

Umsetzung der Volksinitiative zur 'Nennung der Nationalitäten in Meldungen der Polizei und Justizbehörden'

Abstimmungs*Info*

Offizielle Mitteilungen zur kantonalen Volksabstimmung vom 11. März 2012

Kurzinformation

Vorlage 2

Umsetzung der Volksinitiative zur «Nennung der Nationalitäten in Meldungen der Polizei und Justizbehörden»

Was will die Initiative?

Die Initiative wurde in Form einer Anregung eingereicht. Sie 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.»*

Der Kantonsrat hat die Initiative - entgegen einem Rechtsgutachten und dem Antrag des Regierungsrates - für gültig erklärt und ihr am 4. November 2009 zugestimmt. In der Folge hat der Regierungsrat eine Vorlage zur Umsetzung der Initiative ausgearbeitet. Es handelt sich dabei um eine Änderung des Gesetzes über die Kantonspolizei sowie um eine Änderung des Einführungsgesetzes zur Schweizerischen Strafprozessordnung und zur Schweizerischen Jugendstrafprozessordnung.

Der Kantonsrat hat der Vorlage zur Umsetzung der Volksinitiative mit 53 zu 41 Stimmen bei 3 Enthaltungen zugestimmt.

Die Mehrheit des Kantonsrates stimmte für die Volksinitiative und deren Umsetzung, dies aus folgenden Gründen:

- Im Interesse der Transparenz sind insbesondere in Polizeimeldungen die Nationalität oder Herkunftsregion vermehrt zu nennen.
- Die Behörden sind gesetzlich zur Nennung der Angaben zu verpflichten; interne Weisungen der Polizei genügen nicht.
- Die Initiative lässt sich auf verfassungskonforme Weise und ohne Verletzung der Persönlichkeitsrechte umsetzen.

Die Minderheit des Kantonsrates, die Justizkommission des Kantonsrates sowie der Regierungsrat erachten die geltende Rechtslage als genügend und angemessen und sind gegen die Volksinitiative und deren Umsetzung, insbesondere aus folgenden Gründen:

- Die Transparenz ist mit den bestehenden gesetzlichen Grundlagen jederzeit gewährleistet.
- Die Polizei nennt bereits heute die Nationalität oder Herkunftsregion von Tätern und Tatverdächtigen, sofern dies gesetzlich zulässig ist. Zusätzliche Gesetzesbestimmungen sind nicht notwendig. Die gewünschten Angaben können ausserdem der jährlich veröffentlichten Polizeilichen Kriminalstatistik des Bundesamtes für Statistik entnommen werden.

- Aufgrund der Bundesvorschrift im Bereich des Strafprozessrechts, welche dem kantonalen Recht vorgeht, ist eine Umsetzung der Initiative nur in einem untergeordneten Bereich (kantonales und kommunales Strafrecht) umsetzbar. Damit erweist sie sich als unangemessen. Ausserdem verstösst die Initiative mit ihrem starren Wortlaut gegen verschiedene verfassungsrechtliche Grundsätze. Sie lässt sich nur bedingt verfassungskonform umsetzen.

Der Kantonsrat empfiehlt Ihnen, die Umsetzung der Volksinitiative anzunehmen.

Erläuterungen

Umsetzung der Volksinitiative zur «Nennung der Nationalitäten in Meldungen der Polizei und Justizbehörden»

Was gilt heute?

Die Justizbehörden können die Öffentlichkeit über hängige Strafverfahren orientieren, wenn dies zur Aufklärung von Straftaten, zur Fahndung Verdächtiger, zur Warnung oder Beruhigung, zur Richtigstellung unzutreffender Meldungen bzw. Gerüchte oder wegen der besonderen Bedeutung eines Straffalles erforderlich ist. Die Polizei kann ausserdem über Unfälle und Straftaten ohne Nennung von Namen orientieren. Weiter kann die Kantonspolizei im Rahmen ihrer Zuständigkeit die Bevölkerung informieren, wenn öffentliche Interessen dies gebieten und nicht schützenswerte private Interessen entgegenstehen. Im Rahmen dieser gesetzlichen Bestimmungen ist die Nennung der Nationalität oder Herkunftsregion von Tätern und Tatverdächtigen bereits heute möglich.

Was würde sich bei Annahme der Initiative ändern?

Zwei kantonale Gesetze müssten ergänzt werden. Einerseits würde im Einführungsgesetz zur Strafprozessordnung festgehalten, dass die Justizbehörden in Meldungen über laufende Verfahren nach dem kantonalen und kommunalen Strafrecht die Nationalität oder die Herkunftsregion von Tätern und Tatverdächtigen zu nennen hätten. Eine sinngemässe Bestimmung würde für Meldungen der Polizei über sicherheits- und verwaltungspolizeiliche Tätigkeiten und im Rahmen der Vollzugshilfe ins Gesetz über die Kantonspolizei (KapoG) aufgenommen. In diesen Bereichen von untergeordneter Bedeutung wären die Gerichte, die Staatsanwaltschaft und die Polizei verpflichtet, die Nationalität oder Herkunftsregion von Tätern, Tatverdächtigen sowie von betroffenen Personen zu nennen.

Argumente des Initiativkomitees

Der nachfolgende Text wurde vom Initiativkomitee verfasst:

«Ja zur Nennung der Nationalitäten in Polizeimeldungen

Die Forderung nach einer konsequenten Nennung der Nationalitäten in Meldungen von Polizei, Staatsanwaltschaft und Justiz ist berechtigt. Das Volk hat ein Recht auf Ehrlichkeit. Es hat ein Recht zu wissen, aus welchen Ländern die Leute kommen, welche hier die Sicherheit beeinträchtigen und so Mehrkosten von Polizei, Justiz, des Strafvollzugs usw. nötig machen.

Die Gegnerschaft der Volksinitiative argumentiert unter anderem damit, dass eine Interessenabwägung durch die Behörden im Einzelfall nicht mehr möglich sei, dass das behördliche Ermessen

eingeschränkt werde, die Initiative eine indirekte Diskriminierung von Ausländern darstelle und Persönlichkeitsrechte verletzen könnte.

Interessenabwägung nicht eingeschränkt

Die Initiative verlangt, dass eine Nationalitäten-Nennung erfolgen muss, wenn es zu einer Polizeimeldung kommt. Der Initiativtext verlangt nicht, dass in allen Fällen Polizeimeldungen gemacht werden müssen. Die Polizei- und Justizorgane bleiben wie bisher frei, im Rahmen einer individuellen, auf das öffentliche Interesse und die Verhältnismässigkeit ausgerichteten Abwägung zu entscheiden, ob sie eine Meldung erlassen wollen. Die Initiative verhindert eine Interessenabwägung nicht und verstösst somit nicht gegen Art. 5 BV.

Keine Verletzung von Persönlichkeitsrechten

Es leuchtet nicht ein, wie die Nennung der Nationalität Persönlichkeitsrechte eines Individuums verletzen könnte. Dies wäre nur denkbar, wenn die Polizeimeldung auf ein bestimmtes Individuum schliessen liesse. Wenn die Meldung besagt, ein Deutscher habe in Olten einen Laden ausgeraubt, lässt dies keinen Schluss auf eine bestimmte Person zu, weil in der Region viele Deutsche leben. Persönlichkeitsrechte werden nicht verletzt.

Keine indirekte Diskriminierung

Damit die Volksinitiative indirekt Ausländer diskriminieren könnte, müsste das Begehren in seinen Auswirkungen ausschliesslich oder überwiegend Ausländer benachteiligen. Dies ist nicht der Fall. Ausländer verüben rund die Hälfte aller Straftaten. Da die Volksinitiative die Nennung der Nationalitäten verlangt, gilt dies gleichermassen für Schweizer wie Ausländer. Es ist somit nur in rund jedem zweiten Fall ein Ausländer betroffen, womit nicht von „ausschliesslich oder überwiegend“ gesprochen werden kann. Die Initiative stellt keine indirekte Diskriminierung von Ausländern dar und verstösst somit nicht gegen Art. 8 Abs. 2 BV.

Ein wuchtiges Ja als deutliches Zeichen

Das solothurnische Volk hat ein Interesse an vollständigen Polizeimeldungen. Der Staat darf nicht Fakten beschönigen oder zurückhalten. Es ist auch gegenüber den Opfern von Straftaten ein fragwürdiges Zeichen, wenn der Staat schon in Polizeimeldungen damit anfängt, übertriebenen „Täterschutz“ zu betreiben. Die Praxis der Solothurner Polizei- und Justizorgane ist unter grossem politischem Druck zwar besser geworden, aber immer noch weit entfernt von einer konsequenten Nennung der Nationalitäten. Dies zeigt auch ein Vergleich, etwa mit der aargauischen Praxis bei Polizeimeldungen, wo Nationalitäten bei gleicher Gesetzeslage schon auf den ersten Blick weit pragmatischer und häufiger genannt werden.

Die Initianten empfehlen Ihnen, für diese Volksinitiative wichtig JA zu stimmen.»

Stellungnahme der Mehrheit des Kantonsrates

Im eng begrenzten Bereich erreicht die Initiative ein Ziel

Die Bevölkerung will Klarheit. Sie hat ein Recht zu erfahren, wer das Gesetz bricht. Insbesondere in Polizeimeldungen sind die Nationalität oder Herkunftsregion von Tätern und Tatverdächtigen vermehrt zu nennen. Mit der Umsetzung der Initiative nutzt der Kanton die verbleibende Rechtssetzungsbefugnis. In diesem eng begrenzten Bereich wird ein Ziel der Initiative erreicht.

Initiative schafft die notwendige gesetzliche Verpflichtung zur Nennung

Die zur Umsetzung der Initiative vorgeschlagenen Gesetzesbestimmungen im EG StPO und KapoG verpflichten sowohl Staatsanwaltschaft und Gerichte als auch die Polizei verbindlich zur Nennung der Nationalität oder Herkunftsregion. Die Verankerung dieser Verpflichtung auf Gesetzesstufe ist nötig. Interne Weisungen genügen nicht, da sie wieder geändert werden können.

Initiative lässt sich verfassungsmässig umsetzen

Im Rahmen eines Strafverfahrens nach Bundesrecht darf die Nationalität einzig nach Vorgabe der StPO erfolgen. Die vorgeschlagenen Gesetzesbestimmungen verweisen auf das über-

geordnete eidgenössische und kantonale Recht. Die Bestimmungen räumen den Behörden den notwendigen Ermessensspielraum ein, indem diese eine Einzelfallprüfung vorzunehmen haben. Lediglich wenn sich die Nennung als notwendig, geeignet und angemessen erweist und überdies die Persönlichkeitsrechte der Betroffenen nicht verletzt, ist sie vorzunehmen. Im Zweifelsfall sind die Angaben zu machen. Die Initiative lässt sich auf verfassungsmässige Weise umsetzen.

Trotz bestehender Praxis ist die Umsetzung der Initiative notwendig

Die heutige Praxis der Polizei Kanton Solothurn ist zu begrüßen. Die Annahme der Initiative setzt ein Zeichen, dass die Behörden auch in Zukunft entsprechend den neuen Bestimmungen zu informieren und die Nationalität oder Herkunftsregion nach Möglichkeit zu nennen haben. Die Umsetzung der Initiative erweist sich als notwendig, damit die Anzahl der Nennungen weiter zunimmt.

Argumente der Minderheit des Kantonsrates, der Justizkommission des Kantonsrates sowie des Regierungsrates

Das Hauptanliegen der Initiative ist mangels Rechtssetzungsbefugnis nicht umsetzbar und verfassungswidrig

Mit Inkraftsetzung der Schweizerischen Strafprozessordnung (StPO) am 1. Januar 2011 steht den Kantonen im Bereich von Strafverfahren nach Bundesrecht keine Befugnis mehr zu, kantonale Gesetzesbestimmungen zu erlassen. Über Strafverfahren, beispielsweise im Zusammenhang mit Tötungs-, Raub- oder Betäubungsmitteldelikten, dürfen Staatsanwaltschaft, Gerichte und Polizei deshalb ausschliesslich nach der beschränkten Bestimmung der StPO orientieren. In ihrem Hauptzielbereich erweist sich die Initiative somit als nicht umsetzbar. Das hat Prof. Dr. Thomas Fleiner bereits in seinem Rechtsgutachten vom 20. August 2009 festgehalten. Selbst im eng begrenzten möglichen Anwendungsbereich wäre die Umsetzung lediglich unter Berücksichtigung zahlreicher einschränkender Bestimmungen des Bundesrechts verfassungsmässig.

Umsetzung der Initiative ist unangemessen

Die verbleibende kantonale Rechtssetzungsbefugnis beschränkt sich abschliessend auf die folgenden Bereiche von untergeordneter Bedeutung: Strafrecht des Kantons und der Gemeinden, sicherheits- und verwaltungspolizeiliche Tätigkeiten sowie die Vollzugshilfe, welche die Polizei für andere Behörden erbringt. Die Umsetzung der Initiative würde beispielsweise dazu führen, dass die Behörden in Meldungen über Ruhestörung, Trunkenheit und unanständiges Benehmen (Strafrecht des Kantons) oder über Steuerdelikte zur Nennung der Nationalität verpflichtet wären. Dasselbe gilt für Meldungen über Kontrolltätigkeiten der Polizei, welche sie beispielsweise im Auftrag des Amtes für Wirtschaft und Arbeit ausübt. Die zwingende Angabe der Nationalität oder Herkunftsregion in solchen Meldungen ist unangemessen.

Umsetzung der Initiative führt zu sinnwidrigen Ergebnissen und weniger Transparenz

Die zwingende Nennung der fraglichen Angaben verstösst gegen das verfassungsmässige Gebot der Verhältnismässigkeit. Dieses auch vom Initiativkomitee nicht in Frage gestellte Grundprinzip verlangt, dass die Behörden die Umstände des konkreten Einzelfalls zu berücksichtigen und eine Interessenabwägung vorzunehmen haben. Steht übergeordnetes eidgenössisches oder kantonales Recht wie beispielsweise der Persönlichkeitsschutz oder die Unschuldsvermutung einer Nennung der fraglichen Angaben entgegen, so hat sie zu unterbleiben. Um die Initiative verfassungskonform auszulegen, soll nach Auffassung des Initiativkomitees die Behörde in einem solchen Fall gänzlich von einer Meldung absehen. Diesen gänzlichen Verzicht auf eine an sich sinnvolle Meldung erachten wir geradezu als sinnwidrig. Im Ergebnis würde die Bevölkerung im Vergleich zu heute tendenziell eher weniger als mehr informiert. Demzufolge stellt die Umsetzung der Initiative für die Solothurner Bevölkerung keinen Mehrwert dar.

Umsetzung der Initiative ist unnötig

Die Polizei Kanton Solothurn hat ihre Praxis in den letzten Jahren in internen Weisungen dem Anliegen der Initianten entsprechend angepasst: Sofern die Nennung der Nationalität oder Herkunftsregion von Tatverdächtigen nicht gegen übergeordnetes Recht verstösst, macht sie die fraglichen Angaben. Dies gilt auch in Zweifelsfällen. Die Öffentlichkeit wird auf transparente Weise informiert. Von einem übertriebenen Täterschutz kann keine Rede sein. Auch die Behauptung des Initiativkomitees betreffend pragmatischere Informationspraxis der Kantonspolizei Aargau trifft nicht zu. Vielmehr zeichnet sich in den letzten Monaten eine Angleichung an die Solothurner Praxis ab. Diese Entwicklung dürfte insbesondere auf die harmonisierende Wirkung der Eidgenössischen StPO zurückzuführen sein. Den Opfern von Straftaten ist es gestützt auf geltendes Recht möglich, die vollständigen Personalien, d.h. auch die Nationalität, der mutmasslichen Täterschaft in Erfahrung zu bringen. Die gewünschten Angaben über die im Hauptzielbereich der Initiative liegenden Strafverfahren werden jährlich in der Polizeilichen Kriminalstatistik (PKS) des Bundesamtes für Statistik veröffentlicht. Sie nennt die Nationalität und den Aufenthaltsstatus Beschuldigter. Die Statistik kann im Internet heruntergeladen werden. Es besteht kein zusätzlicher Handlungsbedarf.

Keine Gesetze, die unsere Integrationsbemühungen untergraben könnten

Nationalität und Herkunftsregion sind unabänderliche Merkmale eines Menschen. Die Nennung dieser Angaben ist geeignet, dass sich unbescholtene Angehörige der genannten Nationalitäten ausgegrenzt fühlen. Alleine aufgrund ihrer Nationalität würden sie Gefahr laufen, ebenfalls als kriminell wahrgenommen zu werden, selbst wenn sie sich gesetzeskonform verhalten. Wir lehnen Gesetze ab, welche der Ausgrenzung Vorschub leisten, unsere Integrationsbemühungen untergraben und das friedliche Zusammenleben der Kantonsbevölkerung beeinträchtigen könnten. Dies gilt umso mehr, als zwischen der Nationalität einer Person und ihrer kriminellen Handlung erwiesenermassen kein ursächlicher Zusammenhang besteht.

Der Kantonsrat empfiehlt Ihnen ein JA zur Umsetzung der Volksinitiative.

Darüber stimmen Sie ab:

Kantonsratsbeschluss

Vom 10. Mai 2011

Nr. VI 028/2011

Umsetzung der Volksinitiative zur «Nennung der Nationalitäten in Meldungen der Polizei und Justizbehörden»: 1. Änderung des Gesetzes über die Kantonspolizei; 2. Änderung des Einführungsgesetzes zur Schweizerischen Strafprozessordnung und zur Schweizerischen Jugendstrafprozessordnung

Der Kantonsrat von Solothurn, gestützt auf Artikel 29 Absatz 1 Buchstabe b, Artikel 32 Absatz 2 sowie Artikel 71 Absatz 1 der Verfassung des Kantons Solothurn (KV) vom 8. Juni 1986¹⁾, nach Kenntnisnahme von Botschaft und Entwurf des Regierungsrates vom 15. März 2011 (RRB Nr. 2011/566), beschliesst:

I.

Das Gesetz über die Kantonspolizei (KapoG) vom 23. September 1990²⁾ wird wie folgt geändert:

§ 29. Als Absatz 1^{bis} wird eingefügt:

^{1bis} Die Kantonspolizei hat in Meldungen über sicherheitspolizeiliche und verwaltungspolizeiliche Tätigkeiten sowie über Tätigkeiten im Rahmen der Vollzugshilfe unter Vorbehalt des übergeordneten eidgenössischen und kantonalen Rechts die Nationalität oder die Herkunftsregion der Betroffenen zu nennen.

§ 29 Absatz 2 lautet neu:

² Die Information über Strafverfahren richtet sich nach den §§ 9^{bis} und 9^{ter} des Einführungsgesetzes zur Schweizerischen Strafprozessordnung und zur Schweizerischen Jugendstrafprozessordnung (EG StPO) vom 10. März 2010³⁾.

II.

Das Einführungsgesetz zur Schweizerischen Strafprozessordnung und zur Schweizerischen Jugendstrafprozessordnung (EG StPO) vom 10. März 2010⁴⁾ wird wie folgt geändert:

Als § 9^{bis} wird eingefügt:

§ 9^{bis}. Orientierung der Öffentlichkeit über Strafverfahren nach Bundesrecht

Die Orientierung der Öffentlichkeit über Strafverfahren nach Bundesrecht richtet sich nach Artikel 74 der Schweizerischen Strafprozessordnung (Strafprozessordnung, StPO) vom 5. Oktober 2007⁵⁾.

¹⁾ BGS 111.1.

²⁾ GS 91, 746 (BGS 511.11).

³⁾ BGS 321.3.

⁴⁾ GS 105, ... (BGS 321.3).

⁵⁾ SR 312.0.

Als § 9^{ter} wird eingefügt:

§ 9^{ter}. Orientierung der Öffentlichkeit über Verfahren nach kantonalem Strafrecht

Die Strafbehörden haben in Meldungen über Verfahren nach dem Strafrecht des Kantons und der Gemeinden unter Vorbehalt des übergeordneten eidgenössischen und kantonalen Rechts die Nationalität oder die Herkunftsregion von Tätern und Tatverdächtigen zu nennen.

III.

Empfehlung des Kantonsrates:

Der Kantonsrat empfiehlt dem Volk, die Umsetzung der Volksinitiative anzunehmen.

IV.

Der Regierungsrat bestimmt das Inkrafttreten.

Im Namen des Kantonsrats

Claude Belart

Präsident

Fritz Brechbühl

Ratssekretär