

# RISIKO

## **POLIZEI & MILITÄR**

PDE-5-Hemmer im Straf- und Massnahmenvollzug  
*[Thomas Noll / Andreas Hill / Jérôme Endrass / Astrid Rossegger / Thierry Urwyler]*

Zwischenstaatliche Konsultationen im Vorfeld von Einreisen Drittstaatsangehöriger in den Schengen-Raum  
*[Mathias Lanz]*

## **TECHNIK & INFRA-STRUKTUR**

Automatische Fahrzeugfahndung und Verkehrsüberwachung gestützt auf das Zollrecht – de lege lata und de lege ferenda  
*[Patrice Martin Zumsteg]*  
Die Gefahr der digitalen Notenbankwährung (Gastbeitrag)  
*[Kristoffer J. M. Hansen]*

**RISIKO & RECHT**

**AUSGABE 03 / 2024**

# RECHT

# RISIKO RECHT

Risiko & Recht macht es sich zur Aufgabe, Rechtsfragen der modernen Risikogesellschaft zu analysieren. Berücksichtigung finden Entwicklungen in verschiedensten Gebieten, von denen Sicherheitsrisiken für Private, die öffentliche Ordnung, staatliche Einrichtungen und kritische Infrastrukturen ausgehen. Zu neuartigen Risiken führt zuvorderst der digitale Transformationsprozess und der damit verbundene Einsatz künstlicher Intelligenz; des Weiteren hat die Covid-Pandemie Risikopotentiale im Gesundheitssektor verdeutlicht und auch der Klimawandel zwingt zu umfassenderen Risikoüberlegungen; schliesslich geben gesellschaftliche Entwicklungen, u.a. Subkulturenbildung mit Gewaltpotential, Anlass zu rechtlichen Überlegungen. Risiko und Recht greift das breite und stets im Wandel befindliche Spektrum neuartiger Risikosituationen auf und beleuchtet mit Expertenbeiträgen die rechtlichen Herausforderungen unserer Zeit.

Editorial 4

## **POLIZEI & MILITÄR**

PDE-5-Hemmer im Straf- und Massnahmenvollzug  
[Thomas Noll / Andreas Hill / Jérôme Endrass / Astrid  
Rossegger / Thierry Urwyler] 6

Zwischenstaatliche Konsultationen im Vorfeld von  
Einreisen Drittstaatsangehöriger in den Schengen-Raum  
[Mathias Lanz] 31

## **TECHNIK & INFRASTRUKTUR**

Automatische Fahrzeugfahndung und Verkehrsüberwachung  
gestützt auf das Zollrecht – de lege lata und de lege ferenda  
[Patrice Martin Zumsteg] 54

### **GASTBEITRAG:**

Die Gefahr der digitalen Notenbankwährung  
[Kristoffer J. M. Hansen] 71

## **BUCH- REZENSION**

Buchrezension: Gefahr im Verzug bei der vorläufigen Festnahme  
durch die Polizei (Art. 217 StPO) von Sandra Francesca Lazzarini  
[Gian-Flurin Steinegger] 77

## Editorial

Sehr geehrte Damen und Herren

Die vorliegende Ausgabe 3/2024 der Risiko & Recht deckt ein breites Themenspektrum aktueller Sicherheitsfragen ab. Eingangs thematisieren das Autorenteam Thomas Noll / Andreas Hill / Jérôme Endrass / Astrid Rossegger / Thierry Urwyler die Abgabe von PDE-5-Hemmer im Straf- und Massnahmenvollzug und entkräften verschiedene diesbezügliche Bedenken als rechtlich unbegründet.

Mathias Lanz unterzieht zwischenstaatliche Konsultationen im Vorfeld von Einreisen Drittstaatsangehöriger in den Schengen-Raum einer rechtlichen Analyse. Um Sicherheitslücken bei der Einreise von drittstaatsangehörigen Personen in den Schengen-Raum zu vermeiden, sieht das Schengen-Recht strukturierte, digitale Verfahren für einen Informationsaustausch und eine Koordination unter der Schengen-Mitgliedstaaten vor.

Anlässlich der Totalrevision der Zollgesetzgebung untersucht Patrice Martin Zumsteg die Anforderungen der Rechtsprechung an die automatische Fahrzeugfahndung und Verkehrsüberwachung (AFV) und ob das Recht des Bundes diesen Anforderungen genügt. Der Autor beurteilt die geplante Revision als Fortschritt, identifiziert indes, dass weiterhin Lücken verbleiben.

In seinem Gastbeitrag setzt sich Kristoffer J. M. Hansen mit den Gefahren der digitalen Notenbankwährung (CBDC) auseinander. Er führt aus, dass eine CBDC der Notenbank und dem Staat viel grösseren Einfluss verschaffen, die Freiheit des Einzelnen indes sehr beschränken würde. Die möglichen Vorteile der CBDC seien dagegen sehr gering.

Wir wünschen Ihnen, geschätzte Leserinnen und Leser, eine anregende Lektüre und erlauben uns noch auf die Möglichkeit eines [Print-Abonnements](#) hinzuweisen.

Tilmann Altwicker  
Dirk Baier  
Goran Seferovic  
Franziska Sprecher  
Stefan Vogel  
Sven Zimmerlin



## GASTBEITRAG: Die Gefahr der digitalen Notenbankwährung

Kristoffer J. M. Hansen\*

*Eine digitale Notenbankwährung (CBDC) bringt viele Risiken: für das Privatleben, das ökonomische und das politische Leben. Generell gilt, dass eine CBDC der Notenbank und dem Staat viel grösser Einfluss erschaffen und die Freiheit des Einzelnen sehr beschränken würde. Die möglichen Vorteile der CBDC sind dagegen sehr gering: Die Leistung, die eine CBDC bringen könnte, wird bereits von privaten Anbietern dargeboten.*

### Inhalt

I. <a href="#">Einführung</a>	71
II. <a href="#">Das Wesen der CBDC</a>	72
III. <a href="#">Gefahr für das Privatleben</a>	72
IV. <a href="#">Ökonomisches Leben</a>	74
V. <a href="#">Politische Gefahren</a>	75
VI. <a href="#">Konklusion</a>	75

### I. Einführung

Viele Notenbanken der Welt beschäftigen sich mit der Entwicklung einer sogenannten digitalen Notenbankwährung (CBDC – central bank digital currency). Ziel ist es, dass die Bürger eine digitale Variante der nationalen Währung benutzen können. Die Inspiration kommt von Krypto-Währungen wie

---

\* Dr. KRISTOFFER J. M. HANSEN ist wissenschaftlicher Mitarbeiter des Institutes für Wirtschaftspolitik der Universität Leipzig und Fellow des Mises Institutes in Auburn, Alabama. Er promovierte an der Universität Angers in Frankreich zu Thema Geldpolitik und Landwirtschaft.

Bitcoin, wo man über ein „Wallet“ auf dem Handy seine Bitcoins verwalten und Spenden kann. Auf gleiche Weise soll man etwa seine digitalen Euros oder Dollars in einem Wallet aufbewahren und daraus ausgeben.

Damit würden die Notenbanken sich als Konkurrenten zu Krypto-Währungen auf der einen Seite und zu digitalen Bezahlungsmöglichkeiten wie etwa Google Pay oder verschiedenen Online Banking-Arten ins Spiel bringen. Die Europäische Zentralbank behauptet, die Existenz des Bitcoins sei ein Beweis der Nachfrage nach CBDCs; indes sind Krypto-Währungen vielmehr Evidenz dafür, dass Menschen eine Alternative zu den etablierten Währungen suchen. Eine CBDC wäre dann die falsche Antwort seitens der Notenbank, und weil eine digitale Notenbankwährung ihre eigenen Risiken bringen würde, lohnt es sich, kurz zu skizzieren, welche Gefahren sie genau brächte.

## **II. Das Wesen der CBDC**

Eine CBDC ist eine Alternative zum Bargeld und zu privaten Zahlungslösungen, meistens von Privatbanken dargeboten. Sie ist auch eine Möglichkeit, durch welche Menschen ohne Zugang zum Finanzsystem einen solchen Zugang erlangen würden. Die Notenbank würde ein Wallet anbieten, das Privatpersonen nutzen können. Das digitale Geld würde ein Passivum der Notenbank darstellen und Privatpersonen würden so einen direkten Zugang zur Bilanz der Notenbank haben, ein Zugang, der im heutigen System nur Banken und Finanzunternehmen gewährleistet ist. Alternativ würden Privatbanken ein Wallet anbieten, aber das digitale Geld würde trotzdem ein Passivum der Notenbank darstellen.

Grundsätzlich ist eine CBDC also ein Schritt Richtung eines zentralisierten Geldsystems. Das heutige System ist auch sehr zentralisiert, vor allem weil die Geldschöpfung von den Notenbanken monopolisiert ist. Allerdings ist die Zentralisierung des heutigen Systems gemildert, da die Privatbanken und andere Privatunternehmen zwischen der Notenbank und den Privatpersonen als Vermittler stehen. Die Frage ist also, welche Gefahren eine weitere Zentralisierung brächte. Diese können wir in drei Kategorien einteilen: Gefahren für das Privatleben, für das wirtschaftliche Leben und für das politische Leben.

## **III. Gefahr für das Privatleben**

Wenn man mit CBDCs zahlt, ist es im Prinzip immer möglich, dass die Notenbank die Zahlungen überwacht, um zu verhindern, dass das Geld für illegale Zwecke ausgegeben wird. Das könnten zum Beispiel Geldwäsche oder Ter-



rorfinanzierung sein. Die Europäische Zentralbank schreibt sie wolle das Privatleben der Menschen respektieren und deswegen keine automatische Einsicht in ihren Zahlungen haben, aber sie müsse im Verdachtsfall Zugang zu allen Konto- (oder Wallet-)Daten haben.<sup>1</sup> Auch wenn die Behörden nicht täglich nachschauen, wofür man sein Geld ausgibt, muss eine solche Einsicht also möglich sein. Jeder kann etwas tun, das verdächtig aussieht, ohne dabei etwas Illegales getan zu haben, und jeder kann so ohne sein Wissen immer überwacht werden. Die Gefahr besteht auch, dass das System gehackt wird und dass private Informationen so verbreitet würden.

Die Banken, die im jetzigen System die grosse Mehrheit aller Zahlungen abwickeln, speichern zwar diese Zahlungsdaten; dies allerdings nur teilweise, weil Bankenregulierungen sie dazu zwingen. Für die Sicherheit des Zahlungsverkehrs ist es notwendig, dass man weiss, wer wem was bezahlt hat – sonst hätte man ja keine Beweise, ob die Rechnung bezahlt, der Vertrag erfüllt wurde oder nicht. Die Banken haben aber gute Gründe, diese Information gut zu verwalten. Eine Bank, deren Umgang mit persönlichen Akten und vertraulichen Dokumenten man nicht akzeptabel fände, würde man einfach nicht nutzen. Die Angestellten der Bank sind grundsätzlich auf der Seite der Kunden und wollen ihr Vertrauen behalten. Das bedeutet, dass Informationssicherheit (durch Verschlüsselung der Daten und was auch immer) eine hohe Priorität hat. Die Beziehung zwischen Bank und Kunde ist eine freiwillige, und wenn der Kunde nicht zufrieden wäre, würde er einfach gehen. Im Idealfall besteht ein absoluter Willenseinklang zwischen Bank und Kunde.

Die Notenbank steht in einer anderen Beziehung zu den Privatpersonen. Sie ist erstens Diener des Staates und steht deswegen – auch wenn sie sonst den Bürgern gute Dienstleistungen, z.B. als Clearinghouse, gewährleistet – den Privatpersonen als Behörde gegenüber. Ihr Interesse ist es grundsätzlich nicht, das Privatleben zu respektieren, sondern ihre Aufgabe gesetzesgemäss auszuführen und die anderen Teile des Staatsapparates zu unterstützen. Die EZB bietet wieder ein Beispiel: Ihr Auftrag laut der EU-Verfassung ist es, ihre geldpolitischen Aufgaben auszuführen und auch sonst die EU zu unterstützen.

Eine weitere Möglichkeit der CBDCs liegt in der Begrenzung unerlaubter oder „schädlicher“ Transaktionen. Eine CBDC ist programmierbares Geld, und die Notenbank kann durch das Programmieren bestimmen, wie das Geld gebraucht wird. Es wäre zum Beispiel möglich, dass der Schokoladenverbrauch

---

<sup>1</sup> Report on a Digital Euro, 2020, abrufbar unter <<https://www.ecb.europa.eu/euro/html/digitaleuro-report.en.html>>.

einer Person begrenzt wird, weil Sozial- und Gesundheitsbehörden meinen, dass dieser Verbrauch gesundheitsschädlich sei. Oder Fleisch wird de facto rationiert, indem nur ein gewisser Betrag pro Person pro Monat für Fleisch ausgegeben werden darf, um damit das Klima zu schonen. Oder man muss sein Geld innerhalb einer gewissen Frist ausgeben, um damit die Wirtschaft „wiederzubeleben“ (siehe unten). In allen Fällen gilt: Insofern er CBDC benutzt, ist der Einzelne nicht länger Herr seines eigenen Geldes. Die Freiheit würde so auf unauffällige, aber tiefgreifende Weise stark beschränkt werden, ohne dass der Staat offene Gewalt ausüben müsste.

#### **IV. Ökonomisches Leben**

Der wesentliche Beweggrund für die Einführung der CBDC ist ihr Nutzen für die Geldpolitik. Notenbanken zielen auf bestimmte Zinsraten, um so das wirtschaftliche Leben zu beeinflussen. Insbesondere sind Zinssenkungen das Mittel, wodurch eine Notenbank versucht, einer Wirtschaftskrise und Rezession gegenzusteuern. Seit den 1990er-Jahren haben die Notenbanken theoretisch – und seit den 2010er-Jahren auch praktisch – mit dem „zero lower bound“ gerungen. Das heisst, dass eine Zinssenkung nicht möglich ist, wenn die Zinsrate bereits ziemlich niedrig ist. Wenn der Zins fast null ist, würden Geldinhaber angesichts einer Zinssenkung ihr Geld aus den Banken nehmen und in den Tresor oder unter die Matratze stecken. Das primäre Mittel der Notenbanken hat so seine Kraft verloren.

Eine CBDC bietet aber die Möglichkeit der Negativzinsen. Grundsätzlich könnten die Notenbanken Zinsen auf das Geld in den Wallets zahlen und die Zinsrate nach Belieben heben oder senken. Das heisst, dass die Zinsrate, wenn notwendig, auch negativ werden könnte, damit die Leute keinen Grund sehen, ihre Bankkonten zu leeren. So könnten die Notenbanken die Zinsen nach Belieben senken, um die Wirtschaft wiederzubeleben. Die makroökonomische Theorie, die dieses Vorgehen für einen guten Weg aus Krisen hält, ist sehr fraglich, aber eine detaillierte Kritik würde den Rahmen dieses Artikels sprengen.

Klar ist, dass für den Einzelnen Negativzinsen ein ökonomisches Defizit bedeuten würden. Seine Geldanlage hätte nicht mehr dieselbe Sicherheit wie sie Bankguthaben und Bargeld heutzutage bieten, da er nie sicher sein könnte, wie viel seines Geldes er in Negativzinsen abgeben müsste. Dies ist noch mehr der Fall bei dem programmierbaren Geld. In beiden Fällen muss man beachten, dass die Geldpolitik nur funktionieren könnte, wenn Bargeld entweder abgeschafft oder dessen Gebrauch stark beschränkt worden wäre.

Mit einer CBDC hätte die Notenbank noch ein Mittel, um den Geldstrom und damit die Wirtschaft wieder anzukurbeln. Es wäre möglich, die Geldanlage pro Person zu begrenzen. Die Notenbank kann z.B. bestimmen, dass man nur einen Monat lang Geld über ein gewisses Minimum im Wallet sparen darf, oder dass man nur Geld bis zu einem gewissen Maximum sparen darf. Die Geldanleger werden so dazu gezwungen entweder mehr zu konsumieren oder mehr Geld in ihre Bank zu stecken und so durch die Bank mehr zu investieren. Wieder wird die Selbstbestimmung in einem solchen Fall stark beschränkt.

## **V. Politische Gefahren**

Endlich sind einige politischen Gefahren zu beachten. Die politische Macht der Notenbank würde zunehmen, da der Zahlungsverkehr zentralisiert und die Kontrolle des Geldes gestärkt würden. Wie bereits erwähnt ist die Notenbank kein Freund des einzelnen Bürgers. Vielmehr ist sie ein von Beamten kontrollierter Teil des Staates, der meistens der demokratischen Kontrolle der Bürger entzogen ist. Dem Wesen der Notenbanken nach ist es notwendigerweise so; allerdings sollte man dann genau überlegen, wie viel Macht man der Notenbank überlassen will.

Mehr spekulativ ist die Gefahr, die eine autoritäre Machtübernahme und Regierung bietet. Eine CBDC wie hier skizziert, gäbe einer autoritären, undemokratischen Regierung viele Möglichkeiten, um ihre Gegner zu belästigen und verschiedene Gruppen zu diskriminieren. Kontrolle mit der Notenbank wäre de facto Macht über das gesamte wirtschaftliche Leben, und eine autoritäre Regierung könnte nach Belieben den Zugang des Einzelnen dazu ein- und ausschalten.

## **VI. Konklusion**

Wir haben hier kurz die verschiedenen Gefahren der CBDC skizziert. Deren mögliche Vorteile sind dagegen gering: Private Anbieter wie Banken, Visa, Google und ähnliche haben bereits viele technischen Verbesserungen eingeführt, die einen digitalisierten Zahlungsverkehr für Institutionen und Einzelpersonen ermöglichen. Eine CBDC würde hier keine Verbesserung bringen.

Vielmehr bedeutet eine CBDC eine weitere Zentralisierung des Geldsystems und des Zahlungsverkehrs. Die Gefahren dieser Zentralisierung dem jetzigen, eher dezentralen System gegenüber werden meist unterschätzt. Generell gilt, dass ein dezentrales System resilienter ist, weil ein Angriff auf oder das Versa-

gen eines Teils für das System als Ganzes nicht kritisch wäre. Diese Resilienz, die durch Regulierung bereits sehr eingeschränkt ist, würde mit einer CBDC verlorengelassen.

Die Schweizer Nationalbank (SNB) bildet eine Ausnahme unter den Notenbanken, indem sie nur eine digitale Notenbankwährung für die Abwicklung des Zahlungsverkehrs zwischen Finanzinstituten für sinnvoll hält, eine sogenannte wholesale CBDC.<sup>2</sup> Hier ist nur fraglich, wie die Notenbank rein technisch ihre jetzige Funktion ausführen soll. Allerdings könnte man auch hier neu überlegen, ob die Zentralisierung des Clearingmechanismus in der Notenbank sinnvoll ist. Die größeren Gefahren bestehen jedoch in den CBDCs, welche die EZB und andere Notenbanken in Betracht ziehen.

---

<sup>2</sup> Siehe Referat „Auf dem Weg zum Geldsystem der Zukunft“, SNB 8. April 2024, abrufbar unter <[https://www.snb.ch/de/publications/communication/speeches/2024/ref\\_20240408\\_tjn](https://www.snb.ch/de/publications/communication/speeches/2024/ref_20240408_tjn)>.



# RISIKO RECHT

2. Jahrgang

## **HERAUSGEBER**

Prof. Dr. Tilmann Altwicker, Universität Zürich;  
Prof. Dr. Dirk Baier, Universität Zürich/ZHAW Departement Soziale Arbeit;  
PD Dr. Goran Seferovic, Rechtsanwalt, ZHAW School of Management and Law;  
Prof. Dr. Franziska Sprecher, Universität Bern;  
Prof. Dr. Stefan Vogel, Rechtsanwalt, Flughafen Zürich AG/Universität Zürich;  
Dr. Sven Zimmerlin, ZHAW School of Management and Law/Universität Zürich.

## **WISSENSCHAFTLICHER BEIRAT**

Dr. iur. Michael Bütler, Rechtsanwalt, Zürich;  
Dr. iur. Gregor Chatton, Juge au Tribunal administratif fédéral, Chargé de cours à l'Université de Lausanne;  
Prof. Dr. Alexandre Flückiger, Professeur ordinaire de droit public, Université de Genève;  
Prof. Dr. iur. Regina Kiener, em. Ordinaria für Staats-, Verwaltungs- und Verfahrensrecht, Universität Zürich;  
Prof. Dr. iur. Andreas Lienhard, Ordinarius für Staats- und Verwaltungsrecht, Universität Bern;  
Prof. Dr. iur. Markus Müller, Ordinarius für Staats- und Verwaltungsrecht sowie öffentliches Verfahrensrecht, Universität Bern;  
Dr. iur. Reto Müller, Dozent ZHAW, Lehrbeauftragter an der Universität Basel und an der ETH Zürich;  
Prof. Dr. iur. Benjamin Schindler, Ordinarius für Öffentliches Recht, Universität St. Gallen;  
Dr. Jürg Marcel Tiefenthal, Richter, Bundesverwaltungsgericht St. Gallen, Lehrbeauftragter an den Universitäten Zürich und St. Gallen.

## **REDAKTION**

Dr. Tobias Baumgartner, LL.M., Rechtsanwalt /  
MLaw Sophie Tschalèr  
Europa Institut an der Universität Zürich  
Hirschengraben 56  
8001 Zürich  
Schweiz

## URHEBERRECHTE

Alle Beiträge in diesem Open Access-Journal werden unter den Creative Commons-Lizenzen CC BY-NC-ND veröffentlicht.

## ERSCHEINUNGSWEISE

R&R – Risiko & Recht erscheint dreimal jährlich online. Die Ausgaben werden zeitgleich im Wege des print on demand veröffentlicht; sie können auf der Verlagswebseite ([www.eizpublishing.ch](http://www.eizpublishing.ch)) sowie im Buchhandel bestellt werden.

## ZITIERWEISE

R&R, Ausgabe 1/2023, ...

## KONTAKT

EIZ Publishing  
c/o Europa Institut an der Universität Zürich  
Dr. Tobias Baumgartner, LL.M., Rechtsanwalt  
Hirschengraben 56  
8001 Zürich  
Schweiz  
[eiz@eiz.uzh.ch](mailto:eiz@eiz.uzh.ch)

## ISSN

2813-7841 (Print)  
2813-785X (Online)

## ISBN:

978-3-03805-752-9 (Print – Softcover)  
978-3-03805-753-6 (PDF)  
978-3-03805-754-3 (ePub)

## VERSION

1.01-20241126

## DOI

Zeitschrift: <https://doi.org/10.36862/eiz-rrz01>;

Ausgabe: <https://doi.org/10.36862/eiz-rr202403>;

THOMAS NOLL, ANDREAS HILL, JÉRÔME ENDRASS, ASTRID ROSSEGGER, THIERRY URWYLER, PDE-5-Hemmer im Straf- und Massnahmenvollzug, <https://doi.org/10.36862/eiz-rr202403-01>;

MATHIAS LANZ, Zwischenstaatliche Konsultationen im Vorfeld von Einreisen Drittstaatsangehöriger in den Schengen-Raum, <https://doi.org/10.36862/eiz-rr202403-02>;

PATRICE MARTIN ZUMSTEG, Automatische Fahrzeugfahndung und Verkehrsüberwachung gestützt auf das Zollrecht – de lege lata und de lege ferenda, <https://doi.org/10.36862/eiz-rr202403-03>;

KRISTOFFER J. M. HANSEN, Die Gefahr der digitalen Notenbankwährung, <https://doi.org/10.36862/eiz-rr202403-04>

**Herausgeber:**

*Prof. Dr. Tilmann Altwicker*

*Prof. Dr. Dirk Baier*

*PD Dr. Goran Seferovic*

*Prof. Dr. Franziska Sprecher*

*Prof. Dr. Stefan Vogel*

*Dr. Sven Zimmerlin*

**RISIKO & RECHT**

**AUSGABE 03 / 2024**

**RECHT**