

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  
Waldseestraße 3–5 | 76530 Baden-Baden  
[www.nomos.de](http://www.nomos.de)

Gesamtherstellung:  
Nomos Verlagsgesellschaft mbH & Co. KG  
Waldseestraße 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

als Ort des Austauschs, Denkens und Arbeitens dienen. 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. Haike, 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
Kapitel I. Theoretische Basis	27
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 – Verdattung – 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
Kapitel II. Die historische Entwicklung des polizeilichen Informationswesens	101
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

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 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 polizeilichen Informationswesens	216
1. Die Zentralstellenfunktion des Bundeskriminalamts	217
a) Verfassungsrechtlicher Inhalt des Zentralstellenbegriffes	217
b) Der Zentralstellenbegriff aus § 2 Abs. 1 BKAG	218
c) Formen der Ausübung der Zentralstellenfunktion aus § 2 BKAG	220
2. Informationsverbund und Informationssysteme	226
a) Der gegenwärtige Wandel des polizeilichen 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-Analyse-Dateien (DAD)	244
ff) Delikts- und phänomenbezogene Dateien	246
gg) Zusätzliche Datenakkumulation in INPOL durch Hinweise	247
hh) Der Polizeiliche Informations- und Analyseverbund	251
c) Vorgangsbearbeitungssysteme	254

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

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
 Kapitel V. Zukünfte der Polizei: Zwischen einer Polizei der Zukünfte und einer Zukunft ohne Polizei	487
A. Sozio-technische Imaginationen 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