

Felix Butz

# Polizei und Massendaten

Kriminologisch-rechtswissenschaftliche Perspektiven auf die Rekonfiguration polizeilicher Sozialkontrolle



Nomos

# **Schriften zur Kriminologie**

**herausgegeben von**

**Prof. Dr. Katrin Höffler, Universität Leipzig**

**Prof. Dr. Johannes Kaspar, Universität Augsburg**

**Prof. Dr. Jörg Kinzig, Eberhard Karls Universität Tübingen**

**Prof. Dr. Ralf Kölbel, Ludwig-Maximilians-Universität München**

**Band 32**

Felix Butz

# Polizei und Massendaten

Kriminologisch-rechtswissenschaftliche Perspektiven auf die Rekonfiguration polizeilicher Sozialkontrolle



**Nomos**

Gefördert durch die Deutsche Forschungsgemeinschaft (DFG) - 549206645.  
Gefördert durch den Open-Access-Publikationsfonds der Universität Leipzig.

**Die Deutsche Nationalbibliothek** verzeichnet diese Publikation in  
der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische  
Daten sind im Internet über <http://dnb.d-nb.de> abrufbar.

Zugl.: Leipzig, Univ., Diss., 2023

1. Auflage 2024

© Felix Butz

Publiziert von

Nomos Verlagsgesellschaft mbH & Co. KG  
Walzseestraße 3–5 | 76530 Baden-Baden  
[www.nomos.de](http://www.nomos.de)

Gesamtherstellung:

Nomos Verlagsgesellschaft mbH & Co. KG  
Walzseestraße 3–5 | 76530 Baden-Baden

ISBN (Print): 978-3-7560-1713-3

ISBN (ePDF): 978-3-7489-4443-0

DOI: <https://doi.org/10.5771/9783748944430>



Onlineversion  
Nomos eLibrary



Dieses Werk ist lizenziert unter einer Creative Commons Namensnennung  
4.0 International Lizenz.

## Vorwort

Dissertationen zu schreiben ist voraussetzungsreich, wobei der erfolgreiche Ausgang eines solchen Projekts nicht selten zu einem Großteil mit den externen Bedingungen, dem Umfeld, der schreibenden Person steht und fällt. Insofern durfte und darf ich mich glücklich schätzen, die mir zu teil gewordene freundschaftliche und kollegiale Unterstützung erfahren zu haben.

Mein besonderer und ausdrücklicher Dank gilt hierbei allen voran Katrin Höffler, die mir nicht nur unerschütterliches Vertrauen entgegenbrachte und stets interessiert mit Rat und Tat zur Seite stand, sondern mir auch intellektuell und zeitlich die größtmöglichen Freiräume gewährte. Mit ihrer unkomplizierten, begeisterungsfähigen und überaus freundlichen Art hat sie eine für mich beispiellose Forschungsatmosphäre geschaffen – ohne sie hätte das Projekt in dieser Form nicht stattfinden können. Auch Johannes Eichenhofer möchte ich meinen herzlichen Dank aussprechen: Dafür, dass er sich unvermittelt als Zweitprüfer bereit erklärt und das Gutachten umgehend erstattet hat, sowie für die anregenden und ideengebenden Diskussionen während und nach der Verteidigung.

Stets eine Unterstützung, sowohl fachlich als auch – und wohl fast wichtiger – moralisch sowie emotional, war der Lehrstuhl, zunächst in Göttingen, später in Leipzig. Besonders bedanken möchte ich mich hier bei Hauke Bock, Tim Festerling, Katharina Reisch und Marius Riebel. Auch wenn pandemiebedingt die „analogen“ Zusammenkünfte im Wesentlichen auf Tagungen beschränkt waren, haben mich ihr Zuspruch und der freundschaftliche Austausch mit ihnen stets beflügelt. Diese Würdigung gilt auch Lucia Sommerer, die zwar mittlerweile ihren eigenen Lehrstuhl hat, mich aber damals, wie heute durch ihr eigenes wissenschaftliches Wirken motiviert. Zu Dank verpflichtet bin ich zudem Jasper Laakmann und Anne Karzel für ihre zeitaufwendige, wie minutiöse Unterstützung bei der Korrektur.

Wie alle im Wissenschaftsbetrieb wissen, fußt die Forschung auch viel auf wissenschaftlichen Institutionen und den in ihnen wirkenden Personen: So möchte ich mich bedanken bei den Teilnehmenden der Tagungen, Workshops und sonstigen Diskussionsrunden, in denen ich meine Ideen testen durfte, sowie den Mitarbeitenden in den vielen Bibliothek, die mir

## *Vorwort*

als Ort des Austauschs, Denkens und Arbeitens dienten. Daneben bin ich der Deutschen Forschungsgesellschaft sowie dem Open-Access-Fonds der Universitätsbibliothek Leipzig zu Dank verpflichtet für die großzügige Publikationsförderung, die sie mir zuteilwerden ließen und die maßgeblich zur (Open-Access-)Veröffentlichung dieses Werks beigetragen haben.

Zuletzt, so ist es guter Brauch, steht der persönlichste Dank. Haire, Henning und Philipp haben mir mitgegeben, was ich brauche, um diese und andere große Aufgaben zu meistern, haben mich mit Wort und Tat unterstützt und mir mit ihrem steten Glauben daran, dass ich schon wisse, was ich tue, Sicherheit gegeben. Olivia hat wie niemand sonst miterlebt, welche alltäglichen und außerordentlichen Entbehrungen mit einer solchen Arbeit einhergehen. Sie hat mich in und durch Tiefphasen er- und getragen; vor allem zeigt sie mir immer wieder, worauf es wirklich ankommt. Ihnen allen gebührt meine tief empfundene Dankbarkeit.

Berlin, d. 23.1.2024

# Inhaltsverzeichnis

|   |     |
|---|-----|
| Prolegomenon: Spätmoderne Gesellschaft und polizeiliche Sozialkontrolle                   | 15  |
| <br>  |     |
| Kapitel I. Theoretische Basis   | 27  |
| <br>  |     |
| A. Informationstheoretische Grundlagen: Daten – Information – Wissen – (Weisheit?)        | 28  |
| I. Daten  | 29  |
| II. Information   | 31  |
| III. Wissen   | 35  |
| IV. Weisheit  | 37  |
| B. Medienwandel als gesellschaftlicher Strukturwandel                                     | 38  |
| C. Datentheoretische Fragmente  | 45  |
| I. Massendaten – Verdatung – Datafizierung  | 46  |
| II. Konstruiertheit von Daten – Konstruktion durch Daten                                  | 50  |
| III. Datensubjekte und Datendoubles   | 55  |
| IV. Datenwahrnehmung und Datenliterarität   | 57  |
| D. Technologie  | 66  |
| I. Datenbanken  | 71  |
| II. Algorithmen   | 77  |
| III. Informationssysteme  | 80  |
| E. Sozialkontrolle  | 84  |
| <br>  |     |
| Kapitel II. Die historische Entwicklung des polizeilichen Informationswesens              | 101 |
| <br>  |     |
| A. Einleitung   | 101 |
| B. Institutionalisierung und erste Informationssammlungen                                 | 104 |
| C. Zentralisierung und Netzwerke  | 110 |
| D. „Totale Erfassung“ im Dritten Reich: Strukturelle Kontinuität und ideologischer Exzess | 113 |
| E. Elektronisierung   | 119 |

## Inhaltsverzeichnis

|  |     |
|--|-----|
| F. Digitalisierung   | 131 |
| G. Datafizierung als gegenwärtige informationstechnologische Entwicklungsstufe   | 138 |
| Kapitel III. Normative Rahmenbedingungen des polizeilichen Informationswesens  | 143 |
| A. Grund- und menschenrechtliche Vorgaben für polizeiliche Datenverarbeitung   | 144 |
| I. Das Recht auf informationelle Selbstbestimmung  | 145 |
| 1. Schutz, Eingriff, Rechtfertigung – Grundsätze und Entwicklungen   | 147 |
| a) Schutz  | 147 |
| b) Eingriff  | 156 |
| c) Rechtfertigung  | 161 |
| aa) Der verfassungsrechtliche Grundsatz der Zweckbindung   | 162 |
| bb) Die zweckwahrende Weiternutzung  | 164 |
| cc) Die Zweckänderung  | 167 |
| 2. Aggregiert-kollektive Datenakkumulation als blinder Fleck der individualistischen Verfassung?                                     | 171 |
| II. Polizeiliches Vorfeld und Verfassung   | 174 |
| 1. Das strafverfahrensrechtliche Vorfeld   | 176 |
| 2. Das polizeirechtliche Vorfeld   | 177 |
| 3. Die Ausweitung des Vorfelds   | 182 |
| III. Sicherheitsverfassungsrecht: Polizeiliches Informationswesen zwischen Hypertrophie und gesetzgeberischer Steuerungsverweigerung | 184 |
| B. Unionsrechtliche Vorgaben für polizeiliche Datenverarbeitung  | 186 |
| I. Grundlegende Strukturen der JI-Richtlinie   | 187 |
| II. Wesentliche Inhalte der JI-Richtlinie  | 190 |
| C. Einfachgesetzliche Rahmenbedingungen des polizeilichen Informationswesens   | 201 |
| I. Einfachrechtliche Terminologie und Prinzipien der polizeilichen Datenverarbeitung   | 202 |
| 1. Terminologie  | 203 |
| a) Datenspeicherung  | 204 |

|     |   |     |
|-----|---|-----|
| b)  | Datenveränderung  | 205 |
| c)  | Datenübermittlung   | 205 |
| d)  | Datenberichtigung   | 206 |
| e)  | Datenlöschung   | 207 |
| f)  | Datensperrung bzw. Einschränkung der<br>Weiterverarbeitung                        | 207 |
| g)  | Datennutzung  | 207 |
| h)  | Der neue Begriff der Weiterverarbeitung   | 208 |
| 2.  | Prinzipien der polizeilichen Datenverarbeitung                                    | 209 |
| a)  | Zweckbindung  | 209 |
| b)  | Zweckänderung   | 211 |
| c)  | Erforderlichkeit und Verhältnismäßigkeit  | 213 |
| d)  | Unional determinierte Verarbeitungsprinzipien                                     | 215 |
| II. | Normative Verankerungen der Infrastruktur des<br>polizeilichen Informationswesens | 216 |
| 1.  | Die Zentralstellenfunktion des Bundeskriminalamts                                 | 217 |
| a)  | Verfassungsrechtlicher Inhalt des<br>Zentralstellenbegriffes                      | 217 |
| b)  | Der Zentralstellenbegriff aus § 2 Abs. 1 BKAG                                     | 218 |
| c)  | Formen der Ausübung der Zentralstellenfunktion<br>aus § 2 BKAG                    | 220 |
| 2.  | Informationsverbund und Informationssysteme                                       | 226 |
| a)  | Der gegenwärtige Wandel des polizeilichen<br>Informationsverbundes                | 227 |
| b)  | Komponenten von INPOL   | 230 |
| aa) | INPOL-Z und INPOL-Bund bzw. -Land   | 230 |
| bb) | Personen- und Sachfahndungsdateien  | 238 |
| cc) | Kriminalaktennachweis (KAN)   | 240 |
| dd) | Haftdatei   | 244 |
| ee) | Erkennungsdienstliche Dateien und DNA-<br>Analyse-Dateien (DAD)                   | 244 |
| ff) | Delikts- und phänomenbezogene Dateien   | 246 |
| gg) | Zusätzliche Datenakkumulation in INPOL<br>durch Hinweise                          | 247 |
| hh) | Der Polizeiliche Informations- und<br>Analyseverbund                              | 251 |
| c)  | Vorgangsbearbeitungssysteme   | 254 |

## Inhaltsverzeichnis

|   |     |
|---|-----|
| d) Kriminalpolizeiliche Informationsinstrumente:<br>Strafverfolgungsdateien und<br>Fallbearbeitungssysteme        | 259 |
| e) Sonstige Informationssystemtypen   | 265 |
| 3. Die neue Informationsarchitektur der Polizei   | 268 |
| a) Rechtspolitische Ausgangslage  | 269 |
| b) Polizei 2020: Aspekte der neuen<br>informationstechnologischen Architektur und<br>Umsetzungsverlauf            | 271 |
| c) Normativität und Faktizität  | 275 |
| d) Neues Recht und alte Dateienlandschaft nach § 91<br>BKAG: Verfassungsrecht und Polizeiwirklichkeit             | 277 |
| e) Informationstechnologische Evolutionen mit<br>rechtlichem Niederschlag   | 279 |
| aa) Predictive Policing   | 279 |
| bb) Analysesysteme  | 281 |
| (1) Das Urteil des Bundesverfassungsgerichts<br>vom 16. Februar 2023  | 282 |
| (2) Verfassungsrechtliche Anforderungen an<br>Analysesysteme  | 285 |
| (3) Gegenwärtige Regelungslage und kritische<br>Würdigung   | 297 |
| cc) Digitalisierung der Informationsträger:<br>Elektronische Strafakte  | 310 |
| dd) Mobile Ausformungen des polizeilichen<br>Informationssystems  | 312 |
| ee) Private Datenbestände als latente Datenquellen<br>der Polizei   | 314 |
| III. Die einfachgesetzliche Normierung polizeilicher<br>Informationspraktiken                                     | 318 |
| 1. Polizeiliche Datenverarbeitung im Informationsverbund  | 318 |
| a) Verarbeitung personenbezogener Daten durch das<br>Bundeskriminalamt nach § 16 BKAG                             | 319 |
| aa) Verfassungsrechtliche Bedenken bzgl. § 16 Abs. 1<br>BKAG i.V.m. der Figur der zweckwahrenden<br>Weiternutzung | 320 |
| bb) Spezielle Datenverarbeitungsformen nach § 16<br>BKAG  | 322 |

|  |     |
|--|-----|
| b) Datenverarbeitung durch das Bundeskriminalamt und im Informationsverbund nach §§ 18, 19 BKAG      | 323 |
| aa) Personenkategorien nach § 18 BKAG  | 324 |
| bb) Datenarten im Rahmen der Personenkategorien des § 18 BKAG  | 327 |
| cc) Weiterverarbeitungssperre im Rahmen des § 18 BKAG  | 329 |
| dd) Datenverarbeitungen nach § 19 BKAG   | 331 |
| ee) Konstruktionsfehler in der neuen Informationsarchitektur?  | 334 |
| c) Datenübermittlung im Rahmen des Informationsverbundes: Eingabe und Abruf                          | 338 |
| aa) Datenübermittlung an den polizeilichen Informationsverbund                                       | 339 |
| bb) Datenübermittlungen aus dem Informationsverbund  | 341 |
| 2. Polizeiliche Datenverarbeitung in den polizeibehördeneigenen Informationssystemen                 | 343 |
| a) Datenverarbeitungsgeneralklausel  | 344 |
| b) Datenverarbeitung zum Zweck der Bevorratung strafprozessualer Daten                               | 348 |
| c) Datenübermittlung   | 350 |
| d) Datenabgleich   | 351 |
| e) Massendatenverarbeitungen: Rasterfahndung und Datenanalyse  | 356 |
| f) Verarbeitungen mit dem Zweck des Schutzes der informationellen Selbstbestimmung                   | 357 |
| IV. Fazit zu den rechtlichen Rahmenbedingungen des polizeilichen Informationswesens                  | 358 |
| V. Das interne Datenschutzkontrollregime   | 361 |
| 1. Personelle Ausprägung des internen Datenschutzkontrollregimes: Behördliche Datenschutzbeauftragte | 362 |
| 2. Technisch-organisatorische Ausprägungen des internen Datenschutzkontrollregimes                   | 366 |
| 3. Abschließende Bemerkungen   | 374 |

## Inhaltsverzeichnis

|  |     |
|--|-----|
| Kapitel IV. Mosaikhafte Rekonstruktion des polizeilichen Informationswesens auf Grundlage der Deutungen behördlicher Datenschutzbeauftragter | 377 |
| A. Methodische Aspekte der Expert:inneninterviews mit polizeilichen Datenschutzbeauftragten  | 377 |
| I. Expert:inneninterviews als indizierte Methode   | 379 |
| II. Behördliche Datenschutzbeauftragte der Polizeien als Expert:innen  | 381 |
| III. Interviewkonzeption und Leitfadenkonstruktion   | 383 |
| IV. Rahmenbedingungen der Interviews   | 385 |
| V. Auswertung der Interviews   | 386 |
| VI. Reflexionen  | 388 |
| B. Rekonstruktion des polizeilichen Informationswesens   | 390 |
| I. Die Datenschutzbeauftragten der deutschen Polizeien: Werdegänge, Situationen, Selbstverständnisse   | 390 |
| II. Die Aufgaben der Datenschutzbeauftragten in ihrer Selbstbeschreibung   | 395 |
| 1. Beratung  | 396 |
| 2. Überwachung und Kontrolle   | 399 |
| 3. Schulungen und Sensibilisierung   | 402 |
| 4. Sonstige Aufgabenbeschreibungen   | 402 |
| 5. Stellungnahme zu den Aufgaben der Datenschutzbeauftragten   | 403 |
| III. Organisation und Strukturen des polizeilichen Datenschutzes   | 403 |
| 1. Organisation  | 404 |
| 2. Strukturen  | 407 |
| IV. Das Recht des polizeilichen Datenschutzes  | 409 |
| V. Technische Aspekte des polizeilichen Datenschutzes  | 419 |
| VI. Das Verhältnis der Polizei zum Datenschutz   | 424 |
| VII. Organisation der polizeilichen Informationsverarbeitung   | 429 |
| VIII. Verhältnis der Polizei zur Informationstechnik   | 437 |
| IX. Polizeiliche Informationspraktiken   | 439 |
| X. Verwirklichungsgrade des Datenschutzes bei der Polizei  | 453 |
| XI. Technologische Wandlungsprozesse   | 458 |

|   |     |
|---|-----|
| XII. Zukünftige Entwicklungspfade der polizeilichen Informationsverarbeitung  | 465 |
| 1. Das Projekt „Polizei 2020“   | 465 |
| 2. Emergente Kriminalitätsphänomene   | 470 |
| 3. Technologische Innovationen  | 471 |
| 4. Organisationale Wandlungsprozesse  | 476 |
| XIII. Das mosaikhafte Gesamtbild des polizeilichen Informationswesens   | 480 |
| <br>Kapitel V. Zukünfte der Polizei: Zwischen einer Polizei der Zukünfte und einer Zukunft ohne Polizei                       | 487 |
| A. Sozio-technische Imaginierungen der (Spät-)Moderne   | 491 |
| B. Szenarien-Design   | 496 |
| C. Erstes Szenario: Die datenmächtige Polizei der Zukünfte  | 499 |
| I. Sicherheitskultur  | 499 |
| II. Technologische Entwicklung des Informationswesens   | 501 |
| III. Polizeiliche Sozialkontrolle   | 507 |
| D. Zweites Szenario: Die überforderte Polizei – Zukunft ohne Polizei  | 512 |
| I. Sicherheitskultur  | 512 |
| II. Technologische Entwicklung des Informationswesens   | 513 |
| III. Polizeiliche Sozialkontrolle   | 516 |
| E. Drittes Szenario: Die Polizei als spezialisiertes Konfliktlösungsinstrument  | 518 |
| I. Sicherheitskultur  | 520 |
| II. Technologische Entwicklung des polizeilichen Informationswesens   | 520 |
| III. Polizeiliche Sozialkontrolle   | 524 |
| F. Regulierung: Kollektive Handlungsfähigkeit gegenüber dem sozio-technischen Großsystem des polizeilichen Informationswesens | 525 |
| I. Überwachung des aggregierten Überwachungs- und Kontrollverhaltens der Polizei: Überwachungsbarometer                       | 531 |
| II. Ausbau des polizeiinternen Datenschutzkontrollregimes   | 536 |

*Inhaltsverzeichnis*

|  |     |
|--|-----|
| Epilog                                 | 543 |
| Thesenhafte Zusammenfassung der Arbeit | 547 |
| Literaturverzeichnis                   | 559 |
| Anhang                                 | 587 |