SJD / Interpellation Schuler-Mosnang / Bartl-Widnau / Stöckling-Rapperswil-Jona
vom 2. Dezember 2024

Neue Rechtsprechung im Polizeirecht: Gibt es Handlungsbedarf in Bezug auf AFV, Datenaustausch und Gesichtserkennung?

Antwort der Regierung vom 13. Mai 2025

Ruben Schuler-Mosnang, Alexander Bartl-Widnau und Martin Stöckling-Rapperswil-Jona erkundigen sich in ihrer Interpellation vom 2. Dezember 2024 vor dem Hintergrund der neusten bundesgerichtlichen Rechtsprechung nach dem Diskussions- und Handlungsbedarf in Bezug auf die rechtlichen Grundlagen für die automatisierte Fahrzeugfahndung und Verkehrsüberwachung (AFV), den interkantonalen polizeilichen Datenaustausch sowie die Nutzung (intelligenter) Datenanalysetools – wie der automatisierten Gesichtserkennung – und stellen verschiedene Fragen dazu.

Die Regierung antwortet wie folgt:

Mit dem XIV. Nachtrag zum Polizeigesetz (sGS 451.1; abgekürzt PG) wurden die rechtlichen Grundlagen unter anderem für das Bedrohungs- und Risikomanagement (Art. 27bis ff.) sowie den automatisierten Datenaustausch (Art. 39^{quater}) geschaffen. Gleichzeitig wurden mit dem XV. Nachtrag zum Polizeigesetz Bestimmungen eingeführt, welche die präventive polizeiliche Tätigkeit erleichtern (Anhaltung, Durchsuchung usw.). Der von der Regierung dem Kantonsrat vorgelegte XVI. und XVII. Nachtrag zum Polizeigesetz, der einerseits die rechtlichen Grundlagen für die Einführung der automatisierten Fahrzeugfahndung und Verkehrsüberwachung (AFV) vorsah und anderseits die Kostentragung von Veranstalterinnen und Veranstaltern regelte, wurde in der Frühjahrssession im Februar 2024 an die Regierung zur Überarbeitung zurückgewiesen. Die Regierung hat bereits in der Botschaft vom 25. Oktober 2022 zum XIV. und XV. Nachtrag zum Polizeigesetz (22.22.23 und 22.22.24) eine Totalrevision des Polizeigesetzes in absehbarer Zeit als zweckmässig erachtet.

Zu den einzelnen Fragen:

1. *Wird die Regierung in Anbetracht der jüngsten Rechtsprechung des Bundesgerichtes eine Neubeurteilung in Bezug auf die AFV vornehmen oder zumindest bis auf weiteres auf eine Vorlage verzichten?*

   Das Bundesgericht hob mit Urteil 1C_63/2023 vom 17. Oktober 2024 die Regelung zur AFV des Luzerner Polizeigesetzes mangels genügender Bestimmtheit vollständig auf. Bereits mit Urteil 1C_39/2021 vom 29. November 2022 hat das Bundesgericht die Rahmenbedingungen für die automatisierte Fahrzeugfahndung gegenüber seiner damaligen Rechtsprechung präzisiert und enger gezogen, indem es eine Regelung im Polizeigesetz des Kantons Solothurn – die sich an die Mustervorlage der Konferenz der Kantonalen Justiz- und Polizeidirektorinnen und -direktoren (KKJPD) angelehnt hatte – zwar nicht integral aufhob, aber für eine verfassungskonforme Auslegung in verschiedener Hinsicht Vorgaben zur Anwendung machte. Bei den im zurückgewiesenen XVI. Nachtrag zum Polizeigesetz vorgeschlagenen Regelungen zur AFV für das St.Galler Polizeigesetz wurden die im Urteil 1C_39/2021 vom 29. November 2022 des Bundesgerichtes vorgesehenen Rahmenbedingungen bereits berücksichtigt. Die rechtlichen Bestimmungen der vorgeschlagenen Regelung für das St.Galler Polizeigesetz zum AFV fielen daher im Vergleich zu den Regelungen

im Luzerner Polizeigesetz bereits deutlich bestimmter aus, da einige der im neusten bundegerichtlichen Urteil 1C_63/2023 vom 17. Oktober 2024 vorgesehenen Rahmenbedingungen zur AFV in der vorgeschlagenen Regelung für das St.Galler Polizeigesetz bereits integriert waren. Aufgrund der neusten Rechtsprechung vom 17. Oktober 2024 bestehen allenfalls weitere Verbesserungsmöglichkeiten, wie beispielsweise hinsichtlich des Zwecks und dem Umfang der angedachten AFV, die eine Neubeurteilung sinnvoll machen.

Die Regierung sieht vor, die gesetzlichen Grundlagen für die Einführung der AFV im Rahmen der Totalrevision des Polizeigesetzes vorzulegen. Vor der Totalrevision des Polizeigesetzes ist nicht vorgesehen, weitere Nachträge dem Kantonsrat zu unterbreiten, sofern keine unaufschiebbare Dringlichkeit gegeben ist.

2. *Ist aus Sicht der Regierung Art. 39^{quater} PG zu überarbeiten? Wie wird sie sich beim Bund und in interkantonalen Gremien dafür einsetzen, dass der interkantonale Datenaustausch ermöglicht wird?*

Art. 39^{quater} PG ist im Vergleich zur Regelung im Luzerner Polizeigesetz deutlich bestimmter ausgestaltet. Bei der Ausarbeitung wurde einerseits die Rechtsprechung zur ähnlich formulierten Bestimmung betreffend die AFV (vgl. Urteil des Bundesgerichtes 1C_39/2021 vom 29. November 2022) bereits berücksichtigt. Anderseits wurde die jetzige Bestimmung aufgrund des von der vorberatenden Kommission eingeholten Rechtsgutachtens deutlich enger formuliert, damit sie den Anforderungen an die genügende Bestimmtheit der Norm genügt. Das Rechtsgutachten stellte fest, dass die ursprünglich entworfene Regelung zu offen formuliert sei und eine klare Regelung, zu welchen Zwecken die Daten verwendet werden, an andere Behörden übermittelt werden oder mit diesen über Schnittstellen oder gemeinsame Datenbearbeitungssysteme geteilt werden dürfen, erforderlich sei. Zur genügenden Bestimmtheit tragen zusätzlich die ausführenden Bestimmungen in der überarbeiteten Verordnung über die polizeilichen Datenverarbeitungssysteme (sGS 451.12) bei, die auf den 1. Januar 2025 in Vollzug getreten sind. Der genannte Artikel bildet somit aus Sicht der Regierung eine genügende Rechtsgrundlage für den interkantonalen Datenaustausch der Polizei mittels Betriebs der Systeme PICAR, Picsel und des integrierten Lagebilds ILB. Hingegen ist es fraglich, ob die Bestimmung aufgrund der neusten Ausführungen des Bundesgerichtes auch den Datenaustausch über die Polizei-Abfrageplattform (POLAP) abdecken würde. Die Bestimmungen zum elektronischen Datenaustausch sollen bei der Totalrevision des Polizeigesetzes nochmals im Hinblick auf die neuste Rechtsprechung genauer geprüft und bei Bedarf angepasst werden; insbesondere auch im Hinblick auf eine allfällige zusätzliche kantonale Regelung für eine Beteiligung an der POLAP.

Die Regierung hat sich bereits im Rahmen der Vernehmlassung Anfang des Jahrs 2024 der KKJPD zum Entwurf einer interkantonalen Vereinbarung über den Datenaustausch zum Betrieb gemeinsamer Abfrageplattformen und Datenbanksysteme für eine wirksame kantonsübergreifende oder gesamtschweizerische Polizeizusammenarbeit ausgesprochen und sich insbesondere für eine nationale Lösung ausgesprochen. Die Regierung begrüsste deshalb die von der Sicherheitspolitischen Kommission des Nationalrates eingereichte Motion 23.4311 betreffend die Schaffung einer Verfassungsgrundlage für eine Bundesregelung des nationalen polizeilichen Datenaustauschs. Nebst der Bundeslösung und der geschaffenen formell-gesetzlichen Regelung im kantonalen Recht befürwortete die Regierung auch die Schaffung der interkantonalen Vereinbarung über den Datenaustausch zum Betrieb gemeinsamer Abfrageplattformen und Datenbanksysteme. Dies ist insbesondere aufgrund der neusten Rechtsprechung des Bundesgerichtes den kantonalen Einzelregelungen vorzuziehen.

3. *Erachtet die Regierung den bereits praktizierten Einsatz automatisierter Gesichtserkennungssysteme durch die Kantonspolizei als rechtmässig und woraus ist im Sinne der*

bundesgerichtlichen Rechtsprechung für den Bürger ersichtlich, welche Gesichtsdaten auf welche Weise mit welchen Datenbanken abgeglichen werden?

Das Luzerner Polizeigesetz und die dazugehörige Verordnung sahen vor, dass die notwendigen Daten, einschliesslich besonders schützenswerter Personendaten, im Bedarfsfall auch automatisiert ausgewertet werden könnten. Der Kanton Luzern ging in der Vernehmlassung selbst davon aus, dass für die Analyse auch Gesichtserkennungstechnologie eingesetzt werden dürfe. Das Polizeigesetz im Kanton St.Gallen sieht im Gegensatz zu den Luzerner Gesetzesbestimmungen keine automatisierte Gesichtserkennung vor.

Die Kantonspolizei setzt nur im Strafverfahren, nämlich bei ausgewählten schweren Tatbeständen wie Raubüberfällen, Tötungs- oder schweren Sexualdelikten die Software «Griffeye» zur Gesichts- sowie teilweise zur Objekterkennung ein. Sie ist ein Hilfsmittel zur ressourcenschonenden Auswertung von grossen Bild- und Videodaten. Zum Einsatz kommt die Software, wenn bei eröffneten Strafuntersuchungen im Auftrag der Staatsanwaltschaft grosse Mengen an Bildern oder Videodaten ausgewertet werden müssen. Dabei wird das im Strafverfahren rechtmässig edierte Bildmaterial mit ebenfalls rechtmässig erhobenen erkennungsdienstlichen Daten (Fotoaufnahmen) abgeglichen. Dieser Abgleich findet statt, indem die Fotos aus der polizeilichen Datenbank speziell für den Abgleich manuell und tagesaktuell in die Software gestellt werden. Die Ergebnisse aus dem Abgleich werden jeweils von Ermittlerinnen und Ermittlern verifiziert; d.h. eine allfällige Verdachtslage gegen bestimmte Personen wird von den Ermittlerinnen und Ermittlern, also von Menschen konkretisiert. Nach erfolgter Auswertung werden sämtliche Daten im System gelöscht. Das heisst, es werden keine Daten gesammelt und somit keine Logfiles, Templates oder ähnliches gespeichert. Dies stellt somit ein wichtiges Arbeitsinstrument für die Kantonspolizei dar, da ansonsten die Ermittlerinnen und Ermittler die Vergleichsbilder in der erkennungsdienstlichen Datenbank von Hand durchforsten müssten, was in der knappen Ermittlungszeit einen gewaltigen Aufwand bedeuten würde.

Über die Rechtmässigkeit der automatisierten Gesichtserkennung im Strafverfahren wird in der Öffentlichkeit viel debattiert. Primär ist zwischen verdachtsunabhängigem und verdachtsabhängigem Einsatz der Gesichtserkennung zu unterscheiden. Im Strafverfahren sind insbesondere Art. 260 f. der Strafprozessordnung (SR 312.0) sowie Art. 354 Abs. 1 des Schweizerischen Strafgesetzbuchs (SR 311.0) als gesetzliche Grundlagen für den Einsatz der Gesichtserkennung heranzuziehen. Diese Normen bieten jedoch keine gesetzliche Grundlage für einen verdachtsunabhängigen Einsatz der Gesichtserkennung. Möglich sind dagegen sogenannte Gesichtsbildabgleiche, bei denen Einzelbilder als «Bildspur» mit Gesichtsbildern, die bei einer erkennungsdienstlichen Behandlung erhoben wurden, verglichen werden. Dieses Verfahren kann manuell oder automatisiert durchgeführt werden (vgl. dazu auch die Antwort des Bundesrates zur Interpellation 22.3993 «Rechtliche Grundlage für die automatisierte Gesichtserkennung in Strafverfahren»). Die Regierung ist daher der Meinung, dass der Einsatz der Gesichtserkennungssoftware im jetzigen Rahmen, d.h. lediglich im Strafverfahren für den Bildabgleich, durch die Kantonspolizei durch die bundesrechtlichen Grundlagen gedeckt ist.

4. *Aufgrund der zahlreichen aufgeworfenen Fragen offenbart sich erneut das Bedürfnis nach einer Totalrevision des Polizeigesetzes. Wie sieht diesbezüglich der Zeitplan aus?*

Die Regierung sieht den Bedarf nach einer Totalrevision des Polizeigesetzes und wird dies in absehbarer Zeit an die Hand nehmen. Aufgrund der dafür notwendigen Ressourcen und der momentanen Auslastung besteht noch kein konkreter Zeitplan. Ein Start in Form einer Initialisierung ist voraussichtlich im vierten Quartal dieses Jahres vorgesehen.