

INPOL-neu

Bundesweite Einführung stößt auf massive Probleme

Von Jörg Radek

Das Bundeskriminalamt (BKA) in Wiesbaden ist die Zentralstelle des am 13. November 1972 als "Automatisierte Personenfahndung" in Betrieb genommenen bundesweiten Informationssystems der Polizei (INPOL), an das neben dem BKA auch

- der Bundesgrenzschutz (BGS),
- die Landeskriminalämter (LKA) und
- die Länderpolizeien (LaPo)

angeschlossen sind.

Zu INPOL gehören

- die Personen- und Sachfahndung,
- der Kriminalaktennachweis,
- die Haftdatei,
- der Erkennungsdienst,
- zentrale Aktenerschließungssysteme,
- Spurendokumentationssysteme,
- zentrale Tatmittelnachweise und
- Dateien für Straftaten mit bundesweiter Bedeutung.

Dieses System, das zurzeit den Namen INPOL-aktuell trägt, soll nach nunmehr 29-jähriger "Dienstzeit" durch ein modernes Datenbanksystem abgelöst werden.

Die Bezeichnung INPOL-neu lässt die damit verbundene Neustrukturierung des Datenbestandes und der Datenverarbeitung nicht erahnen.

Bei der Einführung von INPOL im Jahr 1972 war es gelungen, die teilweise bereits vorher existierenden und nur begrenzt kompatiblen EDV-Systeme der Länderpolizeien in einem gemeinsamen Datenverbund mit dem BKA zusammenzufassen. Seitdem wurde das System ständig ausgebaut. Immer weitere neue Anwendungen und Dateien mit unterschiedlichen Operationscodes und Eingabemasken kamen hinzu. Eine einheitliche Beschreibung der Fallangaben zu Personen, Institutionen, Objekten und Sachen gibt es in diesem System nicht. Die Folge ist eine redundante Datenerfassung und Datenhaltung, da immer gleiche Grunddaten in den verschiedensten Dateien wiederholt erfasst werden und die Fallbeschreibungen je nach Art der Anwendung variieren.

INPOL-neu soll dagegen ein Datenbanksystem aus einem Guss werden, dessen Systemarchitektur solchen effizienzhemmenden Wildwuchs von Anfang an ausschließt.

An die Stelle der verschiedenen Anwendungen soll ein gemeinsamer Datenpool treten. Dies bedeutet zukünftig:

- einheitliche Fallgrunddaten für alle Deliktsbereiche,
- Ablösung aller bisherigen Falldateien sowie der Meldedienste in ihrer bisherigen Form,
- Beschreibung und Darstellung der Beziehungen zwischen Fall, Personen, Institutionen, Sachen und Objekten,
- Abfragen, freies Recherchieren, komplexe Auswertungen von Fallinformationen,
- strukturierte Aufbereitung von Fallinformationen,
- Bereitstellung von Bildern,
- Dokumentation von Maßnahmen.

Nach der Erkenntnis, dass sich das bisherige INPOL-System an seinen technischen Grenzen befindet, die systemtechnische Plattform für INPOL-aktuell definitiv ab 2004 nicht mehr zur Verfügung steht und eine effiziente Polizeiarbeit künftig nicht mehr zulassen wird, waren sich Bund und Länder einig, ein neues System aufzubauen.

Darüber hinaus besteht auch mit der Neufassung des BKA-Gesetzes keine rechtliche Grundlage mehr, das System in der heutigen Form zu betreiben (zum Beispiel Besitzprinzip, Protokollierung).

Geschäftsgrundlage des Gesamtvorhabens INPOL-neu war von Anfang an, dass die INPOL-Teilnehmer auf Basis der gemeinsam verabschiedeten Planungen ihrerseits in eigener Verantwortung die landesseitigen Voraussetzungen schaffen.

Dazu gehören insbesondere:

- einheitliche Fallgrunddaten für alle Deliktsbereiche,
- die Ausstattung aller polizeilichen Arbeitsplätze in der Vorgangsbearbeitung mit modernen EDV-Anlagen,
- die Entwicklung eines mit INPOL-neu kompatiblen Vorgangsbearbeitungssystems,
- die Schaffung eines Leitungsnetzes im Land, das die Kommunikation mit INPOL-neu ermöglicht,
- die Schulung der polizeilichen Mitarbeiter sowie
- die haushaltsmäßige Absicherung der jeweiligen Landesprojekte.

Bei INPOL-neu sind die Zugangssysteme den Teilnehmern selbst überlassen. Die meisten Bundesländer haben sich wie der Bundesgrenzschutz und das Bundeskriminalamt bei der Entwicklung der Zugangsserver und der entsprechenden Clients zum Projekt AGIL (Arbeitsgemeinschaft INPOL-neu Land) zusammengeschlossen.

Der lange Weg zu INPOL-neu

Nach Abnahme des groben Fachkonzepts der Neukonzeption im September 1992 gründete der AK II mit Beschluss vom 17./18. März 1994 einen Lenkungsausschuss INPOL-neu unter rheinland-pfälzischem Vorsitz. Im Mai 1995 wurde das technische Grobkonzept vorgelegt, und im Oktober 1996

startete das Projekt INPOL-neu.

Die Programmierungsarbeiten begannen 1998, und im September desselben Jahres wurde die Projektgruppe AGIL (Arbeitsgruppe INPOL-Land) gemäß dem Beschluss des AK II eingerichtet. Im Juni 1999 waren die Softwarearchitektur und die Beschreibung der Kommunikationsschnittstellen fertiggestellt. Die Entwicklung der übergangsweisen Landesdatenhaltung beim BKA wurde auf das Projekt INPOL-neu übertragen, weil diese Lösung aus fachlicher und wirtschaftlicher Sicht für alle INPOL-Teilnehmer Vorteile bietet.

Im September 1999 wurde die Realisierungsplanung verändert; im Juni 2000 bot das BMI den Beteiligten an, die Landesdatenhaltung dauerhaft beim BKA zu führen. Der Begriff Auftragsdatenverarbeitung steht für die Speicherung von Landesdaten (Fahndungs- und Falldateien), die im Regelfall nicht die Schwelle des BKAG erreichen und somit nicht zusammen mit den Daten des Bundessystems INPOL-neu gespeichert werden dürfen.

Für den technischen Probewirkbetrieb wurde die Softwareversion 1.2 den Ländern im August 2000 zur Verfügung gestellt. Die Konzeptionen zur IT-Sicherheit, zur Softwareverteilung und zur Systemarchitektur wurden qualitätsgesichert.

Das Angebot des BMI an die Länder, die Auftragsdatenverarbeitung dauerhaft beim BKA anzusiedeln, wurde im September 2000 schriftlich fixiert. Als Anlage zu diesem Schreiben wurde die diesbezügliche Rechtsauffassung des BMI beigelegt, die zeitgleich auch dem BfD übersandt wurde.

Am 10. Oktober 2000 widersprachen BfD und LfD der Auffassung des BMI mit einer - auf einem Umlaufbeschluss basierenden - Entschließung. Die Entschließung basierte auf der Gesetzesauslegung, dass § 2 Abs. 5 BKAG nur eine Unterstützung in Einzelfällen zulässt.

Am selben Tag versuchte das Land Hessen, das erhebliche Probleme mit der Anbindung an INPOL-neu hatte, mit einem Schreiben Länder in ähnlicher Situation zu mobilisieren. Es ist daher zu vermuten, dass Hessen eine Allianz der "langsamen Länder" (gemäß den Aussagen der AG Einführung derzeit Bremen, Saarland, Schleswig-Holstein) aufbauen will, um so eine Projektverzögerung in den Projekten INPOL-neu und AGIL zu erzwingen.

Der AK II trat im November 2000 der Entschließung der Datenschutzbeauftragten mit einem gemeinsamen Beschluss aller Innenministerien beziehungsweise -senate entgegen. Gleichzeitig erklärten zwölf Länder nach mündlicher Abfrage ihre Absicht, an einer dauerhaften Auftragsdatenverarbeitung teilzunehmen, und zwar Baden-Württemberg, Bayern, Bremen, Mecklenburg-Vorpommern, Niedersachsen, Nordrhein-Westfalen, Rheinland-Pfalz, Saarland, Sachsen-Anhalt, Thüringen, Hessen und Schleswig-Holstein. Dagegen sprachen sich Berlin, Hamburg, Sachsen und Brandenburg im AK II für eine eigene Landesdatenhaltung aus.

Die Auslieferung der endgültigen Programmversion an die Länder ist für März 2001 vorgesehen. Dadurch verbleibt nur wenig Zeit, um die anwendungsbezogenen Schulungen für alle Polizisten an dem neuen Programm durchzuführen. Insbesondere die Flächenstaaten haben nicht die erforderlichen Fortbildungseinrichtungen, um im Laufe eines halben Jahres (Dauer des Parallelbetriebes) alle ihre Mitarbeiter umzuschulen. Den Beginn des Parallelbetriebes hat der AK II auf den 15. April 2001 festgelegt .

Jede Verlängerung des Parallelbetriebes über den 15. Oktober 2001 hinaus führt dazu, dass vom Bund und den "schnellen" Ländern Ausgaben für den Betrieb der alten und der neuen Rechner-technik vorgenommen werden müssen. Nach Berechnungen des BKA belaufen sie sich unter Einbeziehung

der Kosten für das weiterzuführende INPOL-aktuell, INPOL-neu und AGIL auf insgesamt circa fünf Millionen DM monatlich.

Fachkundige Schätzungen gehen davon aus, dass der Parallelbetrieb etwa ein Jahr aufrechterhalten werden muss. Hierzu werden auch die "langsamen" Länder beim fachlichen und technischen Anschluss an INPOL-neu beitragen.

Dies bedeutet allerdings, dass sich auch die harte Migration der Falldateien und somit auch die Abschaltung von INPOL-aktuell verzögern wird.

Die Migration der bisherigen Fallanwendungen beginnt am 15. April 2002. Zu diesem Zeitpunkt ist die Entwicklung der wesentlichen Funktionen von INPOL-neu abgeschlossen. Die Migration dauert bis Ende des Jahres 2003; dann wird INPOL-aktuell außer Betrieb genommen.

Sachstand in den Ländern

Bayern, Nordrhein-Westfalen und Thüringen setzen ein gemeinsames Vorgangsbearbeitungssystem ein. Probleme soll es keine geben. Auch in Berlin, Niedersachsen und Schleswig-Holstein gibt es offiziell keine Schwierigkeiten.

Bremen kündigte am 16. Januar an, das Budget von 17 Millionen Mark bereit zu stellen. Das Vorgangsbearbeitungssystem wird von Mecklenburg-Vorpommern übernommen. Allerdings muss in Bremen noch die komplette Hard- und Softwareausstattung besorgt werden.

Beim BGS wird entgegen der bisherigen Planung aus fachlichen, technischen und zeitlichen Gründen nicht IVO/PASS, sondern AGIL 1.3 für den Anschluss an INPOL-neu eingesetzt.

In Hamburg und Rheinland-Pfalz, die eigene Vorgangsbearbeitungssysteme haben, gibt es keine Probleme. Auch Sachsen verfügt über ein eigenes Vorgangsbearbeitungssystem.

Hessen kooperiert mit Hamburg, um von seinem alten Unix-System Hepolas auf ein neues Windows-NT-System umzusteigen. Ende 2000 hatte der hessische Innenminister verkündet, den Umstellungstermin bis zum 15. Oktober 2001 zu halten. Bei der Frage nach den Kosten nannte der Innenminister 90 Millionen Mark nicht unrealistisch.

Im Saarland ist das Vorgangsbearbeitungssystem AGIL bereits seit November installiert, die Endgeräte sind beschafft. Installiert werden sie allerdings erst, wenn die schulungsreife Software vorliegt. Dementsprechende Haushaltsmittel von drei Millionen Mark wurden im letzten Jahr noch zusätzlich bewilligt.

AGIL wird sich insgesamt im Rahmen von 38 Millionen Mark bewegen, die gemäß modifiziertem Königsteiner Schlüssel unter den AGIL-Teilnehmern aufgeteilt werden. Als Folgekosten werden sich Softwarewartungskosten in üblicher Größenordnung (10 bis 15 Prozent der Erstellungskosten jährlich) ergeben. Die Kosten der Hardwareausstattung in den Ländern hängen von der Ausstattungsichte und -notwendigkeit für die landesinterne Vorgangsbearbeitung ab.

Mit dem AGIL-Anteil erreicht die finanzielle Belastung des Bundes über die Gesamtprojektplanung die 100-Millionen-Grenze. Am Beispiel des Landes Rheinland-Pfalz sei hier aufgezeigt, welche Kosten einem Bundesland pro Monat bei Verzug der Umstellung von INPOL-aktuell auf INPOL-neu entstehen würden.

Rheinland-Pfalz hätte jeden Monat Kosten in Höhe von 800.000 DM, da insbesondere

- das Altverfahren POLIS parallel betrieben werden muss,
- die beschaffte Hardware sich abschreibt, ohne dass der volle Nutzen aus ihr gezogen werden kann,
- den Kosten für die landesweite Vernetzung kein adäquater Nutzen gegenübersteht und
- Personalkosten für die Mehrfacherfassung von Datenbeständen nicht reduziert werden können.

Sowohl der Controlling-Bericht AGIL mit Stand vom 17. Januar 2001 als auch der Controlling-Bericht Projekt INPOL-neu sprechen immer noch von vorhandenen gravierenden Mängeln. Den Polizeien des Bundes und der Länder fehlen immer noch eigene geeignete IT-Fachkräfte in ausreichender Anzahl, die diese Projekte begleiten und betreuen. Die Gefahr von Abhängigkeiten zu externen Unternehmen ist schon jetzt sehr groß, da INPOL-neu, AGIL und andere Projekte mit einem sehr hohen Anteil an Fremdressourcen entwickelt werden. Länderspezifische Besonderheiten wurden nicht berücksichtigt. Ein Gesamteinführungskonzept, das mit den Ländern abgestimmt wurde, ist nicht erkennbar. Insider sehen unter anderem auch hierin eine Gefahr, dass das Ende des Parallelbetriebs INPOL-aktuell/INPOL-neu, das für den 15. Oktober 2001 geplant ist, verschoben werden muss. Mit dem Parallelbetrieb wird auch das Risiko von Datenverlusten und Ausfallzeiten eingegangen. Auch die Gefahr einer Datenkorruption während des Parallelbetriebs wird von Fachleuten nicht ausgeschlossen. Nicht zu unterschätzen sind in diesem Zusammenhang auch die für den Parallelbetrieb benötigten personellen Ressourcen und die anfallenden Kosten. Für die Funktionsfähigkeit von INPOL-neu, AGIL und Vorgangsbearbeitungssystemen im Verbund gibt es noch keine praktischen Erfahrungswerte. Umso kritischer muss die Absicht betrachtet werden, den Parallelbetrieb flächendeckend (ohne Pilotversuch) zu beginnen.

Die derzeit erkennbaren Risiken und Gefahren, auch für die innere Sicherheit, müssen dringend behoben werden. Eine Nichtteilnahme am Projekt INPOL-neu, auch nur eines einzigen Bundeslandes, hätte den Zusammenbruch des bundesweiten Fahndungsverbundes zur Folge, da von diesem Bundesland Straftäter in das Fahndungssystem weder eingegeben noch aus diesem abgefragt werden könnten.

Auch die Kompatibilität des für die BOS geplanten Digitalfunks zu INPOL-neu muss schon jetzt, auch wegen der von Fachleuten geschätzten Kosten für den Digitalfunk der BOS (zweifacher Milliardenbetrag), auf den Prüfstand kommen.

(aus [DEUTSCHE POLIZEI 4/2001](#))