

In: David Gugerli et al.: Nach Feierabend. Zürcher Jahrbuch für Wissensgeschichte 3, 2007. Zürich und Berlin, diaphanes, S. 173-183.

Vom Befehl zur Steuerung, von der Datei zum Index

Horst Herold im Gespräch mit David Gugerli

David Gugerli

Unter dem Titel »Organisatorische Grundzüge der elektronischen Datenverarbeitung bei der Polizei. Versuch eines Zukunftsmodells« haben Sie 1968 einen bemerkenswerten Aufsatz publiziert, zu dem ich Ihnen einige Fragen stellen möchte.¹ An welche Leserschaft richteten Sie sich damals? Können Sie sich an Reaktionen direkt im Anschluss an die Publikation erinnern?

Horst Herold

Der genannte Aufsatz entstammt einem im Oktober 1966 vor leitenden Kriminalbeamten gehaltenen Vortrag. Er beschäftigte sich mit dem technischen Funktionieren der Datenverarbeitung – von der Lochkarte über das binäre Rechnen, die Dateifunktionen und die Bildung von Datensätzen bis zu den elektronischen Speichermedien – und mit den Grundsätzen, die ich in einer Schrift »Fahnden und Forschen«² formuliert hatte, um die »auf das Verbrechen und den Verbrecher« bezogenen Daten zu verarbeiten. Im Schlussteil hatte ich versucht, ein Bild der künftigen Organisationsform zu entwerfen. 1968 wurde dieser Teil als »Versuch eines Zukunftsmodells« vom *Taschenbuch für Kriminalisten* publiziert. Der Beitrag, der weder über das heutige Begriffsinventar der Informatik verfügte noch sich auf eine nennenswerte Literatur stützen konnte, war bereits bei seinem Erscheinen durch korrigierende Veröffentlichungen zur Datenorganisation überholt. Unter diesen fand vornehmlich meine Arbeit zur »Kriminalgeografie« ein breites öffentliches und politisches Interesse, während der angesprochene Aufsatz völlig unterging.³

Elektronische Datenverarbeitung stellte für Sie eine Möglichkeit dar, die »Grenzen der Einsicht in das Wesen des Verbrechens aufzuheben, die das Unvermögen zur Verarbeitung der vorhandenen Daten bisher gezogen hatte«. Damit werde sich »die intuitiv betriebene Verbrechensverhütung und -bekämpfung in eine rationale wandeln« und die »Verbrechensvorbeugung als eigentlich wichtigste, heute aber vernachlässigte Form der Verbrechensbekämpfung zur vorrangigen Polizeiaufgabe« werden. Was führte zu Ihrer Überzeugung, eine solche »rationale Einsicht« in das Wesen des Verbrechens sei die Grundlage einer Polizeiarbeit, die präventiv statt repressiv wirke?

Die vorbeugende Bekämpfung der Kriminalität setzt die Kenntnis des Verbrechens voraus. Nur die Auswertung der über das Verbrechen und den Verbrecher vorhandenen Daten vermittelt die Einsichten, die nötig sind, um künftigen Verbrechen vorbeugend zu begegnen. Die Daten Unschuldiger – die zu verwenden manche der Polizei immer wieder böswillig unterstellen – würden darüber keinen Aufschluss liefern. Über Jahrzehnte hinweg musste die Polizei in aller Welt jedoch feststellen, dass die manuelle Auswertung der Kriminalitätsdaten, die in Ermittlungakten und Karteien vorhanden sind, lediglich massenstatistische Grobwerte liefern kann, deren Aussagegehalt über die der Kriminalstatistiken nicht hinausreicht. Um zu kausalen Einsichten in die Entstehung und Verübung des Verbrechens vorzudringen, erschien es nötig, auf der Basis anonymisierter Personendaten den Computer auch für die kriminalpräventive Ursachenforschung einzusetzen. Heute gehört die Kriminalprävention weltweit zu den durch die Polizeigesetze anerkannten und als vordringlich angesehenen Aufgaben des Staates und der Polizei. »Vorbeugen ist besser als Strafen.«

Der Begriff der Kriminalprävention reicht von der Lenkung des präventiven Streifendienstes der Schutzpolizei bis zu den Sozialisationsstrategien der Kriminal-, Familien-, Sozial-, Medien- oder Schulpolitik: sicherer Schulweg, keine Gewalt in der Schule, weg mit Drogen, Freizeitfürsorge, saubere Umwelt, Schutz potentieller Opfer, Kinder, Alte, usw. Präventionsdaten werden von der Gesetzgebung und allen Behörden und Verwaltungen benötigt, die zur Abwehr von abstrakten oder schon konkret gewordenen Gefahren berufen sind: Lebensmittel, Gesundheit, Betriebssicherheit, Luftverkehr, Rauschgift und Drogen, Falschgeld, Waffen, Sprengstoffe usw.

Mein erster praktischer Präventionsversuch war das kriminalgeografisch orientierte »Nürnberger Modell«. Es untersuchte die Wechselwirkungen zwischen der Struktur eines geografischen Raumes und der sich in ihm ereignenden Kriminalität und lieferte zugleich die Möglichkeit, die Schutzpolizei präventiv zu der Zeit an den Ort zu lenken, an dem örtliche und zeitliche Kriminalitätsschwerpunkte zu erwarten waren. Schon 1968 konnte ich die Wirkungsbreite dieser kriminalgeografischen Prävention vor dem Polizei-Institut Hiltrup anhand eines repräsentativen Zahlenmaterials erläutern.⁴ An die Stelle der intuitiv betriebenen Vorbeugungsroutinen aufgrund vermeintlicher Erfahrungen waren wissenschaftlich exakte und visualisierte Steuerungsdaten getreten. Aus dem »Nürnberger Modell« entstanden eigene Wissenszweige der Kriminalsoziologie, der Stadt- und Raumsoziologie, der städtebaulichen Vermeidung von Ghettos oder Kriminalitätsquartieren, der kriminalitätsabwehrenden Architektur sowie die Kriminalitätskartografie. Die Zusammenschau dieser Bestrebungen erfolgte in der »Kommunalen Kriminalitäts-

prävention«, die heute in den USA und in der Bundesrepublik zum Basisstandard der Kriminologie gehört. Andere Aspekte der Auswertung von Kriminalitätsdaten habe ich in der Auseinandersetzung mit Johano Strasser in dem Aufsatz »Konstruktive Sicherheit – Eine Gegenthese«⁵ dargestellt.

Die Datenverarbeitung erfordert eine sorgfältige Überwachung der Datenqualität. Bereits die Organisation des Datentransportes muss sicherstellen, »dass die Daten auf ihrem Wege bis zur Verarbeitung weder erweitert noch verschmälert oder unterdrückt oder sonst verändert werden. Nur die mit Hilfe schematisierter und vereinheitlichter Datenträger oder aufgrund vorgegebener Merkmalslisten vorgenommene Datenkanalisation garantiert die Datenreinheit.« Während Sie ein möglichst sauberes und einheitliches Datenerfassungskonzept forderten, waren Datenbankspezialisten wie Edgar F. Codd bei IBM damit beschäftigt, ein möglichst reines Konzept für die Speicherung von Daten zu erarbeiten. Warum war Ihnen die Erfassung das wichtigere Problem?

Jeder Datenverarbeiter muss ein Interesse daran haben, nur zuverlässige Daten zu verwenden. Nur mit richtigen Daten macht die Datenverarbeitung Sinn. Diese Forderung schließt alle Stufen ein, also auch die Speicherung. Was die Erfassung anhand von vorgegebenen Merkmalslisten – also spezielle Such- und Erkennungsmerkmale für typische Straftaten – angeht, so darf ich auf das auch in der Schweiz praktizierte »Violent Crime Linkage Analysis System« (VICLAS) verweisen,⁶ das ziemlich exakt meinen schon 1966 in »Fahnden und Forschen« geäußerten Vorstellungen von der Form und dem Ablauf der Erfassung entspricht. Heute freilich erscheint auch diese Arbeitsweise bereits durch die maschinengestützte Indexierung überholt zu sein.

Woher stammt der Wunsch, über die Reinheit der Daten eine Versachlichung des Wissens zu erreichen? Wie ließ sich der damit verbundene Verlust jenes polizeilichen Wissens, das sich nicht formalisieren lässt, kompensieren?

Die Begriffe Erfassung und Reinheit sind Gebote des auch heute noch vorherrschenden Dateienprinzips, das der Exekutive geprüfte Fakten für ihr Einschreiten sichern soll. Die Speicherung der Daten erfolgt in physikalischen Dateien, die stets aus einer zusammenhängenden Kette von gleichartig aufgebauten Datensätzen bestehen, die sich wiederum aus Datenfeldern zusammensetzen. Jedem Datenfeld ist dabei in vorgegebener Reihenfolge ein bestimmter Bedeutungsinhalt vorgegeben, etwa in der Reihenfolge: Name, Vorname, Geburtsdatum, Beruf usw. Ob »Müller« ein Eigennamen ist oder einen Beruf bedeutet, wird nicht durch das Wort

»Müller«, sondern ausschließlich durch die Position im Datensatz entschieden. Bei Anfragen entnimmt der Rechner das Datum inhaltlich unverändert aus dem zur Rückinterpretation vorherbestimmten Platz. Eine solche »Strukturierung«, die dem Dateienprinzip innewohnt, garantiert einen präzisen Recall. Zugleich aber wird klar, dass strukturierte Systeme sich nur zur Auskunftleistung eignen, also z.B. im Rahmen des seit 1972 aufgebauten bundesweiten INPOL. Dateiübergreifende Querschnittsaussagen wurden erst in den letzten Jahren durch sogenannte logische Dateien möglich, d.h. durch eine spezielle Software, die weiß, wo die gesuchten Daten zu finden sind.

Deshalb hat das BKA 1974 bis 1978 vorgeschlagen, das Dateienprinzip für Grunddaten zwar beizubehalten, es jedoch in ein Indexierungsmodell DISPOL (Digitales Sondernetz der Polizei) einzubetten,⁷ das nach Funktion und Arbeitsweise einer der heutigen Suchmaschinen vergleichbar wäre. Der Vorschlag sah intelligente Netzknoten vor, die, über das ringförmig aufgebaute, also nicht hierarchische Netz verteilt, registrieren sollten, was wo an Kriminalitätsdaten im gesamten System gespeichert ist. So wie heute der Nutzer des Internets sollte jede Polizeidienststelle dem basisorientierten DISPOL-Netz die benötigten Informationen unmittelbar entnehmen, ohne dabei den Weg über die sternförmige Leitungshierarchie zu gehen.

Jede physikalische Datei speichert Informationen beschränkt auf ihren speziellen Verwendungszweck. Soweit nicht logische Dateien Brücken bauen, werden die verschiedenen Dateihalte untereinander isoliert. Auch eine noch so große Vielzahl von Dateien schöpft die Gesamtheit der Informationen nicht aus, die ein Geschehen liefert. Das nicht formalisierte oder nicht strukturierte und daher auch nicht physikalisch gespeicherte Wissen wird vom Zugriff nicht erreicht. Bei der Bekämpfung des RAF-Terrorismus wurde die Informationslücke zwischen dem strukturierten, jedoch auf Auskünfte und Fahndungen beschränkten INPOL-Bestand und dem unerschlossenen Inhalt des bei Bund und Ländern zum Terrorismus angefallenen kriminalpolizeilichen Aktengutes bedrohlich sichtbar. Verstreut liegende, aber oft entscheidende kriminalitätsrelevante Informationssplinter blieben zwangsläufig verborgen. Es war daher unabweisbar, zur Überwindung dieses Dunkelfeldes das Fundstellenregister PIOS zu schaffen, das mit fünf Dateisäulen einer Grobindizierung nahekam.

Die Möglichkeit, mit Rechnern riesige Datenmengen zu verarbeiten und damit neue Zusammenhänge zu erkennen, hat in den späten 1960er Jahren vor allem Betriebswissenschaftler interessiert. Was Sie 1968 an der elektronischen Datenverarbeitung fasziniert hat, nämlich die Möglichkeit, »riesige Datenmengen nach beliebigen Zu-

sammenhängen zu verknüpfen und über diese Zusammenhänge quantitative Aussagen in kürzester Zeit nach dem allerneuesten Stand zu formulieren«, war auch für die Entwürfe von Management Information Systems von großem Interesse. Zählten einschlägige betriebswissenschaftliche Arbeiten zu Ihren Inspirationsquellen? Wie haben Sie sich mit elektronischer Datenverarbeitung vertraut gemacht?

Seit 1966 konnte ich mit einer magnetbandorientierten Datenverarbeitungsanlage der Stadt Nürnberg experimentieren, unterstützt von Beamten, die sich, so wie ich, das nötige Wissen selbst beigebracht hatten. Dabei standen wir mit Siemens, IBM, Datev oder dem Rechenzentrum Quelle in engem Austausch von Erfahrungen. Von besonderem Wert war dabei der Kontakt zu einem meiner Schüler. Werner Paul hatte im Rahmen seiner juristischen Fachausbildung an meinem Unterricht teilgenommen und durchlief später als Programmierer beim Versandhaus Quelle in Fürth eine steile Karriere. Ich konnte ihn von dort als Mitarbeiter abwerben. Im Bundeskriminalamt (BKA) in Wiesbaden leitete er später das INPOL-Rechenzentrum. Werner Paul leistete vor allem bei der Digitalisierung von Fingerabdrücken und, erstmals in Europa, bei der Entwicklung einer computergestützten Kriminalitätskartografie, Pionierarbeit. Dagegen waren wir mit unserem Versuch, zwei verschiedene physikalische Dateien (etwa eine Datei, die alle Straftäter und eine andere, die alle Straftaten registrierte) zu verknüpfen, nicht erfolgreich. Was uns fehlte, war eine das Ganze überwölbende, logische Datei, also eine Software, die Auskunft geliefert hätte, in welcher Datei die gesuchten Daten gespeichert sind. Dies ist uns damals nicht gelungen und gelingt auch heute nur partiell. Die DISPOL-Planung sah deshalb vor, die Kriminalitätsdaten in den polizeilichen Dokumenten – ähnlich dem Orts-, Namens- oder Ereignisregister eines Buches – zu verschlagworten, also gewissermaßen zu »vergooglen« und in einem Gesamtindex recherchierbar nachzuweisen.

Bereits vor der Erweiterung der Rechenkapazität des BKA hatte das deutsche Polizeiwesen verschiedene Technisierungsschübe verzeichnet – man denke etwa an die Motorisierung, die Ausrüstung mit Funk oder an den Aufbau eines Fernschreiber-netzes. Gründete Ihre 1968 geäußerte Annahme, »das maschinelle Sein bestimme das polizeiliche Bewusstsein«, auf Erfahrungen, die Sie mit diesen Technisierungsschüben der späten 1950er und der 1960er Jahre gemacht haben?

Die Metapher drückt eigentlich eine Binsenweisheit aus. Technisierungsschübe, die die unmittelbare Lebenssphäre ändern, führen stets zu einem Wandel des Bewusstseins: Telefon, Fernsehen, Internet. Für mich spielten die älteren Techni-

sierungsprozesse im Polizeiwesen, die ja alle sukzessive eingeführt worden waren, insofern keine Rolle, als sie alle vor meiner Zeit stattgefunden hatten. Wichtig war hingegen deren Ergebnis, nämlich eine beschleunigte, hochaktuelle und verbilligte Kommunikation.

Ihr Vorschlag, eine Aufgabenspezialisierung nach Ländern vorzunehmen und beispielsweise Kraftfahrzeugfahndung an Schleswig-Holstein und Personenfahndung an Bayern zu delegieren, wurde im Taschenbuch für Kriminalistik umgehend mit einem redaktionellen Einwand versehen: »Dieser vom Verfasser vorgeschlagenen Lösung steht die von Bund und Ländern gemeinsam erarbeitete Konzeption entgegen, nach der eine aus Kriminalbeamten des Bundes und einiger Länder gebildete »Arbeitsgruppe EDV« beim Bundeskriminalamt die Vorarbeiten für eine integrierte Datenverarbeitung bereits aufgenommen hat.« Von wem wurden Ihre Vorschläge mit Interesse aufgenommen, welche Konkurrenzmodelle wurden um 1970 diskutiert?

Der Organisationsvorschlag von 1968 war bereits bei Erscheinen des Artikels überholt. Schon 1968 hatte ich nach einigen Besuchen der Stadtpolizeien Chicago, Washington, Kansas City, St. Louis und des FBI begonnen, einen Plan auszuarbeiten, der von dem nach innen orientierten Konzept der erwähnten Arbeitsgruppe grundlegend verschieden war. Der Plan sah vor, die vom BKA geführten Karteien und Fahndungsbücher für die Fahndung nach mit Haftbefehl gesuchten Personen (ca. 120.000), gestohlenen Sachen (rund 2,7 Mio.), gestohlenen und abhanden gekommenen Kraftfahrzeugen (ca. 130.000) auf plattenorientierte Dateien umzustellen und sie dem direkten Zugriff von Interpol, der Polizei in der Bundesrepublik, den Polizeidienststellen an den Grenzen, Flug- und Seehäfen zu öffnen. Besitzer der Daten sollten die Landeskriminalämter sein, die mit eigenen, noch aufzubauenden Datenverarbeitungsanlagen die Datenspeicherung und ihre Pflege übernehmen und damit die entscheidenden Zwischenstationen eines vom Bund über die Landeskriminalämter bis zu den einzelnen Dienststellen reichenden Netzes sein sollten. 1969 gelang es mir, in der Reformkommission eine Mehrheit für den Plan zu erreichen, den ich dem Bundesinnenminister Genscher vorlegte. Genscher ernannte mich 1971 zum BKA-Chef und beauftragte mich, das Vorhaben umzusetzen. Am 2. Juni 1972 ging die erste Stufe der Personenfahndung dieses sogenannten INPOL-Systems in Betrieb, die anderen Bereiche folgten. Bis zum Jahr 2003, als der nicht mehr zeitgemäßen Anlage der Stillstand drohte, arbeitete das Gesamtsystem fehlerfrei. Die Landeskriminalämter (mit Ausnahme der direkt angeschlossenen Länder Bremen, Hamburg und Saarland) speicherten den Datengesamtbestand parallel und übernahmen damit den weitaus größten Teil der

Anfragelast. Das BKA sorgte für eine sekundengenaue Aktualisierung aller Rechner.

Wie hat sich Ihr Blick auf das Polizeiwesen verändert, als sie von Nürnberg, wo Sie 1967–1971 Polizeipräsident gewesen waren, ins Präsidium des BKA in Wiesbaden wechselten?

Das 1973 und 1997 novellierte BKA-Gesetz definiert das BKA als Zentralstelle für das »polizeiliche Auskunfts- und Nachrichtenwesen und für die Kriminalpolizei« und »für den elektronischen Datenverbund zwischen Bund und Ländern«. Als Zentralstelle hat das BKA die Polizeien von Bund und Ländern bei der Verhütung und Verfolgung von Straftaten zu unterstützen und dafür alle erforderlichen Informationen zu sammeln und auszuwerten. Verbrechensvorbeugung und Verbrechenverfolgung sind im Gesetz gleichgestellt. Damit war dem Amt die schwierige Aufgabe übertragen, die bisherigen schwerfälligen, zeitraubenden und stets inaktuellen manuellen Arbeitsweisen auf die elektronische Datenverarbeitung umzustellen, sie neu zu gliedern, zu straffen, auf den stets aktuellen Stand zu bringen und auf Stromwegen für Auskünfte im Sekundenbereich allen Polizeidienststellen bereitzustellen. Vorbilder dafür gab es weltweit nicht. Lediglich die Kybernetik und die Nachrichtentheorie konnten theoretische Modelle liefern. Heute wird die Hilfsfunktion dieser Wissenszweige weitgehend von der damals noch unbekanntenen Informatik und von der Systemtheorie wahrgenommen, die sich beide wechselseitig stützen und durchdringen. Im Rahmen eines Gesamtplanes erschien es notwendig, im beständigen Informationsfeedback eine Steuerung der Polizeiarbeit anzustreben, die nicht mehr von Befehlen, sondern – ähnlich wie bei den modernen Verkehrsleitsystemen, bei denen das Verkehrsaufkommen den Verkehrsfluss über Signalanlagen lenkt – unmittelbar von den Kriminalitätsdaten, also der Kriminalität selbst und ihren Veränderungen, gesteuert wird.⁸ Auf dem Gebiet der kriminalgeografisch orientierten Systeme, die unter der Bezeichnung *Crime Mapping* in den USA und GLADIS in Bayern, den Polizeieinsatz zu den Kriminalitätsschwerpunkten lenken, hat sich dieser Gedanke in großer Breite durchgesetzt.

Gleichrangig galt es, die Kriminaltechnik und den Erkennungsdienst computergestützt zu optimieren und auf neue Erkenntnisfelder auszudehnen. Ziel war es, dem naturwissenschaftlich abgesicherten Sachbeweis einen alle anderen Beweisformen übersteigenden Stellenwert zu verleihen und ihn im Strafprozess zu verankern, um das Strafverfahren in jederzeit nachprüfbarer Weise zu objektivieren und von subjektiven Fehlleistungen zu befreien.⁹

Der zentrale Überblick über das Kriminalitätsgeschehen, der von der Position des BKA aus möglich war, ließ auch jene gesellschaftlichen Aspekte der Kriminalitätsbekämpfung besonders deutlich werden,¹⁰ die heute an zahlreichen Universitäten von der Rechtssoziologie und der Rechtstatsachenforschung wahrgenommen werden. Ihr Wert als wesentliche Orientierungshilfe für die Rechtspolitik ist heute unumstritten. Allein das objektiv bestehende kriminalsoziologische Phänomen des gewaltigen, statistisch ausgewiesenen Kriminalitätsschwundes zwischen den jährlich etwa 12 Millionen Straftaten des Dunkelfeldes und jenen letztlich nur 60.000 Verurteilten, die tatsächlich in die Gefängnisse eingewiesen werden – eine Rechtstatsache, die von der neomarxistischen Kritischen Kriminologie als Selektionsergebnis einer Klassenjustiz beschrieben wird – verlangte nach neuen Erklärungen für die gesellschaftliche Legitimation des Strafens. Ich meinte, dass die Arbeit einer solchen Zentralstelle wie des BKA nicht nur die Verbrechenverfolgung verbessern, sondern zugleich der Kriminalpolitik unterstützende Erkenntnisse liefern sollte, um Gefahren vorzubeugen, Strukturdefekte zu überwinden und der Kriminalität im gesellschaftlichen Alltag den Nährboden zu entziehen.

Der größte Posten im BKA-Budget von 1970 war der Kredit für die »Vorbereitung und Einrichtung einer Datenverarbeitungsanlage« (6,35 Mio. DM von 16,9 Mio. DM Sach- und Investitionsausgaben). Bis zur Inbetriebnahme eines neuen BKA-eigenen Rechenzentrums mussten auch in den folgenden Jahren ähnlich große Beträge für die Beschaffung und die Installation von Hardware aufgewendet werden. Können Sie sich an Schwierigkeiten und hilfreiche Unterstützung bei der Auswahl und Beschaffung dieses Maschinenparks erinnern?

1970 hatten das BKA und ich sehr unterschiedliche Vorstellungen bezüglich Datenverarbeitung. Das BKA strebte eine interne Dokumentation der Vorgangsverwaltung, der verwahrten Kriminalakten und der Unterlagen des kriminalpolizeilichen Meldedienstes an – sicher notwendige, aber nicht vorrangige Schritte –, während mir an einem bundesweit nutzbaren Auskunftssystem gelegen war, das den Beamten vor Ort die Arbeitsgrundlagen für Auskünfte und Fahndungen in Sekundenschnelle liefert. In der Reformkommission, die im Auftrag des Bundestages die Verbesserungsmöglichkeiten für das BKA seit 1969 untersuchte, wandte sich das BKA 1970 gegen meinen Plan, wurde aber überstimmt. Hardwaremäßig unterschieden sich die Hersteller kaum. Siemens erhielt den Zuschlag, weil sein Betriebssystem 2000 für die Bedürfnisse des BKA gut geeignet und Siemens zugleich bereit war, ausreichend Manpower für die Anwendungsprogramme abzustellen.

Ende der 1960er Jahre wurde die Frage des Datentransports und damit die Vernetzung von Rechnern zu einem akuten Problem. Auch Sie hielten damals fest, dass »wegen der Menge der überörtlich auszutauschenden Daten« die bestehenden Kommunikationsnetze wie das Postnetz oder das Polizeifernschreibnetz das erwartete Volumen des Datentransports nicht bewältigen konnten. Deshalb werde »die Einrichtung eines eigenen einheitlichen und leistungsfähigen Leitungsnetzes möglich«. Ziele der Aufbau eines solchen einheitlichen, leistungsfähigen Leitungsnetzes der Polizei vor allem darauf ab, die Funktion des BKA als Schnittstelle zu ausländischen Polizeiorganen zu verstärken, oder gingen Sie davon aus, das BKA erhalte dadurch eine wichtigere Position gegenüber den Landeskriminalämtern?

Das BKA unterhielt polizeieigene analoge Sondernetze der sogenannten Oberen Netzebene zur Verbindung zu den Landeskriminalämtern für Fernsprechen und Fernschreiben. Die Obere Netzebene war hierarchisch aufgebaut, mit dem BKA als Spitze; der Verkehr von Land zu Land wurde über diese Spitze abgewickelt. Dies führte dort zu Staus und zu erheblichen Prioritätsproblemen der Zentrale. Der Verkehr etwa von München nach Flensburg war auf der polizeieigenen Leitung fast unmöglich. Als die polizeiliche Datenverarbeitung geplant wurde, war es unabdingbar, ein eigenes Datensondernetz zu fordern. Mit Machtfragen nach innen oder außen hatte dies nichts zu tun. Ab 1973 betrieb ich die Planung eines digitalen Sondernetzes, das Sprache, Schrift, Bild und Daten vereinen sollte. Wegen anhaltender Finanzierungsschwierigkeiten wurde die Obere Netzebene erst im Jahr 2000 digitalisiert. Erst seit 2000 ist es auf dem Polizeinetz möglich, einen Vorgang, der sich aus Sprache, Schrift, Bild und Daten zusammensetzt, als Einheit zu übertragen.

In Ihrem Zukunftsmodell für die Organisation der Polizei forderten Sie »einen an das Vorbild der überörtlichen Stromnetze erinnernden Kommunikationsverbund sämtlicher Landeskriminalämter«, weil die Elektronische Datenverarbeitung eine »dezentrale Zentralisation« erlaube. Was hat man sich darunter vorzustellen?

INPOL war als hierarchisches System aufgebaut, das von den Polizeidienststellen vor Ort über die Landeskriminalämter zum BKA führte. Die »dezentrale Zentralisation« dagegen hätte eine horizontale Quervernetzung aller Landeskriminalämter untereinander verlangt.

1968 waren sie der dezidierten Meinung, es gelte das Polizeiwesen erst zu rationalisieren und zu organisieren, bevor es elektronisiert werden könne. Könnte man nicht

auch behaupten, erst eine massive Elektronisierung habe zur Reorganisation des Polizeiwesens geführt, die Technik sei also das Instrument einer entsprechenden Reformpolitik gewesen?

Auch ich musste erfahren, dass der Apparat nicht schon im Vorgriff auf die künftige Datenverarbeitung zu verändern war. Erst nach deren Einführung konnten die notwendigen Konsequenzen gezogen werden. Deshalb meinte ich, dass die Polizei – so wie jede andere Großorganisation oder jedes Lebewesen – Verfahren entwickeln müsse, um sich nicht ruckartig und dann stets unvollständig, sondern in einem beständig fließenden Prozess anzupassen und zu verändern. Im Aufsatz »Kybernetik und Polizeiorganisation« von 1970 habe ich versucht, dies zu beschreiben.¹¹ Heute kommt die Systemtheorie auf vielen Gebieten zu identischen Ergebnissen.

Die Aufrüstung des BKA im Bereich der elektronischen Datenverarbeitung ermöglichte die Auswertung von Datenbeständen von ganz unterschiedlichen Amtsstellen auf Länder- und Bundesebene. Diese Kombination von Daten wurde lange vor der Entwicklung verteilter, relationaler Datenbanken angestrebt. Welchen technischen Schwierigkeiten begegnete das BKA bei dieser Abfrage und Auswertung quer zu den bestehenden institutionellen Grenzen?

Ich fürchte, Sie gehen von einem stark überhöhten Bild der Datenverarbeitung des Bundeskriminalamtes aus. Als ich 1981 ausschied, waren dort lediglich die hierarchisch aufgebauten polizeilichen Systeme INPOL (um eine Haftdatei erweitert), PIOS und »Literatur« installiert und bundesweit für die Polizei auskunftsfähig. Bei PIOS beschränkte sich die Zahl der Nutzer auf wenige Beamte bei Bund und Ländern. Nicht bundesweit auskunftsfähig waren die noch im Aufbau befindlichen kriminaltechnischen und erkennungsdienstlichen Automatisierungen. Sämtliche Installationen und Projekte entsprachen der damals geltenden Fassung des BKA-Gesetzes und seiner Aufgabenverteilung zwischen Bund und Ländern. Die geplante Straftaten/Straftäter-Datei, die das Herzstück der Planung bilden sollte, kam wegen der anhaltenden konzeptionellen Divergenzen und der Konkurrenz- und Kompetenzkonflikte zwischen Bund und Ländern nicht zustande. Angesichts des damals noch bescheidenen Zustandes der polizeilichen Datenverarbeitung konnte ich mich nur wundern, in welchem unredlichem Ausmaß die öffentliche Meinung ihre Überwachungsängste in die Sicherheitsbehörden projizierte und sie als dort bereits realisiert beschrieb.

Anmerkungen

- 1 Herold, Horst: »Organisatorische Grundzüge der elektronischen Datenverarbeitung im Bereich der Polizei. Versuch eines Zukunftsmodells«, in: *Taschenbuch für Kriminalisten* 18, 1968, S. 240–254. Wo nicht anders angegeben, stammen die Zitate aus diesem Beitrag. Das Gespräch mit Horst Herold fand am 20. Juni 2007 in München statt. [Red.]
- 2 Herold, Horst: *Fahnden und Forschen. Perspektiven und künftige Schwerpunkte für den Einsatz elektronischer Datenverarbeitungsanlagen im Rahmen der Polizei*. IBM-Sonderdruck 1966.
- 3 Herold, Horst: »Kriminalgeographie – Ermittlung und Untersuchung der Beziehungen zwischen Raum und Kriminalität«, in: *Grundlagen der Kriminalistik* 4, 1968, S. 1–47.
- 4 Herold, Horst: *Die elektronische Datenverarbeitung. Möglichkeiten ihres Einsatzes für die Kriminalstatistik, bei der Gefahrenabwehr und der Erforschung des Sachverhalts*, Hiltrup 1968.
- 5 Herold, Horst: »Konstruktive Sicherheit – eine Gegenthese«, in: *Der Traum der Vernunft. Vom Elend der Aufklärung*, hg. v. d. Akademie der Künste Berlin, Darmstadt und Neuwied 1986, S. 248–260.
- 6 Herold, Horst: *Automatische Indexierung polizeirelevanter Dokumente – notwendige Grundlage eines polizeilichen Informationssystems?* (Unveröffentlichtes Manuskript) 2006, S. 11f.
- 7 Herold, *Automatische Indexierung polizeirelevanter Dokumente*, a.a.O., S. 11, Anm. 17.
- 8 Herold, Horst: »Kybernetik und Polizei-Organisation«, in: *Die Polizei. Zentralorgan für das Sicherheits- und Ordnungswesen, Polizei-Wissenschaft, -Recht, -Praxis* 61, 1970, S. 33–37.
- 9 Herold, Horst: »Die Erwartungen von Polizei und Justiz in die Kriminaltechnik«, in: *Vortragsreihe des BKA*, Bd. 24: Arbeitstagung des Bundeskriminalamtes vom 25.10.1978: Der Sachbeweis im Strafverfahren, S. 75–84.
- 10 Herold, Horst, »Gesellschaftliche Aspekte der Kriminalitätsbekämpfung«, Vortrag vor der ASJ Franken vom 28.12.1973, in: *Recht und Politik* 1, 1974, S. 24 ff.
- 11 Herold, »Kybernetik und Polizei-Organisation«, a.a.O.

ETH Zürich
Institut für Geschichte
Technikgeschichte
Auf der Mauer 2 (ADM)
CH-8092 Zürich

Herausgegeben von

David Gugerli, Michael Hagner, Michael Hampe,
Barbara Orland, Philipp Sarasin und Jakob Tanner

Nach Feierabend

Zürcher Jahrbuch für Wissensgeschichte 3

Daten

diaphanes