

Geopolicing und Kriminalitätskartierungen

Wie Polizeien sich ein Bild machen

Geopolicing and Crime-Mapping. Police visions

Die Nutzung Geographischer Informationssysteme (GIS) erschließt neue Formen und Felder des Policing. Denn die Kartierung ganz unterschiedlicher, digital produzierter Daten – von der Flächenplanung bis hin zu Konsumgewohnheiten – ermöglicht es, neben strafrechtlich relevanten auch soziodemographische Informationen räumlich zu lokalisieren. GIS erlauben überdies einen schnelleren Zugriff als klassische Formen der Datensammlung wie etwa Kriminalstatistiken, und sie erzeugen dabei, in der spezifisch räumlich-visuellen Aufbereitung, eine eigene Evidenz. Während die Nutzung solcher Systeme in Ländern wie den USA oder Großbritannien bereits weit fortgeschritten ist, ist die Lage in Deutschland bislang eher unklar gewesen. Auf der Grundlage einer Befragung der Polizeibehörden in allen deutschen Großstädten nimmt der vorliegende Beitrag eine Bestandsaufnahme vor. Die Nutzung von Geodaten in den Bundesländern, so das Ergebnis, ist im Ausbau und Prozess einer Standardisierung begriffen. Neue Formen eines pre-crime-Policings bleiben unterdessen, vorläufig noch, eine Vision.

Schlüsselwörter: Geographische Informationssysteme, Raum/Verräumlichung, Policing, Pre-Crime

Geographic Information Systems (GIS) render new forms and realms of intervention amenable to the police. Mapping varieties of digitally produced data – ranging from local development planning to habits of consumption – allows for localizing both information on crime and social demographics. Moreover, compared to, for example, rather traditional forms of data gathering like crime statistics, GIS facilitate faster access and, due to their particular spatial-visual preparation, create their own forms of evidence. Whereas these systems are quite common in countries like the US or Great Britain, information on the situation in Germany so far was rather vague. On the basis of a survey of the police authorities of all major cities, the article conducts a review of the current situation. Accordingly, the use of geodata is currently being expanded and standardized. However, new forms of pre-crime policing for the moment continue to be a vision.

Keywords: Policing, Space/Spatialization, Geographic Information Systems, Pre-crime

Szene 1: Die Polizei in einem Großstadttrevier greift neben den typischen, von ihr selbst produzierten Daten über Kriminalität auf zahlreiche weitere, polizeiexterne und räumlich aggregierte Daten zurück. Sie möchte etwa statisti-

sche Daten zu Alkoholkonsum, zum Mietwohnbestand und zur lokalen Arbeitslosenquote nutzen, um Präventionsprogramme gegen häusliche Gewalt zielgerechter einzusetzen. Zensusdaten zur Gesundheit in einem Quartier, Daten zur Flächennutzung sowie zu polizeilichen Notrufen sollen zudem dafür verwendet werden, um allein auf der Basis statistischer Verteilungen Drogenumschlagplätze zu identifizieren – noch bevor ein Polizist diese gesehen oder ein Nachbar sie angezeigt hat.¹

Szene 2: Zur Sicherung der Staatsgäste im Rahmen eines G-8 Gipfels sind wie üblich zahlreiche Scharfschützen im Einsatz. Die Schusspositionen wurden zuvor anhand von dreidimensionalen Darstellungen in einem Geografischen Informationssystem (GIS) ausgewählt, die auch die Stockwerkhöhe von Gebäuden mit berücksichtigen. So lässt sich sicherstellen, dass Sichtachsen und Schusslinien nicht verdeckt sind. Bei Geiselnahmen war ein ähnliches Verfahren schon vorher zum Einsatz gekommen. Zeitgleich koordiniert die Einsatzleitzentrale die Polizeikräfte am Rande einer Großdemonstration anlässlich des Gipfels. In Echtzeit werden Ereignisse der Demonstration geocodiert und in die Leitstelle übertragen. Diese kann Wasserwerfer und Hundestaffeln punktgenau durch Straßen oder Gassen leiten und dabei jede Änderung der Geschwindigkeit oder Richtung des Demonstrationzugs berücksichtigen.²

1. Eine neue Kartographierung des sozialen Raumes

Die beiden Szenen müssen sich nicht unbedingt im Hier und Jetzt abspielen, aber sie sind gleichwohl bezeichnend für eine Gegenwart und für eine mögliche Zukunft des Policing, die durch zwei raumbezogene technische Entwicklungen ermöglicht werden. So können heute zum einen vielfältige, alltäglich produzierte digitale Daten (Lyon 2007; Marx 2006) miteinander verknüpft und auf städtische Räume zurückbezogen werden (Burrows 2008; Phillips/Curry 2002; Uprichard/Burrows/Parker 2009). „Geocodieren“ heißt, Daten über Konsumgewohnheiten, Gewerbe, Gesundheit, Kriminalität, Steueraufkommen, Religionszugehörigkeit, Wahlverhalten, Notrufe, Flächen- und Gebäudenutzung usw. geographisch zu verorten und im Hinblick auf unterschiedliche räumliche Skalierungen (Blockebene, Postleitzahlendistrikt, Mikrozensus, Stadtteil, Polizeireviere, Straßenzüge usw.) zu aggregieren. *Geodemographics* ist die marktgängige Bezeichnung für die detaillierte Abbildung von Lebensstilen in Quartieren auf statistischer Grundlage. Die Masse der geographisch codierten Daten, die produziert werden und auf die zurückgegriffen werden kann, ist auch hierzulande enorm. Allein die Deutsche Post Direkt (2009) verfügt über 37 Millionen Adressdaten. Dabei umfasst die kleinste ver-

1 Vgl. zu diesen Beispielen: Vogt (2001): 28f, 36f.

2 Wir danken den anonymen GutachterInnen für wertvolle Hinweise zu einer früheren Version dieses Beitrags.

fügbare räumliche Einheit sechs Haushalte, für die nach eigenen Aussagen teilweise über 1.000 Items vorliegen.³

Zum anderen besteht nunmehr die Möglichkeit, digitale Kartierungen mittels Geographischer Informationssysteme (GIS) abzubilden (Harris/Sleight/Webber 2005). GIS erleichtern die visuelle Aufbereitung, Verbreitung und Reproduktion unterschiedlichster Daten und ermöglichen auf diese Weise ihrerseits eine wachsende Anzahl qualitativ neuer Nutzungen in unterschiedlichen Bereichen des gesellschaftlichen Lebens, so auch in Bezug auf Polizeiarbeit.

Wenn geocodierte (Massen-)Daten und ihre visuelle Aufbereitung mittels GIS zunehmend für kommerzielle, sozialpolitische und polizeiliche Zwecke Verwendung finden und veröffentlicht werden, so könnte dies auf mindestens zwei Ebenen zu deutlichen Veränderungen des Wahrnehmens, Verhandelns und Bearbeitens von Problemen der Kriminalität führen. Erstens zeichnet sich eine neue Dimension des „policing the risk society“ ab (Ericson/Haggerty 1997), also eine Verschiebung des Blicks von Problemen der Kriminalität und Ordnungsstörungen hin zur Wahrnehmung von Risiken. Damit geht tendenziell eine polizeiliche Ratio der Potenzialität einher, das heißt ein permanentes Ausloten möglicher Gefahren und Störungen (Krasmann 2011), und zwar sowohl im räumlichen wie im zeitlichen Sinne. Gefahren sind potenziell überall erkennbar und müssen möglichst frühzeitig abgewendet werden. So werden Einbruchserien in der polizeilichen Praxis nicht nur verfolgt, sondern mit Unterstützung von GIS auch in die Zukunft projiziert, um ihnen dann durch präventiv eingesetzte Polizeikräfte an weiteren möglichen Tatorten zuvorzukommen. Ferner entsteht buchstäblich ein neues, verstärkt raumbezogenes Bild von Problemen der Kriminalität, Sicherheit und Ordnung. Denn die Daten über räumliche Einheiten ebenso wie die digitalen Karten sind selbstredend fabriziert. Sie sind technisch und sozial hergestellt und schaffen eine spezifische sozialräumliche Wirklichkeit, die ihrerseits wiederum polizeilich handlungsrelevant wird. Gesellschaftliche Verhältnisse sind in die Karten eingeschrieben (Mose/Strüver 2009: 317). So re-produzieren sie meist ein gängiges Klischee von Kriminalität, denn üblicherweise erfassen die Kriminalitätskartierungen die klassischen Formen der *crime in the streets* (wie Raubüberfall oder

3 Einzelne Items werden dann zu Variablen zusammengefügt: „Aufschlussreiche micro-dialog-Variablen: 1. Soziodemografische Daten: Anrede, Titel, Altersstruktur, Kaufkraft, Familienstruktur, Umzugsverhalten, Kulturkreisschwerpunkt. 2. Konsumdaten (aus Versand- und stationärem Handel): Werbeaffinität, Versandaffinität, Zahlungsverhalten, Bestellwert, Kaufdatum, bevorzugtes Bestellmedium, Sortimentsaffinität. 3. Strukturdaten: Straßentyp, Haustyp, geografische Lage, Gemeindegröße, Bebauungsstruktur, Wahlverhalten. 4. Gebiet/Region: Stadt, Landkreis, PLZ-Gebiet, Leitregion, Bundesland.“ (Deutsche Post Direkt 2009: 202). In Großbritannien differenziert die so genannte MOSAIC-Classification der Unternehmensgruppe Experian zwischen elf Gruppen räumlich und nach Lebensstil definierten Milieus, die in 61 Typen unterschieden werden (Burrows 2008: 226 ff.): Symbols of success, happy families, suburban comfort, ties of community, urban intelligence, welfare borderline, municipal dependency, blue collar enterprise, twilight subsistence, grey perspectives, rural isolation.

Schießerei), nicht aber der *crime in the suites* (wie Steuerbetrug oder Wirtschaftskriminalität). Sie vermitteln das Bild einer lokalisierbaren Kriminalität, die in sichtbaren Akteuren und Ereignissen auftritt. Dabei verleiht die technische Herstellung sowie Ikonisierung von Informationen mittels farblicher und symbolischer Darstellungen von Kriminalitätsereignissen wie Raub, Schießerei oder Überfall den Karten tendenziell einen Charakter der Objektivität sowie eine eigene Evidenz (Dodge/Kitchin/Zook 2009; Pickles 2004). Anders als die polizeiliche Kriminalstatistik, die mit ihren abstrakten Zahlen immer nur auf sich selbst, nämlich auf den Vergleich mit anderen Statistiken verweist, und anders als die klassische, (polizei-)wissenschaftliche Kriminalgeographie in Buchform, ist die digitalisierte Kriminalgeographie nicht nur potenziell jederzeit aktualisierbar und über das Internet und entsprechende Apps auch leichter öffentlich zugänglich zu machen. Vor allem befördert sie eine Form der Visualisierung von Kriminalität, die jederzeit auf einen bekannten Kontext: eine Straße, eine Nachbarschaft, ein Stadtviertel bezogen werden kann (Wallace 2009: 8). Eine solche unter anderem polizeilich hergestellte, verräumlichte und ggf. auch öffentlich zugängliche ‚Objektivität‘ kann dann wiederum (polizeilich) handlungsleitend werden.

Die Kombination unterschiedlicher, bislang nur getrennt voneinander verfügbarer Daten und die neuen Formen der Visualisierung mittels GIS eröffnen somit neue Optionen der Problemadressierung und der Steuerung sozialer Prozesse: „Geodemographic systems potentially offer significant breakthroughs in clarifying local policing needs“ (Ashby/Longley 2005: 60). Personenbezogene oder Ereignisdaten (z. B. Wohnsitze von Straftätern) verbinden sich mit Massendaten (z. B. durchschnittliche Konsumgewohnheiten) und können in eine Art polizeianalytischer Kartographie eingespielt werden, um, wie zum Beispiel in Los Angeles, „latent extremistische Muslim-Enklaven“ (Töpfer 2008: 69) oder, wie in unserer ersten Szene, Drogenumschlagplätze zu identifizieren. Neben einer neuen Zukunftsorientierung könnte hieraus eine Art *lifestyle-neighbourhood-policing* auf der Grundlage von „geodemographic sorting“ (Burrows/Gane 2006: 803) hervorgehen. Präventionsorientiertes Policing, das auch außerstrafrechtlich relevante Aspekte wie Lebensstilklassifikationen als Risikofaktoren einbezieht, kann die Erwartung entsprechender Verhaltensweisen hervorrufen, an die dann, gleichsam in Fortschreibung des Broken Windows-Ansatzes, wiederum städtische Sicherheitspolitiken, Polizeikonzepte oder auch private Sicherheitsinitiativen anknüpfen. Die geographisch-statistische Aggregation schafft dabei überhaupt erst bestimmbar Populationen als Gegenstand des Regierens (Hildebrandt 2008; Ruppert 2011) und konstituiert Räume eines selektiven Policing (Harris/Sleight/Webber 2005; sowie kritisch Belina 2011).

Dies waren einige der Ausgangsüberlegungen und -beobachtungen zu einer sechsmonatigen, von der Fritz-Thyssen-Stiftung finanzierten Studie, die wir im Jahr 2011 durchgeführt haben. Dabei ist im Ergebnis festzuhalten, dass sowohl die Produktion als auch die Nutzung und Publikation von kriminalitätsbezogenen geocodierten Ereignis- und Massendaten vor allem in Großbritannien und den USA, aber auch in anderen Ländern wie zum Beispiel Österreich, deut-

lich weiter verbreitet sind als hierzulande.⁴ Die bisherige Forschung dazu beschränkt sich überwiegend auf die beiden erstgenannten Länder. Unsere Zielsetzung war es daher, für Deutschland überhaupt erst einmal relevante empirische Daten über die Verbreitung und Nutzung von Geodaten in den Behörden zu gewinnen und eine „Bestandsaufnahme“ vorzunehmen. Wir wollten prüfen, ob hinsichtlich der genannten theoretischen Überlegungen überhaupt eine Grundlage für entsprechendes Policing in deutschen Großstädten besteht. Zur Beantwortung der Forschungsfrage, inwiefern Polizeien und Stadtentwicklungsbehörden Geodaten und GIS in Bezug auf städtische Sicherheits- und Kriminalpolitik nutzen, haben wir Polizei- sowie Stadtentwicklungsbehörden in allen 80 deutschen Großstädten⁵ auf der Basis einer standardisierten Erhebung schriftlich befragt.⁶ Überdies haben wir qualitative, leitfadengestützte Experteninterviews mit Vertretern von elf unterschiedlichen, für die Fragestellung relevanten Institutionen und Unternehmen geführt, das heißt mit Vertretern von Behörden (neben Polizeien, Stadtentwicklungsbehörden auch statistische Landesbehörden, Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung, Datenschutz), von großen Datenanbietern aus dem Bereich des Direkt- bzw. Geomarketings sowie mit dem marktführenden Softwareanbieter von Geographischen Informationssystemen, ESRI.⁷ Die beiden empirischen Zugänge ermöglichen einen Überblick über die Verbreitung georeferenzierter Daten innerhalb der Polizeiarbeit sowie über exzeptionelle oder angestrebte Nutzungen. Sie erlauben jedoch keine Aussagen über bestehende konkrete Nutzungspraktiken im Polizeialltag.

Im Folgenden wollen wir die Ergebnisse in Bezug auf polizeiliche Anwendungen darlegen. Daran anknüpfend wollen wir eine erste Einschätzung der Relevanz der hier interessierenden neuen technologischen Entwicklungen für die Polizeiarbeit in Deutschland geben und aufzeigen, welche Potenziale diese Entwicklungen aufweisen.⁸

-
- 4 Siehe etwa das mit OpenStreetMap verknüpfte Angebot der Stadt Wien: <http://www.polizei.gv.at/wien/aktuell/sicherheitsinformation.aspx> [20.5.2013]; für Großbritannien z. B. die „street-level crime maps“: <http://www.police.uk/> [16.05.2013]. Für jeden Internetnutzer sollen, so die Planung des britischen Innenministeriums, in Zukunft nicht nur die Vorkommnisse sichtbar sein, sondern auch die mögliche Strafverfolgung, das heißt, „ob die Täter erwischt und bestraft wurden.“ (Rötzer 2011)
 - 5 D.h. alle Städte mit über 100.000 Einwohnern (Statistisches Bundesamt (Destasis) 2011: 38ff).
 - 6 Bei den Stadtentwicklungsbehörden erzielten wir eine Rücklaufquote von 63,8 Prozent, bei den Polizeien eine von 62,5 Prozent. Der Ausfall bei letzteren ist darauf zurückzuführen, dass wir aufgrund höherer Weisung auf die Daten für Nordrhein-Westfalen mit seinen 29 Großstädten weitgehend verzichten mussten. Bei den Polizeibehörden in anderen Bundesländern konnten wir indessen eine Rücklaufquote von 98 Prozent erreichen. Angeschrieben wurden in der Regel die zuständigen Polizeipräsidentinnen und -präsidenten bzw. -direktoren, Schutzbereichsleiter oder Landräte.
 - 7 Die Firma, die sich im Jahr 1969 als *Environmental Systems Research Institute* mit Hauptsitz in Kalifornien gründete, betreibt ihre Software-Produkte für Geographische Informationssysteme unter dem Namen ArcGIS.
 - 8 Ergebnisse zum Einsatz von Geodaten bei Behörden der Stadtentwicklung und zur Publikation von geocodierten und kartographisch aufbereiteten Daten im Internet, die wir ebenfalls erhoben haben, werden hier ausgespart.

2. Kriminalitätskartierungen und die polizeiliche Nutzung von Geodaten in Deutschland

Unsere standardisierte und postalisch durchgeführte Befragung ergab, dass Geographische Informationssysteme bei 68,8 Prozent der antwortenden Polizeien genutzt werden, weitere 22,9 Prozent planen eine Einführung, so dass in naher Zukunft mehr als 90 Prozent der Polizeibehörden GIS im Einsatz haben dürften. Die Zuständigkeit für den Einsatz liegt auf Landesebene, wobei in wenigen Fällen von einer ausschließlichen Länderhoheit beim Einsatz solcher Datensysteme abgesehen wird. Ausnahmen sind hier die Stadtstaaten, die häufig mit den angrenzenden Bundesländern kooperieren, sowie die Gemeinsame elektronische Überwachungsstelle der Länder (GÜL) in Hessen, die über einen Staatsvertrag zwischen den Bundesländern für die elektronische Aufenthaltsüberwachung („elektronische Fußfessel“) zuständig ist (Hessisches Ministerium der Justiz, für Integration und Europa 2011).

Tabelle 1: Polizeiliche Verwendung von geocodierten Daten

Datenart <i>alle Angaben in Prozent (absolute Zahl in Klammern)</i>	aktuelle Nutzung	geplante Nutzung	keine Nutzung	Gesamt
Notrufdaten	37,8 (17)	8,9 (4)	53,3 (24)	100 (45)
Standortdaten aus der Telekommunikation	58,7 (27)	10,9 (5)	30,4 (14)	100 (46)
Daten zu Ordnungs- widrigkeiten	26,7 (12)	4,4 (2)	68,9 (31)	100 (45)
Daten zur Nutzung individueller Gebäude	38,6 (17)	11,4 (5)	50,0 (22)	100 (44)
Daten zu Wohnsitzen von verurteilten Straftätern	7,0 (3)	4,7 (2)	88,4 (38)	100 (43)
Daten zu Orten von besonderer Bedeutung	55,6 (25)	17,8 (8)	26,7 (12)	100 (45)
Daten zur Kriminalitätsfurcht	2,3 (1)	2,3 (1)	95,3 (41)	100 (43)
Sozialstrukturdaten	4,3 (2)	6,5 (3)	89,1 (41)	100 (46)
Flächennutzungsdaten	4,3 (2)	6,5 (3)	89,1 (41)	100 (46)
Bebauungsstrukturdaten	6,4 (3)	6,4 (3)	87,2 (41)	100 (47)
Daten zu Konsum und Lebensstil	0,0 (0)	0,0 (0)	100 (45)	100 (45)

* Unterschiedliche absolute Zahlen resultieren aus unterschiedlichem Antwortverhalten.

Die befragten Polizeibehörden nutzen also in erheblichem Umfang georeferenzierte Daten, die bei 54 Prozent aller Behörden auf der Ebene von exakten Geodaten bzw. adressgenau vorliegen. Zumindest auf der Ebene der Landes-

kriminalämter, davon ist den Expertengesprächen zufolge auszugehen, finden solche Nutzungen in allen Bundesländern statt. Wie Tabelle 1 zeigt, werden insbesondere Standortdaten aus der Telekommunikation (58,7 Prozent), Daten zur Nutzung von Gebäuden (38,6 Prozent), Notrufdaten (37,8 Prozent) sowie Daten zu Orten von besonderer Bedeutung wie Banken, Schulen oder Botschaften (55,6 Prozent) verwendet. Mit sieben Prozent ist die Nutzung von Daten zu Wohnsitzen verurteilter Straftäter, anders als etwa in Großbritannien und den USA (Hildebrandt/Gutwirth 2008; Vogt 2001), indes nur selten. Ebenso werden polizeiexterne Daten zu Sozialstruktur, Flächennutzung oder Bebauungsstruktur bislang kaum genutzt. Die für das Geomarketing besonders relevanten Daten u. a. über Konsummuster und Lebensstile, wie sie in Großbritannien u. a. durch das Unternehmen Experian sowie in Deutschland durch das Sinus-Institut als „MOSAIC-“ bzw. „microm Geo Milieus“ erhoben und vertrieben werden (sowie in die lebensstilorientierte und Bourdieu-inspirierte Soziologie Einzug hielten), spielen für das Policing in deutschen Großstädten bisher keine Rolle. Dass die Nutzung solch einer erweiterter Geodemographie noch unbedeutend ist, dürfte darin begründet sein, dass die Polizeien nicht regelmäßig Daten von Privatanbietern zukaufen und auch nur zu 24,3 Prozent überhaupt enger mit Stadtentwicklungsbehörden kooperieren, denen neben Daten zu Sozialstruktur und Bebauung sowie Flächennutzung auch überwiegend räumlich aggregierte Daten zu Gesundheit, Umweltbelastung oder zur Wohneigentumsquote vorliegen.⁹ Hindernisse für das „Verschneiden“, also die Kombination von geocodierten Daten aus unterschiedlichen Quellen, sind neben unterschiedlichen Skalierungen und Codierungsverfahren auch datenschutzrechtliche Hürden, auf die auch in den Expertengesprächen wiederholt und ohne genauere Spezifikation verwiesen wurde.

Für sozialräumlich gezieltes Policing auf der Grundlage statistisch generierter Lebensstil- und Nachbarschaftstypologien, wie es von Ashby und Longley (2005) sowie Harris et al. (2005) für angelsächsische Länder angedacht wird, liegen den Polizeien in deutschen Großstädten routinemäßig also keine Daten vor. Gleichwohl verfügen etwa ein Drittel der Polizeibehörden unter anderem über Geodaten zu nicht näher spezifizierten Ordnungswidrigkeiten und in fünf Großstädten nutzen Polizeien Daten zur Sozialstruktur oder Flächennutzung bzw. planen dies gegenwärtig.

9 Über die Belieferung der Polizeien durch Vermessungs- und Statistikämter und vereinzelte Initiativen zu Kooperationen mit der universitären Forschung hinaus gibt es keine grundsätzlich verankerte Zusammenarbeit zwischen unterschiedlichen Behörden in Bezug auf die Nutzung und Auswertung kriminalitätsbezogener Geodaten. Eine Vernetzung der Polizeien bezüglich der Nutzung von GIS über Ländergrenzen hinaus findet außerhalb der Stadtstaaten und der dazugehörigen Metropolenregionen sowie des Projekts zur elektronischen Aufenthaltsüberwachung unseren Informationen nach bislang nicht statt. So hält INPOL-neu (Bundesbeauftragter für den Datenschutz und die Informationsfreiheit 2010), das bundesweite Informationssystem der Polizei, beispielsweise keine Geodaten vor. Eine Vernetzung wird laut Experteninterview seit 2010 über eine durch das bayerische LKA ausgerichtete Tagungsreihe zu GIS in der Polizeiarbeit aufgebaut.

Allerdings wurde uns in zwei polizeilichen Expertengesprächen berichtet, dass in bestimmten Fällen, die nicht näher bestimmt wurden, auch Daten zu Konsum und Lebensstil verwendet würden. Dementsprechend ist davon auszugehen, dass in der Beantwortung der Fragebögen nicht alle möglichen Nutzungsszenarien angegeben wurden. Eine Einschätzung des Umfangs solcher Fälle ist hier nicht möglich, nach den Aussagen der Experten aber eher auf Ausnahmefälle beschränkt.

Tabelle 2: Polizeiliche Nutzungsfelder geocodierter Daten

Nutzungsfelder <i>alle Angaben in Prozent (absolute Zahl in Klammern)</i>	aktuelle Nutzung	geplante Nutzung	keine Nutzung	Gesamt
Ermittlungsarbeit	62,2 (28)	24,4 (11)	13,3 (6)	99,9 (45)
Präventionsprogramme	44,2 (19)	25,6 (11)	30,2 (13)	100 (43)
Erkennen von „Hotspots“	51,4 (19)	18,9 (7)	29,7 (11)	100 (37)
Personal- und Ressourcenmanagement	39,0 (16)	12,2 (5)	48,8 (20)	100 (41)
Strategische Zwecke (z. B. Einsatzplanung)	61,7 (29)	19,1 (9)	19,1 (9)	99,9 (47)
Taktische Zwecke (z. B. Einsatzkoordination)	60,9 (28)	17,4 (8)	21,7 (10)	100 (46)
Prognosen	28,6 (10)	17,1 (6)	54,3 (19)	100 (35)
Öffentlichkeitsarbeit	32,6 (14)	20,9 (9)	46,5 (20)	100 (43)

* Unterschiedliche absolute Zahlen resultieren aus unterschiedlichem Antwortverhalten; durch Rundungen nicht immer 100 Prozent.

Betrachtet man die in Tabelle 2 dargestellten Einsatzfelder von Geodaten, so dominiert einerseits eindeutig die klassische, repressive Polizeiarbeit: 86,6 Prozent nutzen oder wollen Geodaten für Ermittlungsarbeit nutzen. Auch die nun digitalisierten „pin-maps“ zur „hot-spot-Erkennung“ sind verbreitet. Andererseits dominieren polizeilich-organisatorische Nutzungen. Geo- bzw. für das jeweilige Polizeirevier codierte Daten können der internen Organisation der Polizeiarbeit dienen. Etwa die Hälfte aller großstädtischen Polizeien nutzt Geodaten zum Personal- oder Ressourcenmanagement oder plant dies (Rationalisierungen, Erfolgskontrollen aber auch zielgerichtete Ressourcenverteilung sind die zugehörigen Stichworte, die in Anmerkungen auf den Fragebögen bzw. in Experteninterviews genannt wurden). Überdies werden die Daten insbesondere zur Einsatzplanung und -koordination verwendet, was für gut 60 Prozent der befragten Polizeibehörden bereits zutrifft. Beide Formen der Nutzung fügen sich demnach in eine Entwicklung polizeilicher Arbeit, die seit der Einführung des Neuen Steuerungsmodells (NSM) zu beobachten ist. Wenn Polizeien an ihrem Output gemessen werden und zugleich in Ausübung ihrer Budgethoheit miteinander um die Ressourcenverteilung konkurrieren, erhalten Kriminali-

tätsdaten noch eine andere Funktion. Sie dienen nicht mehr nur der Kriminalitätsbekämpfung, sondern werden zum reflexiven Instrument der Selbstbeobachtung, Selbststeuerung und Selbstbehauptung, nämlich des Nachweises über Polizeitätigkeit und Ressourcenbedarf. „Governing by numbers“ heißt Kriminalitätskontrolle und Kontrolle der Polizei durch sich selbst (Kreissl 2011).

Geodemographien bieten über „hot-spot-Erkennung“ hinaus die Möglichkeit, „best value“-Praktiken und entsprechende Effizienzkalküle in das Policing (Ashby/Longley 2005) und New Public Management (NPM) zu integrieren (Ashby/Irving/Longley 2007), indem etwa auf räumlicher Basis polizeilich erfasste Kriminalität mit dem lokalen Personaleinsatz in Beziehung gesetzt und hier für die Steuerung und Auswahl ebenso wie für organisationsinternes Controlling genutzt wird. So können, wie bereits erwähnt, zum Beispiel zusätzlich Polizeikräfte eingesetzt werden, um einer Einbruchsserie präventiv entgegenzuwirken. Der Einsatz für Öffentlichkeitsarbeit und -sensibilisierung – auch als Teil von NPM-Ansätzen – kommt zudem als Unterstützung von Community Policing (Vogt 2001: 18, 21) oder zur öffentlichen Rechtfertigung polizeilicher Ressourcenverteilung in Frage, der durch die Visualisierung mittels GIS eine höhere Überzeugungskraft zugeschrieben wird. Dass eine solche Nutzung in deutschen Polizeidienststellen derzeit relativ selten ist (39 Prozent), könnte in polizeiinternen Widerständen gegenüber neuen Steuerungs- und Rationalisierungsprozessen begründet liegen oder auch in dem langwierigen Verfahren der Implementierung des Neuen Steuerungsmodells in Verwaltungen, die in Großbritannien deutlich früher einsetzte. Insgesamt war die Auskunftswilligkeit zu diesem Punkt in den relevanten Expertengesprächen begrenzt. Insbesondere die Freigabe von Geoinformationen zu Kriminalitätsverteilungen wurde in diesem Zusammenhang als problematisch und beispielsweise durch den Immobiliensektor unerwünscht eingestuft.

Herstellern zufolge sollen automatisierte Geographische Informationssysteme aber nicht nur der Polizeiarbeit in der aktuellen Situation, sondern auch der Prognose und Prävention dienen. Sie versprechen ebenso, Kriminalität gezielter zu verfolgen wie ihr vorzubeugen. Denn die Software kann dazu dienen, Kriminalitätsmuster und -trends aufzuspüren. „Identify and link related or seemingly unrelated crime patterns and trends“, heißt es programmatisch bei ESRI (2008: 5).¹⁰ So ist auch bei unserer Studie auffällig, dass 69,8 Prozent der befragten Polizeien Geodaten gegenwärtig im Rahmen von Präventionsprogrammen und 45,7 Prozent für Prognosen nutzen oder nutzen wollen. Mit letzterer Kategorie ist, gemäß der Informationen aus unseren Fragebögen wie den Expertengesprächen, vorerst jedoch weniger die komplexe Verknüpfung von Geodemographie und Policing gemeint. Die Prognose sucht vielmehr in Hinblick etwa auf die bereits erwähnten Serienstraftaten anhand einer geographischen Verortung nach Regelmäßigkeiten bei den Zielobjekten, um

10 Zum Profiling und der Verkettung unterschiedlicher Informationen bei georeferenzierten Daten vgl. Hildebrandt (2008).

daraus potenzielle zukünftige Objekte abzuleiten. Einzig für Bremen ist unserer Erhebung zufolge eine Kombination von Kriminalitäts- mit Sozialstrukturdaten für Präventionsarbeit möglich. Bei weiteren Städten (Bremerhaven, Hamburg, Hannover und Dresden) sind solche Optionen in Planung.

In den Expertengesprächen mit Polizei und ESRI wurden wir darüber hinaus darauf hingewiesen, dass einige Städte GIS im Rahmen städtebaulicher Kriminalprävention nutzen bzw. nutzen wollen, um Sichtachsen zu erfassen und die Herstellung von uneinsehbaren Orten zu vermeiden. Während Einsatzszenarien auf der Grundlage von dreidimensionalem Kartenmaterial wie in Szene 2 beschrieben zwar nicht abwegig, jedoch noch Zukunftsmusik sind,¹¹ sind andere Anwendungsmöglichkeiten durchaus realistisch. So lassen sich beispielsweise Korrelationen von Einbruchsdelhäufungen mit der Geschosshöhe der betroffenen Bauten ermitteln.¹²

Für die Vision eines pre-crime-orientierten Policing (Zedner 2007), bei dem Polizeieinheiten aufgrund ihres prognostischen Wissens gleichsam immer schon dort sind, wo etwas passieren könnte, fehlen in Deutschland bisher indes noch ganz überwiegend die Ausstattung, die notwendige technische Erfahrung – und nicht zuletzt die Datenbasis. Gleichwohl deutet sich angesichts der bereits bestehenden Möglichkeiten wie des geplanten Einsatzes von Geodaten eine solche Verschiebung in der Zeitdimension und damit einhergehend auch der Raumkonstruktionen an.

3. Policing 2.0: Veränderungen von Zeit und Raum

Das Projekt einer administrativen Kriminologie wie der Kriminal- und Sicherheitspolitik ist traditionell zukunftsorientiert. Es ist der Traum einer Beherrschbarkeit der Zukunft, der Antizipation der Gefahren des Möglichen. So haben Kriminologie und Kriminalistik seit ihren Anfängen statistische Verfahren und Wahrscheinlichkeitsrechnung zu nutzen gewusst, nicht nur um den individuellen Verbrecher wiedererkennbar, sondern auch um den prospektiven Täter als Handlungs- und Verhaltenstypus von vornherein ausfindig zu machen (Stingelin 1994). Eine risikoorientierte Kriminologie (Feeley/Simon 1994) sondiert und sortiert die Umwelt nach Gruppen und Verteilungen von Gefährlichkeiten und erschließt sich auf diese Weise auch neue Interventionsfelder im Namen der Sicherheit. Schließlich deutet sich in der Gegenwart eine Sicherheitspolitik an, die mit Szenarien und Imaginationen operiert, um das Mögliche vor unserem geistigen Auge wirklich werden zu lassen und es so handhabbar zu machen – oder zumindest handhabbar erscheinen zu lassen (Opitz/Tellmann 2011). Die Zukunft bestimmt so unsere Gegenwart – und

11 Siehe allerdings zum Einsatz militärischer IT-Systeme für eine „vernetzte Operationsführung“: Monroy (2010).

12 Zur Nutzung von 3-D Daten siehe Wolff (2010); Wolff/Asche (2010).

das Operieren mit geocodierten Massen- und Ereignisdaten wäre eine explizite Verräumlichung dieser Zukunftsorientierung.

Die – nach unseren Informationen aus den Expertengesprächen in Einzelfällen bereits tatsächlich gegenwärtige – Zukunft georeferenzierten Policings liegt in der Verschaltung einer „äußeren“, sich „in der Welt da draußen“ abspielenden, und einer neuen, datentechnisch produzierten „inneren“ polizeilichen Realität. Diese statistisch und kartographisch konstruierte polizeiliche Realität kann – bzw. soll – über ihren räumlichen Bezug das zeitliche Verhältnis von kriminalisierbarem Ereignis und polizeilichem Handeln verschieben: Echtzeit ist schon jetzt die Realität eines „Sicherheitsmonitors“, der es der Polizei erlaubt, sich per Mausklick

„in belastete Gebiete (Hot Spots) zu zoomen. [...] Aktuelle Kriminalitätsdaten sind minutenschnell für alle Exekutivbeamten online auf Landkarten verfügbar, Kriminalitäts- und Hot-Spots können noch rascher erkannt und Streifenplanungen/Fahndungsmaßnahmen sofort angepasst werden, Prävention kann kurzfristig und zielgerichtet erfolgen.“ (Marouschek 2010)

So werden Telekommunikationsüberwachungsdaten ebenso geortet und genutzt wie Lokalisierungsdaten, die durch GPS-Geräte von Beamten bzw. Fahrzeugen bereitgestellt werden. Über entsprechende Rückkopplungen lassen sich Bewegungen und das jeweilige lokale Umfeld aus der Distanz verfolgen und rekonstruieren. Wie in Szene 2 anhand von unseren Experteninterviews beschrieben kann die Polizei heute ein abgehörtes Mobiltelefon, einen Fahrzeugkonvoi oder einen Demonstrationzug mit einer Verzögerung von 20 bis 50 Sekunden auf dem Bildschirm verfolgen und mit anderen, im GIS vorgehaltenen Daten in Zusammenhang bringen – dies ist in Deutschland Praxis, wenn auch keineswegs alltäglich. Die Informatisierung der Polizeiarbeit und insbesondere die Rückkopplung von entfernten Geräten mit zentral vorgehaltenen Daten im GIS befördern nicht nur den mobilen Einsatz polizeilicher Kontrolltechniken, sondern auch eine prozessorientierte und flexible Arbeitsweise (Anders 2007). Dabei geht es einerseits um Reaktionszeiten. Die technische Vision von Ashby et al. (2007: 165) mag hier beispielgebend sein:

“A portable GIS may be used for reporting policing activity and extend to the extended policing family, for example, neighbourhood wardens reporting ‘envirocrime’ such as graffiti, fly-tipping, and vandalism whereby real-time mapping GPS and GPRS (global packet radio service) technologies are used to report incident locations to the central GIS database thus enabling rapid and appropriate response strategies.”

Andererseits wird im Sicherheitsmonitoring die Zukunft zur Gegenwart, indem nicht nur Statistik und Prognose, wie in Szene 1, zum unauflöslichen Bestandteil der Polizeiarbeit werden, sondern auch Imagination und Visionen. Die technische Konstruktion der räumlichen Verteilungen von Kriminalität und vor allem der Hot Spots erlaubt mithin, das nächste unerwünschte Ereignis zu antizipieren. Die Polizei wäre dann in der Tat nicht nur immer schon gleichzeitig, sondern möglicherweise auch schon mal vor dem antizipierten Ereignis vor Ort.

Solche Verschiebungen auf der Zeitachse zwischen kriminalisierbarem Handeln und polizeilicher (Re-)Aktion korrespondieren mit dem, was wir im Titel als Geopolicing bezeichnen: Polizeiarbeit richtet sich zunehmend anhand bestimmbarer Räume aus (dazu auch: Belina/Wehrheim 2011). Diese immer sozial definierten und gleichzeitig im Containerraumverständnis der Polizeien sozial „gefüllten“ Räume können wiederum auf Basis der statistischen Analyse und Konstruktion selektiv polizeilich bearbeitet werden. Die Vor-Ort-Kenntnisse und Raumzuschreibungen der Beat-Officers oder Kontaktbeamten werden durch die neuen technischen Raumkonstruktionen ergänzt und mit weiteren Daten verbunden. Dabei erzeugen die digitalen Karten, zum Beispiel in Bezug auf Kriminalitätsbelastungen farblich aufbereitete, neue „verobjektivierte“ Bilder von städtischen Räumen. Polizeiarbeit orientiert sich nunmehr an diesen neu geschaffenen, „sichtbaren Tatsachen“, die Einsatzplanung und Ressourcenmanagement und mithin die Verteilung der Polizei in der Stadt ebenso steuern können wie die Erwartungen „sozialer Probleme“, die mittels Geodemographie aus statistischen, verräumlichten Lebensstilklassifikationen hervorgehen. Während ersteres auch in deutschen Städten Gegenwart geworden ist, ist letzteres auch in internationaler Perspektive eine bislang weitgehend nur mögliche Zukunft des Policing. Auch wenn zwei polizeiliche Experten berichten, dass in nicht näher bestimmten Fällen bereits auch Daten zu Konsum und Lebensstil verwendet würden, ist von einer polizeilichen Alltagsnutzung nicht auszugehen. Im Hinblick auf US-amerikanische Städte oder auch Großbritannien gibt es demgegenüber mehr Hinweise auf entsprechende Projekte. Von einem flächendeckenden Einsatz kann aber der Literatur zufolge bisher auch dort noch nicht gesprochen werden. Soziale und organisatorische Veränderungen verlaufen langsamer als technische – und imaginierte.

Für deutsche Großstadtpolizeien dürfte insgesamt ganz überwiegend noch das gelten, was Manning 1999 für ein US-amerikanisches Polizeirevier feststellte (Manning 2001): Die aktuellen Effekte von Crime Mapping für das alltägliche operationale Polizeigeschäft sind marginal. Datensätze fehlen oder sie sind nicht kompatibel, Technologien fehlen oder sind mangelhaft, Daten werden „falsch“ interpretiert, die Datenpflege erfolgt unsystematisch etc. Dies deuten auch die Ergebnisse unserer Untersuchung an. Doch die Weichen für andere Formen des Policing in der Zukunft werden gerade gestellt.

Literatur

- Anders, K.-H. (2007): How to visualize space and time in “modern” maps?, in: Proceedings of Joint Workshop Visualization and Exploration of Geospatial Data, June 27 – 29, Stuttgart, ISPRS Archives.
- Ashby, D. I./Irving, B. L./Longley, P. A. (2007): Police reform and the new public management paradigm, in: Environment and Planning C: Government and Policy 25(2), 159-175.
- Ashby, D. I./Longley, P. A. (2005): Geocomputation, geodemographics and resource allocation for local policing, in: Transactions in GIS 9(1), 53-72.
- Belina, B. (2011): Kriminalitätskarten in den Medien: Zur Kritik der Kriminalitätskartierung anhand von Beispielen aus dem ZEITmagazin und zum Gegenprogramm einer „Geo-

- graphie der Kriminalisierungsstrategien“, in: Peters, H./Dellwing, M. (Hg.): Langweiliges Verbrechen: Warum KriminologInnen den Umgang mit Kriminalität interessanter finden als Kriminalität, 115-130.
- Belina, B./Wehrheim, J. (2011): „Gefahrengebiete“. Durch die Abstraktion vom Sozialen zur Reproduktion gesellschaftlicher Strukturen, in: Soziale Probleme 23. Jg., 2, 207-230.
- Bundesbeauftragter für den Datenschutz und die Informationsfreiheit (2010): Polizeiliches Informationssystem – INPOL <http://www.bfdi.bund.de/cln_030/nn_531474/DE/Themen/InnereSicherheit/Bundeskriminalamt/Artikel/DasPolizeilicheInformationssystem-INPOL.html__nnn=true> [Stand 2011-11-03]
- Burrows, R. (2008): 'Geodemographics and the Construction of Differentiated Neighbourhoods', in: Flint, J./Robinson, D. (Hg.): Community Cohesion in Crisis? New Dimensions of Diversity and Difference Bristol, 219-237.
- Burrows, R./Gane, N. (2006): Geodemographics, software and class, in: Sociology 40(5), 793-812.
- Deutsche Post Direkt (2009): Adresskatalog 2009, Bonn.
- Dodge, M./Kitchin, R./Zook, M. (2009): How does software make space? Exploring some geographical dimensions of pervasive computing and software studies, in: Environment and Planning A 41(6), 1283-1293.
- Ericson, R. V./Haggerty, K. D. (1997): Policing the risk society, Oxford.
- ESRI (2008): Law Enforcement: "GIS Solutions for Proactive Policing and Informed Response". <http://www.esri.com/library/brochures/pdfs/lawenforcement.pdf> [2013-07-24].
- Feeley, M./Simon, J. (1994): Actuarial justice: The emerging New Criminal Law, in: Nelken, D. (Hg.): The futures of criminology, London, 173-201.
- Harris, R./Sleight, P./Webber, R. (2005): Geodemographics, GIS and neighbourhood targeting, Chichester.
- Hessisches Ministerium der Justiz, für Integration und Europa (2011): Kooperation der Länder bei der elektronischen Aufenthaltsüberwachung <http://verwaltung.hessen.de/irj/HMdJ_Internet?cid=065b88d7cb68a65bcf40c85abc8a9566> [2013-04-28].
- Hildebrandt, M. (2008): Defining profiling: A new type of knowledge?, in: Hildebrandt, M./Gutwirth, S. (Hg.): Profiling the European citizen, New York, 17-45.
- Hildebrandt, M./Gutwirth, S. (Hg.) (2008): Profiling the European citizen, New York.
- Krasmann, S. (2011): Der Präventionsstaat im Einvernehmen: Wie Sichtbarkeitsregime stillschweigend Akzeptanz produzieren, in: Hempel, Leon/Krasmann, Susanne/Bröckling, Ulrich (Hg.): Sichtbarkeitsregime: Überwachung, Sicherheit und Privatheit im 21. Jahrhundert, Leviathan Sonderheft, Band 25, Wiesbaden, 7-24.
- Kreissl, R. (2011): Governing by Numbers, in: Fischer, D./Bonß, W./Augustin, T./Bader, F./Pichlbauer, M./Vogl, D. (Hg.): Uneindeutigkeit als Herausforderung – Riskokalkulation, Amtliche Statistik und die Modellierung des Sozialen, Universität der Bundeswehr München, Neubiberg, 53-66.
- Lyon, D. (2007): Surveillance studies: An overview, Cambridge.
- Manning, P. K. (2001): Technology's ways. Information technology, crime analysis and the rationalization of policing, in: Criminal Justice, 1(1), 83-103.
- Marouschek, P. (2010): Führungsinformationssystem – Teil 2: Das Geografische Informationssystem als Visualisierungs- und Analysetool, in: Die Kriminalpolizei <http://www.kriminalpolizei.de/articles.fuehrungsinformationssystem__teil_2,1,274.htm> [2012-08-29].
- Marx, G. T. (2006): Soft surveillance: The growth of mandatory volunteerism in collecting personal information: "Hey Buddy Can You Spare a DNA?", in: Monahan, T. (Hg.): Surveillance and security: technological politics and power in everyday life, Hoboken, 37-56.
- Monroy, M. (2010): Situational Awareness für die Polizei. Militärische IT-Systeme zur „vernetzten Operationsführung“ werden zunehmend im Bereich der „inneren Sicherheit“ implementiert, in: Telepolis 12.02. <<http://www.heise.de/tp/artikel/32/32066/1.html>> [2013-04-18].
- Mose, J./Strüver, A. (2009): Diskursivität von Karten – Karten in Diskursen, Bielefeld.
- Opitz, S./Tellmann, U. (2011): Katastrophale Szenarien: Gegenwärtige Zukunft in Recht

- und Ökonomie, in: Hempel, L./Krasmann, S./Bröckling, U. (Hg.): Sichtbarkeitsregime: Überwachung, Sicherheit und Privatheit im 21. Jahrhundert, Leviathan Sonderheft, Band 25, Wiesbaden, 27-52.
- Phillips, D. J./Curry, M. R. (2002): Privacy and the phonetic urge, in: Lyon, D. (Hg.): Surveillance as social sorting: privacy, risk and automated discrimination, Hoboken, 137-152.
- Pickles, J. (2004): A history of spaces: Cartographic reason, mapping, and the geo-coded world, London.
- Rötzer, F. (2011): Crime Mapping: Zweischneidige Transparenz, in: Telepolis <<http://www.heise.de/tp/blogs/6/print/150722>> [2012-08-29].
- Ruppert, E. S. (2011): Making populations: From censuses to metrics. in: Hempel, L./Krasmann, S./Bröckling, U. (Hg.): Sichtbarkeitsregime: Überwachung, Sicherheit und Privatheit im 21. Jahrhundert, Leviathan Sonderheft, Band 25, Wiesbaden, 157-173.
- Statistisches Bundesamt (Destatis) (2011): Statistisches Jahrbuch. <<https://www.destatis.de/DE/Publikationen/StatistischesJahrbuch/StatistischesJahrbuch.html>> [2012-08-30].
- Stingelin, M. (1994): Der Verbrecher ohne Gleichen: Die Konstruktion ‚anschaulicher Evidenz‘ in der Criminal-Psychologie, der forensischen Physiognomik, der Kriminalanthropometrie und der Kriminalanthropologie, in: Groddeck, W./Stadler, U./Pestalozzi, K. (Hg.): Physiognomie und Pathognomie: Zur literarischen Darstellung von Individualität: Festschrift für Karl Pestalozzi zum 65. Geburtstag, Berlin, 112-133.
- Töpfer, E. (2008): Polizei – Macht – Karten, in: Bürgerrechte & Polizei/CILIP 90(2), 66-73.
- Uprichard, E./Burrows, R./Parker, S. (2009): Geodemographic code and the production of space, in: Environment and Planning A 41(12), 2823-2835.
- Vogt, S. (2001): Crime mapping. Reihe: BKA Polizei + Forschung: Voraussetzungen und Anwendungsbedingungen am Beispiel US-amerikanischer Entwicklungen, Wiesbaden.
- Wallace, A. (2009): Mapping city crime and the new aesthetic of danger, in: Journal of Visual Culture 8(1), 5-24.
- Wolff, M. (2010): Geovisual methods and techniques for the development of three-dimensional tactical intelligence assessments, Dissertation, Potsdam: Universität Potsdam. <http://opus.kobv.de/ubp/volltexte/2011/5044/pdf/wolff_diss.pdf> [2012-08-30].
- Wolff, M./Asche, H. (2010): Towards 3D tactical intelligence assessments for crime scene analysis, in: Taniar, D. et al. (Hg.): Computational Science and Its Applications – ICCSA 2010, Berlin, 346-360.
- Zedner, L. H. (2007): Pre-crime and post-criminology?, in: Theoretical Criminology 11(2), 261-281.

Lars Frers
 Telemark University College,
 Postboks 155, 3672 Notodden, Norway.
 E-Mail: lars.frers@hit.no

Susanne Krasmann
 Universität Hamburg, Institut für Kriminologische Sozialforschung
 Allende Platz 1, D-20146 Hamburg
 E-Mail: susanne.krasmann@uni-hamburg.de

Jan Wehrheim
 Universität Duisburg-Essen, Institut für Soziale Arbeit und Sozialpolitik
 Berliner Platz 6-8, 45127 Essen
 E-Mail: jan.wehrheim@uni-due.de