



An den Grossen Rat

21.5704.02

JSD/P215704

Basel, 23. Februar 2022

Regierungsratsbeschluss vom 22. Februar 2022

Motion Thomas Gander und Konsorten zur Schaffung von rechtlichen Grundlagen für die Anwendung von algorithmus-basierter Instrumente in der Polizeiarbeit

Der Grosse Rat hat an seiner Sitzung vom 8. Dezember 2022 die nachstehende Motion Thomas Gander und Konsorten zur Schaffung von rechtlichen Grundlagen für die Anwendung von algorithmus-basierter Instrumente in der Polizeiarbeit dem Regierungsrat zur Stellungnahme überwiesen:

«Der Einsatz moderner Technologien hat in der Polizeiarbeit Einzug gehalten. Unter dem Titel "Predictive Policing" oder "Pre-Crime" verbreiten sich weltweit Methoden und Programme, von denen man sich eine erhöhte Kriminalitätsprävention verspricht. Predictive Policing (deutsch: vorhersagende Polizeiarbeit) bezeichnet dabei die Nutzung mathematischer und statistischer Wahrscheinlichkeitsanalysen, um kriminelle Risiken bereits im Vorfeld strafbarer Handlungen zu identifizieren. Dabei werden in der Regel grosse Datenmengen durchsucht ("Big Data" und "Data Mining") oder auf der Grundlage bisher gesammelter Daten Prognosen gestellt. Diese Verfahren sind in der Regel automatisiert, d.h. sie gestalten sich nach den vorab definierten Algorithmen der Entwickler. Auch in unserem Kanton werden solche Instrumente eingesetzt oder ihr Einsatz geprüft.

Die Fachdebatte zeigt auf, dass algorithmus-basierte Instrumente eine sehr hohe Erkennungsrate von Hochrisikofällen versprechen, gleichzeitig mit diesem Versprechen jedoch auch die Anzahl der Personen zunimmt, die als gefährlich bezeichnet werden, die es in Wirklichkeit jedoch gar nicht sind.

In der Praxis werden diese Instrumente bis anhin nur als ein Element benutzt – eine Einzelfallbeurteilung findet nach wie vor statt. Es ist jedoch nicht von der Hand zu weisen, dass mit diesen Instrumenten eine vermeintliche Objektivität vorgegeben wird, obwohl die Grundlagen von Menschen - mit ihren Wertungen, Einschätzung und Interpretationen - geschaffen sind. Algorithmen neigen dazu, gesellschaftliche Vorurteile zu spiegeln. Zudem weisen Entscheide, die von einem Algorithmus getroffen werden, keine Begründung auf, was mit Blick auf das rechtliche Gehör problematisch ist. Der Druck, dass sich die Polizei auf diese Instrumente verlässt und entsprechende Massnahmen ergreift, nimmt zu, möchte doch keine verantwortliche Person, trotz Einzelfallwertung, eine Person als ungefährlich deklarieren, die von einem Vorhersage-Instrument anders beurteilt wurde.

Predictive Policing kommt zu einem Zeitpunkt zum Einsatz, in dem noch keine Straftat geschehen ist und deshalb die Unschuldsvermutung zu gelten hat. Es gilt hier Bürgerinnen und Bürger vor potenziell ungerechtfertigten Eingriffen in ihre Freiheitsrechte zu schützen. Der technologische Fortschritt muss mit Gesetzesvorgaben begleitet werden, welche die Balance zwischen Freiheit und Sicherheit angemessen wahrt. Der Gesetzgeber muss entscheiden, ob und unter welchen Bedingungen mit Predictive Policing einhergehende Grundrechtseingriffe, z.B. aufgrund der Bearbeitung hochsensib-

ler Daten, erfolgen sollen. Ebenso muss geklärt werden, wie viel Vertrauen in die - oftmals nicht angemessen evaluierten - algorithmischen Tools gesetzt werden darf.

Die Polizeiarbeit soll sich dem technologischen Fortschritt nicht verschliessen. Dieser muss jedoch vorsichtig, reflektiert und auf einer soliden rechtlichen Grundlage geschehen. Diese fehlt in unserem Kanton bisher. Auch das Informations- und Datenschutzgesetz regelt den Einsatz dieser neuen Instrumente noch nicht.

Die Motionärinnen und Motionäre fordern deshalb vom Regierungsrat innerhalb zwei Jahren eine gesetzliche Grundlage zu schaffen, die

- a. die systematische und automatisierte Bearbeitung von Personendaten, Persönlichkeitsprofilen sowie Profiling zum Zweck der Prävention und Vorhersage von Straftaten sowie zur Einschätzung der Gefährlichkeit von Personen klar regelt.
- b. Die Anschaffung dieser algorithmus-basierten Software zur Datenbearbeitung regelt.
- c. einen jährlichen Bericht verlangt, welche über den Einsatz dieser algorithmus-basierten Instrumente und deren Evaluation an geeigneter Stelle Rechenschaft ablegt.

Thomas Gander, Michelle Lachenmeier, Luca Urgese, Claudia Baumgartner, Danielle Kaufmann, Tonja Zürcher, Beda Baumgartner, Christian von Wartburg, Edibe Gölge, Heidi Mück, Michela Seggiani, Stefan Wittlin, Barbara Heer, Sasha Mazzotti, Laurin Hoppler»

Wir nehmen zu dieser Motion wie folgt Stellung:

1. Zur rechtlichen Zulässigkeit der Motion

§ 42 des Gesetzes über die Geschäftsordnung des Grossen Rates (GO, SG 152.100) vom 29. Juni 2006 bestimmt über die Motion:

§ 42. Inhalt und Eintretensbeschluss

¹ In der Form einer Motion kann jedes Mitglied des Grossen Rates oder eine ständige Kommission den Antrag stellen, es sei der Regierungsrat zu verpflichten, dem Grossen Rat eine Vorlage zur Änderung der Verfassung oder zur Änderung eines bestehenden oder zum Erlass eines neuen Gesetzes oder eines Grossratsbeschlusses zu unterbreiten.

^{1bis} In der Form einer Motion kann zudem jedes Mitglied des Grossen Rates oder eine ständige Kommission den Antrag stellen, es sei der Regierungsrat zu verpflichten, eine Massnahme zu ergreifen. Ist der Regierungsrat für die Massnahme zuständig, so trifft er diese oder unterbreitet dem Grossen Rat den Entwurf eines Erlasses gemäss Abs. 1, mit dem die Motion umgesetzt werden kann.

² Unzulässig ist eine Motion, die auf den verfassungsrechtlichen Zuständigkeitsbereich des Regierungsrates, auf einen Einzelfallentscheid, auf einen in gesetzlich geordnetem Verfahren zu treffenden Entscheid oder einen Beschwerdeentscheid einwirken will.

³ Tritt der Rat auf die Motion ein, so gibt er dem Regierungsrat Gelegenheit, innert drei Monaten dazu Stellung zu nehmen, insbesondere zur Frage der rechtlichen Zulässigkeit des Begehrens.

Die Motion ist sowohl im Kompetenzbereich des Grossen Rates wie auch in demjenigen des Regierungsrates zulässig. Ausserhalb der verfassungsrechtlichen Kompetenzaufteilung

(vgl. § 42 Abs. 2 GO) ist der betroffene Zuständigkeitsbereich somit keine Voraussetzung der rechtlichen Zulässigkeit. Die Frage nach der Zuständigkeit ist im Rahmen der inhaltlichen Umsetzung eines Motionsanliegens aber von entscheidender Bedeutung, da sie die Art der Umsetzung vorgibt. Es gilt, das Gewaltenteilungsprinzip zwischen Grosse Rat und Regierungsrat zu beachten, denn beide sind gestützt auf das Legalitätsprinzip an Erlasse gebunden, die die Entscheidungsbefugnisse auf die Staatsorgane aufteilen. Je nach betroffenem Kompetenzbereich richtet sich die Umsetzung entweder nach § 42 Abs. 1 GO oder nach § 42 Abs. 1^{bis} GO. Liegt die Motion im Zuständigkeitsbereich des Grossen Rates, wird sie mit einer Verfassungs-, Gesetzes- oder Beschlussvorlage erfüllt (§ 42 Abs. 1 GO). Eine Motion, die auf eine Materie im Kompetenzbereich des Regierungsrates zielt, wird mit einer Verordnungsänderung respektive mit einem anderen Mittel der Exekutive erfüllt (§ 42 Abs. 1^{bis} GO), oder aber dem Grossen Rat wird ein Gesetzesentwurf vorgelegt, der die Kompetenzverteilung zugunsten des Grossen Rates verändert (§ 42 Abs. 1^{bis} Satz 2 GO).

Mit der vorliegenden Motion soll der Regierungsrat beauftragt werden, innerhalb von zwei Jahren eine gesetzliche Grundlage zu schaffen, die:

- «a. die systematische und automatisierte Bearbeitung von Personendaten, Persönlichkeitsprofilen sowie Profiling zum Zweck der Prävention und Vorhersage von Straftaten sowie zur Einschätzung der Gefährlichkeit von Personen klar regelt.
- b. Die Anschaffung dieser algorithmus-basierten Software zur Datenbearbeitung regelt.
- c. einen jährlichen Bericht verlangt, welche über den Einsatz dieser algorithmus-basierten Instrumente und deren Evaluation an geeigneter Stelle Rechenschaft ablegt.»

Gemäss § 9 des Gesetzes über Information und Datenschutz vom 9. Juni 2010 (IDG, SG 153.260) darf nur Personendaten bearbeiten, wer eine genügende gesetzliche Grundlage dafür hat und bei besonderen Personendaten, wenn eine ausdrückliche gesetzliche Ermächtigung oder Verpflichtung dazu besteht. Somit ist auch ohne die Motion eine gesetzliche Grundlage zu schaffen, wenn mittels algorithmus-basierter Instrumente und bzw. oder Profiling zum Zweck der Prävention von Straftaten und Einschätzung der Gefährlichkeit von Personen betrieben werden soll. Die Anschaffung solcher Software kann generell-abstrakt geregelt werden. Die zu treffende Regelung ist dabei in die bestehenden internationalen, bundesrechtlichen und kantonalen Bestimmungen einzupassen (vgl. u.a. Interkantonale Vereinbarung über das öffentliche Beschaffungswesen vom 15. März 2001 [IVöB, SG 914.500] und Gesetz über öffentliche Beschaffungen vom 20. Mai 1999 [Beschaffungsgesetz, SG 914.100]). Zu beachten sind auch die Informationssicherheitsvorgaben des Kantons und andere Vorgaben im Zusammenhang mit Softwarebeschaffung und -einsatz. Eine jährliche Berichterstattung kann in einer gesetzlichen Grundlage verankert werden.

Die Motion verlangt nicht etwas, das sich auf den verfassungsrechtlichen Zuständigkeitsbereich des Regierungsrates, auf einen Einzelfallentscheid, auf einen in gesetzlich geordnetem Verfahren zu treffenden Entscheid oder einen Beschwerdeentscheid bezieht. Es spricht auch kein höher-rangiges Recht wie Bundesrecht oder kantonales Verfassungsrecht gegen den Motionsinhalt.

Der Grosse Rat kann gemäss § 43 GO eine Frist zur Motionserfüllung festlegen, weshalb der Motionstext bereits eine solche Frist enthalten kann.

Die Motion ist aufgrund dieser Erwägungen als rechtlich zulässig anzusehen.

2. Zum Inhalt der Motion

2.1 Begriffserklärung

Ein Algorithmus stellt grundsätzlich eine Handlungsvorschrift zur Bearbeitung und Lösung eines Problems dar und setzt sich aus definierten Einzelschritten zusammen. Diese Einzelschritte kön-

nen sowohl mathematischer als auch sprachlicher Natur, wie etwa bei einer Bauanleitung, sein. Entsprechend stellt sowohl jeder Prozessablauf als auch eine automatische Abwesenheitsnotiz eines E-Mail-Programmes oder eine Rechtsschreibprüfung einen Algorithmus dar. Folglich wird die Arbeit sämtlicher Verwaltungsbehörden zu einem gewissen Grad von algorithmus-basierten Programmen unterstützt.

Durch Cloud-basierte IT-Architekturen und damit einhergehende Datenbanken und Geschäftsverwaltungssysteme wird auch die moderne Polizeiarbeit «datafiziert». Dabei können auch Personendaten von der automatisierten Bearbeitung betroffen sein. Durch die Motionärinnen und Motionäre wird jedoch nicht die Regelung des allgemeinen Umganges mit Personendaten gefordert, sondern ausschliesslich die Schaffung von Rechtsgrundlagen für die präventive Nutzung von Software im Bereich des «Predictive Policing» – also der vorausschauenden Polizeiarbeit.

Unter dem Begriff «Predictive Policing» wird «die Anwendung analytischer Techniken – insbesondere quantitativer Techniken – zur Ermittlung wahrscheinlicher Ziele für polizeiliche Massnahmen und zur Verhütung von Straftaten oder zur Aufklärung vergangener Straftaten durch statistische Vorhersagen» verstanden. Innerhalb der wissenschaftlichen Auseinandersetzung besteht jedoch nach wie vor keine Einigkeit darüber, welche Vorgehen oder Techniken darunter zu fassen sind. Entsprechend besteht eine Vielzahl an Möglichkeiten, bestimmte Daten für bestimmte Zwecke zu nutzen. So kann das Ziel einer Analyse darin bestehen, Kriminalitätshotspots zu eruieren, Wohnungseinbrüche räumlich vorherzusagen oder auch das Gefährdungspotential einzelner Personen zu beurteilen. Wichtig anzumerken ist dabei, dass eine Bearbeitung von Personendaten kein zwingender Bestandteil einer Software im Bereich «Predictive Policing» sein muss. Als Datengrundlage können auch anonymisierte Informationen wie Häufigkeit, Vorgehensweise, Örtlichkeit oder Zeitpunkt von Delikten dienen.

Gleichzeitig besteht ein unscharfer Übergang zwischen einer echten Vorhersage unter Einsatz von künstlicher Intelligenz (KI) und einer darauf ausgerichteten automatisierten Kategorisierung von Daten. So kann eine automatisierte Software dazu dienen, einzelne Elemente bspw. eines Dokuments zusammenzutragen oder –zufassen, ohne aber selber Rückschlüsse zu machen. Dabei können jedoch auch etablierte Softwares wie etwa Microsoft Excel verwendet werden.

2.2 Anwendungsbereiche

Ein in der Schweiz bekanntes und durch andere Polizeikorps genutztes KI-System im Bereich «Predictive Policing» ist PRECOBS (Pre Crime Observation System), welches Wahrscheinlichkeiten für weitere Tatorte bestimmter Delikte berechnet. Im Bereich Einbruch nutzt das System den Umstand, dass statistisch gesehen Wohnungseinbrüche häufig in zeitlich nahen Abständen in einem gewissen Gebiet stattfinden. Entsprechend erfasst PRECOBS alle in einem System erfassten Einbrüche und analysiert die geographischen Daten anhand eines Algorithmus auf Muster, um entstehende Einbruchgebiete frühzeitig zu erkennen. PRECOBS bearbeitet dabei jedoch keine Personendaten, um Personen als potentielle Einbrecher zu erkennen. PRECOBS ist zwar noch bei einigen Polizeikorps im Einsatz, andernorts wurde die Verwendung unter anderem aufgrund der relativ hohen Kosten und des nicht klar ausgewiesenen Nutzens aber zwischenzeitlich eingestellt.

Bei der Kantonspolizei Basel-Stadt ist kein vergleichbares KI-Programm im Einsatz, das Vorhersagen trifft respektive selbständig zu Einschätzungen gelangt; weder delikt- noch personenbezogen. Demgegenüber bestehen Instrumente, deren Nutzung im Rahmen der Beratungen der Justiz-, Sicherheits- und Sportkommission zur Einführung des kantonalen Bedrohungsmanagements thematisiert wurde (siehe Bericht der JSSK vom 21. April 2021; Nr. 18.1673.02). Diese Tools unterstützen die Kantonspolizei in deren eigener Einschätzung, indem sie verfügbare Informationen auf Anweisung hin – etwa infolge eines konkreten Ereignisses respektive einer Falleröffnung – systematisch und umfassend abholen. Basierend auf diesen Daten sollen die Mitarbeitenden der künftigen Fachstelle Bedrohungsmanagement die Risiken und Schutzfaktoren bestimmter Perso-

nen in ihrer aktuellen Lebenssituation einschätzen und das weitere Vorgehen zur Unterstützung von Gefährdenden und Gefährdeten festlegen können.

2.3 Bearbeitung von Personendaten

Jegliche Bearbeitung von Personendaten richtet sich nach den datenschutzrechtlichen und spezialgesetzlichen Grundlagen. Insbesondere die im Motionstext vorgebrachte Balance zwischen Freiheit und Sicherheit stellt den Kerngehalt einer Prüfung von Eingriffen in die Grundrechte von Personen dar. Entsprechend muss für einen durch die Bearbeitung von Personendaten eintretenden Eingriff in die Grundrechte eine gesetzliche Grundlage bestehen oder dies zur Erfüllung einer gesetzlichen Aufgabe erforderlich sein. Handelt es sich bei den Daten um besondere Personendaten, muss die Bearbeitung für eine gesetzlich klar umschriebene Aufgabe zwingend erforderlich sein oder ein Gesetz zu einer Bearbeitung ausdrücklich ermächtigen oder verpflichten. Ob eine Bearbeitung manuell, systematisch oder automatisiert abläuft, ist dabei unerheblich.

Die Kantonspolizei unterzieht die Bearbeitung von Personendaten in neuen Anwendungsbereichen stets einer umfassenden Prüfung und ergreift entsprechende Massnahmen zum Schutz derjenigen. Entsprechend basieren sämtliche präventiven Beurteilungen, welche die Kantonspolizei zum heutigen Zeitpunkt vornimmt, auf entsprechenden datenschutzrechtlichen und spezialgesetzlichen Grundlagen. Auch im Rahmen der Einführung des obgenannten kantonalen Bedrohungsmanagements wurde in § 61b E-PolG eine ausdrückliche gesetzliche Grundlage für die Datenbearbeitung geschaffen, wonach die für das Bedrohungsmanagement zuständige Stelle, wenn und soweit zur Erfüllung ihrer Aufgabe zwingend, besondere Personendaten bearbeiten und insbesondere verknüpfen kann.

2.4 Fazit

Der Regierungsrat möchte die Möglichkeiten, welche die Fortschritte der KI eröffnen, zu Gunsten der Bevölkerung nutzen und hat die Digitalisierung zu einem Schwerpunkt des neuen Legislaturplans erklärt. Dabei gilt es immer auch Risiken abzuwägen und vor allem auch den Datenschutz sowie die Persönlichkeitsrechte zu wahren.


Der Begriff des «Predictive Policing» im Spezifischen umfasst ein breites und nicht einheitlich definiertes Anwendungsgebiet. Weder die Bearbeitung von Personendaten noch die Verwendung von KI zur Ermöglichung automatisierter Prognosen sind zwingende Bestandteile des «Predictive Policing». Aufgrund des Motionstextes kann nicht abschliessend beurteilt werden, für welche Teilbereiche entsprechende Rechtsgrundlagen geschaffen werden sollen. Es ist unklar, ob die Motionärinnen und Motionäre eine lediglich automatisierte und systematische Bearbeitung von Personendaten ohne automatisierte Rückschlüsse (beispielsweise ein Makro einer Exceltabelle mit Ergebnisdarstellung in einer Pivot-Tabelle) von ihrer Forderung umfasst sehen oder ob erst der Einsatz von KI im Bereich des maschinellen Lernens als «Predictive Policing» angesehen werden soll. Sollte die Motion nicht auf die Verwendung KI ausgerichtet sein, kann auf die ausgeführten Datenschutzbestimmungen verwiesen werden. Aufgrund des Erfordernisses einer bestehenden gesetzlichen Grundlage für die Bearbeitung von Personendaten, können neue Anwendungsbereiche jeweils im Rahmen der ordentlichen Gesetzgebungsprozesse überprüft werden, wodurch eine hohe öffentliche und politische Kontrolle besteht.

Der Regierungsrat stellt fest, dass das Motionsanliegen auch aufgrund der Komplexität der Thematik nicht restlos geklärt ist. Bis dato kann die Kantonspolizei die erforderlichen Daten im Einklang mit den geltenden datenschutzrechtlichen Bestimmungen bearbeiten. Sollten sich in Zukunft durch die Nutzung von KI neue Möglichkeiten bieten, wird der Regierungsrat unter Einbezug des kantonalen Datenschutzbeauftragten auch die erforderlichen Normierungen vornehmen – auf Vorrat möchte er aber keinesfalls legiferieren. Der Regierungsrat wird die weitere Entwicklung im Bereich des «Predictive Policing» aber aufmerksam beobachten, allfällige neue Einsatzmöglichkeiten sorgfältig prüfen und dem Grossen Rat zu letzterem gerne wieder berichten.

3. Antrag

Auf Grund dieser Stellungnahme beantragen wir, die Motion Thomas Gander zur Schaffung von rechtlichen Grundlagen für die Anwendung von algorithmus-basierter Instrumente in der Polizeiarbeit dem Regierungsrat als Anzug zu überweisen.

Im Namen des Regierungsrates des Kantons Basel-Stadt



Beat Jans
Regierungspräsident



Barbara Schüpbach-Guggenbühl
Staatsschreiberin