vorlage des Entwurfs, äußerten sich aber überwiegend kritisch zum Wegfall des bundesweiten Geltungsbereichs einer entsprechenden Beleihung.

Ob und in welcher Form das BMVI die Stellungnahmen der Länder zur Fortschreibung seines Entwurfs berücksichtigen wird, ist abzuwarten.

Der Diskussionsstand ist seit Dezember 2018 unverändert.

Im letzten Bund-Länder-Fachausschuss am 18. / 19. September 2019 in Erfurt wurde zu den Planungen des Bundes mitgeteilt, dass derzeit die beiden anhängigen StVO-Novellen

(Car-Sharing-Novelle und Radfahrnovelle) Vorrang hätten, dann die Anpassung der VwV zur StVO erforderlich sei und schließlich zunächst eine seit längerem offene Änderung der Richtlinien für Großraum- und Schwertransporte erfolgen müsse. Erst dann könne die Transportbegleitungs-Verordnung angegangen werden.

Mit einer zeitnahen Umsetzung ist daher nach wie vor nicht zu rechnen.

### **3. Verwaltungshelfer**

Das Verwaltungshelfermodell ist mit Änderung der Allgemeinen Verwaltungsvorschrift zur Straßenverkehrsordnung (VwV-StVO) zu § 29 Absatz 3 am 23. Mai 2017 in Kraft getreten.

Zwischenzeitlich etablieren sich in einigen Ländern unterschiedliche Varianten der Verwaltungshelfermodelle, die sich insbesondere in der Intensität der Aus- und Fortbildung sowie den geplanten Einsatzbereichen deutlich unterscheiden.

Aus diesem Grund hat sich auch eine Reihe von Wirtschaftsverbänden in einem gemeinsamen Schreiben an den Bundesverkehrsminister gewandt. Diese Verbände kritisieren die Zersplitterung der Regelungen der Verwaltungshilfe in den Ländern und fordern auch aus ihrer Sicht die Einführung des Beliehenen ein.

---

---





## Bericht zum IT-Planungsrat

212. Sitzung der Innenministerkonferenz (IMK)  
vom 17. bis 19. Juni 2020 in Erfurt



## Inhalt

<b>1</b>	<b>Schwerpunktthemen</b>	<b>3</b>
1.1.	Onlinezugangsgesetz (OZG)	3
1.2	Portalverbund	4
1.3	Online-Gateway	4
1.4	Interoperable Servicekonten	4
1.5	Einheitliches Unternehmenskonto auf Basis von ELSTER	5
<b>2</b>	<b>Informationssicherheit / Standardisierung</b>	<b>5</b>
2.1	Länderarbeitsgruppe Cybersicherheit der IMK	5
2.2	Informationssicherheit	5
2.3	Standard-Datenschutzmodell	6
<b>3</b>	<b>Projekte / Maßnahmen / Anwendungen des IT-Planungsrats</b>	<b>7</b>
3.1	Cloud Computing und Digitale Souveränität	7
3.2	Behördennummer 115	8
<b>4</b>	<b>Föderale IT-Kooperation (FITKO)</b>	<b>8</b>
<b>5</b>	<b>Bildungs- und Weiterbildungsplattform</b>	<b>8</b>



Der IT-Planungsrat hat seit der letzten Berichterstattung an die Innenministerkonferenz (IMK) eine Sitzung im Videokonferenzformat am 25. März 2020 abgehalten. In diesem Jahr hat der Bund den Vorsitz im IT-Planungsrat. Zum 30.04.2020 ist Herr Staatssekretär und Bundes CIO im Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat, Klaus Vitt in den Ruhestand gegangen ist. Seit dem 01.05.2020 hat Herr Staatssekretär Dr. Markus Richter die Funktion des Beauftragten der Bundesregierung für Informationstechnik übernommen. Die kommende Sitzung am 24.06.2020 wird erstmalig unter seiner Leitung, erneut als Videokonferenz, stattfinden.

Die Bewältigung der mit der Pandemie verbundenen Herausforderungen für die Verwaltung ist eines von vielen Themen, das auf der letzten 31. Sitzung des IT-Planungsrates besprochen worden ist.

## **1 Schwerpunktthemen**

### **1.1. Onlinezugangsgesetz (OZG)**

Das am 18. August 2018 in Kraft getretene Onlinezugangsgesetz (OZG) dient dazu den elektronischen Gang zu den Behörden unkompliziert und sicher zu gestalten. Das OZG legt hierzu rechtlich fest, dass Bund und Länder ihre Verwaltungsleistungen innerhalb einer Frist von fünf Jahren, bis Ende 2022, digitalisieren und in technisch miteinander verknüpften Verwaltungsportalen (Portalverbund) bereitstellen müssen. Um innerhalb dieser Frist die digitalisierten Verwaltungsleistungen für Bürgerinnen und Bürger sowie für die Unternehmen online bereitzustellen, verständigten sich Bund und Länder im IT-Planungsrat auf eine enge Zusammenarbeit und Abstimmung.

Zur besseren Kommunikation und Abstimmung wurde eine Abteilungsleiterrunde ins Leben gerufen, an der die für das OZG zuständigen Abteilungsleiter teilnehmen (AL OZG-Runde).

Mittlerweile ist die Themenfeldplanung abgeschlossen und 112 Projekte wurden bereits begonnen. 30 bis 35 Onlineverfahren werden im Jahr 2020 produktiv geschaltet.

Inwieweit eine Nachnutzung einzelner Verfahren rein rechtlich realisierbar ist, gilt es noch zu klären. Dazu wird auf der kommenden Sitzung ein Bericht erwartet.



## **1.2 Portalverbund**

Im Rahmen des OZG sollen mit dem Portalverbund unter Federführung des BMI alle Verwaltungsportale von Bund und Ländern zu einem gemeinsamen Portalverbund verknüpft werden.

Die themenfeldverantwortlichen Länder sind gebeten bis zum 31.10.2020 die Erstellung der Stammtexte zu den Verwaltungsleistungen ihr Themenfeld betreffend zu koordinieren und die in den Ländern zuständigen Ressorts zu bitten, sich an der arbeitsteiligen Erstellung dieser Texte zu beteiligen. Diesbezüglich sollte ein entsprechendes Schreiben an alle betroffenen Fachministerkonferenzen ergehen.

## **1.3 Online-Gateway**

In Umsetzung der Maßnahmen aus dem Sachstandsbericht 2019 der Koordinierungsgruppe Portalverbund hat der Bund ein Technisches Review durchgeführt. Im Ergebnisbericht des Reviews sind Handlungsempfehlungen für eine Reduzierung der Komplexität des Online-Gateways erarbeitet. Das Pilotprojekt empfiehlt, den Handlungsempfehlungen des Architekturreviews zu folgen und als Vereinfachung der Architektur des Online-Gateways die Fertigstellung des Piloten auf die Komponente „Suchen & Finden“ zu beschränken.

Die Online-Gateway-Komponenten Dienstverzeichnis, Datensynchronisation und Ereignissteuerung sollen in der aktuellen Fassung des Piloten nicht verwendet werden.

Die Vorbereitungen für die Anbindung aller Nicht-Pilotländer, die bis Ende 2020 erfolgen soll, wurden gestartet und verlaufen planmäßig. Alle Länder und der Bund bringen sich aktiv in diese Vorbereitungen ein.

## **1.4 Interoperable Servicekonten**

Es wurde eine Rolloutplanung der Teilnehmer der Projektgruppe „eID-Strategie“ vorgestellt. Ziel ist eine flächendeckende Interoperabilität der Servicekonten zu gewährleisten. Seit November 2019 steht die technische Infrastruktur bereit.



## **1.5 Einheitliches Unternehmenskonto auf Basis von ELSTER**

Anfang 2020 zeichnete sich erstmals die Möglichkeit ab, bis Mitte 2022 gemeinsam ein bundesweit einheitliches Unternehmenskonto auf der Basis von ELSTER anbieten zu können. Diese Neuigkeit war auch Thema am Rande der ersten Verwaltungsratssitzung von FITKO in Frankfurt am 30.01.2020. Das Koordinierungsprojekt Unternehmenskonto hat dafür ein modular aufgebautes Basiskonzept erarbeitet. In dieser Angelegenheit konnte ein breit getragener Konsens der Länder sowie des BMI, des BMWi und des BMF hergestellt werden.

## **2 Informationssicherheit / Standardisierung**

### **2.1 Länderarbeitsgruppe Cybersicherheit der IMK**

Im Rahmen der IT-Planungsratssitzung wurde der Beschluss der 211. IMK in Lübeck die länderoffene Arbeitsgruppe Cybersicherheit in die Länderarbeitsgruppe Cybersicherheit umzubenennen zur Kenntnis genommen.

### **2.2 Informationssicherheit**

Das einvernehmliche Vorgehen in der Informationssicherheit umfasst nach der Leitlinie für Informationssicherheit, die auf der 28. Sitzung beschlossen worden ist, in der öffentlichen Verwaltung fünf Handlungsfelder:

- 1) Ausbau des Informationssicherheitsmanagements,
- 2) Absicherung der IT-Netzinfrastrukturen der öffentlichen Verwaltung nach einheitlichen Festlegungen,
- 3) Einheitliche Sicherheitsstandards für Ebenen übergreifende IT-Verfahren,
- 4) Gemeinsame Abwehr von IT-Angriffen sowie
- 5) IT-Notfallmanagement

Die AG Informationssicherheit hat diese Ziele in ihren letzten Sitzungen weiter konkretisiert und einen Umsetzungsplan entwickelt, der mit Hilfe von Kennzahlen zu den einzelnen Umsetzungsschritten auch die Kontrolle des Fortschritts der Umsetzung ermöglicht. Aus 26 Kennzahlen zum Umsetzungsfortschritt bei den Maßnahmen soll ein fortlaufendes jährliches Berichtswesen der AG-Informationssicherheit an den IT-Planungsrat ausgebildet werden.



Die Verwaltungen des Bundes und der Länder haben seit mehreren Jahren Informationssicherheitsmanagementsysteme etabliert und entwickeln diese stetig weiter. Angesichts der Vorhaben zur Digitalisierung der Verwaltung und der steigenden Bedrohung aus Cyberraum - zuletzt durch Emotet - ist eine verstärkte gemeinsame Anstrengung in Bund und Ländern zur Wahrung der Informationssicherheit in den Verwaltungen erforderlich.

Um dieses Mindestsicherheitsniveau zu erreichen sind die im Umsetzungsplan festgelegten Maßnahmen termingerecht zu realisieren.

Die Steuerung der Umsetzung erfolgt durch die AG Informationssicherheit als Daueraufgabe, die Finanzierung der Maßnahmen der AG erfolgt über den IT-PLR.

In diesem Zusammenhang wurde beschlossen, dass Bund und Länder für eine angemessene Ressourcenausstattung zu sorgen haben.

### **2.3 Standard-Datenschutzmodell**

Die Konferenz der unabhängigen Datenschutzaufsichtsbehörden des Bundes und der Länder hat mit der Version 2.0 eine grundlegend überarbeitete Version des Standard-Datenschutzmodells (SDM) bereitgestellt. Die rechtlichen Anforderungen der Datenschutz-Grundverordnung (DS-GVO) werden vom SDM nun vollständig erfasst und mit Hilfe von sieben Gewährleistungszielen systematisiert. Mit dem SDM stellt die Konferenz ein Werkzeug bereit, mit dem die risikoadäquate Auswahl und rechtliche Bewertung der von der DS-GVO geforderten technischen und organisatorischen Maßnahmen unterstützt wird. Diese Maßnahmen sollen sicherstellen, dass die Verarbeitung personenbezogener Daten nach den Vorgaben der DS-GVO erfolgt. Das SDM bietet mit seinen Gewährleistungszielen eine Transformationshilfe zwischen Recht und Technik und unterstützt damit einen ständigen Dialog zwischen Beteiligten aus den juristischen und technisch-organisatorischen Bereichen.

Die Anwendungsbereiche des Standard-Datenschutzmodells sind Planung, Einführung und Betrieb von Verarbeitungstätigkeiten, mit denen personenbezogene Daten verarbeitet werden (personenbezogene Verarbeitungen) sowie deren Prüfung und Beurteilung. Das SDM unterstützt Verantwortliche in Wirtschaft und Verwaltung, die von der DS-GVO auferlegten Nachweis- und Rechenschaftspflichten zu erfüllen.



## 3 Projekte / Maßnahmen / Anwendungen des IT-Planungsrats

### 3.1 Cloud Computing und Digitale Souveränität

Ein sehr wichtiges Thema, dem sich der IT-Planungsrat widmet, ist die Eruiierung von Möglichkeiten in Zusammenhang mit der Unabhängigkeit von Marktführern bei Soft- und Hardwareeinsatz. In diesem Zusammenhang wurde temporär eine neue Arbeitsgruppe etabliert, die auf der letzten Sitzung einen Zwischenbericht vorstellte. Im Nachgang zur Sitzung wurde ein Eckpunktepapier beschlossen.

Überdies wurde eine Föderale-Cloud-Lösung skizziert, die die Stärkung der Digitalen Souveränität der Öffentlichen Verwaltung über alle Ebenen verfolgt:

Mit dieser Skizze strebt die Öffentliche Verwaltung von Bund, Ländern und Kommunen folgende Ziele an:

1. Reduktion von Abhängigkeiten durch
  - a. Aufbau einer kritischen Marktmacht
  - b. Entwicklung, Etablierung und Nutzung gemeinsamer, offener Standards und Schnittstellen sowie modularer Architekturen
2. Steigerung der Effizienz und Effektivität in Entwicklung, Inbetriebnahme und Betrieb durch
  - a. Nutzung und ggf. Aufbau technisch zukunftsfähiger und skalierbarer IT-Infrastrukturen
  - b. Förderung einer einfachen Wiederverwendbarkeit entwickelter Lösungen
  - c. Gewährleistung standardisierter Inbetriebnahme und Betrieb
  - d. Förderung der gemeinsamen Nutzung existierender Dienste und Anwendungen anderer Betreiber
3. Sicherstellung und Stärkung von Datenschutz und Informationssicherheit durch Berücksichtigung und Umsetzung der jeweils relevanten Anforderungen, Regularien. Die etablierten Prinzipien sind insbesondere durch Technikgestaltung („data protection by design“/ „security by design“) sicherzustellen.



Eine ebenenübergreifende Zusammenarbeit von Bund, Ländern und Kommunen ist notwendig, um diese Ziele zu erreichen.

Ein nächster Bericht soll zur nächsten Junisitzung des IT-Planungsrates vorgelegt werden.

### **3.2 Behördennummer 115**

Es wurde beschlossen die Pilotphase zur Erreichung der flächendeckenden Erreichbarkeit um zwei Jahre bis Ende 2021 zu verlängern, um eine Evaluation erstellen zu können. Ein erster Zwischenbericht dazu ist für den Herbst 2020 geplant.

## **4 Föderale IT-Kooperation (FITKO)**

Die FITKO bildet als Anstalt des öffentlichen Rechts in Trägerschaft aller Länder und des Bundes den operativen Unterbau für den IT-Planungsrat. Durch dessen Entscheidungen als Bundes-Länder-übergreifendes politisches Gremium wurden vielfältige Kooperationen ermöglicht, diverse E-Government-Projekte erfolgreich umgesetzt und gemeinsame Standards entwickelt. Am 01. Januar 2020 hat die FITKO ihre Arbeit aufgenommen und am 30.01.2020 fand die erste Verwaltungsratssitzung statt.

Neben dem Entwurf des Wirtschaftsplans, wurde auf der letzten Sitzung des IT-Planungsrates erneut das Digitalisierungsbudget thematisiert. Die FITKO ist unter anderem verantwortlich für die operative Steuerung und Bewirtschaftung des Digitalisierungsbudgets. Die FITKO definiert ein einheitliches Vorgehensmodell und Berichtspflichten für das Projekt-Controlling. In diesem Zusammenhang wurden im Nachgang der Sitzung die Unterlagen für die Beantragung von Mitteln aus dem Digitalisierungsbudgets bereitgestellt.

## **5 Bildungs- und Weiterbildungsplattform**

Hessen hat auf der 30. Sitzung des IT-Planungsrats das Projekt „Bildungs- und Weiterbildungsplattform eGovernment“ vorgestellt.





In der öffentlichen Verwaltung stellt sich das Problem, dass kurzfristig einerseits zusätzliche (ca. 80.000 pro Jahr) hochqualifizierte Digitalisierungsexperten benötigt werden und andererseits ca. 300.000 Mitarbeiter pro Jahr in digitalen Basisqualifikationen geschult werden müssen. Alle Verwaltungsbereiche stehen unter enormem zeitlichen Druck, kurzfristig geeignete qualifizierte Weiterbildungen im Bereich eGovernment anzubieten. Der Aufbau dieser Digital-Kompetenzen bei den Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern ist eine zentrale Voraussetzung für die zukünftige wirtschaftliche und erfolgreiche Arbeit der deutschen Verwaltung. Angesichts der Radikalität und des unvergleichlich hohen Tempos der digitalen Transformation in allen Bereichen kommt der qualifizierten Aus- und Weiterbildung insbesondere bei den Kompetenzen im Bereich Verwaltungsinformatik/eGovernment eine Schlüsselrolle zu.

Um diese Herausforderung besser lösen zu können, soll eine gemeinsame verwaltungsübergreifende Bildungs- und Weiterbildungsplattform eGovernment aufgebaut werden.

Der IT-Planungsrat hat das vorgelegte Konzept zur Kenntnis genommen, Hessen mit der Umsetzung des Vorhabens beauftragt und Mittel aus dem Digitalisierungsbudget bereitgestellt.

Folgende Hochschuleinrichtungen beteiligen sich am Projekt (siehe auch Projektstruktur):

- Westfälische Wilhelms-Universität Münster
- Technische Universität München
- Hochschule RheinMain
- Universität Potsdam
- Hochschule Meissen
- Universität Koblenz
- Zeppelin-Universität Friedrichshafen
- Fraunhofer-Institut für Offene Kommunikationssysteme FOKUS

Folgende Länder haben ihre Beteiligung an der Projektumsetzung zugesagt:

- Bayerisches Staatsministerium für Digitales
- Ministerium für Wirtschaft, Innovation, Digitalisierung und Energie des Landes Nordrhein-Westfalen
- Sächsische Staatskanzlei
- Der Senator für Finanzen Bremen

Es wurde die Vorlage eines Projektplans zur 31. Sitzung erbeten.



Berlin, den 15. Mai 2020

**Bericht des BMI**  
**zu TOP 36 der 212. IMK vom 17. bis 19. Juni 2020 in Erfurt**  
**zum Thema „Deutsche Ratspräsidentschaft 2020“**

Die Vorbereitungen der DEU EU-Ratspräsidentschaft im 2. Halbjahr 2020 sind in vollem Gange. So wurde beispielsweise das Trio-Programm zwischen den Triopartnern bereits abgestimmt.

Die Corona-Krise zwingt die Bundesregierung, das ursprünglich geplante deutsche Programm für die Ratspräsidentschaft erheblich anzupassen. Nach einem Beschluss der Europa-Staatssekretäre, der durch das Kabinett bestätigt wurde, haben insbesondere Fragen der Krisenbewältigung und zur Herausführung aus der Krise oberste Priorität. Es folgen Dossiers, die rechtlich verpflichtend bis Ende 2020 behandelt werden müssen (z.B. MFR und Brexit). Zentrale Gestaltungsschwerpunkte der bisherigen Programmplanung werden - soweit unter den gegebenen Umständen möglich und sinnvoll - weiter verfolgt; Alle anderen Punkte können nur soweit wie möglich behandelt werden.

Das BMI passt daher aktuell auch sein eigenes Arbeitsprogramm entsprechend an. Hier werden Themen wie Grenzmanagement, Katastrophenhilfe und Bevölkerungsschutz prioritär behandelt. Wichtige Innenthemen bleiben weiterhin Migration (insbesondere das gemeinsame europäische Asylsystem (GEAS)) und die Bekämpfung von Rechtsextremismus und Antisemitismus. Auch auf Basis der von der EU-Kommission angekündigten Anpassung ihres Arbeitsprogramms werden ggf. weitere Verschiebungen der Themen notwendig werden.

Die Corona-Krise hat nicht nur Einfluss auf die Themensetzung des BMI. Auch viele der geplanten Präsenzveranstaltungen müssen überdacht werden. So werden BMI und BMJV den informellen JI Rat Anfang Juli virtuell durchführen. Auch alle weiteren bis Ende August 2020 geplante Veranstaltungen werden nicht physisch stattfinden können. Aktuell wird geprüft, inwieweit nach der Sommerpause Veranstaltungen wieder physisch durchgeführt werden können oder ob auch hier auf virtuelle Formate zurückgegriffen werden muss.

Leider werden durch die Corona-Krise auch viele Veranstaltungen gefährdet, die BMI in unterschiedlichen Bundesländern geplant hatte. Aktuell ist keine Aussage dazu möglich, welche dieser Veranstaltungen wie geplant durchgeführt werden können.



## **Registerübergreifendes Identitätsmanagement als Teil der Registermodernisierung**

### **Abschlussbericht zur Sondierung eines registerübergreifenden Identitätsmanagements mit Einbezug der Erfahrungen mit der Steuer-Identifikationsnummer für die Innenministerkonferenz 17. - 19. Juni 2020**

## Inhaltsverzeichnis

1.	Der IMK-Auftrag zum registerübergreifenden Identitätsmanagement.....	3
2.	Anforderungen an ein registerübergreifendes Identitätsmanagement .....	4
2.1	Anforderungen aus Sicht der IMK.....	4
2.2	Eckpunkte Digitalkabinetts vom 18. November 2019 .....	5
2.3	Anforderungen aus anderen Ressorts .....	6
3.	Die Arbeitsstruktur im Überblick .....	6
4.	Ein Identitätsregister mit numerischem Identifier.....	7
4.1.	Ausgangslage in der Verwaltungspraxis.....	7
4.2	Verbesserungen durch einen numerischen Identifier .....	8
4.3.	Einrichtung eines Identitätsregisters mit Nutzung der Steuer-ID.....	11
4.4	Datenumfang und Qualitätssicherung im Identitätsregister .....	13
4.4.1	Neues Datenfeld Validität .....	15
4.4.2	Neues Datenfeld Letzter Verwaltungskontakt (Lebenszeichenansatz).....	16
4.4.3	Neues Datenfeld Staatsangehörigkeiten.....	17
5.	Gewährleistung Verfassungsrecht, Datenschutz und Transparenz .....	17
5.1	Vorbemerkung .....	17
5.2	Gewährleistung Verfassungsrecht, Datenschutz und Transparenz .....	17
6.	Modellauswahl für die Zielarchitektur.....	21
6.1	Basismodell .....	21
6.2	Modell mit mehreren bereichsspezifischen Identifikatoren.....	24
6.3	Einheitlicher Identifier auf Basis eines erweiterten 4-Corner-Modells mit mehreren Bereichen 26	
6.4	Gespräche in den Expertengruppen .....	27
6.5	Grobe Schätzung der Aufwände, Kosten und Realisierungszeiträume .....	32
6.6	Roll-out der Steuer-ID als registerübergreifendem Identifier in die öffentliche Verwaltung.....	35
7.	Rechtliche Ausgestaltung und Gesetzentwurf.....	36
8.	Bewertung, offene Fragen und Ausblick .....	36
	Abbildungsverzeichnis.....	39
	Abkürzungsverzeichnis .....	40

Anhang 1: Digitalkabinett Eckpunkte vom 18. November 2019 .....	42
Anhang 2: MPK-Beschluss vom 5. Dezember 2019.....	44
Anhang 3: Kernbotschaften der im Ergebnis des Auftrags an McKinsey & Company entstandenen „Aufwandsschätzung für die Einführung eines registerübergreifenden ID-Managements“ vom 28. Februar 2020 .....	45
Anlage: Zwei Modelle für das Registerübergreifende Identitätsmanagement (separate Anlage) .....	49

## **1. Der IMK-Auftrag zum registerübergreifenden Identitätsmanagement**

Zum registerübergreifenden Identitätsmanagement hat die IMK drei Beschlüsse gefasst:

- Die Ständige Konferenz der Innenminister und -senatoren der Länder hat auf ihrer 209. Sitzung vom 28. bis 30.11.2018 in Magdeburg zu TOP 14 in Ziffer 2 folgenden Beschluss gefasst: „Davon ausgehend, dass verlässliche Angaben zur Identität von Personen die Grundlage für Verwaltungsleistungen darstellen, hält sie ein registerübergreifendes Identitätsmanagement und die Stärkung der Interoperabilität von Verwaltungsregistern in einer vernetzten Verwaltung für wesentliche Bestandteile einer Registermodernisierung.“ In Ziffer 3 bat die IMK das BMI darum, bis zur Frühjahrssitzung 2019 einen Vorschlag für die Verbesserung des Identitätsmanagements auszuarbeiten, der die Ausführungen zu TOP 5 "Digitalisierung der Verwaltung" der Jahreskonferenz der Regierungschefinnen und Regierungschefs der Länder vom 24. bis 26.10.2018 berücksichtigen sollte.
- In der 210. Sitzung vom 12. bis 14.06.2019 in Kiel zu TOP 12 bat die IMK in Ziffer 2 das BMI, auf Grundlage dieses Vorschlags die konzeptionellen Arbeiten unter Einbeziehung der Länder und der Koordinierungsstelle für IT-Standards (KoSIT) fortzuführen und in Ziffer 3 darum, ihr bis zur Herbstsitzung 2019 einen Zwischenbericht vorzulegen, der die erforderlichen Rechtsänderungen darstellt und Optionen für die fachliche und technische Realisierung eines registerübergreifenden Identitätsmanagements beinhalten soll.
- In der 211. Sitzung vom 4. bis 6.12.2019 in Lübeck zu TOP 32 bat die IMK das BMI um vorliegenden Abschlussbericht zu einer Sondierung einer möglichen Nutzung der Steuer-Identifikationsnummer, der ID-Nummer-Datenbank im Bundeszentralamt für Steuern und der dort eingerichteten Prozesse zur Qualitätsverbesserung als Basis für ein zukünftiges zentrales Identitätsregister unter Berücksichtigung des rechtlichen und technischen Anpassungsbedarfs.

Mit diesem Dokument wird die Sondierung nach Abstimmung in der Bund-Länder-Arbeitsgruppe Registerübergreifendes Identitätsmanagement und den Arbeitskreisen I und II mit ei-

nem Stand 10. März 2020 abgeschlossen. Im Ergebnis befürwortet die fachliche Bund-Länder-Arbeitsgruppe eine praxisnahe, auf bestehenden Strukturen aufsetzende, zügig realisierbare und gleichzeitig verfassungs- und datenschutzkonforme Lösung für ein registerübergreifendes Identitätsmanagement für die öffentliche Verwaltung mittels Verwendung der Steuer-Identifikationsnummer (Steuer-ID).

## **2. Anforderungen an ein registerübergreifendes Identitätsmanagement**

### **2.1 Anforderungen aus Sicht der IMK**

Der mit IMK-Beschluss vom 14.06.2019 gebilligte Vorschlag vom 11.02.2019 enthält fünf Anforderungen an ein registerübergreifendes Identitätsmanagement als Teil der Registermodernisierung:

1. Eindeutige Zuordnung der Personalienidentität über alle Register hinweg durch Einführung eines Kerndatensystems mit Identifier: Die Grunddaten zu einer Person sollen an einer zentralen Stelle gespeichert, in Abstimmung mit den Fachregistern auf Inkonsistenzen geprüft, verlässlich gepflegt, aktualisiert und bereitgestellt werden. Hierfür wollen wir ein Kerndatensystem schaffen, in dem die Grunddaten aller Personen mit Verwaltungskontakt in Deutschland gepflegt werden. Es wird zudem kenntlich gemacht, wie valide die Angaben zur Identität sind. Die Feststellung und Sicherung der Identität von Personen und die damit einhergehende Aufgabe zur Führung des Kerndatensystems soll eine eigenständige Aufgabe sein und einer eigenen Stelle zugeordnet werden. Eine eindeutige Zuordnung der Personalienidentität über alle Register hinweg ist herzustellen. Dies kann mithilfe eines Identifiers geschehen.
2. Auflösung von Datensilos: Jedes Datum sollte möglichst nur in einem Register der originär zuständigen Behörde vorhanden sein und von dieser gepflegt werden. Im Gegenzug muss sichergestellt werden, dass alle Behörden die Daten, die sie für ihre Aufgabenerfüllung benötigen, schnell und unkompliziert erhalten können und dürfen. Einmal erhobene Informationen stehen im Rahmen eines Rechte- und Rollenkonzepts für alle weiteren relevanten Zwecke im Rahmen der rechtlichen Vorgaben zur Verfügung.
3. Aktualität und Qualität sowie Datensicherheit und Datenschutz gewährleisten: Die Registerlandschaft sollte so weiterentwickelt werden, dass sie eine hohe Qualität und Aktualität der Registerdaten (z.B. durch Prüfung auf Doubletten und Inkonsistenzen, Über- und Untererfassungen) sowie die Zugänglichkeit des Datenbestands für die nutzenden Behörden aller föderalen Ebenen aufgabenadäquat sicherstellt. Zugleich sollte ein hohes Maß an Datensicherheit (z.B. durch physisch verteilte Datenhaltung)

und Datenverfügbarkeit gewährleistet sowie den datenschutzrechtlichen Vorgaben der EU-Datenschutz-Grundverordnung (nachfolgend DSGVO) sowie den hierzu ergangenen ergänzenden Regelungen und den verfassungsrechtlichen Vorgaben (insbesondere derjenigen des Rechts auf informationelle Selbstbestimmung) entsprochen werden.

4. Die für die Datenübermittlung bewährte Standardisierung (Standard X Inneres) soll fortentwickelt und auf die Registerstrukturen (Datenhaltung) ausgedehnt werden.
5. Transparenz: Die betroffenen Personen sollten im Rahmen ihres datenschutzrechtlichen Auskunftsrechts jederzeit auf einfache Weise feststellen können, welche Behörde zu welchem Zweck auf welche ihrer Daten zugegriffen hat.

Diese fünf Anforderungen gehen – insbesondere im vierten Punkt - über den Umfang der hier behandelten Sondierung eines zentralen Identitätsregisters („Kerndatensystem mit Identifier“) mit Einbeziehung der Steuer-ID hinaus und werden in nachfolgender fachlicher Aufbereitung und zusätzlichen Vorschlägen für Maßnahmen aufgegriffen.

## **2.2 Eckpunkte Digitalkabinetts vom 18. November 2019**

Nachdem sich entsprechend dem Ursprung des Vorhabens aus der IMK zunächst der Fokus der fachlichen Arbeit für ein registerübergreifendes Identitätsmanagement naturgemäß auf die Innenverwaltung richtete, wurde rasch deutlich, dass es sich um eine Basiskomponente für die Registermodernisierung und die OZG-Umsetzung insgesamt handelt. Damit erweiterte sich der Blickwinkel ab Herbst 2019 auf die anderen Ressorts. So hat das Bundeskabinett in seiner 76. Sitzung am 18. November 2019 „Eckpunkte zum registerübergreifenden Identitätsmanagement als Teil der Registermodernisierung“ beschlossen (s. Anhang 1). Wurde auch hier die Steuer-ID als Ausgangspunkt herangezogen, blieb die Frage der Verwendung eines einzigen oder mehrerer bereichsspezifischer Identifier zunächst offen. Neben einem „Basismodell“ wurden in der Folge zwei weitere konzeptionelle Modelle näher ausgearbeitet, um diese anhand einer Reihe von Kriterien, z.B. im Hinblick auf Verfassungs- und Datenschutzkonformität, Nutzen, Risiken und Realisierungsdauer besser bewerten zu können. In Kapitel 6 wird auf beide Modelle näher eingegangen, die Konzepte beider Modelle befinden sich aufgrund ihres Umfangs in einer separaten Anlage.

Neben den fachlichen Strängen der IMK und des Digitalkabinetts wurde das registerübergreifende Identitätsmanagement ebenfalls unter TOP 3.2 „Leitlinien für eine Modernisierung der Registerlandschaft“ der Besprechung der Bundeskanzlerin mit den Regierungschefinnen und Regierungschefs der Länder (MPK) am 5. Dezember 2019 behandelt und der Beschluss gefasst, dass sich die Bundeskanzlerin und die Regierungschefinnen und Regierungschefs der

Länder dafür einsetzen, dass die erforderlichen gesetzgeberischen Maßnahmen für ein registerübergreifendes Identitätsmanagement zeitnah auch unter dem Aspekt der Datensicherheit und des Datenschutzes geprüft und vorgestellt werden (Anhang 2).

### **2.3 Anforderungen aus anderen Ressorts**

Nach der Erstellung und weiteren Ausarbeitung der beiden unterschiedlichen Modelle sowie einer zeitnah einberaumten Bewertungsrunde durch die Expertengruppen „Registerarchitektur“ und „Identifizier“ wurde am 4. Februar 2020 zu einer ersten Ressortbesprechung eingeladen. Fachliche Anforderungen an die konzeptionellen Vorstellungen für das registerübergreifende Identitätsmanagement wurden aus den beteiligten Bundesministerien zunächst nicht übermittelt. Sie werden gegebenenfalls im Rahmen der Ressortabstimmung für das zu erstellende Artikelgesetz erwartet.

## **3. Die Arbeitsstruktur im Überblick**

Nach dem ersten IMK-Beschluss vom 30. November 2018 wurde eine Bund-Länder-Arbeitsgruppe Registerübergreifendes Identitätsmanagement (im Folgenden: BLAG) unter der Federführung des BMI eingerichtet, in der die betroffenen Bereiche der Innenverwaltung, u.a. Meldewesen, Personenstandswesen, Ausländerwesen, Staatsangehörigkeitswesen, Pass- und Personalausweiswesen und die Statistik mit dem Ziel eingebunden wurden, den von der IMK erbetenen Vorschlag zur Verbesserung des Identitätsmanagements zu erarbeiten. Ebenso sind in der BLAG Vertreter des Vorsitzes des AK I, des AK II und des IT-Planungsrates repräsentiert.

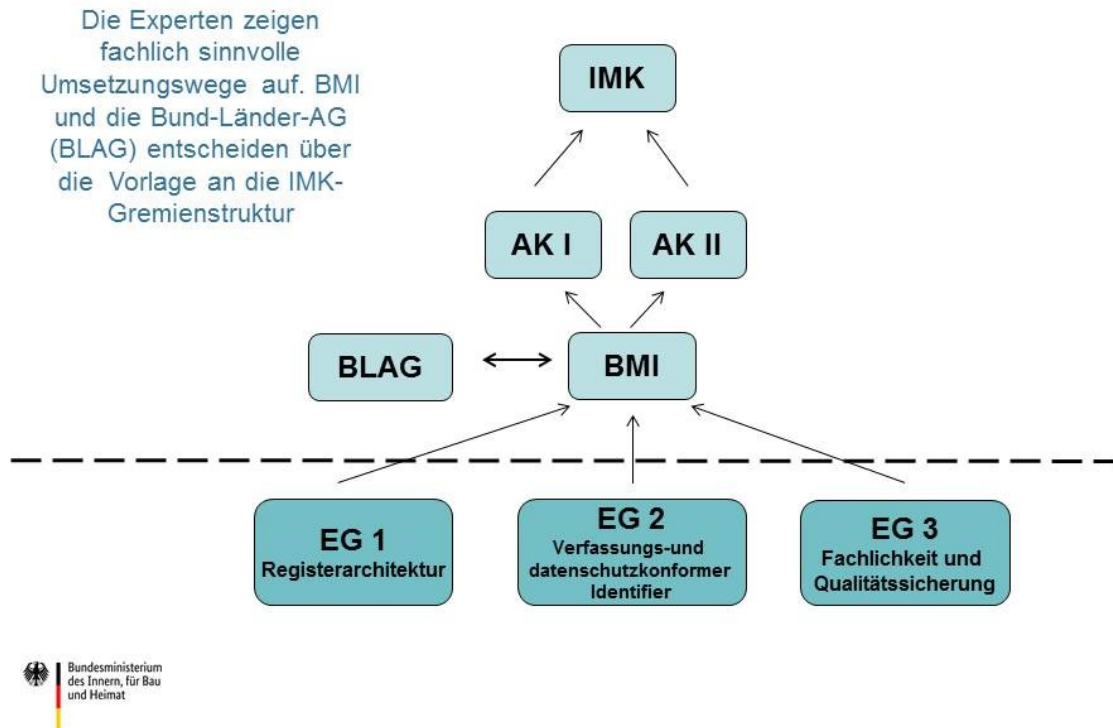
Nach dem IMK-Beschluss vom 14. Juni 2019, auf der Grundlage des Vorschlags vom 11. Februar 2019 die konzeptionellen Arbeiten fortzuführen, wurden von der BLAG zur vertieften Bearbeitung der konzeptionellen Fragen drei beratende Expertengruppen errichtet:

- EG 1: Registerarchitektur
- EG 2: Verfassungs- und datenschutzkonformer Identifizier
- EG 3: Fachlichkeit und Qualitätssicherung

In den Expertengruppen sind BMI und die Innenministerien der Länder mit den betroffenen Fachbereichen der Innenverwaltung sowie der für Digitalisierung verantwortlichen Stellen vertreten, zudem von diesen benannte Experten aus Behörden des Bundes und der Länder, der KoSIT und der Wissenschaft. Ebenso wurden im Hinblick auf die Erfahrungen mit der Steuer-ID im Bundeszentralamt für Steuern (BZSt) das BMF sowie - in der EG 2 im Hinblick auf Datenschutzfragen - das BMJV sowie die Kontaktgruppe „Registermodernisierung“ der Datenschutzkonferenz mit Vertretern des Bundesbeauftragten für Datenschutz und Informationsfreiheit (BfDI) sowie der Datenschutzbeauftragten der Länder beteiligt.



## Arbeitsstrukturen mit der Einbindung von Expertengruppen



Grafik 1: Arbeitsstruktur im registerübergreifenden Identitätsmanagement

Um die beiden in Kapitel 6 behandelten Modelle für ein registerübergreifendes Identitätsmanagement aus einer ganzheitlichen Perspektive erstellen, weiter auszuarbeiten und bewerten zu können, wurden die Sitzungen der Expertengruppen 1 „Registerarchitektur“ und 2 „Identifier“ von Oktober 2019 bis Januar 2020 gemeinsam ausgerichtet.

### 4. Ein Identitätsregister mit numerischem Identifier

Als Ausgangspunkt der konzeptionellen Überlegungen für ein Basismodell wurde mit der ersten Anforderung des Vorschlags vom 11. Februar 2019 begonnen. Dies sind die Errichtung eines Kerndatensystems - im Folgenden als Identitätsregister bezeichnet - in dem die Basisdaten aller Personen mit Verwaltungskontakt gepflegt werden, und die Einführung eines verlässlichen und robusten Identifiers, der entsprechend Art. 87 DSGVO die Rechte und Freiheiten der Person wahrt und den verfassungsrechtlichen Anforderungen entspricht.

#### 4.1. Ausgangslage in der Verwaltungspraxis

Verlässliche Angaben zur Identität von Personen sind die Basis aller Verwaltungsleistungen. Wird die Verwaltung zunehmend digitalisiert, muss auch in der digitalen Kommunikation gewährleistet sein, dass Personenverwechslungen ausgeschlossen sind und die betroffene

Person eindeutig identifiziert wird. Dies ist derzeit nicht der Fall. Vielfach kommt es in der digitalen Kommunikation zu Trefferlisten, in denen die Daten unbeteiligter Personen enthalten sind, oder zu einem Abbruch des digitalen Prozesses, weil die betroffene Person in einer Datenbank nicht eindeutig referenziert werden kann. Zudem werden derzeit häufig personenbezogene Daten, wie etwa die aktuelle Anschrift oder das Geburtsdatum einer Person, ausschließlich zu Zwecken der Identifikation übermittelt, obwohl sie für die eigentliche Aufgabewahrnehmung entbehrlich sind. Deshalb ist es auch aus datenschutzrechtlichen Erwägungen heraus anzustreben, ein registerübergreifendes Identitätsmanagement einzuführen, das möglichst allen Behörden der öffentlichen Verwaltung aktuelle und korrekte personenbezogene Basisdaten für ihre Register bereitstellt und eine eindeutige Zuordnung zu der betroffenen Person gewährleistet.

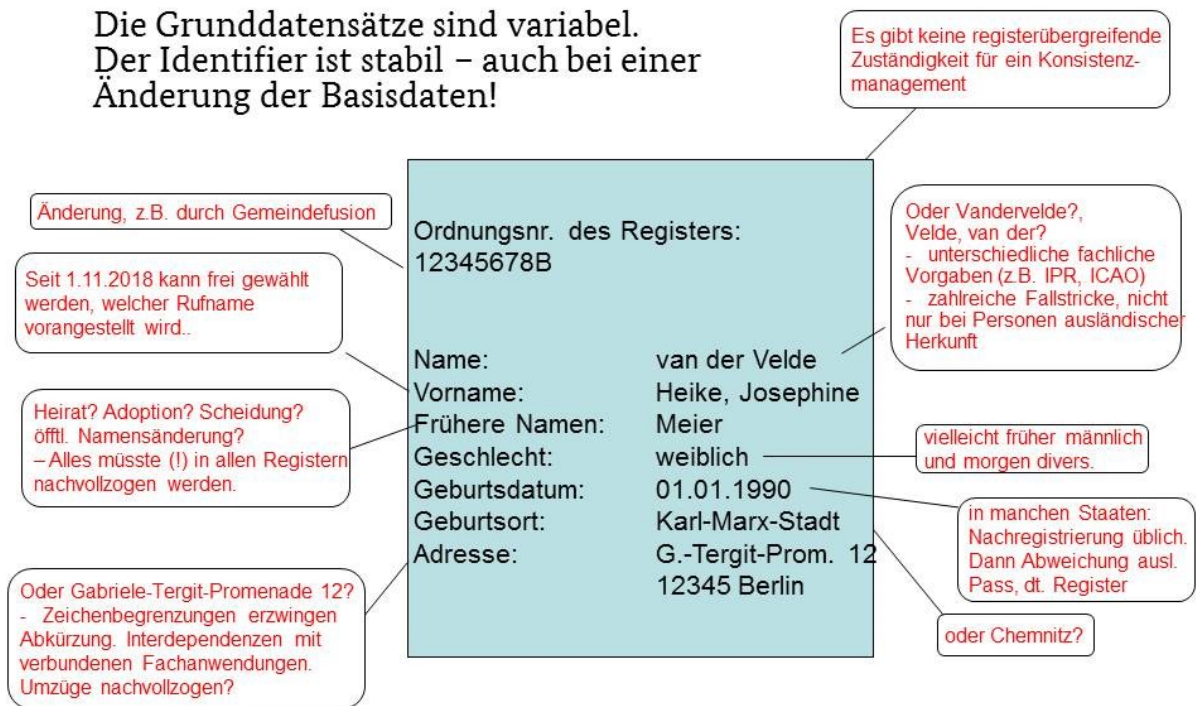
Mit dem registerübergreifenden Identitätsmanagement soll gewährleistet werden, dass sowohl die wahre Identität (Fragestellung: Führt die Person tatsächlich den Namen X und ist am Datum Y geboren?), als auch die Personalienidentität (Fragestellung: Beziehen sich zwei Datensätze auf dieselbe natürliche Person?) übereinstimmen und die aktuellen Basisdaten zur richtigen Person übermittelt werden können.

Als Basisdaten werden hier diejenigen personenbezogenen Daten bezeichnet, die ausschließlich zur korrekten Identifizierung einer Person dienen, insbesondere Vorname, Nachname, Geburtsdatum, Geburtsort, aktuelle Meldeadresse, Staatsangehörigkeit(en).

Oftmals wird von den „unveränderlichen Grunddaten einer Person“ gesprochen. Bei einer näheren Betrachtung der heutigen Lebenswirklichkeit stellen sich diese als überaus variabel dar. Bei Betrachtung der Grafik 2 wird dieses Problem anhand eines Beispieldatensatzes deutlich. Prinzipiell können sich alle Basisdaten ändern.

## **4.2 Verbesserungen durch einen numerischen Identifier**

Im Gegensatz zu den veränderlichen Grunddatensätzen wie in Grafik 2 bleibt ein numerischer Identifier stabil - auch bei einer Änderung einzelner oder aller Basisdaten. Es gibt somit eine eindeutige Identifizierungsmöglichkeit, die über den Zeitverlauf erhalten bleibt.



Grafik 2: „Welche sind die unveränderlichen Grunddaten einer Person?“

Heute werden personenbezogene Basisdaten in einer Vielzahl dezentraler Register gespeichert – sowohl in der Innenverwaltung als auch den Bereichen Arbeit, Gesundheit, Justiz, Soziales etc. Die Aktualität und Validität kann dabei sehr unterschiedlich sein und ist z.B. abhängig davon, wann jeweils der letzte Verwaltungskontakt mit einem Bürger stattgefunden hat.

Zudem kann es aus fachlichen Gründen Abweichungen in der Darstellung der Daten geben, da z.B. Adressdaten für den Pass und Personalausweis und im Bereich des Meldewesens unterschiedlich gespeichert werden. Werden die Basisdaten dann zum Abgleich (anstatt eines numerischen Identifiers) für die behördeninterne Kommunikation benötigt, so müssen relativ große Datenkränze zu einer Person gespeichert und übermittelt werden, um diese Person möglichst eindeutig zu bestimmen. Dennoch gelingt dies, insbesondere in der digitalen Kommunikation, häufig nicht. Auf technischer Ebene führt dies typischerweise zu zwei Fehlersituationen:

- Es wird fälschlicherweise angenommen, dass zu einer Person noch keine Angaben im Register vorhanden sind (kein Treffer); oder

- ein automatisierter Prozess muss unterbrochen werden, weil Angaben zu mehreren Personen mit passenden Basisdaten gefunden wurden (mehr als ein Treffer).

Diese technischen Fehler können zu unterschiedlichsten fachlichen Fehlern führen, die von der Verwehrung staatlicher Leistungen trotz berechtigten Anspruchs über Leistungsmissbrauch bis zur Vortäuschung falscher Identitäten reichen.

Durch seine Variabilität ist der Grunddatensatz für die digitale Kommunikation zwischen Registern ein schlecht geeigneter Identifier. Sowohl hinsichtlich der Fehleranfälligkeit bei Übermittlungen, einer Pseudonymisierung für statistische Zwecke als auch der Datensparsamkeit bietet ein numerischer Identifier eindeutige Vorteile.

Die eindeutige Identifikation einer Person war und ist ein unverzichtbarer Grundpfeiler staatlichen Handelns. In der zunehmend digitalisierten Welt muss Eindeutigkeit sichergestellt werden, da es andernfalls zu Medienbrüchen (Prozessabbruch oder händisch auszuwertenden Trefferlisten) kommt.

Es muss der jeweils zutreffende Basisdatensatz einer Person korrekt referenziert werden können. Eine einmal erreichte Konsistenz („Diese 2 Datensätze betreffen dieselbe Person, obwohl die Angaben aus fachlichen Gründen ggf. nicht völlig identisch sind“) muss für zukünftige Sachverhalte erhalten bleiben.

Ein gleichbleibender numerischer Identifier kann diese Aufgaben zuverlässiger und datensparsamer erfüllen als der variable Grunddatensatz der Person. Der Identifier soll zumindest für die behördeninterne Kommunikation diese Eindeutigkeit sicherstellen und ermöglichen, dass bei einer Änderung in den Basisdaten einer Person durch die jeweils sachlich zuständige Behörde diese Änderung auch anderen Behörden zur Verfügung gestellt wird.

Neben den Aufgaben der Verbesserung des Identitätsmanagements (es werden die Daten zur richtigen Person übermittelt) und des Konsistenzmanagements (die Basisdaten einer Person sind in den Registern aktuell und identisch) leistet der Identifier auch einen Beitrag zur Stärkung der Interoperabilität von Registern, da über den gemeinsamen Identifier die Basisdaten einer Person verlässlich zugeordnet werden können.

Mit einem Identifier wäre es prinzipiell möglich, die Basisdaten einer Person aus den Fachregistern „auszulagern“ oder im Sinne der Datensparsamkeit zu reduzieren. Die Register könnten sich damit zukünftig auf das Führen ihrer jeweiligen Fachdaten, also der Daten, die über die personenbezogenen Basisdaten hinausgehen, konzentrieren.

Zudem leistet der Identifier einen wichtigen Beitrag zur Erreichung weiterer Ziele, z.B. einem registerbasierten Zensus oder der Erstellung amtlicher Statistiken aus vorhandenen Verwaltungsdaten, so dass eingriffsintensivere Maßnahmen vermieden werden können.

In einer - nicht vollumfänglichen - Aufzählung lassen sich die wichtigsten Verbesserungen eines Identifiers wie folgt zusammenfassen:

- ✓ Eineindeutige Zuordnung
- ✓ Keine Verwechslungen
- ✓ Keine Trefferlisten mit Daten Unbeteiligter
- ✓ Kein Abbruch digitalisierter E-Government-Prozesse, weil die korrekte Person nicht eindeutig referenziert werden konnte
- ✓ Vereinfachung der Digitalisierung von Verwaltungsleistungen
- ✓ Datensparsamkeit
- ✓ Konsistenzmanagement umsetzbar
- ✓ Interoperabilität der Register wird erleichtert
- ✓ Konzentration der Registerbehörde auf die Fachdaten
- ✓ Dezentrale Fachregister werden unterstützt
- ✓ Entlastung der Bürger von Nachweispflichten
- ✓ Leistungsgerechtigkeit
- ✓ Transparenz
- ✓ Wichtiger Baustein für Registerzensus
- ✓ Datenschutzfreundliche Pseudonymisierung möglich
- ✓ Bessere Nutzbarkeit vorhandener Verwaltungsdaten für amtliche Statistiken
- ✓ Abweichenden Namens- oder Adressschreibweisen aufgrund unterschiedlicher fachlicher Erfordernisse kann Rechnung getragen werden.

Für die Einführung eines Identifiers wurden Lösungen diskutiert, die in der Umsetzung relativ einfach (z.B. Nutzung eines vorhandenen Identifiers, hier der Steuer-ID) bis komplex sind (z.B. Rollout neuer Identifier über die Gesamtbevölkerung nebst kommunikativer Begleitung, ggf. ein verteiltes System mit Ver- und Entschlüsselung bei jedem bereichsübergreifenden Verwaltungskontakt, hier das später dargestellte bPK-Modell). Bei der Einrichtung eines Identifiers verlangen die verfassungs- und datenschutzrechtlichen Rahmenbedingungen - insbesondere das Volkszählungsurteil des BVerfG - besondere Aufmerksamkeit. Der bekannteste der bereits bestehenden Identifier in Deutschland ist die steuerliche Identifikationsnummer (Steuer-ID) nach § 139b der Abgabenordnung (AO).

#### **4.3. Einrichtung eines Identitätsregisters mit Nutzung der Steuer-ID**

Ein Identitätsregister wird benötigt, um eine registerübergreifend einheitliche Verantwortung für die Aktualität, Qualität und Konsistenz des Basisdatensatzes einer Person zu etablieren

und einen eindeutigen Identifier zu vergeben. Dies ist eine Aufgabe der Innenverwaltung, da alle der oben angeführten Basisdaten zur Identifizierung originär in der Innenverwaltung erhoben werden, z.B. in den Standesämtern, Meldebehörden und Ausländerbehörden.

Ein Identitätsregister, in dem die Basisdaten aller Personen mit Verwaltungskontakt in Deutschland gepflegt werden, kann grundsätzlich durch den Ausbau bestehender Infrastrukturen oder durch den Aufbau einer neuen Datenbank errichtet werden. Es bestehen bereits heute Infrastrukturen, die für einen Ausbau grundsätzlich in Betracht kommen: Zum einen die Steuer-ID-Nummer-Datenbank des Bundeszentralamts für Steuern (BZSt) aus dem Finanzbereich und zum anderen die 15 Landesmelderegister der Innenverwaltung. Nordrhein-Westfalen benötigt kein Landesregister, weil es die derzeitigen Anforderungen zum Datenabruf über das sog. Meldeportal - mit dem alle Melderegister verknüpft sind – erfüllt. Die Stärke der 15 Landesmelderegister und der Portallösung in Nordrhein-Westfalen liegt jedoch in ihrer Funktion als Abrufregister. Für eine bundesweit übergreifende Qualitätssicherung und die Vergabe eindeutiger Identifier wären sie derzeit eher nicht prädestiniert und werden daher im Folgenden nicht weiter betrachtet.

Für die Vergabe eines Identifiers und eine übergreifende Qualitätssicherung der Identitätsdaten wurde vorrangig die Option einer Ausbaumöglichkeit des zentralen Registers beim BZSt geprüft. Für erforderliche Datenübermittlungen in oder aus anderen Registern kann das Meldewesen weiterhin seine Stärke als „informationelles Rückgrat der Verwaltung“ ausspielen. Insofern sind die Stärken beider Strukturen komplementär.

Die Steuer-ID-Datenbank des BZSt enthält keine Finanz- / Steuerdaten, sondern Daten, die der eindeutigen Identifikation einer Person dienen. In der Datenbank werden durch Datenübermittlungen der Meldebehörden alle meldepflichtigen Personen erfasst. Daten nicht meldepflichtiger, aber dennoch steuerpflichtiger Personen, werden teils von den Finanzämtern, teils durch das BZSt selbst erfasst. Unstimmigkeiten bei Datensätzen werden vom BZSt im Zusammenwirken mit den beteiligten Stellen (Finanzämter oder Meldebehörden) abgeklärt. Die Steuer-ID-Datenbank des BZSt spielt damit schon heute im Zusammenwirken mit den Meldebehörden eine wichtige Rolle bei der Qualitätssicherung der Daten in den Registern der Innenverwaltung.

Die Steuer-ID wird heute in vielen Behörden gespeichert, da sie für die Kommunikation mit den Finanzbehörden zu verwenden ist. Sie ist nach § 93c AO bei jeder gesetzlich vorgeschriebenen Mitteilung an die Finanzbehörden anzugeben. Die Verwendung der Steuer-ID ist heute auf den steuerlichen Bereich beschränkt. Gleichwohl wird die Steuer-ID dabei auf rechtlicher Grundlage in einer Vielzahl von Registern gespeichert, weshalb sie sich als Identifier für ein registerübergreifendes Identitätsmanagement besonders eignet. Hier hat der

kosten- und zeitintensive Roll-out in Fachverfahren und Registern verschiedener Bereiche - nicht nur der Finanzverwaltung - bereits stattgefunden:

- ✓ Meldebehörden nach § 3 Abs. 2 Nr. 2d Bundesmeldegesetz
- ✓ Deutsche Rentenversicherung sowie private Versicherungen im Rahmen des Rentenbezugsmitteilungsverfahrens (RBM-Verfahren, ca. 36 Mio. RBM, pro Rente eine RBM, ca. 1,6 Renten pro Person) nach § 22a EStG.
- ✓ Lohnersatzleistungen, z.B. Insolvenzgeld, Elterngeld, Arbeitslosengeld etc. nach § 32b EStG.
- ✓ Arbeitgeber im Rahmen des Lohnsteuerabzugsverfahren (ELStAM) mit IdNr. für ca. 40 Mio. Arbeitnehmer nach § 39e EStG.
- ✓ Banken nach § 154 Abs. 2a AO, Kirchensteuer aus Kapitalerträge (KiStAM) nach § 51 Abs. 2c EStG, Freistellungsauftrag nach § 45d EStG), IdNr. für jeden Kontoinhaber, Verfügungsberechtigten oder wirtschaftlich Berechtigten
- ✓ Gerichte und Notare nach §§ 18, 20 Abs. 1 Nr. 1 GrEStG, 34 ErbStG, 7 Abs. 2 Nr. 1 und Abs. 3 Nr. 3 ErbStDV

Während die Qualitätssicherung in allen dezentralen Fachregistern in unterschiedlichen fachlichen Ausprägungen – und stets abhängig von den vorhandenen Personalressourcen – ausgeführt werden, bietet sich ein zentrales Identitätsregister für gezielte Qualitätssicherungsmaßnahmen über den Gesamtdatenbestand an. Hier knüpft auch die Erfahrung aus der Praxis an, dass eine Identität, sofern sie einmal behördlich akzeptiert wurde, in der Folge häufig nicht mehr geprüft wird, obwohl an anderer behördlicher Stelle neue Erkenntnisse bestehen. So besteht die Gefahr, dass sich Falschidentitäten verfestigen. Ein zentrales Register kann dazu beitragen, die behördliche Zusammenarbeit im Hinblick auf die Personenbasisdaten im Rahmen von Qualitätssicherungsaufgaben, z.B. Dublettenläufen, zu verbessern.

#### **4.4 Datenumfang und Qualitätssicherung im Identitätsregister**

Datenkranz, Personenkreis und Aufgaben der Steuer-ID-Datenbank des BZSt weisen bereits jetzt einen hohen Deckungsgrad zu den Anforderungen der IMK auf. Hervorzuheben ist vor allem die große Expertise des BZSt im Bereich der Vergabe eindeutiger Identifikatoren und der Qualitätssicherung von Identitätsdaten. Die wahre Identität von Personen wird allerdings durch die Steuer-ID-Datenbank bisher nicht hinterfragt.

Das Ergebnis der fachlichen Arbeit auf Arbeitsebene und in den Expertengruppen bei der Ermittlung des zukünftigen fachlich erforderlichen Datenumfangs eines Identitätsregisters zeigt die folgende Grafik 3.

## ID-Register: Datenumfang

<ol style="list-style-type: none"><li>1. Steuer-ID sofern vorhanden,</li><li>2. Familienname,</li><li>3. frühere Namen,</li><li>4. Vornamen,</li><li>5. Doktorgrad,</li><li>6. Tag und Ort der Geburt,</li><li>7. Geschlecht,</li><li>8. derzeitige Staatsangehörigkeiten,</li><li>9. gegenwärtige oder letzte bekannte Anschrift,</li><li>10. Auskunftssperren nach dem Bundesmeldegesetz,</li><li>11. Sterbetag,</li><li>12. Tag des Ein- und Auszugs,</li><li>13. Validität der Daten,</li><li>14. Letzter Verwaltungskontakt</li></ol>	<p><u>Kein</u> Bestandteil des ID-Registers sind folgende Daten, die gem. § 139 b AO Bestandteil der Steuer-ID-Datenbank bleiben:</p> <p><del>2. Wirtschafts-Identifikationsnummern</del> <del>11. zuständige Finanzbehörden,</del></p> <p>rot= Daten, die sowohl Gegenstand des ID-Registers als auch der Steuer-ID-Datenbank sind</p>
--	---

Grifik 3: Datenumfang des Identitätsregisters in Abgrenzung zum Datenumfang der heutigen ID-Nummer-Datenbank im Bundeszentralamt für Steuern.

Danach kann auf dem heutigen Datenumfang der Steuer-ID-Datenbank nach § 139b Abs. 3 AO grundsätzlich aufgebaut werden. Die Datenfelder „Wirtschafts-Identifikationsnummer“ und „zuständige Finanzbehörden“ sind für das registerübergreifende Identitätsmanagement nicht erforderlich. Daher könnte eine Realisierung des Identitätsregisters sehr datensparsam, ressourcenschonend und schnell umgesetzt werden, indem anstatt der Einrichtung eines neuen Registers oder einer Spiegeldatenbank zukünftig lediglich die Sichten auf die bestehende ID-Nummer-Datenbank durch ein neues Rechte- und Rollenkonzept angepasst werden. Derart würde die Sicht auf die Datenbank für die Finanzverwaltung unverändert erhalten bleiben, die Sicht der identitätsregisternutzenden Stellen jedoch die beiden oben genannten Datenfelder auslassen, und dafür aus dem fachlichen Bedarf heraus drei neue Datenfelder der bestehenden Datenbank hinzugefügt werden: „derzeitige Staatsangehörigkeiten“, ein Wert für die „Validität der Daten“ im Identitätsregister und mit dem Wert „letzter Verwaltungskontakt“ ein Hinweis darauf, wann ein Bürger – zumindest was die an das Identitätsregister mittel- und unmittelbar angeschlossenen Fachverfahren und Register anbelangt – das letzte Mal persönlichen Kontakt mit der öffentlichen Verwaltung hatte. Diese neu einzurichtenden Datenfelder sollen im Folgenden besser vorgestellt werden.



#### 4.4.1 Neues Datenfeld Validität

Der Wert im neuen Datenfeld Validität meint die Verlässlichkeit, mit der die Übereinstimmung eines Personenbasisdatensatzes im Identitätsregister mit den wahren personenidentifizierenden Basisdaten einer Person angenommen werden kann. Die Ermittlung der Validität der im Identitätsregister erfassten Angaben soll u.a. auf Basis der im Melderegister gespeicherten Hinweise<sup>1</sup> auf die der Erfassung des jeweiligen Attributwertes zu Grunde liegenden Nachweise erfolgen. Die Hinweise dienen der Identifizierung des Nachweises und werden bei dessen Vorlage im Rahmen der Eintragung, z.B. im Melderegister, erfasst.

Für die Darstellung der Validität sollen drei Werte gebildet werden:

Wert 1: Für alle in die Validierung einbezogenen Angaben im Identitätsregister sind im Melderegister Hinweise eingetragen (voraussichtlich für alle in Deutschland geborene deutsche Staatsangehörige der Fall).

Wert 2: Für einige der in die Validierung einbezogenen Angaben im Identitätsregister sind im Melderegister Hinweise eingetragen.

Wert 3: Für keine der in die Validierung einbezogenen Angaben im ID-Register sind im Melderegister Hinweise eingetragen.

Ein Wert 3 könnte z.B. beinhalten, dass die vorhandenen Personenbasisdaten aufgrund nicht vorhandener Dokumente „auf eigenen Angaben“ einer Person beruhen. Dieser Sachverhalt wird in den Registern gegenwärtig unterschiedlich abgebildet. Im AZR unterbleibt ein solcher Hinweis, wird jedoch auf dem Ankunftsnachweis (Bescheinigung über die Meldung als Asylsuchender) dokumentiert<sup>2</sup>.

Die Angabe der Validität unterstützt Datenempfänger bei der Entscheidung, ob die anstehende Verwaltungsleistung auf Basis der vorliegenden Angaben erbracht werden kann. Die elektronische Verfügbarkeit dieser Information trägt zu einem medienbruchfreien Verwaltungshandeln bei. Die Hinweise selbst werden dabei im Identitätsregister nicht gespeichert und können u.a. aus dem Melderegister abgerufen werden. Damit wird gewährleistet, dass der Charakter des Identitätsregisters als Datenbank ausschließlich zu Identitätsdaten erhalten bleibt.

---

<sup>1</sup> Zum Begriff des „Hinweises“ im Meldewesen: Hinweise sind die im Melderegister gemäß dem Datensatz für das Meldewesen gespeicherten weiteren Angaben hinsichtlich der Art der Daten, deren Herkunft und Ausstellungs- bzw. Gültigkeitsdatum.

<sup>2</sup> Ankreuzbar ist das Feld „Die Angaben zur Person beruhen auf den eigenen Angaben der Inhaberin/des Inhabers. Ein Identifikationsnachweis durch Originaldokumente wurde nicht erbracht. Die Inhaberin/der Inhaber genügt mit dieser Bescheinigung nicht der Pass- und Ausweispflicht.“

„Eigentümer“ dieser Daten, in dessen Verantwortung die Aktualität der Angabe und ggf. auch die Aktualität der Zuordnung des Datensatzes liegt, sind z.B. das AZR<sup>3</sup>, Meldebehörden etc.

#### **4.4.2 Neues Datenfeld Letzter Verwaltungskontakt (Lebenszeichenansatz)**

Die Qualität der Daten im Identitätsregister hängt nicht nur von der Arbeitsweise in den zuliefernden Behörden, sondern auch von der Mitwirkung der Bürgerinnen und Bürger ab. Durch wechselnde Lebenslagen sind deren Daten ständig von Veränderungen betroffen, so dass eine gute Datenqualität Arbeitsgegenstand und Ziel eines kontinuierlichen Prozesses der Qualitätssicherung im Identitätsregister ist. Nach den Vorstellungen des Lebenszeichenansatzes könnte das Datenfeld „Letzter Verwaltungskontakt“ „eingeschaltet“ werden, wenn für einen Bürger in einem (der fachlich noch festzulegenden) Vergleichsregister eine Aktivität in einem definierten Zeitraum stattgefunden hat.

Ein - fachlich von der Expertengruppe 3 noch nicht finalisiertes - Szenario der Nutzung sieht bspw. so aus, dass aus festzulegenden Vergleichsregistern bei zu bestimmenden Anlässen das Lebenszeichen-Datenfeld eingeschaltet wird. Unterbleibt ein Einschalten in einem definierten Prüfzeitraum, kann dies ein Hinweis darauf sein, dass es sich bei dem Datensatz im Identitätsregister um eine Dublette handelt. In diesem Fall könnte die identitätsregisterführende Stelle eine Bitte auf Prüfung der Richtigkeit und ggf. Fortschreibung veranlassen.

Die Anforderungen des Datenschutzes an ein Datenfeld „Letzter Verwaltungskontakt“ sind dabei zu berücksichtigen. Dies könnte u.a. dadurch erfolgen, dass dieses Datenfeld als Wahrheitswert, als ungenaue Datumsangabe aus Monat und Jahr oder als Zähler ausgestaltet wird, der bei Kontakten zu Vergleichsregistern in einem definierten Zeitraum hochgezählt und wieder reduziert wird, wenn ein Kontakt außerhalb des relevanten Prüfzeitraums liegt. Angaben, bei welchem Vergleichsregister das Lebenszeichen entstanden ist, würden im Identitätsregister nicht gespeichert.

Der Mehrwert für die Verwaltung bestünde in der Möglichkeit der kontinuierlichen Pflege der Datenbestände, der Verbesserung der Datenqualität und Bereitstellung eines gepflegten Personenbasisdatenbestandes für alle Verwaltungsprozesse.

---

<sup>3</sup> Welche Daten an die Registerbehörde zu übermitteln und von dieser zu speichern oder – falls erforderlich – zu berichtigen oder zu aktualisieren sind, können nur die Stellen wissen, bei denen die Daten anfallen oder die zu ihrer Übermittlung an das AZR verpflichtet sind. Sie allein verfügen über die erforderliche Sachnähe. Insofern haben in erster Linie die Ausländerbehörden – und in Asylangelegenheiten das BAMF – die Verpflichtung, Daten an das AZR zu übermitteln, die übermittelten Daten zu prüfen und ggf. zu aktualisieren.

#### **4.4.3 Neues Datenfeld Staatsangehörigkeiten**

Während die Speicherung eines Datenfelds „Staatsangehörigkeiten“ für die Finanzverwaltung nicht erforderlich und damit in § 139b Abs.3 AO nicht enthalten ist, wird dieses Datenfeld in der Innenverwaltung und in vielen anderen Verwaltungsbereichen als wichtiges Basisdatum betrachtet, das eine wesentliche Aussage über die Identität der Person trifft und für die Verwaltungsarbeit ständig gebraucht wird.

Identität und Staatsangehörigkeit sind in staatsangehörigkeitsrechtlichen Angelegenheiten wesentliche Daten, ohne die der Erwerb und Verlust der deutschen Staatsangehörigkeit nicht ohne Weiteres festgestellt werden kann. So sind die geklärte Identität und Staatsangehörigkeit für die Einbürgerung gesetzliche Tatbestandsvoraussetzung. Sie gehören zusammen, da sich ohne diese auch nicht die übrigen Einbürgerungsvoraussetzungen prüfen lassen, u.a. ob der Betroffene im In- oder Ausland eine Straftat begangen hat.

Für die Qualitätssicherungsmaßnahmen, insbesondere für eine Dublettenprüfung, wird das Datenfeld Staatsangehörigkeiten einen wichtigen Beitrag beisteuern.

## **5. Gewährleistung Verfassungsrecht, Datenschutz und Transparenz**

### **5.1 Vorbemerkung**

Eine umfassende verfassungs- und datenschutzrechtliche Würdigung des registerübergreifenden Identitätsmanagements ist an dieser Stelle nicht möglich. Es wurden auf Arbeitsebene und in den Sitzungen der Expertengruppen zahlreiche verfassungs- und datenschutzrechtliche Fragestellungen erörtert. Auch weil sich seit dem Urteil des BVerfG zur Volkszählung die technischen, rechtlichen und gesellschaftlichen Rahmenbedingungen verändert haben, ist ungewiss, wie das Recht auf informationelle Selbstbestimmung vom BVerfG in einen der fortentwickelten Informationstechnik entsprechenden Kontext gestellt würde. Dies zeigt beispielsweise die Bewertung eines registerbasierten Zensus, den das BVerfG im Volkszählungsurteil 1983 (BVerfGE 65, 1 ff) noch verworfen, im Zensusurteil 2018 (BVerfG, Urteil des Zweiten Senats vom 19. September 2018, Az. 2 BvF 1/15) jedoch als im Verhältnis zur Direkterhebung grundrechtsschonendere Variante benannt hat.

### **5.2 Gewährleistung Verfassungsrecht, Datenschutz und Transparenz**

Die angestrebte Gestaltung und Änderung der Registerlandschaft im Hinblick auf die Einführung eines registerübergreifenden Identitätsmanagements erfordern zunächst eine verfassungsrechtliche Bewertung, insbesondere in Bezug auf die Frage, ob ein Eingriff in das Grundrecht auf informationelle Selbstbestimmung der betroffenen Bürger zu rechtfertigen ist.

Leitend für die Konzeption und Umsetzung sind dabei insbesondere Rechtmäßigkeit, Zweckbindung, Datensparsamkeit und Datensicherheit als Grundsätze für die Verarbeitung personenbezogener Daten. Nach der Rechtsprechung des BVerfG ist im Hinblick auf das informationelle Selbstbestimmungsrecht insbesondere darauf zu achten, dass eine Zusammenführung aller mit dem Kennzeichen verbundenen Daten und damit die Herstellung von Persönlichkeitsprofilen („Gesamtbild der Persönlichkeit“) durch organisatorische, technische und rechtliche Maßnahmen wirksam verhindert wird. Ferner ist begründet darzulegen, dass unter Berücksichtigung der verfolgten Ziele der Grundrechtseingriff im Ergebnis verhältnismäßig ist, wobei u.a. die in dem Urteil des BFH, Urteil vom 18.01.2012 (Az. II R 49/10) zur Steuer-ID genannten Kriterien heranzuziehen sind. Hiernach ist die Eingriffstiefe umso geringer, je weniger der Identifier selbst Persönlichkeitsrelevanz aufweist, Datenerhebungen weder heimlich noch unter gesteigerten Mitwirkungspflichten erfolgen oder besondere Vertraulichkeitserwartungen verletzt werden.

Bei einer verfassungsgemäßen Konzeption für die Umsetzung des Identitätsmanagements ist die Gewährleistung des Datenschutzes durch die Einhaltung der einschlägigen datenschutzrechtlichen Bestimmungen sicherzustellen, um den mit der Datenverarbeitung einhergehenden Risiken zu begegnen. Die rechtlichen Rahmenbedingungen finden sich dazu in der DSGVO und ggf. ergänzenden Regelungen. Die DSGVO lässt in Artikel 87 Kennzeichen von allgemeiner Bedeutung zu. Die zur Risikominimierung erforderlichen Abhilfemaßnahmen sollten dabei bereits bei der Konzeption – ebenso wie bei der Erstellung der erforderlichen Rechtsgrundlagen – durch geeignete Weichenstellungen und Voreinstellungen gemäß den Vorgaben des Artikel 25 DSGVO („Privacy by Design“) berücksichtigt werden, sodass technische und organisatorische Maßnahmen bereits in die Grundkonzeption einfließen, um die datenschutzrechtlichen Anforderungen wirksam umzusetzen.

Daher wurde auf Arbeitsebene und in den Expertengruppen einvernehmlich anerkannt, dass mit der Einführung eines Identifiers aus verfassungs- und datenschutzrechtlichen Gründen Maßnahmen zu ergreifen sind, die wirksam verhindern, dass es durch eine unzulässige Zusammenführung einzelner Personenbasisdaten mit den zugehörigen Fachdaten in den dezentralen Registern zur Erstellung eines umfassenden Persönlichkeitsprofils kommen kann. Beide Modelle, die im Kapitel 6 über das Basismodell hinausgehen, folgen dieser Auffassung, auch wenn sie der Gefahr einer unrechtmäßigen Datenzusammenführung in unterschiedlicher Ausprägung begegnen. Einigkeit konnte darüber hergestellt werden, dass trotz der datenschutzrechtlichen Sicherungsmaßnahmen zugleich sichergestellt sein muss, dass rechtmäßige Datenübermittlungen effizient möglich sind und zuverlässig funktionieren. Für jede Datenübermittlung bedarf es einer entsprechenden Rechtsgrundlage. In der nach dem

Prinzip der behördlichen Zuständigkeit dezentral organisierter Registerlandschaft der öffentlichen Verwaltung ist die Zusammenführung von Daten gleichbedeutend mit der Übermittlung von Daten. Daher soll die unzulässige Zusammenführung einzelner Lebens- und Personaldaten, die zur Erstellung von Persönlichkeitsprofilen führen könnte, dadurch ausgeschlossen werden, dass Kontrolle über Datenübermittlungen zwischen Behörden ausgeübt wird.

Ein Blick auf die vorgenannten Urteile des BVerfG und BFH erlaubt zusätzliche Erkenntnisse im Hinblick auf das registerübergreifende Identitätsmanagement: so wurde bspw. im vorgenannten BFH-Urteil zur bisherigen Ausgestaltung der Steuer-ID als bereichsspezifischem Identifikator festgestellt, dass die Zuteilung der Identifikationsnummer und die dazu erfolgte Datenspeicherung mit dem Recht auf informationelle Selbstbestimmung und sonstigem Verfassungsrecht vereinbar sind. Die in dem Urteil aufgestellten Grundsätze geben Hinweise für die Gestaltung des registerübergreifenden Identitätsmanagements. Die Behörden müssen aufgrund ihrer gesetzlichen Befugnisse in der Lage sein, Personenbasisdaten in mehreren Registern der Verwaltung aufgrund einer rechtlichen Vorschrift korrekt zuordnen zu können. Ebenso müssen sie aus hiesiger Sicht organisatorisch und technisch fähig sein, die gebotenen Zuordnungen durch die behördeninterne Verwendung der Steuer-ID auch effizient vorzunehmen. Im obigen Urteil wurde im Übrigen zu den mit der Einführung der Steuer-ID verfolgten Zielen (Bürokratieabbau innerhalb und außerhalb der Verwaltung, Gleichmäßigkeit der Besteuerung) festgestellt, dass sie nicht gegen das Recht auf informationelle Selbstbestimmung oder sonstiges Verfassungsrecht verstoßen. Das registerübergreifende Identitätsmanagement dient mehreren legitimen Zwecken:

- Die eindeutige Zuordnung auch im digitalen Verwaltungshandeln dient der Leistungsgerechtigkeit staatlichen Handelns.
- Indem in der Verwaltung vorhandene Nachweisdaten durch Datenübermittlung zwischen Behörden für die Vorbereitung einer Verwaltungsleistung herangezogen werden können, werden Bürgerinnen und Bürger von Nachweispflichten entlastet. Dies erleichtert insbesondere sozial schwächeren oder im Umgang mit der Verwaltung wenig versierten Bürgerinnen und Bürgern die Geltendmachung ihrer Ansprüche.
- Es wird Leistungsmissbrauch durch den Gebrauch von Falschidentitäten vorgebeugt.
- Stets soll mit dem Zweck der Zuordnung von Datensätzen in unterschiedlichen Registern aufgrund einer rechtlichen Grundlage durch die Steuer-ID ein korrektes Verwaltungshandeln ermöglicht werden.

Wie bei der heutigen Verwendung der Steuer-ID durch die Finanzverwaltung sollen auch nach Einführung des registerübergreifenden Identitätsmanagements Bescheide der Verwaltung unter dem Namen des jeweiligen Bürgers bekannt gegeben und auch zukünftig z.B. der

Personalausweis verwendet werden, um sich vor der Verwaltung auszuweisen. Die Steuer-ID dient im registerübergreifenden Identitätsmanagement lediglich als ein behördeninternes Ordnungsmerkmal. Die Bürgerinnen und Bürger werden dadurch nicht zum Objekt gemacht. Die Behörden der öffentlichen Verwaltung werden die Steuer-ID nur erheben und verwenden können, soweit dies zur Erfüllung ihrer gesetzlichen Aufgaben erforderlich ist oder eine Rechtsvorschrift die Erhebung oder Verwendung der Steuer-ID ausdrücklich erlaubt oder anordnet.

Im Gegenteil sorgt die Verwendung der Steuer-ID dafür, dass bei der Datenübermittlung auf rechtlicher Grundlage nicht umfassende „sprechende“ Personenbasisdaten ausgetauscht werden müssen und trägt insofern zum Grundsatz der Datensparsamkeit bei. Die Verwendung der Steuer-ID ermöglicht ebenso, dass sich die dezentralen Fachregister auf das Führen der erforderlichen Fachdaten statt auf die Speicherung personenbezogener Basisdaten konzentrieren können.

Die deutliche Erhöhung der Effizienz der Verwaltung durch das registerübergreifende Identitätsmanagement ist ein bedeutsamer zusätzlicher Faktor. Diese Potentiale müssen gleichwohl aus dem Gebot der Wirtschaftlichkeit des Verwaltungshandelns gehoben werden.

Der IMK-Beschluss beinhaltet auch die Anforderung, dass die betroffenen Bürgerinnen und Bürger im Rahmen ihres datenschutzrechtlichen Auskunftsrechts jederzeit auf einfache Weise feststellen können, welche Behörde zu welchem Zweck auf welche ihrer Daten zugegriffen hat. Diese Transparenz kann im Sinne des Volkszählungsurteils des BVerfG zugleich freiheitsschützende Wirkung entfalten, indem die tatsächlichen Möglichkeiten der betroffenen Person, die Richtigkeit und Verwendung ihrer Daten zu kontrollieren, entscheidend verbessert werden. Auch hierfür schafft das registerübergreifende Identitätsmanagement die infrastrukturellen Voraussetzungen. Das Recht auf informationelle Selbstbestimmung kann gestärkt und der verfahrensrechtliche Grundsatz der Waffengleichheit durch die geplante Bereitstellung eines „Datencockpits“ (DC) und der damit erleichterten Wahrnehmung datenschutzrechtlicher Auskunftsrechte gefördert werden.

Das gegenwärtig im Rahmen der OZG-Umsetzung konzipierte Datencockpit soll es für Bürger nachvollziehbar machen, welche (Meta-) Daten zu welchem Zweck zwischen welchen Behörden ausgetauscht worden sind. Dieses Transparenzversprechen soll zum einen Bürger dazu ermutigen, dem automatisierten Datenaustausch zwischen Behörden im Rahmen von Online-Verwaltungsprozessen (z.B. der Zustimmung zum automatisierten Austausch der Daten zur Geburtsurkunde bei der Beantragung Elterngeld) zuzustimmen und damit die Nutzerfreundlichkeit dieser Prozesse zu verbessern. Zum anderen kann hierdurch eine nutzer-

freundliche Möglichkeit zur Wahrnehmung der datenschutzrechtlichen Auskunftsrechte bereitgestellt werden. Eine solche Komponente wäre im Verantwortungsbereich des IT-Planungsrates, etwa im Zusammenhang mit der OZG-Infrastruktur, z.B. über Nutzerkonten im Portalverbund, zu realisieren. Aus Sicht des IMK-Vorhabens für ein registerübergreifendes Identitätsmanagement wird die Realisierung eines DC für die Akzeptanz des Identitätsmanagements befürwortet. Für Bürger, die aus dem Ausland Verwaltungskontakt mit einer deutschen Behörde haben, sollte ebenfalls ein Nutzerkonto im Portalverbund mit Zugang zu einem Datencockpit bereitgestellt werden.

## **6. Modellauswahl für die Zielarchitektur**

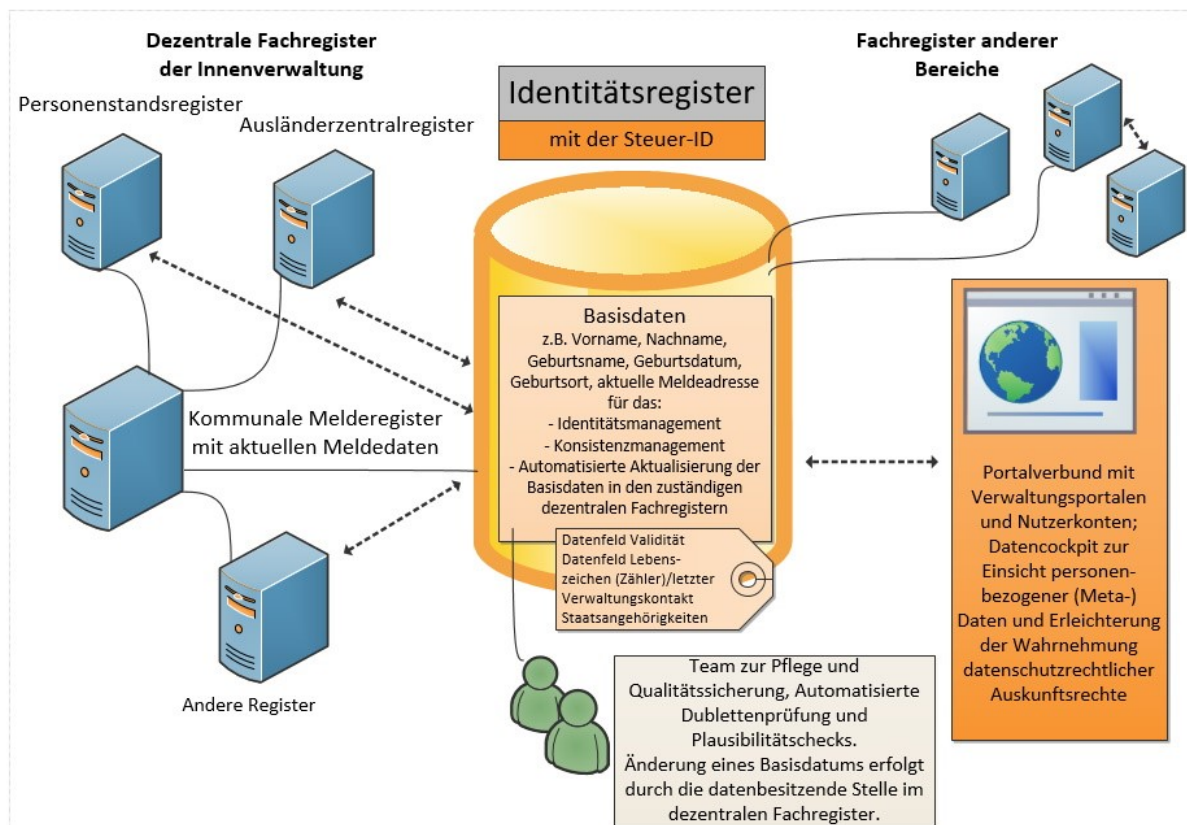
Im Folgenden sollen drei Modelle dargestellt werden, die als Lösungsvarianten für das registerübergreifende Identitätsmanagement auf Arbeitsebene diskutiert wurden. Dabei ist das nachfolgend beschriebene Basismodell in der weiteren Diskussion durch zwei Modelle mit erhöhten verfassungs- und datenschutzrechtlichen Sicherungen ergänzt worden.

### **6.1 Basismodell**

Das Basismodell ist das einfachste, das aus fachlicher Sicht die Anforderungen der IMK erfüllen würde. Die Aufgabenbeschreibung des Identitätsregisters im Basismodell sieht vor:

- ✓ an jede natürliche Person, die Beteiligte eines Verwaltungsverfahrens einer inländischen öffentlichen Stelle ist, zum Zwecke der eindeutigen Zuordnung in den Datenbeständen der öffentlichen Verwaltung einen Identifier zu vergeben,
- ✓ die Basisdaten zur Person stets aktuell und in hoher Qualität bereitzuhalten und inländischen öffentlichen Stellen für die Erfüllung ihrer Aufgaben zur Verfügung zu stellen,
- ✓ Qualitätssicherungsprozesse zu initiieren und zu koordinieren, um in Kooperation mit anderen öffentlichen Stellen die Aktualität, Validität und Konsistenz der Grunddaten sicherzustellen.

Das Basismodell (Grafik 4) sieht vor, die Steuer-ID als einzigen Identifier zukünftig in den Registern der öffentlichen Verwaltung den jeweiligen Personendaten zuzuspeichern.



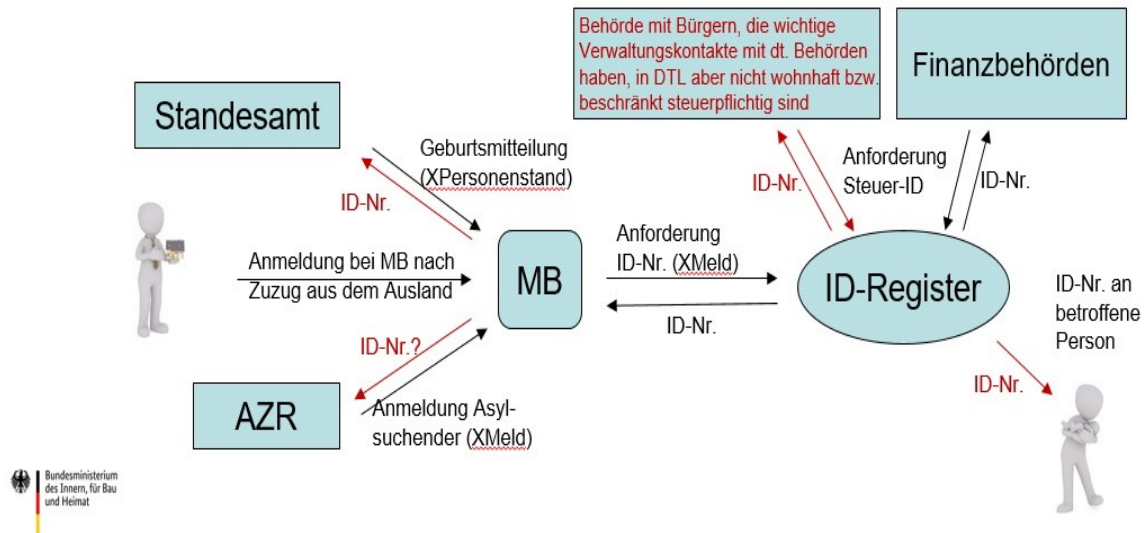
Grafik 4: Basismodell eines registerübergreifenden Identitätsmanagements mit der Steuer-ID als numerischem Identifier. Durchgezogene Linien stehen für bestehenden Datenaustausch, gestrichelte Linien für eine denkbare zukünftige Datenaustauschbeziehung. Fachregister können auch mittelbar an das Identitätsregister angebunden werden.

Im Bereich der Innenverwaltung können dabei für den Roll-out und die Datenübermittlungen des laufenden Betriebs die bestehenden Prozesse mit geringfügigen Ergänzungen weiter genutzt werden. Erneut kommt hier dem Meldewesen eine bedeutende Rolle als Verteilstelle der Daten in Zusammenarbeit mit der ID-Nummer-Datenbank des BZSt zu (Grafik 5). In dieser Grafik sind die möglichen neuen Prozesse zur Vergabe der Steuer-ID mit Rot gekennzeichnet.

Die Grafik verdeutlicht, dass aufgrund der bestehenden Infrastruktur ein Roll-out des neuen Identifiers - der Steuer-ID - sehr effizient vorgenommen werden kann und der Aufbau einer neuen „sternförmigen Kommunikationsstruktur“ zum Identitätsregister nicht erforderlich ist.



## Darstellung der Prozesse zur Identifiervergabe Neue Prozesse für die Vergabe der Steuer-ID= rot



Grafik 5: Darstellung der Prozesse zur Vergabe des Identifiers.

Zusätzlich wird allen öffentlichen Stellen das heute bereits eingesetzte maschinelle Abfrageverfahren (MAV) im BZSt angeboten, so dass bei Vorhandensein der Steuer-ID mit Angabe des Geburtsdatums die Basisdaten der zugehörigen Person vom Identitätsregister übermittelt werden bzw. umgekehrt bei der Angabe vorhandener Basisdaten zu einer Person im Ergebnis die Steuer-ID dieser Person vom Identitätsregister übermittelt wird. Sofern eine Rechtsvorschrift zur Erhebung oder Übermittlung von Daten zwischen öffentlichen Stellen besteht, darf dann auch die Steuer-ID zum Zweck der eindeutigen Zuordnung der Daten zu einem Bürger verwendet werden.

Das Basismodell sieht Vorschriften zur Protokollierung, Löschung und Sanktionen für Datenschutzverstöße nach DSGVO bzw. zu persönlichem Fehlverhalten nach §§ 41 bis 43 BDSG vor. Es geht von der Annahme aus, dass die bestehenden Datenaustauschbeziehungen der öffentlichen Verwaltung verfassungs- und datenschutzkonform erfolgen und die Übermittlung der Steuer-ID anstelle der Personenbasisdaten als Identifier keine grundlegend andere Situation schafft. Es sieht nach dem Verständnis insbesondere der Datenschutzbeauftragten grundsätzlich keine zusätzlichen im Modell eingebauten datenschutzrechtlichen Sicherungsmechanismen (in der Diktion der Datenschutzbeauftragten: „strukturelle Hemmnisse“) vor, die greifen, weil angenommen werden müsse, dass die Verwendung eines gegenüber dem Personenbasisdatensatz zuverlässigeren numerischen Identifiers eine Kompensation dieser

erhöhten Effektivität erfordere, um eine vollständige Zusammenführung und Katalogisierung von Personendaten zu verhindern.

Die beiden folgenden Modelle, die in den Expertengruppen erörtert wurden, beinhalten solche Sicherungsmechanismen. Beide Modelle sollen zunächst ohne eine Bewertung dargestellt werden, für einen weitergehenden Überblick sind sie in der separaten Anlage zu finden.

## **6.2 Modell mit mehreren bereichsspezifischen Identifikatoren**

Im Anschluss an die ersten gemeinsamen Sitzungen der Expertengruppen „Registerarchitektur“ und „Identifizierung“ wurde im Dezember 2019 ein Modell für die Verwendung bereichsspezifischer Personenkennzeichen (bPK) für Deutschland konkretisiert und in der folgenden gemeinsamen Sitzung am 14./15. Januar 2020 vorgestellt (Anlage). Die erarbeiteten Vorschläge mit Verwendung bereichsspezifischer Personenkennzeichen gehen ebenfalls von einem zentralen Identitätsregister aus, das folgende Aufgaben zugewiesen bekommt:

- Berechnung der Stammzahl aus der Steuer-ID und der daraus abgeleiteten bPKs.
- Bereitstellung der bPKs auf Anfrage an einen Berechtigten.
- Bereitstellung eines verschlüsselten bereichsfremden bPK (oder einer alternativen Methode) an einen Berechtigten zur Kommunikation mit einer Behörde eines anderen Bereichs.
- Abruf von Daten aus dem Datenkranz des Identitätsregisters durch alle berechtigten Stellen unter Angabe des bPK.

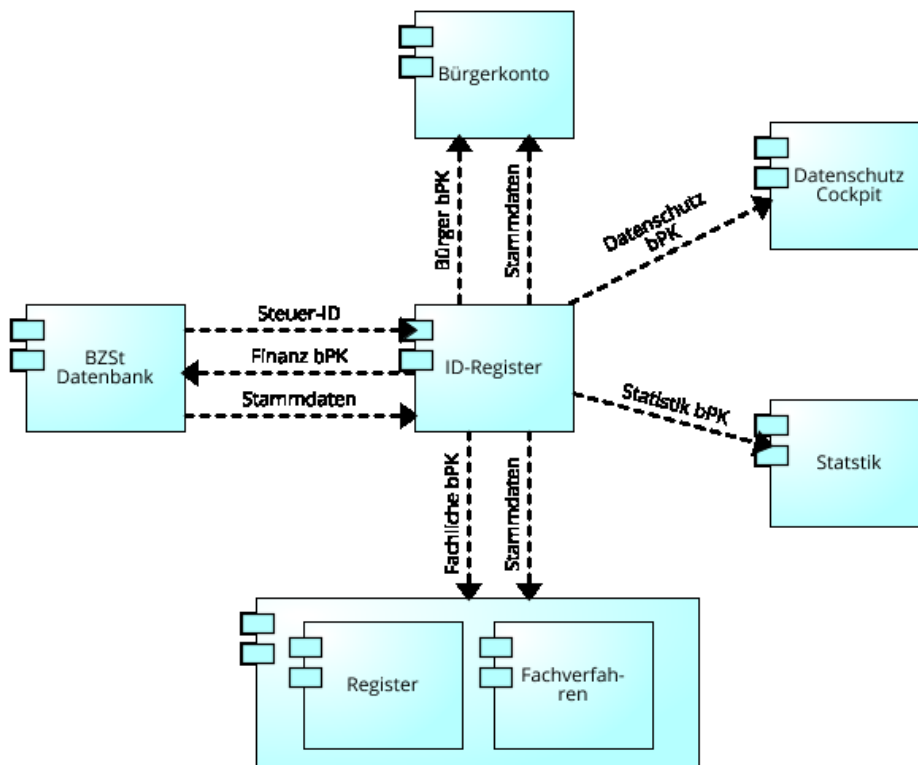
Weitere Merkmale des vorgestellten Modells sind:

- Der Datenaustausch erfolgt mittels verschlüsselter bereichsfremder bPKs. Das neu zu errichtende Identitätsregister stellt einer berechtigten anfragenden Behörde das gewünschte bereichsfremde bPK bereit, welches mittels des öffentlichen Schlüssels der Zielbehörde für den Datenaustausch verschlüsselt wird. So kann nur die Zielbehörde das bPK entschlüsseln.
- Nach dem initialen Abruf des verschlüsselten bPK des Fremdbereichs könnte eine weitere Kommunikation mit dem Identitätsregister entfallen, falls das betreffende bPK jeweils bei den Kommunikationspartnern gespeichert werden könnte. Sofern eine Zuspicherung der Fremd-bPK im jeweiligen Fachregister nicht vorgenommen werden soll, muss die Kommunikation bei jedem bereichsfremden Verwaltungskontakt über das Identitätsregister erfolgen.
- Es werden per Definition verschiedene Bereiche (auch Sektoren bzw. Tätigkeitsbereiche genannt) gebildet. Bei bereichsübergreifender Kommunikation wird jeweils das bPK des anderen Bereichs beim Identitätsregister abgefragt (sofern keine Rechtsgrundlage für

den Datenaustausch besteht wird auch kein bPK übermittelt). Es wird vorgeschlagen, dass die Anzahl der Bereiche bei ca. 10 bis 20 liegen sollte (S.9 im bPK-Modell).

- Für die Kommunikation mit dem OZG-Nutzerkonto und dem angestrebten DC könnten zwei bereichsübergreifende bPK gebildet werden.
- Für definierte Kernregister der Verwaltung könnten die jeweiligen bPK flächendeckend ausgerollt werden. Für die Festlegung dieser Kernregister könnten z.B. die Vergleichsregister von DESTATIS oder genannte Register aus dem NKR-Gutachten herangezogen werden.

Aus der folgenden Grafik 6 wird der Kommunikationsfluss im bPK-Modell besser ersichtlich, alle Bereiche verfügen hier über einen eigenen verschlüsselten Identifikator. In der Mitte befindet sich das ID-Register mit den Personenbasisdaten der Bürgerinnen und Bürger. Dort findet auch die Berechnung der Stammzahlen und der bPK für alle Verwaltungsbereiche statt:



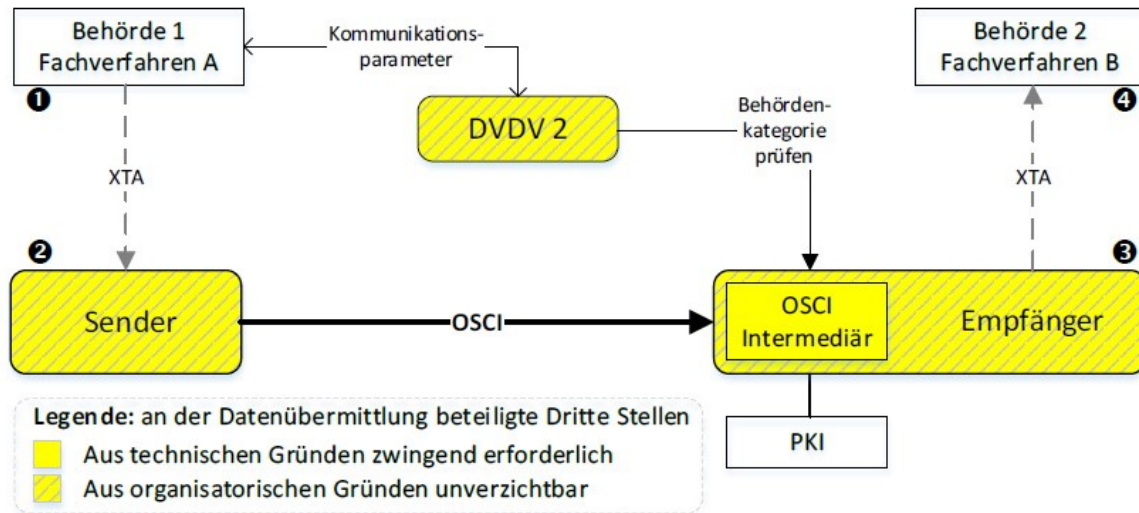
Grafik 6: Datenfluss im Rahmen der bPK Berechnung und Verteilung

### **6.3 Einheitlicher Identifier auf Basis eines erweiterten 4-Corner-Modells mit mehreren Bereichen**

Mit der Erkenntnis, dass schon heute eine Vielzahl von Datenaustauschbeziehungen in der öffentlichen Verwaltung besteht und eine Lösung für das registerübergreifende Identitätsmanagement möglichst auf vorhandenen Strukturen aufbauen und zugleich die heutige dezentrale Registerstruktur erhalten bleiben sollte, wurde seitens der Koordinierungsstelle für IT-Standards (KoSIT) ein Modell für die gemeinsame Expertengruppensitzung am 14./15. Januar 2020 ausgearbeitet (Anlage) und vorgestellt, das zwar wie das Basismodell mit einem Identifier - der Steuer-ID - operiert, jedoch zusätzliche Sicherungsmaßnahmen gegen eine unrechtmäßige Zusammenführung von Daten zu einem umfassenden Persönlichkeitsprofil beinhaltet.

Weitere Merkmale des vorgestellten Modells sind:

- Übernahme der bPK-Vorstellung, dass es verschiedene Bereiche und damit bereichsübergreifende Datenübermittlungen gibt, die die Steuer-ID enthalten.
- Die Datenübermittlung zwischen zwei Behörden aus unterschiedlichen Bereichen – sofern hier eine Rechtsgrundlage besteht - erfolgt nicht direkt, sondern über „Dritte Stellen“, gemeint sind damit die Transporteure und der zentrale Verzeichnisdienst.
- Diese Dritten Stellen müssen öffentliche Stellen im Sinne des § 2 BDSG sein. Sie kontrollieren und protokollieren den bereichsübergreifenden Datenaustausch.
- Es wird eine Ende-zu-Ende-Verschlüsselung vorgesehen, die Dritten Stellen können ihre Aufgaben ohne Kenntnis des Nachrichteninhalts („doppelte Umschläge“ – ähnlich einer Briefwahl) erbringen, sie kennen lediglich die Metadaten der Datenübermittlung, insbesondere prüfen sie die Identität der Kommunikationspartner.
- Jede sektorübergreifende Datenübermittlung muss durch eine Dritte Stelle als Vermittlungsdienst oder Verzeichnisdienst unter Angabe der Kommunikationspartner und dem Zweck vermittelt werden. Diese versorgt die Transporteure mit den für den Transport erforderlichen Angaben. Eine Vermittlung ist nur dann möglich, wenn zuvor für den angegebenen Zweck und die angegebenen Kommunikationspartner ein Eintrag im Vermittlungs- bzw. Verzeichnisdienst besteht. Datenübermittlungen, für die keine Rechtsgrundlage besteht oder bei denen die Angaben zu Sender, Empfänger und Zweck nicht zueinander passen, können wegen fehlendem Eintrag eines Dienstes nicht vermittelt werden.
- Einträge in den Verzeichnis- bzw. Vermittlungsdienst können nur durch öffentliche Stellen in einem offengelegten, transparenten Prozess erfolgen.
- Verwendung offener Standards: alle zur Infrastruktur gehörenden Komponenten werden in einem offenen, von der öffentlichen Verwaltung kontrollierten Prozess betrieben und weiterentwickelt.



Grafik 7: 4-Corner-Modell –Infrastruktur in der Innenverwaltung (schematisch)

Das in Grafik 7 dargestellte 4-Corner-Modell mit einem zentralen Deutschen Verwaltungsdatenverzeichnis (DVDV) beim ITZBund wird in Grundzügen bereits heute für die Innenverwaltung eingesetzt.

#### 6.4 Gespräche in den Expertengruppen

In der gemeinsamen Sitzung der Expertengruppe 1 „Registerarchitektur“ und 2 „Identifizierung“ am 14./15. Januar 2020 wurden die unter 6.2 und 6.3 dargestellten Modelle – mit Blick darauf, dass sie beide Instrumente zum Schutz des Rechts auf informationelle Selbstbestimmung aufweisen – näher untersucht und intensiv, wenn auch nicht abschließend erörtert.

Es wurde auf fachlicher Ebene Konsens darüber erzielt, dass die beiden letzten Modelle grundsätzlich die an sie gestellten Aufgaben, insbesondere die korrekte Zuordnung von Personendatensätzen, erfüllen. Beide Modelle berücksichtigen zudem verfassungs- und datenschutzrechtliche Anforderungen, wobei nach der nicht unbestritten gebliebenen Auffassung der teilnehmenden Vertreter der Datenschutzkonferenz das bPK-Modell mit mehreren Identifikatoren ein höheres Schutzniveau und ein geringeres verfassungsrechtliches Risiko gegenüber einem einheitlichen Identifier auf Basis des erweiterten 4-Corner-Modells aufweise, da die Steuer-ID vom BFH mit dem Hinweis auf ihre bereichsspezifisch begrenzte Verwendung gerechtfertigt wurde. Die Möglichkeit der angestrebten OZG-Umsetzung ist ebenfalls bei beiden Modellen gegeben. Auch die Vorteile einer hohen Datensparsamkeit bei der Verwen-

dung eines Identifiers gegenüber dem heutigen Abgleich von Personenbasisdaten für Datenübermittlungen wurden bei beiden Modellen anerkannt. Auch bestand Konsens bei den Teilnehmern der Sitzung, dass weder der gegenwärtige Zustand noch eines der Modelle bei einem politischen Systemwechsel unter Aufgabe der Rechtsstaatlichkeit einen Schutz gegen eine Zusammenführung von Daten gewährleisten.

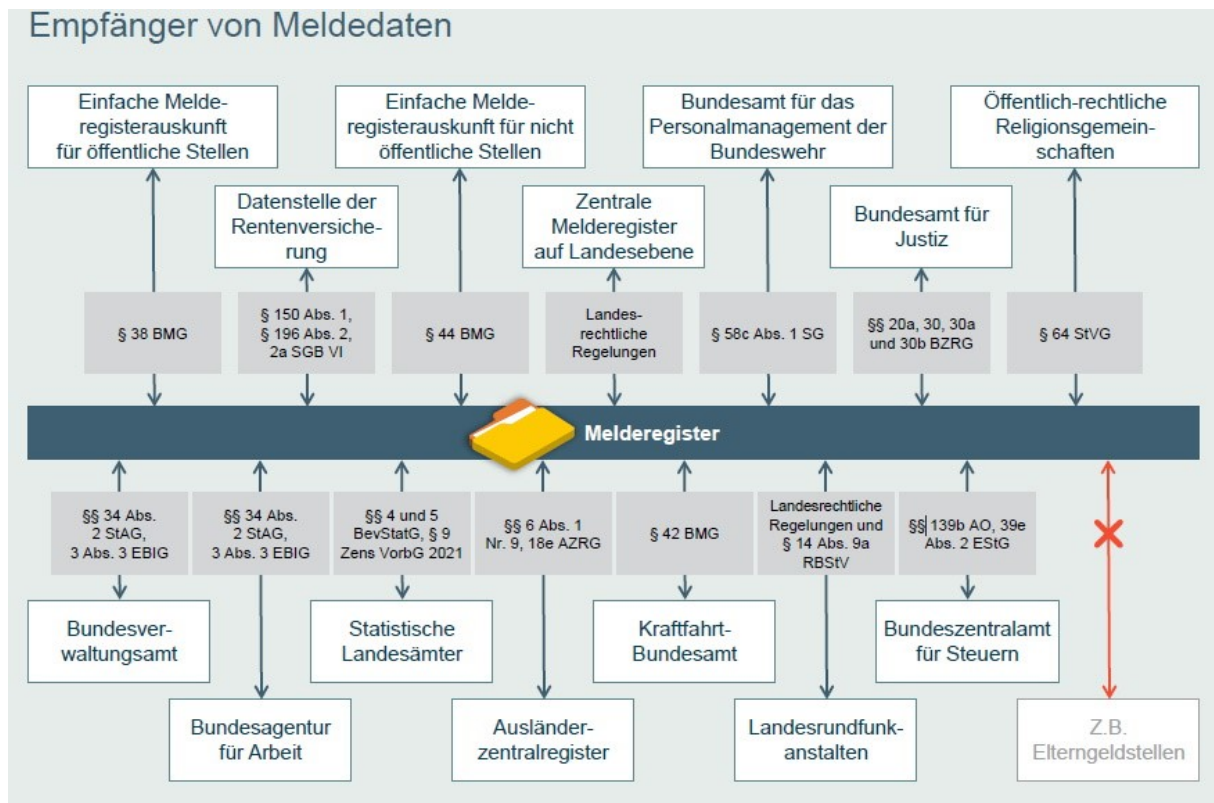
Es wurden in der Sitzung zudem die Unterschiede beider Modelle erörtert und Argumente insbesondere zu Nutzen, Kosten und Risiken ausgetauscht. In der Folge wurde seitens BMI ein Auftrag vergeben, in dem Aufwände und Kosten kurzfristig in einem ersten Schritt zumindest grob geschätzt werden sollten. Nähere Ausführungen zu den Ergebnissen der Schätzung finden sich unter Punkt 6.6 dieses Berichts.

Im Ergebnis der gemeinsamen Sitzung der beiden Expertengruppen wurde kein Konsens erzielt in der Bewertung der Modelle im Hinblick auf Verfassungs- und Datenschutzkonformität.

Tatsächlich bietet das erarbeitete konzeptionelle bPK-Modell ein in sich stimmiges, wenn auch sehr komplexes Gesamtkonzept für die Datenaustauschbeziehungen der deutschen Registerlandschaft. Es dürfte den verfassungs- und datenschutzrechtlichen Anforderungen sehr gut gerecht werden, gleichwohl trifft das Modell auf eine zwischen Bund, Ländern und Kommunen aufgebaute, gewachsene IT-Infrastruktur mit erfolgreich bestehenden Datenaustauschbeziehungen zwischen verschiedenen Bereichen (im Sinne des bPK-Modells). So müsste der in der Praxis bestehende Datenaustausch in allen Fachbereichen neu organisiert werden, was dem Ziel, die Registermodernisierung in Deutschland zu beschleunigen, deutlich entgegensteht. Anstatt die Verwaltung in die Lage zu versetzen, schnellstmöglich Personendatensätze korrekt zuordnen zu können, müsste zunächst eine Reorganisation bestehender Datenaustauschprozesse stattfinden, die heute auf gesetzlicher Grundlage und nicht zu beanstandenden IT-Sicherheitsstandards durchgeführt werden. Als Beispiel hierfür dient der jahrelang erfolgreich bestehende Datenaustausch zwischen den Meldebehörden und den Rentenversicherungsträgern nach § 6 der 2. BMeldDÜV. Die Komplexität verdeutlicht folgende Grafik 8 aus dem Bericht des Normenkontrollrats<sup>4</sup>. Es wird deutlich, dass eine Vielzahl öffentlicher Stellen Meldedaten für ihre Aufgabenerfüllung benötigen.

---

<sup>4</sup> Mehr Leistung für Bürger und Unternehmen: Verwaltung digitalisieren. Register modernisieren. Oktober 2017 Auftraggeber Nationaler Normenkontrollrat S. 22



Grafik 8: Aus Gutachten für Normenkontrollrat: „Mehr Leistung für Bürger und Unternehmen: Verwaltung digitalisieren. Register modernisieren“ S. 22 unten.

Auch wenn in der fachlichen Diskussion eine Definition der bPK-Bereiche (bzw. Sektoren) nicht abgeschlossen und mit der Arbeitshypothese gearbeitet wurde, dass ein Bereich in etwa einem Ressort der Bundesregierung entsprechen könnte, ist ersichtlich, dass heute bereits in sehr hohem Maße bereichsübergreifender Datenaustausch stattfindet, z.B. zwischen der Innenverwaltung und der Justiz (Bundeszentralregister), Arbeit (Bundesagentur für Arbeit-Datenbanken), Soziales (Datenstelle der Deutschen Rentenversicherung), Verteidigung (Bundeswehr) etc. Eine Reduktion auf wenige Sektoren könnte die Komplexität verringern, erfordert aber gleichwohl den Aufbau des Systems in mehreren Schritten.

Eine Anwendung gemäß bPK-Modells dürfte in folgenden Schritten erfolgen:

1. Aufbau eines neuen eigenständigen Identitätsregisters, das unabhängig von der heutigen ID-Nummer-Datenbank des BZSt eingerichtet werden müsste, da die Finanzverwaltung mit ihren eigenen Finanz-bPK auf das (neutrale) Identitätsregister zugehen sollte, um Interessenkonflikte zu vermeiden. Der Aufbau eines eigenständigen Identitätsregisters entspricht nicht den vom Bundeskabinett beschlossenen Eckpunkten.
2. Anbindung von bspw. ca. 5.000 kommunalen Meldebehörden sowie Standesämter und weiterer kommunaler Fachverfahren und Register, da diese aufgrund ihrer be-

reichsübergreifenden Kommunikation, z.B. mit Gesundheits- Justiz- und Finanzbehörden, direkt an das Identitätsregister angebunden werden müssten. Alternativ wäre die Einführung von zentralen Kernregistern, ähnlich wie in Österreich mit zentralem Melderegister, zentralem Personenstandsregister, Unternehmensregister, jeweiligen Ergänzungsregistern etc. erforderlich, entspräche jedoch nicht den vom Bundeskabinett beschlossenen Eckpunkten.

3. Nach Einrichtung einer Stammzahlenbehörde – hier stellt sich die Frage, ob Identitätsregister- und Stammzahlenbehörde in der gleichen Einrichtung verortet werden dürften – erfolgt der Roll-out der bPK in alle Bereiche. Der Roll-out der bPK müsste alle kommunalen Register umfassen, da ein Großteil der elektronischen Verwaltungskommunikation zwischen kommunalen Einrichtungen stattfinden dürfte. Die heutigen IT-Kommunikationsstrukturen über die jeweiligen Melderegister könnten hierfür nicht genutzt werden.
4. Bestehende Kommunikationsstrukturen und IT-Infrastrukturen müssten parallel angepasst werden, weil die gleichzeitige neue Anbindung der Behörden an das Identitätsregister und der gleichzeitige Roll-out der bPK in alle dezentralen Register nicht denkbar ist.

Abschließend wird im Ergebnis die Datenkommunikation, die heute bereits auf rechtlicher Grundlage besteht, in gleichem Umfang wiederhergestellt. Dabei ergäben sich u.a. folgende Nebenwirkungen:

1. alle Fachverfahren in diesen Bereichen sind umzugestalten, da statt der (bereits heute häufig schon) gespeicherten Steuer-ID nun – je nach bPK-Lösungsvariante - mehrere bPK nebeneinander zu speichern wären, um den heutigen Datenaustausch mit dem gleichen Zweck zu ermöglichen,
2. Verwaltungsverfahren, die bereits abgeschlossen sind, dürften wohl nicht nachträglich mit einer bPK auszustatten sein, aber bereits begonnene Verwaltungsverfahren müssten bei der Umstellung migriert werden auf bPK,
3. (insbesondere kommunale) Behörden, die mehrere Tätigkeitsbereiche umfassen, müssten dann selbst mehrere bPK für ihre einzelnen Bereiche verwenden.

Ziel beider Modelle muss sein, einerseits den Datenaustausch, für den es eine zugehörige Rechtsgrundlage gibt, effizient zu ermöglichen und gleichzeitig sicherzustellen, dass ein elektronischer Datenaustausch, für den es keine rechtliche Grundlage gibt, unterbunden wird. Die beschriebene teil- oder vollumfängliche Profilbildung darf nicht möglich sein. Während im bPK-Modell diese Eigenschaft seitens der Datenschutzbeauftragten als inhärent zugeschrieben wird, soll ein Blick auf die datenschutzrechtlichen Sicherungsmechanismen in



der Variante mit einheitlichem Identifier auf Basis des erweiterten 4-Corner-Modells gerichtet werden:

- die Einrichtung mehrerer Bereiche,
- die Kontrolle bereichsübergreifender Datenaustausche über die Verwendung Dritter Stellen,
- die Einrichtung von Diensten in einem unabhängigen Vermittlungs- bzw. Verzeichnisdienst auf Grundlage rechtlicher Regelungen, da ansonsten ein Datenaustausch unmöglich ist,
- die Verwendung transparenter Interoperabilitätsstandards auch für die Aufsichtsbehörden zur Wahrnehmung ihrer Kontrollaufgaben.

Bei Betrachtung der Gefahr durch einen potentiellen Außentäter wird deutlich, dass die heute bereits eingesetzte PKI-Verschlüsselungsinfrastruktur vor einem Belauschen der Kommunikation auf den Transportwegen schützt. Mithilfe des Prinzips des doppelten Umschlags mit getrennten Transport- und fachlichen Inhaltsdaten könnte ein Angreifer möglicherweise die Datenwege einer Nachricht in Erfahrung bringen (also welche Organisationseinheiten der Behörden untereinander kommunizieren), jedoch nicht den Inhalt. Ein Angriff auf das DVDV wäre nicht lohnenswert, da hier nicht Daten einzelner Personen gespeichert werden, sondern das DVDV als eine Art Adressbuch („gelbe Seiten“) für öffentliche Stellen agiert mit einer Übersicht aller (auf gesetzlicher Grundlage) eingerichteter Dienste für die Behördenkommunikation. Auch hier stellt nicht der Identifier, die Steuer-ID, eine Gefahr dar, da ein Angreifer ebenso gut mit Namensbestandteilen operieren könnte und nicht auf die Kenntnis der jeweiligen Steuer-ID angewiesen ist. Der Nutzen der Steuer-ID, die eindeutige Zuordnung von Personenbasisdaten einer Person in verschiedenen Registern der öffentlichen Verwaltung zu gewährleisten, dürfte für den Angreifer kaum entscheidend sein.

Bei Betrachtung der Gefahr durch einen potentiellen Innentäter ist in der Variante mit einheitlichem Identifier auf Basis des erweiterten 4-Corner-Modells eine elektronische Abfrage von Fachdaten einer Person, für die es keine Rechtsgrundlage gibt, unmöglich, weil im DVDV auch kein Dienst besteht. Um hier Daten abzurufen, müsste sich ein Innentäter als Behörde ausgeben, mit deren Fachverfahren und Verschlüsselungssystemen arbeiten und einen elektronischen Datenabruf durchführen (der protokolliert würde), für den es eine rechtliche Grundlage gibt. Hierüber lassen sich auch bei Kenntnis eines bestimmten Identifiers, der Steuer-ID, keine Daten, für die keine rechtliche Datenübermittlung vorgesehen ist, zusammenführen. Möglich wäre der Missbrauch der dem Innentäter eingeräumten dienstlichen Befugnisse zu dienstlich nicht erlaubten Abfragen. In diesem Fall bietet auch das bPK-Modell

keinen weitergehenden Schutz. Derartige Fälle werden üblicherweise durch disziplinarrechtliche Konsequenzen, Straf- und Bußgeldvorschriften sowie Protokollierung und Kontrollmechanismen abgesichert.

Die Kontrollelemente der Variante mit einheitlichem Identifier auf Basis des erweiterten 4-Corner-Modells liegen neben einer abgesicherten IT-Infrastruktur insbesondere in den beteiligten Dritten Stellen (Transport und Vermittlungsdienst) für bereichsübergreifende Datenübermittlungen, die staatlicher Kontrolle unterliegen müssen und die lediglich die Metadaten der Datenübermittlung (keine Kenntnis des Nachrichteninhalts) benötigen dürfen, um ihre Aufgaben erbringen zu können. Dies sind bewusst abstrakt gehaltene - jedoch zumindest in eine Verordnung aufzunehmende - Anforderungen an die Infrastruktur, um die Teilnahme der heute diversen Registerstrukturen an der Verwendung des Identifiers, der Steuer-ID, zu ermöglichen. In der Innenverwaltung hat sich diese Infrastruktur seit Jahren bewährt. Sie wird analog in der Justizverwaltung mit der Kommunikationsstruktur SAFE verwendet.

Die Einführungsphase dürfte sich mit diesem Modell deutlich einfacher gestalten lassen als mit dem bPK-Modell. So wird die Steuer-ID als möglichem registerübergreifenden Identifier bereits heute in zahlreichen Registern gespeichert. Zudem verfügen insbesondere die Landes- und Kommunalebene - insbesondere mit den Meldebehörden als Dreh- und Angelpunkte - über eine etablierte Struktur, die für den Roll-Out der Steuer-ID genutzt werden kann. So können im Ergebnis die Register nach einer festzulegenden Reihenfolge flexibel ausgerollt werden, indem die Steuer-ID in diesen Registern jeweils gespeichert wird. Mit der Zuspeicherung der Steuer-ID im dezentralen Fachregister können auch - abhängig vom jeweiligen Fachregister und dortigen fachlichen Anforderungen - Namen und Adressdaten etc. dezentral erhalten bleiben. Es können für jedes Register die Anforderungen individuell behandelt werden. Werden die eigenen Datenbestände häufig verwendet (liegt also kein „Entscheidungsregister“ vor) und sind die wichtigsten Kommunikationspartner einer Registerstelle bereits mit der Steuer-ID ausgestattet, dürfte sich entsprechend ein zeitlich früher Roll-out anbieten.

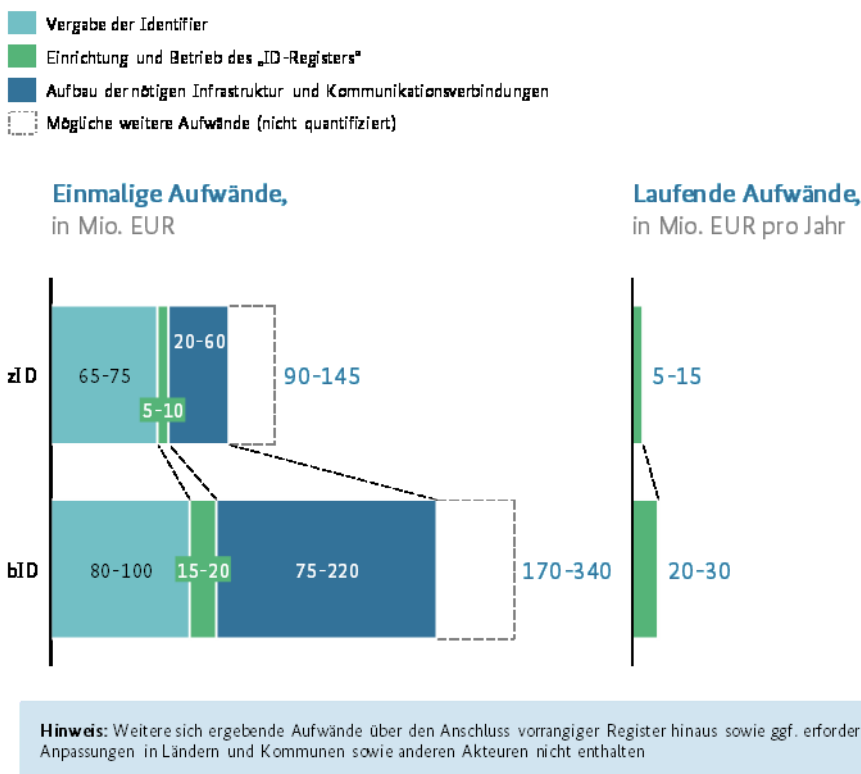
## **6.5 Grobe Schätzung der Aufwände, Kosten und Realisierungszeiträume**

In der Bewertung der beiden Modelle – der Variante mit einheitlichem Identifier auf Basis des erweiterten 4-Corner-Modells und der Variante des bPK-Modells – in der gemeinsamen Expertengruppensitzung wurde deutlich, dass neben Nutzen und Risiken auch ein Vergleich im Hinblick auf Aufwände und Realisierungszeiträume angefertigt werden sollte. In der Folge wurde McKinsey & Company mit einer möglichst präzisen Aufwandsschätzung der beiden

vorgeschlagenen Modelle beauftragt, die seitens McKinsey als Modell mit zentralem Identifier (zID) und mit bereichsspezifischer Identifier (bID) bezeichnet wurden. Hierfür wurden die Modelle weitergehend konkretisiert, um eine Vergleichbarkeit zu ermöglichen.

Die in den „Kernbotschaften der Aufwandsschätzung“ enthaltenen Ergebnisse (Anhang 3) gehen für die Einrichtung und den Betrieb des zID-Modells mit einmaligen Kosten von 90 bis 145 Mio. EUR, laufenden Kosten von 5 bis 15 Mio. EUR sowie einer Umsetzungsdauer von drei bis sechs Jahren aus. Für die Einrichtung und den Betrieb des bID-Modells sei mit einmaligen Kosten von 170 bis 340 Mio. EUR, laufenden Kosten von 20 bis 30 Mio. EUR sowie einer Umsetzungsdauer von sieben bis zehn Jahren zu rechnen.

Abbildung 5  
**Aufstellung der einmaligen und laufenden finanziellen Aufwände je Modell.**



Grafik 9: Aus „Aufwandsschätzung für die Einführung eines registerübergreifenden ID-Managements“, S. 28.

Dabei beziehen sich diese ermittelten Aufwände auf die Inbetriebnahme eines registerübergreifenden Identitätsmanagements und Anschluss von 26 von McKinsey als vorrangig identifizierten Registern, z.B. das AZR, Melde- und Personenstandsregister, Pass- und Personalausweisregister etc. Nicht betrachtet wurden aufgrund der Komplexität die weiteren Register und Fachverfahren auf kommunaler Ebene, z.B. Schul- und Gesundheitsbehörden, Polizeien, Jugendämter oder weitere örtliche Träger.

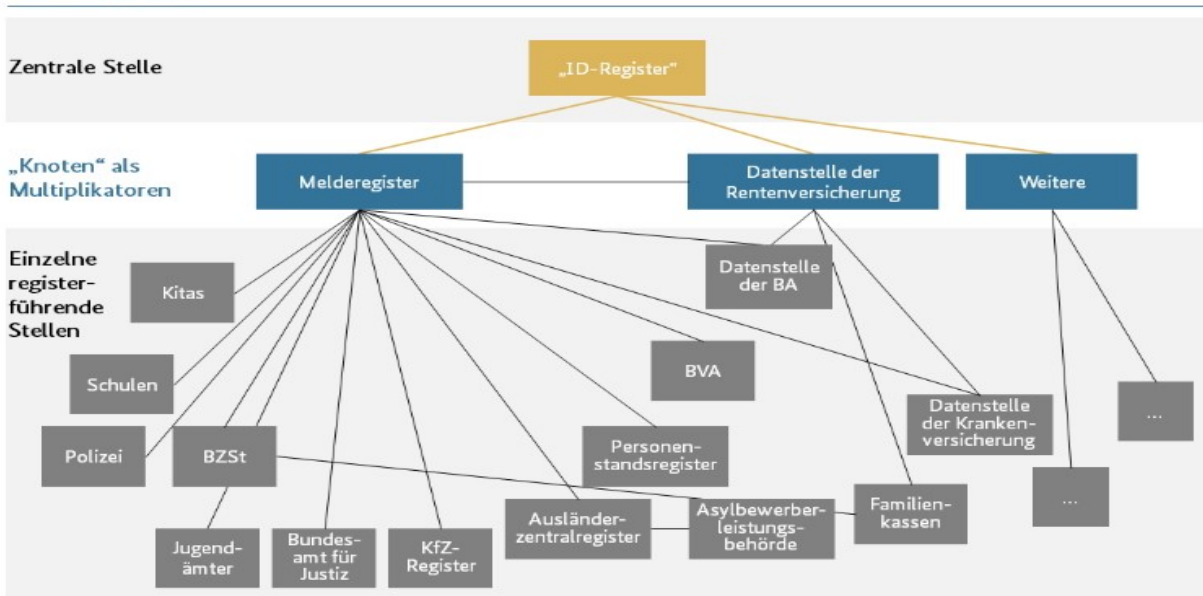
Abbildung 6

Nachträglich angepasst am 10.03.2020

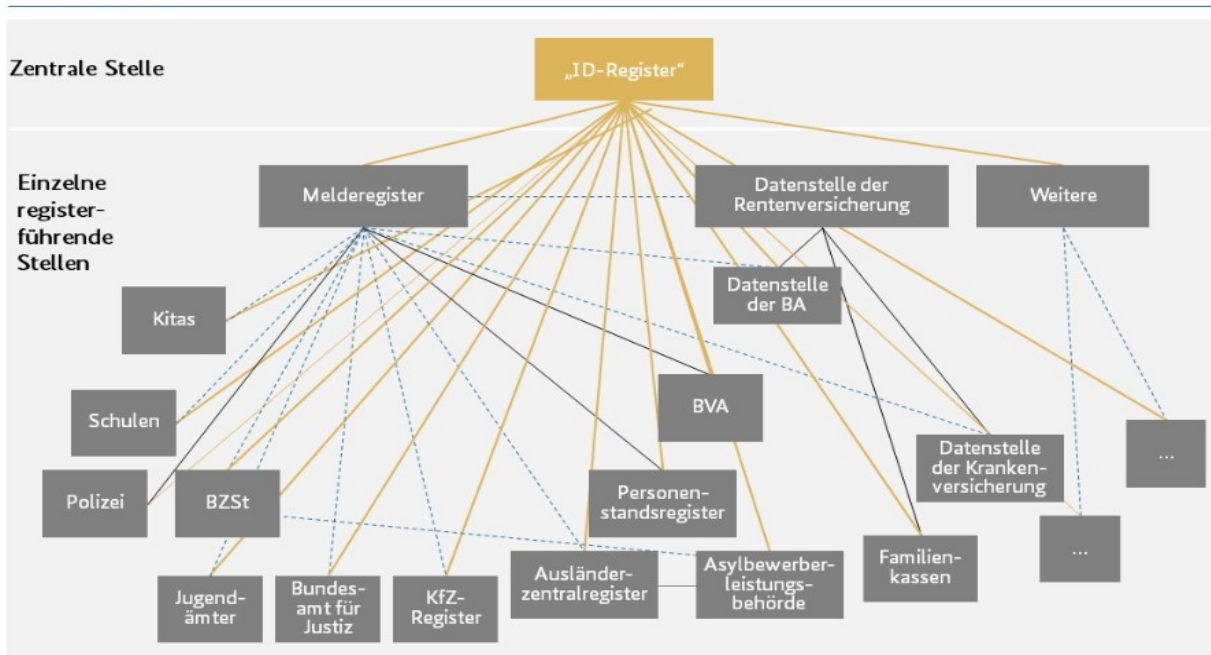
**Schematischer Vergleich der sich ergebenden Netztopologien zwischen zID- und bID-Modell.** Kernunterschied ist die Möglichkeit des zID-Modells, lokale „Knoten“ für die Verteilung des Identifiers und den Datenaustausch zu betreiben, während im bID-Modell ein direkter Kontakt aller Akteure zum „ID-Register“ erforderlich scheint.

- Schnittstelle vorhanden
- Schnittstelle aufzubauen bzw. anzupassen
- Schnittstelle nicht mehr unmittelbar nutzbar

### zID-Modell



### bID-Modell



Grafik 10: Aus „Aufwandsschätzung für die Einführung eines registerübergreifenden ID-Managements“, S. 38.

Auch der im bPK-Modell erforderliche Anschluss dezentraler privatwirtschaftlicher Akteure, wie etwa aller Arbeitgeber, Banken und Versicherungen, die heute bereits mit der Steuer-ID operieren und mit bPK versorgt werden müssten, wurde nicht betrachtet.

Jedoch wird in der Aufwandsschätzung darauf hingewiesen, dass „im Fall des bID-Modells ... zu erwarten [wäre], dass diese vorangehend genannten Aufwände höher ausfallen als bei der Umsetzung des zID-Modells, da hier eine komplexere Netztopologie vorliegt, die Funktion bestehender „Knoten“ wie etwa der Meldebehörden nur noch eingeschränkt nutzbar wäre und zudem davon ausgegangen wird, dass in allen Systemen, die bisher die Steuer-ID nutzen (z.B. bei Banken, Versicherungen und Arbeitgebern), diese durch die Finanz-bID ersetzt werden müsste“. Die nötige umfangreiche Anpassung der Fachverfahren stelle „einen signifikanten quantifizierten Aufwandstreiber im bID-Modell dar.“

Die deutlich längere Realisierungszeit für das bID-Modell von ca. 4 Jahren steht den Zielen der raschen Registermodernisierung und der Umsetzung des Registerzensus entgegen. Auch die vom Normenkontrollrat im Gutachten „Mehr Leistung für Bürger und Unternehmen: Verwaltung digitalisieren. Register modernisieren“ beschriebenen Einsparpotentiale lassen sich in dieser Zeit nicht heben und sind grundsätzlich als Opportunitätskosten dem bID-Modell zuzurechnen.

## **6.6 Roll-out der Steuer-ID als registerübergreifendem Identifier in die öffentliche Verwaltung**

Ein konkreter Roll-out-Plan, um die Steuer-ID in den dezentralen Fachregistern zuzuspeichern, muss separat festgelegt werden. Zunächst wird ein sukzessives Vorgehen mit vier Gruppen vorgeschlagen:

1. zuerst könnten die bereits heute (über die Meldebehörden) an die ID-Nummer-Datenbank des BZSt zuliefernden Register der Innenverwaltung die Steuer-ID zuspeichern, also insbesondere die Personenstandsregister und das AZR. Dabei könnten diese entweder eine direkte Verbindung, z.B. für das MAV, zum Identitätsregister herstellen oder die bestehenden Kommunikationswege nutzen und über die Melderegister mit der Steuer-ID versorgt werden,
2. anschließend sollten alle Register, die eine bedeutsame Rolle für den ab 2024 nach europäischen Vorgaben jährlich durchzuführenden Registerzensus spielen, ausgerollt werden, auch um die im NKR-Bericht dargestellten hohen Einsparpotentiale zu heben,
3. alle Register, die aufgrund ihrer zugehörigen Verwaltungsleistungen sehr stark von aktuellen Personenbasisdaten abhängig sind,

4. anschließend sog. „Entscheidungsregister“, bei denen zunächst aktuelle Personenbasisdaten für eine bestimmte Verwaltungstätigkeit benötigt werden, danach jedoch die Datensätze tendenziell selten angefasst werden.

Sicherlich wird ein Roll-out-Plan ausreichend Flexibilität aufweisen müssen, um laufende Gesetzgebungsvorhaben zeitnah unterstützen zu können. In Frage kommen hier zum gegenwärtigen Zeitpunkt bspw. neben dem Registerzensusvorbereitungsgesetz die Vorhaben zum Digitale-Familienleistungen-Gesetz im Rahmen des Vorhabens „ELFE“ (Elektronische Leistungen für Eltern) oder zur Grundrente oder der Altersvorsorgepflicht für Selbstständige und Freiberufler.

## **7. Rechtliche Ausgestaltung und Gesetzentwurf**

Die erforderlichen rechtlichen Regelungen werden, vorbehaltlich der weiteren Abstimmungen im Gesetzgebungsverfahren innerhalb der Bundesregierung, mit einem Entwurf eines Registermodernisierungsgesetzes in Form eines Artikelgesetzes erstellt. In einem neuen Stammgesetz (Arbeitstitel: „Gesetz zur Einführung eines Basisdatenregisters (Basisdatenregistergesetz)“) werden Regelungen zur Errichtung und Betrieb des Basisdatenregisters, zum darin enthaltenen Datenkranz, zur Datenübermittlung zwischen Basisdatenregister und Fachregistern sowie die erforderlichen datenschutzrechtlichen Sicherungen geregelt. In den sich daran anschließenden Änderungsgesetzen der einzelnen Fachgesetze wird der dortige fachliche Änderungsbedarf geregelt.

## **8. Bewertung, offene Fragen und Ausblick**

Aus der fachlichen Arbeit ergibt sich für die BLAG Registerübergreifendes Identitätsmanagement und BMI, dass die Steuer-ID als zukünftiger Identifier und die Steuer-ID-Nummer-Datenbank des BZSt als Ausgangspunkte für ein deutlich verbessertes Identitätsmanagement in der Innenverwaltung - und implizit darüber hinaus für weitere Register, die sich stark auf personenbezogene Daten stützen, grundsätzlich geeignet sind.

In der Diskussion zu verfassungs- und datenschutzrechtlichen Fragestellungen innerhalb der beratenden Expertengruppen wurde seitens der Datenschutzbeauftragten vorgetragen, dass neben der Vorgabe einer vorzugsweisen dezentralen Haltung von Fachdaten und dem üblichen Instrumentarium zur Sicherung der Rechtmäßigkeit von Datenübermittlungen (wie erforderliche Rechtsgrundlagen, Zweckbindung, Protokollierung, Kontrollmaßnahmen, Sanktionierung) zusätzliche Sicherungsmaßnahmen eingerichtet werden sollten, um das Risiko einer unrechtmäßigen Zusammenführung von Fachdaten zu einer Person, das bei der Nutzung eines einzigen Identifiers per se erhöht sei, auszuschließen. Für die Einrichtung dieser Sicherungsmaßnahmen kann das Basismodell derart konzeptionell verändert werden, dass

eine Umsetzung mit einem Identifier, der Steuer-ID, ermöglicht wird. Die verfassungsrechtliche Notwendigkeit zusätzlicher Sicherungsmaßnahmen und deren Ausprägung blieb ohne Konsens.

Einer der wesentlichen Ausgangspunkte des registerübergreifenden Identitätsmanagements ist es, möglichst die Vorteile etablierter Strukturen zu nutzen. So stehen bereits wie ausgeführt mit der Steuer-ID, der ID-Nummer-Datenbank mit ca. 105 Mio. Personenbasisdaten, einer mit Public-Key-Infrastruktur und zentralem Verzeichnisdienst ausgestatteten IT-Kommunikationsinfrastruktur (z.B. in der Innenverwaltung) eine Reihe wichtiger Bausteine für ein funktionierendes registerübergreifendes Identitätsmanagement zur Verfügung. Sie ermöglichen eine Realisierung des registerübergreifenden Identitätsmanagements mithilfe der Steuer-ID, ohne die heute bestehenden Datenaustauschbeziehungen zurückbauen zu müssen. Damit kann ein bedeutsamer Beitrag zur Beschleunigung der Digitalisierung der öffentlichen Verwaltung geleistet werden. Die korrekte Zuordnung von Personenbasisdaten ist Grundlage einer modernen digitalen Registerlandschaft der öffentlichen Verwaltung. Dies gilt umso mehr, wenn die Datenhaltung auch zukünftig in einer Vielzahl föderaler dezentraler Register organisiert, und nicht wie z.B. in Österreich zunächst zentrale Register für Personen, Firmen, Vereine und zentrale Ergänzungsregister etc. eingerichtet werden sollen.

Darum sprechen sich im Ergebnis die BLAG Registerübergreifendes Identitätsmanagement und das BMI für eine Umsetzung mithilfe der Steuer-ID aus dem Finanzbereich aus. Für gegebenenfalls erforderliche zusätzliche Sicherungen gegen unzulässige Datenzusammenführungen könnte auf das dargestellte 4-Corner-Modell zurückgegriffen werden, das in Grundzügen bereits heute erfolgreich in der Innenverwaltung eingesetzt wird.

Im Hinblick auf den Betrieb und die fachliche und technische Weiterentwicklung des Identitätsregisters bzw. der ID-Nummer-Datenbank werden zwischen BMI und BMF gegenwärtig offene Fragen der Governance besprochen. Hier geht es insbesondere um die Aspekte zuständige Registerbehörde, Fachaufsicht, Erweiterung der Kapazitäten für die Qualitätssicherung und den Roll-out der Steuer-ID in die als priorisiert angesehenen Register. Da wie ausgeführt die Sicht der Finanzverwaltung und die Sicht der identitätsregisternutzenden Stellen auf die gleiche Datenbank unterschiedlich sein werden - auch wenn die Schnittmenge der von beiden Registern genutzten Datenfelder sehr groß ist (vgl. Grafik 3) - sollte eine enge fachliche und technische Abstimmung der Ressorts stattfinden.

Die im Zwischenbericht behandelte Alternative zur Nutzung der ID-Nummer Datenbank im Bereich der Finanzverwaltung, also der Aufbau eines eigenen Identitätsregisters für das registerübergreifende Identitätsmanagement soll zunächst nicht weiterverfolgt werden.

Stand heute wird für die gesetzliche Umsetzung ein Kabinettsbeschluss zum Ende des 2. Quartals 2020 angestrebt, um ein Inkrafttreten für das 1. Quartal 2021 zu ermöglichen.

Im Anschluss an das Inkrafttreten des Gesetzes soll für die nächste Frühjahrssitzung der IMK über die Fortschritte der fachlichen Arbeit und den angestrebten Beginn der Realisierungsphase erneut zum Sachstand berichtet werden.



## Abbildungsverzeichnis

- Grafik 1 auf S. 7: Arbeitsstruktur im registerübergreifenden Identitätsmanagement
- Grafik 2 auf S. 9: „Welche sind die unveränderlichen Grunddaten einer Person?“
- Grafik 3 auf S. 14: Datenumfang des Identitätsregisters in Abgrenzung zum Datenumfang der heutigen ID-Nummer-Datenbank im Bundeszentralamt für Steuern.
- Grafik 4 auf S. 22: Basismodell eines Identitätsregisters mit einem numerischen Identifier
- Grafik 5 auf S. 23: Darstellung der Prozesse zur Vergabe des Identifiers
- Grafik 6 auf S. 25: Datenfluss im Rahmen der bPK Berechnung und Verteilung
- Grafik 7 auf S. 27: 4-Corner-Modell – Infrastruktur in der Innenverwaltung (schematisch)
- Grafik 8 auf S. 29: Aus Gutachten für Normenkontrollrat S. 22: „Mehr Leistung für Bürger und Unternehmen: Verwaltung digitalisieren. Register modernisieren“
- Grafik 9 auf S. 33: Aus „Aufwandsschätzung für die Einführung eines registerübergreifenden ID-Managements“, S. 28.
- Grafik 10 auf S. 34: Aus „Aufwandsschätzung für die Einführung eines registerübergreifenden ID-Managements“, S. 38.

## Abkürzungsverzeichnis

AO	Abgabenordnung
AZR	Ausländerzentralregister
BFH	Bundesfinanzhof
BMF	Bundesministerium der Finanzen
BMAS	Bundesministerium für Arbeit und Soziales
BMI	Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat
bPK	bereichsspezifische Personenkennziffer
BVerfG	Bundesverfassungsgericht
BvF	Registerzeichen beim Bundesverfassungsgericht für Normenkontrollverfahren nach Art. 93 Abs. 1 Nr. 2 GG
BZSt	Bundeszentralamt für Steuern
DSGVO	Datenschutzgrundverordnung
DC	Datencockpit
DSK	Datenschutzkommission
DVDV	Deutsches Verwaltungsdienstverzeichnis
ELFE	Elektronische Leistungen für Eltern
ID-Nr.-Datenbank	Steueridentifikationsnummerdatenbank
ID-Register	Identitätsregister
IMK	Innenministerkonferenz
ITZBund	Informationstechnikzentrum des Bundes
KiStAM	Kirchensteuerabzugsmerkmal
KoSIT	Koordinierungsstelle für IT-Standards
MAV	Maschinelles Abfrageverfahren
MB	Meldebehörde(n)
MPK	Ministerpräsidentenkonferenz, Gremium der Bundesländer
NKR	Normenkontrollrat

- OSCI ..... Online Services Computer Interface, Reihe verschiedener  
Protokollstandards für den Austausch fachlicher Inhaltsdaten  
auf XML-Basis zwischen Behörden
- OZG ..... Onlinezugangsgesetz bzw. Gesetz zur Verbesserung  
des Onlinezugangs zu Verwaltungsleistungen
- PKI ..... Public-Key-Infrastruktur, Systemtyp in der Kryptologie
- PStV ..... Personenstandsverordnung
- RBM ..... Rentenbezugsmitteilung(en)
- SAFE ..... Secure Access to Federated e-Justice / e-Government  
Sichere elektronische Identitäten in einem föderalen Umfeld.
- Steuer-ID ..... Steueridentifikationsnummer
2. BMeldDÜV ..... Zweite Bundesmeldedatenübermittlungsverordnung

## **Anhang 1: Digitalkabinett Eckpunkte vom 18. November 2019**

**Eckpunkte**  
**zum registerübergreifenden Identitätsmanagement**  
**als Teil der Registermodernisierung**

Wird die Verwaltung zunehmend digitalisiert, muss auch in der digitalen Kommunikation gewährleistet sein, dass Personenverwechslungen ausgeschlossen und die betroffenen Bürgerinnen und Bürger eindeutig identifiziert werden. Das registerübergreifende Identitätsmanagement bietet zudem die Chance, den Zensus ohne aufwändige und kostenträchtige Befragung natürlicher Personen registerbasiert durchzuführen und entlastet damit die Bürgerinnen und Bürger und baut Bürokratie ab. Ohne eine Modernisierung der Registerlandschaft kann „once only“ nicht umgesetzt werden: Wir wollen Bürgerinnen und Bürgern die Möglichkeit geben, bei der Verwaltung bereits vorhandene Daten nicht immer wieder eingeben zu müssen, wenn sie Leistungen der Verwaltung in Anspruch nehmen wollen. Dies geht nicht ohne verbesserten Datenaustausch, bei dem gewährleistet sein muss, dass Personenverwechslungen ausgeschlossen sind. Gleichzeitig muss die Ausgestaltung selbstverständlich verfassungs- und datenschutzkonform erfolgen. Hierzu sollen die in der Datenschutz-Grundverordnung enthaltenen Chancen zu Gunsten des Datenschutzes genutzt werden: Privacy by Design, Datensparsamkeit und bessere Datenqualität. Wir werden dabei Vorkehrungen treffen, die verfassungsrechtlich unzulässige Datenverknüpfungen ausschließen.

Die Registermodernisierung bietet die Chance, die Transparenz für Bürgerinnen und Bürger zu erhöhen und sichtbar zu machen, welche Stelle welcher anderen Stelle wann und zu welchem Zweck ihre Daten übermittelt hat. Diese Funktion kann von einem zukünftigen Datencockpit wahrgenommen werden.

Bei dem registerübergreifenden Identitätsmanagement handelt es sich um ein Vorhaben, das das Arbeiten der Verwaltungen in Deutschland verändern wird. Es wird erhebliche Investitionen notwendig machen und muss die notwendige Akzeptanz in der Bevölkerung erreichen. Nur dann können die Chancen, die das Projekt bietet, zu einem dauerhaften Erfolg führen und den Bürgerinnen und Bürgern nutzen.

Auf Grundlage der bereits erfolgten Vorarbeiten zeichnen sich folgende Kernelemente ab:

1. Zur eindeutigen Zuordnung in den Datenbeständen der öffentlichen Verwaltung werden für natürliche Personen, die ein Verwaltungsverfahren in Deutschland führen, ein oder mehrere nicht-sprechende Identifier, die keine personenbezogenen Elemente enthalten, vergeben und in den dezentralen Fachregistern der geführten Verwaltungsverfahren gespeichert.
2. Es wird ein Identitätsregister eingerichtet, das möglichst auf vorhandene Strukturen der Steuer-ID aufbauen soll und somit eine doppelte Datenhaltung ausschließt.
3. Ungeachtet des Identitätsregisters bleibt die heutige dezentrale Registerstruktur der Innenverwaltung erhalten.
4. Die zur Identifikation erforderlichen Daten einer Person werden öffentlichen Stellen auf gesetzlicher Grundlage stets aktuell und in hoher Qualität im Identitätsregister bereitgestellt.
5. Es werden Qualitätssicherungsprozesse eingerichtet, die die Aktualität, Konsistenz und Validität der personenidentifizierenden Basisdaten im Identitätsregister sicherstellen.
6. Als Beitrag zu mehr Transparenz für die Bürgerinnen und Bürger soll ein Datenschutzcockpit eingerichtet werden, das ihnen eine einfache, transparente und zeitnahe Wahrnehmung ihrer Auskunftsrechte nach der Datenschutz-Grundverordnung ermöglicht.
7. Die besonderen Anforderungen der Register im Sozial- und Gesundheitsbereich werden berücksichtigt.

Weitere Prüfung bedarf die genaue Ausgestaltung der Identifier-Lösung, insbesondere die Frage, welche technischen und rechtlichen Gründe für oder gegen die Verwendung eines einzigen oder mehrerer bereichsspezifischer Identifier sprechen. Ausgangspunkt der insoweit noch ergebnisoffenen Überlegungen ist zunächst die Steuer-ID.

## **Anhang 2: MPK-Beschluss vom 5. Dezember 2019**

### **Besprechung der Bundeskanzlerin mit den Regierungschefinnen und Regierungschefs der Länder am 5. Dezember 2019**

#### **TOP 3.2 Leitlinien für eine Modernisierung der Registerlandschaft**

Die Bundeskanzlerin und die Regierungschefinnen und Regierungschefs der Länder fassen folgenden Beschluss:

1. Die Bundeskanzlerin und die Regierungschefinnen und Regierungschefs der Länder nehmen den Bericht des BMI über den Stand der Registermodernisierung zur Kenntnis.
2. Das Ziel einer Registermodernisierung kann nur auf der Grundlage einer funktionierenden behördenübergreifenden Zusammenarbeit beim Aufbau der gemeinsamen Registerarchitektur erreicht werden. Das BMI soll dabei in enger Abstimmung mit den betroffenen Ressorts als zentraler Ansprechpartner für die Klärung themenfeldübergreifender rechtlicher und inhaltlicher Fragen der Umsetzung fungieren.
3. Die Bundeskanzlerin und die Regierungschefinnen und Regierungschefs der Länder sind sich darüber einig, dass durch eine Registermodernisierung die Grundlagen für einen registerbasierten Zensus ab 2024 geschaffen werden. Da insbesondere die Angaben zum Gebäude- und Wohnungsbestand sowie zu Bildungsabschlüssen bislang nicht in Registern vorliegen, sind Möglichkeiten für den Aufbau neuer Register zu prüfen.
4. Die Bundeskanzlerin und die Regierungschefinnen und Regierungschefs der Länder setzen sich dafür ein, dass die erforderlichen gesetzgeberischen Maßnahmen für ein registerübergreifendes Identitätsmanagement zeitnah auch unter dem Aspekt der Datensicherheit und des Datenschutzes geprüft und vorgestellt werden.
5. Die Registermodernisierung bietet die Chance, die Transparenz der Datenverarbeitung durch öffentliche Stellen für Bürgerinnen und Bürger und Unternehmen zu erhöhen. Diese Funktion kann von einem zukünftigen Datenschutzcockpit wahrgenommen werden. Durch ein Unternehmensstammdatenregister werden Unternehmen zudem von bürokratischem Aufwand entlastet

## Anhang 3: Kernbotschaften der im Ergebnis des Auftrags an McKinsey & Company entstandenen „Aufwandsschätzung für die Einführung eines registerübergreifenden ID-Managements“ vom 28. Februar 2020

### Kernbotschaften der Aufwandsschätzung

#### Kontext

- Registerübergreifendes Identitätsmanagement ist eine zentrale Komponente der Registermodernisierung und erforderlich, um die Anforderungen von vereinfachter Kommunikation zwischen Behörden, Onlinezugangsgesetz (OZG), Registerzensus sowie „Single Digital Gateway“-Verordnung (SDG-VO) in den kommenden Jahren zu erfüllen.
- Im Rahmen des IMK-Vorhabens zum registerübergreifenden Identitätsmanagement wurden seitens der Koordinierungsstelle für IT-Standards (KoSIT) und der Föderalen IT-Kooperation (FITKO) zwei mögliche Modelle in Abgrenzung zum sog. „Basismodell“ entwickelt – (1) die Nutzung der Steuer-ID als einheitlichen und zentralen Identifier in einer Architektur gemäß des „4-Corner-Prinzips“ (zID-Modell) sowie (2) die Erstellung neuer bereichs-spezifischer Identifier (bID-Modell).
- Um die beiden Modelle hinsichtlich der zu erwartenden finanziellen und zeitlichen Aufwände bei Einführung und Betrieb zu vergleichen, hat das Ministerium des Innern, für Bau und Heimat die Unternehmensberatung McKinsey & Company mit der Erstellung einer groben Aufwandsschätzung beauftragt, die hiermit vorgelegt wird.
- Die Annahmen für die Aufwandsschätzung basieren auf bekannten Datenpunkten aus dem bisherigen System der Steuer-ID, auf Vergleichswerten aus dem In- und Ausland sowie auf Experteneinschätzungen zur Herleitung und Validierung dieser Annahmen mit Vertretern mehrerer Bundesbehörden sowie weiteren relevanten technischen und fachlichen Akteuren.
- Die vorliegende Aufwandsschätzung ist **nicht** zu verstehen als:

- › Handlungsempfehlung für oder wider eines der betrachteten Modelle
- › Einschätzung aller sich ergebenden Aufwände im Kontext der Registermodernisierung (sondern nur jener, die unmittelbar einem Identifier zuzuordnen sind – auf Basis der verfügbaren Faktenlage)
- › Juristische Bewertung hinsichtlich rechtlicher Eignung der beiden Modelle, insbesondere nicht hinsichtlich der Erfüllung datenschutzrechtlicher Erfordernisse

### **Vergleich der Modelle und Vorgehen der Aufwandsschätzung**

- Beide Modelle (zID-Modell und bID-Modell) müssen jeweils vier zentrale Anforderungen erfüllen:
  - › Eindeutige registerübergreifende Zuordnung von Datensätzen
  - › Etablierung wirksamer Sicherungsmaßnahmen zur Verhinderung einer Profilbildung
  - › Sicherstellen der Nachvollziehbarkeit des entstehenden Datenaustauschs
  - › Einfache Umsetzung innerhalb der Bestandsarchitektur mit Flexibilität für Änderungen.
- Die Modelle wurden im Rahmen dieser Betrachtung auf Basis dieser Annahmen weiter konkretisiert, um eine Vergleichbarkeit zu ermöglichen. Insbesondere wurde davon ausgegangen, dass als Sicherungsmaßnahme in beiden Modellen die besondere Überwachung sowie der besondere Schutz der Datenübertragung selbst erforderlich ist. Dafür bietet sich das „4-Corner-Prinzip“ an, welches z.B. in der Innenverwaltung und im Sozialbereich bereits in entsprechender Architektur vorliegt, die allerdings stellenweise ertüchtigt werden muss.
- Die anfallenden finanziellen und zeitlichen Aufwände (sowohl einmalig als auch laufend) wurden für beide Modelle in drei Aufwandsmodule unterteilt, nämlich:
  - › Die Erstellung der neuen Identifier (nur bID-Modell) sowie die Zuspiegelung dieser in alle vorrangigen personenbezogenen Register unter Sicherstellung der Datenkonsistenz;
  - › den Aus- bzw. Aufbau eines „ID-Registers“ aufbauend auf der bestehenden Steuer-ID-Datenbank (zID-Modell) bzw. als separate neue Stelle (bID-Modell) unter Berücksichtigung des notwendigen Personals, Materials sowie der benötigten IT-Infrastruktur und -dienstleistungen;
  - › den Aufbau von Infrastruktur- und Kommunikationskomponenten in den beteiligten Stellen und Registern, insbesondere die notwendige Anpassung von Fachverfahren, den Aufbau von „Gateways“ zwischen Sektoren und die Erweiterung des bestehenden Rechtemanagements.



- Das bID-Modell sieht eine zusätzliche Sicherungsmaßnahme – die der Bereichsspezifität des Identifiers - vor, woraus sich über das zID-Modell hinaus konsequenterweise drei Kernunterschiede und zusätzliche Aufwände ergeben:
  - › Vollständige organisatorische, technische und ggf. physische Trennung des zentralen „ID-Registers“ von der Steuer-ID-Datenbank;
  - › Zwingende Schaffung neuer, kryptographisch gesicherter Schnittstellen und Kommunikationskanäle zwischen allen vorrangigen (dezentralen) Fachverfahren/Register und dem „ID-Register“ in einem ersten Schritt;
  - › Grundlegende Veränderung der bestehenden Netztopologie, die bisher auf bestimmten „Knoten“ wie etwa den Melderegistern oder der Rentenversicherung beruht, die als Datendreh scheiben agieren, und im bID-Modell eine solche Rolle nicht mehr unmittelbar bereichsübergreifend wahrnehmen können.

#### **Ergebnisse der Aufwandsschätzung**

- Für die Einrichtung und den Betrieb des zID-Modells ist mit einmaligen Kosten von 90 bis 145 Mio. EUR, laufenden Kosten von 5 bis 15 Mio. EUR sowie einer Umsetzungsdauer von drei bis sechs Jahren zu rechnen.
- Für die Einrichtung und den Betrieb des bID-Modells ist mit einmaligen Kosten von 170 bis 340 Mio. EUR, laufenden Kosten von 20 bis 30 Mio. EUR sowie einer Umsetzungsdauer von sieben bis zehn Jahren zu rechnen.

#### **Einordnung der Ergebnisse**

- Die ermittelten Aufwände fokussieren sich auf die Inbetriebnahme eines registerübergreifenden Identitätsmanagements im Rahmen eines Anschlusses von 26 als vorrangig identifizierten Registern und berücksichtigt daher nicht darüber hinaus gehende Aufwände, nämlich z.B.:
  - › Anschluss weiterer (nachrangiger) personenbezogener Register oder registerähnlicher Datenbanken;
  - › Anschluss dezentraler öffentlicher Akteure, wie etwa auf kommunaler Ebene (Schul- und Gesundheitsbehörden, Polizeien, Jugendämter);
  - › Anschluss dezentraler privatwirtschaftlicher Akteure, wie etwa aller Arbeitgeber, Banken und Versicherungen
  - › Weitere Aufwände im Kontext Registermodernisierung, die nicht unmittelbar zur Einführung eines registerübergreifenden Identitätsmanagements notwendig sind, z.B. die Bereinigung von Registern oder die Ertüchtigung von bisher nicht bereichsübergreifend erreichbaren Registern.

- Im Fall des bID-Modells wäre zu erwarten, dass diese vorangehend genannten Aufwände höher ausfallen als bei der Umsetzung des zID-Modells, da hier eine komplexere Netztopologie vorliegt, die Funktion bestehender „Knoten“ wie etwa der Meldebehörden nur noch eingeschränkt nutzbar wäre und zudem davon ausgegangen wird, dass in allen Systemen, die bisher die Steuer-ID nutzen (z.B. bei Banken, Versicherungen und Arbeitgebern), diese durch die Finanz-bID ersetzt werden müsste.
- Die nötige umfangreiche Anpassung der Fachverfahren stellt einen signifikanten quantifizierten Aufwandstreiber im bID-Modell dar. Die Zahl betroffener Fachverfahren wird zwischen 300-650 geschätzt, kann aber je nach Zahl einbezogener Register und Leistungen höher ausfallen. Je 100 weiterer anzupassender Fachverfahren würden sich die Aufwände im bID-Modell um 18 bis 28 Mio. EUR und im zID-Modell um 1,5 bis 4 Mio. EUR erhöhen.
- Das zID-Modell sieht im Konzeptpapier vor, dass der Betrieb eines registerübergreifenden Identitätsmanagements basierend auf dem bestehenden „4-Corner-Prinzip“ möglich ist. Falls in Zukunft entschieden werden sollte, dass hierfür für viele oder alle Fachverfahren eine Ende-zu-Ende-Verschlüsselung bis hinein ins Fachverfahren bzw. den Arbeitsplatz nötig ist, würde dies für eine Vielzahl von Fachverfahren auch in diesem Modell eine Ertüchtigung erforderlich machen, welche mit signifikanten Kosten verbunden wäre. Da eine solche Ertüchtigung jedoch nicht Teil der zugrundeliegenden Konzeptpapiere ist, werden diese Aufwände in der Aufwandsschätzung nicht betrachtet (siehe auch Box 6).
- Die aktuellen Planungen sehen vor, dass im bID-Modell nach einer zu definierenden Übergangszeit die Nutzung bestehender Identifier, wie etwa der Steuer-ID, nicht mehr zulässig wäre und somit alle vorangehend genannten Akteure eine direkte Anbindung an das „ID-Register“ benötigen und existierende, bereichsübergreifende Kommunikationsverbindungen angepasst werden müssten. Über die Höhe solcher Aufwände kann zum jetzigen Zeitpunkt aufgrund mangelnder Datenlage über Anzahl und Komplexität der anzupassenden Systeme keine exakte Aussage getroffen werden.
- Die niedrigeren erwarteten Aufwände im Fall des zID-Modells und die im Falle des bID-Modells vorhandene zusätzliche Sicherungsmaßnahme werden neben

weiteren Faktoren im Fortgang der politischen Entscheidungsfindung für ein präferiertes Modell gegeneinander abzuwägen sein.

### **Anlage: Zwei Modelle für das Registerübergreifende Identitätsmanagement (separate Anlage)**

Diese – aufgrund des Umfangs - separate Anlage und eigene Datei trägt die Bezeichnung „Anlage IMK-Abschlussbericht Modelle für das Registerübergreifende Identitätsmanagement“.

## Neuausrichtung des Gemeinsamen Europäischen Asylsystems

### Konzeptpapier der Bundesregierung

Die EU braucht ein faires, funktionsfähiges, effizientes und krisenfestes Gemeinsames Europäisches Asylsystem (GEAS). Bei einer Neuausrichtung des GEAS sollten folgende drei Kernelemente untrennbar miteinander verbunden werden:

#### I. Vorprüfung von Asylanträgen

- Feststellung der Identität (sowie verteilungsrelevanter Kriterien, wie z.B. Aufenthalt von Kernfamilienangehörigen in einem Mitgliedstaat) und lückenlose Registrierung in EURODAC.
- Schnelle Prüfung der Asylanträge, um zu differenzieren, welche Anträge offensichtlich keinen Erfolg haben können (offensichtliche Nicht-Schutzbedürftigkeit).
- Die Vorprüfung (und in einem zweiten Schritt auch die Zuständigkeitsentscheidung unter II.) ist auf jeden Antrag anzuwenden, unabhängig davon, ob ein Antrag an der EU-Außengrenze oder im Inland gestellt wird.
- Im Fall der Vorprüfung an der Außengrenze: Einreiseverweigerung bei Ablehnung des Antrags, wobei Antragsablehnung und die daran anschließende Zurückweisung in einer einheitlichen Entscheidung getroffen werden sollten.
- Durch geeignete, notfalls freiheitsbeschränkende Maßnahmen (zeitlich begrenzt) ist sicherzustellen, dass sich der Antragsteller dem Vorverfahren nicht entzieht. Die Vorprüfung ist innerhalb kürzest möglicher Zeit durchzuführen, wobei es eine zeitliche Obergrenze geben muss (z.B. wenn eine Entscheidung nicht in dieser Frist getroffen werden kann und in Fällen in denen absehbar ist, dass die Frist nicht eingehalten werden kann, wird die Einreise gestattet und der zuständige MS bestimmt).
- Prüfungsumfang könnten sichere Drittstaaten, sichere Herkunftsstaaten und Belange der öffentlichen Sicherheit, insbesondere bei besonderer Gefährlichkeit des Schutzsuchenden sein.
- Im Fall der Erst-Antragstellung und Vorprüfung im Inland soll dieser Personengruppe kein Vorteil daraus erwachsen, dass sie nicht bereits an der Außengrenze im Vorverfahren geprüft wurde. (Ein grundsätzlicher Ausschluss der Zuteilung zu dem Mitgliedsstaat, in dem der Asylantrag gestellt wurde, könnte hier diskutiert werden.)
- Rechtsschutz gegen die Antragsablehnung und Einreiseverweigerung (Zurückweisungsentscheidung, im Fall der Prüfung an der Außengrenze) bzw. die Antragsablehnung und Rückkehrentscheidung (im Fall der Prüfung im Inland), sollte in einem Verfahren gewährleistet werden.
- Unterstützung der Mitgliedstaaten durch die EU-Asylagentur (EUAA), die zu diesem Zweck mit den entsprechenden Kompetenzen auszustatten ist.
- Eine Überlastung insbesondere von Außengrenzeinrichtungen und der damit verbundenen Versorgungsinfrastruktur (z.B. Schutzräume für Vulnerable, Frauen und Kinder) ist im Interesse eines funktionierenden GEAS unbedingt zu vermeiden. Auch in diesem Stadium muss eine menschenwürdige und existenzsichernde Unterbringung und Versorgung in allen Mitgliedsstaaten gewährleistet sein.

- Kann die offensichtliche Nicht-Schutzbedürftigkeit kurzfristig nicht festgestellt werden, wird die Einreise gestattet und es folgt die grundsätzlich dauerhafte Bestimmung des zuständigen Mitgliedstaates für die Durchführung des Asylverfahrens (Zuständigkeitsentscheidung).

## **II. Zuständigkeitsentscheidung auf Grundlage eines fairen Zuständigkeitsregimes**

- Nach positiver Vorprüfung wird der grundsätzlich dauerhaft zuständige Mitgliedstaat für die Durchführung des Asylverfahrens durch die EUAA bestimmt.
- Die Zuständigkeit sollte – so schnell wie möglich – nach dem sog. „Fair-share“ (vorab festgelegt anhand von Bevölkerungszahl und Wirtschaftskraft der Mitgliedstaaten) bestimmt werden, um die mit der Durchführung der Asylverfahren verbundenen Belastungen relativ gleich zwischen allen Mitgliedstaaten zu verteilen.
- Innerhalb des „Fair-share“ sollen die Umstände des Einzelfalls berücksichtigt werden. Neben weitergehenden Familienzugehörigkeiten, die über die zwingend zu berücksichtigende Kernfamilie hinausgehen, könnten auch Visa und Aspekte der Rückführung eine Rolle spielen (z.B. Rückführungspartnerschaften der Mitgliedstaaten mit Drittstaaten). Denkbar wäre beispielsweise auch, dass Schutzsuchende im Rahmen des „Fair-share“ Prioritäten angeben können (Schaffung von positiven Anreizen zur Verhinderung von Sekundärmigration).
- Die EUAA registriert den einen zuständigen Mitgliedstaat in EURODAC.
- Der Rechtsschutz gegen die Zuständigkeitsentscheidung ist so auszugestalten, dass dieser EU-weit grundsätzlich nur einmalig gewährt wird. Das Rechtsmittel muss die Prüfung der Zuweisungs- und von Überstellungshindernissen (Art. 3 EMRK; individuelle Hindernisse) ermöglichen. Dabei muss geklärt werden können, wie mit systemischen Mängeln in dem zuständigen MS umgegangen werden soll.

## **III. Gemeinsame Durchsetzung des Zuständigkeitsregimes zur effektiven Verhinderung von Sekundärmigration**

- Der einmal von der EUAA rechtskräftig als zuständig bestimmte Mitgliedstaat muss grundsätzlich dauerhaft zuständig bleiben („ewige“ Zuständigkeit). Diese Zuständigkeit muss sich grundsätzlich auch auf Zweit- und Folgeanträge erstrecken. Eine parallele Prüfung des Asylbegehrens in einem anderen Mitgliedstaat ist nicht mehr möglich.
- Aufnahmeleistungen für Asylsuchende werden grundsätzlich ausschließlich vom zuständigen Mitgliedstaat zur Verfügung gestellt, sodass in diesem eine existenzsichernde Versorgung gewährleistet ist. Regelungen für besondere Härtefälle sowie kurzzeitige Überbrückungsleistungen bis zur Ausreise in den zugewiesenen Mitgliedstaat sind vorzusehen.
- Sofern Aufnahmeleistungen als Geldleistungen gewährt werden, sollten diese bemessen an den Lebenshaltungskosten im jeweiligen Mitgliedstaat ausgezahlt werden. Damit wird eine „relative Gleichheit“ der Aufnahmeleistungen in den EU Mitgliedstaaten geschaffen.

- Erforderliche Überstellungen in den zuständigen Mitgliedstaat müssen unbürokratisch und schnell per Notifizierungsverfahren erfolgen. Möglichkeiten der freiwilligen Überstellung sind zu berücksichtigen. Auch in diesem Verfahren muss Rechtsschutz zur Prüfung des Vorliegens von Überstellungshindernissen (z.B. Abschiebungsverbot aus gesundheitlichen Gründen) gewährleistet werden.
- Sofern die fehlende Schutzberechtigung rechtskräftig festgestellt wurde, sollte auch der unzuständige Mitgliedstaat in das Herkunftsland zurückführen können (wechselseitige Anerkennung von rechtskräftigen Asylentscheidungen).

Das System aus Vorprüfung, Zuständigkeitsentscheidung und Durchführung des Asylverfahrens ist auf jeden Asylantrag anzuwenden, unabhängig davon, ob dieser an einer EU-Außengrenze oder im Inland gestellt wird.

Die besonderen Belange und Rechte von Familien mit Minderjährigen und vulnerablen Gruppen mit besonderem Bedarf an Schutz und Verfahrensgarantien, wie z.B. unbegleitete Minderjährige, Menschenhandelsbetroffene oder LGBTIQ\*, sind bei der Ausgestaltung aller Eckpunkte zu berücksichtigen und erforderliche Ausnahme- und Sonderregelungen, etwa in Bezug auf die Vorprüfung, Verteilentscheidung und Sanktionsmaßnahmen, zu etablieren.

Schutzsuchende werden umfassend über ihre Verfahrensrechte aufgeklärt. Zugang zu rechtlicher Beratung und Vertretung wird gewährleistet.

**Der Beauftragte des Bundesrates in Ratstagungen der  
Europäischen Union für den Rat Justiz und Inneres (JI-Rat), Bereich Inneres,  
Staatsminister Peter Beuth, MdL**

**JI-Rat-Bericht  
an die Ständige Konferenz der Innenminister und -senatoren der Länder  
(2. Halbjahr 2019 und 1. Halbjahr 2020)**

**212. Sitzung vom 17. bis 19. Juni 2020 in Erfurt  
(Stand 19.05.2020)**

**I.**

In den Berichtszeitraum – seit der letzten IMK – fallen folgende Sitzungen:

- Tagung des Rates „Justiz und Inneres“ am 02./03. Dezember 2019 in Brüssel,
- informelle Tagung des Rates „Justiz und Inneres“ am 23./24. Januar 2020 in Zagreb (ohne Einladung des Bundesratsbeauftragten),
- außerordentliche Tagung des Rates „Justiz und Inneres“ am 04. März 2020 in Brüssel,
- Tagung des Rates „Justiz und Inneres“ am 13. März 2020 in Brüssel sowie
- informelle Videokonferenz der EU-Innenminister am 28. April 2020 (ohne Einladung des Bundesratsbeauftragten).

**II.**

Im betrachteten Zeitraum stand einmal mehr die europäische Asyl- und Migrationspolitik im Mittelpunkt, insb. angesichts des temporär angestiegenen Drucks auf der südlichen und süd-östlichen Mittelmeerroute und den Entwicklungen in der Türkei.

Zudem setzten die Mitgliedstaaten ihre Diskussionen über die künftigen „Strategischen Leitlinien für den Bereich Justiz und Inneres“ auf dem Weg zu einer „echten Sicherheitsunion“ fort.

Ab Mitte März diskutierten die EU-innenminister, teilweise auf digitalem Weg, die aufkommende Corona-Virus-Pandemie und mögliche gemeinsame, europäische Maßnahmen zur Eindämmung bzw. Abmilderung der Auswirkungen des Virus.

Die Berichterstattung bezieht sich auf die folgenden Politikbereiche:

**Inhalt**

<b>I. Asyl und Migration</b> .....	2
<b>1. Allgemeine Diskussion und Reform des Gemeinsamen Europäischen Asylsystems</b> 2	
<b>2. Europäische Grenz- und Küstenwache (Frontex)</b> .....	4
<b>3. Such- und Rettungsaktionen im Mittelmeer</b> .....	4
<b>II. Innere Sicherheit und Terrorismusbekämpfung</b> .....	5
<b>1. Zukunft der Inneren Sicherheit in der EU</b> .....	5
<b>2. Umsetzung der Interoperabilität</b> .....	6



<b>3. Bericht der Gruppe für Terrorismusbekämpfung (CTG) über den Ausbau der Zusammenarbeit zwischen den für die Terrorismusbekämpfung zuständigen Behörden</b>	<b>7</b>
<b>4. EU-Kooperationsmechanismus zur Radikalisierungsprävention .....</b>	<b>7</b>
<b>III. Umgang mit COVID-19 .....</b>	<b>7</b>

## **I. Asyl und Migration**

### **1. Allgemeine Diskussion und Reform des Gemeinsamen Europäischen Asylsystems**

Die Themen Asyl und Migration wurden im Berichtszeitraum durchgehend behandelt und stellten einmal mehr den Schwerpunkt der Diskussionen dar.

Am 02.12.2019 diskutierten die Mitgliedstaaten (MS) die übergreifenden Ziele der kommenden Jahre. Im Rahmen der Orientierungsaussprache, an der auch der neue Kommissions-Vizepräsident Margaritis Schinas und die neue Innen-Kommissarin Ylva Johansson teilnahmen, wies der finnische Vorsitz auf die Ziele der Arbeit der nächsten Jahre hin. Diese seien gleichberechtigte Partnerschaften mit Drittstaaten, Glaubwürdigkeit der EU nach außen, Konvergenz der nationalen Politiken in den Bereichen Asyl und Migration sowie inklusive und innovative Arbeitsmethoden. Schinas und Johansson betonten, dass es eines umfassenden Ansatzes im Bereich Asyl und Migration unter Achtung europäischer Werte bedürfe. Der neue Pakt für Asyl und Migration solle auf den bisherigen Diskussionen und Erfahrungen aufbauen, sei jedoch als Neuanfang gedacht. Neben der Reform des Gemeinsamen Europäischen Asylsystems (GEAS)<sup>1</sup> sollten auch legale Migrationswege, regionale und lokale Bedürfnisse und der neue Mehrjährige Finanzrahmen (MFR) in die Debatte einbezogen werden.

Deutschland betonte, dass angesichts der aktuellen Migrationslage auch kurzfristig für die besonders belasteten Außengrenzstaaten Unterstützung geleistet werden müsse, parallel zur dringend erforderlichen Reform des GEAS.

Eine Vielzahl von MS warb für eine gerechte Aufteilung von Solidarität und Verantwortung. Einige MS, darunter Deutschland, betonten, dass die Reform des GEAS dringlich sei, darauf jedoch nicht gewartet werden könne, vielmehr gelte es, bereits zuvor die Frontstaaten zu unterstützen und entlasten, um Zustände wie 2015 zu vermeiden und den Bürgern das Vertrauen in die EU im Bereich Asyl und Migration zurückzugeben.

Die Visegrád-Staaten betonten, dass es eines verstärkten Außengrenzschutzes, verpflichtender Grenzverfahren und effizienter Rückführungen bedürfe, zudem müsse zur Migrationsvermeidung die strategische Arbeit mit Drittstaaten intensiviert werden. Ähnlich äußerten sich Österreich, Litauen, Estland, Lettland und Bulgarien.

Am 24.01.2020 wiederholten die MS ihre bekannten Positionen zunächst. Insgesamt zeigten sich aber eine große Diskussionsbereitschaft und Erwartungshaltung an die angekündigten Vorschläge der Kommission zum Migrationspakt. Von allen Mitgliedstaaten und vertretenen Institutionen wurde die Notwendigkeit einer gemeinsamen europäischen Asyl- und Migrationspolitik betont. Viele Delegationen forderten ausdrücklich einen ganzheitlichen Ansatz

---

<sup>1</sup> Dublin-Verordnung, Richtlinie über die Aufnahmebedingungen, Anerkennungsverordnung, Asylverfahrensverordnung, Eurodac-Verordnung, EU-Asylagentur-Verordnung, Verordnung über den Neuansiedlungsrahmen.



mittels einer besseren Verbindung der verschiedenen Elemente wie z.B. Rückführung, freiwillige Rückkehr und Schengen. Die externe Dimension und die Zusammenarbeit mit Herkunft- und Drittstaaten sei zu intensivieren.

Deutschland bezeichnete die gemeinsame Migrationspolitik als vorrangiges Thema für die EU. Die Verbesserung des Schutzes der Außengrenzen sei weiterhin vorrangig. Die von der Kommission avisierte vorzeitige Aufstockung des Personals von FRONTEX schon in 2024 werde ausdrücklich unterstützt. Die gemeinsame europäische Asyl- und Migrationspolitik sei weiterhin vorrangiges Thema und Deutschland werde sich für eine tragfähige Lösung einsetzen. Bedeutsam sei es, neben der gesetzgeberischen Arbeit auch mit der aktuellen Migrationslage umzugehen, insb. mit Blick auf die Situation in Griechenland und Zypern.

Am 04.03.2020 kamen die Innenminister zu einer außerordentlichen Ratssitzung mit den Ministern der assoziierten Schengen-Länder zusammen, um die Lage an den Außengrenzen der EU mit der Türkei zu erörtern. Sie nahmen eine „Erklärung zur Lage an den Außengrenzen der EU“ an.

Hierin erklärten sich die Mitgliedstaaten mit den betroffenen Außengrenzstaaten solidarisch und bekundeten die Absicht, auch weiterhin bei der Migrationssteuerung mit den Partnern des westlichen Balkans zusammenarbeiten zu wollen. Während die Belastungen und Leistungen der Türkei im Zusammenhang mit der Migration anerkannt würden, werde die Nutzung des Migrationsdrucks durch die Türkei für politische Zwecke entschieden abgelehnt. Deutschland hatte sich dafür eingesetzt, diese Formulierung anstelle einer „Verurteilung“ zu wählen, um den weiteren Dialog mit der Türkei nicht zu gefährden. Auch Bulgarien verwies auf die Bedeutung des Dialogs mit der Türkei, dank dessen die Situation an der bulgarischen Grenze noch kontrollierbar sei.

Der Rat erwarte von der Türkei die vollständige Umsetzung der EU-Türkei-Erklärung, von der beide Seiten profitierten.

Illegale Grenzübertritte würden nicht hingenommen, auch um keine Pull-Faktoren zu schaffen. Daher solle auch die Verbreitung von Fehlinformationen unterlassen werden. Zudem werde weiterhin aktiv gegen Schleuseraktivitäten vorgegangen.

Alle Mitgliedstaaten und die EU-Agenturen ständen zur Unterstützung der betroffenen Außengrenzstaaten bereit. In Betracht kämen dabei auch ein Frontex-Soforteinsatz zur Grenzsicherungszwecken und zusätzliche technische Unterstützung. Die Mitgliedstaaten würden die Unterstützung rasch bereitstellen. Einige Mitgliedstaaten, darunter Deutschland, kündigten auch bilaterale Unterstützung für Griechenland an.

Am 13.03.2020 wurden die weiteren Entwicklungen nach dem Sonderrat vom 04.03.2020 diskutiert. Griechenland berichtete, dass die Zusammenarbeit mit der Türkei an der griechisch-türkischen Grenze besser funktioniere, die Türkei dafür aber an anderer Stelle (weiter) provoziere, z.B. durch Zwischenfälle mit der griechischen Küstenwache. Im Zentrum der Aussprache stand die Aufnahme unbegleiteter Minderjähriger von den griechischen Inseln aus humanitären Erwägungen. Deutschland und Luxemburg hatten auf eine schnelle Lösung gedrängt. Neun Staaten haben sich in einer sog. „Koalition der Willigen“ zur Aufnahme bereit erklärt (neben Deutschland auch Portugal, Litauen, Frankreich, Luxemburg, Irland, Finnland, Bulgarien und Norwegen). Einige Mitgliedstaaten (Slowenien und Belgien) prüften eine Beteiligung. Gegen die Aufnahme wandten sich die Niederlande, Österreich und Dänemark – die Aufnahme sei ein falsches Signal an Schleuser. Italien forderte, im Rahmen des neuen Migrationspaktes auch einen Verhaltenskodex für die private Seenotrettung vorzulegen.

Anlässlich der Videokonferenz vom 28.04.2020 informierten die Kommission und besonders betroffene Mitgliedstaaten über die Situation an den Außengrenzen. In diesem Zusammenhang wurde auch die aktuell laufende Aufnahme unbegleiteter Minderjähriger von den griechischen Inseln durch verschiedene Mitgliedstaaten angesprochen. Griechenland dankte Deutschland und Luxemburg für die Aufnahme unbegleiteter Minderjähriger aus griechischen Lagern und warb für weitere Aufnahmen durch andere Mitgliedstaaten.

## **2. Europäische Grenz- und Küstenwache (Frontex)**

Die Umsetzung der Verordnung über die Europäische Grenz- und Küstenwache (Frontex)<sup>2</sup> war Thema bei zwei Ratssitzungen. Die Frontex-Verordnung ist am 04. Dezember 2019 in Kraft getreten. Ziel der Verordnung ist der Aufwuchs an Einsatzkräften bei Frontex und der verpflichtende Beitrag der Mitgliedstaaten (MS).

Anlässlich der Sitzung vom 02.12.2019 berichtete die Kommission (KOM), dass bei ihr eine Expertengruppe eingerichtet wurde, die unter Beteiligung der MS vorrangige Themen der Implementierung bespreche. Die KOM hob die Bedeutung des Frontex-Verwaltungsrates für die Umsetzung der neuen Verordnung und der strategischen Begleitung des neuen, ausgebauten Mandats der Agentur hervor.

Aus deutscher Sicht sollten die Inhalte der Verordnung zeitgerecht und sinnvoll umgesetzt werden, insbesondere unter Berücksichtigung mitgliedstaatlicher Belange. Letzteres griff der Vorsitz auf und bat KOM um Sicherstellung. Auch sei es die Aufgabe der künftigen Präsidenschaften, dies ggf. einzufordern.

Frontex informierte über den Stand der Umsetzungsarbeiten, der sich an der veröffentlichten Roadmap orientiere. Personalgewinnung stehe derzeit im Vordergrund. Wichtig sei ferner, dass die MS künftig die Unterstützung der Agentur auch anforderten.

Am 24.01.2020 tauschten sich die Innenminister in Zagreb über die Bekämpfung von Schleusernetzwerken vor dem Hintergrund der geänderten Frontex-Verordnung aus. Es bestand wiederum Einigkeit, dass die Verordnung zeitnah umgesetzt werden müsse, dies aber die MS vor große Herausforderungen stelle. Das gelte insbesondere mit Blick auf den ambitionierten Zeitplan sowie auf die verbreitete personelle Ressourcenknappheit. Um einen erfolgreichen Personalaufwuchs sicherzustellen sei es notwendig, dass Frontex die genauen Anforderungsprofile für die zu rekrutierende Einsatzkräfte baldmöglichst präzisiere.

Der kroatische Vorsitz resümierte, alle MS seien angehalten, die Vorgaben der Frontex-Verordnung zeitgerecht umzusetzen.

## **3. Such- und Rettungsaktionen im Mittelmeer**

Am 02.12.2019 brachte Italien die Idee eines gemeinsamen, einheitlichen Regelwerks zur Seenotrettung zur Diskussion. Darüber hinaus sei es geboten, dass sich noch mehr Mitgliedstaaten (MS) an dem auf Malta vereinbarten Mechanismus beteiligten. Bereits im Rahmen der Orientierungsaussprache zur Zukunft der europäischen Migrations- und Asylpolitik hatten Italien und Malta um die Beteiligung weiterer MS an dem Verteilungsmechanismus für Seenotgerettete geworben. In Rede stehe mit etwa 3.000 Geretteten eine durchaus überschaubare Zahl. Zwar konnte die Kommission darauf verweisen, dass mithilfe einiger MS

---

<sup>2</sup> Verordnung (EU) 2019/1896 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 13. November 2019 über die Europäische Grenz- und Küstenwache und zur Aufhebung der Verordnungen (EU) Nr. 1052/2013 und (EU) 2016/1624.

bereits an gemeinsamen „standard operating procedures“ gearbeitet werde, zudem ließen einige MS die grundsätzliche Bereitschaft erkennen, sich an dem Mechanismus zu beteiligen, eine feste Zusage wurde jedoch nicht getätigt.

## **II. Innere Sicherheit und Terrorismusbekämpfung**

### **1. Zukunft der Inneren Sicherheit in der EU**

Der Rat setzte unter dieser Überschrift seine 2019 begonnenen Beratungen zur Zukunft der Strafverfolgung in der EU, mit dem Ziel der Festlegung neuer Schwerpunkte auf dem Weg zu einer „echten Sicherheitsunion“ fort.

Am 02.12.2019 fand aus zeitlichen Gründen lediglich eine kurze Orientierungsaussprache statt, in der die neuen Kommissionsmitglieder ihre Programme vorstellten. Innen-Kommissarin Johansson betonte das Erfordernis eines energischen Vorgehens gegen organisierte Kriminalität, insbesondere im Zusammenhang mit Drogenkriminalität. Vize-Präsident Schinas und Johansson kündigten eine weitere Stärkung der EU-Agenturen, insbesondere von Europol an, darüber hinaus solle ein robusterer Rahmen für die Strafverfolgung und die zuständigen Behörden geschaffen werden.

Die Mitgliedstaaten (MS) stimmten insgesamt darin überein, dass ein ganzheitlicher und gesamtgesellschaftlicher Sicherheitsansatz zur effektiven Verbrechensbekämpfung notwendig sei.

Besonders wurde hervorgehoben, dass das Informationsmanagement unter den Strafverfolgungsbehörden verbessert werden müsse. Für die operative grenzüberschreitende Tätigkeit der Polizei brauche es einen besseren Rechtsrahmen, um Terrorismus und Extremismus in allen Facetten effektiv zu bekämpfen. Die Vertreter erkannten übereinstimmend an, dass die Grundrechte hierbei vollumfänglich respektiert werden müssten. Als spezifische aktuelle Herausforderungen wurden die Umsetzung der neuen Interoperabilitäts-Verordnungen und die Stärkung und bzw. Erneuerung der Informationssysteme genannt.

Mit Blick auf die EU-Sicherheitsagenturen sei nach übereinstimmender Auffassung ein koordinierter und ganzheitlicher Ansatz wichtig. Angesichts der aktuellen Sicherheitslage und mit Blick auf den Aufgabenzuwachs sei zudem eine angemessene Finanzausstattung der EU-Sicherheitsagenturen in Zukunft von großer Bedeutung.

Am 24.01.2020 erläuterte der kroatische Vorsitz, die bisherigen Arbeiten unter finnischer Präsidentschaft fortsetzen zu wollen, um die Prioritäten für die politischen Leitlinien in den Bereichen Justiz und Inneres für die Strategische Agenda 2019-2024 zu konkretisieren.

Die vorgeschlagenen vier Arbeitsfelder (Werte und Rechtsstaatlichkeit, gegenseitiges Vertrauen, Integrität des EU-Raums [„Ein Europa, ein Raum“] sowie Beherrschung neuer Technologien und künstlicher Intelligenz) fanden grundsätzliche Zustimmung.

Beim Thema Sicherheit wurde von allen Delegationen die Bekämpfung von Organisierter Kriminalität und Terrorismus als weiterhin prioritär bezeichnet. Die Agenturen (insb. EUROPOL und FRONTEX) sollten hier eine wichtige Rolle im Rahmen ihrer Mandate spielen. Die Herausforderungen der digitalen Welt seien auch im Sicherheitsbereich verstärkt zu berücksichtigen. In diesem Zusammenhang wurde von vielen Delegationen die Notwendigkeit der Stärkung der EU-Fähigkeiten und -Kapazitäten im Umgang mit neuen Technologien hervorgehoben, etwa mit Blick auf künstliche Intelligenz und Verschlüsselungstechnologien.

Interoperabilität wurde von vielen wortnehmenden Delegationen als wichtiges Element bezeichnet.

Der kroatische Vorsitz schlussfolgerte, die genaue Ausarbeitung der strategischen Leitlinien erfolge jetzt im Ausschuss der Ständigen Vertreter (AStV). Anschließend wurde die Vorlage für den Europäischen Rat Ende März vorgesehen.

Am 13.03.2020 wurde der zwischenzeitlich erstellte Entwurf „Strategischer Leitlinien für die gesetzgeberische und operative Programmplanung im Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts“ diskutiert.

Über den im AStV bis kurz zuvor beratenen Entwurf konnte auch im Rat keine abschließende Einigung erzielt werden. Zwar erklärte sich neben Deutschland die ganz überwiegende Mehrheit der wortnehmenden Mitgliedstaaten mit dem Entwurf im Sinne einer Kompromissfindung einverstanden. Zwei Mitgliedstaaten (Polen und Ungarn) wollten den Textteil zur Migration jedoch in der vorgelegten Form nicht mittragen. Auch intensive Bemühungen um einen Kompromiss brachten keine Einigung.

Der Vorsitz schlussfolgerte, der Text werde in der vorgelegten Fassung den Staats- und Regierungschefs vorgelegt, verbunden mit dem Hinweis, dass zwei MS diesen nicht unterstützten. Die Strategischen Leitlinien sollten durch den Europäischen Rat gemäß Artikel 68 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union verabschiedet werden. Über den genauen Zeitpunkt wurde jedoch vor dem Hintergrund der vordringlichen Arbeiten des Europäischen Rats zur COVID-19-Pandemie nicht entschieden.

## **2. Umsetzung der Interoperabilität**

Die Interoperabilitäts-Verordnungen sind im Mai 2019 in Kraft getreten. Ihre Zielsetzung sind insbesondere die korrekte Identifizierung von Personen und die Aufdeckung von Identitätsmissbrauch bei gleichzeitiger Wahrung datenschutzrechtlicher Erfordernisse.

Am 02.12.2019 wurde im Rahmen der Informationen durch die Kommission und den finnischen Vorsitz sowie des anschließenden Gedankenaustausches wie bereits während des Treffens im Oktober 2019 betont, wie wichtig eine rechtzeitige Umsetzung in allen Mitgliedstaaten (MS) sei. Kommissarin Johansson hob als Herausforderungen insbesondere eine effektive Koordination durch Lenkungsausschüsse, einen intensiven Wissensaustausch, rechtzeitige rechtliche Umsetzungsmaßnahmen auf Ebene der MS und die Bereitstellung der nötigen finanziellen und personellen Ressourcen hervor. 2023 sei als Umsetzungsziel zwar ehrgeizig, aber nach wie vor geeignet. Von Seiten der MS wurde der Wille zur Ergreifung aller erforderlichen Maßnahmen ausgedrückt und weiterer Austausch für hilfreich erachtet. Deutschland wies auf die besonderen Herausforderungen aufgrund des Föderalismus hin, gleichwohl werde erwartet, dass mittels verstärkter Koordinierung und übergreifender Haushaltsplanung eine schlagkräftige Struktur aufgebaut werden könne.

Auch am 24.01.2020 wurde das Thema aufgerufen. Die Kommission thematisierte den weiterhin unterschiedlichen Stand der Umsetzung in den einzelnen MS und mahnte eine rasche Erarbeitung und Koordinierung der Zeitpläne innerhalb der MS an. Mehrere Delegationen betonten erneut die organisatorischen und kapazitätsbezogenen Herausforderungen. Der kroatische Vorsitz schlussfolgerte, die Arbeiten seien fortzusetzen.

### **3. Bericht der Gruppe für Terrorismusbekämpfung (CTG) über den Ausbau der Zusammenarbeit zwischen den für die Terrorismusbekämpfung zuständigen Behörden**

Am 02.12.2019 und 24.01.2020 berichtete die Gruppe für Terrorismusbekämpfung (CTG) über den Ausbau der Zusammenarbeit zwischen den für die Terrorismusbekämpfung zuständigen Behörden.

So wurde berichtet, dass die Bedrohung durch den IS trotz der militärischen und personellen Rückschläge der Miliz in den vergangenen Monaten hoch bleibe. Auch Al-Qaida stelle weiterhin eine Bedrohung dar. Beide Organisationen strebten massive Anschläge, auch unter Verwendung von chemischen und biologischen Substanzen, an. Der jüngste Anschlag in London habe zudem gezeigt, dass auch von aus der Haft entlassenen Terroristen und Gefährdern eine erhebliche Bedrohung ausgehe. Es sei daher von großer Bedeutung, nicht nur die Zusammenarbeit der Dienste der Mitgliedstaaten (MS) fortzuführen und so das EU Intelligence Analysis Centre (EU INTCEN) beim Europäischen Auswärtigen Dienst (EAD) zu unterstützen, sondern darüber hinaus auch die wichtige Kooperation mit Europol. Diese Arbeit erfolge sowohl auf technischer als auch auf strategischer Ebene. Der EU Anti-Terrorismus-Koordinator de Kerchove betonte, dass der Gefahr durch Rückkehrer aus den syrischen Kriegsgebieten begegnet werden müsse. Es gelte Rückkehrer an der unerkannten und unkontrollierten Einreise in den Schengen-Raum zu hindern. Dazu müssten nicht nur die Kontrollen an den Grenzen ausgeweitet werden, sondern auch die bestehenden Informationssysteme und die Informationen, die etwa die USA zur Verfügung stellten, genutzt werden.

### **4. EU-Kooperationsmechanismus zur Radikalisierungsprävention**

Am 02.12.2019 und 24.01.2019 berichtete die Kommission, dass in den letzten Jahren im Bereich der Radikalisierungsprävention benötigtes Wissen aufgebaut worden sei, dieses gelte es jedoch auszubauen. Der Kooperationsmechanismus sei im Rahmen einer Evaluierung auf Zustimmung der Mitgliedstaaten gestoßen. Jedoch wünschten diese noch stärkere Einbindung. Zuletzt habe sich zudem gezeigt, dass es gelte, neben Rückkehrern und aus dem Gefängnis entlassenen Straftätern, insbesondere auch rechtsextremistische Gewalttäter, stärker in den Blick zu nehmen.

## **III. Umgang mit COVID-19**

Der Umgang mit der Corona-Virus-Pandemie beschäftigte den Innenministerrat ab Mitte März.

Am 13.03.2020 tauschten sich die Innenminister im Rahmen eines informellen Arbeitsmittagessens über Maßnahmen des Katastrophenschutzes im Zusammenhang mit der COVID-19-Pandemie aus.

Unter dem TOP Sonstiges wurden mögliche Grenzmaßnahmen im Zusammenhang mit der Pandemie erörtert. Kommissarin Johansson gab einen kurzen Überblick zu möglichen Grenzmaßnahmen und stellte in Aussicht, dass die Kommission hierfür eine federführende Koordinierung übernehmen könne. Sie wies auf die Notwendigkeit eines einheitlichen Handelns innerhalb der EU hin. Diskutiert wurde auch der verstärkte Einsatz von Videokonferenzen für Sitzungen der EU-Institutionen.

Am 28.04.2020 wurden die aktuellen und noch zu erwartenden Auswirkungen der COVID-19-Pandemie für die verschiedenen Bereiche der Innenpolitik erörtert.

Zwischen den Mitgliedstaaten bestand Einigkeit darüber, dass eine enge Koordinierung aller Maßnahmen zur Eindämmung von COVID-19 und zur schrittweisen Aufhebung der

Beschränkungen der Binnengrenzkontrollen erforderlich sei. Dies sei auch nötig, um rechtzeitig effektive Maßnahmen bei einer zweiten Infektionswelle ergreifen zu können.

Die ganz überwiegende Mehrheit der Mitgliedstaaten setze zur Eindämmung der Pandemie bereits Kontaktverfolgungs-Apps ein bzw. plane den Einsatz in Kürze. Die bereits eingesetzten Apps seien alle dezentral, auf freiwilliger Basis ausgestaltet.

Im Bereich Kriminalität ergab der Austausch, dass sich die Pandemie-Lage insbesondere in den Bereichen Cybercrime, Desinformation, Handel mit gefälschten Produkten und Kinderpornographie im Internet auswirke. In einer Reihe von Mitgliedstaaten sei auch die Zunahme häuslicher Gewalt zu beobachten.

Die von den Mitgliedstaaten grundsätzlich als hilfreich empfundenen Handlungsempfehlungen der Kommission im Bereich Asyl und Migration bedürften noch weiterer Diskussionen und juristischer Prüfungen, insbesondere im Hinblick auf die Anwendung der Dublin-Regelungen.

Der Europäische Auswärtige Dienst (EAD) berichtete, dass sich die koordinierte Rückholung von gestrandeten EU-Bürgern in der Schlussphase befinde und ordnete dies als großen Erfolg ein. Der EAD äußerte ferner Sorgen wegen der durch die Pandemie weiter angespannten Situation von Migranten in Libyen und im Westbalkan.