



Protokoll

Sitzung	vorberatende Kommission des Kantonsrates VIII. Nachtrag zum Polizeigesetz (22.11.02)	Brigitte Grob Juristische Mitarbeiterin
Termin	Freitag, 13. Mai 2011, 14.15 Uhr – 15.30 Uhr	Sicherheits- und Justizdepartement
Ort	Konferenzzimmer Nr. 801, 8. Stock, Sicherheits- und Justizdepartement, Moosbruggstr. 11, St.Gallen	Moosbruggstr. 11 9001 St.Gallen T 058 229 21 43 F 058 229 39 61 brigitte.grob@sg.ch

Vorsitz

Keller-Inhelder Barbara, Jona, Präsidentin

Teilnehmende

Kommissionsmitglieder

- Keller-Inhelder Barbara, Jona, Präsidentin
 - Bucher Laura, St.Margrethen
 - Egli Lorenz, Rossrüti
 - Fässler Fredy, St.Gallen
 - Forrer Diego, Grabs
 - Freund Walter, Eichberg
 - Frick Verena, Salez
 - Gächter Oskar, Berneck
 - Hoare-Widmer Susanne, St.Gallen
 - Huser Marie-Theres, Wagen
 - Lorenz Marlies, Wittenbach
 - Mächler Franz, Wil
 - Rehli Valentin, Walenstadt
 - Roth Urs, Amden
 - Widmer Andreas W., Wil
-
- Keller-Sutter Karin, Regierungsrätin, Vorsteherin Sicherheits- und Justizdepartement
 - Arta Hans-Rudolf, Generalsekretär Sicherheits- und Justizdepartement
 - Schlanser Max, Leiter Rechtsdienst Sicherheits- und Justizdepartement

Protokoll

Grob Brigitte, Rechtsdienst SJD

Unterlagen

- VIII. Nachtrag zum Polizeigesetz (22.11.02), Botschaft und Entwurf der Regierung vom 8. März 2011 (Beratungsunterlage)



Inhalt

1	Begrüssung und Informationen zu den Kommissionsberatungen	2
2	Eintretensdiskussion	3
2.1	Eintretensvotum von Regierungsrätin Karin Keller-Sutter, Vorsteherin SJD	3
2.2	Eintretensdiskussion	5
2.3	Abstimmung über das Eintreten	8
3	Spezialdiskussion: Beratung der Vorlage	9
4	Gesamtabstimmung zuhanden des Kantonsrates	15
5	Bestimmung des Kommissionssprechers; Medienmitteilung	15
6	Allgemeine Umfrage	15

1 Begrüssung und Informationen zu den Kommissionsberatungen

B. Keller-Inhelder, Präsidentin der vorberatenden Kommission, begrüsst die Mitglieder der vorberatenden Kommission und stellt Frau Regierungsrätin K. Keller-Sutter, den Generalsekretär H.R. Arta, den Leiter Rechtsdienst M. Schlanser sowie für das Protokoll Frau B. Grob als Vertretung des Sicherheits- und Justizdepartementes (SJD) vor.

Seit der Kommissionsbestellung vom 26. April 2011 nahm der Präsident des Kantonsrates folgende Ersatzwahlen in die vorberatende Kommission vor:

- Diego Forrer-Grabs anstelle von Marlen Hasler-Widnau;
- Marlies Lorenz-Wittenbach anstelle von Raphael Kühne-Flawil;
- Susanne Hoare-Widmer-St.Gallen anstelle von Silvia Kündig-Schlumpf-Rapperswil.

Die Kommissionspräsidentin gibt bekannt, dass Tonbandaufnahmen im SJD nicht üblich sind, dass es den Kommissionmitgliedern aber freigestellt ist, ihre Eintretensvoten schriftlich zuhanden des Protokolls abzugeben. Sie erinnert zudem daran, dass das Kommissionsprotokoll und die Beratungen nach Art. 67 des Kantonsratsreglements (sGS 131.11) bis nach Abschluss der Beratungen des Kantonsrates vertraulich sind.



2 Eintretensdiskussion

2.1 Eintretensvotum von Regierungsrätin Karin Keller-Sutter, Vorsteherin SJD

K. Keller-Sutter unterbreitet namens der Regierung Botschaft und Entwurf zum VIII. Nachtrag zum Polizeigesetz. Vorab erinnert sie an die Geschichte der Vorlage: Im Dezember 2009 reichte ein Initiativkomitee aus Kreisen der Jungen SVP die Initiative "Sicherheit durch Transparenz (Nennung von Tätern und Tatverdächtigen)" mit der nötigen Unterschriftenzahl bei der Staatskanzlei ein. Das Initiativbegehren verlangt, dass in Meldungen von Polizei und Justizbehörden die Staatsangehörigkeit von Tätern und Tatverdächtigen genannt wird. Bei Personen, die eingebürgert wurden, soll nach der Initiative auch die ursprüngliche Staatsangehörigkeit angegeben werden. Die Regierung leitete Bericht und Antrag zum Initiativbegehren am 29. Juni 2010 dem Kantonsrat zu, wobei sie beantragte, die Initiative abzulehnen und dem Volk einen Gegenvorschlag zu unterbreiten. Entgegen der vorberatenden Kommission, die diesen Antrag noch unterstützt hatte, stimmte der Kantonsrat dem Initiativbegehren am 29. November 2010 zu; der Gegenvorschlag wurde daher nicht behandelt. Die Regierung unterbreitete dem Kantonsrat daher am 8. März 2011 Botschaft und Entwurf zu einem VIII. Nachtrag zum Polizeigesetz, mit dem das Anliegen des Initiativbegehrens aufgenommen und der Gesetzgebungsauftrag fristgerecht umgesetzt wird. In Übereinstimmung mit dem übergeordneten Bundesrecht und soweit der Kanton überhaupt zur Regelung befugt ist, wird damit eine gesetzliche Grundlage für Meldungen der Polizei geschaffen. Dabei wird der Polizei ein Spielraum belassen, damit sie sowohl dem Informationsbedürfnis der Öffentlichkeit Rechnung tragen als auch die Rechte der Betroffenen wahren kann.

Die Öffentlichkeit hat ein berechtigtes Interesse daran, von den Strafbehörden über begangene Straftaten informiert zu werden. Das Thema Sicherheit interessiert breite Kreise der Bevölkerung. Entsprechend ist auch das Interesse der Medien an Informationen zu Straftaten sehr gross. Diesem Bedürfnis kommt denn auch insbesondere die Kantonspolizei nach, indem sie regelmässig und systematisch über Straftaten und Unfälle von allgemeinem Interesse mittels Medienmitteilungen informiert. Teilweise werden solche Informationen auch mit Zeugenaufrufen oder Warnungen verbunden. Nach der heutigen Praxis der Kantonspolizei wird in Medienmitteilungen die Staatsangehörigkeit von Tätern und Tatverdächtigen nicht systematisch genannt, sondern vor allem bei schweren Delikten wie Tötung, Körperverletzung, bewaffneter Raubüberfall, Bandenkriminalität, Raserunfall. Dabei werden in gleicher Weise sowohl die schweizerische als auch die ausländische Staatsangehörigkeit angegeben. Hingegen wird nicht gesagt, ob es sich um eine eingebürgerte Person handelt, zumal dies für die Polizei auch nicht ohne weiteres feststellbar und überprüfbar ist. Die Staatsanwaltschaft und die Gerichte verbreiten wesentlich weniger Meldungen als die Polizei.

Gegenstand der Initiative bildet die Orientierung der Öffentlichkeit über laufende Strafverfahren und andere polizeilich erfasste Ereignisse. Die Initiative tangiert das Strafverfahrensrecht, das bundesrechtlich geregelt ist. Indem die Initiative verlangt, dass bei eingebürgerten Personen die ursprüngliche Staatsangehörigkeit genannt wird, berührt sie auch das eidgenössische Einbürgerungsrecht. Da Bundesrecht kantonalem Recht vorgeht,



kann der Kanton keine abweichenden Vorschriften erlassen, soweit die Bundesregelung abschliessend ist. Bei der Ausarbeitung der Gesetzesvorlage ging es somit darum, den kantonalen Regelungsspielraum zu bestimmen und gestützt darauf eine bundesrechtskonforme kantonale Regelung auszuarbeiten.

Seit 1. Januar 2011 steht die neue Schweizerische Strafprozessordnung (StPO) in Kraft. Soweit darin die Information der Öffentlichkeit über Strafverfahren geregelt ist, kann der Kanton keine abweichenden Vorschriften erlassen bzw. wären solche ungültig. Die StPO enthält in Art. 74 Abs. 1 und 3 betreffend Information der Öffentlichkeit über hängige Strafverfahren für die Staatsanwaltschaft und die Gerichte eine abschliessende Regelung, die keinen Raum für eine kantonale Regelung lässt. K. Keller-Sutter verzichtet hier darauf, die StPO-Bestimmung zu wiederholen, sondern verweist dazu auf die Botschaft (Ziff. 1.2.1, S. 3 f.), wo die entsprechenden Ausführungen zu finden sind.

Das Bundesrecht lässt in Art. 74 Abs. 2 StPO lediglich eine Tür offen, indem es festhält, dass die Polizei – unter Beachtung der erwähnten allgemeinen Schranken – von sich aus die Öffentlichkeit über Unfälle und Straftaten orientieren kann, ohne dabei Namen zu nennen. Es handelt sich dabei um sogenannte Routinemeldungen. 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 Rollen (noch) nicht bekannt. Beispiele sind etwa Polizeimeldungen über Brände, Kollisionen, Einbruchserien, Drogenrazzien, Ermittlungen gegen einen Schenkkreis, Leichenfunde, häusliche Gewalt und ähnliches. Bei derartigen Meldungen der Polizei, die ohne Namensnennung allgemein über Unfälle und Straftaten berichten, besteht daher ein gewisser Spielraum für eine ausführende kantonale Regelung. Da die StPO lediglich die Informationen regelt, die nach Eröffnung eines Strafverfahrens erfolgen, besteht zudem eine kantonale Regelungsbefugnis, soweit Polizeimeldungen ausserhalb hängiger Strafverfahren erfolgen, nämlich in den Bereichen ausschliesslich sicherheitspolizeilicher Aufgaben, der Gefahrenabwehr oder der Verwaltungspolizei. Darunter fallen z.B. Mitteilungen über die Aufgreifung alkoholisierter oder verwirrter Personen, Befreiungen aus misslicher Lage, aussergewöhnliche Todesfälle ohne Fremdeinwirkung und ähnliches.

Eingebürgert werden darf nur, wer die entsprechenden gesetzlichen Voraussetzungen erfüllt, u.a. die Rechtsordnung beachtet und kein Risiko für die innere oder äussere Sicherheit der Schweiz darstellt. Straffällige Personen werden nicht eingebürgert. Wird eine eingebürgerte Person nach erfolgter Einbürgerung straffällig, würden Unterscheidungen zwischen einer Person mit schweizerischer Abstammung und einer eingebürgerten Person grundsätzlich das Gleichbehandlungsgebot verletzen, da es nicht unterschiedliche Kategorien der schweizerischen Staatsbürgerschaft gibt. Entweder ist jemand Schweizerin oder Schweizer oder eben nicht. Auch praktische Gründe lassen keine Unterscheidungen zwischen Schweizer Bürgerinnen und Bürgern mit ausschliesslich inländischen und solchen mit bi- oder multinationalen Wurzeln zu. Zu bedenken ist, dass sich bei eingebürgerten Personen die ursprüngliche Staatsangehörigkeit (unter Umständen auch doppelte Staatsangehörigkeiten aufgrund von Eltern mit unterschiedlichen Nationalitäten) oft nur mit grossem Aufwand abklären lässt.



Die Nennung der früheren Staatsangehörigkeit bzw. des Migrationshintergrunds ist jedoch gerechtfertigt, wenn sie für das Verständnis der Meldung bzw. des Geschehens angebracht 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 Blutrachetat oder bei Schlägereien mit rassistischem Hintergrund).

Aus den dargelegten Gründen beantragt die Regierung, ins Polizeigesetz (SGS 451.1; abgekürzt PG) eine neue Bestimmung aufzunehmen, in der die Informationstätigkeit der Polizei in Übereinstimmung mit dem übergeordneten Bundesrecht geregelt wird. Der vorgeschlagene Gesetzesartikel nimmt das Anliegen der Initianten und der vom Kantonsrat gutgeheissenen Initiative auf, soweit es rechtlich zulässig und praktikabel ist. Er bedeutet gegenüber heute eine Ausweitung der Information über die Staatsangehörigkeit im Rahmen von polizeilichen Mitteilungen, schafft insofern mehr Transparenz und Rechtssicherheit. Verzichtet wird aus den dargelegten Gründen jedoch auf die Nennung der früheren Staatsangehörigkeit bei eingebürgerten Personen. Zudem wurde Wert darauf gelegt, dass der Polizei ein Spielraum belassen wird, damit sie im Einzelfall sowohl dem Informationsbedürfnis der Öffentlichkeit Rechnung tragen als auch die Rechte der Betroffenen wahren kann.

K. Keller-Sutter ersucht die Kommission, auf die Vorlage einzutreten und dem VIII. Nachtrag zum Polizeigesetz zuzustimmen.

2.2 Eintretensdiskussion

M. Lorenz dankt im Namen der **CVP**-Fraktion für die rasche Bearbeitung des in der Novembersession überwiesenen Initiativbegehrens mit dem Titel "Sicherheit durch Transparenz".

Teile der CVP-Fraktion stimmten dem Initiativbegehren damals zu. Dies, obwohl sie mit den Forderungen der Initiative nicht einverstanden waren und eigentlich den Gegenvorschlag der Regierung unterstützten. Nachdem aber Frau Regierungsrätin Keller-Sutter der vorberatenden Kommission glaubhaft dargelegt hatte, dass bei Annahme der Initiative durch den Rat auch nur bzw. nicht mehr als der Gegenvorschlag der Regierung umgesetzt werden könne, stimmte ein Teil der CVP-Fraktion und schliesslich auch die Mehrheit des Rates dem Initiativbegehren zu. Die CVP wollte mit diesem eher unüblichen Vorgehen eine teure und unnötige Volksabstimmung vermeiden. Es sollte auch vermieden werden, dass die Bevölkerung mit dem Titel des Initiativbegehrens "Sicherheit durch Transparenz" getäuscht wird. Die Nennung der Staatsangehörigkeit von Tätern und Tatverdächtigen gibt der Bevölkerung nämlich kein bisschen mehr Sicherheit!

Der jetzt vorliegende VIII. Nachtrag zum Polizeigesetz übernimmt denn auch im Wesentlichen den seinerzeitigen Gegenvorschlag der Regierung. Er wird ergänzt durch Absatz 4, der vorsieht, dass eine frühere Staatsangehörigkeit bekannt gegeben wird, wenn diese Angabe der Information über die Hintergründe der Tat dient.



Die CVP-Delegation unterstützt den vorliegenden Gesetzesentwurf der Regierung. Es ist richtig, dass die Information der Öffentlichkeit durch die Polizei neu in einem Gesetz geregelt wird. Wir denken, dass es müssig ist, über mögliche bzw. nicht mögliche kantonale Gesetzesanpassungen zu diskutieren, wenn das Strafprozessrecht seit dem 1. Januar 2011 das Thema der Information der Öffentlichkeit bei Strafverfahren abschliessend regelt.

Wir erachten es als richtig, dass Absatz 1 von Art. 39ter als Kann-Vorschrift formuliert ist. Unsere Polizei soll entscheiden können, wann die Bevölkerung über Unfälle und Straftaten informiert werden soll und wann allenfalls nicht. Unsere Polizei beweist eine grosse Sensibilität und informiert auch heute schon der Situation angepasst, indem sie, soweit möglich, die Staatsangehörigkeiten von fehlbaren Personen nennt.

Die CVP-Delegation ist auch mit der Ergänzung in Absatz 4 einverstanden. Wir sind ganz klar der Meinung, dass es keine zwei Kategorien von Schweizern geben darf und Informationen zu früheren Staatsangehörigkeiten nur ausnahmsweise veröffentlicht werden sollen, wenn sie dem Verständnis der Meldung oder eben bei der Suche nach Vermissten dienen kann. Ausserdem zeigt die Botschaft klar auf, dass es oft unmöglich ist, frühere Staatsangehörigkeiten von Tatverdächtigen zu nennen.

Die CVP ist für Eintreten und stimmt dem VIII. Nachtrag zum Polizeigesetz, wie er uns vorliegt, zu.

A.W. Widmer hält namens der **FDP**-Fraktion vorab fest: Sicherheit ist ein grundlegendes Gut unserer Gesellschaft und Basis unseres Zusammenlebens. Die Sicherheitskräfte im Kanton St.Gallen leisten sehr gute Arbeit bei ihren anspruchsvollen Aufgaben. Ihnen gebührt ein herzlicher Dank, sowohl der Departementsleitung als auch den Polizistinnen und Polizisten an der Front und ebenso den Mitarbeitenden im Mediendienst.

Aus Sicht der FDP hat sich die bisherige Informationspraxis der Polizei, wie sie in der Botschaft (Ziff. 2.4.1, S. 6) beschrieben ist, durchaus bewährt. Es bestände daher keine Notwendigkeit, dies mit zusätzlichen Regelungen zu untermauern. Die FDP hätte sehr gut mit der bisherigen Informationspraxis weiterleben können, umso mehr als uns damit weitere Regelungsdichte erspart geblieben wäre. Letztlich wollen wir ja wenig Verwaltungsaufwand generieren – im Sinne eines schlanken Staates. Mir wäre ein zusätzlicher Polizist an der Front lieber als ein zusätzlicher Medienspezialist oder juristischer Aufwand in diesem Bereich.

Aufgrund der angenommenen Initiative ist die neue Gesetzgebung nun aber leider doch nötig. Vergessen wir aber nicht: Es gilt, nebst dem Informationsinteresse der Bevölkerung, das jedenfalls teilweise auch über die Medien gesteuert wird, auch die Grundrechte hoch zu halten. Das Informationsbedürfnis hat seine Grenzen. Nebst der Staatsangehörigkeit könnten ja auch noch andere Angaben zur mutmasslichen Täterschaft interessieren, wie beispielsweise das Alter (ist in Art. 39ter PG enthalten), die Religion, die soziale Stellung oder die politische Funktion. Hier kommen wir dann aber sehr rasch in schwierige Bereiche.



Es hat sich gezeigt, wie es bereits bei der Beratung der Initiative klar zum Ausdruck kam, dass der Spielraum innerhalb der vorgegebenen Schranken, insbesondere aufgrund der per 1. Januar 2011 in Kraft getretenen StPO, sehr eingeengt ist. Daran haben wir uns zu halten, ob es uns und v.a. auch den Initianten, nun passt oder nicht.

Inhaltlich haben wir bei der Vorberatung der Initiative dem damals durch die Regierung eingebrachten Gegenvorschlag den Vorzug gegeben. Der VIII. Nachtrag zum PG entspricht diesem – mit Ausnahme des letzten zusätzlichen Absatzes – praktisch vollumfänglich. Übrigens hat ja auch die damalige vorberatende Kommission – mit Ausnahme der Initianten – diesem Gegenvorschlag zugestimmt, auch die FDP-Vertreter. Wir sind nach einer Ehrenrunde nun wieder am gleichen Ort.

Die FDP ist für Eintreten und Zustimmung zur Vorlage.

L. Bucher erinnert daran, dass die **SP**-Fraktion das Initiativbegehren im Rat abgelehnt hatte.

Die StPO regelt die Orientierung der Öffentlichkeit bei bereits hängigen Strafverfahren umfassend und abschliessend. Demgemäss sind hier Staatsanwalt und Gerichte, nicht jedoch die Polizei, zuständig. Für kantonale Regelungen bleibt kein Raum.

Im Bereich von Unfällen oder Straftaten, bei denen noch offen ist, ob überhaupt eine strafbare Handlung vorliegt und ob ein Verfahren eröffnet wird, informiert die Polizei mittels sogenannter Routinemeldungen. Hier besteht Raum für eine ausführende kantonale Regelung.

Die Regierung hat sich bemüht, den Gesetzgebungsauftrag aus der durch den Kantonsrat angenommenen Initiative umzusetzen. Es ist ihr nur unter grössten Anstrengungen gelungen, eine kleine Lücke zu finden, in der Raum für einen Artikel zu den Routinemeldungen der Polizei besteht.

Mit der Einführung des vorgeschlagenen neuen Art. 39ter PG ändert sich gegenüber der heutigen Informationspraxis der Behörden nichts. Bereits heute nennt die Medienstelle der Polizei bei schweren Verbrechen, Unfällen oder schweren Verkehrsdelikten die Staatsangehörigkeit der Beteiligten. Dieses Vorgehen der Polizei entspricht den gesamtschweizerisch geltenden Weisungen und Richtlinien. Der vorgeschlagene Artikel wiederholt lediglich die bestehende Praxis der Polizei und hebt sie auf Gesetzesstufe. Da mit Art. 39ter PG somit lediglich eine Wiederholung und Feststellung der Ist-Situation erfolgt, erachten wir die Regelung als unnötig; sie kann ersatzlos gestrichen werden.

Wir sind für schlanke und leicht verständliche Gesetze, die Sinn machen. Gesetze sollen nicht mit Bestimmungen überladen werden, die keinen Nutzen haben. Entsprechend dieser Forderung – sie wird übrigens normalerweise von der SVP, den Urhebern dieser Initiative, gestellt – ist die SP für Nichteintreten auf die Vorlage.



Laut S. Hoare-Widmer ist die Fraktion der **Grünen** (und **EVP**) in der gleichen Lage wie die SP, indem sie im Rat gegen die Initiative gestimmt hatte. Sie spricht dem SJD für den vorgeschlagenen "salomonischen" Weg zur Erfüllung des Gesetzgebungsauftrags ihren Dank aus. Die Vorlage ist sehr verständlich abgefasst und enthält wertvolle Hinweise, um das Thema vertiefen zu können. Ihres Erachtens regelt Art. 74 StPO die Information der Öffentlichkeit umfassend und genügt als Grundlage. Die Polizei hält sich bei ihrer heutigen Informationspraxis an die Richtlinien der kantonalen Polizeikommandanten der Schweiz. Sie erachtet daher eine kantonale Regelung ebenfalls als unnötig und beantragt namens ihrer Fraktion Nichteintreten auf die Gesetzesvorlage.

O. Gächter dankt der Regierung namens der **SVP**-Fraktion für die Botschaft, die sie wahrscheinlich zum eigenen Erstaunen, rasch und ohne Volksabstimmung erstellen musste. Wir danken aber auch den anderen Parteien, die einer Initiative der JSVP, wenn auch unter speziellen Umständen, gegen den eigenen Willen und aus rein taktischen Gründen, zum Durchbruch verhalfen.

Vor diesem Hintergrund hat die SVP ein gewisses Verständnis für die Regierung, diese Gesetzesanpassung doch etwas wässrig zu gestalten. Damit möchten wir zum Ausdruck bringen, dass mit dem vorliegenden Gesetzesentwurf dem Initiativtext doch etwas gar die Flügel gestutzt wurden. Es handelt sich somit nur noch um einen von der mexikanischen Ölkatastrophe betroffenen Vogel. Und das vor dem Hintergrund, dass das Gros der Bevölkerung viel Verständnis für die Initiative gehabt hat. Die anderen Parteien haben das mit ihrer Zustimmung ebenfalls zum Ausdruck gebracht.

Es geht nämlich darum, die Schweizer Tatverdächtigen, aber auch die Schweizer Bevölkerung, generell vor Diskriminierung in der Öffentlichkeit zu schützen. Deshalb ist die SVP der Ansicht, dass der Gesetzesentwurf um einiges schärfer ausfallen müsste. Wir werden diesbezüglich bei der Spezialdiskussion verschiedene Änderungsanträge stellen.

Natürlich ist auch der SVP klar, dass uns das übergeordnete Bundesrecht (StPO und Bundes[verfassungs]recht) in dieser Sache Fesseln auferlegt. Dennoch sind wir, auch nach juristischer Prüfung, der Ansicht, dass ein nicht unerheblicher Handlungsspielraum besteht.

Die Frage der Kommissionspräsidentin, ob seitens des SJD Ergänzungen angebracht werden möchten, wird von K. Keller-Sutter verneint. B. Keller-Inhelder lässt daher über das Eintreten abstimmen.

2.3 Abstimmung über das Eintreten

Die vorberatende Kommission tritt mit 12 Ja zu 3 Nein bei 0 Enthaltungen auf den VIII. Nachtrag zum Polizeigesetz ein.



3 Spezialdiskussion: Beratung der Vorlage

B. Keller-Inhelder geht die Botschaft zum VIII. Nachtrag zum Polizeigesetz ziffernweise durch, damit vor der Beratung des vorgeschlagenen Gesetzesartikels allfällige Verständnisfragen gestellt werden können.

(Die Fragen der Kommissionsmitglieder und die entsprechenden Antworten in der Diskussion erfolgten in der Reihenfolge Ziff. 2.5, 2.4.2, 2.4.1 und 2.2. Die Protokollierung hält sich hingegen an die Reihenfolge gemäss Botschaft.)

Zum Kapitel "Ausgangslage2 (Ziff. 1) mit den Unterkapiteln "Einheitsinitiative" (Ziff. 1.1.) und "Bundesrechtliche Rahmenbedingungen" (Ziff. 1.2.) erfolgten keine Wortmeldungen. Ebenso wenig gab es Wortmeldungen zu den Unterkapiteln "Inhalt und Begründung des Initiativbegehrens" (Ziff. 2.1.) und "Bürgerrechtliche Schranken" (Ziff. 2.3.) von Kapitel 2, Umsetzung des Initiativbegehrens.

Ziff. 2. Umsetzung des Initiativbegehrens

Ziff. 2.2. Kantonaler Spielraum gemäss StPO

O. Gächter weist darauf hin, dass unter Art. 74 Abs. 1 StPO "zur Warnung oder Beruhigung der Bevölkerung" s.E. relativ viel zu subsumieren ist. Er denkt etwa an drogendealende Schwarzafrikaner, die ganze Quartiere unsicher machen, oder an Netzwerke von kriminellen Banden. Wenn die Polizei in solchen Fällen die Staatsangehörigkeit nennt, ist dies sinnvoll und nützlich.

L. Bucher entgegnet, dass Art. 74 Abs. 1 StPO die Informationstätigkeit der Staatsanwaltschaft und der Gerichte betrifft. Vorliegend geht es indessen um Polizeimeldungen.

Ziff. 2.4. Kantonale Rechtsgrundlage

Ziff. 2.4.1. Bisherige Informationspraxis der Polizei

Nach Einschätzung von A.W. Widmer wird durch die Einführung der neuen gesetzlichen Grundlage in der Praxis keine wesentliche Änderung gegenüber heute erfolgen. Er erkundigt sich, ob im Fall von Doppelbürgern in Zukunft beide Staatsangehörigkeiten genannt werden müssen. Ferner möchte er sich vergewissern, dass auch die schweizerische Staatsangehörigkeit genannt wird.

H.R. Arta bestätigt, dass mit der Vorlage im Wesentlichen die heutige Informationspraxis legifert wird. Er weist darauf hin, dass die Anforderungen an die Polizei im Zeitpunkt, in der sie eine Meldung verfasst, nicht allzu hoch sein dürfen; wichtig ist, dass die Meldung aktuell ist. Er bestätigt, dass – sofern die Staatsangehörigkeit bekannt ist – einheitlich sowohl eine ausländische als auch die schweizerische Staatsangehörigkeit genannt werden



sollen. Sofern die Staatsangehörigkeit nicht bekannt ist, kann ein entsprechender Hinweis gemacht werden. Wenn bei Doppelbürgern beide Staatsangehörigkeiten bekannt sind, sollen beide genannt werden. Hingegen dürfen keine Recherchetätigkeiten von der Polizei gefordert werden; wie erwähnt, steht die Aktualität der Meldung im Vordergrund.

W. Freund hält fest, dass mit Art. 39ter immerhin eine rechtliche Grundlage für die Informationstätigkeit geschaffen wird, auch wenn sich gegenüber der heutigen Praxis wohl nicht viel ändern wird. Damit wird eine störende Ungleichheit beseitigt, d.h. nicht nur eine schweizerische, sondern konsequent auch eine ausländische Staatsangehörigkeit genannt. Er fragt sich trotzdem, ob es zwischen bisheriger und neuer Praxis Unterschiede geben wird.

Nach Ansicht von K. Keller-Sutter wird nach dem neuen Gesetzeswortlaut die Nennung der Staatsangehörigkeit systematischer erfolgen, obwohl der Polizei dank der Kann-Formulierung ein Spielraum bleibt. Heute wird v.a. bei schweren Delikten orientiert. Die Nennung der Staatsangehörigkeit erfolgt heute möglicherweise auch etwas zufällig, je nachdem, wer die Meldung verfasst. Es wird natürlich weiterhin vorkommen, dass eine Meldung aus taktischen Gründen unterbleiben muss.

Ziff. 2.4.2. VIII. Nachtrag zum Polizeigesetz

A.W. Widmer möchte wissen, ob sich die Kann-Formulierung – wie er sie versteht – auf die Möglichkeit bezieht, eine Meldung zu verfassen oder nicht. Zudem fragt er, ob der Gesetzeswortlaut bedeutet, dass die Staatsangehörigkeit – sofern diese überhaupt bekannt ist – genannt werden muss, wenn Meldung gemacht wird.

K. Keller-Sutter bestätigt diese Auffassung. Wenn die Staatsangehörigkeit (noch) nicht bekannt ist, kann dies auch so – nämlich unbekannte Staatsangehörigkeit – bezeichnet werden. Sie wiederholt, dass die Staatsangehörigkeit heute, wenn auch aus verschiedenen Gründen, eher weniger systematisch genannt wird.

Ziff. 2.5. Finanzielle Auswirkungen

F. Fässler ist entgegen der Auffassung der Regierung überzeugt, dass die Umsetzung des Nachtrags sowohl finanzielle als auch personelle Konsequenzen hat. Er befürchtet, dass künftig bei jeder Polizeimeldung überprüft werden muss, ob ein konkreter Tatverdacht besteht, welches die mutmasslichen Täter sind, welches Alter und welche Staatsangehörigkeit ein Tatverdächtiger hat. Man stelle sich nur einmal den enormen Abklärungsaufwand vor, der z.B. nach einem Spiel des FCSG (etwa durch randalierende Fans) entsteht. Eine andere Frage ist, ob die Medien bereit sind, der erwarteten Vielzahl von Polizeimeldungen Platz einzuräumen und diese abzudrucken. Er denkt nicht, dass der verursachte Mehraufwand im Sinn der Initianten ist. Schliesslich erkundigt er sich, ob für die Erstellung solcher Meldungen zusätzliches Personal eingestellt oder das entsprechende Personal von der Front abgezogen werden muss.



K. Keller-Sutter erinnert an den kürzlich vorgestellten Bericht "Innere Sicherheit", in welchem eine zusätzliche Stelle für den Mediendienst der Kantonspolizei vorgesehen ist. Sie schätzt die Angelegenheit nicht als so dramatisch ein, wie vom Vorredner geschildert. Zudem müssen wir nicht überlegen, ob das Initiativbegehren umgesetzt werden soll, vielmehr liegt diesbezüglich ein klarer Gesetzgebungsauftrag des Kantonsrats vor.

Sie führt weiter aus, dass bereits nach heutiger Praxis die Polizei breit informiert. Ob und wie die Meldungen in den Medien tatsächlich abgedruckt werden, entzieht sich aber natürlich dem Einfluss der Polizei – das wurde bereits in der Kommissionssitzung zur Initiative und zum Gegenvorschlag so diskutiert. Im Übrigen verhält es sich nach Auskunft des Mediendienstes der Kantonspolizei eher so, dass die Medien auf die Polizei zukommen und von sich aus nachfragen, insbesondere bei schweren Vorfällen.

Dass in Abs. 1 eine Kann-Formulierung gewählt wurde, belässt der Polizei den notwendigen Spielraum, damit sie ihre Informationstätigkeit angemessen ausüben kann. Anders wäre es, wenn die ursprüngliche Staatsangehörigkeit zwingend genannt werden müsste; dies wäre ohne grössere Rechercharbeiten unmöglich. Bei derartigen Meldungen ist ja grösstmögliche Aktualität gewünscht.

O. Gächter zeigt auf, dass die Polizei in ihren Berichten und Rapporten bereits heute jedes Detail festhalten muss, damit sie den Ansprüchen z.B. der Untersuchungsbehörden genügen. Wegen des zunehmenden Administrativaufwands fehlen die Leute dann an der Front. Wenn nun noch die Staatsangehörigkeit abgeklärt werden muss, bedeutet das im Vergleich zu den bestehenden Anforderungen keinen zusätzlichen Aufwand. Das akribische Ausfüllen von Formularen stellt den grösseren Aufwand dar als die Bekanntgabe der Staatsangehörigkeit, zumal die Bevölkerung daran ein berechtigtes Interesse hat.

B. Keller-Inhelder schliesst die Fragerunde zur Botschaft und leitet zum Antrag der Regierung bzw. zum Gesetzestext des VIII. Nachtrags zum Polizeigesetz (Art. 39ter PG, mit dem Randtitel "Information der Öffentlichkeit") über.

O. Gächter stellt im Namen der SVP – wie angekündigt – verschiedene Änderungsanträge zu den einzelnen Absätzen zur Diskussion.

Absatz 1

Laut O. Gächter soll Abs. 1 gemäss Vorschlag der SVP – statt wie nach dem Vorschlag der Regierung als Kann-Vorschrift formuliert – wie folgt lauten:

"Die Polizei informiert in der Regel in Form von Meldungen ..."

Begründet wird der Antrag damit, dass die Kann-Formulierung der Polizei zu viel Handlungsspielraum gibt und der heutigen Praxis gleich kommt. Die Formulierung "in der Regel" belässt der Polizei ebenfalls einen Handlungsspielraum, ist nach Ansicht der SVP aber bindender und verpflichtender.



K. Keller-Sutter ersucht die Kommissionsmitglieder um Ablehnung dieses Antrags. Die Polizei braucht einen Spielraum, nicht zuletzt aus ermittlungstaktischen Gründen. Sie denkt an den kürzlich publik gemachten Erpressungsfall im Bereich der Nahrungsmittelin-dustrie, bei dem verschiedene namhafte Unternehmen in mehreren Kantonen betroffen waren und Ermittlungen in verschiedenen Kantonen liefen. Aus taktischen Überlegungen wurden keine Meldungen gemacht – einerseits, um die Tatverdächtigen nicht zu warnen und andererseits, um keine Panik in der Bevölkerung zu verursachen. Die Verunsicherung der Bevölkerung kann erhebliche Auswirkungen haben und hat in ähnlichen (Erpres-sungs-) Fällen sogar zu Aktienkursensenkungen geführt.

Dem hält O. Gächter entgegen, dass Aktienkurse in der Regel wohl eher aus anderen Gründen sinken. S.E. bleibt der Polizei auch mit der vorgeschlagenen Formulierung "in der Regel" ein angemessener Spielraum.

F. Fässler macht darauf aufmerksam, dass mit der Formulierung "in der Regel" auch bei sämtlichen Bagatellfällen, wie Parkbussen, Geschwindigkeitsübertretungen, Schwarz-fahren, etc. Meldung gemacht werden müsste. Zudem müssten die Ausnahmen von der Regel geregelt werden.

Auch A.W. Widmer beantragt mit Hinweis auf die bewährte bisherige Praxis die Ableh-nung des Antrags. Er erklärt, dass neben der Formulierung als Kann-Vorschrift auch der Begriff "von allgemeinem Interesse" einen Ermessensspielraum offen lässt, der notwendig ist und verhindert, dass Bagatellfälle gemeldet werden müssen.

B. Keller-Inhelder leuchten diese Erklärungen für die Beibehaltung der von der Regierung vorgeschlagenen Fassung ein. Nachdem O. Gächter an seinem Antrag festhält, lässt die Kommissionspräsidentin darüber abstimmen.

Die Kommission lehnt den Antrag Gächter auf Änderung von Abs. 1 mit 4 Ja zu 11 Nein bei 0 Enthaltungen ab.

Absatz 3

O. Gächter präsentiert einen zweiten Änderungsantrag. Dieser betrifft Abs. 3, der gemäss Vorschlag der SVP gestrichen werden soll.

Nach Ansicht der SVP braucht es keinen separaten Absatz betreffend Strassenverkehrs-delikte; vielmehr deckt Abs. 2 auch die Verkehrsdelikte ab und macht Abs. 3 somit unnö-tig. Abs. 1 gibt der Polizei den nötigen Spielraum, um bei Bagatellfällen des SVG auf eine Information zu verzichten. Dazu kommt, dass nicht definiert ist, was "schwere Wider-handlungen" sind; dies erschwert oder verunmöglicht die Handhabung durch die Polizei. Zudem verhindert eine derartige Vorschrift die Gleichbehandlung aller Tatverdächtigen durch die einzelnen Polizeidienststellen.

A.W. Widmer versteht den Hinweis auf die verschiedenen Polizeidienststellen nicht. Dazu stellt K. Keller-Sutter richtig, dass Medienmitteilungen nicht von den einzelnen Polizei-



dienststellen, sondern ausschliesslich vom Mediendienst der Kantonspolizei, verfasst werden. Daneben hat lediglich die Stadtpolizei St.Gallen eine eigene Medienstelle. Nach der heutigen Praxis wird v.a. bei Raserunfällen informiert. Es sind derartige Unfälle, die Abs. 3 anvisiert. Im Übrigen ist bei Strassenverkehrsdelikten definiert, was "schwere Widerhandlungen" sind; es handelt sich v.a. um "grobe Verkehrsregelverletzungen" nach dem Strassenverkehrsgesetz (SR 741.01). Es soll verhindert werden, dass über jeden Blechunfall berichtet werden muss.

F.Fässler weist darauf hin, dass bei Raserunfällen jeweils sofort ein Strafverfahren eröffnet wird, d.h. die Information nach Art. 74 StPO in die Kompetenz der Staatsanwaltschaft und der Gerichte fällt. Eine parallele Kompetenz der Polizei besteht nicht.

K. Keller-Sutter hält dazu fest, dass die Meldung eines derartigen Ereignisses aus aktuellem Anlass in einem frühen Zeitpunkt erfolgt, d.h. somit vorerst unter der Ägide der Polizei. Sobald ein Strafverfahren eröffnet ist, handelt die Polizei selbstverständlich in Absprache und unter Aufsicht der Staatsanwaltschaft.

B. Keller-Inhelder erkundigt sich, ob im Fall einer Streichung von Abs. 3 bei Raserunfällen die Staatsangehörigkeit noch genannt werden könnte. K. Keller-Sutter denkt, dass diesfalls nicht mehr die Polizei, sondern gegebenenfalls die Staatsanwaltschaft Meldung machen müsste. Nach ihrer Einschätzung würde seitens der Staatsanwaltschaft eher weniger informiert. M. Lorenz ist der Auffassung, dass ohne Abs. 3 weiterhin informiert werden dürfte, aber nicht informiert werden müsste.

O. Gächter schlägt vor, seinen Antrag anzupassen und in Abs. 3 lediglich das Wort "nur" zu streichen. Für M. Huser würde dies nichts an der Bedeutung ändern. Sie bevorzugt allerdings die bestehende Formulierung mit "nur", weil dann klar ist, dass bei Widerhandlungen, die nicht gravierend sind, keine Meldung erfolgen muss.

M. Schlanser erläutert die Überlegungen, die zur bestehenden Formulierung geführt haben. Mit Abs. 3 soll klargestellt werden, dass bei den häufig vorkommenden Strassenverkehrsdelikten nicht bei jeder Meldung gleich die Staatsangehörigkeit genannt werden muss. Wenn ein Autolenker z.B. über ein Wiesenbord gefahren ist, spielt die Staatsangehörigkeit in der Regel keine Rolle und ist auch nicht von Interesse. Würde Abs. 3 keine Beschränkung auf "schwere Widerhandlungen" enthalten, müsste die Staatsangehörigkeit auch bei einem leichten Strassenverkehrsdelikt genannt werden. Das kann nicht die Absicht der Initianten sein.

Aufgrund der vorangegangenen Voten geht B. Keller-Inhelder davon aus, dass es keine Rolle spielt, ob das Wort "nur" bleibt oder nicht. Auf entsprechende Frage der Kommissionspräsidentin zieht O. Gächter seinen Antrag auf Streichung von Abs. 3 zurück.



Absatz 4

O. Gächter unterbreitet einen weiteren Vorschlag der SVP, wonach Abs. 4 statt der vorgeschlagenen Formulierung der Regierung als Kann-Vorschrift ausgestaltet werden soll.

Auf entsprechende Aufforderung von M. Huser wiederholt O. Gächter folgenden Änderungsantrag zu Abs. 4:

"Die Polizei kann eine frühere Staatsangehörigkeit bekanntgeben, wenn an der Information ein öffentliches Interesse besteht."

Nach Auffassung der SVP schliesst die Version der Regierung die Bekanntgabe einer früheren Staatsangehörigkeit praktisch aus. Da bei den weit verbreiteten Netzwerken (z.B. im Drogenhandel) oftmals Eingebürgerte involviert sind, hat die Bevölkerung ein Informationsrecht und es besteht ein entsprechendes öffentliches Interesse.

A.W. Widmer möchte von O. Gächter wissen, was das öffentliche Interesse sein soll, worauf dieser die Frage an H.R. Arta weitergibt. H.R. Arta erklärt zunächst, dass das "öffentliche Interesse" in etwa mit der Formulierung "von allgemeinem Interesse" in Abs. 1 übereinstimmen dürfte. Inhaltlich ist er über den Änderungsvorschlag erstaunt, weil dieser mit der Kann-Formulierung hinter den Vorschlag der Regierung zurückgeht und in diesem Sinn auch das Anliegen der Initiative verkennt. Die Überlegung hinter Abs. 4 ist, dass eine ursprüngliche Staatsangehörige nur, aber immerhin bekanntgegeben wird, wenn die Angabe des Migrationshintergrundes der Information über die Hintergründe einer Straftat dient, mithin ein entsprechender sachlicher Zusammenhang besteht.

B. Keller-Inhelder erkundigt sich, ob beispielsweise der "Balkanhintergrund", der bei überproportional vielen Rasern besteht, genannt wird. K. Keller-Sutter verneint die Frage. Es geht vielmehr darum, Delikte mit "kulturspezifischem" Hintergrund oder solche, die mit ethnischen Konflikten zusammenhängen, zu erklären. Beispiele sind etwa eine Blutrache eines (eingebürgerten) Vaters türkischer Herkunft gegenüber seiner Tochter oder eine Auseinandersetzung zwischen (eingebürgerten) Tamilen und Singhalesen oder (eingebürgerten) Kosovaren und Angehörigen der serbischen Minderheit in Kosovo.

Nach Ansicht von A.W. Widmer steht der Änderungsantrag betreffend Abs. 4 eigentlich im Widerspruch zum Initiativbegehren, selbst wenn das öffentliche Interesse möglicherweise weiter geht als wenn ein Zusammenhang mit den Hintergründen der Tat bestehen muss. Er beantragt, den Antrag abzulehnen.

Auf entsprechende Frage von W. Freund macht K. Keller-Sutter folgende Beispiele betreffend öffentliches Interesse: Wenn z.B. ein eingebürgerter Kosovare einen Banküberfall macht, besteht zwar möglicherweise ein Interesse an der Meldung über das Ereignis. Hingegen besteht kein öffentliches Interesse an der Kenntnis der ursprünglichen Staatsangehörigkeit, weil die Tat keinen kulturspezifischen Hintergrund hat. Anders verhält es sich beispielsweise bei einem sogenannten Ehrenmord.



O. Gächter zieht seinen Änderungsantrag betreffend Abs. 4 aufgrund der Diskussion zurück. Persönlich erachtet er es allerdings als wünschenswert, wenn bei eingebürgerten Personen vermehrt ein allfälliger Migrationshintergrund offengelegt wird.

B. Keller-Inhelder leitet zur Gesamtabstimmung über.

4 Gesamtabstimmung zuhanden des Kantonsrates

Die Kommission beantragt dem Kantonsrat mit 12 Ja zu 3 Nein bei 0 Enthaltungen, auf den VIII. Nachtrag zum Polizeigesetz einzutreten und diesen in der vorliegenden Fassung zu genehmigen.

5 Bestimmung des Kommissionssprechers; Medienmitteilung

Die vorberatende Kommission beauftragt ihre Präsidentin, dem Kantonsrat mündlich Bericht zu erstatten.

Die vorberatende Kommission verzichtet darauf, die Medien über das Ergebnis ihrer Beratungen zu informieren.

6 Allgemeine Umfrage

Wird nicht gewünscht.

St.Gallen, 18. Mai 2011

Die Präsidentin der vorberatenden
Kommission:

Barbara Keller-Inhelder

Die Protokollführerin:

Brigitte Grob

Geht an

- Mitglieder der vorberatenden Kommission
- Sicherheits- und Justizdepartement (4)
- Staatskanzlei (2)
- Fraktionspräsidentinnen und -präsidenten (5)

Kopie an

Staatskanzlei (RATSD / en/si)