

„Junges Publizieren“

Seminararbeit von

Kim Böttcher

**Predictive Policing
Einsatzmöglichkeiten und Zulässigkeitsgrenzen**

Inhaltsverzeichnis

I. Einleitung	5
II. Definition von Predictive Policing	5
III. Ursprung	5
IV. Technische Grundlagen und Einsatzmöglichkeiten	6
1. <i>Raumbezogene Verfahren</i>	6
a) <i>Near-repeat-Ansatz</i>	7
b) <i>Hot-Spot-Methode</i>	7
c) <i>Risk-terrain-Analyse</i>	7
2. <i>Personenbezogene Verfahren</i>	8
V. Aktuelles Lagebild in Deutschland	8
VI. Lagebild in den USA	9
VII. Rechtliche Einordnung, Risiken und Wirksamkeit	10
1. <i>Zwischen Strafrecht und Polizeirecht</i>	10
2. <i>Eingriffsmaßnahmen und ihre Grenzen</i>	10
3. <i>Risiken und Nebenwirkungen</i>	11
4. <i>Wirksamkeit von Predictive Policing</i>	12
VII. Entwicklungen und Perspektiven	13
VIII. Fazit	14

I. Einleitung

„Aber träumen darf man ja mal von der gläsernen Welt und Tom Cruise beim predictive policing, und einem selbst am Drücker? Wer träumt nicht mal davon, die Herrin der Welt zu sein und die Linsen aus der Asche zu suchen: die guten hier hinein, die schlechten dort hinein, und am Schluss auf den Ball des Königssohns zu gehen ohne Blut im Schuh?“¹

Es ist das alt bekannte Spiel von Räuber und Gendarm. Der eine will den anderen fangen und der Schnellere gewinnt. Doch was passiert, wenn sich die Spielregeln ändern und der Gendarm schon vor dem Räuber selbst weiß wo dieser sich aufhalten wird? Die Utopie der Gefahrenabwehr ist es, die Gefahr an sich gar nicht erst entstehen zu lassen. Also Straftaten zu verhindern, bevor sie verübt werden. Was wie eine Idealvorstellung klingt, scheint mit Predictive Policing bereits Realität geworden zu sein. Auch das Time Magazine schien von dieser Idee nicht unbeeindruckt und kürte „Predictive Policing“ als eine der besten 50 Erfindungen des Jahres 2011.² Big Data und deren Analysen stellen den neuen Lichtblick im dunklen Tunnel der Kriminalitätsbekämpfung dar. Doch wie jedes System, das eine finale Lösung verspricht, muss es sich an den Grenzen unserer Verfassung und denen der Realität messen.

II. Definition von Predictive Policing

Predictive Policing (auch vorhersagebasierte Polizeiarbeit) bezeichnet die polizeiliche Analyse von Falldaten und deren Anwendung im Wege der Big-Data-Auswertung.³ Es ist dabei von „vorhersagebasiert“ zu sprechen, da Begriffe wie „vorhersagende oder vorausschauende Polizeiarbeit“ implizieren, die Vorhersagen seien absolut und nicht basierend auf reinen Wahrscheinlichkeitsrechnungen.⁴ Die Berechnung von Wahrscheinlichkeiten des Eintritts von Straftaten, also die Vorhersage möglichen Täterverhaltens und frühzeitige Identifizierung aufkommender Kriminalitätsbrennpunkte stellt dabei das wohl wichtigste Ziel dar.⁵ Auf Grundlage dieser Daten soll mit entsprechenden polizeilichen Maßnahmen reagiert werden, um fortan Straftaten zu verhindern oder die Aufklärung von Delikten zu verbessern.⁶ Dies soll nicht nur zu einem gezielteren und effizienteren Einsatz von polizeilichen Ressourcen führen, sondern auch die Kriminalitätsrate im Allgemeinen senken.⁷

III. Ursprung

Vorhersagebasierte Polizeiarbeit begann in den Neunzigerjahren im amerikanischen Bundesstaat New York. Die „dunkelsten Jahre“⁸ der Weltmetropole waren geprägt von massiver, die Sicherheit der Öffentlichkeit stark einschränkender Kriminalität.⁹ Im Jahr 1990 verzeichnete die Polizeistatistik den absoluten Höhepunkt der damaligen

¹ Fischer, Vor dem Gesetz ist jeder Glaube gleich, Spiegel Panorama, abrufbar unter: <https://www.spiegel.de/panorama/justiz/kopftuchurteil-vom-bundesverfassungsgericht-hauptsache-neutral-kolumne-a-7be575a3-4804-4c47-8402-c0aac93045f7> (zuletzt abgerufen am 10.3.2020).

² Grossman/Thompson/Kluger/Park/Walsh/Suddath/Dodds/Webley/Rawlings/Sun/Brock-Abraham/Carbone, The 50 Best Inventions, Time Magazine, 18. November 2011.

³ Egbert, APuZ 33-32/2017, 17 (19); Härtel, LKV 2019, 49 (54).

⁴ Vgl. Egbert/Krasmann, Predictive Policing, Projektabschlussbericht, Universität Hamburg, 30.4.2019, S. 11.

⁵ Härtel, LKV 2019, 49 (54); Landeskriminalamt NRW, Abschlussbericht Projekt SKALA – Kurzfassung, 2018, S. 1.

⁶ Härtel, LKV 2019, 49 (54).

⁷ Website von PredPol, abrufbar unter: <https://www.predpol.com/about/> (zuletzt abgerufen am 11.4.2020).

⁸ Schweppe, Als New York eine Mördergrube war, WELT, 11.1.2019, abrufbar unter: <https://www.welt.de/politik/ausland/article186879194/New-Yorks-dunkelste-Jahre-Als-die-Weltstadt-eine-Moerdergrube-war.html>, (zuletzt abgerufen am 11.4.2020).

⁹ Knobloch, Vor die Lage kommen: Predictive Policing in Deutschland, 2018, S. 11.

Kriminalitätswelle mit 2245 Morden.¹⁰ Unter diesen Umständen etablierte der damalige Bürgermeister *Rudolph Giuliani* eine Zero Tolerance Policy, welche auf der von US-amerikanischen Sozialforschern *James Q. Wilson* und *George L. Kelling* entwickelten Broken Windows Theorie¹¹ basierte. Diese Theorie, welche auch als Ansatz für aktuell bestehende Predictive Policing Systeme verwendet wird, basiert auf der Annahme, dass eine nicht reparierte zerbrochene Fensterscheibe weitere Zerstörungen nach sich zieht und somit zu immer mehr Straftaten führt. Eine zerbrochene Scheibe steht nach diesem Ansatz für ein nicht sozial oder polizeilich kontrolliertes Gebiet und als Einladung für derartige Delinquenz.¹² Vermehrt setzte das New York City Police Departement zum ersten Mal ein datenbasiertes System (CompStat) ein, wodurch alle Festnahmen, Straftaten, Kontrollen und Beschlagnahmen gespeichert und für alle PolizistInnen zugänglich gemacht wurden.¹³ Diese Verwendung von Statistik und Datenverarbeitung führte Jahre später zum Einsatz eines Predictive Policing Systems durch das Los Angeles Police Departement.¹⁴ 2011 setzte dieses erstmals das bis heute am weitesten verbreitete System PredPol ein.¹⁵ Es wurde von *George Mohler* und *Jeffrey Brantingham* an der University of California entwickelt und basiert auf einer Software zur Vorhersage von Erdbeben.¹⁶ Dort gilt ein Prinzip ähnlich wie im später noch erläuterten Near-Repeat-Ansatz: Wenn ein Erdbeben stattgefunden hat, erhöht sich in der Nachbarschaft das Risiko, dass ein weiteres Erdbeben erfolgt. Mittlerweile haben sich auch Ableger und Eigenentwicklungen wie zum Beispiel das System KrimPro aus Berlin oder das in Bayern verwendete Programm Precobs entwickelt und etabliert.

IV. Technische Grundlagen und Einsatzmöglichkeiten

Predictive Policing kann in zwei Verfahren angewandt werden. Zum einen gibt es die raumbezogenen Verfahren, wo Orte und Zeiten bestimmt werden, an denen ein erhöhtes Risiko für das Auftreten von Kriminalität besteht. Daneben existieren die personenbezogenen Verfahren. Dort werden einzelne Personen identifiziert und mit einem Risikoprofil für die zukünftige Begehung von Straftaten versehen, Täterprofile im Hinblick auf vergangene spezifische Straftaten erstellt und Gruppen oder Personen ausgesondert, die einer erhöhten Gefahr ausgesetzt sind, Opfer einer Straftat zu werden.¹⁷ Zur Gewinnung dieser Ergebnisse werden bestimmte Daten im Lichte unterschiedlicher kriminologischer Theorien und technischer Ansätze analysiert.

1. Raumbezogene Verfahren

Das raumbezogene Verfahren ist momentan die in Deutschland einzig zugelassene Form des Predictive Policing. Hier gilt es zwischen drei Ansätze zu unterscheiden: Dem Near-Repeat-Ansatz, der Hot-Spot-Methode und der Risk-Terrain-Analyse.

¹⁰ Spiegel Panorama, Polizeistatistik – Zahl der Morde in New York sinkt auf Rekord-Tief, 2.1.2015, abrufbar unter: <https://www.spiegel.de/panorama/justiz/kriminalitaet-in-new-york-zahl-der-morde-sinkt-auf-rekord-tief-a-1010993.html> (zuletzt abgerufen am: 11.4.2020).

¹¹ *Wilson/Kelling*, Broken Windows – The Police and Neighborhood Safety, *The Atlantic Monthly*, März 1982.

¹² *Wilson/Kelling*, ebd.

¹³ *Government Innovators Network*, Compstat: A Crime Reduction Management Tool, abrufbar unter: <https://www.innovations.harvard.edu/compstat-crime-reduction-management-tool> (zuletzt abgerufen am 13.4.2020).

¹⁴ Vgl. *Montag*, Der Algorithmus des Verbrechens – Analysen und Argumente, Konrad Adenauer Stiftung (Hrsg.), Ausgabe 215, September 2016, S. 3.

¹⁵ *Knobloch*, Vor die Lage kommen: Predictive Policing in Deutschland, 2018, S. 11.

¹⁶ *Krieger*, in: *Brettel/Rau/Rienhoff*, Strafrecht in Film und Fernsehen, 2016, S. 193.

¹⁷ Vgl. *Perry/McInnis/Price/Smith/Hollywood*, Predictive Policing: The Role of Crime Forecasting in Law Enforcement Operations, RAND Corporation, 2013, S. 8.

a) Near-repeat-Ansatz

Der Hauptanwendungsfall von Predictive Policing in Deutschland ist die Bekämpfung von Wohnungseinbruchdiebstählen. Und gerade hier wird meist der Near-repeat-Ansatz angewandt, welcher auf kriminologischen Thesen wie der Rational-choice-Theorie oder dem Routine-activity-Approach aufbaut.¹⁸ Diese beruhen auf der Annahme, dass professionelle SerientäterInnen eine Art Gewinnabrechnung vornehmen, um so die Effektivität ihrer Delinquenz zu steigern. Sollten sie einmal in einer bestimmten Gegend erfolgreich gewesen sein, nutzen sie diese oft für Folgetaten, da sie die Risiken und Entdeckungsfahren besser einschätzen können.¹⁹ Es erfolgt also eine Maximierung ihres Gewinns, wobei der Aufwand vergleichsweise klein gehalten werden soll.²⁰ Für diese Folgetaten entwickelt die Predictive Policing Software dann eine Wahrscheinlichkeitsaussage. Es wird davon ausgegangen, dass die Wahrscheinlichkeit 48 Stunden nach der Anlasstat am höchsten sein soll.²¹ Eigenschaften wie die Einsehbarkeit oder architektonische Gestaltung von Häusern, mögliche Überwachungsanlagen und Zugangs- sowie Fluchtmöglichkeiten spielen eine Rolle, da sie später als Kriterien in Datenform in das Prognosesystem einfließen. Dieser Ansatz kann aber nur effektiv sein, wenn das Verhalten von professionellen TäterInnen analysiert wird. Denn nur diese gehen oft einer bestimmte Vorgehensweise nach oder folgen distinktiven Mustern.²²

b) Hot-Spot-Methode

Viele kennen das Bild der mit Stecknadeln übersäten Karte in amerikanischen Kriminalfilmen. Diese sollen Kriminalitätsentwicklungen und räumliches Täterverhalten aufzeigen. Diese Form des Crime Mapping²³ kann wie ein analoger Anfang des Predictive Policing in Form der Hot-Spot-Methode gesehen werden. Denn auch bei der Hot-Spot-Methode werden historische Falldaten verwendet, um ortsbezogene Kriminalitätszentren zu identifizieren.²⁴ Es sollen somit relativ dauerhafte Schwerpunktsorte aus der Vergangenheit in die Zukunft fortgeschrieben werden.²⁵ In solchen Risikobereichen wird dann mit polizeilichen Maßnahmen, wie beispielsweise verstärkter Kontrolle, Bestreifung und Polizeipräsenz reagiert. Ein anschauliches Beispiel dafür ist die Hamburger Reeperbahn, welche seit vielen Jahren eine hohe Anzahl an Straftaten verzeichnet, die vor allem am Wochenende auftreten.²⁶ Aufgrund einschlägiger Gründe, wie z.B. hoher Anteil an Nachtclubs, Rotlicht-Etablissements oder exzessiver Alkohol- und Drogenkonsum, geht die Polizei davon aus, dass sich dieses Muster auch in der unmittelbaren Zukunft abzeichnen wird.²⁷

c) Risk-terrain-Analyse

Bei der Anwendung der Risk-terrain-Analyse wird die Datenverarbeitung in einer umfangreicheren Methode vollzogen. Es werden räumliche Risikoprofile für bestimmte Gebiete erstellt und diesen Einbruchswahrscheinlichkei-

¹⁸ Egbert, APuZ 32-33/2017, 17 (20).

¹⁹ Egbert, in: Schriftenreihe der Strafverteidigervereinigungen, Band 42, 2018, S. 241 (246).

²⁰ Knobloch, Vor die Lage kommen: Predictive Policing in Deutschland, 2018, S. 16.

²¹ Gluba, Predictive Policing – eine Bestandsaufnahme, 2014, S. 3.

²² Wolfangel, Digitale Verbrechensvorhersage in Deutschland, Stadt Bauwelt, Heft 213, 20.3.2017, 53 (53).

²³ Ferguson, Washington University Law Review, Vol. 94, Issue 5, 2017, 1109 (1124).

²⁴ Shapiro, Predictive Policing – auf Streife mit Big Data, Stadt Bauwelt, Heft 213, 20.3.2017, 48 (49).

²⁵ Egbert, in: Schriftenreihe der Strafverteidigervereinigungen, Band 42, 2018, S. 241 (245).

²⁶ Egbert/Krasmann, Predictive Policing, Projektabschlussbericht, Universität Hamburg, 2019, S. 13.

²⁷ Egbert, in: Schriftenreihe der Strafverteidigervereinigungen, Band 42, 2018, S. 241 (245).

ten zugeordnet.²⁸ Hierfür werden Daten aus der Kriminalitätshistorie mit geografischen und infrastrukturellen Daten zusammengeführt.²⁹ Beispielsweise werden Daten über bestehende Verkehrsanbindungen, Einwohnerstruktur, Gebäudestruktur, Nachtleben wie Bars oder Clubs und Einkommensverteilung erhoben und analysiert.³⁰ So ist ein Haushalt mit zwei Einkommen und ohne Kinder anfälliger für einen Wohnungseinbruch, da tagsüber voraussichtlich niemand zuhause ist. Ein aktuelles Beispiel für die Verwendung dieser Methodik ist die in Nordrhein-Westfalen etablierte Software SKALA, die Informationen unter dem Begriff „soziostrukturelle Daten“ erfasst und verarbeitet.³¹

2. Personenbezogene Verfahren

Bei Verfahren, welche personenbezogene Daten verarbeiten, geht es hauptsächlich darum, potentielle TäterInnen genauso wie Opfer von Kriminalität zu bestimmen.³² Als Basis hierfür dienen neben Vorstrafen auch sonstige polizeiliche Daten, z.B. der Wohnort oder auch das soziale Umfeld der Person, welches durch die Auswertung sozialer Medien ermittelt wird.³³ Anhand dieser Datenauswertungen sollen Wahrscheinlichkeiten errechnet werden, welche eine Aussage über das Risiko einer möglichen Beteiligung dieser Person an Straftaten, insbesondere Kapitalverbrechen treffen.³⁴ Diese Informationen werden anschließend an Polizeistreifen weitergegeben und auch im weiteren Sinne polizeipraktisch nutzbar gemacht.³⁵

V. Aktuelles Lagebild in Deutschland

Die Entwicklung von Predictive Policing stellt sich in Deutschland überschaubar, wenn auch innovativ dar. Aktuell werden fünf verschiedene Systeme für ortsbezogene Wahrscheinlichkeitsaussagen in entsprechend fünf Bundesländern eingesetzt. In Bayern wird das an die US-amerikanische Software PredPol angelehnte Programm Precobs genutzt, wohingegen Berlin, Niedersachsen, Hessen und Nordrhein-Westfalen entweder selbst entwickelte oder weiterentwickelte Systeme nutzen.³⁶ Baden-Württemberg hatte nach einem Testlauf von Precobs den Einsatz im September 2019 eingestellt. Die in Deutschland eingesetzten Systeme verwenden nur ortsbezogene Daten. Eine personenbezogene Analyse erfolgt in der Bundesrepublik aktuell nicht.

Das Berliner Landeskriminalamt hat mit der Software KrimPro ein eigens entwickeltes Programm geschaffen, welches, wie Precobs, auf dem Near-repeat-Ansatz beruht. Es werden polizeiliche Falldaten untersucht, um per Kachelvisualisierung die Prognose für zukünftige Wohnungseinbruchsdiebstähle aufzuzeigen.³⁷ KrimPro verwendet als Datenquelle das polizeiliche Data-Warehouse, welches Daten aus mehreren Quellen (hauptsächlich aus dem polizeilichen Vorgangsbearbeitungssystem POLIKS) zusammenführt und kombiniert diese mit Daten des Amtes für Statistik Berlin-Brandenburg.³⁸ Die Berliner Software arbeitet mit einem Scoring-Modell: Eine hohe

²⁸ Egbert, APuZ 32-33/2017, 17 (21).

²⁹ Hauber/Jarchow/Rabitz-Suhr, Prädiktionspotential schwere Einbruchskriminalität, LKA Hamburg, 2019, S. 68.

³⁰ Egbert/Krasmann, S. 18.

³¹ LKA Nordrhein-Westfalen, Abschlussbericht Projekt SKALA, 2018, S. 3.

³² Egbert/Krasmann, S. 20.

³³ Ferguson, Washington University Law Review, Vol. 94, Issue 5, 2017, 1109 (1137 f.); Härtel, LKV 2019, 49 (54).

³⁴ Knobloch, S. 17.

³⁵ Egbert/Krasmann, S. 20.

³⁶ Knobloch, S. 13.

³⁷ Seidensticker/Bode/Stoffel, in: Konstanzer Online-Publikations-System, August 2018, S. 3; Egbert, in: Schriftenreihe der Strafverteidigervereinigungen, S. 241 (246).

³⁸ Senatsverwaltung für Inneres und Sport Berlin, Antwort auf die schriftliche Anfrage des Abgeordneten Bernd Schlömer (FDP), Abgeordnetenhaus Berlin, 1.2.2019, Drs. 18/17562.

Punktzahl erhalten Straftaten, die nach Einschätzung der Polizei auf professionelle Täterschaft schließen lassen, eine kleine Punktzahl gibt es für sog. „Gelegenheitstaten“.³⁹ Dieser Score labelt dann einen ca. 400 mal 400 Meter großen Quadranten in der Stadt (bei insgesamt 5000 Quadranten in Berlin) und generiert eine Wahrscheinlichkeitsaussage für die nächsten drei Tage.⁴⁰ Im Jahr 2018 fanden an 58,1% aller Tage, an denen das Programm Wiederholungstaten vorausberechnet hatte, entsprechende Taten statt.⁴¹

VI. Lagebild in den USA

Besondere Popularität gewann Predictive Policing Anfang 2008 in den USA, wo es seitdem auch in der Polizeiarbeit regelmäßig eingesetzt wird. Aufgrund des zeitlichen Vorsprungs der Amerikaner sind die von ihnen angewandten Systeme nicht nur fortschrittlicher als die deutschen Programme, sondern basieren auch auf einem deutlich größeren und vielseitigeren Fundament an Daten.⁴² In den USA wird nicht nur das Auftreten von Wohnungseinbruchsdiebstählen untersucht, es werden auch Aussagen über andere Tatbestände, wie zum Beispiel Gewaltdelikte getroffen.⁴³ Für raumbezogene Ansätze werden beispielsweise nicht nur Informationen aus Kriminalstatistiken und vorliegender Infrastruktur gesichtet, sondern auch Wetterdaten, Wohnorte von verurteilten Straftätern und mögliche Veranstaltungstermine ausgewertet.⁴⁴

Anders als in Deutschland verwenden die USA nicht nur raumbezogene, sondern auch personenbezogene Verfahren und arbeiten mit individuell-persönlichen Daten.⁴⁵ Das am meisten Aufmerksamkeit erregende Beispiel der Verarbeitung personenbezogener Daten ist die Strategic Subject List (SSL) der Polizei in Chicago. Auch häufig von den Medien als „Heat List“ bezeichnet,⁴⁶ erfasst die Polizei dort potentielle Opfer oder Verdächtige mit einem Hang zu Gewalttaten, insbesondere mit Schusswaffen.⁴⁷ Die Liste basiert auf der These, dass Personen, zu deren Bekannten- und Verwandtenkreis Opfer oder TäterInnen von Gewalttaten gehören, ein hohes Risiko besitzen, zukünftig ebenfalls in solche Taten verwickelt zu werden.⁴⁸ Wenn Personen dort registriert und eingeordnet werden, können sie nicht nur vermehrter Überwachung unterliegen, sondern erhalten sogenannte „Gefährderansprachen“.⁴⁹ Die Polizei wendet sich entweder persönlich oder durch ein Schreiben an die in Frage kommende Person, wobei sie über ihr Risikoprofil informiert und aufgefordert wird, sich rechtstreu zu verhalten.⁵⁰

In Chicago, wo es im Jahr 2016 rund 3.550 Auseinandersetzungen mit Waffen mit 762 Toten gab wird diese Liste seit ca. 7 Jahren geführt.⁵¹ Sie begann mit einer Zahl von 400 Menschen und wurde seitdem auf knapp 400.000

³⁹ Heitmüller, Predictive Policing, Heise Online (Hrsg.), 17.4.2017, abrufbar unter: <https://heise.de/-3685873> (zuletzt abgerufen am 13.4.2020).

⁴⁰ Graupner, Kommissar Glaskugel: Polizei-Software sagt jetzt Einbrüche voraus, abrufbar unter: <https://www.bz-ber-lin.de/berlin/polizei-software-sagt-jetzt-einbrueche-voraus> (zuletzt abgerufen am 13.4.2020).

⁴¹ Senatsverwaltung für Inneres und Sport Berlin, Antwort auf die schriftliche Anfrage des Abgeordneten Bernd Schlömer (FDP), Abgeordnetenhaus Berlin, 1.2.2019, Drs. 18/17562.

⁴² Egbert, APuZ 32-33/2017, 17 (20 f.); Singelstein, NStZ 2018, 1 (2).

⁴³ Singelstein, NStZ 2018, 1 (2).

⁴⁴ Gluba, Predictive Policing – eine Bestandsaufnahme, LKA Niedersachsen (Hrsg.), 2014, S. 11; Rolfes, Predictive Policing, Potsdamer Geographische Praxis, Heft 12, 2017, 51 (57 f.); Singelstein, NStZ 2018, 1 (2).

⁴⁵ Egbert, APuZ 32-33/2017, 17 (19); Ferguson, University of Pennsylvania Law Review, Vol. 163, 2015, S. 329 (373).

⁴⁶ Sommerer, NK 2017, 147 (148).

⁴⁷ Ferguson, Washington University Law Review, Vol. 94, Issue 5, 2017, 1109 (1139).

⁴⁸ Vgl. Leese, Predictive Policing in der Schweiz, Bulletin zur schweizerischen Sicherheitspolitik, 2018, 57 (58 f.).

⁴⁹ Allgemein dazu: Jasch, KJ 2014, 237 (239); Härtel, LKV 2019, 49 (54); Singelstein, NStZ 2018, 1 (2).

⁵⁰ Kreuter-Kirchhof, in: AÖR 2014, 257 (260).

⁵¹ Vgl. Seibert, Jeden Tag zwei Morde – Kriminalität in Chicago, Tagesspiegel Online (Hrsg.), abrufbar unter: <https://www.tagesspiegel.de/gesellschaft/panorama/kriminalitaet-in-chicago-jeden-tag-zwei-morde/19203726.html> (zuletzt abgerufen am 13.4.2020).

ausgeweitet, die als besonders gefährlich eingestuft werden.⁵² Eine Skala von 0 bis 500 Punkten soll die Risikohöhe der einzelnen Personen markieren.⁵³ Darunter waren mehr als die Hälfte afro-amerikanische junge Männer.⁵⁴

VII. Rechtliche Einordnung, Risiken und Wirksamkeit

1. Zwischen Strafrecht und Polizeirecht

Nun stellt sich die Frage in welches Rechtsgebiet Predictive Policing einzuordnen ist und was für rechtliche Folgen und Problematiken dabei entstehen können. Grundsätzlich befindet man sich beim Predictive Policing zwischen den Bereichen des Straf- und Polizeirechts.⁵⁵ Für das Polizeirecht stellt ein frühes Eingreifen keine Abnormität dar, zumal das unmittelbare Bestehen einer Straftat, also ein Gefahrverdacht auch unter den Gefahrentatbestand und mithin die Generalklausel fällt (vgl. in Berlin: § 1 Abs. 3 ASOG).⁵⁶ Doch auch dem Strafrecht ist der Gedanke der Prävention keinesfalls fremd. Ausflüsse einer vorverlagerten Anknüpfung der Strafverfolgung lassen sich nicht nur in Gefährdungsdelikten wie dem § 315c StGB, sondern auch in der Reformierung des 100d StPO, der Einführung des § 100a Abs. 1 S. 2 StPO und den bekannten Normen zu den Maßnahmen der Besserung und Sicherung erkennen. Diese können jedoch kaum derartige Eingriffsmöglichkeiten generieren, wie Predictive Policing es schafft.

2. Eingriffsmaßnahmen und ihre Grenzen

Welche Eingriffe dürfen nun aufgrund dieser Wahrscheinlichkeitsaussagen erfolgen? Was kann in Deutschland zulässig sein, wenn sich PolizeibeamtInnen in einem sog. „Hot-Spot-Gebiet“ aufhalten? Das polizeiliche Streifen und Abfahren dieser Gebiete bleibt ohne weiteres möglich.⁵⁷ Andererseits unterliegen jedoch alle Maßnahmen, welche einen Grundrechtseingriff zur Folge haben, dem Gesetzesvorbehalt. Sie müssen bestimmte Gefahren- oder Verdachtsstufen voraussetzen.⁵⁸ Dies gilt auch für Interventionen, wie beispielsweise das Durchsuchen von Personen oder den Platzverweis.

Aber wo wird dann der Unterschied zwischen informatorischer Kontaktaufnahme und einem Eingriff in die Freiheitsrechte des Betroffenen durch die von der Software alarmierte Polizei gezogen?⁵⁹ Denn Eingriffe müssen an einer gewissen Schwelle gemessen werden, welche im Polizeirecht die Gefahr und im Strafverfahrensrecht grundsätzlich der Tatverdacht darstellt.⁶⁰ Unter dem Gefahrenbegriff im Polizeirecht versteht man eine Sachlage, in welcher bei ungestörtem Ablauf des zu erwartenden Geschehens in absehbarer Zeit mit hinreichender Wahrscheinlichkeit eine Rechtsgutsverletzung an einem Schutzgut eintreten wird.⁶¹ Ein gesteigertes Risiko für das Begehen einer Straftat kann in bestimmten Fällen den auf eine hinreichende Wahrscheinlichkeit abstellenden Gefahrentatbestand erfüllen. Die Bestimmung dieser Wahrscheinlichkeit beruht vorliegend ausschließlich auf einer Aussage

⁵² *Ferguson*, The Police Are Using Computer Algorithms to Tell If You're a Threat, Time Magazine, 3. Oktober 2017, abrufbar unter: <https://time.com/4966125/police-departments-algorithms-chicago/> (zuletzt abgerufen am 13.4.2020).

⁵³ *Egbert/Krasmann*, S. 20.

⁵⁴ *Tucek*, University of Chicago Legal Forum, Vol. 2018, Article 18, 2019, S. 427 (434).

⁵⁵ *Singelstein*, NStZ 2018, 1 (5).

⁵⁶ *Schenke*, JuS 2018, 505 (508 f.); *Singelstein*, NStZ 2018, 1 (5).

⁵⁷ *Singelstein*, NStZ 2018, 1 (7).

⁵⁸ Vgl. *Härtel*, LKV 2019, 49 (56).

⁵⁹ *Jasch*, KJ 2014, 237 (240).

⁶⁰ *Singelstein*, NStZ 2018, 1 (7).

⁶¹ *Poscher/Rusteberg*, JuS 2011, 984 (986 f.).

des Predictive Policing Systems. Nicht nur Nachweisprobleme der Wirksamkeit dieser Prognosen, sondern auch das stets zu wahrende Verhältnismäßigkeitsprinzip lassen an dieser Vorgehensweise Zweifel aufkommen. Das Prinzip der Verhältnismäßigkeit verlangt, dass mit jedem Grundrechtseingriff durch den Staat ein legitimes Ziel mit geeigneten, erforderlichen und angemessenen Mitteln verfolgt wird.⁶² Aber ab welchem Zeitpunkt wird ein Eingriff in ein Freiheitsrecht durch eine polizeiliche Maßnahme angemessen sein, wenn diese lediglich auf die Wahrscheinlichkeit der Begehung einer Straftat gestützt wird, deren einzige Grundlage ein Datenverarbeitungsvorgang ist?

Im Polizeirecht wird an dieser Stelle besonders klar, dass für die Frage der Qualität der Maßnahmen neue Regelungen notwendig geworden sind.⁶³ Im Strafverfahrensrecht ist ein hinreichender Tatverdacht gegeben, wenn tatsächliche Anhaltspunkte vorliegen, die einen konkreten Verdacht der Begehung einer Straftat durch die betroffene Person begründen.⁶⁴ Bei der Anwendung von Predictive Policing fehlt jedoch gerade ein konkretes Geschehen in der Vergangenheit. Dieses wird ersetzt durch eine Wahrscheinlichkeitsaussage, ein erhöhtes Risiko. Das deutsche Strafrecht als Schuldstrafrecht⁶⁵ steht dem entgegen. Die individuelle Vorwerfbarkeit der Tat ist stets das wichtigste Kriterium. Dafür muss an eine bereits begangene Tat oder Handlung angeknüpft werden. Es ist der Kernbereich des Strafrechts sich mit der Vergangenheit zu befassen und zurückliegende Ereignisse zu bewerten. Genau diese Chronologie wird durch Predictive Policing unterbrochen. Anstatt an einen bereits erfolgten Normverstoß anzusetzen, wird hier das Risiko zum zentralen Anknüpfungspunkt erhoben.⁶⁶ Anstelle des Reagierens tritt ein vorzeitiges Agieren. Diese Vorverlagerung der staatlichen Eingriffsmöglichkeiten könnte dazu führen, dass eine Intervention erfolgt, noch bevor der Betroffene selbst weiß, dass er eine Straftat begehen wird.⁶⁷ Die damit provozierte Verschmelzung des Strafrechts mit dem Polizeirecht zu einem schwer zu begrenzenden „Sicherheitsrecht“ scheint dabei fast unausweichlich.⁶⁸

3. Risiken und Nebenwirkungen

Auf dem Techfest des indischen Instituts für Technik in Mumbai erklärte der ehemalige internationale Generalsekretär von Amnesty International, *Salil Shetty*, dass er durch Predictive Policing die Unschuldsvermutung aus Art. 6 Abs. 2 EMRK, Art. 20 Abs. 3 i.V.m. Art. 28 Abs. 1 S. 1 GG bedroht sehe. Er wies darauf hin, dass eine etwaige Diskriminierung von religiösen und ethnischen Minderheiten durch Predictive Policing intensiviert werden könnte.⁶⁹ In den USA konnte dies gegenüber afro-amerikanischen und lateinamerikanischen Personen im Rahmen von Bewährungsentscheidungen nachgewiesen werden, wo Richter eine bestimmte Software benutzten um das Rückfallrisiko einzuschätzen.⁷⁰ Bei den in Deutschland verwendeten raumbezogenen Verfahren erhalten die PolizeibeamtenInnen bei ihrem Einsatz nur Informationen über die Lage und Größe des Risikogebiets. Hier müssen die BeamtInnen nun auf persönliche Einschätzungen zurückgreifen um „verdächtige“ Personen oder Umstände

⁶² Härtel, LKV 2019, 49 (55).

⁶³ Singelstein, NStZ 2018, 1 (5).

⁶⁴ Gaede, in: MüKo-StPO, 2018, Art. 5 EMRK Rn. 43.

⁶⁵ Kinzig, in: Schönke/Schröder, StGB, 30. Aufl. (2019), § 46 Rn. 4.

⁶⁶ Singelstein, NStZ 2018, 1 (3).

⁶⁷ Derin, Strafrechtliche Vorverlagerung: Der Wandel zum Präventionsstrafrecht, Bürgerrechte und Polizei, Cilip 117, November 2018.

⁶⁸ Jasch, KJ 2014, 237 (239).

⁶⁹ Shetty, Technology: force for progress, or tool of repression?, Techfest in IIT Bombay, 16.12.2016, abrufbar unter: <https://www.amnesty.org/en/latest/news/2016/12/salil-shetty-speech-techfest/> (zuletzt abgerufen am 13.4.2020).

⁷⁰ Angwin/Larson, Bias in Criminal Risk Scores Is Mathematically Inevitable, Researchers Say, ProPublica, 30.12.2016, abrufbar unter: <https://www.propublica.org/article/bias-in-criminal-risk-scores-is-mathematically-inevitable-researchers-say> (zuletzt abgerufen am 13.4.2020); Knobloch, S. 12.

zu identifizieren. Dabei kann oft der Rückgriff auf stigmatisierende Indikatoren wie fremdländisches Aussehen oder der Verfall in die Anwendung einer Art „Typisierung“ erfolgen.⁷¹ Es entsteht das Problem, dass nicht nur potentielle Straftäter in das Visier geraten, sondern Personen, welche keine Gefahr darstellen.⁷² Aufgrund fälschlicher Analysen könnten Grundrechtseingriffe gegen unschuldige Personen gerichtet werden. In diesem Zusammenhang stellt sich auch die Frage der Verantwortlichkeit, insbesondere der Zurechenbarkeit für sich als unrichtig herausstellenden Prognosen und darauf basierten polizeilichen Eingriffen.⁷³ Weiterhin kann eine erhöhte Polizeipräsenz in diesen Gebieten eine bereits bestehende Stigmatisierung verstärken und möglicherweise erreichte Fortschritte in Hinsicht auf Diskriminierung zunichte machen.⁷⁴

4. Wirksamkeit von Predictive Policing

Das wichtigste Kriterium für die Wirksamkeit von Predictive Policing ist die Qualität der erhobenen Daten, wovon die Leistungsfähigkeit des Systems entscheidend abhängt.⁷⁵ Insbesondere Aktualität, Vollständigkeit, Korrektheit, Genauigkeit und Verlässlichkeit der Informationen stützen die Treffsicherheit der entstehenden Wahrscheinlichkeitsaussagen. Etwaige Fehlinterpretationen können dabei Aussagen über ganze Risikogebiete verfälschen. Und Fehler schleichen sich auch bei datenbasierten Analysen durch Algorithmen ein. Die Auffassung, dass computergestützte Systeme neutrale Wahrscheinlichkeitsaussagen generieren, verkennt wie viel menschlicher Einfluss in diesen Systemen steckt.⁷⁶ Letztendlich sind Algorithmen nur so objektiv, wie die Programmierer, die sie geschaffen haben, bzw. die Daten, mit denen sie gefüttert werden.⁷⁷ Obwohl die Systeme Objektivität symbolisieren, heißt es nicht, dass sie mit der technischen Exaktheit Aussagen agieren, die sie zu versprechen scheinen.⁷⁸

Eine Quelle der Unsicherheit kann auch die mögliche falsche rechtliche Einordnung von Straftaten oder eine zu späte Anzeige des Opfers, gerade bei Einbruchsdiebstählen sein, welche die aufgenommenen Daten ungenau oder gar falsch machen können.⁷⁹ Es entsteht eine Art Dominoeffekt, der sich von den falsch erhobenen Daten bis zu der daraus ungenau generierten Wahrscheinlichkeitsaussage zieht. Dies wirkt sich nicht nur auf die Aussagen selbst aus, sondern auch auf die Wahrnehmung der Polizei, welche aufgrund dieser in spezifischen Gebieten mit bestimmten Erwartungen tätig wird. Außerdem bilden Kriminaldaten selten das reale Lagebild ab und spiegeln häufig eher das polizeiliche Registrierverhalten oder lediglich einen Ausschnitt der Gesamtsituation wider.⁸⁰ Da auch die polizeiliche Tätigkeit nicht durchgängig neutral ausgeübt werden kann, kommt es zu einer Verzerrung, welche einen Rückschluss auf die Effektivität der Systeme kaum zulässt.⁸¹

Ferner gilt zu berücksichtigen, dass in einem vermehrt von der Polizei aufgesuchten Gebiet automatisch auch mehr Straftaten dokumentiert werden, was wie ein Verstärker für bestimmte Wohnorte bei den Zukunftsprognosen wirkt

⁷¹ Egbert/Krasmann, S. 55.

⁷² Vgl. Ferguson, Washington University Law Review 2017, 1109 (1160).

⁷³ Vgl. Quinn, in: Marks/Steffen: Prävention und Freiheit – Zur Notwendigkeit eines Ethik-Diskurses, S. 57 (169).

⁷⁴ Vgl. Knobloch, S. 12.

⁷⁵ Singelstein, NStZ 2018, 1 (3).

⁷⁶ Egbert, in: Schriftenreihe der Strafverteidigervereinigungen, S. 241 (259).

⁷⁷ Singelstein, NStZ 2018, 1 (4); Härtel, LKV 2019, 49 (55).

⁷⁸ Rolfes, in: Potsdamer Geographische Praxis, Heft 12, 2017, S. 51 (67).

⁷⁹ Ferguson, Washington University Law Review 2017, 1109 (1146).

⁸⁰ Leese, Predictive Policing in der Schweiz, Bulletin zur schweizerischen Sicherheitspolitik, 2018, S. 57 (68); Egbert, in: Schriftenreihe der Strafverteidigervereinigungen, S. 241 (259).

⁸¹ Egbert, in: Schriftenreihe der Strafverteidigervereinigungen, S. 241 (259).

(sog. feedback loop⁸²).⁸³ Durch den Einsatz der Software werden somit die Fallzahlen verändert und bestimmte Gebiete anvisiert, wobei die Gefahr der Entwicklung einer selbst erfüllenden Prophezeiung entsteht.⁸⁴

Die Einschätzung der Wirksamkeit von Predictive Policing ist vor allem durch ihre Nachweisproblematik erschwert. Die Messung der Effektivität ist ein kaum lösbares Problem: trifft die Aussage der Software nicht zu, also geschieht in dem prognostizierten Zeitraum und Gebiet kein Einbruch, bleibt offen, ob die Software falsch lag oder die Polizei aufgrund dieser Aussage die Tat wirksam verhindern konnte (z. B. durch Abschreckung).⁸⁵ Auch wenn ein Rückgang der Fallzahlen zu verzeichnen ist, sagt dies nichts über die Kausalität des angewandten Predictive Policing Systems aus. Zunächst verkennt die im Rahmen der Analysen praktizierte Betrachtung von Kriminalität als ein eindimensionales Ereignis, welches durch simple Theorien erklärt werden könne, dass Kriminalität als ein multifaktorielles Vorkommen viele Ursachen haben kann.⁸⁶ Zum anderen ist die Prognose Teil eines umfassenden Bekämpfungskonzepts der Polizei, welches auch durch vorhersageunabhängiges polizeiliches Verhalten gesteuert und angetrieben wird.⁸⁷ In diesem Rahmen ist eine Beeinflussung der Analysen durch mögliche Verdrängungs- oder Ausnutzungseffekte nicht auszuschließen. Es besteht die Gefahr, dass bestimmte Täter die Algorithmen für ihren Vorteil nutzen und sich mithin auf die Strategie der Polizei einstellen.⁸⁸ Wenn jemand sich bewusst ist, dass ein Einbruch mehr Polizeipräsenz zur Folge hat, wird sich dieser potentielle Straftäter natürlich nicht an diesem Ort aufhalten oder dort eine Tat verüben.⁸⁹ Dies könnte weniger zu einer Bekämpfung oder Eindämmung, als zu einer Verlagerung der Kriminalität in die der Polizei weniger bekannten Risikogebiete führen. Es könnte somit zu einer Art Symptombehandlung kommen, die nur kurzweilige und oberflächliche Erfolge verzeichnen lässt.⁹⁰

VIII. Entwicklungen und Perspektiven

Wie sich die vorhersagebasierte Polizeiarbeit weiter ausformen wird, bleibt unsicher. Da die Qualität der Daten so wichtig ist, kann dies zu einer Steigerung des Umfangs der Datengewinnung führen. Am Beispiel der USA ist zu erkennen welche Masse an Daten ohne die uns bekannten grundrechtlichen Grenzen erhoben werden können. Die Gefahr der Verselbstständigung des Prozesses ist dabei nicht zu unterschätzen.⁹¹ Es verbleibt die ungeklärte Frage was ein Bürger preisgeben muss, damit der Staat seine Sicherheit gewährleistet.⁹² In Deutschland werden jedoch der Verarbeitung personenbezogener Daten im Rahmen von Predictive Policing Grenzen gesetzt. Regelmäßig ist bei solchen Erhebungen das Grundrecht auf informationelle Selbstbestimmung aus Art. 2 Abs. 1 i.V.m. Art. 1 Abs. 1 GG tangiert. Das *BVerfG* stellte deshalb fest, dass der Einsatz solcher Systeme grundsätzlich nur bei einem objektiv bestimmten und begrenzten Anlass zulässig sei.⁹³ Ein anlassloser Einsatz sei hingegen nur möglich, soweit damit auf ein gefährliches oder risikobehaftetes Tun reagiert werde.⁹⁴ Dieses Risiko kann sich auch aus einer

⁸² Vgl. *Ensign/Friedler/Neville/Scheidegger/Venkatasubramanian*, Runaway Feedback Loops in Predictive Policing, Proceedings of Machine Learning Research 81, 2018, S. 1 f.

⁸³ *Lum/Isaac*, To predict and serve?, Significance, Vol. 13, Issue 5, Oktober 2016, S. 14, (15); *Egbert*, APuZ 32-33/2017, 17 (22).

⁸⁴ *Ferguson*, Washington University Law Review 2017, 1109 (1149).

⁸⁵ *Egbert*, APuZ 32-33/2017, 17, (22).

⁸⁶ Vgl. *Singelstein*, NStZ 2018, 1 (4).

⁸⁷ Vgl. *Bode/Stoffel/Keim*, in: Konstanzer Online-Publikations-System, April 2017, S. 8.

⁸⁸ *Rolfes*, in: Potsdamer Geographische Praxis, Heft 12, 2017, S. 51 (61).

⁸⁹ *Singelstein*, NStZ 2018, 1 (4).

⁹⁰ *Rolfes*, in: Potsdamer Geographische Praxis, Heft 12, 2017, S. 51 (61).

⁹¹ *Leese*, Predictive Policing in der Schweiz, S. 57 (71).

⁹² *Di Fabio*, NJW 2008, 421 (421).

⁹³ *BVerfG*, Beschl. v. 18.12.2018 – 1 BvR 142/15, Rn. 91.

⁹⁴ A.a.O., Rn. 94.

territorialen Konstellation ergeben, insb. Grenznähe gestattet hier Ausnahmen.⁹⁵

Aber könnte trotzdem bald eine personenbezogene Analyse in Deutschland wie in den USA erfolgen? Ein Beispiel für ein Projekt in den Kinderschuhen ist das vom BKA Anfang 2017 entwickelte Prognosesystem RADAR-iTE (regelbasierte Analyse potenziell destruktiver Täter zur Einschätzung akuten Risikos – islamistischer Terrorismus). Damit soll das Risiko der Begehung einer Gewalttat durch polizeilich bekannten islamistischen Gefährder bewertet werden.⁹⁶ Ähnlich wie in den USA wird hier mithilfe eines Programms ein Risikoprofil für potentielle Täter erstellt. Für die Analyse werden dabei laut Aussage des BKA Daten, „die ihnen bereits vorliegen oder die sie aufgrund der gültigen Rechtslage erheben dürfen“, verwendet.⁹⁷ Das vom BKA entwickelte System lässt sich jedoch nicht mit den bereits laufenden Predictive Policing Programmen vergleichen. Wie ein Fragenkatalog strukturiert, leitet RADAR-iTE den Sachbearbeiter an und agiert auf Basis eines Punktesystems, was auch analog erfolgen könnte.⁹⁸ Als Beispiel für vorhersagebasierte Polizeiarbeit im personenbezogenen Verfahren eignet sich RADAR-iTE daher weniger.

IX. Fazit

Predictive Policing bleibt ein durchwachsenes Phänomen mit vielen Unklarheiten, aber auch fortschrittlichen Ansätzen. Das Bemühen Kriminalität einzudämmen ist ein wichtiges Staatsziel, welches jedoch nicht um jeden Preis erreicht werden darf. Wie jedes innovative Projekt muss es sich in die bestehende Struktur eingliedern können und den Grenzen unseres Strafverfahrensrechts und denen der Verfassung fügen. Auch wenn vorhersagebasierte Polizeiarbeit ein recht junges Phänomen ist, zeigt es doch einige Mängel auf. Fehlende Wirkungsnachweise und offene Fragen über Zurechnungsproblematiken decken dabei nur einen Teil der Unsicherheiten ab. Für die Zukunft wird die größte Herausforderung die Etablierung einer Balance zwischen öffentlicher Sicherheit und den Grundrechten des Einzelnen sein. Dafür wird der Gesetzgeber ein aktuelles und den fortschreitenden Eingriffsmöglichkeiten entsprechendes Strafverfahrensrecht und Polizeirecht erarbeiten müssen, welches den Betroffenen entsprechend schützt. Gerade auf die Einhaltung der bewusst gesetzten Grenze zum Tatverdacht und den sich ergebenden Beschuldigtenrechten sollte besonders geachtet werden. Bei der Verwendung von Predictive Policing Systemen muss man sich bewusst sein, dass Daten nicht immer die Realität widerspiegeln und eine selbsterfüllende Prophezeiung keine reale Prognose ist, auch wenn sie dieser verlockend ähnlich sieht.

Die Kriminalpolitische Zeitschrift (KriPoZ) darf dieses Werk unter den Bedingungen der Digital Peer Publishing Lizenz (DPPL) elektronisch übermitteln und zum Download bereitstellen. Der Lizenztext ist im Internet abrufbar unter der Adresse <http://nbn-resolving.de/urn:nbn:de:0009-dppl-v3-de0>.

⁹⁵ A.a.O., Rn. 117 ff., 123 ff., 139 ff.

⁹⁶ BKA, Presseinformation: Neues Instrument zur Risikobewertung von potentiellen Gewaltstraftätern, 2.2.2017, abrufbar unter: https://www.bka.de/DE/Presse/Listenseite_Pressemitteilungen/2017/Presse2017/170202_Radar.html (zuletzt abgerufen am 13.4.2020).

⁹⁷ A.a.O.

⁹⁸ Wischmeyer, Predictive Policing – Nebenfolgen der Automatisierung von Prognosen in Sicherheitsrecht, abrufbar unter: http://www.jura.unibielefeld.de/lehrstuehle/wischmeyer/dokumente/Wischmeyer_PredictivePolicing_20190513.pdf (zuletzt abgerufen am 13.4.2020), S. 5.