

Kapitel II. Die historische Entwicklung des polizeilichen Informationswesens

A. Einleitung

Als sozio-technisches System ist das polizeiliche Informationswesen ein sozial gemachtes Gebilde. Insofern ist sein gegenwärtiger Zustand das Ergebnis eines Koevolutionsprozesses von Technologie und damit interagierender Gesellschaft. Dieser Entwicklungsprozess hat aufgrund seiner Einbindung in und Bedingtheit durch ein bestimmtes soziales Geflecht – neben einigen Regelmäßigkeiten – eine gewisse Gesellschaftsspezifität. Das polizeiliche Informationswesen sieht in den Vereinigten Staaten anders aus als in Deutschland, die DNA-Datenbanken sind im Vereinigten Königreich signifikant umfangreicher als in anderen europäischen Ländern und der Einsatz von künstlicher Intelligenz nimmt in China andere Ausmaße an als in den meisten demokratischen Staaten. Diese unterschiedlichen Ausprägungen bei prinzipiell ähnlichen technologischen Möglichkeiten, lenken den Blick gerade auf die soziale Gemachtheit von gesellschaftlichen Kontrolltechnologien wie das polizeiliche Informationswesen. Um seinen gegenwärtigen Zustand verstehen zu können, muss also der historische Werdungsprozess beleuchtet werden. Dementsprechend werden im folgenden Kapitel die informationstechnologischen Entwicklungsprozesse der deutschen Polizei – mit zugegebenermaßen eher groben Pinselstrichen – nachgezeichnet, um zentrale Entwicklungsdynamiken und Wendepunkte hervortreten zu lassen und so auch zum besseren Verständnis der Gegenwart polizeilicher Informationsverarbeitung beizutragen.

Organisierte Macht und die von ihr zum Erhalt ihrer Ordnung ausgeübte Sozialkontrolle ist von den frühen Imperien³⁷⁷ der Menschheit über die mittelalterlichen Reiche bis zu den ersten (absoluten) Staaten der Neuzeit untrennbar mit der Sammlung und Verarbeitung von Informationen verbunden. Erst mit Aufkommen moderner Staatlichkeit aber systematisiert und professionalisiert sich die herrschaftliche Informationsverarbeitung in einer Art und Weise, die es dem modernen Staat ermöglicht, nachhaltige

377 Vgl. etwa *Michael McGuire* in Michael McGuire/Holt (Hrsg.), *The Routledge Handbook of Technology, Crime and Justice*, 35 (47) zu den Sumerern.

informationelle Macht zur Steuerung gesellschaftlicher Prozesse aufzubauen.³⁷⁸ Diese intensive Verschränkung einer Praxis hoheitlicher Informationsverarbeitung mit der Evolution moderner Herrschaftsformen lässt etwa für *Nassehi* den Schluss zu, dass die Moderne als Epoche und mit ihr die moderne Gesellschaft unerschwinglich von einer informationstechnologisch bedingten, gesellschaftlichen Selbstbewusstseinswerdung angetrieben wird. Anlässlich dieses emergierenden Bewusstseins beginnt sich unsere Gesellschaft, als eine solche zu beschreiben und erkennt die beständig steigende Komplexität ihres sozialen Gefüges,³⁷⁹ was einen zunehmenden Bedarf nach Steuerungsansätzen begründet.

Auch wenn diese Entwicklung nicht ausschließlich von den Polizeibehörden ausging oder getragen wurde, so waren sie doch schon früh zentral für die Sammlung und Auswertung von Informationen mit denen sich die moderne Staatlichkeit über die Regelmäßigkeiten ihrer Bevölkerungen und das in ihnen auftretende abweichende Verhalten zu informieren versuchte, um mittels der darauf fußenden Produktion handlungsleitenden Wissens soziale Ordnung zu schaffen und aufrechtzuerhalten.³⁸⁰ Die Geschichte der modernen Polizei lässt sich insofern auch oder sogar insbesondere als eine Geschichte der Entwicklung polizeilicher Informationstechnologie und -verarbeitungspraktiken begreifen. Seit den Anfängen der polizeilichen Institutionalisierung in Deutschland in der zweiten Hälfte des 19. Jahrhunderts sind personen- und gruppenbezogene Informationssammlungen ein zentraler Bestandteil der polizeilichen Praxis. In den vergangenen 150 Jahren haben die deutschen Polizeibehörden verschiedene informationelle Praktiken eingesetzt, um anhand bestimmter Merkmale zu identifizieren, zu überwachen, zu kontrollieren und sogar zu eliminieren. Während dieses Zeitraums haben sich die Möglichkeiten der Informationsverarbeitung technologisch stetig weiterentwickelt³⁸¹ – von den Anfängen der buchbasierten Informationssysteme bis hin zu den fortschrittlicheren Datenbanken und innovativeren Datenverarbeitungsverfahren von heute und morgen. Unabhängig vom Grad der informationstechnologischen Finesse der zur Verfügung stehenden Mittel, ging es dabei im Prinzip stets darum,

378 Dazu ausführlicher *Lewinski* in Arndt/Betz/Farahat ua (Hrsg.), *Freiheit - Sicherheit - Öffentlichkeit*, 196 (201 ff.).

379 Vgl. hierzu *Nassehi*, *Muster*, S. 62 f.

380 *Siemann*, »Deutschlands Ruhe, Sicherheit und Ordnung«, 135 f.; *P. Becker*, *Dem Täter auf der Spur*, S. 70 f.

381 Die Polizei ist prinzipiell seit dem Entstehen in ihrer modernen Form eng mit Technologien aller Art verwickelt, siehe *Egbert/Leese*, *Criminal futures*, S. 44.

datengestütztes Wissen über Personen und die Gruppen, denen sie angehören, zu gewinnen und darauf aufbauend effektive Sozialkontrollhandlungen zu ergreifen.

Vor diesem Hintergrund sollen Veränderungen und Beständigkeiten polizeilichen Informationshandelns im Laufe der Zeit nachgezeichnet werden. Zentral geht es dabei um die übergreifenden Entwicklungen der informationellen Rahmenbedingungen, wobei auch deren Materialisierung in Form von konkreten informationstechnologischen Innovationen in den Blick genommen wird, wo diese paradigmatisch für einen vorherrschenden Modus der Verarbeitung von Informationen durch die Polizei stehen. Im Zuge dessen zeigt sich eine wachsende Bedeutung dieses informationstechnologischen Unterbaus für die moderne Polizei. Verwoben mit dieser Technologieschichte ist dabei auch eine Geschichte der sich wandelnden kriminalistischen Konzepte. Ausgehend von den frühen Formen der polizeilichen Informationsverarbeitung im Deutschen Kaiserreich im späten 19. Jahrhundert und endend mit einem Blick auf das polizeiliche Informationswesen der sich schnell entfaltenden Gegenwart, wird argumentiert, dass der technologische Fortschritt zwar eine bisweilen disruptive Entwicklung suggeriert, die Informationspraktiken der deutschen Polizeibehörden und die verwendeten kriminalistischen Konzepte sich jedoch als eher evolutionär erwiesen haben, also einem schrittweisen, adaptiven Wandel unterliegen, statt sich radikal zu erneuern, wie es sonst oft Rhetorik in gegenwärtigen Digitalisierungsdiskursen ist. Denn historisch gesehen haben sich, wie *Jones und Newburn* es ausdrücken, die Aufgaben der Polizei um organisierte Formen der Aufrechterhaltung der Ordnung, der Friedenssicherung, der Durchsetzung von Regeln oder Gesetzen, der Verbrechensermittlung und -verhütung und anderer Formen der Ermittlung und Informationsbeschaffung herum entwickelt.³⁸² Diese Grundpfeiler haben sich nicht geändert, aber die Strategien und Methoden, mit denen sie umgesetzt werden, sind immer wieder weiterentwickelt und verfeinert worden.³⁸³ So ist es denn auch nicht abwegig, dass *Brayne* den Beginn der Datafizierung der Polizei bereits auf Anfang des 20. Jahrhunderts legt, da mit der Professionalisierung der Polizeibehörden auch das Verlangen nach objektiver Polizeiarbeit einherging, die mit wissenschaftlichen Methoden Kriminalitätsprobleme lösen wollte und dazu immer mehr empirische Daten brauchte.³⁸⁴

382 *Jones/Newburn*, Private security and public policing, S. 18.

383 *Egbert/Leese*, Criminal futures, S. 22.

384 *Brayne*, Predict and surveil, S. 18.

B. Institutionalisierung und erste Informationssammlungen

Der systematische Einsatz³⁸⁵ von technologischen Innovationen erfordert einen gewissen Organisationsgrad, sodass eine Geschichte polizeilicher Informationstechnologie sinnvollerweise erst zu einem Zeitpunkt einsetzen sollte, zu dem sich die moderne Polizei im heutigen Sinne hinreichend institutionalisiert hatte.³⁸⁶ Zuvor hatte es zwar ebenfalls durchaus zentralisierte Strategien zur Lösung von Ordnungsproblemen gegeben. Jedoch standen hinter den Polizeien der jüngeren Neuzeit und frühen Industrialisierung heterogene Organisationsformen mit nur schwach ausgeprägten Gemeinsamkeiten und geringem Professionalisierungsgrad, was sich etwa auch an der Beteiligung von privaten Akteuren an der Ordnungsproduktion oder defizitären und unmenschlichen Informationspraktiken³⁸⁷ – wie der Identifizierung durch Brandmarkungen – ausdrückte.³⁸⁸

In Deutschland begann die anhaltende Institutionalisierung der Polizei erst nach Reichsgründung in den 70er und 80er Jahren des 19. Jahrhunderts wirklich zu greifen. Bis dahin hatten die selbständigen deutschen Staaten zwar Polizeiorganisationen gebildet und polizeiliche Ausbildungsstätten eingerichtet, doch blieben die Polizeibehörden insgesamt zahlenmäßig und einflussmäßig schwach. Selbst nach der Märzrevolution von 1848, einem Schlüsselereignis des vor-kaiserlichen Deutschlands, das von massiven gesellschaftlichen Unruhen geprägt war, blieb eine starke Polizei ein politisch eher nachrangiges Projekt.³⁸⁹ Dies änderte sich erst mit den zunehmenden sozialen Spannungen, die durch Industrialisierung, Urbanisierung und eine erstarkende Arbeiterbewegung ab den 1870er Jahren hervorgerufen wurden. Anlässlich dieser Umwälzungen wurde die Polizei im Allgemeinen, ihr Ermittlungsapparat und vor allem ihr politischer Arm grundlegend ausgebaut und gestärkt,³⁹⁰ wobei die frühen Polizeinstitutionen in ihrer organisatorischen, personellen und auch technologischen Ausrichtung stark an den jeweils im Staatsgebiet bestehenden Militärorganisationen orientiert

385 Ohnehin war die Polizei seit ihrem bestehen eine eng mit Technologien aller Art verwickelte Organisation, s. *Egbert/Leese*, *Criminal futures*, S. 44.

386 *Hummer/Byrne* in Michael McGuire/Holt (Hrsg.), *The Routledge Handbook of Technology, Crime and Justice*, 375 (375).

387 *P. Becker*, *Dem Täter auf der Spur*, S. 72.

388 Zur Entwicklung von Polizei und Technologie vor dem hier beleuchteten Zeitraum siehe etwa *Bain in Bain* (Hrsg.), *Law Enforcement and Technology*, 9.

389 *Knöbl*, *Polizei und Herrschaft im Modernisierungsprozeß*, S. 238 ff.

390 *Graf/Hofer*, *Politische Polizei zwischen Demokratie und Diktatur*, S. 5 f.

waren.³⁹¹ In der Folge führten Professionalisierungsschübe zur Herausbildung eines institutionellen Musters der modernen Polizei, anlässlich dessen *Ellul* gar von dem „technischen Apparat der Polizei“ spricht, also die Polizei in ihrer Gesamtheit als gesellschaftliche Kontrolltechnik auffasst, die sich aus verschiedenen untergeordneten Kontroll- und Schutztechniken und -praktiken zusammensetzt und sich im Angesicht gesellschaftlicher Desorganisationsprozesse formiert.³⁹²

Während sich der politische Zweig dieser neu institutionalisierten Polizei auf die Überwachung und Verfolgung von Sozialist:innen und Anarchist:innen konzentrierte, um die Arbeiterklasse allgemein in Schach zu halten,³⁹³ war der wichtigste Motor für die Verbesserung der Informationsverfahren die Kriminalpolizei: Die soziale Desorganisation im Zuge von Industrialisierung und Urbanisierung³⁹⁴ führte dazu, dass die bürgerlichen Klassen, die zunehmend an politischer Macht gewannen, eine modernisierte Polizei forderten, um die Ordnung in einer Welt (wieder)herzustellen und aufrechtzuerhalten, in der sich – zumindest nach dem Empfinden der oberen Gesellschaftsschichten³⁹⁵ – auch die Kriminalität modernisiert hatte.³⁹⁶

Wenn auch nicht monokausal allein auf diese politischen Forderungen zurückführbar,³⁹⁷ kam es in der Folge mit dem Aufbau systematisierter polizeilicher Informationssammlungen über Personen und Taten von po-

391 *Brayne*, Predict and surveil, S.19; für den deutschen Kontext siehe etwa *Spencer*, Police and the social order in German cities, S. 38 et passim.

392 Zitiert nach *Michael McGuire* in Michael McGuire/Holt (Hrsg.), The Routledge Handbook of Technology, Crime and Justice, 35 (51).

393 *Knöbl*, Polizei und Herrschaft im Modernisierungsprozeß, S. 300; zur Bedeutung von Kommunikationstechnologien für die Polizei anlässlich derartiger Umwälzungen vgl. etwa *Michael McGuire* in Michael McGuire/Holt (Hrsg.), The Routledge Handbook of Technology, Crime and Justice, 35 (52).

394 *Michael McGuire* in Michael McGuire/Holt (Hrsg.), The Routledge Handbook of Technology, Crime and Justice, 35 (50).

395 Wobei die Kriminalitätsraten in den Städten der Industrialisierung tatsächlich stärker anstiegen als sie allein durch das Bevölkerungswachstum relativ zu erklären gewesen wäre, vgl. für den US-amerikanischen Kontext etwa *Michael McGuire* in Michael McGuire/Holt (Hrsg.), The Routledge Handbook of Technology, Crime and Justice, 35 (50).

396 *Funk* in Lange (Hrsg.), Staat, Demokratie und Innere Sicherheit in Deutschland, II (21).

397 So weist bspw. *P. Becker*, Dem Täter auf der Spur, S. 72 darauf hin, dass etwa das Verbot körperlich invasiver Kennzeichnungen ebenfalls in Teilen Deutschlands zu einem Wandel von polizeilichen Informationspraktiken beitrug.

lizeilichem Interesse und damit zu einem ersten markanten informationstechnologischen Wandel innerhalb der deutschen Polizeien. Es wurden systematische Verzeichnisse über gestohlene Gegenstände, unaufgeklärte Straftaten, Register über inhaftierte und entlassene Strafgefangene sowie Personen unter Polizeiaufsicht erstellt.³⁹⁸ Zudem war mit dem sogenannten Verbrecheralbum zum ersten Mal ein informationelles Werkzeug zur Identifizierung von Delinquent:innen und Aufklärung von Taten geschaffen worden, das – letztlich multimedial – Informationen verschiedener Art, insbesondere Fotografien, Informationen zum Modus Operandi und sonstige personenbezogene Daten, zur kriminalistischen Handlungsleitung zusammenbrachte.³⁹⁹ Dieses „fixierte Gedächtnis der Kriminalpolizei“⁴⁰⁰ ermöglichte einen, wenn auch diffusen und trägen, Blick auf Kriminalität als Phänomen mit Regelmäßigkeiten, sodass sich als epistemisches Korrelat der Nutzung von Verbrecheralben durch die Polizei alsbald der sogenannte „Berufsverbrecher“ als neuer, vorrangiger Typus der kriminellen Person materialisierte. Das Konzept ist im Grunde als Interpretation des Phänomens der Rückfälligkeit entwickelt worden,⁴⁰¹ das durch die Verbrecheralben ins Bewusstsein der Polizei gerückt war.⁴⁰² Infolgedessen kam es zu einer Strukturierung der Sammlung von Informationen entlang des Konzepts des „Berufsverbrechertums“ und die Identifizierung der Berufsverbrecher:innen in der Gesellschaft avancierte zu einem allgemeinen und drängenden Problem der Polizei zu dieser Zeit. Dies war auf spezielle Weise mit dem Erkennen von Mustern in den polizeilichen Daten verbunden: Im Mittelpunkt der Vorstellung von Berufsverbrecher:innen stand die Hypothese der „Perseveranz“, also die Idee, dass Täter:innen immer in einem klar definierten Bereich, z. B. bei Einbrüchen, mit immer dem gleichen Modus Operandi agierten.⁴⁰³ Um diese Muster zu erkennen, war es daher notwendig, alle Arten von kriminellem Verhalten zu erfassen, um dann

398 *Heinrich*, Innere Sicherheit und neue Informations- und Kommunikationstechnologien, S. 122.

399 *P. Becker*, Dem Täter auf der Spur, S. 77.

400 *Wagner*, Volksgemeinschaft ohne Verbrecher, S. 82.

401 Wobei *Wagner*, Volksgemeinschaft ohne Verbrecher, S. 81, darauf hinweist, das auch zuvor selbstverständlich die Idee eine "kriminellen Klasse" kein Novum war. Allerdings ist die kriminalistische Formalisierung und Operationalisierung des Konzepts etwas davon abgekoppeltes und ist daher durchaus "entwickelt" worden.

402 *A. Roth*, Kriminalitätsbekämpfung in deutschen Großstädten 1850 - 1914, S. 96; *Wagner*, Volksgemeinschaft ohne Verbrecher, S. 19 ff.

403 *Wagner*, Volksgemeinschaft ohne Verbrecher, S. 22 ff.

erst in einem zweiten Schritt diejenigen Straftaten und Täter:innen herauszufiltern, die den – eher holzschnittartigen – Kriterien entsprachen, die als charakteristisch für Berufsverbrecher:innen galten.⁴⁰⁴ Die Verbrecheralben versuchten diese Konzeptualisierung des Kriminalitätsphänomens kriminaltaktisch operationalisierbar zu machen. Ergänzt wurden sie zusätzlich durch Register mit auffälligen körperlichen Merkmalen und Handschriftensammlungen. Nach der Einführung in Berlin im Jahr 1876 verbreitete sich dieses informationelle Werkzeug schnell in den Polizeiorganisationen in ganz Deutschland. Schon nach einigen Jahren zeigten sich jedoch die Grenzen der Informationssammlungen, denn neben der Ausbreitung der Verbrecheralben in die Polizeien des Deutschen Reiches hinein, wuchsen auch die jeweiligen Sammlungen (zu) schnell: Während das erste Berliner Album aus neun Büchern mit 764 Fotografien bestand, waren es 1910 bereits 45 Bände mit 37.000 Fotografien. Sechs Beamte mussten beschäftigt werden, um die Sammlung überhaupt geordnet zu halten: Zehn Jahre alte Fotografien wurden entfernt, neue hinzugefügt und bestehende Aufzeichnungen aktualisiert, was 90-100 neue Einträge pro Tag bedeutete. Gleichzeitig schienen die Erfolge der polizeilichen Arbeit auf Grundlage der Verbrecheralben sehr begrenzt.⁴⁰⁵

Um die Effizienz ihres informationellen Werkzeuges zu erhöhen, begannen die Kriminalisten, die Verbrecheralben neu zu organisieren, indem sie das Format von Alben, also Büchern, auf ein flexibleres Karteikartensystem umstellten, das nach physischen Merkmalen, Art der Straftat und Modus Operandi sortiert war.⁴⁰⁶ Darüber hinaus experimentierte die Polizei auch mit der sogenannten Bertillonage⁴⁰⁷, einem anthropometrischen Identifizierungssystem aus Frankreich, und führte Anfang des 20. Jahrhunderts die Daktyloskopie, die Identifizierung über Fingerabdrücke, ein. In Deutschland konnte sich aufgrund der einfacheren Durchführbarkeit der

404 A. Roth, *Kriminalitätsbekämpfung in deutschen Großstädten 1850 - 1914*, S. 96; Wagner, *Volksgemeinschaft ohne Verbrecher*, S. 20 ff.

405 A. Roth, *Kriminalitätsbekämpfung in deutschen Großstädten 1850 - 1914*, S. 96 ff.

406 A. Roth, *Kriminalitätsbekämpfung in deutschen Großstädten 1850 - 1914*, S. 100; Wagner, *Volksgemeinschaft ohne Verbrecher*, S. 88 ff.

407 Namensgebend für dieses anthropometrische Verfahren ist der Franzose Alphonse Bertillon, der den polizeilichen Erkennungsdienst mit präzisen Vermessungen des Körpers zu rationalisieren versuchte, P. Becker, *Dem Täter auf der Spur*, S. 78; in Deutschland konnte sich das Verfahren indessen nicht durchsetzen und wurde zu Beginn des 20. Jahrhunderts von der Daktyloskopie abgelöst, Wagner, *Volksgemeinschaft ohne Verbrecher*, S. 98 f.

Daktyloskopie und der Verwaltung der aus ihr gewonnenen Daten diese Identifizierungsform gegenüber der Bertillonage durchsetzen. Die dafür erforderlichen Instrumente konnten zudem industriell gefertigt werden, sodass sich vor allem mit dieser Technik auch institutionell die Organisationseinheit des Erkennungsdienstes herausbilden konnte. Auch hier kam es allerdings schnell zu Problemen mit den Datenvolumina, die im Wege der Daktyloskopie entstanden und einerseits allgemeine Fragen der Informationsorganisation aufwarfen sowie andererseits einen hohen Bedarf an Fachleuten für die Arbeit mit den Fingerabdrücken verursachten. Das führte insgesamt zu einem hohen Rationalisierungsdruck auch in der daktyloskopischen Datenverarbeitung.⁴⁰⁸

Waren solche Entwicklungen auch im Hinblick auf die Informationspraktiken der Polizei durchaus relevant, so waren es doch die in den Verbrecheralben zusammengestellten Dossiers über verurteilte oder auch nur mutmaßliche Kriminelle, die weiterhin die Sicht der Polizei auf die Gesellschaft und ihre abweichenden Mitglieder bestimmten. Neben dem anthropologischen Verbrecherbild, wie es Lombroso formuliert hat und wie es durch naturwissenschaftliche Bemühungen – etwa angeblich durch die Vermessung des Schädels – operationalisierbar gemacht wurde, entstand so ein weiteres Konzept von Kriminellen, das viel stärker auf soziale Eigenschaften der jeweiligen Personen abstellte. Im Sinne des Berufsverbrechertums, also eines Kriminalitätsbegriffs, der von einer subkulturell verfestigten Kriminalitätsstruktur in der Gesellschaft ausgeht, waren bestimmte Eigenschaften und Lebensweisen besonders verdächtig oder galten grundsätzlich als kriminell.⁴⁰⁹ Die frühen Verbrecheralben fungierten insofern als „Inventarisierung des Bösen“.⁴¹⁰ Diejenigen, die in diese Sammlungen aufgenommen wurden, wurden unwiderruflich als Kriminelle stigmatisiert, ein Etikett, das damals wie heute soziale Ausgrenzung nach sich zog und zieht. Nach Deliktsarten sortiert wurden Straftäter:innen – verurteilte und mutmaßliche – in Gruppen zusammengefasst. Das Bild, das sich den Polizeidienststellen in ganz Deutschland nach diesen ersten systematischen Versuchen, Kriminalität informationell zu erfassen, bot, war das einer Untergruppe unverbesserlicher Berufsverbrecher:innen, die für die meisten Straftaten

408 *Heinrich*, Innere Sicherheit und neue Informations- und Kommunikationstechnologien, S. 129 f.

409 *Heinrich*, Innere Sicherheit und neue Informations- und Kommunikationstechnologien, S. 128, 130.

410 *Regener* Fotogeschichte 38 (1990) (1990) (24).

verantwortlich zu sein schien, die der Polizei zur Kenntnis gelangten. So schätzte Robert *Heindl*, einer der renommiertesten Kriminalisten seiner Zeit, dass 1926 in der Weimarer Republik, etwa 8.500 Berufsverbrecher:innen tätig waren. Um das sich daraus ergebende Kriminalitätsproblem zu lösen, schlug *Heindl* die lebenslängliche Sicherheitsverwahrung von etwa 10 % der Berufsdelinquent:innen vor.⁴¹¹

In *Heindls* Vorschlag zeigt sich anschaulich, welche Wirkung diese erste systematisierte informationelle Erfassung von Kriminalitätsphänomenen wohl teilweise auf die polizeiliche Weltwahrnehmung in Kaiserreich und Weimarer Republik hatte. Die – über Fotografien sogar personalisierte – Sichtbarmachung der Kriminellen in den umfangreichen und rasch wachsenden Datenbeständen hatte die Kriminalität als scheinbar klar umgrenztes, sozial verortbares Phänomen definiert. In der Interpretation der Polizei zeigte sich so ein konkretes Problem, das mit identifizierbaren Abweichler:innen verbunden war und somit gelöst werden konnte, wenn alle oder die meisten Berufsverbrecher:innen von Straftaten abgehalten werden konnten.⁴¹² „Dieser sozialtechnische Machbarkeitswahn“, so schreibt es *Peukert*, „verbreitete sich parteiübergreifend. [...] Problemwahrnehmung wie Problemlösung erfolgten in utilitaristisch-technizistischen Schemata. [...] In den Leitbildern der modernen Sozialingenieure [...] schwang der Traum von einer endgültigen Lösung der sozialen Frage mit. So wie der Fortschritt der Medizin den Bakterien den Garaus gemacht hat, könnte die Vereinigung von Wissenschaften und Sozialtechnikern in öffentlichen Interventionen alle noch ausstehenden sozialen Probleme beseitigen.“⁴¹³ Allein mit den Verbrecheralben schien dies allerdings nicht so, als sei es zu bewerkstelligen, zu schnell wuchsen die Datensammlungen mit neuen Personen und neuen kriminellen Begehungsformen. Um mit dem wandelbaren Phänomen der Kriminalität Schritt halten zu können, sollte die Polizei als Institution zu einer Organisation werden, die der Kriminalität in „Beweglichkeit und Elastizität“ entsprach.⁴¹⁴ In einem nächsten Schritt – etwa ab Gründung der Weimarer Republik – sollte deshalb das polizeiliche Nachrichten- und Meldewesen weiter ausgebaut werden.

411 *Wagner*, Volksgemeinschaft ohne Verbrecher, S. 21.

412 *Wagner*, Volksgemeinschaft ohne Verbrecher, S. 138 ff.

413 *Peukert*, Die Weimarer Republik, S. 137 f.

414 *Lindenau* in *Lindenau* (Hrsg.), Die Kriminalpolizei und ihre Hilfswissenschaften (XXI).

C. Zentralisierung und Netzwerke

Das Konzept des „Berufsverbrechers“ trug nicht nur die Problembezeichnung, sondern auch die Lösung bereits in sich. Ganz dem von *Peukert* als „sozialtechnischen Machbarkeitswahn“ bezeichnetem Zeitgeist entsprechend, gab es so eine Lösung für den Großteil der gesellschaftlichen Devianz: Wo möglich, sollten Berufsverbrecher:innen rehabilitiert werden, wo nötig, bzw. wo Resozialisierung keine Erfolge zeigte, sollte erbarmungslos schlicht lebenslang inhaftiert werden.⁴¹⁵ Damit hatte die Polizei eine klare Aufgabe: So viele Berufsverbrecher:innen wie möglich identifizieren und festnehmen. Dies erwies sich jedoch schwieriger als es die Einfachheit des kriminalpolitischen Programms suggerierte. Die Datensammlungen der einzelnen Polizeibehörden, etwa in den größeren Städten und mehr noch auf dem Land – wenn es dort überhaupt Kriminalabteilungen gab – bildeten nur die jeweiligen örtlich registrierten Kriminalitätsphänomene ab und waren mithin keineswegs „beweglich und elastisch“ genug, um auf die vielfältigen Formen der Devianz adäquat reagieren zu können. Mit allgemein zunehmender Mobilität innerhalb der Gesellschaft konnten sich Straftäter:innen leicht dem kontrollierenden Blick der Polizei entziehen, indem sie einfach den Ort wechselten und in eine andere Stadt reisten, was die Polizeien bereits überforderte.⁴¹⁶ Ab dem späten Kaiserreich begannen Polizeireformer, dieses Problem mit dem Organisationskonzept zentralisierter Informationsnetzwerke anzugehen: Es sollte eine zentrale Polizeibehörde, das sogenannte Reichskriminalpolizeiamt, geschaffen werden, in der polizeiliche Erkenntnisse aus ganz Deutschland gesammelt, ausgewertet und in verwertbarer Form an die zuständigen Polizeidienststellen zurückgeleitet werden konnten. Um einen solchen Datenaustausch zu ermöglichen, mussten die Polizeidienststellen in ein Informationsnetz eingebunden werden, in dem die örtlichen Polizeidienststellen die eingehenden Fälle standardisiert erfassen und an eine übergeordnete Ebene melden mussten, wenn bestimmte Kriterien erfüllt waren. So sollten dann überregional relevante Straftaten und Täter:innen identifiziert werden können. Informationen konnten so – zumindest theoretisch – von der Peripherie zu zentralen Knotenpunkten des Netzes fließen, um dort aggregiert und ausgewertet zu werden. Ziel solcher Bestrebungen war „die Etablierung einer schematisier-

415 *Wagner*, Volksgemeinschaft ohne Verbrecher, S. 138.

416 Siehe *Heinrich*, Innere Sicherheit und neue Informations- und Kommunikationstechnologien, S. 133 mwN.

ten und planmäßigen Verbrecherüberwachung – die andauernde Katalogisierung von Verdächtigen und Verbrechern, die durch ihre Planmäßigkeit, Systematik und Dokumentation die Überführung vereinfachen sollte.“⁴¹⁷ Im Rahmen dieser neu konzipierten Informationsinfrastruktur entstand die Vorstellung, dass Kriminalität ein übergreifendes gesellschaftliches Phänomen ist, das in seiner Gesamtheit und nicht nur durch die Lösung der zugrundeliegenden Einzelfälle bekämpft werden muss.⁴¹⁸

Während in der Weimarer Republik der Plan einer bundesweiten zentralen Polizeibehörde am Widerstand der Bundesländer scheiterte, wurde in Einzelstaaten wie Preußen und Sachsen das Organisationsprinzip der zentralen Vernetzung umgesetzt und ein feinmaschiges Netz von Datensammelstellen aufgebaut. Die Täter:innen, die sich in diesem Netz verdingen, waren jedoch in der Regel Kleinkriminelle, die wegen geringfügiger Delikte gesucht wurden. Die Delikte waren häufig aus Existenznot in einer wirtschaftlich angespannten Zeit begangen worden. Darin spiegelt sich die – bis heute nicht überwundene – Tendenz des polizeilichen Kontrollblicks, sich in nicht unerheblichem Maße auf die sozialen Subkulturen und Randschichten zu konzentrieren, wie etwa auf Arme, Wohnungslose und ethnische Minderheiten wie Sinti und Roma.⁴¹⁹ In Foucaultscher Lesart wurden (und werden) diese sozial Ausgegrenzten herausgegriffen und diszipliniert, um die soziale Ordnung im Allgemeinen aufrechtzuerhalten.⁴²⁰

Auch an anderen Stellen kam es trotz des Scheiterns der reichsweiten polizeilichen Zentralstelle zu informationelle Vereinheitlichungs- und Zentralisierungstendenzen. So wurde etwa 1928 das Fahndungswesen und die dazugehörigen Formulare reichsweit vereinheitlicht.⁴²¹ Auch eine Standardisierung der polizeilichen Aktenführung wurde in dieser Zeit vorangetrieben. Insgesamt konnte durch eine solche Vereinheitlichung der schriftlichen Informationsformen auch der Informationsfluss innerhalb der organisatorischen Strukturen der Polizeien verbessert werden, jedenfalls dort, wo es eine entsprechende Informationskette von Peripherie zum Zentrum und

417 *Heinrich*, Innere Sicherheit und neue Informations- und Kommunikationstechnologien, S. 131.

418 Vgl. dazu *Wagner*, Volksgemeinschaft ohne Verbrecher, S. III ff.

419 *Wagner*, Volksgemeinschaft ohne Verbrecher, S. 241 ff.; *A. Roth*, Kriminalitätsbekämpfung in deutschen Großstädten 1850 - 1914, S. 295 ff.

420 *Foucault*, Überwachen und Strafen, S. 250 ff.

421 *Barck* Kriminalistische Monatshefte 3 (1929), 170.

dann, nach Bedarf, auch wieder umgekehrt gab.⁴²² Vor allem die Kriminalpolizeien profitierten von diesem sogenannten Kriminalpolizeilichen Meldedienst (KPMd). Dem Konzept des „Berufsverbrechers“ entsprechend wurden so vor allem Modus Operandi-Karteien sowie Personalakten geschaffen. Letztere wurden vor allem für Personen mit mehrmaliger krimineller Auffälligkeit angelegt und dienten kriminalpolizeilichen Ermittlungen, bildeten aber zugleich auch ein „Charakterbild“ der Betroffenen. Enthalten waren nicht nur Informationen aus den Ermittlungsakten, Strafregistern und zu möglichen Festnahmen, sondern auch unbewiesene Verdächtigungen und Kontakte zu anderen Verdächtigen oder Verurteilten.⁴²³ Auch hier zeigte sich wieder eine Grenze der zugrundeliegenden analogen Technik – Akten und Indizes – bei der Verarbeitung der vielzähligen Normabweichungen und Sozialkonflikte, die bereits in der frühen Moderne in den Blick des polizeilichen Hellfeldes gelangten. Der KPMd litt unter dem zu bewältigenden Datenvolumen. Wie mit den Datenmassen umgegangen werden sollte, war innerhalb der Polizei umstritten. Während ein Lager möglichst alle Eingangsdaten verarbeiten und darüber eine effektive Informationsauswertung ermöglichen wollte, war die entgegengesetzte Position pragmatischer: Eher weniger Daten, aber dafür besser auswerten. Schon im Rahmen dieses Diskurses werden zudem Bedenken über den polizeilichen Umgang mit Informationen geäußert, die nach wie vor als relevant gelten dürfen. So wird bereits in den 1930ern befürchtet, eine zu starke Informatisierung der polizeilichen Arbeit, die vor allem im Büro erfolgt, würde ihr den Realitätsbezug rauben. Gleichzeitig wird die Sorge vor einer Überforderung des polizeilichen Informationswesens durch ein Zuviel an Daten laut. Wieder sind die schwer zu bändigenden Informationsflüsse Treiber technischer Rationalisierungsbestrebungen. Büros werden effektiver organisiert und auch die Mechanisierung – etwa in Form von Schreibmaschinen – hält zunehmend Einzug in die polizeiliche Arbeit.⁴²⁴

Die politische Blockade in Bezug auf die reichsweite Zentralisierung der polizeilichen Aufklärung wurde schließlich von den Nationalsozialisten aufgehoben, für die die Verbrechensbekämpfung eine Frage der Ideologie war: Der „Volkskörper“ musste von jeglichem subversiven, korrumpieren-

422 *Heinrich*, Innere Sicherheit und neue Informations- und Kommunikationstechnologien, S. 132 f.

423 *Wagner*, Volksgemeinschaft ohne Verbrecher, S. 87 ff.

424 Siehe *Heinrich*, Innere Sicherheit und neue Informations- und Kommunikationstechnologien, S. 134 f. mwN.

den Einfluss, zu dem unter anderem Verbrecher und Kriminalität gehörten, gesäubert werden – die Ermittler wurden zu „Ärzten am Volkskörper“ stilisiert, die die faulen Stellen herauschneiden.⁴²⁵ Auch wenn es sich hierbei um eine übertriebene Formulierung zu ideologischen Zwecken handelte, fiel der Plan der Nationalsozialisten, die Polizei selbst effektiver zu organisieren und die Berufskriminalität strenger zu bekämpfen, in allen deutschen Polizeidienststellen auf fruchtbaren Boden, da viele der Meinung waren, dass nur die politischen Realitäten der Weimarer Republik und ihr nachsichtiger Umgang mit der Kriminalität die Ausrottung der Kriminalität behindert hatten.⁴²⁶ So wurde zwischen 1936 und 1939 mit dem Reichskriminalpolizeiamt eine zentrale Polizeibehörde geschaffen, die einen wesentlichen Schritt für die Zentralisierung und Vernetzung der gesamten deutschen Kriminalpolizei und für das Vorgehen der Nationalsozialisten gegen die Kriminalität bildete.

D. „Totale Erfassung“ im Dritten Reich: Strukturelle Kontinuität und ideologischer Exzess

Die nunmehr auch institutionell vollzogene Zentralisierung der Polizei war jedoch nicht der einzige Aspekt, der sich in Bezug auf die polizeiliche Informationspraxis im Dritten Reich veränderte. Mit der Machtergreifung der Nationalsozialisten im Jahr 1933 wurde „die totalitäre Versuchung als Ausweg aus den Widersprüchen und Handlungsblockaden des Modernisierungsprozesses“⁴²⁷ immer verlockender für große Teile der deutschen Gesellschaft, einschließlich der meisten ihrer Polizisten. Innerhalb der Polizeiführung verband sich die Vorstellung von Kriminalität als technisch lösbarem Problem mit der absoluten ideologischen Notwendigkeit, Kriminalität als soziales Phänomen endgültig zu beseitigen, wie es Teil der Staatsraison des NS-Staates war: eine „Volksgemeinschaftsutopie“, die auf die Bildung „einer ideologisch homogenen, sozial angepassten, leistungsorientierten und hierarchisch gegliederten Gesellschaft mit den Mitteln der Erziehung der „gut Gearteten“ und der „Ausmerze“ der vermeintlich „Ungearteten“ abzielte.⁴²⁸ Diese Verschmelzung von polizeilicher Kriminalitätsbekämpfung

425 Wagner, Volksgemeinschaft ohne Verbrecher, S. 9.

426 Wagner, Volksgemeinschaft ohne Verbrecher, S. 188 ff., 227.

427 Peukert, Die Weimarer Republik, S. 237.

428 Peukert, Volksgenossen und Gemeinschaftsfremde, 262 ff.

und nationalsozialistischer Ideologie zu einem kriminalpolitischen Projekt erforderte im Grunde kein radikales Umdenken. Denn dem Konzept des Berufsverbrechertums wohnte bereits ein gewisses Entgrenzungspotenzial inne.⁴²⁹ Wie bereits dargelegt, wurde schon in der Weimarer Republik ein stringenteres Vorgehen gegen diese als ernstzunehmende Bedrohung konstruierte kriminelle Subkultur gefordert. Dieses Projekt konnte im Dritten Reich Anschluss finden, erforderte aber für seine Umsetzung eine Entfesselung polizeilicher Informationsarbeit.

Wie in allen totalitären Regimen war das Sammeln, Speichern, Sortieren und Auswerten von Daten über die Gesellschaft im Dritten Reich nicht alleinige Aufgabe der deutschen Polizeibehörden, sondern ein gesamtstaatliches Unterfangen: Neben den Polizeibehörden⁴³⁰ waren auch die Gesundheits- und Sozialverwaltung sowie das Statistische Reichsamt Teil der Informationsmaschinerie, die ein Maximum an Wissen über alle Menschen unter deutschem Einfluss gewinnen wollte. So entstand nach 1933 in wenigen Jahren ein weit verzweigtes „bizarres und zugleich effizientes System“ aus verschiedenen Karteien, Zählungen, Meldegesetzen und Kennkarten. Es diente der totalen Erfassung und Klassifizierung der Bevölkerung. Selbst für diejenigen, die als „deutschblütig“ eingestuft wurden, galt eine Kategorisierung: Sie waren entweder „hochstehend“ oder „hochwertig“, „durchschnittlich“, „tragbar und tiefstehend bzw. minderwertig“.⁴³¹ Verschiedene Informationssammlungen bildeten die bürokratische Voraussetzung für ein abgestuftes System von Belohnung und Bestrafung, von Selektion und Vernichtung. Es gab „Asozialenkarteien“, Sonderregister für Juden, „Zigeuner“ und sonstige „Fremdvölkische“.⁴³² Auch diejenigen, die als erbkrank galten, wurden in Kategorien eingeteilt.⁴³³ Die deutsche Polizei war zwar nicht die einzige Akteurin bei diesen Bemühungen, aber dennoch dominant und effektiv, vor allem aufgrund des rechtlichen Status, der das Recht zur Gewaltanwendung mit sich brachte und der mit dem Fortschreiten des Dritten Reichs immer grenzenloser wurde.

Eines der ersten Datenerhebungsprojekte unter federführender Mitarbeit der Polizei war die sogenannte „Zigeunererfassung“, die ab 1936 in Zusam-

429 Wagner, Volksgemeinschaft ohne Verbrecher, S. 146.

430 Die nationalsozialistische Polizei teilte sich auf in die uniformierte Ordnungspolizei und die Sicherheitspolizei, die sich wiederum teilte in Kriminalpolizei und Geheime Staatspolizei.

431 Aly/K. Roth, Die restlose Erfassung, S. 12.

432 Aly/K. Roth, Die restlose Erfassung, S. 12.

433 Aly/K. Roth, Die restlose Erfassung, S. 12.

menarbeit zwischen Kriminalpolizei und der Geheimen Staatspolizei, der Gestapo, durchgeführt wurde.⁴³⁴ Gemeinsam mit der „Rassenhygienischen und bevölkerungsbiologischen Forschungsstelle“ im Reichsgesundheitsministerium waren die Polizeibehörden aktiv damit beschäftigt, Sinti:zze und Roma:nja zu registrieren und sie „rassenbiologisch“ einzustufen. Die polizeiliche Hilfe bei diesem Unterfangen war besonders fruchtbar, weil die sogenannte „Zigeunerbekämpfung“ schon vor der Machtergreifung der Nationalsozialisten eine institutionalisierte Aufgabe der deutschen Polizeidienststellen war, auch wenn diese Bemühungen eher marginal waren.⁴³⁵ Doch mit der Zentralisierung des polizeilichen Nachrichtenwesens und der Macht im Dritten Reich wurde das „Zigeunertum“ auch auf höchster Ebene des Reiches zu einem Thema mit Priorität.⁴³⁶ Bis 1941 hatte das Reichskriminalpolizeiamt zusammen mit dem Gesundheitsministerium etwa 30.000 Menschen entsprechend registriert, was Vorbedingung für die spätere Ermordung der Sinti:zze und Rom:nja durch das Regime war.⁴³⁷

Diese in ihren Wirkungen tödlichen Datensammlungen wurde durch die informationelle Erfassung der jüdischen Bevölkerung noch überschattet. Offiziell hatte diese mit der Machtergreifung der Nationalsozialisten begonnen und wurde mit größter Akribie betrieben. Ausgangspunkt für diese Bemühungen war die „Judenstatistik“ von 1933, in der zunächst Religionszugehörigkeit und Wohnort erfasst wurden. Diese Erkundung der jüdischen Bevölkerung wurde 1935 mit der Abfrage der „jüdischen Abstammung“, also der staatlichen Erfassung der jüdischen Familienstrukturen, weiter verschärft. Wie es für die Nationalsozialisten typisch war, sollte das Wissen über die Bevölkerung in Deutschland allumfassend sein. Vor allem in den letzten beiden Jahren vor dem Zweiten Weltkrieg bauten die Nazis eine hocheffektive Maschinerie zur sozialen Sortierung auf: Eine allgemeine Volkszählung im Jahr 1938 zielte darauf ab, die „blutmäßige Zusammensetzung“⁴³⁸ – also die ideologische Kategorie der „Rasse“ – der deutschen Bevölkerung aufzuschlüsseln. Ergänzt wurde dieses Projekt durch die Volkskartei, ein zentrales Register für alle von den deutschen Behörden gesammelten Informationen über die Bevölkerung. Die Volkskartei

434 Aly/K. Roth, *Die restlose Erfassung*, S. 13.

435 Zimmermann, *Die nationalsozialistische Verfolgung Hamburger Roma und Sinti*, 9 (11 ff.).

436 Wagner, *Volksgemeinschaft ohne Verbrecher*, S. 238.

437 Wagner, *Volksgemeinschaft ohne Verbrecher*, S. 274.

438 Zitiert nach Aly/K. Roth, *Die restlose Erfassung*, S. 94.

wurde im Wesentlichen von der Ordnungspolizei, der die Kriminalpolizei ergänzende Behörde, verwaltet. Neben den Daten, die bereits durch die vielen Informationssammlungen des Staates zur Verfügung standen, waren die Polizeidienststellen auch verpflichtet, jede Interaktion mit Bürger:innen für eine informatorische Aktualisierung der Daten über die jeweilige Person zu nutzen. Das Register wurde so zu einem virtuellen Spiegelbild der Bevölkerung, in dem die Bewegungen und registrierungswürdigen Handlungen von Personen aufgezeichnet und zusammen mit deren Fotos, Fingerabdrücken und Handschriftproben auf Karteikarten gespeichert wurden. Auf diese Weise entstand – auch wenn die Volkskartei kriegsbedingt nie vervollständigt wurde – ein engmaschiges Netz der informationellen Überwachung über Millionen von Deutschen mit spezifischem gruppenspezifischem Wissen in der Hand der Polizeibehörden.⁴³⁹

Dort traf sie erneut auf die Vorstellung eines quasi-technischen Lösungsansatzes für die Kriminalität, der nun mit ideologischen Vorstellungen verwoben war. Paul Werner, eine Schlüsselfigur des NS-Sicherheitsapparates, verkündete 1942 in der führenden strafrechtlichen Zeitschrift des Landes: „Der Kriminalpolizeistelle obliegt die Bekämpfung jedes kriminellen Staatsfeindes“⁴⁴⁰ und erklärte damit Kriminelle zu politischen Feinden und ihre „Ausrottung“ zur Staatsraison. Bereits um 1933 sahen sich deutsche Kriminalisten „befähigt und [...] berechtigt“ [...] zu einer Prognose“ über das künftige Verhalten eines Verdächtigen und stützten sich dabei auf ihr persönliches Wissen sowie auf die Fülle von Daten in ihren Informationssammlungen, auch wenn die betreffende Person noch keine Straftaten begangen hatte.⁴⁴¹ Darin lag zum einen eine Fortführung des Heindlschen Konzepts der „Berufsverbrecher“, zum anderen aber auch eine kriminalpolitische Erweiterung, die das Konzept der gruppenbezogenen Erklärung von Kriminalität auf verschiedene Gruppen übertrug, die durch eine Mischung aus polizeilichem Wissen und nationalsozialistischer Ideologie definiert und konstruiert wurden. Der Leiter der Ordnungspolizei, *Karl Dalwege*, sah 1935 in der Kriminalpolizei die Institution, die „das Verbrechen in seiner Gesamtheit [...], und zwar nicht aufgrund neuer bestimmter Einzeltaten seiner Mitglieder, sondern wegen ihrer durch ihren Lebenslauf erwiesenen bewußt asozialen Lebensführung“ bekämpfen soll-

439 *Aly/K. Roth*, Die restlose Erfassung, S. 49 ff.

440 *P. Werner* Zeitschrift für die gesamte Strafrechtswissenschaft 61 (1942), 465 (469).

441 Zitiert nach *Wagner*, Volksgemeinschaft ohne Verbrecher, S. 200.

te.⁴⁴² Der nationalsozialistische Begriff „Asoziale“ überschneit sich zwar mit dem Begriff „Berufsverbrecher“, umfasste aber bald alle Arten von Menschen, die die Nationalsozialisten für sozial untauglich hielten. Ein „Asozialer“ war nach einem Erlass des Reichskriminalpolizeiamtes aus dem Jahr 1937 jede:r, der oder die, „ohne Berufs- oder Gewohnheitsverbrecher zu sein, durch sein asoziales Verhalten die Allgemeinheit gefährdet“. Diese vage Definition wurde 1938 etwas eingegrenzt auf „Bettler, Landstreicher (Zigeuner), Dirnen, Trunksüchtige, mit ansteckenden Krankheiten, insbesondere Geschlechtskrankheiten behaftete Personen, die sich den Maßnahmen der Gesundheitsbehörden entziehen“, und „Arbeitsscheue“; eine Definition, bei der es sich allerdings ausdrücklich nur um eine beispielhafte Aufzählung handelte.⁴⁴³ Personen, die in die flexible Kategorie der „Asozialen“ fielen, wurden einem zunehmend intensiveren Programm zur Verbrechensbekämpfung und -prävention unterworfen, das sich insbesondere auf umfassende Überwachung und Präventivhaft stützte, wobei letztere immer häufiger angewandt wurde, da es in den Augen der Polizeiführung effizienter war, Abweichler einfach dem System der Konzentrationslager zu überantworten, als beträchtliche Ressourcen in die ständige Überwachung zu investieren.⁴⁴⁴ *Wagner* fasst das Programm gegen „Asoziale“ treffend zusammen: „Im Kern ging es – neben der Vernichtung politischer Gegner und ethnisch als nicht-deutsch klassifizierter Menschen – um die Durchsetzung der klassischen Inhalte bürgerlicher Sozialdisziplinierung, freilich in bis dato einmaliger terroristischen Form und unter Ausweitung auf noch die unbedeutendste Form der Devianz.“⁴⁴⁵ Ab 1938 bestand die Mehrheit der KZ-Häftlinge, die von der Kriminalpolizei deportiert wurden, aus Personen, die zuvor als „asozial“ eingestuft worden waren.⁴⁴⁶

Eine letzte Eskalation der nationalsozialistischen Kriminalpolitik erfolgte in den letzten Jahren der nationalsozialistischen Herrschaft, als sogenannte Kriminalbiologen sicher waren, erbliche Ursachen für das Auftreten von kriminellen Verhalten bei Individuen identifizieren zu können.⁴⁴⁷ Dies erforderte noch einmal mehr Daten über all jene, die im Dritten Reich als kriminell galten. Bereits 1934 war für die „allgemeine Gesund-

442 *Daluege* Deutsche Justiz 97 (1935), 1846 (1846).

443 Zitiert nach *Wagner*, Volksgemeinschaft ohne Verbrecher, S. 261.

444 *Wagner*, Volksgemeinschaft ohne Verbrecher, S. 254 ff.

445 *Wagner*, Volksgemeinschaft ohne Verbrecher, S. 263.

446 *Wagner*, Volksgemeinschaft ohne Verbrecher, S. 13.

447 *Wagner*, Volksgemeinschaft ohne Verbrecher, S. 267 ff.

heitsüberwachung des Lebens“ ein zentrales Gesundheitspassarchiv eingerichtet worden, das Daten aus den verschiedensten Institutionen erfasste, darunter auch Verurteilungen in Strafprozessen, „lückenlos, soweit es sich um Rauschgiftsachen, Gewohnheitsverbrecher oder überhaupt um solche Urteile handelt, in denen eingehende Persönlichkeitswertungen vorkommen“.448 Dies reichte jedoch nicht aus, da man davon ausging, dass die schlechten Vererbungseigenschaften aller Kriminellen überwiegend genotypisch bei „Asozialen“ auftraten, im Gegensatz zum überwiegend phänotypischen Auftreten bei „Berufsverbrechern“. Dies bedeutete, dass „kontaminierte“ Genotypen durch Datenerhebungen insbesondere über Familienstrukturen – wie sie zuvor an der jüdischen Bevölkerung praktiziert worden waren – identifiziert werden mussten, um die genotypisch „Kranken“ zu identifizieren und dann mit verschiedenen Mitteln „ausmerzen“ zu können.449

Wozu die polizeiliche Wissensanhäufung von 1933-1945 führte, ist bekannt: All diese Anstrengungen zum informationellen Durchdringen der Gesellschaft wurden als Grundlage für die Entscheidungen über die Deportationen in die Vernichtungs- und Arbeitslager genutzt.450 Diese Polizeipraktiken wurden auch in den besetzten Gebieten angewandt: Wo immer die Wehrmacht vorrückte, folgten Polizeikräfte, „um zu erfassen, zu zählen, zu trennen“.451 Es ist kaum vorstellbar, dass das Ausmaß der nationalsozialistischen Gräueltaten ohne dieses strukturierte Vorgehen bei der Informationsbeschaffung möglich gewesen wäre. Diese Verbindung von bürokratischer Akribie und wahnhafter Ideologie ist dabei typisch für die rationale Irrationalität von Staat und Gesellschaft unter dem Nationalsozialismus.

Das Ende des Krieges und des Dritten Reiches hinterließ Millionen von Toten in den Händen des sicherheitsbehördlich gestützten Vernichtungsapparates, eine Zahl, die wahrscheinlich noch höher gewesen wäre, wenn die Nazis den Krieg nicht verloren hätten: Gegen 1945 verlangsamte sich der polizeiliche Nachrichtendienst kontinuierlich, aber er hörte nie wirklich auf, diejenigen zu erfassen, die nach ihrer „Gesamtpersönlichkeit nicht in der Lage [sind], den Mindestanforderungen der Volksgemeinschaft an [ihr] persönliches, soziales und völkisches Verhalten zu genügen“ – also

448 Zitiert nach *Aly/K. Roth*, Die restlose Erfassung, S. 119.

449 Vgl. zu diesem "rassenbiologischen" Gedankengebäude *Wagner*, Volksgemeinschaft ohne Verbrecher, S. 277 ff.

450 *Murphy*, God's jury, S. 204.

451 *Aly/K. Roth*, Die restlose Erfassung, S. 96.

praktisch alle, die sich nicht an die Normen der nationalsozialistischen Gesellschaft hielten.⁴⁵² Es scheint wahrscheinlich, dass die Kriminalpolizei „konkrete Vorbereitungen traf, um nach dem Krieg eine kriminalbiologische Rassenpolitik massenmörderischen Umfangs ins Werk zu setzen“.⁴⁵³ Diese Politik hätte – nach Berechnungen der NS-Kriminalbiologen *Koller* und *Kranz* – etwa 1,6 Millionen Menschen betreffen können.⁴⁵⁴ *Ritter*, ein führender nationalsozialistischer Rassentheoretiker, der für die Identifizierung und Erfassung der Sint:izze und Rom:nja verantwortlich war, schwebte darüber hinaus die durchdringendste Form der sozialen Überwachung vor: Ein lückenloses kriminalbiologisches Datennetz, das es ermöglichen würde, „den Stellen, denen die vorbeugende Verbrechensbekämpfung obliegt, jederzeit zu melden, wann und wo Menschen heranwachsen, die [...] einer Sondererziehung, einer unauffälligen vorsorglichen Beobachtung, einer Schutzaufsicht oder gar einer halboffenen bzw. einer geschlossenen Bewahrung bedürfen“.⁴⁵⁵

Auch wenn vor allem der ideologische Überbau der NS-Kriminalpolitik und ihrer Umsetzung als Bruch gegenüber der Weimarer Zeit erscheint, so ist das für Entwicklungen des polizeilichen Informationswesens grundsätzlich nicht zu konstatieren. Zwar war es ein Anliegen der für den Sicherheitsapparat verantwortlichen Entscheidungsträger, die Polizei unter anderem auch informationell zweckrational zu optimieren, wodurch es zu organisatorischen und auch technischen Neuerungen kam. Insgesamt wurde dabei jedoch viel an bereits bestehende Entwicklungen angeknüpft, sodass sich im Bereich der Informationstechnologie und auch der Informationspraktiken durchaus eher von Kontinuitäten sprechen lässt.⁴⁵⁶

E. Elektronisierung

Während es auch in den ersten Polizeigenerationen der Bundesrepublik Deutschland⁴⁵⁷ einige, vor allem personelle, Kontinuitäten gab, hatte die

452 Zitiert nach *Aly/K. Roth*, Die restlose Erfassung, S. 124.

453 *Wagner*, Volksgemeinschaft ohne Verbrecher, S. 375.

454 *Aly/K. Roth*, Die restlose Erfassung, S. 123.

455 Zitiert nach *Wagner*, Volksgemeinschaft ohne Verbrecher, S. 378.

456 *Heinrich*, Innere Sicherheit und neue Informations- und Kommunikationstechnologien, S. 124 f.

457 Auch in der Deutschen Demokratischen Republik hat es selbstverständlich eine relevante Entwicklung polizeilicher Datenverarbeitung in den Nachkriegsjahrzehn-

nationalsozialistische Ideologie in den zentralen Polizeieinrichtungen des jungen westdeutschen Staates keinen Bestand.⁴⁵⁸ Als Ideologie entwickelte die deutsche Polizei ab den 1960er Jahren vielmehr eine technikutopische Vision der technologiegestützten Verbrechensbekämpfung. Kontinuität gab es hingegen in der Struktur des polizeilichen Informationswesens, auch wenn hier breite Umstrukturierungen vonseiten der Siegermächte vorgenommen wurde. Allerdings waren Prinzipien wie Zentralisierung und sonstige organisatorische wie technische Rationalisierung der Informationsverarbeitung mittlerweile polizeiinstitutionelle Rationalitäten geworden. In der deutschen Nachkriegsgesellschaft wird diese Dynamik ab den 1960er Jahren zudem durch den Prozess der Elektronisierung weiter intensiviert. Diese Entwicklung ist im damaligen Westdeutschland untrennbar mit dem Bundeskriminalamt verbunden.

Während der institutionelle Rahmen für die Polizei auf der Idee der Dezentralisierung als Barriere gegen ein Wiederaufleben des Totalitarismus basierte, wurde bald deutlich, dass das polizeiliche Informationswesen nicht optimal funktionieren würde, wenn es dezentralisiert und daher fragmentiert bliebe. In der Folge kam es 1951 zur Gründung des Bundeskriminalamtes, im Wesentlichen der konzeptionelle Nachfolger des Reichskriminalpolizeiamtes, zumindest was die Aufgabe als Zentralstelle für das polizeiliche Informationswesen betraf: Es sollte nur sehr wenige exekutive Funktionen haben und war nicht als kriminalpolizeiliche Ermittlungsbehörde konzipiert. Seine Rolle war die eines Moderators der Zusammenarbeit im föderalen Polizeisystem Westdeutschlands, insbesondere in informationeller Kapazität, indem es in erster Linie Kriminalitätsentwicklungen analysierte und den Informationsaustausch zu schwereren Straftaten zwischen den Länderpolizeien unterstützte.⁴⁵⁹

ten gegeben. Zur Wende wurde jedoch die Informationstechnologie der Polizeien in den neuen Bundesländern praktisch von Grund auf erneuert oder aufgebaut, vgl. *Heinrich*, Innere Sicherheit und neue Informations- und Kommunikationstechnologien, S. 205. Das polizeiliche Informationswesen der DDR lebt mithin nicht in der heutigen Informationsarchitektur der Bundesrepublik fort und wird daher hier ausgeklammert.

458 *Wagner* in Bundeskriminalamt (Hrsg.), *Der Nationalsozialismus und die Geschichte des BKA*, 21 (21); Nichtsdestotrotz wurden bis 1988 offiziell und bis 2001 inoffiziell polizeiliche Nachrichtendienste explizit über Roma betrieben, vgl. *Andrej* in Bundeskriminalamt (Hrsg.), *Der Nationalsozialismus und die Geschichte des BKA*, 37.

459 *Harnischmacher/Semerak*, *Deutsche Polizeigeschichte*, S. 193 ff; *Carter* *The Police Journal* 49 (1976), 199.

Nach seiner Gründung war die Bedeutung des Bundeskriminalamtes für das polizeiliche Informationswesen jedoch zunächst gering geblieben: Die Rolle des Amtes wurde stark auf eine Hilfsfunktion beschränkt und wurde in dieser von den Bundesländern zudem als langsam, ineffektiv und wenig gewinnbringend wahrgenommen, was ihm den Ruf eines Aktengraves einbrachte.⁴⁶⁰ Dieses Urteil war indessen nicht auf das Bundeskriminalamt als institutionelle Verkörperung des polizeilichen Informationswesens auf Bundesebene beschränkt, sondern erstreckte sich auch auf den KPMD als auch nach dem Krieg weiterhin – gemeinsam mit den erkennungsdienstlichen Sammlungen – bestehendes Zentrum der überregionalen Informationsarchitektur. Der Meldedienst hatte immer noch dieselben Probleme, die er bereits seit seiner Einführung mit sich trug. Ein hohes Datenaufkommen konnte von den informationstechnologischen Strukturen und den im Rahmen des KPMD entwickelten Informationspraktiken nicht ausreichend verarbeitet werden – oder zumindest nicht so, dass ein Mehrwehrt für die polizeiliche Arbeit entstand. So gab es einerseits das Problem der mangelhaften Informationsqualität, die im Wesentlichen auf den fehlenden Professionalisierungsgrad der mit der Erfassung betrauten Beamten zurückgeführt wurde, wobei auch die auswertenden Beamten mitunter Ziel dieser Kritik wurden. Daneben war auch die formelle Systematisierung des KPMD nicht optimal: Die Formulare waren zu sehr standardisiert worden, sodass die Besonderheiten der Straftaten, also der nach wie vor relevante Modus Operandi, nicht hinreichend präzise erfasst wurden. Auch war die technische Umsetzung etwa in Form des Karteiwesens mangelhaft.⁴⁶¹ Der Ausweg wurde auch hier in der weiteren (informations-)technologischen Rationalisierung des KPMD-Verfahrens gesucht. In der Folge wurden erste Gehversuche in der sogenannten Automatischen und der Elektronischen Datenverarbeitung unternommen. Probleme bestanden dabei unter anderem in der Umwandlung weicher Daten, etwa über soziale Interaktionen und Prozesse, in elektronisch lesbare Formen, was aufgrund der hohen Bedeutung dieser Daten für die (kriminal-)polizeiliche Arbeit so essenziell wie anforderungsreich war.⁴⁶² Bereits im Kontext dieser frühen Elektronisierung polizeilicher Arbeitsmittel wurden auch technologiekritische Stimmen laut, die die Zweckmäßigkeit der neuen Systeme und Verfahren

460 *Mangold*, Fahndung nach dem Raster, S. 140.

461 Siehe zum KPMD in den 50er- und 60er-Jahren auch mwN *Heinrich*, Innere Sicherheit und neue Informations- und Kommunikationstechnologien, S. 145 ff.

462 *Reuter* Die Polizei 56 (1965), 265.

hinterfragten. Menschliche Intelligenz und polizeiliche Erfahrung wurden wichtigere und durch die Technik nur zu unterstützende, nicht aber zu ersetzende Größen in Stellung gebracht.⁴⁶³ Trotz der Bemühungen um die informationstechnologische Evolution der deutschen Polizeien, die seit den 1950er-Jahren – wenn auch unkoordiniert – liefen, kam es vermehrt zu öffentlicher und auch interner Kritik wegen des als mangelhaft empfundenen technologischen Entwicklungsstandes. Einen Kumulationspunkt dieser Kritik am Zustand eines Großteils der westdeutschen Polizeien und auch des Bundeskriminalamts wurde – wie *Mangold* herausgearbeitet hat – ab 1965 erreicht, als überregionale Presse den Fall *Bruno Fabeyer* aufgriff. *Fabeyer*, ein gesuchter (Polizisten-)Mörder, konnte durch Pannen bei der Fahndung der Polizei entkommen und wurde erst ein Jahr später gefasst. Vor dem Hintergrund dieses Falles und der aufkommenden Elektronisierung der Datenverarbeitung wurden die deutsche Polizei und insbesondere das Bundeskriminalamt als technologisch überholte Institutionen wahrgenommen.⁴⁶⁴ Die Kritik erstreckte sich sowohl auf die mediale Seite der Informationsverarbeitung – also auf papierne Akten und Karteikarten – als auch auf konzeptionelle Aspekte der polizeilichen Bearbeitung von Kriminalität. So geriet die Perseveranz-Hypothese – die Vorstellung, dass Täter:innen in ihrem jeweiligen Deliktsbereich verharren und immer die gleichen oder einigermaßen ähnliche Mittel anwenden würden – zunehmend in die Kritik. Von dieser ordnenden Vorstellung abzurücken, rief indessen ebenso Widerstände hervor, da sie engmaschig mit der Struktur ihre Informationssammlungen verbunden war, die die Polizei in den vergangenen Jahrzehnten über Personen angelegt hatte. Da den Kriminalisten jedoch klar geworden war, dass die Hypothese nur bedingt realitätsgetreu war, wurde sie flexibilisiert: Man hielt es nun für möglich und sogar für plausibel, dass die Täter:innen von Zeit zu Zeit ihren Modus Operandi änderten. Das machte die Perseveranz als Definitionsbegriff für einen bestimmten Täter:innen- und Deliktstypus allerdings weniger brauchbar und führte zu einer Ausdifferenzierung der Erfassungsmodalitäten und befeuerte so eine noch stärkere Ausweitung der Akten des KPMD. Nun konnten die Register nur noch über anspruchsvolle Abfragen genutzt werden.⁴⁶⁵ Polizeiliche Informationsverarbeitung, so die damalige Wahrnehmung, be-

463 *Heinrich*, Innere Sicherheit und neue Informations- und Kommunikationstechnologien, S. 151 f. mwN.

464 *Mangold*, Fahndung nach dem Raster, S. 29 ff.

465 *Mangold*, Fahndung nach dem Raster, S. 67 ff.

stand nur noch darin „Papier zu bewegen“,⁴⁶⁶ während die Polizei in der Flut der unzureichend strukturierten Informationen zu ertrinken schien.⁴⁶⁷

Nachdem die elektronische Datenverarbeitung also bereits in einigen regionalen Polizeiorganisationen – gewissermaßen graswurzelmäßig als von „unten“ angestoßene Entwicklung – als neuer Rahmen für die Sammlung, Verarbeitung und Verbreitung von Informationen eingeführt worden war, wurde diese Entwicklung ab Ende der 1960er-Jahre auch im Bundeskriminalamt aufgenommen und in den 1970er-Jahren stark intensiviert. Dies lag zum einen daran, dass der dezentrale Ansatz der elektronischen Datenverarbeitung nach Ansicht der Zentralisierungsbefürworter die Gefahr einer „informationelle[n] Fragmentierung“⁴⁶⁸ der polizeilichen Aufklärung barg. Positiv gewendet beförderte eine Elektronisierung der Datenverarbeitung eine Zentralisierung, weil die technologische Struktur die organisatorische Struktur bedingt. Zentrale Main-Frame-Rechner mit Terminalverbindungen an der Peripherie erfordern eine zentrale Organisation mit zentraler Datenhaltung,⁴⁶⁹ kurzum: „Computereinsatz bedeutet Zentralisierung.“⁴⁷⁰ Die seit den 1960ern gewachsenen Anwendungen der elektronischen Datenverarbeitung bei den deutschen Polizeien hatten jedoch zu einem sehr heterogenen Informatisierungsgrad geführt, was zunehmend als Problem begriffen wurde.⁴⁷¹ Zum anderen übernahm mit *Horst Herold* ab 1971 ein überzeugter Befürworter von Elektronisierung und Zentralisierung für ein Jahrzehnt die Leitung des Bundeskriminalamtes.⁴⁷² *Herold* hatte, inspiriert von der Kybernetikeuphorie seiner Zeit, während er Nürnberger Polizeipräsident gewesen war, mit dem Konzept der sogenannten Kriminalgeographie experimentiert, das die flexible elektronische Berechnung von Kriminalitätsschwerpunkten im Zuständigkeitsbereich der Polizei auf der Grundlage vorhandener polizeilicher Daten beinhaltete,⁴⁷³ was bereits Ähnlichkeit

466 *Kollecker Kriminalistik* 16 (1962), 49-53; 154-156 (49).

467 *Mangold*, Fahndung nach dem Raster, S. 68.

468 Zitiert nach *Bergien Zeithistorische Forschungen/Studies in Contemporary History* 258-285 14 (2017), 258 (265).

469 *Heinrich*, Innere Sicherheit und neue Informations- und Kommunikationstechnologien, S. 152.

470 *Hörath Die Polizei* 58 (1967), 129 (131).

471 *Heinrich*, Innere Sicherheit und neue Informations- und Kommunikationstechnologien, S. 165.

472 *Bergien Zeithistorische Forschungen/Studies in Contemporary History* 258-285 14 (2017), 258 (264 ff.).

473 *Mangold*, Fahndung nach dem Raster, S. 82.

mit dem heutigen raumbezogenen Predictive Policing aufwies.⁴⁷⁴ In seinen ersten Jahren im Bundeskriminalamt knüpfte *Herold* an seine Nürnberger Konzepte der informationstechnisch fundierten Verbrechensbekämpfung an und setzte (ohne gesetzliche Grundlage)⁴⁷⁵ die bereits geplante Zentralisierung der polizeilichen Datenverarbeitung in Form des ersten polizeilichen Informationsverbundsystems „INPOL“ im Jahr 1972 um. Es sollte die „mangelnde Aktualität der Fahndungsmittel (Fahndungsbücher und Karteien) sowie Schwierigkeiten beim Auskunftsbetrieb aufgrund konventioneller Informationssammlungen“ – gemeint waren die unübersichtlichen Papierakten und Karteien – beheben, die durch die „gestiegene Mobilität der Täter“ verursacht wurden.⁴⁷⁶ Dazu wurde ein sternförmig organisiertes Verbundsystem mit den Landeskriminalämtern an der Peripherie und dem Bundeskriminalamt im Zentrum geschaffen. Da zunächst nur begrenzte Polizeiaufgaben – zu Beginn die Personenfahndung – vom Verbund bewältigt werden sollten, bestand für die Länder weiterhin die auch genutzte Möglichkeit eigene Informatisierungsprojekte voranzubringen, was die Heterogenität des polizeilichen Informationswesens in seiner Gesamtheit weiter förderte.⁴⁷⁷ Nachdem INPOL noch einige Zeit fortentwickelt werden musste, konnten die an INPOL teilnehmenden Polizeien ab 1974 Daten online an den Zentralrechner des Bundeskriminalamtes übertragen, von wo aus sie dann von etwa 500 Terminals im Bundesgebiet abgerufen werden konnten. Dies führte zu einer merklichen Verbesserung der Kontrollintensität in Form eines um 50 Prozent erhöhten Fahndungserfolg.⁴⁷⁸ Mit Einführung der neuen Technik war auch die Idee einer sich ändernden polizeilichen Informationspraxis verbunden, die dahin gehen sollte, möglichst alle kontrollierten Personen mit dem Fahndungsbestand abzugleichen.⁴⁷⁹

Wie *Mangold* anschaulich beschrieben hat, begann die Elektronisierung der Informationsverarbeitung in dieser Zeit aber auch wichtiger zu werden,

474 Siehe zu solchen Frühformen von geografischen Visualisierungen des Kriminalitätsaufkommens auch *Brayne*, *Predict and surveil*, S. 18 f.

475 Eine solche wurde damals nicht für erforderlich gehalten, siehe *Bäumler* in *Lisken/Denninger* (Hrsg.), *Handbuch des Polizeirechts*, J. Rn. 151.

476 Zitiert nach *Mangold*, *Fahndung nach dem Raster*, S. 118.

477 *Heinrich*, *Innere Sicherheit und neue Informations- und Kommunikationstechnologien*, S. 167.

478 *Heinrich*, *Innere Sicherheit und neue Informations- und Kommunikationstechnologien*, S. 169.

479 *Heinrich*, *Innere Sicherheit und neue Informations- und Kommunikationstechnologien*, S. 173.

da sie mit einer neuen Art des kriminalistisch zu erfassenden Gegenübers konfrontiert war: den Terrorist:innen. Neben dem Umstand, dass sich das Konzept des persistenten „Berufsverbrechers“ als zunehmend unzureichend für die polizeiliche Informationsarbeit herausgestellt hatte, stellte auch die innere Sicherheitslage der Gesellschaft ab den Siebzigern die Polizei vor bis dahin unbekannte Herausforderungen, die ein Umdenken erforderten: Fast zeitgleich mit dem Ausbau der technischen Informatisierung der Polizei hatte der Terror der Roten Armee Fraktion (RAF) begonnen.⁴⁸⁰ Anders als das Konzept des „Berufsverbrechers“, das die Vorstellung von greifbaren Täter:innen bot, waren (und sind) Terrorist:innen vor allem deshalb ein Ermittlungsproblem, weil sie im gesellschaftlichen Treiben nur flüchtig sichtbar wurden. Mobilität und Konspiration machten sie zu einem schwierigen Ziel und je mehr sich die Terrorist:innen der RAF in die Gesellschaft einfügten, desto unwahrscheinlicher wurde es, dass für die polizeilichen Ermittlungen relevante Informationen im ohnehin trägen und papiernen polizeilichen Informationswesen enthalten waren. Die Identifizierung der Terrorist:innen erforderte vielmehr, das soziale Gewebe der Gesellschaft nach Auffälligkeiten mit polizeilichem Informationswert zu durchkämmen. Nicht mehr die einzelne Person oder Tat war vorrangig ermittlungsleitend. In den Fokus rückten nunmehr die sozialen Interaktionen und Prozesse, die netzwerkartig mit Personen und Delikten verbunden waren. Statt klarer segregierter personen- oder deliktsbezogener Informationssammlungen konstruierten die westdeutschen Kriminalisten im Kampf gegen die RAF mithilfe elektronischer Informationssystemen datenbasierte Ermittlungskomplexe, die sich vor allem durch informationelle Offenheit auszeichneten, so dass der kontinuierliche Informationsfluss, den die Elektronisierung erheblich beschleunigt hatte, von den Ermittlungsbehörden besser eingebunden und genutzt werden konnte.⁴⁸¹ Zur Operationalisierung dieses

480 *Mangold*, Fahndung nach dem Raster, S. 15.

481 Interessant ist in diesem Zusammenhang auch die Überlegung, dass es von der Art der organisationalen und informationstechnischen Strukturierung von Ermittlungseinheiten abhängt, wie das „polizeiliche Gegenüber“ wahrgenommen wird. So schreiben *Von Knickermeier und Lampe*, dass sich bezogen auf organisierte Kriminalität feststellen lässt, „dass die Wahrnehmung der Beschaffenheit von Täterinnen- und Täterstrukturen sich (mitunter) nicht nur nach der tatsächlichen Beschaffenheit dieser Strukturen richtet, sondern von der Art der Organisationseinheit abhängt, in der die jeweiligen Beamtinnen und Beamten arbeiten: „Beamtinnen und Beamte, die fallübergreifend täterinnen- und täterorientiert ermittelten und so „das Gegenüber in Form einer ‚Ganzheitsbetrachtung‘, wahrnahmen, tendierten dahin, lose Straftäterinnen- und -täterverflechtungen zu beschreiben, während Be-

Konzepts wurde eine Datenbank geschaffen, in der Daten zu terrorismusrelevanten Personen, Institutionen und mobilen sowie immobilen Objekten digital erfasst und umfassend mehrdimensional ausgewertet wurden. Diese sogenannten PIOS-Dateien ermöglichten die zentrale Speicherung und dezentrale Bearbeitung von großen Ermittlungskomplexen und waren durch ihre Struktur besser vor Informationsdefiziten geschützt. In den Dateien konnte schnell und übergreifend nach für die Nutzer jeweils relevanten Einzelheiten gesucht werden. Durch die Möglichkeit, variabel mit Recherchewerkzeugen, Suchwörtern und ihrer logischen Verknüpfung Ermittlungen zu unterstützen, waren Datenumgangsformen bisher unbekannter Art möglich.⁴⁸² Auf diese Weise wurde ein sich ständig veränderndes, flexibles Instrumentarium geschaffen, das sich leichter an neue Daten anpassen und zur Erhellung ungeahnter Zusammenhänge genutzt werden konnte.⁴⁸³ Aus dieser Perspektive war Kriminalität nicht mehr durch eine vorher vermittelte Vorstellung von dem, wonach man suchte, identifizierbar, sondern wurde vielmehr zu einem relativen Muster der Abweichung von einer Norm – einer Norm, die auf der Grundlage des vorliegenden Datensatzes ermittelt werden musste. Dies bedeutete zwar zumindest teilweise einen Fortschritt, da Vorurteile und Stereotypen in der polizeilichen Praxis an Bedeutung verloren, brachte aber auch eine Ausweitung des polizeilichen Blicks auf das soziale Gefüge mit sich, da immer mehr Daten verarbeitet werden konnten, aber auch mussten, um für die laufenden Ermittlungen relevante Erkenntnisse zu gewinnen. Die PIOS-Dateien waren in ihrer Konzeption auf die Erfassung und Speicherung des sozialen Umfeldes und gesellschaftlichen Hintergrundes von Verdächtigen ausgelegt,⁴⁸⁴ wie etwa das Beispiel der sogenannten „Sympathisanten“ der RAF zeigt.

Ab 1975 wollte die Polizei Licht in diesen „Sympathisantenszene“ bringen, weil man glaubte, dass sie aktive RAF-Mitglieder beherberge und neue Terrorist:innen hervorbringe. Da die Polizeibeamten nicht sicher sein konnten, wer wirklich Sympathisant:in war und den Terror aktiv und wissentlich unterstützte, erhöhte diese Strategie die Zahl der Betroffe-

amtinnen und Beamte in Dienststellen mit deliktsspezifischer Zuständigkeit eher eigenständige Organisationen zu erkennen glaubten“, vgl. *Lampe/Knickmeier*, Organisierte Kriminalität, S. 13 f.

482 *Heinrich*, Innere Sicherheit und neue Informations- und Kommunikationstechnologien, S. 173.

483 *Mangold*, Fahndung nach dem Raster, S. 131, 135.

484 *Heinrich*, Innere Sicherheit und neue Informations- und Kommunikationstechnologien, S. 173.

nen nochmals enorm. Darüber hinaus interessierte sich die westdeutsche Polizei nicht nur für diejenigen, die einer Straftat verdächtigt wurden, sondern auch für diejenigen, die in Zukunft möglicherweise Straftaten begehen könnten, was einen wichtigen Schritt in Richtung dessen darstellte, was später als präventive Wende bezeichnet wurde.⁴⁸⁵ Nicht mehr was geschah, sondern was geschehen könnte, leitete zunehmend das polizeiliche Erkenntnisinteresse. Damit wird auch die beginnende Verschränkung von Repression und Prävention deutlich, die sich zudem generell und nicht nur auf die Terrorismusbekämpfung beschränkt im polizeilichen Aufgabenverständnis niederschlug. Die „breit angelegte, *strategisch durchdachte Bekämpfung des Gesamtkomplexes Kriminalität* im präventiven und repressiven Bereich“ macht diese gesetzliche Unterscheidung zunehmend hinfällig und wurde als „fragwürdig, ja falsch“ wahrgenommen.⁴⁸⁶ Mangold beschreibt die fundamentale Veränderung, die dies für die Praxis der polizeilichen Informationsarbeit bedeutete, wie folgt: „Damit der Terrorismus fassbar wurde, bildete die Polizei soziale Verhältnisse in Datenstrukturen ab. Dazu erfasste, isolierte, selektierte, formatierte und strukturierte sie spezifische Informationen. Diesen Prozeduren waren die Kategorien inhärent, mit denen die Kripo ihre Welt kartierte.“⁴⁸⁷ Dieser Wandel führte zu einer neuen Informationspraxis im Umgang mit der Kriminalität und zu einem neuen Konzept der Kriminalität: Die elektronische Computer- und Datenverarbeitungstechnologie ermöglichte es, weitaus mehr Informationen zu sammeln und frei zu durchsuchen und mit komplexen, vielschichtigen Abfragen zu kombinieren, was es wiederum ermöglichte, Kriminalität als ein multidimensionales und vielschichtiges Phänomen zu begreifen.⁴⁸⁸

Diese informationstechnologisch fundierte Entwicklung begann sich auch in der polizeilichen Bearbeitung von allgemeiner Kriminalität abzuzeichnen. Ebenfalls als INPOL-Erweiterung sollte in den Siebzigern der KPMD auf die sogenannte Straftaten-/Straftäter-Datei (SSD) umgestellt werden, wovon man sich eine erhebliche Verbesserung des bisherigen Meldedienstes versprach. Die SSD beruhte auf der auch trotz ihres Bedeutungswandels nach wie vor präsenten Perseveranzhypothese und sollte die Daten daher nach dem Modus Operandi-Prinzip strukturieren. Mithilfe der elektronischen Datenverarbeitung sollten die enthaltenen Informationen

485 Vgl. etwa *Carvalho*, The preventive turn in criminal law.

486 *Stümper* Kriminalistik 27 (1973), 193 (172), Hervorhebung im Original.

487 *Mangold*, Fahndung nach dem Raster, S. 169.

488 *Mangold*, Fahndung nach dem Raster, S. 181 ff.

besser verknüpft und fall-, merkmals- sowie personenbezogen recherchiert werden können. Da kriminalpolizeiliche relevante Informationen möglichst umfassend erfasst werden sollten, mussten Lebenssachverhalte stark formalisiert in maschinenlesbare Teilaspekte aufgespalten werden, was neue Anforderungen für die Rolle der Kriminalbeamten mit sich brachte: Diese hatten nun Fälle kleinteilig zu analysieren und in die maschinengerechte Sprache der verpflichtenden Begriffskataloge zu bringen.⁴⁸⁹

In den technikutopischen Visionen von *Herold* bedeutete die beschriebene Elektronisierung der polizeilichen Informationsverarbeitung eine grundlegende Neuordnung des gesellschaftlichen Umgangs mit Kriminalität: Durch die Informationssysteme der Polizei könnten „weitreichend Einsichten in das Wesen des Verbrechens und seiner Ursachen“ und „in die vielfältigen Wirkungen, Wechselwirkungen und Kausalitätsbeziehungen zwischen den verschiedenen Verbrechensursachen“ gewonnen werden.⁴⁹⁰ Damit könnte die Polizei eine Rückkopplungsschleife von Datenerhebung und Kriminalitätsbekämpfung etablieren, in der die „analytische und prognostische Beurteilung des Datenmaterials“ der Kriminalpolitik zu einer Wandlungsfähigkeit verhilft, mit der sie sich „ohne Verzug aufgrund objektiver Befunde“ an die Kriminalität anpassen kann, ähnlich „wie sich die Wirtschaft auf Veränderungen des Marktes einstellt“.⁴⁹¹ Um ihr volles Potenzial auszuschöpfen, müsste diese neue Art der Verbrechensbekämpfung – ebenso wie die Wirtschaft – von einer gesellschaftlichen Vormachtstellung ausgehen, in der sich „Gesetz und Recht, Politik und Staat der permanenten Umformung unterwerfen“.⁴⁹² *Herold* nannte dies die „gesellschaftssanitär[e] Aufgabe“⁴⁹³ der Polizei und erinnerte damit an die sozialhygienischen Konzepte der Nationalsozialisten. *Herolds* Vorstellung sind in dieser Form nicht verwirklicht worden, verdeutlichen aber dennoch einen Wendepunkt in der Art und Weise, wie die Polizei ihre informationellen Praktiken und auch ihr gesellschaftliches Funktionsverständnis geändert hatte: Zum einen gab es nicht länger eine klar umrissene Klasse von Kriminellen, die vermessen und erfasst werden musste. Vielmehr konnte

489 *Heinrich*, Innere Sicherheit und neue Informations- und Kommunikationstechnologien, S. 175 f.

490 *Herold* Kriminalistik 28 (1974), 385 (392).

491 Zitiert nach *L. Scholz* in Schröter/Böhnke (Hrsg.), Analog/Digital - Opposition oder Kontinuum?, 97 (106).

492 *Herold* in Deutsche Kriminologische Gesellschaft (Hrsg.), Praevention und Strafrecht, 23 (24).

493 *Herold* Kriminalistik 28 (1974), 385 (392).

abweichendes Verhalten nunmehr in der Verknüpfung von Datenpunkten sichtbar gemacht werden, so unauffällig – oder um mit den Worten des Bundesverfassungsgerichts zu sprechen: belanglos⁴⁹⁴ – sie auch erscheinen mochte. Die Kombination von Daten mit Daten mit dem Ziel eines möglichst genauen Erkenntnisgewinns bedeutete aber auch, dass die Polizei nun einen ständigen Informationsfluss benötigte, von dem zuvor regelmäßig befürchtet worden war, dass er die Polizeiarbeit ineffektiv machen würde.⁴⁹⁵ Zudem – auch wenn *Herolds* diesbezügliche Position eine extreme war – war die Funktion der Polizei breiter geworden: Sie hatte nicht mehr nur staatspolitischen, sondern auch gesellschaftspolitischen Zielen zu dienen.⁴⁹⁶ Das beinhaltete neben dem Terrorismus in der Folgezeit vor allem auch die sogenannte organisierte Kriminalität, deren Bekämpfung ein weiterer Treiber der informationstechnologischen Aufrüstung der Polizei war und ist.

Insgesamt war die Bilanz der elektronischen Informationsverarbeitung bis zum Ende der 1970er-Jahre gemischt. So wurden die neuen technologischen Möglichkeiten, wie sie etwa die PIOS-Dateien in der Bekämpfung von Terrorismus und organisierter Kriminalität miteinander brachten, zwar von den spezialisierten Fachdienststellen für unverzichtbar gehalten. Im Laufe der Zeit wurde jedoch auch Kritik an PIOS und SSD laut, unter anderem weil die Recherchemöglichkeiten und Suchkriterien als unzureichend bewertet wurden. Darüber hinaus tauchte auch in diesem Kontext wieder das Problem zu vieler Informationen auf: Zu viele nutzlose Daten erschwerten die Arbeit mit den Systemen, lieferten ungenaue oder missverständliche Ergebnisse. Damit evaporierte der Mehrwert der Informationssammlungen wieder. Besonders problembelastet war die SSD. Ihr Anspruch, Straftaten möglichst in ihre Charakteristika zu zerlegen, führte zu einer hohen Komplexität in den Datensätzen, der das System selbst nicht hinreichend gewachsen war. Zudem war es nach wie vor schwierig, die subjektiven Erfahrungen der Kriminalbeamten aus ihrem Arbeitsalltag in harte, maschinenlesbare Daten zu überführen. Schließlich kamen erneut Zweifel an der Perseveranz-Hypothese auf, die durch Länderpolizeien kriminologisch in Frage gestellt wurde. Damit war die konzeptionelle Grundlage

494 BVerfGE 65, 1 (45) – Volkszählung.

495 L. Scholz in Schröter/Böhnke (Hrsg.), *Analog/Digital - Opposition oder Kontinuum?*, 97 (109 ff.).

496 Auch in anderen Staaten findet sich in dieser Zeit eine stärkere Fokussierung der Polizei auf die Ursachen von Kriminalität, vgl. Jones/Newburn/Reiner in Jones/Newburn/Reiner (Hrsg.), *The Oxford Handbook of Criminology* (781).

der SSD in Zweifel gezogen. Gepaart mit den praktischen Schwierigkeiten beim Betrieb, führte dies zur Einstellung der Datei Ende der 1970er-Jahre.

Nach ihren sicherheitspolitischen Höhenflügen in den 1970er Jahren wurde die polizeiliche Datenverarbeitung im folgenden Jahrzehnt zu einem umstrittenen Thema der inneren Sicherheitspolitik in Westdeutschland. Als der RAF-Terror langsam in Vergessenheit geriet und das Orwell-Jahr 1984 heranrückte, wurde die Kritik auch an der Informationspraxis der Polizei lauter, mündete in eine Bürgerbewegung gegen die Volkszählung von 1983 und gipfelte 1984 in der Verkündung des Grundrechts auf informationelle Selbstbestimmung durch das Bundesverfassungsgericht. Neben den polizeiinternen Kritikern des zentralisierten Informationswesens trug die damalige politische Atmosphäre dazu bei, die überwiegend positiv besetzte Entwicklung der polizeilichen Informationssysteme zu hemmen. Mit dem Konzept des Datenschutzes gab es nun eine organisierte und rechtlich operationalisierte Gegenbewegung, die erste rechtliche Beschränkungen der Datenverarbeitung durchsetzte. Aus der Perspektive des Datenschutzes war das polizeiliche Informationswesen selbst zu einem gesellschaftlichen Risiko geworden.⁴⁹⁷ Insgesamt wurde damit in den 1980er Jahren ein Richtungswechsel im Ausbau der polizeilichen Informationsarchitektur vollzogen.⁴⁹⁸

So wurden etwa die Daten über Straftäter:innen und Verdächtige, die zuvor im KPMD, dann in der SSD und – in einem Zwischenschritt noch im sogenannten Zentralen Personenindex aufbewahrt worden waren – in den auch heute noch gebräuchlichen Kriminalaktennachweis (KAN) überführt.⁴⁹⁹ Dieses von den Länderpolizeien geführte und ab 1983 aufgebaute Indexsystem sollte zwar grundsätzlich Kriminalität breit erfassen, aber nur noch schwere oder überörtlich relevante Straftaten an die Zentrale im Bundeskriminalamt melden. Als Indexsystem waren die Daten zudem nicht mehr online abrufbar. Die Struktur der KAN war dabei emblematisch für die Organisation des polizeilichen Informationswesens in den folgenden Jahren, die sich wieder stärker auf die föderalistische Polizeistruktur besann und sie im Informationswesen technisch festzuschreiben begann. Das Verbundsystem wurde von den Länderdateien getrennt und letztere wieder stärker in die landeseigenen Systeme integriert, denn hier war die Infor-

497 *Mangold*, Fahndung nach dem Raster, S. 185 ff.

498 Vgl. dazu sowie zum Folgenden *Heinrich*, Innere Sicherheit und neue Informations- und Kommunikationstechnologien, S. 180 ff.

499 Siehe dazu unten S. 240 ff.

matisierung regional ebenfalls weitergelaufen. Diese Trennung beförderte die Heterogenisierung des polizeilichen Informationswesens wieder stärker. Landes- und Bundespolizeibehörden bauten ihre Informationssysteme und Dateien nach den eigenen Bedürfnissen aus. Der Informationsverbund bestand zwar weiter, konnte aber die Ungleichheiten und Ungleichzeitigkeiten der technologischen Entwicklungsgrade der deutschen Polizeien nur noch bedingt durch eine zentrale Übersteuerung ausgleichen. Der damit verbundene Bedeutungsrückgang des Bundeskriminalamts als Zentrum im Informationswesen war aber nicht zuletzt auch den institutionellen Konflikten zwischen Zentralisierungs- und Föderalisierungsbefürwortern geschuldet, in dem sich in den 1980er Jahren letztere für den damaligen Moment stärker behaupten konnten.

Der Ausbau der elektronischen Datenverarbeitung in den Ländern, der bereits vor INPOL begonnen hatte, schritt daneben stetig voran. In fast allen Bundesländern bildeten sich Informationssysteme heraus, die strukturell dem INPOL ähnlich aufgebaut waren und ebenfalls immer neue Komponenten einführten. Die Innovationen der Länder wurden teilweise vom gesamten Informationswesen übernommen, wie etwa das Spurendokumentationssystem der Polizei (SPUDOK). Dieses war in Nordrhein-Westfalen entwickelt worden und diente als Vorfilter für PIOS-Dateien, indem zunächst alle eingehenden Daten zu einem Fall im SPUDOK gespeichert und erst nach Überprüfung auf relevante Informationen in die eigentlichen PIOS-Dateien übernommen wurden. Die Möglichkeit diesen Dateitypus flexibel in unterschiedlichen Ermittlungskonstellationen einzusetzen, führte jedoch auch dazu, dass vielfältig strukturierte Datenbanken entstanden, deren individualisierter Charakter jedoch eine Zusammenführung der Datenbestände und damit eine fallübergreifende Recherche verhinderte.⁵⁰⁰

F. Digitalisierung

Sowohl die Datenproduktion der Gesellschaft als auch die Möglichkeiten zur Verarbeitung dieser Daten haben sich seit den 1980er Jahren mit der Verbreitung des Personal Computers (PC) und vor allem mit dem Aufkommen des kommerziellen Internets stark beschleunigt, wodurch eine Informationsgesellschaft Form annahm, die zunehmend „well filled with

500 *Heinrich*, Innere Sicherheit und neue Informations- und Kommunikationstechnologien, S. 181, 186.

data“ ist.⁵⁰¹ Auch in den Polizeien wurde die heraufziehende Digitalisierung durch die Einführung von PCs sichtbar. Zudem beförderten die neuen technischen Geräte die dezentralisierte Datenverarbeitung, indem die PCs zunehmend Informationsarbeit abseits der zentralistischen Großrechner-Anlagen der Frühphase elektronischer Datenverarbeitung ermöglichten. Zwar war die Verbreitung von PCs zunächst noch gering, aber schon von Beginn an wurde mit solchen dezentralisierten Kleinrechneranlagen der Versuch einer Verbesserung polizeilicher Informationsarbeit unternommen, etwa indem die Rechner zur Ermittlungsunterstützung eingesetzt wurden. Auch zur Vorgangsbearbeitung wurden PCs schon früh in Pilotprojekten eingesetzt, insbesondere um Verwaltungsabläufe zu beschleunigen, aber auch um etwa polizeiliche Erkenntnisse besser zu erfassen und über Schnittstellen in die Landessysteme und auch ins INPOL zu übertragen.⁵⁰² Mit fortschreitender Ausstattung der Polizeibehörden mit Rechnern – neben Großrechnern und Mehrplatzsystemen (Terminals) eben vor allem auch PC-Arbeitsplätze – boten sich zudem neue Möglichkeiten der Vernetzung. In den organisationsinternen Netzen konnten dann über die PCs Daten besser von einzelnen Sachbearbeiter:innen vor Ort erfasst werden. Zudem kam es vermehrt zur Entwicklung hauseigener Verfahren zur Datenverarbeitung, etwa in Form von eigenen Datenbanken und Anwendungen für die kriminalpolizeiliche Aufgabenerfüllung. Diese dezentralisierte Arbeits- und Entwicklungsweise beförderte die Heterogenität weiter, die Ende der 1980er und Anfang der 1990er Jahre ohnehin bereits hinsichtlich Stand und Form der informationellen Technologisierung bestanden hatte. Im föderalen Polizeigefüge waren die Länder je eigene Wege mit je eigenen konzeptionellen, systemtechnischen und organisatorischen Vorstellungen hinsichtlich des Einsatz von Informationstechnologie gegangen. Unterschiedliche Software- und Hardware-Konfigurationen in Bund und Ländern führten zu Kompatibilitätsproblemen und machten das Informationswesen zunehmend instabil. Gepaart mit dem Pflegeaufwand und wenig benutzer:innenfreundlichen Systemoberflächen war die polizeiliche Informationstechnik nicht mehr in der Lage die eingehenden Anfragen adäquat zu bewältigen. Die Vielfältigkeit der Anwendungen und Datenbestände erforderte spezialisiertes Personal, das nicht ausreichend vorhanden war. In der Folge waren die wenigen EDV-kundigen Beamt:innen kaum in der

501 McLuhan, *Understanding media*, S. 22.

502 Heinrich, *Innere Sicherheit und neue Informations- und Kommunikationstechnologien*, S. 189 ff.

Lage, die vielfältigen Datenerfassungen und -eingaben zu bewältigen, die aufgrund der uneinheitlichen Dateienstruktur erforderlich waren. Häufig erfolgte eine Beschränkung auf die Instandhaltung der eigenen Landessysteme, was wiederum zu Informationslücken im INPOL führte. Insgesamt ließ die Effektivität der Informationsinfrastruktur stark nach.⁵⁰³ Nach einigen institutionellen Vorläufen wurden die Uneinheitlichkeit und Unübersichtlichkeit wieder zum zentralen Thema und führten 1992 zum Beschluss der Innenministerkonferenz (IMK), das alte INPOL durch INPOL-Neu zu ersetzen.

Die Neukonzeption sollte tiefgreifende Vereinheitlichung bringen, die vielfältigen Datenbestände in einen „Datenpool“ überführen und so für bessere Datenauswertungsverfahren die Grundlage bieten. Es ging also im Wesentlichen um ein intelligenteres Informationsmanagement, mit dem sich die Auswertung der Daten verbessern ließe.⁵⁰⁴ Ziel war also insgesamt die Erhöhung der Nutzbarkeit der Daten etwa für statistische Zwecke, für Lagebilder oder operative Führungsaufgaben.⁵⁰⁵ Dazu war es insbesondere erforderlich die technischen Komponenten zu homogenisieren und den Aufbau des Informationswesens stärker an einer straffen Konzeptualisierung auszurichten. Die Leitkonzepte waren dabei der bereits erwähnte Datenpool, also ein einheitlicher, auf einem Basisdatenmodell basierender Datenbestand und eine dezentralisierte, PC-basierte Datenerfassungs- und -verarbeitungskapazität. Dazu sollten überall Vorgangsbearbeitungssysteme eingeführt werden, damit die Daten vor Ort in die einheitliche Datenbank übertragen werden könnten. Daneben versprach man sich die Automatisierung von Datenflüssen etwa zu kriminalpolizeilichen Meldezwecken. In Pyramidenform sollten lokale Dienststellen so die Daten erfassen, womit dann durch Übermittlungen an die darüber liegenden Ebenen je nach Verwendungszweck und Informationsbedürfnis alle organisationalen Informationsbedürfnisse abgedeckt werden sollten. Konzeptuell war INPOL-Neu also eine radikale Abkehr von der bisherigen Datei-Struktur mit ihren vielen unterschiedlichen Datenbeständen und Spezialanwendungen.⁵⁰⁶ Eine Abkehr von der Trennung zwischen Landes- und Verbundsystem war

503 *Heinrich*, Innere Sicherheit und neue Informations- und Kommunikationstechnologien, S. 210.

504 *Heinrich*, Innere Sicherheit und neue Informations- und Kommunikationstechnologien, S. 215.

505 *Burczyk* Bürgerrechte & Polizei (CILIP) 2020, 16 (17 f.).

506 *Heinrich*, Innere Sicherheit und neue Informations- und Kommunikationstechnologien, S. 217.

damit nicht zwangsläufig verbunden, sie konnte prinzipiell auch in der neuen Struktur aufrecht erhalten bleiben. Für verbundrelevante Vorgänge – also vor allem überregionale Straftaten – sollte hingegen eine automatische Übertragung an die Zentrale stattfinden, sodass diese Taten für alle einsehbar werden. Neben dem Wunsch nach einer generellen Verbesserung der Datenauswertung war mit der Konzeption zusätzlich der Plan verbunden, auch den lokalen und regionalen Unterorganisationen über die Automatisierung der Vorgangsbearbeitung in ihrem Zuständigkeitsbereich eigene Auswertungskompetenzen an die Hand zu geben. Die Zentralstellen, die zuvor die gesamte Auswertungskompetenz bei sich bündeln mussten, hätten so mehr Zeit für ihre eigenen Aufgabenbereiche, während die lokalen Dienststellen mit ihren nunmehr eigenen Analysefähigkeiten alltäglichere Kriminalität besser bearbeiten könnten.⁵⁰⁷

Der Realisierungsprozess für INPOL-Neu startete 1998, scheiterte jedoch. Als radikaler Bruch mit der bisherigen informationstechnischen Infrastruktur erforderte die Projektumsetzung die gleichzeitige Umstellung aller polizeilichen Landessysteme auf die neuen Anforderungen. Allerdings verfügten die meisten Länder noch überhaupt nicht über ein adäquates Vorgangsbearbeitungssystem, mit dem man an INPOL-Neu in der vorgesehenen Weise hätte teilnehmen können. Die Anpassung der bestehenden Landessysteme anhand von Schnittstellen- und Anforderungsvorgaben des Bundeskriminalamts geriet zu einem Koordinierungsproblem, in dessen Folge die Projektkomplexität explodierte und unbeherrschbar wurde.⁵⁰⁸

Trotz des Scheiterns versuchte man sich weiter ab 2002 an einer nunmehr bescheideneren Umstrukturierung des polizeilichen Informationswesens. Konzeptuell war nun nicht mehr die volle Integration aller Dienststellen in einen Rechnerverbund beabsichtigt, sondern die Weiterentwicklung der alten INPOL-Struktur aus Großrechnern und Terminals. Die Umsetzung erfolgte 2003, indem aus der Fahndungsdatei INPOL-Z⁵⁰⁹ ein allgemeines Fahndungs- und Auskunftssystem wurde, das insbesondere den alltäglichen Polizeieinsätzen dienen sollte. Die PIOS-Dateien wurden gemeinsam mit den weiteren bis dahin entstandenen Fachverfahren und Falldateien durch INPOL-Fall ersetzt, das vor allem der kriminalpolizeilichen

507 *Heinrich*, Innere Sicherheit und neue Informations- und Kommunikationstechnologien, S. 218 f.

508 *Heinrich*, Innere Sicherheit und neue Informations- und Kommunikationstechnologien, S. 221 f.

509 Siehe dazu unten S. 230 ff.

Aufgabenerfüllung dienen sollte. Neben den harten Daten ermöglichte INPOL-Fall⁵¹⁰ in Freitextfeldern die Erfassung von weichen kriminalistischen Daten, sowohl in Textform als auch als multimedialer Inhalt. Auch die freie Verknüpfung aller Objekte in den Dateien war als zentrale Funktion für die kriminalistische Fallanalyse vorgesehen. Recherchiert werden konnte in allen INPOL-Fall-Dateien gleichzeitig, wobei bereits hier ein für die hierarchische Organisationsweise der Polizei typisches Berechtigungskonzept, das sich an der fachlichen Zuständigkeit orientierte, die Sichtbarkeit von Daten beschränkte.⁵¹¹

Wie schon während der vorherigen technologischen Innovationsschübe, verlief mit Aufkommen digitaler Technik in den Ländern eine zur Verbundentwicklung parallele Technologisierung. Neben der bereits erwähnten Einführung des PCs in die polizeilichen Arbeitsabläufe, die eine dezentralisierte, aber zugleich vernetzte Arbeitsweise ermöglichte, war vor allem die Einführung bzw. der Aufbau von Informationssystemen in Form von Vorgangsbearbeitungssystemen die wohl zentrale informationstechnologische Entwicklung dieser Phase. Angestoßen wurde dies vor allem durch die beschriebene INPOL-Neu-Planung, die auf entsprechend qualitative Vorgangsbearbeitungssysteme und passende Schnittstellen in den Ländern angewiesen war. Da allerdings zuvor eine uneinheitliche Technologie-Entwicklung in den Ländern stark divergierende Pfadabhängigkeiten hervorgerufen hatte, erfolgte die Entwicklung dieser neuen Systeme zunächst gleichfalls heterogen. Da die damit verbundenen Probleme bereits bekannt waren, durch das Scheitern von INPOL-Neu an Kompatibilitätsschwierigkeiten aber nochmal in den Fokus gerieten, formierten sich in der Folge Kooperationsverbünde zwischen den Ländern zur Abstimmung technologischer Komponenten, wie etwa Schnittstellen, und teilweisen Verwendung derselben Systeme. Auch über die Einführung der Systeme hinaus sind institutionell verfestigte Kontaktpunkte entstanden, um die generellen Homogenisierungsbemühungen im polizeilichen Informationswesen nicht durch den Betrieb und die Weiterentwicklung der landesspezifischen Systeme zu unterlaufen. In der Folge wurde die Integrationsfähigkeit des polizeilichen Informationswesens merklich gesteigert. Anstelle von fragmentierten, nebeneinanderstehenden Systemen hatte man nun einigermaßen verein-

510 Siehe dazu auch unten S. 251 ff.

511 *Burczyk Bürgerrechte & Polizei (CILIP) 2020*, 16 (18 f.).

heitlichte Basiskomponenten, die einen Datenaustausch auch im Verbund grundsätzlich verbesserte.⁵¹²

Neben diesen eher infrastrukturellen Fortentwicklungen des polizeilichen Informationswesens kamen mit zunehmender Adaption von Digitaltechnik durch die Polizeien auch Konzeptionen und Umsetzungen für neue Informationssystemtypen auf. Mit der Durchsetzung des polizeilichen Arbeitsfeldes mit Informationstechnologie gab es immer wieder Innovationen, die – häufig von einzelnen Beamt:innen entwickelt – auf die Unterstützung in speziellen Aufgabengebieten ausgelegt waren und wegen ihrer Nützlichkeit in die polizeilichen Systeme integriert wurden. Aufgrund ihrer vorrangigen Funktion der Unterstützung polizeilicher Expert:innen bei ihren Aufgaben spricht man auch von Expert:innensystemen. Abstrakt ist darunter ein Informationssystem zu verstehen, die das in einer Datenbank verfügbare Wissen eines Spezialbereichs für die Anwendung auf einen Fall bereithält. Neben einfacheren Wenn-Dann-Aussagen und statistischen Berechnungen wurde bereits seit den frühen 1990er Jahren auch mit mathematischen Verfahren experimentiert, die dem Zweig der künstlichen Intelligenz zuzuordnen sind. Mit den Systemen wurde auch der Versuch unternommen, das hochspezialisierte Wissen, dass in den Polizeiorganisationen nach wie vor stark an einzelne Personen geknüpft war, zu abstrahieren und weniger kundigen Sachbearbeiter:innen verfügbar und damit auch deren Aufgabenerfüllung effektiver zu machen. Zudem war mit den Expert:innensystemen die Hoffnung verbunden, polizeiliches Handeln insgesamt transparenter, rationaler und reproduzierbarer zu machen, wodurch die Legitimität polizeilichen Handelns gesteigert und dessen Rechtfertigung vor Öffentlichkeit und Politik erhöht werden könnte. Allerdings verliefen die ersten Versuche, insbesondere auch mit Spielarten der künstlichen Intelligenz, enttäuschend. Die Simulation sozialer Zustände war durch die Komplexität menschlichen Verhaltens mit der Technologie der 1990er Jahre kaum möglich, sodass sich auch die erhoffte automatisierte Generierung von Lösungsansätzen auf Grundlage der polizeilichen Datenbestände zu diesem Zeitpunkt als bloße Hoffnung erwies.⁵¹³ Als „völlig illusorisch“ wurde es beschrieben, „kurz oder mittelfristig Erfolge bei der Entscheidungs-

512 *Heinrich*, Innere Sicherheit und neue Informations- und Kommunikationstechnologien, S. 235 ff.

513 *Heinrich*, Innere Sicherheit und neue Informations- und Kommunikationstechnologien, S. 239 f.

findung [...] mittels KI zu erwarten.“⁵¹⁴ Auch bei Systemen, die tendenziell optimistischer betrachtet wurde wie dem ViCLAS (Violent Crime Linkage Analysis System), das zur kriminalistischen Behandlung von Gewalttaten eingesetzt wird, erfolgte eine Automatisierung von Entscheidungsabläufen noch nicht. Ganz im Sinne der Sozio-Technizität waren die Expert:innen nach wie vor zentral, um das datenbasiert vorgehaltene Wissen in den Systemen in konkrete polizeiliche Handlungsschritte umzusetzen.⁵¹⁵

Mit fortschreitender Digitalisierung konnte auch die Polizei ihre Arbeitsabläufe durch entsprechende Instrumente immer stärker an die Dynamiken und auch Zwänge des Informationszeitalters anpassen. Ganz generell gesprochen ergaben und ergeben sich im Zuge des digitalen Wandels stetig neue Möglichkeiten einerseits der Erhebung, aber vor allem auch der Integration von Daten. Denn digitale Technologien ermöglichen nicht nur eine breitere optische, akustische oder sonst sensorische Erfassung von lebensweltlichen Sachverhalten in Form von Daten, sondern bieten bei passender informationstechnischer Infrastruktur auch neue Möglichkeiten der Integration und Verknüpfung und damit auch der Auswertung der erfassten Daten. Neben der Digitalisierung von klassischen Medien der Bild- oder Tonaufzeichnung war vor allem auch das Internet ein neues Umfeld und Mittel zur Erhebung von Massendaten. Die vielfältigen Möglichkeiten dieser neuen technologischen Konfigurationen realisierten sich etwa in der Digitalisierung des Erkennungsdienstes und Einführung biometrischer Verfahren, der Digitalisierung und Vernetzung der polizeiinternen Kommunikationsweisen oder auch der Digitalisierung von Spuren- und Beweisführung.⁵¹⁶

Auch diese Entwicklungen verliefen indessen wenig koordiniert und häufig landesspezifisch. Zudem wurde die polizeiliche Informationssystemlandschaft mit einem Erstarken der gesamtgesellschaftlichen Bedeutung des Massendatenphänomens erneut für zu heterogen befunden. Das polizeiliche Informationswesen, so die Überzeugung, die sich zunehmend durchsetzte, sei für die dem Massendatenparadigma inhärenten Logiken und Dynamiken nicht gerüstet, sodass weitere Vernetzungs- und Homogenisie-

514 *Frühauf/W. Schneider/Schulz* in *Polizei-Führungsakademie* (Hrsg.), Thema heute: "Forschung und Entwicklung auf dem Gebiet der Polizeitechnik", 9-26 (20).

515 *Heinrich*, *Innere Sicherheit und neue Informations- und Kommunikationstechnologien*, S. 245.

516 *Heinrich*, *Innere Sicherheit und neue Informations- und Kommunikationstechnologien*, S. 248 ff.

rungsbemühungen vorangetrieben wurden. Während ein zentrales Projekt dazu zunächst der Polizeiliche Informations- und Analyseverbund war,⁵¹⁷ ist in jüngerer Zeit mit dem Projekt Polizei 2020⁵¹⁸ ein informationstechnologisches Großprojekt zur Überarbeitung der polizeilichen Informationsarchitektur aufgelegt worden, dessen bereits in Teilen sichtbare Auswirkungen Gegenstand der folgenden Kapitel sind.

G. Datafizierung als gegenwärtige informationstechnologische Entwicklungsstufe

Die Durchdringung der polizeilichen Arbeitsfelder mit digitalen Instrumenten und Verfahren ist im Begriff die Verarbeitung von Daten in einer Weise zu verändern, die sich nicht mehr allein unter den Begriff der Digitalisierung fassen lässt, mit der vor allem der Übergang von analoger zu digitaler Informationstechnik gemeint ist. Vielmehr ist auch hier, wie bereits aus theoretischer Perspektive beschrieben,⁵¹⁹ mit dem Begriff der Datafizierung zu operieren, der von vielen geprägt und von *Egbert* auf den polizeilichen Kontext angepasst wurde:

„Mit dem Begriff Datafizierung ist dabei die zunehmende Nutzung korrelativ fundierter, statistischer Datenanalyse gemeint, die auf Entscheidungsfindung ausgerichtete und algorithmisch vermittelte (Massen-)Analyse von Daten angesprochen, deren Resultate entsprechend umgesetzt werden und somit die polizeilichen Praktiken nachhaltig prägen. Damit umfasst die Datafizierung nicht allein die verstärkte und mittlerweile nahezu flächendeckende datenmäßige Repräsentation gesellschaftlicher Aktivitäten, [...] (hier als ‚Verdatung‘ verstanden), sondern immer auch die daran anknüpfenden algorithmisch mediatisierten Analysen sowie die daran anschließenden Entscheidungen und Denk- sowie Handlungsanpassungen.“⁵²⁰

517 Siehe zu dessen Entwicklung, die eher in die Gegenwart polizeilicher Informationsverarbeitung fällt, unten S. 251 ff.

518 Auch dieser Projekt ist Teil der Gegenwart der polizeilichen Informationsverarbeitung und wird dementsprechend weiter unten behandelt, siehe dazu unten S. 271 ff. sowie S. 465 ff.

519 Siehe dazu oben S. 46 ff.

520 *Egbert* in Hunold/Ruch (Hrsg.), *Polizeiarbeit zwischen Praxishandeln und Rechtsordnung*, 77 (78).

Emblematisch für diesen Prozess – *Egbert* spricht insofern von einem „Tür-öffner“ – war vor allem die seit den 2010er Jahren erfolgende Erprobung und Einführung von Verfahren die unter dem schillernden Begriff des „Predictive Policing“⁵²¹ diskutiert wurden. Abstrakt gesprochen handelt es sich dabei um kriminalprognostische Technologien, die auf der Grundlage von selbstlernenden Algorithmen in großen Datenbeständen Muster der Abweichung erkennen und darüber (besser als ein Mensch) vorhersagen können sollen, wer straffällig wird oder wo und wann Straftaten begangen werden.⁵²² Damit wurde die in den 1990er Jahren bereits einmal aufgekommene Hoffnung, mithilfe von künstlicher Intelligenz Expert:innen-systeme zu entwickeln, mit denen die operative Sachverhaltsbearbeitung merklich verbessert werden kann, wiederbelebt und zumindest stärker als etwa zwanzig Jahre zuvor eingelöst. Insofern erweist sich die gegenwärtige Entwicklung auch weniger als Disruption, wie sie für das Digitalzeitalter häufig konstatiert wird. So knüpfen etwa Konzepte wie Predictive Policing in historischer Perspektive an bereits bestehende Entwicklungspfade an, wie etwa an die Kriminalitätsanalyse, an die präventive Wende der Polizei spätestens seit dem ausgehenden 20. Jahrhundert sowie an die Verwissenschaftlichung polizeilicher Arbeit.⁵²³ Allerdings sind die Entwicklungspfade des polizeilichen Informationswesens keineswegs linear, sondern – wie aufgezeigt – häufig von Ungleichzeitigkeit und Uneinheitlichkeit geprägt.⁵²⁴ Nichtsdestotrotz wäre es auch falsch, datafizierte Polizeiarbeit als nur kleine evolutionäre Weiterentwicklung der Polizeiarbeit zu deuten. Vielmehr entsteht hier ein qualitativ anderer Modus der Generierung von Wissen über die Gesellschaft und das in ihr auftretende (abweichende) Verhalten, da Erkenntnisbreite und Erkenntnistiefe durch den sich wandelnden Modus der Datensammlung und Wissensgenerierung intensiviert werden.⁵²⁵ Mit bisherigen Divergenzen in der informationellen Technisierung der Polizeien steht auch in Einklang, dass die noch immer andauernde Entwicklung von Predictive Policing-Technologie nicht so monolithisch ist, wie der Begriff oder die personen- oder ortsbezogene Anwendungsweise suggerieren mag. Neben der Pluralität der prädiktiven Verfahren ist zusätzlich zu

521 Konkreter zum Begriff und Einsatz von Predictive Policing in Deutschland, siehe unten S. 279 ff.

522 *Ferguson*, The rise of big data policing, S. 34 ff., 62 ff.

523 *Egbert/Leese*, Criminal futures, S. 3.

524 *Heinrich*, Innere Sicherheit und neue Informations- und Kommunikationstechnologien, S. 369.

525 *Egbert/Leese*, Criminal futures, S. 3.

beachten, dass nicht allein die Technologie einem Wandlungsprozess unterliegt, sondern die Datafizierung des polizeilichen Arbeitsfeldes darüber hinaus durch erhebliche Veränderungen in der Organisation der Polizei und den polizeilichen Praktiken gekennzeichnet ist, die auf polykausale Weise mit den technologischen Innovationen interagieren.⁵²⁶

Die Dynamik der Datafizierung bedingt dabei eine expansive Dynamik des polizeilichen Informationswesens. Dessen Grundfunktion ist auf die Erfassung von sozialen Interaktionen und Prozessen mit Devianzbezug ausgerichtet, um daraus polizeihandlungsleitendes Wissen zu generieren. Wegen des Durchdringens der polizeilichen Arbeitspraktiken mit Instrumenten zur datenmäßigen Erfassung von Lebenssachverhalten entsteht ein sich ausweitender Bedarf, die so gewonnenen Informationen nutzbar zu machen. Neue Verarbeitungsverfahren sind wiederum auf einen konstanten oder sogar steigenden Datenfluss angewiesen, um das vorhandene Potenzial voll auszuschöpfen. Das Informationswesen ist in seiner Gesamtheit – wie *Heinrich* es treffend beschreibt – „auf informatorische Expansion ausgelegt, d.h. es wird ermöglicht, immer mehr technisch erhobene Informationen über soziale Handlungsweisen zu einem Abbild der Realität zu verdichten und somit die Handlungsgrundlage für eine situationsangepasste Aufgabenerledigung zu schaffen.“⁵²⁷

Dieser kontinuierliche Ausbau des polizeilichen Informationswesens greift dabei immer weiter in gesellschaftliche Sphären aus, die informationell durchdrungen und datenförmig erfasst werden. Dieser Effekt tritt regelmäßig auch ohne entsprechende Intention bezüglich der Ausweitung und Vertiefung der polizeilichen Kontrollintensität auf. Das gilt umso mehr, als dass sich die Dynamik der Datafizierung besonders gut in den generellen, für bürokratische Verwaltungsapparate typischen Impetus zur Optimierung von Organisationsstrukturen und -prozessen einfügt. So ermöglicht der stetige Ausbau der informationellen Instrumente zur Optimierungszwecken der Polizeien zugleich eine Vernetzung der dadurch produzierten Daten. Deren Auswertung mit bestehenden oder sodann sinnvollerweise zu schaffenden Verfahren ermöglicht oftmals die Generierung tiefergehender Erkenntnisse bezüglich der mit den produzierten Daten abgebildeten sozialen Zusammenhänge. Auch wenn viele dieser technologischen Entwicklungsprozesse größtenteils unkoordiniert und inkrementell

526 *Egbert/Leese*, Criminal futures, S. 220.

527 *Heinrich*, Innere Sicherheit und neue Informations- und Kommunikationstechnologien, S. 377.

ablaufen, ergibt sich in der Gesamtschau eine Eigendynamik mit den beschriebenen Regelmäßigkeiten der datafizierten Polizei.

Dabei ist das Erkennen von Mustern in Informationen und Daten, um über die Identifikation von Regelmäßigkeiten auch abweichendes Verhalten sichtbar zu machen, nicht neu, sondern hat eine lange Entwicklungsgeschichte bei der modernen Polizei.⁵²⁸ Wie gezeigt wurde, ist das zielorientierte Verarbeiten von Informationen mittels dazu zur Verfügung stehender Technologie eines der die moderne Polizei überhaupt erst formenden Elemente. Allerdings scheinen die gegenwärtigen informationstechnologischen Fortschritte eine nie dagewesene Analysegeschwindigkeit und -tiefe auf Grundlage entsprechend verlässlicher Daten zu erlauben,⁵²⁹ was eine sorgfältige und vor allem auch kritische Auseinandersetzung mit dem Informationswesen der datafizierten Polizei erforderlich macht.

528 *Egbert/Leese, Criminal futures*, S. 20.

529 *Egbert/Leese, Criminal futures*, S. 20.

