



Universität St.Gallen

Hochschule für Wirtschafts-,
Rechts- und Sozialwissenschaften sowie Internationale Beziehungen (HSG)

Einhaltung des Legalitätsprinzips beim Einsatz von Predictive Policing in der Schweiz

Masterarbeit im Master in Rechtswissenschaften an der Universität St. Gallen

Vorgelegt von:
René Kühn
Regensdorferstrasse 175
8049 Zürich
Matrikel-Nr.: 15-608-557
rene.kuehn@student.unisg.ch

Referent:
Prof. Dr. Marc Forster

Korreferent:
lic. iur. Stefan Kühne

Eingereicht am: 23. Mai 2022

Inhaltsverzeichnis

Literaturverzeichnis	IV
Materialienverzeichnis	XVI
A Materialien zum Europäischen Recht.....	XVI
B Materialien zum Schweizer Recht.....	XVII
Rechtsquellenverzeichnis	XX
Abkürzungsverzeichnis	XXII
I. Einleitung*	1
II. Grundlagen des Predictive Policing.....	2
A Historischer Hintergrund	2
1. Polizei und Polizeigüterschutz im Wandel.....	2
2. Entwicklung von Predictive Policing	3
B Terminologie	4
1. Technische Definitionselemente	4
2. Organisatorisch-soziale Elemente	5
3. Resultatbezogene Elemente.....	6
4. Rechtlich relevante Definitionselemente.....	7
C Grundlagen des Predictive Policing.....	8
1. Gemeinsamkeiten	8
2. Funktionsweise von ortsbezogenen PP-Instrumenten	9
3. Kriminologische Grundlagen von ortsbezogenen PP-Instrumenten	10
4. Funktionsweise von personenbezogenen PP-Instrumenten.....	11
5. Kriminologische Grundlagen von personenbezogenen PP-Instrumenten	12
D Polizeiliche Implementierung.....	13
1. Predictive Policing als Arbeitsprozess	13
2. Einfluss von PP-Instrumenten auf die Polizeiarbeit.....	14
3. Institutionelle Ausgestaltung	15
E Einsatz von PP-Instrumenten in der Schweiz.....	15
1. Ortsbezogene Instrumente	15
2. Personenbezogene Instrumente	16
3. Einsatzmodalitäten	18
III. Einordnung in das Schweizer Polizeirecht.....	18
A Einordnung von Predictive Policing unter den funktionalen Polizeibegriff	18
1. Wahrung von öffentlicher Sicherheit und Ordnung	18
2. Schutz polizeilicher Güter	19
3. Gefahrenabwehr	20
B Organisationsrechtliche Einordnung von Predictive Policing.....	22

1.	Kriminalpolizeiliche Tätigkeit.....	22
2.	Abgrenzung zwischen kriminal- und sicherheitspolizeilicher Tätigkeit.....	23
3.	Sicherheitspolizeiliche Tätigkeit.....	24
C	Einordnung in die polizeilichen Handlungsformen.....	25
1.	Rechtshandlungen.....	25
2.	Realakte.....	25
IV.	Predictive Policing und verfassungsrechtliche Garantien.....	26
A	Chancen von Predictive Policing.....	26
1.	Effizienzgewinne.....	26
2.	Effektivitätsgewinne.....	27
3.	Objektivierung der Polizeiarbeit.....	27
B	Risiken von Predictive Policing.....	28
1.	Datenbasierte Risiken.....	28
2.	Technologiebasierte Risiken.....	29
3.	Organisationale Risiken.....	29
4.	Risiken aufgrund der Mensch-Technik-Interaktion.....	30
5.	Systemische Risiken.....	31
C	Von Predictive Policing verwirklichte Rechtspositionen.....	32
1.	Verwirklichung verfassungs- und völkerrechtlicher Grundrechte.....	32
2.	Verwirklichung polizeirechtlicher Ziele.....	33
D	Von Predictive Policing bedrohte Grundrechte.....	33
1.	Menschenwürde.....	33
2.	Gleichheitsgebot und Diskriminierungsverbot.....	34
3.	Persönliche Freiheit.....	35
4.	Recht auf Privatsphäre.....	36
5.	Verfahrensrechtliche Garantien.....	38
V.	Rechtsgrundlagen für den Einsatz von ortsbezogenem Predictive Policing.....	39
A	Bundesrecht.....	39
B	Kantonales Recht.....	40
1.	Konkordatsrecht.....	40
2.	Kantonales Polizeirecht.....	40
3.	Kantonales Informations- und Datenschutzrecht.....	41
4.	Regierungs- und Kantonsratsbeschlüsse.....	42
VI.	Rechtsgrundlagen für den Einsatz von personenbezogenem Predictive Policing.....	42
A	Bundesrecht.....	42
1.	Strafrecht und Strafprozessrecht.....	42
2.	Terrorismusetzgebung.....	43
3.	Bundesgesetz über die polizeilichen Informationssysteme des Bundes.....	43

B	Kantonales Recht.....	44
1.	Konkordatsrecht	44
2.	Kantonales Polizeirecht	44
3.	Kantonales Informations- und Datenschutzrecht	46
C	Kommunales Recht	46
VII.	Rechtsstaatliche Grundsätze als Schranke staatlichen Handelns.....	47
A	Das Legalitätsprinzip.....	47
1.	Verfassungsrechtlicher Grundsatz.....	47
2.	Rechtssatzerfordernis	48
3.	Normdichteerfordernis	49
4.	Normstufeerfordernis	49
B	Eingriff in Grundrechte	50
VIII.	Anforderungen des Legalitätsprinzips an ortsbezogenes Predictive Policing	50
A	Legalitätsprinzip	50
1.	Einhaltung des Legalitätsprinzips in der Gegenwart.....	50
2.	Einschränkung zukünftiger Entwicklungspotenziale durch das Legalitätsprinzip.....	52
B	Grundrechtseingriff beim Einsatz von ortsbezogenem Predictive Policing	53
IX.	Grundrechte als Schranke für personenbezogenes Predictive Policing	54
A	Legalitätsprinzip	54
1.	Einhaltung des Legalitätsprinzips in der Gegenwart.....	54
2.	Einschränkung zukünftiger Entwicklungspotenziale durch das Legalitätsprinzip.....	55
B	Grundrechtseingriff beim Einsatz von personenbezogenem Predictive Policing	56
X.	Fazit	57
	Eigenständigkeitserklärung.....	59

Literaturverzeichnis

- AUER CHRISTOPH/MÜLLER MARKUS/SCHINDLER BENJAMIN (Hrsg.), VwVG – Bundesgesetz über das
Verwaltungsverfahren – Kommentar, Zürich/St. Gallen 2019 (zit. Komm. VwVG-BEARBEI-
TER/IN Art. XX N YY).
- AUER ANDRES/MALINVERNI GIORGIO/HOTTELIER MICHEL, Droit Constitutionnel II, 3. A., Bern 2013.
- ALIKHADEMI KIANA/DROBINA EMMA/PRIOLEAUS DIANDRA/RICHARDSON BRIANNA/PURVES DUNCAN/GIL-
BERT JUAN E., A review of predictive policing from the perspective of fairness, Artificial Intel-
ligence and Law 1/2022, 1–17.
- BERGER GABRIELE, Zusammenarbeit von Polizei und Staatsanwaltschaft im Schnittbereich von Ge-
fahrenabwehr und Strafverfolgung, forumpoenale 2016, 343–349.
- BRAGA ANTHONY A., The effects of Hot Spots Policing on Crime, The Annals of the American Acad-
emy of Political and Social Science, 11/2001, 104–125.
- BRAUN BINDER NADJA, Automatisierte Entscheidungen: Perspektive Datenschutzrecht und öffentli-
che Verwaltung, SZW 1/2020, 27–34 (zit. BRAUN BINDER, Datenschutzrecht und öffentliche
Verwaltung).
- BRAUN BINDER NADJA, Künstliche Intelligenz und automatisierte Entscheidungen in der öffentli-
chen Verwaltung, SJZ 115/2019, 467–476 (zit. BRAUN BINDER, Automatisierte Entscheidun-
gen).
- BRAUN BINDER NADJA, Beurteilungen zum Themenfeld Verwaltung und Gerichtsbarkeit, in:
MARKUS CHRISTEN ET AL., Wenn Algorithmen für uns entscheiden: Chancen und Risiken der
Künstlichen Intelligenz, Zürich 2020, 270–281 (zit. BRAUN BINDER, Beurteilung).
- BRUNHÖBER BEATRICE, Funktionswandel des Strafrechts in der Sicherheitsgesellschaft, in: PUSCHKE
JENS/SINGELNSTEIN TOBIAS (Hrsg.), Der Staat und die Sicherheitsgesellschaft, Wiesbaden
2018, 193–215.
- BRUNNER REINHARD, Bedrohungsmanagement im Kanton Zürich, Praxisbericht zum Stand der
Projekte und Entwicklungen, in: SCHWARZENEGGER CHRISTIAN/BRUNNER REINHARD (Hrsg.),
Bedrohungsmanagement – Gewaltprävention, EIZ Tagungsbd. 181, Zürich 2017, 15–50.
- BÜRGE LUKAS, Polizeiliche Ermittlung und Untersuchung – Charakteristik, Abgrenzung und Aus-
wirkungen auf die Bürgerrechte (Diss.), Bern 2018.
- BURKHARDT LUKAS, Künstliche Intelligenz in der Strafverfolgung, Kriminalistik 2020, 336–340.

- CASTETS-RENARD CÉLINE, Human Rights and Algorithmic Impact Assessment for Predictive Policing, in: MICKLITZ HANS-W./POLLICINO ORESTE/REICHMANN AMNON/SIMONCINI ANDREA/SARTOR GIOVANNI/DE GREGORIO GIOVANNI (Hrsg.), *Constitutional Challenges in the Algorithmic Society*, Cambridge 2021.
- CONINX ANNA, Das Strafparadigma der Gegenwart: Was bedeutet das alles, und wohin führt es?, *recht* 2019, 25–32 (zit. CONINX, Strafparadigma).
- CONINX ANNA, Zwischen Fürsorge, Gefahrenabwehr und Übelzuführung, in: MONA MARTINO/WEBER JONAS (Hrsg.), *Fürsorge oder Präventivhaft? / Assistance ou prévention? - Zum Zusammenwirken von strafrechtlichen Massnahmen und Erwachsenenschutz / A l'intersection des mesures pénales et de la protection de l'adulte*, Bern 2018 (zit. CONINX, Fürsorge), 89–106.
- CONINX ANNA/MONA MARTINO, Strafprozessualer Zwang und positive Schutzpflichten – Verbrechensverhütung als Legitimation von Zwangsmassnahmen, *ZStrR* 135/2017, 1–16.
- DENNINGER ERHARD, Rechtsstaatliche Polizei in Zeiten intensivierter Prävention, *Sicherheit & Recht* 2012, 222–230.
- DONATSCH ANDREAS/JAAG TOBIAS/ZIMMERLI SVEN (Hrsg.), *PolG – Kommentar zum Polizeigesetz des Kantons Zürich*, Zürich 2018 (zit. Komm. PolG ZH-BEARBEITER/IN, Art. XX N YY).
- DONATSCH ANDREAS/LIBER VIKTOR/SUMMERS SARAH/WOHLERS WOLFGANG (Hrsg.), *Kommentar zur Schweizerischen Strafprozessordnung StPO, 3. A.*, Zürich/Basel/Genf 2020 (zit. Komm. StPO-BEARBEITER/IN, Art. XX N YY).
- EGBERT SIMON, About Discursive Storylines and Techno-Fixes: The Political Framing of the Implementation of Predictive Policing in Germany, *European Journal on Security Research* 3/2018, 95 ff. (zit. EGBERT, Techno-Fixes).
- EGBERT SIMON, Datafizierte Polizeiarbeit – (Wissens-)Praktische Implikationen und rechtliche Herausforderungen, in HUNOLD ANDREA/RUCH ANDREAS, *Polizeiarbeit zwischen Praxishandeln und Rechtsordnung – Empirische Polizeiforschungen zur polizeipraktischen Ausgestaltung des Rechts*, Wiesbaden 2020 (zit. EGBERT, Datafizierte Polizeiarbeit).
- EGBERT SIMON, Predictive Policing in Deutschland – Grundlagen, Risiken, (mögliche) Zukunft, in: *Strafverteidigungen* (Hrsg.), *Räume der Unfreiheit. Texte und Ergebnisse des 42. Strafverteidertages Münster*, Berlin 2018, 241 ff. (zit. EGBERT, Predictive Policing).
- EGBERT SIMON/KRASMANN SUSANNE, *Predictive Policing – Eine ethnographische Studie neuer Technologien zur Vorhersage von Straftaten und ihre Folgen für die polizeiliche Praxis. Projektabschlussbericht*, Hamburg 2019.

- EGBERT SIMON/LEESE MATTHIAS, Predictive Policing and Everyday Police Work, London/New York 2021.
- EGLI PATRICIA, Das Sicherheits- und Polizeirecht in der neuesten Rechtsprechung des Bundesgerichts und des EGMR, Sicherheit & Recht 2015, 59–71.
- ELKINS AARON/GOLOB ELYSE/NUNAMAKER JAY/BURGOON JUDEE/DERRICK DOUGLAS. Appraising the AVATAR for Automated Border Control: Results of a European Union Field Test of the AVATAR System for Interviewing and Passport Control, Tucson (Arizona) 2014.
- EHRENZELLER BERNHARD/SCHINDLER BENJAMIN/SCHWEIZER RAINER J./VALLENDER KLAUS A. (Hrsg.), Die Schweizerische Bundesverfassung St. Galler Kommentar, 3. A., St. Gallen 2014 (zit. SGK BV-BEARBEITER/IN, Art. XX N YY).
- FERGUSON ANDREW G., Predictive Policing, Washington University Law Review 5/2017, 1109-1189.
- GÄCHTER THOMAS, Allgemeine Grundrechtslehre, in: BIAGGINI GIOVANNI, GÄCHTER THOMAS/KIENER REGINA (Hrsg.), Staatsrecht, 2. A., Zürich/St. Gallen 2015, 437-467.
- GERSTNER DOMINIK, Predictive Policing in the Context of Residential Burglary: An Empirical Illustration on the Basis of a Pilot Project in Baden-Württemberg, Germany, European Journal for Security Research 3/2018, 115 ff.
- GLASER ANDREAS, «Digitale Verwaltung»: Verfassungsrechtliche Anforderungen an die bundesstaatliche Steuerung und Koordination - Rechtsgutachten im Auftrag des Eidgenössischen Finanzdepartements und der Konferenz der Kantonsregierungen, Zürich 2021.
- GLASER ANDREAS, Einflüsse der Digitalisierung auf das schweizerische Verwaltungsrecht, SJZ 8/2018, 181 ff. (zit. GLASER, Einflüsse der Digitalisierung).
- GLESS SABINE, Predictive policing und operative Verbrechensbekämpfung, in: FELIX HERZOG/REINHOLD SCHLOTHAUER/WOLFGANG WOHLERS (Hrsg.), Rechtsstaatlicher Strafprozess und Bürgerrechte, Gedächtnisschrift für Edda Wesslau, Berlin 2016, 169 ff. (zit. GLESS, Predictive Policing).
- GLESS SABINE, Predictive Policing «In defense of true positives, in BAYAMLIOĞLU EMRE/BARALIUC IRINA/JANSSENS LIISA/HILDEBRANDT MIREILLE (Hrsg.). Being Profiled: Cogitas Ergo Sum. 10 Years of Profiling the European Citizen, Amsterdam 2018, 76 ff. (zit. GLESS, True Positives).
- GRIFFEL ALAIN, Schutz von Person und Persönlichkeit, in: BIAGGINI GIOVANNI, GÄCHTER THOMAS/KIENER REGINA (Hrsg.), Staatsrecht, 2. A., Zürich/St. Gallen 2015, 469-484.
- HÄFELIN ULRICH/MÜLLER GEORG/UHLMANN FELIX, ALLGEMEINES VERWALTUNGSRECHT, 8. A., ZÜRICH/ST. GALLEN 2020.

- HAMILTON MELISSA, Predictive policing through through risk assessment, in: MCDANIEL JOHN L. M./PEASE KEN G. (Hrsg.), Predictive Policing and Artificial Intellicence New York 2021, 58–78.
- HANSJAKOB THOMAS, Grenzen und Rahmenbedingungen der verdeckten präventiven Tätigkeit der Polizei, *forum poenale* 2015, 33 ff.
- HAUBER JUDITH, Postfaktizität und Predictive Policing, in LANGE HANS-JÜRIG/WENDEKAMM MICHAELA (Hrsg.), Postfaktische Sicherheitspolitik – Gewährung von Sicherheit in unübersichtlichen Zeiten, Wiesbaden 2020.
- HENSLER BEAT, Die Alltagsarbeit der Polizei zwischen Legalität und Opportunität, *forum poenale* 1/2013, 45ff.
- HESS HENNER, Fixing Broken Windows and Bringing Down Crime: Die New Yorker Polizeistrategie der neunziger Jahre, *Kritische Justiz* 1/1999, 32 ff.
- JAAG TOBIAS/ZIMMERLIN SVEN, Die Polizei zwischen Gefahrenabwehr und Ermittlung von Straftaten, in: JOSITSCH DANIEL/ SCHWARZENEGGER CHRISTIAN/WOHLERS WOLFGANG (Hrsg.), Festschrift für Andreas Donatsch, Zürich 2017, 399 ff.
- KAFKA FRANZ, *Der Prozeß*, 6. A., Berlin 2012.
- KARJOTH GÜNTER, Ist auf unsere digitalen Assistenten Verlass – Sind intelligente Programme angreifbar? Sicherheitsbedenken beim maschinellen Lernen, *digma* 2/2017, 122 ff.
- KARLEN PETER, *Schweizerisches Verwaltungsrecht – Gesamtdarstellung unter Einbezug des europäischen Kontextes*, Zürich/Basel/Genf 2018.
- KARNUSIAN PHILIP, Der Tatverdacht und seine Quellen, *forum poenale* 6/2016. 350 ff.
- KIENER REGINA/KÄLIN WALTER, *Grundrechte*, 2. A., Bern 2013.
- KIENER REGINA/RÜTSCHÉ BERNHARD/KUHN MATTHIAS, *Öffentliches Verfahrensrecht*, 2. A., Zürich/St. Gallen 2015.
- KILLAIS MARTIN/KUHN ANDRÉ/DONGOIS NATHALIE/AEBI MARCELO F., *Grundriss des Allgemeinen Teils des Schweizerischen Strafgesetzbuches*, Bern 2009.
- KLAUS SAMUEL, KI trifft Datenschutz – Risiken und Lösungsansätze, in: EPINEY ASTRID/ROVELLI SOPHIA (Hrsg.), *Künstliche Intelligenz und Datenschutz*, *Forum Europarecht* Bd. 42, 81 ff.
- KNOBLOCH, TOBIAS, *Vor die Lage kommen: Predictive Policing in Deutschland*, Berlin 2018.
- KNODEL TANJA, Verdacht und Verdachtsgrade, *Anwaltsrevue* 8/2019. 320 ff.
- KÜHNE STEFAN, Ausgewählte Probleme verdeckter Fahndung und (Vor-)Ermittlung nach StPO und kantonaler Polizeigesetzgebung, *recht* 2/2016, 112–122.

- LAUE CHRISTIAN, *Evolution, Kultur und Kriminalität*, Berlin/Heidelberg 2010.
- LEESE MATTHIAS, *Predictive Policing in der Schweiz: Chancen, Herausforderungen, Risiken*, in: Nünlist Christian/Thränert Oliver (Hrsg.), *Bulletin 2018 zur schweizerischen Sicherheitspolitik*, Zürich 2018, 57 ff (zit. LEESE, *Predictive Policing*).
- LEESE MATTHIAS, *Predictive Policing: Umsicht ist geboten*, *Policy Perspectives* 8/14, Dezember 2020 (zit. LEESE, *Umsicht*).
- LEMOV REBECCA, *An Episode in the History of PreCrime*, *Historical Studies in the Natural Sciences* 2018, 637 ff.
- LIENHARD ANDREAS, *Innere Sicherheit und Grundrechte*, recht 2002, 125 ff.
- LOBSIGER ADRIAN D., *Grundaufgaben der «Polizei» und der «Verwaltung»*. In: SCHWEIZER RAINER J. (Hrsg.), *Sicherheits- und Ordnungsrecht des Bundes*. Schweizerisches Bundesverwaltungsrecht (SBVR), Band III/1, Basel 2008, 169 ff.
- MAGNIN JOSIANNE, *Die Polizei: Aufgaben, rechtsstaatliche Grenzen und Haftung*, Diss. Luzern, Zürich/Basel/Genf 2017.
- MARTINI MARIO, *Blackbox Algorithmus – Grundfragen einer Regulierung Künstlicher Intelligenz*, Berlin 2018.
- MAURER-LAMBROU URS/BLECHTA GABOR-PAUL (Hrsg.), *Datenschutzgesetz (DSG) / Öffentlichkeitsgesetz (BGÖ)*, 3. A., Basel 2015 (zit. BSK DSG-BEARBEITER/IN, Art. XX N YY),
- MOECKLI DANIEL, *Grund- und Menschenrechte – Persönlichkeitsschutz*, in: DIGGELMANN OLIVER/RANDALL MAYA HERTIG/SCHINDLER BENJAMIN (Hrsg.), *Verfassungsrecht der Schweiz Bd. 2*, 1383–1411, Zürich/Basel/Genf 2020.
- MOHLER MARKUS H.F., *Grundzüge des Polizeirechts in der Schweiz*, Basel 2012 (zit. MOHLER, *Polizeirecht*).
- MOHLER MARKUS H.F., *Polizeiberuf und Polizeirecht im Rechtsstaat*, Basel 2020 (zit. MOHLER, *Polizeiberuf*).
- MOHLER MARKUS H.F., *Zur Anfechtbarkeit polizeilich intervenierender Realakte unter dem Gesichtspunkt der Rechtsweggarantie gemäss Art. 29a BV-Justizreform*, *AJP* 4/2007, 461 ff.
- MOHLER MARKUS H.F., *Bundesstaatliche Kompetenzverteilung im Polizei- und Sicherheitsrecht*, *Sicherheit & Recht* 3/2012, 185–192 (zit. MOHLER, *Kompetenzverteilung*).
- MONTAVON MICHAEL, *Cyberadministration et protection des données - Étude théorique et pratique de la transition numérique en Suisse du point de vue de l'État, des citoyen-ne-s et des autorités de contrôle* (Diss.), Freiburg 2021 (=AISUF 423).

- MOSES LYRIA BENNETT/CHAN JANET, Algorithmic prediction in policing: assumptions, evaluation, and accountability, *Policing and Society*, 7/2018, 806 ff.
- NIGGLI MARCEL A./HEER MARIANNE/WIPRÄCHTIGER HANS (Hrsg.), *Basler Kommentar, Schweizerischen Strafprozessordnung/Jugendstrafprozessordnung (StPO/JStPO)*, 2. A., Basel 2014 (zit. BSK StPO-BEARBEITER/IN).
- NIGGLI MARCEL A./MAEDER STEFAN, Sicherheit als Ziel des Strafrechts?, in: BRÄGGER BANJAMIN F./STEINER SILVIA/VUILLE JOËLLE (Hrsg.), *Bedrohte oder bedrohende Sicherheit – Une sécurité menacée ou menaçante?*, Bern 2012, 3–33.
- NIGGLI MARCEL A./WIPRÄCHTIGER HANS (Hrsg.), *Basler Kommentar, Strafrecht I, Strafgesetzbuch und Jugendstrafgesetz (StGB/JStG)*, 4. A., Basel 2018 (zit. BSK StGB-BEARBEITER/IN, Art. XX N YY).
- OBERHOLZER NIKLAUS, Von der Repression zur Prävention, in: MONA MARTINO/WEBER JONAS (Hrsg.), *Fürsorge oder Präventivhaft? / Assistance ou prévention? - Zum Zusammenwirken von strafrechtlichen Massnahmen und Erwachsenenschutz / A l’intersection des mesures pénales et de la protection de l’adulte*, Bern 2018.
- PERRY WALTER L./MCINNIS BRIAN/PRICE CARTER C./SMITH SUSAN C./HOLLYWOOD JOHN S., *Predictive Policing: The Role of Crime Forecasting in Law Enforcement Operations*, Santa Monica 2013.
- PIETH MARK, *Strafprozessrecht*, 3. A., Basel 2016 (zit. PIETH, *Strafprozessrecht*).
- PIETH MARK, *Strafrechtsgeschichte*, Basel 2015 (zit. PIETH, *Strafrechtsgeschichte*).
- POSER HANS, *Wissenschaftstheorie*, 2. A., Stuttgart 2012.
- PULLEN JENNIFER, Predictive Policing zwischen Strafverfolgung und Gefahrenabwehr, in: SIMMLER MONIKA (Hrsg.) *Smart Criminal Justice*, Basel 2021,
- PULLEN JENNIFER/SCHEFER PATRICA, Predictive Policing – Grundlagen, Funktionsweise und Wirkung, in: SIMMLER MONIKA (Hrsg.) *Smart Criminal Justice*, Basel 2021,
- SALADIN PETER, Verwaltungsprozessrecht und materielles Verwaltungsrecht, *ZSR* 1975, 307–351.
- SAUNDERS JESSICA/HUNT PRISCILLIA/HOLLYWOOD JOHN S., Predictions put into practice: a quasi-experimental evaluation of Chicago’s predictive policing pilot, *Journal of Experimental Criminology*, 2016, 347-371.
- SCHEFER PATRICIA, Grundrechtsschutz im Zeitalter des Predictive Policing: Von der Unschuldsvermutung zur Ungefährlichkeitsvermutung, in: Simmler Monika (Hrsg.), *Smart Criminal Justice*, Basel 2021, 145–164.

- SCHINDLER BENJAMIN, Polizeibegriff(e) im Verwaltungsrecht – Versuch einer Klärung, Sicherheit & Recht 2/2017, 63–70. (zit. SCHINDLER, Polizeibegriff).
- SCHINDLER BENJAMIN, Rechtsschutz im Polizeirecht: Eine Standortbestimmung, Sicherheit & Recht 3/2012, 215–221 (zit. Schindler, Rechtsschutz).
- SCHINDLER BENJAMIN, 100 Jahre Verwaltungsrecht in der Schweiz, ZSR 2011 II, 331 ff.
- SCHWEIZER RAINER J., Entwicklungen im Polizeirecht in Bund und Kantonen, AJP 1997, 379–385.
- SCHWEIZER RAINER J./MÜLLER LUCIEN, Zwecke, Möglichkeiten und Grenzen der Gesetzgebung im Polizeibereich, LeGes 3/2008, 379–399.
- SCHWEIZER RAINER J./SUTTER PATRICK/WIDMER NINA, Grundbegriffe, in: SCHWEIZER RAINER J. (Hrsg.), Schweizerisches Bundesverwaltungsrecht, Band III, Teil 1, Allgemeiner Teil: Sicherheits- und Ordnungsrecht des Bundes, Basel 2008, 53–92.
- SHERMAN LAWRENCE W., The Rise of Evidence-Based Policing: Targeting, Testing and Tracking, Crime and Justice 2013, 377–451.
- SIMMLER MONIKA, Polizeiliches Bedrohungsmanagement im Rechtsstaat, AJP 5/2022, 448–458.
- SIMMLER MONIKA/BRUNNER SIMONE/SCHEDLER KUNO, Smart Criminal Justice – Eine empirische Studie zum Einsatz von Algorithmen in der Schweizer Polizeiarbeit und Strafrechtspflege, St. Gallen 2020.
- SIMMLER MONIKA/BRUNNER SIMONE, Das Kantonale Bedrohungsmanagement: rechtliche Grundlagen eines neuen Polizeiparadigmas, in: SIMMLER MONIKA (Hrsg.), Smart Criminal Justice, Basel 2021, 165–188.
- SINGELNSTEIN TOBIAS, Predictive Policing,: Algorithmenbasierte Straftatprognosen zur vorausschauenden Kriminalintervention, Neue Zeitschrift für Strafrecht 1/2018, 1–9 .
- SINGELNSTEIN TOBIAS/KUNZ KARL-LUDWIG, Kriminologie – Eine Grundlegung, 8. A., Bern 2021.
- SOMMERER LUCIA M., Geospatial Predictive Policing – Research Outlook & A Call for Legal Debate, Neue Kriminalpolitik 2017, 147–164 (zit. Sommerer, Geospatial Predictive Policing).
- SOMMERER LUCIA M., Personenbezogenes Predictive Policing. Kriminalwissenschaftliche Untersuchung über die Automatisierung der Kriminalprognose, Diss. Baden-Baden 2020 (zit. Sommerer, Personenbezogenes PP).
- STRATENWERTH GÜNTER, Schweizer Strafrecht, Allgemeiner Teil I – Verbrechenslehre, 3. A., Zürich/Basel/Genf 2007.
- TIEFENTHAL JÜRIG MARCEL, Kantonales Polizeirecht der Schweiz, Zürich/Basel/Genf 2018.

- THOUVENIN FLORENT/FRÜH ALFRED, Automatisierte Entscheidungen: Grundfragen aus der Perspektive des Privatrechts, SZW 1/2020, 3–17.
- TRECHSEL STEFAN/PIETH MARK (Hrsg.), Schweizer Strafgesetzbuch – Praxiskommentar, 3. A., Zürich/St. Gallen 2021 (zit. StGB Praxiskommentar-BEARBEITER/IN, Art. XX N YY).
- TROCHSLER-HUGENTOBLER CARMEN/LOBSIGER ADRIAN D., Polizeiliche Befugnisse und Handlungsformen. In: SCHWEIZER RAINER J. (Hrsg.), Sicherheits- und Ordnungsrecht des Bundes. Schweizerisches Bundesverwaltungsrecht (SBVR), Band III/1, Basel 2008, 279 ff.
- TSCHANNEN PIERRE, «Öffentliche Sittlichkeit»: Sozialnormen als polizeiliches Schutzgut?, in: BOVAY BENOÎT/NGUYEN MINH SON (Hrsg.), Mélanges Pierre Moor, Bern 2005, 553–568 (zit. TSCHANNEN, Sittlichkeit).
- TSCHANNEN PIERRE, Staatsrecht der Schweizerischen Eidgenossenschaft, 5. A., Bern 2021 (zit. TSCHANNEN, Staatsrecht).
- TSCHANNEN PIERRE/ZIMMERLI ULRICH/MÜLLER MARKUS, Allgemeines Verwaltungsrecht, 4. A., Bern 2014.
- TURNHERR DANIELA, Verfahrensgrundrechte, in: DIGGELMANN OLIVER/RANDALL MAYA HERTIG/SCHINDLER BENJAMIN (Hrsg.), Verfassungsrecht der Schweiz Bd. 2, 1477–1498, Zürich/Basel/Genf 2020.
- UHLMANN FELIX, Legalitätsprinzip, in: DIGGELMANN OLIVER/RANDALL MAYA HERTIG/SCHINDLER BENJAMIN (Hrsg.), Verfassungsrecht der Schweiz Bd. 2, 1025-1049, Zürich/Basel/Genf 2020.
- UHLMANN FELIX/BINDER IRIS, Verwaltungsverordnungen in der Rechtsetzung: Gedanken über Pechmarie, LeGes 2/2009, 151–174.
- VEGH ANNA, Straf- und Strafprozessrecht / Künstliche Intelligenz in der Strafzumessung, in: DAL MOLIN-KRÄNZLIN ALEXANDRA/SCHNEUWLY ANNE MIRJAM/STOJANOVIC JASNA, Digitalisierung – Gesellschaft – Recht, Zürich 2019.
- VEST HANS, Terrorismusbekämpfung – erweiterte Vorfelddurchleuchtung und -kriminalisierung oder Mut zur Lücke, SJZ 10/2020, 323–335.
- VON HAHN PATRICK, Ermittlung ohne Verdacht – Rechtliche Grundlagen und Grenzen polizeilicher Vorermittlung in der Schweiz, Diss. Basel 2019 (= BSR Reihe C Nr. 33).
- WALDER JAQUELINE, Kriminalisierung von Dschihadreisen – Gesinnungsstrafrecht?, AJP 4/2021, 495–509.
- WEBER ROLF H., Automatisierte Entscheidungen: Perspektive Grundrechte, SZW 1/2020, 18–26.

- WEBER ROLF H./HENSELER SIMON, Regulierung von Algorithmen in der EU und in der Schweiz, EuZ 1/2020, 28–42.
- WERNER PFEIL, «Der Mensch steht höher als Technik und Maschine» - Benötigen wir ein Grundrecht zum Schutz vor Künstlicher Intelligenz, InTeR 2/2020, 82–89.
- WEßLAU EDDA, Vorfeldermittlungen: Probleme der Legalisierung «vorbeugender Verbrechensbekämpfung» aus strafprozessualer Sicht, Berlin 1989.
- WEY GREGOR, Der Anfangsverdacht als Abgrenzungskriterium zwischen den kantonalen Polizeigesetzen und der stop, QFLR 1/2019, 18–21.
- WEYER JOHANNES/MERZ CHRISTINA, Steuerung komplexer Systeme, in: KOLANY-RAISER BARBARA/HEIL REINHARD/ORWART CARSTEN/HOEREN THOMAS (Hrsg.), Big Data und Gesellschaft, Wiesbaden 2018.
- WOHLERS WOLFGANG, Das an einen tatbezogenen Anfangsverdacht gekoppelte Strafverfahren – Ein Konzept von gestern?, AJP 10/2020, 1311 ff. (zit. WOHLERS, Anfangsverdacht).
- WOHLERS WOLFGANG, Präventivhaft im schweizerischen Strafprozess, de lege lata et ferenda, forum poenale 2020, 315–324 (zit. WOHLERS, Präventivhaft).
- WULF JESSICA/EGLI CATHERINE, Potenzial von KI in der öffentlichen Verwaltung, in: BRAUN BINDER NADJA/SPIELKAMP MATTHIAS (Hrsg.), Einsatz Künstlicher Intelligenz in der Verwaltung: rechtliche und ethische Fragen – Schlussbericht vom 28. Februar 2021 zum Vorprojekt IP6.4, Zürich 2021, 14–32.
- WYTTENBACH JUDITH, V. Teil Grund- und Menschenrechte – Menschenwürde, in: DIGGELMANN OLIVER/RANDALL MAYA HERTIG/SCHINDLER BENJAMIN (Hrsg.), Verfassungsrecht der Schweiz Bd. 2, 1355–1381, Zürich/Basel/Genf 2020.
- ZINGG OLIVIA, Data-Mining in der Polizeiarbeit – Rechtliche Rahmenbedingungen und regulative Herausforderungen, in: Simmler Monika (Hrsg.), Smart Criminal Justice, Basel 2021, 189–212.

Online Quellen

AMNESTY INTERNATIONAL, Verordnung zum PMT: Es droht noch eine intensivere Überwachung, Medienmitteilung vom 15. Oktober 2021. Aufgerufen am 15. März 2022 auf

<https://www.amnesty.ch/de/laender/europa-zentralasien/schweiz/polizeigesetz/dok/2021/verordnung-zum-pmt-es-droht-eine-noch-invasivere-ueberwachung>

BALOGH DOMINIK, Mit PRECOBS gegen den Wohnungseinbruch in der Stadt Zürich - 15. Kongress zur urbanen Sicherheit, September 2017. Aufgerufen am 15. März 2022 auf

https://kssd.ch/cmsfiles/05_balogh_dominik.pdf

BRAUN BINDER NADJA/BURRI THOMAS/LOHMANN MELINDA F./SIMMLER MONIKA/THOUVENIN FLORENT/VOKINGER KERSTIN N., Künstliche Intelligenz: Handlungsbedarf im Schweizer Recht, in: Jusletter vom 28. Juni 2021. Aufgerufen am 10. März 2022 auf

https://www.ius.uzh.ch/dam/jcr:892b9df7-169e-43fb-aa6c-4df89c2cb8cc/2021Jusletter_kuenstl_Intelligenz.pdf

DAMMANN VIKTOR, Lebenslänglich für Shani S. (60), Blick vom 19. April 2013. Aufgerufen am 20. Mai 2022 auf

<https://www.blick.ch/schweiz/zuerich/doppelmord-von-pfaeffikon-zh-lebenslaenglich-fuer-shani-s-60-id2276266.html>

GEHRIG JANINA, «Welches sind die Rechte des Gefährders?»: St.Galler Polizei soll für Vorhersage von Straftaten mehr Kompetenzen erhalten – Strafrechtsprofessorin nimmt Stellung, Tagblatt vom 3. Februar 2022. Aufgerufen am 27. April 2022 auf

<https://www.tagblatt.ch/ostschweiz/polizeigesetz-ld.2246369?reduced=true>

GLUBA ALEXANDER, Predictive Policing – Eine Bestandesaufnahme, Historie, theoretische Grundlagen, Anwendungsgebiete und Wirkung, Hannover 2014. Aufgerufen am 15. März 2022 auf

<https://netzpolitik.org/wp-upload/LKA NRW Predictive Policing.pdf>

GROSSENBACHER TIMO/ZEHR ANGELO, Polizei-Software verdächtigt zwei von drei Personen falsch. Aufgerufen am 15. März 2022 auf

<https://www.srf.ch/news/schweiz/predictive-policing-polizei-software-verdaechtigt-zwei-von-drei-personen-falsch>

HANANIA PIERRE-ADRIEN/KNOBLOCH TOBIAS, Künstliche Intelligenz im öffentlichen Sektor – Teil 1, Auftrag und Chance – Warum KI im öffentlichen Sektor positive Wirkung entfalten kann. Aufgerufen am 10. April 2022 auf

<https://www.capgemini.com/de-de/wp-content/uploads/sites/5/2020/10/PublicGoesAI-PoV-Part1-23122020.pdf> (zit. HANANIA/KNOBLOCH, Teil 1)

HANANIA PIERRE-ADRIEN/KNOBLOCH TOBIAS, Künstliche Intelligenz im öffentlichen Sektor – Teil 2, Potenziale und Anwendungsfelder – Was mit KI im öffentlichen Sektor bewegt werden

- kann. Aufgerufen am 10. April 2022 auf <https://www.capgemini.com/de-de/wp-content/uploads/sites/5/2020/10/PublicGoesAI-PoV-Part2-18122020.pdf> (zit. HANANIA/KNOBLOCH, Teil 2).
- HOHLER STEFAN, Bluttat von Pfäffikon: Die Polizei wird heute schneller gerufen, Tagesanzeiger vom 8. April 2013. Aufgerufen am 20. Mai 2022 auf <https://www.tagesanzeiger.ch/zuerich/region/bluttat-von-pfaeffikon-die-polizei-wird-heute-schneller-gerufen/story/20320096>
- KARTHEUSER BORIS, Predictive Policing in den USA – Kontrolle ist gut, Überwachung ist besser, Spiegel Online vom 27. Januar 2018. Aufgerufen am 27. April 2022 auf <https://www.spiegel.de/panorama/justiz/predictive-policing-in-los-angeles-kontrolle-ist-gut-ueberwachung-ist-besser-a-1188578.html>
- KÖNIG ALEXANDER, Mit Sozialen Netzwerken französischen Steuerbetrüger auf der Spur, Nau.ch vom 28. Dezember 2019. Aufgerufen am 10. März 2022 auf <https://www.nau.ch/news/digital/mit-sozialen-netzwerken-franzosischen-steuerbetrugern-auf-der-spur-65635182>
- MEYER-VACHERAND ETIENNE, Dans le canton de Vaud, le nombre d'interventions policières pour violence domestique ne diminue pas, le temps vom 28. Mai 2021. Abgerufen am 10. April 2022 auf <https://www.letemps.ch/suisse/canton-vaud-nombre-dinterventions-policieres-violence-domestique-ne-diminue>
- OSMAN ISMAIL, Polizei: "Orakel" soll Einbruch vereiteln, Luzerner Zeitung vom 9. Juni 2015. Aufgerufen am 10. März 2022 auf <https://www.luzernerzeitung.ch/zentralschweiz/luzern/polizei-orakel-soll-einbruch-vereiteln-ld.100701>
- ROLLAND APPOLLINE, Ethics, Artificial Intelligence and predictive Policing, Aufgerufen am 14. März 2022 auf <https://thesecuritydistillery.org/all-articles/ethics-artificial-intelligence-and-predictive-policing>
- ROSENTHAL DAVID, Das neue Datenschutzgesetz, in: Jusletter 16. November 2020. Abgerufen am 22. April 2022 auf <https://www.rosenthal.ch/downloads/Rosenthal-revidiertesDSG.pdf>
- SILLER HELMUT M., Verhalten – Definition: Was ist «Verhalten», Gabler Wirtschaftslexikon. Aufgerufen am 13. Mai 2022 auf <https://wirtschaftslexikon.gabler.de/definition/verhalten-53405>
- SIMMLER MONIKA/BRUNNER SIMONE/GIULIA CANOVA/SCHEDLER KUNO, Smart Criminal Justice: exploring the use of algorithms in the Swiss criminal justice system, in: Artificial Intelligence and Law. Aufgerufen am 10. Mai 2022 auf <https://link.springer.com/article/10.1007/s10506-022-09310-1>

THURN ROMAN/EGBERT SIMON, Predictive Policing: Die Algorithmisierung der Polizei als Risiko für die Bürgerrechte?, Humanistische Union 3/2019, 71 ff. Aufgerufen am 20. April 2022 auf <https://www.humanistische-union.de/publikationen/vorgaenge/227/publikation/predictive-policing-die-algorithmisierung-der-polizei-als-risiko-fuer-die-buergerrechte-1/>

VASELLA DAVID, Überlegungen zum Profiling mit hohem Risiko, datenschutzrecht.ch, Aufgerufen am 1. Mai 2022 auf <https://datenrecht.ch/ueberlegungen-zum-profiling-mit-hohem-risiko/>

VOLKERT RICHERT, Predictive Policing: Uneinigkeit zwischen Polizeicorps, inside IT. Aufgerufen am 15. März 2022 auf <https://www.inside-it.ch/post/bayern-schaltet-das-einbruchsvorhersage-tool-precobs-ab-20211104>

WUNDERLIN THOMAS, Nach Verbot der Autonummern-Scanner durchs Bundesgericht: Der Kanton Thurgau startet neuen Versuch, Tagblatt vom 10. März 2022. Aufgerufen am 10. April 2022 auf <https://www.tagblatt.ch/ostschweiz/frauenfeld/polizeigesetz-die-kantonspolizei-thurgau-will-die-nummernscanner-wieder-einschalten-ld.2261461>

Materialienverzeichnis

Anmerkung: Die Materialien werden in den Fussnoten in abgekürzter Form zitiert, welche in der Klammer nach der Materialie ersichtlich ist.

A Materialien zum Europäischen Recht

Europäische Kommission (EU-Kommission), WEISSBUCH Zur Künstlichen Intelligenz – ein europäisches Konzept für Exzellenz und Vertrauen vom 19. Februar 2020 (zit. Weissbuch zur KI). Aufgerufen am 10. Mai 2022 auf https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/commission-white-paper-artificial-intelligence-feb2020_de.pdf

Europäische Kommission für die Effizienz der Justiz (CEPEJ), Europäische Ethik-Charta über den Einsatz künstlicher Intelligenz in der Justiz und in ihrem Umfeld vom 3./4. Dezember 2018 (zit. Europäische Ethik Charta KI). Aufgerufen am 10. April 2022 auf <https://rm.coe.int/charte-ethique-ia-en-allemand/16809fe3fe>

Europäisches Parlament (EU-Parlament) und Rat (EU-Rat), Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates zur Festlegung harmonisierter Vorschriften für Künstliche Intelligenz (Gesetz über Künstliche Intelligenz) und zur Änderung bestimmter Rechtsakte der Union vom 21. April 2021 (zit. Vorschlag EU-Regulierung KI). Abgerufen am 8. März 2022 auf <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/?uri=CELEX%3A52021PC0206>

Europäisches Parlament (EU-Parlament), Bericht über das Thema: Künstliche Intelligenz im Strafrecht und ihre Verwendung durch die Polizei und Justizbehörden in Strafsachen (2020/2016) vom 13. Juli 2021, A9-0232/2021 (zit. Bericht EU-Parlament KI). Abgerufen am 4. März 2022 auf https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/A-9-2021-0232_DE.html

Europäisches Parlament (EU-Parlament), Draft Report on the proposal for a regulation of the European Parliament and of the Council on harmonized rules on Artificial Intelligence (Artificial Intelligence Act) and amending certain Union Legislative Acts vom 20. April 2022, 2021/0106(COD) (zit. Draft Report EU-Parlament AI). Abgerufen am 10. Mai 2022 auf https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/A-9-2022-0141_EN.html

B Materialien zum Schweizer Recht

Bundesrat (BR), Botschaft über eine neue Bundesverfassung vom 20. November 1996, BBl 1997

I (zit. Botschaft BV). Abgerufen am 12. März 2022 auf https://www.fedlex.admin.ch/eli/fga/1997/1_1_1_1/de

Bundesrat (BR), Botschaft zum Bundesgesetz über die Totalrevision des Bundesgesetzes über den Datenschutz und die Änderung weiterer Erlasse zum Datenschutz vom 15. September 2017, BBl 2017 6941 (zit. Botschaft DSG). Abgerufen am 21. März 2022 auf

<https://www.fedlex.admin.ch/eli/fga/2017/2057/de>

Bundesrat (BR), Botschaft zum Bundesgesetz über die polizeilichen Informationssysteme des Bundes vom 24. Mai 2006, BBl 2006 5061 (zit. Botschaft BPI). Abgerufen am 14. April 2022 auf <https://www.fedlex.admin.ch/eli/fga/2006/611/de>

Bundesrat (BR), Botschaft zum Bundesgesetz über polizeiliche Massnahmen zur Bekämpfung von Terrorismus vom 22. Mai 2019, BBl 2019 4751 (zit. Botschaft PMT). Abgerufen am 12. April 2022 auf <https://www.fedlex.admin.ch/eli/fga/2019/1718/de>

Bundesrat (BR), Botschaft zur Vereinheitlichung des Strafprozessrechts vom 21. Dezember 2005, BBl 2006 1085 (zit. Botschaft StPO). Abgerufen am 29. April 2022 auf

<https://www.fedlex.admin.ch/eli/fga/2006/124/de>

Eidgenössisches Justiz- und Polizeidepartement (EJPD), Aus 29 mach 1, Konzept einer eidgenössischen Strafprozessordnung, Bericht der Expertenkommission «Vereinheitlichung des Strafprozessrechts», Bern 1997 (zit. Aus 29 mach 1). Abgerufen am 22. April 2022 auf

https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=&ved=2ahU-KEwjt0tWR_fX3AhW07rsIHSnnCp4QFnoECAYQAQ&url=https%3A%2F%2Fwww.bj.admin.ch%2Fdam%2Fbj%2Fde%2Fdata%2FSicherheit%2Fgesetzgebung%2Farchiv%2Fstrafprozessrecht%2Fa29m1-d.pdf&usq=AOvVaw2CSu-tYnYy1m5S2mZXlhvh

Finanzdepartement des Kanton Schaffhausen, Neues Polizeigesetz; Bericht über die Ergebnisse der Vernehmlassung vom 9. Januar 2018 (zit. Vernehmlassungsbericht-SH). Abgerufen am

22. Mai 2022 auf <https://sh.ch/CMS/Webseite/Kanton-Schaffhausen/Beh-rde/Verwaltung/Finanzdepartement-1781190-DE.html>

Landeskriminalamt Nordrhein-Westfalen, Projekt SKALA – Abschlussbericht. Abgerufen am 22.

Mai 2022 auf [https://polizei.nrw/sites/default/files/2018-07/180628_Abschlussbericht SKALA.PDF](https://polizei.nrw/sites/default/files/2018-07/180628_Abschlussbericht_SKALA.PDF)

Justiz-, Sicherheits- und Sportkommission des Kantons Basel-Stadt, Ratschlag Kantonales Bedrohungsmanagement – Teilrevision des Polizeigesetzes (PolG) sowie Bericht zum Anzug Ursula Metzger und Konsorten betreffend Bedrohungsmanagement und Bericht zum Anzug

Katja Christ und Konsorten betreffend Massnahmen gegen Stalking vom 23. Januar 2020 (zit. Bericht KBM-BS). Abgerufen am 10. Mai 2022 auf <https://www.grosserrat.bs.ch/dokumente/100394/000000394189.pdf>

Kantonspolizei Glarus, Infoblatt Kantonales Bedrohungsmanagement (zit. Infoblatt KBM-GL). Abgerufen am 10. Mai 2022 auf <https://www.gl.ch/verwaltung/sicherheit-und-justiz/kantonspolizei/regionalpolizei/fachdienst-sicherheitspolizei/kantonales-bedrohungsmanagement.html/1116>

Polizeikonkordat Nordwestschweiz, Interkantonale bzw. interbehördliche Vereinbarung über den Datenaustausch zum Betrieb von Lage- und Analysesystemen im Bereich der seriellen Kriminalität – Erläuternder Bericht vom 14. Juni 2019 (zit. Bericht PKNW Datenaustausch). Abgerufen am 22. Mai auf https://www.baselland.ch/themen/p/politische-rechte/vernehmlassungen/2019/Vernehmlassung_2019-08-14/erlaeuternder-bericht.pdf/@download/file/erlaeuternder%20bericht.pdf

Regierung des Kantons St. Gallen, XIV. Nachtrag zum Polizeigesetz und II. Nachtrag zum Einführungsgesetz zur Schweizerischen Straf- und Jugendstrafprozessordnung, Bericht und Entwürfe des Sicherheits- und Justizdepartements vom 25. Januar 2022 (zit. Bericht PolG-SG). Aufgerufen am 27. April 2022 auf https://www.sg.ch/news/sgch_allgemein/2022/02/xiv-nachtrag-zum-polizeigesetz-und-ii--nachtrag-zum-einfuehrung.html

Regierungsrat des Kantons Aargau, Botschaft an den Grossen Rat 20.271 (20.35) – Gesetz über die Gewährleistung der öffentlichen Sicherheit (Polizeigesetz, PolG); Änderungen vom 16. September 2020 (zit. Botschaft PolG-AG). Abgerufen am 12. März 2022 auf https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=&ved=2ahUKEwiAq5TW_vX3AhWniv0HHV7vAdEQFnoECAwQAQ&url=http%3A%2F%2Fgesetzes-sammlungen.ag.ch%2Ffrontend%2Fmaterials%2F1522%3Flocale%3Dde&usg=AOvVaw11hdCz0wnq-ne_LJNqPHIS

Regierungsrat des Kantons Graubünden, Budget 2022 – Finanzplan 2023–2025, Jahresprogramm 2022 (zit. Regierungsprogramm GR). Abgerufen am 10. Mai auf <https://www.gr.ch/DE/Medien/Mitteilungen/MMStaka/2021/DokumenteMedien/Jahresprogramm%202022.pdf>

Regierungsrat des Kantons Luzern, Botschaft des Regierungsrates an den Kantonsrat – Aktualisierung des Polizeirechts vom 21. März 2017 (zit. Botschaft PolG-LU). Abgerufen am 22. Mai 2022 auf <https://www.lu.ch/-/klu/ris/cdws/document?fileid=ad305459d0924c86b585171012514545>

Regierungsrat des Kantons Uri, Strategie und Regierungsprogramm 2020–2024+ - Legislaturziele 2020–2024 vom 20. November 2020 (zit. Regierungsprogramm Uri). Abgerufen am 4. Mai 2022 auf <https://www.ur.ch/docn/235259/Regierungsprogramm2020-2024.pdf>

Regierungsrat des Kantons Zürich, Antrag des Regierungsrates [des Kantons Zürich] vom 28. März 2012 zur Änderung des Polizeigesetzes (polizeiliche Überwachungsmaßnahmen, Datenschutz), ABI ZH 2012 655 ff. (zit. Antrag PolG-ZH). Abgerufen am 14. Mai auf <https://www.zh.ch/de/politik-staat/gesetze-beschluesse/beschluesse-des-regierungsrates/rrb/regierungsratsbeschluss-315-2012.html>

Schweizerische Konferenz gegen Häusliche Gewalt, Aktions- und Massnahmenpläne sowie Massnahmenpakete auf Basis von Regierungsaufträgen gegen Gewalt an Frauen und häusliche Gewalt in Kantonen und Gemeinden – eine Übersicht vom April 2021 (zit. Bericht CH-Konferenz gegen Häusliche Gewalt). Abgerufen am 10. Mai 2022 auf <https://csvd.ch/app/uploads/2021/04/Uebersicht-ueber-kantonale-Aktions-und-Massnahmenpläne-2021-04-29.pdf>

Stadt Zürich, Website zu PRECOBS. Aufgerufen am 20. April 2022 auf https://www.stadt-zuerich.ch/portal/de/index/politik_u_recht/stadtrat/weitere-politikfelder/smartcity/projekte/precobs.html

Stadtrat Stadt Zürich, Auszug aus dem Protokoll des Stadtrates von Zürich vom 13. November 2019, GR Nr. 2019/226 (zit. Auszug Stadtprotokoll Zürich). Abgerufen am 5. Mai 2022 auf https://www.gemeinderat-zuerich.ch/Geschaefte/detailansicht-geschaeft/Dokument/3cf97e71-62ce-49bc-b481-502e3d70496a/2019_0226.pdf

Rechtsquellenverzeichnis

Die Rechtsquellen wurden in der jeweils am 1. Mai 2022 geltenden Fassung berücksichtigt.

BV	Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18. April 1999 (SR 101)
BGST	Bundesgesetz über die Sicherheitsorgane der Transportunternehmen im öffentlichen Verkehr (BGST) vom 18. Juni 2010 (SR 745.2)
BPI	Bundesgesetz über die polizeilichen Informationssysteme des Bundes (BPI) vom 13. Juni 2008 (SR 361)
BWIS	Bundesgesetz über Massnahmen zur Wahrung der inneren Sicherheit (BWIS) vom 21. März 1997 (SR 120)
DSG	Bundesgesetz über den Datenschutz (DSG) vom 19. Juni 1992 (SR 235.1).
nDSG	Bundesgesetz über den Datenschutz (DSG) vom 25. September 2020 [noch nicht in Kraft getreten].
DSGVO	Verordnung (EU) 2016/679 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 27. April 2016 zum Schutz natürlicher Personen bei der Verarbeitung personenbezogener Daten, zum freien Datenverkehr und zur Aufhebung der Richtlinie 95/46/EG (Datenschutz-Grundverordnung)
GSG-ZH	Gewaltschutzgesetz (GSG) (vom 19. Juni 2006) (LS 351)
Intk. Vereinbarung Datenaustausch	Interkantonale bzw. interbehördliche Vereinbarung über den Datenaustausch zum Betrieb von Lage- und Analysesystemen im Bereich der seriellen Kriminalität (BGS 559.16-1)
JANUS-VO	Verordnung über das Informationssystem der Bundeskriminalpolizei (JANUS-Verordnung) vom 15. Oktober 2008 (SR 360.2)
LOVD-VD	LOI d'organisation de la prévention et de la lutte contre la violence domestique (LOVD) du 26 Septembre 2017 (RSV 211.34)
PMT	Bundesgesetz über polizeiliche Massnahmen zur Bekämpfung von Terrorismus (PMT) vom 25. September 2020
POG-ZH	Polizeiorganisationsgesetz (POG) des Kantons Zürich vom 29. November 2004 (LS 551.1)
PolG AG	Gesetz über die Gewährleistung öffentlicher Sicherheit (Polizeigesetz, PolG) vom 6. Dezember 2005 (SAR 531.200)
PolG-AI	Polizeigesetz (PolG) vom 29. April 2001 (GS 550.000)

PolG-AR	Polizeigesetz vom 13. Mai 2002 (bGS 521.1)
PolG-BE	Polizeigesetz (PolG) vom 10. Februar 2019 (BGS 551.1)
PolG-BL	Polizeigesetz (PolG) vom 28. November 1996 (SGS 700)
PolG-BS	Gesetz betreffend die Kantonspolizei des Kantons Basel-Stadt (Polizeigesetz, PolG) vom 13. November 1996 (SG 510.100)
PolG-FR	Gesetz über die Kantonspolizei (PolG) vom 15. November 1990 (SGF 551.1)
PolG-LU	Gesetz über die Luzerner Polizei (PolG) vom 27. Januar 1998 (SRL 350)
PolG-SH	Polizeigesetz vom 21. Februar 2000 (354.100)
PolG-SG	Polizeigesetz (PG) vom 10. April 1980 (sGS 451.1)
PolG-TG	Polizeigesetz vom 9. November 2011 (RB 551.1)
PolG-ZG	Polizeigesetz (PolG) vom 30. November 2006 (BGS 512.1)
PolG-ZH	Polizeigesetz (PolG) vom 23. April 2007 (LS 550.1)
RegBD-StZH	Reglement über das Bedrohungsmanagement der Stadtpolizei Zürich vom 30. August 2017 (LS 551.122)
RL 2016/680	Richtlinie (EU) 2016/680 des Europäischen Parlaments und Rates bei der Verarbeitung personenbezogener Daten durch die zuständigen Behörden zum Zwecke der Verhütung, Ermittlung, Aufdeckung oder Verfolgung von Straftaten oder der Strafvollstreckung sowie zum freien Datenverkehr und zur Aufhebung des Rahmenbeschlusses 2008/977/JI des Rates vom 4. Mai 2016 (L 119/89)
StGB	Schweizerisches Strafgesetzbuch vom 21. Dezember 1937 (SR 311.0)
StPO	Schweizerische Strafprozessordnung (Strafprozessordnung, StPO) vom 5. Oktober 2007 (SR 312.0)
VwVG	Bundesgesetz über das Verwaltungsverfahren vom 20. Dezember 1968 (SR 172.021)

Abkürzungsverzeichnis

A.	Auflage
AB	Amtliches Bulletin
Abs.	Absatz
AG	Kanton Aargau
A.M.	Anderer Meinung
AI	Kanton Appenzell Innerrhoden
AISUF	Arbeiten aus dem juristischen Seminar der Universität Freiburg
AJP	Aktuelle Juristische Praxis
AR	Kanton Appenzell Ausserrhoden
Art.	Artikel
ASTRA	Bundesamt für Strassen
BBl	Bundesblatt der Schweizerischen Eidgenossenschaft
Bd.	Band
BE	Kanton Bern
BGE	Entscheidung des Schweizerischen Bundesgerichts, Amtliche Sammlung (Lausanne)
BGer	Bundesgericht der Schweizerischen Eidgenossenschaft
BGS	Bereinigte Gesetzessammlung
BJ	Bundesamt für Justiz
BJM	Basler Juristische Mitteilungen
BR	Bundesrat der Schweizerischen Eidgenossenschaft
BS	Kanton Basel-Stadt
BSK	Basler Kommentar
BSR	Basler Studien zur Rechtswissenschaft
bspw.	beispielsweise
BVerfG	Bundesverfassungsgericht Deutschlands
BVGer	Bundesverwaltungsgericht
bzw.	beziehungsweise
ca.	circa
d.h.	das heisst
digma	Zeitschrift für Datenrecht und Informationssicherheit
Diss.	Dissertation
DyRiAS	Dynamisches Risikoanalyse System

E.	Erwägung
E-	Entwurf
EDÖB	Eidgenössischer Datenschutz- und Öffentlichkeitsbeauftragter
EGMR	Europäischer Gerichtshof für Menschenrechte
EMRK	Europäische Menschenrechtskonvention
et al.	et alii (und weitere)
etc.	et cetera
EU	Europäische Union
EUGH	Gerichtshof der Europäischen Union
EU-Kommission	Europäische Kommission
EU-Parlament	Europäisches Parlament
EuZ	Zeitschrift für Europarecht
f. (ff.)	folgende (fortfolgende)
Fedpol	Bundesamt für Polizei fedpol
FN	Fussnote
FR	Kanton Freiburg
ggf.	gegebenenfalls
GL	Kanton Glarus
GS	Gesetzessammlung
Habil.	Habilitation
HAVE	Haftung und Versicherung
Hrsg.	Herausgeber/in
i.e.	id est (das ist)
i.e.S.	im engeren Sinne
InTeR	Zeitschrift zum Innovations- und Technikrecht
Intk.	Interkantonal
i.V.m.	in Verbindung mit
KaPO	Kantonspolizei
KBM	Kantonales Bedrohungsmanagement
KESB	Kindes- und Erwachsenenschutzbehörde
KI	(Anwendungen der) Künstlichen Intelligenz
Komm.	Kommentar
KV	Kantonsverfassung
lit.	Buchstabe

LKA	Landeskriminalamt
LS	Loseblattsammlung
LU	Kanton Luzern
m.w.H.	Mit weiteren Hinweisen
N	Note
NE	Kanton Neuenburg
NG	Nidwaldner Gesetzessammlung
Nr.	Nummer
NRW	Nordrhein-Westfalen
ODARA	Ontario Domestic Assault Risk Assessment
OGer	Obergericht
PICAR	Plateforme d'Information du CICOP pour l'Analyse et le Renseignement
PICSEL	Plateforme d'Information de la Criminalité Sérielle En Ligne
PP	Predictive Policing
PP-Instrument	Predictive Policing Instrument
PRECOBS	Pre Crime Observation System
PREDPOL	Predictive Policing Instrument
QFLR	Quid? Fribourg Law Review
resp.	respective
RA-PROF	Radicalisation Profiling
RPG	Raumplanung
s.	siehe
S.	Seite
SAR	Systematische Sammlung des Rechts
SG	Kanton St. Gallen/systematische Gesetzessammlung
SGRW	St. Galler Schriften zur Rechtswissenschaft
SGS / sGS	Systematische Gesetzessammlung
SH	Kanton Schaffhausen
SJZ	Schweizerische Juristen-Zeitung
SO	Kanton Solothurn
SR	Ständerat / Systematische Rechtssammlung
SRL	Systematische Rechtssammlung
StaPo	Stadtpolizei

SZW	Schweizerische Zeitschrift für Wirtschafts- und Finanzmarktrecht
TG	Kanton Thurgau
u.a.	unter anderem
UR	Kanton Uri
ViCLAS	Violent Crime Linkage Analysis System
VE-	Vorentwurf
z.B.	zum Beispiel
ZG	Kanton Zug
ZH	Kanton Zürich
z.T.	zum Teil
ZIS	Zeitschrift für internationale Strafrechtsdogmatik
ZStrR	Schweizerische Zeitschrift für Strafrecht

I. Einleitung*

"Die Logik ist zwar unerschütterlich, aber einem Menschen, der leben will, widersteht sie nicht. Wo war der Richter, den er nie gesehen hatte? Wo war das hohe Gericht, bis zu dem er nie gekommen war?"¹

Diese Fragen stellt sich Josef K. kurz vor seiner Ermordung in Franz Kafkas grosser Kritik an einer verselbstständigten und unmenschlichen Bürokratie. Entgegen dem Verfahrensgang in Kafkas dystopischer Erzählung ist der Schutz des Individuums vor Strafverfolgung und im Strafverfahren Dreh- und Angelpunkt moderner Strafrechtsordnungen seit der Aufklärung und sowohl international, national wie auch kantonal auf verschiedenen Normstufen festgehalten bzw. als ungeschriebener Rechtsgrundsatz «nullum crimen, nullum poena sine legem» anerkannt.² Obgleich dieser Grundsatz die Jahrhunderte überdauert hat, hat er nichts an Relevanz eingebüsst.

Insbesondere mit der zunehmenden Automatisierung der Strafrechtspflege treten neue Lebenssachverhalte zu Tage, die eine erneute Auseinandersetzung mit diesem Grundsatz erfordern. So verfolgen die Strafverfolgungsbehörden heute vermehrt das Konzept einer «Smart Criminal Justice», d.h. eine Strafrechtspflege, die unter Einbezug verschiedenster, intelligenter Techniken operiert.³ Diese Strafrechtspflege beabsichtigt bereits bestehende Instrumente wie automatische Kennzeichen-⁴, Sprach-⁵ oder Gesichtserkennungsalgorithmen⁶, Ortungstechnologien⁷, Vitaldatenanalysen⁸ (bspw. Herzschlag, Augenbewegungen und Atmung) oder die systematische Auswertung von Social-Media Beiträgen konsequent einzusetzen und mithilfe von Data-Mining- und KI-Anwendungen zu kombinieren. Der Massstab solch einer Strafrechtspflege orientiert sich am Ideal, Straftaten in Echtzeit oder noch vor ihrer Verwirklichung aufzudecken.⁹ All diese technologischen Entwicklungen stellen bedeutende Herausforderungen für einen Rechtsgrundsatz dar, der zu Lebzeiten Goethes und Napoleons postuliert wurde.¹⁰

Besonderes Augenmerk wird hierbei auf Predictive Policing Instrumente (PP-Instrumente) gelegt, die eine Vorverlagerung der polizeilichen Intervention vor den eigentlichen Tatzeitpunkt ermöglichen sollen und im Windschatten wachsender, gesellschaftlicher Sicherheitserwartungen zunehmend eingesetzt werden.¹¹ Hinsichtlich des Einsatzes von PP-Instrumenten sind die rechtlichen Grundlagen, die technische Implementierung sowie die sozialen Auswirkungen bis anhin noch unzureichend erforscht.¹² Die vorliegende Masterarbeit möchte einen Beitrag zur Reflexion dieser aufstrebenden Technologie leisten und der Frage nach dem Rechtssatzerfordernis für den Einsatz von PP-Instrumenten in der Schweiz nachgehen. Um eine systematische Einbettung zu gewährleisten erfolgt dies vor den Anforderungen an rechtsstaatliches Handeln wie sie in Art. 36 BV vorgesehen sind.

* Ein herzlicher Dank geht an Prof. Dr. Marc Forster für die grosse thematische Freiheit bei der Bearbeitung dieser Arbeit und die Übernahme des Referats, sowie an Herr lic. iur Stefan Kühne für die Annahme des Korreferats.

¹ KAFKA, 235.

² KILLIAS/KUHN/DONGOIS/AEBI, Rz. 801 f.

³ SIMMLER/BRUNNER/SCHEDLER, 1; vgl. Bericht EU-Parlament KI im Strafrecht, 7 m.w.H.

⁴ Vgl. den Sachverhalt in BGER 6B_908/2018 vom 7. Oktober 2019.

⁵ Vgl. MARTINI, 97 f.

⁶ SIMMLER/CANOVA, 105 ff.; vgl. KARTHEUSER.

⁷ Vgl. den Sachverhalt in BGE 147 I 103.

⁸ Sog. Automated Virtual Agent for Truth Assessment in Real-Time (AVATAR) zur ad-hoc Beurteilung von einreisenden Personen; vgl. ELKINS/GOLOB/NUNAMAKER/BURGOON, 4–13.

⁹ m.w.H. SIMMLER/BRUNNER/SCHEDLER, 3 f.; KNOBLOCH, 12.

¹⁰ Vgl. KILLIAS/KUHN/DONGOIS/AEBI, Rz. 818 f.; WOHLERS, Anfangsverdacht, 1311 f.

¹¹ SIMMLER/BRUNNER/SCHEDLER, 5; PULLEN/SCHEFER, 104. Vgl. CONINX, Strafparadigma, 25–27.

¹² SIMMLER/BRUNNER/SCHEDLER, 57 f.

Vor diesem Hintergrund widmet sich die Arbeit zunächst den Grundlagen und den derzeitigen Anwendungsfeldern von Predictive Policing (II.), um anschliessend eine Einordnung des Phänomens in das Schweizer Polizeirecht vorzunehmen (III.). Anschliessend erfolgt eine Diskussion über die von Predictive Policing betroffenen Rechtsgüter anhand der inhärenten Chancen und Risiken (IV.). Im Nachgang setzt sich die Arbeit mit den derzeitigen Rechtsgrundlagen für den Einsatz von orts- (V.) wie auch personenbezogenes Predictive Policing (VI.) auseinander. Auf Basis dieser Grundlagen werden die Grenzen für einen rechtsstaatlichen Einsatz von orts- (VII.) und personenbezogenem Predictive Policing (VIII.) in der Gegenwart diskutiert und die Grenzen für sich abzeichnende Entwicklungspotenziale aufgezeigt. Die Arbeit schliesst mit einem Fazit (IX.).

II. Grundlagen des Predictive Policing

A Historischer Hintergrund

1. Polizei und Polizeigüterschutz im Wandel

Predictive Policing stellt den derzeitigen Kulminationspunkt einer fortschreitenden Quantifizierung der Polizeiarbeit dar.¹³ Polizeiarbeit hat sich seit dem Ende des 2. Weltkrieges kontinuierlich von einer zufälligen Patrouillentätigkeit hin zu einer zielgerichteten Verbrechungskämpfung entwickelt.¹⁴ Durch die Verbreitung von technischen Hilfsmitteln wie Telefonen und der Motorisierung der Polizeibehörden konnte die «Response Time» immer weiter reduziert werden und die polizeiliche Kriminalität rückte an den Zeitpunkt der Verbrechensbegehung heran. Hierbei veränderte sich auch die Rolle der Polizei. Sie entwickelte sich von einer generalistischen Ordnungsbehörde, die nebst der Kriminalitätsbekämpfung niederschwellige Sittenverstösse ahndete, zu einer spezialisierten Verbrechens-, bzw. Verbrecherbekämpfungsbehörde.¹⁵

Neben einer zunehmenden Technisierung und Spezialisierung war die Polizei immer politischen Erwartungen hinsichtlich der schützenswerten Polizeigüter und der «richtigen» Form der Kriminalitätsbekämpfung ausgesetzt.¹⁶ So widerspiegelt der materielle Polizeibegriff stets einen gesellschaftlichen Ordnungsentscheid.¹⁷ Während dieser im Ausland mitunter stark dogmatisch geprägt war,¹⁸ zeichnet sich der Polizeigüterschutz in der Schweiz und mit ihm der materielle Polizeibegriff durch eine pragmatische Sichtweise aus, der bedingt durch das Staatsverständnis zwischen absolutistischem Policey-Staat und liberalem Nachtwächterstaat anzusiedeln ist.¹⁹

Nach heutigem Staatsverständnis hat der Staat als lenkender, planender und vorsorgender *Gewährleistungsstaat* aufzutreten.²⁰ Einhergehend mit diesem Staatsverständnis veränderten sich auch die gesellschaftlichen Anforderungen an das Recht und im Besonderen an das Strafrecht.²¹ Hier liess sich in den letzten Jahren ein dogmatischer Wandel vom Straf- zum Präventionsparadigma und eine methodische Verschiebung von der schuldbasierten Beurteilung einer konkreten Tat auf empirische Wahrscheinlichkeitsprognosen in Bezug auf eine generelle Gefährlichkeit feststellen.²² Predictive Policing stellt hierbei

¹³ SHERMAN, 377 f.

¹⁴ HESS, 37–40; SHERMAN, 379.

¹⁵ EGBERT/LEESE, 135 ff.; KNOBLOCH, 31.

¹⁶ CONINX, Straffparadigma, 27 f.; TÖNDURY/ABO YOUSSEF, 7–19.

¹⁷ SCHINDLER, Polizeibegriff, 64 f.; TSCHANNEN/ZIMMERLI/MÜLLER, § 54 Rz. 1–3.

¹⁸ OBERHOLZER, 18. Vgl. HESS, 37–40.

¹⁹ SCHINDLER, 100 Jahre Verwaltungsrecht, 394; TÖNDURY/ABO YOUSSEF, 19.

²⁰ TSCHANNEN/ZIMMERLI/MÜLLER, § 54 Rz. 6.

²¹ BRUNHÖBER, 200–205.

²² CONINX, Straffparadigma, 30–32; OBERHOLZER, 19 f.

die konsequente Weiterentwicklung des Präventionsparadigmas dar, indem zeitlich eine annahmebasierte Kriminalprävention vor das spezialpräventive Straf- und Massnahmerecht gestellt wird.

Unter dieser Präventionsprämisse wird sich die Rolle der Polizei als Institution sowie ihre Rolle im Institutionengefüge weiterentwickeln. Die Polizeiaufgaben werden nicht mehr nur mittelbar-konkrete Gefährdungen und die Gefahrvorsorge zum Gegenstand haben, sondern um abstrakte Wahrscheinlichkeitsprognose ergänzt.²³ Hierzu bedarf es neuer Arbeitsgrundlagen, Kompetenzen und Prozesse. Im Aussenverhältnis wird die institutionelle Entwicklung der Polizei durch eine umfassendere Kontrolle des sozialen Raums und sozialer Interaktion wahrgenommen werden.²⁴ Schnittstellen zur sozialpolitischen Kriminalitätsprävention sind hierbei möglich.²⁵ Zuletzt findet eine Funktionsverschiebung von den Gerichten auf die Polizei statt, waren sie doch bis anhin ausschliesslich zur Beurteilung von Legal- und Gefährlichkeitsprognosen zuständig.²⁶

2. Entwicklung von Predictive Policing

Der erste systematische Einsatz computergestützter Statistikinstrumente erfolgte in den 1990er Jahren durch die Polizeibehörden New Yorks.²⁷ I.R.d. «Crime Control Strategy Meetings» wurden systematisch aktuelle Kriminalitätsstatistiken einzelner Distrikte New Yorks verarbeitet (sog. Compstat).²⁸ In diesen Meetings wurde mithilfe einer Karte die aktuellen Kriminalitätsentwicklungen in einzelnen Bezirken in regelmässigen Abständen analysiert. Es wurden noch keine algorithmischen Verfahren bezüglich der Einsatzplanung eingesetzt und die Datenauswertung, die Prognoseerstellung sowie die Diskussion der Handlungsalternativen erfolgte kollektiv im Plenum der anwesenden Polizisten.²⁹ Zudem wurden nur wenige Datenpunkte verarbeitet, die allesamt aufgrund eines kriminologischen Vorverständnisses wie der Broken-Window-Theorie erhoben wurden.³⁰ Zusammen mit weiteren Massnahmen bewirkte die Anwendung von Compstat eine Reduktion der Kriminalität und generierte weltweite Aufmerksamkeit.³¹

Obwohl bereits 2005 die Polizeibehörden Memphis mit Blue CRUSH ein erstes, automatisiertes und algorithmisch operierendes PP-Instrument schufen,³² wird der Einsatz des PP-Instruments PREDPOL durch die Einheiten des Los Angeles Police Departments und Santa Cruz als eigentliche Geburtsstunde des Predictive Policing angesehen.³³ Es handelt sich um ein ortsbezogenes PP-Instrument, das auf Grundlage von Kriminalitätsdaten und Randdaten wie Tatort und Tatzeit Orte aufweist, die eine erhöhte Wahrscheinlichkeit für gewisse strafbare Handlungen in der nahen Zukunft aufweisen (sog. Hot-Spots). Während ursprünglich die Vorhersage von Eigentumsdelikten im Vordergrund stand, wurde es rasch zu einem generellen Kriminalitätsprognoseinstrument weiterentwickelt.³⁴ Seitdem wurden ortsbezogene PP-Instrumente weiterentwickelt, mit zusätzlichen Funktionen versehen und durch verwaltungsinterne Eigen- und Drittentwicklungen wie das Pre Crime Observation System PRECOBS weiter verbreitet.³⁵

²³ EGBERT, Predictive Policing, 262 f.

²⁴ SIMMLER/BRUNNER/SCHEDLER, 1; THURN/EGBERT, Einleitung; KNOBLOCH 16. Vgl. BGE 125 I 369.

²⁵ EGBERT/KRASMANN, 25 f. Vgl. SINGELNSTEIN/KUNZ, 233 f.

²⁶ Vgl. bspw. Art. 42 Abs. 1 StGB; Art. 56 Abs. 1 lit. a StGB; Art. 64 Abs. 1 StGB.

²⁷ KNOBLOCH, 11. Vgl. jedoch LEMOV, 639–643.

²⁸ THÜNE, 41 mwH: Das Akronym steht für Compare Stat(istic)s bzw. Computer Comparison Statistics.

²⁹ HESS, 42 f.

³⁰ Vgl. unten II.C.3 Kriminologische Grundlagen von ortsbezogenen PP-Instrumenten; PERRY ET AL., 2.

³¹ HESS, 48–51. In der Literatur ist der Einfluss von Compstat umstritten. Vgl. HESS, 52–55; THÜNE, 42 m.w.H.

³² THÜNE, 46.

³³ FERGUSON, 1126; PERRY ET AL., 4–7.

³⁴ FERGUSON, 1132–1137.

³⁵ KNOBLOCH, 11.

Während PP-Instrumente zunächst nur im Zusammenhang mit der raumzeitbezogenen Prognoseerstellung für einzelne Straftaten entwickelt wurden, erweiterte sich ihr Anwendungsfeld zusehends weiter. Als zweite essenzielle Kategorie etablierten sich personenbezogene PP-Instrumente in den letzten Jahren.³⁶

Die eingesetzten PP-Instrumente stellen hierbei in vielen Fällen keine Revolution, sondern eine evolutionäre Weiterentwicklung bereits bestehender Sozialtheorien, Datensammlungen und Analyseinstrumente dar. So dienen viele der ortsbezogenen PP-Instrumente primär der Visualisierung von Kriminalität und geben keine autonomen Handlungsempfehlungen ab³⁷ und viele der personenbezogenen PP-Instrumente arbeiten unter Bezugnahmen von individuellen Risikofaktoren oder Beziehungsnetzen, wie sie die Strafverfolgungsbehörden bereits lange einsetzen.³⁸ Revolutionär ist hingegen der Schritt zu einer automatisierten und vernetzten Datenauswertung (sog. Data Mining), die Datenpunkte aus verschiedensten Quellen miteinander verknüpft, systematisch auswertet und autonom Handlungsempfehlungen abgibt.

B Terminologie

Predictive Policing reiht sich in eine Reihe von «predictive Methods» ein und ist als eine Unterkategorie des Phänomens «Smart Government» und der Überkategorie «Predictive Analytics» aufzufassen.³⁹ Neben den hier interessierenden Methoden des ortsbezogenen Predictive Policing⁴⁰ und des personenbezogenen Predictive Policing⁴¹ existieren noch Methoden, die potenzielle Opfergruppen oder einzelne Opfer von Kriminalität identifizieren sollen. Des Weiteren werden noch Methoden angeführt, die Vorhersagen über die Identität von potenziellen Tätern in Bezug auf bereits ergangenen Straftaten ermöglichen sollen oder in Bezug auf die Rückfallgefahr eines Straftäters.⁴² Bei diesen Methoden liegt der Schwerpunkt jedoch auf der wahrscheinlichkeitsgestützten Prognose nach der Verwirklichung einer Straftat.⁴³

1. Technische Definitionselemente

Nach tradierter Auffassung beschreibt Predictive Policing eine Vielzahl von technologiebasierten Verfahren zur Vorhersage von Straftaten auf der Grundlage von Wahrscheinlichkeitsberechnungen.⁴⁴ Dabei können sich die Verfahren hinsichtlich der statistischen Auswertungsmethodik, der verarbeiteten Datenmengen und der kriminologischen Fundierung stark unterscheiden.⁴⁵ Derzeit stützen sich die meisten PP-Instrumente auf kriminologische Erfahrungssätze ab, weshalb einige Autoren ebenfalls eine Theoriefundierung in ihren Definitionen vorsehen.⁴⁶

Trotz all dieser unterschiedlichen Ausgestaltungsmöglichkeiten liegt das spezifische Novum beim Predictive Policing in der Automatisierung der Datenverarbeitung.⁴⁷ Hierbei bejaht ein Grossteil der älteren Literatur (d.h. von ca. 2010 – 2015) eine algorithmische Datenverarbeitung primär vor dem Hintergrund

³⁶ FERGUSON, 1137–1143.

³⁷ KNOBLOCH, 10.

³⁸ Vgl. FERGUSON, 1143 f.

³⁹ SIMMLER/CANOVA/SCHEDLER, 3 f.; THÜNE, 32.

⁴⁰ Abgeleitet vom englischen «spatialtemporal» verwendet ein Teil der deutschsprachigen Lehre den Begriff «raumzeitbezogen». Vgl. PERRY ET AL., 10; SIMMLER/BRUNNER/SCHEDLER, 5.

⁴¹ Teilweise wird «predictive profiling» synonym verwendet. Vgl. SOMMERER, Predictive Policing, 149.

⁴² PERRY ET AL., 8.

⁴³ SIMMLER/BRUNNER/SCHEDLER, 28, die in Anlehnung an den Begriff des Predictive Policing («Precrime») vom «Postcrime» Bereich sprechen. Ferner PERRY ET AL., 8-11; STAFFLER/JANY, 167-172.

⁴⁴ EGBERT, Predictive Policing, 242; SIMMLER/BRUNNER/SCHEDLER, 5.

⁴⁵ PERRY ET AL., 10 f.

⁴⁶ KNOBLOCH, 9.

⁴⁷ THURN/EGBERT, Einleitung.

einer Algorithmisierung der statistischen Auswertung.⁴⁸ Die Datenerhebung, die nach Auffassung des Schweizer Gesetzgebers ebenfalls als Datenverarbeitung zu qualifizieren ist,⁴⁹ kann nach dieser Auffassung manuell oder automatisiert erfolgen. Demgegenüber verlangt die neuere Literatur neben einer datenbasierten Arbeitsmethode eine (komplex)-algorithmisch prozessierte Datenanalyse grosser Datensätze mitsamt automatisierter Datenerhebung.⁵⁰

Für einige Autoren ist diese Akkumulation und Verknüpfung von Daten aus polizeiinternen sowie -externen Quellen wesentlicher Schwerpunkt bei der Entwicklung der Definitionsansätze.⁵¹ Sie unterscheiden hinsichtlich der Datenherkunft zwischen polizeiinterner Datenvorratshaltung (sog. Data Warehouse) und behördenexternem Datenbezug (sog. Datamining).⁵² Hierzu ist anzumerken, dass sämtliche – auch rein polizeiintern erhobene Daten – stets mit weiteren Daten verknüpft und konzeptualisiert werden.⁵³ Dies ist bereits in der tradierten Polizeiarbeit der Fall, bedarf es doch stets einer Kontextualisierung beobachtbaren Verhaltens unter Bezugnahme polizeilicher Erfahrungssätze, um menschliches Verhalten einordnen und Prognosen treffen zu können.⁵⁴

Relevante Kriterien aus einer technischen Perspektive sind damit primär die Unterscheidung hinsichtlich des Datenumfanges, die Geschwindigkeit der Datenerhebung und die Vielfalt an Datenquellen. Es ist bezeichnend, dass diese Definitionsmerkmale gerade die Wesensmerkmale von Big Data Anwendungen darstellen.⁵⁵

2. Organisatorisch-soziale Elemente

Neben technischen Definitionselementen enthält Predictive Policing auch organisatorisch-soziale Elemente. Hiernach ist die technologische Ausgestaltung von PP-Instrumenten sekundär, denn die Auswirkungen der Technologie zeigen sich erst in ihrem Einfluss auf das polizeiliche Handeln.⁵⁶

Aus einer organisatorisch-sozialen Perspektive werden PP-Instrumente im Rahmen eines «iterativen Prozesses»⁵⁷ aus Datenerhebung, statistischem Verfahren, Polizeitätigkeit und Evaluation analysiert. In und zwischen jedem Prozessschritt liegen Entscheidungsalternativen vor, die für den Gesamterfolg des Phänomens «Predictive Policing» entscheidend sind und primär durch die Mensch-Technik Interaktion an Bedeutung gewinnen. Beginnend beim Einfluss auf die Tätigkeit des einzelnen Polizisten oder der einzelnen Polizistin unterstreichen diese Ansätze, wie die Prognose einer mit historischen Daten gefütterten «Blackbox» Folgen im Handeln bewirkt.⁵⁸ Dabei steht der Einfluss der einzelnen Verfahren auf die Entscheidung im Vordergrund.

Zunächst können die Algorithmen die polizeilichen Entscheidungsprozesse steuern. Ausgangspunkt hierzu ist die Erkenntnis, dass bereits die Erhebung und Analyse einen Entscheid darstellt, der im Rahmen einer Automatisierung den Polizistinnen und Polizisten entzogen wird.⁵⁹ Die anschliessende Prognoseerstellung kann unmittelbar an die automatisierte Analyse anknüpfen und ebenfalls autonom und

⁴⁸ Vgl. PERRY ET AL., 2; LEESE, Predictive Policing, 57 f.

⁴⁹ Vgl. Art. 3 lit. e DSGVO für Personendaten.

⁵⁰ ALIKHADEMI ET AL., 2; EGBERT/KRASMANN, 11; THÜNE, 15. Vgl. SIMMLER/BRUNNER/SCHEDLER, 3 zur Bedeutung im Rahmen des Phänomens «Smart Government».

⁵¹ Vgl. EGBERT/KRASMANN, 11, die sich für eine Irrelevanz der Datenherkunft aussprechen.

⁵² GLESS, 166 f.; STAFFLER/JANY, 167.

⁵³ PERRY ET AL., 118–123.

⁵⁴ BURKHARDT, 337.

⁵⁵ Vgl. THÜNE, 73–77. Gelegentlich wird noch Datengenauigkeit als zusätzliches Kriterium angeführt.

⁵⁶ EGBERT, Datafizierte Polizeiarbeit, 81–87; MOSES/CHAN, 806.

⁵⁷ Vgl. unten II.D.1 Predictive Policing als Arbeitsprozess.

⁵⁸ VAN BRAKEL/DE HERT, 163 ff.

⁵⁹ SINGELNSTEIN, 5; THURN/EGBERT, Einleitung.

kontinuierlich stattfinden. In extremis übernimmt der Algorithmus sämtliche Schritte und regelt die konkrete Einsatzplanung. Da der Einsatz von PP-Instrumenten je nach Ausgestaltung sowohl als untergeordnetes Hilfsmittel wie auch als umfassende «Blackbox» erfolgen kann, sind die Abgrenzungskriterien fließend.⁶⁰

In einem weiteren Schritt wird der Bogen vom einzelnen Polizisten oder der Polizistin auf die Polizei als Institution gezogen. Dabei liegt der Fokus auf der organisatorischen Implementierung von Routinen, Strukturen und Abläufen entlang des iterativen Prozesses. Kernfragen rotieren um die Weitergabe von Informationen und die (Nicht-)Umsetzung einzelner Massnahmen.⁶¹ Dabei gilt es zu berücksichtigen, dass PP-Instrumente i.R.d. Polizeitätigkeit auf operativ-taktischer Ebene anzusiedeln sind und stets der Verhinderung der jeweils nächsten Straftaten dienen.⁶² Sie können sowohl bei der Planung präventiver wie auch repressiver Massnahmen zur Anwendung gelangen.⁶³

Zuletzt wird der Bogen auf die Gesellschaft als Ganzes gezogen.⁶⁴ Kernelemente dieser Betrachtungen sind die zunehmende Überwachung des öffentlichen Raumes oder von Individuen und die darauf ergriffenen Massnahmen auf individueller und gesamtgesellschaftlicher Ebene. Ebenfalls wird in diesem Zusammenhang das Verhältnis zwischen Gesellschaft und Strafverfolgungsbehörden sowie die Rolle des Strafrechts diskutiert.⁶⁵

3. Resultatbezogene Elemente

Nachdem die beiden vorgenannten Definitionsansätze die Frage «Wie» und «Was» aus einer technischen und sozialen Perspektive in den Vordergrund gestellt haben, legen resultatorientierte Ansätze den Fokus auf die Kriminalitätsbekämpfung. Dabei orientiert sich der resultatorientierte Ansatz grob anhand der beiden Fragenkomplexe Wann/Wo (ortsbezogenes Predictive Policing) und Wer (personenbezogenes Predictive Policing).⁶⁶ Es sollen anhand der Auswertung historischer Muster Vorhersagen über zukünftige Delikte in örtlicher, situativer und zeitlicher (ortsbezogenes Predictive Policing)⁶⁷ oder persönlicher Hinsicht (personenbezogenes Predictive Policing) ermöglicht werden.

Dieser resultatorientierte Ansatz des Predictive Policing wird einerseits individuell – ausgehend von Indikatoren wird die zukünftige Gefährlichkeit eines Individuums ermittelt – und andererseits generalisierend – aufgrund von historischen Kriminalitätsraten eines Gebietes wird die Eintrittswahrscheinlichkeit von kriminellen Handlungen berechnet – verwendet. Die Kriminalitätsprävention erfolgt hierbei auf zwei unterschiedlichen Ebenen: Ortsbezogenes Predictive Policing (Ortsbezogenes PP) ist auf eine Erschwerung der Tatgelegenheitsstrukturen im kriminalitätsbedrohten Raum ausgerichtet und damit Instrument der Generalprävention. Personenbezogenes Predictive Policing (Personenbezogenes PP) zielt schwergewichtig auf die Minimierung bereits bestehender Kriminalitätspotenziale ab, wobei die Individuen bereits strafrechtlich relevante Taten begangen haben können oder unbescholtene Individuen darstellen können. In beiden Fällen handelt es sich um eine Form der Spezialprävention.⁶⁸

⁶⁰ SIMMLER/CANOVA, *passim*.

⁶¹ Vgl. EGBERT, *Predictive Policing*, 247.

⁶² EGBERT/KRASMANN, 12; vgl. PERRY ET AL. 19 ff.

⁶³ KNOBLOCH, 9.

⁶⁴ SOMMERER, 148 ff; vgl. HUNG/WEY, 171–173.

⁶⁵ BRUNHÖBER, 203–205.

⁶⁶ LEESE, *Predictive Policing*, 58.

⁶⁷ Teilweise wird noch zwischen situativem und ortsbezogenem PP unterschieden. Vgl. HUNG/YEN, 165.

⁶⁸ BRUNHÖBER, 199 mwH; MEIER, § 10 Rz. 13; SINGELNSTEIN/KUNZ, § 20 Rz. 3. Vgl. TIEFENTHAL, § 4 Rz. 29.

4. Rechtlich relevante Definitionselemente

Predictive Policing ist ein schlagwortartig und inflationär verwendeter Begriff, der verschiedenste Dimensionen vereint, aber über unscharfe Konturen verfügt. Er teilt diesbezüglich das Schicksal mit dem Begriff der Künstlichen Intelligenz (KI).⁶⁹ Die Gemeinsamkeit der vorangegangenen Definitionsansätze liegt schlussendlich darin, dass die Polizeiarbeit durch eine Software unterstützt wird, die in der Lage sein soll, Orte künftiger Straftaten und potenzielle Straftäter vorherzusagen.⁷⁰ Obwohl zahlreiche Ansätze in der Forschung diskutiert wurden, hat sich weder eine inhaltlich noch eine begrifflich universitäre Begriffsdefinition durchsetzen können.⁷¹

Dabei orientieren sich zahlreiche Stimmen in der deutschsprachigen Literatur an der Definition von Predictive Policing im Standardwerk von PERRY ET AL.:⁷²

«Predictive policing is the application of analytical techniques – particularly quantitative techniques – to identify likely targets for police intervention and prevent crime or solve past crimes by making statistical predictions.»

Diese wurde zwar von UCHIDA um das Element einer komplexen Datenverarbeitung ergänzt,⁷³ kann für die hier interessierende Untersuchung jedoch ebenfalls nicht alle relevanten Punkte abdecken. Hierfür kommt der konkreten Ausgestaltung der PP-Instrumente bei der rechtlichen Beurteilung eine zu bedeutende Rolle zu. Wesentliche Anknüpfungspunkte für die rechtliche Beurteilung sind deshalb die Funktionsweise der Algorithmen, die verwendete Datengrundlage, die Implementierung innerhalb der Polizeibehörden, der polizeiliche Umgang mit den Prognosen sowie die faktischen Auswirkungen auf das Individuum oder die Gesellschaft.⁷⁴ Die Untersuchung soll deshalb entlang der folgenden Fragestellungen erfolgen:

- Bezieht sich das personenbezogene PP-Instrument auf eine generell-abstrakte Anzahl an Personen oder bezieht es sich auf eine, allenfalls noch zu identifizierende, Person? Falls es sich auf ein Individuum bezieht: Handelt es sich um eine statistische Wahrscheinlichkeitsprognose oder existieren individuelle Anhaltspunkte für die Annahme der Kriminalitätsgeneigntheit?
- Ist das technische Verfahren für den einzelnen Anwender in jeder Dimension transparent, in der groben Stossrichtung erklärbar oder zumindest hinsichtlich der Ergebnisse nachvollziehbar?
- Kann sich das Verfahren unabhängig vom Anwender weiterentwickeln und damit intransparent werden?
- Wie wirkt sich das verwendete PP-Instrument auf die Polizeiarbeit aus? Handelt es sich um ein manuell zu bedienendes Instrument oder einen autonom ablaufenden Prozess?
- Was für Auswirkungen können sich durch den Einsatz des Instrumentes in rechtlicher oder faktischer Hinsicht für betroffene Personen ergeben?

⁶⁹ Vgl. STAFFLER/JANY, 164.

⁷⁰ BRAUN BINDER, Automatisierte Entscheide, 468 f.; WEYER/MERZ, 126.

⁷¹ THÜNE, 29.

⁷² PERRY ET AL., 1 f.; vgl. EGBERT/KRASMANN, 11; GLUBA, 7; KNOBLOCH, 9; PULLEN/SCHEFER, 105.

⁷³ UCHIDA, 3871, LEESE, 58.

⁷⁴ Vgl. THÜNE, 18.

C Grundlagen des Predictive Policing

Obwohl ortsbezogenes wie auch personenbezogenes PP der Überkategorie «Predictive Policing» zugeordnet werden,⁷⁵ verfügen sie neben einigen Gemeinsamkeiten über deutliche Unterschiede, die nachfolgend auf prinzipieller Ebene herausgeschält werden sollen.

1. Gemeinsamkeiten

Personenbezogenem PP wie auch ortsbezogenem PP gemein ist, dass es sich bei beiden Phänomenen zunächst um eine systematische Auswertung von (Masse-)Daten handelt. Beide Unterkategorien des Predictive Policing beruhen auf der Annahme, dass Straftaten statistischen Regelmässigkeiten unterliegen und durch eine Extrapolation von Daten in die Zukunft hervorgesagt werden können.⁷⁶ Beide Unterkategorien unterliegen deshalb einer Vorhersagbarkeitsprämisse mit dem Vorverständnis, dass Kriminalität grundsätzlich vorhersehbar ist. Dafür muss bei beiden Verfahren eine Komplexitätsreduktion auf beobachtbare und quantifizierbare Datenpunkte sowie eine Normierung vorgenommen werden.

Die technologische Komplexität kann sich sowohl bei personenbezogenem als auch bei ortsbezogenem Predictive Policing in Abhängigkeit vom eingesetzten Instrument massgeblich unterscheiden.⁷⁷ Zunächst muss zwischen deterministischen, d.h. algorithmische Verfahren mit unveränderbaren Programmschritten und reproduzierbaren Ergebnissen, und nicht-deterministischen Verfahren, d.h. dynamische Verfahren mit potenziell nicht reproduzierbaren Ergebnissen, unterschieden werden.⁷⁸ Bei den deterministischen Modellen sind primär PP-Instrumente anzusiedeln, welche die Daten unter der Annahme einer kriminologischen Theorie analysieren und im Rahmen eines Maximum-Likelihood Verfahrens analysieren. Bei den nicht-deterministischen Modellen sind Anwendungen der KI wie Machine Learning oder Deep Learning anzusiedeln. Während deterministische PP-Instrumente erklärbar und ihre Prognosegenauigkeit überprüfbar ist,⁷⁹ ist dies bei nicht-deterministischen Anwendungen nicht möglich. Machine oder Deep learning wird hierbei zur Erklärung des Phänomens Kriminalität verwendet und trifft Vorhersagen aufgrund der im Datensatz aufgefundenen Muster.⁸⁰ Sie verfügen damit über die Fähigkeit, einen a priori nicht konkret festgelegten Rahmen vor dem Hintergrund der Zielsetzung zu modifizieren.

Falls heutzutage Anwendungen der KI im Rahmen von nicht-deterministischen PP-Instrumenten eingesetzt werden, handelt es sich durchwegs um Anwendungen der sog. «Schwachen KI», die in begrenztem Ausmass an der Entscheidungsfindung teilnimmt resp. nur in eng abgesteckten Gebieten Entscheidungen trifft.⁸¹ In der Praxis zeigt sich dies bspw. bei der Lernfähigkeit des PP-Instrumentes PRECOBS (Classic): Die Lernfähigkeit ist dahingehend begrenzt, als dass bei den historischen Daten nur vier Variablen die Datengrundlage für die Prognoseoptimierung darstellen. Das verwendete Verfahren ist dem Supervised Learning zuzuweisen, da der Zielwert (Ereignis von Kriminalität in der Zukunft) als boolescher Wert (Ereignis/Kein Ereignis) vorhanden ist.⁸² Damit ist der Rahmen der Entwicklung, wenn auch auf KI basierend, stets implizit vorgegeben und das Risiko einer fehlerhaften Spezifizierung des PP-Instrumentes begrenzt.

⁷⁵ FERGUSON, 1148; HUNG/YEN, 165.

⁷⁶ EGBERT, Predictive Policing, 242 f.; SIMMLER/BRUNNER/SCHEDLER, 5.

⁷⁷ PERRY ET AL., 11–15.

⁷⁸ STAFFLER/JANY, 165; WEBER/HENSELER, 29.

⁷⁹ Vgl. HAAKE, 66 bzgl. der Auswahl der Merkmale. I.A. HASTIE/TIBSHIRANI/FRIEDMAN, 219–259.

⁸⁰ Vgl. HASTIE/TIBSHIRANI/FRIEDMAN, 9

⁸¹ Vgl. BRAUN BINDER,

⁸² HAAKE, 65.

Im Anschluss an die Auswertung werden in beiden Verfahren wahrscheinlichkeitsbasierte Prognoseentscheide und nicht eine definitive Aussage über den Eintritt eines Ereignisses getroffen.⁸³ Schlussendlich wird unter Bezugnahme auf die Prognose ein Priorisierungsentscheid bezüglich der polizeilichen Mitteleinsatzes gefällt.⁸⁴ Der Priorisierungsentscheid erfolgt immer für einen begrenzten Zeitrahmen und ist sachlich hinsichtlich des Schutzes vor der Kriminalitätsneigung einer Person oder künftiger Kriminalität in Räumen oder von Gruppen begrenzt.⁸⁵ Wird der Erwartungshorizont zu eng oder zu weit ausgelegt (z.B. ein zu grosser Beobachtungsraum oder ein zu langer Zeitrahmen für ein Nachfolgedelikt im Rahmen des ortsbezogenen PP), resultieren bei beiden Verfahren Ungenauigkeiten.⁸⁶ Zu unterscheiden sind daher polizeitaktische Prognoseentscheide von grundsätzlichen Kriminalitätsentwicklungsprognosen im Rahmen (kriminal-)strategischer Planungsprozesse, die sich mit neuen Begehungsformen oder Straftatenkategorien auseinandersetzen.⁸⁷ Da bei diesen eine quantitative Datenauswertung fehlt, sind sie nicht dem Predictive Policing zuzuordnen.

2. Funktionsweise von ortsbezogenen PP-Instrumenten

Ortsbezogene PP-Instrumente dienen der Lokalisation von Kriminalität und sollen flächendeckend das Risiko von Straftaten minimieren.⁸⁸ Aufgrund der Musterbezogenheit eignen sie sich primär für die Bekämpfung von seriell begangenen Straftaten. Während im deutschsprachigen Raum primär Einbrüche prognostiziert werden sollen, ist das Anwendungsfeld in den Vereinigten Staaten auf Tötungs- und Verkehrsdelikte sowie Diebstähle erweitert worden.⁸⁹ Bezüglich der konkreten Ausgestaltung von PP-Instrumenten haben sich drei technisch-analytische Überkategorien herausgeschält: Hot-Spot Analysen, Near-Repeat Ansätze und Risk-Terrain Analysen.⁹⁰

Historischer Ausgangspunkt für die Entwicklung von ortsbezogenen PP-Instrumenten bildete die Hot-Spot Analyse. Die Hot-Spot Analyse ist die tradierteste und einfachste Methodik und basiert auf der Extrapolation bekannter Kriminalitätscluster in örtlicher und zeitlicher Hinsicht in die Zukunft (bspw. die Situation um das Zürcher Seebecken im Sommer an Wochenenden).⁹¹ Dabei liegt regelmässig eine rein historische bis aktuelle Visualisierung der Kriminalitätslage vor. Die prognostischen Schlüsse müssen von den Polizistinnen und Polizisten gezogen werden und fliessen in die operative Einsatzplanung ein.⁹²

Demgegenüber basieren Prognosen von derzeit eingesetzten PP-Instrumenten im deutschsprachigen Raum primär auf dem Near-Repeat Ansatz.⁹³ Dieser stipuliert, dass es in der Nähe eines Tatorts vermehrt zu Folgetaten kommen kann. Dabei wird der Fokus implizit auf das Opfer gerichtet,⁹⁴ denn es zeigt sich empirisch, dass primär bei Wohnungseinbrüchen eine enge räumlich-zeitlichen Clusterbildung vorlie-

⁸³ PERRY ET AL., 8; PULLEN/SCHEFER, 106.

⁸⁴ EGBERT/KRASMANN, 12 f.

⁸⁵ Vgl. THÜNE, 15, 31.

⁸⁶ HAAKE, 63–66.

⁸⁷ Vgl. THÜNE, 31.

⁸⁸ PULLEN/SCHEFER, 111.

⁸⁹ FERGUSON, 1132–1137; THÜNE, 49.

⁹⁰ PERRY ET AL., 8; EGBERT/KRASMANN, 13.

⁹¹ FERGUSON, 1123 f.; PERRY ET AL. 19–26, EGBERT, Predictive Policing, 245.

⁹² THÜNE, 45.

⁹³ KNOBLOCH, 16; PULLEN/SCHEFER, 106; THÜNE, 57–59.

⁹⁴ PERRY ET AL., 41–49; THÜNE, 58.

gen kann (sog. repeat victimization). Hieraus wird von der kriminologischen Forschung auf eine professionelle Täterschaft, die unter der ökonomischen Prämisse eines «delinquens oeconomicus» agiert, geschlossen.⁹⁵

Als Anhaltspunkte für den Schluss auf eine professionelle Täterschaft dienen Triggermerkmale beziehungsweise Antitrigger im gegenteiligen Fall.⁹⁶ Hierbei handelt es sich um Anhaltspunkte wie Modus Operandi, Tatzeitpunkt oder Beute. Während bei der binären Feststellung hinsichtlich eines Einbruchs nur eine geringe Dunkelziffer besteht und die Aussagekraft der Modelle belegt ist,⁹⁷ ist die Aussagekraft der einzelnen Triggermerkmale nicht belegt.⁹⁸ Dabei dienen gerade diese Triggermerkmale als Anhaltspunkte, um auf eine sich abzeichnende serielle Tatbegehung zu schliessen und zeitnah zu handeln. Bei Near-Repeat Modellen kommt der kriminologischen Theoriefundierung deshalb eine geringere Bedeutung zu, während Tatumstände ohne empirische Grundlage höher gewichtet werden. Überspitzt kann deshalb von einer Postfaktizität des Predictive Policing gesprochen werden.⁹⁹

Neben einer Funktionsweise auf Grundlage des Near-Repeat-Ansatzes, existieren komplexere Ansätze, die neben unmittelbar tatbezogenen Elementen soziologische und infrastrukturelle Elemente miteinbeziehen und eine Korrelation zu Kriminalität herstellen (bspw. Risk-Terrain Modelling).¹⁰⁰ Solche Instrumente werden beispielsweise in den Vereinigten Staaten oder in Deutschland (SKALA in NRW) eingesetzt. Sie zeichnen sich dadurch aus, dass sie über eine deutlich grössere Datenbasis verfügen als Near-Repeat-Modelle, die mit wenigen Datenpunkten auskommen. Um die Datenbasis zu schaffen, werden neben den polizeiinternen Daten polizeiexterne Daten operationalisiert.¹⁰¹

Risk-Terrain Modelling und weitere komplexe Instrumente können des weiteren in theoretisch-offene und theoriegestützte Instrumente unterschieden werden. Während erstere ohne kriminologische Fundierung auskommen und Anwendungen der KI verwenden, um Kriminalitätsindikatoren zu ermitteln, verwenden letztere eine starke kriminologische Fundierung, welche die Datenauswertung leitet.¹⁰² Bis anhin konnten im deutschsprachigen Raum keine Vorteile in der Effektivität festgestellt werden, weshalb sich bspw. die Polizeibehörden von NRW für ein theoriegestütztes Instrument entschieden, das eine bessere Nachvollziehbarkeit der Entscheidungen ermöglicht.¹⁰³

3. Kriminologische Grundlagen von ortsbezogenen PP-Instrumenten

Beim ortsbezogenen Predictive Policing soll verhindert werden, dass Täter und Opfer in räumlich-zeitlicher Dimension aufeinandertreffen und sich Verbrechen ereignen können. Dabei wird zugrunde gelegt, dass sowohl Täter wie auch Opfer universellen und beobachtbaren Verhaltensmustern folgen.¹⁰⁴

Ausgangspunkt für eine kriminologische Fundierung von ortsbezogenen PP-Instrumenten bildete die Broken-Window Theorie, die dem in New York verwendeten System Compstat zugrunde lag. Ausgangspunkt bildet eine Reihe von soziologischen Experimenten aus den 1960er Jahren, die in unterschiedlich strukturierten Stadtteilen in den Vereinigten Staaten durchgeführt wurden. Bekanntestes Ex-

⁹⁵ HAUBER, 193–199.

⁹⁶ EGBERT, Predictive Policing, 252; HAUBER, 193.

⁹⁷ EGBERT, Predictive Policing, 246; PULLEN/SCHEFER, 106 m.w.H. Vgl. KNOBLOCH, 17.

⁹⁸ Vgl. BALOGH, 16.

⁹⁹ HAUBER, 193.

¹⁰⁰ PERRY ET AL., 50–55; PULLEN/SCHEFER, 106.

¹⁰¹ EGBERT, Predictive Policing, 246

¹⁰² EGBERT, Predictive Policing, 246 f.; KNOBLOCH, 17; THÜNE, 65-69.

¹⁰³ KNOBLOCH, 19.

¹⁰⁴ PULLEN/SCHEFER, 107. Ferner BRAGA, 105.

periment fokussierte auf ein Auto, das in der Bronx (New York) und Pablo Alto (Kalifornien) mit geöffneter Motorhaube und ohne Nummernschild abgestellt wurde. Während das in der Bronx abgestellte Auto binnen weniger Minuten demontiert und binnen weniger Tage restlos zerstört wurde, schloss in Pablo Alto ein Passant während des gesamten Beobachtungszeitraumes von einer Woche die Motorhaube.¹⁰⁵ Aus diesen Experimenten schlossen die Forscher, dass das sozialräumliche Umfeld einen Einfluss auf die Kriminalitätsrate und -intensität hat. Diese soziologische Grundlage liegt zumindest implizit Hot-Spot Modellen zugrunde.

Des Weiteren liegen vielen der ortsbezogenen PP-Instrumente auf das Individuum abstellende Theorien im Sinne einer Mikrofundierung zugrunde. Eine bereits angedeutete Grundlage stellt die Rational-Choice Theorie dar.¹⁰⁶ Sie unterstellt, dass Verbrecher vernunftbegabt sind und rational agieren. Sie handeln somit im Rahmen des «homo oeconomicus», was in der Kriminologie aber mangels empirischer Belege auf individueller Ebene umstritten ist.¹⁰⁷ Bezüglich Wohneinbruchdelikten wird unterstellt, dass das Auskundschaften eines Gebietes mit Kosten verbunden ist und der Gewinn durch mehrere Einbrüche in ausgekundschaftetem Gebiet maximiert werden kann. Damit bildet die Rational-Choice Theorie das Fundament für Near-Repeat Modelle.

Als Schnittstelle zwischen individuumszentrierten und raumbezogenen Theorien können der Lifestyle Approach sowie der Routine Activity Approach angeführt werden.¹⁰⁸ Diese Theorien schlagen eine Brücke zwischen der Mikrofundierung von Kriminalität i.R.d. Rational-Choice Theorie und sozialräumlichen Theorien wie der Broken-Window Theorie. Schlussendlich münden die kriminologischen Ansätze mit zunehmender Komplexität im Multiple Causation Approach, der die verschiedenen Ursachen von Kriminalität als komplexes Phänomen empirisch zu beschreiben versucht.

4. Funktionsweise von personenbezogenen PP-Instrumenten

Personenbezogene PP-Instrumente fokussieren darauf, gefährliche Personen zu identifizieren und durch eine frühzeitige Intervention von Gewalttaten abzuhalten.¹⁰⁹ Dabei können personenbezogene PP-Instrumente hinsichtlich ihrer Anknüpfung in anlasslos-präventive und anlassgestützt-präventive Instrumente unterteilt werden. Während erstere ohne eine konkrete Manifestation von Gewaltpotenzial kriminalitätsgeneigte Personen identifizieren, verlangen letztere eine konkrete Gewaltmanifestation als Anhaltspunkt.¹¹⁰ Sowohl anlasslos-präventive wie auch anlassgestützt-präventive PP-Instrumente verwenden Regressions- und Klassifizierungsmodelle, um von täterspezifischen Risikofaktoren auf eine Gefährlichkeitsprognose zu schliessen.¹¹¹

Ein anlasslos-präventives Instrument, das besondere Aufmerksamkeit erlangte, ist die sogenannte «Strategic Subject List», die von der Stadt Chicago geführt wird.¹¹² In ihr werden Individuen aufgeführt, von denen in der unmittelbaren Zukunft eine Beteiligung in Schusswaffenverbrechen oder Bandenkriminalität ausgegangen werden kann. Sie werden präventiv identifiziert, potenziell unter Beobachtung gestellt und den Polizeibehörden für weitere präventive Handlungen resp. therapeutische Behandlungen zugewiesen.¹¹³ Hierbei ist es unerheblich, ob es sich bei den Personen um verurteilte Straftäter oder um

¹⁰⁵ THÜNE, 64: Erst als die Forscher mit der Zerstörung des Autos anfangen, feuerten einige Passanten sie an.

¹⁰⁶ KNOBLOCH, 16.

¹⁰⁷ EGBERT, Predictive Policing, 251.

¹⁰⁸ PULLEN/SCHEFER, 108-110; THÜNE, 61-63.

¹⁰⁹ SOMMERER, Personenbezogenes PP, 36-40; SIMMLER/BRUNNER/SCHEDLER, 6.

¹¹⁰ Vgl. SIMMLER/BRUNNER/SCHEDLER, 23; THURN/EGBERT, Einleitung.

¹¹¹ PULLEN/SCHEFER, 113 f.

¹¹² EGBERT, Predictive Policing, 242; SOMMERER, Personenbezogenes PP, 99.

¹¹³ LEMOV, 637f.; SAUNDERS/HUNT/HOLLYWOOD, 352-354.

Personen handelt, die mit Straftätern agieren oder auch nur in deren Nähe wohnen.¹¹⁴ Es handelt sich somit um eine anlasslose, systematische und automatisierte Erstellung eines individuellen Kriminalitätsindikators.¹¹⁵

Anlassgestützte PP-Instrumente knüpfen an eine konkrete oder angedrohte Gewaltmanifestation an, sodass aus dem Verhalten des Individuums auf sein Gewaltpotenzial und die Gewaltanwendungsbereitschaft geschlossen werden kann. Die meisten heute verwendeten, anlassbezogen-präventiven PP-Instrumente arbeiten mit Checklisten und Fragebögen, die im individuellen Rahmen erhoben werden und anschliessend ausgewertet werden.¹¹⁶ Die Checklisten und Fragebögen erlauben eine Identifikation von Risikofaktoren in einem strukturierten Verfahren, das eventuell an ein Begründungserfordernis geknüpft ist, und resultiert darin, dass Personen ein «Gefährlichkeitsscore» zugewiesen wird.¹¹⁷ Dabei kann eine Gewichtung der Aussagekraft einzelner Indikatoren aufgrund kriminologischer Erfahrungswerte erfolgen oder mithilfe von mathematischen Modellen gearbeitet werden.¹¹⁸ Dabei hat sich – unter Vorbehalt der Indikatoren und Checklistenmethoden mit kriminologischer Fundierung – noch keine idealtypische Methode etablieren können wie dies beim ortsbezogenen PP der Fall ist. In der Schweiz kommt dem personenbezogenen PP eine besondere Rolle i.R.d. kantonalen Bedrohungsmanagements (KBM) zu.¹¹⁹

Der fließende Übergang zwischen anlasslos-präventiven Instrumente und anlassgestützt-präventiven Instrumenten zeigt sich deutlich in den Anknüpfungen des Gefährderbegriffs in der Schweizer Rechtsordnung. So verwendet beispielsweise der Kanton Aargau eine sehr offene Formulierung, die darauf abstellt, ob «Personen Anlass zur Annahme [geben], dass sie eine schwere Straftat begehen werden» und öffnet damit die Möglichkeit für anlasslos-präventive Instrumente.¹²⁰ Demgegenüber verlangt beispielsweise der Kanton Basel-Land eine «konkrete Drohung oder andersartige Inaussichtstellung» und beschränkt das kantonale Bedrohungsmanagement de jure auf anlassgestützt-präventive PP-Instrumente.¹²¹

5. Kriminologische Grundlagen von personenbezogenen PP-Instrumenten

Personenbezogene PP-Instrumente können in die Überkategorien der soziologischen Netzwerkkonzepte (sog. crime linking) und der individuellen Prognosen eingeteilt werden.¹²² Dabei wird bei ersteren ein Persönlichkeitsprofil mitsamt Kriminalitätsneigung aufgrund von mit Kriminalität korrelierenden Eigenschaften wie Personenbeziehungen, vergangenen Straftaten und sozio-demografischen Faktoren berechnet.¹²³ Es handelt sich primär um Anhaltspunkte, die in der Beziehung des Individuums zu seiner Umwelt manifestieren, wobei ebenfalls im Individuum liegende Faktoren wie bereits manifestierte Kriminalität oder Verhaltensmanifestationen berücksichtigt werden können. Soziologische Netzwerkkonzepte basieren damit primär auf kriminologischen Erfahrungswerten, dass gewisse Lebensumstände und Verhaltensformen mit einer Opfer-, Kriminalitäts- oder Gewaltneigung korrelieren.

Dabei wird in der Polizeipraxis eine Unterscheidung zwischen organisierter Kriminalität und individueller Kriminalität vorgenommen, da sich erstere typischerweise auf einzelne Deliktskategorien be-

¹¹⁴ SOMMERER, Geospatial Predictive Policing, 148.

¹¹⁵ Vgl. SOMMERER, Personenbezogenes PP, 74–83.

¹¹⁶ PERRY ET AL., 96–101.

¹¹⁷ BGer 6B_828/2018 vom 5. Juli 2019, E. 6; BRUNNER/SIMMLER, 165; KNOBLOCH, 17.

¹¹⁸ PERRY ET AL., 91.

¹¹⁹ Vgl. unten II.E.2 Personenbezogene Instrumente.

¹²⁰ § 46c Abs. 1 PolG-AG iVm. § 46b Abs. 1 PolG-AG (Unten VI.B.2 Kantonales Polizeirecht).

¹²¹ § 47e Abs. 1 PolG-BL iVm. § 46d Abs. 1 PolG-BL.

¹²² SOMMERER, 36–40; THURN/EGBERT, Einleitung; vgl. PULLEN/SCHÄFER 113 f.

¹²³ FERGUSON, 1142.

schränken, über starker personelle Verknüpfungen verfügen und das allgemeine Kriminalitätsklima negativ beeinflussen.¹²⁴ Diese Methoden nähern sich aufgrund ihrer holistischen Betrachtungsweise dem ortsbezogenen PP an.

Anlassgestützten PP-Instrumenten liegt die Erkenntnis zugrunde, dass eine niederschwellige Intervention in einem frühen Stadium die Manifestation von schwerer Gewalt unterbinden kann.¹²⁵ Es wird somit von einer graduellen Zunahme des Gewaltpotenzials und der Gewaltmanifestationsbereitschaft ausgegangen. Belegt ist diese graduelle Steigerung im Zusammenhang mit häuslicher Gewalt und der Radikalisierung von Attentätern. Dabei können die Erkenntnisse aus dem Massnahmevollzug wertvolle Hinweise für die Weiterentwicklung von personenbezogenen PP Instrumenten für die Zukunft liefern.¹²⁶

Schlussendlich wird bei personenbezogenem PP durch die frühzeitige Intervention eine Verhaltensänderung eines Individuums oder einer Gruppe von Individuen hin zu einem gesellschaftlich akzeptierten Verhalten angestrebt. Eng verknüpft damit ist eine gesellschaftliche und staatlich durchzusetzende Normalitätserwartung,¹²⁷ die vor dem Funktionswandel des Strafrechts und des modernen Staatsverständnisses zu sehen ist: Risiken sollen ermittelt und frühzeitig ausgeschaltet werden.¹²⁸

D Polizeiliche Implementierung

1. Predictive Policing als Arbeitsprozess

Predictive Policing ist ein *«eigenständiger, prognosegestützter und iterativer Arbeitsprozess»*,¹²⁹ den Polizeibehörden zur präventiven Verbrechensbekämpfung etablieren. Der Arbeitsprozess besteht hierbei für ortsbezogenes PP aus vier einzelnen Arbeitsschritten, die aus der Abfolge von Datenerhebung, Datenanalyse, der Anpassung der Polizeitätigkeit und der Reaktion potenziell Krimineller auf die angepasste Polizeitätigkeit besteht. Das im Idealfall angepasste Verhalten potenziell Krimineller wird wiederum erneut erhoben und dient als Ausgangslage für weitere Anpassungen des Gesamtprozesses. Für personenbezogenes PP kann der Arbeitsprozess entlang der Dimensionen Erkennen, Einschätzen und Entschärfen strukturiert werden.¹³⁰ Hierbei können an jedem Schritt technische wie auch personelle Fehlerquellen den Prozess unterminieren.¹³¹

Diese Prozesse beginnen mit einer Datenerhebung in einem ersten Schritt und einer Datenanalyse im darauffolgenden. In Abhängigkeit vom verwendeten PP-Instrument können diese höchst unterschiedlich ausfallen.¹³² Während bspw. bei Risk-Terrain Analysen umfassende soziodemographische Daten über eine Gesellschaft erforderlich sind, sind bei einem (anlassgestützt-präventiven) personenbezogenen PP-Instrument Daten über ein Individuum erforderlich. Dabei unterscheiden sich die erhobenen Daten massgeblich in quantitativer wie qualitativer Hinsicht.

Abhängig von der Prognose stehen den Polizeibehörden im dritten Schritt repressive und präventive Massnahmen zur Verfügung. Sie können einerseits einen präventiven Ansatz wählen, indem sie beispielsweise durch verstärkte Bestreifung Präsenz markiert oder andererseits einen repressiven Ansatz, indem versucht wird die Täter bei der Tatbegehung zu stellen.¹³³ Zu berücksichtigen ist jedoch, dass die

¹²⁴ PERRY ET AL., 97 f.

¹²⁵ SIMMLER/BRUNNER, 167.

¹²⁶ PERRY ET AL., 92.

¹²⁷ WEYER/MERZ, 118.

¹²⁸ BRUNHÖBER, 204.

¹²⁹ PERRY ET AL., 11–15. Vgl. EGBERT, Predictive Policing, 247; PULLEN/SCHEFER, 109 f.

¹³⁰ SIMMLER/BRUNNER, 168.

¹³¹ Vgl. unten IV.B.3 Organisationale Risiken.

¹³² PULLEN/SCHEFER, 109.

¹³³ EGBERT, Predictive Policing, 248; PULLEN/SCHEFER, 109.

Grenzen fließend sind.¹³⁴ In einem letzten Schritt müssen die Massnahmen evaluiert und Daten erneut erhoben werden, womit der Prozess iterativ fortgeführt wird.

2. Einfluss von PP-Instrumenten auf die Polizeiarbeit

PP-Instrumente können in Verbindung mit ihrer technologischen Ausgestaltung und organisatorischen Implementierung einen Einfluss auf die Arbeitsprozesse innerhalb der Polizeibehörden haben. Nachfolgend soll dies anhand der vorgenannten Arbeitsschritte des Predictive Policing als «iterativer Arbeitsprozess» aufgezeigt werden.

Einfache PP-Instrumente wie die Hot-Spot Analyse können zunächst ausschliesslich der Visualisierung oder Komplexitätsreduktion dienen. Hierbei kann es sich beispielsweise um eine kartografische Darstellung, eine farbliche Einstufung oder eine Klassifizierung handeln. Der Prognoseentscheid wird von den Polizistinnen und Polizisten aufgrund ihrer eigenen kriminologischen Beurteilung der Gesamtlage getroffen und der Prozess ist für die Polizistinnen und Polizisten vollständig nachvollziehbar. Dabei hat das einzelne Instrument eine deutlich untergeordnete Stellung im jeweiligen Arbeitsschritt und hilft primär der Komplexitätsreduktion und der Erhöhung des Situationsbewusstseins auf taktischer und strategischer Ebene.¹³⁵

Weitergehend können PP-Instrumente einen einzelnen Arbeitsschritt der Polizei (mit-)strukturieren. Dabei bietet das Instrument ein vorgefertigtes Arbeitsschema an, welches die Polizeiarbeit lenkt. Dieses kann darauf basieren, dass nur gewisse Datenformate unterstützt werden oder für eine Beurteilung herangezogen werden. Dies zeigt sich insbesondere bei Checklisten oder der Eingabemaske ortsbezogener PP-Instrumente, die eine gewisse Anzahl von Indikatoren vorsehen. Im Gegensatz zu einfachen Visualisierungs- oder Komplexitätsreduktionsinstrumenten ist eine vollständige Nachvollziehbarkeit des Instruments nicht mehr gegeben. Bspw. kann die Gewichtung einzelner Faktoren oder das algorithmische Vorgehen unbekannt sein.¹³⁶ Um hier eine genügende Reflexion hinsichtlich der Prognose zu gewährleisten, kann eine Begründungs- oder zumindest Plausibilisierungspflicht für die Erhebung von Primärdaten gefordert werden. Dies ist beispielsweise bei den personenbezogenen PP-Instrumenten DyRiAS und RA-PROF oder dem ortsbezogenen PP-Instrument PRECOBS vorgesehen.¹³⁷ Hierbei zeigt sich insbesondere bei personenbezogenen PP-Instrumenten, dass diese einen signifikanten Einfluss auf den Evaluationsprozess haben.¹³⁸

In einer weiter fortgeschrittenen Ausgestaltung kann sich das Instrument über verschiedene Arbeitsschritte erstrecken und die Übergänge zwischen der Datenerhebung, Datenanalyse, Einsatzplanung, Anpassung der Polizeitätigkeit und anschliessender Evaluation können autonom erfolgen. Die Rolle der Polizistinnen und Polizisten würde zu derjenigen eines Ausführungsgehilfen des Algorithmus reduziert werden. Auch wenn solch eine umfassende Steuerung der Polizeiarbeit noch nicht auszumachen ist, sehen bspw. moderne PRECOBS-Varianten die Möglichkeit vor, die Arbeitsschritte Datenanalyse, Prognoseerstellung und Einsatzplanung autonom zu übernehmen und Einsatzvorschläge zu unterbreiten.¹³⁹

¹³⁴ Vgl. JAAG/ZIMMERLIN, 405.

¹³⁵ PERRY ET AL., 19–24.

¹³⁶ Vgl. SIMMLER/BRUNNER/SCHEDLER, 25.

¹³⁷ EGBERT/KRASMANN, 37–41; SIMMLER/BRUNNER/SCHEDLER, 23.

¹³⁸ SIMMLER/BRUNNER/CANOVA/SCHEDLER, Kap. 2.2.

¹³⁹ EGBERT/LEESE, 97–102; THÜNE, 50. Vgl. PULLEN/SCHEFER, 113.

3. Institutionelle Ausgestaltung

Predictive Policing Instrumente werden einerseits verwaltungsintern entwickelt und andererseits können sie in Eigenentwicklung zur Verfügung gestellt werden. Der Vorteil einer Eigenentwicklung liegt darin, dass die Transparenz hinsichtlich des Verfahrens, des Datenschutzes sowie der örtlichen Gegebenheiten stärker berücksichtigt werden können, während bei einer Drittentwicklung ein versierter Entwickler zur Seite steht. Der Kostenfaktor zwischen Eigen- und Drittentwicklung dürfte eher zulasten der Drittentwicklung gehen, da die Kosten für den wahrgenommenen Nutzen teilweise als prohibitiv hoch beschrieben werden.¹⁴⁰

Im Betrieb können PP-Instrumente einerseits unmittelbar durch die Polizeibehörden oder durch eine spezialisierte Fachbehörde eingesetzt werden. Ortsbezogene PP-Instrumente werden primär unmittelbar durch die Polizei verwendet. Dies vor dem Hintergrund, dass die Zeitspanne zwischen Datenauswertung und Anpassung der Einsatzplanung kurz ist, die Polizeibehörden über spezielle Lagebeurteilungsabteilungen verfügen und repressive Zwangsmittel ohnehin nur durch die Polizei eingesetzt werden dürfen.¹⁴¹ Im Rahmen des personenbezogenen PP ist eine Einrichtung innerhalb der Polizeiorganisation oder als spezialisierte, behördenübergreifende Fachstelle möglich.¹⁴²

Essenziell für die institutionelle Verankerung in den Behörden ist die Regelung des Datenmanagements sowie der Zugriffsrechte auf das System. Bei der Datenerhebung können Daten einzeln und manuell durch einen Mitarbeiter oder eine Mitarbeiterin eingegeben werden, im Rahmen von Datensammlungen von Dritten erworben oder kontinuierlich im Rahmen eines Data-Mining mit polizeiinternen wie auch -externen Quellen abgeglichen werden.¹⁴³ Dabei können die Daten von staatlichen Sicherheitsbehörden wie auch Privaten stammen.¹⁴⁴ Hinsichtlich des Zugriffs auf die Systeme ist eine Rechtezuweisung sowohl innerhalb der Polizeibehörden als auch im Zusammenhang mit externen Stellen festzustellen.¹⁴⁵

E Einsatz von PP-Instrumenten in der Schweiz

1. Ortsbezogene Instrumente

Im deutschsprachigen Raum sind die Schweizer Polizeibehörden Pioniere im Einsatz von ortsbezogenen PP-Instrumenten.¹⁴⁶ In der Schweiz pilotierte die Stadtpolizei Zürich im November 2013 als erste Polizeibehörde mit dem Pre Crime Observation System PRECOBS (Classic) eine Prognosesoftware.¹⁴⁷ Seit 2015 setzt sie das System zur Bekämpfung von Wohnungseinbrüchen ein.¹⁴⁸ Insgesamt setzen die Stadtpolizei Zürich und die Kantonspolizeien Aargau und Basel-Landschaft das ortsbezogene PP-System PRECOBS ein.¹⁴⁹ Der Anwendungsbereich von PRECOBS ist in den Kantonen Basel-Land und Aargau auf gewisse Kantonsgebiete begrenzt, während das Instrument für das ganze Stadtgebiet Zürichs zum Einsatz gelangt.¹⁵⁰

¹⁴⁰ EGBERT, 249; SIMMLER/BRUNNER/CANOVA/SCHEDLER, Kap. 2.1.

¹⁴¹ Vgl. EGBERT/KRASMANN, 37–41.

¹⁴² TIEFENTHAL, § 27 Rz. 1.

¹⁴³ Vgl. Egbert, Predictive Policing, 246 f.; KNOBLOCH, 9; THURN/EGBERT, Predictive Policing: Technische Grundlagen und Verbreitung.

¹⁴⁴ Vgl. Bericht PKNW Datenaustausch, 2.

¹⁴⁵ Vgl. SIMMLER/BRUNNER/SCHEDLER, 23.

¹⁴⁶ LEESE, Predictive Policing in der Schweiz, 58.

¹⁴⁷ EGBERT/KRASMANN, 35.

¹⁴⁸ Stadt Zürich, Website zu PRECOBS.

¹⁴⁹ BINDER/SPIELKAMP, 25; EGBERT/KRASMANN, 36–41; LEESE, 58.

¹⁵⁰ EGBERT/KRASMANN, 35–41.

Nach der ursprünglichen Einführung von PRECOBS (Classic), das primär auf einem Near-Repeat Ansatz basiert, hat mittlerweile eine Weiterentwicklung im Rahmen von PRECOBS (Enterprise) stattgefunden, das auf dem Risk-Terrain Ansatz basiert.¹⁵¹ Als solches kann es weitere Faktoren wie die soziodemographische Gesamtlage und polizeitaktische Aspekte wie Anfahrtswege berücksichtigen und erweitert die Datengrundlage mithilfe eines retrospektiven Verfahrens stetig.¹⁵² Es handelt sich um ein Instrument unter Verwendung von Schwacher KI.¹⁵³ Auch wenn diese Systeme auf den ersten Blick rudimentär daherkommen, zeichnet sich in ihnen der erste Schritt zu einem komplexen Data-Mining ab.¹⁵⁴ Zu berücksichtigen ist aber, dass keine Erfolge der Polizei i.R.d. Bestreifung kriminalitätsbedrohter Gebiete in die Vorhersagen einfließen. Damit wird einer Perpetuierung kriminalitätsbedrohter Gebiete zuvorgekommen, die drohen kann, wenn Erfolge der Streifenarbeit in die Prognosen miteinfließen.¹⁵⁵

Im Einsatz läuft PRECOBS auf einem einzigen, ausserhalb des Polizeinetzwerks liegenden Rechners, der manuell mit Eingangsdaten versorgt werden muss.¹⁵⁶ Die Dateneingabe erfolgt mithilfe einer strukturierten und vorgegebenen Eingabemaske.¹⁵⁷ Es werden primär Daten aus Polizeiinformationssystemen, die der Polizei ohnehin vorliegen, verwendet, wobei die Möglichkeit bestünde weitere innerkantonale Behörden zu kontaktieren.¹⁵⁸ Für PRECOBS sind die einzugebenden Datenpunkte Ort, Zeit, Objekt, Modus Operandi und Beute. Kontextualisiert werden die Daten mithilfe von Karten.¹⁵⁹ Im interkantonalen Datenaustausch sind Bestrebungen ersichtlich, die einen automatisierten Datenaustausch ermöglichen sollen und damit eine Abkehr von einer manuellen Eingabe darstellen.¹⁶⁰ Nachfolgend muss der Befehl zur Prognoseerstellung manuell eingegeben werden. Ermittelt PRECOBS aufgrund der Eingabedaten, dass es sich um serielle Delikte handeln könnte, löst das PP-Instrument eine Alarmmeldung aus, die neben den historischen Tatorten mögliche Folgetatorte angibt.¹⁶¹

Organisatorisch sind durch die Einzelzugriffe auf einem externen Rechner (Zürich und Aargau) sowie eine Begrenzung des Zugangs (Basel-Land), nur einzelne Mitarbeiter der Lagebeurteilungszentren der zugangsberechtigt.¹⁶² Generell sind besondere (Lagebeurteilungs-)Abteilungen der Polizeikorps für den Einsatz zuständig. Die lagebedingte Einsatzplanung erfolgt allmorgendlich und erstellt tagesaktuelle PRECOBS-Vorhersagen.¹⁶³ Der wahrgenommene Nutzen wird unterschiedlich hoch von den einzelnen Polizeibehörden beurteilt.¹⁶⁴

2. Personenbezogene Instrumente

Personenbezogene PP-Instrumente kommen in der Schweiz primär beim KBM zum Einsatz. Hierbei handelt es sich um die institutionalisierte und übergreifende Zusammenarbeit von Behörden, um schwere Gewaltmanifestationen durch niederschwellige und frühzeitige Eingriffe zu unterbinden.¹⁶⁵ Im

¹⁵¹ EGBERT/KRASMANN, 36-40; PULLEN/SCHEFER, 113.

¹⁵² EGBERT/LESSE, 216; PULLEN/SCHEFER, 113.

¹⁵³ SIMMLER/BRUNNER/CANOVA/SCHEDLER, Kap. 4.1.1.

¹⁵⁴ Vgl. GLESS, Predictive Policing, 168.

¹⁵⁵ Vgl. unten IV.B.1 Datenbasierte Risiken.

¹⁵⁶ EGBERT/KRASMANN, 35.

¹⁵⁷ EGBERT/KRASMANN, 36.

¹⁵⁸ SIMMLER/BRUNNER/SCHEDLER, 27.

¹⁵⁹ EGBERT/KRASMANN, 38 f.; EGBERT/LEESE, 126.

¹⁶⁰ Bericht PKNW Datenaustausch, 4, 9.

¹⁶¹ PULLEN/SCHEFER, 113. Vgl. BALOGH, 20.

¹⁶² Vgl. EGBERT/KRASMANN, 35-41; BALOGH, 2.

¹⁶³ EGBERT/KRASMANN, 36.

¹⁶⁴ SIMMLER/BRUNNER/CANOVA/SCHEDLER, Kap. Results.

¹⁶⁵ SIMMLER, 449.

Zusammenhang mit dem Bedrohungsmanagement wurde kantonal der Begriff des «Gefährders» und auf Bundesstaatsebene des «terroristischen Gefährders» eingeführt, wobei der Begriff heterogen besetzt und die Verfahrensstellung wie auch die Massnahmen unterschiedlich geregelt sind. Mithilfe des Bedrohungsmanagements sollen primär Straftaten im Bereich der häuslichen Gewalt, des Stalkings, des Terrorismus sowie Gefährdungen an Schulen und Arbeitsplätzen verhindert werden. Eine einheitliche Definition eines Gefährders, der Massnahmen und Verfahrensstellung eines Gefährders liegen nicht vor.¹⁶⁶ Der Polizei kommt als institutioneller Trägerin eine Schlüsselrolle zu.¹⁶⁷

Hierbei setzen die Kantone Luzern, Glarus, Solothurn, Thurgau und Zürich das Analyseinstrument DyRiAS ein. In den Kantonen Basel-Land und Basel-Stadt ist dessen Einsatz geplant.¹⁶⁸ Dieses Tool kann für unterschiedliche Bereiche konzipiert werden wie DyRiAS-Arbeitsplatz, DyRiAS-Schule, DyRiAS-Islamismus oder DyRiAS-Intimpartner.¹⁶⁹ Bei DyRiAS-Intimpartner werden beispielsweise 39 sogenannte Items im Rahmen eines strukturierten Fragebogens erhoben, die nach der Auswertung zu einem sechsstufigen Risikomodell von 0 (keine Gefahr) bis 5 (unmittelbar bevorstehender Übergriff) reichen. Das Gesamtrisiko wird differenziert und nach «Situation» (äussere Bedingungen), «Mindset» (Verarbeitung der Situation durch die Person), «Verhalten» (Handlungsmuster) und «mittlere Gewalt» (Risiko für leichte bis mittelschwere Gewalt).¹⁷⁰ DyRiAS stellt somit eine Checkliste dar, die im Rahmen eines strukturierten Verfahrens auf Basis eines manuellen Datenverarbeitungsbefehls eine Risikoeinstufung vornimmt.¹⁷¹

Ausgangspunkt für die Erstellung einer Gefährlichkeitsprognose ist eine Gewaltmanifestation, die Meldung des Betroffenen oder die Meldung von Behörden wie der KESB.¹⁷² Die Dateneingabe erfolgt aufgrund einer individuellen Begutachtung der Person und stützt sich auf Aussagen und Verhaltensweisen. Sie werden durch individuelle Fallvignetten und Kurzinformationen ergänzt, um zu verhindern, dass ein Faktor vorschnell als gegeben betrachtet wird.¹⁷³ Ausgehend hiervon wird ein dynamischer Prozess entlang der Gewaltentwicklung des Gefährders gestartet, wobei Rückschlüsse erst ab einer Mindestangabe von 55% der Risikofaktoren möglich sind.¹⁷⁴ Personenbezogene PP-Instrumente dienen hierbei als Grobindikatoren für den Entwicklungsstand eines Gefährders oder fungieren als zusätzliche Überprüfungsinstanz.¹⁷⁵ Für die Beurteilung des Interventionsbedarfs liefern sie keine Aussage, sodass dieser Entscheid von einem Menschen getroffen werden muss.

Aufgrund des Umstandes, dass Instrumente wie DyriAS zu einer hohen Anzahl an false positives führen, entschied man sich in einigen Kantonen für andere oder auf anwendungsspezifische Instrumente wie ODARA (BS, SO, ZH) oder Octagon (Kantone LU, SO, SG, SZ, ZG und ZH; geplant in BS, GL, NW und SH), wobei sich letzteres in der Schweiz durchzusetzen scheint.¹⁷⁶ In ihrer Funktionsweise sind sie mit DyRiAS vergleichbar.

¹⁶⁶ Vgl. unten VI.B.2 Kantonales Polizeirecht.

¹⁶⁷ SIMMLER/BRUNNER, 167 f.; SIMMLER/BRUNNER/SCHEDLER, 6.

¹⁶⁸ SIMMLER/BRUNNER/SCHEDLER, 14.

¹⁶⁹ SIMMLER/BRUNNER/SCHEDLER, 17.

¹⁷⁰ BGer 6B_828/2018 vom 5. Juli 2019, E. 6.3; PULLEN/SCHEFER, 115.

¹⁷¹ SIMMLER/BRUNNER/SCHEDLER, 17.

¹⁷² Vgl. SCHEFER, 154.

¹⁷³ PULLEN/SCHEFER, 115 f.

¹⁷⁴ PULLEN/SCHEFER, 116.

¹⁷⁵ PULLEN/SCHEFER, 115; SIMMLER/BRUNNER/SCHEDLER, 24 f.

¹⁷⁶ SIMMLER/BRUNNER, 16; SIMMLER/BRUNNER/SCHEDLER, 18.

3. Einsatzmodalitäten

Vor der Inbetriebnahme der einzelnen PP-Instrumente fand in der Schweiz selten ein öffentlicher Diskurs über den Einsatz der Instrumente statt. Begründet wird dies von den Polizeibehörden mit der untergeordneten Rolle der Instrumente in der Polizeiarbeit sowie mangelnden Interesses an den Instrumenten.¹⁷⁷ Dabei ist die blossе Kommunikation bezüglich des Einsatzes ohnehin wenig aussagekräftig, variieren doch die technischen, organisatorischen und rechtlichen Rahmenbedingungen je nach Instrument ausserordentlich stark.¹⁷⁸

Sind die PP-Instrumente implementiert, erfolgt bei ortsbezogenen PP-Instrumenten eine Kommunikation gegenüber der Öffentlichkeit, während bei personenbezogenen PP-Instrumenten nur das KBM kommuniziert wird. Eine vollständige Offenlegung der Ergebnisse der PP-Instrumente gegenüber der Öffentlichkeit wie dies bspw. in den USA, wo die Bürger Zugriff auf «Crime Maps» und die aktuelle Kriminalitätsentwicklung haben,¹⁷⁹ ist für die Schweiz nicht vorgesehen resp. wurde bis anhin nicht vorgenommen. Eine Ausnahme hiervon bildet das Kantonspolizeikorps Aargau, das eine Kommunikation bei gesteigerter Einbruchsfahr vornimmt.¹⁸⁰

Hinsichtlich der Evaluation der Instrumente erfolgte vor deren Implementierung eine Wirksamkeitsüberprüfung mithilfe von historischen Einbruchdaten bei PRECOBS¹⁸¹ und mithilfe von Fällen in denen das Risikopotenzial korrekt eine Gewaltmanifestation vorausgesagt hatte bei DyRiAS.¹⁸² Im Einsatz erfolgt eine rollende Evaluation der ortsbezogenen PP-Instrumente mithilfe von retrospektiven Simulationsstudien.¹⁸³ Sowohl bei orts- wie auch personenbezogenen PP-Instrumenten fehlt eine wissenschaftlich neutrale Evaluation der Instrumente, wobei zu berücksichtigen ist, dass diese anspruchsvoll ist.¹⁸⁴ Nichtsdestotrotz lassen sich positive Nebeneffekte ausmachen, die in einer Strukturierung und Routinisierung von Verfahren liegen.

III. Einordnung in das Schweizer Polizeirecht

Nachfolgend wird eine Einordnung anhand des funktionalen Polizeibegriffes, der die Staatsbehörden umschreibt, denen die allgemeine Gefahrenabwehr obliegt und denen unmittelbare Zwangsbefugnisse zugewiesen werden, vorgenommen.¹⁸⁵ Anschliessend erfolgt eine Einordnung anhand des organisatorischen Polizeibegriffs sowie eine Einordnung in die polizeilichen Massnahmen.

A Einordnung von Predictive Policing unter den funktionalen Polizeibegriff

1. Wahrung von öffentlicher Sicherheit und Ordnung

In Lehre und Rechtsprechung wird die Auffassung vertreten, dass es sich bei der öffentlichen Sicherheit und Ordnung um den polizeilichen Grundauftrag handelt.¹⁸⁶ Dabei stellt der Zusammenschluss der beiden Begriffe «öffentliche Sicherheit» und «öffentliche Ordnung» nach der einen Lehrmeinung eine

¹⁷⁷ SIMMLER/BRUNNER/SCHEDLER, 41.

¹⁷⁸ HUNG/YEN, 165.

¹⁷⁹ THÜNE, 43.

¹⁸⁰ Vgl. EGBERT/KRASMANN, 37 f. bzgl. der Kommunikationstaktik der KaPO Aargau.

¹⁸¹ EGBERT/KRASMANN, 36; SIMMLER/BRUNNER/SCHEDLER, 42 f.

¹⁸² Vgl. BGer 6B_828/2018 vom 5. Juli 2019, E. 6.3.

¹⁸³ SIMMLER/BRUNNER/CANOVA/SCHEDLER, Kap. 4.1.1.

¹⁸⁴ KNOBLOCH, 27 f.; SIMMLER, 453 f.

¹⁸⁵ MAGNIN, 10; SCHINDLER, Polizeibegriff, 69 f.; TIEFENTHAL, § 4 Rz. 7. Vgl. TSCHANNEN/ZIMMERLI/MÜLLER, § 53 Rz. 3–7, die einen weiteren (funktionalen) Polizeibegriff postulieren.

¹⁸⁶ BGer 1C_247/2008 vom 21. Januar 2009 E. 3.4; SCHWEIZER, 383; TSCHANNEN/ZIMMERLI/MÜLLER, § 54 Rz. 7.

Komposition von bereits unbestimmten Rechtsbegriffen und¹⁸⁷ nach der anderen einen umfassenden Oberbegriff dar.¹⁸⁸ Einigkeit besteht in Lehre und Rechtsprechung dahingehend, dass es sich bei der «öffentlichen Sicherheit und Ordnung» um einen Oberbegriff resp. Platzhalter handelt, dessen Inhalt durch Lehre und Rechtsprechung konkretisiert werden muss.¹⁸⁹ Dabei handelt es sich bei der «öffentlichen Sicherheit und Ordnung» um einen angestrebten, aber nie zu erreichenden Idealzustand.¹⁹⁰

Nach dem herrschenden Verständnis umfasst die öffentliche Sicherheit die Unverletzlichkeit der objektiven Rechtsordnung, die Rechtsgüter des Einzelnen (Leben, Gesundheit, Freiheit, Eigentum, Ehre und Sittlichkeit) sowie die Einrichtungen des Staates.¹⁹¹ Dieser weite Begriff soll der Polizei gestatten, flexibel auf unerwartete Gefahrensituationen zu reagieren.¹⁹² Die Mindermeinung schränkt diesen weiten Begriff der öffentlichen Sicherheit und Ordnung, der Raum für einen schier unbegrenzten präventiven Polizeieinsatz gewährt, ein: Erfasst sein soll nur die Gesamtheit aller Ordnungsvorstellungen, deren Befolgung nach dem herrschenden Beurteilungsmassstab eine unerlässliche Voraussetzung für das Zusammenleben ist.¹⁹³ Im Kern handelt es sich hierbei um die Schutzgüter, die strafrechtlich geschützt sind.¹⁹⁴ Die öffentliche Ordnung umfasst demgegenüber nach traditionellem Verständnis alle Regeln, die für ein sozialverträgliches Zusammenleben notwendig sind, auch wenn sie nicht vom Gesetzgeber normiert wurden. Damit sind Sozialnormen gemeint, die noch nicht positiviert wurden.¹⁹⁵

Orts- wie auch personenbezogenes PP ist aufgrund seines finalen Zweckes – der Schutz von verfassungsmässig garantierten Grundrechtspositionen wie der Eigentumsgarantie oder dem Recht auf Leben – unter den Oberbegriff der öffentlichen Sicherheit und Ordnung zu subsumieren. Die durch Predictive Policing potenziell geschützten Rechtsgüter sind im Kern unbestritten, durch das Strafrecht geschützt und für ein sozialverträgliches Zusammenleben notwendig. Sie fallen damit unter das allgemeingültige Verständnis von öffentlicher Sicherheit und Ordnung. Hierbei besteht jedoch bei personenbezogenem PP die Gefahr, dass aufgrund des prognostischen Schlusses nicht der unmittelbare Schutz der Polizeigüter bezweckt wird, sondern vor dem Hintergrund, dass jedes normwidrige Verhalten einen Indikator für eine potenzielle Gefährdung darstellen kann, Verhaltensweisen normiert werden.

2. Schutz polizeilicher Güter

Hinsichtlich der polizeilichen Güter, die i.R.d. Gewährleistung von «öffentlicher Sicherheit und Ordnung» zu schützen sind, führt die ältere Lehre an, dass «*es sich um die Güter handelt, von denen Gefahren abzuwenden die Polizei verpflichtet ist*».¹⁹⁶ Hierbei wird die Rolle der Polizei zu wenig herausgeholt, unterliegt doch die Wahrung der Rechtsordnung zahlreichen staatlichen Organen und ist der Schutz der Rechtsgüter Aufgabe sämtlichen Staatshandelns. MOHLER verweist zurecht darauf, dass diese Begriffsbestimmung wenig ergiebig ist und strebt eine Konkretisierung entlang der polizeilichen Zuständigkeit und des Legalitätsprinzips an.¹⁹⁷

¹⁸⁷ MOHLER, Polizeirecht, N 89; REINHARD, 60; TSCHANNEN/ZIMMERLI/MÜLLER, § 54 Rz. 9.

¹⁸⁸ BGer 1C_247/2008 vom 21. Januar 2009, E. 3.4; HÄFELIN/MÜLLER/UHLMANN, N 2549.

¹⁸⁹ MAGNIN, 47 f.; MOHLER, Polizeirecht, N 88; TSCHANNEN/ZIMMERLI/UHLMANN, § 54 Rz. 7.

¹⁹⁰ MOHLER, Polizeirecht, N 88.

¹⁹¹ Urteil des BVGer C-970/2010 vom 11. März 2010, E. 4.3; HÄFELIN/MÜLLER/UHLMANN, N 2549; TIEFENTHAL, § 4 Rz. 19. Kritisch TSCHANNEN/ZIMMERLI/MÜLLER, § 54 Rz. 9 f.

¹⁹² TSCHANNEN/ZIMMERLI/MÜLLER, § 54 N 8. Vgl. BERGER, 344.

¹⁹³ MOHLER, Polizeirecht, N 91; REINHARD, 79. Vgl. TSCHANNEN, Sittlichkeit, 560 f.

¹⁹⁴ Komm. PolG ZH-SCHINDLER/WIDMER, § 3 N 10 m.w.H.

¹⁹⁵ HÄFELIN/MÜLLER/UHLMANN, N 2549 f.; TSCHANNEN/ZIMMERLI/MÜLLER, § 54 Rz. 12.

¹⁹⁶ REINHARD, 60; SALADIN, 344.

¹⁹⁷ MOHLER, Polizeirecht, § N 118. Vgl. MAGNIN, 57–62.

Dabei muss die Einschränkung des polizeilichen Tätigkeitsbereichs anhand der polizeilichen Schutzgüter eingeschränkt werden. Die Polizei soll die Gefahrenabwehr von polizeilichen Schutzgütern nur insofern übernehmen, als dass der Polizeigüterschutz keiner anderen staatlichen Behörde zugewiesen wurde und diese die Güter effektiv schützen kann. Zudem muss eine konkrete Gefährdung der Güter vorliegen.¹⁹⁸

Auch diese qualifizierte Definition der Polizeigüter rechtfertigt eine Zuordnung von PP-Instrumenten (i.e. ihrer Prognosen) als Mittel, die für den Schutz der Polizeigüter in Frage kommen können. Uneingeschränkt kann dies für ortsbezogene PP-Instrumente gelten, da einerseits der Schutz der Eigentumsordnung sowie der unmittelbare Schutz der körperlichen Integrität genuine Polizeiaufgaben sind. Andererseits ist die mit ortsbezogenem PP verbundene Datenerhebung und -verarbeitung unmittelbar mit dem Auftritt uniformierter Polizeikräfte in der Öffentlichkeit sowie der potenziellen Anwendung von Zwangsmitteln verbunden.

Bezüglich der Zuordnung von personenbezogenen PP-Instrumenten kann dies nicht uneingeschränkt gelten. Eine Zuordnung der Prognosen rechtfertigt sich dann nicht, wenn keine konkrete Gefahr für Polizeigüter besteht. Dies kann beispielsweise bei querulatorischem oder sittenwidrigem Verhalten ohne Gewaltneigung vorliegen. Solchem Verhalten ist durch soziale Programme, wie sie von der Zentralverwaltung administriert werden, zu begegnen. Es darf nicht sein, dass eine Sittenpolizei durch die Hintertür eingeführt wird, indem mittels unbestimmter Anzeichen oder entfernter Gefährlichkeitsprognosen ein sozialverträgliches oder normativ wünschenswertes Verhalten (zwangsweise) durchgesetzt wird. Damit solch eine Ausdehnung verhindert werden kann, muss auf den Gefahrbegriff abgestellt werden.

3. Gefahrenabwehr

Nach traditionellem Verständnis fokussiert der funktionale Polizeibegriff auf die Gefahrenabwehr und umfasst *«alle staatlichen Tätigkeiten zum Zweck der Abwehr von Gefahren für die öffentliche Sicherheit und Ordnung»*.¹⁹⁹ Gefahr bezeichnet hierbei eine Sachlage, die bei ungehindertem Ablauf des zu erwartenden Geschehens mit hinreichender Wahrscheinlichkeit zu einem Schaden für die öffentliche Sicherheit und Ordnung führt.²⁰⁰ Solch eine abstrakte Gefährdungslage geht einem Teil der Lehre zu weit, die deshalb eine Einschränkung hinsichtlich der Konkretetheit der Gefährdung²⁰¹ oder der betroffenen Polizeigüter²⁰² vornehmen möchte. Dementsprechend unterscheiden einige Autoren zwischen der Gefahrenabwehr, die bei konkreter Gefährdung greift, und Gefahrenvorsorge, die vor der eigentlichen Konkretisierung von Gefahren einsetzt.²⁰³ Der Polizei soll nur der Auftrag zur Abwehr konkreter Gefahren zukommen oder Gefahren für die öffentliche Sicherheit abwehren. Generell-abstrakte Gefahren sind durch das Recht vorsorglich zu regulieren und damit dem Kompetenzbereich der Polizei grundsätzlich entzogen.²⁰⁴ Praktisch ergibt sich eine Ausnahme im Rahmen der Umsetzung, da die präventive Gefahrenvorsorge – verstanden als kommunikative Programme oder Kampagnen wie Einbruchs- oder Unfallverhütungskampagnen – durch die Polizei durchgeführt wird.²⁰⁵

¹⁹⁸ MAGNIN, 58 f.; REINHARD, 69 f.; SCHWEIZER/SUTTER/WIDMER, Rz. 12; TSCHANNEN/ZIMMERLI/MÜLLER, § 53 Rz. 11, 19. Vgl. TÖNDURY/ABO YUSSEF, 9–12.

¹⁹⁹ REINHARD, 6 m.w.H.; SCHWEIZER, 383. Vgl. DENNINGER, 227–230.

²⁰⁰ BGE 111 Ia 322 E. 6a; TSCHANNEN/ZIMMERLI/MÜLLER, § 54 Rz. 23.

²⁰¹ REINHARD, 11; SCHWEIZER/SUTTER/WIDMER, Nr. 37.

²⁰² MAGNIN, 72 mit einer Beschränkung auf die öffentliche Sicherheit.

²⁰³ SCHWEIZER/SUTTER/WIDMER, Rz. 27. Vgl. TIEFENTHAL, § 4 Rz. 27–31.

²⁰⁴ MAGNIN, 70 m.w.H. Vgl. REINHARD, 119; TSCHANNEN/ZIMMERLI/MÜLLER, § 54 Rz. 21 f.

²⁰⁵ Vgl. bspw. § 3 Abs. 1 PolG «Die Polizei trägt durch Information, Beratung [...] zur öffentlichen Sicherheit und Ordnung bei.». Ferner TIEFENTHAL, § 4 Rz. 28–31.

Unbestritten ist, dass die Polizei einen konkreten, bereits eingetretenen Schaden (i.e. eine Störung) beseitigen muss.²⁰⁶ Demgegenüber bedarf es bei der vorausschauenden Gefahrenabwehr, auch wenn sie sich auf noch so konkrete Anhaltspunkte stützt, stets eines polizeilichen Prognoseentscheids.²⁰⁷ Dieser hat aus einer ex-ante Perspektive so objektiv wie möglich zu erfolgen und stützt sich im Idealfall auf wissenschaftliche Erkenntnisse.²⁰⁸ Um überhaupt einen Entscheid hinsichtlich einer Gefährdung treffen zu können, müssen Gefährpotenziale zunächst eruiert werden, deren Eintrittswahrscheinlichkeit in örtlicher, sachlicher wie zeitlicher Hinsicht prognostiziert werden und Schädigungspotenziale bestimmt werden. Hierbei bedient sich die Polizei der Informationsgewinnung und -verarbeitung im Rahmen des schlichten Verwaltungshandelns.²⁰⁹ Im Rahmen ihres pflichtgemässen Ermessens hat die Polizei ausgehend von einer Gesamtbetrachtung zu handeln. Dabei muss berücksichtigt werden, dass bspw. bei einem grossen Schadenspotenzial die Anforderungen an die Eintrittswahrscheinlichkeit und Unmittelbarkeit tiefer ausfallen können.

Ferner muss berücksichtigt werden, dass mit zunehmender Datenverfügbarkeit nicht jedem Datenpunkt die gleiche Bedeutung für den Prognoseentscheid zukommen darf. Vielmehr muss eine bewusste Reduktion auf die konkret wesentlichen Anhaltspunkte vorgenommen werden, die für eine Gefährdung des Polizeigutes sprechen. Wird eine solche Reduktion nicht vorgenommen droht implizit eine Überdehnung des Polizeigutes hin zur Sozialgestaltung und einhergehend eine Reduktion der Eingriffsschwellen, um das (überdehnte) Polizeigut zu schützen. Denn nur in der drohenden und erheblichen Schädigung eines Polizeigutes liegt eine Rechtfertigung für den polizeilichen Einsatz, während die Sozialgestaltung gerade nicht mit polizeilichem Zwang durchgesetzt werden darf.²¹⁰

Diese Ausdehnung kann jedoch sowohl bei orts- wie auch personenbezogenem PP im dritten Prozessschritt – der konkreten Umsetzung durch die Polizeibehörden – erfolgen. Indem beispielsweise eine Polizeistreife im durch PRECOBS ausgewiesenen Risikoraum auf Randständige trifft und eine Identitätsfeststellung vornimmt, wird der Einsatzrahmen des Instruments – der Schutz der Eigentumsordnung – ausgedehnt auf ein räumliches Gestaltungsziel. Diese Problematik tritt akzentuiert bei personenbezogenen PP-Instrumenten auf. Einerseits kann es durch die Anknüpfung an eine konkrete Meldung im Rahmen eines anlassgestützten PP-Instrumentes zu einer Subjektivierung der Polizeigüter kommen, falls eine betroffene Person empfindlich auf Einschränkungen ihrer Rechtsgüter reagiert und eine Gefährdermeldung aufgibt. Ein subjektives (Über-)Empfinden einer betroffenen Person darf nicht ausschlaggebend für die Bestimmung eines polizeilichen Schutzgutes sein.²¹¹ Ob die Polizeibehörden jedoch vor dem Hintergrund von Mordfällen wie demjenigen in Pfäffikon 2011 eine Gefährdermeldung zurückweisen, ist zu bezweifeln, setzten sie sich doch, falls sich wider Erwarten doch eine Straftat ereignen würde, medialen Vorwürfen aus.²¹² Andererseits kann sich die bereits angesprochene Ausdehnung des Polizeigutes auf sozial wünschenswertes Verhalten ereignen.²¹³

Nicht vergessen gehen darf hierbei, dass die Anforderungen an die Gewährleistung von Sicherheit durch den Staat stetig zunehmen. Damit wird der Schutzauftrag des Staates und mit ihm das Polizeigut öffentliche Sicherheit und Ordnung weiter ausgedehnt.²¹⁴ Die Umsetzung dieses Anspruches kann entweder

²⁰⁶ REINHARD, 110; TSCHANNEN/ZIMMERLI/MÜLLER, § 54 Rz. 26.

²⁰⁷ REINHARD, 107; SCHWEIZER/SUTTER/WIDMER, Rz. 25.

²⁰⁸ MAGNIN, 74; REINHARD, 107; SCHWEIZER/SUTTER/WIDMER, Rz. 25

²⁰⁹ TSCHANNEN/ZIMMERLI/MÜLLER, § 54 Rz. 8.

²¹⁰ MAGNIN, 70 f.; REINHARD, 106 f..

²¹¹ MAGNIN, 73; REINHARD, 107; TSCHANNEN/ZIMMERLI/MÜLLER, § 54 N 25.

²¹² Vgl. die Berichterstattung bei DAMMANN; HOHLER. Ferner BRUNNER, 17 f.

²¹³ Vgl. oben III.A.2 Schutz polizeilicher Güter.

²¹⁴ BERGER, 346; MAGNIN, 68.

vom Gesetzgeber vorweggenommen werden, indem er eine normative Wertung vornimmt (bspw. die Ausgestaltung von Art. 180 Abs. 2 StGB als Offizialdelikt) oder er fällt ins Ermessen der jeweiligen Polizistinnen und Polizisten.

B Organisationsrechtliche Einordnung von Predictive Policing

Während der terminologischen Umschreibung des Polizeirechts im materiellen Sinn ohnehin keine eigenständige rechtliche Bedeutung zukommt,²¹⁵ ist die organisationsrechtliche Einordnung von grosser Wichtigkeit, knüpft doch die Kompetenzordnung im Verhältnis zwischen Bund und Kantonen²¹⁶ sowie innerhalb der Kantone²¹⁷ an diese Unterscheidung. Dabei gilt es festzuhalten, dass die Unterscheidung nicht entlang der Trennlinie «Prävention» und «Repression» verlaufen kann, sondern anhand des jeweiligen Schutzobjektes und des daraus resultierenden Aufgabenbereichs erfolgen muss.²¹⁸ Grob lässt sich die polizeiliche Tätigkeit in sicherheitspolizeiliche und kriminalpolizeiliche Tätigkeiten einteilen.²¹⁹

1. Kriminalpolizeiliche Tätigkeit

Die kriminalpolizeiliche Tätigkeit fokussiert auf die Verhinderung, Erkennung und Ermittlung von Straftaten.²²⁰ Ausgangspunkt der kriminalpolizeilichen Tätigkeit ist der Verdacht, eine strafbare Handlung sei begangen worden.²²¹ Der Begriff der kriminalpolizeilichen Tätigkeit wird von den kantonalen Polizeigesetzen funktional im Sinne der Strafverfolgung und organisationsrechtlich mit der betrauten Polizeieinheit, die mit der Aufklärung und Verfolgung vergangener Straftaten betraut ist, besetzt.²²² Dabei ist die Kriminalpolizei derjenige Teil der Polizei, der sich ausschliesslich mit der «Aufklärung und Verfolgung von begangenen Straftaten» auseinandersetzt.²²³ Das Handeln der Kriminalpolizei wird überwiegend von der Strafprozessordnung und nicht dem kantonalen Polizeirecht geregelt.²²⁴

Hierbei ist festzustellen, dass in den letzten Jahren eine Verschiebung der durch die Rechtsordnung geschützten Rechtsgüter stattgefunden hat, die im Strafrecht reflektiert wird.²²⁵ Die «neuen Tatbestände» zeichnen sich durch eine stark präventive Ausrichtung aus, indem bspw. vermehrt Vorbereitungshandlungen, Organisationsbestrebungen oder abstrakte Gefährdungen inkriminiert werden.²²⁶ Damit einhergehend verschiebt sich der Fokus sowohl des strafrechtlichen Verbrechensbegriffs als auch der Straftheorien.²²⁷

Der Verbrechensbegriff inkriminiert nicht mehr nur verschuldetes und rechtsgutsverletzendes Handeln, sondern bereits rechtsgutsriskierendes Handeln. Strafbewehrt ist nicht mehr die (versuchte) Beeinträchtigung eines Rechtsgutes, sondern bereits eine bloss virtuelle und entfernte Beeinträchtigung. Vor diesem Hintergrund sprechen sich die neueren Straftheorien im Rahmen sogenannter Vereinigungstheorien für ein ausgewogenes Verhältnis der Straffunktionen aus.²²⁸ Die Rolle der Vergeltungsfunktion als ein-

²¹⁵ TSCHANNEN/ZIMMERLI/MÜLLER, § 53 N 24, die das Polizeirecht als historisches Relikt ansehen; MAGNIN, 6. Vgl. JAAG/ZIMMERLIN, 413 f.

²¹⁶ Art. 123 Abs. 1 BV.

²¹⁷ Vgl. bspw. § 17 POG-ZH bzgl. der Sicherheitspolizeikompetenzen der Städte Winterthur und Zürich.

²¹⁸ JAAG/ZIMMERLIN, 405; SCHINDLER, Polizeibegriff, 66. Vgl. Mohler, POLIZEIBERUF, 55–62.

²¹⁹ Botschaft StPO, 1136; MAGNIN 20–30; PIETH, Strafprozessrecht, 66–70; REINHARD, 31; WEY, 18.

²²⁰ BGE 134 I 87 E. 3.4.

²²¹ BGE 140 I 353 E. 5.1.

²²² TIEFENTHAL, § 4 Rz. 13.

²²³ TIEFENTHAL, § 30 Rz. 9.

²²⁴ Vgl. unten VII.A.1 Strafrecht und Strafprozessrecht; TSCHANNEN/ZIMMERLI/MÜLLER, § 53 Rz. 13.

²²⁵ Vgl. oben II.A.1 Polizei und Polizeigüterschutz im Wandel.

²²⁶ BRUNHÖBER, 199 f.; NIGGLI/MAEDER, 21; PIETH, Strafrechtsgeschichte, 113 f.

²²⁷ PULLEN, 128–130.

²²⁸ BSK StGB-BONNER, Vor Art. 19 N N 59 f.; STRATENWERTH, § 5 N 41.

zige Funktion des Strafrechts wird als unhaltbar angesehen. Das Bundesgericht folgt den Vereinigungstheorien, erachtet das Schuldprinzip jedoch als notwendige Schranke des Strafrechts.²²⁹ Damit kann auch dem geltenden Strafrecht mit seiner zunehmenden Vorverlagerung der schuldhaften, da rechtsgutsriskierenden, Tatbestände sowie des präventiven Strafparadigmas eine präventive Funktion zugesprochen werden.²³⁰

Mit dieser zunehmend präventiven Ausrichtung der Strafnormen wurde auch der Zeitpunkt für die Ergreifung strafprozessualer Ermittlungshandlungen immer weiter vorverlegt.²³¹ Dem modernen Strafrecht ist somit eine eigentliche Sicherungsfunktion der Polizeigüter inhärent. Die Gewährleistung von Sicherheit ist dementsprechend als neue Funktion zu der kriminalpolizeilichen Tätigkeit der Polizei hinzuzurechnen.

2. Abgrenzung zwischen kriminal- und sicherheitspolizeilicher Tätigkeit

Ausgangspunkt für die Strafverfolgungspflicht sind «Straftaten oder auf Straftaten hinweisende Verdachtsmomente». Bei Vorliegen dieser Voraussetzungen stehen den Strafbefolgungsbehörden die Zwangsmassnahmen der StPO zur Verfügung, vermitteln dem Beschuldigten im Gegenzug aber essenzielle Verteidigungsrechte.²³² Eingeleitet wird das Strafverfahren grundsätzlich durch das Vorverfahren (Art. 299 Abs. 1 StPO).²³³ Ausgangspunkt des Vorverfahrens ist der Anfangsverdacht. Solange ein Anfangsverdacht nicht vorliegt, dürfen die Strafbehörden von den StPO-Kompetenzen keinen Gebrauch machen und dem Beschuldigten stehen die Abwehrrechte nicht zur Verfügung.²³⁴ Hierbei haben sich Lehre und Rechtsprechung intensiv mit der Abgrenzung der sicherheitspolizeilichen Vorermittlung zur kriminalpolizeilichen (Vor-)Ermittlung auseinandergesetzt.²³⁵ Das Bundesgericht beschreibt die sicherheitspolizeiliche Vorermittlung wie folgt:²³⁶

Unter Vorermittlungen sind Abklärungen und Massnahmen der Polizei zu verstehen, die auf Verdachtsbegründung ausgerichtet sind oder die auf einem bloss vagen, noch unbestimmten Anfangsverdacht, kriminalistischen Erfahrungswerten oder auf einer blossen Vermutung oder Hypothese gründen, die ohne vorgängige Konkretisierung und Verdichtung (oder Entkräftung) für die Einleitung eines gerichtspolizeilichen Ermittlungsverfahrens gemäss Art. 306 StPO nicht genügen.

Zur Unterscheidung zwischen einer Vorermittlung nach StPO und nach kantonalen Polizeigesetzen ist die Rolle des Anfangsverdacht ausschlaggebend. Liegt dieser lediglich hinsichtlich künftiger Straftaten vor, befindet man sich (noch) im Bereich der sicherheitspolizeirechtlichen Vorermittlung. Besteht der Tatverdacht bezüglich einer konkreten und bereits ergangenen Straftat ist man im Bereich der strafprozessualen Untersuchung.²³⁷ Der Anfangsverdacht muss nur bezüglich des strafrechtlich relevanten Verhaltens bestehen, da eine Täteridentifikation Gegenstand des Strafprozesses ist.²³⁸ Damit knüpft die Strafprozessordnung an die ergangene Rechtsgutsverletzung an. Liegt eine solche vor, ist das strafprozessuale Vorermittlungsverfahren einzuleiten.

²²⁹ BGE 118 IV 342 E. 2g).

²³⁰ Vgl. BRUNHÖBER, 205.

²³¹ BRUNHÖBER, 204; PULLEN 132.

²³² Aus 29 mach 1, 128; JAAG/ZIMMERLIN, 411; PIETH, Strafprozessrecht, 68; WEY, 19. Vgl. WOHLERS, Präventivhaft, 321 f. zur Prognosestellung i.R.d. Strafprozesses.

²³³ BSK StPO-RIEDO/BONER, Art. 299 N 5.

²³⁴ WEY, 18 f.; Komm. StPO-WOHLERS, Art. 7 N 5.

²³⁵ BGE 140 I 353 E. 6. Vgl. BÜRGE, 64–86; JAAG/ZIMMERLIN, 404–410; KÜHNE, 112–114; BSK StPO-RIEDO/BONER, Art. 299 N 5–12; WEY, 18 f.; WOHLERS, 1313 f. m.w.H.

²³⁶ BGE 140 I 353 E. 6.1.

²³⁷ KÜHNE, 112; WEY, 19 m.w.H. Vgl. BERGER, 346.

²³⁸ HANSJAKOB, Grenzen, 34; BSK StPO-RIEDO/BONER, Art. 300 N 7; WEY, 20.

Damit stellt sich ein besonderes Problem bei den «neuen Straftatbeständen», welche die grundsätzliche Transformation vom Strafrecht zum Sicherheitsrecht versinnbildlichen. Indem bereits die rechtsgutstriskierende Handlung inkriminiert wird und damit nur die Möglichkeit einer Rechtsgutsverletzung bestraft wird, müsste das sicherheitspolizeiliche Vorermittlungsverfahren dieser rechtsgutstriskierenden Handlung vorgelagert werden. Mit einem personenbezogenen PP-Instrument müsste folglich auf eine Absicht, interne Gemütszustände oder andere nicht wahrnehmbare Eigenschaften geschlossen werden können, weil eine Manifestation dieser inneren Zustände bereits ein strafbewehrtes Verhalten darstellen würde. Bspw. müsste im Zusammenhang mit Art. 260^{sexies} Abs. 2 StGB das PP-Instrument die Absicht hinter einer Finanzierung, einem Anwerben oder einer Organisation einer Reise erklären können, bevor Anhaltspunkte für die Rechtsgutsverletzung wie die konkrete Ausgestaltung der Reise vorliegen, um als präventives Instrument der sicherheitspolizeilichen Gefahrenabwehr zu gelten. Da weder eine Evaluation innerer Gedanken noch eine Quantifizierung diesbezüglich möglich ist, muss es sich bei einem Einsatz von PP-Instrumenten in diesem Kontext um ein repressives Instrument des Strafrechts handeln.²³⁹ Selbiges muss im Zusammenhang mit dem Gefährderbegriff nach Art. 23e Abs. 1 PMT und den anschliessend vorgesehenen Massnahmen gelten, wobei hier die Regeln des PMT als *lex anterior* dem StGB vorgehen.²⁴⁰

Weitere Besonderheiten ergeben sich im Rahmen von häuslicher Gewalt oder Gewaltandrohungen gegen Behörden, die häufig Ausgangspunkt für das KBM sind.²⁴¹ Dies beruht insbesondere auf dem Umstand, dass häuslicher Gewalt oder Behördenbedrohungen regelmässig eine Entwicklungsdynamik zu Grunde liegt,²⁴² die ultimativ in der Anwendung von körperlicher Gewalt enden kann. In dieser Entwicklungsdynamik können vorhergehend zahlreiche Officialdelikte erfüllt sein wie wiederholte Tötlichkeiten²⁴³, einfache Körperverletzungen²⁴⁴ Drohungen²⁴⁵ oder Sexualdelikte.²⁴⁶ Kommen der Polizei im Rahmen des KBM solche Tatbestände zur Kenntnis, muss sie ein Strafverfahren nach StPO einleiten,²⁴⁷ auch wenn dies einer niederschweligen Gefährderansprache nach kantonalem Recht entgegensteht.

Der Einsatz personenbezogener PP-Instrumente kann folglich zu Parallelstrukturen zu den repressiven Massnahmen des Strafprozessrechts führen. Es erstaunt deshalb nicht, dass der einzige bundesgerichtliche Entscheid zu einem personenbezogenen PP-Instrument im Bereich des Massnahmerechts ergangen ist.²⁴⁸ Es bleibt noch zu klären, wann der Einsatz von PP-Instrumenten der sicherheitspolizeilichen Tätigkeit zuzuordnen ist.

3. Sicherheitspolizeiliche Tätigkeit

Die sicherheitspolizeiliche Tätigkeit umfasst die Aufrechterhaltung der öffentlichen Sicherheit, Ruhe und Ordnung und Beseitigung von Störungen.²⁴⁹ Erfasst ist die allgemeine Gefahrabwehrtätigkeit.²⁵⁰ Dabei verwenden zahlreiche Polizeigesetze den Begriff der Sicherheitspolizei nicht aufgabenzentriert, sondern

²³⁹ Vgl. Botschaft PMT, 6437, die von einer «breit gefächerten Vorverlagerung von Strafbarkeit» spricht.

²⁴⁰ Vgl. VEST, Terrorismusbekämpfung, 335.

²⁴¹ SIMMLER/BRUNNER, 167–169.

²⁴² Hier setzt bspw. DyRiAS an, vgl. SIMMLER/BRUNNER/SCHEDLER, 17.

²⁴³ Art. 126 Abs. 2 lit. b, b^{bis} und c StGB.

²⁴⁴ Art. 123 Ziff. 2 Abs. 1 und Art. 123 Ziff. 2 Abs. 4–6 StGB.

²⁴⁵ Art. 180 Abs. 2 StGB; Art. 285 Abs. 1 StGB.

²⁴⁶ Art. 189 f. StGB. Vgl. Bericht Häusliche Gewalt, 3.

²⁴⁷ Vgl. SIMMLER/BRUNNER, 172.

²⁴⁸ Urteil des BGer 6B_828/2018 vom 5. Juli 2019 zur Prognosestellung mittels DyRiAS.

²⁴⁹ JAAG/ZIMMERLIN, 405. Vgl. HENSELER, 17–23.

²⁵⁰ TIEFENTHAL, § 4 Rz. 14.

in einem institutionellen Sinn.²⁵¹ Der Sicherheitspolizei kommt zudem die Aufgabe einer Residualbehörde zu, die repressiv und präventiv die Polizeigüter schützt.²⁵²

Bei ortsbezogenen PP-Instrumenten liegt kein konkreter Verdacht bezüglich eines Deliktes vor. Es wird ein kriminalitätsgeneigtes Gebiet ausgewiesen, in dem mit Schäden für die Polizeigüter zu rechnen ist. Ein konkreter Tatverdacht liegt demgegenüber nicht vor. Dementsprechend muss es sich um ein Instrument der allgemeinen Gefahrenabwehr handeln.

Auch im Bereich der personenbezogenen PP-Instrumente ist eine Subsumtion unter den sicherheitspolizeilichen Aufgabenbereich möglich, solange der Straftatbestand eine vorausschauende Polizeiarbeit zulässt und kein Anfangsverdacht hinsichtlich eines Deliktes vorliegt.

C Einordnung in die polizeilichen Handlungsformen

Polizeigüter können grundsätzlich durch die unterschiedlichsten Massnahmen geschützt werden, wobei im Bereich des (Sicherheits-)Polizeirechts die Rechts- und Realakte von überwiegender Bedeutung sind.²⁵³ (Sicherheits-)Polizeiliches Handeln erfolgt dementsprechend entweder in Gestalt eines Realaktes oder einer Polizeiverfügung.

1. Rechtshandlungen

Da die Handlungsform lediglich Indiz für die Kategorisierung darstellen kann, unterscheiden Lehre und Rechtsprechung Verwaltungshandeln hinsichtlich seines Handlungszwecks: Während Rechtshandlungen auf einen Rechtserfolg abzielen und damit eine Änderung der Rechtslage bewirken sollen, sollen Realakte primär die Faktenlage mittels eines Taterfolges ändern.²⁵⁴ Strebt eine Verwaltungsbehörde die Begründung von Rechten und Pflichten in einem konkreten Verhältnis an, so muss sie eine Verfügung erlassen. Als solche ist sie auf Rechtswirkung ausgerichtet.²⁵⁵ Rechtsakte kommen im Polizeirecht selten vor. In Frage kommen etwa Rayonverbote, die Aufforderung sich bei der Polizei zu melden oder Wegweisungen (insb. im Fall von häuslicher Gewalt).²⁵⁶

Bei personenbezogenem PP ist daher zwischen den einzelnen Verfahrenshandlungen im Prozess zu unterscheiden. Während bspw. die Entgegennahme einer Gefährdermeldung schlichtes Verwaltungshandeln darstellt, stellt die nach Art. 292 StGB strafbewehrte Aufforderung an einer Gefährderansprache teilzunehmen eine Verfügung dar. Damit wird die Polizei für den Einsatz eines personenbezogenen PP-Instrumentes in zahlreichen Konstellationen eine Verfügung erlassen müssen, während sie in anderen Bereichen Verfügungsfrei handeln kann.²⁵⁷

2. Realakte

Realakte sind diejenigen Formen des Verwaltungshandelns, die auf einen tatsächlichen Erfolg gerichtet sind.²⁵⁸ Obwohl die Rechtswirkung nicht Ziel des Realaktes ist, kann dieser regelmässig Rechtswirkung entfalten. Dabei darf nicht vergessen gehen, dass auch rein interne Verwaltungsakte eine unmittelbare

²⁵¹ MAGNIN, 21 f.

²⁵² TSCHANNEN/ZIMMERLI/MÜLLER, § 53 Rz. 17; Komm. PolG ZH-SCHINDLER/WIDMER, § 2 N 3.

²⁵³ MAGNIN, 123–130; MOHLER, Polizeirecht, N 122; TIEFENTHAL, § 33 Rz. 2.

²⁵⁴ MOHLER, Polizeirecht, N 855; TSCHANNEN/ZIMMERLI/MÜLLER, § 38 Rz. 1–5;

²⁵⁵ HÄFELIN/MÜLLER/UHLMANN, N 1408; TIEFENTHAL, § 33 Rz. 3.

²⁵⁶ MAGNIN, 129; TIEFENTHAL, § 33 Rz. 2.

²⁵⁷ Vgl. SIMMLER/BRUNNER, 176.

²⁵⁸ HÄFELIN/MÜLLER/UHLMANN, N 1408; TSCHANNEN/ZIMMERLI/MÜLLER, § 38 Rz. 1.

Rechtsfolge bewirken können.²⁵⁹ Dabei bezeichnet schlichtes Verwaltungshandeln die formlose Normaltätigkeit eines Verwaltungsfunktionärs zur Erfüllung der zugewiesenen Verwaltungsaufgabe.²⁶⁰ Als Unterkategorie des schlichten Verwaltungshandelns werden in der polizeirechtlichen Literatur die nicht intervenierenden Realakte angeführt, die unter anderem Patrouillenfahrten und nicht personenbezogene Datenverarbeitungen umfassen.²⁶¹

Damit ist der gesamte Prozess des ortsbezogenen PP, der sich aus Datenerhebung und -analyse, der Patrouillentätigkeit und der Evaluation zusammensetzt, als nichtintervenierender Realakt zu qualifizieren. Allfällige Anknüpfungspunkte zu verfügungsvertretenden Realakten können sich jedoch bei Kontrollen, die sich im Rahmen der Patrouillentätigkeit ereignen, ergeben.²⁶²

IV. Predictive Policing und verfassungsrechtliche Garantien

Bevor sich im Nachfolgenden mit den verfassungsrechtlichen Garantien auseinandergesetzt wird, sollen die Chancen und Risiken dargelegt werden, die mit dem Einsatz von PP-Instrumenten verbunden sein können.

A Chancen von Predictive Policing

Die Prämisse für den Einsatz von PP-Instrumenten ist weltweit die selbe: Der Einsatz von Predictive Policing Instrumenten soll die Effektivität und Effizienz der Polizeiarbeit erhöhen, was zu sichereren Gemeinden und niedrigeren Kriminalitätsraten führt und vor dem Hintergrund wachsender Sicherheits-erwartungen von der Gesellschaft gefordert wird.²⁶³

1. Effizienzgewinne

Wie in der gesamten Verwaltung kann der Einsatz von algorithmischen Systemen zu einer Entlastung der Polizei führen.²⁶⁴ Polizeibehörden können durch den Einsatz von PP-Instrumenten zielgerichteter und früher auf aufkommende Kriminalitätsherde reagieren.²⁶⁵ Dieser frühzeitige Eingriff bewirkt einen niederschwelligeren Eingriff, der auf individueller Ebene potenzielle Opfer schützt und sich gesamtgesellschaftlich positiv auf das öffentliche Sicherheitsempfinden auswirkt. Dabei hat insbesondere in der Zukunft die Verwendung von KI das Potenzial als strategische Ressource in der Kriminalitätsbekämpfung zu dienen.²⁶⁶

Durch den Einsatz von effizienten PP-Instrumenten können Polizeiresourcen eingespart werden. Hiermit hätte die Polizei mehr Ressourcen, um sich der Datenauswertung und komplexeren Fällen zu widmen, was mit einer höheren Aufdeckung von Straftaten verbunden ist. Alternativ kann die Polizei vermehrt der Massenkriminalität nachgehen oder mit weniger Ressourcen ein gleiches Sicherheitsniveau garantieren. Als Steigerung hiervon avancierte in den Vereinigten Staaten, im Nachgang der Finanzkrise, dass mithilfe von Predictive Policing «doing more with less» möglich sei.²⁶⁷

²⁵⁹ MOHLER, Polizeirecht, N 856.

²⁶⁰ TSCHANNEN/ZIMMERLI/MÜLLER, § 38 Rz. 8.

²⁶¹ MAGNIN, 128; MOHLER, Polizeirecht, N 859 – 863.

²⁶² Vgl. BGE 130 I 369 E. 6.1; TSCHANNEN/ZIMMERLI/MÜLLER, § 38 N 17 f.; Komm. VwVG-WEBER-DÜRLER, Art. 25a N 8.

²⁶³ BRAUN BINDER, Beurteilung, 270 f.; PULLEN/SCHEFER, 104.

²⁶⁴ WULF/EGLI, 15 zur Verwaltung iA.

²⁶⁵ Bericht LKA NRW, 4; EGBERT, Predictive Policing, 253; Kritisch bspw. KNOBLOCH, 10.

²⁶⁶ SIMMLER/BRUNNER/SCHEDLER, 2.; Bericht EU-Parlament KI im Strafrecht, 5.

²⁶⁷ EGBERT, Predictive Policing, 243; vgl. Bericht PKNW Datenverarbeitung, 1; WULF/EGLI, 16.

2. Effektivitätsgewinne

Auch wenn die bisherigen Anwendungen von PP-Instrumenten nur in einem begrenzten Rahmen schwache KI einsetzen, so verfügen diese Anwendungen insbesondere in der Datenauswertung über ein Leistungsniveau, welche das menschliche übersteigt.²⁶⁸ Mithilfe der grossen Rechenkapazitäten kann das Phänomen Kriminalität empirisch genauer beschrieben werden.²⁶⁹ Zudem bewirkt der Einsatz von PP-Instrumenten eine Strukturierung des Verfahrens und zeitliche Vorteile, da die Berechnungen binnen weniger Minuten abgeschlossen sind.²⁷⁰ Hiermit wird im Idealfall gewährleistet, dass sämtliche relevanten Faktoren für einen Prognoseentscheid berücksichtigt werden und auch das weitere Vorgehen vor dem Hintergrund einer maximalen Zielerreichung optimiert wird.

Während aus den Vereinigten Staaten teilweise eine Reduktion der zu verfolgenden Straftaten um bis zu 50 Prozent stipuliert wird, zeigen Studien in Deutschland und der Schweiz hinsichtlich der Wohnungseinbrüche einen Rückgang von ca. 20-40% im Vergleich zum Trend.²⁷¹ Umstritten ist hierbei die kausale Wirkung der PP-Instrumente auf den Rückgang.²⁷²

3. Objektivierung der Polizeiarbeit

Jede Form von Polizeiarbeit ist stark prognosegestützt und häufig probabilistisch.²⁷³ In der tradierten Polizeiarbeit erfolgt die Erstellung der Prognosen entweder abstrakt aufgrund polizeilicher Erfahrungssätze (bspw. die erhöhte Jugendkriminalität am Zürcher Seebecken an warmen Wochenenden)²⁷⁴ oder aufgrund von konkreten Anhaltspunkten, die auf der subjektiven Wahrnehmung der Polizistinnen und Polizisten beruht oder aus der Bevölkerung an sie herangetragen werden.

Die Objektivierung der Polizeitätigkeit erfolgt einerseits dadurch, dass das aus Erfahrungssätzen abgeleitete kriminologische Gespür der Polizistinnen und Polizisten empirisch untermauert wird und hinsichtlich des Auswahlinteresses in der allgemeinen Gefahrenabwehr konkrete Anhaltspunkte eingeführt werden.²⁷⁵ Andererseits kann der Einsatz von PP-Instrumenten die subjektive Wahrnehmung der einzelnen Polizistinnen und Polizisten abschwächen²⁷⁶ und hiermit insbesondere Diskriminierungsvorwürfe, wie sie im Rahmen des Racial oder Ethnic Profiling aufgeworfen werden, entkräften.²⁷⁷

Deterministische Instrumente, welche die Gewichtung einzelner Faktoren angeben, können zu einer gesteigerten Transparenz gegenüber einer einzelnen potenziell subjektiv geprägten Entscheidung bewirken.²⁷⁸ Des Weiteren kann durch eine Evaluation der Instrumente oder allfällige Begründungserfordernisse eine Reflektion der menschlichen Prognosestellung erfolgen. In jedem Fall erlauben sie eine Strukturierung des Prognoseverfahrens und die Einführung von Routinen, was menschliche Fehler reduzieren kann.

²⁶⁸ Bericht EU-Parlament KI im Strafrecht, 5.

²⁶⁹ SIMMLER/BRUNNER/SCHEDLER, 43.

²⁷⁰ SIMMLER/BRUNNER/SCHEDLER, 23-26.

²⁷¹ BALOGH, 21; EGBERT, Predictive Policing, 254.

²⁷² EGBERT, Predictive Policing, 255 f.; WEYER/MERZ, 124.

²⁷³ THÜNE, 13; THURN/EGBERT, Einleitung.

²⁷⁴ Protokoll des Stadtrats Zürich, 3.

²⁷⁵ Vgl. ALIKHADEMI ET AL., 2.

²⁷⁶ EGBERT, Predictive Policing, 244; SIMMLER/BRUNNER/SCHEDLER, 43.

²⁷⁷ Vgl. CASTETS-RENARD 95 f.

²⁷⁸ SIMMLER/BRUNNER/SCHEDLER, 43 f.

B Risiken von Predictive Policing

Im Rahmen des Einsatzes von PP-Instrumenten können sich Risiken entlang des gesamten Prozesses von der Datenerhebung über die Prognosestellung und den Polizeieinsatz bis zur Evaluation zeigen. Die angeführten Risiken können sowohl bei orts- wie auch personenbezogenen PP auftreten.

1. Datenbasierte Risiken

Ausgangslage des Einsatzes von PP-Instrumenten ist eine Datenerhebung. Bereits hierbei müssen vielfältige menschliche Entscheidungen hinsichtlich der Datenerhebungsmethodik und -bereinigung getroffen werden. Daten als Abbild der Wirklichkeit können einerseits fehlerhaft, unvollständig, veraltet, und unvollständig sein und andererseits, selbst wenn die Daten richtig, vollständig, aktuell und ausreichend differenziert sind, normativen Anforderungen an Fairness und Fehlen von Diskriminierungen nicht genügen. Diese Anforderungen an die Datenerhebung fallen nach geltendem Forschungsstand höher aus als datenschutzrechtlich gefordert.²⁷⁹

Bereits der englische Begriff des «Predictive» Policing manifestiert einen subjektiven Bezug des jeweils Anwenders.²⁸⁰ Dieser zeigt sich besonders in der Datenerhebung und den Auswirkungen in den weiteren Verfahrensschritten. Die empfindliche Schwachstelle liegt hierbei bei sog. «Biases», d.h. eine systematische Verzerrung in den Ausgangsdaten. Dieser kann bei PP-Instrumenten unter Einsatz von KI zu einer Verstärkung im Rahmen des Trainings führen,²⁸¹ während er bei deterministischen PP-Instrumenten zu objektiv falschen Prognosen führt. Im weiteren Einsatzverlauf von PP-Instrumenten kann es zu einem fortwährend selbstverstärkenden Effekt kommen, der bereits bestehende Biases gegenüber einzelnen Bevölkerungsgruppen verstärkt.²⁸² Das Risiko für eine Perpetuierung von «Biases» fällt je nach verwendetem PP-Instrument unterschiedlich aus. Während beim personenbezogenen PP-Instrumenten eine unmittelbare Diskriminierungsgefahr besteht, indem aufgrund verzerrter Daten Entscheide bzgl. eines Individuums getroffen werden, kann beim ortsbezogenen PP-Instrumenten eine indirekte Diskriminierung erfolgen, da in einem Gebiet aufgrund einer Überrepräsentanz von Polizeikräften und einem Vorverständnis als «implizites Gefahrgebiet»²⁸³ eine Bevölkerungsgruppe häufiger kontrolliert wird.²⁸⁴ Hierbei können die Eingriffsschwellen für personenbezogene Kontrollen und Anhaltungen zudem tiefer liegen als in Normalgebieten. Schussendlich kann eine unfaire oder diskriminierende Behandlung entlang diskriminierender Merkmale erfolgen, obwohl diese bewusst nicht erhoben wurden.²⁸⁵

Ferner können die Umstände der Datenerhebung intransparent sein wie bspw. bei den «Field Interview Cards» in Los Angeles, wo den wenigsten Bürgern klar sein dürfte, dass Beziehungsnetze erstellt und analysiert werden.²⁸⁶ Zuletzt müssen polizeiinterne Daten mit Drittentwicklern geteilt werden, falls sich die Polizeibehörde für ein kommerzielles Produkt entscheidet.

²⁷⁹ BRAUN BINDER, *Automatisierte Entscheidungen*, 473 f.

²⁸⁰ PERRY ET AL., 1; vgl. EGBERT/KRASMANN, 11. «Prediction» beschreibt im Englischen eine subjektiv geprägte Vorhersage, während «Forecast» eine objektive Prognose bezeichnet.

²⁸¹ HAMILTON, 58–69; LEESE, *Umsicht*, 2; Staffler/Jany, 175 m.w.H.

²⁸² ALIKHADEMI ET AL., 2; KNOBLOCH, 12; THOUVENIN/FRÜH, 7–11 m.w.H.

²⁸³ BRAUN BINDER, *Beurteilung*, 272 f.; HAMILTON, 70 f.; EGBERT, *Predictive Policing*, 258.

²⁸⁴ EGBERT, *Predictive Policing*, 258; KNOBLOCH, 12. Vgl. GLESS, *True Positives*, die im Fall von «True Positives» keine Diskriminierung erblickt.

²⁸⁵ SHAPIRO, 459; STAFFLER/JANY, 175. Vgl. WEBER/HENSELER, 31 f., zur Unterscheidung Unfairness/Diskriminierung.

²⁸⁶ Vgl. KARTHEUSER.

2. Technologiebasierte Risiken

Bereits wissenschaftstheoretisch ist ein Rückschluss von historischen Mustern auf zukünftige Entwicklungen im Bereich von gesellschaftlichen Phänomenen wie Kriminalität nicht möglich.²⁸⁷ Neben dieser unüberwindbaren Hürde kann der Einsatz von PP-Instrumenten eine undurchsichtige «Blackbox» darstellen. Diese Problematik kann sowohl bei deterministischen Instrumenten wie auch bei nicht-deterministischen Systemen vorliegen. Akzentuiert wird sie durch eine automatisierte Datenerhebung oder andere Erweiterungen der Datengrundlage sowie eine fehlende ex-post Überprüfung aufgrund eines weitgehenden Urheberrechtsschutzes kommerzieller Anbieter an den PP-Instrumenten.²⁸⁸ Auch eine unabhängige Überprüfung der Algorithmen ist infolge der intransparenten algorithmischen Struktur oder der fehlenden Reproduzierbarkeit der Ergebnisse von nicht-deterministischen Instrumenten nicht immer möglich.²⁸⁹ Zudem muss bei Systemen, die unter der Verwendung von KI betrieben werden, berücksichtigt werden, dass nicht nur die Daten an sich, sondern auch die Prognosefindung fehlerhaft sein kann, da dieser historische Trainingsdaten zugrunde liegen.²⁹⁰ Des Weiteren sind Scheinkorrelationen und mit ihnen eine fehlgeleitete Bindung von Polizeiressourcen möglich.²⁹¹ Zudem neigen PP-Instrumente tendenziell zu einer zu hohen Anzahl an false-positives.²⁹² Deren Anzahl kann um einiges höher liegen, als es die Prognose erwarten lassen würde.

PP-Instrumente sind spezifisch für einzelne Deliktskategorien entwickelt. Die besten Resultate lassen sich mit ortsbezogenen PP-Instrumenten bei Delikten, die primär unter Fremden begangen werden wie Diebstähle, Raubüberfälle und Einbrüche, erzielen. Bei personenbezogenen PP-Instrumenten sind es Delikte, denen eine Gewalteskalation zu Grunde liegt. Bei Delikten, die diese Voraussetzungen nicht erfüllen, ist eine Vorhersage bedeutend ungenauer oder gar nicht möglich.²⁹³ Erschwerend kommt hinzu, dass die Prognosen von ortsbezogenen PP-Instrumenten in der Schweiz aufgrund einer tendenziell zu geringen Bevölkerungsdichte auf einer schwachen Datengrundlage beruhen und personenbezogene PP-Instrumente nur auf spezifische Gefährdungslagen anwendbar sind (z.B. Gewalt in heterosexuellen Beziehungen), die nicht verallgemeinert werden dürfen (z.B. Gewalt in homosexuellen Beziehungen oder gegenüber Kindern).²⁹⁴ Zuletzt wird der Nutzen von PP-Instrumenten in den Schweizer Medien überhöht dargestellt.²⁹⁵

Technologiebasierte Risiken müssen entlang der Dimensionen Transparenz, systematische Überprüfung und Überwachung sowie Verantwortlichkeit entlang ihres gesamten Lebenszyklus mitigiert werden.²⁹⁶ Dabei zeigt sich insbesondere die rasante Entwicklung des Phänomens Predictive Policing: Während GLUBA 2014 noch keinen Einsatz von PP-Instrumenten in Deutschland feststellen konnte, werden sie mittlerweile von zahlreichen deutschen Polizeibehörden verwendet.²⁹⁷

3. Organisationale Risiken

Die Polizei ist eine komplexe Institution, die über grosse Ermessensspielräume verfügt. Aufgrund dieser Spielräume sieht sich die Polizei häufig medialer Kritik ausgesetzt, falls sie diese aus der Perspektive

²⁸⁷ EGBERT, Predictive Policing, 255; KNOBLOCH, 20. Vgl. POSER, 111–139.

²⁸⁸ EGBERT, Predictive Policing, 249; SOMMERER, Predictive Policing, 151; STAFFLER/JANY, 175; UCHIDA, 3878.

²⁸⁹ WEBER/HENSELER, 30. Vgl. CASTETS-RENARD, 97; KARTHEUSER/JAUME-PALASI.

²⁹⁰ Weissbuch zur KI, 14 f.; BRAUN BINDER, Automatisierte Entscheidungen, 475.

²⁹¹ LEESE, Umsicht, 2; SOMMERER, Personenbezogenes PP, 100 ff.

²⁹² SIMMLER/BRUNNER/SCHEDLER, 44.

²⁹³ Vgl. PERRY ET AL., 3.

²⁹⁴ Vgl. Urteil des BGer 6B_828/2018 vom 5. Juli 2019, E. 6.4; CASTETS-RENARD, 97.

²⁹⁵ m.w.H. EGBERT/KRASMANN, 147; MOSES/CHAN 807; SIMMLER/BRUNNER, 186.

²⁹⁶ Bericht EU-Parlament KI, 5; vgl. PERRY ET AL., 82.

²⁹⁷ Vgl. GLUBA, 7; EGBERT/KRASMANN, 27 – 34 mit dem Stand bis und mit 2018.

Aussenstehender unzureichend wahrnimmt. Vor diesem Hintergrund liegt es nahe, dass sich die Polizistinnen und Polizisten eine Objektivierung ihrer Entscheide und eine Rechtfertigungsinstanz wünschen.²⁹⁸ Dabei besteht jedoch die Gefahr, dass die Prognose des PP-Instrumentes als objektiv richtig angesehen wird und die menschliche Ermessensentscheidung faktisch übersteuert. Andererseits kann es auch sein, dass die menschliche Prognose eine anderslautende Prognose des PP-Instrumentes schlicht übersteuert.²⁹⁹ Beides sind Situationen, in denen die Instrumente nicht ausreichend in der Polizeiorganisation implementiert wurden.

Indem ein PP-Instrument in einem einzelnen Verfahrensschritt eine Vorauswahl an einzugebenden oder zu berücksichtigenden Datenpunkten vorgibt, können einzutragende Datenpunkte überbewertet und nicht einzutragende Punkte vergessen gehen. Werden einzelne Arbeitsschritte automatisiert oder gar arbeitsschrittübergreifend Massnahmen vorgeschlagen kann eine systematische und unreflektierte Übernahme der Prognosen der PP-Instrumente durch die Polizistinnen und Polizisten einsetzen, was sich schlussendlich in fehlendem Verantwortungsbewusstsein für deren Einsatz äussern kann.³⁰⁰

Neben einer systemischen Blindheit können PP-Instrumente dazu führen, dass eine gebührende Betrachtung des Einzelfalles vor einer scheinbaren Objektivierung der Tätigkeit verloren geht. Dies einerseits, da den Algorithmen nur ein begrenzter Datensatz zur Verfügung steht, der die Komplexität des Einzelfalles nie ganz abbilden wird, und andererseits, weil organisatorisch eine Abweichung vom algorithmisch errechneten Ergebnis mit erhöhten Legitimationsanforderungen einhergeht und potenziellen persönlichen Konsequenzen, falls die individuelle Prognose doch falsch liegen sollte.³⁰¹

4. Risiken aufgrund der Mensch-Technik-Interaktion

Anbieter von PP-Instrumenten sowie die mediale Berichterstattung verleiten zur Annahme, dass es sich bei PP-Instrumenten um zuverlässige Systeme handelt, die Straftaten effektiv verhindern können. Dabei führt insbesondere der mediale Aufschrei nach besonders grausamen und scheinbar vorhersehbaren Taten dazu, dass die Polizeibehörden PP-Instrumente anschaffen, um mithilfe des Technikeinsatzes zeitnaher zu intervenieren.³⁰² Dabei besteht die Gefahr, dass sog. Technofixes implementiert werden, um dem medialen Aufschrei gerecht zu werden.

Als Technofixes werden technologische Lösungen bezeichnet, die übertriebene Erwartungen an ihre Wirkungen wecken, denen sie nicht gerecht werden. In Bezug auf PP-Systeme wird von Kritikern aufgeführt, dass das komplexe und gesamtgesellschaftliche Phänomen «Kriminalität» nicht durch eine einzelne Strafverfolgungssoftware behoben werden kann. Ferner wird befürchtet, dass eine Fokussierung auf die technologische Komponente zu einer eindimensionalen Betrachtung von Kriminalität führt und soziologische Aspekte ausser Acht lässt.³⁰³

Schlussendlich beruht die Gefahr primär in überzogenen Erwartungen hinsichtlich der Effektivität von PP-Instrumenten, was zu einer Fehlallokation innerhalb oder Verringerung der Polizeibehörden führen kann und Bedenken innerhalb der Behörde hinsichtlich der drastischen Änderung von Anforderungsprofilen bewirken kann.³⁰⁴

²⁹⁸ SIMMLER/BRUNNER/SCHEDLER, 20.

²⁹⁹ Vgl. SIMMLER/BRUNNER/SCHEDLER, 25.

³⁰⁰ SIMMLER/BRUNNER/SCHEDLER, 56.

³⁰¹ SIMMLER/BRUNNER/SCHEDLER, 43.

³⁰² GERSTNER, 119 f.; SIMMLER/BRUNNER/SCHEDLER, 20.

³⁰³ EGBERT, Techno-Fixes, 110–114; KNOBLOCH, 10; LEESE, Umsicht, 3.

³⁰⁴ KNOBLOCH, 10

5. Systemische Risiken

Die Gewährleistung von Sicherheit im Rahmen des Polizeiauftrages liegt stets ein eingeschränkter Sicherheitsbegriff zu Grunde, der nur einen Teilgehalt eines umfassenden Sicherheitsverständnisses darstellt.³⁰⁵ I.R.d. Präventivfunktion des Predictive Policing kann eine Ausdehnung des Tätigkeitsbereichs der Polizei stattfinden, der sich dem eines umfassenden Sicherheitsbegriffs nähert.³⁰⁶ Die Polizei verfügt jedoch nur über einen eingeschränkten Zuständigkeitsbereich bei der Gewährleistung von Sicherheit im umfassenden Sinne, der sich anhand der ihr zugewiesenen Aufgaben bemisst³⁰⁷ und den Einsatz von Zwangsmassnahmen in die Grundrechte des Bürgers mitumfasst.³⁰⁸

Die PP-Instrumente der Gegenwart sind hinsichtlich ihrer Datensätze begrenzt, was auf die manuelle Eingabe in polizeiinternen Datenbanken und historisch bedingte, kantonal unterschiedliche Datenformate zurückzuführen ist.³⁰⁹ Hieraus resultiert, dass die analytisch-technische Potenz der Verfahren (noch) gering ist.³¹⁰ Die Gefahr besteht jedoch, dass mit zunehmender Datenportabilität eine umfassende Datenerhebung eingeführt wird, aufgrund derer nach Handlungsmustern gesucht wird und die bewirken kann, dass Individuen ohne konkreten Anlass in das Visier der Polizeibehörden gelangen.³¹¹ Die Befürchtung fusst auf der Überlegung, dass bspw. eine Polizistin mithilfe ihres kriminologischen Erfahrungsschatzes eine gezielte Frage zu beantworten versucht, während PP-Instrumente sämtliche Verhaltensformen hinsichtlich ihrer Kriminalitätsindikation analysieren.³¹² Dabei geht das Gefahrenpotenzial von PP-Instrumenten über die Implementierung rudimentärer Systeme hinaus, da die Grundfrage nach dem Einsatz bereits beantwortet wurde und Verbesserungspotenziale der Instrumente in den Vordergrund rücken. Zirkulär werden immer mehr Daten erhoben und verknüpft werden,³¹³ da so die Prognosefähigkeit der Instrumente immer weiter gesteigert werden kann.³¹⁴

Eine weitere ernstzunehmende Gefahr beim Einsatz von personenbezogenen PP-Instrumenten besteht darin, dass die präventive Ausrichtung die Rechtsstellung der betroffenen Person untergräbt und einen effektiven Rechtsschutz verunmöglicht. Die Gefahr besteht, dass sich Predictive Policing als «Methode zur Verdachtsgenerierung» etabliert.³¹⁵ Das Risiko besteht dahingehend in zwei Dimensionen. Zunächst besteht die Gefahr darin, dass von einem statistisch wahrscheinlichen Ereignis auf ein sicheres Ereignis in der konkreten Situation geschlossen wird.³¹⁶ Dieses scheinbar sichere Ereignis dient wiederum als Grundlage für die Durchführung unverhältnismässiger Polizeieinsätze und Massnahmen. Illustrativ hierzu ist das bisher einzige Urteil des Bundesgerichts, in welchem es sich zum Einsatz des Prognoseinstrumentes DyRiAS bei der Erstellung einer Gefährlichkeitsprognose im Kanton Basel-Stadt äusserte.³¹⁷ In dem Gutachten stützte sich der Gutachter auf das Instrument und fasste seine Erkenntnisse dahingehend zusammen, dass bei einer familiären Trennung «*grundsätzlich eine schwere Gewalttat [...] nicht auszuschliessen [sei]*».³¹⁸ Zurecht liess das Bundesgericht solch einen unbestimmten Prognoseentscheid

³⁰⁵ MOHLER, Polizeirecht, N 34.

³⁰⁶ Vgl. MAGNIN 35–43.

³⁰⁷ TROCHSLER-HUGENTOBLE/LOBSIGER, Rz. 2.

³⁰⁸ MAGNIN, 43.

³⁰⁹ SIMMLER/BRUNNER/SCHEDLER, 56 f.; vgl. Bericht PKNW Datenaustausch, 1.

³¹⁰ EGBERT/KRASMANN, 11 f.

³¹¹ GLESS, Predictive Policing, 170.

³¹² GLESS, Predictive Policing, 171; LEESE, Umsicht, 4.

³¹³ SOMMERER, 158.

³¹⁴ GLESS, Predictive Policing, 172; vgl. KARTHEUSER.

³¹⁵ GLESS, Predictive Policing, 166.

³¹⁶ LEESE, Umsicht, 4. Vgl. PERRY ET AL., 57 ff.

³¹⁷ Urteil des BGer 6B_828/2018 vom 5. Juli 2019.

³¹⁸ Urteil des BGer 6B_828/2018 vom 5. Juli 2019, E. 6.4.

nicht zu. Neben einer allgemeinen Risikoaversion handelt es sich auch um eine normative, punitive Behandlung von Gefährdern.³¹⁹

C Von Predictive Policing verwirklichte Rechtspositionen

1. Verwirklichung verfassungs- und völkerrechtlicher Grundrechte

Völker- und verfassungsrechtliche Grundrechtsgarantien kommt nach einem modernen Grundrechtsverständnis keine reine Abwehrfunktion gegenüber dem Staat zu. Vielmehr verfügen sie über eine «Orientierungsfunktion für die gesamte Rechtsordnung»³²⁰ und müssen in der gesamten Rechtsordnung zur Geltung kommen.³²¹ Aufgrund dieser konstitutiv-institutionellen Funktion der Grundrechte fliessen aus ihnen Pflichten zum staatlichen Tätigwerden oder Handeln.³²² Dabei fliessen die Verpflichtungen des Staates jeweils punktuell aus den einzelnen Grundrechten. Der Schutz von Grundrechten kann es erforderlich machen, präventiv vor der Verwirklichung einer Grundrechtsverletzung durch Private tätig zu werden. Die Schutzpflicht aktualisiert sich damit in einem Zeitpunkt, in dem eine Gefahr für die Grundrechte vorliegt und nicht erst, wenn die Beeinträchtigung eingetreten ist.³²³ Wenn durch den Einsatz von ortsbezogenen PP-Instrumenten etwa die Eigentumsgarantie³²⁴ und beim Einsatz von personenbezogenen PP-Instrumenten das Recht auf persönliche Freiheit³²⁵ vor Beeinträchtigungen geschützt wird, trägt der Staat zur Verwirklichung dieser Grundrechte bei.

Ausgehend vom offenen Gefahrbegriff ist es schwierig eine allgemeingültige Aussage hinsichtlich des Zeitpunktes zu fällen, ab wann der Staat zum Schutz der Grundrechte verpflichtet ist. Dabei handelt es sich um einen normativen Entscheid, der entweder aus einer Gesamtbetrachtung aus verfügbaren Ressourcen, Eintrittswahrscheinlichkeit, der Grundrechtsbeschränkungen Dritter, dem Schutzbedürfnis des Einzelnen, der Akzeptanz der Massnahme und dem Schadensausmass ergibt oder durch den Gesetzgeber vorgegeben werden kann.³²⁶ Auch wenn der Gesetzgeber keine Normierung vorgenommen hat und den Polizeibehörden damit ein Ermessen zukommt, ist klar, dass die Polizei bei konkreten Gefährdungen hochstehender Grundrechtspositionen eine Pflicht zum Einschreiten hat, während sie aufgrund der geringen Möglichkeiten einer bloss hypothetischen und abstrakten Gefahr keine Pflicht zum Einschreiten hat. Der Staat hat zwar einen grundsätzlichen Handlungsauftrag, die Kriminalitätsentwicklung zu beobachten, zu evaluieren und kriminalpräventive Programme zu implementieren, aber keine Pflicht, umfassende präventive Schutzmassnahmen zu treffen, um die Sicherheit im öffentlichen Raum zu gewährleisten.³²⁷

Für PP-Instrumente muss diesbezüglich eine Zweiteilung entlang der Trennlinien personenbezogenes PP und ortsbezogenes PP vorgenommen werden. Bei personenbezogenem PP besteht eine Pflicht der Behörden «präventive operative Massnahmen zu setzen, um ein Individuum, dessen Leben in [realer und unmittelbarer] Gefahr ist, vor den kriminellen Handlungen eines anderen Individuums zu schützen».³²⁸ Demgegenüber kann eine Pflicht zum Einsatz von ortsbezogenen PP-Instrumenten höchstens

³¹⁹ CONINX, Strafparadigma, 25–29; SIMMLER, 447.

³²⁰ GÄCHTER, § 30 Rz. 39.

³²¹ Art. 35 Abs. 1 BV; vgl. Botschaft BV 192 f.; CONINX/MONA, 3–6.

³²² BGE 126 II 300 E. 5a; Botschaft BV, 192 f.

³²³ TSCHANNEN/ZIMMERLI/MÜLLER, § 56 Rz. 25f. mit Verweis auf ZBI 1987 545 E.2 («Rote Zora»).

³²⁴ Art. 26 BV.

³²⁵ Art. 10 Abs. 2 BV.

³²⁶ Urteil Kurt gegen Österreich vom 15. Juni 2021 (Nr. 62903/15) des EGMR; BGE 132 II 305, E. 4.4.; MOHLER, Vernetzung, Rz. 59 f.; MÜLLER, 192; TSCHANNEN/ZIMMERLI/MÜLLER, § 56 Rz. 24.

³²⁷ MÜLLER, 192 f. Vgl. CONINX/MONA, 6–8.

³²⁸ Urteil Kurt gegen Österreich (62903/15) des EGMR vom 4. Juli 2019. E. 64 f. Vgl. CONINX/MONA, 8–15.

dann bejaht werden, wenn die Polizei aufgrund fehlender Mittel keine ausreichende Bestreifung in notorisch kriminalitätsgeplagten Gebieten vornehmen kann.³²⁹

Neben diesen justiziablen Ansprüchen, die in Völker- und Verfassungsrecht vorgesehen sind, können PP-Instrumente durch das Völkerrecht vorgeschrieben sein.³³⁰ Auch wenn sie keine justiziablen Ansprüche des Einzelnen begründen, verpflichten sie die Rechtsetzung zum Erlass entsprechender Regelungskomplexe.

2. Verwirklichung polizeirechtlicher Ziele

Des Weiteren kann der Einsatz von PP-Instrumenten zu einer zielgerichteten Ausgabenerfüllung durch die Polizeibehörden beitragen.³³¹ In formaler-prozeduraler Hinsicht, können durch den iterativen Prozess die Ziele der Polizeigesetzgebung erfüllt werden, während in materiell-inhaltlicher Hinsicht die Grundsätze der Wirksamkeit sowie der Wirtschaftlichkeit des Verwaltungshandelns erfüllt werden.³³²

D Von Predictive Policing bedrohte Grundrechte

Polizeiliche (Zwangs-)Massnahmen sind regelmässig grundrechtsrelevant.³³³ Im Nachfolgenden sollen deshalb kurz diejenigen Grundrechte kurz erläutert werden, bei denen ein Eingriff am ehesten möglich scheint.

1. Menschenwürde

Nach Art. 7 BV ist die Würde des Menschen zu achten und zu schützen. Diese materielle Grundnorm des Schweizer Staates stellt ein Leitprinzip allen Staatshandelns dar, bildet «Kern- und Grundgehalt»³³⁴ anderer Grundrechte und bietet einen Massstab für deren Auslegung und Konkretisierung.³³⁵ Nach dem Bundesgericht schützt die Menschenwürde «das letztlich nicht fassbare Eigentliche des Menschen und ist unter Mitbeachtung kollektiver Anschauungen ausgerichtet auf Anerkennung des Einzelnen in seiner eigenen Werthaftigkeit und individuellen Einzig- und allfälligen Andersartigkeit».³³⁶ Ausgeschlossen ist jede Behandlung durch den Staat, welche die Subjektqualität und den Eigenwert eines Menschen grundsätzlich in Frage stellt.³³⁷ Dabei ist fraglich, inwiefern Art. 7 BV eigenständige Inhalte zugeschrieben werden können, die nicht bereits durch andere Grundrechte abgedeckt sind.³³⁸ Nach der bundesgerichtlichen Rechtsprechung ist eine Verletzung der Menschenwürde insbesondere dann anzunehmen, wenn «eine Anprangerung ihres individuellen So-Seins oder eine Demütigung wegen ihrer Eigenart» zu verstehen wäre.³³⁹ Ferner stipulierte es in seiner strafprozessualen Rechtsprechung, dass das Dutzen einer Person eine unzulässige Herabsetzung von Menschen zu Objekten darstellen kann.³⁴⁰

Demnach dürfte ein anlasslos-personenbezogenes PP-Instrument, das ausschliesslich aufgrund sozialer Netzwerke und sozio-demografischer Umstände einen Menschen als Gefährder ermittelt gegen die Menschenwürde verstossen. Solche Systeme bauen gerade darauf auf, jegliche Subjektivität des Menschen zu negieren und auf rein externen und beobachtbaren Faktoren eine Prognose zu erstellen. Bei den in

³²⁹ Vgl. MÜLLER, 193.

³³⁰ Vgl. Art. 51 Istanbul-Konvention.

³³¹ Vgl. Art. 178 Abs. 1 BV.

³³² Vgl. BSK BV-MÜLLER, Art. 178 N 27 f.

³³³ EGLI, 59; MAGNIN, 232.

³³⁴ Botschaft BV, 141.

³³⁵ BGE 127 I 6, E. 5b; AUER/MALINVERNI/HOTTELIER, N 315; KIENER/KÄLIN, 129; WYTTEBACH, Rz. 10 f.

³³⁶ BGE 132 I 49 E. 5.1.

³³⁷ BGE 121 I 367 E. 2b; BSK BV-BELSER/MOLINARI, Art. 7 N 9-11.

³³⁸ WYTTEBACH, Rz. 12-15.

³³⁹ BGE 132 I 49 E. 5.1.

³⁴⁰ Urteil des BGer 1B_176/2016 vom 4. November 2017 E. 6.3 und 8.2.

der Schweiz verwendeten, anlassbezogenen PP-Instrumenten ergeben sich kritisch zu würdigende Punkte bei einem Einsatz im KBM, wobei auf die Kategorisierung als Gefährder unter dem Persönlichkeitsschutz nach Art. 13 BV eingegangen wird.

Zahlreiche kantonale Bestimmungen des Bedrohungsmanagements stellen auf den Begriff des «Verhaltens» ab. Verhalten kann in einer weitergehenden Differenzierung in drei Ebenen unterscheiden werden: a) Unbewusste, physiologische Reaktionen des Organismus, b) gelernte, routinierte, aber nicht bewusst oder nur unterbewusst gesteuerte Verhaltensweisen und c) bewusstes, gesteuertes Handeln.³⁴¹ Insbesondere hinsichtlich der ersten beiden Differenzierungsformen liegt, wenn überhaupt,³⁴² nur ein geringes Einflussverhalten hinsichtlich einer konkreten Willensmanifestation vor. Indem die Bestimmungen des KBM nun auf das Verhalten abstellen, das der Mensch in vielen Fällen nicht aktiv steuern kann, besteht das eine oben zitierte Anprangerung von Eigenartigkeit (des So-seins) eines Individuums erfolgen kann. Die umfassende, systematische und unbegrenzte Evaluation von Menschen mithilfe von Scores im Rahmen des KBM kann ebenfalls eine Verletzung der Menschenwürde darstellen. Ferner erscheint es fraglich, inwiefern der Niederschwelligkeitsanspruch erreicht werden kann, denn die Grenze zwischen partnerschaftlicher Gefährderansprache schwimmt vor der Möglichkeit einer zwangsweisen Vorladung.

2. Gleichheitsgebot und Diskriminierungsverbot

Wie die Menschenwürde hat das Gleichheitsgebot umfassende Wirkung und bindet jede Staatstätigkeit. Dabei sind die Teilbereiche des allgemeinen Rechtsgleichheitsgebotes (Art. 8 Abs. 1 BV) und des Diskriminierungsverbots (Art. 8 Abs. 2 BV) von primärer Bedeutung im Polizeirecht,³⁴³ weshalb sich die Ausführungen auf diese Teilbereiche beschränken.

Das in ihrem Wortlaut zu eng gefasst Querschnittsgrundrecht des Gleichbehandlungsgebotes schützt vor ungerechtfertigten Ungleichbehandlungen.³⁴⁴ Nach der Formulierung des Bundesgerichts ist das Rechtsgleichheitsgebot verletzt, wenn «*Gleiches nicht nach Massgabe seiner Gleichheit gleich oder Ungleiches nicht nach Massgabe seiner Ungleichheit ungleich behandelt wird*».³⁴⁵ Hierbei bleibt dem (kantonalen) Gesetzgeber im Rahmen dieser Grundsätze ein weiter Gestaltungsspielraum, den das Bundesgericht nicht durch seine Auffassung von Gleichbehandlung einschränkt.³⁴⁶ Insbesondere darf der Gesetzgeber das subjektive Sicherheitsempfinden der Bevölkerung mitberücksichtigen, solange die Beurteilungskriterien «*einigermassen plausibel erscheinen*».³⁴⁷

Sowohl bei orts- wie auch personenbezogenen PP-Instrumenten ist das Gleichheitsgebot nicht verletzt, sofern die Instrumente mit signifikanten Daten versorgt und die Prognosen aufgrund eines technisch nachvollziehbaren Verfahrens erfolgen.

Das in Art. 8 Abs. 2 BV statuierte Diskriminierungsverbot stellt für gewisse Personengruppen einen gegenüber Art. 8 Abs. 1 BV qualifizierten Schutz vor Ungleichbehandlungen dar.³⁴⁸ Es schützt Personen davor, einzig wegen «*ihrer Zugehörigkeit zu einer bestimmten Gruppe, welche historisch und in der*

³⁴¹ SILLER, Verhalten.

³⁴² Vgl. bspw. LAUE, 376 f. mit den Beispielen von problematischer Sozialisation, mangelndem Konfliktlösungspotenzial sowie problembelasteter Beziehungen zum anderen Geschlecht.

³⁴³ MAGNIN, 241; MOHLER, Polizeirecht, N 332;

³⁴⁴ BSK BV-Waldmann, Art. 8 N 21

³⁴⁵ BGE 132 I 49, E. 5.1.

³⁴⁶ BGE 138 I 225, E. 136 I 1, E. 4.1.

³⁴⁷ BGE 136 I 1, E. 4.2.1.

³⁴⁸ BSK BV-Waldmann, Art. 8 N 56 f.

gegenwärtigen sozialen Wirklichkeit tendenziell ausgegrenzt oder als minderwertig behandelt [zu] werden».³⁴⁹ Eine Diskriminierungsabsicht ist nicht erforderlich.³⁵⁰ Es handelt sich hierbei um eine qualifizierte Form der Ungleichbehandlung, die nicht durch gerechtfertigte Ungleichbehandlungen gerechtfertigt werden können. Bezüglich der Schutzrichtung des Diskriminierungsverbotes liegt ein Lehrstreit vor: Während nach der einen Lehrmeinung nur historisch oder aktuell besonders entwürdigte Personengruppen geschützt sind (sog. asymmetrisches Schutzkonzept), ist nach der anderen Lehrmeinung bei den Merkmalen anzusetzen, die für eine Diskriminierung herangezogen wurden resp. werden (sog. symmetrisches Schutzkonzept).³⁵¹

Während im Ausland eine Verletzung des Diskriminierungsgrundsatzes durch den Einsatz von ortsbezogenem PP aufgrund eines Bias in den historischen Daten und der Fokussierung auf eine Deliktskategorie, die primär Arme oder Ausländer begehen, bejaht wird,³⁵² stellt ortsbezogenes PP wie es derzeit in der Schweiz praktiziert wird, keine Diskriminierung dar. Dies resultiert aus den analysierten Datenpunkten (Tatort, Tatzeit, Einbruchswerkzeug und Modus Operandi), die gar keinen Rückschluss auf Diskriminierungsmerkmale oder historisch diskriminierte Gruppen zulassen. Damit liegt eine Diskriminierungsanknüpfung weder nach symmetrischem noch nach asymmetrischem Schutzkonzept vor. Probleme stellen sich jedoch in der Weiterentwicklung des Instrumentes, der fehlenden Nachvollziehbarkeit und der Gefahr, die von «impliziten Risikogebieten» ausgeht.

3. Persönliche Freiheit

Nach Art. 10 Abs. 2 BV hat jeder Mensch das Recht auf persönliche Freiheit, insbesondere auf körperliche und geistige Unversehrtheit und auf Bewegungsfreiheit. Dabei kann die persönliche Freiheit nach Art. 10 Abs. 2 BV als das grundlegendste Freiheitsrecht bezeichnet werden und ist gegenüber anderen Aspekten wie der persönlichen Entfaltung, insbesondere Art. 13 BV, abzugrenzen.³⁵³ Art. 10 Abs. 2 BV hat die unmittelbare, physische Integrität als Schutzzweck und dient insbesondere als Auffanggrundrecht.³⁵⁴ Dabei garantiert das Recht auf persönliche Freiheit einen Aktivitätsschutz, der nur elementare und qualifizierte Erscheinungen der Persönlichkeitsentfaltung schützt, die körperliche und geistige Unversehrtheit im Sinne eines umfassenden Integritätsschutzes sowie die Bewegungsfreiheit.³⁵⁵

Bezüglich der Anwendbarkeit von Art. 10 Abs. 2 BV auf Predictive Policing muss zunächst eine Grobinteilung entlang der beiden Prozessschritte Datenerhebung und polizeiliches Handeln vorgenommen werden. Aufgrund des Umstandes, dass die Handlungen i.R.d. Datenerhebung primär das Recht auf Privatsphäre gemäss Art. 13 BV betreffen, wird nachgehend auf sie eingegangen. Polizeiliche Massnahmen, die im Anschluss an die Datenerhebung erfolgen, können demgegenüber den Schutzbereich von Art. 10 Abs. 2 BV beeinträchtigen.

Hinsichtlich der persönlichen Freiheit wird bei ortsbezogenen PP-Instrumenten aufgrund der notwendigen Eingriffshürde und zumutbarer Ausweichmöglichkeiten i.R.d. Bewegungsfreiheit grundsätzlich keine ausreichende Intensität erreicht werden.³⁵⁶ Es ist nicht ersichtlich, inwiefern ortsbezogene PP-Instrumente der Gegenwart «*elementare Formen der Persönlichkeitsentfaltung*» beeinträchtigen.³⁵⁷ Bei

³⁴⁹ BGE 134 I 49, E. 3.1.

³⁵⁰ BGE 129 I 217, E. 2.2.4.

³⁵¹ BSK BV-WALDMANN, Art. 8 N 50 m.w.H.

³⁵² CASTETS-RENARD, 98. Vgl. GLESS, True Positives.

³⁵³ BGE 138 I 225 E. 3.6.1; KIENER/KÄLIN, 166.

³⁵⁴ BSK BV-TSCHENTSCHER, Art. 10 N 3.

³⁵⁵ BSK BV-TSCHENTSCHER, Art. 10 N 32, 51.

³⁵⁶ Vgl. BSK BV-TSCHENTSCHER, Art. 10 N 39 f.

³⁵⁷ Vgl. BGE 118 Ia 427 E. 4b.

personenbezogenen PP-Instrumenten können einzelne Massnahmen wie die Mitteilung des Gefährderstatus gegenüber einer unbegrenzten Anzahl von Personen oder erhebliche Einschränkungen der Lebensgestaltung wie Wegweisungen mit Rückkehrverbot die persönliche Entfaltung beeinträchtigen.³⁵⁸

Hinsichtlich des Teilgehalts der körperlichen und geistigen Unversehrtheit kann der Einsatz von PP-Instrumenten zu einer faktischen Ausweitung repressiver Massnahmen führen, indem aufgrund der Ergebnisse des ortsbezogenen PP eine Personenkontrolle durchgeführt wird oder im Rahmen des personenbezogenen PP eine sanktionsbewehrte Vorladung erfolgt. Auf beide Situationen wird i.R.d. Grundrechtseingriffs unten eingegangen.³⁵⁹

Hinsichtlich des Einflusses auf die Bewegungsfreiheit als Teilgehalt von Art. 10 Abs. 2 BV muss zwischen den Massnahmen des orts- und personenbezogenen Predictive Policing unterschieden werden. Dabei kann bei ortsbezogenem PP nach allgemeiner Konzeption (Unterscheidung anhand des Hin- und Wegbewegens) keine Grundrechtseinschränkung vorliegen, verbietet ortsbezogenes PP doch nicht das Aufsuchen eines Ortes.³⁶⁰ Faktisch besteht wie beim Teilaspekt der Persönlichen Freiheit das Risiko einer Beeinträchtigung, wenn das (wiederholte) Aufsuchen kriminalitätsgefährdeter Gebiete inkriminiert wird. Bei personenbezogenem PP kann, falls ein Verbot einen Ort aufzusuchen ausgesprochen wird, eine Beeinträchtigung vorliegen.

4. Recht auf Privatsphäre

Im Gegensatz zu Art. 10 Abs. 2 BV, der primär die physische und psychische Integrität der Menschen schützt, hat Art. 13 BV den Menschen als Zoon Politicon zum Gegenstand.³⁶¹ Als solcher soll er sich in seiner Persönlichkeit frei entwickeln und entfalten dürfen sowie den Austausch mit anderen Menschen wahrnehmen ohne daran gehindert oder ausgeforscht zu werden.³⁶² Das Recht auf Privatsphäre schützt alle Lebenssachverhalte, die «*der Einzelne als Privatsache abgeschirmt haben möchte*».³⁶³ Das Recht auf Privatsphäre dient daher dazu, eine klare Abgrenzung zwischen privater und öffentlicher Sphäre zu schaffen.³⁶⁴ Dabei werfen die Beeinträchtigungen der Privatsphäre infolge des technischen Fortschritts ein noch nicht auszumachendes Risikopotenzial auf, was im Rahmen einer Wechselwirkung zu neuen Grundrechtsgehalten des Schutzes auf Privatsphäre führt.³⁶⁵

Während Art. 13 Abs. 1 BV (Art. 8 Ziff. 1 EMRK) die allgemeine Achtung des Privatlebens sowie die vier spezifischen Lebensbereiche Familienleben, Wohnung sowie Brief-, Post-, und Fernmeldeverkehr schützt, garantiert Art. 13 Abs. 2 BV den Schutz persönlicher Daten vor Missbrauch. Es umfasst mitunter das «*right to be let alone*».³⁶⁶ In Bezug auf den Einsatz von PP-Instrumenten sind insbesondere die allgemeine Achtung des Privatlebens sowie der Schutz von persönlichen Daten vor Missbrauch relevant.

³⁵⁸ Vgl. BGE 124 I 85 E. 3b. Dies dürfte jedoch regelmässig unter den Schutzbereich von Art. 13 BV fallen, BSK BV-Diggelmann, Art. 13 N 15 m.w.H.

³⁵⁹ Unten VIII.B

Grundrechtseingriff beim Einsatz von ortsbezogenem PP und IX.B Grundrechtseingriff beim Einsatz von personenbezogenem PP.

³⁶⁰ Vgl. BSK BV-TSCHENTSCHER, Art. 10 N 63–70.

³⁶¹ SGK BV-BREITENMOSER, Art. 13 N 4.

³⁶² KIENER/KÄLIN, 167.

³⁶³ KIENER/KÄLIN, 168.

³⁶⁴ Vgl. MOECKLI, Rz. 3.

³⁶⁵ WEBER-DÜRLER, 75.

³⁶⁶ WARREN/BRANDEIS, Harvard Law Review 1890, 193 [zit. nach BSK BV-DIGGELMANN, Art. 13 N 6].

Art. 13 Abs. 1 BV schützt neben der Gestaltung der sozialen Beziehungen insbesondere das soziale Ansehen einer Person, wobei dieser Anspruch wie alle Grundrechte nicht absolut gilt.³⁶⁷ So kann der Staat eine gerechtfertigte Beeinträchtigung der sozialen Stellung vornehmen, wenn dies im öffentlichen Interesse liegt. Dabei lag der Rechtsprechung bisher jeweils eine konkrete und bewusst ausgeführte Straftat oder ein berufliches Fehlverhalten zu Grunde.³⁶⁸

Art. 13 Abs. 2 BV schützt persönliche und personenbezogene Daten. Dazu gehören Informationen mit bestimmbarem Bezug zu physischen und psychischen Eigenschaften, sozialen und wirtschaftlichen Verhältnissen oder politischen Anschauungen.³⁶⁹ Der Verfassungswortlaut, der nur den Missbrauch personenbezogener Informationen schützt, ist zu eng: Erfasst sind sämtliche datenbezogenen Tätigkeiten wie Erheben, Sammeln, Aufbewahren, Speichern, Bearbeiten sowie Weiter- und Bekanntgeben an Dritte.³⁷⁰ Das Bundesgericht stellt für die Erstellung des Personenbezugs auf die objektive und subjektive Bestimmbarkeit ab, wonach sowohl die objektive Fähigkeit wie auch das subjektive Interesse des Datenbearbeiters an Erstellung des Personenbezuges ausschlaggebend sind.³⁷¹ Während der Personenbezug bei der Bearbeitung von Gefährderdaten im Rahmen eines personenbezogenen PP-Instrumentes immer gegeben ist und den Anwendungsbereich von Art. 13 Abs. 1 BV eröffnet, ist bei ortsbezogenen PP-Instrumenten auf die konkreten Umstände abzustellen. Hierbei ist insbesondere das subjektive Interesse der Datenbearbeiter abzustellen.³⁷²

Grundrechtlich heikel ist zudem die Kategorisierung als Gefährder. So hatte der EGMR in *Khelili* gegen die Schweiz zu beurteilen, ob eine Klassifikation als Prostituierte in der Genfer Polizeidatenbank mit Art. 8 Ziff. 1 EMRK vereinbar sei.³⁷³ Nach Auffassung des EGMR stellt die Klassifikation als Prostituierte bei einer Frau, die nie nach Art. 199 StGB verurteilt wurde, einen Verstoß gegen Art. 8 Ziff. 1 EMRK dar und der Eintrag muss gelöscht werden. Der EGMR betonte zwar die Bedeutung vorbeugender Kriminalitätsbekämpfung, verneinte aber vor dem Hintergrund der strafrechtlichen Unschuldsvermutung ein ausreichendes öffentliches Interesse an der Aufrechthaltung der Kategorisierung.³⁷⁴ In Bezug auf den Gefährderbegriff, der im PMT und den kantonalen Polizeigesetzen angeführt wird, stellen sich analoge Überlegungen. Zwar handelt es sich um keinen Begriff des Strafrechts, weshalb formalistisch die Unschuldsvermutung nicht verletzt ist. Dennoch bewirkt die Kategorisierung als Gefährder eine soziale Stigmatisierung, die derjenigen eines verurteilten Straftäters faktisch in nichts nachsteht und damit Art. 13 Abs. 2 BV verletzt.³⁷⁵ Allenfalls kann die Kategorisierung durch ein hinreichendes öffentliches Interesse gerechtfertigt werden.

Zum Kerngehalt des Rechts auf informationelle Selbstbestimmung zählt neben dem Recht auf Zugang zu den eigenen Daten, das Recht auf überwachungsfreie öffentliche Räume und das Recht auf eine Restprivatheit, die verhindert, dass man zum gläsernen Beobachtungsgegenstand degradiert wird.³⁷⁶ Im Zusammenhang mit der Kategorisierung als Gefährder muss zudem gelten, dass die Kategorisierung nie anlasslos erfolgen darf und bei «Bewährung» des Gefährders zu löschen ist.

³⁶⁷ BSK BV-DIGGELMANN, Art. 13 N 15.

³⁶⁸ Vgl. Urteil des BGer 1C_448/2008 vom 3. März 2009 E. 3.5 (Berufliches Fehlverhalten); Urteil des EGMR 41723/06 vom 3. April 2012, Rz. 104 f. (Straftat).

³⁶⁹ BSK BV-Diggelmann, Art. 13 N 22; SGK BV-SCHWEIZER, Art. 13 N 75.

³⁷⁰ Urteil des BGer 6B_4/2011 E. 2.4 vom 28. November 2011; SGK BV-SCHWEIZER, Art. 13 N 72.

³⁷¹ BGE 136 II 508, E. 3.2; ROSENTHAL, 8.

³⁷² Vgl. unten V.B.3 Kantonales Informations- und Datenschutzrecht.

³⁷³ Urteil des EGMR 16188/07 vom 18. November 2011; vgl. BSK BV-DIGGELMANN, Art. 13 N 35.

³⁷⁴ Urteil des EGMR 16188/07 vom 18. November 2011, Rz. 67 f.

³⁷⁵ Vgl. Urteil des EGMR 16188/07 vom 18. November 2011, Rz. 64.

³⁷⁶ SGK BV-Schweizer, Art. 13 N 83 m.w.H.

5. Verfahrensrechtliche Garantien

Bei der Beantwortung der verfahrensrechtlichen Garantien ist zwischen dem Anspruch auf ein Verfahren, Ansprüche innerhalb eines Verfahrens sowie auf die Unschuldsvermutung einzugehen. Essenziell hierfür ist zunächst die Feststellung, was ein Verfahren ist.³⁷⁷

Der Verfahrensbegriff in der Schweiz ist massgeblich von Art. 1 Abs. 1 VwVG geprägt, wonach sich eine verfügungszentrierte Begriffsbeschreibung entwickelt hat.³⁷⁸ Darüber hinaus hat die Rechtswissenschaft im Bereich des grundrechtsgeneigten Realhandelns bereits früh Anknüpfungspunkte für einen erweiterten Verfahrensbegriff ausgemacht.³⁷⁹ Die neuere Lehre möchte diesen Verfahrensbegriff weiter ausbauen und setzt – wie der iterative Prozess des Predictive Policing – an den Prozess von der Informationsbeschaffung und -verarbeitung hin zur Rechtskonkretisierung an.³⁸⁰

Gestützt auf Art. 13 EMRK hat jede Person das Recht, bei einer innerstaatlichen Instanz eine Beschwerde auf Einleitung eines Verwaltungsverfahrens zu erheben. Mittelbar ergibt sich dieses Beschwerderecht ebenfalls aus Art. 29 Abs. 2 BV. Damit müssen die Hoheitsakte, welche die Rechtsstellung eines Einzelnen betreffen ein Mindestmass an Formalisierung verfügen und unter Mitwirkung des Betroffenen ergehen. Im Rahmen des niederschweligen Angebotes, das i.R.d. KBM angestrebt wird, besteht die Gefahr, dass der Formalisierungsanspruch nicht erfüllt und das Verfahren an sich nicht rechtsgüsam ausgestaltet ist.

Art. 29 Abs. 1 BV enthält eine Reihe von Teilgehalten, wobei im Zusammenhang mit personenbezogenem PP der Grundsatz der Waffengleichheit, die prozessuale Treue- und Aufklärungspflicht sowie das Verwertungsverbot für rechtswidrig erlangte Beweise relevant sind.

Die verfahrensrechtliche Waffengleichheit gehört zum Kern der völkerrechtlich und verfassungsrechtlich verankerten Verfahrensfairness.³⁸¹ Sie soll sicherstellen, dass sich die Prozessparteien in einer effektiven Weise vertreten können und sich sowohl zu Rechts- wie auch Sachverhaltsfragen äussern können, ohne gegenüber den Strafverfolgungsbehörden wesentlich benachteiligt zu sein. Hierbei stellt sich die Frage, inwiefern die Waffengleichheit beim Einsatz von personenbezogenen PP-Instrumenten gewahrt werden kann, wenn Teile des Algorithmus nicht veröffentlicht werden können oder bei nicht-deterministischen PP-Instrumenten Ergebnisse nicht nachvollzogen oder reproduziert werden können. Auch muss gewährleistet werden, dass der Gefährder und sein Rechtsvertreter Zugang zum PP-Instrument erlangen, denn eine manuelle Datenauswertung ohne Zugang zum PP-Instrument ist unzumutbar resp. unmöglich.³⁸² Ebenfalls wäre das rechtsstaatliche Begründungserfordernis eines Rechtsaktes oder Urteils nach Art. 29 Abs. 2 BV verletzt, wenn das einem Urteil zugrundeliegende Verfahren nicht mehr nachvollzogen werden könnte.³⁸³

Der Grundsatz von Treu und Glauben im Prozess auferlegt beiden Parteien Treuepflichten. Im Zusammenhang mit personenbezogenen PP-Instrumenten muss aus diesem Grundsatz fliessen, dass die Behörde transparent kommuniziert und über die Folgen einer (freiwilligen) Teilnahme informiert. Dabei ist auf eine allfällige Datenerhebung hinzuweisen und auf den Umstand, dass die erhobenen Daten mit

³⁷⁷ THURNHERR, Verfahrensrechte, Rz. 2.

³⁷⁸ THURNHERR, Verfahren und Verwaltung, N 27.

³⁷⁹ SALADIN, 313–316.

³⁸⁰ THURNHERR, Verfahren und Verwaltung, N 36–43.

³⁸¹ Art. 6 Ziff. 3 lit. d EMRK; Art. 29 Abs. 1 BV.

³⁸² Vgl. STAFFLER/JANY, 177 mit Verweis auf OLG Wien, Urteil vom 22.1.2015 19 Bs 160/14i (unveröffentlicht).

³⁸³ BRAUN BINDER, Automatisierte Entscheidungen, 472.

Dritten geteilt werden können. Ebenfalls ist auf den Einsatz von automatisierten Entscheidungsverfahren hinzuweisen.³⁸⁴ Hiermit lässt sich auch die Verwertungsproblematik bei einem späteren Strafverfahren mitigieren, da im Zusammenhang mit der Gefährderermanhnung auf die Möglichkeit der Strafverfolgung hingewiesen wird.³⁸⁵

Als letztes relevantes Verfahrensrecht ist die Unschuldsvermutung gemäss Art. 32 Abs. 1 BV anzuführen. Durch das in ihr verankerte Individualrecht ist jeder Grundrechtsträger unter anderem vor Vorverurteilung mit Beginn des polizeilichen Ermittlungsverfahrens und vor dem Zwang zur Selbstbelastung geschützt.³⁸⁶ Dieses Recht entfaltet im Rahmen der rein sicherheitspolizeilichen Gefahrenabwehr keine Wirkung,³⁸⁷ schützt aber in der kriminalpolizeilichen Ermittlung.

V. Rechtsgrundlagen für den Einsatz von ortsbezogenem Predictive Policing

In den kantonalen Polizeigesetzen sowie den Bundeserlassen lassen sich verschiedene Regelungsansätze zur Verhinderung von Straftaten finden.³⁸⁸ Nachfolgend sollen einige Entwicklungstendenzen und Rechtsgrundlagen aufgezeigt werden.

A Bundesrecht

Auf Bundesrechtsstufe ist die Motion Nationaler polizeilicher Datenaustausch (18.3592) angenommen worden. Diese sieht die Schaffung einer zentralen Polizeidatenbank oder einer Vernetzungsplattform für die bestehenden kantonalen Polizeidatenbanken vor. Im Gegensatz zur heutigen Verwendung von PP-Instrumenten wie PRECOBS in der Stadt Zürich sollen die Erkenntnisse der Plattform wie bei der Intk. Vereinbarung Datenaustausch auch zur Gewinnung von Verdachtsmomenten genutzt werden können.³⁸⁹

Kritisch zu hinterfragen ist hierbei, ob der Bund überhaupt eine Kompetenz zur Inbetriebnahme und Weiterentwicklung dieser Datenverarbeitungssysteme hat, da Art. 57 Abs. 1 BV keine Kompetenz zu begründen vermag. Auch eine vom Bundesrat postulierte, implizite Kompetenzbegründung aufgrund von Art. 57 Abs. 2 BV ist schwierig zu begründen, ist doch die sicherheitspolizeiliche Gefahrenabwehr weder eine explizite Aufgabe des Bundes noch erscheint eine Begründung infolge seiner Staatlichkeit möglich.³⁹⁰ Einzig der Umstand, dass eine gesamtschweizerische Regelung angebracht ist,³⁹¹ könnte eine Kompetenz begründen, wobei die Lehre einer solchen Kompetenzbegründung kritisch gegenübersteht.³⁹² Insbesondere vor dem Hintergrund, dass dem Bund keine Kompetenz im Bereich der generellen Sicherheitsgewährleistung zukommt, ist eine solche für die oben beschriebenen Instrumente abzulehnen. Zudem bezeugt die erfolgreiche Implementierung von ViCLAS auf Konkordatsbasis, dass eine Kompetenzzuweisung nicht notwendig ist. Es handelt sich um einen weiteren Anwendungsfall eines «vereinbarten Kompetenzverzichts» der Kantone.³⁹³

³⁸⁴ Art. 21 nDSG; Botschaft DSG, 7056; WEBER/HENSELER, 35 m.w.H.

³⁸⁵ Vgl. BSK StPO-GLESS, Art. 38 f.

³⁸⁶ Botschaft StPO, 1132; SGK BV-VEST, Art. 32 N 4.

³⁸⁷ PULLEN, 155 f.; SIMMLER/BRUNNER, 187.

³⁸⁸ TIEFENTHAL, § 4 Rz. 35.

³⁸⁹ Vgl. Votum SR Dittli, AB 2019 S 1109 f.

³⁹⁰ Vgl. Bericht Malama, 4486–4488; BSK BV-DIGGELMANN/ALTWICKLER, Art. 57 N 24 f.

³⁹¹ Botschaft ZAG, 2515.

³⁹² MOECKLI, Rz. 9; SGK BV-SCHWEIZER/MOHLER, Art. 57 N 1.

³⁹³ MOHLER, Kompetenzverteilung, 188 f., 192.

B Kantonales Recht

1. Konkordatsrecht

Aufgrund der Kleinräumigkeit der einzelnen Kantone kann interkantonaler Kriminalität auf kantonaler Ebene nur begrenzt beigegeben werden.³⁹⁴ Aus diesem Grund verfügt das Polizeikonkordat Nordwestschweiz (PKNW) über eine Grundlage zur Datenteilung, die explizit auf den Einsatz von präventiven PP-Instrumenten ausgerichtet ist.

Im Gegensatz zum Einsatz von PRECOBS in der Stadt Zürich, das die Datengrundlage des PP-Instrumentes auf vier Datenpunkte (Ort, Zeit, Modus Operandi, Beute) beschränkt, ist i.R.d. Intk. Vereinbarung Datenaustausch eine Rechtsgrundlage für den Austausch verschiedenster und umfangreicher Informationen geschaffen worden. So können nach Art. 8 Intk. Vereinbarung Datenaustausch unter anderem Personendaten zur Täterschaft (Art. 8 Abs. 2 lit. c) und zu den Opfern (Art. 8 Abs. 2 lit. d), Bilder (Art. 8 Abs. 2 lit. h), Angaben zu Informationsquellen (Art. 8 Abs. 2 lit. i) sowie Prozesskontrollnummern nach DNA-Gesetz (Art. 8 Abs. 2 lit. j) ausgetauscht werden. Dabei ist der Anwendungsbereich im Gegensatz zu PICAR oder PICSEL nicht auf die kriminalpolizeiliche Ermittlungstätigkeit beschränkt.³⁹⁵

2. Kantonales Polizeirecht

Kein Kanton sieht eine explizite Regelung von ortsbezogenem PP vor, weshalb zu prüfen ist, inwiefern der allgemeine Polizeiauftrag als Ermächtigungsgrundlage dienen kann.

Fast alle Kantone verankern die präventive Polizeitätigkeit als eine Teilaufgabe der Polizei. Hinsichtlich der konkreten Ausgestaltung ergeben sich jedoch deutliche Unterschiede.³⁹⁶ Es gibt Polizeigesetze in denen die Verhütung von Straftaten im allgemeinen Polizeiauftrag aufgeht oder in denen die Verhütung von Straftaten den kriminalpolizeilichen Aufgaben zugewiesen wird. Wiederum andere sehen eine gegliederte Bestimmung im Sinne einer Generalklausel vor, wobei der Kanton Zürich über die detaillierteste Regel verfügt. Andere sehen gar keine präventive Zielnorm vor. Nachfolgend sollen die Unterschiede anhand der Polizeigesetze der Kantone Zürich, Basel-Land und Aargau – Kantone die derzeit das ortsbezogene PP-Instrument PRECOBS verwenden – aufgezeigt werden.

Nach der Generalklausel in § 3 Abs. 1 PolG-ZH trägt die Polizei «durch Information, Beratung, sichtbare Präsenz und andere geeignete Massnahmen zur Aufrechterhaltung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung bei». Dies im Gegensatz zum E-PolG, das noch vorsah, dass «*die Polizei [...] mit präventiven sowie repressiven Massnahmen sowie durch sichtbare Präsenz für die öffentliche Ordnung sorgt*». Für diesen eingeschränkten Wortlaut war unter anderem die Befürchtung einer zu weitreichenden Eingriffskompetenz der Polizei ausschlaggebend.³⁹⁷ I.R.d. Einführung der eidgenössischen StPO und der polizeilichen Vorermittlung wurde zudem § 3 Abs. 2 lit. a PolG-ZH erweitert, sodass der ursprüngliche Auftrag «Verhütung strafbarer Handlungen» neu «Verhinderung und Erkennung von Straftaten» umfasst.³⁹⁸ Erfasst sind trotz des engen historischen Hintergrundes die kriminalpräventive Tätigkeit der Polizei wie die uniformierte Bestreifung des öffentlichen Raumes.³⁹⁹ Zudem ist in § 52 PolG-ZH die Kompetenz zur Datenbearbeitung und dem Betrieb von Datenbearbeitungssystemen vorgesehen. Damit

³⁹⁴ Bericht PKNW Datenverarbeitung, 2.

³⁹⁵ Art. 1 Abs. 2 Intk. Vereinbarung Datenaustausch. Vgl. § 51a PolG-AG; Botschaft PolG-AG, 92 f.

³⁹⁶ TIEFENTHAL, § 4 Rz. 35.

³⁹⁷ Komm. PolG ZH-SCHINDLER/WIDMER, § 3 N 7.

³⁹⁸ Komm. PolG ZH-SCHINDLER/WIDMER, § 3 N 8.

³⁹⁹ Antrag PolG-ZH, 669.

verfügt der Kanton Zürich hinsichtlich der präventiven Zielsetzung, der Datenverarbeitung und der Umsetzung (sichtbare Präsenz) von PP-Instrumenten über eine Rechtsgrundlage für den Einsatz von ortsbezogenen PP-Instrumenten.

Der Kanton Aargau verfügt neben einer identischen Aufgabenzuweisung in § 3 Abs. 1 lit. b PolG-AG («Verhinderung und Erkennung von Straftaten») noch über eine gesonderte Aufgabenzuweisung in § 3 Abs. 1 lit. m PolG-AG, sodass die Polizei beratende und präventive Schutzmassnahmen im Rahmen des Bedrohungsmanagements ergreifen kann. Eine Generalklausel wie im Kanton Zürich liegt nicht vor. Neben einer wortgleichen Datenbearbeitungskompetenz in § 50 PolG-AG kann die Kantonspolizei mit anderen Kantonen ein Datenbearbeitungs- und Informationssystem betreiben und polizeiliche Daten automatisch austauschen (§ 51a PolG-AG). Diese Norm geht auf die Intk. Vereinbarung Datenaustausch zurück.

Das Polizeigesetz des Kantons Basel-Landschaft führt neben der Erkennung und Verhinderung *die Bekämpfung* von Straftaten an (§ 3 Abs. 1 lit. b PolG-BL). Damit hat die Zuständigkeitsnorm des Kantons Basel-Land einen repressiveren Wortlaut als das Zürcher oder Aargauer Polizeigesetz. Im Konkreten stellt sich hierbei die Frage, ob dieser repressivere Wortlaut der Zuständigkeitsnorm ausreicht, um eingreifendere Polizeinstrumente wie die Kombination von PRECOBS mit automatischen Verkehrsscannern zu rechtfertigen.⁴⁰⁰ Daneben ist im Polizeigesetz eine Datenbearbeitungsgrundlage vorgesehen, wobei der interkantonale Datenaustausch im manuellen Abrufverfahren zu erfolgen hat (§ 44a).

3. Kantonales Informations- und Datenschutzrecht

Da sämtliches Verwaltungshandeln den allgemeinen Anforderungen an rechtsstaatliches Handeln genügen muss, muss auch die die Bearbeitung von Sach- und Personendaten normiert werden. Im Gegensatz zur europäischen Rechtslage sieht das Schweizer (Bundes-)Recht kein allgemeines Rechtsgrundlageerfordernis vor.⁴⁰¹ Entsprechend verlangen die meisten Kantone in ihren Informations- und Datenschutzgesetzen auch keine generelle Rechtsgrundlage für die Erhebung von Informationen, sondern verlangen die Einhaltung von grundlegenden Bearbeitungsgrundsätzen.⁴⁰² Hiernach ist häufig die Transparenz und Nachvollziehbarkeit der Informationsverarbeitung gefordert⁴⁰³ und es wird das Öffentlichkeitsprinzip der Verwaltung für die kantonale Tätigkeit verankert.⁴⁰⁴ Dieses kann regelmässig eingeschränkt werden, wenn die öffentliche Sicherheit durch die Datenbekanntgabe gefährdet ist⁴⁰⁵ oder ein überwiegendes Interesse Privater vorliegt.⁴⁰⁶ Das Bundesgericht beurteilt nach dieser Gesetzeslage, ob ein Anspruch nach Art. 16 Abs. 3 BV auf Informationsbeschaffung gegeben ist.⁴⁰⁷

In der kurzen Frist muss eine Abwägung hinsichtlich des öffentlichen Interesses zwischen polizeitaktischen Interessen an einer repressiven Gefahrenabwehr (Fassen der Täter in *Flagranti*) und einer präventiven Tatverhinderung durch Erhöhung der öffentlichen Wachsamkeit vorgenommen werden. Hierbei hat sich bspw. der Kanton Aargau für ersteres entschieden (Mitteilung von Risikogebieten mittels Twittermeldungen), während die Kantone Zürich und Basel-Land keine zeitnahe Information der Öffentlichkeit vorsehen. In der langen Frist sind die Informationen zu teilen, da ein erhebliches öffentliches Interesse an der Kriminalitätsentwicklung in einzelnen Gebieten besteht.

⁴⁰⁰ Vgl. Vorlage Landrat-BL, 5.

⁴⁰¹ Art. 6, 9 und 10 DSGVO; ROSENTHAL, 5.

⁴⁰² Vgl. bspw. § 9f IDG-AG; § 4–8 IDG-BL; § 4–8 IDG-ZH.

⁴⁰³ § 5 Abs. 1 IDG-ZH.

⁴⁰⁴ Vgl. § 4 IDG-AG; § 23 ff. IDG-BL § 20 ff. IDG-ZH.

⁴⁰⁵ Vgl. § 27 Abs. 2 lit. a IDG-BL.

⁴⁰⁶ Vgl. § 27 Abs. 3 IDG-BL.

⁴⁰⁷ BGE 137 I 8 E. 2.3.1; vgl. BSK BV-HERTIG, Art. 16 N 24–34.

Datenschutzrechtlich muss eine Abgrenzung von Sach- und Personendaten vorgenommen werden. Das Bundesgericht stellt hierfür auf die objektive und subjektive Bestimmbarkeit ab.⁴⁰⁸ Hiernach muss aus Sicht desjenigen, der Zugang zu einer Information hat, beurteilt werden, ob er in der Lage ist herauszufinden, auf wen sich die Information bezieht, und ob er bereit ist, den erforderlichen Aufwand zu betreiben. Für Daten, die im Rahmen des ortsbezogenen PP erhoben werden, bedeutet dies, dass solange sie sich innerhalb der polizeilichen Datenbanken befinden, keine subjektive Bestimmbarkeit gegeben ist. Das Verhalten der Polizistinnen und Polizisten ist in der Regel durch Dienstanweisungen und technisch-organisatorische Vorschriften begrenzt. Zudem dürfte das Interesse an den personenbezogenen Daten gering sein. Würden diese jedoch mit der Öffentlichkeit geteilt werden, ist nach bundesgerichtlicher Rechtsprechung auf die Absicht der Verwender abzustellen und das Bestimmbarkeitskriterium wahrscheinlich erfüllt.⁴⁰⁹

4. Regierungs- und Kantonsratsbeschlüsse

Im Gegensatz zum personenbezogenen PP gingen der Beschaffung von ortsbezogenen PP-Instrumenten keine Regierungs- oder Parlamentsbeschlüsse voraus, welche den Einsatz eines präventiven Instrumentariums erforderlich gemacht hätten.⁴¹⁰

VI. Rechtsgrundlagen für den Einsatz von personenbezogenem Predictive Policing

A Bundesrecht

1. Strafrecht und Strafprozessrecht

Weder das Straf- noch das Strafprozessrecht kennen eine Rechtsgrundlage für den Einsatz von personenbezogenen PP-Instrumenten. Vielmehr beschränken die umfassenden Kompetenzen des Bundes im Straf- und Strafprozessrecht (Art. 123 Abs. 1 BV) die Gesetzgebungskompetenz der Kantone ein. Nach Art. 7 Abs. 1 StPO sind die Strafbehörden im Rahmen ihrer Zuständigkeit zur Einleitung und Durchführung eines Strafverfahrens verpflichtet. Dieses strafprozessuale Legalitätsprinzip gilt für sämtliche strafbaren Handlungen und Unterlassungen, die nach den Vorschriften der StPO zu verfolgen sind.⁴¹¹ Anknüpfungspunkt ist wie vorne gezeigt wurde der Anfangsverdacht.⁴¹²

Die Massnahmen wie eine Gefährderansprache sind grundsätzlich nicht Teil eines strafrechtlichen Verfahrens, weshalb sich ein identifizierter Gefährder weder auf die Unschuldsvermutung noch auf die anderen strafprozessualen Garantien stützen kann.⁴¹³ Dieses Ungleichgewicht besteht selbst dann, wenn der Gefährder kooperiert, da weder ein Rechtsbeistand gewährt noch eine Rechtsbelehrung erfolgt noch Verwertungsverbote greifen.⁴¹⁴ Ferner kommen die datenschutzrechtlichen Minimalgarantien, die im Rahmen des Vollzugs von Bundesrecht zu gewähren sind, nicht zum Zug (vgl. Art. 37 DSG). Die Kantone können vor dem Hintergrund ihrer umfassenden Kompetenz im Polizeirecht den Datenschutzstandard unter Vorbehalt des Verfassungsrechts autonom regeln.⁴¹⁵

⁴⁰⁸ BGE 136 II 508, E. 3.2; ROSENTHAL, 8.

⁴⁰⁹ Vgl. BGE 136 II 508, E. 3.4.

⁴¹⁰ SIMMLER/BRUNNER/SCHEDLER, 21.

⁴¹¹ Botschaft StPO, 1130; PIETH, Strafprozessrecht, 41; BSK StPO-RIEDO/FIOLKA, Art. 7 N 10.

⁴¹² Vgl. oben III.B.2 Abgrenzung zwischen kriminal- und sicherheitspolizeilicher Tätigkeit.

⁴¹³ SCHEFER, 147 ff.

⁴¹⁴ PULLEN/SCHEFER, 116.

⁴¹⁵ BSK DSG-RUDIN/HUSLI-STÄMPFLI, Art. 37 N 13.

2. Terrorismusgesetzgebung

Nachdem der Souverän in der Volksabstimmung vom 13. Juni 2021 das Bundesgesetz über polizeiliche Massnahmen zur Bekämpfung von Terrorismus (PMT) angenommen hat, wurde der Begriff des «terroristischen Gefährders» im Bundesrecht eingeführt. Hiernach gilt eine Person als «terroristische Gefährderin oder terroristischer Gefährder, wenn aufgrund konkreter und aktueller Anhaltspunkte davon ausgegangen werden muss, dass sie oder er eine terroristische Aktivität ausüben wird».⁴¹⁶ Während der Begriff der terroristischen Aktivität aus Art. 19 Abs. 2 lit. a NDG übernommen wurde, fehlt eine Legaldefinition für den Gefährderbegriff. In der Botschaft werden als Qualifikationskriterien «konkrete und aktuelle Anhaltspunkte» für die Ausübung einer terroristischen Aktivität verlangt.⁴¹⁷ Als Beispiele für Anhaltspunkte nennt die Botschaft *Verhaltensänderungen, Änderungen des sozialen Umfelds, Bestrebungen, das Erstellen, Liken oder Verlinken von Social Media Beiträgen* oder eine *Meldungen Dritter* im Zusammenhang mit terroristischen Aktivitäten.⁴¹⁸

Diese Auflistung illustriert, dass das Kriterium der Konkretheit in Verbindung mit dem Kriterium des Anhaltspunktes gelesen werden muss und keine eigenständige Bedeutung hat. Konkret sind nämlich Willensmanifestationen, die durch eine unmittelbare Zweck-Mittel Relation zur terroristischen Aktivität gekennzeichnet sind, wie bspw. der Versuch die terroristische Aktivität zu fördern oder der Ausreiserversuch, die in der Regel durch Art. 260^{bis} ff. StGB abgedeckt sind.⁴¹⁹ Damit knüpft das Bundesrecht – wie die kantonalen Gesetzgeber im Rahmen des KBM – an Anzeichen an und strebt nach einer weiteren Vorverlagerung des Verfahrens, das in pönaler Hinsicht bereits den Art. 260^{bis} ff. inhärent ist.

Eine Konkretisierung hat das PMT jedoch, indem es mit der «terroristischen Aktivität» einen spezifischen Konnex zu einer Verhaltensweise für die Ergreifung der Massnahmen voraussetzt. Demgegenüber knüpfen die Kantone häufig an den offeneren Begriff einer (schweren) Straftat an.⁴²⁰ Im Gegenzug sind die Massnahmen nach PMT (Art. 23k – Art. 23q PMT) einschneidender als diejenigen des KBM.

3. Bundesgesetz über die polizeilichen Informationssysteme des Bundes

Neben der PMT-Gesetzgebung existieren zahlreiche Bundesgesetze, die zweifellos die Einräumung von präventiven Instrumenten regeln, ohne dass sie unmittelbar dem personenbezogenen PP zugeordnet werden können. Illustrativ sind sie dennoch in Bezug auf die dort verankerten Datenverarbeitungsvorschriften.

Als Ausgangspunkt für die Anforderungen an die Datenverarbeitung können die vom Fedpol betriebenen polizeilichen Informationssysteme herangezogen werden. Dabei dienen die Informationssysteme der Aufgabenerfüllung der mit der Wahrung der inneren Sicherheit betrauten Behörden.⁴²¹ Gestützt auf Art. 12 BPI betreibt das Fedpol das System internationale und interkantonale Polizeikooperation. Grundidee des Systems ist es, alle erhobenen polizeilichen Informationen in einem System zu vereinen.⁴²² Falls Daten unter Bezugnahme der Systeme des Bundes verarbeitet werden, kommen die bundesrechtlichen Bestimmungen zur Anwendung.⁴²³ Insbesondere ist zu berücksichtigen, dass nach Art. 17 BPI die Polizeien der Kantone verpflichtet sind, ihre Informationssysteme nach Massgabe des BPI

⁴¹⁶ Art. 23e Abs. 1 PMT.

⁴¹⁷ Botschaft PMT, 4783 f.

⁴¹⁸ Botschaft PMT, 4784.

⁴¹⁹ VEST, 328 f. Vgl. WALDER, 497–501.

⁴²⁰ Vgl. unten VI.B.2 Kantonales Polizeirecht.

⁴²¹ Art. 3 Abs. 1 BPI.

⁴²² Botschaft BPI, 5074.

⁴²³ Komm. PolG ZH-KELLER, § 52 N 6.

an den Nationalen Polizeiindex anzuschliessen.⁴²⁴ Art. 12 Abs. 3 lit. b BPI legt ferner fest, dass das System Daten über Personen enthält, die mit polizeilichen Tätigkeiten zur Verhütung von Straftaten im Zusammenhang stehen.⁴²⁵ Demnach müssen ex lege Daten aus dem KBM mindestens den Anforderungen des BPI genügen.

Hervorzuheben sind hierbei die Regelung zur Aufbewahrung, Löschung, Archivierung und Vernichtung von Daten (Art. 6 BPI), die über die Verhältnismässigkeitsanforderungen des DSG (Art. 4 Abs. 2 DSG) hinausgehen,⁴²⁶ und die Ausführungsbestimmungen (Art. 19 BPI). In den Ausführungsbestimmungen sind unter anderem Aspekte geregelt wie die Verantwortlichkeiten bei der Datenverarbeitung, der Umfang der Zugriffsberechtigungen, die Zusammenarbeit mit den Kantonen und die Gewährleistung von Datensicherheit. Damit adressiert der Bundesgesetzgeber zahlreiche Risiken, die bei der Verwendung von PP-Instrumenten auftreten können. Zu berücksichtigen ist aber, dass das BPI nur die Organisation des Systems regelt. Die Datenrechtshoheit im Polizeibereich und damit die Regelung der Rechte der betroffenen Personen richten sich weiterhin nach kantonalem Polizeirecht.⁴²⁷

B Kantonales Recht

1. Konkordatsrecht

Aufgrund der Kleinräumigkeit in der Schweiz haben die Kantone im Bereich der Kriminalitätsanalyse das ViCLAS-Konkordat vereinbart und verwenden weitere Analysetools wie die Instrumente PICAR oder PICSEL.⁴²⁸ Hierbei handelt es sich jedoch um Post-Crime Instrumente, die bei der kriminalpolizeilichen Aufklärung von Straftaten helfen sollen.⁴²⁹ Ähnlich wie anlassgestützte PP-Instrumente sollen sie vor weiteren Kriminalitätsmanifestationen schützen. Sie haben daher eine bedingt präventive Wirkung.

2. Kantonales Polizeirecht

Zahlreiche Kantone haben in den letzten Jahren eine gesetzliche Grundlage für einen potenziellen Einsatz von personenbezogenen PP-Instrumenten geschaffen, wobei die Entwicklungen heterogen verlaufen.⁴³⁰ Gegenstand der kantonalen Gesetzgebungsbestrebungen ist der Einsatz von personenbezogenen Prognosen in der allgemeinen Gefahrenabwehr. Hierbei wurde von einigen Kantonen eine institutionelle Verankerung des KBM vorgenommen und von anderen eine bereichsspezifische Verankerung in den Bereichen der häuslichen Gewalt oder des Stalkings vorgesehen.⁴³¹ Eine Institutionalisierung des KBM haben die Kantone Aargau, Basel-Land, Freiburg, Glarus, Solothurn, und Zug mittels entsprechender Anpassungen ihrer Polizeigesetze vorgenommen.⁴³² Auf sie wird nachfolgend vertieft eingegangen.

Eine bereichsspezifische Verankerung haben die Kantone Appenzell-Innerrhoden, Appenzell-Ausserrhoden, Bern und Thurgau in ihren Polizeigesetzen vorgenommen.⁴³³ Die Kantone Waadt und Zürich haben eine Regelung in einem eigenen Erlass gegen häusliche Gewalt oder einem Gewaltschutzgesetz erlassen.⁴³⁴ Die übrigen Kantone kennen noch keine Institutionalisierung des KBM auf Gesetzesstufe,

⁴²⁴ TIEFENTHAL, § 23 Rz. 31.

⁴²⁵ Vgl. Botschaft BPI, 5077 bzgl. subjektiv-historischer Intention des Gesetzgebers.

⁴²⁶ Vgl. Botschaft BPI, 5071.

⁴²⁷ Botschaft BPI, 5077.

⁴²⁸ SIMMLER/BRUNNER, 16.

⁴²⁹ SIMMLER/BRUNNER/SCHEDLER, 27 f.

⁴³⁰ Vgl. Bericht CH-Konferenz gegen häusliche Gewalt, 17–24.

⁴³¹ SIMMLER, 449.

⁴³² § 46a ff. PolG-AG; § 47d ff. PolG-BL; Art. 30f ff. PolG-FR; Art. 14a PolG-GL; § 35bis ff. PolG-SO und § 16a ff. PolG-ZG.

⁴³³ PolG-AI; PolG-AR; PolG-BE; PolG-TG.

⁴³⁴ GSG-ZH; LOVD-VD.

dürften jedoch aufgrund medialen Drucks⁴³⁵ und gesetzgeberischer Verpflichtungen⁴³⁶ in der nahen Zukunft ebenfalls die Rechtsgrundlagen für den Einsatz von personenbezogenen PP-Instrumenten einführen. Bestrebungen hierzu laufen unter anderem in den Kantonen Basel-Stadt, Graubünden, Nidwalden, Schaffhausen, St. Gallen, Uri.⁴³⁷

Die gesetzlichen Grundlagen sind sehr heterogen ausgestaltet. So verfügt beispielsweise der Kanton Glarus nur über zwei Bestimmungen: Eine Bestimmung zur Gefährderansprache und eine korrespondierende Datenverarbeitungskompetenz.⁴³⁸ Umfassend geregelt ist demgegenüber beispielsweise das Bedrohungsmanagement des Kantons Solothurn. Dabei verfolgen fast alle Kantone einem massnahmenfokussierten Ansatz, während der Kanton Freiburg einen institutionellen verfolgt. Nachfolgend werden die kantonalen Bestimmungen anhand der Beschreibung des Gefährders, der Prognosestellung hinsichtlich seines Verhaltens und der darauf zu ergreifenden Massnahmen unterteilt.

Ausgangspunkt für das Bedrohungsmanagement ist der Gefährderbegriff. Einerseits finden sich Ansätze, die eine konkrete Meldung oder Handlung voraussetzen und damit an eine konkrete Verhaltensweise anknüpfen. Andererseits existieren auch sehr offene Formulierungen, wonach Gefährder Personen sind, «die Anlass zur Annahme geben, dass sie eine [schwere] Straftat begehen [werden/könnten]». ⁴³⁹ Im Gegenzug zu diesen sehr unscharfen Bestimmungen werden in einigen Polizeigesetzen erste Konkretisierungen vorgenommen, indem verlangt wird, dass sich die Gewaltbereitschaft im Hinblick auf eine «Straftat» oder eine «schwere Straftat» zeigen muss.⁴⁴⁰ Weitergehend wird in einigen Kantonen zudem eine Auflistung der durch die Straftat bedrohten Rechtsgüter vorgenommen.⁴⁴¹ Als einziger Kanton sieht Basel-Landschaft eine konkrete Androhung oder Inaussichtstellung von Gewalt gegen geschützte Rechtsgüter als Voraussetzung vor.⁴⁴² Ausser in der Stadt Zürich hat nirgends eine generell-abstrakte Verankerung von Beurteilungskriterien stattgefunden.⁴⁴³

Damit stellen fast alle Ausgestaltungsformen des KBM auf eine umfassende Prognosestellung nach Ermessen durch die Polizeibehörden ab. Lediglich der Kanton Basel-Landschaft und die Stadt Zürich schreiben in ihren Gesetzen vor, wie weit die Prognosestellung zu erfolgen hat (Basel-Landschaft) resp. nach was für Kriterien die Prüfung der Gefährlichkeit vorzunehmen ist (Zürich).

Als Ausgangspunkt für Massnahmen sehen alle Kantone die Gefährderansprache (auch Gefährderermahnung, wenn auf die Folgen des Verhaltens hingewiesen wird) vor. Die Gefährderansprache kann in zahlreichen Kantonen unter Strafandrohung von Art. 292 StGB im Rahmen einer Vorladung erfolgen.⁴⁴⁴ Ebenfalls können unter qualifizierten Umständen wie «der Annahme, dass der Gefährder Verbrechen oder Vergehen begehen wird», die Gefährderansprache an seinem Aufenthaltsort vorgenommen werden.⁴⁴⁵ Dabei ist dieses Qualifikationskriterium für ein Ansprache am Aufenthaltsort bspw. im Kanton Zug nicht erforderlich.⁴⁴⁶

⁴³⁵ Vgl. MEYER-VACHERAND;

⁴³⁶ Vgl. Art. 51 Istanbul-Konvention.

⁴³⁷ Bericht KBM-BS; Regierungsprogramm UR, 31; Regierungsprogramm GR, 22; Bericht PolG-SH; Vernehmlassungsbericht-SH; Vernehmlassungsvorlage-SG.

⁴³⁸ Vgl. Art. 14a PolG-GL; Art. 32c PolG-GL. Vgl. Infoblatt KBM-GL.

⁴³⁹ Vgl. Art. 35^{bis} PolG-SO; § 16a PolG-ZG; Ähnlich Art. 30j Abs. 1 PolG-FR. Ähnlich: Art. 14a PolG-GL.

⁴⁴⁰ § 47d Abs. 1 PolG-BL; Art. 30f PolG-FR; § 16a PolG-ZG.

⁴⁴¹ § 47d Abs. 1 PolG-BL; Art. 30f PolG-FR («physische, psychische oder sexuelle Integrität»).

⁴⁴² § 47d Abs. 1 PolG-BL.

⁴⁴³ Vgl. Anhang RegBDM-StZH.

⁴⁴⁴ § 46c Abs. 1 PolG-AG; § 13a Abs. 2 PolG-LU; § 16a Abs. 2 PolG-ZG. Vgl. § 47e Abs. 2 PolG (Vorführung durch Polizei).

⁴⁴⁵ § 35bis Abs. 2 PolG-SO. Vgl. § 47e Abs. 3 PolG-BL.

⁴⁴⁶ Vgl. § 16a Abs. 2 PolG-ZG.

Als weitere Massnahme wird in sämtlichen Polizeigesetzen ausser desjenigen des Kanton Glarus die Orientierung potentieller Opfer und die Meldung an weitere Personen oder Behörden vorgesehen.⁴⁴⁷ Regelmässig werden in diesem Zusammenhang die allgemeinen Rechtsgrundsätze der Erforderlichkeit und Verhältnismässigkeit deklaratorisch angeführt oder konkret bestimmt, indem bspw. eine konkrete Gefahr gefordert wird.

Weitergehende Massnahmen sind in den Polizeigesetzen des Kantons Aargau und Basel-Landschaft vorgesehen. Im Kanton Aargau kann die Polizei eine Meldepflicht aussprechen, wenn konkrete und aktuelle Anhaltspunkte für eine schwere Straftat vorliegen.⁴⁴⁸ Demgegenüber kann die Polizei des Kantons Basel-Landschaft eine Wegweisung, ein Kontakt- oder Betretungsverbot bei Gefährdungen anordnen, die mittels elektronischer Mittel überwacht werden können.⁴⁴⁹

3. Kantonales Informations- und Datenschutzrecht

Ebenso wie die Ansatzpunkte in den kantonalen Polizeigesetzen unterschiedlich ausgestaltet sind, sind die Datenbearbeitungsgrundsätze sehr heterogen.

Regelmässig wird eine Kompetenz anderer Behörden zur Erstattung von Gefährdungsmeldungen an die Polizei statuiert.⁴⁵⁰ Ergänzt wird diese Kompetenz entweder sektorspezifisch, indem bspw. Heilpersonen nach kantonalem Gesundheitsrecht ebenfalls ein Melderecht zugestanden wird⁴⁵¹ oder gegenteilig solche Personen von der Meldung ausgenommen werden.⁴⁵² Teilweise wird auch die Bildung von Meldernetzwerken vorgesehen, in denen die Meldung verpflichtend ist und die auch Akteure der Zivilgesellschaft und Religionsgemeinschaften mitumfasst.⁴⁵³

Abgerundet werden die Datenbestimmungen in der Regel durch die Einräumung einer entsprechenden Datenbearbeitungskompetenz der Kantonspolizei.⁴⁵⁴ Hierbei darf sie regelmässig Daten bei Drittpersonen erheben. Im Kanton Zug ist zudem von Gesetzes wegen eine Einschränkung der zugriffsberechtigten Personen vorgesehen.⁴⁵⁵ Häufig sind ausserdem allgemeine Transparenz-, Informations-, Auskunftswie Einsichtsrechte vorgesehen.⁴⁵⁶ Im Kanton Basel-Landschaft wurden diese für die Gefährderansprache konkretisiert, während im Kanton Zug spezifische Anforderungen an die maximale Aufbewahrungsdauer sowie die Löschung der Daten vorgesehen sind.⁴⁵⁷

C Kommunales Recht

Auf kommunaler Ebene haben teilweise Normierungen des Bedrohungsmanagements stattgefunden wie bspw. in der Stadt Zürich. Zu berücksichtigen bleibt, dass die Normsetzungskompetenz abhängig vom kantonalen Organisationsrecht ist. So kommt bspw. der Stadt Zürich eine weitergehende Kompetenz zu

⁴⁴⁷ § 46a Abs. 2 lit. d PolG-AG; § 47e Abs. 4 PolG-BL; § 35ter PolG-SO; § 16c Abs. 4 PolG-ZG.

⁴⁴⁸ § 46d PolG-AG.

⁴⁴⁹ § 26a PolG-BL.

⁴⁵⁰ §32b Abs. 1 PolG-GL; § 35^{quater} Abs. 1 PolG-SO; § 16b Abs. 1 PolG-ZG. Vgl. Art. 30i Abs. 1 lit. d PolG-FR (Meldepflicht).

⁴⁵¹ § 35^{quater} Abs. 2 PolG-SO.

⁴⁵² § 16b Abs. 2 PolG-ZG; § 41 Abs. 2 PolG-SO.

⁴⁵³ Art. 30i Abs. 1 PolG-FR.

⁴⁵⁴ § 50 Abs. 1 PolG-AG; § 47f PolG-BL; Art. 32b Abs. 2 PolG-GL § 35^{quinquies} PolG-SO.

⁴⁵⁵ § 16c PolG-ZG.

⁴⁵⁶ §47e Abs. 3 PolG-BL § 41 Abs. 3 PolG-SO; § 37–39 PolG-ZG.

⁴⁵⁷ § 16c Abs. 3 PolG-ZG.

als der Stadt Winterthur, welche insbesondere im Zusammenhang mit der Zuordnung eines PP-Instruments zu sicherheitspolizeilicher oder kriminalpolizeilicher Aufgabenwahrnehmung zu berücksichtigen ist.⁴⁵⁸

VII. Rechtsstaatliche Grundsätze als Schranke staatlichen Handelns

A Das Legalitätsprinzip

1. Verfassungsrechtlicher Grundsatz

Als eines der staatstragenden Verfassungsprinzipien beschränkt das Legalitätsprinzip in Art. 5 Abs. 1 BV staatliches Handeln auf Bundes-, Kantons- und Gemeindeebene in sämtlichen Erscheinungsformen.⁴⁵⁹ Rechtsfreie Räume gibt es grundsätzlich nicht.⁴⁶⁰ Das Legalitätsprinzip dient der «Rechtsgleichheit, Berechenbarkeit und Voraussehbarkeit»⁴⁶¹ staatlichen Handelns und ist damit untrennbar mit der Gewährleistung von Rechtssicherheit und dem Rechtsstaatsprinzip verknüpft (liberal-rechtsstaatliche Funktion). Daneben dient das Legalitätsprinzip der demokratischen Legitimation, indem sich der Gesetzgeber zu sämtlichen wesentlichen Rechtsänderungen aussprechen kann.⁴⁶² Das Recht ist «*Mittler demokratischer Legitimation*»⁴⁶³ (demokratische Funktion).

«Recht» im Sinne von Art. 5 Abs. 1 BV umfasst das gesamte in der Schweiz geltende und ordnungsgemäss publik gemachte Recht und umfasst nicht nur das in Verfassung, Gesetzen und Verordnungen verankerte Recht sondern auch Völkerrecht, Gewohnheitsrecht und allgemeine Rechtsgrundsätze.⁴⁶⁴ Erfasst sind auch Bestimmungen, die nicht unmittelbar anwendbar und damit nicht gerichtlich überprüfbar sind.⁴⁶⁵ Neben dem in der Bundesverfassung verlangten Mindestgehalt unterstreichen einige Kantone das Legalitätsprinzip und führen im gleichen Atemzug das Gebot willkürfreien Handelns oder die Forderung nach transparentem Staatshandeln an.⁴⁶⁶

Im Polizeirecht stellen sich besondere Anforderungen an das Legalitätsprinzip, da viele Aufgaben nicht von vornherein und abschliessend bestimmt werden können. Die Polizeiarbeit richtet sich gegen vielfältige und wandelbare Gefährdungsarten und -formen und verlangt nach einer situativen Anpassung der Arbeitsweise anhand der konkreten Verhältnisse.⁴⁶⁷ Dennoch dürfen die häufig vorgebrachten Argumente, dass die polizeiliche Tätigkeit vielgestaltig, unvorhersehbar und komplex sei,⁴⁶⁸ nicht darüber hinwegtäuschen, dass dies nur für gewisse Bestandteile der Polizeiarbeit zutrifft. Insbesondere die Bereiche der Datenverarbeitung, der zulässigen polizeilichen Massnahmen und der Einsatzmittel (bspw. Drohnen/Verkehrsscanner/Videoüberwachung) sind einer generell-abstrakten Regelung zugänglich.⁴⁶⁹

⁴⁵⁸ Vgl. § 21 POG-ZH.

⁴⁵⁹ SGK BV-SCHINDLER, Art. 5 N 17.

⁴⁶⁰ TSCHANNEN/ZIMMERLI/MÜLLER, § 19 Rz. 1; UHLMANN, Rz. 2.

⁴⁶¹ BGE 130 I E. 3.1.

⁴⁶² UHLMANN, Rz. 3 f.

⁴⁶³ SGK BV-SCHINDLER, Art. 5 N 18.

⁴⁶⁴ Botschaft BV, 132.

⁴⁶⁵ BSK BV-EPINEY, Art. 5 N 37.

⁴⁶⁶ SGK BV-SCHINDLER, Art. 5 N 8 m.w.H.

⁴⁶⁷ BGE 145 IV 329 E. 2.2; Urteil des BGer 6B_908/2018 vom 7. Oktober 2019; TIEFENTHAL, § 5 Rz. 13.

⁴⁶⁸ Vgl. BGE 133 II 6 E. 6.1;

⁴⁶⁹ Vgl. § 36^{quater} PolG-SO (Drohneinsatz); BGE 146 I 11 (Nummernschilderkennung); BGE 133 I 77 (Videoüberwachung).

Einer Normierung kommt aufgrund der Grundrechtssensibilität polizeilichen Handelns und der schwierigen Überprüfung des polizeilichen Ermessens eine zentrale Bedeutung zu.⁴⁷⁰ Im Polizeirecht sind deshalb grundsätzlich hohe Anforderungen an das Legalitätsprinzip zu stellen von den nur im Ausnahmefall abgewichen werden darf.⁴⁷¹

Unabhängig von der Vielgestalt der Gefahrensituationen ist einer offene Handhabung des Legalitätsprinzips durch das Erfordernis des öffentlichen Interesses, des Verhältnismässigkeitsprinzips und des Zuständigkeitserfordernisse der Polizei ein weiterer Rahmen gesetzt.⁴⁷²

2. Rechtssatzerfordernis

Das Rechtssatzerfordernis stipuliert, dass staatliches Handeln nur auf der Grundlage einer generell-abstrakten Rechtsnorm geschehen darf. Als Rechtssatz gelten alle generell-abstrakten Normen, welche den Rechtsunterworfenen Pflichten auferlegen oder Rechte einräumen oder die Organisation, die Aufgaben und die Zuständigkeit von Behörden bestimmen sowie das Verfahren regeln.⁴⁷³

Dabei gehen die herrschende Lehre und Rechtsprechung gemäss der deutschen Verwaltungsrechtslehre davon aus, dass nur diejenigen Normen als Recht im Sinne von Art. 5 Abs. 1 BV zu qualifizieren sind, die «Aussenwirkung» entfalten.⁴⁷⁴ Diese «Aussenwirkung» beschreibt im deutschen Recht eine auf das Individuum bezogene Funktion, indem sie auf das Rechtsverhältnis zwischen Staat und Individuum abstellt.⁴⁷⁵ Dies äussert sich in der häufig angeführten Formulierung des Bundesgerichts, die verlangt, dass Rechtssätze «*so präzise formuliert sein [müssen], dass der Bürger sein Verhalten mit einem den Umständen entsprechenden Grad an Gewissheit erkennen kann*» oder dass für die Rechtsunterworfenen ersichtlich sein muss, «*welche rechtlichen Vorschriften auf einen auf einen gegebenen Fall anwendbar sind*».⁴⁷⁶ Als Begründung für diese Einengung wird auf die liberal-rechtsstaatliche Funktion des Legalitätsprinzips – die Verankerung staatlicher Macht im Recht – abgestellt.⁴⁷⁷ Diese Anknüpfung bedingt, dass «*im Ergebnis zwischen Art. 5 und Art. 36 BV keine Unterschiede bestehen*».⁴⁷⁸

Eine Mindermeinung lehnt diese Einschränkung unter (implizitem) Verweis auf die Demokratiefunktion des Legalitätsprinzips ab. Der Schwerpunkt des Legalitätsprinzips nach Art. 5 Abs. 1 BV liegt hiernach in der «*Verteilung der Regelungslast im demokratischen Rechtsstaat*» unabhängig von einer allfälligen «Aussenwirkung».⁴⁷⁹

Diese Mindermeinung ist beizupflichten. Zunächst handelt es sich in Art. 5 Abs. 1 BV um ein «*fundamentales Postulat*»,⁴⁸⁰ das sämtliches Staatshandeln und nicht nur grundrechtsrelevantes Staatshandeln mit einer Aussenwirkung legitimieren und binden soll. Grammatikalisch ist es bewusst offen gehalten und systematisch an prominenter Stelle in der Verfassung eingefügt. Auch ist die Marginalie «*rechtsstaatliches Handeln*» in Abgrenzung zur individualrechtlichen Dimension von Art. 36 BV «*Einschränkung von Grundrechten*» offen gehalten. Ebenfalls ging der Gesetzgeber hinsichtlich des Erfordernisses einer gesetzlichen Grundlage davon aus, «*dass grundsätzlich jede staatliche Tätigkeit (ob eingreifend*

⁴⁷⁰ TIEFENTHAL, § 5 Rz. 12.

⁴⁷¹ SCHWEIZER/MÜLLER, 384 f.

⁴⁷² MOHLER, Polizeiberuf, 22; SCHWEIZER/MÜLLER, 382.

⁴⁷³ TSCHANNEN/ZIMMERLI/MÜLLER, § 13 Rz. 6.

⁴⁷⁴ SGK BV-SCHINDLER, Art. 5 N 19. Vgl. UHLMANN/BINDER bzgl. Verwaltungsverordnungen.

⁴⁷⁵ Vgl. TSCHANNEN/ZIMMERLI/MÜLLER, § 19 Rz. 6.

⁴⁷⁶ UHLMANN, Rz. 5.

⁴⁷⁷ BSK BV-EPINEY, Art. 5 N 36.

⁴⁷⁸ UHLMANN, Rz. 52.

⁴⁷⁹ TIEFENTHAL, § 5 Rz. 9; TSCHANNEN/ZIMMERLI/MÜLLER, § 19 Rz. 2.

⁴⁸⁰ TIEFENTHAL, § 5 Rz. 9.

oder fördernd) auf einer generellen und abstrakten Norm beruht». ⁴⁸¹ Kurzum: Ist eine bestimmte Regelung demokratisch angezeigt oder rechtsstaatlich notwendig, muss der Gesetzgeber legisferieren. ⁴⁸²

Die polizeiliche Generalklausel kann als Surrogat für eine gesetzliche Grundlage dienen, sofern gewisse qualifizierte Umstände gegeben sind. Der Rückgriff auf die polizeiliche Generalklausel soll eine Ausnahme darstellen und für echte, gravierende und unvorhersehbare Notfälle reserviert sein. Sie beschränkt sich auf Situationen, in denen die gesetzlichen Mittel fehlen, um einer konkreten Gefahr zu begegnen. ⁴⁸³ Das Bundesgericht relativiert das Erfordernis der Unvorhersehbarkeit, wenn es um die Abwehr einer ernstesten, unmittelbaren und nicht anders abzuwehrenden Gefahr geht. ⁴⁸⁴ Da Predictive Policing als institutionalisiertes Verfahren weder das Kriterium der Unmittelbarkeit noch der konkreten Gefahr noch der Unvorhersehbarkeit erfüllt, kann die polizeiliche Generalklausel kein Surrogat für eine gesetzliche Grundlage darstellen.

3. Normdichteerfordernis

Was als wesentlich zu qualifizieren ist und dementsprechend einer generell-abstrakten Rechtsgrundlage bedarf, kann nicht aus dem Legalitätsprinzip in Art. 5 Abs. 1 BV geschlossen werden. ⁴⁸⁵ Dabei variieren die konkreten Anforderungen an die Normdichte in Abhängigkeit von zu regelndem Sachbereich bzw. Art des staatlichen Handelns. ⁴⁸⁶ Gerade wenn einer «*Vielgestaltigkeit der Verhältnisse*» oder der «*Komplexität der im Einzelfall zu treffenden Entscheidung*» nicht anders beigekommen werden kann, sind die Anforderungen an die Normdichte reduziert. ⁴⁸⁷ Ebenfalls können die Anforderungen an die Normdichte reduziert werden, wenn sprachliche Begriffsdarstellungen ausgereizt sind, eine Fachbehörde Normadressat ist, sowie im Falle der Sachherrschaft des Gemeinwesens und in Sonderstatutsverhältnissen. ⁴⁸⁸

Solch unbestimmte Normen müssen jedoch mithilfe von Bestimmtheitsurrogaten gewährleisten, dass das Legalitätsprinzip nicht seiner rechtsstaatlichen und demokratischen Funktion entleert wird. ⁴⁸⁹ Zu denken ist hierbei an eine strengere Verhältnismässigkeitsprüfung oder eine Stärkung der Verfahrensrechte. ⁴⁹⁰

Trotz dieser in Lehre und Rechtsprechung entwickelten, abstrakten Leitlinien ist die erforderliche Normdichte im Einzelfall zu bestimmen. ⁴⁹¹ Als Minimalstandard bei grundrechtsberührenden Sachverhalten muss gelten, dass die Normen «*so präzise formuliert [sind], dass der Bürger sein Verhalten danach richten und die Folgen seines Verhaltens mit einem den Umständen entsprechenden Grad an Gewissheit erkennen kann*». ⁴⁹²

4. Normstufenerfordernis

Ebenso wie bei der Normdichte gibt es keinen universellen Konsens, was auf welcher Normstufe zu regeln ist. Der Grundtenor, dass «*wichtiges*» oder «*wesentliches*» auf Gesetzesstufe zu normieren sei,

⁴⁸¹ Botschaft BV, 132.

⁴⁸² BSK BV-EPINEY, Art. 5 N 37; SCHWEIZER/MÜLLER, 384.

⁴⁸³ Art. 36 Abs. 1 Satz 3 BV; BGE 136 I 87 E. 3.1; statt aller TSCHANNEN/ZIMMERLI/MÜLLER, § 56 Rz. 4–10.

⁴⁸⁴ BGE 137 II 431 E. 3.3.2.

⁴⁸⁵ TSCHANNEN/ZIMMERLI/MÜLLER, § 19 Rz. 5

⁴⁸⁶ BSK BV-EPINEY, Art. 5 N. 43.

⁴⁸⁷ BGE 125 I 361, E. 4a; TSCHANNEN/ZIMMERLI/MÜLLER, § 19 Rz. 20.

⁴⁸⁸ SGK BV-Schweizer, Art. 36 N 24 mwH.

⁴⁸⁹ Vgl. SCHWEIZER/MÜLLER, 382 bzgl. der rechtsstaatlichen Funktion.

⁴⁹⁰ BGE 128 I 327 E. 4.2.; MOHLER, Polizeirecht, N 288.

⁴⁹¹ Vgl. SGK BV-SCHWEIZER, Art. 36 N 22.

⁴⁹² BGE 138 IV 13 E. 4.1; BGE 125 I 361 E. 4a.

kann ohne Bezug auf den konkreten Einzelfall zu keinem Erkenntnisgewinn führen.⁴⁹³ Zwar liefern sowohl die Bundes- wie auch manche Kantonverfassungen exemplarische Auflistungen, die Anhaltspunkte für das Normstufenerfordernis bieten können (bspw. Art. 164 Abs. 1 BV), doch ist wie bereits unter der Normdichte eine Gesamtschau der Interessen notwendig. In diesem Zusammenhang werden primär Flexibilitätsbedürfnisse und Technizitätsüberlegungen angeführt, um eine Regelung auf Verordnungsstufe legitimieren zu können.⁴⁹⁴

Im Zusammenhang mit Predictive Policing wie es derzeit in den Kantonen praktiziert wird gibt es jedoch keine Regelungen auf Verordnungsstufe, die sich mit dem Einsatz von Predictive Policing auseinandersetzen. Die Frage der erforderlichen Normstufe hat also keine praktische Relevanz, weshalb auch nicht näher auf sie eingegangen wird.

B Eingriff in Grundrechte

Grund- und Menschenrechte sind Reaktion auf obrigkeitliche Bedrohungen menschlicher Existenz und Individualität.⁴⁹⁵ Dabei sind Grundrechte von grundlegender Wichtigkeit für die Bestimmung des einzelnen zur Gesellschaft und zu den Behörden.⁴⁹⁶ Die Grundrechte schützen die Bürger in konkreten oder virtuellen Situationen vor (missbräuchlicher) staatlicher Gewalt und verfolgen die tatsächliche Verwirklichung der Rechte und Freiheiten.⁴⁹⁷ Hierzu stellt Art. 36 BV eine universelle Schranke dar, die sämtliche Grundrechte vor Eingriffen schützt.⁴⁹⁸ Gestützt auf Art. 36 BV bedarf eine Grundrechtseinschränkung in jedem Fall einer gesetzlichen Grundlage, muss durch ein öffentliches Interesse gerechtfertigt und verhältnismässig sein. Im Verhältnis zu Art. 5 BV fungiert Art. 36 BV als *lex specialis*.⁴⁹⁹

Unter einem Grundrechtseingriff wird die staatliche Verkürzung von grundrechtlich vermittelten Ansprüchen, also eine einseitige Änderung von aktuellen oder virtuellen Grundrechtsverhältnissen durch das Gemeinwesen verstanden.⁵⁰⁰ Ob ein solcher vorliegt, kann sich trotz der offenen Ausgestaltung in Art. 36 BV erst in Verbindung mit der Schrankenwirkung der einzelnen Grundrechte ergeben.⁵⁰¹ Obwohl sich die Eingriffsintensität nicht generell-abstrakt feststellen lässt, haben Lehre und Rechtsprechung Leitlinien entwickelt. Nach diesen sind unter anderem die Beeinträchtigungsintensität, Art und Dauer der Beeinträchtigung, Implikationen für den Grundrechtsträger, die Zahl der betroffenen Personen oder die zentralen Schutzdimensionen des Grundrechts relevant.⁵⁰²

VIII. Anforderungen des Legalitätsprinzips an ortsbezogenes Predictive Policing

A Legalitätsprinzip

1. Einhaltung des Legalitätsprinzips in der Gegenwart

Schweizer Polizeibehörden setzen ortsbezogene PP-Instrumente, wenn überhaupt, in einem begrenzten Rahmen ein. In den drei Kantonen, in denen die Instrumente eingesetzt werden, liegt keine systematische Datenerhebung oder Verknüpfung mit Drittdaten vor. Die Verfahren sind kriminologisch fundiert, nicht-deterministisch und werden regelmässig mittels historischer Daten überprüft. Anwendungen der

⁴⁹³ Vgl. TSCHANNEN/ZIMMERLI/MÜLLER, § 19 Rz. 4, 16; UHLMANN, Rz. 13.

⁴⁹⁴ BGE 131 II 13 E. 6.5.1.

⁴⁹⁵ GÄCHTER, § 30 Rz. 1.

⁴⁹⁶ Botschaft BV, 191.

⁴⁹⁷ Botschaft BV, 192.

⁴⁹⁸ BSK BV-EPINEY, Art. 36 N 8.

⁴⁹⁹ BGE 138 I 378 E. 8.2.

⁵⁰⁰ TSCHANNEN, Staatsrecht, § 7 Rz. 84, 87.

⁵⁰¹ SGK BV-SCHWEIZER, Art. 36 N 3.

⁵⁰² BSK BV-EPINEY, Art. 36 N 21.

KI werden begrenzt eingesetzt und eine Weiterentwicklung ist implizit durch die Wahl der auszuwertenden Daten begrenzt. Organisatorisch muss, ausser in Fällen hoher Bedrohung, die Prognose manuell angefordert werden. Der Einfluss auf die Bevölkerung ist begrenzt und das verwendete System bedingt eine Anlasstat als Anknüpfungspunkt. Zudem kann aufgrund des Umstandes, dass Erfolge in der Streifenarbeit nicht in die PP-Instrumente einfliessen, keine Perpetuierung kriminalitätsgeneigter Gebiete erfolgen.⁵⁰³ Damit ist eine Aussenwirkung der Instrumente nicht gegeben, weshalb nach der ersten der oben angesprochenen Lehrmeinungen überhaupt keine Rechtsgrundlage für den Einsatz erforderlich sein soll.

Dennoch verfügen sämtliche Kantone, die derzeit ein ortsbezogenes PP-Instrument verwenden, über eine Rechtsgrundlage für die Datenbearbeitung und decken hiermit die ersten beiden Schritte des ortsbezogenen PP – die Datenerhebung und -auswertung – ab. Hinsichtlich der computergestützten Prognoseerstellung verfügt kein Kanton über eine konkrete Rechtsgrundlage. Die nachfolgenden Tätigkeiten wie die intensivierete Bestreifung des Risikoraumes sowie die Evaluation hiervon sind wiederum durch den allgemeinen Auftrag gedeckt, der die Gefahrenabwehr und sichtbare Präsenz der Polizei mitumfasst.⁵⁰⁴ Hierbei gilt es insbesondere zu berücksichtigen, dass kein demokratisches Interesse an einer Entscheidung über die konkrete statistische Auswertung besteht, eine generell-abstrakte Regelung die Behörden potenziell an einer Weiterentwicklung hindern würde und keine Eingriffe in Grundrechtspositionen durch den Einsatz von ortsbezogenen PP-Instrumenten drohen. Damit ist die Regelung eines ortsbezogenen PP-Instrumentes als unwesentlich zu qualifizieren. Es braucht keine weitergehende Konkretisierung vor dem Hintergrund der Normdichte, da dieser Aspekt sowieso vor dem Hintergrund des Rechtssaatlichkeitsprinzips zu sehen ist.

Dennoch ist es aus Sicht des Demokratieprinzips rechtspolitisch bedauernswert, dass keine Normierung stattgefunden hat. Zunächst gilt es zu berücksichtigen, dass mit dem Entscheid für ein Verfahren, einer Datengrundlage sowie allfälligen Grenzen ein Entscheid des Gesetzgebers über zu akzeptierende Restrisiken getroffen würde.⁵⁰⁵ Dies wäre insbesondere vor dem Hintergrund, dass sich im Ausland bereits eine fortgeschrittene Ausweitung der Systeme manifestiert hat, angebracht. Diesbezüglich ist voraussehbar, dass es höchstwahrscheinlich nicht bei dem heutigen, begrenzten Einsatz bleiben wird.⁵⁰⁶

Des Weiteren findet eine Überprüfung polizeilichen Handelns, wenn überhaupt, erst statt, wenn Individualinteressen betroffen sind.⁵⁰⁷ Das Schweizer Verfassungsrecht ist hierbei offen gegenüber virtuellen Grundrechtseinschränkungen,⁵⁰⁸ wobei das Bundesgericht die Einhaltung des Legalitätsprinzips nur vor dem Willkürmassstab überprüft, ausser es liegt eine schwere Grundrechtseinschränkung vor.⁵⁰⁹ Eine Einschränkung des Privatbereichs ist bei ortsbezogenem PP nicht auszumachen, ist doch diese bereits bei einer Videoüberwachung des öffentlichen Raumes nicht gegeben.⁵¹⁰ Erschwert wird dieser Umstand dadurch, dass polizeiliche Ermessensentscheide in der Regel ohnehin nur auf ihre Rechtskonformität überprüft werden können.⁵¹¹ Damit ist eine Kontrolle durch die (Bundes-)Rechtsprechung zukünftiger und potenziell invasiverer PP-Instrumente nicht möglich.

⁵⁰³ Vgl. oben II.E Einsatz von PP-Instrumenten in der Schweiz; ferner EGBERT, Predictive Policing, 260 f.

⁵⁰⁴ Vgl. oben V.B.2 Kantonales Polizeirecht. Kantonales Polizeirecht

⁵⁰⁵ Vgl. MAGNIN, 39.

⁵⁰⁶ SCHWEIZER/MÜLLER, 387.

⁵⁰⁷ Vgl. STAFFLER/JANY, 174; WEBER-DÜRLER, 63 f. zur aBV.

⁵⁰⁸ WEBER-DÜRLER, 65 zur aBV.

⁵⁰⁹ BGE 137 I 209 E. 4.3; BGE 130 I 360 E. 14.2.

⁵¹⁰ BGE 133 I 77 E. 5.3.

⁵¹¹ SCHINDLER, Rechtsschutz, 217.

Weiter liegt mangels unabhängiger Eventualstudien kein wissenschaftlich gesicherter Erkenntnisstand bezüglich des Einflusses der Systeme auf Kriminalität vor, was vor dem Hintergrund eines effizienten und effektiven Mitteleinsatzes der Verwaltungsbehörden sowie der hohen Kosten kritisch erscheint, aber keine Verletzung des Legalitätsgrundsatzes darstellt.⁵¹²

Zuletzt gilt es zu berücksichtigen, dass das prognostiziertes Risikogebiet für sich alleine keinen Anfangsverdacht in einer konkreten Situation darstellen darf.⁵¹³ Problematisch hieran ist das im Rahmen des Verfahrens generierte Verständnis eines «Risikogebietes», das faktisch zu einer Reduktion der Eingriffsschwellen für die Ergreifung repressiver Massnahmen wie Identitätsfeststellungen oder Anhaltungen führen kann.⁵¹⁴ Einhergeht auch eine potenzielle Zuständigkeitsanmassung der Polizei für generalpräventive Tätigkeitsbereiche, die der Spezialpolizei oder den Sozialbehörden vorbehalten ist.

2. Einschränkung zukünftiger Entwicklungspotenziale durch das Legalitätsprinzip

Schlussendlich sind der Weiterentwicklung ortsbezogener PP-Instrumente enge Grenzen hinsichtlich der Datengrundlage, dem technischen Verfahren und der organisationalen Implementierung gesetzt.

Gemäss der bundesgerichtlichen Rechtsprechung liegt eine qualifizierte Form der Datenverarbeitung vor, wenn «*eine serielle und simultane Verarbeitung grosser und komplexer Datensätze [erfolgt]*».⁵¹⁵ In solchen Situationen liegt ein erhöhtes Individualisierungsrisiko, ein erhöhter Chilling effect und eine zunehmende Überwachung des öffentlichen Raumes vor. Einhergeht das Erfordernis einer erhöhten demokratischen Legitimation sowie rechtsstaatlicher Überprüfbarkeit. Damit bedürfen Data-Mining Anwendung oder der Beizug von Daten externer Drittanbieter einer gesetzlichen Grundlage.⁵¹⁶ Solch eine Datengrundlage wurde bspw. i.R.d. Intk. Vereinbarung Datenaustausch geschaffen.

Hinsichtlich des technischen Verfahrens, bedarf der Einsatz von theoriefreien PP-Instrumenten ebenfalls einer gesetzlichen Grundlage: Dies einerseits aufgrund des Umstandes, dass diese Instrumente grosse Datensätze im Sinne der vorangegangenen Erwägung zum Data-Mining brauchen, zu Selbstverstärkungen in der Raumentwicklung führen können aber auch im Sinne, dass das polizeiliche Ermessen, dass zwangsweise auf die individuelle Prognosestellung der Polizistinnen und Polizisten abstellt, unterminiert wird.

Hinsichtlich des organisatorischen Verfahrens gilt es zu berücksichtigen, dass das polizeiliche Ermessen den Polizistinnen und Polizisten bewusst eingeräumt wurde. Dieses darf nicht durch einen systematischen Einsatz von PP-Instrumenten, die sich über mehrere Arbeitsschritte erstrecken, übersteuert werden. Dies würde einen Fall einer Ermessensunterschreitung darstellen. Falls der Gesetzgeber diesbezüglich den Einsatz der Instrumente zulassen möchte, so muss er auf normativer Ebene den Einsatz der Instrumente erlauben und eine eingeschränkte Ermessensausübung der Polizistinnen und Polizisten legitimieren.

⁵¹² Vgl. oben IV.A.II Effektivitätsgewinne.

⁵¹³ Vgl. EGBERT, Predictive Policing, 261.

⁵¹⁴ EGBERT, Predictive Policing, 262.

⁵¹⁵ Urteil des BGer 6B_908/2018 vom 7. Oktober 2019 E. 3.2.

⁵¹⁶ ZINGG, 204. Vgl. BSK BV-EPINEY, Art. 5 N 40.

B Grundrechtseingriff beim Einsatz von ortsbezogenem Predictive Policing

Da dem in Art. 5 Abs. 1 BV verankerten Legalitätsprinzip ausserhalb des Straf-⁵¹⁷ und Abgaberechts⁵¹⁸ keine eigenständige Grundrechtsqualität zukommt,⁵¹⁹ ist für die Beurteilung der Regelung von ortsbezogenem PP zuletzt zu prüfen, ob eine virtuelle Grundrechtseinschränkung durch den Einsatz von ortsbezogenem PP eine derartige Intensität darstellt, dass die Anrufung eines Grundrechts erfolgreich geltend gemacht werden kann und damit das Rechtssatzerfordernis greift.⁵²⁰ Der klassische Grundrechtseingriff ist durch Finalität, Unmittelbarkeit und Ausrichtung des Handelns auf Rechtswirkung ausgerichtet.⁵²¹ Bei ortsbezogenem PP liegt weder solch ein finaler Rechts- oder Realakt vor noch eine unmittelbare Grundrechtseinschränkung vor noch ist eine Ausrichtung des staatlichen Handelns auf die Grundrechtseinschränkung ausgerichtet. Nach der herrschenden Auffassung bewirken ortsbezogene PP-Instrumente somit auch keine Einschränkung der Grundrechte.⁵²²

Vergessen geht hierbei einerseits eine virtuelle Verkürzung der Grundrechte und die Rolle der *«polizeilichen Verdachtsgewinnung im prognostizierten Risikoraum»*.⁵²³ Während die ortsbezogene Prognosestellung keinen staatlichen Eingriff in die Grundrechte von potenziell betroffenen Personen darstellt, kann aufgrund der erstellten Prognosen vermehrt in Grundrechte eingegriffen werden.⁵²⁴ Andererseits kann mit einer systematischen und anlassfreien Überwachung des öffentlichen Raumes eine abschreckende Wirkung erzielt werden, sodass mit einem einhergehenden Gefühl der Überwachung die Selbstbestimmung wesentlich gehemmt wird (sog. chilling effect).⁵²⁵

Zunächst kann die Datenerhebung und statistische Auswertung ein Ausmass annehmen, sodass eine *«diffuse Bedrohlichkeit [durch]Datenspeicherung»* erreicht wird.⁵²⁶ Eine solche wird bei Data-Mining basierten und KI-gestützten PP-Instrumenten anzunehmen sein und zu einem «chilling effect» führen. Während das BGer noch vor einigen Jahren einen «chilling effect» regelmässig verneinte,⁵²⁷ bejahte es vor dem Hintergrund einer systematischen Datenerhebung und Überwachung einen solchen in seiner jüngeren Rechtsprechung.⁵²⁸ Unter diesen Voraussetzungen stuft auch das EU-Parlament den Einsatz von KI-gestützten PP-Instrumenten als hochrisikoreich ein.⁵²⁹ Bedenken gegen eine solch weite Auslegung liegen einerseits darin, dass sie jedes, auf Daten basierendes Verwaltungshandeln einer gerichtlichen Überprüfung zugänglich machen würde, zu einer Machtverlagerung auf die Rechtsprechungsorgane führen würde oder unerfüllbare Anforderungen an den Gesetzgeber stellen würde.⁵³⁰ Schlussendlich ist diese qualifizierte Form des ortsbezogenen Predictive Policing noch nicht im Einsatz, sondern beschreibt eine erst in der Zukunft stattfindende und virtuelle Grundrechtseinschränkung.

⁵¹⁷ Vgl. BGE 138 IV 13 E. 4.1.

⁵¹⁸ Vgl. BGE 136 I 142 E. 3.1.

⁵¹⁹ UHLMANN, Rz. 42 m.w.H. Kritisch: BSK BV-EPINEY, Art. 5 N 32.

⁵²⁰ Eine Prüfung vor dem Hintergrund des Willkürverbotes oder des Gewaltenteilungsprinzips stünde ebenfalls offen, muss hier aber aus Platzgründen unterbleiben.

⁵²¹ WEBER-DÜRLER, 61.

⁵²² Vgl. BSK BV-EPINEY, Art. 36 N 19; THURN/EGBERT, Einleitung.

⁵²³ THURN/EGBERT, Einleitung.

⁵²⁴ PULLEN/SCHEFER, 112.

⁵²⁵ BGE 143 I 147 E. 3.3; BGE 146 I 11 E. 3.2; MÜLLER, 208 f.

⁵²⁶ Urteil des BVerfG 125, 260 vom 2. März 2010 (DFR Fn. 242); GLESS, Predictive Policing, 172 m.w.H.

⁵²⁷ BGE 131 IV 23 (Rassendiskriminierungstatbestand); BGE 136 I 167 E. 3.2.3 (SRG-Berichterstattung); BGE 140 I 2 E. 10.4 (Hooligan-Konkordat); BGE 143 II 467 E. 2.5 (Kostentragung bei RPG-Einsparungen); BGE 143 I 147 E. 3.3 (Kostentragung bei Demonstrationen); BGE 144 I 126 E. 4.1 (Randdatenspeicherung); BGE 144 I 281 E. 5.4.5 (Verschleierungsverbot); BGE 147 I 280 E. 6.2 (Nachrichtendienst).

⁵²⁸ BGE 146 I 11 E. 3.2 (Automatisierte Kennzeichenerfassung); BGE 147 I 372 E. 4.4 (DNA-Probe).

⁵²⁹ Bericht EU-Parlament KI im Strafverfahren, 9.

⁵³⁰ WEBER-DÜRLER, 76.

Weiter stellt das polizeiliche Vorverständnis hinsichtlich des Einsatzgebietes eine hypothetische Gefahr dar. Zunächst verlangen zahlreiche Polizeigesetze für die Beurteilung der Notwendigkeit einer repressiven Massnahme das «Vorliegen spezifischer Umstände». Hierbei darf die Identitätsfeststellung nach bundesgerichtlicher Rechtsprechung keinesfalls der Schikane, genereller Abschreckung oder grossflächiger Identitätsfeststellungen dienen.⁵³¹ In Verbindung mit den allgemeinen Anforderungen an rechtsstaatliches Handeln sind die individuellen Grundrechte ausreichend geschützt, zumal es sich ohnehin um einen geringen Eingriff handelt.⁵³²

IX. Grundrechte als Schranke für personenbezogenes Predictive Policing

A Legalitätsprinzip

1. Einhaltung des Legalitätsprinzips in der Gegenwart

Zunächst gilt es zu berücksichtigen, dass die Anwendungsbereiche der möglichen Rechtsgrundlagen für einen hypothetischen Einsatz von personenbezogenen PP-Instrumenten sehr unterschiedlich sind. Der Bund verfügt mit dem PMT über eine Rechtsgrundlage im Bereich der Terrorismusabwehr, was den möglichen Anwendungsbereich von PP-Instrumenten, die in diesem Zusammenhang angeführt werden, sachlich einschränkt. Ebenso ist in Kantonen, die Gefährdungsprognosen nur im Zusammenhang mit häuslicher Gewalt anführen (bspw. AI, AR, BE, TG) der Anwendungsbereich der Massnahmen von vornherein auf Situationen der häuslichen Gewalt beschränkt. D.h., dass nur diejenigen kantonalen Polizeibehörden Massnahmen des Gefahrenmanagements (i.e. Gefährderansprache, -ermahnung, Mitteilung gegenüber Dritten sowie die weitergehenden Massnahmen in den Kantonen Aargau und Basellandschaft) einsetzen dürfen, die über eine Verankerung im kantonalen Polizeigesetz verfügen.

Das Rechtssatzerfordernis ist vor dem Hintergrund der Grundrechtseinschränkungen i.R.v. Art. 8 Abs. 2 BV und Art. 13 Abs. 2 BV geradezu offensichtlich für die Massnahmen des KBM. Einerseits muss eine polizeiliche Bearbeitung von Personendaten erfolgen, um überhaupt niederschwellige Massnahmen wie die Gefährderansprache vollziehen zu können, sodass der Schutzbereich von Art. 13 Abs. 2 BV berührt ist. Andererseits ist die mit dem Gefährderstatus verbundene soziale Stigmatisierung dermassen gravierend, dass auch eine Kategorisierung als «potenzieller Gefährder» den Anwendungsbereich von Art. 8 Abs. 2 BV berührt.⁵³³

Den anderen Kantonen steht selbstverständlich das Instrumentarium der allgemeinen Gefahrenabwehr zur Verfügung, doch bedarf es hierzu der hinreichend konkreten Gefahr hinsichtlich der Polizeigüter, während bspw. im Bereich des Bedrohungsmanagements die Annahme einer Gefährlichkeit zum Erlass der Massnahme genügt und damit gerade die zeitliche Vorverlagerung des Grundrechtseingriffs legitimiert. Dieser Umstand zeigt gerade, weshalb auch die polizeiliche Generalklausel nicht zur Substitution einer gesetzlichen Grundlage herangezogen werden kann. Es mangelt an einer zeitlichen Dringlichkeit in Verbindung mit der konkreten Rechtsgutsgefährdung.

Ferner zeigte sich bei fast allen Kantonen, die das KBM implementiert haben, dass sehr vage Vorschriften bezüglich der gefährdenden Handlung vorliegen. Formulierungen die den Erwartungshorizont hinsichtlich der gefährlichen Handlung dahingehend definieren, als dass jemand «Anlass zur Annahme geben könnte» sind unzureichend bestimmt. Nach der hier vertretenen Auffassung sind die Formulierung teleologisch dahingehend zu konkretisieren, dass zumindest konkrete Anhaltspunkte für die Gefährlichkeit vorliegen müssen.

⁵³¹ BGE 136 I 87, E. 5.1–5.5.

⁵³² Vgl. BGE 109 Ia 146 E. 4b; GLASER, 184 f.

⁵³³ Vgl. oben IV.D Von Predictive Policing bedrohte Grundrechte.

Neben den gesetzlichen Grundlagen für die einzelnen Massnahmen muss die Rechtsgrundlage auch die organisatorische Ausgestaltung des KBM in rudimentären Zügen regeln. Das heisst, dass geregelt werden muss, wer an einer institutionalisierten Form des KBM beteiligt ist, wer Zugriff auf was für Informationen hat und was für Behörden zur Meldung berechtigt oder verpflichtet sind. Nur so kann ein potenzieller Gefährder ansatzweise ermitteln, was ein gewaltgeneigtes Verhalten gegenüber wem zu was für Rechtsfolgen führen kann oder führen wird. Denn der Umstand, dass der Bürger sein Verhalten nach potenziellen Rechtsfolgen ausrichten kann und die Folgen seines Verhaltens mit einem gewissen Grad erkennen kann, stellt die Minimalanforderungen des Rechtssatzerfordernisses dar.⁵³⁴ Aus diesem Grund ist auch eine Ableitung des KBM aus dem allgemeinen Polizeiauftrag abzulehnen.⁵³⁵

Hierbei zeigt sich, dass bei denjenigen Kantonen, die das KBM implementiert haben, zwei unterschiedliche Ansätze verfolgt werden. Ein erster, von fast allen Kantonen umgesetzter Ansatz, fusst auf der Grundkonzeption des Polizeirechts als Massnahmerecht. Entsprechend wird eine grosse Bedeutung auf die Regelung der unterschiedlichen Massnahmen sowie der Eingriffshürden gelegt. Demgegenüber bildet der Kanton Freiburg eine Ausnahme, als dass er das KBM primär in institutioneller Hinsicht regelt. Die polizeilichen Massnahmen treten hier deutlich in den Hintergrund und es werden sogar sozialgestalterische Massnahmen vorgesehen.⁵³⁶ Beide Ausgestaltungsformen erfüllen die Anforderungen des Legalitätsprinzips.

2. Einschränkung zukünftiger Entwicklungspotenziale durch das Legalitätsprinzip

Aufgrund der hohen Grundrechtsberührung beim Einsatz von personenbezogenem Predictive Policing bedarf jede technologische oder organisatorische Weiterentwicklung von personenbezogenen PP-Instrumenten einer rechtlichen Grundlage. Hervorzuheben sind insbesondere die nachfolgenden technischen Entwicklungen.

Präventiv-anlasslose PP-Instrumente, die ohne Manifestation von Gefährlichkeitspotenzial eine Gefährlichkeitsprognose aufstellen, bedürfen einer umfassenden Rechtsgrundlage, da sie potenziell gegen den Kerngehalt der Menschenwürde sowie das Recht auf Privatsphäre verstossen können. In diesem Bereich sind ausserordentlich hohe Anforderungen an die Rechtsgrundlage sowie die technisch-organisatorische Umsetzung zu stellen.

Ebenfalls bedarf die Automatisierung oder ein verstärkter Einsatz von PP-Instrumenten nach einer gesetzlichen Grundlage, da verstärkt in das Recht auf informelle Selbstbestimmung eingegriffen wird, wenn eine umfassende Beurteilungsgrundlage im Rahmen des Datamining erhoben würde.⁵³⁷ Zudem würden die technologischen Risiken durch einen vermehrten Technikeinsatz akzentuiert werden. Auch der Einsatz von Gefährderdaten als Trainingsgrundlage für KI basierte PP-Instrumente darf nicht ohne gesetzliche Grundlage erfolgen, da die Daten zweckentfremdet würden.⁵³⁸

Hierbei darf nicht vergessen gehen, dass die legislatorischen Bemühungen der kantonalen Gesetzgeber nicht nur eine polizeiliche Kompetenz schaffen, sondern die Polizeibehörden auch zum Einsatz der Instrumente verpflichtet.⁵³⁹ Der Einsatz muss bei potenziellen schweren Eingriffen in die Grundrechte Dritter unverzüglich auf die Anzeige der Gefährdermeldung erfolgen. Dies bedingt, dass eine Prüfung der Gefährdermeldung unmittelbar erfolgt. Hierbei hat eine ex-ante Prüfung zu erfolgen, die zunächst

⁵³⁴ BGE 138 IV 13 E. 4.1.

⁵³⁵ Vgl. oben III.A.3 Gefahrenabwehr. A.M. BRUNNER, 31–34 für den Kanton Zürich.

⁵³⁶ Vgl. Art. 30j Abs. 1 lit. d PolG-FR.

⁵³⁷ Vgl. Müller, 135.

⁵³⁸ BRAUN BINDER, Automatisierte Entscheidungen, 475.

⁵³⁹ Urteil Kurt gegen Österreich (62903/15) vom 4. Juli 2019, E. 65.

unter Zeitdruck nicht umfassend erfolgen kann. Erfolgt jedoch eine Betreuung des Gefährders im Rahmen des KBM, müssen neue Erkenntnisse laufend in die Beurteilung miteinbezogen werden.⁵⁴⁰ Dadurch wird der Prüfungsumfang bei registrierten Gefährdern zusehend grösser und beinhaltet mannigfaltige Anhaltspunkte.⁵⁴¹ Es ist zu befürchten, dass die stetige Datenakkumulation und die schwierigen Ermessensentscheide zu einer Überforderung der kantonalen Stellen führt. Hieraus können (Staats-)Haftungsrisiken für die Kantone resultieren.

B Grundrechtseingriff beim Einsatz von personenbezogenem Predictive Policing

I.R.d. KBM und beim Einsatz von personenbezogenen PP-Instrumenten müssen zunächst personenbezogene Daten erhoben werden. Dies stellt einen Grundrechtseingriff in die informationelle Selbstbestimmung dar (Art. 13 Abs. 2 BV). Ferner ist aufgrund der Kategorisierung als Gefährder der Anwendungsbereich von Art. 8 Abs. 2 BV berührt. Sofern Massnahmen des KBM wie eine Wegweisung oder ähnliches angeordnet werden liegt zudem eine Verletzung von Art. 10 Abs. 2 BV vor.

Nach der bundesgerichtlichen Rechtsprechung stellt zudem das Führen einer Watchlist einen schweren Grundrechtseingriff dar.⁵⁴² Ebenfalls stellt das Profiling nach dem normativen Entscheid des Bundesgesetzgebers einen schweren Eingriff dar, wenn es eine Beurteilung wesentlicher Aspekte einer natürlichen Person erlaubt.⁵⁴³ Bei Predictive Policing ist dementsprechend von einem schweren Grundrechtseingriff auszugehen.

Obwohl Verfahrensrechten grundsätzlich kein materieller Gehalt zukommt,⁵⁴⁴ muss an dieser Stelle auf den in Art. 29 Abs. 1 BV verankerten Anspruch auf ein faires Verfahren sowie den darin verwirklichten Grundsatz von Treu und Glauben hingewiesen werden. Hiernach muss eine Aufklärung des Gefährders erfolgen und er darauf hingewiesen werden, weshalb er zu einem Gespräch eingeladen oder aufgeboten wurde, dass er sich potenziell selbst belasten kann, dass keinerlei Auskunft- oder Mitteilungspflichten bestehen und dass die Daten potenziell mit anderen Behörden oder Dritten geteilt werden.⁵⁴⁵ Dies hat unabhängig davon zu erfolgen, ob er mittels strafbewehrter Verfügung vorgeladen oder auf Basis eines Gesprächsangebotes eingeladen wurde.

⁵⁴⁰ Vgl. Urteil Kurt gegen Österreich (62903/15) vom 4. Juli 2019, E. 69.

⁵⁴¹ Im Urteil Kurt gegen Österreich (62903/15) vom 4. Juli 2019 berücksichtigte der EGMR bspw. die (kriminelle) Vorgeschichte und die Kooperationsbereitschaft des Gefährders, die ergriffenen Massnahmen und deren Wirkung in räumlicher, örtlicher, zeitlicher Sicht, die Unmittelbarkeit der Gefährdung, Hinweise auf eine Eskalation sowie Eskalationspotenzial (Waffenbesitz).

⁵⁴² BGE 143 I 253 E. 4.8.

⁵⁴³ Art. 5 lit. g nDSG.

⁵⁴⁴ Vgl. KIENER/RÜTSCHÉ/KUHN, § 6 Rz. 184–187.

⁵⁴⁵ Vgl. § 47 Abs. 4 PolG-BL.

X. Fazit

Im Rahmen der Untersuchung konnte zunächst gezeigt werden, dass Predictive Policing das Ergebnis verschiedener gesamtgesellschaftlicher Entwicklungen darstellt. Hierbei ist es wichtig, den Blick vom konkret-technischen Verfahren zu lösen und prozedurale sowie organisatorische Aspekte ebenfalls zu berücksichtigen. Nebenbei hat der Blick auch vom konkreten Phänomen Predictive Policing abzuschweifen und sich den gesellschaftlichen Entwicklungstendenzen zu widmen.

Es konnte zunächst anhand des Polizeigüterbegriffs und des gewandelten Staatsverständnisses gezeigt werden, dass fortschreitend höhere Anforderungen an die Gewährleistung von Sicherheit gestellt werden. Hierzu findet einerseits auf strafrechtlicher Ebene eine Vorverlagerung statt, indem rechtsgrutsriskierende Vorbereitungshandlungen inkriminiert werden und mit ihr strafprozessualen Massnahmen eingesetzt werden können, bevor eine konkrete Gefährdung eines klassischen Polizeigutes vorliegt. Da das gesamtgesellschaftliche Sicherheitsbedürfnis trotz dieser Vorfeldinkriminierung nicht gestillt ist, werden von den Polizeibehörden Predictive Policing Instrumente zur sicherheitspolizeilichen Gefahrenabwehr eingesetzt. Der Einsatz von «vorhersagenden Polizeiinstrumenten» stellt daher ein (vermeintliches) Mittel dar, um die öffentliche Sicherheit und Ordnung noch vor dem strafrechtlich relevanten Verschulden verschuldensunabhängig zu schützen.

Dabei ist es wichtig, die beiden Unterkategorien des ortsbezogenen und des personenbezogenen Predictive Policing voneinander zu trennen. Während ersteres primär ein verwaltungsinternes Datenverarbeitungsverfahren und dessen Umsetzung durch die Polizeibehörden umschreibt, ist letzteres ein personen-zentriertes Verfahren, das mit erheblichen Grundrechtsverletzungen verbunden sein kann.

Ortsbezogenes Predictive Policing in der Schweiz beschreibt ein Verfahren, mit welchem die Kriminalitätsentwicklung in einem Raum systematisch mithilfe von algorithmischen Verfahren überwacht wird. Ausgangspunkt ist hierbei die Erkenntnis, dass Kriminalität aufgrund historischer Muster vorhergesagt werden kann. Die Predictive Policing Instrumente sind unmittelbar in die Polizeiarbeit integriert, die Verfahren finden primär polizeiintern statt und äussern sich im Aussenverhältnis nur durch eine erhöhte Polizeipräsenz in kriminalitätsbedrohten Gebieten. Damit ist ortsbezogenes Predictive Policing ausschliesslich dem sicherheitspolizeilichen Aufgabenbereich zuzuweisen.

Personenbezogene Predictive Policing Instrumente wie sie derzeit in der Schweiz eingesetzt werden, beschreiben eine strukturierte Auseinandersetzung mit einer verhaltensauffälligen und gefährlichen Person. Ausgangspunkt ist hierbei die Erkenntnis, dass sog. Gefährder häufig frühzeitig in Erscheinung treten und eine Bereitschaft entwickeln Gewalt anzuwenden. Personenbezogene Predictive Policing Instrumente knüpfen an dieser Gewaltsteigerung an und versuchen sie frühzeitig zu unterbinden. Aufgrund des engen Konnex zum Strafrecht können personenbezogene Instrumente je nach Ausgestaltung der sicherheitspolizeilichen oder der kriminalpolizeilichen Tätigkeit zugewiesen werden.

Es konnte gezeigt werden, dass die Rechtsgrundlagen für den Einsatz von Predictive Policing in Abhängigkeit der jeweiligen Anwendungsform in der Schweiz grossen Unterschieden hinsichtlich der Normdichte und Normstufe unterliegen. Im Zusammenhang mit ortsbezogenen Predictive Policing Instrumenten verfügt kein einziger Kanton über eine konkrete Rechtsgrundlage. Beim Einsatz von personenbezogenen Predictive Policing Instrumenten ist die Rechtslage sehr heterogen und reicht vom gänzlichen Fehlen einer Regelung über einfache Polizeikompetenzen bis hin zu institutionellen Regelungskomplexen.

Hinsichtlich des Erfordernisses einer Rechtsgrundlage konnte gezeigt werden, dass bei ortsbezogenem Predictive Policing aufgrund einer fehlenden Grundrechtsbeeinträchtigung und ausreichender demokratischer Legitimation das Legalitätsprinzip erfüllt ist. Demgegenüber zeigten sich bei der Implementierung des personenbezogenen Predictive Policing rechtsstaatliche Bedenken, die auf einer einschneidenden Grundrechtsbeeinträchtigung, mangelnden Verfahrensgarantien und unzureichend konkreter Eingriffsnormen basieren.

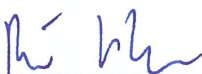
Eigenständigkeitserklärung

"Ich erkläre hiermit,

- dass ich die vorliegende Arbeit selbstständig, ohne fremde Hilfe und ohne Verwendung anderer als der angegebenen Hilfsmittel verfasst habe;
- dass ich sämtliche verwendeten Quellen erwähnt und gemäss gängigen wissenschaftlichen Zitierregeln korrekt zitiert habe;
- dass ich sämtliche immateriellen Rechte an von mir allfällig verwendeten Materialien wie Bilder oder Grafiken erworben habe oder dass diese Materialien von mir selbst erstellt wurden;
- dass das Thema, die Arbeit oder Teile davon nicht bereits Gegenstand eines Leistungsnachweises einer anderen Veranstaltung oder Kurse waren, sofern dies nicht ausdrücklich mit dem Referenten /der Referentin im Voraus vereinbart wurde und in der Arbeit ausgewiesen wird;
- dass ich ohne schriftliche Zustimmung der Universität keine Kopien dieser Arbeit an Dritte aushändigen oder veröffentlichen werde, wenn ein direkter Bezug zur Universität St. Gallen oder ihren Dozierenden hergestellt werden kann;
- dass ich mir bewusst bin, dass meine Arbeit elektronisch auf Plagiate überprüft werden kann und ich hiermit der Universität St. Gallen laut Prüfungsordnung das Urheberrecht soweit einräume, wie es für die Verwaltungshandlungen notwendig ist;
- dass ich mir bewusst bin, dass die Universität einen Verstoss gegen diese Eigenständigkeitserklärung sowie insbesondere die Inanspruchnahme eines Ghostwriter-Service verfolgt und dass daraus disziplinarische wie auch strafrechtliche Folgen resultieren können, welche zum Ausschluss von der Universität resp. zur Titelaberkennung führen können.“

Datum und Unterschrift

Zürich 23. Mai 2022


.....

Mit Einreichung der schriftlichen Arbeit stimme ich mit konkludentem Handeln zu, die Eigenständigkeitserklärung abzugeben, diese gelesen sowie verstanden zu haben und, dass sie der Wahrheit entspricht.