

Kleine Anfrage

der Abgeordneten Andrej Hunko, Jan Korte, Christine Buchholz, Annette Groth, Inge Höger, Ulla Jelpke, Kerstin Kassner, Dr. Alexander S. Neu, Dr. Petra Sitte, Kathrin Vogler und der Fraktion DIE LINKE.

Tests, Recherchen und Marktsichtungen zur Einführung polizeilicher Vorhersagesoftware

Die Landeskriminalämter Bayern und Nordrhein-Westfalen (NRW) sind derzeit mit Tests zur Wirksamkeit von „Predictive Policing“ befasst (taz vom 26. November 2014). Eine Vorhersagesoftware soll Anhaltspunkte liefern, wann und wo ein Wohnungseinbruch bevorsteht. Das Programm macht sich dabei den wissenschaftlich angeblich nachgewiesenen „Near Repeat“ zunutze, wonach Straftäter bzw. Straftäterinnen meist mehrmals an nahe gelegenen Tatorten aktiv sind. Wissenschaftliche Erörterungen dieser „Near-Repeat-Hypothese“ bzw. „Repeat Victimisation“ basieren unter anderem auf der umstrittenen „Broken-Windows-Theorie“.

In Bayern kommt die Software „PreCobs“ zum Einsatz, Tests finden in München und Mittelfranken statt. Im Rahmen einer zweiwöchigen Großoperation wird „PreCobs“ auch landesweit ausprobiert (Pressemitteilung des Bayerischen Staatsministeriums des Innern, für Bau und Verkehr vom 21. November 2014). Die Landesregierung in NRW erläutert nun Details zu den eigenen Plänen (Landtag NRW, Landtagsdrucksache 16/7195). Demnach sei nicht hinreichend belegt, dass sich eine Software wie „PreCobs“ für eine „zeitgemäße polizeiliche Auswertung“ bewährt habe. Soweit ein Rückgang von Straftaten in einem definierten Raum zu beobachten sei, ließe sich dieser „nicht zwangsläufig auf die Anwendung solcher Programme zurückführen“. Eine andere Einschätzung hatte der bayerische Innenminister geäußert, der die Tests von „PreCobs“ als „vielversprechend“ lobte. Ob mehrere in jüngster Zeit verhaftete Einbrecher aber tatsächlich durch die digitale Vorausschau ins bayerische Raster gerieten, ist nicht belegt. Das Landeskriminalamt (LKA) NRW will deshalb nur solche Anwendungen einsetzen „die tatsächlich nachweislich wirksam sind“. Die Antwort lässt offen, welches Produkt von welchem Hersteller ausgesucht wird. Möglich wäre auch, eine Software von dem IT- und Beratungsunternehmen IBM zu kaufen. Der US-Konzern versucht, in Kooperation mit der Universität Freiburg auf dem deutschen Markt Fuß zu fassen (Mitteilung des Referats Presse- und Öffentlichkeitsarbeit der Albert-Ludwigs-Universität Freiburg vom 3. März 2011). Das Bundeskriminalamt (BKA) hatte sich hierzu nach einer Einladung mit IBM getroffen, um sich über die Funktionalitäten der Software zu informieren (Bundestagsdrucksache 17/13441).

Im Juli dieses Jahres hatte die Landesregierung NRW bereits auf die Kleine Anfrage der Fraktion der FDP geantwortet (Landtagsdrucksache 16/6453). Demnach sei das LKA beauftragt gewesen, Informationen ausländischer Polizeibehörden, die die Vorhersagesoftware bereits benutzen, zu analysieren. Genannt

werden Australien, Großbritannien, Niederlande und die USA. Die britische Polizei hatte kürzlich getestet, inwiefern die Rückfälligkeit von Gang-Mitgliedern ebenfalls durch eine Software vorhersehbar ist (Pressemitteilung Accenture „London Metropolitan Police Service and Accenture Complete Analytics Pilot Program to Fight Gang Crime“ vom 27. Oktober 2014).

Das Projekt „Predictive Policing in Nordrhein-Westfalen“ soll nach Abschluss vorbereitender Maßnahmen Anfang des Jahres 2015 in Duisburg und Köln beginnen. Erste Ergebnisse werden für die zweite Jahreshälfte erwartet. Die technische Leitung obliegt dem Landesamt für Zentrale Polizeiliche Dienste (LZPD). Die „Praxisphase“ endet im September 2016. Aus „kriminalstrategischen Erwägungen“ liege der Fokus zunächst auf Wohnungseinbruch. Soweit sich dort positive Ergebnisse nachweisen lassen, komme „die Ausweitung solcher Anwendungen auch auf weitere Deliktsfelder in Betracht“. Die Software soll jenseits der polizeilichen Nutzung auch Informationen „für Zwecke der Sozialpolitik oder des Städtebaus“ liefern. Vor einer endgültigen „Eignungs- und Auswahlentscheidung“ sollen weitere „IT-Experten“, Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftler, polizeiliche Datenschutzbeauftragte sowie „polizeiliche Anwender“ einbezogen werden. Das könnte auf die Einrichtung einer Bund-Länder-Arbeitsgruppe hindeuten, zumal auch das BKA für die Tests in Bayern und NRW interessiert Kontakt zu den dortigen „Kriminalistisch Kriminologischen Forschungsstellen“ aufgenommen hat (Bundestagsdrucksache 18/2932). Ziel sei „die Identifikation von Ansprechpartnern sowie eine erste Information zu den dortigen Planungen im Zusammenhang mit predictive policing“ gewesen. Mittlerweile hat auch die Berliner Landesregierung bestätigt, sich für polizeiliche Vorhersagesoftware zu interessieren.

Die bislang in Deutschland getestete Vorhersagesoftware verarbeitet zunächst keine Personendaten. Neben Informationen zu früheren Einbrüchen werden aber weitere „frei zugängliche Datenquellen“ eingebunden. Hierzu gehören „bauliche Gegebenheiten in Stadtbezirken, Verkehrsinfrastrukturen, Wetterdaten“. Um die Wirksamkeit der vorhersagenden Analyse zu steigern, können weitere Daten herangezogen werden. Dies könnte die Polizei zum Anlass nehmen, das Prinzip der Datensparsamkeit weiter aufzuweichen. Software zum „Predictive Policing“ wird dem Bereich „Big Data“ zugerechnet, dessen Funktionalität häufig mit der „Suche nach der Nadel im Heuhaufen“ beschrieben wird: Um diese zu finden, benötigt die Software im Gegensatz zu früheren Analyseverfahren also nicht weniger, sondern möglichst mehr Daten.

Die Einführung von Vorhersagesoftware löst vielerorts ein „Crime Mapping“ durch Geoinformationssysteme ab. Viele US-Polizeien setzen mittlerweile auf das IT-gestützte „Predictive Policing“. Auch dort wurden zunächst lediglich anonyme Daten aus öffentlichen oder polizeilichen Beständen genutzt, mittlerweile fließen aber in einigen Städten bereits Personendaten ein. Mit „Coplink“ (IBM) können Hinweise auf „verdächtiges Verhalten“ in der Öffentlichkeit ebenso eingebunden werden wie Statistiken oder Vorkommnisse aus anderen Polizeirevieren. Alle Daten werden über „Analyst’s Notebook“ (ebenfalls IBM), das bereits beim BKA genutzt wird, visualisiert. Über „Smart Surveillance Systems“ (IBM) werden auch Daten der Mustererkennung von Video- und Audioüberwachung eingebunden. Der Minister für Inneres und Kommunales von NRW Ralf Jäger (SPD) hatte das LKA aufgefordert, zu prüfen ob „die technischen Vorgaben dieser Methoden im Rahmen des geltenden Rechts auf die Kriminalitätsauswertung und -analyse der Polizei NRW übertragen werden können“.

Wir fragen die Bundesregierung:

1. Wie definieren Bundesbehörden IT-gestütztes „Predictive-Policing“?
2. Wie grenzt sich „Predictive Policing“ aus Sicht des BKA von „Big Data“, „Smart Policing“, „Crime Forecasting“ oder „Predictive Crime Mapping“ ab?
3. Welche wissenschaftlichen Studien zur Entwicklung und bzw. oder Wirksamkeit des „Predictive Policing“ bzw. zugrunde liegender Theorien und Ansätze haben Bundesbehörden angefordert und bzw. oder nach unaufgeforderter Zusendung studiert, um sich über die Funktionalitäten der Software zu informieren, und welche Schlussfolgerungen ziehen die Behörden daraus?
4. An welchen nationalen und internationalen Konferenzen, Symposien oder sonstigen Veranstaltungen zum Erfahrungsaustausch zu Software für „Predictive Policing“ haben welche Bundesbehörden teilgenommen?
5. Welche weiteren Kontakte oder Beobachtungen hat das BKA hinsichtlich der „Crime Information Platform“ (CIP) des Instituts für Sicherheit und Gesellschaft der Albert-Ludwigs-Universität Freiburg und IBM unterhalten bzw. vorgenommen?
6. Welche weiteren „Möglichkeiten der Zusammenarbeit“ hatten die Universität und IBM im Rahmen des Besuches im Frühjahr 2012 „unverbindlich erörtert“?
7. Welche konkreten „erste[n] Information[en] zu den [...] Planungen im Zusammenhang mit predictive policing“ haben die „Kriminalistisch Kriminologischen Forschungsstellen“ des LKA Bayern und des LKA NRW dem BKA übermittelt?
 - a) Inwiefern hat das BKA diesen Kontakt weiter ausgedehnt?
 - b) Mit welchen weiteren in- oder ausländischen Dienststellen hat das BKA Kontakt zum Einsatz von Software für „Predictive Policing“ aufgenommen?
8. Inwiefern ist das BKA (wie beispielsweise die Landesregierung in NRW) der Ansicht, dass sich eine Software wie „PreCobs“ für eine „zeitgemäße polizeiliche Auswertung“ noch nicht bewährt habe?
9. Inwiefern haben Bundesbehörden Zugang zu von der Landesregierung NRW durch das dortige LKA erhobenen Informationen ausländischer Polizeibehörden zu dort genutzter Vorhersagesoftware bzw. entsprechenden Studien?
 - a) Was ist der Bundesregierung hierüber zu Erfahrungen aus Australien, Großbritannien, den Niederlanden und den USA bekannt?
 - b) Inwiefern haben Bundesbehörden selbst Kontakte hinsichtlich der Erfahrungen mit Geoinformationssystemen und Anwendungen zu „Predictive-Policing“ mit Behörden der genannten Staaten unterhalten?
 - c) Was ist der Bundesregierung über ihren Austausch mit dem LKA NRW darüber bekannt, inwiefern die dort genutzte Software Erkenntnisse „für Zwecke der Sozialpolitik oder des Städtebaus“ liefern soll?
 - d) Welche weitere „IT-Experten“, Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftler, polizeiliche Datenschutzbeauftragte sowie „polizeiliche Anwender“ sollen nach Kenntnis der Bundesregierung vor einer endgültigen „Eignungs- und Auswahlentscheidung“ einbezogen werden?
10. Was ist Bundesbehörden darüber bekannt, inwiefern auch EU-Agenturen Geoinformationssysteme und Anwendungen zu „Predictive-Policing“ einsetzen, und welche Daten werden dabei verarbeitet?

11. Was ist dem BKA durch seine Kontakte nach Bayern und NRW, nach Sichtung einer Software bei IBM in Freiburg bzw. nach einer „Recherche in öffentlich zugänglichen Quellen bezogen auf kriminologische Aspekte“ (Bundestagsdrucksache 18/2932) über die Funktionsweise der IBM-Software „Smart Surveillance Systems“ und „Coplink“ bekannt, die Hinweise auf „verdächtiges Verhalten“ in der Öffentlichkeit ebenso einbinden kann wie Statistiken oder Vorkommnisse aus anderen Polizeirevieren und deren Daten über das auch beim BKA genutzte „Analyst’s Notebook“ visualisiert werden kann?
12. Welche weiteren marktverfügbaren oder von Behörden entwickelten „Predictive-Policing“-Lösungen sind Bundesbehörden nach einer „Recherche in öffentlich zugänglichen Quellen bezogen auf kriminologische Aspekte“ (Bundestagsdrucksache 18/2932) mittlerweile bekannt?
13. Welches Selbstverständnis von „Predictive-Policing“-Lösungen ist dem BKA durch seine Kontakte nach Bayern und NRW, nach Sichtung einer Software bei IBM in Freiburg bzw. nach einer „Recherche in öffentlich zugänglichen Quellen bezogen auf kriminologische Aspekte“ (Bundestagsdrucksache 18/2932) zu den marktverfügbaren Anwendungen bekannt?
14. Inwiefern dominieren dort nach Einschätzung des BKA die „Broken-Windows-Theorie“ oder die „Repeat-Victimization-“ bzw. „Near-Repeat-These“?
15. Inwiefern können die Anwendungen nach Einschätzung des BKA bzw. nach Mitteilung des LKA Bayern oder des LKA NRW bzw. der Hersteller auch Vorhersagen auf Täterebene vornehmen?
16. Welche Delikte außer Wohnungseinbruchsdiebstahl kämen aus Sicht des BKA durch Kontakte nach Bayern und NRW, nach Sichtung einer Software bei IBM in Freiburg bzw. nach einer „Recherche in öffentlich zugänglichen Quellen bezogen auf kriminologische Aspekte“ (Bundestagsdrucksache 18/2932) für deutsche Bundes- und Landesbehörden in Betracht?
 - a) Welche dieser Lösungen basieren auf Daten, die in Echtzeit aktualisiert werden können?
 - b) Welche konkreten Daten (etwa bauliche Gegebenheiten in Stadtbezirken, Verkehrsinfrastrukturen, Wetterdaten) werden jeweils eingebunden?
 - c) Welche Kosten (auch für den Betrieb, Wartung oder Updates) werden von den Herstellern jeweils genannt, bzw. was ist der Bundesregierung hierzu wenigstens aus Gesprächen mit IBM oder dem LKA Bayern und dem LKA NRW bekannt?
17. Was ist dem BKA durch seine Kontakte nach Bayern und NRW, nach Sichtung einer Software bei IBM in Freiburg bzw. nach einer „Recherche in öffentlich zugänglichen Quellen bezogen auf kriminologische Aspekte“ (Bundestagsdrucksache 18/2932) darüber bekannt, welche der marktverfügbaren Anwendungen Daten anderer Behörden einbindet, bzw. einbinden können, etwa von statistischen Landesämtern?
18. Inwiefern nutzen Polizeibehörden des Bundes und nach Kenntnis der Bundesregierung auch der Länder Geoinformationssysteme (GIS), um welche Produkte welcher Hersteller handelt es sich dabei, und welche Kosten fielen für Beschaffung und Betrieb an?
19. Welche Funktionsweise hat die bei Bund und nach Kenntnis der Bundesregierung auch Ländern genutzte GIS-Software hinsichtlich „Hot-Spots“ (räumliche Brennpunkte) und „Hot-Dots“ (Personen) in der Zukunft, die von Straftaten betroffen sein könnten?

- a) Inwiefern basiert die Software auf Messungen einer Variable (etwa Straftaten) in der Vergangenheit, wonach dann auf die Zukunft geschlossen werden soll?
- b) Welche weiteren Variablen werden von der Software genutzt?
20. Was ist dem BKA darüber bekannt, inwiefern ein Rückgang von Straftaten durch die von ihm gesichteten bzw. ihm präsentierten Geoinformationssysteme und Anwendungen zu „Predictive-Policing“ tatsächlich auf die Anwendung der Programme zurückzuführen ist?
21. Wie bewertet das BKA die von ihm gesichteten bzw. ihm präsentierten Geoinformationssysteme und Anwendungen zu „Predictive-Policing“ hinsichtlich des Prinzips der Datensparsamkeit, also des Phänomens, dass die Software im Gegensatz zu herkömmlichen Analyseverfahren nicht weniger, sondern möglichst mehr Daten verarbeiten muss, Polizeibehörden also angehalten wären, noch mehr Daten zu erheben, um die Funktionalität zu vergrößern?
22. Wie bewertet das BKA die von ihm gesichteten bzw. ihm präsentierten Geoinformationssysteme und Anwendungen zu „Predictive-Policing“ hinsichtlich einer Verletzung von Bürgerrechten oder einer möglichen Stigmatisierung bestimmter Bevölkerungsgruppen, wenn diese erst durch eine Prognose der Software zum Ziel geografisch eingegrenzter polizeilicher Maßnahmen werden?
23. Inwiefern hält es das BKA für erlässlich oder unerlässlich, den Quellcode der von ihm gesichteten bzw. ihm präsentierten Geoinformationssysteme und Anwendungen zu „Predictive-Policing“ einzusehen, bevor eine solche Software getestet oder beschafft würde?
24. Inwiefern hat das BKA, wie der NRW-Innenminister Ralf Jäger, hinsichtlich der von ihm gesichteten bzw. ihm präsentierten Geoinformationssysteme und Anwendungen zu „Predictive-Policing“ geprüft (oder möchte prüfen), ob „die technischen Vorgaben dieser Methoden im Rahmen des geltenden Rechts auf die Kriminalitätsauswertung und -analyse“ übertragen werden können?
25. Inwiefern existieren nach Kenntnis der Bundesregierung Überlegungen oder bereits Vorbereitungen zur Einrichtung einer Bund-Länder-Arbeitsgruppe (etwa auf Ebene der Innenministerkonferenz) zur Nutzung von Geoinformationssystemen und Anwendungen zu „Predictive-Policing“?
26. Worin bestehen Zielsetzungen sowie konkrete Maßnahmen der Einzelprojekte einer „Kooperationsplattform von Bundeskriminalamt, Bundespolizei und Bundesamt für Verfassungsschutz auf einer technisch-strategischen Ebene“ im Strategie- und Forschungszentrum Telekommunikation (SFZ TK, Plenarprotokoll 18/72, S. 6868)?
- a) Welche Behörden sind in welchen Zusammenarbeitsformen mit welchen weiteren Teilnehmenden mit einer „Verbesserung der klassischen Telekommunikationsüberwachung für Telefonie, Mobilfunk und E-Mail“ befasst, und worin genau bestehen die konkreten Maßnahmen?
- b) Welche Behörden sind in welchen Zusammenarbeitsformen mit welchen weiteren Teilnehmenden mit einer „Datenaufbereitung, insbesondere in Anbetracht des erheblichen Anstiegs der Datenmengen“ befasst, und worin genau bestehen die konkreten Maßnahmen?
- c) Welche Behörden sind in welchen Zusammenarbeitsformen mit welchen weiteren Teilnehmenden mit einer „Anpassung der Telekommunikationsüberwachung an aktuelle Kommunikationsformen und -protokolle“ befasst, und worin genau bestehen die konkreten Maßnahmen?

- d) Welche Behörden sind in welchen Zusammenarbeitsformen mit welchen weiteren Teilnehmenden mit „Anforderungen an die Telekommunikationsüberwachungsanlagen der nächsten Generation“ befasst, und worin genau bestehen die konkreten Maßnahmen?
 - e) Inwiefern ist die Aussage, „eine formale Beteiligung der Länder erfolgte bislang nicht“ so zu verstehen, dass die Länder auch informell nicht am SFZ TK beteiligt sind?
 - f) Auf welcher Ebene bzw. über welche Kanäle wäre es möglich, dass die im Rahmen des SFZ TK erarbeiteten Ergebnisse mit dem Bundesnachrichtendienst (BND) geteilt werden, der ähnliche Vorhaben betreibt (DIE ZEIT vom 13. November 2014), bzw. auch Ergebnisse von Projekten des BND dem SFZ TK zugänglich gemacht werden?
27. Welche Zwischenergebnisse kann die Bundesregierung zum Test der IBM-Software „IBM Content Analytics“ mitteilen?
- a) Welche „Testdaten“ bzw. „große Datenmengen, welche ausschließlich im Rahmen von Ermittlungsverfahren sichergestellt wurden“, wurden bzw. werden analysiert bzw. ausgewertet?
 - b) Inwiefern konnte inzwischen „festgestellt werden, inwieweit ‚IBM Content Analytics‘ als kommerzielles Produkt in der Lage ist, die Auswertung dieser Daten im Rahmen von Ermittlungsverfahren zu unterstützen bzw. zu beschleunigen“?
 - c) Wie schlüsseln sich die bislang angefallenen Kosten von 515 000 Euro für Beschaffung, Betrieb und Wartung der Software auf (Bundestagsdrucksache 18/2932)?

Berlin, den 12. Dezember 2014

Dr. Gregor Gysi und Fraktion

