



Regierungsrat

Luzern, 15. Juni 2021

ANTWORT AUF ANFRAGE

A 457

Nummer: A 457
Protokoll-Nr.: 779
Eröffnet: 25.01.2021 / Justiz- und Sicherheitsdepartement

Anfrage Bucher Noëlle und Mit. über «Predictive Policing» im Kanton Luzern

Vorbemerkungen:

Das Polizeigesetz (PolG; [SRL Nr. 350](#)) regelt, dass das kantonale Bedrohungsmanagement dann Abklärungen treffen kann, wenn anzunehmen ist, dass von Personen eine ernsthafte, gegen Dritte gerichtete Gewaltbereitschaft ausgeht (§13a PolG). Indikatoren sind einerseits das Verhalten, andererseits Äusserungen, wie zum Beispiel Drohungen gegen Leib und Leben. Jeder Fall wird einzeln geprüft, um ein Gesamtbild einer Bedrohungssituation zu erlangen. Für eine Einschätzung werden verschiedene Risikoeinschätzungsinstrumente – darunter auch softwarebasierte Tools – angewendet. Ziel dabei ist es, Personen und Situationen, die das Potenzial einer gewalttätigen Eskalation in sich bergen, zu erkennen, einzuschätzen und zu entschärfen. Gleichermassen sollen Personen, die Ziel von Drohungen, Stalking und anderen bedrohlichen Verhaltensweisen werden, in ihrer psychischen und gesundheitlichen Integrität geschützt werden. Die meisten Bedrohungssituationen ergeben sich aus dem sozialen Umfeld der potenziellen Opfer, also bei häuslicher Gewalt, gescheiterten Partnerschaften, innerfamiliären Konflikten, Stalking, weitere aus Konflikten am Arbeitsplatz oder mit Behörden.

Zu Frage 1: Wird «Predictive Policing» im Kanton Luzern systematisch eingesetzt?

- Von welchen Berufsgruppen wird «Predictive Policing» im Kanton Luzern angewendet?
- Mit welchem Ziel wird «Predictive Policing» im Kanton Luzern umgesetzt?
- Worin liegt der präventive Nutzen des «Predictive Policing» im Kanton Luzern?
- In welchen Feldern wird «Predictive Policing» im Kanton Luzern angewendet (z. B. häusliche Gewalt, Hooliganismus, gewalttätiger Extremismus, Cybercrime)?

Zu a.) Im Rahmen des Bedrohungsmanagements werden Instrumente des «Predictive Policing» eingesetzt; der Einsatzbereich lässt sich in vier allgemeine Kategorien einteilen:

- Methoden zur Vorhersage von Straftaten,
- Methoden zur Vorhersage von Straftätern,
- Methoden zur Vorhersage der Identität von Tätern und
- Methoden zur Vorhersage von Opfern von Straftaten.

Die Luzerner Polizei wendet im Bereich des Bedrohungsmanagements lediglich Methoden zur Beurteilung von potenziellen Tätern an. Methoden zur Vorhersage von Straftaten (zum Beispiel die Software «Pre Crime Observation System» [Precops]) sind für die Zukunft ange-

dacht. Zugleich ist aktuell die [Vernehmlassung](#) zu Änderungen im Polizeigesetz für neue Datenbearbeitungsinstrumente am Laufen. Hier geht es unter anderem um Lage- und Analyse-systeme wie die interkantonale Informationsplattform «Picar» zur Analyse serieller Straftaten wie Vermögensdelikte sowie auch Gewalt- und Sexualdelikte oder die Plattform «PicseL», die Tatmuster im Bereich der Cyberkriminalität analysiert.

Im Bereich Gewaltschutz arbeitet die Luzerner Polizei grundsätzlich sachverhaltsbasiert und löst keine Aktionen aus, welche sich einzig auf systemisch generierte Erkenntnisse stützen. Prognosetechnik wie «Predictive Policing» ist ein Hilfsmittel und wird zur Einschätzung von Personen eingesetzt, bei welchen gestützt auf eigene Erkenntnisse oder eingegangene Meldungen Anhaltspunkte bestehen, dass von ihnen möglicherweise eine Gefahr ausgeht.

Zu b.) Das Ziel ist, identifizierte Personen mit Risikopotenzial frühzeitig einzuschätzen und entsprechend zu handeln. Im Zentrum des Bedrohungsmanagements steht der Schutz potenzieller Opfer. Ziel ist es, physische und psychische Gewalt zu verhindern und bedrohliches Verhalten frühzeitig einzudämmen.

Zu c.) «Predictive Policing» ist, wie bereits ausgeführt, ein Hilfsmittel im Rahmen umfangreicher Analysen im Bereich Bedrohungsmanagement. Vorschnelle Massnahmen (falscher Alarm) sowie zu lange Unentschlossenheit (Blindheit) können so vermieden werden.

Zu d.) Das Bedrohungsmanagement setzt sein Instrumentarium, also auch die Methoden des «Predictive Policing», überall ein, wo Personen mit einem mutmasslich erhöhten Risikopotenzial für schwere Gewalttaten identifiziert werden. Wie in den Vorbemerkungen erwähnt sind dies Bedrohungslagen im sozialen Umfeld von potenziellen Opfer, also bei häuslicher Gewalt, gescheiterten Paarbeziehungen, innerfamiliären Konflikten oder Stalking sowie weitere aus Konflikten am Arbeitsplatz oder mit Behörden.

Zu Frage 2: Welches digitale Programm beziehungsweise welche digitalen Programme/Tools werden im Kanton Luzern zur Risikoanalyse eingesetzt?

- a. Wie und wo erfolgte die Beschaffung der eingesetzten Programme?
- b. Wer wurde für den Einsatz der Programme geschult und wie?
- c. Welche Kosten resultieren aus der Beschaffung dieser Programme?
- d. Hat der Kanton Luzern Kenntnis über die Berechnungs- und Einschätzungsmethoden der Programme? Wieso (nicht)?
- e. Werden die Daten aus dem Kanton Luzern an den Hersteller weitergegeben? Falls ja, was passiert dort damit?

Zu a.) Die eingesetzte Software wurde im Lizenzkauf beschafft. Die einzelnen Module von DyRiAS (Dynamische Risiko Analyse Systeme) vom Institut für Psychologie und Bedrohungsmanagement Darmstadt (D). «Octagon» von der Kantonspolizei Zürich.

Zu b.) Die Schulung der Mitarbeitenden im Bereich Bedrohungsmanagement erfolgt jeweils durch den Anbieter der Software.

Zu c.) Bei DyRiAS werden jährliche Lizenzgebühren von 1'500 Franken in Rechnung gestellt. Für «Octagon» sind einmalige Kosten von 500 Franken angefallen.

Zu d.) Die Bedeutung und Einordnung einzelner Kriterien zur Beurteilung der Gefährlichkeit einer Person sind Bestandteil der Schulung der Mitarbeitenden. Die den Programmen zugrundeliegenden Algorithmen sind der Luzerner Polizei nicht bekannt. Die Entwicklung erfolgte durch ausgewiesene Fachexperten und bauen auf wissenschaftlich fundierten Hintergrundinformationen auf. DyRiAS basiert auf der Auswertung internationaler Studien und Forschungsarbeiten der Arbeitsstelle für Forensische Psychologie der Technischen Universität

Darmstadt sowie des Instituts Psychologie und Bedrohungsmanagement in Darmstadt. Die Programme wurden einer Validierungsstudie unterzogen, deren Ergebnisse bekräftigt, dass die Software verschiedene Gefährlichkeitsstufen zu differenzieren vermag. Und wie bereits erwähnt: Die softwarebasierten Tools sind nur Hilfsmittel, die Hinweise geben können.

Zu e.) Sowohl bei DyRiAS als auch bei «Octagon» erfolgt die Dateneingabe strikt anonymisiert ohne Angaben von Personendaten. Die Entwickler haben zu Forschungszwecken und im Sinne der Qualitätssicherung Zugriff auf die eingegebenen anonymisierten Daten.

Zu Frage 3: Wie beurteilt der Regierungsrat den Umstand, dass der Einsatz von Software zu einer Verzerrung des Ausmasses der Gefährdung, die von einer Person ausgehen kann, also zu einer Risikoüberschätzung, beitragen kann?

Eine Bedrohungsanalyse beinhaltet verschiedenste erprobte Methoden. Ein Teil davon sind softwarebasierte Tools, welche wie bereits ausgeführt lediglich unterstützend beigezogen werden. Die Einzelfallprüfung garantiert im Zusammenspiel von Wissenschaft, fachlicher Beurteilung und dem Einsatz von softwarebasierten Tools eine ausgeglichene Bedrohungsanalyse.

Zu Frage 4: Welchen Stellenwert nehmen die eingesetzten Programme in der polizeilichen Arbeit im Vergleich zur Fachexpertise des dafür ausgebildeten Fachpersonals ein?

- a. Inwiefern wirken sich die technologiebasierten Empfehlungen der Programme aus auf die Entscheidungsfindung, ob eine Intervention angezeigt ist?

Siehe Antworten zu den Fragen 1 und 3: Die Prognosetechnik ist ein Hilfsmittel, das unterstützenden Charakter hat und im Zweifelsfall Hinweise liefern soll.

Zu Frage 5: Gemäss der interkantonalen Fachstelle Schweizerische Kriminalprävention (SKP) umfasst ein kantonales Bedrohungsmanagement idealerweise die Aspekte gesetzliche Grundlagen, Zugriff auf Daten und Datenverwaltung, Risikoanalyseinstrumente und Analyseinstrumente zur Rückfallprognose, Krisenteam und Fallmanagement, Kontinuität sowie erfasste Themen und Phänomene. Wie beziehungsweise wo werden diese Bereiche im Kanton Luzern geregelt beziehungsweise umgesetzt?

- a. Inwiefern wird «Predictive Policing» in das revidierte kantonale Datenschutzgesetz (KDSG) aufgenommen

Strafverfolgung und Gefahrenabwehr sind polizeiliche Kernaufgaben. Die polizeilichen Interventionen orientieren sich an den Möglichkeiten des Gesetzes über die Luzerner Polizei (PoIG; [SRL Nr. 350](#)). Namentlich die §§ 4, 4bis und 4ter geben die Grundsätze der Datenbearbeitung, der Datenbekanntgabe an andere Behörden sowie Dritte und der Vernichtung der nicht mehr benötigten Personendaten vor. Weitere spezifische Bestimmungen zum Bedrohungsmanagement enthalten die §§ 13a, 13b und 13c, welche die Gefährderansprache, die Gefährdungsmeldung und die Gefährder-Datensammlung regeln. Sämtliche Bestimmungen der Datenerhebung, -bearbeitung und -löschung des Kantonalen Bedrohungsmanagements (KBM) stützen sich des Weiteren auf die Vorgaben des kantonalen Datenschutzgesetzes (DSG; [SRL Nr. 38](#)).

Zum KBM gehört neben der Fachgruppe Gewaltschutz auch die Anlaufstelle kantonales Bedrohungsmanagement. Die gesetzliche Grundlage der Anlaufstelle findet sich in der Verordnung über die Luzerner Polizei (PoIV; [SRL Nr. 351](#)). In § 3a wird das Departementssekretä-

riat des Justiz- und Sicherheitsdepartementes mit der Koordination der Zusammenarbeit zwischen der Luzerner Polizei, anderen Behörden sowie Dritten bei Gefährdungsmeldungen gemäss § 13b PolG beauftragt.

Ziel des Bedrohungsmanagements ist es, schwere Gewalttaten zu verhindern. Aufgrund der Komplexität dieser Aufgabe wurde von Anfang an auf eine interdisziplinäre Zusammenarbeit gesetzt. Fallbezogen werden aus dem Netzwerk von Fachpersonen der Luzerner Polizei, der Strafuntersuchungsbehörden, der Kinder- und Erwachsenenschutzbehörden KESB und der Luzerner Psychiatrie (Forensik) Teams zusammengestellt. Diese interdisziplinäre Fallkonferenz nimmt zeitnah Risikoanalysen vor und beschliesst notwendige Massnahmen und Interventionen zum Schutze von Betroffenen. Dreh- und Angelpunkt des bereichsübergreifenden Netzwerks, der Schulung und Information sowie der Vorbereitung der interdisziplinären Fallkonferenzen ist die Anlaufstelle des Kantonalen Bedrohungsmanagements.

Zu a.) Gemäss § 13c Abs. 1 PolG kann die Luzerner Polizei zur Abwehr von Gefahren und zur Verhütung von Straftaten Personendaten von Gefährderinnen und Gefährdern bearbeiten und zu diesem Zweck eine Datensammlung führen. Im Rahmen der Revision des Datenschutzgesetzes (DSG; SRL Nr. 38) soll zudem das Polizeigesetz in § 4 Abs. 1d ergänzt werden (Vornahme von Profilings, insbesondere für kriminalpolizeiliche Zwecke, vgl. [Kantonsratsbeschluss vom 15. Mai 2021](#), S. 1714). Das revidierte DSG tritt nach Ablauf der Referendumsfrist (14. Juli 2021) per 1. September 2021 in Kraft.

Zu Frage 6: Plant der Kanton Luzern eine externe Evaluation der eingesetzten digitalen Risikoanalyse-Programme? Wann? Durch wen?

Die Wirksamkeit der eingesetzten Programme wird in der täglichen Arbeit beurteilt. Eine externe Evaluation durch den Kanton Luzern ist aktuell nicht vorgesehen.