

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-Frederike 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: *DVBf. 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: *DVBf. 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, welches 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.

gekennzeichnet ist: Die Elemente umfassen das Staatsgebiet, das Staatsvolk und die Staatsgewalt, wobei sich die Staatsgewalt auf das Staatsgebiet und das Staatsvolk erstreckt¹¹.

„Das spezifische Instrument, mit dessen Hilfe der moderne Staat den inneren Frieden schafft und wahrt, ist sein Gewaltmonopol.“¹² Nach dem Sinn und Zweck des Gewaltmonopols des Staates soll das Volk darauf verzichten, selbst Gewalt auszuüben¹³. Die Durchsetzung von Rechten und Ansprüchen wird dem Staat und seinen Organen überlassen und erfolgt nicht mittels Selbstjustiz¹⁴. Durch diesen Verzicht auf die Gewaltausübung kann Frieden innerhalb des Volkes entstehen. Fälle, in denen Bürger selbst legitime Gewalt ausüben dürfen, sind auf wenige Ausnahmen beschränkt, zum Beispiel Not- und Selbsthilferechte¹⁵. Die Möglichkeiten der Gewaltausübung durch die Bürger muss wiederum der Staat durch die Legislative in seinen Gesetzen ausdrücken¹⁶.

Bezüglich des Inhalts des deutschen Gewaltbegriffs gilt es zu differenzieren. Die Bedeutung des Begriffs wird durch die lateinische Übersetzung der Gewalt anschaulich. In der lateinischen Sprache kann „Gewalt“ in „*vis*“ oder „*potestas*“ übersetzt werden¹⁷. *Vis* beschreibt den körperlichen Zwang, während *potestas* die Herrschaft, also die politische Macht, wiedergibt¹⁸. Das staatliche Gewaltmonopol umfasst die *Vis*-Gewalt, die nur einen kleinen Teil der *Potestas*-Gewalt darstellt¹⁹. Dieser körperlich wirkende Zwang wird primär von der Exekutive und innerhalb dieser von der Polizei ausgeübt²⁰.

Im Gegenzug für diese Monopolstellung unterliegt der Staat seiner Pflicht zur staatlichen Justizgewährung²¹. Durch die Justizgewährungspflicht schließt

¹¹ Ausführlich *G. Jellinek*, Allgemeine Staatslehre, 3. Aufl. 1976, S. 394–434.

¹² *Isensee* (Fn. 8), § 15 Rn. 86, so auch Rn. 91.

¹³ So sinngemäß *P. Badura*, Staatsrecht, 7. Aufl. 2018, D. Rn. 32; *Isensee* (Fn. 8), § 15 Rn. 85, 93; *U. Di Fabio*, Der Verfassungsstaat in der Weltgesellschaft, 2001, S. 131 f.

¹⁴ Möllers, Wörterbuch (Fn. 2), S. 978, unter „Gewaltmonopol“; *Isensee* (Fn. 8), § 15 Rn. 93.

¹⁵ Möllers, Wörterbuch (Fn. 2), S. 978, unter „Gewaltmonopol“; *Isensee* (Fn. 8), § 15 Rn. 96; *Di Fabio*, Verfassungsstaat (Fn. 13), S. 132.

¹⁶ So auch *C. Gusy*, Brauchen wir eine juristische Staatslehre?, in: *JöR* 55 (2007), S. 41 (66); *D. Grimm*, Das staatliche Gewaltmonopol, in: *F. Anders/I. Gilcher-Holtey* (Hrsg.), Herausforderungen des staatlichen Gewaltmonopols. Recht und politisch motivierte Gewalt am Ende des 20. Jahrhunderts, 2006, S. 18 (25); *Merten*, Rechtsstaat (Fn. 8), S. 36, 56: „staatliche[n] *Gewaltgestaltung*“ (Hervorh. im Original, L.K.).

¹⁷ *C. Müller*, Das staatliche Gewaltmonopol, 2007, S. 108; *Isensee* (Fn. 8), § 15 Rn. 87.

¹⁸ *Müller*, Gewaltmonopol (Fn. 17), S. 108; *Isensee* (Fn. 8), § 15 Rn. 87.

¹⁹ *Müller*, Gewaltmonopol (Fn. 17), S. 109; *Isensee* (Fn. 8), § 15 Rn. 87.

²⁰ Treffend *H. Busch u.a.*, Die Polizei in der Bundesrepublik, 1985, S. 37, 47; vgl. auch *Götz* (Fn. 1), § 85 Rn. 6. Zur „[p]olizeilichen Sicherheitsgewährleistung“ (S. 403) auch *M. Möstl*, Die staatliche Garantie für die öffentliche Sicherheit und Ordnung, 2002, S. 403 f.

²¹ Treffend BVerfGE 54, 277 (292) – *Ablehnung der Revision*; 61, 126 (136); *Schulze-Fielitz* (Fn. 6), Art. 20 (Rechtsstaat), Rn. 214; *Isensee* (Fn. 8), § 15 Rn. 84, 93.

sich der Kreis von der Monopolstellung des Staates bezüglich der Gewaltausübung, über den Frieden, der dadurch im Volk geschaffen wird, bis zum letzten Funktionieren des Rechtsstaates. Das Rechtsstaatsprinzip wird primär abgeleitet aus Art. 20 Abs. 3 GG und Art. 28 Abs. 1 S. 1 GG und ist „eines der elementaren Prinzipien des G[rundgesetzes]“²². Umfasst werden von dem weitreichenden Prinzip die Gewaltenteilung, der Vorrang und Vorbehalt des Gesetzes, der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit und vieles mehr²³. Wenn das Recht im Einklang mit den wichtigsten rechtsstaatlichen Grundsätzen ausgeübt wird, soll am Ende Gerechtigkeit entstehen²⁴. Dies ist schließlich unter anderem das Ziel des Handelns der Polizei.

II. Effektive Gefahrenabwehr als Aufgabe der Polizei

Eine effektive Gefahrenabwehr „zielt auf die Beseitigung gegenwärtiger und die Verhinderung zukünftiger Verstöße gegen das öffentliche Recht“²⁵. In der heutigen Zeit ist die Abwehr der Gefahren vermehrt Veränderungen und Schwierigkeiten ausgesetzt.

1. Allgemeine Beschreibung der Gefahrenabwehr

Die Polizei ist laut § 8 Abs. 1 PolG NRW dazu befugt, „die notwendigen Maßnahmen [zu] treffen, um eine im einzelnen Falle bestehende, konkrete Gefahr für die öffentliche Sicherheit oder Ordnung (Gefahr) abzuwehren“²⁶. Eine konkrete Gefahr besteht bei einer Sachlage oder einem Verhalten, welche oder welches bei ungehindertem Geschehensablauf mit hinreichender Wahrscheinlichkeit zu einem Schaden für ein geschütztes Rechtsgut der öffentlichen Sicherheit oder Ordnung führen wird²⁷. Rechtsgüter der öffentlichen Sicherheit sind die Unverletzlichkeit der Rechtsordnung, die subjektiven Rechte und Rechtsgüter des Einzelnen sowie der Bestand des Staates und die Einrich-

²² Jarass (Fn. 6), Art. 20 Rn. 37 m.w.N.; so z.B. auch BVerfGE 133, 168 (198, Rn. 55) – *Verständigungsgesetz*; 1, 14 (18) – *Südweststaat*. Verschiedene Vorschriften konkretisieren das Prinzip, dazu ausführlich *Sommermann* (Fn. 9), Art. 20 Rn. 227–241.

²³ Statt aller *M. Sachs*, in: ders. (Hrsg.), *Grundgesetz. Kommentar*, 9. Aufl. 2021, Art. 20 Rn. 77 f.

²⁴ So z.B. BVerfGE 133, 168 (198, Rn. 55) – *Verständigungsgesetz*; 7, 89 (92) – *Hamburgisches Hundesteuergesetz*; Jarass (Fn. 6), Art. 20 Rn. 38; *Schulze-Fielitz* (Fn. 6), Art. 20 (Rechtsstaat), Rn. 1; *Merten*, *Rechtsstaat* (Fn. 8), S. 11 f.

²⁵ Möllers, *Wörterbuch* (Fn. 2), S. 882, unter „Gefahrenabwehr“.

²⁶ § 8 Abs. 1 PolG NRW.

²⁷ *T. Kingreen/R. Poscher*, *Polizei- und Ordnungsrecht mit Versammlungsrecht*, 11. Aufl. 2020, § 8 Rn. 9; *Tegtmeyer/Vahle*, *PolG NRW* (Fn. 5), § 8 Rn. 8; *D. Kugelmann*, *Polizei- und Ordnungsrecht*, 2. Aufl. 2012, Kapitel 5 Rn. 101; legaldefiniert u.a. auch in § 2 Nr. 1 NPOG und § 3 Nr. 3 lit. a SOG LSA.

tungen und Veranstaltungen des Staates und sonstiger Träger der Hoheitsgewalt²⁸. Eine Gefahr für diese Rechtsgüter existiert besonders bei dem Drohen und Geschehen von Straftaten und Ordnungswidrigkeiten²⁹.

Der Bereich der Gefahrenabwehr lässt sich in die klassische Gefahrenabwehr, die Vorbereitung auf künftige Gefahrenabwehr und die vorbeugende Bekämpfung von Straftaten unterteilen³⁰. Klassisch wehren die Behörden bereits entstandene Gefahren ab (§ 1 Abs. 1 S. 1 PolG NRW)³¹. Die Vorbereitung künftiger Gefahrenabwehr umfasst die Vorbereitungen für die Hilfeleistung und das Handeln in Gefahrenfällen durch die Polizei (§ 1 Abs. 1 S. 2 Hs. 2 PolG NRW)³². Die Verpflichtung, vorbeugend Straftaten zu bekämpfen, meint, dass die Polizei Straftaten zu verhüten hat, auch dort, wo konkret noch keine Tat droht (§ 1 Abs. 1 S. 2 Hs. 1 PolG NRW)³³. Präventive Maßnahmen sollen Täter abschrecken und die spätere Aufklärungsarbeit, welche die Polizei zu leisten hat, vereinfachen (zum Beispiel durch die offene Videoüberwachung von gefährlichen Milieus)³⁴. Diese Arbeit beschäftigt sich primär mit der letzten Art der Gefahrenabwehr. Predictive-Policing-Systeme sollen dabei helfen, vorbeugend Straftaten zu bekämpfen.

2. Aktuelle (Sicherheits-)Lage in Deutschland

Heute ist die Sicherheitslage in Deutschland und vielen anderen Ländern durch neue Bedrohungen gekennzeichnet, weshalb mehr Schutzmaßnahmen präventiver und dadurch teilweise intensiverer Art erforderlich sind. Geprägt ist der aktuelle Zustand von strukturell schwer nachvollziehbaren Kriminalitätsformen, wie dem Terrorismus und der organisierten Kriminalität, und daneben – zumindest in den vorangegangenen Jahren, vor und während der Anfänge des Predictive Policing – einer zunehmenden Anzahl an Wohnungseinbruchdiebstählen³⁵. Hinzu kommen Einschränkungen der inneren Sicherheit durch neue

²⁸ Kingreen/Poscher, POR (Fn. 27), § 7 Rn. 2; verkürzt dargestellt in C. Gusy, Polizei- und Ordnungsrecht, 10. Aufl. 2017, § 3 Rn. 79.

²⁹ Treffend Möllers, Wörterbuch (Fn. 2), S. 882, unter „Gefahrenabwehr“.

³⁰ Anschaulich dargestellt in der Grafik in Kingreen/Poscher, POR (Fn. 27), § 3 Rn. 2; so auch M. Bäcker, Polizeiaufgaben und Regelungsmuster des polizeilichen Eingriffsrechts, in: ders./E. Denninger/K. Graulich (Hrsg.), Handbuch des Polizeirechts, 7. Aufl. 2021, D. Rn. 9, 25, 36; Möllers, Wörterbuch (Fn. 2), S. 886, unter „Gefahrenvorsorge“.

³¹ Treffend Kingreen/Poscher, POR (Fn. 27), § 3 Rn. 3.

³² Treffend Kingreen/Poscher, POR (Fn. 27), § 3 Rn. 6.

³³ Treffend Kingreen/Poscher, POR (Fn. 27), § 3 Rn. 4.

³⁴ Kingreen/Poscher, POR (Fn. 27), § 3 Rn. 4; Möllers, Wörterbuch (Fn. 2), S. 882, unter „Gefahrenabwehr“; Gusy, POR (Fn. 28), § 3 Rn. 132.

³⁵ F. Ebert, Entwicklungen und Tendenzen im Recht der Gefahrenabwehr, in: LKV 2017, S. 10 (10); M. Rolfes, Predictive Policing: Beobachtungen und Reflexionen zur Einführung und Etablierung einer vorhersagenden Polizeiarbeit, in: Fachgruppe Geoinformatik des Insti-

Techniken, welche Gefährdungsmöglichkeiten schaffen³⁶. Auch durch die infolge der Technisierung rasant ansteigende Menge an erfassten und verfügbaren Daten kann die Sicherheitslage beeinträchtigt werden³⁷. Daneben verpflichten neue Gesetze zur Anhäufung von Daten. So haben beispielsweise Luftfahrtunternehmen laut § 2 Abs. 1, 2 FlugDaG zwanzig verschiedene Daten an die Fluggastdatenzentrale zu übermitteln. Mit Hilfe eines Datenaustausches durch gemeinsame Datenbanken verschiedener Behörden oder mit Hilfe entsprechender Algorithmen könnte unter diesem Gesichtspunkt Abhilfe, zumindest in Form der ansatzweisen Beherrschbarkeit der Daten, geschaffen werden³⁸.

Problematisch für eine effektive Gefahrenabwehr vor dem Hintergrund der angespannten Sicherheitslage und der ansteigenden Menge an verfügbaren Daten ist vor allem die geringe personelle Dichte der Polizei: Für die ungefähr 83 Millionen Einwohner in Deutschland sind nur rund 320.000 Polizisten zuständig³⁹. Gerade vor dem Hintergrund der aktuellen Sicherheitslage sind auch die finanziellen Ressourcen der Polizei teilweise schon verbraucht und daher begrenzt⁴⁰. Dazu schaffen neue Rechtsgrundlagen, wie zum Beispiel die Datenschutz-Grundverordnung, durch erhöhte Datenschutzerfordernisse einen viel größeren Verwaltungsaufwand als das vorherige Bundesdatenschutzgesetz⁴¹. Dies erfordert weitere Ressourcen. Die Sicherheitslage ist mithin angespannt.

tuts für Geographie der Universität Potsdam (Hrsg.), *Geoinformation & Visualisierung*, 2017, S. 51 (53); *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). Zum Terrorismus und organisierter Kriminalität auch *Götz* (Fn. 1), § 85 Rn. 9–13. Die höchste Anzahl an Delikten des Wohnungseinbruchdiebstahls wurde im Jahr 2015 erreicht, dazu Bundeskriminalamt (Hrsg.), *Polizeiliche Kriminalstatistik. Bundesrepublik Deutschland. Jahrbuch 2015*, S. 4.

³⁶ Statt anderer *Möllers*, Wörterbuch (Fn. 2), S. 2056, unter „Sicherheitspolitik“; *Heinrich*, Technik (Fn. 2), S. 203.

³⁷ *Ebert*, Entwicklungen (Fn. 35), S. 12; *A.G. Ferguson*, Big Data and Predictive Reasonable Suspicion, in: *University of Pennsylvania Law Review* 163 (2015), S. 327 (354); *A. Legnaro/A. Kretschmann*, Das Polizieren der Zukunft, in: *KrimJ* 47 (2015), S. 94 (106); *D. Meinicke*, Big Data und Data-Mining: Automatisierte Strafverfolgung als neue Wunderwaffe der Verbrechensbekämpfung?, in: *K&R* 18 (2015), S. 377 (380).

³⁸ Treffend *Meinicke*, Big Data (Fn. 37), S. 380 f.

³⁹ Zu finden auf der Webseite des Statistischen Bundesamtes, Pressemitteilung Nr. 226 vom 22. Juni 2018, https://www.destatis.de/DE/Presse/Pressemitteilungen/2018/06/PD18_226_741.html (26.6.2023); zu diesem Gedanken auch *F. Ebert*, Situation der Polizei in der Bundesrepublik Deutschland, in: *LKV* 2018, S. 399 (399, 403). In dieser Arbeit werden für Polizisten – regelmäßig sind solche des Landes NRW gemeint – synonym primär die folgenden Begriffe verwendet: Polizist, Polizeibeamter und Beamter.

⁴⁰ *Ebert*, Situation (Fn. 39), S. 403; *Rolfes*, Predictive Policing (Fn. 35), S. 66; *A. Gluba*, Predictive Policing – eine Bestandsaufnahme, 2014, S. 10.

⁴¹ Treffend *Ebert*, Situation (Fn. 39), S. 402.