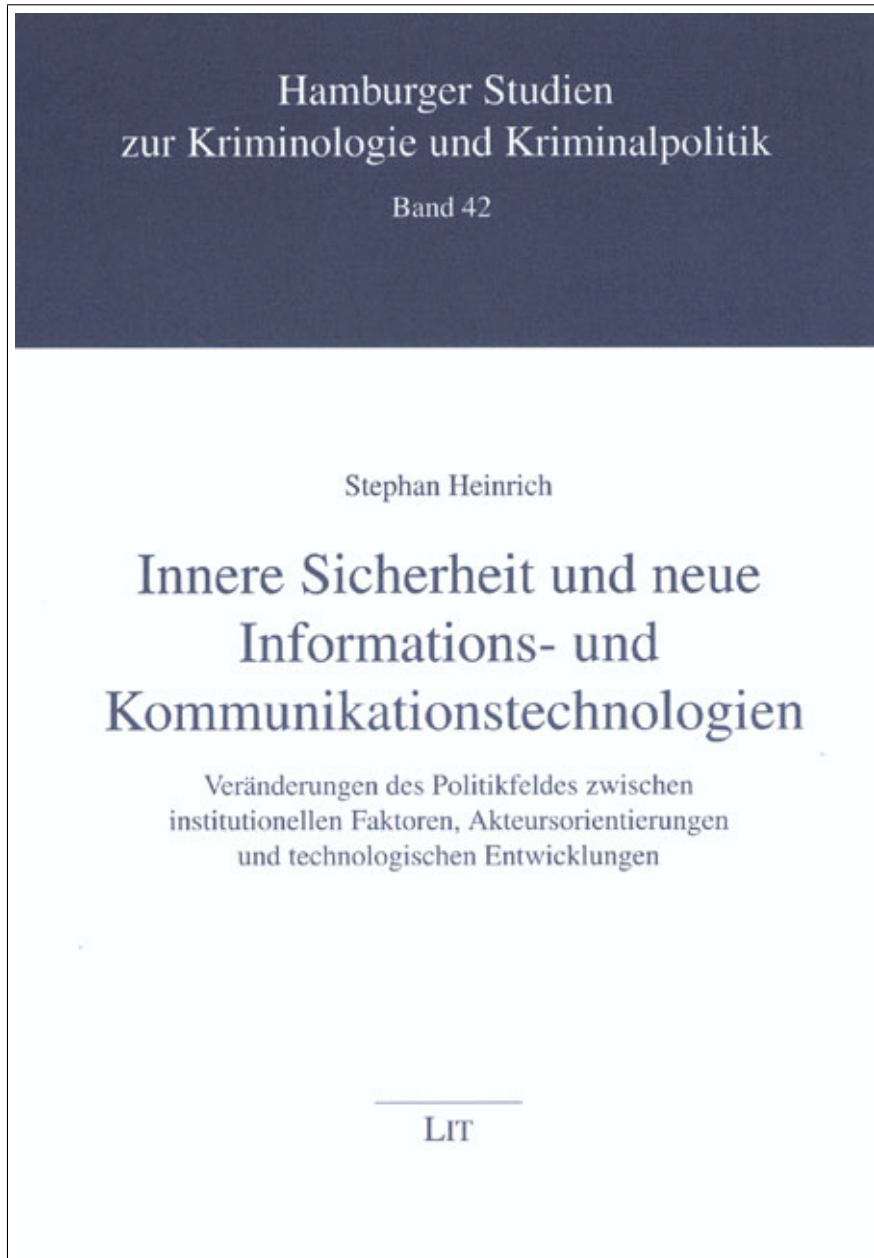


Stephan Heinrich

**Innere Sicherheit und neue Informations- und Kommunikationstechnologien.
Veränderungen des Politikfeldes zwischen institutionellen Faktoren, Akteursori-
entierungen und technologischen Entwicklungen**

LIT-Verlag, Berlin 2007, 496 S., 34.90 EUR, br., ISBN 978-3-8258-0430-5



Die Technisierung der Polizeien steht im Spannungsfeld zwischen der Utopie verbesserter Kriminalitätsbekämpfung und -verminderung sowie entgegengesetzt dem Bedrohungsbild allmächtiger Sicherheitsorganisationen. Die dabei ablaufenden Prozesse und ihre Akteure ebenso wie der Einfluss kriminalpolitischer Programme wurden bislang nur lückenhaft dokumentiert und untersucht. Mit neuen technischen Potenzialen führt die Informatisierung zur Entstehung eines umfassenden sozio-technischen Sicherheitssystems, das sich zunehmend der Steuerung und Kontrolle durch verwaltungsexterne und -interne Akteure entzieht.

Inhaltsverzeichnis

1	Polizei und Technik	1
2	Politikwissenschaft – Sicherheitsbehörden – Technik	5
2.1	Politikwissenschaft und Sicherheitsbehörden	5
2.2	Politikwissenschaft und Technik	7
2.3	Sicherheitsbehörden und Technik	13
2.4	<i>Forschungsskizze: Technikbezüge der Sicherheitsbehörden</i>	21
3	Politikfeldbezogene Verwaltungsanalyse	29
3.1	Policy-Analyse	29
3.1.1	Akteurzentrierter Institutionalismus	29
3.1.2	Phasenmodell und Prozessorientierung	32
3.1.3	Konkretisierung	36
3.2	Das Politikfeld Innere Sicherheit und seine Akteure	37
3.2.1	Politikfeld	37
3.2.2	Akteure im Modell des Umfeldsystems	38
3.2.3	Akteure der polizeilichen Technisierung	40
3.2.4	Strukturen der Politikformulierung und -implementation	44
3.3	Politikinhalt und Policy-Typen im Politikfeld	47
3.3.1	Politikinhalt	47
3.3.2	Policy-Typen	48
3.3.3	Policies mit Technikbezug	49
3.4	Policy-Implementation und -Wirkung	52
3.5	Zwischenfazit	56
4	Sozialwissenschaftliche Technikforschung	59
4.1	Technikdeterminismus	59
4.2	Technik als sozialer Prozess	62
4.2.1	Technikfolgen-Abschätzung	66
4.2.2	Technikgenese	71
4.2.3	Sozio-technische Konstellationen	74
4.2.4	Technik und Organisation	79
4.3	Zwischenfazit	86
5	Sicherheitsbehörden als technisierte Spezialverwaltung	91
5.1	Allgemeine Verwaltungsinformatisierung	91
5.1.1	Informatisierungsphasen und Leitbilder	91
5.1.2	Akteurskonstellationen	94

5.1.3	Programmformulierung und -implementation	96
5.2	Grundzüge der polizeilichen Informatisierung	99
5.2.1	Grundlagen des polizeilichen Informationswesens	99
5.2.2	Verlauf der polizeilichen Informatisierung	101
5.2.3	Phasen und Leitbilder	109
5.2.4	Akteure und Programme	110
5.3	Ein Technikmodell	113
5.4	Analyserahmen und Hypothesen	119
6	Informatisierung der deutschen Polizei	123
6.1	Die Anfänge	123
	Weimarer Republik	125
	Nationalsozialismus	126
6.1.1	Informationsorganisation und Bürotechnisierung	128
	Kriminaltechnik und Kriminalistik	128
	Informationsorganisation und Bürotechnologie	132
6.1.2	Kommunikation	138
	Telegrafie und Telefon	139
	Melder- und Alarmsysteme	141
	Funk	142
6.2	Restauration und Wiederaufbau	144
6.2.1	Informationsorganisation und Bürotechnisierung	147
	Kriminalpolizeilicher Meldedienst	147
	Automatische Datenverarbeitung	149
6.2.2	Kommunikation	156
	Sprach- und Schriftkommunikation	156
	Bildkommunikation	159
6.3	Reformen und Computer	162
6.3.1	Stand der Informatisierung zu Beginn der 1970er	165
6.3.2	Informatisierung im Verbund	168
	INPOL-Erstaufbau: Fahndung	170
	<i>Exkurs:</i> Erhöhung der Kontrolldichte durch Technologie	172
	INPOL-Ausbau: Information und Auswertung	175
	INPOL-Ausbau: Kriminalpolizeilicher Meldedienst	177
	Erfolge und Misserfolge	179
	INPOL-Neuausrichtung und Reorganisation 1981	182
	INPOL-Nutzung und Akzeptanz	186
6.3.3	Informatisierung in den Ländern und beim BKA	188
	Einsatz-Leitzentrale	193
	Information und Kommunikation in der Hierarchie	198
	<i>Exkurs:</i> Kriminaltechnik: Methode der Objektivierung	201

6.4	Die Polizei der Informationsgesellschaft	206
6.4.1	Informatisierung im Verbund	212
	<i>Exkurs:</i> Polizeiliche Auswertung: KPMD und <i>Intelligence</i> . . .	214
	INPOL-neu Konzept	218
	INPOL-neu Realisierung	222
	<i>Exkurs:</i> Problemfelder von EDV-Projekten in der Verwaltung . . .	226
	INPOL-neu Neuausrichtung	229
	Automatisierung der Daktyloskopie	231
6.4.2	Informatisierung in den Ländern und beim BKA	234
	Expertensysteme und angepasste Anwendungen	241
	OFA: zwischen tradiertem Meldedienst und Expertensystem . . .	244
	GIS: Visualisierung der polizeilichen Lage	247
6.4.3	Digitalisierung und Vernetzung	250
	Digitalisierter Erkennungsdienst und Biometrie	251
	Digitalisierte und vernetzte Kommunikation	262
	Digitalisierung der Spuren- und Beweisführung	273
6.5	Gremien und Institutionen der Informatisierung	278
6.5.1	Historische Entwicklung vor Gründung der Bundesrepublik . . .	279
6.5.2	Arbeitskreis II der IMK	280
6.5.3	Polizei-Führungsakademie	283
6.5.4	Arbeitsgemeinschaft Kriminalpolizei	286
6.6	Handlungsorientierungen der Technisierung	289
6.6.1	Instrumentelle Technisierung	293
6.6.2	Verwissenschaftlichung	296
6.6.3	Modernisierung	298
6.7	Zwischenfazit	299
7	Einzelstudie: Informatisierung der Polizei NRW seit 1990	307
7.1	Informationstechnik und Aufbauorganisation um 1990	307
7.2	Informatisierungsgeschichte	310
7.2.1	Phase der Dezentralisierung	310
7.2.2	Phase der Standardisierung und integrativen Vernetzung . . .	317
	IT-Konzept für die Landesverwaltung in NRW	317
	IT-Konzept – digitales Kommunikationsnetz	322
	Fachverfahren I: Integrationsverfahren Polizei	325
	Fachverfahren II: Führungsmittel	334
	IT-Solitär Polizei?	336
7.2.3	Weitere Projekte mit IT-Bezug	338
	Detektions- und Identifikationstechnologie	338
	Informations- und Kommunikationstechnologie	340
	Sonderdienststellen	342

7.2.4	Materielle Entwicklung und Finanzierung der Informatisierung	344
7.3	Entwicklung von Informationstechnologien	351
7.3.1	Institutionelle Verortung	351
	Spezialeinheiten und Sonderdienste	352
	Zentrale Polizeitechnische Dienste	352
	Strukturelle Konkurrenz in der Technikentwicklung	358
7.3.2	Modelle der Software-Entwicklung	359
7.4	Zwischenfazit	364
8	Informatisierung als sozio-technisches System	371
A	Literaturverzeichnis	385
B	Dokumente, Materialien und Artikel (ohne Autor)	446
C	Verzeichnis der Experteninterviews	463
	Index	464

Abbildungsverzeichnis

1	Technikbezüge der Sicherheitsbehörden	22
2	Der Ansatz des Akteurzentrierten Institutionalismus	30
3	Organisationsplan des BKA mit technologiebezogenen Schwerpunkten	41
4	Gremien der polizeilichen Technisierung um 2005	46
5	Rekursive Beziehung zwischen Akteur, Technik und Struktur	82
6	Ein Technikmodell der Sicherheitsbehörden	116
7	Sternförmige und vermaschte Strukturen bei Kommunikationsnetzen .	180
8	Informationspyramide im Mehrebenenmodell von INPOL-neu	220
9	INPOL-Systemarchitekturen	220
10	Gremien der polizeilichen Technisierung um 1976	281
11	Gremien der polizeilichen Technisierung um 1998	282
12	Konkurrierende Handlungslogiken der polizeilichen Informatisierung	289
13	Handlungsorientierungen der polizeilichen Technisierung	293
14	Aufbauorganisation der Polizei NRW ab 1993	308
15	Informationstechnisch ausgestattete Arbeitsplätze (1991–2004)	345
16	Finanzierung der Informatisierung (1990–2003)	348
17	Organisationsplan der ZPD NRW	355

Tabellenverzeichnis

1	Akteurstypen, Koordinations- und Interaktionsformen	31
2	Analyserichtungen bei der Betrachtung des Verhältnisses von Technik und Gesellschaft	65
3	Innovations-, Projekt- und Routinespiele	85
4	Informatisierungsphasen der Verwaltung	92
5	Unterscheidungsmerkmale von Groupware- und Workflow-Systemen .	94
6	Technikklassen, Einsatztypen und Einsatzbeispiele	114
7	Stand und Anwendung der polizeilichen EDV um 1972	166
8	Polizeiliche EDV-Systeme in den Ländern zum Ende der 1980er Jahre	190
9	Bestandteile polizeilicher EDV-Systeme um 1996	236
10	Kernsysteme der Länderpolizeien um 2005	240
11	Bestandteile der polizeilichen IT-Landschaft NRW 1998	314

1 Polizei und Technik

1979 erschien das Buch „Der Weg in den Überwachungsstaat“ von Jochen Bölsche, das auf einer Artikelserie in der Zeitschrift *Der Spiegel* basiert. Es behandelt die rasant polizeiliche und geheimdienstliche Informatisierung und zeichnet die Ausbildung eines Überwachungssystems nach, das sich als ‘Stahlnetz’ über die Gesellschaft stülpt. Eindrücklich werden darin die Potenziale und vor allem die Gefahren des Computereinsatzes durch die Sicherheitsbehörden dargestellt. Sowohl die Artikelserie wie auch das Buch erregten enorme öffentliche Aufmerksamkeit – und Empörung über das sich abzeichnende Schreckensszenario. Nur kurze Zeit später veröffentlichte der BKA-Präsident Horst Herold – wohl der zentrale Werber für die polizeiliche Informatisierung – einen Aufsatz, in dem er dem Tenor des Buches von Bölsche indirekt zustimmte: „Die Gefahren des ‘großen Bruders’ sind nicht mehr bloß Literatur. Sie sind nach dem heutigen Stand der Technik real“ (Herold 1980: 81).

Knapp 20 Jahre später veröffentlichte *Der Spiegel* wiederum mehrere Artikel über den Stand der polizeilichen Informatisierung, die als Reaktion – soweit überhaupt – eher hämische Kommentare auslösten. „Verzettelt in die Zukunft“ (Spiegel 1998a), so erfolge die Informatisierung der (Hamburger) Polizei. Zugleich erhielt die Polizei „Hilfe von Phantomas“ (Spiegel 1998b), einem biometrischen Computersystem zur automatischen Personenidentifikation. In einer Zeit, in der das Internet auch die Bundesrepublik in seinen Bann schlug, erschien die Polizei informationstechnisch in der Steinzeit stehen geblieben zu sein, aber auch über Hochtechnologie zu verfügen. Zwar wurden auch in den folgenden Jahren von der Zeitschrift immer wieder der technische Fortschritt bei der Polizei und daraus resultierende Gefahren für die Gesellschaft thematisiert, zum Beispiel von Mascolo / Stark (2001) oder Krempf / Schmundt (2003), aber auch immer wieder über Fehlschläge der polizeilichen Informatisierung berichtet, zum Beispiel über das „Computer-Chaos bei der Polizei“ (Spiegel 2001a), infolge dessen der „Fahndungscomputer abgestürzt“ (Spiegel 2001b) ist. Die Informatisierung der deutschen Polizei entwickelte sich zu „Schilys Millionenflop“ (Spiegel 2001c). Durch mangelhafte Technik entstanden „Polizeifreie Räume“ (Stark 2001), es herrschte ein informationstechnisches „Großes Rauschen“ (Spiegel 2002a). Daneben hat die Polizei aber auch „Videos im Streifenwagen“ (Dahlkamp u.a. 2001) und kann ihre Erfolge bei der Verfolgung pädophiler Straftäter im Internet bilanzieren: „Wir kriegen sie alle“ (Meyer / Ulrich 2005).

Anhand dieser selektiven Zusammenstellung lassen sich zum einen Veränderungen in der gesellschaftlichen und politischen Beurteilung der polizeilichen Informatisierung im zeitlichen Verlauf erkennen. Der ‘große Bruder’ wird kaum noch thematisiert, die literarische Vorlage hat ihre Schreckenswirkung – aus welchen Gründen auch immer – anscheinend verloren. Zum anderen aber lässt sich auch eine veränderte Problemlage der polizeilichen Informatisierung nachvollziehen. Während noch zum Beginn der 1980er Jahre die Implementation der Technik in die Polizei sowie

die Nutzung der technischen Potenziale durch die Polizei anscheinend nur auf geringe Schwierigkeiten stieß, hat sich dieser Zustand in den letzten 25 Jahren verändert. Zwar wuchs in diesem Zeitraum durch den allgemeinen technischen Fortschritt das Potenzial der Technik rapide an, doch können diese Potenziale anscheinend nicht mehr bzw. nur in selektivem und geringem Umfang von der Polizei umgesetzt werden. Die befürchtete Allmacht einer umfassend technisierten Polizei trat bislang nicht ein, vielmehr scheint die Polizei von der Technisierung partiell überfordert zu sein. Grundsätzlich stellt sich in diesem Zusammenhang die Frage, welche Rolle die Technik und ihre Potenziale für die Polizei und die Politikprozesse im Politikfeld der Inneren Sicherheit selbst einnehmen. Dabei können zwei unterschiedliche Aspekte differenziert werden: Erstens kommt der Technik als einer polizeiexternen, gesellschaftlichen Erscheinung eine eigenständige Rolle zu, die sich in der Existenz oder Entdeckung neuer Arbeits- und Aufgabenbereiche für die Sicherheitsbehörden äußert. Deutlich wird dies zum Beispiel in der Bedeutungszunahme der so genannten Internet-Kriminalität ab Mitte der 1990er Jahre. Hierbei wird die Technik zwar politisch und gesellschaftlich thematisiert, bereiten den Sicherheitsbehörden selbst allerdings nur geringe Probleme. Zweitens stellt die Technik als Bestandteil der polizeilichen Tätigkeit und der Polizeiverwaltung einen zumindest derzeit weniger thematisierten Aspekt dar. Diese (interne) Verwaltungsinformatisierung scheint die Polizei als Fachverwaltung allerdings in vielfacher Weise zu überfordern. Die Polizei hat immer wieder Schwierigkeiten, Technik erfolgreich einzusetzen, sodass hochtechnisierte und nicht oder nur wenig technisierte Verwaltungstätigkeiten nebeneinander bestehen.

Warum die Technisierung oder genauer die Informatisierung der Fachverwaltung Polizei Schwierigkeiten bereitet, wurde bislang von der sozial- und politikwissenschaftlichen Forschung zur Inneren Sicherheit nur als Marginalie behandelt. Im Vordergrund des Forschungsinteresses stand vielmehr die Frage nach Kompetenzzuweisungen und deren Auswirkungen auf die gesellschaftliche Sphäre. Implementationsprozesse und eigentliche Technisierung hingegen standen und stehen im Hintergrund. Kompetenzänderungen stellen jedoch nur einen Aspekt der polizeilichen Technisierung und Informatisierung dar: Denjenigen, der das Verhältnis der Fachverwaltung zu ihrer gesellschaftlichen Umwelt betrifft. Zu nennen sind zum Beispiel die Einführung der Videokontrolle öffentlicher Plätze, die Modifizierung der Telekommunikationsüberwachung oder die Kontrolle des Internets.

Ein weiterer Aspekt der polizeilichen Technisierung stellt die verwaltungsinterne Technisierung dar, die zur Erhaltung oder Optimierung der Handlungsfähigkeit der Verwaltung durchgeführt wird. Mit Ausnahme der datenschutzrechtlichen Perspektive – die wiederum auch das Außenverhältnis berührt – wurde dieser Aspekt bislang kaum behandelt. Dabei ist die Technisierung des Verwaltungshandelns auch unabhängig von Kompetenzfragen nicht ohne Bedeutung. Denn das Verwaltungshandeln bestimmt schlussendlich, wie politische Programme – auch Kompetenzänderungen – umgesetzt werden, welche Wirkung sie überhaupt entfalten können. Ein Programm

‘Kriminalitätsbekämpfung durch verstärkten Einsatz der Telekommunikationsüberwachung’ kann zum Beispiel nur dann effektiv und effizient umgesetzt werden, wenn die auf diese Weise gewonnenen Informationen auch verarbeitet werden und so in das Verwaltungshandeln einfließen. Ansonsten wird zwar das Programm umgesetzt, kann jedoch die angestrebte Wirkung nicht entfalten. Technik entwickelt ihre Wirkung erst mit ihrem materiellen Einsatz und beeinflusst so die Programmrealisierung.

Die Anpassung bzw. Optimierung der Handlungsfähigkeit der Verwaltung durch die Technisierung ihrer Produktionsbedingungen liegt allerdings in der Eigenverantwortung der Fachverwaltung. Sie bestimmt, implementiert und verbessert ihre Produktionsinstrumente, um so auf allgemeiner Basis ihre Handlungsfähigkeit und Programm-erfüllungsfähigkeit zu erhöhen. Daher, so die These, verläuft die Technisierung der Fachverwaltung Polizei weitgehend unabhängig von konkreten politischen Programmen. Einfluss auf die Technisierung nehmen damit vor allem verwaltungsspezifische institutionelle Faktoren, verwaltungsspezifische Handlungsorientierungen sowie technologiespezifische Faktoren, die sich in unterschiedlicher Weise aufeinander beziehen und gegenseitig beeinflussen. Während institutionelle Faktoren den Rahmen für Handlungen und Interaktionen der Technisierung vorgeben, fließen in den Handlungsorientierungen Leitbilder, Interessen und auch professionelle Einstellungen ein. Sie strukturieren Wahrnehmungen und Handlungsmöglichkeiten der Akteure im institutionellen Rahmen. Die technischen Faktoren selbst wirken ebenfalls auf die Verwaltungstechnisierung. Zum einen kann nicht jede Technologie für jeden Zweck genutzt werden, zum anderen entfalten sich technische Potenziale erst mit der materiellen Nutzung. Hinzu treten technische Sachzwänge, die eine bestimmte Weiterentwicklung bzw. einen bestimmten Einsatz scheinbar naturwüchsig erzwingen. Daher strukturiert auch Technik die Handlungsoptionen im institutionellen Rahmen.

Die weitere Annäherung an die Thematik erfolgt in zwei aufeinander bezogenen Schritten. In einem ersten Schritt wird ein vorwiegend theoretischer Ansatz verfolgt (Kapitel 2–5), während der zweite Schritt in einer historisch-empirischen Analyse der polizeilichen Informatisierung besteht (Kapitel 6 und 7).

Zunächst erfolgt in Kapitel 2 die Darstellung des Forschungsstandes zum Thema aus verschiedenen Perspektiven: Erstens aus der Perspektive der Forschung zur Inneren Sicherheit, zweitens aus derjenigen zu Politik und Technik sowie drittens aus derjenigen zur Technisierung der Sicherheitsbehörden. Systematisiert wird der Forschungsstand in einer Forschungsskizze. Das anschließende Kapitel 3 dient der Darstellung der Methode der Policy-Analyse sowie des forschungsleitenden Ansatzes des Akteurzentrierten Institutionalismus. Anhand des Umfeldsystem-Modells werden die Bedingungen und Akteure des Politikfeldes Innere Sicherheit näher dargestellt und in einer ersten Annäherung auf die Technisierung der Fachverwaltung ausgerichtet analysiert. Der Anspruch der in Kapitel 4 erfolgenden Darstellung von Theorien und Ansätzen der sozialwissenschaftlichen Technikforschung liegt darin, die Aufmerksamkeit für normativ postulierte Technikzuschreibungen und deren empirische Relevanz

zu schärfen. Es wird keine eigene Theorie entwickelt, sondern es wird vielmehr versucht, grundsätzliche Probleme und Ansatzmöglichkeiten der Technikforschung zu identifizieren. Die Theoriebausteine erfüllen einen an der empirischen Forschung orientierten heuristischen Zweck und sollen einen Analyserahmen ergeben, der im weiteren auf das Politikfeld Innere Sicherheit bezogen konkretisiert werden kann. Kapitel 5 stellt allgemein den Forschungsstand zur Verwaltungsinformatisierung dar und daran anschließend die nur lückenhaft dokumentierte polizeiliche Informatisierung. Das Kapitel dient der Konkretisierung der Fragestellung bzw. dem Versuch, durch den Vergleich Anknüpfungspunkte zu finden. Abgerundet wird das Kapitel durch die Entwicklung eines Technikmodells der Polizei und einer Konkretisierung der forschungsleitenden Hypothesen.

Mit den anschließenden Kapiteln 6 und 7 werden die in den vorhergehenden Kapiteln formulierten Hypothesen und Ansätze auf das Politikfeld und seine Akteure in Form einer historischen und empirischen Analyse übertragen. Den Unterkapiteln vorangestellt ist jeweils ein kurzer Überblick über die wichtigsten Aspekte der Entwicklung der Sicherheitsbehörden und Prozesse im Politikfeld Innere Sicherheit, um so die Informatisierung in Verbindung mit dem allgemeineren Kontext betrachten zu können. Kapitel 6 behandelt die Informatisierung auf der Ebene Bund-Länder sowie zusammenfassend auf der Länderebene. Es wird versucht, die Informatisierungsgeschichte in ihren Hauptentwicklungslinien anhand der strukturierenden Bedingungen des polizeilichen Informationswesens und seinen Querverbindungen zur Kriminaltechnik und Kriminalistik nachzuzeichnen. Gerade das Unterkapitel 6.4 ist sehr umfangreich, da es sich aufgrund dieses Vorhabens nicht nur den Kernprozessen der Informatisierung, sondern sich auch den aus der informationstechnischen Vernetzung ergebenden Nebenaspekten widmet. Da zum einen die technische Entwicklung in den letzten Jahren enorme Fortschritte machte und zum anderen die aktuellen Entwicklungen von der vorliegenden Forschung bislang kaum beachtet wurde, ist die sich entwickelnde Vernetzung technischer und sozialer Aspekte nicht ohne Bedeutung. Die mitunter relativ detaillierte Darstellung der Technik ist für eine politikwissenschaftliche Arbeit sicherlich unüblich. Dennoch sind vielfach die Prozesse im Politikfeld nicht unabhängig von der Technik zu verstehen, sodass die Darstellung vor dem Hintergrund der Verständlichkeit als sinnvoll erscheint. Abgeschlossen wird das Kapitel mit einer zusammenfassenden Darstellung der an der polizeilichen Informatisierung beteiligten zentralen Akteure und Gremien sowie deren Handlungsorientierungen (Kapitel 6.5 bzw. 6.6). Den empirischen Hauptteil der Arbeit stellt Kapitel 7 dar. Es behandelt die Informatisierung der Polizei in Nordrhein-Westfalen zwischen 1990 und 2005. Ziel des Kapitels ist es, die wichtigsten Akteure und Prozesse der polizeilichen Informatisierung innerhalb eines Landes zu untersuchen. Abschließend werden in Kapitel 8 die Ergebnisse zusammengefasst und systematisch aufbereitet.