

Volksinitiative zur „Nennung der Nationalitäten in Meldungen der Polizei und Justizbehörden“

Botschaft und Entwurf des Regierungsrates
an den Kantonsrat von Solothurn
vom 22. September 2009, RRB Nr. 2009/1745

Zuständiges Departement
Departement des Innern

Vorberatende Kommission
Justizkommission

Inhaltsverzeichnis

Kurzfassung	5
1. Die Volksinitiative	7
1.1 Zustandekommen	7
1.2 Wortlaut des Initiativbegehrens und Begründung	7
1.3 Antrag des Regierungsrates auf Zustimmung oder Ablehnung	7
2. Materielle Voraussetzungen an Volksinitiativen	7
2.1 Materielle Voraussetzungen gemäss Bundes- und Kantonsverfassung	7
2.2 Materielle Voraussetzungen gemäss Gesetz über die politischen Rechte	8
2.3 Folgen bei Nichterfüllung der materiellen Voraussetzungen einer Initiative	8
3. Externes Gutachten	8
3.1 Gründe für die Erstellung eines Gutachtens	8
3.2 Die dem Gutachter konkret gestellte Frage	8
4. Inhalt des Gutachtens	8
4.1 Gliederung	9
4.2 Teil 1: Vorgeschichte und Inhalt der Initiative sowie Prüfung der Rechtsfragen	9
4.2.1 Vorgeschichte	9
4.2.1.1 Die Motion von Heinz Müller vom 02.11.2004)	9
4.2.1.2 Auftrag der SVP Fraktion vom 30.01.2007)	9
4.2.2 Die Volksinitiative zur „Nennung der Nationalitäten in Meldungen der Polizei und Justizbehörden“ vom 11. Oktober 2007	10
4.2.2.1 Inhalt und Begründung	10
4.2.2.2 Auslegung der Initiative	11
4.2.2.3 Die zur Umsetzung der Initiative nötigen Gesetzesänderungen	11
4.2.3 Prüfung der Rechtsfragen	13
4.2.3.1 Anknüpfung an die Nationalität oder Herkunftsregion führt zu einer indirekten Diskriminierung	13
4.2.3.2 Grundsatz: Unzulässigkeit indirekter Diskriminierungen	13
4.2.3.3 Zulässigkeit indirekter Diskriminierungen aus sachgerechten Gründen	13
4.2.3.4 Fazit	14
4.3 Teil 2: Prüfung der Rechtmässigkeit der Volksinitiative	14
4.3.1 Die geltende Rechtslage	14
4.3.1.1 Internationaler Pakt über bürgerliche und politische Rechte sowie Konvention zum Schutz der Menschenrechte und Grundfreiheiten	14
4.3.1.2 Artikel 5, Artikel 8 Absatz 2, Artikel 10 und Artikel 13 der Bundesverfassung sowie Artikel 8 KV	14
4.3.1.3 Öffentlichkeitsprinzip gemäss Artikel 11 Absatz 3 KV	15
4.3.1.4 Eidgenössische Strafprozessordnung sowie Jugendstrafprozessordnung	16
4.3.1.5 Zusammenfassung	17
4.4 Möglichkeit verfassungskonformer Auslegung	17
4.4.1 Vorbemerkung: Die Initiative als Anregung	18
4.4.2 Die Initiative kann nicht verfassungskonform ausgelegt werden	18
4.5 Schlussfolgerungen des Gutachtens	19
4.5.1 Rechtswidrigkeit sowie offensichtliche Rechtswidrigkeit der Initiative	19
4.5.2 Keine Möglichkeit zur Korrektur der offensichtlichen Rechtswidrigkeit durch eine verfassungskonforme Auslegung der Initiative	19

5.	Antrag auf Ungültigerklärung der Initiative	20
6.	Rechtliches und weiteres Vorgehen	21
6.1	Rechtmässigkeit	21
6.2	Zuständigkeit.....	21
6.3	Weiteres Vorgehen.....	21
7.	Alternativen	22
8.	Antrag.....	23
9.	Beschlussesentwurf.....	25

Beilagen

Rechtsgutachten über die Gültigkeit der Volksinitiative zur „Nennung der Nationalitäten in Meldungen der Polizei und Justizbehörden“ von Prof. Dr. Thomas Fleiner vom 20. August 2009

Kurzfassung

Am 17. April 2009 hat ein Initiativkomitee die Volksinitiative zur „Nennung der Nationalitäten in Meldungen der Polizei und Justizbehörden“ in Form einer Anregung eingereicht. Sie ist mit mehr als 3'000 gültigen Unterschriften zu Stande gekommen. Das Initiativbegehren lautet:

„Die Gesetzgebung ist wie folgt zu ändern:

In Meldungen der Polizei und der Justizbehörden ist die Nationalität oder die Herkunftsregion von Tätern und Tatverdächtigen zu nennen.“

Das Begehren wird mit dem Recht des Volkes auf Transparenz sowie der Ablehnung staatlicher Zensur begründet. Ausserdem führe die fehlende Angabe der Nationalität in Polizeimeldungen zu Spekulationen und Diskriminierungen. Die Interessen der Opfer und der Öffentlichkeit seien höher zu gewichten als die Interessen der Täter.

Rechtswidrige Initiativen müssen vom Kantonsrat auf Antrag des Regierungsrates für ungültig erklärt werden. Um den politischen Willen der Stimmbürger und Stimmbürgerinnen zu schützen, dürfen einzig rechtmässige Initiativen, welche auch umgesetzt werden können, dem Volk zur Abstimmung vorgelegt werden. Rechtswidrig sind Initiativen insbesondere, wenn sie geltendes Bundesrecht verletzen.

Um die Gültigkeitsvoraussetzungen der Initiative vertieft abzuklären, wurde ein externes Gutachten in Auftrag gegeben. Dieses kommt zum Schluss, dass die Initiative mehrere Bestimmungen des Völker- und Bundesrechts sowie der Kantonsverfassung verletze und demzufolge offensichtlich rechtswidrig sei.

Wir teilen diese Ansicht. Insbesondere die starre Formulierung der Initiative, welche eine ausnahmslose Nennung der Nationalität oder Herkunftsregion von Tätern und Tatverdächtigen fordert, verhindert eine verfassungskonforme Auslegung. Sie lässt dem Gesetzgeber keinen Spielraum, um sie auf verfassungskonforme Weise umzusetzen. Ausserdem fordert sie in einem Bereich Gesetzesänderungen, in welchem der kantonale Gesetzgeber wegen abschliessender Bundesgesetzgebung gar nicht befugt ist, materielles Recht zu setzen. Aus diesen Gründen beantragen wir dem Kantonsrat die Ungültigerklärung der Initiative.

Sehr geehrte Frau Präsidentin
 Sehr geehrte Damen und Herren

Wir unterbreiten Ihnen nachfolgend Botschaft und Entwurf über die Volksinitiative zur „Nennung der Nationalitäten in Meldungen der Polizei und Justizbehörden“.

1. Die Volksinitiative

1.1 Zustandekommen

Am 17. April 2009 hat ein Initiativkomitee die Volksinitiative zur „Nennung der Nationalitäten in Meldungen der Polizei und Justizbehörden“ mit 3'313 beglaubigten Unterschriften (Angabe des Komitees) eingereicht. Gemäss Verfügung der Staatskanzlei vom 21. April 2009 ist die Volksinitiative mit mehr als 3'000 gültigen Unterschriften zu Stande gekommen.

1.2 Wortlaut des Initiativbegehrens und Begründung

Das Initiativbegehren wurde in Form einer Anregung eingereicht. Es lautet wie folgt:

„Die Gesetzgebung ist wie folgt zu ändern:

In Meldungen der Polizei und der Justizbehörden ist die Nationalität oder die Herkunftsregion von Tätern und Tatverdächtigen zu nennen.“

Das Initiativkomitee hat das Begehren auf dem Unterschriftenbogen wie folgt begründet:

„Das Volk hat ein Recht auf Transparenz. Wir wollen keine staatliche Zensur im Kanton Solothurn. Fehlt die Nationalität in Polizeimeldungen, kommt es zu Spekulationen und Diskriminierungen. Die Interessen der Opfer und der Öffentlichkeit sind höher zu gewichten, als die Interessen der Täter.“

1.3 Antrag des Regierungsrates auf Zustimmung oder Ablehnung

Für Volksinitiativen in Form von Anregungen unterbreitet der Regierungsrat dem Kantonsrat gemäss § 41 Absatz 2 des Kantonsratsgesetzes vom 24. September 1989 (KRG; BGS 121.1) innert sechs Monaten seit der Einreichung Botschaft und Entwurf auf Zustimmung oder Ablehnung. Gemäss erwähneter Verfügung der Staatskanzlei hat der Regierungsrat bis spätestens am 17. Oktober 2009 diese Vorlage zu verabschieden. Mit vorliegender Botschaft kommen wir dieser Obliegenheit fristgerecht nach.

Neben den formellen Voraussetzungen für das Zustandekommen von Initiativen gemäss Gesetz über die politischen Rechte vom 22. September 1996 (GpR; BGS 113.111), welche jeweils von der Staatskanzlei zu prüfen sind und vorliegend zweifelsohne erfüllt sind, bestehen zur Gültigkeit von Volksinitiativen auch Anforderungen materieller Natur.

2. Materielle Voraussetzungen an Volksinitiativen

2.1 Materielle Voraussetzungen gemäss Bundes- und Kantonsverfassung

Rechtswidrig ist eine Initiative, wenn sie Bundesrecht verletzt (Art. 49 der Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18. April 1999, BV; SR 101).

Gemäss Artikel 31 der Verfassung des Kantons Solothurn vom 8. Juni 1986 (KV; BGS 111.1) erklärt der Kantonsrat eine Volksinitiative für ungültig, wenn sie den Formvorschriften widerspricht, offensichtlich rechtswidrig oder undurchführbar ist.

2.2 Materielle Voraussetzungen gemäss Gesetz über die politischen Rechte

Unter der Sachüberschrift Ungültigerklärung bestimmt Paragraph 138 Absatz 1 GpR, eine Initiative sei ungültig, wenn sie rechtswidrig ist oder die Einheit der Materie oder Form nicht wahrt. Somit ist gemäss dieser Bestimmung eine Initiative bereits für ungültig zu erklären, wenn sie sich als rechtswidrig erweist; im Gegensatz zur oben erwähnten Bestimmung der Kantonsverfassung ist dazu keine „offensichtliche“ Rechtswidrigkeit erforderlich.

2.3 Folgen bei Nichterfüllung der materiellen Voraussetzungen einer Initiative

Erfüllt eine Initiative nach Ansicht des Regierungsrates die oben genannten inhaltlichen Voraussetzungen nicht und hält er sie demzufolge für ungültig, beantragt er dem Kantonsrat deren Ungültigerklärung (§ 138 Abs. 2 GpR). Eine ungültige Initiative darf dem Volk nicht zur Abstimmung unterbreitet werden. Der Kantonsrat ist gemäss Artikel 31 KV verpflichtet, eine Initiative für ungültig zu erklären, wenn er von der offensichtlichen Rechtswidrigkeit der Initiative überzeugt ist.

3. Externes Gutachten

3.1 Gründe für die Erstellung eines Gutachtens

Unter Berücksichtigung unserer Stellungnahme zum Auftrag (Ziffer 4.2.1.2) und der nunmehr anstehenden erneuten Behandlung derselben Fragen haben wir ein Gutachten in Auftrag gegeben, um die Vereinbarkeit der Initiative mit Artikel 31 KV sowie § 138 GpR vorfrageweise durch einen ausgewiesenen externen Spezialisten abklären zu lassen. Insbesondere betreffend Rechtmässigkeit des Begehrens erschienen detaillierte Abklärungen angezeigt, denn dem Stimmvolk sind lediglich rechtmässige und daher auch umsetzbare Initiativen zur Abstimmung vorzulegen. Herr Professor Dr. iur. Thomas Fleiner, emeritierter Professor für Staats- und Verwaltungsrecht an der Universität Freiburg i. Ü. wurde beauftragt, die Volksinitiative auf ihre Verfassungs- und Rechtmässigkeit hin zu überprüfen.

3.2 Die dem Gutachter konkret gestellte Frage

Dem Gutachter wurde die Frage unterbreitet, ob die Volksinitiative zur „Nennung der Nationalitäten in Meldungen der Polizei und Justizbehörden“ die in Artikel 31 der Verfassung des Kantons Solothurn und in § 138 Absatz 1 des Gesetzes über die politischen Rechte festgelegten Gültigkeitsanforderungen erfülle.

Nachfolgend wird das durch Professor Fleiner verfasste Rechtsgutachten über die Gültigkeit der Volksinitiative zur „Nennung der Nationalitäten in Meldungen der Polizei und Justizbehörden“ zusammengefasst. Das Gutachten legen wir dieser Botschaft bei.

4. Inhalt des Gutachtens

4.1 Gliederung

Das Gutachten gliedert sich in zwei Teile.

Im ersten Teil wird die Vorgeschichte der Volksinitiative dargelegt. Es folgt die Auslegung des Initiativtextes, so dass der Inhalt und die Auswirkungen der Initiative abgegrenzt und schliesslich die zu prüfenden Rechtsfragen untersucht werden können.

Teil zwei untersucht die inhaltlichen Voraussetzungen für die Gültigkeit von Volksinitiativen nach dem einschlägigen Völkerrecht sowie dem Verfassungs- und Gesetzesrecht des Bundes, um anschliessend zu beurteilen, ob die Initiative die Gültigkeitserfordernisse nach der Verfassung des Kantons Solothurn erfüllt.

4.2 Teil 1: Vorgeschichte und Inhalt der Initiative sowie Prüfung der Rechtsfragen

4.2.1 Vorgeschichte

4.2.1.1 Die Motion von Heinz Müller vom 02.11.2004¹⁾

Die Motion hat den Regierungsrat 2004 beauftragt, alles Nötige zu veranlassen, damit die Nationalität von Personen, welche in Polizeimeldungen der Polizei Kanton Solothurn erwähnt werden, konsequent genannt wird. Zur Begründung wurde insbesondere vorgebracht, die Bevölkerung sollte sich selber ein klares Bild machen können, wer von welcher Nationalität welche Delikte mutmasslich begangen habe. Damit könne man auch unnötigen Spekulationen mit möglicherweise gefährlichen Auswirkungen entgegenwirken. Die Verwaltung dürfe nicht nach eigenem Ermessen darüber entscheiden, ob und inwieweit die Nennung der Nationalität eines Tatverdächtigen oder Täters im öffentlichen Interesse liege.

Auf Antrag des Regierungsrates hat die Mehrheit des Kantonsrats im Jahr 2005 die Motion für nicht erheblich erklärt. Begründet wurde dies mit dem Hinweis, dass der Kantonsrat zum Erlass generell-abstrakter Normen zuständig sei, der Verwaltung jedoch keine Weisungen bezüglich einzelner Rechtsakte erteilen könne. Er sei überdies an die Bundes- und Kantonsverfassung gebunden, insbesondere verpflichte das Verhältnismässigkeitsgebot auch den Gesetzgeber. Abschliessend wurde auf die geltende Praxis der Polizei Kanton Solothurn im hier interessierenden Bereich hingewiesen und aufgezeigt, dass die Nennung der Nationalität stets erfolge, sofern und soweit dies sinnvoll und von Bedeutung sei.

4.2.1.2 Auftrag der SVP Fraktion vom 30.01.2007²⁾

Im Jahr 2007 reichte die SVP-Fraktion einen Auftrag ein. Der Regierungsrat wurde beauftragt, das Informations- und Datenschutzgesetz vom 21. Februar 2001 (InfoDG; BGS 114.1) zu ergänzen, so dass in Verlautbarungen der Polizei und der Justizbehörden auf die Nationalität von Tätern hinzuweisen sei. Ebenso sei zu erwähnen, ob ein Täter die schweizerische Staatsbürgerschaft vor weniger als zehn Jahren erlangt habe. Diesen zweiten Satz haben die Auftraggeber wegen verfassungsrechtlicher Bedenken später gestrichen. Begründet wurde das Anliegen insbesondere mit dem Öffentlichkeitsprinzip, welches volle Transparenz verlange. Polizeimeldungen ohne Angabe der Nationalität oder der Herkunftsregion führe zum Verdacht, es handle sich ohnehin um Ausländer aus Regionen, wel-

¹⁾ RRB Nr. 2004/2534 vom 14. Dezember 2004; KR.Nr. M 202/2004.

²⁾ RRB Nr. 2007/650 vom 24. April 2007; KR.Nr. A 013/2007.

che in der Wahrnehmung der Bevölkerung häufig an Delikten beteiligt seien. Eine konsequente Nennung ermögliche es, derartigen Vorurteilen und Spekulationen, die zu Spannungen zwischen den Nationalitäten führen könnten, zu begegnen. Ausserdem stehe es dem Gesetzgeber frei, die Nennung von einer Güterabwägung zwischen dem öffentlichen Interesse an Information und entgegenstehenden privaten Interessen abhängig zu machen. Das Volk habe ein Recht zu wissen, woher die Täter stammen, da Steuergelder für den Bau und Betrieb von Gefängnissen verwendet würden. Bei einer Interessenabwägung überwiege jedenfalls das Interesse der Opfer gegenüber demjenigen des Täters an Geheimhaltung. Die einheimische Bevölkerung dürfe nicht diskriminiert werden.

Der Regierungsrat hat demgegenüber geltend gemacht, dass die Information der Öffentlichkeit bei Straftätern in die Kompetenz der Untersuchungsbehörden falle und diese an die relevanten Bestimmungen der Strafprozessordnung gebunden seien. Die Strafverfolgungsbehörden hätten demzufolge in jedem Einzelfall eine Interessenabwägung vorzunehmen und die Verhältnismässigkeit zu prüfen. Namentlich die Persönlichkeitsrechte seien zu beachten. Zu veröffentlichen seien lediglich diejenigen Angaben, welche zum Erreichen des verfolgten Zwecks, beispielsweise zur Beruhigung oder Warnung der Bevölkerung, geeignet und notwendig seien. Im Jugendstrafrecht würden überdies strengere Geheimhaltungsvorschriften gelten. Mit Verweis auf die eidgenössische Strafprozessordnung wurde ausserdem erörtert, dass die Gesetzgebungskompetenz in diesem Bereich mit deren Inkrafttreten weitgehend entfallen werde. Abschliessend erwähnte der Regierungsrat die neue Kriminalstatistik des Bundes, welche die Nationalität der Straftäter grundsätzlich nennt.

Zusammenfassend hielt der Regierungsrat fest, dass hinsichtlich der Änderung des Informations- und Datenschutzgesetzes der Auftrag weder notwendig noch von Nutzen sei. Es bestehe kein Informationsbedürfnis der Öffentlichkeit, da in denjenigen Fällen, in denen die Nennung der Nationalität für die Bevölkerung von Nutzen sei, bereits die geltenden Bestimmungen eine solche zuliesse. Der Regierungsrat sprach sich gegen eine generell und zwingend vorzunehmende Nennung der Nationalität aus. Er befürchtete insbesondere, dass solch einzelfallbezogene Informationen ein nichtrepräsentatives Bild mit entsprechenden negativen gesamtgesellschaftlichen Auswirkungen zur Folge haben könnten. Das friedliche Zusammenleben der verschiedenen Bevölkerungsteile könnte durch verzerrte Pauschalurteile Schaden nehmen.

Auf Antrag des Regierungsrates wurde der Auftrag vom Kantonsrat mit knapper Mehrheit abgelehnt.

4.2.2 Die Volksinitiative zur „Nennung der Nationalitäten in Meldungen der Polizei und Justizbehörden“ vom 11. Oktober 2007

4.2.2.1 Inhalt und Begründung

Am 11. Oktober 2007 hat die SVP die Volksinitiative zur „Nennung der Nationalitäten in Meldungen der Polizei und Justizbehörden“ als Anregung lanciert. Durch Gesetzesänderungen seien die Polizei und Justizbehörden zu verpflichten, die Nationalität oder Herkunftsregion von Tatverdächtigen und Tätern in ihren Meldungen zu nennen.

Auf dem Unterschriftenbogen gibt das Initiativkomitee folgende drei Begründungen, welche für das Verständnis und die Auslegung der Initiative bedeutsam sind, bekannt:

- Das Volk hat ein Recht auf Transparenz. Staatliche Zensur ist abzulehnen.
- Es gilt, Spekulationen und Diskriminierungen zu verhindern.

- Die Interessen der Opfer und der Öffentlichkeit sind höher zu gewichten als diejenigen der Täter.

Auf ihrer Homepage¹⁾ begründet die SVP die Initiative mit denselben Argumenten. Insbesondere soll die geforderte Transparenz sicherstellen, dass der hohe Anteil der Ausländerkriminalität bekannt werde, damit die Steuerzahler wüssten, aus welchen Regionen die kriminellen Kostenverursacher kommen würden.

4.2.2.2 Auslegung der Initiative

Im Initiativtext (Ziffer 1.2) fehlen Worte wie „grundsätzlich“, „im Prinzip“ oder „in der Regel“. Demzufolge verbleibt dem Gesetzgeber bei ihrer Umsetzung kein Spielraum. Die Initiative ist in der gewählten Formulierung als „starr“ zu bezeichnen. Eine Interessenabwägung durch die Behörden, ob im konkreten Einzelfall die Nennung der Nationalität oder Herkunftsregion vorzunehmen sei oder zu unterbleiben habe, soll in Zukunft unterbleiben.

Die Polizei müsste, so will es die Initiative, in jedem Fall die Nationalität oder Herkunftsregion nennen, unabhängig davon, ob dies der Bevölkerung nützt und unabhängig davon, ob durch die Nennung die Privatsphäre und die Persönlichkeitsrechte der Betroffenen verletzt würden.

Darüber hinaus verlangt die Initiative, dass die Polizei die Nationalität von *Tatverdächtigen* zu nennen hat. Tatverdächtig sind Personen, gegen welche ein gewisser Verdachtsgrund vorliegt: Mangels (noch) nicht erbrachter Beweise ist dieser allerdings noch nicht derart erhärtet, dass die Staatsanwaltschaft von einem hinreichenden Tatverdacht ausgehen könnte. Aus diesem Grund ist (noch) keine Strafuntersuchung zu eröffnen. Selbstverständlich stehen auch gerade diese Personen unter dem Schutz der Unschuldsvermutung.

Die Absicht der Initiative ist es jedoch, alleine schon auf Grund eines Anfangsverdachts, unabhängig davon wie hinreichend konkret oder vage dieser auch sei, und unabhängig davon, ob Beweise zu dessen Untermauerung vorliegen, die Nationalität zwingend zu nennen. Im Extremfall müsste die Polizei selbst dann die Nationalität oder Herkunftsregion eines Tatverdächtigen nennen, wenn der Anfangsverdacht einzig auf einer Behauptung des Anzeigereerstatters beruht hatte, erste Ermittlungen der Polizei nicht zu dessen Erhärtung führten und kein öffentliches Interesse an der Information über die Nationalität bestehen würde.

Die Initiative will eine derart schematische Informationspflicht gesetzlich vorschreiben. Die heutige Praxis, nach welcher die Behörde für jeden Einzelfall eine Interessenabwägung vornimmt, soll abgeschafft werden. An deren Stelle soll das Volk, durch Annahme der Initiative, diese Abwägung gewissermassen ein für allemal vornehmen. Dies würde dazu führen, dass die Behörden selbst dann informieren müssten, wenn die Nennung der Nationalität dem öffentlichen Interesse zuwiderläuft und/oder unverhältnismässig ist.

4.2.2.3 Die zur Umsetzung der Initiative nötigen Gesetzesänderungen

Zur Umsetzung der Initiative müsste § 29 des Gesetzes über die Kantonspolizei vom 23. September 1990 (KapoG; 511.11) geändert werden, denn gemäss dieser Bestimmung informieren die Polizei-

¹⁾ http://www.svp.ch/index.html?page_id=3371.

behörden im Rahmen ihrer Zuständigkeit die Bevölkerung dann, wenn öffentliche Interessen dies gebieten und nicht schützenswerte private Interessen entgegenstehen.

Zu ändern wäre wohl auch § 7 InfoDG, denn die Initiative verlangt – wie dargelegt – die Nennung der Nationalität oder Herkunftsregion von Tatverdächtigen und Tätern selbst dann, wenn diese Information die Privatsphäre und/oder das Berufsgeheimnis verletzen würde.

Ausserdem verlangt die Initiative, dass die zwingende Informationspflicht für sämtliche Justizbehörden gelten soll. Sobald gestützt auf einen hinreichenden Tatverdacht eine Strafuntersuchung eröffnet wird, obliegt die Pflicht zur Information über die tatverdächtige Person sowohl den Polizeibehörden als auch der Staatsanwaltschaft. Liegt ein nicht mehr anfechtbares Strafurteil vor, wird der Tatverdächtige zum Täter, über dessen Nationalität oder Herkunftsregion im Sinne der Volksinitiative ebenfalls zu berichten wäre. Ab diesem Zeitpunkt obliegt dem Gericht die Veröffentlichung des Urteils und der Betroffene steht nicht mehr unter dem Schutz der Unschuldsvermutung.

Es ist davon auszugehen, dass die Umsetzung dieser Initiative im Falle ihrer Annahme durch das Volk erst nach dem 1. Januar 2011 erfolgen wird, d.h. nach Inkrafttreten der eidgenössischen Strafprozessordnung vom 5. Oktober 2007¹⁾), welche die Informationspflichten und -rechte der Justizbehörden abschliessend regelt. Aus diesem Grund wird unter Ziffer 4.3.1.4 erörtert, ob die Umsetzung des Anliegens mit diesem Erlass vereinbar ist.

¹⁾ BBl 2007 6977.

4.2.3 Prüfung der Rechtsfragen

4.2.3.1 Anknüpfung an die Nationalität oder Herkunftsregion führt zu einer indirekten Diskriminierung

Die Initiative nennt keine bestimmte Nationalität oder Herkunftsregion, welche sie bevorzugen oder diskriminieren will (vgl. Ziffer 1.2). Eine direkte Diskriminierung liegt somit nicht vor.

Trotz dieser neutralen Formulierung der Initiative würde deren Umsetzung eine sogenannte indirekte oder mittelbare Diskriminierung darstellen. Eine solche liegt gemäss BGE 135 I 49 dann vor, „wenn eine Regelung, die keine offensichtliche Benachteiligung von spezifisch gegen Diskriminierung geschützten Gruppen enthält, in ihren tatsächlichen Auswirkungen Angehörige einer solchen Gruppe besonders benachteiligt, ohne dass dies sachlich begründet wäre.“

Würde die Initiative im Sinne des Initiativkomitees umgesetzt, indem die Nationalität oder Herkunftsregion von Tatverdächtigen und Tätern generell zu melden ist (vgl. Ziffer 4.2.2.2), würde dies zu einer Ausgrenzung von Ausländern beziehungsweise von Angehörigen bestimmter Nationalitäten führen, denn ein entscheidender Faktor für die Ausgrenzung von Minderheiten ist der Grad der Pauschalisierung und Typisierung dieser Minderheiten. Sämtliche Individuen, welche einer Nationalität angehören oder aus einer Region kommen, denen gemeinhin eine besondere Neigung zur Kriminalität nachgesagt wird, würden Gefahr laufen, alleine aufgrund ihrer Zugehörigkeit zu einer solchen Gruppe als ebenfalls kriminell wahrgenommen zu werden. Sie könnten sich noch so sehr bemühen, sich gesetzeskonform zu verhalten, vom „Stigma“ ihrer Herkunft und der damit verbundenen vermeintlichen kriminellen Neigung könnten sie sich nur schwer lösen, denn bei der Herkunft handelt es sich um ein unabänderliches Merkmal menschlicher Identität.

Die Nennung der Nationalität von Tatverdächtigen und Tätern diskriminiert somit indirekt sämtliche Personen, welche aus den genannten Regionen oder Ländern kommen, selbst wenn diese sich in keiner Weise kriminell verhalten. Eine solche Entwicklung stellt namentlich für die Integration ausländischer Menschen beziehungsweise für das friedliche Zusammenleben der Kantonsbevölkerung ein Hindernis dar.

4.2.3.2 Grundsatz: Unzulässigkeit indirekter Diskriminierungen

Anknüpfungen an Merkmale, welche – wie beispielsweise die Herkunftsregion oder das Geschlecht – unveränderlich sind, gelten aus diesem Grund als verpönt und begründen die Vermutung, dass eine direkte oder indirekte Diskriminierung vorliegen könnte. Sowohl die direkte als auch die indirekte Diskriminierung sind gemäss Artikel 8 Absatz 2 BV grundsätzlich verboten.

4.2.3.3 Zulässigkeit indirekter Diskriminierungen aus sachgerechten Gründen

Sogenannte qualifizierte Rechtfertigungsgründe können eine Diskriminierung allerdings rechtfertigen (BGE 135 I 49). Aus diesem Grund sind beispielsweise spezifische Schutzmassnahmen für besonders schutzbedürftige Personen (Kinder, Behinderte, Schwangere und dergleichen) zulässig.

Entsprechend der oben genannten Rechtsprechung des Bundesgerichts ist eine indirekte Diskriminierung demnach zulässig, wenn sie sich sachlich rechtfertigen lässt. Ist beispielsweise zu befürchten, dass das Verschweigen der Nationalität in einer Meldung der Polizei zu Spekulationen Anlass geben könnte oder bestehende Ängste der Bevölkerung weiter geschürt würden, darf die Polizei dieser besonderen Gefahr im Rahmen ihrer Abwägung Rechnung tragen. In einem solchen Fall rechtfertigen

sich demnach die Nennung der Nationalität und die dadurch im konkreten Einzelfall allenfalls in Kauf genommene indirekte Diskriminierung. Eine gestützt auf derartige Überlegungen vorgenommene Nennung der Nationalität wird bereits heute von den Polizeibehörden gestützt auf die geltenden Gesetzesbestimmung (§ 29 KapoG) praktiziert; es bedarf demnach keiner geänderter oder zusätzlicher Rechtsgrundlagen, wie sie von der Initiative verlangt werden.

Die ausnahmslose Information über die Nationalität oder die Herkunftsregion, welche von der Initiative verlangt wird, ist demgegenüber sachlich nicht zu rechtfertigen, da kein ursächlicher Zusammenhang zwischen Nationalität und Delikt besteht¹⁾. Weder konnte bislang ein solcher wissenschaftlich nachgewiesen werden noch liegt der Konzeption des Schweizerischen Strafrechts ein solcher Zusammenhang zu Grunde. Vielmehr ist von einer individuellen Verantwortung auszugehen²⁾. Das Schweizerische Strafrecht schliesst jede Kollektivverantwortung und Kollektivschuld aus. Die Umsetzung der Initiative würde jedoch genau einen solch ursächlichen Zusammenhang und somit eine Kollektivverantwortung suggerieren. Dies käme einer indirekten Diskriminierung gleich.

4.2.3.4 Fazit

Da für eine solch indirekte Diskriminierung keine sachlichen Gründe auszumachen sind, ist sie verboten. Die Umsetzung der Initiative würde demnach Artikel 8 Absatz 2 BV verletzen (vgl. Ziffer 4.3.1.2).

4.3 Teil 2: Prüfung der Rechtmässigkeit der Volksinitiative

4.3.1 Die geltende Rechtslage

4.3.1.1 Internationaler Pakt über bürgerliche und politische Rechte sowie Konvention zum Schutz der Menschenrechte und Grundfreiheiten

Zur Prüfung der Rechtmässigkeit der Initiative sind neben dem allgemeinen Völkerrecht die einschlägigen Bestimmungen gewisser völkerrechtlicher Bestimmungen massgebend. Dazu gehören unter anderem Artikel 20 Absatz 2 des Internationalen Paktes über bürgerliche und politische Rechte vom 16. Dezember 1966³⁾, welcher die Mitgliedstaaten und damit auch die Kantone dazu verpflichtet, jedes Eintreten für nationalen, rassischen oder religiösen Hass, durch das zu Diskriminierung, Feindseligkeit oder Gewalt aufgestachelt wird, durch Gesetz zu verbieten.

Ausserdem verbietet Artikel 14 der Europäischen Konvention zum Schutz der Menschenrechte vom 4. November 1950¹⁾ die diskriminierende unterschiedliche Anwendung der in der EMRK gewährleisteten Rechte, beispielsweise der in Artikel 8 Absatz 1 EMRK verbrieften Achtung des Privat- und Familienlebens. Auch die Staatsangehörigkeit gehört zu denjenigen Merkmalen, welche die Persönlichkeit eines Menschen ausmachen und die demzufolge unter den Schutz von Artikel 8 Absatz 1 EMRK fallen. Eine Einschränkung dieses Grundrechts durch ein Gesetz ist gemäss Artikel 8 Abs. 2 EMRK zulässig, wenn dies für die öffentliche Sicherheit, für das wirtschaftliche Wohl des Landes, zur Aufrechterhaltung der Ordnung und zur Verhütung von Straftaten notwendig ist.

4.3.1.2 Artikel 5, Artikel 8 Absatz 2, Artikel 10 und Artikel 13 der Bundesverfassung sowie Artikel 8 KV

¹⁾ Zu den möglichen Ursachen kriminellen Verhaltens siehe: Gutachten Seite 33.

²⁾ Zwei illustrative Beispiele fiktiver Stigmatisierungen von Schweizern finden sich auf Seite 33 des Gutachtens.

³⁾ SR 0.103.2.

Artikel 5 BV legt die elementaren Grundsätze des rechtsstaatlichen Handelns fest. Auch der kantonale Gesetzgeber ist verpflichtet, diese grundlegende Norm unseres Rechtsstaates zu beachten. Gemäss Artikel 5 Absatz 2 BV muss jedes staatliche Handeln (einschliesslich das Handeln des Volkes und des Parlaments) im öffentlichen Interesse liegen und verhältnismässig sein. Jedes staatliche Organ und alle Behörden müssen alle ihre Entscheidungen dieser Prüfung unterziehen. Es ist demnach stets eine Interessenabwägung vorzunehmen. Die Volksinitiative will jedoch gerade dies verhindern, so dass die Polizei und die Justizbehörden bezüglich Nennung der Nationalität oder Herkunftsregion von Tatverdächtigen und Tätern keine solche Abwägung mehr vornehmen können. Dies ist mit Artikel 5 Absatz 2 BV nicht vereinbar.

Artikel 8 Absatz 2 BV schützt – wie bereits unter der Ziffer 4.2.3.2 aufgeführt – sowohl vor direkten als auch vor indirekten, nicht offenkundigen Diskriminierungen. Die sinngemässe Auslegung der Initiative führt zu einer solch indirekten Diskriminierung der Angehörigen ausländischer Nationalität (Ziffer 4.2.3.1), die sich nur dann rechtfertigt, wenn sie sachlich begründet wäre. Eine sachliche Rechtfertigung für eine generelle Informationspflicht, wie sie die Initiative verlangt, liegt jedoch nicht vor (vgl. Ziffer 4.2.3.3). Sie würde das Diskriminierungsverbot nach Artikel 8 Absatz 2 BV verletzen.

Artikel 10 Absatz 2 BV stellt die verfassungsrechtliche Grundgarantie zum Schutz der Persönlichkeit dar. Darunter fallen neben dem Recht auf körperliche und geistige Unversehrtheit sowie auf Bewegungsfreiheit all jene Freiheiten, die elementare Erscheinungen der Persönlichkeitsentfaltung darstellen.

Artikel 13 Absatz 2 BV schützt den Einzelnen vor Beeinträchtigungen, die durch die staatliche Bearbeitung seiner persönlichen Daten entstehen (Recht auf informationelle Selbstbestimmung). Der verfassungsrechtliche Datenschutz ist Teil des Rechts auf die Privat- und Geheimsphäre (Art. 13 Abs. 1 BV). Informationen der Behörden über Nationalität und Herkunftsregion von Tatverdächtigen und Tätern berühren das Recht des Einzelnen auf informationelle Selbstbestimmung. Die Nationalität oder die Herkunftsregion fallen unter den Schutzbereich von Artikel 13 BV und Artikel 8 KV. Namentlich die Information über die Nationalität oder die Herkunftsregion eines Tatverdächtigen, dessen Schuld noch nicht durch ein letztinstanzliches Gerichtsurteil bestätigt ist, stellt einen schwerwiegenden Eingriff in das Grundrecht der persönlichen Freiheit (Artikel 10 BV), der Menschenwürde (Artikel 7 BV) und des Datenschutzes (Artikel 13 BV) dar. Sie dürfen nur veröffentlicht werden, wenn eine entsprechende gesetzliche Grundlage besteht, die Information im öffentlichen Interesse steht und ausserdem verhältnismässig ist (Art. 36 BV und Art. 21 KV).

Es fragt sich, ob das in Artikel 11 Absatz 3 KV festgehaltene Prinzip der Öffentlichkeit eine gesetzliche Grundlage zur Einschränkung der informationellen Selbstbestimmung, der persönlichen Freiheit und der Menschenwürde darstellt.

4.3.1.3 Öffentlichkeitsprinzip gemäss Artikel 11 Absatz 3 KV

Artikel 11 Absatz 3 KV enthält das Recht des Einzelnen auf Zugang zu amtlichen Dokumenten (Grundsatz der Öffentlichkeit). Dieses Grundprinzip gilt indessen nicht schrankenlos. Vielmehr wird der Grundsatz der Öffentlichkeit durch schützenswerte private oder öffentliche Interessen, welchen nicht geschadet beziehungsweise welche nicht verletzt werden dürfen, begrenzt (vgl. § 7 InfoDG). Auch nach Auffassung des Bundesgerichts kann aus der Informationsfreiheit, dem

¹⁾ EMRK; SR 0.101.

Recht jeder Person, Informationen frei zu empfangen, aus allgemein zugänglichen Quellen zu beschaffen und zu verbreiten, keine generelle Informationspflicht gefolgert werden.

Ferner nimmt das Bundesgesetz über das Öffentlichkeitsprinzip der Verwaltung vom 17. Dezember 2004¹⁾ sämtliche Informationen im Zusammenhang mit einem Strafverfahren ausdrücklich von seinem Anwendungsbereich aus (Art. 3 Abs. 1 Bst. a BGÖ). Das gesamte Strafverfahren ist somit vom Grundsatz der Öffentlichkeit ausgenommen. In der Botschaft zur Schweizerischen Strafprozessordnung weist der Bundesrat daraufhin, dass die Strafbehörden insbesondere die Unschuldsvermutung zu beachten haben und sich jeder vorverurteilenden Schuldzuweisung enthalten müssen. Auch aus dem Gebot der Achtung der Persönlichkeit folge, dass nur jene Informationen publik zu machen seien, die notwendig sind, um öffentliche Interessen sicherzustellen. So ist die Bevölkerung über die Nationalität oder Herkunftsregion von Tatverdächtigen gemäss Artikel 74 Absatz 1 StPO dann zu informieren,

- wenn sie bei der Aufklärung von Straftaten oder bei der Fahndung mitwirken soll und in diesem Zusammenhang die Information über die Nationalität Tatverdächtiger von Bedeutung ist.
- Ferner haben die Behörden die Nationalität zu nennen, wenn dies zur Beruhigung der Bevölkerung notwendig ist.
- Schliesslich kann es notwendig sein, über die Nationalität zu berichten, um Gerüchten und Falschinformationen entgegen zu wirken.
- Auch ist es möglich, dass auf Grund der Besonderheit der Straftat eine solche Information notwendig ist (beispielsweise Akt der Blutrache).

Gestützt auf diese Überlegungen ist es offensichtlich, dass trotz der Informationsfreiheit und des in der KV verankerten Rechts auf Information durch die Behörden die Polizei und die Justizbehörden nach wie vor über ein Ermessen verfügen müssen, um darüber entscheiden zu können, ob und inwieweit sie über die Nationalität oder die Herkunftsregion informieren.

4.3.1.4 Eidgenössische Strafprozessordnung sowie Jugendstrafprozessordnung

Die eidgenössische Strafprozessordnung und die Jugendstrafprozessordnung²⁾ werden voraussichtlich am 1.1.2011 in Kraft treten. Es ist davon auszugehen, dass bei Annahme der Initiative diese Bundesgesetze in Kraft sein werden. Soweit die beiden Erlasse die Information der Bevölkerung über Tatverdächtige und Täter abschliessend regeln, kann der kantonale Gesetzgeber in diesem Bereich kein kantonales Recht schaffen. Bundesrecht bricht kantonales Recht.

Bei Artikel 74 StPO handelt es sich um eine abschliessende Regelung. Sobald eine Strafuntersuchung eröffnet ist, hat sich die Information der Behörden demnach nach dieser Bestimmung zu richten. Absatz 3 sieht ausdrücklich vor, dass bei der Orientierung der Öffentlichkeit der Grundsatz der Unschuldsvermutung und die Persönlichkeitsrechte der Betroffenen zu wahren sind. Gemäss Absatz 2 kann die Polizei allerdings von sich aus die Öffentlichkeit über Unfälle und Straftaten orientieren, jedoch ohne Nennung der Namen. Da die Nennung der Nationalität oder Herkunftsregion einen Teil

¹⁾ Öffentlichkeitsgesetz, BGÖ; SR 152.3.

²⁾ BBl 2009 1993ff

der Identität des Betroffenen darstellt und durch die Nennung der mögliche Personenkreis erheblich eingeschränkt wird, kann unter Umständen leicht auf eine bestimmte Person geschlossen werden.

Eine generelle Nennung der Nationalität oder Herkunftsregion erscheint demnach unzulässig.

Nach Artikel 69ff. StPO sind Gerichtsverfahren grundsätzlich öffentlich. In diesem Rahmen wird die Öffentlichkeit über die Identität des Tatverdächtigen einschliesslich seiner Nationalität ohnehin orientiert. In diesem Bereich bedarf es demnach keiner zusätzlichen Volksinitiative.

Artikel 14 der Jugendstrafprozessordnung (JStPO) ist hinsichtlich der Information der Öffentlichkeit restriktiver als die StPO. Bereits die Gerichtsverhandlung ist grundsätzlich nicht öffentlich. Eine kantonale Regelung, welche bestimmt, dass die Polizei die Nationalität jugendlicher Tatverdächtiger stets zu nennen hat, würde die Zielsetzung des Bundesgesetzgebers, die Persönlichkeit mutmasslicher jugendlicher Straftäter zu schützen, untergraben und somit Bundesrecht offensichtlich verletzen.

4.3.1.5 Zusammenfassung

Die Veröffentlichung von Informationen über die Nationalität oder Herkunftsregion von Tatverdächtigen und Tätern fällt unter den Schutzbereich der oben genannten Grundrechte.

Einschränkungen in verfassungsmässig verbrieft Grundrechte sind zulässig, wenn die dazu erforderlichen Voraussetzungen nach Artikel 36 BV sowie Artikel 21 KV erfüllt sind. Konkret heisst dies, dass die ausnahmslos vorzunehmende Bekanntgabe der Nationalität oder der Herkunftsregion eines Täters oder Tatverdächtigen nur möglich ist, wenn die Einschränkung in einer klaren und ausdrücklichen gesetzlichen Grundlage vorgesehen ist, welche – sofern es sich um einen schweren Eingriff handelt – formeller Natur sein muss. Überdies muss die Nennung der Nationalität im öffentlichen Interesse liegen und verhältnismässig sein.

Die für die Veröffentlichung verantwortliche Behörde muss demnach stets in der Lage sein, das Vorhandensein eines öffentlichen Interesses zu prüfen sowie abzuwägen, inwieweit die Information über die Nationalität beziehungsweise Herkunftsregion zur Erreichung des Ziels, welches im öffentlichen Interesse liegt, erforderlich ist und inwieweit es geeignet ist, dieses Ziel zu erreichen. Ist die Information nicht erforderlich oder nicht geeignet, um das festgelegte Ziel, beispielsweise die höhere Erreichbarkeit der Festnahme zu erreichen, darf nicht darüber informiert werden. Dabei handelt es sich – wie dargelegt – um eine verfassungsrechtliche Pflicht, welche auch vom kantonalen Gesetzgeber zu beachten ist.

Da die Initiative eine solche Interessenabwägung nicht zulässt, ja deren Zielsetzung es geradezu ist, diese Interessenabwägung in Zukunft nicht mehr zuzulassen (Ziffer 4.2.2.2), widerspricht die Initiative sowohl geltendem Verfassungsrecht des Bundes als auch des Kantons Solothurn.

Das Verbot der Interessenabwägung ist demnach rechtswidrig, es missachtet die verfassungsrechtliche Pflicht der Behörden, zur Abwägung von öffentlichen und privaten Interessen und zur Prüfung der Verhältnismässigkeit und verletzt somit die für jede Behörde geltende Pflicht im Sinne von Artikel 5 Absatz 2 BV.

Insbesondere wegen der Starrheit der Initiative verletzt sie offensichtlich mehrere Bestimmungen des geltenden Völker- und Bundesrechts sowie Artikel 21 der Kantonsverfassung.

4.4 Möglichkeit verfassungskonformer Auslegung

4.4.1 Vorbemerkung: Die Initiative als Anregung

Die vorliegende Initiative wurde in Form einer Anregung eingereicht. Nach ihrer Annahme ist sie durch den Gesetzgeber umzusetzen. Dabei ist der gesetzgeberische Spielraum naturgemäss grösser als bei einer ausformulierten Gesetzesinitiative. Kann der Anregung ein Sinn beigemessen werden, der sie nicht klarerweise unzulässig erscheinen lässt, ist sie als gültig zu erklären und folglich der Volksabstimmung zu unterstellen (BGE 121 I 334).

Demzufolge geht das Gutachten der Frage nach, ob die Volksinitiative derart ausgelegt werden kann, dass die unter Ziffer 4.3.1.1 und 4.3.1.2 genannten Verfassungsbestimmungen nicht verletzt werden. Bei verschiedenen Auslegungsmöglichkeiten ist jene zu wählen, welche dem Sinn und Zweck der Initiative am besten entspricht und dabei zu einem verfassungskonformen Ergebnis führt. Bestehen Widersprüche zum geltenden Recht, ist demzufolge abzuklären, ob diese über eine verfassungskonforme Auslegung beseitigt werden können, indem der Gesetzgeber den ihm zur Verfügung stehenden Umsetzungsspielraum entsprechend nutzt.

4.4.2 Die Initiative kann nicht verfassungskonform ausgelegt werden

Sowohl der Wortlaut (Ziffer 1.2) als auch dessen sinngemässe Auslegung (Ziffer 4.2.2.2) stehen einer verfassungskonformen Auslegung, welche wie dargestellt eine Interessenabwägung zwingend vorsieht, entgegen. Die Initianten wollen mit der Initiative den Behörden ja gerade verbieten, die öffentlichen Interessen und die Verhältnismässigkeit zu prüfen. Damit ist der Widerspruch zum geltenden Recht offenkundig; er lässt sich auch durch eine verfassungskonforme Auslegung nicht beseitigen.

Der Wortlaut und der beabsichtigte Zweck der Initiative lassen in dieser Beziehung auch nicht verschiedene Auslegungsmöglichkeiten zu, die es dem Kantonsrat ermöglichen würden, diejenige zu wählen, welche verfassungskonform ist und gleichzeitig der Absicht der Initiative möglichst entspricht.

Das Bundesrecht verlangt, dass die Polizei und Justizbehörden die Möglichkeit haben, die Nennung der Nationalität vom Ergebnis einer Interessenabwägung abhängig zu machen. Gerade das wollen die Initianten jedoch nicht. Aus diesem Grund dürfte es den Intentionen des Initiativkomitees nicht entsprechen, an die gewählte Formulierung den Nachsatz, „soweit dies dem öffentlichen Interesse entspricht und verhältnismässig ist“, anzuhängen. Der kantonale Gesetzgeber hat bei der Umsetzung keinen Spielraum.

Eine verfassungskonforme Auslegung würde vielmehr zur Zwecklosigkeit der Initiative führen. Denn würde der Gesetzgeber die Initiative völkerrechts-, verfassungs- und bundesrechtskonform auslegen, wären faktisch gar keine Änderungen am bestehenden Gesetzesrecht des Kantons Solothurn und an der sich darauf stützenden Informationspraxis der Polizei und der Justizbehörden vorzunehmen. Denn das bestehende Recht lässt die Nennung der Nationalität oder Herkunftsregion von Tatverdächtigen und Tätern bereits zu, allerdings nur insoweit, als sie im öffentlichen Interesse und auf verhältnismässige Weise erfolgt. Diese beiden Schranken ergeben sich, wie aufgezeigt, aus dem übergeordneten Völker- und Bundesrecht, an welches auch der kantonale Gesetzgeber gebunden ist. Diese Schranken (Vorliegen des öffentlichen Interesses und der Verhältnismässigkeit, welche einzig durch eine entsprechende Güterabwägung geprüft werden können) vermag selbst eine Volksinitiative nicht ausser Kraft zu setzen.

Würde nach Annahme der Initiative der Gesetzgeber die Initiative entsprechend seiner verfassungsrechtlichen Pflicht restriktiv auslegen, um sie in Einklang mit dem Verfassungsrecht umzusetzen,

müsste das für die Initianten einer Verstümmelung ihres Anliegens gleichkommen und sie kämen sich, wie auch die Stimmbürger und Stimmbürgerinnen, düpiert vor. Das Vertrauen in die direkte Demokratie könnte schwinden.

4.5 Schlussfolgerungen des Gutachtens

4.5.1 Rechtswidrigkeit sowie offensichtliche Rechtswidrigkeit der Initiative

Das Gutachten hält fest, dass sich nach eingehender Prüfung der gestellten Frage folgende Antworten ergeben:

Die Volksinitiative ist gemäss § 138 Absatz 1 GpR sowie Artikel 31 KV rechtswidrig beziehungsweise offensichtlich rechtswidrig, weil sie verschiedene Bestimmungen des internationalen und nationalen Rechts verletzt, insbesondere die in Artikel 5 BV verankerte Pflicht aller Staatsorgane, immer abzuwägen, inwieweit die Information der Öffentlichkeit im öffentlichen Interesse und verhältnismässig ist, das in Artikel 8 Absatz 2 BV gewährleistete Verbot der indirekten Diskriminierung sowie das in Artikel 13 BV verankerte Grundrecht auf Schutz der Privatsphäre. Indirekte Diskriminierungen stehen ausserdem dem Integrationsauftrag gemäss Bundesgesetz über die Ausländerinnen und Ausländer¹⁾ entgegen.

Die offensichtliche Verfassungswidrigkeit der Initiative ergibt sich ausserdem aus dem Umstand, dass sie elementare Grundsätze des Verfassungsrechts und der Rechtsstaatlichkeit verletzt, indem sie den Behörden generell verbieten will, vor ihren Entscheiden zu prüfen, ob diese im öffentlichen Interesse und verhältnismässig sind.

Die Volksinitiative ist darüber hinaus offensichtlich rechtswidrig im Sinne von Artikel 31 KV, weil der Bund die Information der Öffentlichkeit im Rahmen von Strafverfahren mit Erlass der Strafprozessordnung und der Jugendstrafprozessordnung abschliessend geregelt hat. Abschliessend bedeutet, dass der Kanton Solothurn in diesen Bereichen zur Gesetzgebung nicht mehr kompetent ist.

4.5.2 Keine Möglichkeit zur Korrektur der offensichtlichen Rechtswidrigkeit durch eine verfassungskonforme Auslegung der Initiative

Selbst eine verfassungskonforme Auslegung vermag die offensichtliche Rechtswidrigkeit der Initiative nicht zu korrigieren. Denn die Initiative hat nach Absicht der Initianten zum Ziel, das Ermessen der Behörden einzuschränken, damit diese eine Interessenabwägung bei Informationen über Nationalität oder Herkunftsregion nicht mehr vornehmen dürfen beziehungsweise grundsätzlich den (vermeintlichen) Interessen der Opfer und der Öffentlichkeit, die Nationalität oder Herkunftsregion zu nennen, den Vorzug zu geben haben. Aufgrund dieser klaren Zielsetzung kann die Initiative, so das Gutachten abschliessend, nicht verfassungskonform ausgelegt werden, denn eine verfassungskonforme Auslegung würde ja gerade eine solche Interessenabwägung in jedem Einzelfall verlangen.

Es ist demnach gerade dieser strikt geforderte Schematismus der Initiative, welcher einer verfassungskonformen Auslegung entgegensteht.

¹⁾ Artikel 53 des Bundesgesetzes über die Ausländerinnen und Ausländer vom 16. Dezember 2005 (AuG; SR 142.20).

Die Volksinitiative erfüllt die Gültigkeitsanforderungen nach Artikel 31 KV und § 138 Absatz 1 GpR nicht, weil sie offensichtlich rechtswidrig ist und auch nicht verfassungskonform ausgelegt werden kann, es sei denn, man würde von den wesentlichen Absichten der Initianten abweichen.

5. Antrag auf Ungültigerklärung der Initiative

Wir teilen die im Gutachten gezogenen Schlussfolgerungen, die Initiative sei rechtswidrig beziehungsweise offensichtlich rechtswidrig, denn staatliches Handeln muss, wie aufgezeigt, stets im öffentlichen Interesse liegen und sich im Einzelfall als verhältnismässig erweisen.

Insbesondere die starre Formulierung der Initiative, welche grundsätzlich, ausnahmslos und zwingend die Nennung der Nationalität oder Herkunftsregion von Tätern und Tatverdächtigen fordert, verhindert eine verfassungskonforme Auslegung. Der Gesetzgeber hat keinen Spielraum, um sie auf verfassungskonforme Weise umzusetzen. Die Gleichsetzung von Entscheidungen der Behörden, nach vorgenommener Interessenabwägung die Nationalität oder Herkunftsregion im konkreten Fall nicht zu nennen, mit staatlicher Zensur, welche abzulehnen sei, zeigt die Absicht der Initiative, solche Interessenabwägungen generell nicht mehr zuzulassen. Ein solcher Verzicht auf die Vornahme einer Interessenabwägung im Einzelfall ist mit Bundesrecht jedoch nicht vereinbar.

Darüber hinaus fordert die Initiative Gesetzesänderungen in einem Bereich, in welchem der kantonale Gesetzgeber wegen abschliessender Bundesgesetzgebung über keine inhaltliche Rechtssetzungsbefugnis verfügt.

Abschliessend halten wir im Sinne einer Präzisierung fest, dass der in der Begründung der Initiative verwendete Begriff der „Interessen der Öffentlichkeit“ nicht deckungsgleich ist mit dem juristischen Fachbegriff des „öffentlichen Interesses“ im Sinne von Artikel 5 Absatz 2 BV. Scheint mit jenem gemeint zu sein, dass die Öffentlichkeit stets möglichst viele personalisierte Informationen erhalten soll, bezieht sich dieser auf zentrale Anliegen der Allgemeinheit wie beispielsweise die öffentliche Gesundheit, Sicherheit oder das wirtschaftliche Wohl des Landes. Lediglich derart wesentliche Ziele, die für den Fortbestand einer Gesellschaft gleichsam unabdingbar sind, fallen unter den juristischen Begriff des öffentlichen Interesses. Nur sie werden vom Gesetzgeber als derart wichtig erachtet, dass sie den Individualinteressen unter Umständen vorgehen und Einschränkungen in die Grundrechte Einzelner, beispielsweise in das Recht auf informationelle Selbstbestimmung, rechtfertigen können.

Die Gültigkeitserfordernisse gemäss Artikel 31 KV und § 138 Absatz 1 GpR sind demnach nicht erfüllt. Wir sehen uns daher gezwungen, dem Kantonsrat die Ungültigerklärung zu beantragen.

Ausserdem erweist sich die Initiative als unnötig, da die Informationspraxis dem Anliegen der Transparenz bereits heute Rechnung trägt. Die bewährte Informationspraxis der Polizei Kanton Solothurn sowie der anderen Justizbehörden entspricht dem im Gutachten aufgezeigten verfassungs- und gesetzesmässigen Umgang mit der Nennung der Nationalitäten. Insbesondere die im Gutachten als unerlässlich erachtete Einzelfallabwägung wird stets vorgenommen. Diese verfassungskonforme Praxis trägt dem Anliegen nach Transparenz, welches in den unter Ziffer 4.2.1 genannten Vorstössen sowie in der Begründung der Volksinitiative erneut zum Ausdruck gebracht wurde, im Rahmen der verfassungsmässigen Schranken Rechnung.

Eine weitergehende Nennung, insbesondere das Unterlassen der Prüfung im Einzelfall, ist indessen – dies zeigt das Gutachten deutlich – rechtlich nicht zulässig und ausserdem nicht im Interesse der

Öffentlichkeit. Denn diese dürfte neben ihrem Informationsbedürfnis insbesondere auch ein Interesse am friedlichen Zusammenleben aller Kantonseinwohner haben. Die Initiative erweist sich demnach auch als unnötig.

Abschliessend halten wir fest, dass die Initiative auch unseren politischen Zielsetzungen entgegen steht. Ausländer und Ausländerinnen sind über alle Straftaten hinweg statistisch nicht krimineller als Schweizer¹). Damit wollen wir den überwiegenden Anteil ausländischer Tatverdächtiger und Täter, welcher in bestimmten Deliktsbereichen im Verhältnis zur schweizerischen Bevölkerung durchaus auffällt, nicht verschweigen. Allerdings erkennen wir darin vordringlich die Notwendigkeit, neben den erforderlichen repressiven Massnahmen die effektive Integration der in der Schweiz lebenden ausländischen Bevölkerung zu optimieren. Wie dargelegt, würde die ausnahmslose Nennung der Nationalität oder Herkunftsregion aller Tatverdächtigen und Täter in sämtlichen Meldungen der Polizei und Justizbehörden dieses politische Ziel untergraben.

6. Rechtliches und weiteres Vorgehen

6.1 Rechtmässigkeit

Bestehen Zweifel, ob eine Initiative rechtswidrig ist, sollte sie nach bundesgerichtlicher Rechtsprechung für gültig erklärt und dem Volk zur Abstimmung vorgelegt werden. Gestützt auf die obigen Ausführungen bestehen unseres Erachtens jedoch keine Zweifel an der offensichtlichen Rechtswidrigkeit der Initiative. Gestützt auf Artikel 31 KV und § 138 Absatz 2 GpR muss der Regierungsrat beim Kantonsrat beantragen, Initiativen für ungültig zu erklären, wenn er sie für rechtswidrig hält. Zuständig für die Entscheidung über eine allfällige Ungültigerklärung ist gemäss § 138 Absatz 3 GpR der Kantonsrat.

Vorgesehen ist demnach ein zweistufiges Verfahren: Der Regierungsrat hat die Initiative auf ihre Gültigkeit zu überprüfen und dem Kantonsrat eine allfällige Ungültigerklärung zu beantragen. Der Kantonsrat trifft diese Entscheidung, so dass dem Volk lediglich rechtmässige Initiativen zur Abstimmung vorgelegt werden, welche bei einer Annahme auch umgesetzt werden können. Würden auch über unrechtmässige Inhalte Abstimmungen durchgeführt, würde dies bei einer Annahme dazu führen, dass spätere Gerichtsentscheide diese aufheben würden. Das Bundesgericht erblickt in der Beschränkung der genannten Bestimmungen, lediglich über rechtmässige Inhalte abstimmen zu müssen, einen Schutz der politischen Rechte. Den Erwartungen der Stimmbürger, lediglich über rechtmässige Inhalte abzustimmen, müssen die Behörden nachkommen.

Zweck des Antrags, die vorliegende Initiative dementsprechend für ungültig zu erklären, ist somit der Schutz der politischen Rechte der Stimmbürger und Stimmbürgerinnen.

6.2 Zuständigkeit

Nach § 138 Absatz 2 GpR muss der Regierungsrat dem Kantonsrat die Ungültigkeit der Initiative beantragen. Der Entscheid über die Gültigkeit der Initiative obliegt dem Kantonsrat (§ 138 Abs. 3 GpR).

6.3 Weiteres Vorgehen

¹) VIMENTIS vom 17. Mai 2009.

Der Entscheid des Kantonsrates ist mit dem ausserordentlichen Rechtsmittel der Stimmrechtsbeschwerde beim Bundesgericht anfechtbar. Die Ungültigerklärung kann insbesondere vom Initiativkomitee angefochten werden. Umgekehrt könnte eine stimmberechtigte Person verlangen, dass eine für gültig erklärte Volksinitiative dem Volk nicht zur Abstimmung unterbreitet wird. Die beschwerdeführende Person hätte nachzuweisen, dass die Volksinitiative offensichtlich rechtswidrig ist.

Sollte der Kantonsrat die Initiative für gültig erklären, stimmt er ihr aber nicht zu, wäre sie gemäss Artikel 32 Absatz 2 KV dem Volk innert eines Jahres zur Abstimmung vorzulegen.

Stimmt ihr der Kantonsrat oder das Volk zu, so verabschiedet der Kantonsrat innert zweier Jahre nach der Annahme einen dem Begehren entsprechenden Erlass. Dieser ist dem Volk zusammen mit einem allfälligen Gegenvorschlag zum Entscheid vorzulegen (Art. 32 Abs. 2 KV).

7. Alternativen

Gestützt auf die klare Rechtslage, welche bestimmt, dass rechtswidrige Initiativen für ungültig zu erklären sind und dem Volk nicht vorgelegt werden dürfen (Artikel 31 KV und § 138 GpR), besteht keine Alternative zum Antrag auf Ungültigerklärung.

8. Antrag

Wir bitten Sie, auf die Vorlage einzutreten und dem nachfolgenden Beschlussesentwurf zuzustimmen.

Im Namen des Regierungsrates

Klaus Fischer
Landammann

Andreas Eng
Staatsschreiber

9. Beschlussesentwurf

Volksinitiative zur „Nennung der Nationalitäten in Meldungen der Polizei und Justizbehörden“

Der Kantonsrat von Solothurn, gestützt auf Artikel 29 Absatz 1 Buchstabe b sowie Artikel 31 der Verfassung des Kantons Solothurn vom 8. Juni 1986¹⁾, § 41 Absatz 2 des Kantonsratsgesetzes vom 24. September 1989²⁾ und § 138 des Gesetzes über die politischen Rechte³⁾, nach Kenntnisnahme von Botschaft und Entwurf des Regierungsrates vom 22. September 2009 (RRB Nr. 2009/1745), beschliesst:

1. Die Volksinitiative zur „Nennung der Nationalitäten in Meldungen der Polizei und Justizbehörden“ wird ungültig erklärt.
2. Sie wird dem Volk nicht zur Abstimmung vorgelegt.

Im Namen des Kantonsrates

Präsidentin

Ratssekretär

Dieser Beschluss unterliegt nicht dem Referendum.

Rechtsmittelbelehrung

Stimmrechtsbeschwerde nach Artikel 82 litera c Bundesgerichtsgesetz beim Bundesgericht, innert 30 Tagen seit Zustellung.

Verteiler KRB

Polizei Kanton Solothurn
 Departement des Innern
 Bau- und Justizdepartement
 Staatsanwaltschaft des Kantons Solothurn
 Gerichtsverwaltung
 Kantonaler Informations- und Datenschutzbeauftragter
 Staatskanzlei
 Initiativkomitee "Nennung der Nationalitäten in Polizeimeldungen", Bettlachstrasse 141,
 2540 Grenchen (**Einschreiben**)

¹⁾ BGS 111.1.
²⁾ BGS 121.1.
³⁾ BGS 113.111.

