

LORENA KOCH

Predictive Policing und Gefahrenkategorien

*Beiträge zum Sicherheitsrecht
und zur Sicherheitspolitik*

13

Mohr Siebeck

Beiträge zum Sicherheitsrecht und zur Sicherheitspolitik

herausgegeben von

Jan-Hendrik Dietrich, Klaus Ferdinand Gärditz
und Kurt Graulich

13



Lorena Koch

Predictive Policing und Gefahrenkategorien

Auswirkungen des Einsatzes von
Predictive-Policing-Systemen auf die Gefahrenkategorien,
besonders den Gefahrenverdacht

Mohr Siebeck

Lorena Koch, geboren 1994; Studium der Rechtswissenschaft in Münster; 2019 Erste Juristische Staatsprüfung; Wissenschaftliche Mitarbeiterin bei zwei internationalen Wirtschaftskanzleien in Düsseldorf; 2023 Promotion und Zweite Juristische Staatsprüfung.
orcid.org/0009-0000-4713-0687

D6

Zugl.: Münster (Westf.), Univ., Diss. der Rechtswissenschaftlichen Fakultät.

ISBN 978-3-16-162660-9 / eISBN 978-3-16-162731-6

DOI 10.1628/978-3-16-162731-6

ISSN 2568-731X / eISSN 2569-0922

(Beiträge zum Sicherheitsrecht und zur Sicherheitspolitik)

Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliographie; detaillierte bibliographische Daten sind über <https://dnb.de> abrufbar.

© 2023 Mohr Siebeck Tübingen. www.mohrsiebeck.com

Das Werk einschließlich aller seiner Teile ist urheberrechtlich geschützt. Jede Verwertung außerhalb der engen Grenzen des Urheberrechtsgesetzes ist ohne Zustimmung des Verlags unzulässig und strafbar. Das gilt insbesondere für die Verbreitung, Vervielfältigung, Übersetzung und die Einspeicherung und Verarbeitung in elektronischen Systemen.

Das Buch wurde von Gulde Druck in Tübingen auf alterungsbeständiges Werkdruckpapier gedruckt und gebunden.

Printed in Germany.

Für Cilli und Johannes

Vorwort

Die nachstehende Arbeit wurde im Sommersemester 2022 von der Rechtswissenschaftlichen Fakultät der Westfälischen Wilhelms-Universität Münster als Dissertation angenommen. Das Manuskript wurde im Februar 2022 fertiggestellt. Rechtsprechung und Literatur konnten bis zu diesem Zeitpunkt berücksichtigt werden.

Herzlich danken möchte ich zuerst Herrn Professor Dr. *Fabian Wittreck* für die Betreuung meiner Promotion, seine konstruktiven Anmerkungen sowie die inhaltliche Freiheit, die er mir bei der Ausgestaltung meiner Arbeit ließ. Mein Dank gilt ebenso Herrn Univ.-Professor Dr. Dr. *Markus Thiel* für die Erstellung des Zweitgutachtens.

Für die Aufnahme in diese Schriftenreihe danke ich den Herausgebern, Herrn Professor Dr. *Jan-Hendrik Dietrich*, Herrn Professor Dr. *Klaus Ferdinand Gärditz* und Herrn Professor Dr. *Kurt Graulich*. Zudem möchte ich dem Bundesministerium des Inneren und für Heimat meinen Dank für die Gewährung eines großzügigen Druckkostenzuschusses aussprechen.

Besonders möchte ich mich bei meinen fabelhaften Freundinnen und Freunden bedanken, die meinen Weg begleitet und versüßt haben. An erster Stelle hervorzuheben ist *Emily Jürgens*, die meine Arbeit unermüdlich Korrektur gelesen und mit wertvollen Hinweisen bereichert hat. Die hilfreichen Ratschläge und Ideen von *Charlotte Berger*, *Lara Leidgeb*, Dr. *Anne Dewey*, *Anna-Friederike Schaube*, *Dennis Heine*, *Johannes Gehring* und *Katharina Stollhans* haben alle zusammen maßgeblich zum Gelingen dieser Arbeit beigetragen.

Dr. *Philipp Bienstein* danke ich für seine wunderbare Begleitung in den letzten Jahren, die mir nicht nur im Rahmen meines Promotionsvorhabens einen besonderen Rückhalt gegeben hat. Zudem möchte ich meinen Eltern, *Angelika* und *Norbert Koch*, für die Unterstützung und Förderung meines Studiums und meiner Promotion danken. Meiner Mutter danke ich ebenfalls für die Korrekturarbeiten an meinem Manuskript.

Düsseldorf, im Sommer 2023

Lorena Koch

Inhaltsverzeichnis

Vorwort	VII
Abkürzungsverzeichnis.....	XVII
Hinweis zur gendergerechten Sprache	XXII
§ 1: Einleitung.....	1
A. <i>Gegenstand der Arbeit</i>	4
B. <i>Gang der Arbeit</i>	6
§ 2: Die automatisierte Polizeiarbeit als Zukunftsprojekt.....	9
A. <i>Die Polizei: Exekutivorgan des Staates</i>	9
I. Staatliches Gewaltmonopol zur Sicherung des Rechtsstaates.....	10
II. Effektive Gefahrenabwehr als Aufgabe der Polizei.....	12
1. Allgemeine Beschreibung der Gefahrenabwehr	12
2. Aktuelle (Sicherheits-)Lage in Deutschland	13
3. Entwicklung der polizeilichen Arbeit und der Polizeigesetze in Deutschland	15
III. Zwischenergebnis	17
B. <i>Die Anfänge der automatisierten Polizeiarbeit, vor allem in Deutschland</i>	17
C. <i>Das Predictive Policing als Hilfsmittel der Polizei</i>	22
I. Erläuterung der Funktionsweise	23
1. Begriffsbestimmung: Predictive Analytics, Predictive Policing und künstliche Intelligenz	23
2. Funktionsweise und Macht der Algorithmen	25
a) Definition eines Algorithmus	26

b)	„Einfache“ Algorithmen	27
c)	Machine-Learning-Algorithmen	27
d)	Deep Learning	29
e)	Macht der Algorithmen	30
f)	Erhöhte Bedeutung von Algorithmen im Zusammenspiel mit Big Data	30
3.	Neuerungen durch die Nutzung von Big Data.....	31
a)	Volume	32
b)	Velocity	33
c)	Variety	33
d)	Veracity, Value.....	34
e)	Weitere Techniken.....	34
f)	Die Folgen für die Datenverarbeitung	34
4.	Der Aufbau von Predictive-Policing-Systemen	36
a)	Predictive-Policing-Softwarelösungen	37
aa)	1. Schritt: Daten	37
bb)	2. Schritt: Modellierung mit Hilfe von Machine-Learning-Algorithmen.....	40
cc)	3. Schritt: Prognoseberechnung unter Anwendung der erstellten Modelle.....	43
dd)	4. Schritt: Visualisierung der Prognose	45
ee)	5. Schritt: Polizeiliche Maßnahmen und Evaluation.....	46
ff)	Zwischenergebnis.....	48
b)	Theoretische Grundlagen der Systeme	48
c)	Beispiel: Das Projekt SKALA in Nordrhein-Westfalen.....	51
d)	Zwischenergebnis	53
5.	Ergebnisse der Systeme: Korrelationen, nicht Kausalitäten.....	53
6.	Delikte, die derzeit sinnvoll mit Hilfe von Predictive-Policing- Systemen vorhergesagt werden können	55
7.	Evaluationsprobleme und Evaluationsversuch in Nordrhein-Westfalen.....	56
8.	Kritik an dem Einsatz von Predictive Policing.....	58
9.	Chancen des Predictive Policing unter Zugrundelegung der Erfahrungen von Polizeibeamten	61
10.	Zwischenergebnis	62
II.	Aktuelles Anwendungsbeispiel: Das Fluggastdatengesetz	63
III.	Die Zukunft in Deutschland: Der aktuelle Stand in den USA?.....	66
IV.	Zwischenergebnis	68

§ 3: Der Gefahrenverdacht und weitere rechtliche Voraussetzungen für polizeiliches Handeln.....	69
<i>A. Die Befugnisnormen im Polizeirecht</i>	<i>70</i>
I. Die Befugnis zum Eingriff in Grundrechte.....	70
II. Vorrangig gelten Spezialgesetze.....	73
III. Die Regelfälle: Standardmaßnahmen	73
IV. Die Ausnahmefälle: Generalklausel	74
<i>B. Die Gefahrenkategorien als wegweisende Kernelemente des Polizeirechts.....</i>	<i>75</i>
I. Grundlegend: Die Gefahr als Voraussetzung für polizeiliches Handeln	76
II. Abgrenzung der konkreten zur abstrakten Gefahr	76
III. Die Anerkennung des noch herrschenden subjektiv interpretierten Gefahrbegriffs?.....	79
1. Der Streit um die objektive oder subjektive Interpretation des Gefahrbegriffs.....	79
a) Begriffsbestimmung: Objektiv und subjektiv interpretierter Gefahrbegriff.....	80
aa) Objektiv interpretierter Gefahrbegriff	80
bb) Subjektiv interpretierter Gefahrbegriff.....	82
(1) Anscheinsgefahr als „Gefahr“	83
(2) Rechtswidriges Handeln bei Putativgefahr.....	84
b) Darstellung des Streits.....	84
aa) Subjektiv interpretierter Gefahrbegriff als dem Sinn und Zweck des Polizeirechts entsprechend.....	85
(1) Konsequenzen auf der Haftungs- und Kostenebene: Weitere Widersprüche.....	85
(2) Wahrscheinlichkeitstheoretische Aspekte	87
(3) Die Prognoseentscheidung um die Gefahr	88
(4) Besonderheiten der Polizeiarbeit.....	89
bb) Objektiv interpretierter Gefahrbegriff als widerspruchsfreie Lösung auf primärer und sekundärer Ebene	90
(1) Konsequenzen auf der Haftung- und Kostenebene: Gleiche Wertungen.....	90
(2) Wahrscheinlichkeitstheoretische Aspekte	92
(3) Die Prognoseentscheidung um die Gefahr	92
(4) Besonderheiten der Polizeiarbeit.....	94

2.	Eigene kritische Würdigung vor dem Hintergrund des Predictive Policing.....	95
a)	Allgemeiner Streitentscheid zwischen den Ansichten	95
b)	Ausnahmsweise: Ändert das Predictive Policing diesen Streitentscheid?	98
aa)	Vergleich zum Risikorecht	98
bb)	Die Ungewissheit in Verbindung mit Predictive Policing	100
cc)	Der „objektive, ideale Polizeibeamte“ in Zeiten des Predictive Policing	103
dd)	Ergebnis: Der Gefahrbegriff bleibt im Polizeirecht unverändert.....	105
IV.	Zwischenergebnis	106
C.	<i>Im Detail: Der Gefahrenverdacht als eine der wichtigsten Figuren im Polizeirecht.....</i>	106
I.	Der Gefahrenverdacht und seine Relevanz angesichts aktueller Entwicklungen	107
1.	Vorab: Entstehung der präventiven Vorfeldarbeit.....	107
2.	Anerkennung der Figur des Gefahrenverdachts trotz Verwerfung des subjektiv interpretierten Gefahrbegriffs.....	110
3.	Begriffsbestimmung: Gefahrerforschung bei Gefahrenverdacht....	112
4.	Abgrenzung zu „Vorfeldbegriffen“	118
II.	Tatbestandliche Erfassung des Gefahrenverdachts.....	121
1.	Primär: Der Gefahrenverdacht als Voraussetzung in Standardmaßnahmen.....	122
2.	Subsumtion von Sachlagen des Gefahrenverdachts unter die polizeiliche Generalklausel?	124
a)	Darstellung des Streits.....	124
aa)	Direkte Anwendung der Generalklausel auf Sachlagen des Gefahrenverdachts	124
bb)	Analoge Anwendung der Generalklausel auf Sachlagen des Gefahrenverdachts	126
cc)	Weitere abzulehnende Ansätze.....	128
dd)	Keine Anwendung der Generalklausel auf Sachlagen des Gefahrenverdachts	131
b)	Abschließende eigene kritische Würdigung.....	133
III.	Rechtsfolgen: Handlungsmöglichkeiten auf Grundlage eines Gefahrenverdachts.....	140
1.	Unproblematisch: Maßnahmen infolge einer Normierung von Sachlagen des Gefahrenverdachts	140

2. Maßnahmen ohne Normierung von Sachlagen des Gefahrenverdachts	143
3. Der Gefahrerforschungseingriff	143
IV. Abschließend: Verantwortlichkeit, Haftungs- und Kostenebene	145
V. Zwischenergebnis	146
<i>D. Das Vorfeld der Gefahr: Die „drohende (terroristische)Gefahr“?</i>	<i>146</i>

§ 4: Von der Predictive-Policing-Prognose zur Maßnahme des Polizeibeamten..... 149

<i>A. Vorab: Die Funktionsweise von Predictive-Policing-Systemen.....</i>	<i>149</i>
<i>B. Die Ergebnisse von Predictive-Policing-Systemen</i>	<i>151</i>
I. Raumbezogene Predictive-Policing-Systeme	151
1. Abgrenzung der verarbeiteten Daten.....	151
2. Aktuell in dieser Form im Einsatz.....	153
3. Szenario 1: Grober Raum-Zeit-Zusammenhang.....	157
4. Szenario 2: Konkreter Raum-Zeit-Zusammenhang	159
II. Personenbezogene Predictive-Policing-Systeme	161
1. Abgrenzung der verarbeiteten Daten.....	161
2. Aktuell in dieser Form nur begrenzt im Einsatz.....	164
3. Szenario 3: Personengruppe	166
4. Szenario 4: Konkrete Person	168
<i>C. Die polizeirechtliche Einordnung der Predictive-Policing- Prognosen: Wird stets ein Gefahrenverdacht vorhergesagt?</i>	<i>170</i>
I. Grundlegende Argumente für die Einordnung von Predictive-Policing-Prognosen	170
II. Differenzierte Einordnung der Predictive-Policing-Prognosen: Prüfung der einzelnen Szenarien und Eingriffsschwellen.....	176
1. Szenario 1 und 3: Klassischer Gefahrenverdacht?	177
a) Prognose einer konkreten Gefahr	178
b) Prognose einer abstrakten Gefahr	185
c) Prognose eines Gefahrenverdachts	190
d) Prognose einer allgemeinen Gefahren- beziehungsweise Bedrohungslage	195
e) Prognose eines Risikos	201
f) Zwischenergebnis und Rechtsfolgen	203
2. Szenario 2 und 4: „Konkretisierter Gefahrenverdacht“?	205

a)	Prognose einer konkreten Gefahr	206
b)	Prognose einer abstrakten Gefahr	208
c)	Prognose eines Gefahrenverdachts	209
aa)	Allgemeine Erwägungen bezüglich der verschiedenen Arten des Gefahrenverdachts.....	211
bb)	Einordnung der Predictive-Policing-Prognosen in die verschiedenen Arten des Gefahrenverdachts	212
(1)	Prognosen der Predictive-Policing-Systeme der Szenarien 1 und 3	212
(2)	Prognosen der Predictive-Policing-Systeme der Szenarien 2 und 4.....	213
d)	Prognose einer allgemeinen Bedrohungslage	215
e)	Prognose eines Risikos	216
f)	Zwischenergebnis und Rechtsfolgen	217
3.	Folgen für weitere Bereiche des Polizeirechts	219
a)	Allgemeines zur Verantwortlichkeit, Haftung und Kostentragung	219
b)	Die Veränderung der Pflichten der Polizei infolge der Entwicklung von Predictive-Policing-Systemen.....	221
D.	<i>Aktuelles Anwendungsbeispiel: Die „drohende (terroristische) Gefahr“</i>	224
I.	Rechtliche Einordnung der „drohenden (terroristischen) Gefahr“ anhand des Urteils des Bundesverfassungsgerichts zum Bundeskriminalamtgesetz.....	224
1.	Erste Fallgruppe: Weitgehende Konkretisierungsanforderungen ...	228
a)	Abstrakte Gefahr, Risiko	230
b)	Allgemeine Bedrohungslage.....	231
c)	Anscheinsgefahr	232
d)	Gefahrenverdacht	232
e)	Neue Eingriffsschwelle.....	235
aa)	„Hinreichend konkretisierte Gefahr“	235
bb)	„Drohende Gefahr“.....	236
f)	Konkrete Gefahr	238
2.	Zweite Fallgruppe: Konkretisierung der personellen Dimension ...	243
a)	Abstrakte Gefahr, Risiko, allgemeine Bedrohungslage Anscheinsgefahr	245
b)	Gefahrenverdacht	245
c)	Konkrete Gefahr	247
d)	Neue Eingriffsschwelle: „Drohende terroristische Gefahr“	252
3.	Zwischenergebnis	253

II.	Folglich: Kann die „drohende (terroristische) Gefahr“ automatisiert vorhergesagt werden?	254
1.	Erste Fallgruppe: Konkrete Gefahr	254
2.	Zweite Fallgruppe: Drohende terroristische Gefahr	257
E.	Zwischenergebnis	260
§ 5:	Allgemeine Auswirkungen des Predictive Policing auf das Recht	261
A.	<i>Vorab: Abgrenzung zwischen der Arbeit von Predictive-Policing-Systemen und polizeilichen Maßnahmen</i>	261
B.	<i>Notwendigkeit einer Ermächtigungsgrundlage für die Arbeit von Predictive-Policing-Systemen</i>	263
I.	Eingreifende Maßnahmen	264
1.	Ermächtigungsgrundlage erforderlich	264
2.	Kurze Erläuterung: Grundrecht auf informationelle Selbstbestimmung	265
a)	(Sachlicher) Schutzbereich	266
b)	Eingriff	267
c)	Rechtfertigung	268
d)	Zwischenergebnis	270
II.	Nicht-eingreifende Maßnahmen: Keine Ermächtigungsgrundlage erforderlich	271
III.	Kriterien des Bundesverfassungsgerichts	272
C.	<i>Mögliche Ermächtigungsgrundlagen aus dem geltenden Recht</i>	275
D.	<i>Die Abwägung zwischen Sicherheit und Freiheit unter dem Aspekt des Predictive Policing</i>	279
I.	Allgemeine Erwägungen zu dem Spannungsverhältnis von Sicherheit und Freiheit	280
1.	Begriffsbestimmung: Sicherheit und Freiheit	280
2.	Beispiele relevanter Bereiche	283
3.	Handelnde Akteure	284
4.	Die Balance im Spannungsverhältnis	286
5.	Entwicklung	290

II. Ausblick: Das Spannungsverhältnis von Sicherheit und Freiheit vor dem Hintergrund der Entwicklung von Predictive-Policing-Systemen	291
1. Argumente für die Sicherheit	291
2. Argumente für die Freiheit.....	294
3. Zwischenergebnis	299
§ 6: Ergebnisse und Fazit.....	301
A. Zu § 2: Die automatisierte Polizeiarbeit als Zukunftsprojekt	301
B. Zu § 3: Der Gefahrenverdacht und weitere rechtliche Voraussetzungen für polizeiliches Handeln	304
C. Zu § 4: Von der Predictive-Policing-Prognose zur Maßnahme des Polizeibeamten	308
D. Zu § 5: Allgemeine Auswirkungen des Predictive Policing auf das Recht	315
E. Fazit	317
Literaturverzeichnis	321
Sachregister	339

Abkürzungsverzeichnis

a.A.	andere Ansicht
a.D.	außer Dienst
AEUV	Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union – AEU-Vertrag
a.F.	alte Fassung
AI	Artificial Intelligence
AöR	Archiv des öffentlichen Rechts
APuZ	Aus Politik und Zeitgeschichte
BayPAG	Gesetz über die Aufgaben und Befugnisse der Bayerischen Staatlichen Polizei – Polizeiaufgabengesetz
BayPAG-E	Entwurf eines Gesetzes über die Aufgaben und Befugnisse der Bayerischen Staatlichen Polizei – Entwurf eines Polizeiaufgabengesetzes
BayVBl.	Bayerische Verwaltungsblätter
BBodSchG	Gesetz zum Schutz vor schädlichen Bodenveränderungen und zur Sanierung von Altlasten – Bundes-Bodenschutzgesetz
Bd.	Band
BDSG	Bundesdatenschutzgesetz
BeckOK	Beck'scher Online-Kommentar
BeckRS	Beck-Rechtsprechung
Beschl.	Beschluss
BGH	Bundesgerichtshof
BGHZ	Entscheidungen des Bundesgerichtshofes in Zivilsachen
BKA	Bundeskriminalamt
BKAG	Gesetz über das Bundeskriminalamt und die Zusammenarbeit des Bundes und der Länder in kriminalpolizeilichen Angelegenheiten – Bundeskriminalamtgesetz
Blue CRUSH	Blue Crime Reduction Utilizing Statistical History
BT-Ausschuss-Drs.	Bundestag-Ausschuss-Drucksache
BT-Drs.	Bundestag-Drucksache
BVerfG	Bundesverfassungsgericht
BVerfGE	Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts
BVerfGK	Kammerentscheidungen des Bundesverfassungsgerichts
BVerwG	Bundesverwaltungsgericht
BVerwGE	Entscheidungen des Bundesverwaltungsgerichts
CR	Computer und Recht
dass.	dasselbe
dens.	denselben
ders.	derselbe

dies.	dieselbe/dieselben
DÖV	Die Öffentliche Verwaltung
DSGVO/DS-GVO	Datenschutz-Grundverordnung
DuD	Datenschutz und Datensicherheit
DVBl.	Deutsches Verwaltungsblatt
DVP	Deutsche Verwaltungspraxis
e.A.	eine Ansicht
ebda.	ebenda
EDV	Elektronische Datenverarbeitung
Einf.	Einführung
einschl.	einschließlich
EL	Ergänzungslieferung
em. o. ö.	emeritierter ordentlicher öffentlicher
EMRK	Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten – Europäische Menschenrechtskonvention
EU	Europäische Union
EuGH	Europäischer Gerichtshof
EuR	Europarecht
EUV	Vertrag über die Europäische Union – EU-Vertrag
FlugDaG	Gesetz über die Verarbeitung von Fluggastdaten zur Umsetzung der Richtlinie (EU) 2016/681 – Fluggastdatengesetz
Fn.	Fußnote/Fußnoten
GA	Goltdammer's Archiv für Strafrecht
gen.	genannt
GeoZG NRW	Gesetz über den Zugang zu digitalen Geodaten Nordrhein-Westfalen – Geodatenzugangsgesetz
GG	Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland
GRCh	Charta der Grundrechte der Europäischen Union – EU-Grundrechtecharta
GRUR	Gewerblicher Rechtsschutz und Urheberrecht
GSZ	Zeitschrift für das Gesamte Sicherheitsrecht
GwG	Gesetz über das Aufspüren von Gewinnen aus schweren Straftaten – Geldwäschegesetz
G 10	Gesetz zur Beschränkung des Brief-, Post- und Fernmeldegeheimnisses – Artikel 10-Gesetz
Hbbd.	Halbband
Hervorh.	Hervorhebung/Hervorhebungen
Hessischer LT	Hessischer Landtag
h.M.	herrschende Meinung
Hrsg.	Herausgeber
Hs.	Halbsatz
HSOG	Hessisches Gesetz über die öffentliche Sicherheit und Ordnung
HStR	Handbuch des Staatsrechts
IBM	International Business Machines Corporation
iBorderCtrl	Intelligent Portable Border Control System
IDC	International Data Corporation
i.d.R.	in der Regel/in dem Rahmen
i.d.S.	in diesem Sinne
i.E.	im Ergebnis

insb.	insbesondere
i.R.d.	im Rahmen der/des
i.R.e.	im Rahmen einer/eines
i.R.v.	im Rahmen von
i.S.d.	im Sinne der/des
i.S.e.	im Sinne einer/eines
i.V.m.	in Verbindung mit
i.w.S.	im weiteren Sinne
JA	Juristische Arbeitsblätter
JöR	Jahrbuch des öffentlichen Rechts der Gegenwart
JURA	Juristische Ausbildung
JuS	Juristische Schulung
JZ	Juristenzeitung
KI	Künstliche Intelligenz
KJ	Kritische Justiz
KLB-operativ	Kriminalitätslagebild
KrimJ	Kriminologisches Journal
KrimPro	Kriminalitätsprognose Wohnraumeinbruch
KritV	Kritische Vierteljahresschrift für Gesetzgebung und Rechtswissenschaft
K&R	Kommunikation & Recht
LHundG NRW	Hundegesetz für das Land Nordrhein-Westfalen – Landeshundegesetz NRW
Lit.	Literatur
LKA	Landeskriminalamt
LKV	Landes- und Kommunalverwaltung
LPresseG NRW	Pressegesetz für das Land Nordrhein-Westfalen – Landespressegesetz NRW
LT NRW-Drs.	Landtag Nordrhein-Westfalen-Drucksache
MedR	Medizinrecht
MMR	Multimedia und Recht
MMR-HdB	Handbuch Multimedia-Recht
MshrKrim	Monatsschrift für Kriminologie und Strafrechtsreform
m.w.N.	mit weiteren Nachweisen
Nds. OVG	Niedersächsisches Oberverwaltungsgericht
n.F.	neue Fassung
NIJ	National Institute of Justice
NJ	Neue Justiz – Zeitschrift für Rechtsentwicklung und Rechtsprechung
NJW	Neue Juristische Wochenschrift
NPOG	Niedersächsisches Polizei- und Ordnungsbehördengesetz
NRW	Nordrhein-Westfalen
NStZ	Neue Zeitschrift für Strafrecht
NTAS	National Terrorism Advisory System
NVwZ	Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht
NWVBl.	Nordrhein-Westfälische Verwaltungsblätter
NZA	Neue Zeitschrift für Arbeitsrecht
o.Ä.	oder Ähnliches

OBG	Gesetz über Aufbau und Befugnisse der Ordnungsbehörden – Ordnungsbehördengesetz
OLG	Oberlandesgericht
OVG	Oberverwaltungsgericht
PKS	Polizeiliche Kriminalstatistik
PNR	Passenger Name Record (englisch für „Fluggastdatensatz“)
PolIDVG	Gesetz über die Datenverarbeitung der Polizei – Polizeidatenverarbeitengesetz
PolG BW	Polizeigesetz Baden-Württemberg
PolG NRW	Polizeigesetz des Landes Nordrhein-Westfalen
PolG NRW-E	Entwurf eines Polizeigesetzes des Landes Nordrhein-Westfalen
PolR	Polizeirecht
POR	Polizei- und Ordnungsrecht
PRECOBS	Pre Crime Observation System
PredPol	Predictive Policing
PrOVG	Preußisches Oberverwaltungsgericht
PrOVGE	Entscheidungen des Preußischen Oberverwaltungsgerichts
PrVBl.	Preußisches Verwaltungsblatt
RADAR-iTE	Regelbasierte Analyse potentiell destruktiver Täter zur Einschätzung des akuten Risikos – islamistischer Terrorismus
RDV	Recht der Datenverarbeitung
Rn.	Randnummer
RR	Rechtsprechungs-Report
Rspr.	Rechtsprechung
RT	Rechtstheorie
SächsVerfGH	Verfassungsgerichtshof des Freistaates Sachsen
SKALA	System zur Kriminalitätsauswertung und Lageantizipation
SOG LSA	Gesetz über die öffentliche Sicherheit und Ordnung des Landes Sachsen-Anhalt
SSL	Strategic Subject List
StGB	Strafgesetzbuch
str.	strittig
st. Rspr.	ständige Rechtsprechung
TKG	Telekommunikationsgesetz
TMG	Telemediengesetz
U.C.L.A.	University of California, Los Angeles
Urt.	Urteil
USA	United States of America
v.a.	vor allem
Var.	Variante
VBIBW	Verwaltungsblätter für Baden-Württemberg
VersG	Gesetz über Versammlungen und Aufzüge – Versammlungsgesetz
VERW	Die Verwaltung
VerwArch.	Verwaltungsarchiv
Vf.	Verfahren
VG	Verwaltungsgericht
VGH	Verwaltungsgerichtshof
Vorb.	Vorbemerkung

VwVfG	Verwaltungsverfahrensgesetz
WD	Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestages
WED	Wohnungseinbruchdiebstahl
wg.	wegen
ZAR	Zeitschrift für Ausländerrecht und Ausländerpolitik
ZD	Zeitschrift für Datenschutz
ZfPW	Zeitschrift für die gesamte Privatrechtswissenschaft
ZRP	Zeitschrift für Rechtspolitik
ZUR	Zeitschrift für Umweltrecht

Hinweis zur gendergerechten Sprache

Aus Gründen der besseren Lesbarkeit wird in dieser Arbeit das generische Maskulinum verwendet. Sämtliche Geschlechtsidentitäten, genauer solche, die sich als männlich oder als weiblich, als teils männlich oder als teils weiblich, als männlich und weiblich oder – über diese binären Geschlechtsidentitäten hinausgehend – weder als männlich noch als weiblich identifizieren, sind ausdrücklich mitgemeint. Die Wahl der Sprachform in dieser Arbeit beinhaltet keine Wertung. Der Hinweis zur gendergerechten Sprache folgt dem Zweck, die Vielfalt und stetige Veränderbarkeit der Geschlechtsidentitäten sowie die Wirkungskraft der Sprache in diesem Zusammenhang zu betonen.

Einleitung

Wir leben in einer Welt, in der sich Fahrzeuge autonom fortbewegen können, in der Algorithmen selbstständig lernen können, in der sich Haushaltsgeräte untereinander vernetzen können, in der Einkaufsverhalten von Kunden vorhergesagt werden kann und in der mit Hilfe des sogenannten Predictive Policing auch Kriminalität prognostiziert werden kann: „With predictive policing, we have the tools to put cops at the right place at the right time or bring other services to impact crime, and we can do so with less,“¹ so der Polizeichef des *San Francisco Police Department*.

In Deutschland wurden Predictive-Policing-Systeme vor dem Hintergrund der zunehmenden Einbruchskriminalität entwickelt, getestet und letztlich implementiert. Im Jahr 2019 wurden laut der Polizeilichen Kriminalstatistik des Bundeskriminalamtes rund 5,44 Millionen Straftaten in Deutschland erfasst². Davon handelte es sich bei 87.145 Taten um Delikte des Wohnungseinbruchdiebstahls³. Die polizeiliche Aufklärungsquote von Straftaten pendelte sich in Deutschland im gleichen Jahr bei 57,5% ein⁴. Bei Delikten des Wohnungseinbruchdiebstahls betrug sie nur 17,4%⁵. Mit 167.136 erfassten Delikten des Wohnungseinbruchdiebstahls im Jahr 2015⁶ und 151.265 erfassten Delikten des Wohnungseinbruchdiebstahls im Jahr 2016⁷ haben die Statistiken in den Vorjahren Rekordzahlen erreicht. In der Presse hieß es: „Durchschnittlich er-

¹ B. Pearsall, Predictive Policing: The Future of Law Enforcement?, in: NIJ Journal 2010 (Heft 266), S. 16 (17).

² Bundeskriminalamt (Hrsg.), Polizeiliche Kriminalstatistik. Bundesrepublik Deutschland. Jahrbuch 2019. Band 1. Fälle, Aufklärung, Schaden, S. 11.

³ BKA, Kriminalstatistik 2019 (Fn. 2), S. 12.

⁴ BKA, Kriminalstatistik 2019 (Fn. 2), S. 35.

⁵ BKA, Kriminalstatistik 2019 (Fn. 2), S. 35.

⁶ Bundeskriminalamt (Hrsg.), Polizeiliche Kriminalstatistik. Bundesrepublik Deutschland. Jahrbuch 2015, S. 4.

⁷ Bundeskriminalamt (Hrsg.), Polizeiliche Kriminalstatistik. Bundesrepublik Deutschland. Jahrbuch 2016. Band 1. Fälle, Aufklärung, Schaden, S. 13, auf welcher hervorgehoben wird, dass ab dem Jahr 2016 i.R.d. PKS unter den „Wohnungseinbruchdiebstahl“ auch die bandenmäßige Begehung gemäß § 244a StGB fällt, weshalb nur eine bedingte Vergleichbarkeit mit dem Jahr 2015 gegeben ist.

folgt alle drei Minuten ein Einbruch.⁸ „Politik und Polizei bekommen das Problem der Einbruchskriminalität nicht in den Griff.“⁹

Diese Zahlen zeigen deutlich: Die Aufgaben zeitgemäßer Polizeiarbeit reichen weit; weiter als ein Polizeibeamter mit Instinkt und Fingerspitzengefühl in der Lage ist, sie zu lösen¹⁰. Die aufgezeigte hohe Anzahl an Delikten des Wohnungseinbruchdiebstahls, welche im Jahr 2015 ihren Höhepunkt erreichte¹¹, ist nur ein Grund dafür. Erschwerend kommen neue Kriminalitätsformen, wie der Terrorismus und die organisierte Kriminalität, neue technische Möglichkeiten und eine zunehmende Masse an verfügbaren Daten, welche das Potenzial haben, die innere Sicherheit zu gefährden, hinzu¹². Mit jeder neuen Bedrohung ist die in einem freiheitlichen Rechtsstaat so grundlegende „Sicherheit in Freiheit“¹³ schwieriger zu erreichen. Um sämtlichen potenziell sicherheitsgefährdenden Entwicklungen auf Augenhöhe begegnen zu können, muss die technische Weiterentwicklung auch eine sicherheitsstärkende Verwendung finden. Dies erfolgt unter anderem in Form von technischen Hilfsmitteln und Prävention in der Polizeiarbeit.

Etwaige Sicherheitsbedrohungen sorgen nicht nur für eine Tendenz des Bundesverfassungsgerichts, Eingriffsschwellen in das Gefahrenvorfeld zu verlegen¹⁴, sondern beeinflussen die Polizeiarbeit auch direkt. Diskussionen zur Prävention im Gefahrenvorfeld haben sich zu dem Kernthema des Sicherheitsrechts entwickelt¹⁵. Als „Hauptorgan der inneren Sicherheit“¹⁶ ist die Polizei

⁸ Zahl der Wohnungseinbrüche steigt auf Rekordniveau, <https://www.morgenpost.de/vermischtes/article207325201/Zahl-der-Wohnungseinbrueche-steigt-auf-Rekordniveau.html> (26.6.2023).

⁹ Zahl der Wohnungseinbrüche steigt um zehn Prozent, <https://www.welt.de/politik/deutschland/article153790063/Zahl-der-Wohnungseinbrueche-steigt-um-zehn-Prozent.html> (26.6.2023).

¹⁰ So schon *W. Hoffmann-Riem*, „Anscheingefahr“ und „Anscheinverursachung“ im Polizeirecht, in: K. Vogel/K. Tipke (Hrsg.), *Verfassung. Verwaltung. Finanzen. Festschrift für Gerhard Wacke zum 70. Geburtstag, 1972*, S. 327 (342).

¹¹ BKA, *Kriminalstatistik 2015* (Fn. 6), S. 4.

¹² Dies wird bspw. problematisiert in *F. Ebert*, *Entwicklungen und Tendenzen im Recht der Gefahrenabwehr*, in: LKV 2017, S. 10 (12) und *M. Möstl*, *Die neue dogmatische Gestalt des Polizeirechts – Thesen zur Integration eines modernen informationellen Vorfeldrechts in das klassische rechtsstaatliche Gefahrenabwehrrecht*, in: DVBl. 2007, S. 581 (582).

¹³ *U. Di Fabio*, *Sicherheit in Freiheit*, in: NJW 2008, S. 421 (421).

¹⁴ So z.B. BVerfGE 141, 220 (272 f., Rn. 112) – *Bundeskriminalamtgesetz*.

¹⁵ Dazu z.B. *M. Möstl*, *Das Bundesverfassungsgericht und das Polizeirecht. Eine Zwischenbilanz aus Anlass des Urteils zur Vorratsdatenspeicherung*, in: DVBl. 2010, S. 808 (809) mit einer Übersicht zu der bisherigen Rspr. des BVerfG zum Thema „Gefahr und Vorfeld“.

¹⁶ *V. Götz*, *Innere Sicherheit*, in: J. Isensee/P. Kirchhof (Hrsg.), *Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland*, Bd. IV: *Aufgaben des Staates*, 3. Aufl. 2006, § 85 Rn. 33.

oft die ausführende Hand des staatlichen Gewaltmonopols¹⁷. Um eine Polizeiarbeit zu entwickeln, welche die dargelegten aktuellen und zukünftigen Bedrohungen tragen und im besten Fall präventiv abwehren kann, bedarf es Hilfsmittel¹⁸. Erste abschreckende Vorstellungen von solchen Hilfsmitteln reichen vom „*Orwell'sche[n]* Schreckensszenario [...] [mit der] Tendenz zur Totalüberwachung“¹⁹ bis hin zum Science-Fiction-Thriller *Minority Report*²⁰. Diese in der Medienberichterstattung und auch in der juristischen Literatur teilweise unkommentiert aufgestellten Vergleiche müssen für eine sachliche Bewertung etwaiger Hilfstechniken jedoch dringend von der Realität abgegrenzt werden. Ohne an eine vergleichbare Dystopie anzuknüpfen, haben sich in Deutschland präventive Maßnahmen, wie die Meldeaufgabe oder das Gefährderansprechen, etabliert; technische Geräte, wie „*Bodycams*“ oder „*Augmented-Reality-Brillen*“, werden diskutiert, erforscht und teilweise eingesetzt²¹. Gerade um die derzeitige „Datenflut“ nutzen zu können, wurden unter Zugrundelegung von Algorithmen und Big Data weiterhin Predictive-Policing-Systeme geschaffen. Als Hilfsmittel für die Polizeiarbeit sollen sie Kriminalität prognostizieren und ausgleichen, was der Mensch aufgrund seiner zwangsläufig begrenzten Ausbildung und Fähigkeiten nicht leisten kann²².

Den sprichwörtlichen Blick in die „Glaskugel“²³ können Predictive-Policing-Systeme nicht bieten. Auch wenn es sich – im Vergleich dazu – bei Predictive-Policing-Prognosen „bloß“ um algorithmisch erstellte Wahrscheinlichkeitsaussagen bezüglich zukünftiger Kriminalität handelt, können diese nicht unabhängig von rechtlichen Grenzen verarbeitet und ausgegeben werden. Die Veränderung der manuellen Polizeiarbeit hin zu einer vermehrt auch automatisierten Polizeiarbeit führt notwendigerweise zu der „Entwicklung eines neuen

¹⁷ Vgl. H. Busch u.a., Die Polizei in der Bundesrepublik, 1985, S. 37, 47.

¹⁸ S. z.B. M.H.W. Möllers (Hrsg.), Wörterbuch der Polizei, 3. Aufl. 2018, S. 2056, unter „Sicherheitspolitik“ zur Möglichkeit technischer Hilfsmittel und Ebert, Entwicklung (Fn. 12), S. 12 zur Notwendigkeit technischer Hilfsmittel.

¹⁹ S. Gless, Predictive Policing und operative Verbrechensbekämpfung, in: F. Herzog u.a. (Hrsg.), Rechtsstaatlicher Strafprozess und Bürgerrechte. Gedächtnisschrift für Edda Weißlau, 2016, S. 165 (172; Hervorh. im Original, L.K.). Die Redewendung wurde ursprünglich aus G. Orwell, Nineteen eighty-four, 1949 (Originalschrift) abgeleitet.

²⁰ Vgl. W.L. Perry u.a., Predictive Policing. The Role of Crime Forecasting in Law Enforcement Operations, 2013, S. 8: „This Is Not *Minority Report*“ (Hervorh. im Original, L.K.).

²¹ Dazu z.B. knapp Ebert, Entwicklungen (Fn. 12), S. 12, 16.

²² Einen Vergleich zwischen Mensch und Maschine stellt in diesem Zusammenhang grundlegend schon T. Rademacher, Predictive Policing im deutschen Polizeirecht, in: AöR 142 (2017), S. 366 (372–393) an.

²³ A. Gluba, Predictive Policing – eine Bestandsaufnahme, 2014, S. 2.

Selbstverständnisses von Polizeiarbeit²⁴, welches besonders aus juristischer Perspektive näher beleuchtet werden muss. Dabei baut die polizeiliche Arbeit vor allem auf ermächtigenden Befugnisnormen auf. Diese bestimmen, in welcher Form Polizeibeamte auf bestimmte Sachlagen reagieren dürfen, wie sie handeln dürfen und wie sie eingreifen dürfen, um eine effektive Gefahrenabwehr zu gewährleisten. Den Kern dieser Normen bilden die Gefahrenkategorien. Um dem Einsatz von und der Arbeit mit Predictive-Policing-Systemen einen Nutzen abgewinnen zu können, muss bestimmt werden, welche Gefahrenkategorien mit Hilfe der Systeme prognostiziert werden können und damit, welche Befugnisse einem Polizeibeamten infolge von Predictive-Policing-Prognosen eingeräumt werden können.

Die Auswirkungen des Einsatzes von Predictive-Policing-Systemen auf die polizeirechtlichen Gefahrenkategorien, insbesondere den Gefahrenverdacht, sind der Inhalt dieser Arbeit.

A. Gegenstand der Arbeit

Diese Arbeit thematisiert die zentrale Fragestellung, welche Auswirkungen der Einsatz von Predictive-Policing-Systemen auf die polizeirechtlichen Gefahrenkategorien, insbesondere den Gefahrenverdacht, hat. Predictive Policing meint wörtlich aus dem Englischen übersetzt eine „vorausschauende Polizeiarbeit“. Als Hilfsmittel für die Polizeiarbeit sollen Predictive-Policing-Systeme Wahrscheinlichkeitsurteile berechnen, welche das Risiko der zukünftigen Begehung von Straftaten prognostizieren²⁵. Dies erfolgt mittels einer zu Beginn erstellten Datensammlung, welche mit einem Algorithmus nach Mustern und Strukturen ausgewertet wird²⁶.

Die Sicherheitslage in Deutschland und in vielen anderen Ländern, bedroht durch den Terrorismus, die organisierte Kriminalität und auch hohe Zahlen an Wohnungseinbruchdiebstählen, erfordert Prävention²⁷. Der Staat ist auf der einen Seite zum Freiheitsschutz verpflichtet, muss jedoch auf der anderen Seite

²⁴ L. Merbach/K. Seidensticker, Bitship Troopers – Big Data und informationsgeleitete Polizeiarbeit in Deutschland, in: E. Kühne (Hrsg.), Die Zukunft der Polizeiarbeit – die Polizeiarbeit der Zukunft. Festschrift aus Anlass des 25. Jahrestages der Hochschule der Sächsischen Polizei (FH), Teil II, 2019, S. 143 (143).

²⁵ Statt anderer Landeskriminalamt NRW (Hrsg.), Kooperative Evaluation des Projekts SKALA, 2018, S. 12.

²⁶ So z.B. Rademacher, Predictive Policing (Fn. 22), S. 368 m.w.N.; zum Predictive-Policing-Prozess grundlegend Perry u.a., Predictive Policing (Fn. 20), S. 2.

²⁷ Dies wird bspw. problematisiert in Möstl, Gestalt (Fn. 12), S. 582; s. z.B. BKA, Kriminalstatistik 2015 (Fn. 6), S. 4.

ebenso für Sicherheit sorgen²⁸. Die Polizei ist dabei das „Hauptorgan der inneren Sicherheit“²⁹. Um diese Aufgabe zu erfüllen, ermöglichen die polizeirechtlichen Befugnisnormen, deren Kern die verschiedenen Gefahrenkategorien darstellen, unter bestimmten Voraussetzungen ein entsprechendes Handeln der Polizei. In den letzten Jahren sind in Verbindung mit der präventiven polizeilichen Arbeit Predictive-Policing-Systeme in den Fokus gerückt³⁰. Predictive Policing liefert ein Hilfsmittel im frühestmöglichen Stadium der Prävention, und zwar zur erstmaligen Erkennung einer Gefahr³¹. Ein solches Tool zur präventiven Gefahrerkennung wirft jedoch auch einige Fragen auf, unter anderem solche in politischer, rechtlicher, technischer, sozialwissenschaftlicher, kriminologischer und auch ethisch-moralischer Hinsicht, und muss aufgrund des freiheitseinschränkenden Potenzials vielen Hürden standhalten. Einen Teil der rechtlichen Fragen beantwortet diese Arbeit. Ziel der Arbeit ist primär die Einordnung der möglichen Predictive-Policing-Prognosen in die polizeirechtlichen Gefahrenkategorien, um die Auswirkungen des Einsatzes von Predictive-Policing-Systemen auf die Gefahrenkategorien, insbesondere den Gefahrenverdacht, bestimmen zu können. Dafür werden die neuen Erkenntnisse in Verbindung mit Predictive-Policing-Systemen mit den altbekannten polizeirechtlichen Inhalten und Problemen bezüglich der Gefahrenkategorien in Verbindung gebracht. Im Ergebnis kann daraus gefolgert werden, in welcher Form Polizeibeamte die Predictive-Policing-Prognosen verwenden können. Dies bietet einen Ansatzpunkt dafür, wie das sicherheitsstärkende Potenzial der Predictive-Policing-Systeme bestmöglich genutzt werden kann.

In dieser Arbeit werden sämtliche für die Zwecke der Arbeit relevanten Aspekte der Funktionsweise des Predictive Policing dargestellt. Dabei kann jedoch nicht bei allen Themen ins Detail gegangen werden, um den Schwerpunkt dieser Arbeit nicht zu verfehlen: Gerade in den technischen Bereichen, wie der Funktionsweise von Algorithmen und Big Data, sowie auch in den sozialwissenschaftlichen und kriminologischen Grundlagen und in den allgemeinen Einwänden und Chancen des Predictive Policing, können daher nur Überblicke dargestellt werden. Weiterhin wird in dieser Arbeit nicht geprüft, sondern vielmehr vorausgesetzt, dass personenbezogene Predictive-Policing-Systeme oder zumindest solche Systeme, aus deren Prognosen ein Personenbezug hergestellt werden kann, in der Polizeiarbeit eingesetzt werden können. Nur so kann auch deren Potenzial bestimmt werden. Dies ist aufgrund des Eingriffs in das Grund-

²⁸ Statt anderer *J. Isensee*, Das Grundrecht als Abwehrrecht und als staatliche Schutzpflicht, in: ders./P. Kirchhof (Hrsg.), *Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland*, Bd. IX: Allgemeine Grundrechtslehren, 3. Aufl. 2011, § 191 Rn. 1.

²⁹ *Götz* (Fn. 16), § 85 Rn. 33.

³⁰ Eine Vorreiterrolle nimmt in Deutschland *Thomas Schweer* ein, dazu z.B. *ders.*, „Vor dem Täter am Tatort“ – Musterbasierte Tatortvorhersagen am Beispiel des Wohnungseinbruchs, in: *Die Kriminalpolizei* 2015, S. 13 (13).

³¹ Treffend *Rademacher*, Predictive Policing (Fn. 22), S. 392.

recht auf informationelle Selbstbestimmung infolge des Einsatzes von und der Arbeit mit solchen Systemen ohne entsprechende Ermächtigungsgrundlagen jedoch aktuell noch nicht der Fall, wie auch in den folgenden Kapiteln deutlich wird. Weitergehende Überlegungen zu dem Ob und dem konkreten Wie des Einsatzes dieser eingreifenden Systeme müssen noch vorgenommen werden. Gleiches gilt bezüglich sämtlicher Folgen für die weiteren Bereiche des Polizeirechts durch den Einsatz von Predictive-Policing-Systemen (zum Beispiel Verantwortlichkeit, Haftung, Kostentragung, Rechtsschutz) und auch bezüglich einer Implementierung entsprechender Ermächtigungsgrundlagen in das geschriebene Recht. Beides wird in dieser Arbeit bloß in Ansätzen und überblicksartig dargestellt und problematisiert. Für diese ebenso grundlegenden Bereiche im Umgang mit Predictive Policing kann und soll die Arbeit keine abschließenden Antworten liefern. Vielmehr soll diese Arbeit einen Ansatzpunkt bieten, welch sicherheitsstärkendes Potenzial Predictive-Policing-Systemen innewohnt. Dies soll einen Anreiz schaffen, den wichtigen Diskurs mit sämtlichen aufgezählten Fragestellungen weiterzuführen und Lösungen zu erarbeiten, um die technische Weiterentwicklung auch sicherheitsstärkend einzusetzen und nicht bloß als neues Gefährdungspotenzial für die innere Sicherheit anzusehen.

B. Gang der Arbeit

Die Arbeit gliedert sich in insgesamt sechs Kapitel, wovon das erste Kapitel die Einleitung (§ 1) und das letzte Kapitel die Zusammenfassung der Ergebnisse und das Fazit (§ 6) enthält. Bei den übrigen Kapiteln handelt es sich um die vier Hauptteile dieser Arbeit. Im zentralen dritten Hauptteil werden die möglichen Predictive-Policing-Prognosen in die Gefahrenkategorien des Polizeirechts eingeordnet (§ 4). Davor befasst sich, um diese Erkenntnisse anschließend zu verbinden, der erste Teil mit der automatisierten Polizeiarbeit (§ 2) und der zweite Teil mit den verschiedenen Gefahrenkategorien des Polizeirechts (§ 3). Zuletzt werden die allgemeinen Auswirkungen des Predictive Policing auf das Recht behandelt (§ 5).

Zuerst wird im Folgenden die automatisierte Polizeiarbeit beschrieben (dazu insgesamt § 2). Dazu wird die Stellung der Polizei als Exekutivorgan des Staates hervorgehoben, welches die effektive Gefahrenabwehr gewährleistet und mithin das Organ ist, welches vorrangig für die Gewährleistung der Sicherheit zuständig ist. Beschrieben wird, angesichts der sich verändernden Sicherheitslage, die Abkehr von der rein manuellen hin zu einer vermehrt automatisierten Polizeiarbeit, die sich seit vielen Jahren (weiter)entwickelt. Als derzeit weitestgehender Schritt in dieser Hinsicht lässt sich das Predictive Policing, welches unter Zuhilfenahme von Algorithmen und Big Data funktioniert, benennen. Im Rahmen der Erläuterung der Funktionsweise solcher Predictive-Poli-

cing-Systeme werden besonders die Unterschiede zwischen der Polizeiarbeit durch die Maschine und durch den Menschen herausgestellt, um zu bestimmen, welchen Nutzen Predictive Policing haben kann. Nach der Erläuterung verschiedener Besonderheiten von Predictive-Policing-Systemen sowie Kritik und Chancen endet das erste Kapitel mit dem Beispiel des deutschen Fluggastdatengesetz und Beispielen aus den USA.

Das nächste Kapitel legt den Fokus auf die rechtlichen Voraussetzungen für polizeiliches Handeln (dazu insgesamt § 3). Erläutert werden die polizeirechtlichen Befugnisnormen, deren Kern die einzelnen Gefahrenkategorien darstellen. Einer der Hauptaspekte wird dabei auf den grundlegenden Streit um die objektive oder subjektive Interpretation des Gefahrenbegriffs gelegt, welcher sich derzeit – auch unter dem Gesichtspunkt des Predictive Policing – wandelt. Im Folgenden wird besonders der Gefahrenverdacht, die für das Predictive Policing wichtigste Gefahrenkategorie, thematisiert. Beleuchtet werden dabei insbesondere die Relevanz dieser polizeirechtlichen Figur angesichts aktueller Entwicklungen sowie die Voraussetzungen auf der Tatbestandsseite und die Handlungsmöglichkeiten auf der Rechtsfolgenseite, inklusive etwaiger Streitigkeiten. Der letzte Abschnitt deutet die Probleme in Verbindung mit der „neuen“ Gefahrenkategorie der „drohenden (terroristischen) Gefahr“ an.

Im darauffolgenden Kapitel werden die Erkenntnisse aus den vorherigen beiden Kapiteln miteinander verbunden, um zu dem Hauptthema dieser Arbeit zu gelangen, mithin dem Weg von der Predictive-Policing-Prognose zu der Maßnahme des Polizeibeamten oder genauer: die Einordnung der möglichen Predictive-Policing-Prognosen in die Gefahrenkategorien des Polizeirechts (dazu insgesamt § 4). Dafür werden die verschiedenen möglichen Arten von Predictive-Policing-Systemen in einem ersten Schritt differenziert, indem sie anhand der verarbeiteten und ausgegebenen Daten in „Szenarien“ eingeordnet sowie mit Beispielen erläutert werden. Auf Grundlage dieser Szenarien lassen sich die Predictive-Policing-Prognosen in die polizeirechtlichen Gefahrenkategorien einordnen. Dafür werden grundlegende Argumente und die jeweiligen Besonderheiten der verschiedenen Gefahrenkategorien herausgearbeitet, um anschließend zu bestimmen, in welcher Form Polizeibeamte die Prognosen nutzen können. In diesem Zusammenhang ergeben sich auch allgemeine Erkenntnisse zu den polizeirechtlichen Eingriffsschwellen sowie Folgen für weitere Bereiche des Polizeirechts. Zuletzt erfolgt, als aktuelles Anwendungsbeispiel, die rechtliche Einordnung der „drohenden (terroristischen) Gefahr“, gefolgt von der Möglichkeit der automatisierten Prognose dieser Gefahrenkategorie durch Predictive-Policing-Systeme.

Im Anschluss werden im vorletzten Kapitel dieser Arbeit die allgemeinen Auswirkungen des Predictive Policing auf das Recht bestimmt (dazu insgesamt § 5). Dieses Kapitel thematisiert vor allem die Notwendigkeit einer Ermächtigungsgrundlage für die Arbeit von Predictive-Policing-Systemen, inklusive bereits aufgestellter Kriterien des Bundesverfassungsgerichts, besonders zum

Gefahrenvorfeld. Es nennt schon geltende Ermächtigungsgrundlagen, welche zumindest mit dem Predictive Policing in Verbindung gebracht werden können. Zuletzt erfolgt die im Polizeirecht stets vorzunehmende Abwägung zwischen Sicherheit und Freiheit, welche als Ausblick unter dem Aspekt des Predictive Policing genauer beleuchtet wird.

Die Arbeit schließt im letzten Kapitel mit der Zusammenfassung der Ergebnisse und einem Fazit (dazu insgesamt § 6).

Die automatisierte Polizeiarbeit als Zukunftsprojekt

Die Polizei ist das „Hauptorgan der inneren Sicherheit“¹. Um der heutzutage rasant ansteigenden Menge an Datenbeständen gerecht werden zu können, bedienen sich die deutschen Polizeibehörden zunehmend der Technik, der Digitalisierung und der Automatisierung. Dadurch wird die innere Sicherheit auf der einen Seite gestärkt, denn neue Techniken vereinfachen und erweitern die präventive und repressive Tätigkeit der Polizei². Auf der anderen Seite kommt es durch neue Techniken vermehrt auch zu Einschränkungen der inneren Sicherheit: Sie schaffen neue Gefährdungsmöglichkeiten, welchen die Polizei wiederum begegnen muss³. Algorithmen, die automatisiert Daten verarbeiten können, sollen in den kommenden Jahren so weit entwickelt werden, dass eine Vorhersage getroffen werden kann, welche Straftaten, wo, wann und von wem zukünftig begangen werden⁴. Die Polizeiarbeit unterliegt – wie viele Bereiche – einem strukturellen Wandel, welchen es zu bewerten und im Einklang mit dem Recht zu gestalten gilt. In diesem Kapitel werden zuerst die Aufgaben der Polizei (A.) dargestellt und im Anschluss die Entwicklung hin zu Predictive-Policing-Systemen, welche die Polizei bei ihren Aufgaben unterstützen sollen (B., C.).

A. Die Polizei: Exekutivorgan des Staates

Unter dem Gesichtspunkt der Gewaltenteilung ist die Polizei als Teil der Administrative der exekutiven Gewalt zuzuordnen⁵. Nach dem Konzept des staat-

¹ V. Götz, Innere Sicherheit, in: J. Isensee/P. Kirchhof (Hrsg.), Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland, Bd. IV: Aufgaben des Staates, 3. Aufl. 2006, § 85 Rn. 33, s. auch Rn. 33–37.

² Statt anderer M.H.W. Möllers (Hrsg.), Wörterbuch der Polizei, 3. Aufl. 2018, S. 2056, unter „Sicherheitspolitik“; S. Heinrich, Technik und Systeme der Inneren Sicherheit, in: H.-J. Lange/H.P. Ohly/J. Reichertz (Hrsg.), Auf der Suche nach neuer Sicherheit. Fakten, Theorien und Folgen, 2. Aufl. 2009, S. 203 (203).

³ Statt anderer Möllers, Wörterbuch (Fn. 2), S. 2056, unter „Sicherheitspolitik“; Heinrich, Technik (Fn. 2), S. 203.

⁴ Dazu unter § 2: C.I.1.

⁵ H. Tegtmeyer/J. Vahle, Polizeigesetz Nordrhein-Westfalen – PolG NRW, 12. Aufl. 2018, S. 31.

lichen Gewaltmonopols wird die Staatsgewalt vom Volk auf die Organe der Judikative, der Legislative und vor allem der Exekutive übertragen⁶. Im Folgenden wird aufgezeigt, wie die Gewalt durch die Polizei ausgeübt wird, um danach zu bestimmen, welcher Spielraum dabei für Predictive-Policing-Systeme bleibt.

I. Staatliches Gewaltmonopol zur Sicherung des Rechtsstaates

Den Begriff des staatlichen Gewaltmonopols hat besonders der Soziologe *Max Weber* geprägt: „Staat ist diejenige menschliche Gemeinschaft, welche innerhalb eines bestimmten Gebietes [...] das Monopol legitimer physischer Gewaltsamkeit für sich (mit Erfolg) beansprucht.“⁷ Ein Staat zeichnet sich nach dieser Definition dadurch aus, dass nur der Staat selbst durch seine Organe über körperlichen Zwang verfügen darf⁸. Wie in Art. 20 Abs. 2 S. 1 GG geschrieben, geht alle Staatsgewalt vom Volke aus („Volkssouveränität“)⁹. Die Polizei wird als Organ der Exekutive in Wahlen und Abstimmungen durch das Volk demokratisch dazu legitimiert, die Staatsgewalt auszuüben (Art. 20 Abs. 2 S. 2 GG). Gebunden ist der Staat bei der Gewaltausübung an die Verfassung, speziell die Exekutive gemäß Art. 20 Abs. 3 Hs. 2 GG an Gesetz und Recht¹⁰. Eine Gewaltausübung in Form einer Grundrechtseinschränkung erfordert folglich stets eine Rechtfertigung. Dabei ist die Staatsgewalt eines der drei prägenden Elemente, durch die ein Staat nach der Lehre von *Georg Jellinek*

⁶ *E. Denninger*, Rechtsstaatliche und demokratische Grundlagen der Polizeiarbeit, in: M. Bäcker/ders./K. Graulich (Hrsg.), Handbuch des Polizeirechts, 7. Aufl. 2021, B.I. Rn. 34; zur Gewaltenteilung so *H.D. Jarass*, in: ders./B. Pieroth, Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland, 16. Aufl. 2020, Art. 20 Rn. 33; *H. Schulze-Fielitz*, in: H. Dreier (Hrsg.), Grundgesetz. Kommentar, Bd. II: Artikel 20–82, 3. Aufl. 2015, Art. 20 (Rechtsstaat), Rn. 67.

⁷ *M. Weber*, Wirtschaft und Gesellschaft. Grundriss der verstehenden Soziologie. Mit textkritischen Erläuterungen herausgegeben von Johannes Winkelmann, 2. Hbbd., 5. Aufl. 1976, S. 822.

⁸ Möllers, Wörterbuch (Fn. 2), S. 978, unter „Gewaltmonopol“; *J. Isensee*, Staat und Verfassung, in: ders./P. Kirchhof (Hrsg.), Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland, Bd. II: Verfassungsstaat, 3. Aufl. 2004, § 15 Rn. 86; *D. Merten*, Rechtsstaat und Gewaltmonopol, 1975, S. 31. Dies ist schon im zweiten Kapitel („Of Common-Wealth“) von *T. Hobbes*, *Leviathan. Or the Matter, Forme, & Power of a Common-Wealth Ecclesiasticall and Civill*, 1651 (Originalschrift), S. 85–194 angelegt, frei zusammengefasst: *Thomas Hobbes* erläutert, dass ein souveräner Staat mit einem Gewaltmonopol die Gewalt im Volk verhindern und so das Leben der Bürger schützen kann. Dazu vergleicht *Thomas Hobbes* den Staat mit einem *Leviathan*, einem biblischen Seeungeheuer.

⁹ *Jarass* (Fn. 6), Art. 20 Rn. 2; *K.-P. Sommermann*, in: P.M. Huber/A. Voßkuhle (Hrsg.), Kommentar zum Grundgesetz, Bd. II: Artikel 20–82, 7. Aufl. 2018, Art. 20 Rn. 143; *Dreier*, in: ders., GG II (Fn. 6), Art. 20 (Demokratie), Rn. 82.

¹⁰ *Jarass* (Fn. 6), Art. 20 Rn. 52; *Schulze-Fielitz* (Fn. 6), Art. 20 (Rechtsstaat), Rn. 92; angelegt in *Merten*, Rechtsstaat (Fn. 8), S. 29, 35 f.

Sachregister

- Abstraktionsgrad 190, 202 f., 217 f., 311 f.
- Abwehrrecht 116, 128, 285 ff., 316
- Algorithmus
 - CART-Algorithmus 52
 - CHAID-Algorithmus 52
 - Machine Learning 25, 27 ff., 40 ff., 154, 167, 222, 302
 - Reinforcement Learning 27 f.
 - Supervised Learning 27 f., 43
 - Unsupervised Learning 27 f.
- Amtsträger 144
- Analogie 126 f., 308
- Analyst's Notebook 20
- Anscheinsgefahr 80, 83 ff., 93, 108, 110, 116, 129, 232, 245, 305, 314
- Antiterrordateigesetz 109
- Auffangtatbestand 75, 124, 127, 133 f.
- Aufgabennorm 71, 263, 271
- Augmented-Reality-Brille 3, 16, 20, 63
- Auslegung 79, 122 f., 125, 128 f., 133, 174, 197, 268
 - teleologische 125
 - verfassungskonforme 123
- Autocomplete-Funktion 26
- Automatisierung 9, 25, 35 f., 169, 264, 293, 302

- Bedrohungslage, allgemeine 78, 176, 182, 190, 195 ff., 203 f., 212 f., 215 f., 218, 231, 245, 260, 273, 310 ff., 314, 318
- Befugnisnorm, *siehe* Ermächtigungsgrundlage
- Begehungswaise der Tat 152
- Begründungspflicht 274, 296
- Belästigung 76
- Bestand oder Sicherheit des Bundes oder eines Landes 183

- Bestimmtheitsgrundsatz 64 f., 75, 108, 120, 131 f., 265, 268, 272 f., 276, 296 f., 299, 302, 315, 317
- Beurteilungsspielraum 94, 103
- Beweislast 221, 295 f.
- Beweismaßreduktion 81, 128, 308
- Big Data
 - deskriptive Analytik 35
 - prädikative Analytik 35
 - präskriptive Analytik 35
 - Value 34, 302
 - Variety 32 f., 302
 - Velocity 32 f., 35, 302
 - Veracity 34 f., 302
 - Volume 32 f., 302
- Black Box 28 f., 44, 46, 100, 103
- Blue C.R.U.S.H. 66
- Bodycam 3, 16, 19 f., 63
- Broken-Window-Theorie 50, 293
- Bundeskriminalamt 63, 120, 168
- Bundeskriminalamtgesetz 146 f., 181, 224 ff., 260, 313

- China 21, 109 f., 222, 270, 300
- China Cables 110
- Clustering-Tool 52
- COVID-19-Pandemie 288
- Crime Mapping 66

- Data-Mining 34
- Data Warehouse 34
- Daten
 - gebäudespezifische 51, 152
 - lagebezogene 142 f.
 - nicht-öffentliche 18, 22, 24, 37
 - öffentlich zugängliche 18, 22, 24, 37
 - personenbezogene 22, 25, 50 f., 60, 67, 142 f., 152 ff., 158, 161 ff., 168,

- 256, 258, 265 ff., 269 ff., 276, 292, 302, 304, 308 f., 315
- polizeiliche 51, 151, 161 f., 169
- raumbezogene 66, 151 f., 155 f., 161, 308
- soziodemografische 51, 152
- sozioökonomische 51, 152
- soziostrukturelle 18, 22, 24, 37
- Datenanalyse 100, 276 f., 292
- Datenauswertung 32, 34, 100, 277, 292
- Datennutzung 221
- Datensatz 23, 52, 150
- Datenschutz-Grundverordnung 14, 42, 155, 163, 265, 269, 277 f., 316
- Datenverarbeitung 19, 34 ff., 65, 153, 155 f., 158 ff., 163, 165, 167 f., 221, 264 f., 267 ff., 271, 273, 276 ff., 292 f., 296, 299, 302, 308 f., 316
- Dauergefahr 180
- Deep Learning 29, 222, 302
- Hidden Layer 29
- In- und Output Layer 29
- Delikte
- dynamische 55
- statische 55
- Deliktsrisiko 193
- Digitalisierung 10, 171 f., 175, 178, 186, 192, 196, 202, 204, 206, 218, 220, 257, 259, 264
- Diskriminierung 39, 42, 59, 63, 222 f., 304
- Disziplinarrecht 85 f., 90
- Duldungspflicht 130, 145, 308

- Einbruchdiebstahl aus Gewerbeobjekten 52
- Eingriff
- hoheitlicher 126, 308
- informationeller 204, 218
- Eingriffsintensität 120, 155, 165, 168, 170, 269, 273, 278, 309, 315
- Eingriffslegitimierung 175, 178, 183, 192, 204, 206, 219 f., 256, 310 f.
- Einsatzplanung 46, 61, 204, 311, 319
- Einzelfallbezug 196, 200, 209, 217, 254
- Einzelfallprüfung 208, 210, 213 f., 217, 238
- Entschädigung 85 f., 90
- Entscheidungsbaum-Modell 46, 52

- Ermächtigungsgrundlage 4 ff., 69 ff., 111, 121, 123, 128, 134, 138 f., 142 f., 145, 153, 161, 164, 174, 204, 212, 219, 256, 261, 263 ff., 283, 297, 299, 304, 307 f., 315, 317 ff.
- Ermessen 47, 75, 103, 105, 277, 306
- Auswahlermessen 47
- Entschließungsermessen 47
- Ersteingriff, informationeller 119, 230
- Europäische Union 289
- Europol 20, 64
- ex ante 29, 80 f., 83 f., 88, 93, 305
- Exekutive 6, 9 ff., 72, 81, 99, 103, 127, 283, 285
- ex post 29, 81, 89, 93

- Fahrlässigkeit 86
- filter bubble 63
- Fluggastdaten 64 f., 162, 165, 169, 205, 214, 292
- Fluggastdatenabgleich 22, 25, 165, 214, 256, 265, 302, 309
- Fluggastdatengesetz 7, 14, 22, 63 ff., 68, 162, 165, 169, 194, 207, 256, 292, 302, 319
- Fluggastdatenzentralstelle 63 f.
- Focal Point 20
- Folgeeingriff, aktioneller 119, 230
- Freiheitsbeschränkung 288
- Freiheitsgewährleistung 296, 300, 317
- Freiheitsschutz 4, 279, 296
- Fußfessel, elektronische 16 f.

- Gefahr
- abstrakte 76 ff., 99, 132, 147, 185 ff., 196, 201 ff., 208 f., 217 f., 230 f., 245, 273, 310 ff., 314, 319
- akute 294 f.
- alltägliche 250
- dringende 76
- drohende 17, 147 ff., 224 ff., 236 ff., 243, 250, 258, 314
- drohende (terroristische) 7, 146 ff., 181 f., 224 ff., 283 f., 313 f.
- für ein überragend wichtiges Rechtsgut 228, 236, 250, 269, 274
- für Leib, Leben oder Freiheit 74, 76
- gegenwärtige 74, 76, 78, 99, 185, 227, 243

- hinreichend konkretisierte 181, 228, 232 f., 235 ff., 243, 252, 314
- konkrete 12, 64, 74 ff., 107, 109, 111, 116, 119 ff., 124, 126 f., 131, 135, 137, 147, 171, 173 ff., 178 ff., 189, 191 ff., 195 f., 197 ff., 201 ff., 214 ff., 224, 228, 235 f., 238 ff., 246 ff., 249 ff., 256 ff., 262 f., 269, 274, 307, 310 ff., 318
- unmittelbar bevorstehende 227, 243
- Gefährbegriff 44, 74, 79 ff., 133, 180, 185, 227, 237, 283
- objektive Interpretation 7, 79 ff., 90 ff., 102 f., 105 f., 110 f., 113, 116, 128, 145, 232, 304 ff.
- subjektive Interpretation 7, 79 f., 82 f., 85 ff., 100 f., 103, 105 f., 110 f., 116, 145, 304
- Gefahrbeseitigung 105, 144, 223, 262
- Gefährder 21, 169, 261
- Gefährderansprache/-anschreiben 3, 15, 162
- Gefährdisposition 235, 247
- Gefahrenabwehr, effektive 4, 6, 12 ff., 76, 87, 89, 95, 97, 112, 119, 125, 133, 137, 142, 183, 262, 292 f., 299, 302, 307
- Gefahrenabwehrverfügung 77 f.
- Gefahrenlage, allgemeine, *siehe* Bedrohungslage, allgemeine
- Gefahrenverdacht
 - abstrakter 211
 - abstrakter lagebezogener 212, 214
 - abstrakter personenbezogener 213
 - konkreter 136, 211
 - konkreter lagebezogener 213 f.
 - konkreter personenbezogener 214
 - konkretisierter 205 ff., 260, 311, 318
 - qualifizierter 136
- Gefahrenvorfeld 2, 8, 15, 75, 104, 107, 109, 118 ff., 140, 155 f., 158, 168, 191, 230, 237 f., 240, 246, 248 f., 251 ff., 257 ff., 272 f., 276, 278, 280, 290, 294, 307, 309, 312, 314 ff., 319
- Gefahrenvorsorge 118 f., 121 f., 147, 186
- Gefahrerforschung 104 f., 112 ff., 125, 140 f., 143 ff., 210, 214, 218, 233, 262, 306 f., 311, 318
- Gefahrerforschungseingriff 78, 93, 115 ff., 121, 125, 129 f., 143 ff., 213
- Gefahrerforschungsmaßnahme 144
- Gefahrerkennung 65, 104, 159, 223, 256, 258, 260, 273, 275, 280, 293, 309, 317
 - präventive 5
 - selektive 293, 297, 302, 316
 - spezifische 35, 293, 297, 302, 316
- Geheimdienst 196 ff., 201, 204, 215, 218, 311, 319
- Geldwäsche 165
- Geldwäschegesetz 165
- Geldwäsche-Screening 275
- Generalklausel 70, 73 ff., 96, 121, 124 ff., 143, 148, 178, 226 f., 250, 276, 304, 307, 315
- Generalverdacht 59, 222, 304
- Gentechnik 98, 201 ff., 283
- Geoinformationssystem 66
- Gesetz, formelles/förmliches 72, 126
- Gesetzesvorbehalt, grundrechtlicher 74, 132, 142, 268
- Gesetzmäßigkeit der Verwaltung 72
 - Vorbehalt des Gesetzes 12, 70, 72, 126, 128 ff., 137, 307 f.
 - Vorrang des Gesetzes 12, 72
- Gesichtserkennung, biometrische 109
- Gewaltenteilung 9, 12
- Gewaltmonopol, staatliches 3, 9 ff., 17, 282, 290, 301
- Gewohnheitsrecht 130, 308
- Google Maps 160
- GPS-Ortung 31
- Grundrechte
 - allgemeine Handlungsfreiheit 127, 266
 - allgemeines Persönlichkeitsrecht 127, 265 f., 268 f.
 - auf Gewährleistung der Vertraulichkeit und Integrität informationstechnischer Systeme 290
 - auf Sicherheit 288 f.
 - Berufsfreiheit 138, 266
 - Eigentumsfreiheit 127, 182, 255 f., 266
 - Fernmeldegeheimnis 70, 265
 - Freiheit 70 f., 183, 241, 255, 265
 - Freizügigkeit 70, 265

- informationelle Selbstbestimmung 5 f., 36, 68, 70, 108, 142, 154 f., 164 ff., 263 ff., 285, 297, 300, 309, 315
- Leben und körperliche Unversehrtheit 70, 89, 137, 183, 187, 241, 255
- Menschenwürde 265, 281, 288, 294
- Unverletzlichkeit der Wohnung 71, 127, 265
- Versammlungsfreiheit 70, 265
- Grundrechtseingriff 70 ff., 74, 131 f., 139, 142 ff., 153, 156, 161, 163, 165, 168, 183, 234, 256, 262 ff., 267 f., 271 f., 292, 300, 307 f., 315
- Gruppenwahrscheinlichkeit 221
- Gültigkeitsspanne 200

- Haftung 6, 69, 84 ff., 90 ff., 106, 145, 219 ff., 274, 296, 305, 313, 319
- Heatlist 162, 169 f., 205, 270
- Heatmap 45, 52, 157 f., 160, 177, 205
- High Risk Person 67
- Hot People 67
- Hot Spot 55, 59, 67
- Hot-Spot-Analyse 50
- Hot-Spot-Policing 66

- in dubio pro libertate 282
- in dubio pro securitate 282
- Informationsgewinnung 105, 118, 121, 140 f., 143, 154, 158, 193, 210, 214, 218, 275, 311, 318
- Informationsintermediäre 63
- Informationslücke 172, 232
- Informationszugangsrecht 222
- Infozoom 20
- Inpol 19
- Inpol-neu 19
- Integration 283
- intelligentes System 25, 149, 219 ff.
- intelligente Technik 297
- intelligente Videoüberwachung 167
- Intransparenz 222
- IT-Sicherheitsgesetz 284

- Je-desto-Formel 77, 88, 114, 124, 128, 133, 135 ff., 147, 174, 211 f., 239, 241 f., 300, 307, 314
- Judikative 10, 99, 103

- Justizgewährung, staatliche 11
- Kampfhundeverordnung 186, 202
- Kausalität 29, 41, 53 ff., 100 f., 172, 206, 220, 303, 310
- Kennzeichenerfassung, automatisierte 108 f., 187
- Kennzeichnungspflicht 274, 296
- Kernbereich privater Lebensgestaltung 269
- Kernenergie 98, 201 ff.
- KLB-operativ 160
- Konkretisierungsanforderung 184 f., 190, 202, 227 ff., 245 f., 251, 253, 255 ff., 313
- Kontrollalgorithmus 274, 296
- Kontrolle 16, 28, 30, 58, 87, 99, 103, 172, 206, 222, 275, 313
 - anlasslose 275
 - flächendeckende 274 f.
- Kontrollregime 223
- Körperverletzungsdelikte 173
- Korrelation 30, 32, 34, 38, 41, 45, 47, 50, 53 ff., 60, 100, 158, 172 f., 175, 178, 186, 188 f., 192, 196, 202, 204, 206, 218, 220, 257, 259, 293, 303, 310
- Kostentragung, *siehe* Sekundärebene
- Kraftfahrzeugdelikte, *siehe* Verkehrsdelikte
- Kreispolizeibehörde 52 f.
- Krieg 288
- Kriminalitätsbekämpfung 292 f.
- Kriminalitätsschwerpunkt 59, 187 f., 304
- KrimPro 160
- künstliche Intelligenz 23 ff., 27, 217, 220, 223, 271
- künstliches neuronales Netz 25, 29

- Lagebeurteilung 233
- Lagebild 152, 157, 159 f., 197, 309
- Landeskriminalamt NRW 21, 152
- Lebensrisiko, allgemeines 77
- Legislative 10 f., 99, 103, 108, 139 f., 224, 278, 292
- Lernverfahren, maschinelle 274, 296
- Leviathan 290
- Löschungspflicht 274, 296

- Mannheimer Weg 2.0 167
 Meldeauflage 3, 15, 134, 137 f.
 Minority Report 3, 18
 Mitwirkungsobliegenheit 130 f.
 Musterpolizeigesetz 225
- Nanotechnologie 98, 201, 203
 National Terrorism Advisory System
 199, 201
 Near-Repeat-Theorie 48, 51, 157
 Negativ-Treffer 184
 Nicht-Treffer 163, 308
 normative Entscheidung 175, 178, 204,
 206, 218, 220, 257, 259
 Normenbestimmtheit, *siehe* Be-
 stimmtheitsgrundsatz
 Normenklarheit, *siehe* Rechtsklarheit
- Online-Durchsuchung 108, 224, 285,
 290
 Ordnung
 – öffentliche 12, 15, 50, 61, 75 f., 250
 – verfassungsmäßige 142, 268
 organisierte Kriminalität 2, 4, 13, 108,
 287, 292, 301
- Person
 – gefährliche 116, 252
 – konkrete 158, 166, 168 ff., 186,
 205 ff., 214 f., 217, 254 f., 309, 318
 – relevante Person 21, 169
 Personengruppe 166 ff., 170, 177, 179,
 188, 194, 211, 213, 254 ff., 309, 318
 Polizeiarbeit 2 ff., 9, 17, 20, 22 f., 36,
 61, 63, 84, 89, 94, 100, 105, 108,
 140, 143, 154, 165, 175, 212, 219,
 221, 264 f., 271, 292, 297 f., 302 f.,
 305, 316, 318
 – automatisierte 3, 6, 9 ff., 177, 270,
 301
 – manuelle 3, 22 f., 48, 61
 – präventive 15, 110
 Polizeiaufgabengesetz, bayerisches
 17, 146, 225 f., 229, 233, 238, 243
 Polizeifestigkeit 73
 Polizeigesetze, deutsche 15 ff., 63, 70,
 75, 107 f., 138 f., 146, 148, 212, 226,
 302
- Polizeipräsenz 57, 293, 316
 Potestas-Gewalt 11
 Prädikator 36
 Prävention 2, 4 f., 15 ff., 224, 260, 284,
 292 ff., 299
 PRECOBS 20, 160
 Prediction-Led Policing Business Pro-
 cess 37
 Predictive Analytics 23
 PredPol 66
 Primärebene 87, 90, 95
 Profiling 67, 277 f.
 Prognoseentscheidung 84, 88 f., 92 ff.,
 235, 305
 Prognosegebiet 43, 45, 52, 56 f., 157 f.,
 160, 173 f., 176 f., 179, 194, 205 f.,
 208 f., 213, 215, 309
 Prognosewahrscheinlichkeit, hinrei-
 chende 116, 191
 Prognosezeitraum 43, 157 f., 160,
 173 f., 177, 179, 194, 205 f., 208 f.,
 213, 215
 Protokollierungspflicht 274, 296
 Putativgefahr 84, 88, 110, 116
- RADAR-iTE 21, 169
 Random-Forest-Modell 52
 Rasterfahndung 35, 64, 108 f., 119 f.,
 150, 166 ff., 177, 179 f., 183, 185,
 188 f., 193 ff., 197 ff., 203 f., 213,
 258, 269, 274, 285, 291, 297, 309
 Rational-Choice-Theorie 49, 51
 Raubdelikte 67
 Raum-Zeit-Zusammenhang 24, 38,
 153 f., 159, 188
 – grober 157 ff., 194, 212, 254 f., 308,
 318
 – konkreter 158 ff., 194, 213, 217,
 254 f., 309, 318
 Recht auf Fortbewegung 158
 Recht auf Plausibilität 47
 Recht auf Rechtsverletzungen 36
 Recht auf Vergessenwerden 42
 Rechtsdurchsetzung 278, 298
 Rechtsfolgenseite 7, 78, 106 f., 116,
 125, 130, 137, 140 f., 143, 146, 193,
 196, 212 f., 215, 218, 307, 318 f.
 Rechtsgüterschutzmodell 264

- Rechtsklarheit 132, 137, 145, 268, 272, 276, 296, 307, 315
- Rechtspersönlichkeit 220
- Rechtsschutz 6, 108, 120, 132, 137, 221 f., 286, 307, 319
- Rechtssicherheit 96 f., 105, 132, 137 f., 145, 211, 271, 307 f., 312, 315
- Rechtsstaat 2, 10, 17, 95, 110, 132, 270, 279, 288, 290, 293, 297, 299 f., 316 f., 319
- Rechtssystem 36, 294
- Recht zum Rechtsverstoß 298
- Regelungsbedürfnis 138 f., 203
- Regelungssystem 223, 263 f.
- Regulierung 164, 223, 292, 316
- Ressource 14, 151, 175, 178 f., 186, 192, 196, 202, 204, 218, 257, 259, 302, 304, 310
- finanzielle 14, 18, 22, 24, 62, 175, 206, 220, 292
 - personelle 18, 22, 24, 62, 175, 206, 220, 292
- Richtervorbehalt 296
- Risiko 99 ff., 136, 190, 201 ff., 216 ff., 231, 245, 273, 280, 291, 306, 311 f., 314
- Risikobegriff 98
- normativ-subjektiver 100, 306
- Risikoprognose 202
- Risikorecht 98 ff., 306
- Risk-Terrain-Analyse 50
- Routine-Activity-Theorie 49
- Rückfallrisiko 67
- Sachverhaltsbeurteilung 115, 137, 191 f., 246, 307
- Schadensereignis, konkretisiertes 174 ff., 182 f., 186, 189 ff., 193, 196, 202 ff., 208 ff., 212 ff., 216 ff., 227, 230, 238, 240, 251, 254 f., 257, 307, 310 ff.
- personelle Dimension 121, 174, 179 ff., 185, 195, 207, 229, 233 f., 237, 240 f., 243 ff., 247, 249 ff., 256 ff., 312, 314 f.
 - räumliche Dimension 121, 174, 179 f., 182, 195, 207, 237, 240, 249, 312
 - sachliche Dimension 121, 174, 179 ff., 195, 207, 233, 237, 239 ff., 245, 249, 254, 256 f., 312 f.
 - zeitliche Dimension 121, 174, 179 ff., 195, 207, 233, 237, 240 f., 249, 251, 254, 256, 312
- Scheingefahr, *siehe* Putativgefahr
- Schläfer, islamistische 120, 167 f., 177, 179, 183, 194, 284
- Schrankentrias 268
- Schutzpflicht, grundrechtliche 95, 285 f., 289, 316
- Score 67, 162, 169, 205
- Sekundärebene 6, 69, 85, 87, 90, 92, 95, 219 ff., 313, 319
- Selbstjustiz 11, 290
- Sicherheit
- diagnostische 121
 - innere 2, 5 f., 9, 13, 112, 301
 - öffentliche 12, 15, 61, 75 f., 131, 250, 281
 - prognostische 116, 120, 191, 233, 307
- Sicherheitsbehörde 169, 283
- Sicherheitsgefühl 24, 150, 288, 293
- Sicherheitslage, aktuelle 4, 6, 13 f., 17, 107, 139, 154, 275, 287, 291 f., 301, 316 f.
- Sicherheitsrecht 2, 139, 223, 227, 253
- SKALA | MAP 52, 157
- Social Credit System 21, 222
- Social Media 19, 31, 162, 164, 169
- Sphärentheorie 269
- Intimsphäre 269
 - Privatsphäre 269
 - Sozialsphäre 269
- Spezialgesetz 70, 73, 75, 137, 304
- SPSS Modeler 52
- Staatsaufgabe 89, 281, 289
- Staatsgewalt 10 f., 17, 301
- Staatstrojaner 16
- Standardisierung 169, 274, 296
- Standardmaßnahme 70, 73 ff., 121 ff., 132, 137 ff., 209, 262, 271, 304, 307
- Störer 6, 69, 106, 119, 131 f., 145, 185, 219 ff., 250, 308, 313, 319
- Nichtstörer 86, 145
 - Verdachtsstörer 145
 - Verhaltensstörer 131

- vorläufiger 145
- Zustandsstörer 131
- Strafrecht 15, 20, 53, 87, 91, 94, 96, 162
- Straftatenaufkommen 293
- Straftatenverhütung 227, 229
- Strategic Subject List 162, 169 f., 205, 270
- strategische Fahndung 16
- Streife 59, 71, 143 f., 158, 160, 204, 263, 292 f., 319
- Streubreite 35, 64, 155 f., 158 f., 161, 168, 170, 184, 273, 293, 302, 309, 316
- Subjektivierung 90, 101, 253, 259, 306
 - gesetzliche 111, 117, 192, 209, 234, 306
- Target Group 20
- Tatbestandsseite 7, 107, 119, 140, 146, 213, 215, 234
- Tatbestandsvoraussetzung 76, 93, 122 f., 129, 137, 140, 146, 183, 262, 297
- Tatort 20, 41, 56, 152, 160
- Tatzeit 152, 160
- Technik 3, 10, 14 ff., 18 ff., 23, 25, 29, 32 ff., 36, 46, 59, 62 f., 68, 100, 110, 139, 150, 154, 188, 202, 221 f., 261, 264, 271, 274 f., 278, 287, 291, 302, 315, 317
- Telekommunikationsüberwachung 195, 230
 - vorbeugende 108
- Terrorismus 2, 4, 13, 108, 284, 287, 292, 301
- Terrorismusbekämpfung 21, 108, 169, 228, 253, 284
- Terrorismusfinanzierung 165
- terroristische Straftat 16, 64, 181, 183, 207, 228 f., 243 f., 249 f., 253, 257 f., 314
- terroristische Vereinigung 169
- Totalüberwachung 3, 36, 60, 293 f., 298 f., 302, 316
- Trainingsdaten 28, 40, 163
- Transparenz 28, 52, 222, 274, 296, 302 f., 313
- Treffler 56, 163
- Übermaßverbot 285, 317
- Übersichts- und Detailkarten 45, 157, 160, 177, 205
- Überwachung 36, 109, 230, 300
 - anlasslose 275
 - flächendeckende 275
 - heimliche 273
 - offene 273
- Überwachungsmaßnahme 109, 228 ff., 234, 240 f., 243 f., 250 ff., 256 ff., 314
- Überwachungsstaat 15, 18, 110
- Uiguren 110
- Ungewissheit, risikospezifische 99, 101 f., 202, 306
- Unschuldsvermutung, strafprozessuale 60
- Unsicherheit
 - diagnostische 115 f., 120 f., 124, 136 f., 171, 178, 191 f., 194, 206, 209, 233, 246, 256, 259, 307, 312, 318
 - prognostische 115, 121, 191, 233, 246, 307, 314
- Untermaßverbot 285, 317
- Untersuchungsgrundsatz 130 f., 143, 308
- USA 7, 20, 58, 66 ff., 154, 165, 270, 299 f., 302
- Ursachen-Wirkung-Beziehung, *siehe* Kausalität
- Verantwortlichkeit, *siehe* Störer
- Verfahrensregel 296
- Verfassungsschutzbehörde 284
- Verhältnismäßigkeitsgrundsatz 12, 72, 104, 120, 123, 129, 138, 142, 144, 173, 193, 212, 262, 269, 288, 295
- Verkehrsdelikte 52, 67
- Verordnung, ordnungsbehördliche 77 f., 132, 185 ff., 189 f., 202, 204, 208 f., 219, 311, 319
- Verwaltungsakt 277
 - vorläufiger 129, 308
- Verwaltungshandeln 220
- Vis-Gewalt 11
- Volkssouveränität 10
- Volkszählungsurteil 108, 266

- Vorbehalt des Gesetzes, *siehe* Gesetzmäßigkeit der Verwaltung
- Vorfelddarstellung 107 ff.
- Vorfelddienst 278, 300, 316 f.
- Vorfelddienstmaßnahme 118
- Vorrang des Gesetzes, *siehe* Gesetzmäßigkeit der Verwaltung
- Vorratsdatenspeicherung 109
- Vorsatz 86
- Vorsorgestaat 291
- Wahrscheinlichkeit, hinreichende 12, 76, 92, 114 f., 134 ff., 147, 173, 179, 181, 184, 186, 191 f., 228, 236, 239 f., 248, 255, 259, 312
- Wahrscheinlichkeitsgrad 113, 129, 136
- Wahrscheinlichkeitsurteil 4, 24, 77, 81, 88, 92, 113 f., 128, 136 f., 173, 185, 190, 201 f., 239, 242, 305, 307
- abstraktes 185 f., 188 f., 202, 208 f., 216 ff., 230 f., 311 f.
 - konkretes 123, 174 ff., 179, 186, 191, 193, 196 ff., 201 ff., 206, 209 f., 212 ff., 218, 238 ff., 251 f., 254 ff., 310 ff., 314 f.
 - objektives 128
 - subjektives 83, 87 f., 128
- Wertedreieck 289
- Wesentlichkeitslehre 72, 127, 132, 265
- Wissenshorizont 80 f.
- objektiver 100 ff., 306
 - perspektivisch-personeller 80
 - zeitlicher 81, 93
- Wissensstand 88, 92 ff., 305
- Wohnungseinbruchdiebstahl 1 f., 20, 41, 49, 52, 55 f., 101, 144, 152, 157, 160, 164, 167, 169, 172, 177, 182, 194, 200, 205, 207, 255 f., 292, 303
- Zielvariable 36
- Zukunftssicherheit 291
- Zwangsmittel der Polizei, weitere 70
- Aufenthaltsüberwachung 230
 - Befragung 68, 117, 123, 183, 190, 194
 - Betreten und Durchsuchen von Wohnungen 70 f., 74, 102, 117, 127, 193
 - Durchsuchen von Personen 70, 127, 143, 262 f.
 - Durchsuchen von Sachen 117, 127, 190
 - Identitätsfeststellung 123
 - Ingewahrsamnahme 17, 193, 230
 - Platzverweis 70 f., 123, 143, 183, 262
 - Sicherstellung 70
 - Straßenverkehrsüberwachung 230
 - Videoüberwachung 13, 66, 167, 230
- Zweckbestimmung 268
- Zweckbindung 163, 268