

Einfache Anfrage Simmler-St.Gallen vom 19. Dezember 2022

## **Nennung von Nationalitäten bei Polizeimeldungen: Kann der Kanton Art. 39<sup>ter</sup> des Polizeigesetzes in Anbetracht der jüngsten Rechtsprechung noch anwenden?**

Schriftliche Antwort der Regierung vom 7. Februar 2023

Monika Simmler-St.Gallen erkundigt sich in ihrer Einfachen Anfrage vom 19. Dezember 2022 nach der Anwendbarkeit von Art. 39<sup>ter</sup> des Polizeigesetzes (sGS 451.1; abgekürzt PG) im Hinblick auf die jüngste Rechtsprechung des Bundesgerichtes (Urteil des Bundesgerichtes 1C\_269/2021 vom 13. Oktober 2022).

Die Regierung antwortet wie folgt:

Der Kantonsrat stimmte dem Initiativbegehren «Sicherheit durch Transparenz (Nennung der Staatsangehörigkeit von Tätern und Tatverdächtigen)» in der Novembersession 2010 zu (29.10.02). Der entsprechende Gesetzgebungsauftrag wurde mit dem VIII. Nachtrag zum PG umgesetzt (nGS 47-17 [22.11.02]), indem ein neuer Art. 39<sup>ter</sup> im PG eingefügt wurde, der wie folgt lautet:

<sup>1</sup> *Die Polizei kann in Form von Meldungen ohne Nennung von Namen die Öffentlichkeit über Unfälle, Straftaten und Ereignisse von allgemeinem Interesse informieren.*

<sup>2</sup> *Sie gibt bei Straftaten die Staatsangehörigkeit und das Alter von Tatverdächtigen bekannt, wenn nicht die Gefahr besteht, dass Betroffene identifiziert werden könnten.*

<sup>3</sup> *Bei Strassenverkehrsdelikten werden die Staatsangehörigkeit und das Alter in der Regel nur bei schweren Widerhandlungen bekannt gegeben.*

<sup>4</sup> *Eine frühere Staatsangehörigkeit wird bekannt gegeben, wenn diese Angabe der Information über die Hintergründe der Tat dient.*

In der dazugehörigen Botschaft vom 8. März 2011 hatte die Regierung ausgeführt, dass betreffend Information der Öffentlichkeit über hängige Strafverfahren für Staatsanwaltschaft und Gerichte (sowie mit deren Einverständnis für die Polizei) in Art. 74 Abs. 1 und 3 der Schweizerischen Strafprozessordnung (SR 312.0; abgekürzt StPO) grundsätzlich eine abschliessende Regelung bestehe, die keinen Raum für eine kantonale Regelung lasse. Hingegen sei es der Polizei nach Art. 74 Abs. 2 StPO – und unter Beachtung der allgemeinen Einschränkungen von Art. 74 Abs. 3 StPO – erlaubt, von sich aus die Öffentlichkeit über Unfälle und Straftaten zu orientieren, ohne dabei Namen zu nennen. Es handle sich dabei um sogenannte Routinemeldungen (vgl. Botschaft zur Vereinheitlichung des Strafprozessrechts [BBI 2006, 1085 ff., nachfolgend StPO], 1154). Dies sind polizeiliche Mitteilungen über Unglücksfälle, aussergewöhnliche und schwerwiegende Ereignisse und Straftaten von einem gewissen Interesse. Aufgrund der offenen Formulierung von Art. 74 Abs. 2 StPO wurde in der Botschaft zum VIII. Nachtrag zum PG davon ausgegangen, dass ein gewisser Spielraum für eine ausführende kantonale Regelung bestehe. Demnach wurde Art. 39<sup>ter</sup> PG ausserhalb des Geltungsbereichs der StPO sowie für Polizeimeldungen im Sinn von Routinemeldungen als anwendbar erachtet (vgl. Botschaft der Regierung zum VIII. Nachtrag zum Polizeigesetz, S. 5, Ziff. 2.2 und 2.4.2).

Aus dem Urteil des Bundesgerichtes 1C\_269/2021 vom 13. Oktober 2022 ergibt sich nun, dass die Kompetenz zur Regelung der Information der Öffentlichkeit nur dann bei den Kantonen liegt, wenn es sich um Polizeiarbeit ausserhalb eines Strafverfahrens handelt. In einem Strafverfahren, d.h. im Anwendungsbereich der StPO, hingegen ist die Informationstätigkeit abschliessend durch Art. 74 StPO geregelt. Das entscheidende Abgrenzungskriterium für die Anwendbarkeit der StPO ist der strafprozessuale Anfangsverdacht (Erw. 3.1.2), oder umgekehrt formuliert: Im Rahmen des kantonalen Polizeirechts ausserhalb eines Strafverfahrens kann nur die Berichterstattung über Personen geregelt werden, die in einen polizeirechtlich relevanten Sachverhalt ohne Vorliegen eines strafprozessualen Anfangsverdachts massgeblich involviert sind (Erw. 3.2.4). Die polizeiliche Zuständigkeit nach Art. 74 Abs. 2 StPO bedeutet nach der strikten Interpretation des Bundesgerichtes nicht, dass sich die Informationstätigkeit statt nach der StPO nach kantonalem Polizeirecht richten würde.

Aufgrund dieser Rechtsprechung ist davon auszugehen, dass Art. 39<sup>ter</sup> PG, entgegen der Annahme des kantonalen Gesetzgebers bei der Schaffung der Norm, nicht für Polizeimeldungen im Sinn von Routinemeldungen oder für andere Meldungen in strafprozessual relevanten Sachverhalten nach Art. 74 Abs. 2 StPO anwendbar ist. Indem aber Art. 39<sup>ter</sup> PG – auch – die Informationstätigkeit der Polizeiarbeit ausserhalb von Strafverfahren regelt, kann nicht von einer Nichtanwendbarkeit der Bestimmung ausgegangen werden. Die Bestimmung verfügt jedoch über einen wesentlich eingeschränkteren Anwendungsbereich als vom kantonalen Gesetzgeber vorgesehen. Ähnlich wie es das Bundesgericht in seinem Urteil in Erw. 3.2.4 tut, sind die Begriffe «Straftaten» und «Tatverdächtige» in Art. 39<sup>ter</sup> Abs. 2 PG in einem übertragenen, untechnischen Sinn auszulegen als «in einen polizeirechtlich relevanten Sachverhalt ohne Vorliegen eines strafprozessualen Anfangsverdachts massgeblich involvierte Personen». Damit bleibt Art. 39<sup>ter</sup> PG weiterhin bei Sachverhalten, die ausserhalb eines Strafverfahrens liegen, anwendbar. Art. 74 StPO schliesst sodann die Nennung der Staatsangehörigkeit bei der Informationstätigkeit nicht aus, weshalb Art. 39<sup>ter</sup> PG der bundesrechtlichen Norm grundsätzlich nicht widerspricht, sondern schlicht beim Vorliegen von Straftaten nicht unmittelbar anwendbar ist. Dass diese einschränkende Interpretation von Art. 39<sup>ter</sup> PG längerfristig nicht zu befriedigen vermag, sondern der gesetzgeberischen Präzisierung bedarf, ist aus Sicht der Regierung durchaus einzuräumen.

Zu den einzelnen Fragen:

1. Gemäss aktueller Praxis nennt die Kantonspolizei die Staatsangehörigkeit von Tatverdächtigen in Absprache mit der Staatsanwaltschaft in den nachfolgenden Fällen, sofern nicht die Gefahr besteht, dass die betroffene Person identifiziert werden kann:
  - bei Delikten nach dem Schweizerischen Strafgesetzbuch (SR 311.0; abgekürzt StGB) und dem Nebenstrafrecht (wie dem Bundesgesetz über die Betäubungsmittel und die psychotropen Stoffe [SR 812.121] und dem Bundesgesetz über die Ausländerinnen und Ausländer und über die Integration [SR 142.20]);
  - bei spezifischen Vergehen und Verbrechen nach dem eidgenössischen Strassenverkehrsgesetz (SR 741.01);
  - bei schweren Verkehrsunfällen mit Todesfolge;
  - bei Todesopfern (falls die Staatsangehörigkeit von Relevanz ist).

Für die Staatsanwaltschaft und für die Polizei als Organ der Strafverfolgung ist dabei hinsichtlich der Orientierung der Öffentlichkeit Art. 74 StPO einschlägig und Art. 39<sup>ter</sup> PG nicht direkt anwendbar. Dementsprechend erfolgte die Ausarbeitung der Informationsrichtlinien in Auslegung von Art. 74 StPO, wobei sich die Staatsanwaltschaft lediglich an Art. 39<sup>ter</sup> PG anlehnte. Ein allfälliger Migrationshintergrund bei Schweizer Staatsangehörigen wird weder seitens der Staatsanwaltschaft noch der Kantonspolizei kommuniziert.

Die aktuelle Praxis ist nicht nur mit Art. 39<sup>ter</sup> PG vereinbar, sondern auch mit Art. 74 StPO. Art. 74 StPO erwähnt die Staatsangehörigkeit zwar nicht explizit, schliesst deren Nennung bei der Informationstätigkeit aber wie erwähnt auch nicht aus. Sodann hat das Bundesgericht im erwähnten Urteil 1C\_269/2021 vom 13. Oktober 2022 explizit festgehalten, dass grundsätzlich ein öffentliches Interesse daran bestehe, nicht nur zu erfahren, dass etwas Bestimmtes passiert sei, sondern auch eine grobe Vorstellung davon zu erhalten, wer in die Geschehnisse involviert gewesen sei. Die Nationalitätennennung in Polizeimeldungen diene insofern der Transparenz und sei demgemäss auch nicht willkürlich (Erw. 4.3). Auch wenn Art. 39<sup>ter</sup> PG für die Informationstätigkeit über Straftaten gemäss der bundesgerichtlichen Rechtsprechung nicht mehr als Grundlage dienen kann, besteht kein Grund, an der bisherigen Praxis etwas zu ändern. Diese kann sich nach dem Ausgeführten auch auf Art. 74 StPO stützen. Die Regierung erachtet aufgrund der geschilderten Vorgehensweise eine Praxisänderung betreffend die Nennung von Nationalitäten bei Straftaten als nicht notwendig.

2. Die Kantonspolizei stützt ihre Informationstätigkeit in Zukunft bzw. bis zur Gesetzesänderung bei Sachverhalten, die ausserhalb eines Strafverfahrens liegen, weiterhin auf Art. 39<sup>ter</sup> PG und beim Vorliegen von Straftaten auf Art. 74 StPO.
3. Wie vorliegend aufgezeigt, besteht betreffend Art. 39<sup>ter</sup> PG kein dringender Handlungsbedarf, weshalb eine Änderung der Norm im aktuell pendenten XIV. und XV. Nachtrag zum Polizeigesetz nicht angezeigt und aufgrund des vorangeschrittenen Verfahrensstands nicht zweckmässig wäre. Der Bestimmung kann – gleich wie in dem vom Bundesgericht beurteilten Polizeigesetz des Kantons Zürich – eine Auslegung gegeben werden, die mit dem übergeordneten Recht vereinbar ist. Die Regierung hat in der Botschaft zum XIV. und XV. Nachtrag zum Polizeigesetz vom 25. Oktober 2022 eine Totalrevision des Polizeigesetzes in absehbarer Zeit als zweckmässig erachtet und in Aussicht gestellt. Die Regierung erachtet die Änderung von Art. 39<sup>ter</sup> PG entweder bei einem allfälligen nächsten Nachtrag zum Polizeigesetz oder spätestens bei der Totalrevision des Polizeigesetzes als angezeigt.