

Bürgerrechte & Polizei

Cilip 134
April 2024

Forschung und Innovation

Polizeilicher Umgang mit Vorwürfen
Racist Profiling auf St. Pauli
Beschlagnahme von Forschungsdaten

Impressum

Bürgerrechte & Polizei/CILIP

Herausgeber und Verlag: Institut für Bürgerrechte & öffentliche Sicherheit e.V. , c/o Juristische Fakultät, Humboldt-Universität zu Berlin, Unter den Linden 6, 10099 Berlin
Druck: trigger.medien.gmbh, Berlin
V.i.S.d.P.: Friederike Wegner

Redaktion, Gestaltung + Satz: Dirk Burczyk, Benjamin Derin, Tom Jennissen,
Sonja John, Marius Kühne, Jenny Künkel, Matthias Monroy, Marie-Theres Piening,
Norbert Pütter, Stephanie Schmidt, Christian Schröder, Eric Töpfer, Friederike Wegner,
Louisa Zech.

Titelbild: Innenminister Herbert Reul (CDU) begutachtet den Roboterhund „Herbie“
(Innenministerium NRW)

Alle Rechte bei den Autor*innen

Zitiervorschlag: Bürgerrechte & Polizei/CILIP 134 (April 2024)
ISSN 0932-5409

Redaktion & Vertrieb: CILIP c/o Juristische Fakultät · Humboldt-Universität zu Berlin · Unter den Linden 6 · 10099 Berlin · www.cilip.de · info@cilip.de (Redaktion) · vertrieb@cilip.de (Vertrieb)

Bankverbindung: Institut für Bürgerrechte & öffentliche Sicherheit e.V.
IBAN DE22 3702 0500 0003 0564 00 · SWIFT- / BIC-Code: BFSWDE33XXX
SozialBank

Preise:

Personen: Einzelpreis: 10,- Euro · Jahresabo (3 Hefte): 25,- Euro

Institutionen: Einzelpreis: 15,- Euro · Jahresabo: 45,- Euro

Jahresabo zum Soli-Preis: 30,- Euro · Großer Soli-Preis: 50,- Euro

Alle Preise inkl. Porto im Inland · Auslandsporto pro Heft: 3,70 Euro

Neu abgeschlossene Abonnements sind mit Frist von vier Wochen kündbar.

Inhalt

Schwerpunkt: Forschung und Innovation

3 Polizei und technische Innovationen

Norbert Pütter, Eric Töpfer

Außerhalb des
Schwerpunkts

13 Biometrische Gesichtserkennung

Jens Hälterlein

77 Polizeilicher Umgang mit Vorwürfen

Riccarda Gattinger

23 Digitalforensische Tatortrekonstruktion

Thomas Feltes, Holger Plank

86 Racist Profiling auf St. Pauli

*Simone Borgstede, Steffen Jörg,
Moana Kahrmann, Efthimia
Panagiotidis, Rasmus Rienecker,
Sabine Stövesand*

33 KI-gestützte Videoüberwachung am Hansaplatz

Tabea Louis, Johannes Ebenau

97 Beschlagnahme von Forschungsdaten

Helmut Pollähne

43 EU-Sicherheitsforschung an der Leine der Agenturen

Eric Töpfer

105 Inland aktuell

57 Überwachungstechnologien und „Begleitforschung“

*Clemens Arzt, Jessica Heesen,
Viktoria Rappold, Susanne
Schuster*

109 Meldungen aus Europa

67 Digitaler Messebesuch auf dem Sicherheitsmarkt

Norbert Pütter

113 Literatur

123 Mitarbeiter*innen dieser Ausgabe

Redaktionsmitteilung

Seit die deutschen Polizeien Anfang der 1970er Jahre die Phase der Restauration verließen, gehört der Glaube an die technische Herstellbarkeit von Sicherheit zum Mantra polizeilicher Zukunftshoffnungen. Insofern ist es kein Wunder, dass der Hype um Digitalisierung und die ungeahnten Möglichkeiten Künstlicher Intelligenz Eingang in Sicherheitsprogramme gefunden haben. Der Koalitionsvertrag von CDU und SPD in Hessen – um nur auf ein aktuelles Beispiel zu verweisen – überschlägt sich im Kapitel zum „starken Staat“ mit entsprechenden Vorhaben: „technische Innovationen“ nutzbar machen, „digitale Lösungen zur Effizienzsteigerung“ einführen, „die technischen und wissenschaftlichen Kompetenzen weiter ... erhöhen“, eine „smarte Polizei“ soll geschaffen werden, „Polizei-Cloud“ und „Innovation Hub 110“ sollen ausgebaut und um eine „Digital Academy 110“ erweitert werden. Daneben werden Investitionen in „Body-Cams, Distanzelektroimpulsgeräte (,Taser‘), Car-Cams, Drohnen, Smartphones und IT-Geräte“ angekündigt. Lapidar vermerkt der Koalitionsvertrag, dass man die für den Einsatz erforderlichen Rechtsgrundlagen schaffen werde.

Im vorliegenden Heft können wir nur wenige Aspekte der jüngeren Entwicklung von Polizeitechnik beleuchten. Die Beiträge des Schwerpunkts verdeutlichen, dass der Digitalisierungshype auch die Amts- und Polizeiführungen, die Wissenschaft und die Privatwirtschaft erfasst hat. Deutlich wird auch, dass die neuen Technologien nicht allein das „Recht auf informationelle Selbstbestimmung“ verletzen, sondern sie geeignet sind, Prozesse sozialer Ausgrenzung und Diskriminierung zu verstärken.

Die Gestaltung des Schwerpunkts unserer nächsten Ausgabe haben wir einer externen Redaktionsgruppe übertragen. Wir wollen in der Diskussion um den „neuen Abolitionismus“ den Initiativen und Vereinigungen ein Forum bieten, die sich auf der Seite derjenigen sehen, die unmittelbar von staatlichen Repressionen betroffen sind.

(Redaktion)

Polizei und technische Innovationen

Hoffnungen und Gefahren der „Polizei der Zukunft“

von Norbert Pütter und Eric Töpfer

Die Modernisierung von Polizeien umfasst auch von ihr genutzte Instrumente und Verfahren, die aus dem wissenschaftlich-technischen Fortschritt resultieren. Obgleich im Detail wenig bekannt, sind neue Technologien in allen polizeilichen Arbeitsfeldern im Einsatz, ihr Ausbau ist erklärtes Ziel der Verantwortlichen. Insbesondere in der Digitalisierung werden Chancen für eine effektivere Polizeiarbeit gesehen. Mit dem Ausbau ihrer technischen Kapazitäten vergrößern sich Definitionsmacht, Überwachungs- und Handlungsoptionen der Polizei; deren Kontrollierbarkeit wird durch die neuen Technologien noch schwieriger.

Auch wenn der Begriff aus der Mode gekommen ist, wir leben in einer Gesellschaft, die durch den „wissenschaftlich-technischen Fortschritt“ geprägt ist: Wissenschaft legitimiert sich über weite Strecken über ihre „Praxisrelevanz“; die Praktiker*innen erhoffen sich mehr Effektivität und Effizienz von dem, was die Wissenschaft ihnen bietet; die Wirtschaft setzt auf Wachstumsimpulse, die durch neuen Technologien ausgelöst werden sollen; die politisch Verantwortlichen inszenieren sich gerne als Fördernde des „Neuen & Besseren“; und die Öffentlichkeit erwartet eine moderne Praxis, die „auf der Höhe der Zeit“ ist, weil sie Innovationen nutzt.

Dass diese „Modernitätserwartung“ auch für die Polizei gilt, ist trivial. Wer die Polizei stärken will, wird immer auf „den Fortschritt“ setzen. Was dabei als „Innovation“ gilt, ist jedoch weder unumstritten noch vollzieht sich seine Diffusion in der Polizei linear. Denn um sich als Innovation durchzusetzen, müssen Artefakte nicht nur als neu wahrgenommen, sondern auch als Verbesserung erlebt werden.¹ Und gerade im Feld der Polizei haben Neuerungen mit besonderen Hindernissen zu kämpfen: Die

¹ Braun-Thürmann, H.: Innovation, Bielefeld 2005, S. 6

Abhängigkeit von politischen Entscheidungen, die föderal verteilten Zuständigkeiten und Konkurrenzen, die Schwerfälligkeit eines hierarchischen Systems oder die Langlebigkeit von bürokratischen Routinen und Einstellungen des Personals.²

Trotz dieser Hindernisse kann jedoch kaum behauptet werden, die deutschen Polizeien hätten in den letzten Jahrzehnten den wissenschaftlich-technischen Fortschritt ignoriert.³ Vielmehr können die letzten Jahrzehnte als ein Prozess der ständigen Implementation des Neuen (oder zumindest als Versuch dazu) betrachtet werden. Seit Ende der 1960er Jahre wurden dafür sowohl die polizeiinternen Kapazitäten für Forschung und Entwicklung als auch Kooperationen mit polizeifremden Wissenschaftler*innen erheblich ausgebaut.

Agenten des Wandels

Eine zentrale Rolle spielt dabei das Bundeskriminalamt (BKA), das 1973 den gesetzlichen Auftrag erhielt, „Forschung zur Entwicklung polizeilicher Methoden und Arbeitsweisen der Verbrechensbekämpfung zu betreiben“.⁴ In der Folge expandierten sein Kriminalistisches Institut ebenso wie das Kriminaltechnische Institut (KT), die nicht nur die Arbeit der Länderpolizeien unterstützen und beraten, sondern auch forschend tätig sind, um, wie es in einer Selbstdarstellung des KT heißt, die „Initiativ- und Führungsrolle auf nationaler und internationaler Ebene beständig auszubauen“.⁵ Parallel dazu sind auch bei den Landeskriminalämtern die kriminaltechnischen Abteilungen gewachsen, die sich in größeren Bundesländern durchaus mit der des BKA messen, so dass sie ebenfalls in der Lage sind, Forschung und Entwicklung zu betreiben.

Im Bereich der Schutz- und Bereitschaftspolizeien sind es im Wesentlichen die für Ausrüstung und Beschaffung zuständigen zentralen (technischen) Dienste, die durch Marktbeobachtung, Erprobung angebotener

2 Thomas, V.; Vera, A.: Innovationen in der Polizei, in: Verwaltung und Management 2019, H. 5. S. 219-223

3 zur Rolle der externen Forschung für die Polizeiarbeit s. die Schwerpunktbeiträge in Bürgerrechte & Polizei/CILIP 131 (März 2023) und explizit zur europäischen Dimension den Artikel von Eric Töpfer in diesem Heft und EU-Forschungsförderung Innere Sicherheit: IT-Technologien im „Horizon“-Programm, www.cilip.de v. 21.3.2024

4 § 2 Abs. 1 Nr. 6 des BKA-Gesetzes v. 28.6.1973

5 www.bka.de/DE/DasBKA/OrganisationAufbau/Fachabteilungen/KriminaltechnischesInstitut/kriminaltechnischesinstitut_node.html

Produkte, Spezifizierung von Anforderungen und mitunter auch Eigenentwicklung den technischen „Fortschritt“ in der Polizei verwalten.

Zur bundesweiten Abstimmung und Beratung ihres Arbeitskreises II gründete die Innenministerkonferenz 1974 die Forschungs- und Entwicklungsstelle für Polizeitechnik (seit 1997 Polizeitechnisches Institut, PTI). Ihre Aufgabe: „Entwicklung und Erprobung von technischen Verfahren und Geräten“.⁶ In der Regel erfolgte dies durch Beauftragung von Forschungseinrichtungen oder der Industrie. War die Stelle ursprünglich in allen relevanten Bereichen – von der Fahrzeug- über die Waffen- bis zur Fernmeldetechnik und „Kybernetik“ tätig – hat sie bzw. das PTI im Laufe der Jahre an Bedeutung verloren und ist heute fast nur noch für Koordinierungsaufgaben und das technische Richtlinienwesen zuständig.⁷ Zur technikorientierten Forschung hat die Bundespolizei vor gut einem Jahrzehnt die „Forschungs- und Erprobungsstelle“ an der Bundespolizeiakademie in Lübeck eingerichtet.⁸

Unter dem Eindruck der Digitalisierung haben die zentralen Dienste verschiedener Länderpolizeien in den letzten Jahren „Innovationslabore“ eingerichtet, um – in Kooperation mit externen Partner*innen aus Forschung und Privatwirtschaft – „neue Technologien“ für die Polizei nutzbar zu machen (s. Kasten S. 11f.). Zudem wurden bei den Kriminalämtern in Bund und Ländern neue Organisationseinheiten für „Cyber“ geschaffen.⁹ Neben eigener Ermittlungsarbeit sollen sie als zentrale Dienstleister andere Dienststellen durch die Bereitstellung von Know-how und Technik unterstützen und zu diesem Zwecke auch Forschung und Entwicklung betreiben. Auch sie scheinen dafür gut vernetzt mit einschlägigen Forschungseinrichtungen.

Polizei als sozio-technische Konstellation

Freilich bleibt unklar, wie es um polizeiliche Neuerungen wirklich steht. Für die polizeiliche Selbstinszenierung reicht die Kontinuität von der „ge-

⁶ Kötter, K.: 20 Jahre Forschungs- und Entwicklungsstelle für Polizeitechnik (FEStPt), in: Die Polizei 1995, H. 2-3. S. 25-29 (25)

⁷ <https://www.polizeipraxis.de/ausgaben/2014/detailansicht-2014/artikel/pti-20-das-polizeitechnische-institut.html>

⁸ anlässlich des Tests der Körpersanner s. Deutschlandfunk v. 10.1.2013

⁹ z. B. das Cybercrime-Kompetenzzentrum beim LKA NRW: <https://polizei.nrw/artikel/das-cybercrime-kompetenzzentrum-beim-lka-nrw>

sellschaftssanitären Aufgabe“, die der Polizei nach der Vision des damaligen Präsidenten des Bundeskriminalamtes zukomme,¹⁰ bis zu dem auf „Künstliche Intelligenz“ (KI) gestützten Versprechen, vor den Täter*innen den Tatort zu kennen.¹¹ Dass die Realitäten diesen großspurigen Verheißungen nicht folgten, verdeckt die vielen kleinen „Fortschritte“ über die die Polizeien umso mehr schweigen, je konkreter sie werden. Dabei ist offenkundig, dass nicht nur Polizei die Technik(entwicklung) prägt, sondern umgekehrt auch die Technik polizeiliche Handeln strukturiert und damit Arbeit und Organisation verändert.¹²

Sofern sich die kritische Öffentlichkeit mit der Verwendung „avancierter Technik“ (Detlef Nogala) durch die Polizei beschäftigt hat, stand deren Umgang mit „Daten“ im Vordergrund: von deren Erhebung durch verdeckte Methoden über ihre Verarbeitung in polizeilichen Datensystemen bis zur Nutzung in KI-Anwendungen. Dass die (befürchteten) Eingriffe in das „Recht auf informationelle Selbstbestimmung“ in Beziehung gesetzt werden müssen mit den neuen Technologien, über die die Polizeien insgesamt verfügen, kommt dabei häufig zu kurz. Um die Bedeutung der technisch-ingenieur- oder -naturwissenschaftlichen Innovationen in den Polizeien ermessen zu können, müssten sie im Kontext mit den organisatorisch-administrativen, den strategischen und den Veränderungen der Ausbildung betrachtet werden. Denn in allen diesen Feldern sucht die Polizei nach dem Neuen, wenngleich nicht in den Natur-, sondern in den Verwaltungs-, Sozial- oder Kriminalwissenschaften. Eine solche Gesamtsicht steht aus; in dieser Einleitung können wir nur einige Hinweise auf das natur- und ingenieurwissenschaftlich modernisierte Instrumentarium geben.

Technikorientierung

Die auf Technik gerichteten Hoffnungen der Polizeien werden von unterschiedlichen Motiven getragen. Stephan Heinrich hat drei Handlungsorientierungen unterschieden: Die „instrumentelle Technisierung“ sieht in

¹⁰ Herold, H.: Herold gegen alle (Interview), in: Transatlantik 1980, Nov., S. 29-40 (36)

¹¹ wie im Projekt „Skala“ der nordrhein-westfälischen Polizei, s. <https://lka.polizei.nrw/de/skala>

¹² so Heinrich, S.: Technik und Systeme der Inneren Sicherheit, in: Lange, H.-J. u.a. (Hg.): Auf der Suche nach neuer Sicherheit, Wiesbaden 2005, S. 203-219 (204)

technischen Innovationen allein ein Hilfsmittel zur effektiveren Erreichung der polizeilichen Ziele. Technik, so die zweite Orientierung, sollte zu einer Verwissenschaftlichung der Arbeit führen und damit objektiviertes und nachvollziehbares Wissen an die Stelle von Vorurteilen und tradierten Vorgehensweisen setzen. Und, drittens, wird die Modernisierung gefordert, um polizeilich mit dem allgemeinen Stand der Technik Schritt zu halten.¹³ Die Unübersichtlichkeit der Technikentwicklung wird nicht allein durch diese unterschiedlichen Motive gefördert, sondern auch durch den Umstand, dass sie durch verschiedene Akteure (Politik, Behörden, Wissenschaft, Unternehmen) auf unterschiedlichen Ebenen (Bund, Bundesländer und EU) mit verschiedenen Interessen (Inszenierung, Effektivitätssteigerung, Fördergelder, Gewinne) betrieben wird.

Technik wird in allen Bereichen der Polizei eingesetzt. Heinrich hat fünf Funktionsbereiche für ihren Einsatz identifiziert: (1) die „Detektion“ von Delikten oder Gefahren, (2) die „Identifikation“ von Personen oder Sachen, (3) die „Lokalisation“ von Personen, (4) die interne Kommunikation und Koordination und (5) die Intervention.¹⁴ Die jeweils zum Einsatz kommenden Instrumente sind vielfältig. Im Folgenden können wir nur ausschnitthaft auf die Entwicklung einiger technischer Innovationen im Polizeibereich und die mit ihnen verbundenen bürgerrechtlichen Probleme hinweisen. Die mangelnde Offenheit von Herstellern und Anwendenden und die spärliche Forschungslage erlauben nicht mehr als eher allgemeine Bemerkungen und eher Hypothesen als Feststellungen.

Weniger tödliche Waffen

Während die Polizei des Kaiserreichs den Untertan*innen noch in militärischer Tradition mit Säbeln gegenübertrat, begann in der Weimarer Republik der Versuch, sie zu „zivilisieren“ und mit Gummiknüppel auszurüsten. An diese Entwicklung knüpfte die westdeutsche Polizei auf Druck der Alliierten in der Nachkriegszeit an.¹⁵ Wenngleich der erzwungene Verzicht auf Schusswaffen nur von kurzer Dauer war, wandelte sich das Arsenal der polizeilichen Zwangsmittel seit den 1970er Jahren deutlich. Die

¹³ ebd., S. 210f.

¹⁴ ebd., S. 207

¹⁵ Sturm, M.: „Unter mir wird alles weich“ – Eine Geschichte des Polizeischlagstocks, in: Lüdtke, A.; Reinke, H.; Sturm, M. (Hg.): Polizei, Gewalt und Staat im 20. Jahrhundert. Wiesbaden 2011, S. 325-347

Gummiknöppel wurden durch längere Schlagstöcke ersetzt und diese später durch Tonfas. „Reizstoffe“ wie CN- und CS-Gase und – seit den 1990er Jahren – das Pfefferspray hielten Einzug (nicht nur) ins „crowd policing“, um die „Lücke“ zum Schusswaffengebrauch zu schließen und den Einsatz staatlicher Gewalt zu flexibilisieren.¹⁶

Inzwischen hat die Suche nach neuen Waffen die Polizei zu Distanzelektroimpulsgeräten (DEIG), besser bekannt als „Taser“, geführt. In den frühen 2000er Jahren ursprünglich nur für polizeiliche Spezialkräfte angeschafft, hat der Taser in den meisten Bundesländern inzwischen den Streifendienst erreicht.¹⁷ Tausende von Geräten sind heute täglich beim Dienst auf der Straße mit dabei. Häufig waren und sind Pilotprojekte vorgeschaltet, die den Einsatz in kleinem Maßstab – und manchmal unter Beteiligung polizeinaher Wissenschaft – evaluieren. Zwar wurden selbst bei diesen kleinräumigen „Sozialexperimenten“ Fälle von Einsätzen der vermeintlichen Distanzwaffe im „Kontaktmodus“ dokumentiert,¹⁸ der allein dem Zweck dient, Schmerz zuzufügen. Gleichwohl gelten die Projekte, in denen ausschließlich technische, taktische und rechtliche Aspekte betrachtet werden, regelmäßig als „Erfolg“.

Zweifel an dieser Bewertung sind nicht nur angezeigt, weil seit 2021 acht Tote im Zusammenhang mit Taser-Einsätzen gezählt wurden¹⁹ und das „Tasern“ etwa im Dortmunder Fall des 16-jährigen Mouhamed Dramé den tödlichen Schusswaffeneinsatz nicht verhindert hat. Vielmehr ist zu vermuten, dass mit der Verfügbarkeit neuer weniger letaler Waffen die Schwelle zur Gewaltanwendung sinkt und sich ihr Einsatz normalisiert – dass die äußere Aufrüstung auch zu einer inneren führt, wie ein ehemaliger Berliner Polizeidirektor mit Blick auf den Taser bereits 2004 warnte.²⁰

Videoüberwachung

Videokameras dienten bereits in den 1950er Jahren als Mittel zum Verkehrsmanagement. Für die Überwachung von als gefährlich markierten

¹⁶ Busch, H. u.a.: Die Polizei in der Bundesrepublik, Frankfurt/Main; New York 1985, S. 181ff.

¹⁷ Eick, V.: Der elektrifizierte Gesetzesarm. Distanzelektroimpulsgeräte in deutschen Polizeigesetzen, in: Bürgerrechte & Polizei/CILIP 127 (Dezember 2021), S. 26-33

¹⁸ siehe etwa LT Rheinland-Pfalz Drs. 17/6054 v. 25.4.2018, S. 16

¹⁹ <https://polizeischuesse.cilip.de/taser>

²⁰ Gernot Piestert zit. in: Eick, V.: Weiche Waffen für eine harte Zeit? Markt und Macht von Non-Lethal Weapons, in: Kritische Justiz 2012, H. 1, S. 89-104 (89)

Straßen und Plätzen „entdeckte“ die Polizei diese aber erst in den 1990er Jahren. Eine schlagartige Expansion nach britischem Vorbild blieb damals jedoch aus.²¹ Mittlerweile haben sinkende Kosten, erweiterte Befugnisse und Förderprogramme wie in Hessen zur schleichenden Ausweitung der polizeilichen Videoüberwachung städtischer Räume geführt, ohne dass dies noch einen Aufschrei provozieren würde. Daneben schaltet sich die Polizei schon länger auf Fremdanlagen auf und setzt mobile Kameras in Autos sowie auf Versammlungen ein. Aktuell halten „Bodycams“ Einzug in den polizeilichen Alltag, während sich bereits filmende Drohnen anschicken, ihnen hinterherzufliegen.²²

Der wachsenden Flut der Bilder sucht die Polizei schon länger mit Projekten zur Automatisierung der Überwachung zu begegnen.²³ 2006 testete das BKA in Mainz Kameras mit Gesichtserkennungssoftware. Die Bundespolizei machte es ihm elf Jahre später am Berliner Südkreuz nach. In Sachsen wurde die digitale Schleierfahndung per Gesichtserkennung im grenznahen Raum erprobt. In Bayern darf die Polizei mittels Mustererkennung nach Gegenständen suchen, in Baden-Württemberg nach Verhalten, das auf die Begehung von Straftaten hindeuten. Dafür werden in Mannheim im Rahmen eines fast zehnjährigen „Pilotprojektes“ zusammen mit einem Fraunhofer-Institut die Algorithmen verfeinert und marktreif gemacht.²⁴ Die gleiche Technik wird seit letztem Jahr auch durch die Hamburger Polizei eingesetzt.²⁵

Unterm Strich geraten so immer größere Teile der Bevölkerung ohne Anlass in den Fokus polizeilicher Kameras. Flimmerten die Bilder bisher meist ohne Aufsehen über die Monitore von Kontrollräumen oder Einsatzleitzentralen, wächst mit der sich abzeichnenden Automatisierung das Risiko, fälschlicherweise zum Ziel polizeilicher Intervention zu werden. Dabei könnten Normalitätsvorstellungen von Polizei und Softwareentwickler*innen sowie verzerrte Datensätzen für das Training der Algorithmen altbekannte Diskriminierungsmuster noch verschärfen.

21 Töpfer, E.: Entgrenzte Raumkontrolle? Videoüberwachung im Neoliberalismus. in: Eick, V. u.a. (Hg.): Kontrollierte Urbanität, Bielefeld 2007, S. 193-226 (212ff.)

22 Töpfer, E.; Kühne, M.: Am Ende der „neuen deutschen Welle“? in: Bürgerrechte & Politik/CILIP 127 (Dezember 2021), S. 7-16 (11f.)

23 Zur biometrischen Gesichtserkennung s. den Beitrag von Jens Härtlein in diesem Heft.

24 Videoüberwachung mit KI: Mannheimer Projekt bis 2026 verlängert, in: heise.de v. 21.12.2023

25 S. den Beitrag von Tabea Louis und Johannes Ebenau in diesem Heft.

Digitalisierungen

Zweifellos liegen die größten polizeilichen Zukunftsoptionen im Feld der Digitalisierung. Einerseits entstehen ungeahnte Möglichkeiten riesige und disparate Datenmengen zu verknüpfen, Zusammenhänge zu erkennen, Sachverhalte zu rekonstruieren, Prognosen zu erstellen und darauf fußende Einsatzstrategien zu entwickeln. Andererseits führt die Digitalisierung sozialer Handlungen dazu, dass die auswertbare Datenmenge und damit die Kontrollierbarkeit alltäglichen Handelns enorm anwachsen werden.

Die Forensik hat sicherlich bislang den größten Nutzen aus der Digitalisierung gezogen.²⁶ Gerade hier ist die Hoffnung verbreitet, dass mit angewandter Naturwissenschaft sachlich zutreffende Sachverhalte ermittelt werden. Gleichwohl sind die Gefahren nicht zu übersehen: von der Fahndung nach unbekannten Tatverdächtigen durch die „DNA-Phänotypisierung“ bis zu den Ungleichgewichten, die in Strafverfahren entstehen können.²⁷ Dabei steht die Entwicklung erst am Anfang. Wie das Entstehen der Mobilfunktelefonie ungeahnte Überwachungsoptionen eröffnete (Aufenthaltsbestimmung, Bewegungsprofile, Netzwerke ...), so wird die KI-gestützte Verfolgung des Alltags – vom E-Shopping über den Zahlungsverkehr bis zu den Sozialen Medien – alle diejenigen zu „gläsernen Bürger*innen“ machen, die in den Fokus der Algorithmen geraten.

Ein kurzes Fazit

Ungebrochen aktuell ist die Diagnose, dass die wachsende Technisierung der Polizei als „Machtverstärker“ (D. Nogala) wirkt: Sie vergrößert und verfeinert das polizeiliche Handlungsrepertoire und damit Risiken des Machtmissbrauchs. Dabei dürfen die technokratischen Versprechen aus Politik und Verwaltung jedoch nicht darüber hinwegtäuschen, dass die Entwicklung, Verbreitung und Anwendung technischer Innovationen in der Polizei sich keineswegs als gezielt gesteuerte, strategischen Vorgaben folgende Prozesse vollziehen. Bereits seit 2016 versucht die Innenministerkonferenz die „IT-Architektur“ der deutschen Polizeien zu vereinheitlichen. Eine Bestandsaufnahme ergab, dass bei den Behörden rund 2.000

²⁶ als – nicht mehr ganz aktuelle – Übersicht s. Labudde, D.; Spranger, M. (Hg.): Forensik in der digitalen Welt, Berlin 2017

²⁷ S. hierzu den Beitrag von Thomas Feltes und Holger Plank in diesem Heft.

„relevante Anwendungen“ in Gebrauch sind: alte und neue, kompatible und nicht kompatible, in anderen Behörden bekannte und völlig unbekannte ...²⁸ Das ist nicht nur ein Indiz der Verschwendungen von Geld und Personal und der Anhäufung unsystematischer Datenbestände, sondern verweist auch darauf, dass die eigene Unfähigkeit dem technisch möglichen Ausbau des „Überwachungsstaates“ (noch) im Wege steht. Aber die Technifizierung der Polizeiarbeit schreitet voran. Und je komplexer und verteilter eine Technik, desto größer die Anzahl heterogener Interessen, die in sie eingeschrieben werden. Umso unkontrollierbarer wird ihr Einsatz – sowohl für den wachsamen Blick von außen als auch für die Polizei selbst.

Innovation Hub 110

Bereits seit Sommer 2020 arbeitet „Innovation Hub 110“ der hessischen Polizei, das unmittelbar der Amtsleitung des Hessischen Polizeipräsidiums für Technik zugeordnet ist. Die 35 Mitarbeiter*innen (Sollstellen) der als „Software-Schmiede“ bezeichneten Einheit sollen sich exklusiv der Entwicklung „anwendungsorientierter und smarter IT-Lösungen“ widmen. Als erstes Eigenprodukt gilt eine neue „Verkehrsunfall App“, die die Eingabe von Unfalldaten und -bildern über das Smartphone in die Polizesystem erlaubt. Auch war der Hub an der Entwicklung eines neuen Identifizierungssystems bei Abfragen aus polizeilichen Datensystemen beteiligt.²⁹

Die Dienststelle mit Start-up ähnlichen Arbeitsbedingungen soll die Digitalisierung der hessischen Polizei voranbringen. Ihre möglichen Themen reichen vom Einsatz „künstlicher Intelligenz“ etwa bei der Auswertung von Massendaten oder der Überwachung von Chat-Verläufen, über interne Vernetzungen und Cloud-Lösungen bis zu Verwaltungstools für die Polizei-Logistik.³⁰

Innovation Lab

Im Januar 2022 verkündete das nordrhein-westfälische Innenministerium die Inbetriebnahme ihres „bundesweit einmaligen Labors“: Im „Innovation Lab“ werde die „Polizei ihre Zukunft“ erforscht. Ziel sei es, so Innenminister Herbert Reul in der Pressemitteilung seines Hauses,

28 Schäferle, J.: Programm Polizei 2020 – Chancen und Risiken für die Teilnehmer, in: Wehe, D.; Siller, H. (Hg.): Handbuch Polizeimanagement, Wiesbaden 2022, S. 1431-1443 (1432f.)

29 Innenminister eröffnet „INNOVATION HUB 110“ der hessischen Polizei, <https://osthessen-news.de> v. 13.8.2020

30 Wie KI die hessische Polizei bei der Verbrecherjagd unterstützt, Frankfurter Neue Presse v. 24.10.2023, www.fnp.de

Lösungen zu entwickeln, um Polizei, Innere Sicherheit und Bevölkerung „bestmöglich für morgen und übermorgen zu wappnen.“³¹

Die Errichtung des 500m² großen Labors im Duisburger Hafen kostete das Land 4,3 Mio. Euro. Es soll „neue Technologien“ für die Polizei nutzbar machen. Einerseits sollen „bereits existierende Produkte so fortentwickelt werden, dass sie die Ansprüche der Polizei erfüllen“, andererseits könne das Innovation Lab „komplett Neues produzieren und Prototypen können zur Serienreife gebracht werden.“

Als beispielhafte Projekte des Lab nennt die Pressemitteilung den Versuch, den „Laufroboter „Spot“ von Boston Dynamics“ für die Arbeit der Polizei zu verbessern, die Erforschung von 360°-Kameras, von „intelligenten Videosystemen“ und eines mobilen Gerätes, das Zugang zur polizeilichen digitalen Infrastruktur an jedem Ort gewährleisten soll. Im Sommer 2023 präsentierte das Innovation Lab den „Streifenwagen der Zukunft“. Der „hoch digitalisierte Streifenwagen“ ist mit Kameras, Sensoren und Bordcomputer ausgestattet. Lageinformationen sollen in Echtzeit verfügbar sein, die Geschwindigkeits- und Abstandsüberwachung sollen aus dem fahrenden Fahrzeug möglich sein und sofort ausgewertet werden können.³²

Das Innovation Lab soll zudem die Zusammenarbeit mit anderen Akteuren fördern: mit den Innovationsanstrengungen anderer Polizeien (etwa Innovation Lab der hessischen Polizei), mit der Privatwirtschaft (gemeinsame Entwicklung von Apps mit Apple) und der Wissenschaft (gemeinsame Erprobung von „neuesten Cloud-Technologien“ mit einem aus der Universität Essen-Duisburg ausgegründetem Startup).

Innovation Lab

Das seit März 2022 bestehende „iLab“ der baden-württembergischen Polizei soll „innovative Technologien“ für den Polizeialtag schneller verfügbar machen. Indem neue Technologien getestet und bei Erfolg der Praxis zur Verfügung gestellt werden, soll die neue Einrichtung eine „Innovationskultur“ in der Landespolizei begründen. Mitte 2023 wurden dienstliche Smartphones und – gemeinsam mit dem Fraunhofer-Institut – Elektro-Fahrzeuge für den Polizeidienst erprobt.³³ Neben dem iLab arbeitet das Projekt „XPOLIZEIBW – Polizei 4.0“ an der Digitalisierung der Polizeiarbeit: von der Vorgangssachbearbeitung über die Asservatenverwaltung bis zur Novellierung von INPOL.³⁴

³¹ <https://polizei.nrw/presse/die-polizei-der-zukunft-innovation-lab-in-duisburg-eroeffnet>

³² <https://polizei.nrw/presse/innovation-lab-praesentiert-konzeptfahrzeug-streifenwagen-der-zukunft>

³³ Strobel besucht Innovation Lab in Kehl, www.baden-wuerttemberg.de/de/service/presse/pressemitteilung/pid/strobl-besucht-innovation-lab-in-kehl v. 17.8.2023

³⁴ XPOLIZEIBW – Polizei 4.0. Das Projekt zur Digitalisierung der Polizei BW, www.ptl-pol-recruiting.de/einsatzechnik/projekte/xpolizeibw

Biometrische Gesichtserkennung

Technologischer Solutionismus für mehr „Sicherheit“

von Jens Hälerlein

Der polizeiliche Einsatz von biometrischer Gesichtserkennung (BG) ist eine der umstrittensten Anwendungen Künstlicher Intelligenz (KI). Im Kern geht es darum, ob dem Sicherheitsversprechen der Technologie oder der von ihr ausgehenden Gefahr der Einschränkung von Grund- und Bürgerrechten eine größere Bedeutung beigemessen wird. Die Annahme einer hohen Leistungsfähigkeit der eingesetzten Systeme muss relativiert werden – und damit auch das Sicherheitsversprechen. Zudem hat der Einsatz von BG diskriminierende Effekte.

Nachdem die Europäische Kommission 2021 einen ersten Vorschlag für eine Regulierung von KI-Anwendung auf EU-Ebene vorgelegt hatte (Artificial Intelligence Act),¹ kam es im Zuge des Gesetzgebungsverfahren zu einer intensiven Kontroverse. Im Sommer 2023 machte das Europäische Parlament umfangreiche Änderungsvorschläge, um den Grundrechteschutz zu stärken. Bestimmte KI-Praktiken sollten grundsätzlich verboten werden, da sie nicht mit den in der EU geltenden Grundrechten und Werten vereinbar wären. Zu den genannten Praktiken gehört auch die biometrische Gesichtserkennung (BG) in öffentlichen Räumen (Art. 5). Dies entsprach der Forderung eines Bündnisses von zivilgesellschaftlichen Initiativen sowie einer Viertelmillion EU-Bürger*innen, die ihre Unterstützung der von mehr als 80 NGOs organisierten Kampagne Ban Biometric Mass Surveillance in Europe geäußert hatten. In der (vorläufigen) Kompromissfassung vom Dezember 2023, auf die sich das Europäische Parlament, der Rat der Europäischen Union und die Europäische Kommission einigten, werden jedoch Ausnahmen von einem allgemeinen Verbot der

¹ COM (2021) 206 final v. 21.4.2021

Massenüberwachung definiert, bei denen Sicherheitsinteressen die Risiken der Technologie für Grundrechte überwiegen würden: wenn der Einsatz von BG zur Echtzeit-Überwachung verwendet wird, um terroristischen Anschläge zu verhindern oder nach vermissten Personen zu suchen, aber auch, wenn BG eingesetzt werden soll, um im Rahmen von Strafverfahren Tatverdächtige zu ermitteln.²

Während zivilgesellschaftliche Akteure wie Reclaim Your Face betonen, dass diese Regulierung und insbesondere die erwähnten Ausnahmeregelungen den Einsatz von BG legitimieren und dadurch gerade verstärken wird und somit eine unverhältnismäßige Einschränkung von Bürgerrechten drohe, legitimieren Befürworter der BG deren Einsatz im öffentlichen Raum als notwendige Maßnahme zum Schutz der Freiheit der Bürgerinnen und Bürger. Dieses techno-wissenschaftliche Sicherheitsversprechen basiert nun ganz wesentlich auf der Annahme einer (jedenfalls mittlerweile) hohen Leistungsfähigkeit der Systeme. Im Folgenden werde ich jedoch zeigen, dass diese Annahme nicht zutrifft und dass der Einsatz von BG darüber hinaus diskriminierende Effekte hat, die sich auch durch technische Verbesserung nicht verhindern lassen.

Die Leistungsfähigkeit von Gesichtserkennung

Ursprünglich war die Entwicklung von Gesichtserkennungssystemen kein kommerzielles, sondern ein mathematisches Unterfangen, das insbesondere in den USA von Militär und Sicherheitsbehörden finanziert und unterstützt wurde. Erst im Zuge des Krieges gegen den Terror verband sich mit BG auch ein kommerzielles Interesse. Nach den Terroranschlägen vom 11. September 2001 warben die Anbieter von Gesichtserkennungssystemen schnell für deren Nutzen bei der Verhinderung künftiger Terroranschläge.³ Auch wird die Forschung an BG seitdem stärker durch nationale und EU-finanzierte Programme für angewandte Forschung gefördert – und dies nicht nur mit dem Ziel der Verbrechensbekämpfung, sondern auch zur Ankurbelung einer wachsenden Sicherheitswirtschaft unter dem Schlagwort der „zivilen Sicherheit“.

In den 2000er Jahren erwies sich die Technologie jedoch noch nicht als einsatzbereit. Einige Systeme waren zwar in der Lage, Personen in kontrollierten Umgebungen zuverlässig zu identifizieren, wenn das Bild des

2 Ratsdok. 5662/24 v. 26.1.2024, s. a. unsere Kurzmeldung auf S. 109 in diesem Heft

3 Gates, K. A.: *Our Biometric Future: Facial Recognition Technology and the Culture of Surveillance*, New York 2011

Gesichts einer Person mit einem bereits vorhandenen Bild in einer Datenbank abgeglichen wurde und beide Bilder bestimmte Qualitätsstandards erfüllten. In komplexeren Situationen, in denen kein standardisiertes Bild zum Vergleich vorlag und deshalb auf Vergleichsbilder zurückgegriffen werden musste, die ebenfalls unter realen Bedingungen aufgenommen wurden, sank die Genauigkeitsrate der gleichen Algorithmen jedoch enorm.⁴ Die Versprechen der Sicherheitsindustrie erwiesen sich als völlig überzogen. Infolgedessen lehnten sogar die Planer der Olympischen Winterspiele 2002 in Salt Lake City (USA) den Einsatz von BG ab, und zwar auf dem Höhepunkt der Sicherheitsdebatte nach dem 11. September.⁵

Die Entwicklungen im Bereich der künstlichen Intelligenz haben in den 2010er Jahren dazu geführt, dem Sicherheitsversprechen der BG neue Glaubwürdigkeit zu vermitteln. Dies beruht vor allem auf der verstärkten Anwendung von KI-Methoden aus den Bereichen des Deep Learning und der Künstlichen Neuronalen Netze. Dies war lange Zeit nicht möglich, da diese Algorithmen mit sehr großen Mengen an Daten trainiert und getestet werden müssen, diese jedoch für den Bildabgleich nicht in ausreichender Menge und Qualität verfügbar waren. Noch bis Anfang der 2010er Jahre wurde dementsprechend ein großer Teil der Arbeit im Bereich der Entwicklung von BG auf die Erstellung von Datenbanken, meist in künstlichen Umgebungen, und die anschließende manuelle Aufbereitung der Daten verwendet. Entwickler*innen baten beispielsweise Freiwillige oder Mitglieder ihres Labors, für Fotos oder Videos zu posieren. Auch arbeiteten in den USA die DARPA (Defence Advanced Research Projects Agency) und das NIST (National Institute of Standards and Technology) bei der Erstellung großer Datenbanken zusammen, um neue Gesichtserkennungssysteme für Sicherheitsbehörden trainieren und testen zu können.

Heutzutage ist derlei inszenierte Unterstützung von Behörden nicht mehr notwendig. Zum einen können Algorithmen trainiert und getestet werden, indem das Internet nach Bildern von Gesichtern durchforstet wird. Für Empörung sorgte der Fall ClearviewAI. 2002 wurde bekannt, dass die Firma ohne Kenntnis der Betroffenen die Bilder von drei Milliar-

⁴ Adams, A. A.; Ferryman, J. M.: The Future of Video Analytics for Surveillance and Its Ethical Implications, in: Security Journal 2015, H. 3, S. 272-289

⁵ Fussey, P.; Coaffee, J.: Balancing local and global security leitmotifs: Counter-terrorism and the spectacle of sporting mega-events, in: International Review for the Sociology of Sport 2012, H. 3, S. 268-285

den Menschen genutzt hatte. Ihr System kam in den USA, UK und Australien zum Einsatz.⁶ Zum anderen haben große Technologieunternehmen wie Facebook (heute META) und Amazon begonnen, ihre eigenen Gesichtserkennungssysteme zu entwickeln. Diese werden für das automatische „Foto-Tagging“ in sozialen Medien oder das Entsperren von Smartphones verwendet. Die Nutzer*innen trainieren diese Systeme mit, indem sie Bilder von sich selbst und anderen zur Verfügung stellen, bei der Identifizierung von Personen auf Bildern („Tagging“) helfen oder die Identität von automatisch getagten Personen manuell bestätigen.

Im Zuge dieser Entwicklung hat sich die Leistung von Gesichtserkennungsalgorithmen deutlich verbessert, zumindest im Rahmen von Evaluationsstudien wie dem Face Recognition Vendor Test (FRVT). Der FRVT wird vom NIST durchgeführt und dient dazu, auf dem Markt verfügbare sowie Prototypen von Gesichtserkennungsalgorithmen zu bewerten und den US-Regierungs- und Strafverfolgungsbehörden Informationen zur Verfügung zu stellen, damit sie entscheiden können, wo und wie die Technologie am besten eingesetzt werden kann. Das NIST begann im Jahr 2000 mit der Bewertung und Einstufung von Gesichtserkennungsalgorithmen durch den FRVT und hat seine Bewertungskriterien als Reaktion auf technologische Innovationen in diesem Sektor kontinuierlich erweitert. Seitdem wurden insgesamt 215 Gesichtserkennungsalgorithmen evaluiert.⁷ Der FRVT konzentriert sich auf drei Evaluationskriterien: eine Falsch-Positiv-Rate, d. h. die Anzahl der Bilder, die als (mögliche) Übereinstimmung klassifiziert werden, aber tatsächlich verschiedene Personen zeigen; eine Falsch-Negativ-Rate, d. h. die Anzahl der Bilder, die als zu verschiedenen Personen gehörig eingestuft werden, aber tatsächlich dieselbe Person zeigen; und die Selektivität, die bewertet, wie viele mögliche Übereinstimmungen ein Algorithmus oberhalb eines vorher festgelegten Schwellenwerts liefert.⁸ Im Jahr 2010 erreichte der beste Algorithmus eine Trefferquote von 92 Prozent beim Identifizieren von Personen auf Fahndungsfotos, die mit in einer Datenbank von 1,6 Millionen Bildern abgeglichen werden mussten. Im Jahr 2018 stellte das NIST massive Fortschritte

⁶ Ringrose, K.; Ramjee, D.: Watch Where You Walk: Law Enforcement Surveillance and Protester Privacy, in: California Law Review 2020, H. 11

⁷ www.nist.gov/programs-projects/face-recognition-vendor-test-frvt

⁸ Grother, P.; Ngan, M.; Hanaoka, K.: Ongoing Face Recognition Vendor Test (FRVT): Part 2: Identification, Gaithersburg 2018

fest, die mit dem Einsatz von Künstlichen Neuronalen Netzen erklärt werden. Die besten Algorithmen können nun Personen anhand eines unter realen Bedingungen aufgenommenen Profilbildes identifizieren, indem sie es mit einer Frontalansicht aus der Datenbank abgleichen und zwar ungefähr so genau, wie die besten Algorithmen von vor einem Jahrzehnt beim Abgleich von zwei Frontalbildern.⁹

Erkenntnisse aus der praktischen Anwendung

Allerdings deuten aktuelle unabhängige Evaluationen des polizeilichen Einsatzes von BG darauf hin, dass sich außerhalb des Labors nicht viel geändert hat. Als die Londoner Metropolitan Police zwischen 2016 und 2019 den neuesten Stand der Technik bei der Identifizierung von Einzelpersonen erprobte, beauftragte sie ein Team der University of Essex mit einer unabhängigen Studie. Im Bericht des Teams heißt es, dass die verwendete Technologie in einem der Versuche 42 Passant*innen als „Treffer“ markierte, d. h. als in einer polizeilichen Datenbank von Verdächtigen oder gesuchten Straftäter*innen erfasst. 16 dieser Treffer wurden von den Beamt*innen im Kontrollraum als nicht glaubwürdig abgewiesen. Unter den am Ende tatsächlich kontrollierten 22 Personen waren nur acht korrekte Treffer.¹⁰ Von der Polizei wurde diese Falsch-Positiv-Rate jedoch als „winzig“ bezeichnet, angesichts des Umstands, dass viele Tausende von Gesichtern gescannt wurden.¹¹

Als die deutsche Bundespolizei zwischen 2017 und 2018 drei kommerziell erhältliche Gesichtserkennungssysteme in einem Versuch am Bahnhof Berlin Südkreuz testete, wurde im Vorfeld nicht festgelegt, was ein akzeptables oder gar ein gutes Testergebnis sein würde. Laut offiziellem Abschlussbericht haben die Systeme die Teilnehmer*innen mit einer Genauigkeit von 80% identifiziert und wurden somit als einsatzfähig bezeichnet.¹² Diese Behauptung stieß jedoch auf Kritik. Tatsächlich schwankten die Trefferquoten zwischen 65,8% und 12%. Lediglich die

⁹ Castelvecchi, D.: Beating Biometric Bias. Facial recognition is improving – but the bigger issue is how it's used, in: Nature 2020, Nr. 7834, S. 347-349

¹⁰ Fussey, P.; Murray, D.: Independent Report on the London Metropolitan Police Service's Trial of Live Facial Recognition Technology, Essex 2019

¹¹ Castelvecchi a.a.O. (Fn. 9)

¹² Bundespolizeipräsidium: Abschlussbericht des Bundespolizeipräsidiums zur biometrischen Gesichtserkennung, Potsdam 2018

Kombination der drei verschiedenen Systeme ergab höhere Trefferquoten.¹³ Davon unabhängig würde aber auch eine Genauigkeitsrate von 80% bei täglich mehreren tausend gescannten Gesichtern eine Zahl von falsch-positiven Treffern bedeuten, die kaum tragbar wäre.

Neben den Unterschieden bei der Bewertung von Testergebnissen zeigen diese Beispiele, dass die Genauigkeit der Technologie je nach Anwendung und Kontext variiert. So lässt sich aus dem Umstand, dass die BG in einem Smartphone trotz Veränderungen im Erscheinungsbild der Benutzer*innen zuverlässig funktioniert, keineswegs schließen, dass bei Anwendung auf Bilder, die „in freier Wildbahn“ aufgenommen wurden, und beim Abgleich mit großen Datenbanken die gleiche Leistung erzielt wird.

Bereits sehr früh wurde von kritischen Überwachungsforscher*innen wie David Lyon¹⁴ darauf hingewiesen, dass wir bei der Analyse und Kritik von Überwachungstechnologien darauf achten müssen, die Fallstricke des technologischen Determinismus zu vermeiden, der die gesellschaftlichen Effekte einer Technologie rein aus ihrer (mangelnden) Funktionalität ableiten würde. Selbst wenn viele Arbeitsschritte bei der Identifizierung von Gesichtern automatisiert werden, ist es nicht die Technologie an sich, die sich auf die Gesellschaft auswirkt, sondern das Zusammenspiel von Menschen und dieser Technologie. Ein wichtiger Aspekt dieses Zusammenspiels ist die Kalibrierung eines Systems. Da die Übereinstimmung zwischen zwei Bildern nie absolut, sondern immer nur mit einem gewissen Ähnlichkeitsgrad bestimmbar ist, kann ein System immer nur eine Wahrscheinlichkeit generieren, die angibt, wie sehr das erfasste Gesicht einer Person mit einem einzigen Foto (Verifikation) oder jedem einzelnen der Fotos in einer Datenbank (Identifikation) übereinstimmt. Wird Gesichtserkennung zu Identifizierungszwecken eingesetzt, erstellt das System in der Regel eine Liste potenzieller Übereinstimmungen, die ein Mensch hinter dem Bildschirm dann durchsehen muss, um eine Entscheidung zu treffen – zum Beispiel, um Polizeibeamt*innen vor Ort zu empfehlen, eine Person zu überprüfen oder zu verfolgen. Um eine überschaubare Anzahl möglicher Übereinstimmungen zu generieren, muss willkürlich ein prozentualer Schwellenwert für die Übereinstimmungswahr-

¹³ Eireiner, A. V. (2020). Imminent dystopia? Media coverage of algorithmic surveillance at Berlin-Südkreuz. Internet Policy Review 2020, H. 1, S. 1-19

¹⁴ Lyon, D.: The Electronic Eye: The Rise of Surveillance Society, Minneapolis 1994

scheinlichkeit festlegt werden, anhand derer das System Bilder zur weiteren Überprüfung vorselektiert. Dies wirkt sich jedoch auch auf die Genauigkeit des Systems aus: Wird der Schwellenwert niedrig angesetzt, werden mehr Bilder als potenzielle Übereinstimmung eingestuft, die unterschiedliche Personen zeigen (falsch positive Ergebnisse); wird der Schwellenwert hoch angesetzt, werden mehr tatsächliche Übereinstimmungen vom System ignoriert (falsch negative Ergebnisse). Je nach Kontext oder Anwendungsfall wählen die Betreiber*innen des Systems einen Schwellenwert, den sie für angemessen halten.¹⁵

Im nächsten Schritt muss die Ausgabe des Systems bewertet werden. An diesem Punkt wirkt sich die Kalibrierung auch auf das menschliche Urteilsvermögen aus. Empirische Untersuchungen über den Einsatz von Systemen der algorithmischen Entscheidungsfindung haben ergeben, dass die Nutzer*innen die Ergebnisse der Systeme kaum hinterfragen und sogar dazu neigen, sie als unfehlbar anzusehen – der sog. „automation bias“.¹⁶ Diese Voreingenommenheit führt häufig zu zwei Arten von Fehlern: Bei einem „commission error“ folgen die Nutzer*innen einer fehlerhaften Empfehlung eines Systems. Übertragen auf die BG würde dies bedeuten, dass sie falsch-positive Meldungen als richtig-positive Meldungen betrachten und entsprechende Maßnahmen ergreifen. Im Falle des „omission error“ übersehen die Nutzer*innen kritische Situationen, wenn diese vom System nicht erkannt werden. Übertragen auf die BG würde dies bedeuten, dass sie eine Person von Interesse (z. B. einen gesuchten Straftatverdächtigen) vor der Kamera nicht wahrnehmen, sondern sich nur auf die auf dem Bildschirm aufgelisteten möglichen Treffer konzentrieren. Je nach Kalibrierung des Systems ist es wahrscheinlicher, dass entweder der erste oder der zweite Fehler auftritt. Es ist also nicht die Technologie selbst, sondern das Zusammenspiel zwischen Mensch und System, das auf komplexe Weise richtige oder falsche Entscheidungen hervorbringt.¹⁷

Diskriminierende Effekte und technische Lösungen

Die öffentliche Kritik am polizeilichen Einsatz von Gesichtserkennung konzentrierte sich zunächst auf mangelnden Datenschutz und die Verlet-

15 Castelvecchi a.a.O. (Fn. 9)

16 Skitka, L. J. u.a.: Does automation bias decision-making?, in: International Journal of Human-Computer Studies 1999, H. 5, S. 991-1006

17 Castelvecchi a.a.O. (Fn. 9)

zung des Rechts auf Privatsphäre. Seit einigen Jahren hat sich das Augenmerk der kritischen Auseinandersetzungen jedoch auf die Frage verlagert, wie durch deren Einsatz Racial Profiling und andere diskriminierende Praktiken reproduziert oder sogar verstärkt werden. Bereits der FRVT hatte gezeigt, dass die Fehlerkennungsraten der Algorithmen bei Gesichtern, die als weiblich, afroamerikanisch oder asiatisch klassifiziert wurden, deutlich höher lagen, wobei mögliche Überschneidungen dieser Kategorien den höchsten Prozentsatz an falsch-positiven und falsch-negativen Ergebnissen aufwiesen.¹⁸ Der Grund hierfür war schlicht, dass in den zugrundeliegenden Datensätzen „weiße männliche Gesichter“ deutlich überrepräsentiert waren und der Algorithmus daher besser darin war, diese zu erkennen.

Bedenken hinsichtlich diskriminierender Effekte spielen in der Forderung nach einem Moratorium für den Einsatz von BG durch staatliche Behörden, insbesondere in öffentlichen Räumen, eine zentrale Rolle. Gemäßigtere Stimmen fordern, dass der Einsatz von BG durch Strafverfolgungsbehörden nur dann legal sein sollte, wenn eine spezifisch geschulte Person eingebunden wird, die die Ergebnisse des Systems bewertet, bevor sie zur Entscheidungsfindung verwendet werden, was dem in der EU-Datenschutzgrundverordnung verankerten Grundsatz der menschlichen Letztentscheidung bei automatisierten Entscheidungen entspricht (Art. 22 DSGVO). Diese Kritiken und Forderungen sind nicht ohne Wirkung, wie u. a. das zu Beginn diskutierte KI-Gesetz der EU zeigt. Im Jahr 2019 kündigten mehrere Fachzeitschriften und eine große Konferenz zusätzliche Ethikprüfungen für Studien zu den wissenschaftlichen Grundlagen von BG an. 2020 erklärte Arvind Krishna, CEO von IBM, dass das Unternehmen keine für polizeiliche Zwecke einsetzbare Gesichtserkennung mehr anbieten werde. Im selben Jahr kündigte Amazon ein einjähriges Moratorium für die polizeiliche Nutzung seiner Software „Rekognition“ an. 2021 haben mehrere US-Städte und der Bundesstaat Kalifornien die Nutzung der Technologie für Strafverfolgungszwecke verboten.

Gesetzliche Regulierung oder ethische Selbstverpflichtung

Während ein umfassendes und dauerhaftes Verbot des polizeilichen Einsatzes von Gesichtserkennung also weder in den USA noch in Europa

¹⁸ Grother, P. u.a.: Facial Recognition Vendor Test: Part 3: Demographic Effects, Gaithersburg 2019

wahrscheinlich ist, lässt sich derzeit ein Trend zu freiwilligen Verhaltenskodizes und ethischen Leitlinien beobachten. Die Vertrauenswürdigkeit von BG soll insbesondere durch die Implementierung ethischer Prinzipien in technologische Innovationsprozesse sichergestellt werden, etwa indem repräsentativere und inklusivere Trainingsdatensätze erstellt und genutzt werden. Was bei solchen Vorstellungen von technischen Lösungen für technische Probleme jedoch außer Acht bleibt, ist die Tatsache, dass die Beseitigung von Verzerrungen in den Daten nicht automatisch die Beseitigung von Diskriminierung in der Anwendungspraxis bedeutet. Im Rahmen der Erstellung ausgewogener Datensätze müssen Bilder von Gesichtern zunächst manuell kategorisiert werden, um für das Training der Algorithmen verwendet werden zu können. Die Kategorisierung von Bildern bedeutet aber, dass zwischen verschiedenen, vorab definierten Kategorien gewählt werden muss. „Geschlecht“ und „Rasse“ werden dann als biologische Merkmale behandelt, auch wenn sie mittlerweile als soziale Konstrukte mindestens umstritten sind. Anstatt Ausgangspunkt für eine weniger vorurteilsbehaftete und diskriminierende Datenpraxis zu sein, ist die manuelle Kategorisierung von Bildern daher Ausgangspunkt der Einschreibung sozialer Konstrukte in technische Artefakte – unabhängig davon, wie reflexiv und ethisch motiviert diese Kategorisierung durchgeführt wird.

Und selbst, wenn wir Bilddatenbanken erstellen könnten, die die unserer Gesellschaft innewohnenden Vorurteile und Diskriminierungen nicht reproduzieren, würde die Verwendung der mit ihnen trainierten Systeme immer noch innerhalb dieser Gesellschaft stattfinden. Um die Voreingenommenheit von Gesichtserkennungssystemen zu bekämpfen, die mit westlichen, d. h. vorrangig weißen Datensätzen trainiert wurden, begann die indische Polizei, Bilder von Bollywood-Schauspieler*innen zu verwenden, um die Algorithmen (neu) zu trainieren. Diese Algorithmen wurden dann allerdings für die polizeiliche Überwachung von muslimischen Minderheiten eingesetzt.¹⁹ Dieses Beispiel zeigt, dass rassistische Vorurteile und Diskriminierungsmuster nicht nur in den Daten und Algorithmen enthalten sind, sondern natürlich auch in den Anwendungen von Gesichtserkennung zu finden sind.

¹⁹ Govaerts, L.: Facial recognition technology, a new Ring of Power for the Delhi police, in: Chair in Surveillance Studies Blog v. 16.4.2022

In Anbetracht dieser Fallstricke eines technologischen Solutionismus, der behauptet, Probleme mit neuen technologischen Mitteln zu lösen, gibt es reichlich Grund, diesem derzeit vorherrschenden Ansatz zur Bekämpfung von Diskriminierung und anderen mit dem polizeilichen Einsatz von BG verbundenen Risiken gegenüber skeptisch zu sein. Zudem besteht das Risiko, dass der Ansatz einer ethischen Selbstverpflichtung der Hersteller die Forderung nach einer strengeren Regulierung der Technologie schwächen würde, da verbindliche Rechtsnormen dadurch scheinbar obsolet werden. Die Hoffnung auf unvoreingenommene Datenpraktiken würde das Verbot der diskriminierenden Nutzung von Gesichtserkennung ersetzen.

Alles in allem würde der Einsatz von BG also nicht ein mehr an Sicherheit bedeuten (mit dem sich ggf. ein weniger an Freiheit rechtfertigen ließe), sondern eine Zunahme an unbegründeten polizeilichen Kontrollmaßnahmen, die zudem ein hohes Maß an diskriminierenden Effekten zeitigen würden. Den Schutz der Bürger*innen kann nur ein umfangreiches Verbot der Technologie (und nicht deren Verbesserung) gewährleisten.

Digitalforensische Tatortrekonstruktion

Ein Weg zur Objektivierung der Beweiswürdigung?

von Thomas Feltes und Holger Plank

Mit der „digitalen Revolution“ hat sich auch die Kriminaltechnik in kurzer Zeit dynamisch fortentwickelt. Die digitale Forensik ermöglicht durch optoelektronische Verfahren reproduzierbare Tatortbefunde. Digitale, multiperspektivische und virtuell begehbarer Reproduktionen können die Arbeit im Ermittlungsverfahren und über den (virtuellen) Augenschein auch die richterliche Überzeugungsbildung verbessern. Der Beitrag beschäftigt sich mit den strafprozessualen und polizeiwissenschaftlichen Implikationen dieser Veränderungen und der Problematik, dass die Möglichkeiten der Verteidigung, diese Methoden mit eigenen Mitteln nachzuvollziehen und zu überprüfen, beschränkt sind. Zudem können bewusste oder unbewusste Manipulationen kaum nachgewiesen werden.

Die Kriminalistik orientiert sich am strafrechtlichen Verbreichensbegriff. Sie dient der beweiskräftigen Erforschung eines strafrechtlich relevanten Sachverhalts mit wissenschaftlichen Mitteln.¹ Kriminalisten haben im Auftrag der Staatsanwaltschaft be- und entlastende Tatsachen zu erheben, zu sichern und zu dokumentieren (§ 160 Abs. 2 Strafprozeßordnung (StPO)). Anschließend werden diese Merkmale im Verlauf des Ermittlungsverfahrens bewertet und den Verfahrensbeteiligten zugänglich gemacht. Tatsachen im Strafverfahren sind dem Beweis für das Vorliegen einer Straftat zugängliche Ereignisse oder Zustände, strafprozessual Personen- oder Sachbeweise genannt, die zur richterlichen Überzeugungsbildung beitragen können. Schon hier wird jedoch deutlich, dass „Tatsachen“ in einem Strafverfahren keine objektive Wahrheit beanspruchen können, da sowohl Personen-, als auch Sachbeweise (bewusst oder unbewusst) falsch oder unvollständig sein oder falsch interpretiert werden

¹ de Vries, H.: Einführung in die Kriminalistik für die Strafrechtspraxis, Stuttgart 2015, S. 1

können. Die Gefahr bei den neuen digitalforensischen Beweismitteln besteht darin, dass sie aufgrund ihrer bildnerischen Überzeugungskraft noch mehr als bisherige Sachbeweise einen Eindruck von objektiven, „wahren“ Tatsachen vermitteln, der täuschen kann. Die exakte Vermessung des Tatortes und die Dokumentation potenzieller Spuren hat eine besondere forensische Bedeutung. Dieser Sachbeweis hat über die Jahre hinweg eine ständige kriminalistische Aufwertung erfahren. Mit Hilfe der Tatortspuren kann das Geschehen und dessen Relevanz im Zusammenwirken mit vorhandenen Personenbeweisen der Rekonstruktion und damit der forensischen „Wahrheit“ zugänglich gemacht werden.

Die analoge Kriminalistik wird seit Ende des letzten Jahrhunderts zunehmend durch die digitale Forensik ersetzt. Kriminalist*innen haben sich über weite Strecken des 20. Jahrhunderts große Mühe gegeben, einen möglichst exakten schriftlichen Tatortbefundbericht zu formulieren, den sie mit in der Regel maßstabsgerechten Skizzen zusätzlich illustrierten. Der Tatortbefund wurde durch eine analoge Lichtbildmappe (Fotos) ergänzt. Das war hilfreich, denn die zwar standardisierte, aber rein beschreibende, schriftliche Fixierung des Tatortbefundes war sowohl semantisch als auch semiotisch interpretationsbedürftig und damit latent fehleranfällig.

3D-Aufnahmen und virtuelle Tatorte

Noch immer sind die Tatortbefundberichte häufig entweder ausufernd detailliert und enthalten viele, für das eigentliche Tatgeschehen nicht relevante Informationen, oder sie sind unvollständig, weil Details, deren Relevanz sich erst im späteren Verlauf des Ermittlungsverfahrens herausstellt, nicht erfasst werden. Es liegt daher nahe, durch geeignete optische und auch akustische Techniken (wie z. B. die Aufzeichnung eines Notrufes) Tatort und -geschehen möglichst so zu konservieren, wie es sich während der Tat dargestellt hat.

Die kriminalistische Tatortfotografie hilft getreu dem Leitspruch „ein Bild sagt mehr als tausend Worte“ bei der Sicherung des Zustandes und der Verhältnisse am Ort eines Tat- oder Unfallortes und wurde zum obligatorischen Teil kriminalistischer Aufklärungsarbeit.² Die Herstellung und Bedeutung von Aufnahmen haben sich ständig fortentwickelt. Inzwischen sind bspw. mit „INSITU“ Systeme in der polizeilichen Erprobung,

² Regener, S.: Verbrechen, Schönheit, Tod. Tatortfotografien, in: Fotogeschichte 2000, H. 78, S. 27-42 (27f.)

die sogar mittels Smartphone oder Tablet eine vollständige digitale Erfassung, Verarbeitung und Übermittlung aller Informationen eines Tatorts ermöglichen.³ Projekte, die dabei künstliche Intelligenz (KI) einsetzen, sind in Vorbereitung.

Damit erfolgt ein weiterer Schritt für eine Umstellung von einer vorwiegend auf Schriftstücken basierten hin zu einer digitalen Dokumentation. Das ist ein wesentlicher Fortschritt, denn die persönliche Inaugenscheinnahme spielt bei der sinnlichen Wahrnehmung und subjektiven Bewertung der Fakten bei allen am Ermittlungsprozess Beteiligten eine bedeutsame Rolle. Durch die digitale Dokumentation wird eine weitestgehend objektive Bewertung der Indizien durch den damit jederzeit möglichen retrograden Blick auf den Geschehensort ermöglicht. So lassen sich auch Widersprüche zwischen objektiven Befunden und subjektiven Deutungsmustern besser erkennen und herausarbeiten.

Chancen und Risiken der neuen Technologien

Die digitale Fotografie sorgt aber auch für neue Risiken, z. B. hinsichtlich der Merkmale der Objektivität und Reliabilität, u. a. aufgrund der (unbewussten) Manipulation des Beweismaterials oder der Beweismittelkette. Die digitale Tatort- und Ablaufrekonstruktion verändert den Prozess der Verbrechensaufklärung von der Spurensicherung bis zur Hauptverhandlung massiv. Zwischen der auf dem Markt verfügbaren und bei den Ermittlungsbehörden vorhandenen Technik sowie der erforderlichen Expertise auf der Anwendungsebene klafft oftmals eine signifikante Lücke. Dennoch reicht der polizeiliche Ausrüstungsstand von bei größeren regionalen Erkennungsdienststellen verfügbaren elektrooptischen (photogrammetrischen) Messverfahren und der 3-D-Fotografie bis hin zu noch (nur bei speziellen Sachgebieten bei Landeskriminalämtern verfügbaren) hochauflösenden Laserscannern. Ergänzt wird dies durch forensische „Augmented Reality Labs“, die eine virtuelle Nachbildung des Tatortes ermöglichen, und zwar grundsätzlich ortsunabhängig. Damit kann auch ein Gerichtssaal zum „Augmented Reality“-Labor werden. Unterstützt

³ Bundesministerium für Bildung und Forschung: Optimierung der Strafverfolgung durch mobilcomputerbasierte Vor-Ort-Beschreibung komplexer Auffindesituationen (INSITU), www.sifo.de/sifo/de/projekte/querschnittsthemen-und-aktivitaeten/praxistransfer-und-kompetenzaufbau/anwender-innovativ/insitu-optimierung-der-strafve--komplexer-auffindesituationen/insitu-optimierung-der-strafve--komplexer-auffindesituationen.html

wird das Ganze durch Drohnenaufnahmen mit hochauflösenden Kameras. Inzwischen gibt es sogar die Möglichkeit einer sogenannten „4D-Tatortrekonstruktion“ auf Grundlage von nachträglich erhobener und softwarebasierter Georeferenzierung von Videomassendaten.⁴

Noch ist diese fortgeschrittene Anwendungstechnik sehr teuer und bis auf wenige Ausnahmen in der polizeilichen und justiziellen Praxis nur eingeschränkt verfügbar. Mitunter kennen selbst erfahrene Ermittler die Anwendungsbedingungen, Vorteile bzw. die Zugriffsbedingungen dieser neuen Technik nicht umfassend. An der prinzipiellen Akzeptanz der Innovationen polizeintern scheitert es daher vor allem bei jüngeren Beamten*innen weniger als an angemessener Ausstattung und Schulung.

Wenn der Einsatz am Tatort mit erheblicher Verspätung erfolgt, entstehen im Einzelfall inakzeptable Verzerrungseffekte. Bei schwerwiegenden Verbrechen oder öffentlichkeitswirksamen Ereignissen können daher Zweifel an der Qualität der polizeilichen Aufklärungsarbeit laut werden. Die multimodalen Möglichkeiten der digitalen Tatortrekonstruktion dürfen aber alsbald zum forensischen Allgemeingut werden. Daher ist mit der Zunahme von Beweisanträgen in der Hauptverhandlung zu rechnen, die das Tatgericht in Zweifelsfällen nur bedingt wird ablehnen können, ohne dadurch Anknüpfungspunkte für Rechtsmittel zu schaffen.

Beweiswürdigung und visuelle Tatortrekonstruktion

Die Ermittlung des wahren Sachverhalts ist ein zentrales Anliegen und gleichzeitig zentrales Problem des Strafprozesses. Eine Studie aus dem Jahr 1986 weist darauf hin, dass es in etwa 95% aller Strafprozesse ausschließlich oder überwiegend um Probleme der Tatsachenfeststellung geht.⁵ Die Frage nach dem Geschehensablauf einer Tat stellt sich mithin dringender als die Frage nach den Rechtsfolgen,⁶ gerade bei sogenannten Indizienprozessen. Die digitale Tatortrekonstruktion kann dazu beitragen, die Tatsachenfeststellung zu objektivieren. Mit Hilfe dieser Methode

4 vgl. Fraunhofer-Institut für Optronik, Systemtechnik und Bildauswertung IOSB: CACTUS – 3D im Kontext Ziviler Sicherheit, www.iosb.fraunhofer.de/de/projekte-produkte/cactus-3d.html

5 Nack, A.: Der Indizienbeweis, in: Monatsschrift für Deutsches Recht 1986, H. 5, S. 366-371 (366)

6 Hagiel, B.: Zu den Erwartungen an die ‚ureigene‘ Aufgabe von Tatrichter:innen, Baden-Baden 2024, S. 48

werden die Prozessbeteiligten und insbesondere das Gericht durch (gemeinsamen) Augenschein in die Lage versetzt, Aussagen von Zeug*innen und Angeklagten umfassend in den Geschehensablauf einzuordnen und zu bewerten. Das ist ein erheblicher Fortschritt, denn die Erkenntnisse der psychologischen Wahrnehmungsforschung implizieren gerade für den neben dem Sachbeweis nach wie vor bedeutsamen Personenbeweis eine Vielzahl potenzieller Fehlerquellen.⁷

Die Verbindung zwischen analoger kriminalistischer und digitaler Visualisierung erzeugt einen beachtlichen Fortschritt, auf den in Zukunft kein Gericht bei der Verhandlung von Kapitaldelikten verzichten kann, denn die forensischen Vorteile sind signifikant. Ein digital erzeugter, virtueller 3D-Tatort lässt sich in den Zustand vor dem Eintreffen der Erst-einschreiter*innen und Ersthelfer*innen versetzen. Er lässt sich aus allen Perspektiven analysieren und ermöglicht damit eine deutlich objektivere Bewertung von Angriffs- und Verteidigungsszenarien und eine völlig neue Qualität der Hypothesenbildung, indem sowohl Avatare der am Geschehensablauf direkt Beteiligten als auch forensisch an der Aufklärung und Bewertung Beteiligte sich jederzeit in den Tatort zurück- bzw. hineinversetzen und ihn etwa mithilfe von VR-Brillen von allen Seiten begehen und Hypothesen durchspielen können.⁸ Dabei lassen sich auch die Beleuchtungssituation oder Wettereinflüsse zum Ereigniszeitpunkt simulieren. Dieser unmittelbare (virtuelle) Augenschein ist ein deutlicher Qualitätsfortschritt bei der Würdigung der Glaubhaftigkeit von Zeug*innen und Angeklagten und erleichtert die nach freier, aus dem Inbegriff der Verhandlung geschöpfte Überzeugung des Gerichts (§ 261 StPO) bei der Urteilsbegründung.

Risiken der analogen und digitalen Tatortarbeit

Analoge und digitale Spuren müssen als Einheit begriffen werden. Daher kann es nicht darum gehen, die analoge Kriminalistik durch eine digitale zu ersetzen. Tatortermittler*innen müssen, zumindest bei schweren Delikten, alles daran setzen, mithilfe der jeweils aktuell verfügbaren Technologie so viel Realität vom Tatort(geschehen) einzufangen wie möglich. Eine der prägenden Prämissen des Strafverfahrens ist es, dass die Polizei

7 ebd., S. 253ff. zur Aussagepsychologie in der gerichtlichen Praxis

8 Labudde, D.: Digitale Forensik. Die Zukunft der Verbrechensaufklärung, Köln 2022, S. 109ff.

im Auftrag der Staatsanwaltschaft be- und entlastende Beweise zusammenzutragen hat, die danach von Staatsanwaltschaft und Gericht zu bewerten sind. Dabei wird deutlich, dass der Polizei und darunter besonders den Kriminalist*innen eine im Wortsinn „Schlüsselstellung“ für das Ermittlungsverfahren zukommt.

Die kriminalistische Tatortaufnahme ist ebenso wie die anschließende Aufbereitung und Auswertung der gesammelten Materialien von entscheidender Bedeutung für den weiteren Verfahrensverlauf. Nur die Experten der Polizei verfügen über das notwendige Wissen, was am Tatort zu dokumentieren ist und wie dies zu geschehen hat, und nur sie sind dazu berechtigt. Mit diesem Wissen geht aber die Macht einher, darüber zu entscheiden, was wie wann erfasst wird und was nicht. Vor dem Hintergrund des raschen technologischen Wandels ist zu fordern, dass die Zusammenarbeit von Polizei und Staatsanwaltschaft auch in diesem Bereich intensiviert wird. Die Staatsanwaltschaft als ermittlungsleitende Behörde muss jederzeit in der Lage sein, kriminalistische Dokumentationen und Ermittlungen nicht nur zu verstehen, sondern sie auch aktiv zu beeinflussen oder zu veranlassen. Die Tatortkriminalist*innen müssen ihr vorhandenes technisches und Erfahrungswissen mit der Staatsanwaltschaft so teilen, dass gemeinsam die richtigen Entscheidungen getroffen werden können. Das setzt aber auch voraus, dass die Staatsanwaltschaft dazu bereit und in der Lage ist.

Um die Chancengleichheit im Strafverfahren zu wahren und der Verteidigung die Möglichkeit zu geben, die Beweismittel zu verstehen und auch selbst zu nutzen, müssen alle Schritte zur Beweissicherung genauso detailliert dokumentiert und die Vorgehensweise so erläutert werden, dass auch „virtuelle Laien“ sie verstehen. Damit einher geht auch die Verpflichtung, alle Beweismittel der Verteidigung zur Verfügung zu stellen, ggf. einschließlich der für die Verarbeitung notwendigen Software. Dies betrifft nicht nur optische Beweismittel, die nur mithilfe einer speziellen Software eingesehen werden können, sondern auch bspw. Aufzeichnungen von Gesprächen, die von der Polizei bearbeitet wurden, um ihre Verständlichkeit zu verbessern. Solange dies nicht geschieht, also weder die Staatsanwaltschaft noch die Verteidigung über ausreichende Kenntnisse/Qualifikationen verfügt, die digitalen Verfahren „zu verstehen“, erhöhen diese die Glaubhaftigkeitsvermutung zugunsten der Polizei. Sie haben deshalb auch das Potenzial, die Wahrheitsfindung des Gerichts zu erschweren.

Auch wenn sich die Anwendungsmöglichkeiten der digitalen Tatortrekonstruktion im Moment noch umgekehrt proportional zu deren Verfügbarkeit verhalten, so müssen doch alle Beteiligten dafür sorgen, dass alles, was technisch möglich ist, umgesetzt wird. Dabei geht es einerseits um die Sicherung des Strafanspruches des Staates und andererseits um ein faires, objektives Verfahren, das Fehlurteile möglichst ausschließt und Tatverdächtige schützt. Gleichzeitig aber dürfen die Opfer von Gewalttaten nicht vernachlässigt werden, die ein Anrecht darauf haben, dass ihnen Gerechtigkeit widerfährt. Opfer oder Hinterbliebenen geht es dabei nicht primär um die Bestrafung eines Täters oder einer Täterin, sondern eine umfassende und transparente Sachverhaltsaufklärung. Die großen Strafverfahren der letzten Jahre (z. B. das Loveparade- und das NSU-Verfahren) haben dies deutlich gemacht, gleichzeitig uns aber auch vor Augen geführt, dass polizeiliche Ermittlungen von Anfang an umfassend und in alle Richtungen geführt werden müssen. Hier können die neuen digitalen Möglichkeiten der Polizei die Chance geben, sich besser zu positionieren, als dies in der Vergangenheit manchmal der Fall war. So haben die von nichtstaatlicher Seite erstellte Videodokumentation der Loveparade-Katastrophe als „Zeitstrahl“, die Rekonstruktion des Tages nach Orten und Zeiten sowie das Multiperspektiven-Video erst nachträglich gezeigt, was eigentlich schon von Anfang an möglich gewesen wäre, wenn umfassend kriminalistisch vorgegangen worden wäre.⁹

Digitale Revolution vs. gerichtlicher Alltag

Die beschriebene digitale Revolution setzt Ermittlungsbehörden und Gerichte, aber auch die Verteidigung unter Druck. Nicht alles wird durch mehr oder bessere Technik automatisch besser, aber die neuen digitalen Möglichkeiten setzen sowohl die Ermittlungsbehörden als auch die Gerichte unter Druck, mehr in die Qualitätssicherung der Verfahren zu investieren. Die Verteidiger*innen wiederum sind gefordert, sich mit diesen neuen Technologien vertraut zu machen. Nur wenn tatsächlich alle technischen Ermittlungsmöglichkeiten ausgeschöpft werden, kann der auch durch die Europäische Menschenrechtskonvention geforderte Anspruch auf ein faires und umfassendes Ermittlungsverfahren umgesetzt werden. Wenn sich Gerichte weigern, diese digitalen Möglichkeiten der Tatortrekonstruktion in die Beweisaufnahme einzubeziehen, wie zuletzt in dem

⁹ vgl. Dokumentation der Ereignisse zur Loveparade 2010 in Duisburg, <https://loveparade2010doku.wordpress.com>

Verfahren gegen fünf Polizeibeamt*innen in Dortmund, die am Tod von Mouhamed Dramé im Jahr 2022 beteiligt waren,¹⁰ dann wird eine unzureichende Beweiswürdigung evident. Durch die Vermessung mit einem 3-D-Laserscanner können z. B. Sichtfelduntersuchungen durchgeführt und Entfernungen und Schusswinkel berechnet werden, die relevant sind, um Aussagen von Angeklagten oder Zeug*innen auf Plausibilität, Lückenhaftigkeit oder Widersprüche zu prüfen. Die Untersuchungen sind aber auch relevant für Rechtsfragen zur Anwendung unmittelbaren Zwangs und zur Notwehrlage. Bei einem Schusswaffengebrauch ist es von entscheidendem Interesse, von wo geschossen wurde, welches Sichtfeld der/die Schießende hatte und welche Umgebungsbedingungen auf die Schussabgabe eingewirkt haben. Dies gilt auch für die Verwendung der sog. Taser.

Umfassende Sachverhaltsaufklärung geboten

Aus der Europäischen Menschenrechtskonvention (EMRK) ergibt sich das Gebot der effektiven Aufklärung von polizeilichem Fehlverhalten. Dazu gehört auch die angemessene Verwertung aller vorhandenen Beweismittel. Nach der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte (EGMR) ergibt sich der Anspruch auf eine umfassende Untersuchung polizeilichen Fehlverhaltens nicht nur aus den üblichen strafverfahrensrechtlichen Grundsätzen, sondern auch aus Art. 3 EMRK (Verbot von Folter und erniedrigender Behandlung). Für Fälle, in denen der Vorwurf erhoben wird, dass Polizeibedienstete gegen diese Vorschrift verstoßen haben (wie im Dortmunder Verfahren), fordert der Gerichtshof wirksame Untersuchungen, Ermittlungen und Verfahren. Es muss dem Anschein entgegengetreten werden, dass staatliche Behörden die gebotene Aufklärung in solchen Fällen unterlassen. Nur auf der Grundlage eines zuverlässig aufgeklärten Sachverhaltes lässt sich feststellen, ob im Einzelfall alle lebensschützenden Normen einschließlich Art. 2 EMRK beachtet worden sind oder nicht, so der EGMR.¹¹

Entsprechende digitale Beweismittel sind auch wegen der Verbesserung der Überzeugungsbildung angesichts der durchgängig hohen Straf-

¹⁰ vgl. Der unmenschliche Druck auf den Zeugen P., www.n-tv.de v. 20.1.2024

¹¹ vgl. Alleweldt, R.: Recht auf Leben, in: Dörr, O.; Grote, R.; Maruhn, T. (Hg.): EMRK/GG. Konkordanzkommentar zum europäischen und deutschen Grundrechtsschutz, Tübingen 2022 (3. Aufl.), Rdnr. 116ff. mit weiteren Nachweisen zur Rechtsprechung des EGMR sowie Schübel-Pfister, I.: Art. 2 Rn. 32f., in: Karpenstein U.; Mayer, F.C. (Hg.): EMRK. Konvention zum Schutz der Menschenrechte und Grundfreiheiten, München 2016

rahmen und der oftmals unklaren objektiven wie subjektiven Ausgangslage bei Kapitaldelikten von erheblicher Bedeutung. Ihre Nichtverwendung ist nicht nur kriminalwissenschaftlich problematisch, sondern bei im Wesentlichen auf Indizien gestützten Verfahren auch rechtsstaatlich bedenklich. Deshalb sind alle am strafprozessualen Verfahren Beteiligten aufgerufen, diesen Mangel zu beseitigen und alle anerkannten wissenschaftlichen Methoden zu nutzen.

Wahrheit erforschen geht nur mit Wissenschaft

Ermittlungsbehörden und Gerichte sind zur umfassenden Beweiserhebung verpflichtet. Dazu gehört auch die Anwendung der neuen digitalen Technologie. „Warum die Wahrheit schlecht oder mittelmäßig erforschen, wenn es mittels wissenschaftlicher Methoden auch besser geht?“¹² Diese Frage stellte Thomas Fischer 1994. Staatsanwaltschaft und Gerichte dürfen es nicht dabei belassen, sich mit unvollständigen Beweismitteln zufrieden zu geben, auch wenn sie der Auffassung sind, bereits von der Schuld oder Unschuld eines Angeklagten oder Angeklagten überzeugt zu sein. Ihre Verpflichtung besteht darin, alles rechtlich, tatsächlich und wissenschaftlich Mögliche zu veranlassen, um einen Geschehensablauf umfassend aufzuklären. Ein „das genügt uns für unsere Überzeugungsbildung“ reicht gerade nicht.

Um dies zu ermöglichen, müssen der Ausrüstungsstand und die begleitend notwendige forensische Expertise der digitalen Tatortrekonstruktion über bestehende Projekte¹³ hinaus ausgebaut und zeitnah verfügbar sein. Die Chancen und Risiken dieser relativ jungen digitalen Technologie müssen über die Fachöffentlichkeit hinaus transparenter werden, z. B. durch Publikationen und die Aufnahme in die polizeiliche, aber auch juristische Aus- und Fortbildung. Im digitalen Zeitalter werden die forensischen Wissenschaften mit IT- und KI-Unterstützung zunehmend dynamischer interdisziplinäre Erkenntnisse und Methoden (fort)entwickeln,

12 Fischer, T.: Glaubwürdigkeitsbeurteilung und Beweiswürdigung – Von der Last der „ureigenen Aufgabe“, in: Neue Zeitschrift für Strafrecht 1994, H. 1, S. 1-5 (3)

13 Hoch entwickelte „Augmented Reality Labs“ gibt es nach Studium der öffentlich verfügbaren Daten derzeit wohl nur bei den Landeskriminalämtern Baden-Württemberg („Cave“ seit Frühjahr 2023, s. www.sueddeutsche.de v. 6.3.2023) und Bayern („Holodeck“ seit Frühsommer 2023, www.heise.de v. 6.8.2023). Das Landeskriminalamt NRW bereitet allerdings gerade eine europaweite Ausschreibung vor.

die die strafprozessuale Tatsachenfeststellung und Beweiswürdigung unterstützen. Am Beispiel der digitalen Tatortrekonstruktion wird ein Dilemma deutlich: Es fehlt der interdisziplinären Bündelungsinstanz Kriministik sowohl grundlagenforschungs- als auch anwendungsorientiert an Kraft und Einfluss, diese Erkenntnisdynamik methodisch zu systematisieren. Dabei spielt auch eine Rolle, dass die Kriministik seit der „Wende“ 1989/90 nicht mehr an Universitäten repräsentiert ist,¹⁴ obwohl es die Aufgabe einer wissenschaftlichen Kriministik wäre, Regeln für die Tat-sachenermittlung zu formulieren und sie einer kontinuierlichen und wissenschaftlichen Überprüfung und Evaluation zu unterziehen. Eine solche Forschung ist die einzige akzeptable Antwort auf das moralische Problem des Fehlurteils.¹⁵ Sie beginnt sich hierzulande erst langsam zu etablieren.¹⁶

¹⁴ sieht man von den Inhalten im Rahmen des Bochumer Masterstudienganges „Kriminologie, Kriministik und Polizeiwissenschaft“ einmal ab, s. <https://makrim.de/index.php/studium/inhalte>

¹⁵ de Vries, H.: Fehlerforschung in der Kriministik, in: Die Polizei 2014, H. 5, S. 134-136 (134)

¹⁶ instruktiv hierzu: Drenkhan, K; Kölbl, R; Momsen, C.: Fehler und Fehlurteile im Strafverfahren als kriminologisches Forschungsfeld. Einführung in das Heft, in: Monatsschrift für Kriminologie und Strafrechtsreform 2023, H. 3, S. 135-146

Verdrängung mit allen Mitteln?

KI-gestützte Videoüberwachung am Hansaplatz

von Tabea Louis und Johannes Ebenau

Der Artikel wirft ein Schlaglicht auf die Kameraüberwachung auf dem Hansaplatz im Hamburger Stadtteil St. Georg, die seit letztem Jahr von einer KI unterstützt wird. Diese Entwicklung ordnen wir vor dem Hintergrund der lokalhistorischen Ordnungspolitik ein, insbesondere der Verdrängungspolitik von Drogenkonsument*innen, und -dealenden, Sexarbeiter*innen, wohnungslosen und migrantisierten Menschen.

Seit dem Sommer 2023 wird am Hansaplatz im Hamburger Stadtteil St. Georg eine künstliche Intelligenz (KI) getestet, um die Kameras, die den Platz seit 2019 aufzeichnen, mit einer automatischen Erkennung von *verdächtigem* Verhalten zu ergänzen. Was der Einsatz dieser KI konkret bedeutet, wird kontrovers diskutiert: Ist es ein neuer perfider Mechanismus der Überwachung und ein Zeichen der Überforderung politischer Entscheidungsträger*innen oder ist es eine pragmatische, moderne Antwort auf unübersehbare Probleme und Ausdruck der fortlaufenden Optimierung der Verbrechensbekämpfung?

Für eine Annäherung an mögliche Antworten auf diese Fragen, muss die Einführung der KI am Hansaplatz in die gegenwärtigen lokalen Dynamiken eingeordnet werden. Diese folgen u. a. ökonomischen, polizeirechtlichen, stadt- und migrationspolitischen Logiken, die eine generelle Stadtteilaufwertung und eine damit einhergehende Verdrängung unerwünschter sozialer Gruppen zum Ziel haben. Wir zeichnen zunächst einige dieser Logiken anhand konkreter Entwicklungen nach und beschreiben, wer davon betroffen ist. Anschließend werfen wir einen genaueren Blick auf die Videoüberwachung (VÜ) am Hansaplatz und die Spezifika der KI, um sie schlussendlich in den Zusammenhang mit bereits bestehenden Verdrängungspraxen in Hamburg einzurordnen.

Aufwertung und Verdrängung in St. Georg

Der Hansaplatz befindet sich im Herzen von St. Georg, eines Stadtteils in der Mitte Hamburgs, in unmittelbarer Nähe zum Hauptbahnhof. Die Gentrifizierung in St. Georg dauert seit mindestens 30 Jahren an und hat zum jetzigen Zeitpunkt starke Auswirkungen auf die Menschen im Viertel, zu denen seit langem auch migrantisierte, drogenkonsumierende, sexarbeitende und wohnungslose Menschen zählen.¹

Die geplante Erweiterung des Hauptbahnhofs, bei der es sich um ein bauliches Großprojekt mit Kosten von mehreren Milliarden Euro handelt, ist der aktuellste Bezugspunkt dieser kontinuierlichen Stadtteilaufwertung.² Begründet wird der Umbau seitens der Stadt vor allem mit der Überlastung des Hauptbahnhofs aufgrund der schon jetzt zu hohen und stetig wachsenden Zahl von Reisenden, die den Bahnhof täglich frequentieren.³ Zudem gilt der Bahnhof als Kriminalitätshotspot. 2022 wurden dort deutschlandweit die meisten Eigentums- und Gewaltdelikte an Bahnhöfen erfasst.⁴

Seit April 2023 patrouillieren sogenannte Quattro-Streifen, bestehend aus je einer Person der Hamburger Polizei, der Bundespolizei, der Sicherheit der Deutschen Bahn und der Hamburger Hochbahnwache, um die am Hauptbahnhof ständig wechselnden Zuständigkeitsgrenzen zu umgehen. Darüber hinaus wurde am Hauptbahnhof im Oktober 2023, wie schon 2007 am Hansa-Platz, eine Waffenverbotszone eingerichtet (die ab April 2024 um eine Alkoholverbotszone ergänzt werden soll). In der Folge beobachteten zivilgesellschaftliche Akteur*innen eine Zunahme polizeilicher Repression u. a. gegen Wohnungslose. In den vergangenen Monaten beklagten z. B. die Initiative Solidarische Straße und das Projekt Housing First „verschärfte Kontrollen, Platzverweise und eine Verdrängung von Betroffenen rund um den Hauptbahnhof“.⁵

1 Hamburg St. Georg: Der Traum vom schmuddelfreien Bahnhofsviertel, ZEIT online v. 11.4.2014

2 Großprojekt: Hamburger Hauptbahnhof soll für mehrere Millionen erweitert werden, Redaktionsnetzwerk Deutschland v. 28.12.2022

3 Ausstellung der finalen Wettbewerbsarbeiten zur Erweiterung des Hauptbahnhofs, www.buschhueter.de v. 23.11.2021

4 Hamburger Hauptbahnhof liegt bei Gewaltdelikten auf Platz 1, Süddeutsche Zeitung v. 1.3.2023

5 Obdachlosenhilfe: Behörden eskalieren Lage am Hauptbahnhof, Hamburger Abendblatt v. 14.12.2023

Die skizzierten Umbaupläne sollten daher vor dem Hintergrund eingeordnet werden, den Bereich um den Hauptbahnhof kontinuierlich aufzuwerten und dafür unerwünschte Gruppen wie wohnungslose, sexarbeitende, drogenkonsumierende, illegalisierte und migrantisierte Menschen langfristig aus den hauptbahnhofnahen Vierteln zu verdrängen. Hierfür wurden in der Vergangenheit schon zahlreiche Formen von Verboden und Verordnungen inklusive polizeilicher Maßnahmen wie Personenkontrollen mit Identitätsfeststellungen, Platzverweisen und Ingewahrsamnahmen installiert, die vor allem Menschen treffen, die ihren Lebensunterhalt im Kontext gravierender Armut bestreiten müssen, die am Hauptbahnhof Reisende nach Geld fragen, Suchtbelastungen haben, keine Zugänge zum regulären Arbeitsmarkt haben und oft auch wohnungs- oder obdachlos sind.

Seit 1980 ist St. Georg ein sogenannter Sperrbezirk, wodurch Sexarbeit an öffentlichen Orten verboten ist und Bußgelder sowie Strafverfolgung für die Sexarbeiter*innen nach sich ziehen kann. Im Jahr 2012 wurde zusätzlich eine Kontaktverbotsverordnung erlassen, die bereits das „Anbahnen“ zwischen Sexarbeiter*innen und Freiern kriminalisiert. Der offene Drogenkonsum wurde in St. Georg ab Ende der 1980er zunehmend als stadtteilspezifische Problematik adressiert.⁶ 1990 etablierte der Senat im Landesprogramm Drogen die duale Strategie der stärkeren Kriminalisierung von Dealenden und einen krankheitsorientierten Zugang zu konsumierenden Personen.⁷ Der repressive Teil der Strategie, der auf die Dealenden zugeschnitten war, lag in der Gründung der „Koordinierungsstelle zur Bekämpfung der offenen Drogenszene“ (KoRa) durch das LKA 1991, welche die „offene Drogenszene“ „beseitigen“ sollte.⁸ Dieses Ziel wurde mittels Präsenzeinsätzen, Razzien, Observationen, Platzverweisen und Ingewahrsamnahmen sowie „offensive(n), überraschende(n) Personenkontrollen“ umgesetzt.⁹ Zeitgleich mit der Etablierung der KoRa, trat 1991 auch das neue Polizeigesetz in Kraft, 1995 folgte dann die Einführung des Gefahrengebietes. Beide Eckpunkte verankerten anlasslose Personenkontrollen rechtlich und normalisierten diese Kontrollen weiter.

⁶ Schmincke, I.: Gefährliche Körper an gefährlichen Orten. Eine Studie zum Verhältnis von Körper, Raum und Marginalisierung, Bielefeld 2009, S. 139

⁷ Strupp, C.: Neunziger und frühe Zweitausender Jahre, www.geschichtsbuch.hamburg.de/epochen/neunziger-und-fruehe-zweitausender-jahre

⁸ Bürgerschaft Hamburg Drs. 15/6200 v. 13.6.1996

⁹ ebd.

Durch die Fokussierung auf Schwarze und als türkisch oder kurdisch gelesene Menschen, weil diese angeblich besonders häufig im Drogenhandel anzutreffen seien, weitete sich das Kontrollsysteem zwangsläufig auf Unbeteiligte mit den beschriebenen Markierungen aus. Hieran zeigt sich, dass die Bekämpfung des offenen Drogenkonsums mit rassistischer Diskriminierung einherging und aus polizeilicher Sicht gleichzeitig migrationspolitische Kontrollen des Aufenthaltsstatus ermöglichte: denn während Drogenhandel oft nicht nachgewiesen werden konnte, ergaben sich regelmäßig aufenthaltsrechtliche Verstöße, die zu drohenden Abschiebungen führten.¹⁰ Ähnlich wie im Kampf gegen die Drogenszene weist auch die Polizierung von Sexarbeit in St. Georg Schnittstellen zur Migrationskontrolle auf. Insbesondere Sexarbeitende mit unsicherem Aufenthalt oder ohne Papiere sind stark prekarisiert, da das Ausüben von Sexarbeit im Aufenthaltsrecht einen Abschiebegrund darstellt. Weil heute die skizzierten polizeilichen Praktiken in St. Georg und St. Pauli weiterhin an der Tagesordnung stehen, sind das Polizieren von Drogenhandel und Sexarbeit eng mit rassistischer Abschiebepolitik verwoben und müssen auch im Hinblick auf die Einführung einer KI-Unterstützung der VÜ am Hansaplatz berücksichtigt werden.

Videoüberwachung am Hansaplatz

Eine allgemeine Videoüberwachung gab es am Hansaplatz bereits von Juli 2007 bis Oktober 2009. Die Behörden begründeten dies damals mit einer „hohe(n) Kriminalitätsbelastung und eine(r) Vielzahl von Beschwerden über die Gesamtsituation“.¹¹ Im Zuge der Neugestaltung des Hansaplatzes und einer diesbezüglichen Überprüfung des Nutzens der VÜ wurde sie im Oktober 2009 jedoch wieder ausgesetzt. Der erhoffte Effekt einer Senkung der Kriminalitätsrate blieb bis zuletzt umstritten, zumal dieser selbst dann nicht zweifelsfrei nachweisbar wäre, wenn von den Behörden tatsächlich weniger Delikte am Hansaplatz registriert worden wären. Eine angekündigte Wirksamkeitsanalyse der VÜ am Hansaplatz blieb damals aufgrund des vorzeitigen Abbaus der Kameras aus. Im Jahr 2010 wurde jedoch eine Wirksamkeitsanalyse der VÜ an der Reeperbahn erarbeitet, die keine Reduzierung der Kriminalität feststellen konnte.¹²

¹⁰ ebd.

¹¹ Videoüberwachung in St. Georg, Bürgerinformationen der Polizei Hamburg,
www.polizei.hamburg/hansaplatz-buergerinformation-a-559394

¹² Bürgerschaft Hamburg Drs. 19/6679 v. 6.7.2010

Im Sommer 2019 wurde die VÜ am Hansaplatz wieder aufgenommen. Die Polizei begründete dies erneut mit einem hohen Kriminalitätsaufkommen und einem damit verbundenen allgemeinen „Unsicherheitsgefühl“, welches zum „Vermeiden der Örtlichkeit“ führe.¹³ Bei einem Bürger*innen-gespräch im März 2019 mit Innensenator Andy Grote und dem Stabschef der Schutzpolizei, Morten Struve, war jedoch nicht mehr von einer Reduktion der Fallzahlen die Rede, sondern vor allem von den verbesserten Möglichkeiten zur Erkennung von Straftaten sowie zur Fahndung und Aufklärung. Anwohnende des Hansaplatzes stehen der VÜ ambivalent gegenüber. Während die Maßnahmen in den „Blättern aus St. Georg“, der Zeitschrift des Bürgervereins zu St. Georg von 1880 e. V., begrüßt werden, regt sich aus dem Einwohnerverein St. Georg von 1987 e. V. Kritik und Widerstand. Auch das Bündnis Hansaplatz steht der VÜ kritisch gegenüber und organisiert u. a. Proteste gegen die Videoüberwachung.

Seit Juli 2023 nimmt das zuständige Polizeirevier zur automatisierten Auswertung der Kamerabilder eine KI zu Hilfe, die *verdächtiges* Verhalten erkennen soll. Nach einer anfänglichen dreimonatigen Testphase, hat sich der Einsatz der KI nach Aussage der Hamburger Polizei bewährt und wird nun im Rahmen eines zweijährigen Anschlussprojektes weiterbetrieben. In diesem Zusammenhang soll die Technologie zudem räumlich auf weitere Kameras am Hansaplatz sowie weitere Einsatzorte in Hauptbahnhof-nähe, wie z. B. den Hachmannplatz und den Heidi-Kabel-Platz, ausge-dehnt werden. Fahndung und Aufklärung spielen indes keine Rolle mehr bei der Begründung, warum sich die Technologie bewährt habe. Vielmehr erhoffen sich Sicherheitsbehörden und Verantwortungsträger mithilfe ei-ner KI besser und schneller mit dem per VÜ gewonnenen Videomaterial umgehen zu können. Polizei und Innenbehörde sehen den Mehrwert ins-besondere darin, Gefahrensituationen frühzeitig erkennen und schnell po-lizeilich intervenieren zu können.¹⁴ Sie helfe ebenfalls dabei, personelle Ressourcen gezielt und sparend einzusetzen.

Die automatisierte und teilweise quantifizierbare Auswertung großer Datenmengen präsentiert sich als eine ressourcensparende Lösung für po-lizeiliche Überwachung. Statt dass Polizist*innen die Videoaufnahmen

¹³ Piza, E. u.a.: CCTV surveillance for crime prevention. A 40-year systematic review with meta-analysis, in: Criminology & Public Policy 2019, H. 1, S. 135-159

¹⁴ Polizei will intelligente Videoüberwachung aufstocken, Golem v. 29.12.2023, www.golem.de

selbst kontinuierlich sichten, werden die Aufnahmen in der derzeitigen Erprobung am Hansaplatz automatisiert von einem Algorithmus geprüft. Gemeldete verdächtige Bewegungsabläufe werden anschließend von einer*m Polizist*in auf ihre tatsächliche Verdächtigkeit geprüft. Die Auswertung der Kamerabilder bindet daher weniger Personal als zuvor.¹⁵ Algorithmen können bestimmte wiederkehrende Muster teilweise besser und verlässlicher erkennen als Menschen. Die Selbstlernfähigkeit von Algorithmen soll zukünftig dazu beitragen, dass sie immer zuverlässiger und effektiver überwachen. Zusätzlich zu den erhofften Vorteilen für die Effizienz der VÜ gilt KI als moderne Zukunftstechnologie und ist somit interessant für verschiedenste Behörden und ihre zu lösenden Probleme. Sie können durch die Erforschung und Anwendung solcher Technologien ihr eigenes Image als moderne, zukunftsgerichtete Institutionen pflegen und suggerieren, dass sie aktuellen Herausforderungen mithilfe modernster Technik begegnen können.

Empirisch gesehen ist der Einfluss von VÜ auf Kriminalitätsraten umstritten. Ein systematisches Review, in dem 76 Evaluationsstudien zusammengefasst wurden, die den Einfluss auf die Kriminalitätsrate untersuchten, verzeichnete beispielsweise minimale Senkungen der Deliktzahlen.¹⁶ Demgegenüber wird jedoch darauf hingewiesen, dass ein solch kleiner Effekt nicht die entstehenden Kosten und Einschränkungen rechtfertige.¹⁷ Bei KI-unterstützter Technik kommen teure Anschaffungskosten für die notwendige technische und personelle Infrastruktur hinzu. Andere Studien konnten (wie auch die Hamburger Wirksamkeitsanalyse von 2010¹⁸) keine kriminalitätsreduzierenden Effekte feststellen oder weisen darauf hin, dass die Delikte lediglich an benachbarten, nicht überwachten Orten stattfinden.¹⁹ Auch ein positiver Einfluss auf die Aufklärung von Straftaten ist strittig.²⁰ Die wechselnden Begründungen für VÜ in St. Georg spiegeln ihre unklare Wirkung wider: Ging es 2007 vor allem um eine Senkung der Kriminalität, sollten mit der Wiedereinführung 2019 vor allem Sicherheitsempfinden gestärkt und die Aufklärungsrate erhöht

15 Nicht alle Kameras am Hansaplatz sind mit einer KI ausgestattet. Wahrscheinlich ist also, dass die konventionelle Auswertung immer noch stattfindet.

16 Piza u.a. a.a.O. (Fn. 13)

17 Jung, Y.; Wheeler, A.: The effect of public surveillance cameras on crime clearance rates, in: Journal of Experimental Criminology 2023, H. 1, S. 143-164

18 Bürgerschaft Hamburg a.a.O. (Fn. 12)

19 Cerezo, A.: CCTV and crime displacement: A quasi-experimental evaluation, in: European Journal of Criminology 2013, H. 2, S. 222-236

20 Jung; Wheeler a.a.O. (Fn. 17)

werden. Der Einsatz von KI soll nun vor allem Ressourcen schonen und eine möglichst schnelle polizeiliche Intervention ermöglichen.

Vergeblichkeit der Überwachung mit KI

Kritik, die sich speziell an den Einsatz von KI richtet, sieht neben hohen zu erfüllenden technischen Voraussetzungen, die durch die kontinuierliche Verarbeitung von Echtzeit-Videodaten bestehen, insbesondere Probleme hinsichtlich der Erkennung von *verdächtigem* Verhalten durch KI. Da *normales* Verhalten kontext- und personenabhängig variiert, gibt es Erfahrungen mit hohen Raten an falschem Alarm.²¹ Zwar werden Codes und KI häufig als objektiv und pragmatisch dargestellt, jedoch sind sie im Gegen teil oft bruchstückhafte Produkte „komplexer sozio-technischer Assemblagen“,²² die die Realität subjektiv-unvollständig und je nach Intention der jeweiligen Programmierer*innen abbilden. Codes sind also nicht neutral, sondern qua Erstellung voreingenommen. Verschiedene Studien konnten dementsprechend die Tendenz feststellen, dass maschinelle Lernverfahren ein diskriminierendes Verhalten entwickeln.²³ Dies wird nicht nur durch die Codes selbst, sondern auch durch die Daten, die Algorithmen zum Lernen nutzen, beeinflusst. Oft werden dabei gesellschaftlich vorherrschende Diskriminierungstendenzen verstärkt, etwa wenn Gesichtserkennungsalgorithmen eine höhere Falscherkennungsrate bei BI-PoC aufweisen und diese daraufhin noch häufiger falsch verdächtigt und kontrolliert werden.²⁴

Darüber hinaus erwachsen aus der Anwendung von KI-gestützter VÜ weitere Bedenken hinsichtlich individueller und gesellschaftlicher Freiheiten und Werte. Die massenhafte, automatisierte Auswertung und Speicherung von Überwachungsdaten werfen zunächst Fragen des Datenschutzes und der Privatsphäre auf. Zusätzlich zu den potenziellen Bedrohungen für die Privatsphäre des Einzelnen stellt die missbräuchliche Verwendung oder der Missbrauch privater Daten ein Risiko für die Gemein-

²¹ Sengönül, E. u.a.: An analysis of artificial intelligence techniques in surveillance video anomaly detection: A comprehensive survey, in: Applied Sciences 2023, H. 8, S. 1-31 (24)

²² Fontes, C. u.a.: AI-powered public surveillance systems: why we (might) need them and how we want them, in: Technology in Society 2022, H. 4, S. 1-12 (4)

²³ Golda, T. u.a.: Intelligente Bild- und Videoauswertung für die Sicherheit, in: Wehe, D.; Siller, H. (Hg.): Handbuch Polizeimanagement, Wiesbaden 2023, S. 1487-1507

²⁴ Racial Discrimination in Face Recognition Technology v. 24.10.2020, <https://sitn.hms.harvard.edu/flash/2020/racial-discrimination-in-face-recognition-technology>

schaft dar, da sie unter den Einfluss von Dritten geraten, seien es Behörden oder private Unternehmen. Folglich könnte der*die Einzelne in ihrer*seiner Fähigkeit, freie und ungezwungene Entscheidungen zu treffen, behindert werden. Die Möglichkeit jede*n nachzuverfolgen und Schlussfolgerungen anzustellen, birgt also Autonomierisiken und bedroht individuelle Freiheiten und demokratische Kultur.

In der derzeitigen polizeilichen Erprobung werden die von der Kamera erfassten Menschen digital skelettiert, sodass sie lediglich als Strichmännchen erfasst werden. Anschließend bestimmt die KI sog. Schlüsselpunkte der digitalen Skelette, anhand derer sie sie in einzelne Körperteile zerlegt und deren Bewegungen über den zeitlichen Verlauf beobachtet. Solche beobachteten Repräsentationen vergleicht die KI mit den bereits bekannten Trainingsdaten und schätzt darauf aufbauend körperliche Posen der aufgezeichneten Personen ein. Sie entscheidet zunächst binär darüber ob verdächtiges oder unverdächtiges Verhalten aufgezeichnet wurde. In einem zweiten Schritt ordnet sie einzelnen aufgezeichneten Personen an Wahrscheinlichkeiten geknüpfte, konkrete Aktivitäten zu.²⁵ Ungewöhnliche Bewegungen oder Kleidung, bestimmte Kamerawinkel und das Überlagern von Körpern und Gliedmaßen in Menschenmengen sind häufige Fehlerquellen bei einer solchen Posenschätzung und -klassifikation.

Die digitale Skelettierung soll den Diskriminierungsmechanismen der Algorithmen sowie den Bedrohungen der Privatsphäre vorbeugen. Allerdings können solche Verfahren den Bias lediglich reduzieren und nicht aufheben. Die am Hansaplatz eingesetzte KI identifiziert *verdächtiges* Verhalten aus einer polizeilichen Perspektive. So wurde auf einem Workshop mit dem Polizeipräsidium Mannheim „herausgearbeitet(,) welches Verhalten aus Sicht der Polizei auffällig ist“.²⁶ Daraus wurde schließlich ein Drehbuch erarbeitet, auf dessen Grundlage *verdächtige* Bewegungen nachgespielt, gefilmt und zu einem Trainingsdatensatz für den Algorithmus verarbeitet wurden. So werden nicht nur die subjektiven Ansichten von Polizist*innen über Verdächtigkeit zur Lerngrundlage für die vermeintlich objektive KI, sondern darüber hinaus schreibt sich auch „eine gewisse Diskrepanz zwischen einer realen und einer gespielten Situation“ ein.²⁷

25 Golda u.a. a.a.O. (Fn. 23)

26 ebd. S. 1498

27 ebd.

Von der KI am Hansaplatz berücksichtigtes *verdächtiges* Verhalten umfasst laut Hamburger Senat etwa „die Aktivitäten Liegen, Fallen, Taumeln, Treten, Schlagen, Schubsen, Anrempeln, aggressive Körperhaltung und defensive Körperhaltung“.²⁸ Das Bündnis Hansaplatz weist demgegenüber darauf hin, dass Liegen und Taumeln unbedenkliche Aktivitäten seien. Wenn eine KI dies dennoch als verdächtiges Verhalten identifizieren soll, habe das zur Folge, dass Wohnungslosigkeit und Drogenkonsum weiter stigmatisiert und kriminalisiert werden. Auch Sexarbeiter*innen, die sich über einen längeren Zeitraum im öffentlichen Raum aufhalten und sich den Kameras aussetzen, könnten durch die zunehmend automatisierte Überwachung erfasst, klassifiziert und in der Konsequenz noch häufiger kontrolliert werden. Zwar ist dies bisher nicht explizit als für die KI relevantes, verdächtiges Verhalten ausgewiesen, jedoch weisen Kritiker*innen immer wieder auf den sog. function creep hin, wonach die Anwendung von Technologien oft über ihren ursprünglich intendierten Zweck hinaus erfolgt, ohne diese Transformation transparent zu machen bzw. erneut zur Diskussion zu stellen.²⁹

Die KI-Unterstützung der VÜ reiht sich somit in eine Vielzahl von zuvor beschrieben, bestehenden Kontroll- und Überwachungsmechanismen, wie der Sperrgebiete verordnung, der Kontaktverbotsverordnung, der Waffenverbotszone, anlasslosen Personenkontrollen und hoher Polizeipräsenz ein. So reproduziert und verschärft der Einsatz von KI existierende Diskriminierungstendenzen und Machtverhältnisse, die dann aufgrund ihrer scheinbaren technologischen Objektivität verschleiert und schwer erkennbar werden. Algorithmen künstlicher Intelligenz sind selbst für ihre Programmierer*innen oft intransparent, da am Ende der komplexen Abläufe oft nicht mehr nachvollziehbar ist, wie sie zu bestimmten Schlussfolgerungen kommen.³⁰

Fazit

Die Unterstützung der ohnehin umstrittenen VÜ am Hansaplatz durch eine KI lässt sich in erster Linie als Fortsetzung von altbekannten Mitteln beschreiben. Die Innenbehörde und ihre Polizei setzen ihre Politik der

²⁸ Bürgerschaft Hamburg Drs. 22/12180 v. 16.6.2023

²⁹ zum function creep siehe Koops, B.: The Concept of Function Creep, in: Law, Innovation and Technology 2021, H. 1, S. 29-56

³⁰ von Eschenbach, W.: Transparency and the Black Box Problem: Why We Do Not Trust AI, in: Philosophy & Technology 2021, H. 4, S. 1607-1622

Exklusion und Verdrängung fort. Gleichzeitig lagern sie diese auf neue Technologien aus. Die als soziale Probleme wahrgenommenen Phänomene Drogenhandel/-konsum, Prostitution und Wohnungslosigkeit werden mit diesen überwachungstechnologischen Ansätzen nicht gelöst, sondern lediglich gemanagt: die Polizei und die Innenbehörde achten darauf, dass sie sich als handlungsstarke Akteure inszenieren können, während sich die Situation vor Ort zwar räumlich verschiebt, aber de facto nicht ändert und für die polizierten Gruppen tendenziell noch verschlimmert. Sie sehen sich zusätzlichen Repressionen ausgesetzt, die es ihnen weiter erschweren den eigenen Lebensunterhalt, z. B. durch Betteln an hochfrequentierten Orten, zu bestreiten.

Die anfangs gesetzten historischen Schlaglichter zeigen, wie gefährlich eine polizeiliche Strategie ist, die von rassistischer Stimmungsmache profitiert und so auch gesellschaftlich immer mehr in ihrem legalistisch eingehegten Rassismus bestätigt wird. Dazu zählen anlasslose Personenkontrollen und Razzien in sog. Gefahrengebieten, die konstante und geplante Kontrolle des Aufenthaltsstatus und Abschiebedrohung, die Entmenschlichung von drogenkonsumierenden und -dealenden Personen und die damit einhergehenden Drangsalierungen und Bedrohungen durch die Polizei. Diese Verdrängungspolitik ist somit eine Fortsetzung der tödlichen europäischen Außenpolitik im Innern.

KI erscheint hier als eine moderne Technologie, die das polizeiliche Management verbessern und vereinfachen will. Tatsächlich ist anzunehmen, dass sich die Prekarität der Menschen vor Ort durch die zunehmende Technologisierung der Repression eher verschärft. Die Ursachen der vermeintlichen sozialen Probleme werden nicht bekämpft. Die KI-Unterstützung der VÜ scheint vielmehr innerpolizeilichen Zwecken, wie dem Test einer neuen Technologie und der damit verbundenen Ausweitung polizeilicher Wahrnehmung und Befugnisse sowie einer erwarteten personellen Entlastung zu dienen. Sie integriert sich in die Kontinuität novellierter Polizeigesetze, Gefahrengebiete und vermehrter polizeilicher Handhabe. Nach außen in die öffentlichen Diskurse signalisiert es zudem, dass die Polizei technologisch auf der Höhe der Zeit ist und sich einem vermeintlich niedrigen Sicherheitsempfinden am Hansaplatz mit zunehmender Vehemenz entgegenstellt.

An der Leine der Agenturen

EU-Sicherheitsforschung im Schatten von Frontex und Co.

von Eric Töpfer

Seit Beginn der EU-Sicherheitsforschung wird diese von Bürger*innen- und Menschenrechtsorganisationen kritisiert. Besserung bringen sollten die Öffnung der Forschung und verbindliche Ethik-Standards. Zugleich aber wird sie – vermittelt über eine wachsende Rolle der EU-Agenturen für Inneres – immer mehr von sicherheitsbehördlichen Interessen gesteuert und kontrolliert. Grund- und Menschenrechte werden dabei marginalisiert.

Mehr als drei Milliarden Euro hat die Europäische Kommission in die Sicherheitsforschung investiert, seit die Förderlinie in den Jahren 2006/2007 aus der Taufe gehoben wurde. Nachdem im 7. Forschungsrahmenprogramm (2007-2013) 1,3 Milliarden Euro und im Folgeprogramm „Horizon 2020“ (2014-2020) 1,6 Milliarden Euro geflossen waren, stehen in „Horizon Europe“ (2021-2027) weitere 1,6 Milliarden Euro zur Verfügung.¹ Nach Angaben der Kommission sind dies etwa 50 Prozent aller (auch nationalstaatlichen) öffentlichen Fördermittel, die EU-weit in diesen Bereich investiert werden.² Es kann also davon ausgegangen werden, dass die Bedeutung dieser Finanzierung für die Forschungslandschaft erheblich ist. 744 Projekte wurden in den Programmen bis 2020 gefördert, zumeist zur Entwicklung von Technologien für die Grenzüberwachung und -kontrolle, die Bekämpfung von Terrorismus und organisierter Kriminalität, den Schutz kritischer Infrastrukturen und Krisenmanagement, darunter Megaprojekte wie CORE, PERSEUS und DRIVER+, in denen

1 Angaben zu Fördersummen und Projekten aus der CORDIS-Datenbank, <https://cordis.europa.eu/projects/de>. Eine sehr gute Übersicht bietet auch, aber mit teilweise etwas abweichenden Zahlen die Website www.opensecuritydata.eu.

2 European Commission: Enhancing security through research and innovation, SWD (2021) 422 final v. 15.12.2021, S. 2

Konsortien aus Dutzenden von Firmen, anwendungsorientierten Forschungseinrichtungen und Behörden für jeweils mehr als 40 Mio. Euro Systeme zum Monitoring globaler Lieferketten, der Überwachung der EU-Außengrenzen und der europaweiten Vernetzung von Krisenlagezentren entwickelt haben.

Von Anfang an stand die EU-Sicherheitsforschung in der Kritik, eine „Melkkuh“ und „teure Vernetzungsübung“ für große rüstungserfahrene Technologiekonzerne, eng mit der Wehrforschung verbundene Forschungseinrichtungen und Sicherheitsbehörden zu sein, die zur Herausbildung eines sicherheits-industriellen Komplexes geführt hat, der ohne nennenswerte demokratische Kontrolle öffentliche Gelder in Visionen miliarisierter „Sicherheitslösungen“ lenkt, welche die Rechte und Bedürfnisse der Bevölkerung ignorieren.³ Auch in Reaktion auf solche Kritik ist die Sicherheitsforschung inzwischen deutlich zugänglicher für Hochschulen sowie kleine und mittlere Unternehmen geworden, so dass sich die Akteurslandschaft erheblich diversifiziert hat; mehr Augenmerk wird auf ethische Fragestellungen, den „menschlichen Faktor“ und soziale Aspekte von Sicherheit und entsprechende Begleitforschung gelegt; und – anders als in den Anfangsjahren, als Militärs, Verteidigungsministerien und Rüstungskonzerne maßgeblich an der Einrichtung des ersten Sicherheitsforschungsprogramms beteiligt waren – spielen diese längst nicht mehr die dominierende Rolle beim Agenda-Setting.⁴

Im Dienst von Industriepolitik und Sicherheitsunion

Die grundlegende Ausrichtung der EU-Sicherheitsforschung bleibt jedoch die gleiche: Unverändert dient auch der Programm-Cluster „Zivile Sicherheit für die Gesellschaft“ in „Horizon Europe“ industrielpolitischen Zielen, die inzwischen unter der Überschrift „offener strategischer Autonomie“ stehen und die EU auf dem Feld von „Schlüsseltechnologien“ wie Biometrie oder Künstliche Intelligenz nicht nur wettbewerbsfähig, sondern auch unabhängig gegenüber der Konkurrenz aus den USA und China

3 Jones, C.: Europäische Sicherheitsforschung. Mangelnde Transparenz und Demokratie, in: Bürgerrechte & Polizei/CILIP 2018, H. 115 (April 2018), S. 59-66 (65); siehe auch: Hayes, B.: In den Fußstapfen von Uncle Sam. Sicherheitsindustrie und Sicherheitsforschung in der EU, in: Bürgerrechte & Polizei/CILIP 2009, H. 94 (3/2009), S. 14-20

4 Bigo, D. u.a.: Review of security measures in the 7th Research Framework Programme FP7 2007-2013, Brüssel 2014, S. 11

machen soll.⁵ Somit wird „Sicherheit“ weiterhin primär technokratisch gedacht als ein Problem, für das es ingenieurwissenschaftliche Lösungen „Made in Europe“ zu entwickeln gelte. Dabei wird die Förderung von „Innovationen“ als „strategisches Instrument“ zur Umsetzung der Europäischen Sicherheitsunion verstanden.⁶ Somit geht es nicht nur allgemein um die Entwicklung neuer Technologien, sondern um einen gezielten Beitrag zur Umsetzung sicherheitspolitischer Prioritäten, wie sie etwa in der EU-Terrorismusbekämpfungsstrategie oder der Schengen-Strategie formuliert sind, und um die Projektierung von Bausteinen für laufende Großvorhaben wie die integrierte Grenzüberwachung durch EUROSUR oder das Einreise-Ausreise-System.⁷

Bereits 2014 war die Zuständigkeit für die Durchführung des Sicherheitsforschungsprogramms daher innerhalb der EU-Kommission von der Generaldirektion Unternehmen zu jener für Migration und Inneres (DG HOME) gewechselt.⁸ Zusammen mit einem Ausschuss aus Regierungsvertreter*innen der Mitgliedstaaten ist die DG HOME seitdem zuständig für die strategische Programmplanung und ihre Übersetzung in konkrete Arbeitsprogramme, auf die das Europäische Parlament kaum Einfluss hat.⁹ Die Administration des Forschungsprogramms liegt seit 2009 in den Händen der Europäischen Exekutivagentur für die Forschung, die Ausschreibungen veröffentlicht, Antragsbegutachtungen organisiert, Verträge mit den Forschungskonsortien vorbereitet, Finanzmittel verwaltet und Projektfortschritte überwacht.¹⁰

Unterstützung holt sich die Kommission aber auch von anderer Seite. Nachdem lange Zeit die Förderung einer europäischen Sicherheitsindustrie Priorität hatte, so dass Forschungsprojekte sich nur grob an politischen Zielen und den Wünschen der Polizei oder anderer sogenannter

5 Europäische Kommission: Aktualisierung der neuen Industriestrategie von 2020: einen stärkeren Binnenmarkt für die Erholung Europas aufzubauen, COM (2021) 350 final v. 5.5.2021

6 Europäische Kommission: EU-Strategie für eine Sicherheitsunion, COM (2020) 605 final v. 24.7.2020, S. 31f.

7 European Commission a.a.O. (Fn. 2), S. 3

8 Jones, C.: Market forces: The development of the EU security-industrial complex, London 2017, S. 41

9 Art. 6 sowie Art. 13 und 14 Beschluss (EU) 2021/764 zur Einrichtung des spezifischen Programms zur Durchführung von „Horizont Europa“

10 https://commission.europa.eu/about-european-commission/departments-and-executive-agencies/european-research-executive-agency_de

Endnutzer*innen orientierten und zahlreiche Blaupausen nach Projektende ungenutzt in den Schubladen verschwanden,¹¹ überlegt die DG HOME schon länger, wie die technologischen Neuerungen der Sicherheitsforschung zügig zum Einsatz kommen können. Ein Arbeitspapier von 2021 wärmt dafür viel Altbekanntes wieder neu auf.¹² So sollen „Synergien“ mit anderen Förderinstrumenten wie den Fonds für innere Sicherheit und integriertes Grenzmanagement besser genutzt werden, um den Innovationen der Sicherheitsforschung operativ zum Start zu verhelfen. Auch sollen die Sichtbarkeit der Forschung erhöht und Ergebnisse besser beworben werden. Hilfe erhofft sich die Kommission dabei von einer Ausweitung ihres „Stakeholder“-Dialogs im Rahmen der „Community for European Research and Innovation for Security“, ein loses Netzwerk von Vertreter*innen aus Politik, Behörden, Hochschulen, Industrie und anderen Organisationen.¹³ Im Prinzip handelt es sich dabei um eine große Mailingliste mit inzwischen mehr als 3.000 Mitgliedern, die zu Konsultationen, Workshops und Konferenzen eingeladen werden, um Input und Feedback zu Themen der Sicherheitsforschung zu geben.¹⁴ Kern des Netzwerks ist eine 65-köpfige handverlesene Expert*innengruppe, welche unter Vorsitz der DG HOME Themen und Agenden der Veranstaltungen des Netzwerks bestimmt und die Umsetzung des Forschungsprogramms berät. Aus Deutschland dabei sind ein Mitarbeiter des Technischen Hilfswerks sowie vier Ingenieur*innen von ehemals wehrtechnischen Forschungsinstituten der Fraunhofer-Gesellschaft und ein auf Biometrie spezialisierter Informatiker der Hochschule Darmstadt.¹⁵ Ergänzend lässt sich die Kommission von Vertreter*innen der Mitgliedstaaten und EU-Agenturen im Rahmen eines „European Forum on Security Research“ strategisch beraten, wobei wenig über dessen Arbeit bekannt ist und un-

11 vgl. Brandt, M.; Schürmann, D.: Nationale und europäische Sicherheitsforschung im Dienste der Inneren Sicherheit – Entwicklung, Sachstand, Perspektiven, in: Wehe, D.; Siller, H. (Hg.): Handbuch Polizeimanagement, Wiesbaden 2023, S. 861-881 (869)

12 European Commission a.a.O. (Fn. 2)

13 https://home-affairs.ec.europa.eu/networks/ceris-community-european-research-and-innovation-security_en

14 CERIS Expert Group: Annual plenary meeting wrap-up, Pressemitteilung der DG HOME v. 1.2.2024; vgl. auch: European Commission a.a.O. (Fn. 2), S. 10ff.

15 <https://ec.europa.eu/transparency/expert-groups-register/screen/expert-groups/consult?lang=en&groupID=3834>

klar bleibt, wie sich das Gremium vom Programmausschuss unterscheidet. Neu aber ist, dass den EU-Sicherheitsagenturen mittlerweile eine zentrale Rolle in der Sicherheitsforschung zugedacht ist.

„Kapazitäten“ für die Festung Europa entwickeln

Pionier dieser Entwicklung war die Europäische Agentur für die Grenz- und Küstenwache (Frontex): Am 5. Februar 2020 unterzeichneten der damalige Frontex-Exekutivdirektor Fabrice Leggeri und Monique Pariat, Generaldirektorin der DG HOME, „Terms of Reference“ über die Rolle von Frontex in Bereichen des EU-Forschungsprogramms mit Bezug zur Grenzsicherheit.¹⁶ Demnach unterstützt Frontex die DG HOME in allen Phasen der Programmumsetzung. Dazu soll die Agentur einschlägige Forschungsthemen identifizieren und ausarbeiten, eigenes Personal für die Begutachtung von Projektanträgen stellen, Gutachter*innen in den Grenzschutzbehörden der Mitgliedstaaten werben und den so aufzubauenden Expert*innen-Pool verwalten. Auch nach einer Bewilligung soll Frontex die Projekte an der kurzen Leine halten, indem regelmäßige Workshops organisiert und Verbindungsbeamte*innen benannt werden, die kontinuierlich die Relevanz der Forschungsarbeit prüfen und technisches sowie operatives Feedback geben, helfen, Tests unter Einsatzbedingungen zu organisieren und die Verbreitung der Ergebnisse zu fördern.

Zwar ist Frontex seit jeher ein wichtiger Player in der europäischen Sicherheitsforschung: Bei Gründung der Agentur 2004/2005 wurde das ehemalige Dubliner Ad-hoc-Zentrum zur technischen Unterstützung und Forschung in die Agentur eingegliedert,¹⁷ und bereits die erste Frontex-Verordnung definierte die „Verfolgung der Entwicklungen der für die Kontrolle und Überwachung der Außengrenzen relevanten Forschung“ und die Weiterleitung entsprechender Informationen an Kommission und Mitgliedstaaten als eine Kernaufgabe.¹⁸ Hierzu verfügt die Agentur über ein eigenes Forschungsbudget, spielte aber daneben immer auch eine führende Rolle in Projekten der EU-Sicherheitsforschung, welche etwa die

¹⁶ https://home-affairs.ec.europa.eu/system/files/2020-02/20200206_tor-ec-dg-home-frontex.pdf

¹⁷ Holzberger, M.: Europols kleine Schwester. Die Europäische Grenzschutzagentur „Frontex“, in: Bürgerrechte & Polizei/CILIP 84 (2/2006), S. 56-63 (60)

¹⁸ Art. 2 Abs. 1 lit. d und Art. 6 Verordnung (EG) 2007/2004

Entwicklung von EUROSUR flankierten, und kooperierte hierzu von Anfang an mit zahlreichen anderen Akteuren, wie der Europäischen Verteidigungsagentur (EDA), der Gemeinsamen Forschungsstelle (JRC), dem ersten Sicherheitsforschungsforum (ESRIF) und selbstverständlich der Industrie.¹⁹ Doch mit dem rasanten Wachstum der Agentur sind zweifellos auch ihre Möglichkeiten zur Steuerung von Forschung gewachsen,²⁰ so dass die „Terms of Reference“ von 2020 als Basis eines „verstärkten Beitrags von Frontex zur Maximierung der EU-Forschung als gemeinsamer zielgerichteter Anstrengung“ gefeiert wurden.²¹

Hintergrund der Vereinbarung ist das Konzept der „integrierten Planung“ und der aus dem militärischen Bereich übernommene „Capability Based Approach“, wonach die Entwicklung der Organisation an einer strategischen Vision auszurichten und der Mitteleinsatz dafür langfristig zu planen ist. Hierzu sollen kommende Entwicklungen antizipiert und bei-zeiten begonnen werden, mit Partnern aus Industrie und Forschung Lösungen zu entwickeln.²² Entsprechend ist Frontex seit 2019 gesetzlich angehalten, auf Grundlage von Szenarien und den Planungen der Mitgliedstaaten einen „Kapazitätenplan“ zur Überwachung und Kontrolle der Außengrenzen zu entwickeln und demgemäß die Kommission bei der Ermittlung von Forschungsthemen sowie der Erarbeitung und Durchführung der einschlägigen Forschungsprogramme zu unterstützen.²³

Mit eu-LISA für Europas digitale Grenzen forschen

Ein gutes Jahr nach Frontex unterzeichnete auch eu-LISA, die Agentur für das Betriebsmanagement der großen IT-Systeme, „Terms of Reference“ zur Unterstützung der DG HOME bei der Durchführung der Sicherheitsforschung.²⁴ Auch wenn sich die Abmachung im Detail von der mit

¹⁹ Marischka, M.: Frontex – eine Vernetzungsmaschine. Koordinieren, analysieren, unterstützen, forschen, in: Bürgerrechte & Polizei/CILIP 89 (1/2008), S. 9-17 (12f.)

²⁰ Während Frontex 2011 nur eine Personalstärke von 304 Beamten*innen hatte, von denen 14 im Forschungsreferat tätig waren, arbeiteten Ende 2022 fast 2.100 Leute bei der Agentur, siehe: Frontex annual activity report 2015, Ratsdok. 10659/16 v. 28.6.2016, S. 56; Frontex consolidated annual activity report 2022, Warschau 2023, S. 117.

²¹ Frontex: Results of research & innovation activities 2022, Warschau 2023, S. 11

²² Brandt; Schürmann, a.a.O. (Fn. 11), S. 867; vgl. auch: European Commission a.a.O. (Fn. 2), S. 16

²³ Art. 66 i.V.m. Art. 9 Verordnung (EU) 2019/1896

²⁴ https://home-affairs.ec.europa.eu/system/files/2021-03/terms_of_reference_eu-lisa.pdf

Frontex unterscheidet, etwa weil Personal von eu-LISA nicht für die Evaluierung von Projektanträgen freigestellt wird, sondern sich lediglich in „persönlicher Eigenschaft“ anbieten kann, sichert es der Agentur erhebliche Mitsprache bei der Programmgestaltung und Projektdurchführung.

Nachdem die 2012 gegründete Agentur ursprünglich nur das begrenzte Mandat hatte, für ihre Arbeit relevante Forschung zu beobachten und unter engen Voraussetzungen Pilotprojekte für neue Systeme durchzuführen,²⁵ wurde ihre Aufgabe 2018 deutlich erweitert. „(U)m ihre Fähigkeit zur vorausschauenden Anregung wichtiger und notwendiger technischer Veränderungen an den Systemen zu verbessern“, soll sie seitdem „relevante Forschungstätigkeiten nicht nur überwachen können, sondern auch einen Beitrag zur Durchführung von einschlägigen Teilen des Rahmenprogramms der Europäischen Union für Forschung und Innovation leisten können, sofern die Kommission der Agentur die entsprechenden Befugnisse überträgt“.²⁶

Genau dies ist mit den „Terms of Reference“ nun geschehen. Ähnlich wie Frontex soll damit auch eu-LISA „Fähigkeitslücken“ aufspüren, eben diese in Anforderungen für zu beforschende „Lösungen“ übersetzen und Tests unter operativen Bedingungen ermöglichen. Themen sind die Interoperabilität von Grenzkontrollsystmen, Biometrie, Datenqualität, Daten- und Netzwerksicherheit und Künstliche Intelligenz (KI).²⁷

Europol als „Innovationslabor“

Keine vergleichbare Vereinbarung mit der DG HOME hat bislang Europol, die Agentur für Polizeikooperation, getroffen. Gleichwohl ist auch ihr Einfluss auf die Sicherheitsforschung in den letzten Jahren deutlich gewachsen. Obwohl bereits die Europol-Konvention von 1995 dem Polizeiamt die Aufgabe zugewiesen hatte, die Mitgliedstaaten durch Beratung und Forschung u. a. auf den Gebieten materielle Ausstattung, Kriminaltechnik, kriminalwissenschaftliche Methoden und Ermittlungsmethoden zu unterstützen,²⁸ spielte Forschung dort, anders als etwa beim Bundeskriminalamt, lange Zeit keine prominente Rolle. Ein Wandel zeichnete sich

²⁵ Art. 8 und 9 Verordnung (EU) Nr. 1077/2011

²⁶ Erwägungsgrund 19 und Art. 14 Verordnung (EU) 2018/1726

²⁷ <https://www.eulisa.europa.eu/Newsroom/News/Pages/eu-LISA-and-the-Commission-strengthen-collaboration-in-research-innovation.aspx>

²⁸ Art. 3 Abs. 3 der Europol-Konvention

erst mit der Einrichtung des Europol Cybercrime Centre (EC3) im Jahr 2012 ab, das insbesondere für die digitale Forensik Kapazitäten entwickeln sollte. Noch im gleichen Jahr richtete das EC3 das „Multi-Disciplinary Centre for Cyber Innovations“ ein,²⁹ um Ermittlungen der Mitgliedstaaten durch Forschung sowie Entwicklung und Test neuer Techniken zu unterstützen; 2014 wurde das „Computer Forensic Expert Forum“ ins Leben gerufen, um Forschungskonsortien zu beraten, die sich auf cyber-relevante Ausschreibungen in Horizon 2020 bewerben wollten.³⁰

Mit seiner im November 2018 vom Verwaltungsrat verabschiedeten „Strategie 2020+“ wollte Europol schließlich erklärtermaßen „Spitzenreiter für Innovation und Forschung für Polizeibehörden“ werden. Ange-sichts der wachsenden Herausforderungen, so heißt es, sei ein inkrementeller Wandel bestehender Lösungen nicht länger adäquat, vielmehr müsse in die aktive Suche nach neuen Lösungen investiert werden. Dafür sollte ein neues „Innovation Lab“ als zentraler Ansprechpartner auf euro-päischer Ebene eingerichtet und ein Innovationsnetzwerk im Dienst der nationalen Sicherheitsbehörden geknüpft werden.³¹ Unterstützung erhielt die Idee vom EU-Koordinator für Terrorismusbekämpfung. Dieser erhoffte sich davon sogar einen „Innovationskatalysator“ nach dem Vorbild der US-amerikanischen Rüstungsforschungsagentur DARPA.³² Nachdem der Ministerrat im Oktober 2019 grünes Licht gegeben hatte, begann Europol sogleich mit dem Aufbau des „Innovation Lab“.³³ Mit Blick auf die Chancen und Risiken neuer Technologien, so die Erklärung der Innenmi-nister*innen, soll das „Innovation Lab“ aktuelle Entwicklungen beobach-ten, Innovationen vorantreiben und gemeinsame Sicherheitslösungen für die Mitgliedstaaten entwickeln. Um dabei Doppelarbeit und Parallelstruk-turen zu vermeiden, sollten alle relevanten EU-Forschungseinrichtungen und -Agenturen eingebunden und die Zusammenarbeit mit dem Privat-sektor gestärkt werden.³⁴

Endgültig formalisiert wurde Europols neue Rolle mit der Novellie- rung der Rechtsgrundlage im Juni 2022.³⁵ Demnach gehört die proaktive

²⁹ Ratsdok. 10182/13 v. 31.5.2013, S. 54.

³⁰ Europol: Consolidated annual activity report 2014, Den Haag 2015, S. 30

³¹ Europol: Strategy 2020+, Wien 2018, S. 5

³² Ratsdok. 9069/19 v. 3.6.2019

³³ Europol: 2019 Consolidated annual activity report, Den Haag 2020, S. 14

³⁴ Ratsdok. 12837/19 v. 25.11.2019, S. 19

³⁵ Verordnung (EU) 2022/991 v. 8.6.2022

Beobachtung und Unterstützung von Forschungs- und Innovationstätigkeiten sowie eigene Forschung, etwa durch Projekte zum Entwickeln, Trainieren, Erproben und Validieren von Algorithmen, inzwischen ebenso zu den gesetzlichen Aufgaben Europolis wie der Wissenstransfer und das Schaffen von Synergien zwischen einschlägigen Aktivitäten der EU-Einrichtungen und -Agenturen.³⁶ Dazu soll Europol auch Kommission und Mitgliedstaaten bei der Festlegung von Sicherheitsforschungsthemen und bei der Ausarbeitung und Durchführung der entsprechenden Rahmenprogramme unterstützen.³⁷

Das „Innovation Lab“, seit 2022 unter dem Dach von Europolis IT-Abteilung,³⁸ hat nach eigenen Angaben vier Aufgaben: das Management von Forschungs- und Entwicklungsprojekten, das Technologiemonitoring, die Vernetzung von und mit Expert*innen u. a. aus nationalen Polizeien, Industrie, Hochschulen und Thinktanks sowie die Sekretariatsfunktion für das „EU Innovation Hub for Internal Security“, einem Netzwerk aus Vertreter*innen von Kommission, Ratssekretariat und den EU-Agenturen in den Feldern Justiz und Inneres.³⁹

Zu den ersten Projekten des „Innovation Lab“ gehörte die Entwicklung einer Lösung, die während der Pandemie sichere (Video-)Kommunikation mit und zwischen den Polizeien der Mitgliedstaaten gewährleisten sollte. Es hält aber auch den Kontakt zu Netzwerken u. a. der polizeilichen Technologiedienstleister (ENLETS) und der forensischen Institute (ENSFI) oder berichtet über Entwicklungen beim Quanten-Computing und anderen Technologietrends. Schwerpunkt seiner Arbeit aber ist die polizeiliche Nutzung von KI. Hierzu erstellt es Positionspapiere und koordiniert die Rolle Europolis in einschlägigen Sicherheitsforschungsprojekten.⁴⁰ Anders als noch im Rahmen von „Horizon 2020“ darf Europol sich in „Horizon Europe“ jedoch nicht mehr direkt an Projekten beteiligen,⁴¹ so dass der Zugang zu entsprechenden Finanzmitteln bald versiegen wird. Daher appelliert die Agentur bereits jetzt an die Kommission, über eine langfristige Finanzierung des „Lab“ nachzudenken, auch damit dessen Rolle als Sekretariat für das „Innovation Hub“ gesichert ist.

³⁶ Art. 4 Abs. 1 lit. v und w der konsolidierten Europol-Verordnung

³⁷ Art. 4 Abs. 4a der konsolidierten Europol-Verordnung

³⁸ Europol: 2022 Consolidated annual activity report, Den Haag 2023, S. 13

³⁹ www.europol.europa.eu/operations-services-and-innovation/innovation-lab

⁴⁰ Ratsdok. 12859/20 v. 16.11.2020

⁴¹ Zur Vermeidung von Interessenskonflikten untersagt Art. 4 Abs. 4a der konsolidierten Verordnung es Europol, Mittel aus einem Rahmenprogramm zu erhalten, wenn die Kommission bei der Durchführung des Programms unterstützt wird.

„Innovation Hub“ zur sektorübergreifende Vernetzung

Während sich Europols „Lab“ auf die Bedarfe von Polizei und Strafverfolgung konzentriert, soll der „Innovation Hub“ als Netzwerk sektorübergreifend arbeiten und auch die Interessen von Grenz-, Zoll-, Migrations- und Justizbehörden integrieren. Der „Hub“ begann im Februar 2020 offiziell seine Arbeit. Nach dem Willen des Ständigen Ausschusses für die operative Zusammenarbeit im Bereich innere Sicherheit (COSI) soll er unter Vorsitz der DG HOME und eines EU-Mitgliedstaates in enger Zusammenarbeit mit den Forschungsstellen anderer EU-Agenturen und nationaler Behörden „Fähigkeitslücken“ identifizieren und Forschung anstoßen, Methoden zur Bewertung von Projektergebnissen entwickeln und Interessierte zu EU-Fördermitteln beraten. Mittelfristig soll er Impulse für die Arbeitsprogramme für die Sicherheitsforschung geben.⁴²

Bislang arbeiten die Mitglieder des Netzwerkes im Wesentlichen an Pilotprojekten zur Überwachung des Darknet, der Entwicklung von Prinzipien für einen „verantwortungsvollen“ Einsatz von KI sowie Komponenten für die großen IT-Systeme und die biometrische Registrierung von Reisenden.⁴³ Prioritäten für die Arbeit in den kommenden Jahren sollen weiterhin KI und der „European Security Data Space“ sein, in dem Europas Polizeien für das Training von Algorithmen Daten poolen, aber auch die Themen Verschlüsselung, Drohnen, Biometrie, Quanten-Computing und Virtuelle Realität. Studien, Berichte oder Workshops des „Innovation Hub“ bzw. seiner einzelnen Mitglieder sollen so den Weg für die Ausschreibung größerer Projekte im Rahmen der Sicherheitsforschung ebnen. Wie kohärent diese Arbeiten tatsächlich sind, ist unklar. Denn noch sind die Möglichkeiten des „Innovation Hub“ begrenzt. Sein Sekretariat besteht lediglich aus drei Europol-Beamt*innen, die in Teilzeit und nur mit halbherziger Unterstützung der Partner-Agenturen und nationaler Behörden ihre Arbeit machen.⁴⁴

Kontrollierte Forschung

Ungeachtet der (bislang) prekären Rolle des „Hub“ können die Agenturen der EU mit den ihnen neu zugewiesenen Aufgaben in der Sicherheitsfor-

42 Ratsdok. 5757/20 v. 18.2.2020

43 EU Innovation Hub for Internal Security: Annual report 2022, Luxemburg 2022, S. 7ff.

44 ebd., S. 4f. Bis Ende 2022 hatten lediglich eu-LISA und die französische Polizei je einen Beamten zur Unterstützung entsandt.

schung ihre Ziele aber maßgeblich durch die Programmierung von Ausschreibungen und die direkte Einflussnahme auf laufende Projekte umsetzen und – jenseits eigener Forschungsbudgets – ein Vielfaches an Ressourcen mobilisieren.

Am deutlichsten zeigt sich dies am Beispiel von Frontex: In ihrem Forschungs- und Innovationsberichts 2022 schreibt die Agentur, dass sie die DG HOME seit Unterzeichnung der oben genannten „Terms of Reference“ tatkräftig unterstützt und Forschungsanträge in „Horizon Europe“ inzwischen ausdrücklich die Prioritäten der „Community“ europäischer Grenz- und Küstenwachen (EBCG) adressieren und Frontex eine Schlüsselrolle bei der Validierung von Projektergebnissen einräumen müssen. In diesem Zusammenhang, so heißt es weiter, leistete Frontex „vielfältige, zahlreiche und nutzerorientierte Beiträge ... : Feedback zu Projekten, Teilnahme an Überprüfungen von Horizon-Projekten, Sitzungen, Workshops und Demonstrationen, Erleichterung der Interaktion mit den operativen Abteilungen von Frontex und Initiierung gemeinsamer Bemühungen sowie Verbreitung der Projektinhalte und -ergebnisse in der EBCG-Community“.⁴⁵ Bereits 2022 war die Agentur nach eigenen Angaben an der Umsetzung von 13 Projekten beteiligt.⁴⁶ Ähnlich berichtet auch eu-LISA für den gleichen Zeitraum, dass man dazu beigetragen habe, Forschungsprioritäten zu definieren und Anträge in Ausschreibungen von „operativer Relevanz“ für die Arbeit der Agentur zu evaluieren.⁴⁷ Damit haben die Agenturen, wie ein langjähriger Beobachter der Entwicklung treffend schreibt, die „epistemische Kontrolle“ über die Art und Weise gewonnen, wie Sicherheit in diesem Feld gedacht wird.⁴⁸

Ethik als Zaungast

Wie ist es unter diesen Bedingungen um Grund- und Menschenrechte bestellt? Eigentlich, so Artikel 19 der Verordnung zur Einrichtung von „Horizon Europe“,⁴⁹ sind alle Maßnahmen des Rahmenprogramms ausdrück-

⁴⁵ Frontex: Results of research & innovation activities 2022, Warschau 2023, S. 11

⁴⁶ Frontex: Consolidated annual activity report 2022, Warschau 2023, S. 26

⁴⁷ eu-LISA: Consolidated annual activity report 2022, Tallinn 2023, S. 50

⁴⁸ Martins, B. O.: Security knowledges: circulation, control, and responsible research and innovation in EU border management. In: Science as Culture 2023, H. 3, S. 435-459 (454)

⁴⁹ Verordnung (EU) 2021/695 v. 28.4.2021

lich zur Einhaltung ethischer Grundsätze und geltenden Rechts, einschließlich der EU-Grundrechtecharta, verpflichtet. Demnach wird jeder Projektantrag einem Ethik-Check durch unabhängige Gutachter*innen unterzogen, und auch nach Bewilligung kann es „Ethikkontrollen“ geben, die theoretisch das Ende eines Projekts bedeuten können. Entsprechend verspricht die Kommission eine „verantwortliche Forschung“.⁵⁰

Erfahrungen aus den zurückliegenden Rahmenprogrammen weisen allerdings in eine andere Richtung: Zwar gehörten in den Sicherheitsforschungsprojekten von „Horizon 2020“ Arbeitspakete zu ethischen, sozialen und rechtlichen Aspekten regelmäßig dazu, allerdings wird berichtet, dass diese meistens weitgehend isoliert arbeiteten, von den anderen Konsortialpartner*innen mit Misstrauen und Unverständnis beäugt wurden und keinen wesentlichen Einfluss auf deren Arbeit hatte. Angesichts der Fixierung der Forschung auf die Entwicklung marktfähiger technologischer Innovationen war ethischer Begleitforschung nicht selten die Rolle eines Steigbügelhalters zur Akzeptanzbeschaffung zugeschlagen, so dass sich mittlerweile ein Markt für „instrumentelle Sicherheitsethik“ entwickelt hat, die eher Feigenblatt ist als kritische Stimme.⁵¹ Sozial- und Geisteswissenschaftler*innen oder Vertreter*innen von Nichtregierungsorganisationen waren etwa in der Forschung zum „Grenzmanagement“ nur an wenigen Projekten beteiligt, bei denen es ausschließlich um die möglichst reibungslose Kontrolle von regulären Einreisen und Warenströmen ging. Keine Rolle spielten sie hingegen in den menschenrechtlich deutlich relevanteren Projekten zur tödlichen Abschottung der EU-Außengrenzen.⁵²

„Horizon Europe“: Zivile Sicherheit für die Gesellschaft?

Auch wenn es zu früh ist, für „Horizon Europe“ eine abschließende Bewertung vorzunehmen, illustrieren einige Schlaglichter, dass sich an den genannten Problemen wenig geändert hat. Bis Sommer 2023 wurden 99 Projekte bewilligt, die mit 424 Mio. Euro gefördert werden.⁵³ Polizeirelevant sind vor allem die Themenlinien „Bekämpfung von Kriminalität und

⁵⁰ European Commission a.a.O. (Fn. 2), S. 13

⁵¹ Leese, M. u.a.: Putting critique to work. Ethics in EU security research, in: Security Dialogue 2019, H. 1, S. 59-76

⁵² Martin-Mazé, M.; Perret, S.: Designs of borders. Security, critique and the machines, in: European Journal of International Security 2021, H. 3, S. 278-300

⁵³ Berechnungen auf Basis des CORDIS-Datensatzes zu „Horizon Europe“ mit Stand vom 28.6.2023, <https://data.europa.eu/data/datasets/cordis-eu-research-projects-under-horizon-europe-2021-2027n>

Terrorismus“ (21 Projekte, 82 Mio. Euro) sowie „Effektives Management von Grenzen“ (15 Projekte, 68 Mio. Euro), in denen fünf der zehn größten Sicherheitsforschungsprojekte finanziert werden.

Spitzenreiter ist LAGO: Für 6,5 Mio. Euro soll das Projekt, dessen Akronym an die Idee des EU-Koordinators zur Terrorismusbekämpfung für einen „Datensee“ anknüpft, Grundlagen für ein „vertrauenswürdiges Ökosystem für EU-Forschungsdaten erstellen, um die datenorientierte Forschungszusammenarbeit zwischen den Strafverfolgungsbehörden, Fachleuten für den Sicherheitsbereich, den entsprechenden EU-Agenturen, Forschenden und den für politische Entscheidungen Verantwortlichen zu erleichtern“ und scheint damit ein zentraler Baustein bei der Realisierung des „European Security Data Space“ zu sein.⁵⁴ Unter den knapp 30 Konsortialpartnern sind sieben Innenministerien bzw. Polizeibehörden, acht Unternehmen, unter ihnen Großkonzerne wie Thales und Atos, sowie drei Hochschulen, von denen lediglich die Katholische Universität Leuven für die zwei Ethik-Arbeitspakete des Projektes verantwortlich ist.

In der Themenlinie „Grenzmanagement“ soll das Projekt I-SEAMORE (6,5 Mio. Euro) eine KI-unterstützte Plattform zur Datenintegration von diversen bemannten und unbemannten Überwachungssystemen entwickeln, um das maritime Lagebild zu verbessern.⁵⁵ Für Ethik ist hier ein kleines, außeruniversitäres Forschungsinstitut aus Norditalien zuständig, das die Arbeit u. a. des portugiesischen Verteidigungsministeriums, der rumänischen Küstenwache, der spanischen Steuerbehörde, des britischen Innenministeriums, anwendungsorientierter, staatsnaher Forschungseinrichtungen wie der niederländischen TNO, großer Technologiekonzerne und mittelständischer Drohnenhersteller begleitet.⁵⁶ Auch im Projekt EURMARS (5,9 Mio. Euro) mit insgesamt 32 Konsortialpartner*innen geht es um die Integration von Daten aus hochfliegenden Drohnen, Satelliten und Bodensensoren in einer gemeinsamen Überwachungslösung.⁵⁷ Für die ethische Begleitung des Projekts ist ein irisch-britisches Consulting-Unternehmen zuständig, das seit über einem Jahrzehnt Regierungen und internationale Organisationen zu Datenschutz- und Technologiefragen

⁵⁴ <https://cordis.europa.eu/project/id/101073951/de>; <https://lago-europe.eu>

⁵⁵ <https://cordis.europa.eu/project/id/101073911>

⁵⁶ <https://iseamore-project.eu/navigating-ethical-frontiers-insights-from-the-i-seamore-ethics-workshop>

⁵⁷ <https://cordis.europa.eu/project/id/101073985>; <https://eurmars-project.eu>

berät.⁵⁸ Das Projekt SafeTravellers (6,1 Mio. Euro) mit 23 Konsortialpartner*innen verspricht neue Technologien für die kontaktlose, multi-modale biometrische Identifizierung von Reisenden aus EU-Ländern und Drittstaaten und die Einrichtung eines „European Multi-Biometric Data Space“.⁵⁹ In Ethikfragen beraten wird es von Datenschutzrechtler*innen der Freien Universität Brüssel. Die Projekte SMAUG⁶⁰ und UnderSec⁶¹ (jeweils 6 Mio. Euro), ebenfalls in der Themenlinie „Grenzmanagement“, sollen neue Sonar- und andere Sensortechnologien sowie Unterwasserdrohnenschwärme zur Sicherung von Häfen und maritimen Infrastrukturen wie Unterseekabeln entwickeln. Ethik spielt hier, vermutlich aufgrund fehlenden Personenbezugs der geplanten Datensammlungen, keine Rolle. Auffällig ist aber insbesondere bei UnderSec, dass die Grenzen zur Militärforschung verschwimmen, was nicht nur der inhaltliche Zuschnitt, sondern auch die Beteiligung mehrerer Verteidigungsministerien und eines israelischen Rüstungsunternehmens zeigen.

Angesichts der Übermacht von Sicherheitsbehörden, Konzerninteressen und ingenieurswissenschaftlichen Perspektiven ist es schwer vorstellbar, dass die marginale ethische Begleitforschung wirksames Korrektiv sein kann. Hinzu kommt, dass sie sich primär mit Datenschutzthemen beschäftigt und somit andere menschenrechtliche Fragen oder gar alternative Vorstellungen von Sicherheit wenig Raum haben.

⁵⁸ <https://eurmars-project.eu/the-ethics-of-border-management-surveillance-technology-workshop>

⁵⁹ <https://cordis.europa.eu/project/id/101121269>

⁶⁰ <https://cordis.europa.eu/project/id/101121129>

⁶¹ <https://cordis.europa.eu/project/id/101121288>

Sicherheitsforschung für die Polizei

Neue Überwachungstechnologien und „Begleitforschung“

von Clemens Arzt, Jessica Heesen, Viktoria Rappold und Susanne Schuster

Die zivile „Sicherheitsforschung“ trägt gleichsam zirkulär selbst zu der Definition bei, was als sicherheitsrelevantes Problem gilt und mit welchen Maßnahmen diesem Problem begegnet werden kann. Die einschlägigen Rahmenprogramme des Bundes und der EU fördern hierbei vornehmlich die Entwicklung neuer Technologien für polizeiliche Maßnahmen. Der Beitrag thematisiert die Rolle, Limitationen, Potenziale und Risiken ethischer, sozial- und rechtswissenschaftlicher Beteiligung an dieser Forschung im Rahmen von „Teilprojekten“ oder „Begleitforschung“.

Der von der Polizei und ihren „Gewerkschaften“ wie auch von Teilen der Politik immer wieder behauptete Anstieg von Sicherheitsbedrohungen wird gerne zur Begründung der Notwendigkeit einer Erforschung und Entwicklung neuer Technologien und Maßnahmen in der Sicherheitsforschung bemüht. Es werden in einem erheblichen Umfang Forschungsmittel ausgeschrieben, die von Polizei und Forschungseinrichtungen in Kooperation mit Partner*innen aus Wissenschaft und Industrie eingeworben werden. Insbesondere Terrorismusabwehr und „organisierte“ Kriminalität werden hierbei gerne als erfolgversprechende Anknüpfungspunkte gewählt, weil diese Themen in der öffentlichen Diskussion in Wellen große Aufmerksamkeit bekommen und Politik unter Handlungsdruck setzen.

Förderung der technikbezogenen Sicherheitsforschung

Die Bundesregierung finanziert in der „Forschung für die zivile Sicherheit“ (Sifo)¹ seit vielen Jahren umfangreiche Programme, die vorrangig der Entwicklung neuer Technologien u. a. für den Einsatz bei der Polizei

¹ www.bmbf.de/bmbf/de/forschung/sicherheitsforschung/sicher-leben_node.html

dienen und außerdem die deutsche Wirtschaft fördern sollen. Seit 2024 läuft das vierte Sifo-Rahmenprogramm mit einer Laufzeit bis 2029. Nicht zuletzt motiviert durch die Anschläge vom 11. September 2001 hat das Bundesministerium für Bildung und Forschung (BMBF) seit 2007 mehr als 520 Forschungsprojekte mit über 2.200 Teilvorhaben im Umfang von über 900 Mio. Euro gefördert.² Damit wird der wohl überwiegende Teil von Forschung für die polizeiliche Tätigkeit durch das BMBF und nicht über die Ressortforschung der Innenministerien oder die Haushalte der Polizeibehörden selbst gefördert.³

Die Europäische Union investierte bis heute rund drei Mrd. Euro in mehr als 700 Projekte der Sicherheitsforschung.⁴ Für die Polizeien in Bund und Ländern sind dabei vor allem die Förderlinien „Schutz vor Kriminalität und Terrorismus“ sowie „Effektiveres Management der EU-Außengrenzen“ interessant. Die durchschnittliche Fördersumme für Projekte beträgt rund fünf Mio. Euro, bei einer starken Spreizung der jeweiligen Fördersummen. Hinzu kommen Fördergelder aus dem von der Generaldirektion Migration und Inneres (DG HOME) verwalteten Fonds für die innere Sicherheit (ISF).⁵ Die EU-Sicherheitsforschung des aktuellen Forschungsrahmenprogramms „Horizon Europe“ wird begleitet durch die Aktivitäten der „Community for European Research and Innovation for Security“ (CERIS) sowie weite Teile der Förderlinie „Stärkung von Innovation und Forschung für die Sicherheit“. Diese sektoralen Netzwerke werden mit jeweils rund 3,5 Mio. Euro für einen Zeitraum von fünf Jahren finanziert und bringen verschiedene Endanwender*innen aus dem Bereich Sicherheit zusammen. Für Polizei und Strafverfolgung waren dabei zuletzt vor allem die Projekte I-LEAD und ILEANET relevant sowie das Netzwerk

2 www.sifo.de/sifo/de/programm/zahlen-und-fakten/zahlen-und-fakten_node.html; vgl. auch Pütter, N.: Die Polizei in der Forschungsförderung. Polizei im Kontext der „zivilen Sicherheitsforschung“, in: Bürgerrechte & Polizei/CILIP 132 (Juli 2023), S. 76-85

3 Aden H.; Fährmann, J.; Matzdorf, C.: Technikforschung und Polizei – strukturelle Rahmenbedingungen, Hindernisse und Perspektiven, in: Fährmann, J. u.a. (Hg.): Private Positionsdaten und polizeiliche Aufklärung von Diebstählen, Baden-Baden 2023, S. 279-289 (282)

4 Brandt, M.; Schürmann, D.: Nationale und europäische Sicherheitsforschung im Dienst der Inneren Sicherheit – Entwicklung, Sachstand, Perspektiven, in: Wehe, D.; Siller, H. (Hg.): Handbuch Polizeimanagement, Wiesbaden 2023, 2. Aufl., S. 861-881 (863); ausführlich zu deren Rolle auch Binder, C.: Forschung und Innovation als Sicherheitspolitik? Die Politik der Entwicklung von Sicherheitstechnologien in der Europäischen Union, Wien 2022, S. 5ff. sowie der Beitrag von Eric Töpfer in diesem Heft.

5 Brandt; Schürmann a.a.O. (Fn. 4), S. 865f.

EXERTER, in dem auch das Bundeskriminalamt vertreten war.⁶ Die Polizei als Endanwender wird damit seitens der EU aktiv in die Programmgestaltung eingebunden, um deren Forschungs- und Entwicklungsbedarfe aufzugreifen.⁷

Zudem sind Polizeibehörden häufig auch als assoziierte Praxispartner*innen an Projekten der Sicherheitsforschung beteiligt. Dies soll eine praxisnahe und -taugliche Entwicklung der Technologien ermöglichen. Bereits durch die Entwicklung technischer Innovationen (für die Polizei) können indes auch Fakten geschaffen werden, vor allem, wenn diese anschließend ohne angepasste (neue) Eingriffsbefugnisse Eingang in die polizeiliche Praxis finden und so Gesetzgeber und Rechtswissenschaft bei der Auslegung bestehender oder der Schaffung neuer Befugnisse durch die Exekutive getrieben werden.⁸

In Deutschland finden Konsultationen zur Beteiligung der Polizei meist über das Bundesministerium des Innern und das BMBF statt, die als deutsche Interessenvertretung im Programmausschuss der EU zur Gestaltung des Sicherheitsforschungsprogramms fungieren.⁹ Gefördert wird eine Einbindung der Polizei auch dadurch, dass in den meisten Ausschreibungen die Einbindung einer Endanwender-Organisation verpflichtend ist.¹⁰ Dabei ist die Technologieentwicklung konzeptionell nicht darauf beschränkt, Abläufe und Prozesse für Benutzer*innen vereinfachen zu sollen. Sie ist zugleich von der politischen Wahrnehmung dessen, was Sicherheit ist und wie sie geschaffen bzw. erhalten werden soll, beeinflusst.¹¹ Sicherheitsforschung ist damit jenseits der Technologieentwicklung ein zentraler Hebel bei der Implementierung politischer Visionen von Sicherheit, welche von einflussreichen Akteuren wie der EU-Kommission und nationalen Regierungen artikuliert werden.¹² Aufgrund der Beteiligung der Polizei auf mehreren Ebenen der Sicherheitsforschung von der Konzeption von Förderausschreibungen bis hin zur Durchführung konkreter Projekte, perpetuieren diese Forschungsprogramme ein Sicherheitsverständnis, welches maßgeblich polizeilich geprägt ist.

6 ebd., S. 867

7 Beispielhaft für den Bereich Grenzschutz: Binder a.a.O. (Fn. 4), S. 15ff.

8 vgl. Singelnstein, T.; Stolle, P.: Die Sicherheitsgesellschaft. Soziale Kontrolle im 21. Jahrhundert, Wiesbaden 2012, 3. Aufl., S. 54

9 Brandt; Schürmann, a.a.O. (Fn. 4), S. 869

10 ebd., S. 870

11 Binder a.a.O. (Fn. 4), S. 8

12 ebd.

Die Förderprogramme zur zivilen Sicherheitsforschung der EU und des BMBF sind mithin wesentlich geprägt von technischen Forschungsvorhaben und den Interessen der dahinterstehenden Industrie, der Polizei als zukünftiger Nutzerin und der beteiligten Forschungseinrichtungen. Letztere nutzen die Sicherheitsforschung nicht selten als „Vehikel“ zur Finanzierung, um bestimmte Technologien entwickeln oder verbessern zu können, auch wenn diese nicht primär der polizeilichen Tätigkeit dienen. Häufig vertreten sind hier Unternehmen und Forschungseinrichtungen, die auch die militärische Nutzung neuer Technologien verfolgen. Obwohl in der öffentlichen Kommunikation die Ausrichtung auf „zivile“ Sicherheit betont wird und die zivile und militärische Sicherheitsforschung in Deutschland wie Europa formal getrennt sind,¹³ haben sowohl Forschungsergebnisse als auch untersuchte Technologien nicht selten „Dual Use“-Charakter.¹⁴ Damit wird durch die Förderprogramme der zivilen Sicherheitsforschung auch die militärische Forschung privater Unternehmen zumindest indirekt gefördert.

Zugleich ist eine fortschreitende Militarisierung der Polizeiausrüstung zu beobachten,¹⁵ welche durch die Narrative vermeintlicher Bedrohungslagen für die Polizeiarbeit legitimiert und auch dadurch befördert wird,¹⁶ dass private Unternehmen und außeruniversitäre Forschungseinrichtungen bereits für militärische Zwecke entwickelte Technologien für die zivile Sicherheitsforschung und Anwendung durch Polizeibehörden nutzbar machen.¹⁷

ELSI in der Sicherheitsforschung

Im Rahmen der Förderung von Technikentwicklungsprojekten wird in der Sicherheitsforschung häufig eine Berücksichtigung ethischer, rechtlicher

13 siehe aber bspw. den EU-Aktionsplan für Synergien zwischen der zivilen, der Verteidigungs- und der Weltraumindustrie, COM(2021) 70 final v. 22.2.2021 oder die von CERIS gesponserte Konferenz: <https://cbrneconference.fr>

14 ebd., S. 21ff.

15 vgl. Härterich, J.: Maschinengewehre und Handgranaten für die Polizei, in: verfassungsblog.de v. 1.2.2024

16 vgl. Schmidt, S.; Knopp, P.: Narrative der Militarisierung. Zum Verhältnis von Wirtschaft und Polizei auf dem Europäischen Polizeikongress, in: Bürgerrechte & Polizei/CILIP 116 (Juli 2018), S. 30-37

17 Rappold, V.; Schuster, S.: Kritische Reflexionen zur Rolle rechtswissenschaftlicher Forschungspartner*innen in der zivilen Sicherheitsforschung, in: Vorgänge 227 (2019, H. 3), S. 47-58 (48f.)

und sozialer Implikationen/Aspekte (ELSI/ELSA) verlangt. Eine Sicherheitsforschung, in der ausschließlich gesellschaftliche Fragen im Vordergrund stehen, stellt hingegen nur einen Randbereich der Förderung durch das BMBF dar. Kriminologische, ethische oder sozialwissenschaftliche Forschung zum weiten Feld der „Sicherheit“ wird deutlich zurückhaltender als Technikentwicklung gefördert. Andere Förderprogramme der EU oder der Deutschen Forschungsgemeinschaft (DFG) wie auch anderer nicht-staatlicher Forschungseinrichtungen sind hier durchaus offener für Forschung jenseits von Technologieprojekten angelegt.

Der ELSI-Ansatz als „Begleitforschung“ oder „Teilprojekt“ dient auch dazu, Fördergeber*innen wie Beteilige selbst vor ethischen, rechtlichen oder sozialen Einwänden frühzeitig zu schützen oder diese frühzeitig erkennen zu können. Dabei geht diese Erweiterung teils auf den Wunsch der „technischen“ Partner*innen in einem Forschungsprojekt nach einer gesellschaftlich akzeptablen Verwendung ihrer Entwicklung zurück. Mit der bisherigen Form von Begleitforschung sind jedoch auch Herausforderungen und Probleme verbunden, die sowohl grundsätzlicher Art sind als auch in der Drittmittelgebundenheit liegen. Vor diesem Hintergrund ist zu hinterfragen, ob durch den Einbezug gesellschaftlicher Implikationen nicht gerade an der diskursiven Begründung von Unsicherheitsgefühlen und Sicherheitsbedürfnissen mitgewirkt wird.

Für die rechtliche Bewertung neuer Technologien steht dabei ein Bewertungsrahmen in Form des geltenden Rechts (*de lege lata*) bereits zur Verfügung, wobei grund- und menschenrechtliche Anforderungen auch Änderungen oder Ergänzungen des rechtlichen Regelungsregimes in Zukunft (*de lege ferenda*) erfordern können. Dabei muss beachtet werden, dass einer rechtlichen Bewertung regelmäßig ein bestimmtes Vorverständnis zu Grunde liegen wird.¹⁸ Es wird also beispielsweise aus einer grund- und menschenrechtlich oder freiheitsorientierten Bewertung voraussichtlich eine zumindest in Teilen andere Bewertung einer neuen Technologie folgen als bei einer Bewertung, die primär polizeiliche Ziele als Maßstab anlegt. Unter dem Label „Sicherheit“ lassen sich dabei viele Maßnahmen legitimieren. Dabei stellt das häufig thematisierte Sicherheitsgefühl der Bevölkerung allein kein Rechtsgut dar, das polizeiliche

¹⁸ zum Begriff der „Neutralität“ der Technikfolgenabschätzung vgl. Dusseldorf, M.: Technikfolgenabschätzung zwischen Neutralität und Bewertung, in: Aus Politik und Zeitgeschichte 2014, H. 6-7, S. 25-30 (26)

Eingriffe in Grundrechte legitimieren könnte. Insbesondere mit dem Hinweis auf terroristische Bedrohungslagen wurden seit 9/11 vielfältige neue polizeiliche Eingriffsbefugnisse geschaffen oder bestehende durch weite Auslegung aufgeweicht. Zunehmend werden nicht mehr „konkrete Gefahren“ abgewehrt, sondern bloße Risiken adressiert und zum Gegenstand vorbeugender Bekämpfung von Straftaten gemacht. Dies zeigt sich vor allem in dem Trend der Ausweitung polizeilicher Eingriffsbefugnisse und der Aufnahme „weicher“ Tatbestandsvoraussetzungen in neue polizeiliche Eingriffsbefugnisse, die zunehmend Gefahrerforschungseingriffe legitimieren.¹⁹

Dabei sind zum einen ein sehr weit gefasster Präventionsbegriff, der tief in das gesellschaftliche Leben hineinreicht, und zum anderen die Technisierung sowohl Anlass als auch Medium einer Versicherheitlichung – also der Zuschreibung von Machtbefugnissen, die durch Sicherheitsinteressen legitimiert werden.²⁰ Die Beteiligung an der diskursiven und auch zirkulären Begründung von „Unsicherheit“ und „Gefahren“ einerseits und Sicherheitsforschung andererseits ist deshalb kritisch zu hinterfragen. Die Stärke der Forschungsarbeiten zu ethischen und sozialen Implikationen der Sicherheitsforschung liegt insbesondere in der kritischen Reflexion unterschiedlicher Sicherheitsbegriffe, der Bedeutung der subjektiven Sicherheitswahrnehmung und der oben genannten Prozesse, die in einem sozio-technischen Kontext zu neuen Regulierungsformen führen.

In diesem Zusammenhang ist die Unabhängigkeit ein gewichtiger Aspekt von ELSI-Bewertungen. Kann sich drittmittelfinanzierte Sicherheitsforschung die notwendige Unabhängigkeit und kritische Stellungnahme zu Vorhaben neuer Überwachungstechnologien oder Befugnisausweitungen der Polizei (noch) erlauben, wenn befürchtet werden muss, bei zukünftigen Ausschreibungen als „zu kritisch“ bewertet und unter Umständen an Projektanträgen nicht mehr beteiligt zu werden? Eine Beteiligung an drittmittelfinanzierter Sicherheitsforschung ist indes vielfach für die betreffenden Forschungsinstitutionen finanziell als auch politisch essentiell. Und auch die Forschenden können aufgrund der in zunehmendem Maße bestehenden Abhängigkeit wissenschaftlicher Karrieren vom Erfolg beim Einwerben von Drittmitteln individuell betroffen sein.

19 Rappold; Schuster, a.a.O. (S. 1177), S. 48

20 Waever, O.: Securitization and Desecuritization, in: Lipschutz, R. (Hg.): On Security, New York 1995, S. 46-84

Wege zu einer kritischen Sicherheitsforschung

Gerade in der Sicherheitsforschung stellt sich damit regelmäßig die Frage, bis zu welchem Grad die tatsächliche Nutzung des technisch Möglichen gesellschaftlich wünschenswert und rechtlich zulässig ist. Forschungsprojekte zur Technikentwicklung bedürfen einer gesellschaftlichen Diskussion und Bewertung der erforschten Themen aus ethischer, rechtsstaatlicher und demokratischer Perspektive. Dies setzt voraus, dass alle Forschungsergebnisse auch veröffentlicht werden und somit sichergestellt wird, dass die Forschungsverbünde sowie die beteiligten Interessen und Ergebnisse transparent sind und Eingang in die entsprechenden Diskurse finden und hinterfragt werden können. Ein Potenzial, das solche Untersuchungen entfalten könnten, besteht darin, die in multidisziplinären Verbünden untersuchten Technologien und deren Limitierungen und Kritik frühzeitig im Projekt selbst wie auch in den (fach-)wissenschaftlichen und gesellschaftlichen Diskurs einzubringen, wenn die hierzu Forschenden den „Mut“ dafür aufbringen.

Untersucht werden könnte so die Möglichkeit einer den ethischen Anforderungen genügenden und verfassungskonformen Technikgestaltung einerseits und eine Darstellung der Voraussetzungen und Beschränkungen ihrer (polizeilichen) Nutzung andererseits. Dies kann auch zu einer Verneinung der Zulässigkeit einer Anwendung untersuchter Technologien oder geplanter Maßnahmen führen. Für eine solche Verneinung lässt die bisherige Förderpraxis jedoch keinen Raum. In Technikentwicklungsprojekten müssen „wichtige Entscheidungen über Auswahl und Ausgestaltung der zu entwickelnden Technikkomponenten häufig bereits vor Projektbeginn oder zumindest in einer frühen Projektphase getroffen werden, ohne dass ein Wissen über mögliche technische und nichttechnische Auswirkungen schon vorhanden wäre. Wird dieses Wissen erst während des Projekts erarbeitet, sind bereits getroffene (technikbezogene) Entscheidungen nur schwer wieder rückgängig zu machen“.²¹

Ein Weg könnte daher sein, bereits vor der Antragstellung für eine Förderung zu hinterfragen, ob Techniken oder Teilaspekte der Technik mit ethischen, gesellschaftlichen oder rechtlichen Anforderungen „auf den ersten Blick“ unvereinbar sind. Dies kann dann entweder zu einer Nichtbeantragung oder einer Anpassung der Ausgestaltung einer Techno-

²¹ Caviezel, C. u.a.: Beobachtungstechnologien im Bereich der zivilen Sicherheit – Möglichkeiten und Herausforderungen (TAB-Arbeitsbericht Nr. 190), Berlin 2022, S. 325

logie führen. Damit ließe sich verhindern, dass geförderte Neuentwicklungen ohne ausreichende Rechtsgrundlage genutzt werden, wie dies seit Jahren etwa bei der polizeilichen Drohnenabwehr der Fall ist, für deren Einsatz erst die für 2024 geplante Novelle des Bundespolizeigesetzes voraussichtlich eine entsprechende Befugnis vorsieht.²² Zeigt sich, dass eine im Projekt entwickelte Technologie erheblichen Bedenken begegnet, kann überlegt werden, ob die erhofften Ergebnisse nicht auch mit einer anderen (grundrechtsfreundlicheren oder ethisch unbedenklichen) Ausgestaltung erreichbar sind. In diesem Kontext sind auch kumulative Effekte im Sinne einer „Überwachungsgesamtrechnung“ einzubeziehen.²³

Um zu vermeiden, dass technikbezogen Vorentscheidungen in der Projektlaufzeit nicht wieder rückgängig gemacht werden können, könnte eine formalisierte und vom späteren Drittmitgeber finanzierte „Vorartrags-Phase“ vorgesehen werden, die es allen Beteiligten erlaubt, in einem diskursiven Verfahren zu überprüfen, ob das geplante Vorhaben gesellschaftlich wünschenswert ist und Realisierungschancen in der polizeilichen Praxis hat.

Nur wenn kritische Ergebnisse der ELSI-Teilvorhaben im Prozess wirksam sind und auch der Projektabbruch bei „No Gos“ aus ethischer, sozialwissenschaftlicher oder rechtlicher Sicht für alle Beteiligten eine gangbare Option ist, ist sichergestellt, dass die Einbeziehung von ELSI-Ansätzen einen konstruktiven Beitrag zur Technologieentwicklung und Technikgestaltung – oder eben auch den Verzicht hierauf – leisten kann und nicht dem Risiko ausgesetzt ist, Feigenblattfunktion für neue technische Polizeieinsatzmittel zu haben.

Da „Dual Use“-Potenziale und eine schleichende Erweiterung der polizeilichen Anwendung neuer Technologien („function creep“) grundsätzlich nicht auszuschließen sind, sollten gesellschaftliche Gefahren und Problemstellungen, die hieraus resultieren, offen thematisiert und diskutiert werden. Zivile Sicherheitsforschung sollte dabei jedoch ihre Eigenständigkeit gegenüber der militärischen Sicherheitsforschung durch ihre Zielsetzungen, ihre Szenarienbildung und ihre inhaltliche Ausrichtung hervorheben. Zudem kann nur eine zivile Sicherheitsforschung Menschenrechten und dem Anliegen einer „Human Security“ im Sinne von Resolution 66/290 der UN-Generalversammlung im Sicherheitshandeln

22 Heesen, J. u.a.: Ethische und rechtliche Bewertung von Maßnahmen der polizeilichen Drohnenabwehr. Grundrechtsschutz im staatlichen Sicherheitshandeln, in: Zeitschrift für Technikfolgenabschätzung in Theorie und Praxis 2018, H. 3, 32-37

23 Zöller, M. u.a.: Sicherheitsgesetzgebung und Überwachungsgesamtrechnung, Bonn 2023

angemessen Rechnung tragen. Die Herstellung ziviler Sicherheit muss damit von der Garantie der Grund- und Menschenrechte geprägt sein.

Die Politik verfügt mit der Vergabe von Forschungsmitteln über wesentliche Einflussmöglichkeiten, um Zielrichtungen, inhaltliche Prägungen und Prioritätensetzungen in der zivilen Sicherheitsforschung zu gestalten.²⁴ „Die starke Verbindung zwischen politischen Zielen und Forschung trägt dazu bei, dass die Sicherheitsforschung mehr als Instrument denn als autonomer Faktor in der Sicherheitspolitik gesehen wird.“²⁵

Zur kritischen Reflexion eines Forschungsvorhabens müssten zudem auch mögliche Betroffene und Interessenvertretungen bzw. Nichtregierungsorganisationen beteiligt werden. Der Grundgedanke einer „partizipativen Technikfolgenabschätzung“ kann hier aufgegriffen werden, um „die Gestaltung des wissenschaftlich-technischen Fortschritts und seiner Produkte nicht allein den Forscher*innen, Entwickler*innen und Entscheider*innen aus Wissenschaft, Politik und Wirtschaft zu überlassen, sondern diese Fragen wissensbasiert und reflektiert im Rahmen deliberativer Demokratie zu diskutieren“.²⁶ Dient dies indes allein dazu, „die sachliche und politische Legitimation von Technikentscheidungen (zu) verbessern“,²⁷ wird zu kurz gedacht, da eine echte Legitimation allenfalls dann gegeben ist, wenn in Beteiligungsprozessen auch Handlungsalternativen in Betracht gezogen werden.²⁸

Komplexes Sicherheitshandeln und die vielfältigen und teils umstrittenen Zuschreibungen von Sicherheit und Unsicherheit verlangen nach einer umfassenden und integrierten Forschung, die unterschiedliche gesellschaftliche Fragestellungen unter Einbeziehung von betroffenen Bürger*innen mit organisationalen und technologischen Ansätzen verknüpft. Es ist daher notwendig, Innovationen nicht als isolierte technische Produkte, sondern als sozio-technische Prozesse zu verstehen. (Nur) dann sind Rechtsfragen sowie die sozial- und geisteswissenschaftliche Forschung keine bloße Begleitung der eigentlichen Sicherheitsforschung, sondern Bestandteil einer integrierten Forschung.²⁹ Integrierte Forschung

²⁴ vgl. Caviezel u.a. a.a.O. (Fn. 21)

²⁵ Binder a.a.O. (Fn. 4), S. 24

²⁶ Evers-Wölk, M. u.a.: Innovative und partizipative Verfahren der Technikfolgenabschätzung (TAB-Arbeitsbericht Nr. 192), Berlin 2021, S. 12, mit Zitat von Armin Grunwald

²⁷ ebd.; siehe auch Binder a.a.O. (Fn. 4), S. 8

²⁸ ebd., S. 18ff.

²⁹ vgl. <https://integrierte-forschung.net>

setzt auf die Konzipierung von Technikentwicklung als Prozess im Wechselspiel von fachwissenschaftlicher Expertise, inter- und transdisziplinärer Arbeit und partizipativen Elementen („Citizen Science“) mit dem Ziel einer frühzeitigen demokratischen Mitgestaltung („Values by Design“). Komplexe und interdependente Sicherheitsprobleme erfordern einen Forschungsprozess, der nicht auf rein technikaffine Lösungen setzt, sondern verschiedene wissenschaftliche Disziplinen, Polizei und Unternehmen in einen forschungsbezogenen Dialog auf Augenhöhe bringt.

Fazit

Drittmittelfinanzierte Sicherheitsforschung hat Definitionsmacht darüber, was als sicherheitsrelevantes Problem und Lösungsstrategie gelten soll. Sicherheitsforschung allein Unternehmen, technischen Forschungseinrichtungen und Hochschulen sowie der Polizei zu überlassen, birgt daher die Gefahr, dass ohne Transparenz Fakten technischer Art und polizeilicher Praxis geschaffen werden. Dieser Mangel birgt für die Beteiligung ethischer, sozial- und rechtswissenschaftlicher Forschung nicht nur das Risiko, sich unreflektiert an der Versichertheitlichung einer Vielzahl von Lebensbereichen und Praktiken zu beteiligen, sondern zusätzlich die Gefahr, zu ihrem „Feigenblatt“ zu werden und technische Innovationen zu legitimieren.

Andererseits kann mit einer solchen Beteiligung möglichst frühzeitig ein Diskurs über technische Neuentwicklungen zur polizeilichen Nutzung angeregt werden. Die wachsende Bedeutung der Digitalisierung und der zunehmende Einsatz von Künstlicher Intelligenz in der Polizeiarbeit, aber auch die Frage nach den Implikationen von Sicherheitshandeln für den gesellschaftlichen Zusammenhalt zeigen, dass Sicherheitsfragen nicht länger in isolierten fachlichen Disziplinen hinreichend zu erforschen sind.

Eine Beteiligung an drittmittelfinanzierter Sicherheitsforschung geht mithin einher mit Risiken, aber auch Chancen, welche mit weiteren Diskursen sowohl (fach-)theoretischer als (rechts-)politischer Art verbunden sind. Wie die Förderprogramme der zivilen Sicherheitsforschung und ihre Projekte konkret zu konzipieren wären, um sowohl die zu erforschende Sicherheitsbedarfe als auch die hierzu zu entwickelnden Maßnahmen ergebnisoffen und partizipativ zu bestimmen, bedarf der weiteren Diskussion und Reflexion auf der Basis empirischer und theoretischer Untersuchungen.

Was bietet der Sicherheitsmarkt?

Ein digitaler Messebesuch

von Norbert Pütter

Auch für die Polizeien findet der technische Fortschritt vor allem im Feld der Digitalisierung statt, der in kleinen Schritten fast alle Bereiche kriminalistischer Arbeit erreicht. Neue Instrumente und Verfahren stehen auf einem globalen Markt zur Verfügung, der sich gleichermaßen an Polizeien, Geheimdienste und Militärs richtet. Die gesteigerten Überwachungsoptionen sind durch den Verweis auf Geschäftsgeheimnisse geschützt; inwieweit die Angebote von wem wahrgenommen werden, ist weitgehend unklar.

In „Marktwirtschaften“ entstehen Innovationen durch die Anstrengungen privatwirtschaftlicher Akteure. Dieser liberale Glaubenssatz gilt für Innovationen, die den Bereich der staatlichen Sicherheitsgewährung betreffen, nur eingeschränkt. Denn „Innovationen“ kommen hier aus den Behörden selbst, oder sie werden in öffentlichen Forschungseinrichtungen entwickelt oder in privaten Unternehmen oder in unterschiedlichen „Joint ventures“ der genannten drei Akteursgruppen. Trotz dieser Relativierung ist die privatwirtschaftliche „Sicherheitsbranche“ wahrscheinlich der Ort, an dem technische Innovationen am ehesten zur Marktreife und an die Kund*innen gebracht werden können.

Der Markt für technische Lösungen oder Hilfsmittel, die den Sicherheitsbehörden bei der Bewältigung ihrer Aufgaben helfen sollen, ist unübersichtlich. Das hängt mit dem breiten Kreis der Adressat*innen zusammen: Ordnungsbehörden, Polizei, Geheimdienste, Militär. Und es hängt auch mit den unterschiedlichen Aufgaben (Gefahrenabwehr, Strafverfolgung, Katastrophenschutz, vorbeugende Aktivitäten) zusammen. Die Unübersichtlichkeit wird dadurch gefördert, dass es sich um einen Markt mit globalen Anbieter handelt. Schließlich ist zu bedenken, dass es um „Wettbewerber*innen“ geht, deren Transparenz und Öffentlichkeitsarbeit dadurch begrenzt wird, dass sie (ihren Konkurrent*innen) keine

„Betriebsgeheimnisse“ offenbaren wollen. Diese Verschwiegenheit der Hersteller*innen korrespondiert mit derjenigen der Sicherheitsbehörden, die durch eine „zu gut“ informierte Öffentlichkeit ihr eigenes Handeln gefährdet sehen. Schließlich soll auch das „polizeiliche Gegenüber“ über die tatsächliche Leistungsfähigkeit der Behörden im Unklaren bleiben.

In dem unscharf zu umreißenden Anbieterfeld fällt die systematische Suche nach technischen Innovationen schwer. Als ein exemplarischer Zugang dient im Folgenden ein digitaler Rundgang über einschlägige Messen. „Digital“ muss dieser Rundgang bleiben, weil die Messen exklusiv für legitimiertes Personal aus den adressierten Administrationen, Organisationen und Branchen sind. Wer nicht zu den zugelassenen Journalist*innen gehört, der bzw. dem bleibt nur der Weg über die Messekataloge und die dort ausgewiesenen Homepages der ausstellenden Anbieter. Dieser Weg wurde für diesen Beitrag beschritten.

GPEC®

Die Suche nach Märkten für Sicherheitsprodukte in Deutschland landet schnell bei der „GPEC General Police Equipment Exhibition & Conference®“. Unbeschadet ihres englischen Titels, handelt es sich um eine deutsche Messe, die mit internationalem Anspruch seit dem Jahr 2000 im zweijährigen Abstand stattfindet. Veranstalter ist die „EMW Exhibition & Media Wehrsteht GmbH“, die auch die Zeitschrift „Polizei – Verkehr – Technik“ (pvt) herausgibt. Die kommende GPEC®, die vom 6. bis 8. Mai 2024 in Leipzig stattfinden wird, kündigt sich auf ihrer Homepage als die „einzig geschlossene, alle Sach- und Ausrüstungsgebiete der Inneren Sicherheit umfassende“ Messe an; sie sei „die nationale und internationale Informations- und Netzwerkplattform für Entscheider, Beschaffer, Techniker, Trainer, Endanwender und Anbieter“.¹ 2019 wurde die „GPEC® digital“ ins Leben gerufen, die sich exklusiv der „Digitalisierung für die Innere Sicherheit“ widmet. Nach der Nachfolgemesse 2023² wird die Spezialmesse in diesem Jahr als Teil der GPEC® in Leipzig stattfinden.

Wie der Name andeutet, wird die Ausstellung von einer Reihe von Foren, Workshops und Tagungen begleitet. U. a. treffen sich an den Tagen der Messe einige einschlägige polizeiliche Arbeitskreise, z. B. die Leiter*innen der (für die Technikausstattung zuständigen) Zentralen Polizeilichen Dienste aus Bund und Ländern oder der Unterausschuss „Führung,

¹ www.gpec.de

² www.gpecdigital.com

Einsatz, Kriminalitätsbekämpfung“ des Arbeitskreises II der Innenministerkonferenz oder die Frühjahrstagung der „Arbeitsgemeinschaft der Polizeipräsidentinnen und Polizeipräsidenten in Deutschland“.³ Jenseits von Innovationen und Geschäften stellt die Messe in jedem Fall ein zweijährliches Vernetzungs-Ereignis dar. Da traditionell der Landesinnenminister, in dessen Bundesland die Messe stattfindet, die Schirmherrschaft übernimmt, hat die Veranstaltung den Segen des Dienstherrn.

Die GPEC® zeigt viel Polizeitechnik, aber sie präsentiert keine Waffen. An Waffen Interessierte müssen in diesem Jahr nach Nürnberg. Dort werden die „Angehörige[n] von Behörden mit Sicherheitsaufgaben und der Streitkräfte“ für Ende Februar zur „Enforce Tac 2024“ eingeladen. Adressiert ist diese ebenfalls geschlossene, jährlich stattfindende Messe an Polizeien, Streitkräfte, Geheimdienste, Ministerialbedienstete, Diplomat*innen etc. Als Schirmherr fungiert der Bayerische Innenminister.⁴ Während die GPEC® einen zivilen Charakter hat, ist die Enforce Tac deutlich militärischer geprägt. Durch die Zusammenschau beider Messen kann das Bild ein wenig vollständiger werden.⁵

Profile

Mitte Januar 2024 waren für die GPEC® 251 Aussteller aus 23 Staaten gemeldet. Zwei Jahre zuvor hatten 503 Aussteller aus 32 Ländern ihre Angebote präsentiert. Nach der Auswertung des Messeveranstalters zeigten über 40% der Aussteller Produkte aus dem Bereich Informations- und Kommunikationstechnik, inkl. Biometrie, Bildanalysen, Telekommunikationsüberwachung etc., knapp 20% entfielen auf Fahrzeuge, inkl. Drohnen und Verkehrstechnik, 17% auf Bekleidung, Körperschutz, nicht-letale Wirkmittel etc., 11% auf Forensik, ABC-Schutz, Betäubungsmittelnachweis etc. und knapp 10% auf Aus- und Fortbildung inkl. Simulation, videogestützte Trainings etc. 57% der insgesamt „mehr als 7.000 Teilnehmer aus 55 Staaten“ der GPEC® 2022 kamen aus der Polizei, 5% arbeiten beim Grenzschutz, 8,5% beim Zoll. Fast 20% kamen aus Ministerien, Bot-

³ www.gpec.de/#undefined4

⁴ www.enforcetac.com

⁵ Obwohl beide Messen wegen des Umfangs und des Adressat*innenkreises besonders interessant erscheinen, bieten sie nur einen Ausschnitt aus den Angeboten. Zum Spektrum des einschlägigen Messegeschehens s. www.sicherheit-das-fachmagazin.de/sicherheitsmessen.

schaften, Kommunen, 4,2% aus dem Militär und nur 2% von „Staatliche[n] Informations- und Sicherheitsdienste[n]“, also aus den Geheimdiensten.

Auf der Enforce Tac 2023 stellten 540 Aussteller aus; gezählt wurden 7.235 Besucher*nnen; 52% stammten aus dem Ausland (aus insgesamt 78 Ländern). 41% der Besucher*nen arbeiteten bei der Polizei (+ 6% bei Zoll und Grenzschutz), 25% kamen aus dem Militär und 18% waren Zulieferer bzw. Hersteller. 2024 bietet die Messe ein „Enforce Tac Village“, in dem Aussteller ihre Produkte „unter realistischen Bedingungen im Verbund mit Produkten anderer renommierter Hersteller im Rahmen taktischer Szenarien“ präsentieren können.⁶ Aus der Preisliste ist ersichtlich, was gezeigt werden kann: von der ABC-Schutzausrüstung über nicht-lerale Waffensysteme, Tarnmittel und Drohnen bis zur Wärmebild und Videotechnik. Enforce Tac bietet zudem einen eigenen Videokanal. Aus den beiden letzten Messen wurden dort insgesamt 32 Videos hochgeladen.⁷

Innovationen?

Angesichts der Vielzahl der Ausstellenden und der vielen präsentierten Produkte in sehr verschiedenen Feldern ist es für Externe kaum möglich, besondere Innovationen zu entdecken. Bekannte Anbieter präsentieren sich eher unauffällig in der Menge – etwa der Taser-Hersteller Axon auf beiden Messen oder die Software-Schmiede Palantir (nur) auf der EPEC®. Statt systematisch kann die Suche nach neuester Technik nur über ausgewählte (und eher zufällige) Zugänge erfolgen. Im Folgenden werden drei Wege gewählt: 1. Was pries die GPEC® 2022 selbst als Neuheiten auf der Messe an? 2. Was versprechen die Anbieter, die sowohl auf den GPEC® 2022 und 2024 wie auf der Enforce Tac 2024 präsent waren bzw. sein werden? 3. Wer wirbt in bürgerrechtlich relevanten Bereichen für die GPEC® 2024 mit besonderen Neuerungen?

Auf der GPEC® 2022 wurden 21 Neuheiten auf der Homepage besonders herausgehoben: Fünf Neuerungen betrafen die polizeiinterne Kommunikation, von einem mobilen Internetzugang bis zur verbesserten Antenne für Polizeifahrzeuge. Vier Produkte bezogen sich auf die Aufdeckung und den Umgang mit Gefahrstoffen (mobile Erkennungsgeräte und Dekontamination) und jeweils drei Angebote galten Einsatzfahrzeugen sowie Bekleidung und Schutzausstattung (vom ballistischen Helm bis

⁶ www.enforcetac.com/de-de/enforce-tac-village

⁷ www.youtube.com/@EnforceTactV/videos

zum Gehörschutz). Neben dem Hinweis auf eine besonders starke Taschenlampe und einen Hand-Laser zur Geschwindigkeitskontrolle enthält die Liste der Innovationen noch vier Angebote, die der Überwachung dienen: eine Software zur Identifizierung von Transaktionen mit Kryptowährungen (Herstellen: Cognyte), eine mit Hochleistungssensoren ausgestattete Drohne für Kameraflüge (DJI Enterprise), eine miniaturisierte Antenne für den getarnten Einsatz (VIMCOM AG) und ein Lasermikrofon, das den Schall auf „schwingfähigen Oberflächen“ erfasst (Secure Information Management), also etwa das Abhören über geschlossene Fenster erlaubt. Die vier zuletzt Genannten zeigen exemplarisch die Reichweite der Anbieter: von Firmen, die in ihrem allgemeinen Sortiment auch spezifische Angebote für die Sicherheitsagenturen bereitstellen (etwa der Schweizer Antennenhersteller VIMCOM⁸ oder der weltweit tätige Drohnenhersteller DJI⁹) bis zur exklusiven Produzenten für die staatlichen Sicherheitsorgane, wie „SIM Secure Information Management“ (Firmensitz in Neustadt an der Weinstraße mit Niederlassung Singapur für den asiatisch-pazifischen Raum), die sich als „a professional partner for law enforcement agencies GmbH“ beschreibt,¹⁰ oder die israelische Cognyte, die sich als weltweit führender Hersteller von analytischer Software für „Regierungen und andere Organisationen“ präsentiert.¹¹

Mehrfach präsente Anbieter

Eine vergleichsweise kleine Gruppe (20-25) von Anbietern war auf der GPEC® 2022 präsent und ist für die Folgemesse in diesem Jahr und für die Enforce Tac 2023 angemeldet. Neben Großhändlern mit einem breiten Sortiment (z. B. den Behördenausstatter ETZEL), Anbietern von Kleidung und technischen Hilfsmitteln (von Rucksäcken bis Erste-Hilfe-Sets und forensischen Apparaturen) oder Hersteller von Spezialfahrzeugen und -ausrüstungen verwundert nicht, dass es Anbieter gibt, die zugleich den zivilen und militärischen Bedarf decken wollen, etwa die Firma Elbit-Systems (aus Ulm), die Kommunikationsüberwachung und Drohnen herstellt, oder die Firma Mehler (aus Fulda), die Körperschutzausrüstungen

⁸ www.vimcom.ch

⁹ www.dji.com

¹⁰ www.sim-secure.de

¹¹ www.cognyte.com

und Fahrzeugschutz anbietet. Verstörend wirkt allerdings die GPEC-Beteiligung von Precision Technic Defense GmbH (Niederlassungen in europäischen Ländern, den USA und Australien), deren Internetauftritt unter dem Motto „Next Generation War Fighter“ steht:¹² Was ist hier die Botschaft für die polizeilichen Anwender*innen?

Unter den auf allen drei Messen Ausstellenden sind vier Anbieter von Überwachungstools. Der Leistungskatalog von Titan electronic (aus Österreich) zielt auf den Zugangsschutz von Gebäuden und Datensystemen.¹³ Davis Daten und Videosysteme GmbH aus dem hessischen Dieburg wirbt mit verbesserter Video-Hardware.¹⁴ Die in der Türkei gegründete und weltweit tätige EKIN Smart City Solutions entwickelt und baut Systeme der Überwachung des öffentlichen Raumes in Städten mithilfe von „Video, Audio und anderen Sensoren“. Neben der Überwachung des fließenden und ruhenden Verkehrs, erlauben die EKIN-Instrumente auch die Überwachung von Personen.¹⁵ Die Münchener Firma Rohde & Schwarz GmbH & Co. KG bietet u. a. Funküberwachungs- und Ortstechnik an.¹⁶ Als eines der wenigen Unternehmen gibt die Homepage Auskunft über laufende Forschungen: Kurz vorgestellt wird nur das Projekt „QuaRaTe“, das – gefördert vom Bundesministerium für Bildung und Forschung – gemeinsam mit dem Deutschen Zentrum für Luft- und Raumfahrt, der Technischen Universität München und dem Walther-Meißner-Institut durchgeführt wird. Das Projekt will durch Nutzung der Quantentechnologie die Reichweiten von Radarüberwachungen erhöhen.

Digitalisierung

Mitte Januar waren auf der GPEC®-Homepage für 2024 rund 250 angemeldete Aussteller gelistet. Im kurorischen „Durchklicken“ der angebotenen Links in der Aussteller-Liste zeigt sich eine erwartbare breite Produktpalette, die von Angebot forensischer Verbrauchsmaterialien, über Bekleidung bis hin zu Sonderfahrzeugen oder Möbeln reicht.¹⁷ Nur selten sind Anbieter von Waffenzubehör oder Hilfsmitteln körperlicher Gewalt vertreten. Entsprechend dem bereits 2022 festgestellten „Aussteller-Profil“ bieten die meisten Firmen Produkte im Bereich der Informations- und

12 <https://ptdefence.com>

13 www.titan-electronic.com

14 www.davis-gmbh.de

15 <https://ekin.com>

16 www.rohde-schwarz.com

17 www.gpec.de/aussteller

Kommunikationstechnologien an. Dabei handelt es sich zum einen um Hard- und Software zur Sicherung polizeilicher Daten vor unbefugtem Zugriff sowie um die Verbesserung der innerpolizeilichen Kommunikation. Zum anderen preist eine Reihe von Unternehmen ihre besonderen Kompetenzen im Bereich der Datenzusammenführung und Datenanalyse an. Einige Produkte beziehen sich offenkundig auf Ermittlungen unterstützende Leistungen, etwa zur Analyse von Videomaterial, bei anderen handelt es sich um Instrumente der datengestützten Verdachtssuche.

In den Kurzportraits der Anbieter werben nur wenige explizit mit Neuerungen, auch wenn deren Bedeutung unklar bleibt: Die Firma bayIT wirbt für die neueste Version ihres Datensicherungssystems „Falcon Neo 2“; die dänische Covidence – „der weltweite Marktführer für Audio- und Videoermittlungstechnik im Miniaturformat“ – verspricht die „neueste Technologie“ mit „leichter Bedienbarkeit, sehr hoher Qualität und vielfältiger Einsetzbarkeit“; „neue Firmware“ verspricht auch EBS-Elektronik für die von ihr angebotenen Ortungssysteme; zu forensischen Untersuchungen (Dokumente, Fingerabdrücke ...) bietet Foster+Freeman Geräte der „neuesten Generation“ an; und schließlich möchte Mangold International GmbH die Vernehmungs- und Simulationsräume „mit neuester Computer-/Audio-/Videotechnik“ ausstatten.

Anbieter, die Werkzeuge zu digitalen Ermittlungen versprechen, müssen per se „neues“ anbieten, denn angesichts der rasanten Entwicklung wären alle Produkte, die nicht auf dem neuesten Stand sind, unbrauchbar. Um die Reichweite der Versprechen zu illustrieren sollen exemplarisch zwei Unternehmen kurz erwähnt werden:

Maltego, eine global tätige Firma, die mittlerweile ihren Stammsitz in München hat, stellt sich als „die weltweit am häufigsten genutzte Cyber-Untersuchungsplattform“ vor.¹⁸ Das Werbevideo verspricht, den Ermittlungsaufwand um 80% zu reduzieren. Die Software füge Daten aus dem (offenen) Internet, dem Deepnet und dem Darknet zusammen mit polizeiinternen Daten, ermögliche, verborgene Beziehungen aufzudecken, und stelle die Ergebnisse in übersichtlichen Visualisierungen dar.¹⁹ Die Homepage wirbt nicht nur u. a. mit dem Logo von Interpol, sondern auch

¹⁸ www.maltego.com

¹⁹ Mit denselben Leistungen bewirbt die US-Firma Palantir ihre Software „Gotham“ (www.palantir.com/de/platforms/gotham/), die von den Polizeien Bayerns, Nordrhein-Westfalens und Hessens genutzt wird, s. Bundesländer nicht scharf auf Palantir, netzpolitik.org v. 3.1.2024.

mit dem Zitat eines Beamten des Bundeskriminalamtes, das das System seit 2016 nutze. Maltego sei „ein unentbehrliches Instrument zur Verbrechensbekämpfung für die neue Generation von Polizisten“ geworden.

Während die deutsche INNOSYSTECH über ihre „leistungsstarke Anwendung“ SCOPE zur Big Data-Analyse auch auf ihrer Homepage nichts verrät,²⁰ gibt die aus Israel stammende Firma Cowebs Technologies etwas mehr preis.²¹ Als „ein weltweit führender Anbieter von KI-gestützter Open-Source-Intelligence (OSINT), verfolge das Unternehmen die „Mission ... globale Gemeinschaften und Organisationen vor Kriminalität, Bedrohungen und Cyber-Angriffen zu schützen“. Als Kund*innen umwirbt die Firma Unternehmen, Finanzinstitute, Regierungen und die Einrichtungen der Strafverfolgung. Für die Strafverfolgung wird eine Plattform zur automatisierten Internet-Recherche ebenso angeboten wie Intelligence-gestützte Risikoanalysen, die Aufdeckung von Gefährdungen für die öffentliche Sicherheit und die Früherkennung von und Reaktion auf Katastrophen. Das System sei von „Geheimdienst- und Sicherheitsexper-ten“ entwickelt worden; bezüglich genutzter Datenquellen und der Ergebnispräsentation in Grafiken decken sich die Versprechungen mit dem, was Maltego anbietet.

Verdeckte Überwachungen

Die Messe-Aussteller bieten auch ein reiches Angebot an Überwachungsinstrumenten. Bereits die verbesserten Auswertungsmöglichkeiten, etwa von Videoaufnahmen von der Firma Videmo, oder die Erfassung von Kennzeichen, z. B. im Angebot von Adaptive Recognition aus Ungarn, oder die Endoskope von TITAN (aus Taiwan), die die Erkundung von Hohlräumen erlauben, stellen Elemente intensivierter Überwachungsoptionen dar – jenseits derjenigen Überwachung, die aus der o. g. Durchsuchung und Auswertung der Datenströme resultiert. Darüber hinaus gibt es Anbieter, die gezielt für verdeckte Datenerhebungen produzieren. PRO4SEC ist ein kroatischer Hersteller von „verdeckten Überwachungslösungen für militärische, bundesstaatliche und nationale Überwachungsexperten“. Auf ihrer Homepage werden „Geheimdienstmitarbeiter“ als die eigentlichen Abnehmer ihrer Produkte genannt. Für „sensitive verdeckte Opera-

20 www.innosystec.de

21 <https://cowebs.com>

tionen“ soll die Überwachung mittels Modifikationen elektronischer Bauteile (SMD) erfolgen.²² Ein „Videoequipment für den verdeckten Einsatz von Polizei, Militär und Regierungsbehörden“ bietet die britische Claresys Ltd. an. Selbst bei „schwierigen Rahmenbedingungen“ leiste die „Spezialoptik“ klare Bilder. Die Bilder sind kompatibel mit den Systemen der dänischen Covidence-Gruppe (dem Miniaturformat-Hersteller, s. o.), zu dem die Firma mittlerweile gehört.²³

Einige Tendenzen

Wo sich im vielfältigen Angebot qualitativ bedeutsame Innovationen verborgen und von wem sie entwickelt und auf den Markt gebracht werden, das müssten die (Polizei-)Praktiker*innen entscheiden. Soweit ersichtlich, hüllen sich diese in Schweigen. Für außenstehende Beobachter*innen zeigen sich zunächst wenig überraschende Ergebnisse: Für weite Felder polizeilicher Tätigkeiten werden digitalisierte Lösungen angeboten. Das betrifft die interne Kommunikation, die (klassische) Forensik, die als IT-Forensik bezeichnete Aufdeckung und Identifizierung digitaler Spuren, aber auch Vorgangsverwaltung, Ermittlungsunterstützung bis zu Tools zur verdeckten Überwachung und Instrumenten digitalisierter Verdachtsbeschöpfung. In dem Maße, wie der gesellschaftliche Austausch über Datenströme erfolgt – von E-Commerce und E-Banking bis zu Messenger-Diensten und Sozialen Medien –, werden die digitalen „Hilfsmittel“ wichtiger für die kriminalistische Arbeit. Weil digital gestützte Handlungen oder Kommunikationen leichter zu überwachen sind, nimmt die Kontrolldichte zu. Gleichzeitig werden Richtung und Ergebnisse der Ermittlungsarbeit stärker von den eingesetzten Technologien determiniert: die Sensitivität der Detektionsapparate bestimmt, was entdeckt werden kann, die Algorithmen bestimmen, was als verdächtig erscheint.

Gegenüber den Neuerungen versprechenden Angeboten in den Feldern von (digitalisierter) Informations- und Kommunikationstechnik fallen die Angebote sonstiger technischer Innovationen deutlich zurück. Für verbesserte Schutzkleidung oder neue Spezialfahrzeuge wird geworben. Aber die Änderungen aus der jüngeren Vergangenheit (vom Tonfa über den Taser bis zu den Body Cams) finden sich zwar in den Sortimenten, werden aber kaum besprochen. Für diese Gebiete, wie für die

22 <https://pro4sec.com>

23 www.claresys.com

digitalen Instrumente gilt, dass Neuerungen in kleinen Schritten die „Polizeitechnik“ verändern. Nicht große Innovationen bestimmen die Entwicklung, sondern kleinere „Verbesserungen“ in dieselbe Richtung.

Nur ausnahmsweise ist bekannt, welche Polizei in Deutschland welche Technik/Instrumente einsetzt. Insofern erlaubt der Blick auf den Markt der Anbieter keine Aussagen über die Polizeipraxis, sondern nur darüber, was den Polizeien zur Verfügung steht. Zwei Merkmale des auf den Messen präsentierten Angebots deuten jedoch auf Folgen für die Polizeipraxis, die fast unabhängig von der Nutzung der Techniken sind.

Erstens werden häufig Instrumente und Verfahren angeboten, die als „triple use“ bezeichnet werden können, weil sie Polizeien/Strafverfolgungsbehörden, Geheimdiensten und dem Militär zugleich angeboten werden. Die Anbieter verkaufen Technik (etwa zum Filmen/Abhören) oder Verfahren (etwa zur Internetkontrolle), die in allen Kontexten einsetzbar sein sollen. Mit anderen Worten: Eine Technik, die unabhängig von Zwecken und Zielen einsetzbar ist, und die die Trennung unterschiedlicher Ausprägungen des staatlichen Gewaltmonopols ignoriert.

Mit der Fiktion einer quasi politisch neutralen Technik hängt das zweite Merkmal zusammen. In keiner der Kurzportraits der Anbieter (und ihrer Homepages) tauchen die Begriffe Bürgerrechte oder Grundrechte auf. In seltenen Ausnahmefällen wird auf den Datenschutz hingewiesen, der selbstverständlich in den mit den Anwendern zu besprechenden Konfigurationen berücksichtigt werde. Dass ein Unternehmen sich und seine Produkte etwa als besonders bürger*innenfreundlich, als datenschonend oder diskriminierungshindernd bewirbt, das kommt nicht vor. Rechtsstaatliches „human rights washing“ scheint hier niemand nötig zu haben.

Die Einseitigkeit des Marktes wird bei der Enforce Tac besonders deutlich. Durch die Überschneidung mit dem Militär als Adressaten ist das Bild des Kriegers dominant, der mit den entsprechenden Instrumenten auszustatten ist. Vom Krieg zwischen Staaten ist es dann nur ein kleiner Schritt zum Krieg gegen den Terror, gegen den Drogenschmuggel oder den Menschenhandel. Dass die Technik auf der Seite der Guten steht, dass sie allein dazu da ist, deren Kapazitäten gegenüber denen zu erhöhen, die (vermeintlich oder tatsächlich) gegen die herrschenden Regeln verstossen – diese Dichotomie zwischen Freund und Feind liegt dem Verkaufsmodell der Sicherheitsbranche zugrunde. Fraglich, ob die Kund*innen dieser Botschaft widerstehen, denn auch bei ihnen ist der Topos der „Waffengleichheit“ mit allen modernen technischen Möglichkeiten nutzenden Kriminellen und Terrorist*innen fest verankert.

Der Umgang mit Vorwürfen

Polizeiliche Reaktionen auf Anschuldigungen

von Riccarda Gattinger

Die Polizei reagiert auf Vorwürfe in der Regel auf zweierlei Weise: mit Abwehr- und Schutzreaktionen. Dies ergibt eine systematische Untersuchung von Zeitschriften verschiedener deutscher Polizeigewerkschaften. Beide Reaktionsformen vermitteln Gefühle des Zusammenhalts und der Zugehörigkeit und wirken somit identitätsstiftend.

Die Polizei ist mit einer öffentlichen Debatte über rassistische und diskriminierende Einstellungen und Verfahrensweisen von Polizeibediensteten konfrontiert. Berichte über Diskriminierungen und Gewalt durch die Polizei haben in den letzten Jahren Schlagzeilen gemacht, beispielsweise wurden in den Jahren 2020 und 2021 vermehrt rechtsextreme Äußerungen in Chatgruppen von Polizist*innen aus unterschiedlichen Bundesländern bekannt. Die Polizei geht innerhalb ihrer Reihen unterschiedlich mit den Anschuldigungen um. Die Führungsebene reagiert meist ablehnend auf die Vorhaltungen von Rassismus und Diskriminierung. Die Arbeit der Sozialwissenschaftler*innen Kathrin Schroth und Karim Fereidooni zeigt beispielsweise, dass Polizist*innen Vorwürfe zurückweisen, indem sie Beschwerden über Diskriminierung als unbegründet oder nicht gerechtfertigt abtun.¹ Ergänzend stellt der ehemalige Leiter des Fachgebiets Führung an der Deutschen Hochschule der Polizei, Dirk Heidemann, fest, dass Positionen von Kritiker*innen abgewertet werden, indem ihnen vorgehalten wird, Polizeiarbeit nicht zu verstehen. Zudem begebe sich die

¹ Schroth, K.; Fereidooni, K.: „Racial Profiling möchte ich da gar nich' groß negieren oder von der Hand weisen!“, in: Polizeiakademie Niedersachsen (Hg.): Tagungsband Forschung, Bildung, Praxis im gesellschaftlichen Diskurs. Polizeiakademie Niedersachsen, Frankfurt/M. 2021, S. 61-67

Polizei mit dem Argument, dass die Polizei dem Verdacht, dass alle Mitglieder der Polizei verantwortlich seien („Generalverdacht“), ausgesetzt wird, in eine Opferrolle.² Auch wird oft argumentiert, dass Probleme nur in Einzelfällen aufräten. So werden Strukturen und mögliche problematische Arbeitsweisen nicht infrage gestellt. Der Vizepräsident der Hochschule der Polizei des Landes Brandenburg, Jochen Christe-Zeyse resümiert, dass viele Polizist*innen die öffentliche Debatte über Rassismus und Diskriminierung bei der Polizei mit Unverständnis wahrnehmen und sich zu Unrecht beschuldigt fühlen.³ Die Polizeibediensteten positionierten sich als Reaktion auf die Vorwürfe nach außen gegen „andere“. Um dabei die Schlagkraft der eigenen Argumente zu stärken, würden gegnerische Positionen als inkompotent abgewertet.⁴ Mit gegnerisch sind hier diejenigen Personen und Medien gemeint, die Vorwürfe gegenüber der Polizei erheben und kritische Äußerungen über die Polizeiarbeit machen.

Es scheint, dass die Polizei sich durch die Vorwürfe in ihrer kollektiven Identität verletzt fühlt. Kollektive Identität bezeichnet hier das Bewusstsein einer Gruppe, das sich im Zusammenhalt zeigt.⁵ Das Gefühl der Gemeinschaft und Zugehörigkeit bildet oft die Basis für Gruppenidentität. Damit verbunden ist eine emotionale Solidarität, die sich auch durch den Ausschluss von Außenstehenden und Nicht-Zugehörigen äußern kann. Es stellt sich die Frage, inwiefern die Reaktionen der Polizei auf Vorwürfe von Rassismus und Diskriminierung als ein Mechanismus dienen, eine kollektive Identität zu formen. Dies wird besonders relevant, da die Reaktionen sowohl integrierende als auch ausschließende Wirkungen zeigen und dabei Werte wie Kollektivität und Solidarität vermitteln.

Die nachstehenden Ergebnisse einer inhaltsanalytischen Untersuchung von Beiträgen aus den Zeitschriften der drei größten polizeilichen Gewerkschaften in Deutschland zeigen die Bedeutung und Wirkung der Reaktionen der Polizei auf Vorwürfe und damit verbunden deren identitätsstiftende Wirksamkeit für die Polizei.⁶ Das analysierte Material besteht überwiegend aus Artikeln und Stellungnahmen, vereinzelt auch aus

2 Heidemann, D.: Wir sind doch die Guten?!, in: Feltes, T.; Plank, H. (Hg.): Rassismus, Rechtsextremismus, Polizeigewalt, Frankfurt/M. 2021, S. 123-134

3 Christe-Zeyse, J.: Wenn die Wellen höher schlagen, in: SIAK-Journal 2022, H. 1, S. 30-43
4 ebd., S. 40

5 Rucht, D.: Kollektive Identität in: Forschungsjournal Neue Soziale Bewegungen 1995, H. 1, S. 9-23 (10)

6 Die inhaltsanalytische Untersuchung wurde im Rahmen einer im Januar 2023 eingereichten Abschlussarbeit im Masterstudiengang Kriminologie und Gewaltforschung an der Universität Regensburg durchgeführt.

Kommentaren und Leser*innenmitteilungen aus den Zeitschriften „Deutsche Polizei“ der Gewerkschaft deutscher Polizei (GdP), „Polizeispiegel“ der Deutschen Polizeigewerkschaft (DPolG) und „der kriminalist“ des Bundes Deutscher Kriminalbeamter (BDK).

Die eingangs erwähnten rechtsextremen Äußerungen in Chatgruppen von Polizist*innen in den Jahren 2020 und 2021 und die durch den Tod von George Floyd losgelöste weltweite Black Lives Matter-Bewegung im Juni 2020 führten zu einer breiteren öffentlichen Auseinandersetzung mit der Frage nach Rassismus auch innerhalb der deutschen Polizei. Vor diesem Hintergrund wurde das Material für die Analyse auf die Zeitschriftenausgaben von Januar 2020 bis Juli 2022 begrenzt. Die Auswahl der jeweiligen Beiträge erfolgte durch die Suche nach den Schlagwörtern ‚Rassismus‘, ‚Diskriminierung‘ und ‚Vorwurf‘ sowie wortverwandten Begriffen. Insgesamt umfasst die Stichprobe 66 Beiträge, die analysiert wurden. Da es sich hierbei lediglich um Beiträge aus den Gewerkschaftszeitschriften in Bezug auf die Vorkommnisse und Kritiken aus Politik und Gesellschaft handelt, kann sich nur auf eine Auswahl an polizeilichen Positionen bezogen werden. Es sind daher keine generalisierenden Rückschlüsse möglich.⁷ Gleichwohl gewährleistet die Untersuchung eine sozialwissenschaftliche Perspektive auf die Polizei, eine als Teil der staatlichen Exekutive in der Öffentlichkeit sichtbare Instanz der sozialen Kontrolle und bietet folglich Erkenntnisse zu ihren Eigendynamiken.

Zusammenhalt stärken

In Auseinandersetzung mit den Beiträgen zeigt sich als eine erste Reaktion auf den Vorwurf der Diskriminierung, dass diejenigen, die die Polizei kritisieren, diskreditiert werden, indem ihre Glaubwürdigkeit und ihr Ansehen angefochten werden. Es ist unter anderem die Rede von „sachfremde(n) Vorwürfe(n)“.⁸ Kritiker*innen werden als „ahnungslose Beserwisser“ aus „berufsforeigner Kreise(n)“ bezeichnet.⁹ Ihnen wird die

7 Die Polizei ist eine heterogene Institution. Durch den Zugang über die genannten Zeitschriften wird dies nur unzureichend in Rechnung gestellt. Daher beanspruchen die Ergebnisse der Inhaltsanalyse weder Repräsentativität noch Vollständigkeit.

8 Köhn, K.: Rassismus ein neues Phänomen, in: der kriminalist 2021, H. 5, S. 23-26 (26)

9 Grün, A.: Hessische Polizei im Fokus. „Wir decken keine Straftäter“, in: Deutsche Polizei 2020, H. 10, S. 12-14 (14); Walter, B.: Wissenschaftlicher Blindflug, in: der kriminalist 2022, H. 4, S. 32-36 (36)

notwendige Kompetenz und auch Befugnis abgesprochen, sich eine Meinung von der polizeilichen Arbeit bilden zu können.¹⁰ Weiterhin werden wissenschaftliche Untersuchungen zu dem Thema Rassismus in der Polizei, wie zum Beispiel das Forschungsprojekt zu Körperverletzung im Amt an der Ruhr-Universität, stark kritisiert.¹¹ Außerdem wird den Kritiker*innen nachgesagt, dass sie die Debatte nicht objektiv und sachlich führten. Die Diskussion sei bestimmt durch „ideologische Vorannahmen“ und bloße „Gefühlslagen, Unterstellungen und Vermutungen von Politikern“.¹² Durch Bezeichnungen wie „fragwürdig“ und „dumm“ wird die Diskussion zusätzlich als unseriös abgetan.¹³ Der Polizeiforscher Rafael Behr ist der Meinung, dass die Kritiker*innen durch die ihnen entgegengebrachte feindselige Haltung regelrecht dämonisiert werden.¹⁴

Die Kritiken werden nicht nur grundsätzlich abgewertet, sondern die Anschuldigungen werden auch als Angriffe und Beleidigungen wahrgenommen. Die Polizei fühlt sich verunglimpft und begibt sich damit in eine Opferrolle.¹⁵ Es ist die Rede von Herabwürdigung und Demütigung der Polizei.¹⁶ Es wird betont, dass die Vorwürfe dazu führten, dass das Vertrauen in die Polizei schwindet und somit der Wert der polizeilichen Arbeit gemindert werde.¹⁷ Insgesamt seien die Vorwürfe belastend und nur „schwer zu ertragen“.¹⁸

Indem die „anderen“ –Kritiker*innen – diskreditiert werden, wird die Polizei selbst als positiv definiert. Denn durch den Bezug zu „anderen“ wird eine Grenze zur eigenen Identität gezogen. Die Überzeugung davon,

10 u. a. Kunz, S.: Die Rassismus-Debatte, in: Deutsche Polizei 2020, H. 8, S. 4-6 (6)

11 Walter a.a.O. (Fn. 9)

12 ebd.; Fiedler, S.: Die wahren Gefahren des Rechtsextremismus – noch immer verkannt, in: der kriminalist 2020, H. 11, S. 4-5 (4)

13 Landesverband Nordrhein-Westfalen: BDK NRW zur Berichterstattung „Polizeigewalt“, in: der kriminalist 2020, H. 10, S. 47-49 (48); Deutsche Polizeigewerkschaft: Flüchtende aus der Ukraine: DPolG begrüßt Hilfsbereitschaft, in: Polizeispiegel 2020, H. 4, S. 8

14 Behr, R.: „Dominanzkultur“ als Rahmung von Gewalt und Rassismus in der Polizei, in: Feltes; Plank a.a.O. (Fn. 2), S. 251-261 (254)

15 u. a. Bundesvorstand der Gewerkschaft der Polizei: Halt geben – Haltung stärken, in: Deutsche Polizei 2020, H. 11, S. 10-13 (10)

16 u. a. Deutsche Polizeigewerkschaft: Kampagne der Deutschen Polizeigewerkschaft (DPolG): Wertschätzung und Respekt für die Polizei, in: Polizeispiegel 2020, H. 12, S. 5-6 (5)

17 u.a. Bundesvorstand der Gewerkschaft der Polizei a.a.O. (Fn. 15); Kunz a.a.O. (Fn. 10), S. 5

18 u.a. Grün a.a.O. (Fn. 9); Deutsche Polizeigewerkschaft a.a.O. (Fn. 16)

wie inakzeptabel die Ansichten, Handlungen, Einstellungen, Eigenschaften oder Äußerungen der „anderen“ sind, stärkt den Zusammenhalt der eigenen Gruppe.¹⁹ Die Vorwürfe werden als Gefährdung (von außen) und Belastung empfunden. Entstehende negative Gefühle wie Unverständnis, Ärger und Unmut zeigen sich darin, dass die Polizei sich in die Rolle der Leidtragenden begibt.²⁰ Die vermeintliche Opferrolle und der empfundene Schaden für die gesamte Belegschaft rufen starke Emotionen in Form von kameradschaftlicher Solidarität hervor. Diese Reaktion des Zusammenschlusses zielt darauf ab, die „anderen“ als schlecht und bedrohlich für die Polizei darzustellen und die Vorwürfe einfacher von sich zu weisen und so die Rechtmäßigkeit der Vorkommnisse nicht in Frage zu stellen.

Legitimität verteidigen

Um das kritisierte polizeiliche Vorgehen zu rechtfertigen, wird sich zudem den Prozessen der positiven Selbstdarstellung bedient. Neben der ablehnenden Haltung gegenüber der Ansicht der „anderen“ versucht die Polizei als Reaktion auf die Rassismusvorwürfe, sich selbst in einem guten Licht darzustellen. Die Autor*innen betonen, dass die Polizei „gut ausgebildet“ sei, hochwertige und rechtmäßige Arbeit leiste sowie „authentisch“ und „kompetent“ arbeite.²¹ Zugleich wird versucht, die Polizei von anderen abzuheben und sie von Diskriminierung und Fremdenfeindlichkeit abzugrenzen. Menschen, die extremistische Tendenzen zeigen, würden aus der Organisation ausgeschlossen. Bei einer Gewerkschaft heißt es: „Über Extremisten in der Polizei müssen wir nicht diskutieren, sie gehören nicht zu uns.“²² In ihrem Selbstbild sind die Polizist*innen die Guten, die die Gesellschaft vor Feinden und Gefahren schützen und dabei im Einklang mit dem Gesetz handeln.

In den Beiträgen werden neben den Qualitäten der Polizei auch die Unterstützung, insbesondere aus der Politik, betont. Politische Äußerun-

19 Christe-Zeyse a.a.O. (Fn. 3), S. 40

20 Delitz, H.: Kollektive Identitäten, Bielefeld 2018, S. 34

21 Christe-Zeyse, J.: Menschenrechtsbildung in der Polizei, in: Deutsche Polizei 2020, H. 8, S. 12-15 (12); Zielsko, M.: Jochen Kopelke: Der Kandidat für den GdP-Chefsessel, in: Deutsche Polizei 2022, H. 6, S. 18-20 (20); Bundesvorstand der Gewerkschaft der Polizei a.a.O. (Fn. 15), S. 13

22 Wendt, R.: Perfide Strategie – Die Polizei soll an den Pranger gestellt werden, in: Polizei-Spiegel 2020, H. 7/8, S. 3

gen, die die Polizei positiv sehen, gelten als Anerkennung. Auch wird darauf hingewiesen, dass sie einen hohen gesellschaftlichen Rückhalt und internationales Ansehen genießt.²³ Es wird betont, dass die Polizei die öffentliche Sicherheit und die Bürger*innen selbst schützt.²⁴ Sie verteidigt den Rechtsstaat und die freiheitlich-demokratische Grundordnung vor demokratiefeindlichen Angriffen und sei folglich „der Garant für Sicherheit und Ordnung“.²⁵ Die Polizei wird in diesem Zusammenhang unter anderem als „tragende Säule des Rechtsstaates“ bezeichnet, deren Mitglieder schlussendlich Repräsentant*innen des Rechtsstaates seien und „auf dem Boden des Grundgesetzes“ stünden.²⁶

Die selbstbezogenen positiven Worte zur eigenen hochqualitativen und rechtsstaatlich einwandfreien Arbeit, die die Polizei als Reaktion auf die Vorwürfe findet, fördern ein Gefühl der Gemeinschaft und Identität. Gleichzeitig werden gemeinsame Normen und Werte betont. Durch die stark selbstlobenden Worte wird die eigene Gruppe als vorbildhaft stilisiert und die Vorstellung von Ordnung innerhalb der Gruppe versucht aufrechtzuerhalten. Dabei werden Gefühle wie Stolz und Solidarität ausgedrückt. Weiterhin tragen das breite gesellschaftliche Vertrauen und der politische Zuspruch zur Selbstdefinition der Polizei als moralisch berechtigt dazu bei, ihre Arbeit zu rechtfertigen. Dies fördert nicht nur die Legitimität der Polizei als Trägerin des staatlichen Gewaltmonopols, sondern gilt auch als identitätsstiftende Anerkennung. Der politische Rückhalt signalisiert vor allem Vertrauen und trägt zur Stabilität der Institution bei.

Kontrolle behalten

Obgleich der Zusammenhalt der Institution demonstriert und ihre Legitimität betont wird, zeigt sich ein Bewusstsein dafür, dass durchaus rassistische und diskriminierende Einstellungen in der Polizei bestehen. Mit-

23 u. a. Walter a.a.O. (Fn. 9), S. 32

24 u. a. Landesverband Nordrhein-Westfalen a.a.O. (Fn. 15)

25 Deutsche Polizeigewerkschaft: Die Polizei verdient die uneingeschränkte Unterstützung der Politik, in: Polizeispiegel 2020, H. 10, S. 6

26 Hoffmann, R; Schilff, D.: DGB und GdP als „Fremde Federn“ in der FAZ. Die Polizei verteidigt unsere Demokratie, in: Deutsche Polizei 2020, H. 8, S. 36; Deutsche Polizeigewerkschaft: Statement des dbb und des Deutschen Städte- und Gemeindebundes. Kein Anlass für Generalverdacht gegen den öffentlichen Dienst, in: Polizeispiegel 2020, H. 7/8, S. 29

glieder der Polizei gestehen dies teilweise ein und erkennen an, dass diesbezügliche Vorwürfe nicht grundlos sind.²⁷ Die Autor*innen erklären ihre Bereitschaft zur Aufklärung der Vorfälle und befürworten Maßnahmen zur Verbesserung.²⁸ Die Bereitschaft, die Vorfälle aufzuklären und politische und behördliche Maßnahmen zu ergreifen, wie z. B. die Einführung von Lagebildern zu Extremismus, ermöglichen es der Polizei, ihre Identität selbstbestimmt auszurichten. In den Beiträgen wird damit unter Vorbehalt die Rechtmäßigkeit der Kritik eingeräumt. Zugleich wird damit erreicht, sich erneut selbst positiv darzustellen, indem sie auf ihr normatives Wertesystem verweist, während sie die Vorwürfe eingestehrt.

Die eingeräumte Kritik wird allerdings relativiert, indem das eingestandene Fehlverhalten individualisiert wird. Von der „verschwindend geringen Anzahl von Verfehlungen“ sei nicht auf ein strukturelles Problem zu schließen.²⁹ Es handele sich um Einzelfälle und nicht um strukturelle Fehler der Organisation. Durch die Individualisierung wird das Kollektiv der Polizei geschützt, indem zwischen der Mehrheit und wenigen Einzelnen der Gruppe differenziert wird. Die Verantwortung wird folglich auf Einzelne und nicht auf die Gruppe gelegt. Dies kann als Schutz beziehungsweise Verteidigung der Gemeinschaft interpretiert werden, wodurch die emotionale Solidarität nach innen gestärkt wird.

Zudem werden Vorwürfe auch teilweise als grundlos abgetan oder sogar explizit abgelehnt. Zum einen wird das Ausmaß der Vorfälle relativiert, indem darauf hingewiesen wird, dass sich nur wenige Beschwerden bestätigen.³⁰ Zum anderen werden Vorfälle bagatellisiert, indem betont wird, dass Rassismus und Vorurteile überall in der Gesellschaft vorkommen.³¹ Das dient unter anderem dazu, die Werte der Gruppe zu bewahren. Das eigentliche Unrecht der Vorkommnisse wird förmlich verneint.

Zudem umgehen die Autor*innen eine selbtkritische Auseinandersetzung, indem sie auf andere Themen ablenken. Dabei beklagen sie die

27 Landesverband Berlin: Extremistische Einstellungen in den Sicherheitsbehörden?, in: *der kriminalist* 2020, H. 3, S. 32

28 u. a. Grün a.a.O. (Fn. 9); Landesverband Niedersachsen: Wo bleiben Vernunft und klarer Verstand?, in: *der kriminalist* 2020, H. 12, S. 45-46 (46)

29 Harrecker, M.: Zu: Halt geben – Haltung stärken DP 11/20. Lesermeinung, in: *Deutsche Polizei* 2021, H. 2, S. 39-40 (40)

30 Deutsche Polizeigewerkschaft: Rassismusvorwürfe gegen die Polizei und Krawalle in Stuttgart, in: *Polizeispiegel* 2020, H. 7/8, S. 5-6 (5)

31 Hoffmann; Schilff a.a.O. (Fn. 26)

Herausforderungen der polizeilichen Arbeit und die schlechten Rahmenbedingungen: u. a. Personalmangel, psychische Belastungen, Überlastung und Stress.³² Gewalt gegen Polizeikräfte nehme zu, und die Einsatzkräfte würden „beleidigt, bespuckt, geschlagen und getreten“; in manchen Fällen sogar unter dem „Einsatz von Messern, gefährlichen Gegenständen und Schusswaffen“.³³ Kritisiert werden ebenfalls die mangelnde Dankbarkeit und Wertschätzung seitens der Öffentlichkeit.³⁴

Die Beiträge in den Gewerkschaftszeitschriften eröffnen so im Rahmen der Diskussion um Vorwürfe von Rassismus und Diskriminierung politische Gegenthemen und verlagern somit die inhaltliche Debatte. Dahinter kann eine Kommunikationsabsicht vermutet werden, die vom eigentlichen Inhalt abzulenken sucht und die Meinungsmacht der „anderen“ umgeht. Eingebrachte Themenaspekte werden als erklärende Ursachen für polizeiliche Übergriffe und Fremdenfeindlichkeit angeführt. Dadurch wird das vermeintliche Fehlverhalten nicht nur indirekt gerechtfertigt und der eigentlichen Kritik ausgewichen, sondern auch das Problem und dessen Lösung werden externalisiert. Insgesamt wecken die Positionen der Polizeigewerkschaften den Eindruck, dass die Polizei versucht, die Kontrolle über den Diskurs zu behalten.

Fazit – Ein Ausdruck der Überlegenheit

Die Polizei wird seit einigen Jahren vermehrt mit Vorwürfen zu Rassismus und Diskriminierung konfrontiert. Diese Definitionsmacht „anderer“ verärgert die Polizist*innen. Sie fühlen sich durch die Anschuldigungen in ihrem Ansehen verletzt und verleumdet. In den Reaktionen versuchen sie, sich dagegen zu wehren. Die grundsätzliche Abwehrhaltung und die Betonung der eigenen normativen Vorstellungen werden damit verbunden, eigene Erfahrungen und politische Forderungen nach beispielsweise mehr Wertschätzung mitzuteilen, sich als relevante Stimme zu positionieren sowie die eigenen Emotionen auszudrücken.³⁵

Die Reaktionen in den Zeitschriften der Polizeigewerkschaften auf die Vorwürfe basieren nicht nur einfach auf der Überzeugung, die richtige Position innezuhaben, sondern sie entsprechen auch der polizeilichen

³² u. a. Landesverband Nordrhein-Westfalen a.a.O. (Fn. 13)

³³ Ladebeck, W.: COVID-19 verändert den täglichen Dienst der Polizei, in: Polizeispiegel 2020, H. 9, S. 3

³⁴ Zielasko a.a.O. (Fn. 21)

³⁵ Christe-Zeyse a.a.O. (Fn. 3), S. 35

Aufgabe, die soziale Ordnung aufrechtzuerhalten. Die Polizei will bestimmen, welche Kritik an ihr akzeptabel ist und welche nicht. Es handelt sich mehr oder weniger um einen Kampf um Dominanz und Machtverhältnisse, bei dem der eigene Anspruch auf Deutungshoheit behauptet wird, um Legitimität zu wahren. Die Angst vor dem Verlust der Überlegenheit führt zu abwehrenden Reaktionen, die zugleich Gefühle der Gemeinsamkeit, Solidarität und Zugehörigkeit erzeugen. Sie sind zentral für den Gruppenzusammenhalt und „typisch für das Verhalten von Gruppen, wenn sie in einen Konflikt mit anderen Gruppen geraten“.³⁶ Die Vorwürfe der „anderen“ abzuwehren und die eigene Deutungshoheit durchzusetzen, schützen somit die Identität vor einer Bedrohung von außen. Insofern fügt sich diese Kommunikationsstrategie in das Selbstbild der Polizei als einer Gefahrengemeinschaft ein, die sich tendenziell gefährlichen und bedrohlichen Situationen ausgesetzt sieht. Die Abwertung von Kritiker*innen, die Selbststilisierung als die Guten sowie Solidarität und Zusammenhalt tragen dazu bei, den Gefährdungen standhalten zu können.

Die polizeilichen Gewerkschaftszeitschriften richten sich vor allem an ihre eigenen Mitglieder. Es handelt sich somit überwiegend um eine nach innen gerichtete Kommunikation, die eine identitätsstiftende Wirkung bei den Mitgliedern des Kollektivs erzielen soll. Die vorgebrachten Argumente wecken den Eindruck einer Identitätspolitik, die darauf abzielt, die Wahrnehmung besonders der Polizeibediensteten zu beeinflussen oder zu lenken. Zugleich verstehen sich die Gewerkschaften als ein Sprachrohr der deutschen Polizei an die Öffentlichkeit, weshalb die Verbundenheit des Kollektivs ebenso nach außen bekundet wird.

Zusammenfassend können die Reaktionen als Demonstration der kollektiven Identität beziehungsweise als Ausdrucksform der Zusammengehörigkeit verstanden werden. Auch wenn die Reaktionen den Raum für Zweifel und Reflexion versperren mögen, sind die Möglichkeiten, die eine Debatte mit sich bringt, nicht zu vernachlässigen. Denn Kritik und Vorwürfe sozial-politischer Natur bieten einen guten Anstoß für Veränderungen. Sie beinhalten neue Sichtweisen, die dafür genutzt werden können, das Selbstverständnis der Polizei und ihre Paradigmen neu auszuhandeln.

³⁶ ebd., S. 40

Racist Profiling auf St. Pauli

Forschungsbericht einer kollaborativen Stadtteilstudie

von Simone Borgstede, Steffen Jörg, Moana Kahrmann, Efthimia Panagiotidis, Rasmus Rienecker und Sabine Stövesand

In den vergangenen Jahren mehren sich Berichte aus dem Stadtteil St. Pauli in Hamburg, in denen Präsenz und Vorgehen der Polizei Gegenstand von Kritik ist. Aus diesem Anlass hat ein Team aus Wissenschaftlerinnen der HAW Hamburg, Mitarbeitenden der GWA St. Pauli e. V. und engagierten Anwohner*innen seit 2021 im Rahmen einer kollaborativen Stadtteilstudie zahlreiche Interviews und Beobachtungen durchgeführt, dokumentiert und ausgewertet. Im Fokus standen Fragen danach, wie Bewohner*innen und Betroffene die Situation erleben und bewerten.

Auf St. Pauli sind soziale Fragen und Problemlagen häufig zugesetzter sichtbar als anderswo in Hamburg. Zunächst als „Gefahrengebiet“, dann als „Gefährlicher Ort“ konstruiert, gelten Teile des Stadtteils seit Anfang der 2000er Jahre als polizeiliche Sonderrechtszone. Dieses Konstrukt ermöglicht, unter dem Deckmantel der „vorbeugenden Bekämpfung von Straftaten“ polizeiliche Maßnahmen ohne konkreten Tatverdacht durchzuführen. In der polizeilichen Arbeit können sich hier „rassistische Klischees ihren Weg bahnen“.¹ Für den Stadtteil St. Pauli gibt es zahlreiche Hinweise darauf, dass durch das „Racist Profiling“² vor allem Bewohner*innen und Besucher*innen of Color häufiger als andere von der Polizei kontrolliert werden. Die 2016 von der Polizei eingerichtete „Task

1 Niemz, J.; Singelnstein, T.: Racial Profiling als polizeiliche Praxis, in: Hunold, D.; Singelnstein, T. (Hg.): Rassismus in der Polizei, Wiesbaden 2022, S. 337-358 (344)

2 Wir nutzen den Begriff „Racist Profiling“ anstelle von „Racial Profiling“, um den zugrundeliegenden Rassismus zu skandalisieren, anstatt das Nutzen rassifizierter Merkmale zu normalisieren. Vgl. Golian, S.: Spatial Racial Profiling, in: Wa Baile, M. u.a.: Racial Profiling, Bielefeld 2019, S. 177-193.

Force Betäubungsmittelkriminalität“ („Task Force Drogen“) hat die Polizeipräsenz im Stadtteil deutlich erhöht. Offizielles Ziel der „Task Force“ ist die Bekämpfung der öffentlich wahrnehmbaren Drogenkriminalität und ihrer Folgen.³ Während die Polizei ihre Maßnahmen als erfolgreich einstuft,⁴ zeugen die Berichte aus dem Stadtteil davon, dass die Lebensrealität vieler Menschen auf St. Pauli durch diese eine deutliche Belastung erfährt. Im Jahr 2018 reichte ein Anwohner Klage gegen die Kontrollen ein, woraufhin das Hamburger Verwaltungsgericht 2020 feststellte, dass diese in drei Fällen rechtswidrig waren.

Die aufgezeigten Entwicklungen werden vor allem durch die Initiative „Copwatch Hamburg“ kritisch begleitet. Die Initiative setzt sich dafür ein, Öffentlichkeit für den Themenkomplex Rassismus und Polizei zu schaffen und unterstützt Betroffene von rassistischer Kriminalisierung. Außerdem startete die Gemeinwesenarbeit St. Pauli e. V. (GWA) im Jahr 2020 gemeinsam mit anderen sozialen Einrichtungen eine Plakatkampagne mit dem Ziel, im Stadtteil auf die Problematik aufmerksam zu machen, politische Handlungsträger*innen in die Verantwortung zu nehmen und (sozial-)politische Lösungsansätze einzufordern.⁵

Trotz wiederholter Problematisierung der Situation auf St. Pauli hat sich jedoch bis heute nichts verändert. Die Perspektive der Betroffenen findet nach wie vor kein Gehör.

Projektidee

Die Hochschule für Angewandte Wissenschaften Hamburg (HAW) kooperiert im Bereich der Ausbildung Sozialarbeiter*innen seit langem mit sozialen Einrichtungen auf St. Pauli, u. a. mit der GWA. Zunehmend wurde aus dem Stadtteil von Ängsten und deutlicher Kritik an Präsenz und Vorgehen der Polizei berichtet. Thematisiert wurden insbesondere der Umgang mit Schwarzen jungen Männern und deren prekäre Lebensbedingungen. Armut, Diskriminierung und soziale Gerechtigkeit sind zentrale Themen Sozialer Arbeit. Den Perspektiven marginalisierter Menschen soll Gehör verschafft, und in dialogischen Verfahren sollen Handlungsoptionen und Lösungen entwickelt werden. Vor diesem Hintergrund entstand

3 Bürgerschaft Hamburg Drs. 22/5262 v. 26.7.2021

4 Pressestelle der Polizei 2018 zit. n. Racial Profiling auf St. Pauli. Polizeikontrollen kontrollieren taz.de v. 11.4.2018

5 Jörg, S.: Plakatkampagne gegen die diskriminierenden Einsatzkonzepte der Polizei, 2020, www.st-pauli-selber-machen.de/plakatkampagne-gegen-die-diskriminierenden-einsatzkonzepte-der-polizei

die Idee, in einem partizipativen Projekt die Situation zu erforschen, Veränderungsvorschläge abzuleiten und dabei insbesondere die Stimmen aus dem Stadtteil hörbar zu machen, die aus dem hegemonialen Diskurs ausgeschlossen sind.

Forschungsdesign

Als Forschungsteam aus der GWA St. Pauli, engagierten Anwohnenden, Studierenden und Professorinnen⁶ entschieden wir uns für das Konzept einer „Kollaborativen Community Forschung“,⁷ um die Situation genauer zu untersuchen. Das Konzept entsprang Ende des 20. Jahrhunderts aus der angloamerikanischen „public anthropology“ und ist im Rahmen der „public science“ zu verorten.⁸ Es steht für transdisziplinäres, wechselseitiges Lernen. Wesentlich für kollaborative Forschung ist die Annahme, dass durch die Zusammenarbeit von Wissenschaftler*innen, Expert*innen und Laien weitaus breiter verschiedene Perspektiven und Wissensbestände zusammengebracht werden und die Forschung daher qualitativ besser wird. Dabei soll nicht nur Wissen produziert, sondern auch zur Lösung eines öffentlichen Problems beigetragen werden. Dieser Ansatz passt zur Sozialen Arbeit, die als Handlungswissenschaft soziale Probleme nicht nur beschreibt und erklärt, sondern Ideen und Wege zur Veränderung entwickelt.⁹ Auf Grundlage der Erkenntnisse aus dem Forschungsprojekt sollten daher Empfehlungen an die Verantwortungstragenden in Politik und Gesellschaft formuliert werden.

Ursprünglich sollten die von den Kontrollen direkt Betroffenen als Forschende mit in das Projekt einbezogen werden. Aufgrund der guten Beziehungen zu den Anwohnenden folgten zehn von ihnen der Einladung zu einem Auftaktworkshop. Um unsere Forschungsidee zu vermitteln,

⁶ Die Gruppe wurde im Laufe der Forschung von vielen weiteren Personen unterstützt: u.a. Anna Biallas, Sarah Ewald, Melanie Klever, Akli Merzouki, Sophie Papemeier, Mirjam Schmidt.

⁷ Bergold, J.; Thomas, St.: Partizipative Forschung, in: Mey, G.; Mruck, K. (Hg.): Handbuch Qualitative Forschung in der Psychologie, Wiesbaden 2020, S. 113-133; Bogusz, T.: Kollaborative Forschung, in: Selke, S. u.a. (Hg.): Handbuch Öffentliche Soziologie, Wiesbaden 2020, S. 237-245; Geldermann, A. u.a.: Diversitäts- und kultursensible Gesundheitsinformationen für mehr digitale Gesundheitskompetenz, Wiesbaden 2023

⁸ „Public anthropology“ und „public science“ bezeichnen wissenschaftliche Ansätze, die sich mit aktuellen Themen und Herausforderungen auseinandersetzen und dabei aktiv den Austausch zwischen Wissenschaft und Öffentlichkeit suchen, mit dem Ziel, aus der Wissenschaft heraus in gesellschaftliche Debatten und Prozesse zu intervenieren.

⁹ Staub-Bernasconi, S.: Soziale Arbeit als Handlungswissenschaft, Opladen, Toronto 2018

wurde das Forschungsdesign, wie beim „Graphic Recording“, auf Flipcharts gezeichnet. Im Kern ging es um eine systematische, kriteriengeleitete Dokumentation von Polizeieinsätzen durch das situative Verschicken von Sprachnachrichten an eine zentrale Telefonnummer. Da die Betroffenen jedoch nach dem Workshop wegen verstärkter Beobachtung durch zivile Polizisten*innen zu sehr unter Druck gerieten, konnte diese Form der partizipativen Forschung nicht durchgeführt werden. Die Forschungsstrategie umfasste letztlich drei Methoden und Perspektiven:

- Dokumentation der Polizeipräsenz im Rahmen einer Beobachtungswoche
- 13 leitfadengestützte Interviews mit 15 Anwohner*innen
- 5 leitfadengestützte Gruppeninterviews mit 23 aus Afrika geflüchteten Männern

Aufgrund der Zusammensetzung des Forschungsteams bestand ein direkter Feldzugang zu den Menschen vor Ort, und es gelang entsprechend gut, Interviewpartner*innen zu finden – etwas, das Forschende sonst durchaus vor Herausforderungen stellt. Im Fokus stand die Frage, wie die Interviewten die Polizeipräsenz in ihrer Häufigkeit, Ausprägung und Dynamik wahrnehmen und was das für sie bedeutet. Interviewt wurden Schwarze Menschen/BIPoC, die sich rund um die Hafenstraße in St. Pauli aufhalten, alteingesessene Nachbar*innen mit und ohne Migrationsgeschichte, Gewerbetreibende (Gastronomie, Buchhandel) sowie Mitarbeitende und Besucher*innen aus der Jugendsozialarbeit mehrerer Institutionen.

Es handelt sich nicht um eine repräsentative Studie im Sinne einer amtlichen Stichprobe, sondern um eine qualitative empirische Untersuchung, die im Zeitraum von Juni 2021 bis November 2023 durchgeführt wurde. Die Studie wurde mit bestehenden Ressourcen der Beteiligten durchgeführt und erhielt keine Forschungsmittel.

Wirkung und Folgen der Polizeipräsenz im Stadtteil

Die Beobachtungswoche fand unter Mitwirkung von 45 Stadtteilforschern*innen aus der Nachbarschaft an sieben Tagen statt. Sie beobachteten das Polizeivorgehen an vier Orten rund um die Hafentreppe und trugen es in standardisierte Dokumentationsbögen ein. Insgesamt kamen 115 Beobachtungsstunden zusammen, 250 polizeiliche Maßnahmen wurden festgestellt. Bemerkenswert war die sehr hohe Taktung der Polizei-

präsenz. So wurde z. B. am Mittwoch, 21. September 2021, im Beobachtungszeitraum durchschnittlich alle 12 Minuten eine Polizeistreife dokumentiert.

Die Ergebnisse der 13 offenen Leitfadeninterviews, welche zwischen Juli und Dezember 2021 mit Anwohner*innen und Aktiven im Stadtteil, durchgeführt wurden, lassen sich entlang der drei Kategorien *Anwesenheit*, *Auswirkungen* und *Umgangsweisen mit der Polizei* strukturieren. In der ersten Kategorie, die vor allem Aussagen über die Polizeipräsenz erfasst, wird zum einen die *Intensität* der Polizeipräsenz problematisiert, die sich in der permanenten, unverhältnismäßig hohen Anzahl der Beamter*innen ausdrückt:

„jedes zweite bis vierte Mal, wenn ich mein Zuhause betrete oder verlasse, treffe ich auf Polizeibeamte, ... und ich find das ist ‘ne polizeiliche Belagerung.“ (Interview (I.) 2)

Thematisiert wurden auch *Grenzüberschreitungen* beim Polizeivorgehen, z. B. Hineinleuchten in Wohnungen und Blicke in die Fenster der Anwohner*innen. Die Befragten bestätigen die Dokumentationen der Beobachtungswoche in Bezug auf die Häufigkeit der Polizeipräsenz. Die hohe Präsenz und Taktung führten zu einem nervigen, angespannten und stressigen Lebensalltag und Ohnmachtsgefühlen:

„jedes Mal, wenn ich aus dem Fenster geguckt hab‘ ... teilweise sind dann zwölf Polizisten auf dem Platz sichtbar ... und das macht mich einfach ohnmächtig, wütend.“ (I. 7)

Dass es bei den Kontrollen nicht nur um die behauptete Drogenbekämpfung geht, sondern diese auch dazu führen, dass BIPOC und Armutskennzeichen aus dem öffentlichen Raum verbannt werden,¹⁰ zeigen folgende Beispiele: So wurde über einen Schwarzen berichtet, der Flaschen zum Überleben sammelt und die Polizist*innen anfleht, ihm keinen Platzverweis zu erteilen. Diese sprechen ihm jedoch ein Aufenthaltsverbot aus (I. 5). In Bezug auf Jugendliche, die Marihuana rauchen, agieren die Polizeibeamter*innen unterschiedlich: nach Beobachtungen werden bei weißen Jugendlichen die Personalien aufgenommen und sie werden aufgefordert „das Kiffen“ zu unterlassen (I. 7), während BIPOC-Jugendliche mit Platzverweisen rechnen müssen (I. 10).¹¹

¹⁰ siehe auch Belina, B.: Wie Polizei Raum und Gesellschaft gestaltet, in: Loick, D. (Hg.): *Kritik der Polizei*, Frankfurt/M., New York 2018, S. 119-133 (130)

¹¹ siehe auch Fassin, D.: *Enforcing Order. An Ethnography of Urban Policing*, Cambridge 2013, S. 72f.

Von polizeilichen Kontrollen sind auch Schwarze Jugendliche betroffen, die im Viertel wohnen:

„Unser Nachbarskind ... zum Beispiel, hier geboren, ... wird vor der eigenen Haustür auf den Boden gelegt von der Polizei.“ (I. 1)

Kontrollen gehen oft mit direkter Gewalt einher. So wurde auch ein anderer Jugendlicher vor seiner Haustür kontrolliert:

„Der hatte einen langen Schultag. Der war dann auch echt ungehalten, weil der meinte so: ‚Ey Leute, ich muss jetzt nach Hause ich will was essen. Ich habe sieben Stunden Schule hinter mir. Ich habe keinen Bock mehr.‘ Die Situation ist dann eskaliert, er wurde auf den Boden gedrückt und länger festgehalten.“ (I. 11)

Die als unangebracht empfundenen Kontrollen stoßen häufig auf Unverständnis bei Nachbar*innen. Auf ihre solidarischen Interventionen, z. B. stehen bleiben oder Augenkontakt mit den Betroffenen halten, reagiert die Polizei teilweise mit Aggressionen und Platzverweisen:

„ich weiß gar nicht, wieviel Platzverweise ich schon gekriegt habe, weil ich einfach irgendwo stehen geblieben bin.“ (I. 13)

Wenn sie sich nachdrücklicher einmischen und dabei von der Polizei sogar verletzt werden, kann es zu Anzeigen kommen:

„in der Regel ist es so, dass Menschen, die von Polizeibeamten möglicherweise verletzt wurden, eine Widerstands-Anzeige kriegen.“ (I. 2)

Die Anwohner*innen wägen zum Selbstschutz stets ab, ob sie in Kontrollsituationen eingreifen.

Neben den genannten juristischen Folgen werden in der Kategorie der Auswirkungen der Polizeipräsenz auch die emotionalen Folgen spezifiziert, die sich zwischen Einschüchterung, Frustration und Unruhe bewegen:

„man fühlt sich einfach die ganze Zeit beobachtet. Man fühlt sich in seinem eigenem Zuhause nicht wohl.“ (I. 1)

Zudem kann sich die entstehende Verunsicherung drastisch auswirken:

„Seit dem Fall (Kontrolle) kann ich nicht eine Straße runterlaufen, ohne zehn Mal nach hinten zu schauen ..., wenn Polizisten in die Nähe kommen, probiere ich einfach wegzulaufen.“ (I. 12)

Auch soziale Folgen werden thematisiert. Menschen ziehen sich zurück oder aus dem Stadtteil weg. Die Stigmatisierung des Stadtviertels führt, so berichten die Interviewpartner*innen, damit auch zu eingeschränkten Kontakten:

„Also ich hab‘ Nachbarn, deren Kinder keinen Besuch kriegen oder kriegen dürfen.“
(I. 1)

In den Interviews wurde auch deutlich, dass ein durch Kontrollen geprägtes Aufwachsen bei Kindern zur (Selbst-)Kriminalisierung führen kann:

„Dieses Kind ist schon von klein auf mit der Polizei nur in Kontakt, dass es denkt: „OK, ich bin ein kriminelles Kind!“ ... dass es von sich selbst überzeugt ist. irgendwann und denkt: „ja wenn das so ist, dann ist es so.““ (I. 1)

Da das Kindeswohl als Legitimation für polizeiliche Einsätze genutzt wird, wäre, wie Betroffene fordern, differenzierter zu untersuchen, welches Ausmaß das polizeiliche Auftreten auf St. Pauli auf die im Stadtteil lebenden Kinder hat.¹²

In der Kategorie *Umgangsweisen mit der Polizeipräsenz* werden vielfältige Vorgehen sichtbar. Ein Instrument ist die offizielle Beschwerde bei der Polizei, um durch den institutionellen Akt diskriminierendes Verhalten von Beamten*innen zu vermerken. Gleichwohl sind die Probleme solcher Beschwerden hinsichtlich ihrer begrenzten Wirksamkeit oder sogar negativen Folgen für die Anzeigenden bekannt. Daher wird immer wieder auch eine „unparteiische Stelle“ gefordert, bei der sich die Anwohnenden melden können (I. 12). Auch die Forderung nach einem generellen Rückzug der Polizei aus dem Stadtviertel wird formuliert:

„Wenn wir die nicht brauchen, sollen die nicht kommen! Die Menschen wissen schon, wann sie die Polizei zu rufen haben und wann nicht.“ (I. 1)

Darüber hinaus werden auch Lösungen ohne die Polizei gesucht, die anschlussfähig an abolitionistische Perspektiven sind:¹³

„Dann soll man lieber diese Gelder, die man für diese verstärkte Polizei einsetzt, ... vielleicht irgendwie in die Kinder ... oder ... Familien investieren! Gemeinnützige Nutzen für die Kinder, denen vielleicht auch mal was aufbauen, ausbauen, Spielplätze.“ (I. 1)

Kriminalisierung und sozialer Ausschluss von Betroffenen

In den fünf Gruppeninterviews wurde mit 23 Männern aus afrikanischen Ländern gesprochen, von denen viele über Italien nach Hamburg geflüchtet sind. Die meisten haben einen temporären Aufenthaltsstatus über ein „Schengenvisum“, manche eine Duldung nach abgelehntem Asylantrag, beides ohne Arbeitserlaubnis. Die Auswertungskategorien, die sich aus

12 vgl. Anwohner_innen Initiative Balduntreppe: Was sollen denn die Kinder denken?, <https://deadbylaw.blackblogs.org> v. 29.4.2018

13 siehe auch u. a.: Loick, D.; Thompson, V. E. (Hg.): Abolitionismus, Berlin 2022

den Interviews ergaben, waren denen der Einzelinterviews recht ähnlich. Die Oberkategorien lauteten:

- Aussagen über Polizeikontakte
- Auswirkungen der Polizeikontrollen
- Selbstaussagen der Betroffenen
- Umgangsweisen/Widerständigkeit

Besonders eindrücklich an den Ergebnissen ist, dass die Betroffenen schildern, dass sie ohne Anlass unabhängig von ihrem Verhalten überall und jederzeit kontrolliert werden:¹⁴

„if you end up in St. Pauli here, if you are Black, police don't want to see you here ... if ... police see you, they follow you. You do nothing ... they follow you.“ (I. 2, Befragte Person (B.) 1)

Auch wird immer wieder von offen rassistischen Äußerungen und gewaltvollem Handeln der Polizei berichtet:

„he says that he don't like Black. The more that he see Black the more he get angry.“ (I. 3, B. 3) *Und: „they only follow the Black people. And it's totally trouble ... too much brutality ... This is not about because here is dangerous place, but about racism.“* (I. 4, B. 3)

Immer wieder erwähnt werden Gefühle von Angst, Scham, des Ausgiefertseins, entwertet zu werden sowie der Verzweiflung und Enttäuschung:¹⁵

„We feel ashamed of it. We don't want it, but we don't have no choice because we are not allowed to work ... we are not bad people, we are not criminal, we are not seller, because conditions make us to do it. Today when there is not that condition, we are all going to leave ... selling drugs.“ (I. 3, B. 3)

Viele Befragte erwähnen außerdem, dass die rassistischen Kontrollen sie sozial isolieren. Schwarze Personen würden offensichtlich für den Kontakt mit weißen Menschen bestraft:¹⁶

„we even scared to speak with people because of police ... Because if you speak with white people, when he left, police will come to you.“ (I. 4, B. 3)

¹⁴ siehe auch Friedrich, Sebastian u.a.: Alltäglicher Ausnahmezustand. Institutioneller Rassismus in deutschen Strafverfolgungsbehörden, in: Kampagne für Opfer rassistischer Polizeigewalt (Hg.): Alltäglicher Ausnahmezustand. Institutioneller Rassismus in deutschen Strafverfolgungsbehörden, Münster 2016, S. 10-21 (10f.)

¹⁵ Louw, Eben u.a.: Wenn alles anders bleibt. Psychosoziale Folgen rassistischer Polizeigewalt, in: Kampagne für Opfer rassistischer Polizeigewalt a.a.O. (Fn. 14), S. 29-46 (34-38)

¹⁶ Wa Baile, M. u.a.: Racial Profiling und antirassistischer Widerstand, in: Wa Baile, M. u.a. a.a.O. (Fn. 2), S. 9-36 (10)

Als belastend benennen sie auch immer wieder die willkürliche Konfiszierung von Geld und Mobiltelefonen, die oft die einzigen Kontaktmöglichkeiten zu Familie und Freund*innen sind.

Die von rassistischem Profiling betroffenen Personen sprechen auch über die von den Anwohner*innen und Aktiven erwähnten *solidarischen Interventionen* und betonen, wie wichtig die Einmischung anderer Menschen gegen diese Praktiken ist:

„I think it's important when the police are controlling the Black man, as a German ... if you see the police surround a Black man you can go there and listen. Or you ask him if you could help. Sometimes this really helps us because when they know somebody's there who is German, or who knows what they are doing, sometimes they have change of mind. But we and police alone, the police will do something that is not legal with no witness.“ (I. 5, B. 1)

Insgesamt ist den Interviews in Bezug auf das Rechtssystem ein Gefühl von Machtlosigkeit und Ungerechtigkeit zu entnehmen. Viele thematisierten Doppelstandards der Bestrafungsinstitutionen. Sie beschreiben immer wieder scheinbar willkürliche Maßnahmen sowie unverhältnismäßig hohe Strafen, ungerechte und rassistische Behandlung, ihren Ausschluss von den Menschenrechten:

„Where is human right the Europeans are talking about? Like, when we were in Africa, you were like: 'If you go to Europe, there is a human right, there is a freedom of everything'. But in real life it's not, it's just on paper ... I would say there's a democracy in Germany, but for the Germans ... not for us, the African foreigners. There's no democracy on us, ... no justice.“ (I. 5, B. 1)

Die Interviewten wehren sich gegen ihre Stigmatisierung und Kriminalisierung und stellen diesen die eigene unbescholtene Lebensweise vor der Flucht gegenüber. Erst durch ihre Entrechtung seien sie dazu gebracht worden, sich mit prekären Jobs wie u. a. dem Handel mit Marihuana und anderen illegalisierten Substanzen durchzuschlagen. Dies sei nicht ihr Wunsch.

„There are people coming here, they really like work, they don't want to do any wrong thing in this country ... But if we don't have work ... that will push you to do something.“ (I. 1, B. 5)

Auch das Ausmaß der psychischen Belastung und Schädigung durch Arrest und Haft wird in den Interviews immer wieder angesprochen, insbesondere, wenn den Betroffenen nicht gesagt wird, für wie lange sie festgehalten werden und warum.

„If you go to prison, you know, you left damaged. Mentally, physically you are damaged. Even you spend one week in prison you have damage. No matter how strong you are.“ (I. 5, B. 1)

Sie kritisieren ein System, das ihnen nicht das Recht zugesteht, zu lernen, legal zu arbeiten und für sich und ihre Familien zu sorgen:

„Yes, we have an idea how to solve the problem without the police: to have permit of work, to work. But that's the solution!“ (I. 3, B. 3)

Schlussfolgerungen

Die in den Interviews dargestellten Auswirkungen der Polizeipräsenz bestätigen wissenschaftliche Ergebnisse aus anderen Kontexten.¹⁷ Das belastende und für soziale Problemlagen kontraproduktive Policing hat weitreichende soziale und gesellschaftliche Effekte auf die Betroffenen der Kontrollen und auf den Stadtteil insgesamt. Aus diesen Gründen sind wir zu folgenden Empfehlungen gekommen:

- **Abschaffung der Task Force Drogen**

Bis Juli 2023 fielen für den Einsatz der „Task Force“ insgesamt 1.126 Mio. Polizeistunden an. Dadurch entstanden Kosten von ca. 75 Mio. € – somit 11 Mio. € und 160.000 Stunden pro Jahr.¹⁸ Wir empfehlen die Abschaffung der Task Force Drogen und stattdessen *Investitionen in gemeinwesenorientierte Soziale Arbeit*.

- **Arbeitserlaubnis für Geflüchtete**

Wir empfehlen die Vergabe von Arbeitserlaubnissen für Menschen, die hier leben. Wir empfehlen niedrigschwellige Möglichkeiten zur Aus- und Weiterbildung und eine Entbürokratisierung der Wege, wie Menschen in Arbeit kommen.

- **Psychosoziale Unterstützung**

Wir empfehlen die Bereitstellung von umfassenden Mitteln für Heilung und Gesundung von geflüchteten Menschen.

¹⁷ siehe auch Kollaborative Forschungsgruppe Racial Profiling Schweiz: Racial Profiling. Erfahrung, Wirkung, Widerstand, Berlin 2019, www.rosalux.de/fileadmin/rls_uploads/pdfs/Studien/racial-profiling.pdf

¹⁸ eigene Berechnungen auf Basis der vierteljährlichen schriftlichen Kleinen Anfragen der Linksfraktion an den Hamburger Senat

- **Civilcourage begrüßen und fördern**

Wir empfehlen einen anderen Umgang mit Menschen, die (civil)couragierte eingreifen, wenn ihre Nachbarn*innen von der Polizei kontrolliert, festgehalten und vielleicht drangsaliert werden. Solches Engagement sollte mit Respekt und nicht mit Repression begegnet werden.

- **Unabhängige Ombudsstelle**

Wir empfehlen die Einrichtung einer unabhängigen Ombudsstelle für Beschwerden, die Rechtsverstöße der Polizei nachgeht.

- **Studie zu Rassismus in der Polizei**

Die turnusmäßige Überprüfung der Menschenrechtslage in Deutschland im Rahmen des UN-Menschenrechtsrates ergab, dass Deutschland im Vergleich zu anderen schlecht abschneidet. Wir empfehlen die Durchführung einer umfassenden Studie zu institutionalisiertem Rassismus in der Polizei und eine anschließende Entwicklung von Implikationen für die Polizeigesetzgebung.

Beschlagnahme von Forschungsdaten

Zu einem Beschluss des Bundesverfassungsgerichts

von Helmut Pollähne

Das Bundesverfassungsgericht (BVerfG) hat die Verfassungsbeschwerde eines rechtspychologischen Kriminologen der Universität Erlangen-Nürnberg zwar als unzulässig verworfen, ihm in der Sache jedoch letztlich Recht gegeben. Er hatte sich dagegen zur Wehr gesetzt, dass die Münchener Strafverfolgungsbehörden vertrauliche Daten aus einem Forschungsprojekt beschlagnahmt hatten.

Bedrohungen der Wissenschafts- und Forschungsfreiheit (Art. 5 Abs. 3 GG) sind vielfältiger Natur: Da wird unabhängige Polizeiforschung behindert,¹ dort nimmt die Privatwirtschaft zunehmend Einfluss,² andernorts drohen Haftungsrisiken³ – daneben die anhaltenden Auseinandersetzungen um die vermeintliche „cancel culture“.⁴ Dass Forschungsdaten staatlichem Zugriff ausgesetzt sind, ist jedoch – soweit ersichtlich – neu, ein

1 dazu u.a. Schmidt, S.: Behinderung unabhängiger Polizeiforschung, in: Derin, B. u.a. (Hg.): Grundrechte-Report 2022, Frankfurt am Main 2022, S. 69-73

2 vgl. nur Leif, T.; Müller, C.-C.: Gekaufte Wissenschaft oder selbstloses Sponsoring? in: Müller-Heidelberg, T. u.a. (Hg.): Grundrechte-Report 2017, Frankfurt am Main 2017, S. 72-75 und Grottian, P.: Deutsche Bank kauft Lehrstühle, in: Müller-Heidelberg, T. u.a. (Hg.): Grundrechte-Report 2012, Frankfurt am Main 2012, S. 83-87 sowie Kreiß, C.: Gekaufte Wissenschaft, Hamburg 2020; s. zum „medial-politischen Komplex“ Bertelsmann auch diverse Beiträge in: Wernicke, J.; Bultmann, T. (Hg.): Netzwerk der Macht, Marburg 2010; zu Friedens-/Zivilklauseln s. Köpcke-Duttler, A.: Friedensklausel/Zivilklausel – Schranke oder inhaltliche Bestimmung der Wissenschaftsfreiheit?, in: Bartolucci, B. u.a. (Hg.): Grundrechte-Report 2019, Frankfurt am Main 2019, S. 81-85

3 s. dazu u.a. Nestler, N.: (Strafrechtliche) Verantwortlichkeit für den Missbrauch sicherheitsrelevanter Forschungsergebnisse? in: Golddammer's Archiv für Strafrecht 2023, H. 10, S. 566-583

4 vgl. einerseits Diekmann, M.: „Cancel Culture“ an deutschen Universitäten? in: Derin, B. u.a.: Grundrechte-Report 2023, Frankfurt am Main 2023, S. 77-81, und andererseits Hopf, W.: Die Freiheit der Wissenschaft und ihre Feinde, Münster 2019; s. auch Werdermann, D.: Wessen Meinungsfreiheit? in: Austermann, N. u.a. (Hg.): Recht gegen rechts. Report

in der bundesdeutschen Wissenschafts- und Kriminalgeschichte einmaliger Vorgang: Im Zuge von Ermittlungen gegen einen Inhaftierten wegen des Verdachts der Mitgliedschaft in einer ausländischen terroristischen Vereinigung erlangten die bayrischen Strafverfolger Kenntnis von jenem DFG-geförderten Forschungsprojekt „Islamistische Radikalisierung im Justizvollzug – Radikalisierungspotentiale und -prozesse“. In dessen Verlauf wurden mit der Zusicherung: „Wir haben Schweigepflicht und dürfen der Gefängnisleitung oder anderen Bediensteten nichts von dem erzählen, was sie uns sagen. Nur wenn Sie uns von einer geplanten Straftat erzählen, müssen wir das melden“ auch Interviews mit Gefangenen geführt, u. a. eben auch mit jenem, gegen den ermittelt wurde. Da auch der strafjustizielle Anti-Terror-Kampf offenbar keine Grenzen kennt,⁵ ordnete man kurzerhand die Beschlagnahme jener Interviewunterlagen an und rückte dem Forscher in der Universität mit der Polizei auf den Lehrstuhl. Der Verweis auf die Forschungsfreiheit (Art. 5 Abs. 3 S. 1 GG) half nicht, auch nicht in den Beschwerdeverfahren vor der Münchener Justiz.

Mit Beschluss vom 25. September 2023 hat das BVerfG die Verfassungsbeschwerde des betroffenen Wissenschaftlers zwar als unzulässig verworfen, ihm in der Sache jedoch letztlich Recht gegeben.⁶ Er hatte sich dagegen zur Wehr gesetzt, dass die Münchener Strafverfolgungsbehörden (Ermittlungsrichterin des Oberlandesgerichts (OLG) München, Staatsanwaltschaft, anschließende abschlägige Beschwerdeentscheidungen des Landgerichts (LG) und des OLG München) die Beschlagnahme von Forschungsdaten angeordnet hatten.

Dagegen Verfassungsbeschwerde zu erheben, war alternativlos. Dass die 1. Kammer des Ersten BVerfG-Senats mehr als dreieinhalb Jahre

2023, Frankfurt am Main 2023, S. 41-47 zur „Meinungsfreiheit“ von AfD-Professoren, sowie Fuchs, C.: Professorale Freiheit oder reaktionärer Kulturmampf? in: Forum Wissenschaft 2023, H. 4, S. 43-47

5 treffend Kudlich, A.: „Wir nehmen was wir kriegen können“, in: Juristische Arbeitsblätter, 2024, H. 2, S. 79-81; vgl. auch Kreuzer, A.: Zeugnisverweigerungsrecht für empirisch-kriminologische Forschung, in: Kriminalpolitische Online-Zeitschrift 2023, H. 2, S. 78-84

6 BVerfG: Beschluss vom 25.9.2023 – 1 BvR 2219/20, www.bverfg.de/e/rk2023_0925_1bvr221920.html, dazu Kühne, J. P.: Forschungsdaten zwischen den Welten, in: Die Öffentliche Verwaltung 2024, H. 1, S. 27-30; ausführlich dazu auch Rachut, S.: Staatlicher Zugriff auf Forschungsdaten, in: juris PraxisReport-IT-Recht 2/2024 Anm. 2 und Kudlich a.a.O. (Fn. 5) sowie Koehlke, K.: Forschungsfreiheit im Strafprozess, verfassungsblog.de v. 30.10.2023, <https://verfassungsblog.de/forschungsfreiheit-im-strafprozess>

brauchte, um zu entscheiden, die Beschwerde sei zwar in der Sache begründet (s. u.), aber – leider? – unzulässig, mutet bereits merkwürdig an. So viel vorab: Der Autor dieser Zeilen hat den Beschwerdeführer vor den bayrischen Gerichten und vor dem BVerfG vertreten und die Beschwerde – selbstverständlich – fristgemäß erhoben; anderslautende Medienberichte waren unzutreffend;⁷ dass das Gericht die Beschwerde „wegen einer versäumten Frist als unzulässig ablehnen musste“, stimmt erst recht nicht (s. u.).⁸ Warum das BVerfG – nach Durchführung des Hauptverfahrens gem. § 23 Abs. 2 Bundesverfassungsgerichtsgesetz (BVerfGG) – gleichwohl darauf verfallen ist, die Beschwerde doch noch als unzulässig abzuweisen, provoziert Spekulationen, vor allem aber Widerspruch.

Zur Unzulässigkeit einer erfolgreichen Beschwerde

Was war der Anlass, der keiner hätte sein müssen? Der Beschluss des OLG München, der die Beschwerdefrist gem. § 93 Abs. 1 S. 1 BVerfGG ausgelöst hatte, datierte vom 28. Juli 2020 und war am 10. August 2020 zugegangen, davon zeigte – wie üblich – der Eingangsstempel der Kanzlei. Die am 4. September 2020 erhobene Verfassungsbeschwerde war mit hin fristgerecht.⁹ Das BVerfG hatte gleichwohl etwas auszusetzen: „Vorliegend ergibt sich weder aus den vorgelegten Unterlagen noch aus dem Beschwerdevorbringen ohne Weiteres, wann die letztinstanzliche Entscheidung zugegangen ist.“ Das ist falsch, mindestens trifft die Wendung „ohne Weiteres“ nicht zu: „Der Bevollmächtigte des Beschwerdeführers verweist zur Darlegung des Zugangszeitpunktes auf einen Eingangsstempel seiner Kanzlei, der jedoch auf der vorgelegten Ausfertigung der Beschwerdeentscheidung des Oberlandesgerichts nicht zu finden ist.“ Letzteres stimmt leider und beruht auf einem Büroversehen, das sich durch umgehende Nachfrage selbstverständlich leicht hätte aufklären lassen.¹⁰

7 vgl. nur Ist/LTO-Redaktion: „Verfassungsbeschwerde erfolglos, Grundrecht gestärkt“, Legal Tribune Online v. 20.10.2023, www.lto.de/recht/nachrichten/n/bverf-g-beschluss-lbvr221920-wissenschaftsfreiheit-beschlagnahme-zeugnisverweigerungsrecht; dass das BVerfG selbst mit seiner amtlichen Pressemitteilung Nr. 90/2023 („... mangels Fristwahrung erfolglos“) die falsche Medienberichterstattung befeuert hat, ist umso ärgerlicher

8 so aber Koethke a.a.O. (Fn. 6).

9 Dass sie „mangels Einhaltung der Monatsfrist ... unzulässig“ war (so Ist/LTO-Redaktion a.a.O. (Fn. 7)), stimmte eben nicht.

10 Der Beschluss des OLG München war der Beschwerde als Anlage beigelegt, versehentlich aber nicht auch das Anschreiben, auf dem der Eingangsstempel zu finden war.

Denn „aus dem Beschwerdevorbringen“ ergab sich durchaus „ohne Weiteres“, wann der Beschluss zugegangen war, zumal zum Beleg explizit auf den Eingangsstempel und die Anlage Bezug genommen wurde. Dass jener Stempel aus der Anlage nicht ersichtlich war, konnte mithin nur auf einem Versehen beruhen, wollte man dem Bevollmächtigten nicht eine dreiste Lüge unterstellen;¹¹ es hätte nahegelegen, ihm umgehend mitzuteilen, dass Zweifel an der Darlegung der Zulässigkeitsvoraussetzungen, hier also an der Fristwahrung, bestehen.¹²

Selbstverständlich wäre es der 1. Kammer möglich gewesen, anders zu entscheiden,¹³ das war aber offenbar nicht gewollt. Immerhin ist den Verfassungshüter*innen zugute zu halten, dass sie die Beschwerde nicht schlichtweg an der vermeintlichen Unzulässigkeit haben scheitern lassen, ohne sich noch zur Sache zu äußern, sondern der Forschungswelt ein in der Tat „bemerkenswertes Obiter Dictum“¹⁴ beschert haben – und damit zurück zum eigentlichen Thema.

Gewicht und Reichweite der Forschungsfreiheit

„In der Sache bestehen ... erhebliche Bedenken hinsichtlich der Verfassungsmäßigkeit der angegriffenen Entscheidungen.“ Dabei bemüht die 1. Kammer unmittelbar den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit, da es in der Rechtsprechung anerkannt sei, dass dieser Grundsatz bei jeder strafprozessualen Eingriffsmaßnahme im Einzelfall gewahrt sein muss.¹⁵ Zwar

11 Bezeichnend übrigens auch, dass die Bayerische Staatskanzlei in ihrer Stellungnahme v. 20.6.2022 (die einzige dem BVerfG zugegangene Stellungnahme, die die Verfassungsbeschwerde als unbegründet erachtete) keinen Zweifel an deren Zulässigkeit hegte.

12 Zum Verfahren gemäß §§ 63, 64 der Geschäftsordnung des BVerfGG vgl. z.B. Jahn, M. u.a.: Die Verfassungsbeschwerde in Strafsachen, Heidelberg 2017 (2. Aufl.), Rn. 302 mit weiteren Nachweisen (mwN).

13 In der Tat wurde die Beschwerde „ärgerlicherweise ... als unzulässig abgelehnt“, so Koethke a.a.O. (Fn. 6)

14 Kühne a.a.O. (Fn. 6), S. 30

15 BVerfG a.a.O. (Fn. 6) Rn. 12 unter Verweis auf Entscheidungen zur Zeugenvernehmung (Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts (BVerfGE) Bd. 33, S. 367, 374f. und Bd. 38, S. 312, 325), zur Beschlagnahme (BVerfGE Bd. 34, S. 238, 248ff. und Bd. 44, S. 353, 372ff.), zur Wohnungsdurchsuchung (u.a. BVerfGE Bd. 115, S. 166, 197ff. und Bd. 124, 43, 66 f.), zu körperlichen Untersuchungen (u.a. BVerfGE Bd. 17, S. 108, 117 und Bd. 27, S. 211, 219), zur Auskunft über Telekommunikationsverkehrsdaten (BVerfGE Bd. 107, S. 299, 323 f.), zur Kombination verschiedener verdeckter Ermittlungsmaßnahmen (BVerfGE Bd. 112, S. 304, 321) sowie zur präventiv-polizeilichen Wohnraumüberwachung (BVerfGE Bd. 130, S. 1, 37f.)

habe zumindest das Beschwerdegericht (also das OLG München) erkannt, dass die Forschungsfreiheit (Art. 5 Abs. 3 S. 1 GG) zu berücksichtigen und mit der verfassungsrechtlichen Pflicht des Staates, eine funktions tüchtige Strafrechtspflege zu gewährleisten, in Ausgleich zu bringen sei, habe dabei allerdings „Gewicht und Reichweite der Forschungsfreiheit ... nicht angemessen berücksichtigt“.¹⁶

Zunächst einmal ist die Klarstellung zu begrüßen, dass die Forschungsfreiheit gem. Art. 5 Abs. 3 S. 1 GG „auch die Erhebung und Vertraulichkeit von Daten im Rahmen wissenschaftlicher Forschungsprojekte als Bestandteil der Prozesse und Verhaltensweisen bei der Suche nach Erkenntnissen“ umfasst.¹⁷ Denn gerade die empirische Forschung sei „regelmäßig auf die Erhebung von Daten angewiesen und insbesondere aussagefähige sensible Daten können von den Betroffenen oftmals nur unter der Bedingung von Vertraulichkeit erhoben werden“; gehe es – wie im vorliegenden Fall – um „kriminologische Forschungen über Dunkelfelder oder Kontexte strafbarer Verhaltensweisen“, sei dies offenkundig, denn: „Die vertrauliche Datenerhebung gehört zur geschützten wissenschaftlichen Methode.“¹⁸ Die staatlich erzwungene Preisgabe von Forschungsdaten hebe diese Vertraulichkeit auf und erschwere oder verunmögliche sogar insbesondere Forschungen, die – wie das betroffene Forschungsprojekt – auf vertrauliche Datenerhebungen angewiesen seien. Bei laufenden Forschungsprojekten betreffe dies schon die Fortführung der konkreten Projekte. Darüber hinaus – so das BVerfG wörtlich – „verschlechtern alle staatlichen Zugriffsrechte auch die Bedingungen für zukünftige Forschungen, die auf vertrauliche Datenerhebungen angewiesen sind“.

Die Wissenschaftsfreiheit ist ein vorbehaltlos gewährleistetes Grundrecht. Sie kann daher allenfalls „aufgrund von kollidierendem Verfas-

¹⁶ Der Beschluss des OLG wurde in der Neuen Zeitschrift für Strafrecht (2021, H. 10, S. 631-636) veröffentlicht, immerhin versehen mit einem kritischen Kommentar von S. Gless.

¹⁷ BVerfG a.a.O. (Fn. 6) Rn. 13 unter Verweis u. a. auf Entscheidungen vom 11.1.1994 (1 BvR 434/87, BVerfGE Bd. 90, S. 1, 11f.) und vom 26.10.2004 (1 BvR 910/00 u.a., BVerfGE Bd. 111, S. 333, 354); hierzu auch Gärditz, K.F.: Beschlagnahmeverbote, Zeugnisverweigerungsrechte und Wissenschaftsfreiheit im Strafprozess, in: Strafverteidiger 2020, H. 10, S. 716-721 (719)

¹⁸ zur „Forschungsfreiheit im Justizvollzug“ s. Fährmann, J.; Knop, J. in: Neue Kriminalpolitik 2017, H. 3, S. 251-261

sungsrecht beschränkt werden“, wobei es grundsätzlich auch insoweit einer gesetzlichen Grundlage bedarf.¹⁹ Ein verbleibender Konflikt zwischen verfassungsrechtlich geschützten Grundrechten sei dann – so Karlsruhe – „unter Rückgriff auf weitere einschlägige verfassungsrechtliche Bestimmungen und Prinzipien sowie auf den Grundsatz der praktischen Konkordanz durch Verfassungsauslegung zu lösen“.

Das Beschwerdegericht (OLG München) war davon ausgegangen, die Forschungsfreiheit sei vorliegend nur unerheblich beeinträchtigt worden. Damit habe es – so das BVerfG – „die Auswirkungen auf das konkrete Forschungsprojekt, aber auch die Folgen für die Wissenschaftsfreiheit darüber hinaus nicht angemessen“ erfasst. Es habe insbesondere verkannt, dass die Daten „weder aus Gründen der Wissenschaft auf Veröffentlichung angelegt waren, noch primär die Eingriffswirkung auf das konkrete Interview hätte beschränkt werden dürfen“.²⁰ Vielmehr komme der Wissenschaftsfreiheit bei der Abwägung ein umso höheres Gewicht zu, „je stärker das konkrete Forschungsvorhaben und bestimmte Forschungsbereiche auf die Vertraulichkeit bei Datenerhebungen und -verarbeitungen angewiesen sind“.

Gerade der Zusammenhang zwischen der konkret betroffenen Forschung und dem gegenläufigen Belang der Strafrechtspflege hätte berücksichtigt werden müssen. Die effektive und funktionstüchtige Strafrechtspflege sei zwar ein Zweck von Verfassungsrang,²¹ für dessen Gewicht sei vorliegend aber zu berücksichtigen gewesen, „dass die betroffene Forschung auch für die Rechtsstaatlichkeit von besonderer Bedeutung ist. Eine rationale Kriminalprävention ist in hohem Maße auf Erkenntnisse über Dunkelfelder und kriminalitätsfördernde Dynamiken angewiesen. Eine effektive Verhinderung von Straftaten setzt deshalb genau jene Forschung voraus, die durch den Zugriff auf ihre Daten zum Zwecke der konkreten Strafverfolgung erheblich erschwert oder verunmöglich wird.“ Dass der bayrischen Strafjustiz dies aus dem Blick geraten ist (soweit sie überhaupt hingeschaut hat), muss umso mehr verwundern, als das Forschungsprojekt u. a. mit Geldern aus der Freistaatskasse gefördert wurde.

19 BVerfG a.a.O. (Fn. 6) Rn. 14 unter Verweis u.a. auf Entscheidungen vom 28.10.2008 (1 BvR 462/06, BVerfGE Bd. 122, S. 89, 107) sowie vom 16.1.2003 (2 BvR 716/01, BVerfGE Bd. 107, S. 104, 120 zu Art. 6 Abs. 2 GG)

20 BVerfG a.a.O. (Fn. 6) Rn. 15, vgl. dazu auch Kreuzer a.a.O. (Fn. 5), S. 82

21 vgl. insbesondere BVerfGE Bd. 130, S. 1, 26, 36f. zur präventiv-polizeilichen Wohnraumüberwachung

Das BVerfG bestätigt damit die von vielen Autor*innen in Reaktion auf den Münchener Beschluss festgestellte „Gefahr negativer Fernwirkungen“, die das Beschwerdegericht noch verkannt hatte, dabei treffe gerade diese Fernwirkung die Forschungsfreiheit in besonders empfindlicher Weise.²² So wurden Forschende weit über den behandelten Fall hinaus damit konfrontiert, ihre Proband*innen ggf. nicht davor schützen zu können, dass Strafverfolgungsbehörden sensible Informationen erhalten, die vorher zu wissenschaftlichen Zwecken preisgegeben wurden. Die weitere Stärkung der Rechtsposition der Kriminalitätsforschung trage auch dem Phänomen Rechnung, dass „mit der Schwere einer Straftat nicht nur das Interesse an ihrer Aufklärung im Einzelfall, sondern zugleich das gesellschaftliche Interesse am wissenschaftlichen Erkenntnisgewinn steigt.“²³

Recht zur Verweigerung wissenschaftlichen Zeugnisses?

Leider äußert sich das BVerfG nicht explizit zur geltenden Rechtslage und demgemäß auch nicht dazu, ob diese durch den Gesetzgeber ggf. nachzubessern sei. Ohne die einschlägigen Eingriffsgrundlagen der Strafprozessordnung (StPO) (§§ 94ff., 102ff.) zu nennen, wird der Eindruck vermittelt, die im vorliegenden Einzelfall verfassungsgemäße Entscheidung – Ablehnung der Beschlagnahme – wäre (wenn auch letztlich ‚nur‘ in puncto Verhältnismäßigkeit, s. o.) im Wege der verfassungskonformen Auslegung jener Vorschriften zu erreichen gewesen.

In der Tat wird vertreten, insbesondere die §§ 97 Abs. 5, 103 StPO seien dahingehend auszulegen, dass jener sog. „Informantenschutz“ auch im Rahmen von Forschungsvorhaben Beachtung verdient, die – wie vorliegend – auf vertrauliche Interview-Auskünfte angewiesen sind.²⁴ Die entscheidende Frage ist dabei, ob auch Wissenschaftler*innen das Zeugnisverweigerungsrecht aus § 53 Abs. 1 S. 1 Nr. 5 StPO in Anspruch nehmen können, weil sie Personen sind, die „bei der Vorbereitung, Herstellung oder Verbreitung von Druckwerken ... berufsmäßig mitwirken“, wobei sich jenes Recht gerade bezieht auf die Identität von „Informanten“

22 so zutreffend Koethke a.a.O. (Fn. 6) mwN; ähnlich nahezu alle dem BVerfG gegenüber abgegebenen Stellungnahmen, etwa der Deutschen Forschungsgemeinschaft, des Wissenschaftsrats, des Max-Planck-Instituts zur Erforschung von Kriminalität, Sicherheit und Recht, der Kriminologischen Zentralstelle und der Kriminologischen Gesellschaft

23 so Koethke a.a.O. (Fn. 6) mwN

24 grundlegend Greitemann, G.: Das Forschungsgeheimnis im Strafprozess, in: Neue Zeitschrift für Strafrecht 2002, H. 11, S. 572-576 mwN, vgl. auch Kühne (Fn. 6) S. 28

sowie auf die den Forschenden „im Hinblick auf ihre Tätigkeit gemachten Mitteilungen“ (Satz 2). Das muss hier nicht näher ausgeleuchtet werden,²⁵ zumal der Beschluss des BVerfG nicht einmal ansatzweise erkennen lässt, ob jener Informantenschutz überhaupt ernsthaft in den Blick genommen wurde; diesen unmittelbar aus Art. 5 Abs. 3 GG abzuleiten, wird immerhin vertreten.²⁶ Das Verfassungsgericht verortet den Einfluss der Forschungsfreiheit hingegen in der Verhältnismäßigkeit der Beschlagnahme, womit die Frage nach einem Zeugnisverweigerungsrecht für Forschende als Grundlage für ein Beschlagnahmeverbot offen bleibt, was „weiterhin zur Unsicherheit über die Stellung von Forschenden im Strafprozess beiträgt“.²⁷

Wissenschaftler*innen können künftig zwar auf einen umfassenderen Schutz ihrer Forschungsdaten hoffen, denn die Entscheidung des BVerfG habe ihre Position „gestärkt und die vertrauliche Datenerhebung als grundrechtlich geschützte Forschungsmethode“ benannt; angesichts der deutlichen Aussagen des BVerfG, das die weitreichenden Konsequenzen für die Forschung erkannt und betont hat, ist zu erwarten, dass „die Abwägung zwischen Art. 5 Abs. 3 S. 1 GG und Interessen der Verfolgung auch bei schwersten Straftaten zukünftig anders ausfallen wird“.²⁸ Indem das BVerfG das Problem im Wege der Abwägung (s. o.) zu einer Einzelfallentscheidung deklariert, wird jedoch – dieser Wermutstropfen bleibt – keine Rechtssicherheit herbeigeführt. Von daher wäre eine legislative Klarstellung ratsam.²⁹ Dass der Forschungsfreiheit im Grundsatz derselbe Schutz gebührt wie der Pressefreiheit, dürfte außer Frage stehen; was das konkret heißt, sollte nicht dem sog. Richterrecht im Einzelfall anheimgestellt, sondern durch den Gesetzgeber beantwortet werden. „Die bestehende Unsicherheit kann nur beseitigt werden, indem Forschenden ein Beschlagnahmeverbot zugesprochen wird, das eine über die Abwägung der Grundrechte im Einzelfall hinausgehende Grundlage hat, auf die sie sich verlassen können.“³⁰

25 ausführlich dazu – und zu Satz 3, der auf „Mitteilungen … für den redaktionellen Teil“ abstellt – u.a. Gless a.a.O. (Fn. 16) mwN, s. auch meinen Beitrag: Wissenschaftsfreiheit in den Fesseln des Strafprozessrechts, verfassungsblog.de v. 27.11.2020, <https://verfassungsblog.de/wissenschaftsfreiheit-in-den-fesseln-des-strafprozessrechts>

26 Koethke a.a.O. (Fn. 6), s. auch Kudlich a.a.O. (Fn. 5) S. 80

27 Koethke a.a.O. (Fn. 6)

28 Rachut a.a.O. (Fn. 6)

29 ebenso Kühne a.a.O. (Fn. 6); vgl. auch Kreuzer a.a.O. (Fn. 5), S. 83f. mwN

30 Koethke a.a.O. (Fn. 6), dabei nehme „das Gewicht der Wissenschaftsfreiheit in der Einzelfallabwägung mit der Notwendigkeit von Vertraulichkeit für ihre Durchführung zu.“

Inland aktuell

Maßnahmen zu Terrorismusbekämpfung 2020 und 2021

Im März 2023 bzw. Januar 2024 legte das Parlamentarische Kontrollgremium zur Kontrolle der Geheimdienste des Bundes (PKGr) seine Berichte zur Anwendung der nachrichtendienstlichen Befugnisse aus dem Terrorismusbekämpfungsgesetz (TBKG) in den Jahren 2020 bzw. 2021 vor.¹ Demnach verlangte das Bundesamt für Verfassungsschutz (BfV) im Jahr 2020 in zwei Fällen von Luftfahrtunternehmen, in 16 Fällen von Finanzdienstleistern und in 58 Fällen von Telekommunikationsdienstleistern Auskünfte über ihre Kund*innen. Der Bundesnachrichtendienst (BND) machte von diesen Befugnissen keinen Gebrauch, das Bundesamt für den Militärischen Abschirmdienst (MAD) in zwei (Luftfahrt), sieben (Finanzen) bzw. einem Fall (Telekommunikation). Bei Auskünften zu Telefonanschlusshaber*innen lag die Zahl der insgesamt betroffenen Personen mit 239 deutlich über der Zahl der 59 betroffenen Anschlüsse.

Die Zahlen blieben 2021 in etwa gleich: das BfV verlangte eine Auskunft zu Fluggästen, 25-mal zu Kontoinhabern und 57-mal zu Telefonanschlüssen, beim MAD gab es jeweils einen, drei und zwei Auskunftsverlangen. Leicht erhöht war die Zahl der Einsätze von IMSI-Catchern, mit deren Hilfe die Nummer einer SIM-Karte in einem Mobiltelefon ermittelt werden kann: Das BfV machte 2020 in 24 Fällen, 2021 in 30 Fällen davon Gebrauch, der BND in jeweils zwei und der MAD in acht bzw. sieben Fällen. Die Zahlen entsprechen etwa denen vorangegangener Jahre. In den Bundesländern wurden 2020 durch die Verfassungsschutzbehörden insgesamt 26 Auskunftsverlangen an Finanzdienstleister und 24 an Telekommunikationsbetreiber gerichtet, 2021 waren dies 20 bzw. 25.

Eine Mitteilung an die Betroffenen einer Maßnahme nach dem Terrorismusbekämpfungsgesetz erfolgte 2020 in weniger als der Hälfte der Fälle: in 238 von 452 Entscheidungen wurde eine Mitteilung an die Haupt- oder Nebenbetroffenen vorläufig oder endgültig abgelehnt. 2021 erfolgte diese sogar bei drei Vierteln der Entscheidungen, nämlich in 230 von 301 Fällen.

¹ BT-Drs. 20/5895 v. 2.3.2023, BT-Drs. 20/9900 v. 23.1.2024

G 10-Maßnahmen in den Jahren 2020 und 2021

Nach dem Gesetz zur Beschränkung des Brief-, Post- und Fernmeldegeheimnisses (Artikel 10-Gesetz) unterrichtet das Parlamentarische Kontrollgremium (PKGr) den Bundestag jährlich über die durch die G 10-Kommission des Bundestages genehmigten Überwachungsmaßnahmen. Dazu gehören individuelle Maßnahmen zum Abhören von Telefonanschlüssen durch das Bundesamt für Verfassungsschutz (BfV), das Bundesamt für den Militärischen Abschirmsdienst (MAD) und den Bundesnachrichtendienst (BND). Beim BND treten sogenannte „strategische Beschränkungen“ hinzu, also das Durchsuchen der internationalen elektronischen Kommunikation mittels Suchbegriffen.

Insgesamt wurden 2020 227 individuelle Beschränkungsmaßnahmen für jeweils drei Monate genehmigt oder verlängert, 207 für das BfV, 12 für den MAD und 6 für den BND.² Die Maßnahmen können jeweils mehrere Anschlusskennungen betreffen. Bemerkenswert ist die gegenüber 2019 deutlich gestiegene Zahl der Hauptbetroffenen: vom zweiten Halbjahr 2019 stieg die Zahl zum zweiten Halbjahr 2020 von 716 auf 4.468. 2021 genehmigte die G 10-Kommission insgesamt 243 Maßnahmen, 219 durch das BfV, elf durch den MAD, 13 durch den BND. Erneut ist die Zahl der Hauptbetroffenen deutlich gestiegen, auf 10.193 im zweiten Halbjahr 2021. Der Bericht verweist zur Erklärung auf eine seit 2018 laufende Beschränkungsmaßnahme des BND im Bereich des islamistischen Terrorismus.³ Das hieße, dass der BND in wenigen Maßnahmen mehrere tausend Anschlüsse erfasst haben müsste, deren Zahl beständig wächst. Näheres ist dem Bericht nicht zu entnehmen.

Im ersten Halbjahr 2020 durchsuchte der BND mit insgesamt 925, im zweiten Halbjahr mit 828 Suchbegriffen den internationalen Datenverkehr, 2021 mit jeweils 1.098 bzw. 1.329. Dabei wird der sicherheitspolitische Fokus des BND deutlich: die meisten Suchbegriffe betrafen mit 579 die „Schleusungskriminalität“, während im selben Zeitraum 315 Suchbegriffe im Phänomenbereich islamistischer Terrorismus und 435 für die Bekämpfung von illegalem Rüstungsexport angewendet wurden.

² BT-Drs. 20/4976 v. 14.12.2022

³ BT-Drs. 20/9950 v. 23.1.2024

Übermittlungsvorschriften an die Polizei neu geregelt

Mit dem „Gesetz zum ersten Teil der Reform des Nachrichtendienstrechts“ hat die Koalition von SPD, Grünen und FDP im Bund Ende 2023 ein Urteil des Bundesverfassungsgerichts (1 BvR 2354/13 v. 28.9.2022) zu den Übermittlungsvorschriften der Dienste an die Polizei umgesetzt.⁴ Die Richter hatten die vorherigen Regelungen als zu unbestimmt und unverhältnismäßig gewertet. Erhebungsschwellen der Polizei drohten, durch geheimdienstliche Ausforschung und anschließende Übermittlung unterlaufen zu werden.

Das Gesetzgebungsverfahren verlief einigermaßen holprig. Die Koalition hatte noch umfangreiche Änderungen am ursprünglichen Entwurf aus dem Bundesinnenministerium vornehmen müssen. In einer gewohnt umständlichen Formulierung hat nun auch die aus dem Polizeirecht bereits bekannte „drohende Gefahr“ ihren Weg in das Nachrichtendienstrecht gefunden. Wenn „Tatsachen im Einzelfall auf die Entstehung einer konkreten Gefahr hinweisen“, darf der Verfassungsschutz seine Erkenntnisse an die Polizei übermitteln (§ 19 Abs. 2 BVerfSchG), bei unmittelbarer Gefahr ist er dazu nun verpflichtet. Mit einer Auflistung der gefährdeten Schutzgüter versucht der Gesetzgeber zudem die Anforderungen des Bestimmtheitsgebots zu erfüllen. Auch die Übermittlung für Sicherheits- und Zuverlässigkeitüberprüfungen u. a. im Beamten- und im Waffenrecht erhält nun eine eindeutige Rechtsgrundlage. Angehoben werden die Schwellen zur Übermittlung von Informationen für die Strafverfolgung. Erweitert werden die Übermittlungsbefugnisse an nicht-öffentliche Stellen, wobei entgegen der ursprünglichen Entwurfsfassung die bisherige Systematik eines Übermittlungsverbots mit Ausnahmen erhalten bleibt. Nachdem mit der Verfassungsschutzreform 2015 bereits die Speicherung der Daten von über 14-jährigen Minderjährigen zugelassen wurde, wird nun auch die Weitergabe dieser Daten ohne weitere Beschränkungen sowie durch eine Ausnahmeregelung auch für unter 14-Jährige zugelassen.

Neu geregelt werden Befugnisse der Geheimdienste zur Eigensicherung. Ein zweites Gesetz zur Neuordnung des Nachrichtendienstrechts wird in diesem Jahr folgen, in dem insbesondere der Einsatz von V-Leuten der Dienste und weitere Überwachungsbefugnisse der Rechtsprechung des BVerfG angepasst werden sollen. (sämtlich: Dirk Burczyk)

⁴ BGBl. I Nr. 413 v. 22.12.2023

Bundespolizeibeauftragtengesetz beschlossen

Acht Bundesländer verfügen über Landespolizeibeauftragte, nun zieht der Bund nach. Zum 5. März 2024 ist das „Gesetz über die Polizeibeauftragte oder den Polizeibeauftragten des Bundes beim Deutschen Bundestag“ (PolBeauftrG) in Kraft getreten.⁵ Faktisch ist es ein Bundespolizeibeauftragter geworden, denn am 14. März wurde der bisherige SPD-Bundestagsabgeordnete Uli Grötsch zum ersten Amtsinhaber gewählt.

Der Beauftragte soll künftig strukturelle Mängel und individuelles Fehlverhalten bei Bundespolizei, Bundeskriminalamt und der Polizei beim Deutschen Bundestag untersuchen (§ 1), nicht jedoch bei den ebenfalls mit polizeiähnlichen Befugnissen ausgestatteten Vollzugsbehörden der Bundeszollverwaltung. Dazu erhält das Amt die Befugnis, Betroffene oder Zeug*innen anzuhören, Polizeibeschäftigte zu befragen, Stellungnahmen anzufordern, Akten einzusehen, Räumlichkeiten der Polizeibehörden zu betreten sowie im Einvernehmen mit der Einsatzleitung bei größeren Einsatzlagen anwesend zu sein (§ 4). Die Untersuchung kann auch parallel zu Disziplinar-, Bußgeld-, Straf- oder arbeitsrechtlichen Verfahren durchgeführt werden, wenn der Beauftragte ein eigenes Erkenntnisinteresse verfolgt und die übrigen Verfahren nicht gefährdet (§ 6 Abs. 2). Damit verfügt das Amt über weitergehende Befugnisse als einige Landespolizeibeauftragte und kann als Vorbild für zukünftige Landesgesetze, wie sie in Niedersachsen und Nordrhein-Westfalen geplant sind, dienen.

Anlass für eine Untersuchung sollen in der Regel Eingaben von Bürger*innen oder Beschäftigten der Polizeibehörden des Bundes sein, die innerhalb von sechs Monaten nach Bekanntwerden des Sachverhalts eingehen müssen. Die Eingabe von Bürger*innen setzt voraus, dass „eine persönliche Betroffenheit in einem Einzelfall geltend gemacht wird und sich aus den Angaben Anhaltspunkte für strukturelle Mängel oder Fehlentwicklungen“ ergeben (§ 3 Abs. 2). Das Mandat des Bundesbeauftragten ist damit enger als das vergleichbare Stellen in den Ländern, die weder eine persönliche Betroffenheit noch eine strukturelle Dimension des Fehlverhaltens erfordern. Diese Vorgabe birgt die Gefahr, dass Beschwerden mangels ersichtlich struktureller Dimension nicht nachgegangen wird. Ob sich diese Gefahr realisiert, muss die Praxis zeigen. (Marius Kühne)

⁵ BGBl. 2024 I Nr. 72 v. 4.3.2024

Meldungen aus Europa

Lücken in der KI-Verordnung

Nach Jahren der Verhandlung haben sich EU-Parlament, Mitgliedstaaten und Kommission Anfang des Jahres auf eine KI-Verordnung (AI Act) geeinigt.¹ Sie soll als „Künstliche Intelligenz“ subsummierte Technologien und vor allem als hochriskant geltende Bereiche regulieren. Noch vor den Wahlen im Sommer könnte das Gesetz in Kraft treten.

Bei der Polizeiarbeit oder der Kontrolle und Überwachung von Menschen an den EU-Außengrenzen lässt der finale Text besonders große Schlupflöcher. Dabei kommen gerade hier viele hochriskante Systeme zum Einsatz, zur vorhersagenden Polizeiarbeit etwa oder um Menschen auf Überwachungskameras am Gesicht oder Gang zu erkennen. Dazu hatten im Herbst noch zivilgesellschaftliche Organisationen gefordert,² dass die Verordnung klare Grenzen setzt – erfolglos. Die immerhin grundlegenden Einschränkungen für Gesichtserkennung im öffentlichen Raum gelten ausdrücklich nicht für Grenzkontrollen, da Grenzen nicht Teil des „öffentlichen Raums“ seien. Auch die in der Verordnung vorgesehenen Transparenzregeln gelten explizit nicht für die Bereiche „Strafverfolgung, Migration, Asyl und Grenzkontrollmanagement“. Wer riskante KI-Systeme in diesen Bereichen einsetzt, muss sich zwar in einer nicht-öffentlichen Datenbank registrieren. Einblick in diese Hochsicherheitszone des Transparenzregisters haben dann weder Öffentlichkeit noch Presse.

So lässt die EU am Ende gerade dort eine bemerkenswerte Lücke, wo Menschen ganz besonders auf Schutz angewiesen wären. „Sehr enttäuschend“ sei das Gesetz in Bezug auf Migration, sagt auch Ella Jakubowska vom Dachverband der Digitalrechtsorganisationen EDRI. „Die Tatsache, dass das Gesetz den Einsatz vieler strafbarer KI-Instrumente gegen Menschen auf der Flucht legitimiert, ist wirklich besorgniserregend.“ Die Ausnahmen an diesen Stellen suggerierten, „dass Menschen auf der Flucht nicht die gleichen Rechte verdienen wie alle anderen“. (Chris Köver)

1 Ratsdok. 5662/24 v. 26.1.2024

2 <https://edri.org/wp-content/uploads/2023/09/Regulate-police-technology-EU-AI-Act-Statement-19-September.pdf>

Fluchthelfer in Gefahr

Im Dezember haben die EU-Staaten und das Parlament den „Asyl- und Migrationspakt“ beschlossen und damit das Asylrecht in weiten Teilen eingeschränkt. Nun sollen auch Helfer*innen von Flüchtenden stärker verfolgt werden. Hierzu hat die EU-Kommission am 28. November ein Gesetzespaket zur „Bekämpfung des Menschenschmuggels“ vorgelegt.

Mit einer neuen Richtlinie sollen die Mitgliedstaaten verpflichtet werden, die Arbeit von Schleusern mit „speziellen Ermittlungsinstrumenten“ zu überwachen.³ Außerdem soll der Strafrahmen in den EU-Staaten einheitlich hoch werden. Eine zusätzliche neue Verordnung soll Europol mehr operative und strategische Kompetenzen zur Verfolgung von „Schleusern“ geben.⁴ Die EU-Polizeiagentur würde dann enger mit den 27 Mitgliedstaaten zusammenarbeiten. Besonders im Fokus der Behörde mit Sitz in Den Haag steht „in allen Phasen der Schleusung“ die Nutzung digitaler Hilfsmittel, darunter auch Soziale Netzwerke zur Anbahnung von Diensten. Auch die verstärkte Kooperation mit Frontex ist vorgesehen, hierzu soll die Grenzagentur Stellen an Europol abgeben.

Die Kommission definiert die kriminelle Fluchthilfe als „Handlung, die im Streben nach Profit das menschliche Leben missachtet und Menschen ihrer Würde beraubt, dabei Grundrechte verletzt und die Ziele der EU im Bereich des Migrationsmanagements untergräbt“. Beschrieben ist damit ein Wirtschaftszweig, der durch die europäische Migrationspolitik überhaupt erst entstanden ist: Ohne hochgerüstete Grenzen müssten Geflüchtete keine Dritten dafür bezahlen, in die EU zu gelangen, um dort Schutz beantragen zu können. Viele Menschen sterben bei dem Versuch, die EU-Außengrenzen zu überwinden. In ihrem Entwurf lastet die Kommission auch dies den Fluchthelfern an. „Aktivitäten skrupelloser Schleuser, insbesondere auf See“, hätten seit 2014 „zum Tod von sage und schreibe über 28.000 Menschen geführt haben“, heißt es darin.

Die parlamentarische Arbeit in Brüssel und Straßburg wird bis zur Europawahl im Juni heruntergefahren, eine offizielle Befassung mit den beiden Dossiers ist also frühestens im Herbst zu erwarten. Schon im Juni wollen aber die Mitgliedstaaten ihre Verhandlungsposition festgezurrt haben. Die Verfolgung jeder Fluchthilfe könnte dann einer der ersten Rechtsakte werden, dem das neu gewählte Parlament zustimmt.

³ COM (2023) 755 final v. 28.11.2023

⁴ COM (2023) 754 final v. 28.11.2023

Neuer Schengener Grenzkodex

Der belgische Ratsvorsitz hat sich mit dem EU-Parlament Anfang Februar auf die Änderung des Schengener Grenzkodex geeinigt.⁵ Unter anderem will die EU die Vorschriften im Zusammenhang mit der Wiedereinführung von Kontrollen an den Binnengrenzen neu regeln. Möglich ist dies bei „bei vorhersehbaren Bedrohungen“ für bis zu zwei Jahren plus einer zweimaligen Verlängerung um jeweils sechs Monate. Im Fall einer „unvorhersehbaren Bedrohung für die öffentliche Ordnung oder die innere Sicherheit“ können die Kontrollen für einen Monat unverzüglich eingeführt und um höchstens drei Monate verlängert werden.

Möglich sind auch „alternative polizeiliche Maßnahmen“, bei deren Aktivierung auf Binnengrenzkontrollen verzichtet werden kann. Hierzu gehören polizeiliche Streifen, wie sie in Deutschland als „Schleierfahndung“ bekannt sind. Die dabei aufgegriffenen „Drittstaatsangehörigen, die sich illegal in ihrem Hoheitsgebiet aufhalten“, können von den betreffenden Staaten sofort in jenes Land „überstellt“ werden, aus dem sie „eingetroffen“ sind. Diese Praxis führt zu mehr Polizeikontrollen, die auf „rassischen, ethnischen oder religiösen Merkmalen“ basieren, warnt die Plattform für internationale Zusammenarbeit zur Sicherung sozialer Gerechtigkeit und Menschenrechte für undocumented Migrant*innen (PI-CUM), und legalisiere sogenannte „Pushbacks“.⁶

Auch Abschnitte von EU-Außengrenzen können auf Grundlage des neuen Grenzkodex zweitweise geschlossen werden, etwa im Falle einer neuen Pandemie. Dann können die Zahl der Grenzübergangsstellen reduziert oder deren Öffnungszeiten verkürzt werden. Aufgenommen wurden auch Bestimmungen zur Außengrenzschließung im Falle einer „Instrumentalisierung von Migranten“ durch eine andere Regierung. Hierzu wird in der Verordnung die Definition der umstrittenen Krisenverordnung verwendet, darunter der „massenhafte“ Ansturm, bei dem auch Gewalt eingesetzt wird. Zwar werden „humanitäre Hilfsmaßnahmen“ in dem Gesetzesstext ausgeklammert, jedoch nur dann, „wenn sie nicht darauf abzielen, die Union oder einen Mitgliedstaat zu destabilisieren“. Die Anwendung der Verordnung wäre also möglich, wenn ein Staat einzelnen NGOs eine Absicht zur „Destabilisierung“ unterstellt.

5 Ratsdok. 6331/24 v. 13.2.2024, online unter www.statewatch.org/media/4178/eu-council-schengen-borders-code-final-compromise-6331-24.pdf

6 <https://picum.org/blog/racial-profiling-schengen-borders-code>

Mehr digitale Polizeikooperation in Schengen-Staaten

Nach einer Einigung zwischen den EU-Mitgliedstaaten und dem Parlament vom November hat der Rat Ende Februar die neue „Verordnung über den automatisierten Datenaustausch für die polizeiliche Zusammenarbeit“ („Prüm II“) beschlossen.⁷ Nach einem Vorschlag der Kommission von 2021⁸ wird damit die bislang erlaubte Abfrage von Fingerabdrücken und DNA-Profilen auf Gesichtsbilder erweitert. So kann eine Polizeibehörde mithilfe von Gesichtserkennung erfahren, ob zu einer unbekannten Person in anderen Ländern Informationen vorliegen. Abfragen sollen zur „Verhütung, Aufdeckung und Untersuchung von Straftaten“, zur Suche nach vermissten Personen, zur Identifizierung menschlicher Überreste und bei Naturkatastrophen möglich sein. Voraussetzung ist, dass das nationale Recht eine solche Suche auch in eigenen Datenbanken erlauben würde.

Hintergrund der digitalen Polizeikooperation ist der sogenannte Vertrag von Prüm, den sieben EU-Staaten vor 18 Jahren in der Eifel-Stadt auf Initiative des damaligen deutschen Innenministers Wolfgang Schäuble (CSU) unterzeichnet hatten. Zwei Jahre später wurde dieser Prüm-Vertrag in den Rechtsrahmen der EU übernommen. Die Schengen-Staaten Norwegen, Island, die Schweiz und Liechtenstein sind ebenfalls beteiligt. Trotz Brexit nimmt auch Großbritannien weiterhin an der digitalen Polizeikooperation teil. Zudem soll nun die EU-Polizeiagentur Europol nationale Biometrie-Datenbanken der Mitgliedstaaten durchsuchen dürfen.

Zum neuen Prüm-Rahmen gehört fortan auch die Möglichkeit zur Abfrage von polizeilichen Ermittlungsakten. Auf die Einführung eines solchen Systems haben vor allem deutsche Regierungen seit den Nullerjahren immer wieder gedrängt. In der neuen Verordnung wird dies als „Europäischer Kriminalaktennachweis“ (EPRIS) umgesetzt. Für die technische Vorbereitung hatte das deutsche Bundeskriminalamt zwei Pilotprojekte geleitet. Wie bei Gesichtsbildern funktioniert das EPRIS nach dem Treffer-/Kein-Treffer-Prinzip. Zunächst kann eine Polizeibehörde anfragen, ob in den polizeilichen Datenbanken eines anderen Staates Informationen zu der Person vorliegen. Gibt es dazu eine positive Rückmeldung, können sogenannte „Kerndaten“ angefordert werden.

(sämtlich: Matthias Monroy).

7 Ratsdok. 7086/24 v. 27.2.2024

8 COM (2021) 784 final v. 8.12.2021

Literatur

Zum Schwerpunkt

„Welche Bedeutung hat der (ingenieur)wissenschaftliche Fortschritt für die Arbeit der Polizei?“ Um diese Frage beantworten zu können, müssten vorgelagerte Fragen geklärt sein: Im Hinblick auf welche polizeilichen Aufgaben und Tätigkeiten bieten wissenschaftliche Innovationen Lösungen? Und: Auf welchen Wegen werden diese Potenziale in welchem Umfang implementiert? Ein Blick in die aktuelle deutschsprachige Literatur zeigt schnell, dass diese Fragen überraschend selten gestellt werden, weshalb nur Bruchstücke für Antworten auffindbar sind. Dabei ist es durchaus trivial zu behaupten, dass die Fähigkeiten einer Institution ohne die Kenntnis ihrer „Instrumente“ – von den „Hilfsmitteln körperlicher Gewalt“ bis zu Einsatzkonzepten, die von Algorithmen gesteuert werden – kaum zureichend erfasst werden können.

Die Literaturlage ist durch zwei weitere Merkmale gekennzeichnet: Erstens mangelt es an der Offenheit der Akteure. Jenseits der vollmundigen Selbstdarstellungen der Inneministerien gibt es kaum sachliche Informationen über die materiell-technische Ausstattung der Polizeien. Zweitens hat die Aufmerksamkeit gegenüber der „Polizeitechnik“ im letzten Jahrzehnt deutlich nachgelassen. Allein die „Digitalisierung“ der Polizeiarbeit hat externe Aufmerksamkeit auf sich gezogen – und damit die anderen Technikfelder (und deren Folgen) in den Schatten gestellt.

Heinrich, Stepan: *Technik und Systeme der Inneren Sicherheit*, in: Staatsgewalt. Politisch-soziologische Entbehrungen, in: Lange, Hans-Jürgen; Ohly, H. Peter; Reichertz, Jo (Hg.): *Auf der Suche nach neuer Sicherheit*, Wiesbaden 2008, S. 203-219

Dieser Aufsatz – fußend auf der 2007 erschienenen Dissertation des Autors – stellt nach wie vor den aktuellsten Versuch dar, die Technikentwicklung im Polizeibereich zu erfassen. Heinrich verweist auf die „polyzentrische Organisationsweise der Technikzuständigkeiten“, die aus der „historisch gewachsenen, pragmatisch geleiteten institutionellen Diffe-

renzierung“ des deutschen Polizeisystems resultiere. „Spezifische Akteursgruppen“ innerhalb der Polizei seien prägend für die Aufnahme von Innovationen; die mit der Technisierung verbundenen Hoffnungen differierten und widersprachen sich teilweise. Die Entscheidungen könnten „nur in wenigen Fällen als rationale Antwort“ verstanden werden. Nicht der Gesetzgeber, sondern die Einsatzebene entscheide primär darüber, wie technische Potenziale eingesetzt würden: Es „steuern die Sicherheitsbehörden relativ autonom ihre Technisierung“. Dabei sei die Polizei allerdings häufig von den Produkten abhängig, die die privatwirtschaftlichen Anbieter bereitstellten. – Heinrichs Befunde resultierten aus seiner Untersuchung der „Informatisierung“ der Polizeiarbeit (IT-Ausstattung und des polizeilichen Informationssystems INPOL); sie dürften aber auch für andere Felder der Technisierung gelten.

Sturm, Michael: „Unter mir wird alles weich“ – Eine Geschichte des Polizeischlagstocks, in: Lüdtke, Alf; Reinke, Herbert; Sturm, Michael (Hg.): *Polizei, Gewalt und Staat im 20. Jahrhundert*, Wiesbaden 2011, S. 325-347

Innovationen begleiten die Polizei auch als gewaltanwendendes Handwerk. Michael Sturm zeichnet hier die Geschichte des Schlagstocks nach, dessen Ausführung sich an polizeilich-politische Einsatzanforderungen (und technische Möglichkeiten) orientierte: Aus Gummi wurde er in der Weimarer Republik eingeführt (als mildere Alternative zu Degen und Säbel) und von den Nazis wieder abgeschafft (Militarisierung der NS-Polizei), nach 1945 erneut eingeführt (teilweise aus Holz), seit Ende der 1960er – als Reaktion auf die Demonstrationen der 68er – durch längere aus Hartplastik oder mit Holzkern ersetzt und diese seit Mitte der 1980er Jahre (Stichwort: Anti-AKW-Proteste, Friedensbewegung) um den aus dem asiatischen Kampfsport stammenden Tonfa – für den „robusteren“ Einsatz – ergänzt. Die Umrüstung der „Normalausstattung“ auf den ausziehbaren „EMS-A“ (Einsatzmehrzweckstock) in den 2010er-Jahren folgte erst nach der Periode, die in dem Aufsatz betrachtet wird. Der Schlagstock erscheint hier als ein Element sich ändernder Polizeistrategien im Umgang mit (protestierenden) Menschenmengen, von dem die Polizeien sich eine dosierte Gewaltanwendung versprechen. Dass hierdurch „die Gewaltpotenziale der Polizei eine Minimierung erfahren hätten“, sei mehr als fraglich.

Wissenschaftlicher Dienst des Deutschen Bundestages: *Einsatz von Reizstoffsprühgeräten bei den Polizeibehörden, WD 3 – 3000 – 408/10, Berlin 2010, www.bundestag.de/resource/blob/418216/dadd22c282af39880d7a_4ec534170c62/WD-3-408-10-pdf-data.pdf*

Obgleich dadurch immer wieder Verletzungen hervorgerufen werden, ist die Diskussion um die Polizeien und „Pfefferspray“ eingeschlafen. Die Ausarbeitung des Bundestages gibt den Stand zu Beginn des letzten Jahrzehnts wieder. Im Zentrum stehen die rechtlichen Grundlagen in den Polizeigesetzen, in denen das Pfefferspray entweder als „Hilfsmittel der körperlichen Gewalt“ oder als „Waffe“ aufgeführt wird. Die Ausstattung der Polizeien mit Reizstoffsprühgeräten wurde 1999 von der Innenministerkonferenz empfohlen; in Nordrhein-Westfalen gab es jedoch bereits seit 1983 einen Erlass, der ihren Einsatz regelte. Eine neuere Übersicht ist nicht veröffentlicht. Wie bei den Schlagstöcken ist unbekannt, ob die Zahl der Einsätze mit Pfefferspray erfasst wird; veröffentlicht wird sie auf jeden Fall nicht. Eine Evaluation des Einsatzes in Deutschland existiert nicht. Aber neben Berichten über Verletzungen gibt es auch immer wieder Ereignisse, in denen das Pfefferspray versagte und eskalierend wirkte.

Lürbke, Marc; Gerhardt, Sascha: *Politische Entscheidungsprozesse bei der Einführung von Distanzelektroimpulsgeräten für operative Einheiten bei der polizeilichen Alltagsorganisation in NRW, in: Wehe, Dieter; Stiller, Helmut (Hg.): Handbuch Polizeimanagement, Wiesbaden 2023, S. 37-57*

„Distanzelektroimpulsgeräte (DEIG“, häufig „Taser“ genannt, wobei das der Name des DEIG einer bestimmten Firma ist) sind eine jüngere Erfindung aus dem Repertoire „weniger tödlicher Waffen“. In der Fallstudie zu Nordrhein-Westfalen wird nachgezeichnet, wie die neue Waffenart in einem langjährigen Prozess politisch mehrheitsfähig (gemacht) wurde. Die zunächst ablehnende Front gegen den Taser wurde schließlich mit Verweis auf „Übergriffe auf Polizeivollzugsbedienstete“ überwunden. Im Sommer 2020 begann ein Pilotprojekt in vier Präsidien bzw. Landkreisen. Die Reihenfolge Spezialeinheiten, Pilotprojekt, allgemeine Ausrüstung ist ebenso typisch wie der Umstand, dass es keine laufende Erfassung von Einsätzen, Folgen und Nebenfolgen gibt.

Eick, Volker: Videos zum Hinfassen. BodyCams in den USA und der BRD, in: *Bürgerrechte & Polizei/Cilip* 112 (März 2017), S. 74-81

Körperkameras an der Kleidung von Polizist*innen wurden erst möglich durch die Miniaturisierung von Aufnahme- und Speicherkapazitäten infolge der Digitalisierung. Schon in der Diskussion um den Taser ging es nicht zentral um ein Hilfsmittel zur Durchsetzung einer polizeilichen Aufgabe, sondern um den Schutz des eingesetzten Personals. Das gilt auch für die Body Cams. Hier gab es deutliche Befunde, so Volker Eick, die auf das Eskalationspotenzial hinweisen, das aus dem sichtbaren Filmen resultiert. Dass das Filmen auf die Polizist*innen zivilisierende Wirkungen hat, konnte ebenfalls nicht nachgewiesen werden.

Labudde, Dirk; Spranger, Michael (Hg.): *Forensik in der digitalen Welt*, Berlin 2017

Die größten technischen Fortschritte der letzten Jahrzehnte haben vermutlich im Bereich der Forensik stattgefunden. Dabei wirken die Verbesserung von chemisch-physikalischen Nachweismethoden und die Potenziale der Digitalisierung zusammen. Der Sammelband gibt einen (nicht mehr ganz aktuellen) Überblick über die „forensische Fallarbeit in der digitalen und digitalisierten realen Welt“.

Thurn, Roman; Egbert, Simon: Predictive Policing: Die Algorithmisierung der Polizei als Risiko für die Bürgerrechte?, in: *Vorgänge* 227 (2019, H. 3), S. 71-84

Egbert, Simon: Datafizierte Polizeiarbeit – (Wissens-)Praktische Implikationen und rechtliche Herausforderungen, in: Hunold, D.; Ruch, A. (Hg.): *Polizeiarbeit zwischen Praxishandeln und Rechtsordnung*, Wiesbaden 2020, S. 77-100

Egbert, Simon; Kornehl, Karolin: Kommerzielle Software vs. Eigenentwicklung. Verbreitung und Ausgestaltung von Predictive Policing in Deutschland, in: *Kriminologisches Journal* 2022, H. 2, S. 83-107

Die Diskussion um Predictive Policing – als eine auf softwaregestützten Prognosen fußende Polizeiarbeit – ist seit einigen Jahren auch in Deutschland angekommen. In dem Beitrag von Egbert und Kornehl wird die Umsetzung in den Länderpolizeien bilanziert. Zwei Wege werden dort beschritten: Einige Bundesländer kaufen Systeme privatwirtschaftlicher Anbieter (etwa Baden-Württemberg, Hessen und Bayern), andere entwickeln ihre Software selbst (z. B. auch Hessen, Nordrhein-Westfalen und Berlin). Alle Systeme sind auf den Wohnungseinbruch ausgerichtet; sie

folgen im Grundsatz der kriminalistischen „Near Repeat-Hypothese“. Bedeutsam sind die Motive für die Wahl der jeweiligen Wege: Die „Software-Käufer“ sehen die größere fachliche Kompetenz bei den kommerziellen Softwareherstellern, während es für die „Selbstentwickler“ prioritär ist, die Algorithmen vollständig – d. h. ohne Schranken durch Betriebsgeheimnisse der Hersteller – verstehen zu können. In dem Beitrag aus den Vorgängen von 2019 werden zwar denkbare im „bürgerrechtlich positiven Sinn“ wirkende Chancen des Predictive Policing erwähnt (durch „non discrimination by design“, plausibler scheint jedoch der Hinweis auf die Reproduktion und Verfestigung des „Hot Spot Policing“, indem die Kontroll- und Eingriffsintensität an polizeilich definierten Orten und gegenüber bestimmte Menschen prognosegestützt erhöht wird. Im Aufsatz zur „Datafizierten Polizeiarbeit“ wird u. a. herausgearbeitet, dass die auf Prognosen angelegten Analysesystemen mit Eingriffen in das Vorfeld kriminalisierter oder gefahrenrächtiger Handlungen verbunden sind. Die Datenanalysen seien mit einer Reihe rechtlicher Probleme verbunden; die Stichworte sind: Recht auf informationelle Selbstbestimmung, Gebot der Datenminimierung und Zweckbindung, Diskriminierungsverbot. Dass die „Datafizierung“ besonderer (besonders strenger) Rechtsgrundlagen bedarf, hat das Bundesverfassungsgericht im sog. „Palantir-Urteil“ vom 16. Februar 2023 bestätigt (www.bverfg.de/e/rs20230216_1bvr154719.html). Das Gericht bewertete die am Ende des Artikels erwähnte Hamburger Polizeirechtsnovelle – ebenso wie die Bestimmung in Hessen – als verfassungswidrig.

Kleemann, Steven; Hirsbrunner, Simon; Aden, Hartmut: *Fairness, Erklärbarkeit und Transparenz bei KI-Anwendungen im Sicherheitsbereich – ein unmögliches Unterfangen?*, in: *Vorgänge* 242 (2023, H. 2), S. 29-47

Wenn die Polizei mit Methoden der „Künstlichen Intelligenz“ arbeitet, stellt dies eine Herausforderung für die rechtsstaatliche Einhegung polizeilichen Handelns dar. Im Klartext: Wenn die Betroffenen von polizeilichen Ermittlungen oder Eingriffen nicht verstehen, was, wie mit ihnen, ihren Handlungen und Daten geschieht, dann können sie sich nicht gegen diese und die aus ihnen gewonnenen Erkenntnisse/Beweise wehren. In dem Aufsatz werden verschiedene Vorschläge diskutiert, wie Transparenz in KI-gestützten Verfahren als Voraussetzungen von „erklärbarer Fairness“ hergestellt werden kann. Vorgestellt wird das „Zwiebelmodell“ einer „adressatenspezifischen Ausdifferenzierung“ der Transparenz, die von den Ermittler*innen bis zu den Aufsichtsbehörden reicht. Auch wenn

das nur eine exemplarische Aufzählung ist – wo bleiben die Betroffenen oder Rechtsanwält*innen? –, so wird doch deutlich, dass KI-gestützte Polizeiarbeit eines Sets aufwändiger Vorkehrungen bedarf, soll sie nicht zu unkontrollierbaren Ergebnissen (und nachfolgenden polizeilichen Handlungen) führen.

Neuerscheinungen

Banita, Georgiana: *Phantombilder. Die Polizei und der verdächtige Fremde, Hamburg (Edition Nautilus)* 2021, 479 S., 24,00 Euro

Der Band verspricht eine „so umfassende wie erschreckende Kulturschichte der polizeilichen Verdachtsschöpfung und ihrer immer wieder tödlichen Folgen“ (Umschlagtext). Die umfangreiche Darstellung löst diese Ankündigung ein. Allenfalls irritiert, warum die Autorin statt von den naheliegenden „Feind-“ (nur) von „Phantombildern“ schreibt. Denn ihre zentrale These besagt: Die Polizei zeichnet ein Bild ihres Gegenübers, indem sie „Fremdheit“ zuschreibt. Die Dichotomie zwischen den Guten & Gesetzestreuen auf der einen, den Bösen & Gefährlichen auf der anderen Seite scheidet zwischen denen, die dazugehören, und denen, die „eigentlich“ nicht dazugehören, den „Fremden“. Dabei erfolgt die Zuweisung dieses Status durch stereotype Verallgemeinerungen, die sich vorzugsweise, aber keineswegs ausschließlich, auf vermeintliche ethnische Merkmale beziehen. Wenn am Ende derartiger Konstruktionen Menschen zu Tode kommen – von Oury Jalloh bis George Floyd – dann materialisieren sich die „Phantombilder“ in realer Polizeipraxis.

Banitas Darstellung ist in vier Teile gegliedert, die auf das einleitende Kapitel „Polizeisyndrom“ folgen. Einzelne Aspekte dieses „Syndroms“ werden anhand der US-amerikanischen Verhältnisse vorgestellt („konstante Paranoia“ Schwarzer gegenüber der Polizei und die „von einer paranoiden Fremdenfurcht durchdrungen(en)“ Polizist*innen, S. 40f.). Dass „die Polizei zunehmend zu Gewalt greift“ (S. 46) wird mit Hannah Arendt als Indiz „fortschreitender Ohnmacht“ des Staates“ (S. 47) interpretiert. Und mit Alex Vitale wird als „untilgbare Erbsünde“, als „intrinsischer“ Defekt aller Polizeisysteme“ das „Grundprinzip der Polizei“ darin gesehen, dass „sie es hervorragend (schafft), privilegierte Bevölkerungsgruppen zu schützen, indem sie gegen diejenigen hart vorgeht, die am unteren Ende der sozialen Hierarchie rangieren“ (S. 49).

Unter der Überschrift „Racial Profiling“ werden keineswegs die Praktiken „verdachts- und ereignisunabhängiger Personenkontrollen“ verhandelt, sondern zunächst das Zusammenwirken von (migrantischen) Jugendlichen und der Polizei. Die Stuttgarter Krawalle vom Juni 2020 interpretiert Banita als „Scheingefecht der Sündenböcke“, als einen „Karnevalszug vermummter Gestalten in entsprechender Kampfmontur“ (S. 83); später spricht sie vom „Marionettentheater“ (S. 105), weil hier Sündenböcke und nicht Sünder (S. 89) aufeinanderstießen, d. h. die zugrunde liegende Ursachen unberücksichtigt blieben. In zweiten Kapitel wird mit Oury Jalloh und den polizeilich lange als „Döner-Morde“ behandelten NSU-Taten der Mechanismus der Täter-Opfer-Umkehr dargestellt.

Die folgenden drei Teilen des Buches gelten besonderen Ausprägungen moderner Polizeien. Banita bezeichnet sie als „Nekro-, Krypto- und Xenopolizei“. Die Präfixe sollen nicht nur ein spezifisches Merkmal betonen, sie sollen zugleich kenntlich machen, dass nicht alle Polizist*innen gemeint sind, denn „der Kampf gegen Vorurteile bei der Polizei wird oft auf dem Rücken kompetenter und einfühlsamer Polizist*innen ausgetragen“ (S. 23). Teil II gilt der „Nekro-Polizei“, der Polizei, die mit tödlicher Gewalt agiert. Die drei Kapitel dieses Teils beginnen mit der Folter und enden bei der Bewaffnung. In Anschluss an Jean Amérys Analyse heißt es, die Folter sei „fester Bestandteil jeder Polizeimacht“ (S. 140); auf S. 175 wird behauptet: „das Zeitalter der Polizeischläger wird durch das Zeitalter der Polizeischützen abgelöst“; später wird festgestellt, dass sich „die Polizei so weit von ihrer Zivilschutzfunktion emanzipiert hat, dass sie einen Teil der Bevölkerung ... als feindliche Staatsmacht betrachtet, die straffrei vernichtet werden kann und sollte“ (S. 201).

Teil III ist mit „Krypto-Polizei“ überschrieben, was in wörtlicher Übersetzung „verborgene Polizei“ bedeutet. Die Leser*innen werden in den beiden Kapiteln jedoch nicht mit verdeckten Ermittlungen, „undercover policing“ etc. vertraut gemacht, sondern mit der Funktionsweise und den Wirkungen von „predictive policing“. Dabei mündet die Kritik an prognosegesteuerter Kriminalitätsbekämpfung in einer Würdigung des Strafsystems, da es „dem Straftäter oder der Straftäterin gewissermaßen gerade durch die Haft die Freiheit gibt, sein*ihr Leben zu ändern“ (S. 295)! Im nachfolgenden Kapitel wird die „Krypto-Polizei“ anhand von literarischen Detektivgeschichten beleuchtet. Der rassistische Subtext in A. E. Poes „Mord in der Rue Morgue“ wird nachvollziehbar herausgearbeitet; Sherlock Holmes wird als Protagonist der naturwissenschaftlichen

Kriminalistik deutlich; es folgen Betrachtungen zu Geschichten von Dürrenmatt und Mankell. Überzeugend sieht man die (gebrochenen) Umsetzungen allgemeiner Tendenzen in der Literatur. Ob daraus jedoch irgendetwas für die reale Polizei folgt, ob wir sie durch die künstlerische Umsetzung besser verstehen etc., das bleibt offen.

Teil IV gilt der „Xeno-Polizei“, also der Polizei, die sich mit dem Fremden beschäftigt. Das erste Kapitel ist den staatlichen Grenzsicherungsregimen gewidmet, das zweite der Praxis der Abschiebungen. Die Grenzmauern führten zu einem neuen Typus von Wachpersonal, „das die Unterschiede zwischen Polizei und Militär immer mehr aufweicht“ (S. 356). Die Abschottung nach außen fördere die Gewalt nach innen. Die Autorin schreibt von „sich häufenden, teils öffentlichen Gewaltexzesse(n) der deutschen Polizei gegen geflüchtete Menschen“ oder dass „in Deutschland – und vermehrt seit 2015 – die Polizei mit tödlicher Gewalt gegen Geflüchtete vorgeht“ (S. 372).

Jenseits der vielen Facetten, die in diesem Buch zusammengetragen wurden, und jenseits der vielen zutreffenden Einsichten über die in der Institution Polizei verankerten ausgrenzenden Strukturen, löst die Methodik der Untersuchung Unbehagen aus. Zwischen der US-amerikanischen und der deutschen (mitunter auch der britischen oder französischen) Polizei wird beliebig gewechselt. So als ob Polizei immer dasselbe sei. Das führt immer wieder zu Aussagen, die für die deutschen Verhältnisse in die Irre führen. Zudem bleibt die Bedeutung des ständigen Einbeziehens von Filmen (fiktionale oder dokumentarische) und von belletristischer Literatur für die Polizeipraxis unklar.

Am Ende des Buches unterbreitet Georgiana Banita einige Vorschläge, was zu tun sei: Racial Profiling verbieten, physische Gewalthaftigkeit der Polizei einschränken, Predictive Policing „rechtlich einhegen“, gegen „eine Welt voller Mauern“ sein, sich selbst die „unbequeme Frage der Eigenverantwortung“ stellen (S. 410ff.). Dieses begrüßenswerten, aber eher bescheidenen Antworten passen nicht so recht zum apodiktisch-kritischen Ton in den vorangegangenen Kapiteln. Auch an anderen Stellen schimmert ein differenzierter Blick durch, der an eine Polizei jenseits des Kritisierten glaubt: Etwa wenn die Autorin von dem der Polizei „anvertrauten Sozialauftrag“ (S. 402) schreibt oder wenn sie bedauert, es werde nicht genug getan „zur Bekämpfung und Verhütung schwerwiegender Straftaten, etwa der häuslichen Gewalt“ (S. 405). Das klingt, als ob die Polizei(welt) ohne „Phantombilder“ in Ordnung wäre. Mehr als fraglich.

(sämtlich: Norbert Püttner)

Maurer, Nadja; Möhnle, Annabelle; Zurawski, Nils (Hg.): Kritische Polizeiforschung. Reflexionen, Dilemmata und Erfahrungen aus der Praxis., Bielefeld (transcript) 2023, 254 S., 39,00 Euro, www.transcript-verlag.de/978-3-8376-6557-4/kritische-polizeiforschung

Sie verrichten ihren Dienst unter schwierigen Voraussetzungen. Das ist eine der zentralen Erkenntnisse, die diese Publikation aus der Forschungsstelle für strategische Polizeiforschung an der Akademie der Polizei Hamburg durchzieht. In zehn Kapiteln teilen die größtenteils ethnologisch arbeitenden Polizeiforscher*innen ihre Erfahrungen im Feld und die Schwierigkeiten, zu diesem Zugang zu erhalten. Gerahmt sind die Berichte aus konkreten Forschungsprojekten – mehrheitlich mit Rassismusbezug – von einordnenden und Ausblick gebenden Worten. Der wissenschaftliche Leiter der Forschungsstelle und Mitherausgeber Nils Zurawski lenkt seinen Blick kritisch auf die Forschenden. Denn nicht nur die Fragestellung und das Thema würden sich auf den Feldzugang auswirken, sondern auch die Einstellung der Wissenschaftler*innen. Politisch Engagierte würden zuweilen durch ideologisch-motivierten Aktivismus einen Dialog mit der Polizei verunmöglichen. „Ich bin aber immer Forscher, ich bin immer offen, ich bin immer transparent. Ich kann nicht als Forscher das versprechen und dann als Aktivist arbeiten“ (S. 224). Beide Herangehensweisen seien redlich, aber man sollte diese auf die Gefahr hin, keiner Seite gerecht zu werden, nicht vermischen.

Weitere Autor*innen beklagen, dass einige Polizeiforscher*innen durch methodische Unzulänglichkeiten und Empirieferne die innerwissenschaftliche Debatte aufhielten. Vorwürfe von Gruppenbezogener Menschenfeindlichkeit, Extremismus und Radikalisierung würden oftmals unendifferenziert behandelt und in der diffus bleibenden Unterstellung resultieren, „Polizist*innen seien (alle) rechtsradikal“ (S. 80). Über mediale Verstärkung findet sich dieses Wahrnehmungsmuster in der öffentlichen Diskussion und produziert bei Gesprächspartner*innen aus der Polizei „Unsicherheit und Zurückhaltung“ zu diesen Themen (S. 197). Forschungsprojekte wie die MEVAGO- und KviAPol-Studie hätten „verminutes Gelände“ hinterlassen und polizeiseitig Abwehrhaltungen produziert (S. 18, 83, 182, 184). Doch gerade für Polizeiethnologie, die „letztlich zu guten Erkenntnissen“ gelangen will, spielten „Offenheit, Reflexivität und Vertrauen“ eine Schlüsselrolle (S. 12, 106).

Wie lassen sich diese erreichen? Nadja Maurer schießt leider forschungsethische Leitlinien anthropologischer Verbände in den Wind. Diese hätten sich „als überhaupt nicht hilfreich“ erwiesen (S. 130). Doch

gerade die Leitlinien der erwähnten American Anthropological Association resultiert aus Klagen der Beforschten (s. American Anthropological Association: AAA Statement on Ethics. Principles of Professional Responsibility, 2012. <https://americananthro.org/about/policies/statement-on-ethics>). Die Reflexionen der Autor*innen erinnern an Forderungen indigener Gruppen im Forschungskontext: die „drei Rs“ – *Respect, Relationship, Reciprocity*. Zum Aufbau und Erhalt des nötigen Vertrauens braucht es einen respektvollen Umgang, der Beziehungsarbeit einschließt und den Nutzen aller Beteiligten im Auge hat. Zu einem respektvollen Umgang gehöre, dass Forschende sich offen und vorbehaltlos mit den Anforderungen an den Polizeiberuf auseinandersetzen und davon absehen, „kulturelle Lebensäußerungen ... negativ zu sanktionieren“ (S. 229). Durch fast alle Kapitel zieht sich die Erkenntnis, dass es zu Gelingensbedingungen der Forschungsprojekte gehört, „Beziehungsarbeit“ zu leisten, bei der „Formulierung produktiver und nachhaltiger Partnerschaften“ frühzeitig Kontakt aufzunehmen und „im Sinne eines verstetigten Dialogs“ diesen „dauerhaft durch eine offene Forschungsperspektive einzulösen“ (S. 189, 241, 236, 100). Angesichts der feldspezifischen Erfordernisse, so die Erfahrungen nicht nur aus Berlin und Rheinland-Pfalz, seien zukünftige qualitative Polizeistudien möglichst als Langzeitstudien anzulegen.

Die größte Herausforderung scheint darin zu bestehen, Reziprozität sicherzustellen und die Interessen der Beforschten – Praxisrelevanz und konkrete Handlungsempfehlungen – ernst zu nehmen. Doch, so informiert das letzte Kapitel des Buches, will man durch die Einrichtung des Hamburger Initiativkreises Polizeiforschung nun vieles besser machen. Über diese Initiative, die im Januar 2024 zu einer dritten Tagung einlud, werden diverse Akteur*innen dauerhaft vernetzt (s. Akademie der Polizei Hamburg: 3. HIP-Veranstaltung, 2024, <https://akademie-der-polizei-hamburg.de/3-hip-veranstaltung-700850>). So sollen eine „für beide Seiten vorteilhafte Zusammenarbeit“ hergestellt und „Hemmnisse und Hürden für Forschung und Forschungsnutzen überwunden werden“ (S. 241, 232). Wir sind gespannt.
(Sonja John)

Autor*innen dieser Ausgabe

Clemens Arzt, Berlin, Professor für Staats- und Verwaltungsrecht, Forschungsinstitut für Öffentliche und Private Sicherheit (FÖPS Berlin) der Hochschule für Wirtschaft und Recht

Simone Borgstede, Hamburg, Ph.D., Soziologin/Historikerin, lehrt an verschiedenen Hochschulen im Bereich Rassismus, Migration und Geschlechterverhältnisse, Anwohnerin

Dirk Burczyk, Berlin, Redakteur von Bürgerrechte & Polizei/CILIP

Johannes Ebenau, Hamburg, Kriminologe, forscht und promoviert u.a. zu Betroffenenperspektiven auf Sicherheit im Kontext extrem rechter Gewalterfahrungen

Thomas Feltes, Bochum, Rektor der Hochschule für Polizei Baden-Württemberg von 1992 bis 2002, danach bis 2019 Professor für Kriminologie und Polizeiwissenschaft an der Ruhr-Universität Bochum; derzeit Strafverteidiger und Gutachter in Fällen von Polizeigewalt

Riccarda Göttinger, München, wissenschaftliche Mitarbeiterin des SFB-Projekts „Whistleblowing in der Polizei“ an der Ludwig-Maximilians-Universität München

Jens Härtlein, Paderborn, Wissenschafts- und Technikforscher, beschäftigt sich mit den gesellschaftlichen Dimensionen von digitalen Sicherheitstechnologien; derzeit wissenschaftlicher Koordinator des Forschungsverbunds „Meaningful Human Control. Autonome Waffensysteme zwischen Regulation und Reflexion“ (MEHUCO) an der Universität Paderborn

Jessica Heesen, Tübingen, Privatdozentin für Philosophie und Vorstand des Internationalen Zentrums für Ethik in den Wissenschaften (IZEW) der Universität Tübingen

Sonja John, Berlin, Redakteurin von Bürgerrechte & Polizei/CILIP

Steffen Jörg, Hamburg, Mitarbeiter Gemeinwesenarbeit (GWA) St. Pauli, stadtpolitisch aktiv u.a. Mitbegründer des Netzwerks “Recht auf Stadt”, Dokumentarfilmemacher über Gentrifizierung

Moana Kahrmann, Hamburg, Masterstudentin Soziale Arbeit HAW Hamburg, Anwohnerin

Chris Köver, Berlin, Redakteurin von netzpolitik.org, arbeitet unter anderem zu digitaler Gewalt, so genannter Künstlicher Intelligenz und zur Migrationskontrolle

Marius Kühne, Bochum, Redakteur von Bürgerrechte & Polizei/CILIP

Tabea Louis, Hamburg, forscht zu Feminiziden und machtkritischen Sicherheitskonzepten

Matthias Monroy, Berlin, Redakteur von Bürgerrechte & Polizei/CILIP

Efthimia Panagiotidis, Hamburg, Professorin für Soziologie in der Sozialen Arbeit, HAW Hamburg, Schwerpunkte: Rassismus, Migration, Geschlechterverhältnisse und Forschungsmethoden

Holger Plank, Nürnberg, bis Dezember 2023 Leitender Kriminaldirektor beim Polizeipräsidium Mittelfranken, aktuell Lehrbeauftragter an der Ruhr-Universität Bochum am Lehrstuhl für Kriminologie, Kriminalistik und Polizeiwissenschaft

Helmut Pollähne, Bremen, Prof. Dr. iur. habil., Hochschullehrer und Rechtsanwalt/Strafverteidiger, Wissenschaftlicher Leiter des Kölner Instituts für Konfliktforschung, Publikationen in den Bereichen Strafrecht, Kriminalpolitik, Justiz- und Maßregelvollzug, Kriminologie, Menschenrechte, Drogenpolitik

Norbert Pütter, Berlin, Redakteur von Bürgerrechte & Polizei/CILIP

Viktoria Rappold, Berlin, Doktorandin an der Universität Regensburg und der Hochschule Wirtschaft und Recht Berlin, Referentin in einer NGO

Rasmus Rienecker, Hamburg, stadtpolitisch aktiv, Anwohner

Susanne Schuster, Cottbus, Richterin am Landgericht (Landgericht Cottbus) und Dr. Ögr. Üyesi, DAAD-Langzeitdozentin für Öffentliches Recht, Türk-Alman Üniversitesi, Beykoz/Istanbul

Sabine Stövesand, Hamburg, Professorin für Soziale Arbeit, HAW Hamburg, Schwerpunkte: Gemeinwesenarbeit; Gewalt im Geschlechterverhältnis (StoP-Konzept)

Eric Töpfer, Berlin, Politikwissenschaftler, Redakteur von Bürgerrechte & Polizei/CILIP



Abo + aktuelle Ausgabe:
www.antifainfoblatt.de

Antifaschistisches Infoblatt
Das Magazin für Antifaschismus.

Nr. 142 | Frühjahr 2024

UNGARN? UNGERN.

DROHENDE AUSLIEFERUNG VON
ANTIFASCHIST_INNEN NACH
UNGARN

Weitere Themen:

NS-Szene – Verbot der Artgemeinschaft
Braunzone – Geheimtreffen in Potsdam
Kurdistan – Jin Jiyan Azadî – Das erste
Frauenhaus in Syrien

SOLIWELLE DREYECKLAND

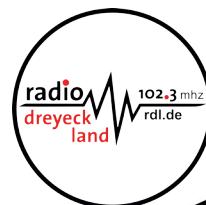
PRESSEFREIHEIT
VERTEIDIGEN!

SPENDENSAMMLUNG

Freundeskreis Radio Dreyeckland e.V.

IBAN: DE04 6809 0000 0009 320 202

Spenderzweck: Pressefreiheit



Mehr Infos:

rdl.de/Hausdurchsuchungen



DIE ROTE HILFE

Rote Hilfe Zeitung 1/2024: Antifa-Prozesse

DIE ROTE HILFE erscheint viermal im Jahr und kostet 2 Euro, im Abonnement 10 Euro im Jahr. Für Mitglieder der Roten Hilfe e. V. ist der Bezug der Zeitung im Mitgliedsbeitrag inbegriﬀen.

Gefangene erhalten die Zeitung kostenlos.



Zeitung der Roten Hilfe e. V. – Zeitung gegen Repression



POLIZEI

POLIZEI
Nordrhein-Westfalen

Innova

ISSN 0932-5409