

Antrag des Regierungsrates vom 17. April 2019

5543

**A. Beschluss des Kantonsrates
über die kantonale Volksinitiative
«Bei Polizeimeldungen sind die Nationalitäten
anzugeben»**

(vom

Der Kantonsrat,

nach Einsicht in den Bericht und Antrag des Regierungsrates vom
17. April 2019,

beschliesst:

I. Die Volksinitiative «Bei Polizeimeldungen sind die Nationalitäten anzugeben» wird abgelehnt.

II. Teil B dieser Vorlage wird als Gegenvorschlag beschlossen.

III. Die Initiative und der Gegenvorschlag werden den Stimmberechtigten zur gleichzeitigen Abstimmung unterbreitet. Wird die Volksinitiative zurückgezogen, untersteht der Gegenvorschlag dem fakultativen Referendum.

IV. Der Beleuchtende Bericht wird vom Regierungsrat verfasst. [evtl. Die Minderheitsmeinung des Kantonsrates wird von seiner Geschäftsleitung verfasst.]

V. Mitteilung an den Regierungsrat und das Initiativkomitee.

Die Volksinitiative hat folgenden Wortlaut:

**Kantonale Volksinitiative
«Bei Polizeimeldungen sind die Nationalitäten
anzugeben»**

Das Polizeigesetz vom 23. April 2007 wird wie folgt geändert:

«§ 9a. Transparenz

¹ Die Polizei informiert die Öffentlichkeit in transparenter Weise über Straftaten.

² Bei Informationen gegenüber der Öffentlichkeit, namentlich in Medienmitteilungen und an Medienkonferenzen, werden bei Tätern, Tatverdächtigen und Opfern Alter, Geschlecht und alle Nationalitäten bekannt gegeben. Ein Migrationshintergrund wird auf Anfrage bekannt gegeben, soweit die Information verfügbar ist.

³ Von der Regelung gemäss Abs. 2 kann abgewichen werden, wenn erhebliche Gründe des Persönlichkeitsschutzes gegen die Bekanntgabe der erwähnten Merkmale sprechen oder wenn mit der Bekanntgabe Personen identifiziert werden können.»

Begründung:

Für die Bekanntgabe der Nationalität besteht ein klares öffentliches Interesse, da die Bevölkerung ein Recht hat, umfassend und transparent über die öffentliche Sicherheit informiert zu sein. Die Statistiken belegen, dass bei Straftaten Täter aus bestimmten Ländern überproportional vertreten sind. Die Bevölkerung hat ein Anrecht zu wissen, aus welchen Ländern die Leute kommen, welche hier die Sicherheit beeinträchtigen und so Mehrkosten von Polizei, Justiz, des Strafvollzugs, usw. nötig machen.

B. Gegenvorschlag des Regierungsrates

Polizeigesetz (PolG)

(Änderung vom; Nennung der Nationalität bei Polizeimeldungen)

Der Kantonsrat,

nach Einsicht in den Bericht und Antrag des Regierungsrates vom 17. April 2019,

beschliesst:

I. Das Polizeigesetz vom 23. April 2007 wird wie folgt geändert:

§ 51 a. Abs. 1 unverändert.

Information

² Informiert sie die Bevölkerung, gibt sie das Alter, das Geschlecht und die Staatsangehörigkeit der Täterinnen und Täter, Tatverdächtigen und Opfer bekannt, sofern keine Gründe des Persönlichkeitsschutzes dagegen sprechen oder die Gefahr besteht, dass die Personen identifiziert werden.

II. Diese Gesetzesänderung untersteht dem fakultativen Referendum.

Weisung

1. Formelles

Am 23. Mai 2018 wurden die ausgefüllten Unterschriftenlisten zu der im kantonalen Amtsblatt vom 12. Januar 2018 (ABI 2018-01-12) veröffentlichten kantonalen Volksinitiative «Bei Polizeimeldungen sind die Nationalitäten anzugeben» eingereicht. Mit Verfügung vom 10. August 2018 (ABI 2018-08-17) stellte die Direktion der Justiz und des Innern nach Prüfung der Unterzeichnungen fest, dass die Volksinitiative zustande gekommen ist. Sie ist als ausgearbeiteter Entwurf abgefasst.

Der Regierungsrat stellte mit Beschluss vom 14. November 2018 die Gültigkeit der Initiative fest (RRB Nr. 1095/2018). Gleichzeitig beauftragte er die Sicherheitsdirektion, einen Gegenvorschlag auszuarbeiten und ihm diesen zusammen mit dem Bericht und Antrag an den Kantonsrat zur Gültigkeit der Initiative und über deren Inhalt zu unterbreiten.

2. Gültigkeit der Initiative

Eine zustande gekommene Volksinitiative ist gültig, wenn sie die Einheit der Materie wahrt, nicht gegen übergeordnetes Recht verstösst und nicht offensichtlich undurchführbar ist (Art. 28 Abs. 1 Kantonsverfassung vom 27. Februar 2005 [KV, LS 101]). Erfüllt sie diese Voraussetzungen nicht, erklärt sie der Kantonsrat für ungültig.

Die vorliegende Volksinitiative macht Vorgaben, die bei polizeilicher Öffentlichkeitskommunikation im Zusammenhang mit Straftaten gelten sollen. Sie hat damit nur einen Sachbereich zum Gegenstand, weshalb die Einheit der Materie gewahrt ist. Des Weiteren erweist sie sich offensichtlich auch nicht als undurchführbar.

Mit der Initiative soll im kantonalen Recht ein Thema geregelt werden, das auch Bundesrecht berührt. Die Schweizerische Strafprozessordnung (StPO, SR 312.0) regelt in Art. 74 die Möglichkeiten der Strafbehörden, die Öffentlichkeit über pendente Straffälle zu orientieren. Allgemein setzt eine behördliche Öffentlichkeitskommunikation in Strafverfahren voraus, dass für eine solche ein hinreichendes öffentliches Interesse besteht und sie verhältnismässig ist. Dabei sind vor allem der Grundsatz der Unschuldsvermutung und die Persönlichkeitsrechte der Betroffenen zu beachten (Art. 74 Abs. 3 StPO). Ein besonderer Schutz besteht zugunsten der Opfer. So verbietet Art. 74 Abs. 4 StPO ausdrücklich, Informationen zu nennen, die deren Identifizierung ermöglichen. Um diesen Vorgaben insgesamt zu genügen, ist es unerlässlich, im konkreten Einzelfall jeweils eine Güterabwägung vorzunehmen. Den Polizeiorganen im Besonderen kommt gestützt auf Art. 74 Abs. 2 StPO die Kompetenz zu, von sich aus die Öffentlichkeit über Unfälle und Straftaten ohne Nennung von Namen zu orientieren.

Die vorliegende Volksinitiative sieht in einem neuen § 9a des Polizeigesetzes vom 23. April 2007 (PolG, LS 550.1) eine generelle Mitteilungspflicht der Polizei gegenüber der Öffentlichkeit vor, wobei die vorgeschlagene Regelung ausdrücklich Ausnahmen zulässt. Damit wird den zuständigen Behörden ein Beurteilungsspielraum eingeräumt, im Rahmen dessen sie gestützt auf § 9a Abs. 3 PolG die im Einzelfall betroffenen Interessen (wie Persönlichkeitsschutz, Informationsbedürfnis der

Öffentlichkeit, Transparenz usw.) gegeneinander abwägen können. Der Regelungsgehalt der Initiative steht somit nicht in Widerspruch zum übergeordneten Recht. Andere Gründe für eine Unrechtmässigkeit sind nicht ersichtlich, sodass die Gültigkeit der Initiative festzustellen ist (§ 128 Abs. 1 Gesetz über die politischen Rechte [GPR, LS 161]).

3. Inhalt der Volksinitiative

Die Volksinitiative will die Polizei verpflichten, die Öffentlichkeit über Straftaten zu informieren, wobei entsprechende Orientierungen Angaben zu Alter, Geschlecht und Nationalität von Tätern, Tatverdächtigen und Opfern enthalten sollen. Damit zielt die Volksinitiative auf eine Änderung der nach Auffassung der Initiantinnen und Initianten ungerechtfertigten Praxis der Stadt Zürich bzw. ihrer Stadtpolizei. Letztere verzichtet seit November 2017 in ihren Mitteilungen darauf, von sich aus Nationalitäten von Tatverdächtigen und Opfern zu nennen.

4. Beurteilung durch den Regierungsrat

Transparenz staatlichen Handelns ist ein zentraler rechtsstaatlicher Grundsatz. Das im Kanton Zürich für alle öffentlichen Organe geltende Öffentlichkeitsprinzip verpflichtet die Behörden, wichtige Informationen über ihre Tätigkeit jeweils von sich aus an die Öffentlichkeit zu bringen. Der Anspruch der Bevölkerung, unmittelbar von den zuständigen Behörden auch über Straffälle informiert zu werden, sofern im Einzelfall nicht andere öffentliche oder private Interessen entgegenstehen, ist legitim. Dabei liegt es durchaus im öffentlichen Interesse, zu erfahren, woher die Personen stammen, die unter Verdacht stehen, strafrechtlich in Erscheinung getreten zu sein. Mit einer konsequenten Nennung der Nationalität bei Tatverdächtigen kann sogar Spekulationen in der Öffentlichkeit, die Pauschalisierungen und Vorurteilen gegenüber bestimmten Bevölkerungsgruppen Vorschub leisten, wirksam entgegengetreten werden.

Dementsprechend gibt die Kantonspolizei Zürich in ihren kriminalpolizeilichen Medienorientierungen grundsätzlich die Nationalität von Tatverdächtigen und Opfern bekannt. Von dieser Grundregel abgewichen wird im Einzelfall, insbesondere wenn die Angabe zur Staatsangehörigkeit eine Identifikation der betroffenen Person zulässt oder Gründe des Persönlichkeitsschutzes entgegenstehen. Gleiche oder ähnliche Regelungen im Zusammenhang mit Medienorientierungen kennen

auch zahlreiche andere Schweizer Polizeikorps. So informiert beispielsweise die Stadtpolizei Winterthur gleich wie die Kantonspolizei Zürich. Die Praxis der Kantonspolizei Zürich folgt damit den Empfehlungen der Konferenz der kantonalen Polizeikommandanten der Schweiz (KKPKS) für den Umgang mit den Medien. In analoger Weise gibt auch die jährlich vom Bundesamt für Statistik publizierte Polizeiliche Kriminalstatistik Auskunft über die Staatszugehörigkeit und den Aufenthaltsstatus beschuldigter Personen. Vor diesem Hintergrund ist festzuhalten, dass die Initiative in ihrem Kern ein berechtigtes Anliegen aufnimmt.

Darüber hinaus will die Initiative die Polizei verpflichten, auf Anfrage hin auch einen allfälligen Migrationshintergrund bei Täterinnen und Tätern, Tatverdächtigen oder Opfern bekannt zu geben. Der Begriff «Migrationshintergrund» fasst unterschiedliche Aspekte zusammen, wobei vorliegend nicht restlos geklärt ist, wie die Initiantinnen und Initianten diesen Begriff verstanden haben wollen. Zur vom Bundesamt für Statistik definierten Gruppe der «Bevölkerung mit Migrationshintergrund» gehören Personen ausländischer Staatsangehörigkeit und eingebürgerte Schweizerinnen und Schweizer – mit Ausnahme der in der Schweiz Geborenen mit Eltern, die beide in der Schweiz geboren wurden – sowie die gebürtigen Schweizerinnen und Schweizer mit Eltern, die beide im Ausland geboren wurden. Unabhängig von einer präzisen Begriffsbildung ist festzuhalten, dass die Vornahme einer Unterscheidung zwischen Personen, die von Geburt an die Schweizer Staatsangehörigkeit besitzen, und solchen, die diese erst in einem späteren Zeitpunkt erworben haben, vor dem Gleichheitsgebot nicht gerechtfertigt werden kann. Dies hat auch im Zusammenhang mit Angaben in Polizeimeldungen zu gelten. In diesem Sinne sehen auch die Weisungen der Oberstaatsanwaltschaft für das Vorverfahren (WOSTA) vom 1. April 2018 ausdrücklich vor, dass Migrationshintergründe von Schweizerinnen und Schweizern nicht bekannt gegeben werden (vgl. Ziff. 15.3.4.2). In dieser Hinsicht geht somit die Volkinitiative «Bei Polizeimeldungen sind die Nationalitäten anzugeben» zu weit, weshalb sie abzulehnen ist.

5. Gegenvorschlag

Grundlage des Gegenvorschlags bildet die heutige in der täglichen Arbeit der kriminalpolizeilichen Ereigniskommunikation bewährte Praxis der Kantonspolizei Zürich. Diese stützt sich auf das geltende Recht und entspricht weitgehend den erwähnten Empfehlungen der KKPKS.

Aufgrund des in Art. 49 der Kantonsverfassung (KV, LS 101) geregelten Transparenzgebotes sind die Behörden – so auch die Polizei – gehalten, von sich aus aktiv zu informieren. Diese Bestimmung vermittelt allerdings keinen rechtlich durchsetzbaren Informationsanspruch der Bürgerinnen und Bürger. Da zudem das Öffentlichkeitsprinzip nicht absolut gilt und in jedem Fall eine Abwägung der sich entgegenstehenden Interessen vorzunehmen ist, besteht keine allgemeine Pflicht der Polizei zur Information der Bevölkerung. Dementsprechend enthält auch das PolG lediglich ein Recht zur Information durch die Polizei. § 51a PolG besagt, dass die Polizei befugt ist, im öffentlichen Interesse und im Rahmen ihrer Zuständigkeit die Bevölkerung und Betroffene zu informieren, sofern keine überwiegenden schützenswerten Interessen Privater oder des Gemeinwesens entgegenstehen.

Des Weiteren ist die Kommunikation der Strafverfolgungsbehörden auch insofern nicht frei, als dieser durch die allgemeinen Rechts- und Verfassungsgrundsätze wie beispielsweise das Rechtsgleichheitsgebot oder das Verhältnismässigkeitsprinzip Grenzen gesetzt sind. Was die polizeiliche Informationsarbeit im Besonderen anbelangt, ist zu beachten, dass sich diese nach den einschränkenden Vorgaben der Strafprozessordnung und den Weisungen der Staatsanwaltschaft zu richten hat, jedenfalls soweit sie im Rahmen von hängigen Strafverfahren erfolgt. Bei Letzteren hat die Öffentlichkeit nach dem Willen des Bundesgesetzgebers nur einen beschränkten Anspruch auf Informationen (vgl. Art. 73 Abs. 1 StPO: Geheimhaltungspflicht der Strafverfolgungsbehörden). Bei dieser Sachlage kann eine verpflichtend formulierte Generalklausel im kantonalen Recht, die gegenüber der Polizei einen vorbehaltlosen Informationsanspruch einräumt, von vornherein nur bedingt in der Lage sein, in diesem Bereich steuernd zu wirken. Auf die gesetzliche Verankerung einer «Muss-Formulierung» wird daher verzichtet und § 51a PolG in der heute geltenden Fassung (als Abs. 1) belassen.

Damit den zentralen Anliegen der Initiative Rechnung getragen werden kann, wird die bestehende Bestimmung mit einem neuen Abs. 2 ergänzt. Dieser bestimmt, dass bei Orientierungen der Bevölkerung in Bezug auf Täterinnen und Täter, Tatverdächtige sowie Opfer neben dem Alter und dem Geschlecht standardmässig auch die Nationalität genannt wird. Im Gegensatz zur Volksinitiative verzichtet der Gegenvorschlag allerdings darauf, bei Polizeimeldungen auf Nachfrage hin Angaben zu einem Migrationshintergrund bei Schweizerinnen und Schweizern und zu Doppelbürgerschaften vorzuschreiben. Damit beseitigt der Gegenvorschlag die aufgezeigten Unklarheiten und Mängel der Initiative. Die vorgeschlagene Regelung erlaubt es zudem, den konkreten Umständen des Einzelfalles besser Rechnung zu tragen. Insbesondere kann sich eine Beschränkung der Informationen durch die Unschuldsvermutung oder zwecks Gewährleistung der Anonymität des

Opfers aufdrängen. Der Text der Bestimmung lehnt sich dabei an die Empfehlung der KKPKS an.

6. Antrag

Gestützt auf diese Erwägungen beantragt der Regierungsrat dem Kantonsrat, die Volksinitiative «Bei Polizeimeldungen sind die Nationalitäten anzugeben» abzulehnen und dem Gegenvorschlag zuzustimmen.

Im Namen des Regierungsrates

Der Präsident:	Die Staatsschreiberin:
Thomas Heiniger	Kathrin Arioli