



Positionspapier **PREDICTIVE POLICING - VORHERSAGENDE POLIZEIARBEIT**

Stand: Juni 2020

Begriffserläuterung

Eine einheitliche Begriffsbestimmung existiert nicht, aber unter Predictive Policing versteht man grundsätzlich das Nutzen von Daten aus der Vergangenheit, um computergestützt die Wahrscheinlichkeit des künftigen Auftretens von (bestimmten) Straftaten zu prognostizieren. Es werden dabei zwei Varianten unterschieden: Zum einen raumbezogene Vorhersagen, die weitgehend auf die Verwendung personalisierter Daten verzichten, und zum anderen personenbezogene Ansätze, bei denen Individuen oder Gruppen im Fokus stehen. In Deutschland kommen vor allem die erstgenannten Verfahren zum Einsatz. Die nachfolgenden Ausführungen beziehen sich deshalb auf *raumbezogene Predictive-Policing-Ansätze*.

Kriminologische Theorien

Die Vorstellung, dass das Konzept von Predictive Policing grundsätzlich funktionieren kann, stützt sich auf verschiedene kriminologische Theorien, die das Auftreten und die Verteilung von Kriminalität zu erklären versuchen. Das bedeutet allerdings nicht, dass sich diese Konstrukte zwangsläufig in der technischen Umsetzung wiederfinden müssen. Mitunter liefern entsprechende Theorien lediglich die gedankliche Grundlage für Predictive Policing, teilweise werden sie aber auch in die Praxis umgesetzt und sind somit Teil einer Verfahrenslösung. Die wichtigsten theoretischen Ansätze sollen nachfolgend kurz beschrieben werden:

Die **Rational-Choice-Theorie** besagt, dass abweichendes Verhalten auf einer Kosten-Nutzen-Abwägung beruht. Demzufolge soll die Bereitschaft des Einzelnen, eine Straftat zu begehen, im Wesentlichen davon abhängen, ob der erwartete Nutzen einer Tat über den möglichen Kosten liegt (z.B. das Entdeckungsrisiko sowie einer möglichen Strafe) – oder nicht. Die Theorie geht demzufolge vom „ökonomisch denkenden und handelnden Menschen“ aus, der zweckrationale Entscheidungen trifft, wobei diese von Mensch zu Mensch unterschiedlich sein können, weil das angenommene Kosten-Nutzen-Verhältnis individuell verschieden ist.¹

¹ Vgl. Becker, Gary (1993): The Economic Way of Looking at Life. Chicago: Coase-Sandor Institute for Law & Economics, Working Paper No. 12.

Beim **Routine-Activity-Approach** wird Kriminalität in Beziehung zu gesellschaftlichem Wandel gesetzt. Der Ansatz besagt u.a., dass ein aufgrund verschiedenster Faktoren motivierter Täter auf ein „geeignetes“, „attraktives“ und „erreichbares“ (objektives oder subjektives) Ziel treffen muss, welches gar nicht oder nicht ausreichend durch technische Schutzvorrichtungen und/oder menschliche Kontrollinstanzen geschützt ist.²

Die **Repeat-Victimisation** beschreibt die erneute Viktimisierung von Opfern oder Orten, die in der Regel im engen zeitlichen Zusammenhang mit dem Initialereignis stattfindet.³

Die **Near-Repeat-Victimisation** besagt, dass für Objekte in der Nähe des ersten Tatortes ebenfalls ein erhöhtes Risiko besteht, welches allerdings im Vergleich zum angegriffenen Tatobjekt geringer ausfällt. Das Risiko nimmt mit der Zeit ab und fällt grundsätzlich geringer aus, je weiter sich das potenzielle Einbruchobjekt vom ersten Tatort entfernt befindet.⁴ Bei bestimmten Deliktkonstellationen können Zeitpunkt und Örtlichkeit der Ersttat somit ein Indikator für das räumlich-zeitliche Auftreten von Folgedelikten sein.

Im Kontext von Einbruchsdiebstählen beschreibt die **Boost-Hypothese** eine erhöhte Wahrscheinlichkeit dafür, dass derselbe Täter aufgrund von Erkenntnissen, die er bei der Begehung der Ersttat gewinnen konnte, an den (erweiterten) Tatort zurückkehren wird, um erneut tätig zu werden. Sowohl für das ursprüngliche Tatobjekt als auch für Objekte in unmittelbarer Nähe und mit ähnlichen Strukturen soll demnach ein erhöhtes Risiko bestehen.⁵

Die **Flag-Hypothese** beschreibt, dass Einbruchobjekte häufig über ähnliche Merkmalsstrukturen verfügen, die sie für einen Einbruch attraktiv machen. Der Ansatz zielt stärker auf das Tatobjekt ab und weniger auf die Sicht des individuellen Täters.⁶

Predictive Policing in Deutschland

Während die Entwicklung, Einführung und Verbreitung von Predictive-Policing-Programmen vornehmlich in den USA begann, befassten sich erste Polizeibehörden in Deutschland wohl spätestens seit dem Jahr 2014 mit entsprechender Software bzw. ihrer testweisen Nutzung. Ausgelöst und befördert wurde diese Entwicklung hierzulande besonders durch die in den 2010er Jahren stark angestiegenen Fallzahlen im Bereich des Wohnungseinbruchsdiebstahls (WED). Angesichts des damit einhergehenden medialen wie gesellschaftlichen Drucks waren die Sicherheitsbehörden gefordert, ihre Konzepte zur Prävention und Verfolgung entsprechender Straftaten zu aktualisieren. In diesem Zusammenhang wurde man schließlich auf die Möglichkeiten aufmerksam, welche die neuartigen computergestützten Prognoseverfahren (vermeintlich) bereithielten. Der Einsatz von Predictive-Policing-Programmen in Deutschland erfolgt seither primär zur Bekämpfung des WED, allerdings wird zunehmend auch über eine Nutzung im Kontext

² Vgl. Cohen, L. E., & Felson, M. (1979): Social Change and Crime Rate Trends: A Routine Activity Approach. In: American Sociological Review (Vol. 44), S. 588-608.

³ Vgl. Farrell, G., & Pease, K. (1993): Once bitten, twice bitten: repeat victimization and its implications for crime prevention. In: Police Research Group Crime Prevention Unit Series (No. 46).

⁴ Vgl. Chainey, S. (2012): Predictive Mapping (predictive policing). Verfügbar unter: <http://discovery.ucl.ac.uk/1344080/3JDIBriefs_PredictiveMappingSChaineyApril2012.pdf>. Zuletzt abgerufen am 29. Mai 2020.

⁵ Vgl. ebd.

⁶ Vgl. ebd.

anderer Deliktsbereiche diskutiert. Teilweise gibt es bereits Erweiterungen, bspw. in Bezug auf Kraftfahrzeugdiebstähle. Die Software für Predictive-Policing wird entweder von kommerziellen Anbietern bezogen (etwa Baden-Württemberg, Bayern und Sachsen) oder selbst entwickelt (z.B. SKALA in NRW, KrimPro in Berlin).

Vor allem private Anbieter versprechen häufig einen deutlich effektiveren Kräfteinsatz und eine Art Frühwarnsystem, bei dem sich durch eine automatisierte und musterbasierte Erkennung von „near repeats“ Hinweise für potentielle Nachfolgetaten generieren lassen.⁷ Die Frage, wie valide entsprechende Prognosen sind, lässt sich allerdings nur schwer beantworten. Studien, die wissenschaftliche Standards einhalten, existieren bis heute nur in übersichtlicher Anzahl; die Ergebnisse sind vielschichtig und nicht immer eindeutig. In jedem Fall zeigte sich, dass die WED-Fallzahlen zurückliegend auch in denjenigen Bundesländern fielen, die kein Predictive Policing nutzten. Auch bundesweit sanken die Fallzahlen im direkten Vergleich von 2018 auf 2019 um ca. 10,6%.⁸ Insgesamt deutet vieles darauf hin, dass die teils deutlichen Kriminalitätsrückgänge nicht auf einen einzelnen Ansatz zurückgeführt werden können, sondern verschiedene Ursachen haben bzw. aus der Kombination mehrerer polizeilicher Maßnahmen resultieren. Überschwängliche Erfolgsmeldungen zu Predictive-Policing-Programmen sind deshalb mit Vorsicht zu betrachten. Belastbare Aussagen bezüglich einer möglichen positiven Wirkung lassen sich schon deshalb nur schwer treffen, weil in diesem Zusammenhang zahlreiche weitere Faktoren zu untersuchen wären, die einen wesentlichen Einfluss auf die Fallzahlentwicklung haben. Dies ist aus methodischen und forschungsökonomischen Gründen allerdings nur begrenzt möglich.

Kritik

Viele zivilrechtliche Organisationen sehen die Entwicklung mit Sorgen. Sie fürchten, dass Predictive-Policing-Konzepte ungerechtfertigt bzw. zu weitreichend in die Grundrechte eingreifen könnten, insbesondere mit Blick auf sozial benachteiligte Gruppen oder Minderheiten. Anknüpfungspunkt der Kritik ist dabei, dass die Datenbanken aus zurückliegenden Ereignissen gespeist werden, auf deren Basis sich sodann Prognosen ableiten lassen. Predictive Policing kann hierbei als eine Art selbsterfüllende Prophezeiung wirken: Wenn auf Grundlage der Datenanalyse bestimmte Gebiete stärker bestreift und kontrolliert werden, dann registriert man dort mit hoher Wahrscheinlichkeit auch mehr Kriminalität. Eine Art Selbstverstärker-Kreislauf wäre die Folge.

Bei einem Experiment der „Human Rights Data Analysis Group“ stellte man etwa folgendes fest: In einer Simulation zu Betäubungsmittelverstößen in Oakland (Kalifornien) lotste der eingesetzte PredPol-Algorithmus die Polizeibeamten meist in afro-amerikanische oder lateinamerikanische Nachbarschaften, obwohl im zuvor erschienenen „US 2011 National Survey on Drug Use and Health“ (NSDUH) erörtert wurde, dass Drogenmissbrauch in allen Vierteln Oaklands etwa gleich stark verbreitet ist.⁹ Die Verzerrung kommt durch eine Überrepräsentation betreffender Wohnviertel in den historischen Polizeidaten zustande.

⁷ Vgl. etwa <<https://www.ifmpt.de/nearrepeats.html>>. Zuletzt abgerufen am 29. Mai 2020.

⁸ <<https://www.tagesschau.de/inland/kriminalstatistik-133.html>>. Zuletzt abgerufen am 29. Mai 2020.

⁹ <<https://rss.onlinelibrary.wiley.com/doi/full/10.1111/j.1740-9713.2016.00960.x>>. Zuletzt abgerufen am 29. Mai 2020.

Tatsächlich können auch rein ortsbezogene Systeme zu solch problematischen Ergebnissen führen. Um dies zu verhindern kommt es darauf an, für Predictive Policing überhaupt geeignete Prognosedelikte zu identifizieren und die aus den Vorhersagen resultierenden Maßnahmen so zu gestalten, dass personengebundene Merkmale wie etwa ethnische Herkunft oder Hautfarbe nicht ursächlich für die Auswahl von Adressaten werden können. Diese Besorgnis besteht vor allem dann, wenn Predictive-Policing-Prognosen als Grundlage für repressive Maßnahmen oder in Zusammenhang der Erweiterung von Eingriffsbefugnissen (kriminalitätsbelastete Orte, Gefahrenzonen) herangezogen werden.

Anforderungen an Predictive Policing aus Sicht von PolizeiGrün

Predictive Policing könnte die Polizeiarbeit positiv verändern und dabei helfen, bestimmte Probleme frühzeitig zu erkennen und sie effektiver zu bekämpfen. Mit Blick auf große Datenmengen sowie komplexe Probleme können Algorithmen durchaus Lösungen bieten und menschliche Entscheidungen potenziell objektivieren. Gleichzeitig bergen entsprechende Ansätze ein gewisses Stigmatisierungspotenzial, wenn diskriminierende Faktoren nicht konsequent ausgeschlossen werden.

Bis jetzt stellen die bundesweit eingesetzten, raumbezogenen Systeme nur eine verhältnismäßig geringe Gefahr dar, weil sie regelmäßig nur wenige anonymisierte und überwiegend rein polizeiliche Datensätze verwenden. Dieser Befund kann sich rasch ändern, wenn die Programme Zugriff auf weitere, insbesondere externe Datenquellen erhalten sollten.

Alles in allem gilt es, Predictive Policing nicht als Allheilmittel, sondern als eine Ergänzung zur klassischen Polizeiarbeit bzw. als ein Mittel zur weiteren Professionalisierung selbiger zu betrachten.

PolizeiGrün stellt folgende Anforderungen an Predictive Policing:

- Der Einsatz von Predictive Policing muss verfassungs- und datenschutzrechtlichen Vorgaben entsprechen sowie Prüfungen hinsichtlich der Eingriffsermächtigungen standhalten, die je nach konkreter Programmausgestaltung erforderlich sein können.
- Mögliche personenbezogene Ansätze bedürfen einer besonders kritischen Begleitung; mit Blick auf ihre Implementierung sollten definierte (externe) Kontrollmechanismen (z.B. regelmäßige Prüfungen durch unabhängige Datenschutzbeauftragte) verpflichtend sein. Entsprechende Anwendungen sind darüber hinaus nur in engen verfassungsrechtlichen Grenzen für einen bestimmten Zeitraum denkbar.
- Predictive Policing darf nicht dazu führen, dass andere polizeiliche Maßnahmen vernachlässigt werden, es kann lediglich Teil einer ganzheitlichen sowie qualitativ hochwertigen Polizeiarbeit sein. Computerbasierte Kriminalitätsvorhersagen sind weder Ersatz für bürgernahe Polizeipräsenz noch für klassische kriminalistisch-kriminologische Analysen.

- Predictive Policing darf nicht dazu führen, dass die Anzahl der für Streifen zur Verfügung stehenden Beamt*innen verringert wird.
- Predictive Policing soll vor allem Präventionsarbeit unterstützen, bspw. indem Einwohner*innen in erkannten Risikogebieten gezielt beraten werden.
- Bei Kontrolldelikten, z.B. der Betäubungsmittelkriminalität, ist Predictive Policing abzulehnen, da es zwangsläufig zu Verzerrungen führen würde.
- Die Einführung von Predictive-Policing-Software muss detailliert vorgeplant und ihr Einsatz dauerhaft kritisch begleitet werden.
- In diesem Zusammenhang muss die Datenbasis, mit der die Algorithmen arbeiten sollen, einer umfassenden Prüfung unterzogen werden – und zwar zwingend *vor* einer Implementierung. Es ist u.a. zu hinterfragen, ob Datenqualität und -umfang in polizeilichen Vorgangsbearbeitungssystemen den Anforderungen genügen oder ob hier zunächst Verbesserungen herbeizuführen sind.
- Die Erfassungssysteme müssen bedienerfreundlich sein. Je einfacher und plausibler die Dateneingabe, desto höher ist die Akzeptanz in der Fläche.
- Generell sollte in der polizeilichen Aus- und Fortbildung künftig verstärkt thematisiert werden, in welcher Form große Datenmengen effizient sowie rechtlich zulässig ausgewertet werden können und welche Rolle einschlägige Softwareapplikationen in diesem Zusammenhang spielen.
- Statt auf kommerzielle Software sollte auf Eigenentwicklungen gesetzt werden. Es muss bekannt sein, welche Behörde welches System nutzt. Im Rahmen der laufenden IT-Konsolidierungen ist perspektivisch bundesweit ein einheitlicher Softwareansatz anzustreben.
- Die Software muss von unabhängigen Gutachtern *jederzeit* geprüft werden können.
- Eine wissenschaftliche Begleitung der Projekte ist *stets geboten*.

ÜBER UNS

PolizeiGrün e.V. ist die andere Berufsvereinigung! Kernziel ist die Förderung einer weltoffenen, toleranten und diskriminierungsfreien Polizei.

Der Verein sieht sich als Mittler zwischen gesellschaftlichen Institutionen und den Mitarbeiter*innen der Polizei- und Sicherheitsbehörden. Durch Abbau heute überflüssiger Berührungspunkte soll das gegenseitige Verständnis gefördert werden.

PolizeiGrün ist u.a. im Lobbyverzeichnis des Deutschen Bundestags erfasst.

KONTAKT

PolizeiGrün e.V., Postfach 37 04 27, 14134 Berlin

info@polizei-gruen.de | www.polizei-gruen.de | www.twitter.com/PolizeiGruen

1. Vorsitzender: Oliver von Dobrowolski, Berlin | oliver.vondobrowolski@polizei-gruen.de

2. Vorsitzender: Armin Bohnert, Freiburg i.B. | armin.bohnert@polizei-gruen.de

