

## **Ergänzender Revisionsbericht zur Passausstellung**

### **- Zwischenbericht II -**

### **zur Anlassprüfung anhand der am 03.06.16 festgestellten Unregelmäßigkeiten bei der Passausstellung**

**Verteiler:**

- AbtL.4 und stv.RefL.52
- AbtL.2 SI

**Durchführung der Untersuchung:**

- Innenrevision des Senators für Inneres



für die Innenrevision SI

i.A. Susanne Warnholz

Inhaltsverzeichnis:	Seite
<b>1. Sachverhaltsergänzungen</b> .....	2
<b>2. Empfehlungen zur Verbesserung der Sicherheitsstandards</b> .....	3
<b>2.1 Umsetzung bereits getroffener Empfehlung</b> .....	3
<b>2.2 Empfehlungen</b> .....	3
<b>2.2.1 Empfehlungen zur Risikominderung</b> .....	6
<b>2.2.2 Empfehlungen zur Erhöhung des Entdeckungsrisikos</b> .....	6
<b>2.2.3 Empfehlungen zur Qualitätssicherung</b> .....	6
<b>Anlagen lt. Übersicht</b> .....	7

Am 14.07.2016 wurde ein erster Zwischenbericht zur Anlassprüfung bei der Passausstellung vorgelegt. Im Folgenden werden die anschließend neu gewonnenen Erkenntnisse und die endgültigen Empfehlungen zur Erhöhung des Sicherheitsstandards dargestellt. Ein mit den Verantwortlichen abgestimmter Maßnahmenkatalog ist in Anlage 1 beigelegt.

## **1. Sachverhaltsergänzungen**

Die stadtamtsinterne Untersuchung zur Ausstellung falscher Pässe durch Frau K. ist mittlerweile abgeschlossen. Hierbei sind insgesamt 15 Fälle bekannt geworden (vgl. Anlage 2):

- A. Fall 1 bis 9 durch Darstellung des erstmaligen Zuzugs eines „Auslandsdeutschen“
- B. Fall 10 durch Manipulation der im Fachverfahren hinterlegten Staatsangehörigkeit
- C. Fall 11 bis 15 durch Ausgabe falscher Pässe auf Identitäten existierender Bürger

Parallel zur Untersuchung der von Frau K. ausgestellten Dokumente sind sechs Fälle aufgedeckt worden, in denen Bremer Bürger mit ghanaischem Hintergrund auf Grundlage ihrer eigenen Daten unter Einreichung eines falschen Lichtbilds Pässe für andere Personen beantragt haben (analog Fall 11 bis 15, vgl. Anlage 2 unten). Da keine gehäufte Bearbeitung durch bestimmte Sachbearbeiterinnen oder Sachbearbeiter (im Folgenden SB) festgestellt werden konnte, wird von gelungenen Täuschungsversuchen ausgegangen. AbtL.4 hat bereits reagiert und die SB der BSCen zur erhöhten Sensibilisierung beim Lichtbildabgleich angewiesen. In Zweifelsfällen soll ein/e Vorgesetzte/r eingebunden und die getroffene Entscheidung in MESO mittels Anlage dokumentiert werden.

Zum 20.09.2016 konnte die Städteumfrage zu Sicherheitsvorkehrungen bei der Passausstellung abgeschlossen werden (vgl. Anlage 3). Hiernach sind die vom Bremer Stadtamt vorgehaltenen Sicherheitsstandards im Grundsatz nicht zu beanstanden. Es gibt Städte, die durch Begrenzung der Kompetenzen der Bürgerservicekräfte und durch vermehrte Kontrollen über höhere Sicherheitsstandards verfügen. Weil damit aber auch zusätzliche Personalkosten verbunden sind, sehen sich die meisten der befragten Städte dazu nicht in der Lage.

Das polizeiliche Ermittlungsverfahren befindet sich noch in Bearbeitung. Eine Durchsuchung bei Frau K. hat stattgefunden, aber das Ergebnis der Auswertung der dabei sichergestellten Beweismittel steht noch aus. Zum jetzigen Zeitpunkt wird daher zunächst auf eine Akteneinsicht verzichtet. Nach Abschluss der Ermittlungen und Akteneinsicht folgt ggf. ein dritter, abschließender Revisionsbericht.

## **2. Empfehlungen zur Verbesserung der Sicherheitsstandards**

### **2.1 Umsetzung der bereits getroffenen Empfehlung**

Als Sofortmaßnahme war im ersten Zwischenbericht vom 14.07.2016 angeregt worden, die selten vorkommenden Fälle einer Passausstellung bei erstmaligen Zuzügen deutscher Staatsangehöriger aus dem Ausland zu überprüfen, um festzustellen, ob auch andere SB auf diese Weise falsche Pässe ausgestellt haben könnten.

Die Maßnahme konnte vom Stadtamt nicht umgesetzt werden, da es derzeit technisch nicht möglich ist, diese Fälle aus der Masse der Vorgänge herauszufiltern. Der Hersteller der Fachanwendung wurde mittlerweile vom stv.RefL.52 beauftragt, in einem kommenden Update die Kennzeichnung dieser Fallkonstellation künftig sicherzustellen.

### **2.2 Empfehlungen**

Im ersten Zwischenbericht waren insgesamt 16 vorläufige Empfehlungen entwickelt worden, die noch auf ihre technische Machbarkeit und Kosten zu untersuchen waren. Am 06.01.2017 wurden mit den Verantwortlichen, AbtL.4 (BSC) und stv.RefL.52 (Meldeangelegenheiten), die Empfehlungen erörtert und z.T. bereits Schritte zu ihrer Umsetzung eingeleitet. Die im Folgenden vorgestellten, endgültigen Empfehlungen sollen den Sicherheitsstandard durch Maßnahmen zur Risikominderung, zur Erhöhung des Entdeckungsrisikos und zur Qualitätssicherung verbessern.

#### **2.2.1 Empfehlungen zur Risikominderung**

##### **A. Herstellung falscher Pässe durch Anmeldung vermeintlich erstmals aus dem Ausland zugezogener Personen mit deutscher Staatsangehörigkeit**

Auf diese Weise können Scheinidentitäten im Melderegister hinterlegt und mit falschen Pässen ausgestattet werden. Von den Passinhabern sind nur das Lichtbild und die verwendete Unterschrift bekannt. Eine nachträgliche Überprüfung derartiger Fälle im BSC würde zeigen, dass die erforderliche Unbedenklichkeitsbescheinigung der zuständigen ausländischen Vertretung nicht eingeholt bzw. eingescannt worden ist. Eine Nachfrage dort würde ergeben, dass es sich nicht um einen im Ausland lebenden deutschen Staatsbürger handelt.

**Empfehlung 1:** Vor Ausgabe eines Passes an einen erstmals aus dem Ausland zugezogenen deutschen Staatsbürger erfolgt grundsätzlich eine Prüfung durch eine zweite Person.

Vom Hersteller der Fachanwendung MESO wurde mittlerweile signalisiert, dass bei der Passbeantragung anlässlich eines erstmaligen Zuzugs aus dem Ausland künftig eine beson-

dere Kennzeichnung erfolgen kann. Vor dem Auslösen der Bestellung der im BSC beantragten Pässe bei der Bundesdruckerei wird Ref.52 künftig zuverlässig über derartige Sonderfälle in Kenntnis gesetzt. Mittels Dienstanweisung ist noch die organisatorische Sicherstellung der Überprüfung im Vier-Augen-Prinzip zu regeln.

### **B. Manuelle Veränderung der Staatsangehörigkeit zur Ausstellung eines deutschen Passes für einen Ausländer**

Mit der eingesetzten Fachanwendung MESO ist es nicht möglich, für einen ausländischen Staatsbürger deutsche Dokumente auszustellen. Frau K. hat daher manuell die Staatsangehörigkeit verändert, um einen Kinderreisepass für einen Ausländer erstellen zu können.

Da die Notwendigkeit zur manuellen Änderung der Staatsbürgerschaft häufiger besteht, z.B. nach Einbürgerung, nach nachträglichem Nachweis der deutschen Staatsangehörigkeit oder zur Berichtigung versehentlicher Falscheingaben, würde eine Einschränkung der Berechtigung die Flexibilität und den Kundenservice verringern.

MESO generiert zwar eine automatische Benachrichtigung über die Veränderung der Staatsangehörigkeit für die zuständige Ausländerbehörde, diese hat aber weder Anlass noch geeignete Unterlagen, um die Richtigkeit der vom Bürgerservice getroffenen Entscheidung zu überprüfen. Die elektronischen Mitteilungen werden zur Akte genommen und fünf Jahre archiviert.

Ohne weitere Kontrollen befürchten zu müssen, könnte derzeit jeder SB im Bürgerservice einem Ausländer einen deutschen Pass ausstellen. Erst anlässlich einer Verdachtsprüfung könnte festgestellt werden, dass der Pass zu Unrecht ausgegeben wurde und der verantwortliche SB ermittelt werden.

**Empfehlung 2:** Im Rahmen der unter Empfehlung 5 angeregten Stichprobenkontrollen sollten Veränderungen der Staatsbürgerschaft gezielt überprüft werden.

### **C. Erstellung von Pässen mit falschen Lichtbildern**

Hinsichtlich der festgestellten Täuschungsversuche durch Kunden hat AbtL.4 bereits mit einer Anweisung zur erhöhten Sensibilisierung und der Einrichtung eines sicheren Verfahrens reagiert. Die SB sind angewiesen, in Zweifelsfällen künftig einen Vorgesetzten hinzuziehen, der die getroffene Entscheidung auch nachvollziehbar dokumentiert.

Grundsätzlich obliegt die für die Passantragstellung notwendige Identitätsprüfung zunächst nur dem zuständigen SB. In krimineller Absicht wäre es ihm daher möglich, die Daten deutscher Staatsbürger mit oder, im unwahrscheinlicheren Fall, auch ohne deren Wissen zur Ausstellung falscher Pässe zu benutzen.

Bei der organisatorisch getrennten Passausgabe sind die eingesetzten SB auskunftsgemäß angewiesen, das Lichtbild im neuen Pass mit der Person des Inhabers und dessen Unterschrift zu überprüfen. Eine vollständige Kontrolle kann an dieser Stelle aber nicht gewährleistet werden, da der Passinhaber zur Abholung nicht selbst erscheinen muss, sondern einen Bevollmächtigten schicken kann. Ersatzweise kann in diesen Fällen das alte Dokument zum Vergleich herangezogen werden. Wenn ein Verlust angezeigt oder der Pass bereits einge-

zogen ist, besteht diese Möglichkeit nicht. Hier könnte die Passausgabe mittels Einsichtnahme in MESO noch prüfen, ob in Bremen bereits ein Dokument ausgestellt worden ist, anhand dessen ein Lichtbild- und Unterschriftenvergleich vorgenommen werden kann.

**Empfehlung 3:** In einer Dienstanweisung sollte geregelt werden, welcher Kontrollaufwand von der Passausgabe erwartet wird.

Auch durch die sorgfältigste Prüfung bei der Passausgabe, können Manipulationen nicht vollständig ausgeschlossen werden, da die von der Bundesdruckerei gelieferten Pässe für die SB zugänglich sind. Ein SB könnte einen Pass gezielt entwenden, so dass der Inhaber nicht zur Abholung erscheinen muss.

#### **D. Erstellen falscher Pässe mittels MESO Spezial**

Die Untersuchung der Prozessabläufe ergab, dass auch mittels der Anwendung MESO Spezial falsche Pässe auf Scheinidentitäten ausgestellt werden können. Die Spezialanwendung wird zur Passausstellung benötigt, wenn der Kunde keinen Wohnsitz in Bremen hat und deshalb auch nicht auf Daten des Melderegisters zugegriffen werden kann. MESO Spezial bietet eine Blankoerfassungsmaske für die Passerstellung an. Derzeit sind alle SB zur Anwendung berechtigt. MESO Spezial wurde in den BSCen in 2016 in etwa 130 Fällen genutzt.

Da MESO Spezial auch für die Bearbeitung von Notfällen benötigt wird, weil z.B. ein Nichtbremser kurz vor Abflug bemerkt, dass sein Pass abgelaufen ist, muss gewährleistet sein, dass während der gesamten Öffnungszeiten für MESO Spezial Berechtigte Dienst versehen. Eine umfassende Einschränkung der Berechtigungen würde den Dienstbetrieb belasten.

**Empfehlung 4:** Wenn eine umfassende Einschränkung der Berechtigungen nicht herbeigeführt werden kann, sollte eine Dienstanweisung die Kontrolle der Anwendung von MESO Spezial regeln.

Eine Filterung der mit MESO Spezial erstellten Pässe ist technisch bereits möglich. Zumindest stichprobenartige Kontrollen der korrekten Anwendung sollten künftig gewährleistet sein.

#### **E. Sonstige technische und organisatorische Maßnahmen zur Risikominderung**

Biometrische Daten werden bisher in keiner der befragten Städte zur Identitätsfeststellung genutzt. Die zur Passantragstellung genommenen Fingerabdrücke müssen nach Funktionstest des elektronischen Chips wieder gelöscht werden. Eine Prüfung des Fingerabdrucks zur Identitätsfeststellung könnte daher nur vorgenommen werden, wenn ein Pass vorgelegt wird. Für diese Fälle steht keiner Stadt die erforderliche Technik zur Verfügung, eben so wenig wie für eine Prüfung anhand eines biometrischen Lichtbilds.

Der Bürgerservice ist in einigen Städten etwas weniger kundenorientiert als in Bremen, indem definierte Spezialfälle nur von Passämtern erledigt werden. Ein Neubürger, der anlässlich seiner Anmeldung auch einen Pass beantragen möchte, muss außerdem beim Passamt vorstellig werden, das auch für weitere Spezialfälle, wie z.B. die Passerteilung für Externe, zuständig ist. Um den Bürgerservice in Bremen nicht einzuschränken, werden zur Kompensation vermehrte Kontrollen angeregt (Empfehlungen 1, 4 und 5).

Mit Einführung neuer Technik lässt sich das Sicherheitsniveau weiter verbessern. Die Einführung des Bürgermonitors trägt zur Verbesserung des Sicherheitsstandards bei, da der Kunde seine Unterschrift bei Passantragstellung persönlich auf einem Pad leisten muss. Durch die Einführung des neuen Terminmanagementsystems (TMS) können die SB sich künftig keine Kunden mehr aussuchen. Aufgrund der baulichen Gegebenheiten und des Massenbetriebs kann ein Bearbeiten von „Privatkunden“ aber nicht vollständig ausgeschlossen werden.

### **2.2.2 Empfehlungen zur Erhöhung des Entdeckungsrisikos**

Insbesondere für die Fallkonstellationen, die kriminell genutzt werden können, um eine komplette Scheinidentität zu schaffen, wie erstmaliger Zuzug aus dem Ausland und die Anwendung von MESO Spezial für Externe, sollte durch ein Vier-Augenprinzip bzw. regelmäßige Kontrollen ein höherer Sicherheitsstandard verwirklicht werden (s.o.).

Darüber hinaus sollten für weitere, als risikobehaftet zu bewertende Vorgänge regelmäßige Stichprobenkontrollen eingeführt werden. Hierzu zählen zumindest vorläufige Passausstellungen, Änderung der Staatsangehörigkeit, Verlustanzeigen, Löschungen und Korrekturen.

**Empfehlung 5:** Eine Dienstanweisung sollte die Art, Durchführung und Dokumentation von regelmäßigen Stichprobenkontrollen regeln.

Eine nachträgliche Identitätsprüfung kann dabei zwar nur in den Fällen erfolgen, bei denen in Bremen bereits mehrere Dokumente, z.B. aufgrund von Verlustanzeigen, ausgestellt worden sind. Geprüft werden kann aber zusätzlich, ob die Anlässe für eine Änderung der Staatsangehörigkeit oder vorläufige Passausstellung prüffähig hinterlegt sind und durchgeführte Löschungen und Korrekturen nachvollziehbare Gründe haben.

Parallel sollte auch geprüft werden, ob, insbesondere mit Einführung der eAkte, die Dokumentation verbessert werden kann. Daran gedacht werden könnte, z.B. anlässlich eines Passverlustes vorgelegte Dokumente oder von anderen Passämtern angeforderte Lichtbilder zum Vorgang einzuscannen.

**Empfehlung 6:** Mit Einführung der eAkte sollte auch ein Dokumentationskonzept entwickelt werden, welches die Durchführung nachträglicher Prüfungen erleichtert.

### **2.2.3 Empfehlungen zur Qualitätssicherung**

Für die Ausbildung in Melde-, Pass- und Ausweisangelegenheiten wurde von AbtL.4 ein aktualisiertes Qualifizierungskonzept vorgelegt, das an allen Standorten umgesetzt werden soll.

Neuerungen und Bearbeitungshinweise werden den SB in Dienstbesprechungen und per Email zur Kenntnis gebracht. Aktuell wird im BSC eine zentrale elektronische Ablage für alle Standorte geschaffen. Damit ist künftig sichergestellt, dass alle BSCen nach denselben Vorgaben arbeiten, die jedem SB elektronisch zur Verfügung stehen.

Darüber hinaus können sich die SB bei besonderen Fallkonstellationen auch vom Ref.52 telefonisch beraten lassen. Da das Ref.52 außerdem mit der Überprüfung automatischer generierter Behördenmitteilungen befasst ist, kann es das BSC bei häufig auftretenden Fragen oder Fehlern in seinem Qualitätsmanagement unterstützen. Es können gezielte Fortbil-

dungsangebote entwickelt sowie ergänzende Hospitationen zur vertieften Rechtskenntnis und zum Verständnis der Hintergrundprozesse in der Fachanwendung angeboten werden.

Auf der anderen Seite ist zu berücksichtigen, dass die Durchführung von Fortbildungen aufgrund der langen Öffnungszeiten und des Schichtsystems einen großen organisatorischen Aufwand für die BSCen bedeutet.

**Empfehlung 7:** Nach Einrichtung der neuen Behördenstruktur sollte die Leitung ein gemeinsames Fortbildungskonzept entwickeln. Erkannte Defizite, wie z.B. der Lichtbildabgleich mit Personen sollte zeitnah durch einschlägige Fortbildungen bearbeitet werden.

Im Berechtigungskonzept der Fachanwendung sind derzeit keine Einschränkungen zur Durchführung von Löschungen getroffen worden.

**Empfehlung 8:** Das Berechtigungskonzept MESO sollte dahingehend überarbeitet werden, dass künftig eine möglichst geringe Anzahl SB nachträgliche Löschungen von Dokumenten und Anlagen vornehmen kann.

Bundesweit werden aktuell Anstrengungen unternommen, um die technische Ausrüstung zur Dokumentenprüfung zu verbessern. Hintergrund ist, dass vermehrt Fälschungen, insbesondere von EU-Dokumenten eingesetzt werden, um ohne das Durchlaufen eines aussichtslosen Asylverfahrens im EU-Raum leben zu können.

In Bremen stehen den BSCen zur technischen Prüfung allenfalls Schwarzlichtlampen zur Verfügung. Bei konkretem Verdacht wird die Polizei eingeschaltet. Um künftig einfacher und umfassender prüfen zu können, sollten an allen BSC-Standorten Dokumentenprüfgeräte zur Verfügung stehen.

**Empfehlung 9:** Dokumentenprüfgeräte sollten in ausreichender Anzahl für alle BSC-Standorte beschafft werden.

Das bisher aufgrund diverser handschriftlich zu leistender Eintragungen schwer kontrollierbare und nicht einheitlich verwendete Antragsformular zur Passerstellung entfällt mit Einführung des Bürgermonitors und muss daher nicht mehr überarbeitet werden.

## **Anlagen**

1. Übersicht Empfehlungen mit Maßnahmenkatalog
2. Übersicht Fälle Frau K.
3. Ergebnis der Städteumfrage

