

21.03.25

Beschluss des Bundesrates

EntschlieÙung des Bundesrates „Priorisierung, auskœmmliche Finanzierung und rechtssichere Implementierung eines gemeinsamen Datenhauses für die Informationsverarbeitung der Polizeien des Bundes und der Länder - Neuausrichtung polizeilicher IT (P20) sowie interimswise zeitnahe Bereitstellung einer gemeinsam betriebenen automatisierten Datenanalyseplattform“

Der Bundesrat hat in seiner 1052. Sitzung am 21. März 2025 beschlossen, die aus der Anlage ersichtliche EntschlieÙung zu fassen.

Anlage

Entschließung des Bundesrates „Priorisierung, auskömmliche Finanzierung und rechtssichere Implementierung eines gemeinsamen Datenhauses für die Informationsverarbeitung der Polizeien des Bundes und der Länder - Neuausrichtung polizeilicher IT (P20) sowie interimswise zeitnahe Bereitstellung einer gemeinsam betriebenen automatisierten Datenanalyseplattform“

Der Anschlag am 20. Dezember 2024 auf den Magdeburger Weihnachtsmarkt sowie der Messerangriff am 22. Januar 2025 in Aschaffenburg haben das gesamte Land tief getroffen und erschüttert. Der Bundesrat spricht allen Verletzten, Angehörigen und Betroffenen seine Anteilnahme aus. Er dankt den vielen Helfern, Rettungskräften, Polizeibediensteten und Feuerwehrleuten, dem ärztlichen und medizinischen Fachpersonal sowie den Seelsorgern und Ehrenamtlichen, die durch ihren schnellen und aufopferungsvollen Einsatz die Rettung und Versorgung von Verletzten professionell und engagiert sicherstellten und die schnelle Festnahme der Tatverdächtigen ermöglichten.

1. Der Bundesrat stellt fest, dass in der jüngsten Vergangenheit oftmals Personen mit psychischen Auffälligkeiten als Täter von Gewalttaten in Erscheinung getreten sind. Um solche schweren Straftaten besser erkennen und erfassen zu können, müssen personenbezogene Verhaltensmuster und Risiken rechtzeitig festgestellt, analysiert und bewertet werden. Hierzu bedarf es eines gezielten und ganzheitlichen Ansatzes und es muss eine bundesweite Vernetzung der Erkenntnisse zwischen Sicherheits-, Gesundheits-, Waffen- und gegebenenfalls Ausländerbehörden sichergestellt werden.

Grundlage hierfür ist ein modernes Daten- und Informationsmanagement der Behörden, welches einen schnellen und effektiven Austausch und die Auswer-

tung sicherheitsrelevanter Einzelerkenntnisse ermöglicht. Für eine verbesserte polizeiliche Risikoeinschätzung des Gewaltpotentials von Personen sind berechnete Sicherheitsbelange in Ausgleich mit den datenschutzrechtlichen Anforderungen zu bringen und notwendige spezialgesetzliche Rechtsgrundlagen für den Datenaustausch und deren Auswertung zu schaffen.

2. Der Bundesrat stellt im Zusammenhang mit den Anschlägen von Magdeburg und Aschaffenburg fest, dass die Sicherheitslage in Deutschland von einer hohen Gefährdung geprägt ist.

Zudem hat die aktuelle geopolitische Lage das Risiko von Anschlägen weiter erhöht. Der Bundesrat stellt weiter fest, dass der erforderliche Daten- und Informationsaustausch zwischen den Polizeien des Bundes und der Länder trotz der im Jahr 2016 beschlossenen „Saarbrücker Agenda“ sowie der unter Leitung des Bundes geplanten Umsetzung eines gemeinsamen Datenhauses im Bund-Länder-Programm Polizei 20/20 (P20) – Neuausrichtung polizeilicher IT noch immer nicht den Erfordernissen eines modernen Daten- und Informationsmanagements entspricht.

Die mittelfristige Nutzung eines gemeinsamen Datenhauses sowie die kurzfristige zentrale Bereitstellung einer gemeinsam betriebenen Datenanalyseplattform, wie sie bei einigen Landespolizeien im Einsatz ist, leistet durch die Ermöglichung einer zielgerichteten Datenanalyse einen wichtigen Beitrag zur effektiven Gefahrenabwehr und Strafverfolgung. Es besteht ein anhaltend dringender sicherheitspolitischer und fachlicher Bedarf.

3. Der Bundesrat stellt weiter fest, dass nach einer erforderlichen Konzeptionsphase und Systementscheidung im Jahr 2023 durch den Bund nach vorheriger Anhörung der Länder im Programm Polizei 20/20 mit dem technischen Aufbau des gemeinsamen Datenhauses in Form einer nachhaltig verwendbaren Multi-Cloud-Lösung auf Basis eigener digitaler Kompetenz und Souveränität sowie der zentralen Bereitstellung erster Analyseservices im Jahr 2025 begonnen wurde.

Der Bundesrat fordert die Bundesregierung auf, diesen Aufbau weiter mit höchster Priorität voranzutreiben, um das Zielbild 2030 eines modernen Daten- und Informationsmanagements (gemeinsames Datenhausökosystem) möglichst schnell zu erreichen.

4. Um bestehende Fähigkeitenlücken der Polizeien des Bundes und der Länder bei der Informationsverarbeitung, Datenzusammenführung, Auswertung und Analyse unverzüglich zu schließen und gegebenenfalls weiteren Verzögerungen bei der Umsetzung eines gemeinsamen Datenhauses über das Jahr 2030 hinaus entgegenzuwirken, fordert der Bundesrat die Bundesregierung auf, die bereits im Jahr 2023 geplanten Aktivitäten einer gemeinsam finanzierten, zentral zu betreibenden, rechtlich zulässigen Interimslösung für eine automatisierte Datenanalyseplattform im Programm Polizei 20/20, aus der sich der Bund im Mai 2023 zurückgezogen hat, erneut aufzunehmen und zeitnah eine zentral betriebene, digital souveräne, wirtschaftlich tragbare und rechtlich zulässige automatisierte Datenanalyseplattform für alle Polizeien des Bundes und der Länder bereitzustellen. Darüber hinaus sind diese auch für sicherheitsrelevante Erkenntnisse und Informationen aus anderen Verwaltungsbereichen zu öffnen und bereitzustellen.
5. Auf dem Weg zu einem gemeinsamen Datenhaus sowie zu den Services zur Ablösung der heterogenen polizeilichen IT-Landschaft im Zielbild 2030 müssen erhebliche finanzielle Herausforderungen von Bund und Ländern gemeistert werden, denen mit einer im Jahr 2019 unterzeichneten Verwaltungsvereinbarung über die Errichtung eines Polizei-IT-Fonds und über die Grundlagen der Zusammenarbeit bei der Modernisierung des polizeilichen Informationswesens sowie mit einem vom Bund eingerichteten Zentralstellenbudget Rechnung getragen wurde. Aufgrund der Abhängigkeiten zwischen Bundes- und Landesfinanzierung wird die Bundesregierung aufgefordert, in den nächsten Jahren bis zur Zielbilderreichung eine auskömmliche Finanzierung bei der Beteiligung am Polizei-IT-Fonds und bei dem vom Bund zu verantwortenden Zentralstellenbudget für eine erfolgreiche Zielbilderreichung eines gemeinsamen Datenhausökosystems im Jahr 2030 sowie einer zentral betriebenen Interimslösung einer automatisierten Datenanalyseplattform sicherzustellen.
6. Weiterhin wird die Bundesregierung aufgefordert, in der Strafprozessordnung eine spezialgesetzliche Regelung für den Einsatz des späteren gemeinsamen Datenhauses sowie einer automatisierten Datenanalyse für den repressiven Bereich aufzunehmen, um bestehende Regelungslücken für die Verfolgung von Straftaten zu schließen und der analogen verfassungsrechtlichen Rechtsprechung für den präventiven Bereich zu entsprechen.

Begründung:Zu Nummer 1

Die vollumfängliche Aufarbeitung der furchtbaren Anschläge in Magdeburg und Aschaffenburg dauert an. Bereits jetzt zeichnet sich bei den Ermittlungen ab, dass vorhandene Informationen über potentielle Straftäter ebenen- und fachübergreifend besser zusammengeführt werden müssen, um eine effektive und fundierte Gesamtgefährdungsbewertung und schnelles staatliches Handeln zu ermöglichen.

Vor diesem Hintergrund ist es erforderlich, dass Bund und Länder insbesondere bestehende Informationsstrukturen, datenschutzrechtliche Anforderungen, Kriterien und Erkenntnisschwellen sowie erforderliche Anpassungen von Ermächtigungsgrundlagen für die Informationsverarbeitung, Datenzusammenführung, Auswertung und Analyse sicherheitsrelevanter Erkenntnisse überprüfen. In diese Prüfung einzubeziehen sind dabei nicht nur Informationen bei Sicherheitsbehörden von Bund und Ländern, sondern auch sicherheitsrelevante Informationen zur Einschätzung eines möglichen Gewaltpotentials Einzelner aus anderen Verwaltungsbereichen z. B. Ausländerbehörden wie dem Bundesamt für Migration und Flüchtlinge, Ordnungsbehörden, Waffenbehörden oder anderen relevanten Verwaltungsbehörden, aus Zulassungsverfahren von berufsständischen Organisationen wie z. B. Ärztekammern, der Justiz oder von Einrichtungen des Straf- und Maßregelvollzuges.

Es liegt in der Verantwortung des Bundes und der Länder, die aktuelle Sicherheitsarchitektur umgehend zu evaluieren, zu optimieren und die erforderlichen Maßnahmen für zeitgemäße Gefahrenabwehr und Strafverfolgung zu ergreifen.

Zu Nummer 2

Die gegenwärtig heterogene IT-Landschaft der deutschen Polizeien genügt nicht mehr den Anforderungen an eine moderne Polizeiarbeit. Sie ist geprägt von Eigenentwicklungen, Sonderlösungen, unterschiedlichen Dateiformaten und Erhebungsregeln. Hinzu kommt, dass die Informationsarchitektur der Polizeien in Deutschland auf einer Vielzahl unterschiedlicher Datentöpfe basiert, die kaum miteinander verbunden sind.

Deshalb verständigten sich die Innenministerinnen und Innenminister sowie Innensenatorinnen und Innensenatoren des Bundes und der Länder am 30. November 2016 auf die sogenannte Saarbrücker Agenda, die eine gemeinsame, moderne und einheitliche Informationsarchitektur festlegt.

Mit der neuen Informationsarchitektur sollen Personendaten nicht mehrfach in verschiedenen Dateien gespeichert werden, sondern nur einmal. Das polizeiliche Informationswesen soll harmonisiert und neu aufgestellt sowie die bisher heterogene Datenhaltung durch ein gemeinsames Datenhaus und sog. Services (u. a. Auswerte- und Analyseservices) in einem Datenhaus-Ökosystem vereinheitlicht werden. Handlungsleitend ist dabei der polizeifachliche Bedarf. Ein Kernziel des Programms Polizei 20/20 ist daher die Verbesserung der Verfügbarkeit polizeilicher Informationen durch:

- einen orts- und zeitunabhängigen Datenabruf (z. B. in Echtzeit während des Einsatzes) und
- durch eine höhere Datenqualität, welche zu besseren Erkenntnissen und einer

schnelleren Reaktionsfähigkeit in der Polizeiarbeit führt.

Zur Umsetzung der Saarbrücker Agenda wurde das Programm Polizei 20/20 (P20) – „Neuausrichtung polizeilicher IT“ geschaffen, an dem neben den 16 Landespolizeien auch die Bundespolizei, das Bundeskriminalamt, das Zollkriminalamt und die Polizei beim Deutschen Bundestag beteiligt sind. Dieses Programm ist aufgrund seiner Komplexität bis heute nicht umgesetzt.

Zu Nummer 3

Das Datenhaus ist als zentraler Speicherort für polizeiliche Daten das Herzstück der von allen Polizeien des Bundes und der Länder genutzten Informationsverarbeitung. Die Daten werden dort zentral und sicher abgelegt, sodass jede Polizeibehörde zu jeder Zeit die Kontrolle über die von ihr erhobenen Daten behält. Gleichzeitig können beispielsweise in einem länderübergreifenden Sachverhalt relevante Daten anderen Polizeien bereitgestellt werden. Durch das Datenhaus werden außerdem mehrfache Eingaben gleicher Daten vermieden und ein einheitlicher Informationsstand sichergestellt. Einmal erfasste Datensätze können auf diese Weise in Zusammenhang gebracht, unmittelbar erkannt und polizeilich ausgewertet werden. Die im Datenhaus zur Verfügung stehenden Daten können auch für die Justiz, die Ausländerbehörden oder bei grenzüberschreitenden Delikten für andere Staaten relevant sein.

Nach einer Phase der grundlegenden strategischen Konzeptionierung ist das Programm Polizei 20/20 seit 2023 nunmehr in die Umsetzungsphase eingetreten. Die zeitliche Planung sieht vor, dass das bereits technisch umgesetzte gemeinsame Datenhaus noch im Jahr 2025 durch erste fachliche „Erfassungssowie Auswerte- und Analyseservices“ pilotiert wird und der finale „Endausbau“ im Zielbild für alle Programmteilnehmer bis zum Jahr 2030 erfolgen soll.

Im Umfeld des Datenhauses befindet sich die P20-Servicelandschaft. Dabei werden bei den Services die Basisdienste, die technisch grundlegende und meist unsichtbare Funktionen bereitstellen (z. B. Protokollierung aller Datenzugriffe), die Sachbearbeitungsservices (z. B. Vorgangs- und Fallbearbeitungssysteme) und der Bereich Auswertung und Analyse unterschieden. In der Gesamtheit entsteht damit ein sog. Datenhausökosystem in Form einer nachhaltig verwendbaren Multi-Cloud-Lösung auf Basis eigener digitaler Kompetenz und Souveränität, mit deren Aufbau nach der Systementscheidung durch den Bund im Jahr 2023 nach vorheriger Anhörung der Länder bereits begonnen wurde und in der erste Auswerte- und Analyseservices bereits im Jahr 2025 bereitstellen sollen. Die zeitnahe Bereitstellung und Straffung der Aktivitäten sind aus Sicht der Länder weiterhin prioritär zu forcieren.

Zu Nummer 4

Bis zur geplanten Umsetzung einer polizeilichen Auswertung und Analyse in einem gemeinsamen Datenhaus ist die Recherche von Daten aus unterschiedlichen polizeilichen Datenquellen aufgrund von vielen manuellen Arbeitsaufwänden zur Überführung bzw. Aufbereitung von Daten und individueller Dokumentation der Arbeitsschritte zeitintensiv und fehleranfällig.

Ziel einer solchen Plattform ist die Herstellung eines durchsuchbaren, berechtigungsabhängigen Datenbestands aus unterschiedlichen polizeilichen Quellsystemen mit potenziell ergänzend verfügbaren Funktionalitäten zur Auswertung

und Analyse von forensischen Datenextrakten.

Um eine zentral betriebene, wirtschaftlich tragfähige und rechtlich zulässige Interimslösung in Form einer automatisierten Datenanalyse für die Polizeien des Bundes und der Länder zeitnah umzusetzen, erfolgten in den Jahren 2020 bis 2024 verschiedene Aktivitäten im Programm Polizei 20/20.

Das weitere Verfolgen von gemeinsam finanzierten, zentral zu betreibenden, rechtlich zulässigen Interimslösungen für eine automatisierte Datenanalyseplattform zwischen Bund und Länder kann das Risiko einer weiteren Fähigkeittenlücke der Polizeien bei möglichen Programmverzögerungen eines gemeinsamen Datenhauses reduzieren. Der Bund sollte aus diesen Gründen den zentralen Betrieb einer derartigen Interimslösung ermöglichen, wie sie in Deutschland teilweise schon im Einsatz sind.

Zu Nummer 5

Zur Umsetzung des Bund-Länder-Programms Polizei 20/20 haben Bund und Länder die Errichtung eines gemeinsamen Polizei-IT-Fonds im Jahr 2019 vereinbart und hierzu eine „Verwaltungsvereinbarung über die Errichtung eines Polizei-IT-Fonds und über die Grundlagen der Zusammenarbeit bei der Modernisierung des polizeilichen Informationswesens von Bund und Ländern – Vereinbarung zur Ausführung von Artikel 91c Absatz 1 und Absatz 2 Satz 1 und Satz 4 GG“ geschlossen.

Neben einem vom Bund bereitgestellten Zentralstellenbudget bilden die zwei Teile des Polizei-IT-Fonds die finanzielle Grundlage des Programms Polizei 20/20.

Der Polizei-IT-Fonds befindet sich derzeit bis März 2025 in einer Evaluationsphase. Um das Zielbild einer gemeinsamen Datenplattform sowie eine automatisierte Datenanalyseplattform als erforderliche Interimslösung bis zur Fertigstellung des gemeinsamen Datenhaus-Ökosystems zu ermöglichen, wird der Bund aufgefordert, die auskömmliche Finanzierung bei der Beteiligung am Polizei-IT-Fonds und bei dem vom Bund zu verantwortenden Zentralstellenbudget sicherzustellen.

Zu Nummer 6

Das Bundesverfassungsgericht hat in seinem Urteil vom 16. Februar 2023 ausdrücklich darauf hingewiesen, dass die automatisierte Datenanalyse grundsätzlich verfassungsrechtlich zu rechtfertigen und damit zulässig sein kann. Dies erfordere jedoch die Schaffung spezialgesetzlicher Rechtsgrundlagen in den jeweiligen Polizeigesetzen und – im Falle des Einsatzes zu repressiven Zwecken – der Strafprozessordnung. Die rechtlichen Auswirkungen des Urteils des Bundesverfassungsgerichts vom 16. Februar 2023 wurden im Programm Polizei 20/20 bewertet und die Schaffung polizeirechtlicher Landesregelungen forciert.

Um bestehende Regelungslücken für die Verfolgung von Straftaten zu schließen, fordert der Bundesrat die Bundesregierung daher auf, in die Strafprozessordnung eine gesetzliche Regelung für den Einsatz eines späteren gemeinsamen Datenhauses und einer automatisierten Datenanalyse aufzunehmen.