

Information der Öffentlichkeit über Straftaten

- **Kantonsratsbeschluss über die Einheitsinitiative «Sicherheit durch Transparenz (Nennung der Staatsangehörigkeit von Tätern und Tatverdächtigen)»**
- **VII. Nachtrag zum Polizeigesetz [Gegenvorschlag zur Einheitsinitiative «Sicherheit durch Transparenz (Nennung der Staatsangehörigkeit von Tätern und Tatverdächtigen)»]**

Bericht und Antrag der Regierung zum Inhalt der Einheitsinitiative sowie
Botschaft und Entwurf der Regierung zum VII. Nachtrag zum Polizeigesetz vom 29. Juni 2010

Inhaltsverzeichnis

Seite

Zusammenfassung.....	2
1. Initiative «Sicherheit durch Transparenz».....	2
1.1. Wortlaut und Zulässigkeit des Initiativbegehrens.....	2
1.2. Begründung.....	3
1.3. Anmeldung und Zustandekommen.....	3
1.4. Zuleitung an den Kantonsrat	3
1.5. Behandlung im Kantonsrat und Volksabstimmung.....	4
2. Information der Öffentlichkeit durch Polizei und Strafjustizbehörden	4
2.1. Bedürfnis nach Information.....	4
2.1.1. Ausgangslage	4
2.1.2. Nennung der Staatsangehörigkeit im Besonderen	5
2.2. Information im Spannungsfeld verschiedener Rechte und Interessen	6
2.2.1. Informationsfreiheit, Amtsgeheimnis, Datenschutz.....	6
2.2.2. Gleichbehandlungsgebot und Diskriminierungsverbot.....	6
2.2.3. Unschuldsvermutung	6
3. Beurteilung der Initiative	7
3.1. Informationen über die Staatsangehörigkeit von Tätern und Tatverdächtigen durch Bund und Kantone.....	7
3.1.1. Kriminalstatistik des Bundes	7
3.1.2. Politische Vorstösse betreffend Mitteilungen durch Polizei und Justizbehörden ..	7
3.2. Heutige Informationspraxis der st.gallischen Justiz- und Polizeibehörden	9
3.2.1. Polizei	9
3.2.2. Untersuchungsbehörden / Staatsanwaltschaft	9
3.2.3. Gerichte	9
3.3. Bundesrechtliche Rahmenbedingungen	9
3.3.1. Vereinheitlichung des Strafprozessrechts	9
3.3.2. Geltungsbereich der StPO	10
3.3.3. Information der Öffentlichkeit nach der StPO	10
3.3.4. Spielraum für eine kantonale Regelung.....	10
3.4. Ablehnung der Initiative und Gegenvorschlag	11
3.4.1. Gründe für die Ablehnung der Initiative	11
3.4.2. Gegenvorschlag.....	12
4. VII. Nachtrag zum Polizeigesetz	13
5. Verfahren	13
6. Anträge	14

Entwürfe:

- Kantonsratsbeschluss über die Einheitsinitiative «Sicherheit durch Transparenz (Nennung der Staatsangehörigkeit von Tätern und Tatverdächtigen)» 15
- VII. Nachtrag zum Polizeigesetz [Gegenvorschlag zur Einheitsinitiative «Sicherheit durch Transparenz (Nennung der Staatsangehörigkeit von Tätern und Tatverdächtigen)»]16

Zusammenfassung

Das Initiativbegehren «Sicherheit durch Transparenz (Nennung der Staatsangehörigkeit von Tätern und Tatverdächtigen)» verlangt, dass in Meldungen der Polizei und Justizbehörden die Staatsangehörigkeit von Tätern und Tatverdächtigen genannt wird. Bei Personen, die eingebürgert sind, soll auch deren ursprüngliche Staatsangehörigkeit bekannt gegeben werden.

Die Orientierung über Straftaten in Meldungen der Polizei sowie der Straf- und Justizbehörden einerseits und in der Berichterstattung der Medien andererseits bewegt sich im Spannungsfeld zwischen dem Anspruch der Öffentlichkeit auf wahrheitsgetreue Information, der Pflicht der Behörden zur Wahrung des Amtsgeheimnisses und dem Recht der Beteiligten auf Schutz ihrer Persönlichkeitsrechte.

Die auf den 1. Januar 2011 in Kraft tretende Schweizerische Strafprozessordnung stellt in Bezug auf die Orientierung der Öffentlichkeit über Strafverfahren Rahmenbedingungen auf, die den Kantonen grundsätzlich keinen Spielraum für abweichende kantonale Regelungen lässt. Ein gewisser Spielraum besteht für Meldungen der Polizei.

Die Initiative ist – obwohl sie in der Form einer Einheitsinitiative abgefasst ist – zu starr formuliert und teilweise nicht umsetzbar. Die für die Information verantwortlichen Behörden müssen in der Lage sein, sachgerecht und angemessen informieren zu können. Die Regierung beantragt daher die Ablehnung der Initiative und unterbreitet einen Gegenvorschlag. Dieser sieht die Schaffung einer gesetzlichen Grundlage im Polizeigesetz für Meldungen der Polizei vor. Damit wird – soweit der kantonale Gesetzgeber zur Regelung befugt ist – einerseits das Anliegen der Initianten aufgenommen. Andererseits wird der Polizei der erforderliche Spielraum eingeräumt, damit sie sowohl dem Informationsbedürfnis der Öffentlichkeit Rechnung tragen als auch die Rechte der Betroffenen wahren kann.

Herr Präsident
Sehr geehrte Damen und Herren

Wir unterbreiten Ihnen mit dieser Vorlage Bericht und Antrag zur Einheitsinitiative «Sicherheit durch Transparenz (Nennung der Staatsangehörigkeit von Tätern und Tatverdächtigen)» sowie Botschaft und Entwurf zu einem VII. Nachtrag zum Polizeigesetz im Sinn eines Gegenvorschlags.

1. Initiative «Sicherheit durch Transparenz»

1.1. Wortlaut und Zulässigkeit des Initiativbegehrens

Am 19. Februar 2009 unterbreitete ein Initiativkomitee der Regierung das Initiativbegehren unter dem damaligen Titel «Sicherheit durch Transparenz – (Nennung der Nationalität und der Herkunftsregion von Tätern und Tatverdächtigen)» zur Prüfung der Zulässigkeit. Die Regierung erklärte am 23. Juni 2009 die Initiative nach Art. 36 des Gesetzes über Referendum und Initiative (SGS 125.1; abgekürzt RIG) unter der Bedingung als gültig, dass das Initiativkomitee die Begriffe «Nationalität», «Herkunftsregion» und «Herkunft» im Titel sowie im Initiativtext und in

der Begründung durch jenen der «Staatsangehörigkeit» ersetze. Aufgrund der im Zulassungsbeschluss genannten Bedingungen hat die Initiative folgenden angepassten Wortlaut:

**«Volksinitiative «Sicherheit durch Transparenz
(Nennung der Staatsangehörigkeit von Tätern und Tatverdächtigen)»**

In Meldungen von Polizei und Justizbehörden soll die Staatsangehörigkeit von Tätern und Tatverdächtigen genannt werden. Bei Personen, welche eingebürgert sind, soll auch deren ursprüngliche Staatsangehörigkeit genannt werden.»

Das Initiativkomitee, bestehend aus 15 Personen, ist ermächtigt, die Initiative vorbehaltlos und gesamthaft mit einfacher Mehrheit seiner Mitglieder, die zum Zeitpunkt des Rückzugs in kantonalen Angelegenheiten stimmberechtigt sind, zurückzuziehen (ABI 2009, 2152).

Beim Initiativbegehren handelt es sich um eine Einheitsinitiative in der Form der allgemeinen Anregung nach Art. 43 der Kantonsverfassung (sGS 111.1; abgekürzt KV). Die Behandlung solcher Initiativen richtet sich einerseits nach Art. 53bis ff. RIG und andererseits sachgemäss nach den für die Gesetzesinitiative geltenden Bestimmungen (Art. 53septies RIG).

1.2. Begründung

Das Initiativkomitee begründet das Begehren wie folgt:

«Die Information der Öffentlichkeit ist ein wichtiger Bestandteil der Arbeit der Polizei. Die Staatsangehörigkeit der Täterschaft gehört zu dieser Information dazu. Insbesondere bei öffentlichen Fahndungen kann die Staatsangehörigkeit von Verdächtigen (sowie bei eingebürgerten Personen deren ursprüngliche Staatsangehörigkeit) eine entscheidende Rolle spielen.»

1.3. Anmeldung und Zustandekommen

Am 13. Juli 2009 meldete das Initiativkomitee das Initiativbegehren mit dem zulässig erklärten Wortlaut beim zuständigen Departement des Innern an. Dieses veröffentlichte Wortlaut und Rückzugsermächtigung in Anwendung von Art. 38 RIG im Amtsblatt vom 20. Juli 2009 (ABI 2009, 2152).

Für das Zustandekommen einer Einheitsinitiative in Form der allgemeinen Anregung sind die Unterschriften von 4'000 Stimmberechtigten erforderlich (Art. 43 Abs. 1 KV). Diese Zahl wurde mit 4'372 gültigen Unterschriften überschritten. Die Unterschriftenbogen erfüllen die in Art. 39 RIG festgelegten Vorschriften. Das Departement des Innern hat daher mit Verfügung vom 12. Januar 2010 festgestellt und am 18. Januar 2010 im Amtsblatt veröffentlicht, dass die Initiative zustande gekommen ist (ABI 2010, 201).

1.4. Zuleitung an den Kantonsrat

Die Regierung hat dem Kantonsrat innert sechs Monaten seit Rechtsgültigkeit des Beschlusses über das Zustandekommen Bericht und Antrag zum Inhalt des Initiativbegehrens zu unterbreiten (Art. 43 RIG). Die am 18. Januar 2010 im Amtsblatt veröffentlichte Verfügung über das Zustandekommen der Initiative ist am 2. Februar 2010 rechtsgültig geworden. Somit hat die Regierung dem Kantonsrat bis 2. August 2010 Bericht und Antrag zum Inhalt des Initiativbegehrens zu stellen. Mit dieser Vorlage ist die Frist eingehalten.

1.5. Behandlung im Kantonsrat und Volksabstimmung

Der weitere Verlauf des Verfahrens hängt davon ab, ob der Kantonsrat dem Initiativbegehren zustimmt, ob er es – mit oder ohne Gegenvorschlag – ablehnt oder ob er auf eine Stellungnahme verzichtet (Art. 53septies in Verbindung mit Art. 44 Abs. 1 RIG).

- *Beschliesst der Kantonsrat, zum Initiativbegehren nicht Stellung zu nehmen*, ordnet die Regierung ohne weiteres die Volksabstimmung an (Art. 53septies in Verbindung mit Art. 44 Abs. 2 RIG). Die Regierung ordnet auch dann ohne weiteres die Volksabstimmung an, wenn der Kantonsrat innert elf Monaten nach Rechtsgültigkeit des Beschlusses über das Zustandekommen keinen Beschluss über seine Stellungnahme zum Begehren gefasst hat (Art. 53septies in Verbindung mit Art. 44 Abs. 3 RIG). Für die vorliegende Initiative läuft diese Frist am 2. Januar 2011 ab.
- *Stimmt der Kantonsrat dem Initiativbegehren zu*, hat er den mit der Einheitsinitiative erteilten Rechtsetzungsauftrag durch eine Teilrevision der Kantonsverfassung oder durch Erlass, Änderung oder Aufhebung eines Gesetzes zu erfüllen (Art. 43 Abs. 2 KV) und innert eines Jahres einen dem Begehren entsprechenden Erlass zu verabschieden (Art. 53bis Abs. 1 RIG). Der Kantonsrat kann diese Frist angemessen verlängern, wenn es sich als unmöglich erweist, die Vorlage innert eines Jahres abschliessend zu behandeln (Art. 53bis Abs. 2 RIG).
- *Lehnt der Kantonsrat das Initiativbegehren ab*, hat er gleichzeitig zu beschliessen, ob er dem Volk einen Gegenvorschlag unterbreiten will (Art. 53ter RIG). Der Gegenvorschlag kann die Form der allgemeinen Anregung oder des ausformulierten Entwurfs haben (Art. 53quater Abs. 1 RIG). Einheitsinitiative und Gegenvorschlag werden nach Art. 53septies in Verbindung mit Art. 50 f. RIG gleichzeitig der Volksabstimmung unterstellt. Verzichtet der Kantonsrat auf einen Gegenvorschlag, d.h. lehnt er die Einheitsinitiative ohne Gegenvorschlag ab, ordnet die Regierung ohne weiteres die Volksabstimmung über die Einheitsinitiative an (Art. 53quinquies RIG). Die Regierung ordnet auch dann ohne weiteres die Volksabstimmung an, wenn der Kantonsrat den Gegenvorschlag nicht innert eines Jahres (mit der Möglichkeit der Verlängerung um ein weiteres Jahr) ausarbeitet und beschliesst (Art. 53quater Abs. 2 und 3 RIG).

Das Gesetz lässt zu, dass die Regierung dem Kantonsrat zusammen mit ihrem Bericht und Antrag zum Inhalt des Initiativbegehrens bereits auch einen Gegenvorschlag in Form eines ausformulierten Erlasses unterbreitet. Diesfalls entscheidet der Kantonsrat zuerst über Bericht und Antrag zum Initiativbegehren und berät je nach Entscheid anschliessend allenfalls über den Erlassentwurf.

2. Information der Öffentlichkeit durch Polizei und Strafjustizbehörden

2.1. Bedürfnis nach Information

2.1.1. Ausgangslage

«Vermischte Meldungen», die «Letzte Seite» oder «Unglücksfälle und Verbrechen» gehören zu den meistgelesenen Rubriken in Zeitungen. Die Polizeistellen veröffentlichen praktisch täglich Meldungen vom Brand eines Dachstocks über den spektakulären Sturz eines Motorradfahrers bis zum Abschluss eines Ermittlungsverfahrens gegen einen Drogenhändlerring. Sie beschränken sich in der Regel auf den Vorfall und beschreiben das Was, Wann und Wo. Zum Wie oder Warum lässt sich bei vielen Ereignissen in einem Anfangsstadium noch nichts sagen. War es ein Unfall, ein unglücklicher Zufall oder eine Straftat? Auch zum Wer sind häufig erst rudimentäre Angaben bekannt.

Daneben erfolgen auch Mitteilungen an die Öffentlichkeit zum Zweck der Mithilfe, insbesondere um den Aufenthaltsort einer an einem Strafverfahren beteiligten Person (v.a. mutmasslicher Täter, Zeuge) zu ermitteln oder um einer beschuldigten Person habhaft zu werden (Fahndungsaufruf). Diese gezielten Mitteilungen zum Zweck der Fahndung, bei denen die Staatsangehörigkeit in der Regel ohnehin ein Element zur Beschreibung der gesuchten Person bildet und daher genannt wird, stehen nicht im Fokus der Einheitsinitiative. Vielmehr geht es im vorliegenden Zusammenhang vor allem um Meldungen ohne spezifischen Fahndungszweck.

Seit einigen Jahren wird in Polizeimeldungen nicht nur das Alter der Beteiligten genannt, sondern auch zunehmend deren Staatsangehörigkeit. Da die Staatsangehörigkeit nicht immer bekannt ist, weil es kompliziert oder teilweise nicht möglich ist, diese sofort zu bestimmen, behilft man sich auch mit Umschreibungen oder allgemeinen Hinweisen.

Die Bevölkerung hat ein berechtigtes Interesse, über aussergewöhnliche Vorkommnisse, seien es Unglücksfälle oder Straftaten, informiert zu werden. Umgekehrt ist es der Polizei ein Anliegen, über ihre Tätigkeit und Einsätze bei derartigen Ereignissen zu berichten. Dabei versteht sich, dass nicht über jeden noch so kleinen Vorfall, bei dem die Polizei involviert ist, oder über jedes Bagatelldelikt eine Meldung verfasst werden kann, sondern dass nur über Vorfälle von einer gewissen Schwere oder allgemeinem Interesse orientiert wird. Neben der Orientierung über Unfälle und schwere Straftaten ergehen auch Meldungen aus Präventionsgründen (z.B. Vorgehen bei Wohnungsabwesenheit zur Ferienzeit) oder zur Warnung (z.B. vor Diebstählen im Gedränge von Weihnachtseinkäufen).

Die Orientierung über Straftaten in Meldungen der Polizei sowie der Straf- und Justizbehörden einerseits und in der Berichterstattung der Medien andererseits bewegt sich im Spannungsfeld zwischen dem Anspruch der Öffentlichkeit auf wahrheitsgetreue Information, der Pflicht der Behörden zur Wahrung des Amtsgeheimnisses und dem Recht der Beteiligten auf Schutz ihrer Persönlichkeitsrechte. Informationen zu Straftaten müssen den Tathergang kurz wiedergeben und – wo bekannt und möglich – Hintergründe und Motive der Tat nennen. Es soll sachlich, faktengetreu und objektiv berichtet werden. Art, Inhalt und Umfang der Information hängen nicht nur vom Ereignis bzw. der Straftat ab, sondern auch von den im konkreten Einzelfall berührten, sich allenfalls widersprechenden öffentlichen und privaten Interessen. Wie detailliert die Information ist, bestimmt sich u.a. auch danach, in welchem Zeitpunkt des Verfahrens die Information verbreitet wird.

2.1.2. Nennung der Staatsangehörigkeit im Besonderen

Die Nennung der Staatsangehörigkeit und unter Umständen auch des Migrationshintergrunds von beteiligten Personen (mutmassliche Täter, Tatverdächtige, Opfer) kann zur wahrheitsgetreuen Information der Öffentlichkeit angebracht oder sogar geboten sein. Allerdings stellt sich auch hier die Frage, ob und, wenn ja, in welchen Fällen die Staatsangehörigkeit bzw. ein Migrationshintergrund eines mutmasslichen Straftäters, eines Tatverdächtigen oder eines Opfers zu den relevanten Tatsachen gehört.

Die Nennung der Staatsangehörigkeit und insbesondere des Migrationshintergrunds ist insbesondere gerechtfertigt, wenn sie für das Verständnis der Meldung bzw. des Geschehens notwendig ist, d.h. wenn Straftaten mit der Herkunft einer beteiligten Person im direkten Zusammenhang stehen, etwa bei Delikten mit kulturspezifischem Hintergrund (z.B. bei einer Blutrachetate oder bei Schlägereien mit rassistischem Hintergrund). Die Nennung der Staatsangehörigkeit, allenfalls der Herkunft, kann ferner geboten sein bei der Suche nach vermissten Personen.

Auf die Bearbeitung ihrer Meldungen in den Medien hat die Polizei keinen Einfluss. Wie die einzelnen Medien mit solchen Polizeimeldungen umgehen, liegt in deren Verantwortungsbereich. In den «Richtlinien zur Erklärung der Pflichten und Rechte der Journalistinnen und Journalisten» des Schweizer Presserates heisst es dazu: «Bei Berichten über Straftaten dürfen An-

gaben über ethnische Zugehörigkeit (...) gemacht werden, sofern sie für das Verständnis notwendig sind. Die Nennung der Nationalität darf keine Diskriminierung zur Folge haben. Sofern sie nicht systematisch erwähnt und also auch bei schweizerischen Staatsangehörigen angewendet wird, gelten die gleichen restriktiven Bedingungen wie für die übrigen in dieser Richtlinie genannten Angaben. Besondere Beachtung ist dem Umstand zu schenken, dass solche Angaben bestehende Vorurteile gegen Minderheiten verstärken können» (auf: <http://www.presserat.ch/Documents/richtlinien09.pdf>).

2.2. Information im Spannungsfeld verschiedener Rechte und Interessen

2.2.1. Informationsfreiheit, Amtsgeheimnis, Datenschutz

Die Informationsfreiheit (Art. 16 Abs. 1 und 3 der Bundesverfassung [SR 101; abgekürzt BV] sowie Art. 2 Bst. j KV) umfasst das Recht, Informationen frei zu empfangen, aus allgemein zugänglichen Quellen zu beschaffen und zu verbreiten. Weil die Verwaltung grundsätzlich nicht zu den allgemein zugänglichen Informationsquellen gehört und deren Tätigkeit sowie die Verhandlungen der Exekutivbehörden im Allgemeinen nicht öffentlich sind, besteht allerdings kein subjektiver Anspruch auf behördliche Information. Die Informationspraxis der Behörden hat insbesondere dem Amtsgeheimnis und dem Datenschutz Rechnung zu tragen. Dem Amtsgeheimnis nach Art. 320 des Schweizerischen Strafgesetzbuches [SR 311.0; abgekürzt StGB]) sowie der dienstrechtlichen Pflicht zur Amtsverschwiegenheit (im Kanton St.Gallen nach Art. 68 Abs. 1 des Staatsverwaltungsgesetzes [sGS 140.1; abgekürzt StVG]) unterliegen Tatsachen, die nach ihrer Natur oder nach besonderer Vorschrift geheim sind; diese dürfen nicht allgemein bekannt gegeben werden.

Im Kanton St.Gallen sind die Behörden nach Art. 60 Abs. 1 KV sowie Art. 3 StVG verpflichtet, von sich aus oder auf Anfrage über ihre Tätigkeit zu informieren, soweit keine öffentlichen oder schützenswerten privaten Interessen entgegenstehen. Zudem regelt das Datenschutzgesetz (sGS 142.1) den Zugang zu Personendaten auf kantonaler und kommunaler Ebene abschliessend und bestimmt damit auch den Zugang zu amtlichen Informationen.

2.2.2. Gleichbehandlungsgebot und Diskriminierungsverbot

Nach dem Grundsatz der rechtsgleichen Behandlung (Art. 8 BV und Art. 2 Bst. b KV) ist Gleiches nach Massgabe seiner Gleichheit gleich und Ungleiches nach Massgabe seiner Ungleichheit ungleich zu behandeln. Für rechtliche Unterscheidungen bedarf es sachlicher und vernünftiger Gründe (Häfelin/Haller/Keller, Schweizerisches Bundesstaatsrecht, Zürich/Basel/Genf 2008, Rz. 752 f. und 756 f.).

Die beiden Verfassungsnormen verbieten in Weiterführung des Gleichheitsgebots jede Diskriminierung, namentlich wegen der Herkunft, der Rasse, des Geschlechts, des Alters, der Sprache, der sozialen Stellung, der Lebensform, der religiösen, weltanschaulichen oder politischen Überzeugung oder wegen einer körperlichen, geistigen oder psychischen Behinderung. Was unter Diskriminierung zu verstehen ist, wird in der Literatur differenziert und teilweise auch unterschiedlich dargestellt. Kerngedanke ist der Schutz gegen soziale Ausgrenzung, Herabwürdigung und Stigmatisierung von Menschen allein wegen ihrer Zugehörigkeit zu einer bestimmten gesellschaftlichen Gruppe. Dabei geht es um die Wertschätzung eines Menschen als Person (Häfelin/Haller/Keller, a.a.O., Rz. 774 ff.).

2.2.3. Unschuldsvermutung

Die Unschuldsvermutung gehört zu den zentralen Grundsätzen des Strafverfahrensrechts. Sie ist auf Verfassungsstufe (Art. 32 Abs. 1 BV) und in den jeweiligen Strafprozessgesetzen (auch in Art. 10 der neuen Schweizerischen Strafprozessordnung [SR 312.0; AS 2010, 1881 ff.; abgekürzt StPO]) verankert. Danach gilt jede Person, die verdächtigt wird, eine strafbare Handlung begangen zu haben, bis zum gesetzlichen Beweis ihrer Schuld, d.h. bis zur rechtskräftigen Verurteilung, als unschuldig. U.a. verbietet die Unschuldsvermutung alle Formen von Vorver-

urteilung, d.h. auch Äusserungen, die auf eine Vorverurteilung hinauslaufen oder die Zweifel an der Unschuld einer freigesprochenen Person aufkommen lassen. Das Verbot der Vorverurteilung gilt auch für Private, insbesondere die Medien, die sich gegenüber Nichtverurteilten in ihrer Berichterstattung Zurückhaltung auferlegen müssen (Häfelin/Haller/Keller, a.a.O., Rz 865 f.; Niklaus Schmid, Handbuch des schweizerischen Strafprozessrechts, Zürich/St.Gallen 2009, N 215 ff.).

3. Beurteilung der Initiative

3.1. Informationen über die Staatsangehörigkeit von Tätern und Tatverdächtigen durch Bund und Kantone

3.1.1. Kriminalstatistik des Bundes

Sowohl auf Bundes- als auch auf kantonaler Ebene zielten verschiedene politische Vorstösse in den vergangenen Jahren auf die Erhebung vermehrter Daten, darunter die Staatsangehörigkeit, für die Kriminalstatistik. Nachdem die Kriminalstatistik modernisiert (Projekt «PKS») und sachlich erweitert wurde, sind seit Beginn des Jahres 2010 im Bereich der ausländischen Tatverdächtigen differenzierte Aussagen möglich. U.a. wird neben der Staatsangehörigkeit der Aufenthaltsstatus einer ausländischen Person erhoben. Voraussetzung sind die Verfügbarkeit der entsprechenden Daten sowie die Wahrung des Datenschutzes. Die Kriminalstatistik ist öffentlich zugänglich; die entsprechenden Zahlen können auf der Internetseite des Bundesamtes für Statistik abgerufen werden:

www.bfs.admin.ch/bfs/portal/de/index/themen/19/22/publ.html?publicationID=3866 (Publikation) und www.pxweb.bfs.admin.ch/Dialog/statfile.asp?lang=1 (interaktive Statistikdatenbank).

3.1.2. Politische Vorstösse betreffend Mitteilungen durch Polizei und Justizbehörden

a) Vorstösse in anderen Kantonen

Es besteht – soweit ersichtlich – in keinem Kanton eine Vorschrift, wonach in Mitteilungen von Polizei und Strafbehörden die Staatsangehörigkeit von Tätern und Tatverdächtigen in jedem Fall zwingend genannt werden müsste. In verschiedenen Kantonen wurden indessen ähnliche Vorstösse diskutiert.

Der Landrat des Kantons **Basel-Landschaft** wies am 28. Januar 2010 eine Motion betreffend «Konsequente Nennung von Nationalitäten in Polizeimeldungen» ab. Laut der Regierung seien die Forderungen bereits erfüllt, nachdem in den Medienmitteilungen der Polizei die Nationalitäten seit Jahren genannt würden. Ob und was die Medien abdruckten, lasse sich jedoch nicht beeinflussen. Die Nennung der ursprünglichen Nationalität von eingebürgerten Schweizern werde abgelehnt. Im kriminalpolizeilichen Bereich werde bei Tätern und Opfern neben dem Alter grundsätzlich die Nationalität mitgeteilt, wenn die Nennung den Erfolg eines laufenden Verfahrens nicht gefährde, eine gesicherte Faktenlage bestehe, der Persönlichkeitsschutz von Opfern und Tätern gewährleistet sei und aufgrund der Mitteilung nicht auf eine konkrete Person geschlossen werden könne. Bei Vorfällen im Strassenverkehr würden Nationalitäten in der Regel nicht veröffentlicht. Bei Unfällen mit tödlichem Ausgang oder in Fällen grober Verkehrsregelverletzungen, z.B. bei Rasern, werde die Nationalität hingegen bekannt gegeben. Anfragen nach einem Migrationshintergrund würden beantwortet, aber nicht aktiv kommuniziert.

Im Kanton **Basel-Stadt** hielt die Regierung in Beantwortung einer Interpellation betreffend «Neutrale Berichterstattung in Medienmitteilungen» am 19. August 2008 fest, dass Medienmitteilungen zu Straftaten dem berechtigten Informationsbedürfnis der Öffentlichkeit genügen, aber umgekehrt die Persönlichkeitsrechte der Beteiligten, die Unschuldsvermutung und das Amtsgeheimnis wahren müssten. U.a. wurde ausgeführt, dass bei Straftaten, die in einem Zusammenhang mit der Herkunft einer beteiligten Person (Nationalität oder Migrationshintergrund) ständen, darüber informiert werde, beispielsweise bei einer tätlichen Auseinandersetzung zwischen Türken und türkischstämmigen Schweizern. Am 18. November 2009 verzichtete

der Grosse Rat des Kantons Basel-Stadt darauf, eine Motion betreffend «Konsequente Nennung von Nationalitäten in Polizeimeldungen» zu überweisen.

Im Kanton **Bern** lehnte der Grosse Rat am 9. Dezember 2009 eine Motion betreffend «Transparenz bei Meldungen der Polizei und Justizbehörden» ab. Seitens der Regierung wurde darauf hingewiesen, dass die Öffentlichkeit nach dem kantonalen Strafprozessgesetz über ein Strafverfahren orientiert werde, wenn die Mitwirkung des Publikums bei der Aufklärung einer strafbaren Handlung geboten sei, es sich um besonders schwere oder Aufsehen erregende Straftaten handle oder dies zur Berichtigung falscher Meldungen, zur Warnung oder Beruhigung der Öffentlichkeit angezeigt sei. Jede Orientierung der Öffentlichkeit sei so auszugestalten, dass der Untersuchungszweck nicht gefährdet oder beeinträchtigt werde, die Persönlichkeitsrechte der in die Untersuchung involvierten Personen und die Rechte des Opfers gewahrt würden und die Unschuldsvermutung nicht verletzt werde. Die Polizei orientiere in eigener Verantwortung über polizeiliche Ermittlungen, die noch nicht zur Eröffnung der Strafverfolgung gegen bestimmte oder bestimmbare Personen geführt hätten, sofern dies zu Fahndungszwecken, zur Prävention oder zur Warnung der Bevölkerung erforderlich sei.

Im Kanton **Schaffhausen** verzichtete der Kantonsrat am 19. Februar 2007 auf die Überweisung eines Postulats betreffend «Aufschlüsselung nach Staatsangehörigkeiten». Seitens der Regierung wurde ausgeführt, die Orientierung der Öffentlichkeit über laufende Strafverfahren erfolge nach der kantonalen Strafprozessgesetzgebung durch den verfahrensleitenden Untersuchungsrichter, wobei der Informationsanspruch der Öffentlichkeit und die Wahrung des Verfahrenszwecks gegeneinander abgewogen werden müssten. Es werde bei schweren Delikten nach dem StGB und bei Verkehrsunfällen mit Schwerverletzten oder Toten die Staatsangehörigkeit, wie sie im Pass vermerkt sei, bekannt gegeben. Bei Ausländern könne zudem der Aufenthaltsstatus genannt werden. Bei leichten Delikten und Verkehrsunfällen werde auf die Nennung der Staatsangehörigkeit verzichtet. In der Diskussion im Kantonsrat wurde u.a. auf die Problematik von Doppel- und Mehrfachbürgerrechten hingewiesen, dass es keine unterschiedlichen Klassen von Schweizer Bürgern gebe, dass die Staatsangehörigkeit wenig über die kulturellen oder sozialen Hintergründe aussage oder dass die Straffälligkeit nicht ethnisch-kulturell bedingt sei, sondern von sozialen Faktoren wie dem Bildungsniveau oder der beruflichen Integration abhängen.

Im Kanton **Solothurn** beantragte die Regierung am 14. Dezember 2004 Nichterheblicherklärung einer Motion betreffend «Nennung der Nationalität in Polizeimeldungen». Den gleichen Antrag stellte sie am 24. April 2007 mit Bezug auf einen Auftrag auf Ergänzung des kantonalen Gesetzes über die Information und den Datenschutz betreffend «Mehr Transparenz in der Kommunikation». Der Kantonsrat beschloss am 4. Juli 2007 Nichterheblicherklärung. Mediale Beachtung fand in der Folge die im Kanton Solothurn eingereichte Volksinitiative «Nennung der Nationalitäten in Meldungen der Polizei- und Justizbehörden». Gestützt auf ein Rechtsgutachten von Prof. Dr. Thomas Fleiner, das zum Schluss kam, dass die generelle Nennung der Nationalität oder Herkunftsregion gegen nationales und internationales Recht verstosse, beantragte die Regierung am 22. September 2009 die Ungültigerklärung der Initiative. Demgegenüber erklärte der Kantonsrat die Initiative mit Beschluss vom 4. November 2009 als gültig und beauftragte die Regierung mit der Ausarbeitung eines dem Initiativbegehren entsprechenden Entwurfs.

Im Kanton **Zürich** lehnte der Kantonsrat anfangs 2007 im Rahmen der Beratungen zu einem kantonalen Gesetz über die Information und den Datenschutz einen Antrag ab, wonach «in Verlautbarungen der Polizei und der Justizvollzugsbehörden (...) auf die Nationalität von Tätern hinzuweisen» und bei schweren Straftaten zu erwähnen sei, «wenn ein Täter die schweizerische Staatsbürgerschaft vor weniger als fünf Jahren erlangt hat». Der Rat diskutierte neben formalrechtlichen Aspekten des Vorstosses u.a. darüber, dass zwar in bestimmten Fällen Unterscheidungen zwischen Schweizerinnen und Schweizern und Ausländerinnen und Ausländern gemacht, nicht jedoch verschiedene Kategorien einer Nationalität gebildet werden dürften.

b) Antrag im Kanton St.Gallen

Im Rahmen der Beratungen zum II. und III. Nachtrag zum Strafprozessgesetz (22.06.05/22.06.06) wurde in der vorberatenden Kommission bzw. am 25. September 2006 im Kantonsrat folgender Antrag gestellt: «Die Information der Öffentlichkeit beinhaltet die Herkunft von Täterschaft und Tatverdächtigen. Bei eingebürgerten Personen kann sie deren ursprüngliche Herkunft beinhalten.» Der Antrag wurde mit 42:122 Stimmen abgelehnt.

3.2. Heutige Informationspraxis der st.gallischen Justiz- und Polizeibehörden

3.2.1. Polizei

Die Kantonspolizei macht insbesondere dann Angaben zur Staatsangehörigkeit von Tätern und Tatverdächtigen, wenn es um schwere Kriminaldelikte wie Tötung, Körperverletzung, bewaffnete Raubüberfälle, Serielikte und Bandenkriminalität oder um schwere Strassenverkehrsdelikte wie Raserunfälle oder Unfälle mit tödlichem Ausgang geht. Zudem wird die Staatsangehörigkeit in Fahndungsaufrufen genannt. Dabei werden sowohl die schweizerische als auch eine ausländische Staatsangehörigkeit bekannt gegeben. Bei schweizerischen Staatsangehörigen unterscheidet die Kantonspolizei nicht zwischen gebürtigen und eingebürgerten Schweizerinnen und Schweizern. Auf entsprechende Nachfrage wird jedoch beantwortet, ob jemand die schweizerische Staatsangehörigkeit seit Geburt besitzt oder eingebürgert ist.

3.2.2. Untersuchungsbehörden / Staatsanwaltschaft

Nach Art. 73 des kantonalen Strafprozessgesetzes (sGS 962.1; noch bis 31. Dezember 2010 gültig) orientiert der Untersuchungsrichter im Einvernehmen mit dem Staatsanwalt zur Wahrung öffentlicher Interessen, insbesondere zur Berichtigung falscher Meldungen und zur Beruhigung der Öffentlichkeit, über den Stand des Verfahrens. Die Polizei im Einvernehmen mit dem Untersuchungsrichter erlässt Aufforderungen an die Öffentlichkeit zur Mitwirkung bei der Fahndung nach Tatverdächtigen sowie bei der Ermittlung von Spuren und Beweismitteln. Dabei schreibt das Gesetz ausdrücklich vor, dass die Persönlichkeitsrechte der Betroffenen zu wahren sind und insbesondere der Unschuldsvermutung Rechnung zu tragen ist.

Die Staatsanwaltschaft teilt die Staatsangehörigkeit in der Regel nur dann mit, wenn sie mit dem Delikt direkt etwas zu tun hat, v.a. bei Widerhandlungen gegen das Bundesgesetz über die Ausländerinnen und Ausländer (SR 142.20) oder auch bei so genannten «Kügeli-Dealern», wobei in derartigen Fällen etwa pauschal von «Afrikanern» die Rede ist.

3.2.3. Gerichte

Gerichte orientieren von sich aus kaum je über Straftaten. Zum einen gilt der Grundsatz der Öffentlichkeit von Gerichtsverhandlungen und Urteilsverkündungen (Art. 60 des Gerichtsgesetzes [sGS 941.1; abgekürzt GerG]; Art. 30 Abs. 3 BV; Art. 69 ff. StPO). Zum anderen veröffentlichen sie Entscheide von allgemeinem Interesse und grundsätzlicher Bedeutung in anonymisierter Form (Art. 63 GerG).

3.3. Bundesrechtliche Rahmenbedingungen

3.3.1. Vereinheitlichung des Strafprozessrechts

Nach Art. 123 Abs. 1 BV ist die Gesetzgebung auf dem Gebiet des Strafrechts und des Strafprozessrechts Sache des Bundes. Am 1. Januar 2011 treten die Schweizerische Strafprozessordnung und die Schweizerische Jugendstrafprozessordnung (SR 312.1; AS 2010, 1573 ff.; abgekürzt JStPO) in Kraft. Die StPO und die JStPO lösen die bisherigen kantonalen Strafprozessordnungen und den Bundesstrafprozess ab. Damit ist das Strafprozessrecht gesamtschweizerisch umfassend und abschliessend geregelt (Botschaft zur Vereinheitlichung des Strafprozessrechts [im Folgenden Botschaft StPO] in: BBl 2006, 1101 und 1125). Den Kanto-

nen ist es grundsätzlich verwehrt, im Bereich des Strafverfahrens eigene Bestimmungen zu erlassen. Ausgenommen sind Bereiche, welche die StPO ausdrücklich den Kantonen vorbehält (Schmid, a.a.O., N 65 f.). Soweit die StPO (und die JStPO) die Information der Öffentlichkeit regelt, kann der kantonale Gesetzgeber somit kein darüber hinausgehendes kantonales Recht schaffen. Solche kantonalen Regelungen wären ungültig.

3.3.2. Geltungsbereich der StPO

Die in der Strafverfolgung tätigen Behörden werden nach den Funktionen unterschieden, in denen sie tätig sind, in Ermittlungsbehörden (Polizei), Untersuchungsbehörden (Staatsanwaltschaft) und Gerichte (Schmid, a.a.O., N 325 f.). Soweit sich die Polizei repressiv mit der Verfolgung von Delikten befasst, ist ihre Tätigkeit der StPO unterstellt. Dies gilt nicht nur für die Tätigkeiten der eigentlichen Kriminalpolizei, sondern auch z.B. für jene der Verkehrspolizei, soweit sie sich mit der Verfolgung von Strassenverkehrsdelikten befasst. Die übrigen Aufgaben, v.a. solche sicherheits- oder verkehrspolizeilicher Art, die der Prävention, der Gefahrenabwehr und der Beseitigung von Störungen dienen, fallen nicht unter die StPO (Botschaft StPO, BBl 2006, 1136).

3.3.3. Information der Öffentlichkeit nach der StPO

Während für die gerichtliche Hauptverhandlung und die mündliche Urteilsverkündung der Grundsatz der Öffentlichkeit gilt, soweit keine Ausnahmen vorgesehen sind (Art. 69 Abs. 1 StPO; Art. 30 Abs. 3 BV), ist das Vorverfahren (polizeiliches Ermittlungsverfahren und Untersuchung durch die Staatsanwaltschaft) nicht öffentlich. Vorbehalten bleiben Mitteilungen der Strafbehörden an die Öffentlichkeit (Art. 69 Abs. 3 Bst. a StPO).

Nach der Bestimmung von Art. 74 Abs. 1 StPO können die Staatsanwaltschaft und die Gerichte – und mit deren Einverständnis die Polizei – die Öffentlichkeit über hängige Strafverfahren orientieren, wenn dies erforderlich ist. Gleichzeitig werden Kriterien aufgestellt, in welchen Fällen die Information der Öffentlichkeit erforderlich ist. Es sind dies einerseits Fälle, in denen die Bevölkerung zur Mithilfe bei der Aufklärung von Straftaten oder bei der Fahndung nach Verdächtigen aufgerufen wird (Bst. a) oder dies zur Warnung oder Beruhigung der Bevölkerung notwendig ist (Bst. b). Mitteilungen an die Öffentlichkeit sind zudem zur Richtigstellung unzutreffender Meldungen oder Gerüchte (Bst. c) oder wegen der besonderen Bedeutung eines Straffalls zulässig (Bst. d).

Art. 74 Abs. 3 StPO stellt Richtlinien hinsichtlich Art und Inhalt der Orientierung auf, indem er festhält, dass der Grundsatz der Unschuldsvermutung und die Persönlichkeitsrechte der Betroffenen zu beachten sind. Die Strafbehörden haben sich aufgrund der Unschuldsvermutung insbesondere vorverurteilender Schuldzuweisungen zu enthalten. Das bedeutet u.a., dass nicht von «Tätern», sondern von «Verdächtigen» oder allenfalls «mutmasslichen Tätern» gesprochen wird. Aus dem Gebot der Achtung der Persönlichkeitsrechte der Betroffenen folgt zudem, dass nur jene Informationen publik gemacht werden dürfen, die notwendig sind, um das mit der Orientierung anvisierte Ziel nach Abs. 1 zu erreichen (Botschaft StPO, BBl 2006, 1154).

Nachdem die neue StPO wie erwähnt eine umfassende Kodifikation darstellt (BBl 2006, 1101), besteht betreffend Information der Öffentlichkeit über hängige Strafverfahren für Staatsanwaltschaft und Gerichte (sowie mit deren Einverständnis für die Polizei) in Art. 74 Abs. 1 und 3 StPO eine grundsätzlich abschliessende Regelung. Es fragt sich daher, ob bzw. inwiefern noch Spielraum für eine kantonale Regelung bleibt.

3.3.4. Spielraum für eine kantonale Regelung

Sobald ein Strafverfahren eröffnet ist, gilt für die Informationen der Öffentlichkeit die bundesrechtliche Regelung von Art. 74 StPO. Nach Art. 74 Abs. 1 StPO darf über ein hängiges Strafverfahren nach den in dieser Bestimmung genannten Kriterien informiert werden. Mithin darf über die Staatsangehörigkeit von Tatverdächtigen orientiert werden, wenn die Bevölkerung bei

der Aufklärung von Straftaten oder bei der Fahndung mitwirken soll und in diesem Zusammenhang die Information über die Staatsangehörigkeit von Tatverdächtigen von Bedeutung ist. Die Staatsangehörigkeit darf zudem genannt werden, wenn dies zur Warnung oder Beruhigung der Bevölkerung notwendig ist. Die Nennung der Staatsangehörigkeit kann ferner erforderlich sein, um unzutreffende Meldungen oder Gerüchte richtigzustellen bzw. solchen entgegenzuwirken. Schliesslich kann die Bekanntgabe der Staatsangehörigkeit aufgrund der Besonderheit bzw. der besonderen Bedeutung der Straftat erforderlich sein. Nach Art. 74 Abs. 3 StPO sind bei der Orientierung der Öffentlichkeit die Unschuldsvermutung und die Persönlichkeitsrechte der Betroffenen zu wahren. Die Behörden müssen demnach zwingend über einen Spielraum verfügen, damit sie im konkreten Fall entscheiden können, was mit Blick auf Ziel und Zweck der Information gesagt werden darf, soll oder muss bzw. ob und inwieweit im konkreten Fall auch über die Staatsangehörigkeit zu informieren ist. Wären die Behörden – wie dies die Initiative fordert – dazu verpflichtet, ungeachtet der in Art. 74 Abs. 1 StPO genannten Gründe und der in Abs. 3 erwähnten Grundsätze der Unschuldsvermutung sowie ohne Beachtung der Persönlichkeitsrechte und Interessenabwägung in sämtlichen Meldungen über Straftaten die Staatsangehörigkeit zu nennen, verstiesse dies gegen Bundesrecht.

Nach Art. 74 Abs. 2 StPO – und unter Beachtung der allgemeinen Einschränkungen von Art. 74 Abs. 3 StPO – ist es der Polizei erlaubt, von sich aus die Öffentlichkeit über Unfälle und Straftaten zu orientieren, ohne dabei Namen zu nennen. Es handelt sich dabei um sogenannte Routinemeldungen (vgl. Botschaft StPO, BBl 2006, 1154). Dies sind polizeiliche Mitteilungen über Unglücksfälle, aussergewöhnliche und schwerwiegende Ereignisse und Straftaten von einem gewissen Interesse. Sie knüpfen am konkreten Vorkommnis an und orientieren darüber, was passiert ist. Vielfach steht im Zeitpunkt der Meldung (noch) nicht fest, ob bzw. inwiefern es sich um ein strafbares Verhalten handelt bzw. ob eine Strafuntersuchung eingeleitet wird. Häufig sind auch die Beteiligten bzw. deren Rolle (noch) nicht bekannt. Beispiele sind etwa Polizeimeldungen über Tauchunfälle, Brände, Kollisionen, Einbruchserien, Drogenrazzien, Ermittlungen gegen einen Schenkkreis, Leichenfunde, häusliche Gewalt und dergleichen.

Aufgrund der offenen Formulierung von Art. 74 Abs. 2 StPO ist davon auszugehen, dass bei derartigen Meldungen der Polizei, die ohne Namensnennung allgemein über Unfälle und Straftaten berichten, ein gewisser Spielraum für eine ausführende kantonale Regelung besteht. Ebenso besteht eine kantonale Regelungsbefugnis, soweit Polizeimeldungen ausserhalb hängiger Strafverfahren erfolgen. Die StPO regelt lediglich die Information, die nach Eröffnung eines Strafverfahrens erfolgen. Soweit die Polizei über andere Ereignisse, insbesondere im Bereich der Sicherheits- und der Verkehrspolizei, orientiert, besteht keine bundesrechtliche Regelung und ist daher der Kanton zur Rechtsetzung befugt. Darunter fallen z.B. Mitteilungen über die Aufgreifung alkoholisierter oder verwirrter Personen, Verkehrsstaus, Einfangen entkommener Tiere, Befreiungen aus misslicher Lage, aussergewöhnliche Todesfälle ohne Fremdeinwirkung und dergleichen.

3.4. Ablehnung der Initiative und Gegenvorschlag

Die Initiative visiert sowohl Meldungen der Polizei als auch solche der Justizbehörden an. Der Initiativtext ist unter Berücksichtigung der Begründung des Initiativkomitees so auszulegen, dass die Staatsangehörigkeit der mutmasslichen Täter oder Tatverdächtigen bei sämtlichen Meldungen zu nennen ist. Sodann fordert das Initiativbegehren bei eingebürgerten Personen die Nennung der ursprünglichen Staatsangehörigkeit.

3.4.1. Gründe für die Ablehnung der Initiative

a) Aus rechtlichen Gründen – Schranken aufgrund von Bundesrecht

Bis es allenfalls zur Abstimmung über die Initiative kommt, werden die StPO und die JStPO in Kraft sein. Soweit diese Erlasse die Information der Öffentlichkeit im Rahmen von Strafverfahren

regeln, bleibt kein Raum für eine abweichende kantonale Regelung. Bei Annahme der Initiative muss eine Regelung getroffen werden, welche die dargelegten bundesrechtlichen Schranken beachtet.

Die Initiative bezieht sich sowohl auf Meldungen der Polizei als auch auf solche der Straf- und Justizbehörden. Sie unterscheidet weder zwischen Meldungen ausserhalb oder während eines Strafverfahrens noch differenziert sie zwischen den verschiedenen mit der Strafverfolgung befassten Behörden. Sie berücksichtigt damit das neue Bundesrecht nicht. Eine kantonale Regelung kommt jedoch nicht darum herum, den vom künftigen Bundesrecht vorgegebenen Differenzierungen Rechnung zu tragen.

Die Bekanntgabe der Staatsangehörigkeit kann den möglichen Personenkreis der Tatverdächtigen einschränken und Personen erkennbar machen. Kommt eine verdächtige Person z.B. aus einer kleinen Gemeinde oder werden zusätzlich Angaben zu deren Alter gemacht, kann unter Umständen auf eine bestimmte Person geschlossen werden. Zwar lässt Art. 74 Abs. 2 StPO Meldungen der Polizei über Unfälle und Straftaten ohne Namensnennung zu. Indem die Nennung des Namens verboten ist, ist dadurch unter – wohl eher selten vorkommenden – Umständen auch die Bekanntgabe der Staatsangehörigkeit nicht zulässig, nämlich dann, wenn sich aufgrund dieser Information der Name der betreffenden Person eruieren liesse und diese identifiziert werden könnte.

Nach dem zweiten Satz der Initiative soll bei eingebürgerten Personen die ursprüngliche Staatsangehörigkeit genannt werden. Eingebürgert wird nur, wer in die schweizerischen Verhältnisse eingegliedert und mit den schweizerischen Lebensgewohnheiten, Sitten und Gebräuchen vertraut ist, die Rechtsordnung beachtet und kein Risiko für die innere oder äussere Sicherheit der Schweiz darstellt (Art. 14 des eidgenössischen Bürgerrechtsgesetzes, SR 141.0). Im Zeitpunkt einer Einbürgerung wird abgeklärt, ob gegen die Bewerberin oder den Bewerber eine ungelöschte Vorstrafe oder ein hängiges Strafverfahren vorliegt. Ist dies der Fall, erfolgt keine Einbürgerung. Wird die eingebürgerte Person nach erfolgter Einbürgerung straffällig, sind Unterscheidungen zwischen einer Person mit schweizerischer Abstammung und einer eingebürgerten Person grundsätzlich nicht gerechtfertigt, sondern können das Gleichbehandlungsgebot verletzen. Es gibt nicht zwei unterschiedliche Kategorien der schweizerischen Staatsbürgerschaft. Auch aus praktischen Gründen lässt die Vielschichtigkeit der Lebensrealität bei «ausländischer Herkunft» keine Unterscheidungen zwischen Schweizer Bürgerinnen und Bürgern mit ausschliesslich inländischen und solchen mit bi- oder multinationalen Wurzeln zu.

b) Aus praktischen Gründen – teilweise nicht umsetzbar

Nach der Initiative soll die Staatsangehörigkeit in jeder Meldung über mutmassliche Straftaten genannt werden. Da die Staatsangehörigkeit nicht immer sofort bekannt und in vielen Fällen auch nicht in der erforderlichen Zeit feststellbar ist, würde die Initiative den Behörden unnötigen und zusätzlichen Aufwand verursachen. Zudem bleibt die Frage unbeantwortet, wie bei mehreren Staatsangehörigkeiten zu verfahren ist. Bei eingebürgerten Schweizern lässt sich die ursprüngliche Staatsangehörigkeit (unter Umständen auch doppelte Staatsangehörigkeiten aufgrund von Eltern mit unterschiedlichen Nationalitäten) ebenfalls oft nur mit grossem Aufwand abklären.

3.4.2. Gegenvorschlag

Die Stossrichtung der Initiative ermöglicht es, eine Detailregelung zu treffen und eine differenzierte Lösung zu finden, die sowohl dem Anliegen der Initianten entgegenkommt als auch die (Bundes-) Rechtmässigkeit und Verhältnismässigkeit wahrt.

Soweit die Polizei im Einverständnis der Staatsanwaltschaft und der Gerichte Meldungen publiziert, richtet sich diese Informationstätigkeit einzig nach Art. 74 Abs. 1 und 3 StPO. Demgegenüber ergibt sich für Polizeimeldungen aus Art. 74 Abs. 2 StPO sowie für Meldungen ausserhalb

eines Strafverfahrens ein gewisser Spielraum für eine kantonale Regelung. Bisher besteht für Meldungen ausserhalb eines Strafverfahrens keine gesetzliche Regelung für Mitteilungen durch die Polizei.

4. VII. Nachtrag zum Polizeigesetz

Nachdem dem kantonalen Gesetzgeber lediglich Raum bleibt, um für Polizeimeldungen im Sinne von Routinemeldungen eine entsprechende gesetzliche Grundlage zu schaffen, bietet sich an, eine entsprechende Rechtsgrundlage im Polizeigesetz (sGS 456.1; abgekürzt PG) zu schaffen. Diese soll es der Polizei ermöglichen, ihre Informationstätigkeit im Rahmen ihrer Zuständigkeit im Einzelfall so auszuüben, dass sie sowohl dem Informationsbedürfnis der Öffentlichkeit gerecht wird als auch die Persönlichkeitsrechte und die Unschuldsvermutung der Beteiligten wahrt. Mit einer entsprechenden Regelung im Polizeigesetz wird mehr Rechtssicherheit und Klarheit für die Informationstätigkeit der Polizei geschaffen.

Die Kantonspolizei macht bisher insbesondere bei schwereren Delikten Angaben zur Staatsangehörigkeit von Tatverdächtigen (siehe Ziff. 3.2.1.). Informationen werden sodann nur erteilt, wenn sie laufende Ermittlungen und Untersuchungen nicht gefährden, wenn keine polizeitaktischen Gründe dagegen sprechen, wenn sie das Amtsgeheimnis nicht verletzen sowie wenn der Persönlichkeitsschutz und die Unschuldsvermutung gewahrt sind.

Im Gegenvorschlag wird das Anliegen der Initiative, die Bevölkerung umfassend über Unfälle und Straftaten zu informieren, in dem Sinn aufgenommen, als gegenüber heute eine Ausweitung erfolgt. Es ist in Meldungen der Polizei über die Staatsangehörigkeit von Tatverdächtigen zu informieren, soweit dies nach dem Bundesrecht zulässig und praktikabel ist. Aus den dargelegten Gründen (Ziff. 3.4.1.) wird bei eingebürgerten Personen auf die Nennung der früheren Staatsangehörigkeit verzichtet.

Von der Systematik her scheint es zweckmässig, unter dem *Randtitel* «Information der Öffentlichkeit» einen neuen Art. 39ter in das PG einzufügen. Dabei bildet Abs. 1 die allgemeine gesetzliche Grundlage für Polizeimeldungen. Die Ausgestaltung als «Kann-Vorschrift» belässt der Polizei den notwendigen Spielraum, um jene Informationen bekannt zu geben, die im konkreten Fall verfügbar und angemessen sind. Dass im Rahmen derartiger Meldungen die Nennung von Namen zu unterbleiben hat, entspricht Art. 74 Abs. 2 StPO. Nach Abs. 2 werden bei Straftaten die Staatsangehörigkeit und das Alter von Tatverdächtigen genannt, sofern keine Gefahr besteht, dass diese dadurch identifiziert werden können. Bei Verkehrsdelikten werden die Staatsangehörigkeit und das Alter in der Regel nur bei schweren Widerhandlungen bekannt gegeben. Bereits aus dem Bundesrecht (Art. 74 Abs. 3 StPO) folgt im Übrigen und muss daher im kantonalen Recht nicht wiederholt werden, dass die Unschuldsvermutung und die Persönlichkeitsrechte der Betroffenen zu beachten sind.

Die Umsetzung des Nachtrags hat keine nennenswerten finanziellen und personellen Auswirkungen.

5. Verfahren

Lehnt der Kantonsrat – wie von der Regierung beantragt – die Einheitsinitiative «Sicherheit durch Transparenz» ab und unterbreitet er dem Volk einen Gegenvorschlag, hat das Volk gleichzeitig über die Initiative und den Gegenvorschlag abzustimmen, es sei denn, das Initiativkomitee ziehe die Initiative zurück. In diesem Fall verbleibt der Gegenvorschlag (VII. Nachtrag zum PG). Dieser untersteht nach Art. 5 und 58 RIG dem fakultativen Gesetzesreferendum.

6. Anträge

Wir beantragen Ihnen, Herr Präsident, sehr geehrte Damen und Herren:

1. die Einheitsinitiative «Sicherheit durch Transparenz (Nennung der Staatsangehörigkeit von Tätern und Tatverdächtigen)» gemäss Entwurf des Kantonsratsbeschlusses abzulehnen;
2. auf den VII. Nachtrag zum Polizeigesetz als Gegenvorschlag zur Initiative «Sicherheit durch Transparenz (Nennung der Staatsangehörigkeit von Tätern und Tatverdächtigen)» einzutreten.

Im Namen der Regierung

Der Präsident:

Willi Haag

Der Staatssekretär:

Canisius Braun

Kantonsratsbeschluss über die Einheitsinitiative «Sicherheit durch Transparenz (Nennung der Staatsangehörigkeit von Tätern und Tatverdächtigen)»

Entwurf der Regierung vom 29. Juni 2010

Der Kantonsrat des Kantons St.Gallen

hat vom Bericht der Regierung vom 29. Juni 2010¹ Kenntnis genommen und
erlässt

gestützt auf Art. 53septies in Verbindung mit Art. 44 Abs. 1 sowie Art. 53ter und 53quater des
Gesetzes über Referendum und Initiative vom 27. November 1967²

als Beschluss:

1. Die Einheitsinitiative «Sicherheit durch Transparenz (Nennung der Staatsangehörigkeit von Tätern und Tatverdächtigen)»³ wird abgelehnt.
2. Dem Volk wird ein Gegenvorschlag unterbreitet.

¹ ABI 2010, ...

² sGS 125.1.

³ ABI 2009, 2152.

VII. Nachtrag zum Polizeigesetz
[Gegenvorschlag zur Einheitsinitiative «Sicherheit durch Transparenz
(Nennung der Staatsangehörigkeit von Tätern und Tatverdächtigen)»]

Entwurf der Regierung vom 29. Juni 2010

Der Kantonsrat des Kantons St.Gallen

hat von der Botschaft der Regierung vom 29. Juni 2010⁴ Kenntnis genommen und
erlässt

als Gesetz:

I.

Das Polizeigesetz vom 10. April 1980⁵ wird wie folgt geändert:

Information der Öffentlichkeit

***Art. 39ter (neu).* Die Polizei kann in Form von Meldungen ohne Nennung von Namen die Öffentlichkeit über Unfälle, Straftaten und Ereignisse von allgemeinem Interesse informieren.**

Sie gibt bei Straftaten die Staatsangehörigkeit und das Alter von Tatverdächtigen bekannt, wenn nicht die Gefahr besteht, dass Betroffene identifiziert werden könnten. Bei Strassenverkehrsdelikten werden die Staatsangehörigkeit und das Alter in der Regel nur bei schweren Widerhandlungen bekannt gegeben.

II.

Die Regierung bestimmt den Vollzugsbeginn dieses Erlasses.

⁴ ABI 2010, ...

⁵ sGS 451.1.