

Auszug aus dem Protokoll des Regierungsrates des Kantons Zürich

Sitzung vom 14. November 2018

1095. Kantonale Volksinitiative «Bei Polizeimeldungen sind die Nationalitäten anzugeben» (Gültigkeit und Gegenvorschlag)

1. Ausgangslage

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

Gemäss § 130 des Gesetzes über die politischen Rechte vom 1. September 2003 (GPR; LS 161) beschliesst der Regierungsrat innert sechs Monaten nach Einreichung der Initiative über deren Gültigkeit. Gleichzeitig beschliesst er, ob die Direktion einen Gegenvorschlag ausarbeiten soll (Abs. 1). Hält der Regierungsrat die Initiative für vollständig ungültig, stellt er dem Kantonsrat Antrag auf Ungültigerklärung (Abs. 2). Hält der Regierungsrat die Initiative wenigstens teilweise für gültig, erstattet er dem Kantonsrat innert neun Monaten nach ihrer Einreichung Bericht und Antrag über deren Ungültigkeit und Inhalt (Abs. 3). Beantragt der Regierungsrat einen Gegenvorschlag zur Initiative, legt er den Bericht und Antrag innert 16 Monaten nach Einreichung der Initiative vor (Abs. 4).

2. Gültigkeit

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 [KV; LS 101]). Erfüllt sie diese Voraussetzungen nicht, erklärt sie der Kantonsrat für ungültig. Er kann sie aber auch für teilweise gültig erklären oder aufteilen (Art. 28 Abs. 2 KV).

Mit der Volksinitiative in der Form des ausgearbeiteten Entwurfs wird folgende Änderung des Polizeigesetzes vom 23. April 2007 (PolG; LS 550.1) verlangt:

«§ 9 a. Transparenz

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

²Bei 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.

³Von 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.»

Die Volksinitiative hat nur einen Sachbereich zum Gegenstand, weshalb die Einheit der Materie gewahrt ist. Des Weiteren ist sie auch nicht offensichtlich undurchführbar. Die Schweizerische Strafprozessordnung (StPO; SR 312.0) regelt in Art. 74 die Möglichkeiten der Strafbehörden, die Öffentlichkeit über pendente Straffälle zu orientieren. Unter anderem bestimmt Art. 74 Abs. 2 StPO, dass die Polizei von sich aus die Öffentlichkeit über Unfälle und Straftaten ohne Nennung von Namen orientieren kann. Allgemein setzt eine behördliche Öffentlichkeitskommunikation in Strafverfahren voraus, dass für eine solche ein hinreichendes öffentliches Interesse besteht und sie verhältnismässig ist. Dies erfordert eine Güterabwägung im konkreten Fall. Die vorliegende Volksinitiative lässt Ausnahmen von der allgemeinen Mitteilungspflicht nach § 9a Abs. 2 zu. Sie räumt den zuständigen Behörden einen Beurteilungsspielraum ein, im Rahmen dessen gestützt auf § 9a Abs. 3 die im Einzelfall betroffenen Interessen (wie Persönlichkeitsschutz, Informationsbedürfnis, Transparenz usw.) gegeneinander abgewogen werden 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.

3. Gegenvorschlag

Die Volksinitiative zielt auf eine Änderung der nach Auffassung der Initiantinnen und Initianten ungerechtfertigten Praxis der Stadt Zürich bzw. deren Stadtpolizei, wonach Letztere seit November 2017 in ihren Mitteilungen von sich aus keine Nationalitäten von Tatverdächtigen und Opfern mehr nennt. Diese Regelung setzt ein 2015 im Gemeinderat der

Stadt Zürich überwiesenes Postulat um. Anders als die Stadtpolizei Zürich gibt die Kantonspolizei Zürich in ihren Medienorientierungen grundsätzlich die Nationalität von Tatverdächtigen und Opfern bekannt. Im Einzelfall wird allerdings von diesem Grundsatz abgewichen, insbesondere wenn die Angabe zur Staatsangehörigkeit eine Identifikation der betroffenen Person zulässt oder Gründe des Persönlichkeitsschutzes dagegensprechen. Die diesbezügliche – in der täglichen Arbeit der kriminalpolizeilichen Ereigniskommunikation bewährte – Praxis der Kantonspolizei entspricht den Empfehlungen der Konferenz der kantonalen Polizeikommandanten der Schweiz (KKPKS) vom 3. November 2010 (vgl. Ziff. 6 «Nationalitäts- und Altersangaben»). Bei der öffentlichen Information über Arbeits- und Verkehrsunfälle verzichtet die Kantonspolizei in der Regel auf Angaben zur Staatsangehörigkeit von Beteiligten. 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.

Das Interesse der Bevölkerung, darüber informiert zu werden, woher die Personen stammen, welche unter Verdacht stehen, strafrechtlich im Kanton Zürich in Erscheinung getreten zu sein, ist nachvollziehbar. Mit einer konsequenten Nennung der Nationalität bei Tatverdächtigen kann Spekulationen in der Öffentlichkeit, die Pauschalisierungen und Vorurteilen gegenüber bestimmten Bevölkerungsgruppen Vorschub leisten, entgegengetreten werden. Dementsprechend gibt auch die jährlich vom Bundesamt für Statistik publizierte Polizeiliche Kriminalstatistik Auskunft über die Staatszugehörigkeit und den Aufenthaltsstatus beschuldigter Personen. Mit Blick auf das Transparenzgebot ist gegen eine allgemeine Informationspflicht, die gleichzeitig Raum für eine Prüfung der sich entgegenstehenden Interessen im Einzelfall lässt, nichts einzuwenden. Demgegenüber lässt sich eine 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 rechtfertigen. Es ist daher sachgerecht, bei Polizeimeldungen auf Angaben zu Migrationshintergründen bei Schweizerinnen und Schweizern zu verzichten. In diesem Sinne sehen auch die Weisungen der Oberstaatsanwaltschaft für das Vorverfahren vom 1. April 2018 ausdrücklich vor, dass Migrationshintergründe von Schweizerinnen und Schweizern nicht bekannt gegeben werden (vgl. Ziff. 15.3.4.2). In diesem Punkt geht die vorliegende Initiative denn auch zu weit. Dies gilt umso mehr, als entsprechende Informationen im Zeitpunkt der Veröffentlichung von Polizeimitteilungen in den seltensten Fällen bereits verfügbar sind, weshalb auch aus praktischer Sicht Bedenken bezüglich § 9a Abs. 2 Satz 2 bestehen.

Vor diesem Hintergrund ist die Sicherheitsdirektion in Anwendung von § 130 Abs. 4 GPR zu beauftragen, einen Gegenvorschlag zu erarbeiten und dem Regierungsrat bis spätestens am 23. September 2019 Bericht und Antrag an den Kantonsrat zu unterbreiten. Als Grundlage des Gegenvorschlags soll die erwähnte, den Empfehlungen der KKPKS entsprechende Praxis der Kantonspolizei dienen, wonach in Medienorientierungen bei Tatverdächtigen und Opfern grundsätzlich deren Nationalität bekannt gegeben wird. Demgegenüber sollen Angaben zu Migrationshintergründen und Doppelbürgerschaften standardmässig unterbleiben.

4. Öffentlichkeit

Es handelt sich vorliegend um einen Zwischenentscheid des Regierungsrates. Insbesondere der Entscheid, ob ein Gegenvorschlag ausgearbeitet werden soll, enthält in der Regel auch politische Überlegungen, die bis zum Bericht und Antrag an den Kantonsrat vertraulich bleiben müssen, um die weitere Meinungsbildung des Regierungsrates nicht zu beeinträchtigen. Dieser Zwischenentscheid ist daher bis zur Veröffentlichung des Beschlusses über Bericht und Antrag zur Volksinitiative nicht öffentlich (§ 23 Abs. 2 lit. b Gesetz über die Information und den Datenschutz vom 12. Februar 2007 [IDG; LS 170.4]).

Auf Antrag der Sicherheitsdirektion

beschliesst der Regierungsrat:

I. Es wird festgestellt, dass die am 23. Mai 2018 eingereichte Volksinitiative «Bei Polizeimeldungen sind die Nationalitäten anzugeben» gültig ist.

II. Die Sicherheitsdirektion wird beauftragt, einen Gegenvorschlag auszuarbeiten und diesen dem Regierungsrat zusammen mit dem Bericht und Antrag an den Kantonsrat über die Gültigkeit der Initiative und deren Inhalt zu unterbreiten.

III. Dieser Beschluss ist bis zur Veröffentlichung des Berichts und des Antrags zur Initiative nicht öffentlich.

IV. Mitteilung an die Sicherheitsdirektion.



Vor dem Regierungsrat
Die Staatsschreiberin:

Kathrin Arioli