Interpellation Schuler-Mosnang / Bartl-Widnau / Stöckling-Rapperswil-Jona: «Neue Rechtsprechung im Polizeirecht: Gibt es Handlungsbedarf in Bezug auf AFV, Datenaustausch und Gesichtserkennung?

In einem Leiturteil vom 17. Oktober 2024 (BGer 1C_63/2023) bezog das Bundesgericht ausführlich Stellung zu einer Beschwerde, welche gegen eine Revision des Luzerner Polizeigesetzes erhoben wurde. Im Vordergrund standen die Automatisierte Fahrzeugfahndung und Verkehrsüberwachung (AFV), der interkantonale polizeiliche Datenaustausch und die Nutzung (intelligenter) Datenanalysetools wie die automatisierte Gesichtserkennung. Die Bestimmungen zur AFV und zum interkantonalen polizeilichen Datenaustausch hob das Bundesgericht im erwähnten Urteil auf. Das Urteil ist sodann nicht nur für den Kanton Luzern relevant, sondern wirft auch in anderen Kantonen Fragen auf.

Nachdem bereits die Kantone Solothurn und Thurgau in ihren Versuchen, die AFV einzuführen, vor Bundesgericht gescheitert sind, hielten die Lausanner Richter mit Blick auf die Luzerner Vorlage einerseits fest, diese genüge in Anbetracht der Schwere der Grundrechtseingriffe den Bestimmtheitserfordernissen nicht. Andererseits adressiere es das in der Kompetenz des Bundes liegende Strafprozessrecht. Mit dem XVI. Nachtrag (22.23.08) zum Polizeigesetz (sGS 451.1; abgekürzt PG) legte auch die St.Galler Regierung eine Vorlage zur AFV vor. Das Geschäft wurde Anfang 2024 vom Kantonsrat fast einstimmig an die Regierung zurückgewiesen. Die Ausführungen des Bundesgerichtes verdeutlichen die damaligen Bedenken der Kommission, dass es sich bei der AFV um eine sehr weitgehende Überwachungsmassnahme handelt, die – wenn überhaupt – nur mit grosser Zurückhaltung einzusetzen ist.

Dagegen unterstützte der St.Galler Kantonsrat in derselben Session die Schaffung einer Rechtsgrundlage für den interkantonalen polizeilichen Datenaustausch. Dadurch wäre eine Beteiligung an der sich in Erarbeitung befindlichen nationalen Abfrageplattform POLAP grundsätzlich möglich. Das Bundesgerichtsurteil nimmt allerdings auch Stellung zu diesen Plänen der Kantone und des Bundes. Für das Bundesgericht ist nicht ohne Weiteres ersichtlich, wie ein polizeilicher Informationssystem-Verbund des Bundes und der Kantone auf der Grundlage einer Vielzahl von – unter Umständen divergierenden – kantonalrechtlichen Regelungen zielführend und praktikabel umgesetzt werden könne (E. 6.5). Die Luzerner Bestimmung beurteilte es als nicht hinreichend bestimmt. Insbesondere Datenkategorien, Bearbeitungszwecke und der Kreis der Zugriffsberechtigten seien nicht begrenzt. Der pauschale Verweis auf die Verordnung genüge jedenfalls den Anforderungen an die Normbestimmtheit nicht (E. 6.6.1). Ein schrankenloser Austausch sämtlicher Daten im Abrufverfahren, z.B. auch zu Bagatellfällen, sei unverhältnismässig (E. 6.6.2). Vor diesem Hintergrund hob das Gericht die Luzerner Norm zum Datenaustausch denn auch auf (E. 6.7). Art. 39^{quater} PG (neu) ist zwar wesentlich bestimmter gefasst als das Luzerner Pendant. Dennoch lässt das Urteil Zweifel aufkommen, ob die heutige Regelung den strengen bundesgerichtlichen Anforderungen genügt. Zudem droht die neue Rechtsprechung das gesamte POLAP-Projekt scheitern zu lassen, was einem herben Rückschlag für die interkantonale polizeiliche Zusammenarbeit gleichkäme.

Das Bundesgericht hatte sich ferner mit Analysesystemen im Bereich der seriellen Kriminalität auseinanderzusetzen. Bei Analysesystemen wie dem auch in St.Gallen verwendeten PICSEL handelt es sich gemäss Bundesgericht nicht um algorithmische Entscheidfindungssysteme bzw. Künstliche Intelligenz. Solche Analysen seien nicht besonders invasiv (E. 4.5.2). Allerdings war dem Luzerner Polizeigesetz (und ist auch dem St.Galler) nicht zu entnehmen, ob auch andere, ‹intelligente› Systeme zum Einsatz kommen könnten (E. 4.5.3). So ging der Kanton Luzern davon aus, auch Gesichtserkennungstechnologie einsetzen zu dürfen. Das Bundesgericht stellt nun klar, dass es sich dabei um einen schweren Grundrechtseingriff (Recht auf informationelle Selbstbestimmung) handelt, der einer ausdrücklichen Grundlage im formellen

Gesetz bedarf (E. 4.5.4 f.). Über eine solche verfüge Luzern nicht. Zudem stellt es die Geeignetheit der automatisierten Gesichtserkennung (E. 4.5.4) und die Verhältnismässigkeit der Massnahme (E. 4.5.5) in Frage. Diese erstmalige Stellungnahme des Bundesgerichtes lässt auch Zweifel hinsichtlich der Rechtmässigkeit des Einsatzes von Gesichtserkennungstechnologien durch die St.Galler Kantonspolizei aufkommen. Kürzlich hielt die Kantonspolizei gegenüber der ‹NZZ am Sonntag› vom 3. November 2024 fest, sie würde Gesichtserkennungstechnologie einsetzen zum Zwecke der ‹Massendatenauswertung›. Die Ermittler würden biometrische Profile erstellen und diese automatisiert mit einer Gesichtsdatenbank abgleichen. Weder in der Strafprozessordnung (SR 312.0; abgekürzt StPO) noch im PG ist geregelt, zu welchem Zweck welche Daten analysiert und mit welcher Datenbank mit dem entsprechenden Tool abgeglichen werden dürfen. Da das Bundesgericht im eingangs zitierten Urteil sehr hohe Bestimmtheitserfordernisse an die Nutzung intelligenter Analysesysteme stellt, ist höchst fraglich, ob heute eine ausreichende formell-gesetzliche Grundlage für das Handeln der St.Galler Kantonspolizei besteht.

Vor dem Hintergrund dieses wegweisenden und ausführlichen Urteils des Bundesgerichtes zu verschiedenen polizeirechtlichen Sachverhalten zeichnet sich ab, dass auch im Kanton St.Gallen zumindest Diskussions-, gegebenenfalls aber auch Handlungsbedarf besteht.

Wir bitten die Regierung um die Beantwortung folgender 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?
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?
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?
4. Aufgrund der zahlreichen aufgeworfenen Fragen offenbart sich erneut das Bedürfnis nach einer Totalrevision des Polizeigesetzes. Wie sieht diesbezüglich der Zeitplan aus?»

2. Dezember 2024

Schuler-Mosnang
Bartl-Widnau
Stöckling-Rapperswil-Jona