

Der Regierungsrat des Kantons Thurgau an den Grossen Rat

24	MO 17	118
----	-------	-----

Frauenfeld, 2. Dezember 2025
Nr. 643

Motion von Stephanie Eberle vom 19. Februar 2025 „Für eine aussagekräftige Kriminalstatistik. Erfassung der Täterschaft nach Deliktskategorien“

Beantwortung

Sehr geehrter Herr Präsident
Sehr geehrte Damen und Herren

1. Ausgangslage

Mit der Motion (1 Erstunterzeichnerin und 45 Mitunterzeichnerinnen und -unterzeichner) soll der Regierungsrat beauftragt werden, eine gesetzliche Grundlage, unabhängig von bundesrechtlichen Vorgaben, zu schaffen, die sicherstellt, dass in der Polizeilichen Kriminalstatistik (PKS) – aufgeteilt nach spezifischen Deliktskategorien (Tötungsdelikte, schwere Körperverletzung, Vergewaltigung, Einbruchsdiebstähle) – über die Herkunftstaaten von Täterinnen und Tätern informiert wird. Bei der Inländerkriminalität soll zudem gesondert über die Kriminalität von Eingebürgerten der ersten und zweiten Generation Auskunft gegeben werden.

Die Motion wird wie folgt begründet:

In allen Kantonen wird die polizeilich registrierte Kriminalität nach den einheitlichen Vorgaben des Bundesamtes für Statistik (BFS) erhoben und ausgewertet. Daraus entsteht die gesamtschweizerische PKS, die sowohl kantonale als auch – in konsolidierter Form – vom Bund publiziert wird. Die Kantone erfassen für die PKS gestützt auf die Verordnung über die Durchführung von statistischen Erhebungen des Bundes (Statistikerhebungsverordnung; SR 431.012.1) unter anderem die Beschuldigten und Opfer einschliesslich ihrer soziodemografischen Merkmale. In der veröffentlichten Statistik wird – getrennt nach Schweizerischem Strafgesetzbuch (StGB; SR 311.0), Bundesgesetz über die Betäubungsmittel und die psychotropen Stoffe (Betäubungsmittelgesetz, BetmG; SR 812.121), Bundesgesetz über die Ausländerinnen und Ausländer und über die In-

tegration (Ausländer- und Integrationsgesetz, AIG; SR 142.20) und übrigen Bundesnebenengesetzen – über die Ausländerkriminalität insofern informiert, als der Anteil der Beschuldigten nach Aufenthaltsstatus (Schweizer Staatsangehörige, ständige ausländische Wohnbevölkerung, Asylbevölkerung, übrige ausländische Bevölkerung) ersichtlich ist. Ebenfalls wird für dieselben Kategorien eine Länderliste geführt, welche die beschuldigten Personen nach Nationalität und Aufenthaltsstatus ausweist. Auf kantonaler Ebene werden jedoch lediglich die absoluten Zahlen veröffentlicht. Angaben zu möglichen Überrepräsentationen einzelner Herkunftsländer im Verhältnis zu deren Bevölkerungsanteil werden nicht bereitgestellt.

Daneben veröffentlicht der Bund – gestützt auf Informationen insbesondere der kantonalen Strafgerichte – die sogenannte Strafurteilsstatistik (SUS) sowie die Jugendstrafurteilsstatistik. Diese enthalten unter anderem Angaben zu den Verurteilten, den abgeurteilten Straftaten, den ausgesprochenen Sanktionen sowie zum Strafmass. Auch hier werden gemäss der Statistikerhebungsverordnung des Bundes soziodemografische Merkmale der verurteilten Personen erfasst. Auf dieser Grundlage wird beispielsweise über die Zahl der Verurteilungen und Verurteilten wegen Straftaten nach Art. 66a StGB, über die Anordnung oder Nichtanordnung einer Landesverweisung, über die Art der Sanktion, die Deliktskategorie sowie den Aufenthaltsstatus informiert. Die Aufschlüsselung der Straftaten ist erheblich detaillierter als in der PKS, und es existiert eine differenzierte Statistik der Verurteilungen nach Aufenthaltsstatus. Eine Information über die Nationalität der verurteilten Personen wird hingegen nicht erhoben und folglich nicht veröffentlicht.

Obwohl es aufgrund der erhobenen Daten grundsätzlich möglich wäre, enthalten weder die PKS noch die SUS Aussagen zur möglichen Überrepräsentation bestimmter ausländischer Bevölkerungsgruppen in einzelnen Deliktskategorien. Eine Migrationspolitik, die den Interessen der Schweizer Bevölkerung dient, müsse jedoch auf möglichst umfassenden Informationsgrundlagen beruhen. Daher ist es sowohl in der PKS als auch in der SUS sicherzustellen, dass – aufgeschlüsselt nach spezifischen Deliktskategorien (Tötungsdelikte, schwere Körperverletzung, Vergewaltigung, Einbruchdiebstähle) – über allfällige Überrepräsentationen einzelner Gruppen von ausländischen Staatsangehörigen informiert wird. Zudem sei bei der Inländerkriminalität gesondert Auskunft über die Kriminalität von Eingebürgerten der ersten und zweiten Generation zu geben.

2. Rechtslage

2.1. Organisation der PKS und der SUS

Die PKS und die SUS sind spezialisierte Statistiken im Bereich Kriminalität beziehungsweise Justiz. Diese Statistiken werden auf Bundesebene gesammelt und beruhen auf bundesgesetzlich geregelten Meldepflichten und Datenaustausch zwischen Polizei und

Justizbehörden. Die Erhebung und Auswertung der PKS sowie der SUS sind umfassend durch Bundesrecht geregelt. Das Bundesstatistikgesetz (BStatG; SR 431.01) bildet dabei ein Rahmengesetz. Gemäss Art. 4 BStatG sollen statistische Daten soweit möglich aus bestehenden Verwaltungssystemen übernommen werden (indirekte Erhebung). Neue Datenerhebungen sind auf das zwingend Notwendige zu beschränken. Art. 12 BStatG verlangt zudem eine enge Koordination zwischen den statistischen Stellen des Bundes und der Kantone. Art. 14 BStatG stellt klar, dass statistische Daten grundsätzlich ausschliesslich zu statistischen Zwecken verwendet werden dürfen. Ausnahmen sind nur erlaubt, wenn ein Bundesgesetz dies ausdrücklich zulässt oder die betroffene Person zustimmt. Zudem gilt eine strenge Vertraulichkeitspflicht, das sogenannte Statistikgeheimnis.

Das BStatG führt die einzelnen Statistiken nicht im Detail auf, sondern überträgt dem Bundesrat die Kompetenz, die erforderlichen Datenbeschaffungen zu regeln. Gemäss Art. 5 Abs. 1 BStatG ordnet der Bundesrat die zur Erfüllung seiner Aufgaben notwendigen statistischen Erhebungen an. Grundlage für die PKS und die SUS bildete bis zu ihrer Revision und Aufhebung insbesondere die in der Motion erwähnte Statistikerhebungsverordnung, die im Anhang festlegte, welche Erhebungsmerkmale zulässig sind.

Am 30. April 2025 hat der Bundesrat die neue Verordnung über die Bundesstatistik (Bundesstatistikverordnung, BStatV; SR 431.011) erlassen, die am 1. Juni 2025 in Kraft getreten ist. Diese Verordnung regelt umfassend die Organisation der Bundesstatistik, die Datenbeschaffung, die Veröffentlichung, den Datenschutz, die Datenverknüpfung und die Rolle der Statistikproduzenten. Art. 35 und Art. 36 BStatV umschreiben Vorgaben, wie personenbezogene Daten statistisch verwendet, gesichert und veröffentlicht werden dürfen. Mit ihrem Inkrafttreten bildet die BStatV nun die massgebende Rechtsgrundlage für sämtliche Bundesstatistiken, einschliesslich der PKS und der SUS. So legt die BStatV im Anhang 1 verbindlich fest, welche Erhebungen und Befragungen durchgeführt werden und welche Merkmalsgruppen dabei zulässig sind. Es gibt keinen expliziten Erfassungsauftrag in der BStatV, der die systematische Erhebung von Herkunftsstaaten über Straftäter nach spezifischen Deliktsarten (z.B. Tötung, Vergewaltigung) noch eine differenzierte Erhebung nach „eingebürgerten Generationen“ vorsieht.

Die PKS wird vom BFS laufend auf der Grundlage obligatorischer Meldungen der kantonalen Polizeistellen und von fedpol erhoben. Sie liefert standardisierte Informationen über polizeilich erfasste Straftaten, einschliesslich Tatmerkmale sowie Angaben zu beschuldigten und geschädigten Personen beziehungsweise Opfern (Anhang 1 Ziff. 04.09 BStatV). Erfasst werden unter anderem Tatort, Tatzeit, Tatmittel, Geschlecht, Alter, Staatsangehörigkeit, Aufenthaltsstatus sowie die Beziehung zwischen Beschuldigten und Opfern (z.B. bei häuslicher Gewalt). Dies wird durch den Steckbrief des BFS vom 3. Juni 2025 (<https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/kriminalitaet-strafrecht/>)

erhebungen/pks.assetdetail.35957064.html) und die PKS-Erfassungshilfe (<https://www.bfs.admin.ch/asset/de/24425145>) belegt.

Im aktuellen PKS-Jahresbericht des BFS (<https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/kriminalitaet-strafrecht/polizei.assetdetail.34847183.html>) ist unter anderem die Tabelle „Beschuldigte nach Nationalität und Aufenthaltsstatus“ (Schweizer Staatsangehörige, ständige ausländische Wohnbevölkerung, Asylbevölkerung, übrige ausländische Bevölkerung, vgl. S. 23–28) enthalten. Die Datenerhebung erfolgt ausdrücklich gestützt auf die BStatV, welche die rechtliche Grundlage für die standardisierte, bundesweit harmonisierte Erfassung und Auswertung der PKS darstellt. Die PKS enthält keine Informationen zum Einbürgerungsstatus. Eine Analyse von Überrepräsentationen einzelner Herkunftsländer im Verhältnis zu deren Bevölkerungsanteil wird ebenfalls nicht durchgeführt. Eigenständige kantonale Auswertungen zu spezifischen Herkunftsländern oder zu eingebürgerten Generationen sind mit der PKS nicht möglich, da diese Merkmale nicht erhoben werden.

Die SUS wird ebenfalls vom BFS geführt. Sie erfasst gemäss Anhang 1 Ziff. 04.10 BStatV laufend alle rechtskräftigen Urteile und nachträglichen Entscheidungen aus dem Strafregister (VOSTRA) und enthält Angaben zu verurteilten Personen, begangenen Straftaten sowie zu verhängten Sanktionen. Dabei werden – neben Deliktskategorien – Geschlecht, Alter und Nationalität (Staatsangehörigkeit) erfasst (<https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/kriminalitaet-strafrecht/strafjustiz/verurteilte-erwachsene.html>). Die SUS enthält ab 2024 einen deutlich erweiterten Inhalt. Neu werden neben den Zahlen nach Gesetz (StGB, Strassenverkehrsgesetz [SVG; SR 741.01], AIG oder BetmG) und Straftat auch die Zahlen zu den einzelnen Straftatbeständen von Vergehen und Verbrechen des Strafgesetzbuches für jede Nationalität separat ausgewiesen (<https://www.bfs.admin.ch/bfs/rm/home.gnpdetail.2025-0468>). Das bedeutet, dass jeder einzelne Straftatbestand (z.B. Tötung, schwere Körperverletzung, Vergewaltigung, Diebstahl, Einbruch, Betrug usw.) gesondert ausgewertet wird. Zudem werden bei der Berechnung der Belastungsraten nicht nur ausländische Personen mit B- oder C-Ausweis, sondern vielmehr die gesamte ständige Wohnbevölkerung berücksichtigt (<https://www.bfs.admin.ch/bfs/rm/home.assetdetail.36189140.html>). Damit ist ein Teil der ursprünglich geforderten Informationen neu bereits verfügbar. Eine Auswertung nach Einbürgerungsgeneration erfolgt jedoch nach wie vor nicht.

Gemäss Anhang 1 BStatV zählen daher sowohl die PKS als auch die SUS zu den vom Bund geregelten Erhebungen. Die Kantone sind verpflichtet, die Daten einheitlich nach Bundesrecht zu erfassen und an das BFS zu übermitteln. Damit liegt die Kompetenz zur Festlegung der erhobenen Merkmale (z.B. Nationalität, Aufenthaltsstatus, demografische Charakteristika) ausschliesslich beim Bund. Die PKS und die SUS liefern bereits

umfangreiche demografische Daten, eine differenzierte Aufschlüsselung nach Einbürgerungsgeneration ist jedoch nicht vorgesehen.

2.2. Aufgabe des Migrationsamtes

Zwar erwähnt die Motion das Migrationsamt nicht explizit. Es werden aber bei der Begründung kriminalstatistische Fragestellungen mit migrationspolitischen Erwartungen vermischt. Dadurch kann implizit der Eindruck entstehen, dass Stellen im Bereich Migration – also auch ein Migrationsamt – hierfür zuständig oder zumindest datenlieferfähig sein könnten. Tatsächlich ist das Migrationsamt jedoch nur für den Vollzug rechtskräftiger strafrechtlicher Landesverweisungen zuständig und wird somit erst nach Abschluss des Strafverfahrens tätig. Über diese Vollzüge führen das Staatssekretariat für Migration (SEM) und das Migrationsamt eigene statistische Nachweise, die sich ausschliesslich auf den Vollzug von Landesverweisungen beziehen. Diese Statistiken (ZEMIS eGov, eMap) enthalten weder deliktsbezogene noch migrationsspezifische Merkmale, wie sie im Rahmen der Motion gefordert werden. Schnittstellen zur PKS oder SUS bestehen nicht, da das Migrationsamt erst nachgelagert tätig wird. Eine Verbesserung der PKS-Daten durch das Migrationsamt ist daher nicht möglich.

3. Beurteilung

Vorab ist festzuhalten, dass die Schaffung einer gesetzlichen Grundlage zur Ausweisung der Herkunftsstaaten beschuldigter Personen in der PKS für bestimmte Deliktskategorien nicht erforderlich ist. Die „Herkunftsstaaten“ beziehungsweise die Nationalitäten der Tatverdächtigen werden bereits heute nach bundesrechtlich harmonisierten Kriterien erfasst. Diese Daten liegen beim BFS für alle Kantone in standardisierter Form vor. Dass die Herkunftsstaaten im Web-Angebot STAT-TAB des BFS (<https://www.pxweb.bfs.admin.ch/pxweb/de>) derzeit nicht als frei wählbare Variable verfügbar sind, betrifft die Publikationspraxis des BFS und nicht die kantonale Gesetzgebung. Eine Änderung dieser Darstellung fällt allein in die Zuständigkeit des BFS. Es handelt sich dabei um eine Frage der bundesrechtlich geregelten Statistikpublikation, nicht um eine Lücke im kantonalen Recht.

Die PKS und die SUS werden auf der Grundlage der BStatV nach schweizweit harmonisierten Vorgaben erhoben. Die darin erfassten soziodemografischen Merkmale – insbesondere Aufenthaltsstatus und Nationalität – sind abschliessend bundesrechtlich festgelegt. Die Kantone sind verpflichtet, diese Vorgaben unverändert anzuwenden und dürfen keine zusätzlichen statistischen Kategorien oder neuen Auswertungszwecke definieren. Sowohl die PKS- als auch die SUS-Erhebungen erfassen bereits relevante demografische Daten, erlauben jedoch weder eine detaillierte Veröffentlichung nach Einbürgerungsgeneration noch Aussagen über die Überrepräsentation einzelner Gruppen

in spezifischen Deliktstypologien. Erstens stehen dafür keine geeigneten Bevölkerungsgrundlagen zur Verfügung, da die PKS nicht migrationspolitischen Zwecken dient und Merkmale wie Einbürgerungsjahr, Herkunft der Eltern oder Generationenstatus nicht erfasst werden. Zweitens wäre eine kantonale Weiterverarbeitung in diesem Sinne datenschutzrechtlich unzulässig, da die geforderten Kategorien besonders schützenswerte Personendaten betreffen und eine ausdrückliche gesetzliche Grundlage erfordern würden. Entsprechende Daten (Datum der Einbürgerung, Geburtsort und Nationalität der Eltern) werden von der Polizei derzeit nicht erhoben, da sie für die operative Arbeit der Polizei keine Relevanz haben und nicht Bestandteil der bundesrechtlich geregelten PKS sind.

Eine verlässliche Erhebung dieser Kategorien wäre nur möglich, wenn die Herkunftsländer der Eltern oder Vorfahren systematisch erfasst würden. Diese Informationen stehen in den kantonalen Informationssystemen nicht zur Verfügung. Register der Einwohnerdienste enthalten typischerweise nur die aktuelle Staatsangehörigkeit und übliche Personalien (z.B. Name, Geburtsdatum, Zivilstand, Wohnsitz), jedoch keine Angaben zur Herkunft der Eltern oder zur Einbürgerungsgeneration. Auch die polizeilichen Informationssysteme sind für die Erfassung solcher Daten nicht ausgelegt. Die Einführung einer entsprechenden Datenerhebung würde erhebliche organisatorische Anpassungen erfordern und einen erheblichen administrativen und technischen Mehraufwand verursachen, ohne dass dies zur Erfüllung der gesetzlichen Aufgaben der Polizei und der Staatsanwaltschaft notwendig wäre. Selbst wenn die Kantone Zugang zu zusätzlichen Merkmalen hätten, dürften sie diese nicht publizieren, da die gesamte Publikationspraxis abschliessend in der BStatV geregelt ist.

Die Erfassung sensibler personenbezogener Daten wie Migrationshintergrund oder Einbürgerungsgeneration erfordert eine klare gesetzliche Grundlage und unterliegt strengen Datenschutzvorgaben. Ohne eine solche Grundlage könnte die Erhebung gegen das Gebot der Datenminimierung (Art. 6 Abs. 2 des Bundesgesetzes über den Datenschutz, Datenschutzgesetz, DSG; SR 235.1) verstossen und Persönlichkeitsrechte verletzen. Daher dürfen die Behörden nur die Personendaten erheben, die unbedingt notwendig sind, um eine gesetzliche Aufgabe zu erfüllen. Wenn die Polizei einen Täter ermittelt, ist die Herkunft der Eltern nicht notwendig, um das Delikt zu klären. Ebenso ist sein Einbürgerungsdatum oder seine Generation für den Strafprozess irrelevant. Für die Strafverfolgung stehen das individuelle Delikt und die persönliche Schuld im Zentrum. Zusätzliche Angaben zu Herkunft oder Gruppenzugehörigkeit bringen keinen direkten operativen Nutzen.

Mit der BStatV hat der Bund diese Harmonisierung nochmals verstärkt und den gesetzlichen Rahmen klar definiert. Da die PKS und die SUS bundesrechtlich vollständig harmonisiert sind, können die Kantone weder zusätzliche Merkmale erheben noch eigene

7/7

Auswertungslogiken definieren noch abweichende oder weitergehende Publikationspflichten einführen, ohne gegen Bundesrecht (BStatG, BStatV und Datenschutzgesetzgebung) zu verstossen. Die Kantone verfügen im Bereich der PKS und der SUS über keine eigene Regelungskompetenz. Eine kantonale gesetzliche Grundlage, wie von der Motion verlangt, wäre daher bundesrechtswidrig.

Da der Bund die PKS und die SUS laufend weiterentwickelt und das BFS regelmässig prüft, welche Merkmale zweckmässig und datenschutzrechtlich zulässig sind, müssen daher weitere Differenzierungen im nationalen Kontext auf Bundesebene angestossen werden. Die von der Motion verlangten erweiterten Publikationen können auf kantonaler Ebene nicht geregelt werden, da die PKS und die SUS vollständig bundesrechtlich normiert sind. Der Kanton Thurgau hat weder die Kompetenz noch die Möglichkeit, abweichende oder ergänzende statistische Publikationspflichten einzuführen, selbst wenn das Anliegen inhaltlich nachvollziehbar ist.

4. Antrag

Aus den dargelegten Gründen beantragen wir Ihnen, sehr geehrter Herr Präsident, sehr geehrte Damen und Herren, die Motion für nicht erheblich zu erklären.

Der Präsident des Regierungsrates

Der Staatsschreiber

