



EuropaInstitut

AN DER UNIVERSITÄT ZÜRICH

Ronny Fischer

Kompetenzen im Schnittstellenbereich zwischen Gefahrenabwehr und Strafverfolgung Dargestellt am Beispiel der automatisierten Fahrzeugfahndung und Verkehrsüberwachung (AFV)

Kompetenzen im Schnittstellenbereich zwischen Gefahrenabwehr und Strafverfolgung

Dargestellt am Beispiel der automatisierten
Fahrzeugfahndung und Verkehrsüberwachung (AFV)

Dissertation
der Rechtswissenschaftlichen Fakultät
der Universität Zürich

zur Erlangung der Würde eines Doktors
der Rechtswissenschaft

vorgelegt von

Ronny Fischer
von Marthalen ZH

genehmigt auf Antrag von

Prof. Dr. Thomas Gächter
und
Prof. Dr. Nadine Zurkinden

Die Rechtswissenschaftliche Fakultät der Universität Zürich gestattet hierdurch die Drucklegung der vorliegenden Dissertation, ohne damit zu den darin ausgesprochenen Anschauungen Stellung zu nehmen.

Zürich, den 1. Oktober 2025

Der Dekan: Prof. Dr. Thomas Gächter



Kompetenzen im Schnittstellenbereich zwischen Gefahrenabwehr und Strafverfolgung Copyright © by Ronny Fischer is licensed under a [Creative Commons Attribution-NonCommercial-NoDerivatives 4.0 International License](https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/), except where otherwise noted.

© 2025 – CC BY-NC-ND

Verlag: EIZ Publishing (eizpublishing.ch), Bellerivestrasse 49, 8008 Zürich,
eizpublishing@europa-institut.ch

Autor: Ronny Fischer

ISBN:

978-3-03994-036-3 (Print – Softcover)

978-3-03994-037-0 (Print – Hardcover)

978-3-03994-038-7 (ePub)

DOI: <https://doi.org/10.36862/6MV3-GC9G>

Version: 1.00 – 20251021

Die vorliegende Dissertation wurde von Ronny Fischer eingereicht und am 1. Oktober 2025 von der Rechtswissenschaftlichen Fakultät der Universität Zürich auf Antrag von Herrn Professor Dr. Thomas Gächter (erster Referent) und Frau Professorin Dr. Nadine Zurkinden (zweite Referentin) genehmigt.

Dieses Werk ist als gedrucktes Buch sowie als E-Book (open access) in verschiedenen Formaten verfügbar. Weitere Informationen finden Sie unter der URL: <https://eizpublishing.ch/publikationen/kompetenzen-im-schnittstellenbereich-zwischen-gefahrenabwehr-und-straafverfolgung/>.

«Die Kantone sind die Säulen, auf denen das ganze Bundesgebäude ruht.»

Alfred Escher

Vorwort

Das vorliegende Werk ist aus der Diskussion über die Zuständigkeiten bzw. Unzuständigkeiten im Polizeiwesen entstanden.

Meinem Doktorvater *Prof. Dr. iur. Thomas Gächter* danke ich für die Übernahme der Betreuung der Arbeit, seine Flexibilität und für die grosse Freiheit bei der Wahl des Themas der vorliegenden Untersuchung. Mein Dank gebührt zudem *Prof. Dr. iur. Nadine Zurkinden*, die sich für die Übernahme des Korreferats zur Verfügung gestellt hat. Dem Referenten und der Korreferentin danke ich für ihre wertvollen und kritischen Hinweise, die sie mir im Rahmen der Ausarbeitung des vorliegenden Werks gegeben haben.

Ganz besonders danke ich *Dr. iur. Jürg Marcel Tiefenthal* für seine engagierte, wohlwollende Begleitung meines Vorhabens. Seine präzisen inhaltlichen Impulse, sein feines Gespür für Struktur sowie die zahlreichen persönlichen Gespräche haben mich fachlich wie menschlich wesentlich unterstützt und mir Motivation für die Herausforderungen dieser Arbeit gegeben. Auch *Fürsprecher René Bühler* und *lic. iur. Gianfranco Albertini* haben mir im Rahmen gemeinsamer Diskussionen wertvolle Hinweise gegeben, für die ich ihnen ebenfalls herzlich danke.

Gelegenheit zur Ausarbeitung der vorliegenden Dissertation hat mir mein ehemaliger Arbeitgeber gegeben, der mich insistent zu meinem Doktorsabbatical motiviert hat. Es sei ihm an dieser Stelle aufrichtig dafür gedankt.

Abschliessend möchte ich allen danken, die mich während meiner Promotionszeit in vielfältiger Weise begleitet und unterstützt haben – sei es durch praktische Hilfe, aufmunternde Worte oder inspirierenden Austausch. Ihr Vertrauen und Ihre Unterstützung haben diese Arbeit überhaupt erst möglich gemacht.

Marthalen, im Juni 2025

Ronny Fischer

Inhaltsübersicht

Vorwort	VII
Inhaltsübersicht	IX
Inhaltsverzeichnis	XI
Literaturverzeichnis	XVII
Materialienverzeichnis	XXXIX
Abkürzungsverzeichnis	XLIV
Rechtsquellenverzeichnis	LVI

Einleitung	1
I. Ausgangslage	3
II. Vorgehen	6
III. Aktualität der Fragestellung und Forschungs(gegen)stand	8

1. Teil: Grundlagen	11
I. Verfassungsrechtlicher Rahmen staatlicher Sicherheitsgewährleistung	13
A. Kompetenzordnung im Bundesstaat: Verfassungsvorbehalt zulasten des Bundes	13
B. Art. 57 BV als normative Klammer der Sicherheitsordnung	16
C. Zuständigkeiten im Bereich des Sicherheitsrechts	19
II. Begriff der Polizei und wesentliche Grundsätze ihres Handelns	43
A. Multidimensionaler Polizeibegriff	43
B. Legalitätsprinzip	50
C. Öffentliches Interesse	54
D. Verhältnismässigkeitsprinzip	56
E. Störerprinzip	59
F. Opportunitätsprinzip	62
III. Auftrag der Polizei	65
A. Aufrechterhaltung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung	65
B. Gefahren- und Straftatenvorsorge	69
C. Amts- und Vollzugshilfe	74
IV. Polizeiliches Handeln im Verfassungsgefüge strafrechtlicher Aufgaben	78
A. Grundsatz: Vollzug von Bundesrecht durch die Kantone	78
B. Strafverfolgung	79
V. Polizeiliche Datenbearbeitung	89
A. Vorbemerkungen	89
B. Zum geltenden Datenschutzrecht	92
C. Polizeiliche Informationshilfe im Besonderen	110

2. Teil: Rechtsnatur und Gesetzgebungskompetenz der AFV	115
I. Ausgangslage	117
II. Entwicklung und Funktionsweise der AFV	119
III. Abgrenzungen	122
A. Technische (Video-)Überwachung im Allgemeinen	122
B. Intelligente Verkehrsüberwachungssysteme im Besonderen	123
IV. Rechtsgrundlagen in der Schweiz	124
A. Bund	124
B. Kantone	126
V. Die AFV im Lichte der bundesgerichtlichen Rechtsprechung	128
A. Leitentscheid zur AFV (BGE 146 I 11)	128
B. Weitere Klarstellung durch BGE 149 I 218	129
C. Konkretisierung in BGer-Urteil 1C.63/2023 vom 17. Oktober 2024	130
VI. AFV: Zweckrichtungsbestimmung und kompetenzrechtliche Folgen	133
A. Einleitung	133
B. AFV-Datenabgleich erfolgt mit «repressiven Personendaten»	134
C. Die AFV verfolgt vorwiegend repressive Zwecke	135
D. AFV im Bundesrecht: Punktuelle Bundeskompetenz	162
E. Zwischenergebnis	166
3. Teil: Materiell-rechtliche Anforderungen an den AFV-Einsatz	169
I. Verfassungsrechtliche Kompetenzverteilung im Bereich der Überwachung des öffentlichen Raums	171
II. Grundrechtseingriff durch den AFV-Einsatz	173
A. Verfassungskonformität polizeilicher Grundrechtseingriffe	173
B. Verfassungsrechtlicher Schutz der Privatsphäre	176
C. Eingriffsqualität und -intensität des Grundrechtseingriffs	180
D. Zwischenergebnis	201
III. Anforderungen an die formell-gesetzliche Regelung (Art. 36 Abs. 1 BV)	204
A. Normstufe	204
B. Normdichte	205
C. Zwischenergebnis	224
IV. Öffentliches Interesse (Art. 36 Abs. 2 BV)	227
V. Verhältnismässigkeit (Art. 36 Abs. 3 BV)	230
A. Einleitung	230
B. Geeignetheit	231
C. Erforderlichkeit	234
D. Zumutbarkeit (Verhältnismässigkeit i.e.S.)	238
VI. Kerngehalt (Art. 36 Abs. 4 BV)	256
4. Teil: Schlussbetrachtung	259
I. Kantonale Regelungskompetenz für den AFV-Einsatz	261
II. Legistische Anforderungen an die AFV-Regelung	265
Curriculum Vitae	270

Inhaltsverzeichnis

Vorwort	VII
Inhaltsübersicht	IX
Inhaltsverzeichnis	XI
Literaturverzeichnis	XVII
Materialienverzeichnis	XXXIX
Abkürzungsverzeichnis	XLIV
Rechtsquellenverzeichnis	LVI

Einleitung	1
I. Ausgangslage	3
II. Vorgehen	6
III. Aktualität der Fragestellung und Forschungs(gegen)stand	8

1. Teil: Grundlagen	11
I. Verfassungsrechtlicher Rahmen staatlicher Sicherheitsgewährleistung	13
A. Kompetenzordnung im Bundesstaat: Verfassungsvorbehalt zulasten des Bundes	13
B. Art. 57 BV als normative Klammer der Sicherheitsordnung	16
C. Zuständigkeiten im Bereich des Sicherheitsrechts	19
1. Bund: Allgemeine Zuständigkeiten	19
a. Subsidiäre Garantenstellung	19
b. Schutz des Landes und der Zivilbevölkerung	21
c. Materielles und formelles Strafrecht	25
d. Staatsschutz	26
2. Bund: Besondere sicherheitsrechtliche Eingriffskompetenzen	28
a. Grundsatz	28
b. Gefahrenabwehr	29
c. Strafverfolgung	31
d. Verwaltungs-/Ordnungsrecht	35
3. Kantone	36
a. Aufgabenautonomie und Polizeihoheit	36
b. Intergouvernementale Kooperation	39
aa. Interkantonale Vereinbarungen und Trägerstrukturen	39
bb. Kooperation mit Bundesbeteiligung	41
II. Begriff der Polizei und wesentliche Grundsätze ihres Handelns	43
A. Multidimensionaler Polizeibegriff	43
1. Institutioneller Polizeibegriff	43
2. Materieller Polizeibegriff	45
3. Formeller Polizeibegriff	46

4.	Auftragsorientierte Polizeibegriffe	46
a.	Allgemeines	46
b.	Kriminalpolizei	47
c.	Sicherheitspolizei	48
d.	Verkehrspolizei	48
e.	Verwaltungs- oder Sonderpolizei	49
5.	Zweckmässige Begriffsdefinition	50
B.	Legalitätsprinzip	50
1.	Inhalt, Zweck und Bindungswirkung	51
2.	Bedeutung im Polizeirecht	52
3.	Bestimmtheitsgebot und seine Ausnahmen	53
C.	Öffentliches Interesse	54
D.	Verhältnismässigkeitsprinzip	56
1.	Bedeutung	56
2.	Inhalt	57
3.	Polizeirechtliche Ausprägungen und Herausforderungen	58
E.	Störerprinzip	59
1.	Inhalt, Zweck und Störertypologie	59
2.	Polizeilicher Notstand als Ausnahme vom Störerprinzip	61
F.	Opportunitätsprinzip	62
1.	Inhalt und Zweck	62
2.	Schranken	63
III.	Auftrag der Polizei	65
A.	Aufrechterhaltung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung	65
1.	Begriffliche Grundlegung	65
2.	Ausgewählte polizeiliche Schutzgüter	67
a.	Leib, Leben, Freiheit und Eigentum	67
b.	Öffentliche Gesundheit	67
c.	Öffentliche Ruhe	68
d.	Öffentliche Sittlichkeit	68
B.	Gefahren- und Straftatenvorsorge	69
1.	Allgemeines	69
2.	Präventionsansätze	69
3.	Abgrenzungen	71
a.	Polizeilicher Grundauftrag oder Vorermittlungstätigkeit?	71
b.	Kriminalpolizeiliche Vorermittlungen	73
C.	Amts- und Vollzugshilfe	74
1.	Allgemeines	74
2.	Formen der Amts- und Vollzugshilfe	76
IV.	Polizeiliches Handeln im Verfassungsgefüge strafrechtlicher Aufgaben	78
A.	Grundsatz: Vollzug von Bundesrecht durch die Kantone	78
B.	Strafverfolgung	79
1.	Kantonales Rechtsvollzugsfundament	79
2.	Gerichtspolizeiliche Organe	81
3.	Zwangsmassnahmen	83
4.	Ermittlungsverfahren	85

V.	Polizeiliche Datenbearbeitung	89
A.	Vorbemerkungen	89
1.	Die Polizei der digitalen Gesellschaft im föderalistischen Mehrebenensystem des Rechts	89
2.	Entwicklung vom «grundrechtsfreien» zum grundrechtsrelevanten Datenumgang	91
B.	Zum geltenden Datenschutzrecht	92
1.	Datenschutzrecht als Querschnittsmaterie	92
2.	Internationale Einbettung	94
a.	Völkerrechtliches Rahmengerüst	94
b.	Europarechtliches Rahmengerüst	95
3.	Konstitutionelle Rahmenbedingungen zum Datenschutz	97
a.	Verfassungsrechtliche Kompetenzverteilung	97
b.	Zuständigkeiten des Bundes	99
c.	Zuständigkeiten der Kantone	100
4.	Wechselwirkung zwischen Datenschutzrecht von Bund und Kantonen	101
5.	Datenbearbeitungsgrundsätze	102
a.	Rechtsdogmatische Leitlinien und spezialgesetzliche Kodifizierung	102
b.	Grundsätze im Einzelnen	103
aa.	Grundsatz der Gesetz- bzw. Rechtmässigkeit	103
bb.	Grundsatz von Treu und Glauben	104
cc.	Grundsatz der Verhältnismässigkeit	105
dd.	Grundsatz der Zweckbindung	106
ee.	Grundsatz der Transparenz	107
ff.	Grundsatz der Datenrichtigkeit und Datensicherheit	109
C.	Polizeiliche Informationshilfe im Besonderen	110
1.	Heterogenität von spezialgesetzlichen Regelungen	110
2.	Zielführende Begriffsverwendung	112
3.	Ausgewählte Informationshilfegrundsätze im Verhältnis zu den allgemein-datenschutzrechtlichen Grundsätzen	112
a.	Zweckbindung	112
b.	Erkennbarkeit und Transparenz	114
2. Teil: Rechtsnatur und Gesetzgebungskompetenz der AFV		115
I.	Ausgangslage	117
II.	Entwicklung und Funktionsweise der AFV	119
III.	Abgrenzungen	122
A.	Technische (Video-)Überwachung im Allgemeinen	122
B.	Intelligente Verkehrsüberwachungssysteme im Besonderen	123
IV.	Rechtsgrundlagen in der Schweiz	124
A.	Bund	124
B.	Kantone	126
V.	Die AFV im Lichte der bundesgerichtlichen Rechtsprechung	128
A.	Leitentscheid zur AFV (BGE 146 I 11)	128
B.	Weitere Klarstellung durch BGE 149 I 218	129
C.	Konkretisierung in BGer-Urteil 1C.63/2023 vom 17. Oktober 2024	130

VI. AFV: Zweckrichtungsbestimmung und kompetenzrechtliche Folgen	133
A. Einleitung	133
B. AFV-Datenabgleich erfolgt mit «repressiven Personendaten»	134
C. Die AFV verfolgt vorwiegend repressive Zwecke	135
1. AFV-Einsatz: Gefahrenabwehr oder Strafverfolgung?	135
a. Die Gefahr als polizeirechtliches Zurechnungskriterium	135
aa. Inhalt und Bedeutung des Gefahrenbegriffs	135
bb. Wahrscheinlichkeitserfordernis	136
cc. Funktion Gefahrenbegriffs	137
b. Der Tatverdacht als strafprozessuales Zurechnungskriterium	137
aa. Definitionen und Merkmale des Tatverdachts	138
bb. Intensität des Anfangsverdachts	139
cc. Verbot der Beweisausforschung	140
c. Zwischenfazit	141
2. AFV: Doppelfunktionale Massnahme?	142
a. Dualismus von Gefahrenabwehr und Strafverfolgung	142
b. Abgrenzungsproblematik und Schwerpunkttheorie	144
c. Verwertbarkeit und Praxisrelevanz	145
d. Zwischenfazit	146
3. AFV als Instrument der Gefahren- und Straftatenprävention?	148
a. Polizeirechtlicher Grundsatz der Gefahrenvorsorge i.w.S.	148
b. Polizeiliche Gefahrenvorsorge i.e.S.	149
c. Straftatenprävention als polizeiliche Aufgabe	150
d. Zwischenfazit	151
4. AFV als Vorermittlungsmassnahme?	154
a. Vorermittlung: Begriff, Funktion und Stellung im polizeilichen Handlungsgefüge	154
b. Kompetenzrechtliche Einordnung polizeilicher Vorermittlungen	156
c. Fahndung als Instrument der Vorermittlung	158
aa. Begriff und Bedeutung der Fahndung	158
bb. Die AFV als Fahndungsinstrument	159
cc. Regelungskompetenz der Fahndung	161
D. AFV im Bundesrecht: Punktuelle Bundeskompetenz	162
1. Art. 57 Abs. 2 BV als untaugliches verfassungsrechtliches Fundament	163
2. Auswirkungen auf die bundesrechtliche Regelung der AFV	165
E. Zwischenergebnis	166
1. AFV als präventiv-polizeiliche Massnahme in kantonaler Regelungskompetenz	166
2. AFV als zweckduale Vorermittlungsmassnahme und Fahndungsinstrument	167

3. Teil: Materiell-rechtliche Anforderungen an den AFV-Einsatz 169

I. Verfassungsrechtliche Kompetenzverteilung im Bereich der Überwachung des öffentlichen Raums	171
II. Grundrechtseingriff durch den AFV-Einsatz	173
A. Verfassungskonformität polizeilicher Grundrechtseingriffe	173
1. Verfassungsrechtliche Anforderungen	173
2. Unzulässige bzw. ungenügende Rechtsgrundlagen	174
3. Grundrechtskonformität und strafprozessuale Beweisverwertung	175

B.	Verfassungsrechtlicher Schutz der Privatsphäre	176
C.	Eingriffsqualität und -intensität des Grundrechtseingriffs	180
1.	Vorbemerkungen zum Eingriffsbegriff	180
a.	Klassischer Eingriffsbegriff	181
b.	Erweiterter Eingriffsbegriff	181
aa.	Im Allgemeinen	181
bb.	Zum «chilling effect» im Besonderen	182
2.	Eingriffsqualität	184
a.	Nichttreffer/«No-Hit»	185
b.	Unechte Treffer/«false positive-Hit»	187
c.	Treffer/«Hit»	187
3.	Eingriffsintensität	188
a.	Persönlichkeitsrelevanz der Daten	189
aa.	Erstellung von Bewegungsbildern	191
bb.	Optische Erfassung von Fahrzeuginsassen	193
b.	«Anlasslosigkeit» der Massnahme	195
c.	Betroffener Personenkreis	198
d.	Erschwerung des Rechtsschutzes	199
e.	Folgemassnahmen	201
D.	Zwischenergebnis	201
III.	Anforderungen an die formell-gesetzliche Regelung (Art. 36 Abs. 1 BV)	204
A.	Normstufe	204
B.	Normdichte	205
1.	Einsatzraum	206
2.	Vorstrukturierung der Interessenabwägung	208
3.	Einsatzzweck	210
4.	Anordnungs- und Durchführungskompetenz	212
5.	Einsatzformen	216
6.	Datenverwendungszweck	218
7.	Organisatorische, technische und verfahrensrechtliche Schutzvorkehrungen	222
C.	Zwischenergebnis	224
IV.	Öffentliches Interesse (Art. 36 Abs. 2 BV)	227
V.	Verhältnismässigkeit (Art. 36 Abs. 3 BV)	230
A.	Einleitung	230
B.	Geeignetheit	231
C.	Erforderlichkeit	234
D.	Zumutbarkeit (Verhältnismässigkeit i.e.S.)	238
1.	Datenbeschaffung	238
2.	Datenauswertung	241
a.	Erforderliche Eingriffsschwelle	241
b.	Besondere Eingriffsvoraussetzungen	244
3.	Datenübermittlung	245
a.	Im Allgemeinen	245
b.	Zum Abrufverfahren im Besonderen	247
4.	Datenaufbewahrung und Datenlöschung	250
VI.	Kerngehalt (Art. 36 Abs. 4 BV)	256

4. Teil: Schlussbetrachtung	259
I. Kantonale Regelungskompetenz für den AFV-Einsatz	261
II. Legistische Anforderungen an die AFV-Regelung	265
Curriculum Vitae	270

Literaturverzeichnis

Die nachstehenden Publikationen werden gemäss dem in eckigen Klammern *kursiv* gesetzten Verweis und mit der jeweiligen Seitenzahl (S.) oder Randnote (N) bzw. Randziffer (Rz.) zitiert.

- ACKERMANN JÜRG-BEAT, Tatverdacht und Cicero – in dubio contra suspicionem maleficii, in: Niggli Marcel Alexander/Hurtado Pozo José/Queloz Nicolas (Hrsg.), Festschrift für Franz Riklin, Zur Emeritierung und zugleich dem 67. Geburtstag, Zürich/Basel/Genf 2007, S. 319 ff. [zit.: ACKERMANN, *Tatverdacht*]
- AEBERHARD ROBERT, Zivilschutz in der Schweiz, Reihe Gesamtverteidigung und Armee, Bd. 4, Frauenfeld 1978 [zit.: AEBERHARD, *Zivilschutz*]
- ALBERTINI GIANFRANCO, Polizeigesetz und Polizeiverordnung des Kantons Graubünden, Ein Handbuch der Kantonspolizei Graubünden zum Bündner Polizeirecht, 2. Aufl., Zürich/Basel/Genf 2022 [zit.: ALBERTINI, *Polizeigesetz*]
- Das Verfahren vor der Eröffnung der Untersuchung – aus der Sicht der Polizei, ZStrR 2010, S. 333 ff. [zit.: ALBERTINI, *Verfahren*]
- ALBERTINI GIANFRANCO/ARMBRUSTER THOMAS/SPÖRRI BEAT, Militärisches Einsatzrecht, Ein Handbuch zum Recht der Schweizer Armee in Unterstützungseinsätzen, insbesondere zu den militärischen Polizeibefugnissen, Zürich/Basel/Genf 2016 [zit.: ALBERTINI/ARMBRUSTER/SPÖRRI, *Militärisches Einsatzrecht*]
- ALBERTINI GIANFRANCO/FEHR BRUNO/VOSER BEAT (Hrsg.), Polizeiliche Ermittlung, Ein Handbuch der Vereinigung der Schweizerischen Kriminalpolizeichefs zum polizeilichen Ermittlungsverfahren gemäss der Schweizerischen Strafprozessordnung, Zürich/Basel/Genf 2008 [zit.: VERFASSENNAME, *VSKC-Handbuch*]
- ALBERTINI GIANFRANCO/RATHGEB CHRISTIAN, Öffentliche Ordnung und Sicherheit, Sonderdruck aus: Kommentar zur Verfassung des Kantons Graubünden, BMT Bänziger/Mengiardi/Toller & Partner, Rechtsanwälte und Notare, Chur (Hrsg.), Chur/Glarus/Zürich 2007 [zit.: ALBERTINI/RATHGEB, *Öffentliche Ordnung*]
- ALBERTINI GIANFRANCO/VOSER BEAT/ZUBER THOMAS, Entwurf zu einer schweizerischen Strafprozessordnung, Bemerkungen aus gerichtspolizeilicher Sicht, in: Kriminalistik 2007, S. 53 ff. [zit.: ALBERTINI/VOSER/ZUBER, *Entwurf Strafprozessordnung*]
- ALBRECHT PETER, Strafrecht ohne Recht?, in: ZStrR 2013, S. 385 ff. [zit.: ALBRECHT, *Strafrecht*]
- ANDEREGG MIRCO, Der Ersatz von Schadenabwehrkosten, Eine Analyse zum Recht der unerlaubten Handlungen, Diss. Freiburg i.Ü., Zürich/Basel/Genf 2014 [zit.: ANDEREGG, *Schadenabwehrkosten*]

- ARNET RUTH/BREITSCHMID PETER/JUNGO ALEXANDRA (Hrsg.), Handkommentar zum Schweizer Privatrecht, Personen- und Familienrecht, Art. 1–456 ZGB, Partnerschaftsgesetz, 4. Aufl., Zürich/Genf 2023 [zit.: VERFASSERNAME, *Handkomm. Privatrecht*, N ... zu Art. ... ZGB oder N ... zu(r) ...]
- ARZT CLEMENS/MÜLLER MICHAEL W./SCHWABENBAUER THOMAS, Informationsverarbeitung im Polizei- und Strafverfahrensrecht, in: Bäcker Matthias/Denninger Erhard/Graulich Kurt (Hrsg.), Handbuch des Polizeirechts, Gefahrenabwehr – Strafverfolgung – Rechtsschutz, 7. Aufl., München 2021, S. 835 ff. [zit.: ARZT/MÜLLER/SCHWABENBAUER, *Informationsverarbeitung*, Kap. G N ...]
- AUBERT JEAN-FRANÇOIS/EICHENBERGER KURT/MÜLLER JÖRG PAUL/RHINOW RENÉ A./SCHINDLER DIETRICH (Hrsg.), Kommentar zur Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 29. Mai 1874, Loseblatt, Basel/Zürich/Bern 1987–1996 [zit.: VERFASSERNAME, *Komm. aBV*, N ... zu Art. ... aBV]
- AUBERT JEAN-FRANÇOIS/MAHON PASCAL, Petit commentaire de la Constitution fédérale de la Confédération suisse du 18 avril 1999, Zürich/Basel/Genf 2003 [zit.: VERFASSERNAME, *Petit Comm. Cst.*, N ... zu Art. ... BV]
- AUER ANDREAS, Staatsrecht der schweizerischen Kantone, Bern 2016 [zit.: AUER, *Staatsrecht der Kantone*]
- BÄCKER MATTHIAS, Polizeiaufgaben und Regelungsmuster des polizeilichen Eingriffsrechts, in: Bäcker Matthias/Denninger Erhard/Graulich Kurt (Hrsg.), Handbuch des Polizeirechts, Gefahrenabwehr – Strafverfolgung – Rechtsschutz, 7. Aufl., München 2021, S. 229 ff. [zit.: BÄCKER, *Polizeiaufgaben*, Kap. D N ...]
- BAERISWYL BRUNO, Big Data zwischen Anonymisierung und Re-Individualisierung, in: Weber Rolf H./Thouvenin Florent (Hrsg.), Big Data und Datenschutz – Gegenseitige Herausforderungen, Zürich/Basel/Genf 2014, S. 45 ff. [zit.: BAERISWYL, *Big Data*]
- Vom eindimensionalen zum mehrdimensionalen Datenschutz – Tendenzen der Rechtsentwicklung, in: Baeriswyl Bruno/Rudin Beat (Hrsg.), Perspektive Datenschutz – Praxis und Entwicklungen in Recht und Technik, Zürich/Basel/Genf 2002, S. 47 ff. [zit.: BAERISWYL, *Mehrdimensionaler Datenschutz*]
- BAERISWYL BRUNO/PÄRLI KURT (Hrsg.), Datenschutzgesetz (DSG), Handkommentar, Bern 2015 [zit.: VERFASSERNAME, *Handkomm. aDSG*, N ... zu Art. ... aDSG oder N ... zu(r) ...]
- BAERISWYL BRUNO/PÄRLI KURT/BLONSKI DOMINIKA (Hrsg.), Datenschutzgesetz (DSG), Bundesgesetz vom 25. September 2020 über den Datenschutz (DSG), Handkommentar, 2. Aufl., Bern 2023 [zit.: VERFASSERNAME, *Handkomm. DSG*, N ... zu Art. ... DSG oder N ... zu(r) ...]
- BAUMANN ANDREAS, Aargauisches Polizeigesetz, Praxiskommentar, Zürich/Basel/Genf 2006 [zit.: BAUMANN ANDREAS, *Polizeigesetz*]

- BAUMANN FELIX, Das Grundrecht der persönlichen Freiheit in der Bundesverfassung unter Berücksichtigung der geistigen Unversehrtheit, Diss. Freiburg i.Ü., Zürich/Basel/Genf 2011 [zit.: BAUMANN FELIX, *Grundrecht*]
- Inhalt und Tragweite der Bewegungsfreiheit (Art. 10 Abs. 2 BV), in: ZBl 2004, S. 505 ff. [zit.: BAUMANN FELIX, *Bewegungsfreiheit*]
- BELSER EVA MARIA, Föderalismuskonzeption der Bundesverfassung, in: Diggelmann Oliver/Hertig Randall Maya/Schindler Benjamin (Hrsg.), *Verfassungsrecht der Schweiz*, Bd. I, Zürich/Basel/Genf 2020, S. 667 ff. [zit.: BELSER, *Verfassungsrecht* Bd. I, III.6 N ...]
- Problemstellung, in: Belser Eva Maria/Epiney Astrid/Waldmann Bernhard (Hrsg.), *Datenschutzrecht, Grundlagen und öffentliches Recht*, Bern 2011, S. 5 ff. [zit.: BELSER, *Problemstellung*, § 1 N ...]
 - Der grundrechtliche Rahmen des Datenschutzes, in: Belser Eva Maria/Epiney Astrid/Waldmann Bernhard (Hrsg.), *Datenschutzrecht, Grundlagen und öffentliches Recht*, Bern 2011, S. 319 ff. [zit.: BELSER, *Grundrechtlicher Rahmen*, § 6 N ...]
- BELSER EVA MARIA/NOUREDDINE HUSSEIN, Die Datenschutzgesetzgebung des Bundes, in: Belser Eva Maria/Epiney Astrid/Waldmann Bernhard (Hrsg.), *Datenschutzrecht, Grundlagen und öffentliches Recht*, Bern 2011, S. 412 ff. [zit.: BELSER/NOUREDDINE, *Datenschutzgesetzgebung des Bundes*, § 7 N ...]
- Das Zusammenwirken datenschutzrechtlicher Normen, in: Belser Eva Maria/Epiney Astrid/Waldmann Bernhard (Hrsg.), *Datenschutzrecht, Grundlagen und öffentliches Recht*, Bern 2011, S. 461 ff. [zit.: BELSER/NOUREDDINE, *Zusammenwirken*, § 8 N ...]
- BERGER GABRIELE, Zusammenarbeit von Polizei und Staatsanwaltschaft im Schnittbereich von Gefahrenabwehr und Strafverfolgung, in: *forumpoenale* 2016, S. 343 ff. [zit.: BERGER, *Zusammenarbeit*]
- BIAGGINI ELENA, Verwertbarkeit verdachtsbegründender Informationen aus Fernmeldeüberwachungen im Strafverfahren, Diss. Zürich, Zürich/Basel/Genf 2022 [zit.: BIAGGINI, *Verwertbarkeit*]
- BIAGGINI GIOVANNI, BV Kommentar, Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft, 2. Aufl., Zürich 2017 [zit.: BIAGGINI, *BV Kommentar*, N ... zu Art. ... BV oder N ... zu(r) ...]
- Die Bundesverfassung, in: Biaggini Giovanni/Gächter Thomas/Kiener Regina (Hrsg.), *Staatsrecht*, 3. Aufl., Zürich/St. Gallen 2021, S. 99 ff. [zit.: BIAGGINI, *Bundesverfassung*, § 8 N ...]
 - Rechtsetzung und Vollzug des Bundesrechts, in: Bruha Thomas (Hrsg.), *Europäischer Föderalismus im Licht der Verfassungsgeschichte*, Lichtenstein, Politische Schriften, Bd. 51, Schaan 2011, S. 173 ff. [zit.: BIAGGINI, *Vollzug*]
 - Theorie und Praxis des Verwaltungsrechts im Bundesstaat, Basel/Frankfurt a.M. 1996 [zit.: BIAGGINI, *Verwaltungsrecht*]

- BLÄTTLER STEFAN, Die Stellung der Polizei im neuen schweizerischen Strafverfahren, in: ZStrR 2007, S. 242 ff. [zit.: BLÄTTLER, *Polizei im Strafverfahren*]
- BLECHTA GABOR P./VASELLA DAVID (Hrsg.), Basler Kommentar, Datenschutzgesetz/Öffentlichkeitsgesetz, 4. Aufl., Basel 2024 [zit.: VERFASSERNAME, *Basler Komm. DSG bzw. BGÖ, N ... zu Art. ... DSG bzw. BGÖ oder N ... zu(r) ...*]
- BLONSKI DOMINIKA, Entwicklungen im Datenschutzrecht, Le point sur le droit de la protection des données, in: SJZ 2023, S. 845 ff. [zit.: BLONSKI, *Entwicklungen*]
- Biometrische Daten als Gegenstand des informationellen Selbstbestimmungsrechts, Diss. Bern 2015 [zit.: BLONSKI, *Biometrische Daten*]
- BOCK CHRISTIAN, Rechtsetzende Vereinbarungen zwischen Bund und Kantonen, in: Solothurnischer Juristenverein (Hrsg.), Festgabe zum Schweizerischen Juristentag, Solothurn 1998, S. 105 ff. [zit.: BOCK, *Rechtsetzende Vereinbarungen*]
- BREITENMOSEER STEPHAN, Sicherheit durch internationale Kooperation: Vorgaben und Grundlagen des Völker- und Europarechts, in: Schweizer Rainer J. (Hrsg.), Sicherheits- und Ordnungsrecht des Bundes, Bd. III/1, Basel 2008, S. 337 ff. [zit.: BREITENMOSEER, *Sicherheit*]
- BRAUN AISHA PALOMA, Die öffentliche Sittlichkeit im Kontext der Rechtsstaatlichkeit, Diss. Basel, Zürich/St. Gallen 2024 [zit.: BRAUN, *Sittlichkeit*]
- BRUN MARCEL, Predictive Policing – Revolution in der Verbrechensbekämpfung und Polizeiarbeit?, in: ZStrR 2022, S. 157 ff. [zit.: BRUN, *Predictive Policing*]
- BRUNETT URSIN, Möglichkeiten und Formen bei der Auslagerung von sicherheitspolizeilichen Aufgaben, Diss. St. Gallen 2022 [zit.: BRUNETT, *Möglichkeiten*]
- BRUNNER ARTHUR, Subsidiaritätsgrundsatz und Tatsachenfeststellung unter der Europäischen Menschenrechtskonvention, Analyse der Rechtsprechung zu Art. 3 EMRK, Diss. Zürich 2018, Berlin 2019 [zit.: BRUNNER, *Subsidiaritätsgrundsatz*]
- BRUNNER ARTHUR/KRADOLFER MATTHIAS, Legistische Herausforderungen im Polizeirecht, in: Risiko & Recht 2023, S. 34 ff. [zit.: BRUNNER/KRADOLFER, *Herausforderungen*]
- BRÜHL-MOSER DENISE, Schweizerischer Föderalismus: Ausgestaltung, Neugestaltung und Herausforderungen, in: Härtel Ines (Hrsg.), Handbuch Föderalismus, Föderalismus in Europa und der Welt, Bd. IV, Berlin/Heidelberg 2012, S. 697 ff. [zit.: BRÜHL-MOSER, *Schweizerischer Föderalismus*]
- BÜHLMANN LUKAS/SCHÜEPP MICHAEL, Information, Einwilligung und weitere Brennpunkte im (neuen) Schweizer Datenschutzrecht, in: Jusletter 15. März 2021 [zit.: BÜHLMANN/SCHÜEPP, *Information*]
- BUNDESAMT FÜR JUSTIZ BJ (Hrsg.), Gesetzgebungsleitfaden, Leitfaden für die Ausarbeitung von Erlassen des Bundes, 5. Aufl., Bern 2025 [zit.: BUNDESAMT FÜR JUSTIZ BJ, *Gesetzgebungsleitfaden*]

- Gesetzgebungsleitfaden Datenschutz, Auswirkungen des neuen Datenschutzgesetzes auf die Erarbeitung von Rechtsgrundlagen, Bern 2022 [zit.: BUNDESAMT FÜR JUSTIZ BJ, *Gesetzgebungsleitfaden Datenschutz*]
 - Totalrevision des Datenschutzgesetzes (DSG): Übersicht zu den wichtigsten Änderungen für die Erarbeitung der Rechtsgrundlagen betreffend Datenbearbeitungen durch Bundesorgane, Bern 2022 [zit.: BUNDESAMT FÜR JUSTIZ BJ, *Totalrevision DSG*]
- BUNDESAMT FÜR STATISTIK BFS (Hrsg.), Polizeiliche Kriminalstatistik (PKS), Jahresbericht 2024 der polizeilich registrierten Straftaten, Neuenburg 2025 [zit.: BUNDESAMT FÜR STATISTIK BFS, *PKS 2024*]
- BURCH STEPHANIE, Gesundheitszwang? Eine kritische Würdigung der aktuellen Präventionsbemühungen des Bundes am Beispiel der Tabak- und Adipositasprävention, in: Abo Youssef Omar/Töndury Andrea (Hrsg.), *Der Schutz polizeilicher Güter, Entwicklungen und Spannungsfelder, Analysen und Perspektiven von Assistierenden des Rechtswissenschaftlichen Instituts der Universität Zürich*, Zürich/St. Gallen 2011, S. 221 ff. [zit.: BURCH, *Gesundheitszwang*]
- BÜRGE LUKAS, Zulässigkeit und Verwertbarkeit von polizeilichen Aufzeichnungen der automatischen Fahrzeugfahndung und Verkehrsüberwachung (AFV) – Besprechung von BGE 146 I 11, in: *forumpoenale* 2021, S. 56 ff. [zit.: BÜRGE, *Zulässigkeit*]
- Polizeiliche Ermittlung und Untersuchung, Charakteristik, Abgrenzungen und Auswirkungen auf die Beschuldigtenrechte, Diss. Basel, Bern 2018 [zit.: BÜRGE, *Polizeiliche Ermittlung*]
- CAPUS NADIA, Strafrecht und Souveränität, Das Erfordernis der beidseitigen Strafbarkeit in der internationalen Rechtshilfe in Strafsachen, Habil. Basel, Bern 2010 [zit.: CAPUS, *Strafrecht*]
- CONINX ANNA/MONA MARTINO, Strafprozessualer Zwang und positive Schutzpflichten – Verbrechensverhütung als Legitimation von Zwangsmassnahmen, in: *ZStrR* 2017, S. 1 ff. [zit.: CONINX/MONA, *Strafprozessualer Zwang*]
- DENNINGER ERHARD/BÄCKER MATTHIAS/LISKEN HANS, Die Polizei im Verfassungsgefüge, in: Bäcker Matthias/Denninger Erhard/Graulich Kurt (Hrsg.), *Handbuch des Polizeirechts, Gefahrenabwehr – Strafverfolgung – Rechtsschutz*, 7. Aufl., München 2021, S. 67 ff. [zit.: DENNINGER/BÄCKER/LISKEN, *Verfassungsgefüge*, Kap. B N ...]
- DONATSCH ANDREAS/JAAG TOBIAS/ZIMMERLIN SVEN (Hrsg.), *PolG, Kommentar zum Polizeigesetz des Kantons Zürich*, Zürich/Basel/Genf 2018 [zit.: VERFASSERNAME, *Komm. PolG-ZH*, N ... zu § ... *PolG-ZH*]
- DONATSCH ANDREAS/LIEBER VIKTOR/SUMMERS SARAH J./WOHLERS WOLFGANG (Hrsg.), *Kommentar zur Schweizerischen Strafprozessordnung StPO*, 3. Aufl., Zürich/Basel/Genf 2020 [zit.: VERFASSERNAME, *SK StPO*, N ... zu Art. ... *StPO* oder N ... zu(r) ...]
- EGLI PATRICIA, Das Sicherheits- und Polizeirecht in der neuesten Rechtsprechung des Bundesgerichts und des EGMR, in: *Sicherheit & Recht* 2015, S. 59 ff. [zit.: EGLI, *Neueste Rechtsprechung*]

- Grundrechte, Aktuelle Entwicklungen im Sicherheits- und Polizeirecht, in: Sicherheit & Recht 2012, S. 193 ff. [zit.: EGLI, *Grundrechte*]
- EHRENZELLER BERNHARD/EGLI PATRICIA/HETTICH PETER/HONGLER PETER/SCHINDLER BENJAMIN/SCHMID STEFAN G./SCHWEIZER RAINER J. (Hrsg.), Die schweizerische Bundesverfassung, St. Galler Kommentar, 4. Aufl., Zürich/St. Gallen 2023 [zit.: VERFASSENNAME, St. Galler Kommentar, N ... zu Art. ... BV oder N ... zu(r) ...]
- EHRENZELLER BERNHARD/SCHINDLER BENJAMIN/SCHWEIZER RAINER J./VALLENDER KLAUS A. (Hrsg.), Die schweizerische Bundesverfassung, St. Galler Kommentar, 3. Aufl., Zürich/St. Gallen 2014 [zit.: VERFASSENNAME, St. Galler Kommentar {3. Aufl.}, N ... zu Art. ... BV oder N ... zu(r) ...]
- ENGLER HANS, Die Zivilschutzorganisation in der Schweiz, Diss. Zürich 1969, Bern 1970 [zit.: ENGLER, *Zivilschutzorganisation*]
- EICKER ANDREAS, Strafrecht und Verwaltungsrecht zum SVG/Kompodium der Rechtsprechung des Bundesgerichts zum Strassenverkehrsstrafrecht/II. Verletzung der Verkehrsregeln (Art. 90 SVG)/Die automatische Fahrzeugfahndung und Verkehrsüberwachung («AFV») als Beweismittel im Strafverfahren – 6B_908/2018, in: Landolt Hardy/Dähler Manfred (Hrsg.), Jahrbuch zum Strassenverkehrsrecht 2020, Zürich/St. Gallen 2020, S. 157 [zit.: EICKER, *AFV*]
- EPINEY ASTRID, Staatliche Überwachung versus Rechtsstaat: Wege aus dem Dilemma?, in: AJP 2016, S. 1503 ff. [zit.: EPINEY, *Überwachung*]
- Zur Verbindlichkeit der EU-Grundrechte in der und für die Schweiz, in: Altermatt Bernhard/Casasus Gilbert (Hrsg.), 50 Jahre Engagement der Schweiz im Europarat 1963–2013, Zürich 2013, S. 141 ff. [zit.: EPINEY, *EU-Grundrechte*]
- Allgemeine Grundsätze, in: Belser Eva Maria/Epiney Astrid/Waldmann Bernhard (Hrsg.), Datenschutzrecht, Grundlagen und öffentliches Recht, Bern 2011, S. 510 ff. [zit.: EPINEY, *Allgemeine Grundsätze*, § 9 N ...]
- Datenschutzrechtliche Rahmenbedingungen, Zu den datenschutzrechtlichen Vorgaben für öffentliche Organe des Bundes und der Kantone, in: SVVOR (Hrsg.), Jahrbuch 2010, Bern 2010, S. 5 ff. [zit.: EPINEY, *Rahmenbedingungen*]
- EPINEY ASTRID/NÜESCH DANIELA/ROVELLI SOPHIA, Datenschutzrecht in der Schweiz, Eine Einführung in das Datenschutzgesetz des Bundes, mit besonderem Akzent auf den für Bundesorgane relevanten Vorgaben, Bern 2023 [zit.: EPINEY/NÜESCH/ROVELLI, *Datenschutzrecht*]
- EPINEY ASTRID/SCHLEISS YVONNE, Völkerrecht, in: Belser Eva Maria/Epiney Astrid/Waldmann Bernhard (Hrsg.), Datenschutzrecht, Grundlagen und öffentliches Recht, Bern 2011, S. 53 ff. [zit.: EPINEY/SCHLEISS, *Völkerrecht*, § 3 N ...]
- Europarecht: das Recht der EU, in: Belser Eva Maria/Epiney Astrid/Waldmann Bernhard (Hrsg.), Datenschutzrecht, Grundlagen und öffentliches Recht, Bern 2011, S. 119 ff. [zit.: EPINEY/SCHLEISS, *Europarecht*, § 4 N ...]

- FABBRI ALBERTO, Polizeiliche Ermittlung oder staatsanwaltliche Untersuchung – ist das die Frage? Abgrenzungen im Vorverfahren nach Schweizerischer Strafprozessordnung, in: BJM 2013, S. 165 ff. [zit.: FABBRI, *Polizeiliche Ermittlung*]
- FISCHER RONNY/TIEFENTHAL JÜRG M., Die Wahrnehmung polizeilicher Aufgaben im Grenzraum, Einige verfassungsrechtliche Gedanken zur laufenden Zollgesetzrevision, in: Jusletter 20. Oktober 2014 [zit.: FISCHER/TIEFENTHAL, *Polizeiliche Aufgaben*]
- FLEINER FRITZ/GIACOMETTI ZACCARIA, Schweizerisches Bundesstaatsrecht, Zürich 1949 [zit.: FLEINER/GIACOMETTI, *Bundesstaatsrecht*]
- FREI LAURA, Grundlagen und Grenzen der Observation, Diss. Zürich, Zürich/Basel/Genf 2018 [zit. FREI, *Grundlagen*]
- GÄCHTER THOMAS, Rechtsmissbrauch im öffentlichen Recht, Unter besonderer Berücksichtigung des Bundessozialversicherungsrechts, Ein Beitrag zu Treu und Glauben, Methodik und Gesetzeskorrektur im öffentlichen Recht, Habil. Zürich 2002, Zürich/Basel/Genf 2005 [zit.: GÄCHTER, *Rechtsmissbrauch*]
- GÄCHTER THOMAS/EGLI PHILIPP, Informationsaustausch im Umfeld der Sozialhilfe, in: Jusletter 6. September 2010 [zit.: GÄCHTER/EGLI, *Informationsaustausch*]
- GAMMA MARCO, Möglichkeiten und Grenzen der Privatisierung polizeilicher Gefahrenabwehr, Diss. Freiburg i.Ü., Bern 2000 [zit.: GAMMA, *Polizeiliche Gefahrenabwehr*]
- GAMPER ANNA, Staat und Verfassung, Einführung in die Allgemeine Staatslehre, 5. Aufl., Wien 2021 [zit.: GAMPER, *Staat und Verfassung*]
- GEISER THOMAS/FOUNTOLAKIS CHRISTINA, Basler Kommentar, Zivilgesetzbuch I (Art. 1–456 ZGB), 7. Aufl., Basel 2022 [zit.: VERFASSERNAME, *Basler Komm. ZGB, N ... zu Art. ... ZGB oder N ... zu(r) ...*]
- GLASS PHILIP, Die rechtsstaatliche Bearbeitung von Personendaten in der Schweiz, Regelungen- und Begründungsstrategien des Datenschutzrechts mit Hinweisen zu den Bereichen Polizei, Staatsschutz, Sozialhilfe und elektronische Informationsverarbeitung, Diss. Basel 2016, Zürich/St. Gallen 2017 [zit.: GLASS, *Personendaten*]
- GLESS SABINE, Internationales Strafrecht, Grundriss für Studium und Praxis, 3. Aufl., Basel 2021 [zit.: GLESS, *Internationales Strafrecht*]
- GLUTZ ALEXANDER M., Beschwerde ans Bundesgericht gegen Entscheide des Bundesverwaltungsgerichts auf dem Gebiet der internationalen Rechtshilfe in Strafsachen (Art. 84 BGG), Die materielle Abgrenzung von Amts- und Rechtshilfe am aktuellen Beispiel der strafprozessual unzulässigen amerikanischen «fishing expeditions» («Gruppenanfragen»), in: ASA 11–12 (2011–2012) S. 713 ff. [zit.: GLUTZ, *Beschwerde*]
- GRAULICH KURT, Das Handeln von Polizei- und Ordnungsbehörden zur Gefahrenabwehr, in: Bäcker Matthias/Denninger Erhard/Graulich Kurt (Hrsg.), Handbuch des Polizeirechts, Gefahrenabwehr – Strafverfolgung – Rechtsschutz, 7. Aufl., München 2021, S. 229 ff. [zit.: GRAULICH, *Gefahrenabwehr, Kap. E N ...*]

- GRIFFEL ALAIN, Rechtsschutz, insbesondere Verfassungsgerichtsbarkeit, in: Biaggini Giovanni/Gächter Thomas/Kiener Regina (Hrsg.), Staatsrecht, 3. Aufl., Zürich/St. Gallen 2021, S. 413 ff. [zit.: GRIFFEL, Rechtsschutz, § 27 N ...]
- (Hrsg.), Kommentar zum Verwaltungsrechtspflegegesetz des Kantons Zürich (VRG), 3. Aufl., Zürich/Basel/Genf 2014 [zit.: VERFASSERNAME, Komm. VRG ZH, N ... zu § ... VRG-ZH oder N ... zu(r) ...]
- GRISEL ETIENNE, La définition de la police, in: Erhaltung und Entfaltung des Rechts in der Rechtsprechung des Schweizerischen Bundesgerichts, Festgabe der schweizerischen Rechtsfakultäten zur Hundertjahrfeier des Bundesgerichts, Basel 1975, S. 91 ff. [zit.: GRISEL, Police]
- GUSY CHRISTOPH/EICHENHOFER JOHANNES, Polizei- und Ordnungsrecht, 11. Aufl., Tübingen 2023 [zit.: GUSY/EICHENHOFER, Polizei- und Ordnungsrecht]
- GYGI FRITZ, Verwaltungsrecht, eine Einführung, Bern 1986 [zit.: GYGI, Verwaltungsrecht]
- Zum Polizeibegriff, in: Müller Georg/Rhinow René/Schmid Gerhard/Wildhaber Luzius (Hrsg.), Staatsorganisation und Staatsfunktionen im Wandel, Festschrift für Kurt Eichenberger zum 60. Geburtstag, Basel/Frankfurt a.M. 1982, S. 235 ff. [zit.: GYGI, Polizeibegriff]
- HÄFELIN ULRICH/HALLER WALTER/KELLER HELEN/THURNHERR DANIELA, Schweizerisches Bundesstaatsrecht, 11. Aufl., Zürich/Genf 2024 [zit.: HÄFELIN/HALLER/KELLER/THURNHERR, Bundesstaatsrecht]
- HÄFELIN ULRICH/MÜLLER GEORG/UHLMANN FELIX, Allgemeines Verwaltungsrecht, 8. Aufl., Zürich/St. Gallen 2020 [zit.: HÄFELIN/MÜLLER/UHLMANN, Verwaltungsrecht]
- HALLER WALTER, Polizeigesetzgebung und Europäische Menschenrechtskonvention, in: Recht als Prozess und Gefüge, Festschrift für Hans Huber zum 80. Geburtstag, Bern 1981, S. 563 ff. [zit.: HALLER, Polizeigesetzgebung]
- HALLER WALTER/KÖLZ ALFRED/GÄCHTER THOMAS, Allgemeines Staatsrecht, Eine juristische Einführung in die Allgemeine Staatslehre, 6. Aufl., Zürich/Basel/Genf und Baden-Baden 2020 [zit.: HALLER/KÖLZ/GÄCHTER, Staatsrecht]
- HANGARTNER YVO, Art. 3 der Bundesverfassung, in: Ruch Alexander/Hertig Gérard/Nef Urs Ch. (Hrsg.), Recht in Raum und Zeit, Festschrift für Martin Lendi, Zürich 1998, S. 155 ff. [zit.: HANGARTNER, Art. 3]
- Grundzüge des schweizerischen Staatsrechts, Erster Band: Organisation, Zürich 1980 [zit.: HANGARTNER, Staatsrecht]
 - Die Kompetenzverteilung zwischen Bund und Kantonen, Europäische Hochschulschriften, Reihe II Rechtswissenschaft, Bd. 86, Bern/Frankfurt a.M. 1974 [zit.: HANGARTNER, Kompetenzverteilung]
- HÄNNI PETER, Verträge zwischen den Kantonen und zwischen dem Bund und Kantonen, in: Thürer Daniel/Aubert Jean-François/Müller Jörg Paul (Hrsg.), Verfassungsrecht der Schweiz, Zürich 2001, S. 443 ff. [zit.: HÄNNI, Verträge, § 28 N ...]

- HANSJAKOB THOMAS, Grenzen und Rahmenbedingungen der verdeckten präventiven Tätigkeit der Polizei, in: *forumpoenale* 2015, S. 33 ff. [zit.: HANSJAKOB, *Grenzen*]
- Die neuen Bestimmungen zu verdeckter Fahndung und Ermittlung, in: *forumpoenale* 2013, S. 214 ff. [zit.: HANSJAKOB, *Neue Bestimmungen*]
- HARTMANN ADOLF, Der Begriff der Polizei in dogmenhistorischer Darstellung, Diss. Zürich 1945 [zit.: HARTMANN, *Polizeibegriff*]
- HEIMGARTNER STEFAN, Amtshilfe, in: Kiener Regina/Bühler René/Schindler Benjamin (Hrsg.), *Schweizerisches Bundesverwaltungsrecht, Sicherheits- und Ordnungsrecht des Bundes*, Bd. III/2, Basel 2018, S. 175 ff. [zit.: HEIMGARTNER, *Amtshilfe*]
- Strafprozessuale Beschlagnahme, Wesen, Arten und Wirkungen, Unter Berücksichtigung der Beweismittel-, Einziehungs-, Rückgabe und Ersatzforderungsbeschlagnahme, Habil. Zürich, Zürich/Basel/Genf 2011 [zit.: HEIMGARTNER, *Beschlagnahme*]
- HENSLER BEAT, Die Alltagsarbeit der Polizei zwischen Legalität und Opportunität, in: *forumpoenale* 2013, S. 45 ff. [zit.: HENSLER, *Alltagsarbeit*]
- Interkantonale Zusammenarbeit, Konkordate und Konferenz der kantonalen Polizeikommandantinnen und -kommandanten der Schweiz (KKPKS), in: *LeGes* 2008, S. 495 ff. [zit.: HENSLER, *Interkantonale Zusammenarbeit*]
- HOFSTETTER DAVID, Das Verhältnismässigkeitsprinzip als Grundsatz rechtsstaatlichen Handelns (Art. 5 Abs. 2 BV), *Ausgewählte Aspekte*, Diss. Zürich, Zürich/Basel/Genf 2014 [zit.: HOFSTETTER, *Verhältnismässigkeitsprinzip*]
- HOHMANN-DENNHARDT CHRISTINE, Freiräume – Zum Schutz der Privatheit, in: *NJW* 2006, S. 545 ff. [zit.: HOHMANN-DENNHARDT, *Freiräume*]
- HÜRLIMANN CORNELIA, Die Eröffnung einer Strafuntersuchung im ordentlichen Verfahren gegen Erwachsene im Kanton Zürich, Unter Berücksichtigung des Entwurfs zu einer Schweizerischen Strafprozessordnung, Diss. Zürich, Zürich/Basel/Genf 2006 [zit.: HÜRLIMANN, *Eröffnung*]
- HUSI-STÄMPFLI SANDRA/MORAND ANNE-SOPHIE, *Datenschutzrecht*, 2. Aufl. Zürich/Genf 2024 [zit.: HUSI-STÄMPFLI/MORAND, *Datenschutzrecht*]
- IMBODEN MAX/RHINOW RENÉ, *Schweizerische Verwaltungsrechtsprechung*, Band I/II, 6. Aufl., Basel/Frankfurt a.M. 1986 [zit.: IMBODEN/RHINOW, *Verwaltungsrechtsprechung Band I bzw. Band II*]
- ISENSEE JOSEF, *Das Grundrecht auf Sicherheit*, Berlin/New York 1983 [zit.: ISENSEE, *Grundrecht*]
- JAAG TOBIAS/ZIMMERLIN SVEN, Die Polizei zwischen Gefahrenabwehr und Ermittlung von Straftaten, in: Jositsch Daniel/Schwarzenegger Christian/Wohlers Wolfgang (Hrsg.), *Festschrift für Andreas Donatsch*, Zürich/Basel/Genf 2017, S. 399 ff. [zit.: JAAG/ZIMMERLIN, *Die Polizei*]

- JEANNERET YVAN/KUHN ANDRÉ/PERRIER DEPEURSINGE CAMILLE (Hrsg.), *Commentaire romand, Code de procédure pénale suisse*, 2e éd., Basel 2019 [zit.: VERFASSERNAME, CR CPP, N ... zu Art. ... StPO oder N ... zu(r) ...]
- JOST ANDREAS, *Die neueste Entwicklung des Polizeibegriffs im schweizerischen Recht*, Diss. Bern 1975 [zit.: JOST, *Entwicklung*]
- JOSITSCH DANIEL/SCHMID NIKLAUS, *Handbuch des schweizerischen Strafprozessrechts*, 4. Aufl., Zürich/St. Gallen 2023 [zit.: JOSITSCH/SCHMID, *Handbuch*]
- *Schweizerische Strafprozessordnung, Praxiskommentar*, 4. Aufl., Zürich/St. Gallen 2023 [zit.: JOSITSCH/SCHMID, P StPO, N ... zu Art. ... StPO oder N ... zu(r) ...]
- KÄLIN WALTER/LIENHARD ANDREAS/WYTTENBACH JUDITH, *Auslagerung von sicherheitspolizeilichen Aufgaben*, in: ZSR NF 2007, Beiheft 46 [zit.: KÄLIN/LIENHARD/WYTTENBACH, *Gutachten Auslagerung*]
- KARNUSIAN PHILIP, *Der Tatverdacht und seine Quellen*, in: *forumpoenale* 2016, S. 350 ff. [zit.: KARNUSIAN, *Tatverdacht*]
- KELLER ANDREAS, *Die politische Polizei im Rahmen des schweizerischen Staatsschutzes, Dargestellt am Beispiel des Kantons Basel-Stadt, Historische Entwicklung, Rechtsgrundlagen, Handlungsformen, Rechtsfortbildung mit rechtsvergleichenden Hinweisen auf Deutschland*, Diss. Basel 1996 [zit.: KELLER ANDREAS, *Politische Polizei*]
- KELLER CLAUDIA, *Datenschutz*, Zürich/Basel/Genf 2019 [zit.: KELLER CLAUDIA, *Datenschutz*]
- KENZEL BRIGITTE, *Die automatische Kennzeichenfahndung, Eine neue Überwachungsmaßnahme an der Schnittstelle zwischen präventivem und repressivem Einsatz*, Diss. Freiburg i. Br. 2012, Hamburg 2013 [zit.: KENZEL, *Kennzeichenfahndung*]
- KETTIGER DANIEL, *Schnittstellenfragen der Schweizerischen Strafprozessordnung*, in: *Jusletter* 13. Februar 2012 [zit.: KETTIGER, *Schnittstellenfragen*]
- KIENER REGINA, *Allgemeine Grundrechtslehren*, in: Biaggini Giovanni/Gächter Thomas/Kiener Regina (Hrsg.), *Staatsrecht*, 3. Aufl., Zürich/St. Gallen 2021, S. 460 ff. [zit.: KIENER, *Grundrechtslehren*, § 30 N ...]
- *Grundrechtsschranken*, in: Diggelmann Oliver/Hertig Randall Maya/Schindler Benjamin (Hrsg.), *Verfassungsrecht der Schweiz*, Bd. II, Zürich/Basel/Genf 2020, S. 1293 ff. [zit.: KIENER, *Verfassungsrecht Bd. II*, V.6 N ...]
- KIENER REGINA/LEUZINGER ANDREAS, *Verdeckte polizeiliche Massnahmen*, in: Kiener Regina/Bühler René/Schindler Benjamin (Hrsg.), *Schweizerisches Bundesverwaltungsrecht, Sicherheits- und Ordnungsrecht des Bundes*, Bd. III/2, Basel 2018, S. 469 ff. [zit.: KIENER/LEUZINGER, *Massnahmen*]
- KIENER REGINA/SCHUPPLI ROMAN, *Die ausbleibenden Stellenerhöhungen bei der Stadtpolizei Zürich sind grundrechtlich problematisch*, in: *sui generis* 2022, S. 203 ff. [zit.: KIENER/SCHUPPLI, *Stellenerhöhungen*]

- KIPKER DENNIS-KENJI, Informationelle Freiheit und staatliche Sicherheit, Rechtliche Herausforderungen moderner Überwachung, Diss. Bremen 2015, Thübingen 2016 [zit.: KIPKER, *Informationelle Freiheit*]
- KLEY ANDREAS, Grundfragen der Bundesstaatlichkeit, in: Biaggini Giovanni/Gächter Thomas/Kiener Regina (Hrsg.), Staatsrecht, 3. Aufl., Zürich/St. Gallen 2021, S. 129 ff. [zit.: KLEY, *Grundfragen*, § 10 N ...]
- Staatsleitende Prozesse ausserhalb der Rechtsetzung, in: Biaggini Giovanni/Gächter Thomas/Kiener Regina (Hrsg.), Staatsrecht, 3. Aufl., Zürich/St. Gallen 2021, S. 369 ff. [zit.: KLEY, *Staatsleitende Prozesse*, § 25 N ...]
 - Geschichte des schweizerischen Verfassungsrechts von 1798 bis in die Gegenwart, in: Diggelmann Oliver/Hertig Randall Maya/Schindler Benjamin (Hrsg.), Verfassungsrecht der Schweiz, Bd. II, Zürich/Basel/Genf 2020, S. 57 ff. [zit.: KLEY, *Verfassungsrecht Bd. I*, I.3 N ...]
 - Bundeskompetenzen mit ursprünglicher derogatorischer Wirkung aus historischer Perspektive, in: recht 1999, 189 ff. [zit.: KLEY, *Bundeskompetenzen*]
- KLEY ANDREAS/REICH JOHANNES, Entstehung und Ausgestaltung des schweizerischen Bundesstaates, in: Biaggini Giovanni/Gächter Thomas/Kiener Regina (Hrsg.), Staatsrecht, 3. Aufl., Zürich/St. Gallen 2021, S. 142 ff. [zit.: KLEY/REICH, *Schweizerischer Bundesstaat*, § 11 N ...]
- KNAPP BLAISE, § 29 La répartition des compétences et la coopération de la Confédération et les cantons, in: Thürer Daniel/Aubert Jean-François/Müller Jörg Paul (Hrsg.), Verfassungsrecht der Schweiz, Zürich 2001, S. 457 ff. [zit.: KNAPP, *Compétences et coopération*, § 29 N ...]
- KÖLZ ALFRED/HÄNER ISABELLE/BERTSCHI MARTIN/BUNDI LIVIO, Verwaltungsverfahren und Verwaltungsrechtspflege des Bundes, 4. Aufl., Zürich/Genf 2025 [zit.: KÖLZ/HÄNER/BERTSCHI/BUNDI, *Verwaltungsverfahren*]
- KRAGE PHILIPP, Teilrevision des Militärgesetzes durch die WEA und ihre Auswirkungen auf die Aufgaben der Armee, in: Sicherheit & Recht 2017, S. 79 ff. [zit.: KRAGE, *Teilrevision Militärgesetz*]
- KÜHNE STEFAN, Automatisierte Bearbeitung von Personendaten im Strafprozess- und Polizeirecht, gleichzeitig eine Replik zu Monika Simmler/Giulia Canova, «Gesichtserkennungstechnologie: Die «smarte» Polizeiarbeit auf dem rechtlichen Prüfstand», Sicherheit & Recht 3/2021, S. 105 ff., in: Sicherheit & Recht 2022, S. 13 ff. [zit.: KÜHNE, *Personendaten*]
- KUVAČ JOSIP, Verfassungsrechtliche Maßstäbe und Grenzen präventiver Informations-eingriffe, Dargestellt am Beispiel des Einsatzes automatisierter Kennzeichenlesegeräte, Diss. Passau 2013, Hamburg 2014 [zit.: KUVAČ, *Grenzen*]

- LANGENEGGER DANIEL, Polizeiliche Befugnisse der Angehörigen der Armee, des Grenzwachtkorps, der kantonalen Polizeikorps und privater Sicherheitsdienste, Ein Vergleich der Rechte und Pflichten in gemeinsamen Einsätzen, in: *Sicherheit & Recht* 2011, S. 139 ff. [zit.: LANGENEGGER, *Polizeiliche Befugnisse*]
- LEUTERT STEFAN, Polizeikostentragung bei Grossveranstaltungen – Eine Studie unter Berücksichtigung der Grundrechte, des Polizeirechts und des Abgaberechts, Diss. Zürich, Zürich/Basel/Genf 2005 [zit.: LEUTERT, *Polizeikostentragung*]
- LIENHARD ANDREAS, Innere Sicherheit und Grundrechte, in: *LeGes* 2002, S. 125 ff. [zit.: LIENHARD, *Innere Sicherheit*]
- LIENHARD ANDREAS/HÄSLER PHILIPP, Verfassungsrechtliche Grundlagen des Sicherheitsrechts, in: Schweizer Rainer J. (Hrsg.), *Schweizerisches Bundesverwaltungsrecht, Sicherheits- und Ordnungsrecht des Bundes*, Bd. III/1, Basel 2008, S. 95 ff. [zit.: LIENHARD/HÄSLER, *Verfassungsrechtliche Grundlagen*]
- LINSI CHRISTIAN, Verfassungsrechtliche Zuständigkeit des Bundes für den Erlass von Polizeirecht, in: *LeGes* 2008, S. 465 ff. [zit.: LINSI, *Verfassungsrechtliche Zuständigkeit*]
- Aktuelle Entwicklungen im Polizeirecht des Bundes, in: *LeGes* 2006, S. 9 ff. [zit.: LINSI, *Polizeirecht*]
- LOBSIGER ADRIAN, Polizeiliche Amtshilfe und Schengen, in: Breitenmoser Stephan/Gless Sabine/Lagodny Otto (Hrsg.), *Schengen in der Praxis, Erfahrungen und Ausblicke*, Zürich/St. Gallen 2009, S. 303 ff. [zit.: LOBSIGER, *Polizeiliche Amtshilfe*]
- Die Umsetzung von «Schengen» auf Bundesebene – Aspekt der Informationshilfe zwischen Polizeibehörden, in: *Sicherheit & Recht* 2009, S. 3 ff. [zit.: LOBSIGER, *Informationshilfe*]
 - Das gesetzgeberische Konzept des Bundesrates zur Bereinigung des Polizeirechts des Bundes, in: *LeGes* 2008, S. 401 ff. [zit.: LOBSIGER, *Bereinigung des Polizeirechts*]
 - Grundaufgaben des modernen Rechtsstaates, Teil I: Grundaufgaben der Verwaltung, Polizei und Justiz sowie des zivilen Staatsschutzes, in: Schweizer Rainer J. (Hrsg.), *Schweizerisches Bundesverwaltungsrecht, Sicherheits- und Ordnungsrecht des Bundes*, Bd. III/1, Basel 2008, S. 155 ff. [zit.: LOBSIGER, *Grundaufgaben*]
 - «Verbrechensbekämpfung» durch den Bund?, Diss. Basel, Bern 1999 [zit.: LOBSIGER, *Verbrechensbekämpfung*]
- MACALUSO ALAIN/MOREILLON LAURENT/QUELOZ NICOLAS (Hrsg.), *Commentaire romand, Code pénal II (Art. 111–392 StGB)*, Basel 2017 [zit.: VERFASSERNAME, *CR CP II, N ... zu Art. ... StGB oder N ... zu(r) ...*]
- MAGNIN JOSIANNE, Die Polizei: Aufgaben, rechtsstaatliche Grenzen und Haftung, Diss. Luzern 2016, Zürich/Basel/Genf 2017 [zit.: MAGNIN, *Polizei*]
- MALINVERNI GIORGIO/HOTTELIER MICHEL/HERTIG RANDALL MAYA/FLÜCKIGER ALEXANDRE, *Droit constitutionnel suisse*, Vol. II, *Les droits fondamentaux*, 4e éd., Bern 2021 [zit.: MALINVERNI/HOTTELIER/HERTIG RANDALL/FLÜCKIGER, *Droit Constitutionnel II*]

- MARTENET VINCENT/DUBEY JACQUES (Hrsg.), *Commentaire romand, Constitution fédérale*, Basel 2021 [zit.: VERFASSERNAME, CR Cst., N... zu Art. ... BV oder N ... zu(r) ...]
- MAURER-LAMBROU URS/BLECHTA GABOR P. (Hrsg.), *Basler Kommentar, Datenschutzgesetz/Öffentlichkeitsgesetz*, 3. Aufl., Basel 2014 [zit.: VERFASSERNAME, *Basler Komm. aDSG bzw. aBGÖ*, N ... zu Art. ... aDSG bzw. BGÖ oder N ... zu(r) ...]
- MEIER PHILIPPE, *Protection des données: Fondements, principes généraux et droit privé*, Bern 2010 [zit.: MEIER, *Protection des données*]
- MEIER PHILIPPE/MÉTILLE SYLVAIN (Hrsg.), *Commentaire romand, Loi fédérale sur la protection des données*, Basel 2023 [zit.: VERFASSERNAME, CR LPD, N ... zu Art. ... DSG oder N ... zu(r) ...]
- MICHEROLI SEBASTIAN, Die Bundeszuständigkeit im Bereich des materiellen Strafrechts als Kompetenzgrundlage für Sicherheits- resp. Polizeirecht des Bundes im Zusammenhang mit der Verhinderung von Straftaten, in: *Jusletter* 15. Mai 2017 [zit.: MICHEROLI, *Kompetenzgrundlage*]
- MOECKLI DANIEL, Schutz von Person und Persönlichkeit, in: Biaggini Giovanni/Gächter Thomas/Kiener Regina (Hrsg.), *Staatsrecht*, 3. Aufl., Zürich/St. Gallen 2021, S. 495 ff. [zit.: MOECKLI, *Persönlichkeit*, § 31 N ...]
- Teil Bereichsverfassungen – Partie III Constitutions thématiques/8 Sicherheitsverfassung, in: Diggelmann Oliver/Hertig Randall Maya/Schindler Benjamin (Hrsg.), *Verfassungsrecht der Schweiz Bd. III/Droit constitutionnel suisse Vol. III*, Zürich/Basel/Genf 2020 [zit.: MOECKLI, *Sicherheitsverfassung*]
- MOECKLI DANIEL/TÖNDURY ANDREA, Vom Störerbild zum Störerprinzip – und wieder zurück?, in: Rüssli Markus/Hänni Julia/Häggi Furrer Reto (Hrsg.), *Staats- und Verwaltungsrecht auf vier Ebenen: Festschrift für Tobias Jaag*, Zürich/Basel/Genf 2012, S. 25 ff. [zit.: MOECKLI/TÖNDURY, *Störerbild*]
- MOHLER MARKUS H.F., Bundesverfassungswidrige Ausweitung sicherheitspolizeilicher Befugnisse des Bundes und ein Durcheinander im militärischen Polizeirecht, in: *Jusletter* 11. März 2024 [zit.: MOHLER, *Ausweitung*]
- Dem PMT-Gesetz fehlt die Verfassungsgrundlage, in: *sui generis* 2021, S. 61 ff. [zit.: MOHLER, *PMT-Gesetz*]
 - Polizeiberuf und Polizeirecht im Rechtsstaat, Bern 2020 [zit.: MOHLER, *Polizeiberuf*]
 - Zur Frage Gerichtsverwertbarkeit von Dashcam-Aufnahmen im Strassenverkehr, in: *Sicherheit & Recht* 2019, S. 32 ff. [zit.: MOHLER, *Dashcam-Aufnahmen*]
 - Föderalismus im Sicherheits- und Polizeirecht – Reform dringend!, in: *Newsletter IFF* 1/2018, S. 3 ff. [zit.: MOHLER, *Reform*]
 - Ungenügende Polizeibestände, Lösungsansätze unter Respektierung der verfassungsrechtlichen Kompetenzordnung, in: *Sicherheit & Recht* 2013, S. 62 ff. [zit.: MOHLER, *Ungenügende Polizeibestände*]

- Grundzüge des Polizeirechts in der Schweiz, Basel 2012 [zit.: MOHLER, *Grundzüge des Polizeirechts*]
 - Staatsschutz braucht klare Regelungen: Schwierigkeiten im Staatsschutz an der Schnittstelle zwischen Bund und Kantonen, in: *digma* 2009, S. 60 ff. [zit.: MOHLER, *Staatsschutz*]
 - Vernetzung von Sicherheit, in: Schweizer Rainer J. (Hrsg.), *Schweizerisches Bundesverwaltungsrecht, Sicherheits- und Ordnungsrecht des Bundes*, Bd. III/1, Basel 2008, S. 521 ff. [zit.: MOHLER, *Vernetzung*]
- MOHLER MARKUS H.F./GÄTTELIN PATRICK/MÜLLER RETO, Unsicherheit über Sicherheit – von Verfassungsbegriffen bis zur Rechtsanwendung, in: *AJP* 2007, S. 815 ff. [zit.: MOHLER/GÄTTELIN/MÜLLER, *Unsicherheit*]
- MOHLER MARKUS H.F./SCHWEIZER RAINER J., Sicherheitspolitik und Sicherheitsrecht – sicherheitsrechtliche Problemstellungen im Zusammenhang mit dem sicherheitspolitischen Bericht, in: *Jusletter* 7. Dezember 2009 [zit.: MOHLER/SCHWEIZER, *Sicherheitsrechtliche Problemstellungen*]
- MUGGLI SANDRA, Im Netz ins Netz – Pädokriminalität im Internet und der Einsatz von verdeckten Ermittlern und verdeckten Fahndern zu deren Bekämpfung, Diss. Zürich 2013, Zürich/Basel/Genf 2014 [zit.: MUGGLI, *Pädokriminalität*]
- MÜLLER LUCIEN, Videoüberwachung in öffentlich zugänglichen Räumen – insbesondere zur Verhütung und Ahndung von Straftaten, Diss. St. Gallen, Zürich/St. Gallen und Baden-Baden 2011 [zit.: MÜLLER LUCIEN, *Videoüberwachung*]
- Polizeiliche Videoüberwachung im öffentlichen Raum, Bemerkungen zu den Anforderungen und Grenzen, in: Abo Youssef Omar/Töndury Andrea (Hrsg.), *Der Schutz polizeilicher Güter, Entwicklungen und Spannungsfelder, Analysen und Perspektiven von Assistierenden des Rechtswissenschaftlichen Instituts der Universität Zürich*, Zürich/St. Gallen 2011, S. 89 ff. [zit.: MÜLLER LUCIEN, *Polizeiliche Videoüberwachung*]
- MÜLLER MARKUS, Verhältnismässigkeit – Gedanken zu einem Zauberwürfel, 2. Aufl., Bern 2023 [zit.: MÜLLER MARKUS, *Verhältnismässigkeit*]
- MÜLLER MARKUS/JENNI CHRISTOPH, Kantonale Aufsicht über die Staatsschutzstätigkeit, in: *ZBl* 2012, S. 2 ff. [zit.: MÜLLER/JENNI, *Staatsschutzstätigkeit*]
- Die polizeiliche Generalklausel – Ein Institut mit Reformbedarf, in: *Sicherheit & Recht* 2008, S. 4 ff. [zit.: MÜLLER/JENNI, *Generalklausel*]
- MÜLLER RETO PATRICK, Innere Sicherheit Schweiz, Rechtliche und tatsächliche Entwicklungen im Bund seit 1848, Diss. Basel, Egg bei Einsiedeln 2009 [zit.: MÜLLER RETO PATRICK, *Innere Sicherheit*]
- NATTERER JUDITH, Die Verwertbarkeit von Zufallsfunden aus der Telefonüberwachung im Strafverfahren, Eine kritische Betrachtung des schweizerischen und deutschen Umgangs mit Ergebnissen heimlicher strafprozessualer Überwachungsmassnahmen, Diss. Basel, Bern 2001 [zit.: NATTERER, *Verwertbarkeit*]

- NIGGLI MARCEL ALEXANDER/HEER MARIANNE/WIPRÄCHTIGER HANS (Hrsg.), Basler Kommentar, Schweizerische Strafprozessordnung/Jugendstraßprozessordnung, 3. Aufl., Basel 2023 [zit.: VERFASSERNAME, *Basler Komm. StPO*, N ... zu Art. ... StPO oder N ... zu(r) ...]
- NIGGLI MARCEL ALEXANDER/WIPRÄCHTIGER HANS (Hrsg.), Basler Kommentar, Strafrecht II (Art. 111–392 StGB), Jugendstrafgesetz, 4. Aufl., Basel 2019 [zit.: VERFASSERNAME, *Basler Komm. StGB II*, N ... zu Art. ... StGB oder N ... zu(r) ...]
- NUSSBAUM HANS GEORG, Polizeiliche Massnahmen im Bereich des Zollwesens, in: Kiener Regina/Bühler René/Schindler Benjamin (Hrsg.), Schweizerisches Bundesverwaltungsrecht, Sicherheits- und Ordnungsrecht des Bundes, Bd. III/2, Basel 2018, S. 231 ff. [zit.: NUSSBAUM, *Zollwesen*]
- Die Möglichkeiten der Übertragung kantonaler Aufgaben auf den Bund am Beispiel der Polizeivereinbarungen der Grenzkantone mit dem Grenzwachtkorps, in: LeGes 2002, S. 9 ff. [zit.: NUSSBAUM, *Übertragung kantonaler Aufgaben*]
- OBERHOLZER NIKLAUS, Datenschutz und Polizei, in: Brem Ernst/Druey Jean Nicolas/Kramer Ernst A./Schwander Ivo (Hrsg.), Festschrift zum 65. Geburtstag von Mario M. Pedrazzini, Bern 1990, S. 427 ff. [zit.: OBERHOLZER, *Datenschutz*]
- OMLIN ESTHER, Recht der inneren Sicherheit, Bd. 1, Gefährdungen und ihre Bekämpfung, Zürich/St. Gallen 2023 [zit.: OMLIN, *Innere Sicherheit Bd. 1*]
- PFANDER URS, Garantie Innerer Sicherheit, Diss. Basel 1990, Chur/Zürich 1991 [zit.: PFANDER, *Garantie*]
- PIETH MARK/GETH CHRISTOPHER, Schweizerisches Strafprozessrecht, 4. Aufl., Basel 2023 [zit.: zit.: PIETH/GETH, *Strafprozessrecht*]
- PLETSCHER DANIEL/TIEFENTHAL JÜRG MARCEL, Der Einsatz von Zivilschutzformationen zur Unterstützung der Polizei, Eine Beurteilung nach geltendem und revidiertem Bevölkerungs- und Zivilschutzgesetz (BZG), in: Sicherheit & Recht 2020, S. 34 ff. [zit.: PLETSCHER/TIEFENTHAL, *Zivilschutzformationen*]
- PULLEN JENNIFER/SCHEFER PATRICIA, Predictive Policing – Grundlagen, Funktionsweise und Wirkung, in: Simmler Monika (Hrsg.), Smart Criminal Justice, Der Einsatz von Algorithmen in der Polizei und Strafrechtspflege, St. Gallen 2020, S. 189 ff. [zit.: PULLEN/SCHEFER, *Grundlagen*]
- RAESS CHRISTOPH, Die Grundrechtsbeeinträchtigung, Ein Vorschlag für ein neues Eingriffskonzept als Beitrag zu einer leistungsfähigen Grundrechtsdogmatik für die Schweizerische Bundesverfassung, Diss. Zürich, Zürich/Basel/Genf 2020 [zit.: RAESS, *Grundrechtsbeeinträchtigung*]
- RAUBER PHILIPP, Rechtliche Grundlagen der Erfüllung sicherheitspolizeilicher Aufgaben durch Private, Diss. Basel, Basel/Genf/München 2006 [zit.: RAUBER, *Sicherheitspolizeiliche Aufgaben*]

- RECHSTEINER DAVID, Recht in besonderen und ausserordentlichen Lagen, Unter besonderer Berücksichtigung des Rechts bei Katastrophen, Diss. St. Gallen, Zürich/St. Gallen 2016 [zit.: RECHSTEINER, *Besondere und ausserordentliche Lagen*]
- Polizeiliche Generalklausel und Notverordnungsrecht des Bundesrates, Gemeinsamkeiten und Unterschiede, in: Sicherheit & Recht 2016, S. 143 ff. [zit.: RECHSTEINER, *Generalklausel*]
- REICH JOHANNES, Kompetenzverteilung zwischen Bund und Kantonen, in: Biaggini Giovanni/Gächter Thomas/Kiener Regina (Hrsg.), Staatsrecht, 3. Aufl., Zürich/St. Gallen 2021, S. 153 ff. [zit.: REICH, *Kompetenzverteilung*, § 12 N ...]
- Gewährleistung der bundesstaatlichen Ordnung, in: Biaggini Giovanni/Gächter Thomas/Kiener Regina (Hrsg.), Staatsrecht, 3. Aufl., Zürich/St. Gallen 2021, S. 187 ff. [zit.: REICH, *Gewährleistung*, § 15 N ...]
 - Grundsatz der Wirtschaftsfreiheit, Diss. Zürich, Zürich/St. Gallen 2011 [zit.: REICH, *Wirtschaftsfreiheit*]
- REINHARD HANS, Allgemeines Polizeirecht: Aufgaben, Grundsätze und Handlungen, Diss. Bern, Bern/Stuttgart/Wien 1993 [zit.: REINHARD, *Polizeirecht*]
- RÉMY MARC, Droit des mesures policières, Principes généraux, cadre juridique et coopération policière, Genf/Zürich/Basel 2008 [zit.: RÉMY, *Mesures policières*]
- RHINOW RENÉ, Grundzüge des schweizerischen Verfassungsrechts, Basel/Genf/München 2003 [zit.: RHINOW, *Grundzüge Verfassungsrecht*]
- Die Bundesverfassung 2000, Eine Einführung, Basel/Genf/München 2000 [zit.: RHINOW, *Einführung BV*]
- RHINOW RENÉ/KRÄHENMANN BEAT, Schweizerische Verwaltungsrechtsprechung, Ergänzungsband, Basel/Frankfurt a.M. 1990 [zit.: RHINOW/KRÄHENMANN, *Verwaltungsrechtsprechung*]
- RHINOW RENÉ/SCHEFER MARKUS/UEBERSAX PETER, Schweizerisches Verfassungsrecht, 3. Aufl., Basel 2016 [zit.: RHINOW/SCHEFER/UEBERSAX, *Verfassungsrecht*]
- RIKLIN FRANZ, Datenschutz in Justiz und Polizei, in: Passadelis Nicolas/Rosenthal David/Thür Hanspeter (Hrsg.), Datenschutzrecht, Beraten in Privatwirtschaft und öffentlicher Verwaltung, Basel 2015, S. 1053 ff. [zit.: RIKLIN, *Datenschutz*]
- ROSENTHAL DAVID, Das neue Datenschutzgesetz, in: Jusletter 16. November 2020 [zit.: ROSENTHAL, *Datenschutzgesetz*]
- RUCH ALEXANDER, § 56 Äussere und innere Sicherheit, in: Thürer Daniel/Aubert Jean-François/Müller Jörg Paul (Hrsg.), Verfassungsrecht der Schweiz, Zürich 2001, S. 889 ff. [zit.: RUCH, *Sicherheit*, § 56 N ...]
- RÜTSCHKE BERNHARD, Verhältnismässigkeitsprinzip, in: Diggelmann Oliver/Hertig Randall Maya/Schindler Benjamin (Hrsg.), Verfassungsrecht der Schweiz, Bd. II, Zürich/Basel/Genf 2020, S. 1049 ff. [zit.: RÜTSCHKE, *Verfassungsrecht Bd. II*, IV.7 N ...]

- ROOS EVELINE/JEKER KONRAD, Antennensuchlauf im Rahmen einer Rasterfahndung, in: *forumpoenale* 2012, S. 175 ff. [zit.: ROOS/JEKER, *Antennensuchlauf*]
- SALADIN GERHARD M., Der verfassungsrechtliche Grundsatz des Milizsystems der Schweizer Armee, Diss. Bern, Zürich/St. Gallen 2012 [zit.: SALADIN, *Milizsystem*]
- SALADIN PETER, Bund und Kantone, Autonomie und Zusammenwirken im schweizerischen Bundesstaat, in: ZSR 1984, S. 431 ff. [zit.: SALADIN, *Bundesstaat*]
- Grundrechte im Wandel, Die Rechtsprechung des schweizerischen Bundesgerichts zu den Grundrechten in einer sich ändernden Umwelt, 3. Aufl., Bern 1982 [zit.: SALADIN, *Grundrechte*]
- SÄGESSER THOMAS, Oberaufsicht der Bundesversammlung, in: SJZ 2013, S. 125 ff. [zit.: SÄGESSER, *Bundesversammlung*]
- SATZGER HELMUT, Internationales und Europäisches Strafrecht: Strafanwendungsrecht – Europäisches Straf- und Strafverfahrensrecht – Völkerstrafrecht, 10. Aufl., Baden-Baden 2022 [zit.: SATZGER, *Strafrecht*]
- SAUER BARBARA, Das Recht der Vollzugspolizeien von Bund und Kantonen in der Schweiz, Eine vergleichende Untersuchung aus der Perspektive der bundesdeutschen Polizeirechtsordnung, Diss. Würzburg 2007 [zit.: SAUER, *Vollzugspolizeien*]
- SCHAAR PETER, Das Ende der Privatsphäre – Der Weg in die Überwachungsgesellschaft, 2. Aufl., München 2007 [zit.: SCHAAR, *Privatsphäre*]
- SCHAUB JANN, Postmoderne Kriminalitätsbekämpfungstechnologien, Informationsverarbeitung, Registrierung und Überwachung als Instrumente des Vorgehens gegen Kriminalität, Diss. Bern 2013, Bern 2015 [zit.: SCHAUB, *Kriminalitätsbekämpfungstechnologien*]
- SCHÄRMELI LILIANE, Entwicklung und Tragweite des Polizeibegriffs im Verwaltungsrecht, in: Abo Youssef Omar/Töndury Andrea (Hrsg.) *Der Schutz polizeilicher Güter, Entwicklungen und Spannungsfelder, Analysen und Perspektiven von Assistierenden des Rechtswissenschaftlichen Instituts der Universität Zürich*, Zürich/St. Gallen 2011, S. 37 ff. [zit.: SCHÄRMELI, *Polizeibegriff*]
- SCHELBERT BEAT, Die rechtliche Bewältigung ausserordentlicher Lagen im Bund, Diss. Bern, Grösch 1986 [zit.: SCHELBERT, *Ausserordentliche Lagen*]
- SCHEFER MARKUS, BWIS I: Kompetenzen und Grundrechte, in: *digma* 2006, S. 60 ff. [zit.: SCHEFER, *Kompetenzen*]
- SCHEFFLER JAN, Einheitspolizei: Wegweisendes Modell oder falscher Reformeifer? Zur Diskussion um die Zentralisierung polizeilicher Organisationsstrukturen auf kantonalen Ebene, in: *Sicherheit & Recht* 2012, S. 87 ff. [zit.: SCHEFFLER, *Einheitspolizei*]
- SCHENKE WOLF-RÜDIGER, Polizei- und Ordnungsrecht, 12. Aufl., Heidelberg 2023 [zit.: SCHENKE, *Polizei- und Ordnungsrecht*]
- Über doppelfunktionale Massnahmen der Polizei, in: *Festgabe für Franz-Ludwig Knemeyer*, Würzburg 2012, S. 383 ff. [zit.: SCHENKE, *Doppelfunktionale Massnahmen*]

- SCHINDLER BENJAMIN, Polizeibegriff(e) im Verwaltungsrecht – Versuch einer Klärung, in: Sicherheit & Recht 2017, S. 63 ff. [zit.: SCHINDLER, *Polizeibegriff*]
- SCHREIBER MARKUS/JOSS MARA, Der «Chilling Effect» auf die Grundrechtsausübung, in: ZBl 2020 S. 523 ff. [zit.: SCHREIBER/JOSS, *Chilling Effect*]
- SCHWEGLER IVO, Datenschutz im Polizeiwesen von Bund und Kantonen, Diss. Bern 2001 [zit.: SCHWEGLER, *Datenschutz im Polizeiwesen*]
- SCHWEGLER IVO/HIRTE FLORIAN, Polizeirecht, in: Müller Markus/Feller Reto (Hrsg.), *Bernisches Verwaltungsrecht*, 3. Aufl., Bern 2021, S. 279 ff. [zit.: SCHWEGLER/HIRTE, *Polizeirecht*]
- SCHWEIZER RAINER J., Entstehung und Entwicklung des schweizerischen Föderalismus, in: Diggelmann Oliver/Hertig Randall Maya/Schindler Benjamin (Hrsg.), *Verfassungsrecht der Schweiz*, Bd. I, Zürich/Basel/Genf 2020, S. 531 ff. [zit.: SCHWEIZER, *Verfassungsrecht Bd. I*, III.1 N ...]
- Verteilung der Staatsaufgaben zwischen Bund und Kantonen, in: Diggelmann Oliver/Hertig Randall Maya/Schindler Benjamin (Hrsg.), *Verfassungsrecht der Schweiz*, Bd. I, Zürich/Basel/Genf 2020, S. 691 ff. [zit.: SCHWEIZER, *Verfassungsrecht Bd. I*, III.7 N ...]
 - Bundesstaatliche Kompetenzverteilung im Polizei- und Sicherheitsrecht, in: Sicherheit & Recht 2012, S. 185 ff. [zit.: SCHWEIZER, *Kompetenzverteilung*]
 - Zusammenwirken im Grundrechtsschutz durch den Europarat und durch die Europäische Union, in: Spenlé Christoph André (Hrsg.), *Die Europäische Menschenrechtskonvention und die nationale Grundrechtsordnung*, Basel 2007, S. 29 ff. [zit.: SCHWEIZER, *Zusammenwirken*]
- SCHWEIZER RAINER J./MOHLER MARKUS, Die polizeilichen Ausgleichsmassnahmen des Bundes und der Kantone nach dem Wegfall der Personenkontrollen an der Landesgrenze in verfassungsrechtlicher Sicht, in: Breitenmoser Stephan/Gless Sabine/Lagodny Otto (Hrsg.), *Schengen in der Praxis, Erfahrungen und Ausblicke*, Zürich/St. Gallen 2009, S. 111 ff. [zit.: SCHWEIZER/MOHLER, *Polizeiliche Ausgleichsmassnahmen*]
- SCHWEIZER RAINER J./RECHSTEINER DAVID, Grund- und menschenrechtlicher Datenschutz, in: Passadelis Nicolas/Rosenthal David/Thür Hanspeter (Hrsg.), *Datenschutzrecht, Beraten in Privatwirtschaft und öffentlicher Verwaltung*, Basel 2015, S. 41 ff. [zit.: SCHWEIZER/RECHSTEINER, *Datenschutz*]
- SCHWEIZER RAINER J./SUTTER PATRICK/WIDMER NINA, Grundbegriffe, in: Schweizer Rainer J. (Hrsg.), *Schweizerisches Bundesverwaltungsrecht, Sicherheits- und Ordnungsrecht des Bundes*, Bd. III/1, Basel 2008, S. 53 ff. [zit.: SCHWEIZER/SUTTER/WIDMER, *Grundbegriffe*]
- SEILER HANSJÖRG, Verfassungsgerichtsbarkeit zwischen Verfassungsrecht, Richterrecht und Politik, in: ZSR 2010, S. 381 ff. [zit.: SEILER, *Verfassungsgerichtsbarkeit*]

- SIMMLER MONIKA/CANOVA GIULIA, Rechtmässigkeit von Open Source-Ermittlungen durch Strafverfolgungsbehörden, in: Risiko & Recht 2024, S. 73 ff. [zit.: SIMMLER/CANOVA, *Rechtmässigkeit*]
- Gesichtserkennungstechnologie: Die «smarte» Polizeiarbeit auf dem rechtlichen Prüfstand, in: Sicherheit & Recht 2021, S. 105 ff. [zit.: SIMMLER/CANOVA, *Polizeiarbeit*]
- SOBOTICH VIVIANE, Staatshaftung aus Kontrolltätigkeit im Baurecht, Diss. Zürich, Zürich/Basel/Genf 2000 [zit.: SOBOTICH, *Staatshaftung*]
- STADLIN ROBERT, Die rechtlichen Probleme des Einsatzes der Schweizer Armee und des Zivilschutzes zur Katastrophenhilfe im Inland, Diss. Basel 1982 [zit.: STADLIN, *Katastrophenhilfe*]
- STÜCKELBERGER BENJAMIN, Die automatische Fahrzeugfahndung und Verkehrsüberwachung der Kantone, in: recht 2025, S. 65 ff. [zit.: STÜCKELBERGER, *AFV*]
- STRASSER OTHMAR, Polizeiliche Zwangsmassnahmen, Diss. Zürich 1981 [zit.: STRASSER, *Polizeiliche Zwangsmassnahmen*]
- SUTTER PATRICK, Staatshaftung für polizeiliches Handeln, in: Rütsche Bernhard/Fellmann Walter (Hrsg.), Aktuelle Fragen des Staatshaftungsrechts, Tagung vom 3. Juli 2014 in Luzern, S. 23 ff. [zit.: SUTTER, *Staatshaftung*]
- Recht der militärischen Operationen, in: Sicherheit & Recht 2008, S. 19 ff. [zit.: SUTTER, *Militärische Operationen*]
- THALMANN URS, Subsidiaritätsprinzip und Kompetenzverteilung, in: Fleiner Thomas/Forster Peter/Misic Alexander/Thalmann Urs (Hrsg.), Die neue schweizerische Bundesverfassung, Basel/Genf/München 2000, S. 149 ff. [zit.: THALMANN, *Subsidiaritätsprinzip*]
- THÜRER DANIEL, Das Störerprinzip im Polizeirecht, in: ZSR 1983, S. 463 ff. [zit.: THÜRER, *Störerprinzip*]
- THOMANN EUGEN, Strafverfolgung und Datenschutz, in: ZStrR 1995, S. 130 ff. [zit.: THOMANN, *Strafverfolgung*]
- THOUVENIN FLORENT, Die Datenschutzerklärung: eine Rechtsfigur mit zwei Gesichtern, in: Portmann Wolfgang/Heiss Helmut/Isler Peter R./Thouvenin Florent (Hrsg.), Gedenkschrift für Claire Huguenin, Zürich/St. Gallen 2020, S. 463 ff. [zit.: THOUVENIN, *Datenschutzerklärung*]
- Erkennbarkeit und Zweckbindung: Grundprinzipien des Datenschutzrechts auf dem Prüfstand von Big Data, in: Weber, Rolf H./Thouvenin Florent (Hrsg.), Big Data und Datenschutz – Gegenseitige Herausforderungen, Zürich/Basel/Genf 2014, S. 61 ff. [zit.: THOUVENIN, *Grundprinzipien*]
- TIEFENTHAL JÜRG MARCEL, «Vielfalt in der Einheit» am Ende? Aktuelle Herausforderungen des schweizerischen Föderalismus, Kölliken 2021 [zit.: TIEFENTHAL, *Vielfalt*]
- Kantonales Polizeirecht der Schweiz, Zürich/Basel/Genf 2018 [zit.: TIEFENTHAL, *Kantonales Polizeirecht, § ... N ...*]

- Bund und Kantone in der höheren Berufsbildung, in: AJP 2017, S.1222 ff. [zit.: TIEFENTHAL, *Höhere Berufsbildung*]
- TIEFENTHAL JÜRGE M./FISCHER RONNY, Rechtliche Zulässigkeit gemeinsamer Polizeikontrollen von Militärischer Sicherheit und Kantonspolizeien, in: Sicherheit & Recht 2014, S. 114 ff. [zit.: TIEFENTHAL/FISCHER, *Gemeinsame Polizeikontrollen*]
- TÖNDURY ANDREA/ABO YOUSSEF OMAR, Polizeiliche Schutzgüter im Wandel, in: Abo Youssef Omar/Töndury Andrea (Hrsg.), Der Schutz polizeilicher Güter, Entwicklungen und Spannungsfelder, Analysen und Perspektiven von Assistierenden des Rechtswissenschaftlichen Instituts der Universität Zürich, Zürich/St. Gallen 2011, S. 7 ff. [zit.: TÖNDURY/ABO YOUSSEF, *Polizeiliche Schutzgüter*]
- TOWNSLEY MICHAEL, Crime Mapping and Spatial Analysis, in: Leclerc Benoit/Savona Ernesto U. (Hrsg.), Crime Prevention in the 21st Century, Insightful Approaches for Crime Prevention Initiatives, Cham 2017, S. 101 ff. [zit.: TOWNSLEY, *Crime Mapping*]
- TRECHSEL STEFAN/PIETH MARK (Hrsg.), Schweizerisches Strafgesetzbuch, Praxiskommentar, 4. Aufl., Zürich/St. Gallen 2021 [zit.: VERFASSERNAME, *Praxiskomm. StGB, N ... zu Art. ... StGB oder N ... zu(r) ...*]
- TROCHSLER-HUGENTOBLER CARMEN/LOBSIGER ADRIAN, Polizeiliche Befugnisse und Handlungsformen, in: Schweizer Rainer J. (Hrsg.), Schweizerisches Bundesverwaltungsrecht, Sicherheits- und Ordnungsrecht des Bundes, Bd. III/1, Basel 2008, S. 279 ff. [zit.: TROCHSLER-HUGENTOBLER/LOBSIGER, *Polizeiliche Befugnisse*]
- TSCHANNEN PIERRE, Staatsrecht der Schweizerischen Eidgenossenschaft, 5. Aufl., Bern 2021 [zit.: TSCHANNEN, *Staatsrecht*]
- Normenarchitektur des Bundes, in: Kiener Regina/Bühler René/Schindler Benjamin (Hrsg.), Schweizerisches Bundesverwaltungsrecht, Sicherheits- und Ordnungsrecht des Bundes, Bd. III/2, Basel 2018, S. 1 ff. [zit.: TSCHANNEN, *Normenarchitektur*]
- «Öffentliche Sittlichkeit», Sozialnormen als polizeiliches Schutzgut?, in: Mélanges en l'honneur de Pierre Moor, Bern 2005, S. 553 ff. [zit.: TSCHANNEN, *Sittlichkeit*]
- TSCHANNEN PIERRE/MÜLLER MARKUS/KERN MARKUS, Allgemeines Verwaltungsrecht, 5. Aufl., Bern 2022 [zit.: TSCHANNEN/MÜLLER/KERN, *Verwaltungsrecht*]
- UTTINGER URSULA, Nutzung von Dashcam als Beweismittel, in: Jusletter 18. Februar 2018 [zit.: UTTINGER, *Beweismittel*]
- VATTER ADRIAN, Föderalismusreform, Wandel und Reformbedarf föderativer Institutionen in der Schweiz, in: Vatter Adrian (Hrsg.), Wirkungsweise und Reformansätze föderativer Institutionen in der Schweiz, Zürich 2006, S. 174 ff. [zit.: VATTER, *Föderalismusreform*]
- VON HAHN PATRICK, Ermittlungen ohne Verdacht: Rechtliche Grundlagen und Grenzen polizeilicher Vorermittlungen in der Schweiz, Diss. Basel 2018, Basel 2019 [zit.: VON HAHN, *Ermittlungen*]

- WALDMANN BERNHARD, Perspektiven des schweizerischen Föderalismus, in: Diggelmann Oliver/Hertig Randall Maya/Schindler Benjamin (Hrsg.), Verfassungsrecht der Schweiz, Bd. I, Zürich/Basel/Genf 2020, S. 797 ff. [zit.: WALDMANN, *Verfassungsrecht* Bd. I, III.12 N ...]
- WALDMANN BERNHARD/BELSER EVA MARIA/EPINEY ASTRID (Hrsg.), Basler Kommentar, Bundesverfassung, Basel 2015 [zit.: VERFASSERNAME, *Basler Komm. BV*, N ... zu Art. ... BV oder N ... zu(r) ...]
- WALDMANN BERNHARD/BICKEL JÜRG, Datenbearbeitung durch Bundesorgane, in: Belser Eva Maria/Epiney Astrid/Waldmann Bernhard (Hrsg.), Datenschutzrecht, Grundlagen und öffentliches Recht, Bern 2011, S. 639 ff. [zit.: WALDMANN/BICKEL, *Bundesorgane*, § 12 N ...]
- WALDMANN BERNHARD/KRAUSKOPF PATRICK (Hrsg.), Praxiskommentar Verwaltungsverfahrensgesetz (VwVG), unter Einschluss des Reglements über die Kosten und Entschädigungen vor dem Bundesverwaltungsgericht (VGKE), 3. Aufl., Zürich/Basel/Genf 2023 [zit.: VERFASSERNAME, *Praxiskomm. VwVG*, N ... zu Art. ... VwVG oder N ... zu(r) ...]
- WEINBERG MATAN, Die intelligente Videoüberwachung des Strassenverkehrs, in: Strassenverkehr/Circulation routière 2024, S. 4 ff. [zit.: WEINBERG, *Intelligente Videoüberwachung*]
- WEY GREGOR, Der Anfangsverdacht als Abgrenzungskriterium zwischen den kantonalen Polizeigesetzen und der StPO, in: Quid? 2019, S. 18 ff. [zit.: WEY, *Anfangsverdacht*]
- WIEDERKEHR RENÉ/RICHLI PAUL, Praxis des allgemeinen Verwaltungsrechts, Eine systematische Analyse der Rechtsprechung, Band II, Bern 2014 [zit.: WIEDERKEHR/RICHLI, *Praxis II*]
- WIEGANDT MARIUS H.S., Der Einsatz der Armee unter Berücksichtigung der subsidiären Sicherungs- und Hilfeinsätze, der internationalen Armeeinsätze sowie des militärischen Polizeirechts, Diss. Bern 1998, Bern 1999 [zit.: WIEGANDT, *Armee*]
- WOHLERS WOLFGANG, Die Verwertbarkeit staatlich erstellter Videoaufnahmen im Strafprozess, in: ZStrR 2022, S. 49 ff. [zit.: WOHLERS, *Verwertbarkeit*]
- WYSS MARTIN PHILIPP, Öffentliche Interessen – Interessen der Öffentlichkeit? Das öffentliche Interesse im schweizerischen Staats- und Verwaltungsrecht, Habil. Bern 2001 [zit.: WYSS, *Öffentliche Interessen*]
- ZALUNARDO-WALSER ROBERTO, Verdeckte kriminalpolizeiliche Ermittlungsmassnahmen unter besonderer Berücksichtigung der Observation, Diss. Zürich 1998 [zit.: ZALUNARDO-WALSER, *Ermittlungsmassnahmen*]
- ZANGER JOHANNA, Freiheit von Furcht: Zur grundrechtsdogmatischen Bedeutung von Einschüchterungseffekten, Diss. Münster, Berlin 2017 [zit.: ZANGER, *Freiheit*]
- ZIMMERLI ULRICH, Zum Gesetzmässigkeitsprinzip im Verwaltungsrecht, in: recht 1984, S. 73 ff. [zit.: ZIMMERLI, *Gesetzmässigkeitsprinzip*]

- ZIMMERLIN SVEN/GALELLA MARCO, Aspekte der beweismässigen Verwertbarkeit von polizeirechtlich erhobenen Informationen im Strafverfahren, in: *forum poenale* 2019, S. 374 ff. [zit.: ZIMMERLIN/GALELLA, *Aspekte*]
- ZINGG OLIVIA, Data-Mining in der Polizeiarbeit – Rechtliche Rahmenbedingungen und regulative Herausforderungen, in: Simmler Monika (Hrsg.), *Smart Criminal Justice, Der Einsatz von Algorithmen in der Polizei und Strafrechtspflege*, St. Gallen 2020, S. 189 ff. [zit.: ZINGG, *Data-Mining*]
- ZUMSTEG PATRICE MARTIN, Automatische Fahrzeugfahndung und Verkehrsüberwachung gestützt auf das Zollrecht – de lege lata und de lege ferenda, in: *Risiko & Recht* 2024, S. 54 ff. [zit.: ZUMSTEG, *AFV*]
- Demonstrationen in der Stadt Zürich: Verwaltungsrecht und Behördenpraxis am Massstab der Versammlungs- und Meinungsfreiheit, Diss. Zürich 2019, Zürich/Basel/Genf 2020 [zit.: ZUMSTEG, *Demonstrationen*]
- ZÜND ANDREAS/ERRASS CHRISTOPH, Privatisierung von Polizeiaufgaben, in: *Sicherheit & Recht* 2012, S. 162 ff. [zit.: ZÜND/ERRASS, *Polizeiaufgaben*]
- Die polizeiliche Generalklausel, in: *ZBJV* 2011, S. 261 ff. [zit.: ZÜND/ERRASS, *Generalklausel*]

Materialienverzeichnis

Die in chronologischer, absteigender Reihenfolge aufgeführten Materialien werden gemäss Fundstelle im Bundesblatt oder in der betreffenden kantonalen Amtsdruckschrift zitiert. Speziell bezeichnete Materialien werden mit der angegebenen Kurzbezeichnung resp. Abkürzung sowie der entsprechenden Seitenzahl zitiert; sie gelten jedoch nicht als Abkürzungen i.e.S. und werden infolgedessen nicht im Abkürzungsverzeichnis berücksichtigt.

I. Bundesgesetzgebung

1. Botschaften des Bundesrates

BBl 2024 2359 ff.	Botschaft zur Genehmigung und Umsetzung des Notenaustauschs zwischen der Schweiz und der EU betreffend die Übernahme der Richtlinie (EU) 2023/977 über den Informationsaustausch zwischen Strafverfolgungsbehörden der Mitgliedstaaten und zur Aufhebung des Rahmenbeschlusses 2006/960/JI des Rates (Weiterentwicklung des Schengen-Besitzstands) vom 4. September 2024
BBl 2024 1485	Botschaft zum Bundesgesetz über die Bearbeitung von Flugpassagierdaten zur Bekämpfung von terroristischen und anderen schweren Straftaten vom 27. Juni 2024 (Flugpassagierdatengesetz, FPG) vom 27. Juni 2024
BBl 2022 2724	Botschaft zum Bundesgesetz über den Allgemeinen Teil der Abgabenerhebung und die Kontrolle des grenzüberschreitenden Waren- und Personenverkehrs durch das Bundesamt für Zoll und Grenzsicherheit sowie zur Totalrevision des Zollgesetzes zum neuen Zollabgabengesetz vom 24. August 2022
BBl 2021 738	Botschaft zur Genehmigung des Abkommens über die grenzüberschreitende Zusammenarbeit (Prümer Zusammenarbeit), des Eurodac-Protokolls zwischen der Schweiz und der EU, des Abkommens mit den Vereinigten Staaten über die Verhinderung und Bekämpfung schwerer Straftaten sowie zu deren Umsetzung (Anpassung des Strafgesetzbuchs, des DNA-Profilgesetzes, des Asylgesetzes und des Ausländer- und Integrationsgesetzes) und über einen Verpflichtungskredit für die Umsetzung des Programms Prüm Plus vom 5. März 2021

BBl 2019 4751 ff.	Botschaft zum Bundesgesetz über polizeiliche Massnahmen zur Bekämpfung von Terrorismus (PMT) vom 22. Mai 2019
BBl 2017 6941 ff.	Botschaft zum Bundesgesetz über die Totalrevision des Bundesgesetzes über den Datenschutz und die Änderung weiterer Erlasse zum Datenschutz vom 15. September 2017
BBl 2015 2883 ff.	Botschaft zur Änderung des Zollgesetzes vom 6. März 2015
BBl 2014 6955 ff.	Botschaft zur Änderung der Rechtsgrundlagen für die Weiterentwicklung der Armee vom 3. September 2014
BBl 2014 2105 ff.	Botschaft zum Nachrichtendienstgesetz vom 18. März 2014
BBl 2013 2683 ff.	Botschaft zum Bundesgesetz betreffend die Überwachung des Post- und Fernmeldeverkehrs (BÜPF) vom 27. Februar 2013
BBl 2008 9061 ff.	Botschaft zum Bundesbeschluss über die Genehmigung und die Umsetzung des Notenaustauschs zwischen der Schweiz und der EU betreffend die Übernahme des Rahmenbeschlusses 2006/960/JI über die Vereinfachung des Informationsaustauschs zwischen Strafverfolgungsbehörden (Weiterentwicklung des Schengen-Besitzstands) vom 19. November 2008
BBl 2007 6465 ff.	Botschaft zu einer Verfassungsbestimmung über die Bekämpfung von Gewalttätigkeiten anlässlich von Sportveranstaltungen (Hooliganismus) sowie zu einer Änderung des Bundesgesetzes über Massnahmen zur Wahrung der inneren Sicherheit (BWIS) vom 29. August 2007
BBl 2006 2489 ff.	Botschaft zu einem Bundesgesetz über die Anwendung von polizeilichem Zwang und polizeilichen Massnahmen im Zuständigkeitsbereich des Bundes (Zwangsanwendungsgesetz, ZAG) vom 18. Januar 2006
BBl 2006 1085 ff.	Botschaft zur Vereinheitlichung des Strafprozessrechts vom 21. Dezember 2005
BBl 2005 5613 ff.	Botschaft zur Änderung des Bundesgesetzes über Massnahmen zur Wahrung der inneren Sicherheit (Massnahmen gegen Gewaltpropaganda und Gewalt anlässlich von Sportveranstaltungen) vom 17. August 2005
BBl 2004 567 ff.	Botschaft über ein neues Zollgesetz vom 15. Dezember 2003

BBl 2003 2101 ff.	Botschaft zur Änderung des Bundesgesetzes über den Datenschutz (DSG) und zum Bundesbeschluss betreffend den Beitritt der Schweiz zum Zusatzprotokoll vom 8. November 2001 zum Übereinkommen zum Schutz des Menschen bei der automatischen Verarbeitung personenbezogener Daten bezüglich Aufsichtsbehörden und grenzüberschreitende Datenübermittlung vom 19. Februar 2003
BBl 2002 2291 ff.	Botschaft zur Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgaben zwischen Bund und Kantonen (NFA) vom 14. November 2001
BBl 1998 IV 4241 ff.	Botschaft zu den Bundesgesetzen betreffend die Überwachung des Post- und Fernmeldeverkehrs und über die verdeckte Ermittlung vom 1. Juli 1998
BBl 1998 II 1529 ff.	Botschaft über die Änderung des Strafgesetzbuches, der Bundesstrafrechtspflege und des Verwaltungsstrafrechtsgesetzes (Massnahmen zur Verbesserung der Effizienz und der Rechtsstaatlichkeit in der Strafverfolgung) vom 28. Januar 1998
BBl 1997 I 1 ff.	Botschaft über eine neue Bundesverfassung vom 20. November 1996
BBl 1994 I 1145 ff.	Botschaft über die Änderung des Schweizerischen Strafgesetzbuches (Schaffung einer Zentralstelle zur Bekämpfung des Organisierten Verbrechens) vom 12. Januar 1994
BBl 1990 III 1221 ff.	Botschaft über die Datenbearbeitung auf dem Gebiet der Strafverfolgung (Zusatzbotschaft zum Datenschutzgesetz) vom 16. Oktober 1990
BBl 1988 II 413 ff.	Botschaft zum Bundesgesetz über den Datenschutz (DSG) vom 23. März 1988
BBl 1968 II 781 ff.	Botschaft des Bundesrates an die Bundesversammlung über die Unterstützung der «Interkantonalen Mobilen Polizei» vom 27. November 1968

2. Beschlüsse und Berichte des Bundesrates

BBl 2021 2895	Bericht des Bundesrates über die Sicherheitspolitik der Schweiz vom 24. November 2021
BBl 2012 4459 ff.	Bericht des Bundesrates (in Erfüllung des Postulats Malama 10.3045 vom 3. März 2010: Innere Sicherheit. Klärung der Kompetenzen) vom 2. März 2012

BBl 2007 5907 ff.	Bericht des Bundesrates zu den Auswirkungen verschiedener europapolitischer Instrumente auf den Föderalismus in der Schweiz vom 15. Juni 2007
BBl 2006 623 ff.	Bericht des Bundesrats zu den privaten Sicherheits- und Militärfirmen (in Beantwortung des Postulats Stähelin 04.3267 vom 1. Juni 2004. «Private Sicherheitsfirmen») vom 2. Dezember 2005
BBl 2001 1745 ff.	Bericht des Bundesrates an die Bundesversammlung über die Konzeption des Bevölkerungsschutzes (Leitbild Bevölkerungsschutz, LBBS) vom 17. Oktober 2001
BBl 1999 7657 ff.	Bericht des Bundesrates an die Bundesversammlung über die Sicherheitspolitik der Schweiz (SIPOL B 2000) vom 7. Juni 1999

3. Vorentwürfe

VE-FPG	Vorentwurf zum Bundesgesetz über die Bearbeitung von Flugpassagierdaten zur Bekämpfung von terroristischen und anderen schweren Straftaten vom 27. Juni 2024 (Flugpassagierdatengesetz, FPG; BBl 2024 1486), abrufbar unter: « https://www.fedlex.admin.ch/eli/fga/2024/1486/de » (zuletzt besucht am 25. März 2025)
VE-BAZG-VG	Vorentwurf zum Bundesgesetz über den Allgemeinen Teil der Abgabenerhebung und die Kontrolle des grenzüberschreitenden Waren- und Personenverkehrs durch das Bundesamt für Zoll und Grenzsicherheit (BAZG-Vollzugsaufgabengesetz; BAZG-VG), abrufbar unter: « https://www.admin.ch/gov/de/start/dokumentation/medienmitteilungen.msg-id-90126.html » (zuletzt besucht am 2. März 2025)
VE-POLAP	Generalsekretariat KPKS: Vorentwurf zur Interkantonalen Vereinbarung über den Datenaustausch zum Betrieb gemeinsamer Abfrageplattformen und Datenbanksysteme vom 23. Oktober 2023
VE-PolAG	Vorentwurf zum Bundesgesetz über die polizeilichen Aufgaben des Bundes (Polizeiaufgabengesetz, PolAG) vom November 2009

4. Gutachten (Bundesverwaltung)

Gutachten BJ 1994	Gutachten des Bundesamtes für Justiz zu den Aufgaben des Zivilschutzes vom 3. März 1994, VPB 61/1994 Nr. 1
Gutachten BJ 1986	Gutachten des Bundesamtes für Justiz zur Gesamtverteidigung auf kantonaler Ebene vom 3. Juni 1986, VPB 51/1986 Nr. 27
Gutachten BJ 1980	Gutachten des Bundesamtes für Justiz zur Schutzdienstpflicht vom 19. Februar 1980, VPB 44/1980 Nr. 57

II. Kantonale Gesetzgebung

Botschaft der Standeskommission des Kantons Appenzell Innerrhoden an den Grossen Rat zur Totalrevision des Polizeigesetzes (PolG) vom 26. März 2025, S. 1 ff.

Antrag des Regierungsrates des Kantons Zürich vom 5. März 2025 (Vorlage 5977a), S. 1 ff.

Antrag des Regierungsrates des Kantons Zürich vom 28. August 2024 (Vorlage 5977), S. 1 ff.

Beschluss Nr. GS 2023, 48 des Kantonsrates des Kantons Solothurn vom 7. November 2023, S. 1 ff.

Erläuternder Bericht des Staatsrates des Kantons Freiburg, PolG – Vorentwurf zur Teilrevision des Gesetzes über die Kantonspolizei 2023 vom 31. Oktober 2023 (Geschäfts-Nr. 2023-DSJ-38), S. 1 ff.

Ergänzungsbotschaft und Entwürfe der Regierung des Kantons St. Gallen betreffend Nachtrag zum Polizeigesetz vom 21. November 2023 (Geschäfts-Nr. 22.23.08), S. 1 ff.

Erläuternder Bericht des Regierungsrates des Kantons Appenzell Ausserrhoden, Polizeigesetz, Totalrevision vom 6. Dezember 2022, S. 1 ff.

Botschaft des Regierungsrates des Kantons Thurgau an den Grossen Rat zur Änderung des Polizeigesetzes vom 5. Juli 2022, GRG Nr. 20, GE 18 357, S. 1 ff.

Botschaft des Regierungsrates des Kantons Luzern an den Kantonsrat, Einsatz neuer Datenbearbeitungsinstrumente durch die Polizei und erweiterter Polizeigewahrsam. Zwei Entwürfe von Änderungen des Gesetzes über die Luzerner Polizei vom 15. März 2022, B 107, S. 1 ff.

Abkürzungsverzeichnis

a	alt
a.A.	anderer Ansicht
a.a.O.	am angegebenen (angeführten) Ort
ABl.	Amtsblatt der Europäischen Union
AB N/S	Amtliches Bulletin des Nationalrates/des Ständerates (neue Bezeichnung; vgl. ferner Amtl. Bull. NR/StR)
AB-ND	Aufsichtsbehörde über die nachrichtendienstlichen Tätigkeiten
Abs.	Absatz/Absätze
ACS	Automobilclub der Schweiz
aDSG	Bundesgesetz über den Datenschutz vom 19. Juni 1992 (BBl 1992 III 959 ff.; ersetzt durch DSG 2020)
AEMR	Allgemeine Erklärung der Menschenrechte vom 10. Dezember 1948 (vgl. ferner UN-Resolution 217 A [III])
AFIS	Automatisiertes Fingerabdruck-Identifizierungssystem
AFV	Automatisierte Fahrzeugfahndung und Verkehrsüberwachung
AG	Aargau
AI	Appenzell Innerrhoden
AJP	Aktuelle Juristische Praxis (Zürich/St. Gallen)
a.M.	anderer Meinung; (Frankfurt) am Main
AMRK	Amerikanische Menschenrechtskonvention vom 22. November 1969
Amtl. Bull.	Amtliches Bulletin NR/StR (alte Bezeichnung; vgl. AB N/S)
AR	Appenzell Ausserrhoden
Art.	Artikel
AS	Amtliche Sammlung des Bundesrechts
ASA	Archiv für schweizerisches Abgaberecht (Bern)
ASTRA	Bundesamt für Strassen
Aufl.	Auflage
BA	Bundesanwaltschaft
BACS	Bundesamt für Cybersicherheit

Basler Komm. BV	Basler Kommentar, Bundesverfassung, WALDMANN BERNHARD/ BELSER EVA MARIA/EPINEY ASTRID (Hrsg.), Basel 2015
Basler Komm. aDSG/aBGÖ	Basler Kommentar, Datenschutzgesetz/Öffentlichkeitsgesetz, MAURER-LAMBROU URS/BLECHTA GABOR-PAUL (Hrsg.), 3. Aufl., Basel 2014
Basler Komm. DSG/BGÖ	Basler Kommentar, Datenschutzgesetz/Öffentlichkeitsgesetz, BLECHTA GABOR-PAUL/VASELLA DAVID (Hrsg.), 4. Aufl., Basel 2024
Basler Komm. StGB II	Basler Kommentar, Strafrecht II (Art. 111–392 StGB), Jugendstraf- gesetz, NIGGLI MARCEL ALEXANDER/WIPRÄCHTIGER HANS (Hrsg.), 4. Aufl., Basel 2019
Basler Komm. StPO	Basler Kommentar, Schweizerische Strafprozessordnung/ Jugendstrafprozessordnung, NIGGLI MARCEL ALEXANDER/HEER MARIANNE/WIPRÄCHTIGER HANS (Hrsg.), Basel 2023
Basler Komm. ZGB	Basler Kommentar, Zivilgesetzbuch I (Art. 1–456 ZGB), GEISER THOMAS/FOUNTOULAKIS CHRISTINA (Hrsg.), 7. Aufl., Basel 2022
BAZG	Bundesamt für Zoll und Grenzsicherheit
BAZG-VG	Bundesgesetz über den Allgemeinen Teil der Abgabenerhebung und die Kontrolle des grenzüberschreitenden Waren- und Per- sonenverkehrs durch das Bundesamt für Zoll und Grenzsicher- heit (BAZG-Vollzugsaufgabengesetz, BAZG-VG)
BBl	Bundesblatt
Bd.	Band
BE	Bern
betr.	betreffend
BFS	Bundesamt für Statistik BFS
bfu	Beratungsstelle für Unfallverhütung
BGBI.	Bundesgesetzblatt (Deutschland)
BGE	Entscheidungen des Schweizerischen Bundesgerichtes, Amtli- che Sammlung
BGer	Bundesgericht
bGS	bereinigte Gesetzessammlung von Appenzell Ausserrhoden
BGS	Bereinigte Gesetzessammlung Kanton Solothurn; Bereinigte Gesetzessammlung Kanton Zug
BJ	Bundesamt für Justiz
BJM	Basler Juristische Mitteilungen (Basel)
BKP	Bundeskriminalpolizei (fedpol)

BL	Basel-Landschaft
BLV	Base législative vaudoise
BR	Bundesrat; Bündner Rechtsbuch
BS	Basel-Stadt; Bereinigte Sammlung der Bundesgesetze und Verordnungen 1848–1947
BSD	Bundessicherheitsdienst (fedpol)
BSG	Bernische Systematische Gesetzessammlung
bspw.	beispielsweise
BVerfG	Bundesverfassungsgericht (Deutschland)
BVerfGE	Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts (Deutschland)
BVGE	Entscheide des Schweizerischen Bundesverwaltungsgerichts
BVGer	Bundesverwaltungsgericht
BV Kommentar	BV Kommentar, Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft, BIAGGINI GIOVANNI, 2. Aufl., Zürich 2017
bzgl.	bezüglich
bzw.	beziehungsweise
ca.	circa
CR CP	Commentaire romand, Code pénal II (Art. 111–392 StGB), MACALUSO ALAIN/MOREILLON LAURENT/QUELOZ NICOLAS (Hrsg.), Basel 2017
CR CPP	Commentaire romand, Code de procédure pénale suisse, JEANNERET YVAN/KUHN ANDRÉ/PERRIER DEPEURSINGE CAMILLE (Hrsg.), 2e éd, Basel 2019
CR Cst.	Commentaire romand, Constitution fédérale, MARTENET VINCENT/DUBEY JACQUES (Hrsg.), Basel 2021
CR LPD	Commentaire Romand, Loi fédérale sur la protection des données, MEIER PHILIPPE/MÉTILLE SYLVAIN (Hrsg.), Basel 2023
DAA	Abkommen zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft und der Europäischen Gemeinschaft über die Kriterien und Verfahren zur Bestimmung des zuständigen Staates für die Prüfung eines in einem Mitgliedstaat oder in der Schweiz gestellten Asylanspruchs vom 26. Oktober 2004 (SR 0.142.392.68)
dass.	dasselbe
ders.	derselbe
d.h.	das heisst

dies.	dieselbe(n)
digma	Zeitschrift für Datenrecht und Informationssicherheit (Zürich)
Diss.	Dissertation
DNA	«desoxyribonucleic acid» (Desoxyribonukleinsäure)
DSK	Europäische Datenschutzkonvention bzw. Übereinkommen zum Schutz des Menschen bei der automatischen Verarbeitung personenbezogener Daten vom 28. Januar 1981 (SR 0.235.1)
Dublin Assoziierungsabkommen	<i>vgl.</i> DAA
E [-...]	Entwurf [zu(m) ...]
E.	Erwägung
éd.	édition
EFD	Eidgenössisches Finanzdepartement
EGMR	Europäischer Gerichtshof für Menschenrechte
EJPD	Eidgenössisches Justiz- und Polizeidepartement
EMRK	Europäische Menschenrechtskonvention vom 4. November 1950 (SR 0.101)
Europäische Datenschutzkonvention	<i>vgl.</i> DSK
etc.	et cetera
EU	Europäische Union
Eurodac	European Dactyloscopy (Europäische Datenbank zur Speicherung von Fingerabdrücken)
Europäische Datenschutzkonvention	<i>vgl.</i> DSK
Europäische Menschenrechtskonvention	<i>vgl.</i> EMRK
Europol	European Police Office (Europäisches Polizeiamt)
EuZ	Zeitschrift für Europarecht (Zürich)
EZV	Eidgenössische Zollverwaltung
f./ff.	folgende
fedpol	Bundesamt für Polizei

Fn./FN	Fussnote
FOR	Forensisches Institut Zürich
forumpoenale	Zeitschrift für den Praktiker im Bereich Strafrecht (Bern)
FR	Freiburg/Fribourg
FU	Fürsorgerische Unterbringung
GDB	Gesetzesdatenbank (Gesetzessammlung) des Kantons Obwalden
GE	Genf/Genève
GEBM	Genehmigungspflichtige Beschaffungsmassnahme (Bund)
GL	Glarus
gl.M.	gleicher Meinung
GPDel	Geschäftsprüfungsdelegation (Bund)
GR	Graubünden
GS	Gesetzessammlung des Kantons Appenzell Innerrhoden Gesetzessammlung des Kantons Glarus
GWK	Grenzwachtkorps (heute BAZG)
Habil.	Habilitation
Handkomm. aDSG	Datenschutzgesetz (DSG), Handkommentar, BAERISWYL BRUNO/PÄRLI KURT (Hrsg.), Bern 2015
Handkomm. DSG	Datenschutzgesetz (DSG), Bundesgesetz vom 25. September 2020 über den Datenschutz (DSG), Handkommentar, BAERISWYL BRUNO/PÄRLI KURT/BLONSKI DOMINIKA (Hrsg.), 2. Aufl., Bern 2023
Handkomm. Privatrecht	Handkommentar zum Schweizer Privatrecht, Personen- und Familienrecht, Art. 1–456 ZGB, Partnerschaftsgesetz ARNET RUTH/BREITSCHMID PETER/JUNGO ALEXANDRA (Hrsg.), 4. Aufl., Zürich 2023
h.L.	herrschende Lehre
HOKO	Hotelkontrolle (System zur Übermittlung, Überprüfung und Verwaltung von Hotel-Meldescheinen)
HOOGAN	Datenbank bzw. elektronisches Informationssystem des Bundes zur Erfassung von Daten über Personen, die sich anlässlich von Sportveranstaltungen im In- und Ausland gewalttätig verhalten
Hooligan-Konkordat	<i>vgl. revidiertes Hooligan-Konkordat</i>
Hrsg.	Herausgeber
i. Br.	(Freiburg) im Breisgau

ICPO-INTERPOL	International Criminal Police Organization « <i>Interpol</i> » (Internationale kriminalpolizeiliche Organisation « <i>Interpol</i> »)
i.d.R.	in der Regel
i.e.S.	im engeren Sinne
IFF	Institut für Föderalismus (Universität Freiburg i.Ü.)
IKAPOL (-Vereinbarung)	Interkantonale Polizeieinsätze; Vereinbarung über interkantonale Polizeieinsätze vom 6. April 2006
IMP	Interkantonale Mobile Polizei
IMSI	International Mobile Subscriber Identity
inkl.	inklusive
insb.	insbesondere
Interpol	vgl. ICPO-INTERPOL
i.S.(v).	im Sinne (von)
i.Ü.	(Freiburg) im Ü(e)chtland
i.V.m.	in Verbindung mit
i.w.S.	im weiteren Sinne
JU	Jura
Jusletter	Die grösste juristische Universalzeitschrift der Schweiz (Bern)
JuWe	Amt für Justizvollzug und Wiedereingliederung des Kantons Zürich
Kap.	Kapitel
KESB	Kindes- und Erwachsenenschutzbehörde
KKJPD	Konferenz der Kantonalen Justiz- und Polizeidirektorinnen und -direktoren
KKPKS	Konferenz der Kantonalen Polizeikommandantinnen und -kommandanten der Schweiz
KOBK	Koordinationsstelle zur Bekämpfung der Internetkriminalität (Bund)
KOM	Kommission (EU)
Komm. aBV	Kommentar zur Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 29. Mai 1874, Loseblatt, AUBERT JEAN-FRANÇOIS/EICHENBERGER KURT/MÜLLER JÖRG PAUL/RHINOW RENÉ A./SCHINDLER DIETRICH (Hrsg.), Basel/Zürich/Bern 1987–1996

Komm. PolG-ZH	PolG, Kommentar zum Polizeigesetz des Kantons Zürich, DONATSCH ANDREAS/JAAG TOBIAS/ZIMMERLIN SVEN (Hrsg.), Zürich/Basel/Genf 2018
Komm. VRG-ZH	Kommentar zum Verwaltungsrechtspflegegesetz des Kantons Zürich (VRG), GRIFFEL ALAIN (Hrsg.), 3. Aufl., Zürich/Basel/Genf 2014
Kriminalistik	Unabhängige Zeitschrift für die kriminalistische Wissenschaft und Praxis
KSMM	Koordinationsstelle gegen Menschenhandel und Menschen-smuggel (Bund)
KV [...]	Kantonsverfassung [...]
LBBS	Leitbild Bevölkerungsschutz (Bund)
LeGes	Mitteilungsblatt der Schweizerischen Gesellschaft für Gesetz-gebung (SGG) und der Schweizerischen Evaluationsgesellschaft (SEVAL), (Bern)
lit.	litera
LS	Loseblattsammlung Kanton Zürich
LU	Luzern
m.a.W.	mit anderen Worten
m.H.	mit Hinweis
Mil Sich	Militärische Sicherheit (VBS)
m.Verw.	mit Verweis
m.w.H.	mit weiteren Hinweisen
m.w.Verw.	mit weiteren Verweisen
N	Note/Randnote; Nationalrat
N/NR	Nationalrat
NCMEC	National Center for Missing & Exploited Children
NCS	Nationale Cyberstrategie (Bund)
NDB	Nachrichtendienst des Bundes
NE	Neuenburg/Neuchâtel
NEDIK	Netzwerk digitale Ermittlungsunterstützung Internetkriminali-tät
NFA	Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen
NG	Nidwaldner Gesetzessammlung

NJW	Neue Juristische Wochenschrift (München)
Nr.	Nummer
N-SIS	Nationaler Teil des Schengener Informationssystems
NW	Nidwalden
OCR	Optical Character Recognition (optische Zeichenerkennung)
OECD	Organization for Economic Cooperation and Development (Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung)
OGer	Obergericht
OSINT	Open Source Intelligence
OW	Obwalden
passim	da und dort, zerstreut
Petit Comm. Cst.	Petit commentaire de la Constitution fédérale de la Confédération suisse du 18 avril 1999, AUBERT JEAN-FRANÇOIS/MAHON PASCAL, Zürich/Basel/Genf 2003
PKS	Polizeiliche Kriminalstatistik
POG [-...]	Polizeiorganisationsgesetz (<i>Abkürzung wird für die vereinzelt bestehenden Organisationsgesetze verwendet und stets mit Bindestrich sowie der jeweils offiziellen Kantonsabkürzung ergänzt</i>)
PolAG	Bundesgesetz über die polizeilichen Aufgaben des Bundes (Polizeiaufgabengesetz); (<i>nicht in Kraft gesetzt</i>)
POLAP	Polizeiliche Abfrageplattform
PolG [-...]	Polizeigesetz (<i>Abkürzung wird für sämtliche kantonalen Polizeigesetze verwendet, dann aber stets ergänzt mit Bindestrich und der jeweils offiziellen Kantonsabkürzung</i>)
POLIS	Polizei-Informationssystem (Vorgangsdatenbearbeitung Polizei)
Praxiskomm. StGB	Schweizerisches Strafgesetzbuch, Praxiskommentar, TRECHSEL STEFAN/PIETH MARK (Hrsg.), 4. Aufl., Zürich/St. Gallen 2021
Praxiskomm. StPO	Schweizerische Strafprozessordnung, Praxiskommentar, JOSITSCH DANIEL/SCHMID NIKLAUS, 2. Aufl., Zürich/St. Gallen 2023
Praxiskomm. VwVG	Praxiskommentar Verwaltungsverfahrensgesetz (VwVG), unter Einschluss des Reglements über die Kosten und Entschädigungen vor dem Bundesverwaltungsgericht (VGKE), WALDMANN BERNHARD/KRAUSKOPF PATRICK (Hrsg.), 3. Aufl., Zürich/Basel/Genf 2023
PSI	Polizeisysteme und Identifikation (fedpol)

PTI	Polizeitechnik und -Informatik Schweiz (KKPKS)
Quid?	Fribourg Law Review (Freiburg i.Ü.)
Rahmenbeschluss	Typus eines EU-Rechtsaktes (Sekundärrecht)
RB	Thurgauer Rechtsbuch; Rechtsbuch des Kantons Uri
recht	Zeitschrift für juristische Ausbildung und Praxis (Bern)
resp.	respektive
Revidiertes Hooligan- Konkordat	Konkordat über Massnahmen gegen Gewalt anlässlich von Sportveranstaltungen vom 15. November 2007; Änderung vom 2. Februar 2012
Richtlinie	Typus eines EU-Rechtsaktes (Sekundärrecht)
RIPOL	Recherches informatisées de police (Automatisiertes Fahndungssystem des Bundes)
Risiko & Recht	Zeitschrift zu Rechtsfragen der modernen Risikogesellschaft (Zürich)
RL	Raccolta leggi Ticino
RoadCross Schweiz	Stiftung für Prävention und Bewältigung von Unfällen sowie Schädigungen durch den Strassenverkehr
RSG	Recueil systématique de la législation genevoise
RSJU	Recueil systématique des lois jurassienne
RSN	Recueil systématique de la législation neuchâteloise
Rz.	Randziffer(n)
S	Ständerat
S.	Seite(n)
SAA	Abkommen zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft, der Europäischen Union und der Europäischen Gemeinschaft über die Assoziierung dieses Staates bei der Umsetzung, Anwendung und Entwicklung des Schengen-Besitzstands vom 26. Oktober 2004 (SR 0.362.31)
SAR	Systematische Sammlung des Aargauischen Rechts
SBB	Schweizerische Bundesbahnen
Schengen Assoziierungs- abkommen	vgl. SAA
SEM	Staatssekretariat für Migration
SEV	vgl. DSK
LII	

SEVAL	Schweizerische Evaluationsgesellschaft
SG	St. Gallen; Systematische Gesetzessammlung des Kantons Basel-Stadt
SGF	Systematische Gesetzessammlung des Kantons Freiburg
SGG	Schweizerische Gesellschaft für Gesetzgebung
sGS	Systematische Gesetzessammlung des Kantons St. Gallen
SGS	Systematische Gesetzessammlung (Basel-Landschaft) Systematische Gesetzessammlung (Wallis)
SH	Schaffhausen
SHR	Schaffhauser Rechtsbuch
Sicherheit & Recht	Die juristische Fachzeitschrift für Sicherheitsfragen in den Bereichen Polizei, Militär, Umwelt und Technik (Zürich/St. Gallen)
SIGINT	Signal Intelligence
SIRENE(-Büro)	Supplementary Information Request at the National Entry (Nationale Kontaktstelle für den Austausch zusätzlicher Informationen betreffend SIS)
SIS (II)	Schengener Informationssystem (zweite Generation) (KOM/2001/720); (vormalig: «Schengener Informationssystem»)
SJZ	Schweizerische Juristen-Zeitung (Zürich)
SKP	Schweizerische Kriminalprävention
SK StPO	Kommentar zur Schweizerischen Strafprozessordnung (StPO), DONATSCH ANDREAS/LIEBER VIKTOR/SUMMERS SARAH J./WOHLERS WOLFGANG (Hrsg.), 3. Aufl., Zürich/Basel/Genf 2020
SO	Solothurn
sog.	sogenannt(e)
SPI	Schweizerisches Polizei-Institut
SR	Systematische Sammlung des Bundesrechts; Ständerat
SRL	Systematische Rechtssammlung des Kantons Luzern
SRSZ	Systematische Gesetzessammlung des Kantons Schwyz
St. Galler Kommentar	Die schweizerische Bundesverfassung, Kommentar, EHRENZELLER BERNHARD/EGLI PATRICIA/HETTICH PETER/HONGLER PETER/SCHINDLER BENJAMIN/SCHMID STEFAN G./SCHWEIZER RAINER J. (Hrsg.), Die schweizerische Bundesverfassung, St. Galler Kommentar, 4. Aufl., Zürich/St. Gallen 2023

St. Galler Kommentar (3. Aufl.)	Die schweizerische Bundesverfassung, St. Galler Kommentar, EHRENZELLER BERNHARD/SCHINDLER BENJAMIN/SCHWEIZER RAINER J./VALLENDER KLAUS A. (Hrsg.), 3. Aufl., Zürich/St. Gallen 2014
StR	Ständerat
Strassenverkehr/ Circulation routière	Zeitschrift für umfassendes Wissen zur Mobilität auf der Strasse (Zürich/St. Gallen)
sui generis	die juristische Open-Access-Zeitschrift (Zürich)
SUST	Schweizerische Sicherheitsuntersuchungsstelle (UVEK)
SVVOR	Schweizerische Vereinigung für Verwaltungsorganisationsrecht
SZ	Schwyz
TCS	Touring Club Schweiz
TG	Thurgau
TI	Ticino/Tessin
u.	und
u.a.	unter anderem; unter anderen; und andere(s)
UKI	Unabhängige Kontrollinstanz für die Funk- und Kabelaufklärung (Bund)
UN	United Nations (Vereinigte Nationen)
UNO	United Nations Organization
UNO-Pakt II	Internationaler Pakt über bürgerliche und politische Rechte vom 16. Dezember 1966 (SR 0.103.2)
UN-Resolution 217 A (III)	vgl. AEMR
UR	Uri
UVEK	Eidgenössisches Departement für Umwelt, Energie und Verkehr
v.	versus
v.a.	vor allem
VBS	Eidgenössisches Departement für Verteidigung, Bevölkerungs- schutz und Sport
VD	Vaud/Waadt
VE [...]	Vorentwurf [zu(m) ...]
Verordnung	Typus eines EU-Rechtsaktes (Sekundärrecht)
vgl.	vergleiche

Vol.	Volume
Vorb.	Vorbemerkung(en)
VOSTRA	Strafregister-Informationssystem des Bundes
VPB	Verwaltungspraxis der Bundesbehörden
VRG-ZH	Verwaltungsrechtspflegegesetz des Kantons Zürich
VS	Valais/Wallis
VSKC-Handbuch	Polizeiliche Ermittlung, Ein Handbuch der Vereinigung der Schweizerischen Kriminalpolizeichefs zum polizeilichen Ermittlungsverfahren gemäss der Schweizerischen Strafprozessordnung, ALBERTINI GIANFRANCO/FEHR BRUNO/VOSER BEAT (Hrsg.), Zürich/Basel/Genf 2008
WEA	Weiterentwicklung der Armee
WOSTA	Weisungen für das Vorverfahren der Oberstaatsanwaltschaft des Kantons Zürich
z.B.	zum Beispiel
ZBJV	Zeitschrift des bernischen Juristenverbands (Bern)
ZBl	Schweizerisches Zentralblatt für Staats- und Verwaltungsrecht (bis 1988: für Staats- und Gemeindeverwaltung; Zürich)
ZG	Zug
ZH	Zürich
Ziff.	Ziffer(n)
zit.	zitiert
ZP [-...]	Zusatzprotokoll [...]
ZP-DSK	Zusatzprotokoll zur Europäischen Datenschutzkonvention vom 8. November 2001 (SR 0.235.11)
ZSP	Zentralstelle Sprengstoff und Pyrotechnik (Bund)
ZSR (NF)	Zeitschrift für Schweizerisches Recht (Neue Folge; Basel)
ZStrR	Schweizerische Zeitschrift für Strafrecht (Bern)
ZSW	Zentralstelle Waffen (Bund)

Rechtsquellenverzeichnis

Bundeserlasse werden in der Regel gemäss den aufgeführten Abkürzungen bzw. der Amtlichen Sammlung des Bundes mit Jahres- und Seitenzahl und Erlasse der kantonalen Rechtssammlungen mit dem betreffenden Kurztitel bzw. der betreffenden Erlassabkürzung – sofern solche bestehen – zitiert. Falls kein besonderer Zitierhinweis in eckigen Klammern, keine offizielle Abkürzung oder Kurzbezeichnung resp. Fundstelle der betreffenden Quelle vorliegt, werden kantonale, interkantonale, eidgenössische wie auch völkervertragliche Rechtsquellen mit ihrem vollständigen Wortlaut wiedergegeben. Die wesentlichen polizeirechtlichen Erlasse im Speziellen werden hingegen konsequent mit den gebräuchlichen Abkürzungen PolG, PolV und POG zitiert, wobei der jeweils zitierte Erlass mit Bindestrich und der entsprechenden offiziellen Kantonsabkürzung ergänzt wird (z.B. PolG-BE, PolV-GR, POG-ZH). Abgesehen von den gebräuchlichsten Abkürzungen (aBV/BV, EMRK, OR, SchKG, StGB, StPO, ZGB, ZPO) wird jeder Bundesrechtserlass bei seiner Erstnennung im entsprechenden Abschnitt mit der zugeordneten Erlass-Nummer der betreffenden systematischen Rechtssammlung angegeben. Kantonale Erlasse werden durchgehend mit der zugeordneten Erlass-Nummer angegeben.

I. Bundesrecht

1. Verfassung, Gesetze und Verordnungen

aBV (1874)	Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 29. Mai 1874 [AS 1, S. 1–37; ersetzt durch BV 1999]
AFIS-Verordnung	Verordnung über die Bearbeitung biometrischer erkennungsdienstlicher Daten vom 6. Dezember 2013 («AFIS-Verordnung» [= inoffizielle Abkürzung]; SR 361.3)
AIG	Bundesgesetz über die Ausländerinnen und Ausländer und über die Integration vom 16. Dezember 2005 (Ausländer- und Integrationsgesetz, AIG; SR 142.20)
ATSG	Bundesgesetz über den Allgemeinen Teil des Sozialversicherungsrechts vom 6. Oktober 2000 (ATSG; SR 830.1)
BetmG	Bundesgesetz über die Betäubungsmittel und die psychotropen Stoffe vom 3. Oktober 1951 (Betäubungsmittelgesetz, BetmG; SR 812.121)

BGG	Bundesgesetz über das Bundesgericht vom 17. Juni 2005 (Bundesgerichtsgesetz, BGG; SR 173.110)
BGÖ	Bundesgesetz über das Öffentlichkeitsprinzip der Verwaltung vom 17. Dezember 2004 (Öffentlichkeitsgesetz, BGÖ; SR 152.3)
BGST	Bundesgesetz über die Sicherheitsorgane der Transportunternehmen im öffentlichen Verkehr vom 18. Juni 2010 (BGST; SR 745.2)
BPI	Bundesgesetz über die polizeilichen Informationssysteme des Bundes vom 13. Juni 2008 (BPI; SR 361)
BÜPF	Bundesgesetz betreffend die Überwachung des Post- und Fernmeldeverkehrs vom 6. Oktober 2000 (BÜPF; SR 780.1)
BV	Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18. April 1999 (SR 101)
BVE	Bundesgesetz über die verdeckte Ermittlung vom 20. Juni 2003 (BVE); [AS 2004 1409 ff.; früher: SR 312.8; <i>aufgehoben mit Inkraftsetzung der neuen einheitlichen Strafprozessordnung am 1. Januar 2011</i>]
BWIS	Bundesgesetz über Massnahmen zur Wahrung der inneren Sicherheit vom 21. März 1997 (BWIS; SR 120)
BZG	Bundesgesetz über den Bevölkerungsschutz und den Zivilschutz vom 4. Oktober 2002 (Bevölkerungs- und Zivilschutzgesetz, BZG; SR 520.1)
DSG	Bundesgesetz über den Datenschutz vom 25. September 2020 (Datenschutzgesetz; DSG; SR 235.1)
DSV	Verordnung über den Datenschutz vom 31. August 2022 (Datenschutzverordnung, DSV; SR 235.11)
EBG	Eisenbahngesetz vom 20. Dezember 1957 (EBG; SR 742.101)
IRSG	Bundesgesetz über internationale Rechtshilfe in Strafsachen vom 20. März 1981 (Rechtshilfegesetz, IRSG; SR 351.1)
JStG	Bundesgesetz über das Jugendstrafrecht vom 20. Juni 2003 (Jugendstrafgesetz, JStG; SR 311.1)
LFG	Bundesgesetz über die Luftfahrt vom 21. Dezember 1948 (Luftfahrtgesetz, LFG; SR 748.0)
LFV	Verordnung über die Luftfahrt vom 14. November 1973 (Luftfahrtverordnung, LFV; SR 748.01)
MG	Bundesgesetz über die Armee und die Militärverwaltung vom 3. Februar 1995 (Militärgesetz, MG; SR 510.10)

MIG	Bundesgesetz über militärische und andere Informationssysteme im VBS vom 3. Oktober 2008 (MIG; SR 510.91)
MIV	Verordnung über militärische und andere Informationssysteme im VBS 16. Dezember 2009 (MIV; SR 510.911)
NDG	Bundesgesetz über den Nachrichtendienst vom 25. September 2015 (Nachrichtendienstgesetz, NDG; SR 121)
N-SIS-Verordnung	Verordnung über den nationalen Teil des Schengener Informationssystems (N-SIS) und das SIRENE-Büro vom 8. März 2013 (N-SIS-Verordnung; SR 362.0)
OBG	Ordnungsbussengesetz vom 24. Juni 1970 (OBG; SR 741.03)
OR	Bundesgesetz betreffend die Ergänzung des Schweizerischen Zivilgesetzbuches vom 30. März 1911 (Fünfter Teil: Obligationenrecht, OR; SR 220)
OV-EJPD	Organisationsverordnung für das Eidgenössische Justiz- und Polizeidepartement vom 17. November 1999 (OV-EJPD; SR 172.213.1)
ParlG	Bundesgesetz über die Bundesversammlung vom 13. Dezember 2002 (Parlamentsgesetz, ParlG; SR 171.10)
PBG	Bundesgesetz über die Personenbeförderung vom 20. März 2009 (Personenbeförderungsgesetz, PBG; SR 745.1)
PMT	Bundesgesetz vom 25. September 2020 über polizeiliche Massnahmen zur Bekämpfung von Terrorismus (PMT; AS 2021 565)
RVOG	Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetz vom 21. März 1997 (RVOG; SR 172.010)
SchKG	Bundesgesetz über Schuldbetreibung und Konkurs vom 11. April 1889 (SchKG; SR 281.1)
SIaG	Bundesgesetz über den Informationsaustausch zwischen den Strafverfolgungsbehörden des Bundes und denjenigen der anderen Schengen-Staaten vom 12. Juni 2009 (Schengen-Informationsaustausch-Gesetz, SIaG; SR 362.2)
SprstG	Bundesgesetz über explosionsgefährliche Stoffe vom 25. März 1977 (Sprengstoffgesetz, SprstG; SR 941.41)
SprstV	Verordnung über explosionsgefährliche Stoffe vom 27. November 2000 (Sprengstoffverordnung, SprstV; SR 941.411)
Seeschiffahrtsgesetz	Bundesgesetz über die Seeschiffahrt unter der Schweizer Flagge vom 23. September 1953 (Seeschiffahrtsgesetz; SR 747.30)

SKV	Verordnung über die Kontrolle des Strassenverkehrs (Strassenverkehrskontrollverordnung, SKV; SR 741.013)
StBOG	Bundesgesetz über die Organisation der Strafbehörden des Bundes vom 19. März 2010 (Strafbehördenorganisationsgesetz, StBOG; SR 173.71)
StGB	Schweizerisches Strafgesetzbuch vom 21. Dezember 1937 (SR 311.0)
StPO	Schweizerische Strafprozessordnung vom 5. Oktober 2007 (Strafprozessordnung, StPO; SR 312.0)
StReV	Verordnung über das Strafregister-Informationssystem VOSTRA vom 19. Oktober 2022 (Strafregisterverordnung, StReV; SR 331)
SVG	Strassenverkehrsgesetz vom 19. Dezember 1958 (SVG; SR 741.01)
Verordnung gegen Menschenhandel	Verordnung über Massnahmen zur Verhütung von Straftaten im Zusammenhang mit Menschenhandel vom 23. Oktober 2013 (Verordnung gegen Menschenhandel; SR 311.039.3)
VGKE	Reglement über die Kosten und Entschädigungen vor dem Bundesverwaltungsgericht (VGKE; SR 173.320.2)
VSKV-ASTRA	Verordnung des ASTRA zur Strassenverkehrskontrollverordnung (VSKV-ASTRA; SR 741.013.1)
VÜPF	Verordnung über die Überwachung des Post- und Fernmeldeverkehrs (VÜPF; SR 780.11)
VVMH	Verordnung über verwaltungspolizeiliche Massnahmen des Bundesamtes für Polizei und über das Informationssystem HOOGAN vom 4. Dezember 2009 (VVMH; SR 120.52)
VwVG	Bundesgesetz über das Verwaltungsverfahren vom 20. Dezember 1968 (Verwaltungsverfahrensgesetz, VwVG; SR 172.021)
WG	Bundesgesetz über Waffen, Waffenzubehör und Munition vom 20. Juni 1997 (Waffengesetz, WG; SR 514.54)
ZAG	Bundesgesetz über die Anwendung polizeilichen Zwangs und polizeilicher Massnahmen im Zuständigkeitsbereich des Bundes vom 20. März 2008 (Zwangsangwendungsgesetz, ZAG; SR 364)
ZentG	Bundesgesetz über kriminalpolizeiliche Zentralstellen des Bundes vom 7. Oktober 1994 (ZentG; SR 360)
ZG	Zollgesetz vom 18. März 2005 (ZG; SR 631.0)

ZGB Schweizerisches Zivilgesetzbuch vom 10. Dezember 1907 (ZGB
[= inoffizielle Abkürzung]; SR 210)

2. Bundeserlasse ohne Abkürzung bzw. Kurztitel

AS 2013 1051 ff. Bundesgesetz über die verdeckte Ermittlung und Fahndung
(Änderung der Strafprozessordnung und des Militärstrafpro-
zesses) vom 14. Dezember 2012

SR 631.053 Verordnung über den Einsatz von Bildaufnahme-, Bildaufzeich-
nungs- und anderen Überwachungsgeräten durch die Eidge-
nössische Zollverwaltung vom 4. April 2007

BBl 1992 III 959 ff. Bundesgesetz über den Datenschutz vom 19. Juni 1992 [ersetzt
durch DSG 2020]

SR 748.225.1 Verordnung über die Rechte und Pflichten des Kommandanten
eines Luftfahrzeuges vom 22. Januar 1960

3. Bundesbeschlüsse

AS 2010 3417 f. Bundesbeschluss über die Genehmigung und die Umsetzung
des Notenaustauschs zwischen der Schweiz und der EU be-
treffend die Übernahme des Rahmenbeschlusses 2008/977/JI
über den Schutz von Personendaten im Rahmen der polizeili-
chen und justiziellen Zusammenarbeit in Strafsachen (Weiter-
entwicklung des Schengen-Besitzstands) vom 19. März 2010

AS 2009 6915 f. Bundesbeschluss über die Genehmigung und die Umsetzung
des Notenaustauschs zwischen der Schweiz und der EU be-
treffend die Übernahme des Rahmenbeschlusses 2006/960/JI
über die Vereinfachung des Informationsaustauschs zwischen
Strafverfolgungsbehörden (Weiterentwicklung des Schengen-
Besitzstands) vom 12. Juni 2009

AS 2008 5629 ff. Bundesbeschluss über die Genehmigung und die Umsetzung
des Notenaustauschs zwischen der Schweiz und der Europäi-
schen Gemeinschaft betreffend die Übernahme des Schenge-
ner Grenzkodexes (Weiterentwicklung des Schengen-Besitz-
stands) vom 13. Juni 2008

AS 2008 447 ff.
(SR 362) Bundesbeschluss über die Genehmigung und die Umsetzung
der bilateralen Abkommen zwischen der Schweiz und der EU
über die Assoziierung an Schengen und an Dublin vom 17. De-
zember 2004

II. Kantonales Recht

Aargau

- SAR 110.000 Verfassung des Kantons Aargau (Kantonsverfassung, KV) vom 25. Juni 1980
- SAR 531.200 Gesetz über die Gewährleistung der öffentlichen Sicherheit (Polizeigesetz, PolG) vom 6. Dezember 2005

Appenzell Ausserrhoden

- bGS 111.1 Verfassung des Kantons Appenzell A.Rh. vom 30. April 1995
- bGS 521.1 Polizeigesetz vom 13. Mai 2002

Appenzell Innerrhoden

- GS 550.000 Polizeigesetz (PolG) vom 29. April 2001
- SGS 100 Verfassung des Kantons Basel-Landschaft vom 17. Mai 1984
- SGS 700 Polizeigesetz (PolG) vom 28. November 1996

Basel-Stadt

- SG 111.100 Verfassung des Kantons Basel-Stadt vom 23. März 2005
- SG 510.100 Gesetz betreffend die Kantonspolizei des Kantons Basel-Stadt (Polizeigesetz, PolG) vom 13. November 1996

Bern

- BSG 101.1 Verfassung des Kantons Bern (KV) vom 6. Juni 1993
- BSG 551.1 Polizeigesetz (PolG) vom 10. Februar 2019

Fribourg/Freiburg

- SGF 10.1 Verfassung des Kantons Freiburg (KV) vom 16. Mai 2004
- SGF 551.1 Gesetz über die Kantonspolizei (PolG) vom 15. November 1990

Genève/Genf

- RSG A 2 00 Constitution de la République et Canton de Genève (Cst-GE) du 14 octobre 2012
- RSG F 1 05 Loi sur la police (LPol) du 9 septembre 2014

Glarus

- GS I A/1/1 Verfassung des Kantons Glarus vom 1. Mai 1988

GS V A/11/1 Polizeigesetz des Kantons Glarus (PolG) vom 6. Mai 2007

Graubünden

BR 110.100 Verfassung des Kantons Graubünden vom 14. September 2003
BR 613.000 Polizeigesetz des Kantons Graubünden (PolG) vom 20. Oktober 2004

Jura

RSJU 101 Constitution de la République et Canton de Jura du 20 mars 1977
RSJU 551.1 Loi sur la police cantonale (LPol) du 28 janvier 2015

Luzern

SRL 1 Verfassung des Kantons Luzern (KV) vom 17. September 2007
SRL 350 Gesetz über die Luzerner Polizei (PolG) vom 27. Januar 1998

Neuchâtel/Neuenburg

RSN 101 Constitution de la République et Canton de Neuchâtel (Cst. NE) du 24 septembre 2000
RSN 561.1 Loi sur la police (LPol) du 4 novembre 2014

Nidwalden

NG 111 Verfassung des Kantons Nidwalden vom 10. Oktober 1965
NG 911.1 Gesetz über das Polizeiwesen (Polizeigesetz, PolG) vom 11. Juni 2014

Obwalden

GDB 101.0 Verfassung des Kantons Obwalden (Kantonsverfassung, KV) vom 19. Mai 1968
GDB 510.1 Polizeigesetz (PolG) vom 11. März 2010

Schaffhausen

SHR 101.000 Verfassung des Kantons Schaffhausen vom 17. Juni 2002
SHR 354.100 Polizeigesetz vom 21. Februar 2000

Schwyz

SRSZ 100.100 Verfassung des Kantons Schwyz vom 24. November 2010

SRSZ 520.110 Polizeigesetz (PolG) vom 22. März 2000

Solothurn

BGS 111.1 Verfassung des Kantons Solothurn (KV) vom 8. Juni 1986

BGS 114.1 Informations- und Datenschutzgesetz (InfoDG) vom 21. Februar 2001

BGS 511.11 Gesetz über die Kantonspolizei vom 23. September 1990

BGS 511.12 Dienstreglement für die Kantonspolizei vom 21. Mai 1991

St. Gallen

sGS 111.1 Verfassung des Kantons St. Gallen (KV) vom 10. Juni 2001

sGS 451.1 Polizeigesetz (PG) vom 10. April 1980

Thurgau

RB 101 Verfassung des Kantons Thurgau (KV) vom 16. März 1987

RB 551.1 Polizeigesetz (PolG) vom 9. November 2011

RB 551.6 Verordnung des Regierungsrates über die Datenbearbeitung durch die Kantonspolizei vom 19. Juni 2012

Ticino/Tessin

RL 561.100 Legge sulla polizia (LPol) del 12 dicembre 1989

Uri

RB 1.1101 Verfassung des Kantons Uri vom 28. Oktober 1984

RB 3.8111 Polizeigesetz (PolG) vom 30. November 2008

Vaud/Waadt

BLV 101.01 Constitution du Canton de Vaud (Cst-VD) du 14 avril 2003

BLV 133.11 Loi sur la police cantonale (LPol) du 17 novembre 1975

Valais/Wallis

SGS 101.1 Verfassung des Kantons Wallis (KV) vom 8. März 1907

SGS 550.1 Gesetz über die Kantonspolizei (PolG) vom 11. November 2016

Zug

- BGS 111.1 Verfassung des Kantons Zug (Kantonsverfassung, KV) vom 31. Januar 1894
- BGS 512.1 Polizeigesetz (PolG) vom 30. November 2006

Zürich

- LS 101 Verfassung des Kantons Zürich vom 27. Februar 2005
- LS 170.4 Gesetz über die Information und den Datenschutz (IDG) vom 12. Februar 2007
- LS 175.2 Verwaltungsrechtspflegegesetz (VRG) vom 24. Mai 1959
- LS 211.1 Gesetz über die Gerichts- und Behördenorganisation im Zivil- und Strafprozess (GOG) vom 10. Mai 2010
- LS 550.1 Polizeigesetz (PolG) vom 23. April 2007
- LS 550.11 Verordnung über die polizeiliche Zwangsanwendung (PolZ) vom 21. Januar 2009
- LS 551.1 Polizeiorganisationsgesetz (POG) vom 29. November 2004
- LS 551.103 Verordnung über das Polizei-Informationssystem POLIS (POLIS-Verordnung) vom 13. Juli 2005
- LS 551.11 Kantonspolizeiverordnung (KapoV) vom 28. April 1999

III. Interkantonaies Recht

1. Konkordate

Konkordat über Massnahmen gegen Gewalt anlässlich von Sportveranstaltungen vom 15. November 2007; Änderung vom 2. Februar 2012 (Fassung vom 10. Januar 2014 unter Berücksichtigung des Urteils 1C.176/2013, 1C.684/2013 des Bundesgerichts vom 7. Januar 2014); [publiziert z.B. im Kanton Zürich: LS 551.19]; [zit.: revidiertes Hooligan-Konkordat]

Vereinbarung über die interkantonalen Polizeieinsätze (IKAPOL) vom 6. April 2006 [trotz Beitritts aller Kantone zur Vereinbarung ist diese nicht in allen Kantonen publiziert worden; publiziert etwa z.B. im Kanton St. Gallen: sGS 451.19]; [zit.: IKAPOL bzw. IKAPOL-Vereinbarung]

2. **Verwaltungsvereinbarungen (Bund–Kantone)**

Verwaltungsvereinbarung zwischen dem Kanton [...] und der Schweizerischen Eidgenossenschaft, vertreten durch das Finanzdepartement bzw. die Oberzolldirektion über die Zusammenarbeit zwischen der Kantonspolizei [...] und dem Grenzwachkorps bzw. der Eidgenössischen Zollverwaltung vom [...] [vgl. etwa z.B. die *Verwaltungsvereinbarung betreffend den Kanton Thurgau* vom 1. April 2009: RB 541.2]

IV. **Völkervertragsrecht**

1. **Bilaterale und multilaterale Abkommen (betreffend die Schweiz)**

- | | |
|------------------|--|
| SR 0.101 | Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten (Europäische Menschenrechtskonvention) vom 4. November 1950 [in Kraft getreten für die Schweiz am 28. November 1974]; [zit.: Europäische Menschenrechtskonvention, EMRK] |
| SR 0.103.2 | Internationaler Pakt über bürgerliche und politische Rechte vom 16. Dezember 1966 [in Kraft getreten für die Schweiz am 18. September 1992]; [zit.: UNO-Pakt II] |
| SR 0.142.392.68 | Abkommen zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft und der Europäischen Gemeinschaft über die Kriterien und Verfahren zur Bestimmung des zuständigen Staates für die Prüfung eines in einem Mitgliedstaat oder in der Schweiz gestellten Asylantrags vom 26. Oktober 2004 [in Kraft getreten am 1. März 2008]; [zit.: Dublin-Assoziierungsabkommen, DAA] |
| SR 0.142.392.682 | Protokoll zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft, der Europäischen Union und dem Fürstentum Liechtenstein zum Abkommen zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft und der Europäischen Gemeinschaft über die Kriterien und Verfahren zur Bestimmung des zuständigen Staates für die Prüfung eines in einem Mitgliedstaat oder in der Schweiz gestellten Asylantrags betreffend den Zugang zu Eurodac für Gefahrenabwehr- und Strafverfolgungszwecke vom 27. Juni 2019 [in Kraft getreten für die Schweiz am 1. Mai 2022] |
| SR 0.191.01 | Wiener Übereinkommen über diplomatische Beziehungen vom 18. April 1961 [in Kraft getreten für die Schweiz am 24. April 1964] |

- SR 0.235.1 Übereinkommen zum Schutz des Menschen bei der automatischen Verarbeitung personenbezogener Daten vom 28. Januar 1981 [*in Kraft getreten für die Schweiz am 1. Februar 1998*]; [zit.: Europäische Datenschutzkonvention Nr. 108, DSK bzw. Übereinkommen SEV Nr. 108]
- SR 0.235.11 Zusatzprotokoll zum Übereinkommen zum Schutz des Menschen bei der automatischen Verarbeitung personenbezogener Daten bezüglich Aufsichtsbehörden und grenzüberschreitende Datenübermittlung vom 8. November 2001 [*in Kraft getreten für die Schweiz am 1. April 2008*]; [zit.: ZP-DSK]
- SR 0.311.54 Übereinkommen der Vereinten Nationen gegen die grenzüberschreitende organisierte Kriminalität vom 15. November 2000 [*in Kraft getreten für die Schweiz am 26. November 2006*]
- SR 0.311.543 Übereinkommen zur Bekämpfung des Menschenhandels vom 16. Mai 2005 [*in Kraft getreten für die Schweiz am 1. April 2013*]
- SR 0.353.22 Internationales Übereinkommen zur Bekämpfung der Finanzierung des Terrorismus vom 9. Dezember 1999 [*in Kraft getreten für die Schweiz am 23. Oktober 2003*]
- SR 0.362.2 Abkommen zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft und dem Europäischen Polizeiamt vom 24. September 2004 [*in Kraft getreten am 1. März 2006*]
- SR 0.362.21 Briefwechsel vom 7. März 2006/22. November 2007 zwischen der Schweiz und dem Europäischen Polizeiamt Europol über die Erweiterung des Abkommens zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft und dem Europäischen Polizeiamt vom 24. September 2004 auf die im vorliegenden Briefwechsel enthaltenen Kriminalitätsbereiche [*in Kraft getreten am 1. Januar 2008*]
- SR 0.362.31 Abkommen zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft, der Europäischen Union und der Europäischen Gemeinschaft über die Assoziierung dieses Staates bei der Umsetzung, Anwendung und Entwicklung des Schengen-Besitzstands vom 26. Oktober 2004 [*in Kraft getreten am 1. März 2008*]; [zit.: Schengen-Assoziierungsabkommen, SAA]

- SR 0.362.41 Abkommen zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft und der Europäischen Union über die Anwendung einiger Bestimmungen des Beschlusses 2008/615/JI des Rates zur Vertiefung der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit, insbesondere zur Bekämpfung des Terrorismus und der grenzüberschreitenden Kriminalität, des Beschlusses 2008/616/JI des Rates zur Durchführung des Beschlusses 2008/615/JI zur Vertiefung der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit, insbesondere zur Bekämpfung des Terrorismus und der grenzüberschreitenden Kriminalität, und seines Anhangs sowie des Rahmenbeschlusses 2009/905/JI des Rates über die Akkreditierung von Anbietern Kriminaltechnischer Dienste, die Labortätigkeiten durchführen (Prümer Zusammenarbeit) vom 27. Juni 2019 *[in Kraft getreten für die Schweiz am 1. März 2023]; [zit.: Prümer Beschlüsse]*

2. **Europarechtliche Erlasse**

a) **Beschlüsse**

- Beschluss
2008/616/JI Beschluss 2008/616/JI des Rates vom 23. Juni 2008 zur Durchführung des Beschlusses 2008/615/JI zur Vertiefung der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit, insbesondere zur Bekämpfung des Terrorismus und der grenzüberschreitenden Kriminalität *[ABl. L 210 vom 6.8.2008, S. 12; in Kraft getreten am 26. August 2008]*
- Beschluss
2008/615/JI Beschluss 2008/615/JI des Rates vom 23. Juni 2008 zur Vertiefung der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit, insbesondere zur Bekämpfung des Terrorismus und der grenzüberschreitenden Kriminalität *[ABl. L 210 vom 6.8.2008, S. 1; in Kraft getreten am 26. August 2008]*

b) **Rahmenbeschlüsse**

- Rahmenbeschluss
2009/905/JI Rahmenbeschluss 2009/905/JI des Rates vom 30. November 2009 über die Akkreditierung von Anbietern kriminaltechnischer Dienste, die Labortätigkeiten durchführen *[ABl. L 322 vom 9.12.2009, S. 14; in Kraft getreten am 29. Dezember 2009]*

Rahmenbeschluss 2008/977/JI	Rahmenbeschluss 2008/977/JI des Rates vom 27. November 2008 über den Schutz personenbezogener Daten, die im Rahmen der polizeilichen und justiziellen Zusammenarbeit in Strafsachen verarbeitet werden [ABl. L 350 vom 30.12.2008, S. 60; in Kraft getreten am 19. Januar 2009]
Rahmenbeschluss 2006/960/JI	Rahmenbeschluss 2006/960/JI des Rates vom 18. Dezember 2006 über die Vereinfachung des Austauschs von Informationen und Erkenntnissen zwischen den Strafverfolgungsbehörden der Mitgliedstaaten der Europäischen Union [ABl. L 386 vom 29.12.2006, S. 89; in Kraft getreten am 30. Dezember 2006]

c) Verordnungen

Verordnung (EU) Nr. 2016/679	Verordnung (EU) Nr. 2016/679 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 27. April 2016 zum Schutz natürlicher Personen bei der Verarbeitung personenbezogener Daten und zum freien Datenverkehr und zur Ersetzung von Richtlinie 95/46/EG (Datenschutz-Grundverordnung) [zit.: ABl. L 119 vom 4.5.2016, S. 1]
Verordnung (EU) Nr. 604/2013	Verordnung (EU) Nr. 604/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 26. Juni 2013 zur Festlegung der Kriterien und Verfahren zur Bestimmung des Mitgliedstaats, der für die Prüfung eines von einem Drittstaatsangehörigen oder Staatenlosen in einem Mitgliedstaat gestellten Antrags auf internationalen Schutz zuständig ist (Neufassung) [zit.: ABl. L 180 vom 29.6.2013, S. 31; kurz: «Dublin-III-Verordnung»]
Verordnung (EU) Nr. 603/2013	Verordnung (EU) Nr. 603/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 26. Juni 2013 über die Einrichtung von Eurodac für den Abgleich von Fingerabdruckdaten zum Zwecke der effektiven Anwendung der Verordnung (EU) Nr. 604/2013 [...] sowie zur Änderung der Verordnung (EU) Nr. 1077/2011 [...] [zit.: ABl. L 180 vom 29.6.2013, S. 1; kurz: «Eurodac-Verordnung»]

d) Richtlinien

Richtlinie (EU) 2023/977	Richtlinie (EU) 2023/977 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 10. Mai 2023 über den Informationsaustausch zwischen den Strafverfolgungsbehörden der Mitgliedstaaten und zur Aufhebung des Rahmenbeschlusses 2006/960/JI des Rates [ABl. L 134 vom 22.05.2023, S. 1; in Kraft getreten am 11. Juni 2023]
-----------------------------	--

Richtlinie (EU)
2016/680

Richtlinie (EU) 2016/680 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 27. April 2016 zum Schutz natürlicher Personen bei der Verarbeitung personenbezogener Daten durch die zuständigen Behörden zum Zwecke der Verhütung, Ermittlung, Aufdeckung oder Verfolgung von Straftaten oder der Strafvollstreckung sowie zum freien Datenverkehr und zur Aufhebung des Rahmenbeschlusses 2008/977/JI des Rates [ABl. L 119 vom 4.5.2016, S. 89; in Kraft getreten am 5. Mai 2016]

3. Andere multilaterale Völkerrechtsquellen

Amerikanische Menschenrechtskonvention (AMRK) vom 22. November 1969, Originaltext ist abrufbar unter: «https://www.oas.org/dil/treaties_b-32_american_convention_on_human_rights.pdf» (zuletzt besucht am 19. Februar 2025); [zit.: AMRK]

Allgemeine Erklärung der Menschenrechte vom 10. Dezember 1948, Originaltext ist abrufbar unter: «<https://www.un.org/en/about-us/universal-declaration-of-human-rights>» (zuletzt besucht am 19. Februar 2025); [zit.: AEMR; UN-Resolution 217 A (III)]

Einleitung

I. Ausgangslage¹

Freiheit bedeutet Unsicherheit, Sicherheit bedeutet Freiheitsbeschränkung. Während ein hohes Mass an individueller Freiheit das Fundament eines demokratischen Rechtsstaats bildet,² erfordert die Gewährleistung von Sicherheit in bestimmten Situationen den gezielten Eingriff in eben diese Freiheitsrechte.³ *Freiheit und Sicherheit stehen in einem ambivalenten Verhältnis zueinander*: Sie bedingen sich gegenseitig, sind aber gegenläufig. Ihre Balance ist keine statische, sondern ein *dynamisches Aushandlungsverhältnis*,⁴ das in der digitalisierten Gesellschaft vor neuen, mitunter erheblichen Herausforderungen steht.

Traditionell beginnt die staatliche Verantwortung für die Sicherheit entweder im Polizeirecht mit dem Vorliegen einer konkreten Gefahr⁵ oder im Strafrecht mit der Begehung oder dem Verdacht einer Straftat (vgl. Art. 299 Abs. 2 StPO). Diese auf den ersten Blick trennscharfe Zuordnung steht einer sich zunehmend diversifizierenden Bedrohungslage gegenüber: Sie reicht von organisierter Kriminalität über Extremismus bis hin zu Cyberkriminalität und transnationaler Mobilität von Täterstrukturen.⁶ Angesichts dieser Entwicklungen verschiebt sich der Fokus sicherheitspolitischer Strategien immer weiter ins

¹ Zur Förderung der Lesbarkeit wird konsekutiv in der Regel nur die grammatikalisch männliche Form verwendet. Selbstverständlich beziehen sich die Ausführungen stets auf die Personen beider Geschlechter.

² Vgl. BBl 1997 I 1 ff., 126; EHRENZELLER, St. Galler Kommentar, N 17 zu Art. 2 BV.

³ Art. 35 Abs. 1 BV bestimmt, dass die Grundrechte in der ganzen Rechtsordnung zur Geltung kommen müssen. Dadurch wird klargestellt, dass die Grundrechte objektive Grundsatznormen darstellen, die vom Staat auch aktive Vorkehrungen zu ihrer Durchsetzung und ihrem Schutz verlangen. Das BGer verpflichtet den Staat, die Möglichkeit zur Ausübung der Grundrechte präventiv und repressiv sowie aktiv und effektiv vor ernsthaften Gefährdungen und schweren Verletzungen zu schützen, selbst wenn die Beeinträchtigung der grundrechtlichen Schutzgüter ihren Ursprung nicht in einem staatlichen Handeln hat (vgl. BGE 147 I 161 E. 5.1 S. 165 f.; BGE 139 I 330 E. 2.3 S. 336). Zu den staatlichen Gewährleistungs- und Schutzpflichten HÄFELIN/HALLER/KELLER/THURNHERR, Bundesstaatsrecht, N 249 ff.; KIENER, Grundrechtslehren, § 30 N 63 ff.; SCHWEIZER, St. Galler Kommentar, N 14 ff. zu Art. 35 BV; TSCHANNEN, Staatsrecht, N 289 ff.

⁴ Vgl. BVerfGE 115, 320 (360): «Die Balance zwischen Freiheit und Sicherheit darf vom Gesetzgeber neu justiert, die Gewichte dürfen allerdings von ihm nicht grundlegend verschoben werden.». Zum Spannungsfeld zwischen individueller Freiheit und Sicherheit statt vieler: OMLIN, Innere Sicherheit Bd. 1, S. 1 ff.

⁵ Vgl. beispielsweise § 3 Abs. 2 PolG-ZH (LS 550.1). Ausführlich zum Gefahreneerfordernis für polizeiliches Eingriffshandeln hinten [N 150 ff.](#)

⁶ Vgl. BBl 2021 2895 S. 6 ff., 16 ff.; BUNDESAMT FÜR STATISTIK BFS, PKS 2024, S. 5 ff.

Vorfeld: Nicht nur die Abwehr konkreter Gefahren oder die Aufklärung begangener Straftaten, sondern bereits deren Entstehung soll unterbunden werden.

Die veränderten Bedingungen gefahrenerzeugenden oder kriminellen Handelns – insbesondere die zeitliche und räumliche Entgrenzung durch die zunehmende Digitalisierung – zwingen staatliche Sicherheitsbehörden zur Vorverlagerung ihres Handelns. Die Reaktion auf diese Herausforderung besteht primär in der Erhebung, Verknüpfung und Auswertung von stetig zunehmenden Datenmengen.⁷ Der Staat bedient sich damit derselben technischen Potenziale, die auch den multipolaren und hybriden Bedrohungslagen zugrunde liegen: der Informationstechnologie, deren Kapazitäten und Wirkungen noch längst nicht abschliessend ausgelotet sind.

- 2 Dem Postulat «so viel Freiheit und so viel Sicherheit wie möglich» versuchen die Gesetzgeber von Bund und Kantonen zunehmend durch *präventive Eingriffsbe-fugnisse* Rechnung zu tragen.⁸ Zu diesen gehört auch die automatisierte Fahrzeugfahndung und Verkehrsüberwachung (AFV). Sie ist ein sicherheitstechnologisches Instrument, das sich genau in dieses Spannungsverhältnis zwischen Freiheit und Sicherheit einfügt. Die AFV ermöglicht es, mittels automatisierter Datenerhebung und -auswertung nach gesuchten Personen und Sachen zu fahnden.⁹

Im Unterschied zur klassischen Videoüberwachung, die flächendeckend, aber lediglich situativ erfasst, erlaubt die AFV eine punktuelle, dafür jedoch systematische Erfassung von Fahrzeugdaten an definierten Kontrollörtlichkeiten. Ihr Einsatzspektrum reicht von der Gefahrenabwehr über die Straftatenprävention bis hin zur operativen Strafverfolgung.

⁷ Näher zum Zielkonflikt zwischen Polizeirecht und Datenschutz bei SCHWEGLER, Datenschutz im Polizeiwesen, S. 18 f.; vgl. ferner GLASS, Personendaten, S. 250 ff.

⁸ Vgl. beispielsweise §§ 28, 35a ff. PolG-AG (SAR 531.200), Art. 106 ff. PolG-BE (BGS 521.1), §§ 37bis ff. PolG-BL (SGS 700), Art. 33a ff. PolG-FR (SGF 551.1), Art. 21a ff. PolG-GR (BR 613.000), Art. 72 ff. PolG-JU (RSJU 551.1), §§ 15bis ff. PolG-LU (SRL 350), Art. 68 ff. PolG-NE (RSN 561.1), Art. 23a ff. PolG-UR (RB 3.8111), §§ 39 ff. PolG-TG (RB 551.1), §§ 32 ff. PolG-ZH (LS 550.1).

⁹ Die AFV kann auch zur Zählung aller eine Messstelle passierenden Fahrzeuge eingesetzt werden. Bei der Durchführung einer solchen Fahrzeugzählung werden die erfassten Kennzeichen nicht mit einem Fahndungsdatenbestand abgeglichen, sondern unmittelbar nach der Erfassung wieder gelöscht. Es handelt sich um eine parallel und unabhängig zur Kennzeichenfahndung stattfindende Massnahme, für die lediglich dieselbe Technik eingesetzt wird und deshalb gesondert zu bewerten ist. Die vorliegende Untersuchung hat ausschliesslich die polizeilichen Aspekte der Massnahme zum Gegenstand. Zur Funktionsweise der AFV hinten [N 134 ff.](#)

Zentrales Anliegen ist daher die legistische Ausgestaltung dieser Massnahme.¹⁰ Trotz des unbestrittenen sicherheitspraktischen Nutzens der AFV stellt sich zwingend die Frage nach deren rechtlicher Eingrenzung. Gerade weil sie technikbasiert ist und polyvalent eingesetzt werden kann, ist es von entscheidender Bedeutung, dass der Gesetzgeber ihren Wirkungsrahmen sauber eingrenzt. Die Gefahr einer schleichenden, normativ nicht mehr kontrollierbaren Ausweitung der Überwachungskompetenzen ist real – und das umso mehr, je weiter die technischen Möglichkeiten fortschreiten.

Die vorliegende Arbeit untersucht die materiell-rechtliche Einhegung der AFV unter verfassungsrechtlichen Gesichtspunkten. Im Zentrum steht zunächst die Verortung der Massnahme im polizeilichen Massnahmenkatalog und die daraus in kompetenzrechtlicher Hinsicht resultierenden Implikationen. Daran anknüpfend werden die gesetzlichen Ausgestaltungserfordernisse des AFV-Einsatzes analysiert. Ziel der Untersuchung ist es, ein systematisch fundiertes, verfassungsrechtlich tragfähiges Normkonzept¹¹ für die rechtliche Ausgestaltung der AFV zu entwickeln – und zugleich Leitlinien für ihren kontrollierten und verhältnismässigen Einsatz aufzuzeigen.

¹⁰ Diesem Anliegen hat die Konferenz der Kantonalen Justiz- und Polizeidirektorinnen und -direktoren (KKJPD) Nachachtung verschafft und einen Mustergesetzestext ausgearbeitet. Dieser wurde zumindest in Teilen als verfassungsrechtlich nicht tragfähig eingestuft (vgl. BGer-Urteil 1C.63/2023 vom 17. Oktober 2024 E. 3.4).

¹¹ Zum Begriff und Inhalt eines Normkonzepts vgl. BUNDESAMT FÜR JUSTIZ BJ, Gesetzgebungsleitfaden, Rz. 161 ff.

II. Vorgehen

- 5 Die vorliegende Studie untersucht die verfassungs- und polizeirechtliche Einordnung sowie die materiell-rechtlichen Zulässigkeitsvoraussetzungen der automatisierten Fahrzeugfahndung und Verkehrsüberwachung (AFV).

Im [1. Teil](#) der Untersuchung werden die Grundlagen für die rechtliche Einbettung der AFV in verfassungs- und polizeirechtlicher Hinsicht gelegt. Zunächst werden die verfassungsrechtlichen Zuständigkeitsordnungen im Bereich der inneren Sicherheit sowie die wesentlichen Grundsätze des polizeilichen Handelns dargelegt ([I–II](#)). Daran anschliessend folgt eine Auseinandersetzung mit dem Kernauftrag der Polizei sowie dem polizeilichen Handeln im Bereich des Strafrechts ([III–IV](#)). Abgerundet wird der Grundlagenteil durch eine Darstellung der verfassungsrechtlichen Zuständigkeiten sowie der grundlegenden Prinzipien des Datenschutzrechts und ihrer Bedeutung für das polizeiliche Handeln ([V](#)).

- 6 Ausgehend von diesen Grundlagen widmet sich der [2. Teil](#) der Untersuchung der Rechtsnatur und der Gesetzgebungskompetenz der AFV. Nach einer Darstellung der technischen Funktionsweise und der Abgrenzung zu anderen Überwachungsmassnahmen ([I–III](#)) folgt eine Analyse der geltenden Rechtsgrundlagen auf Bundes- und Kantonsebene ([IV](#)). Die einschlägige bundesgerichtliche Rechtsprechung wird aufgearbeitet und zur Bestimmung der Zweckrichtung der AFV herangezogen ([V](#)). Darauf aufbauend erfolgt eine dogmatische Verortung der AFV im System des polizeilichen Eingriffsrechts sowie eine vertiefte Analyse ihrer kompetenzrechtlichen Einordnung, insbesondere im Hinblick auf eine mögliche Bundeszuständigkeit zur Regelung der AFV ([VI](#)).
- 7 Der [3. Teil](#) der Arbeit befasst sich mit den materiell-rechtlichen Anforderungen an die AFV nach Art. 36 BV. Nach einer Einordnung der Massnahme in die Systematik der Grundrechtseingriffe ([I](#)) wird deren Eingriffsqualität und -intensität unter besonderer Berücksichtigung von Bewegungsprofilen und der optischen Erfassung von Insassen analysiert ([II](#)). Es folgen die Anforderungen an die gesetzliche Grundlage, insbesondere hinsichtlich Normstufe, Normdichte, Einsatzraum und Datenverwendung ([III](#)). Anschliessend wird die AFV unter dem Aspekt des öffentlichen Interesses und des Verhältnismässigkeitsprinzips geprüft ([IV–V](#)), ehe schliesslich die Vereinbarkeit mit dem Kerngehalt der informationellen Selbstbestimmung untersucht wird ([VI](#)).

Den [4. Teil](#) bildet die Schlussbetrachtung. Sie fasst die zentralen Erkenntnisse zur Gesetzgebungskompetenz, zur verfassungsrechtlichen Zulässigkeit sowie zu den materiell-rechtlichen Anforderungen an eine tragfähige AFV-Regelung zusammen und unterzieht diese einer abschliessenden normativen Bewertung.

8

III. Aktualität der Fragestellung und Forschungs(gegen)stand

- 9 Die AFV ist seit über zwei Jahrzehnten ein fester Bestandteil der polizeilichen Fahndungsarbeit.¹² Erst im Jahr 2019, rund 15 Jahre nach ihrer Einführung in der Schweiz, befasste sich das Bundesgericht im Rahmen einer abstrakten Normenkontrolle erstmals eingehend mit der AFV.¹³ Die Rechtsprechung wurde seither in mehreren Urteilen weiterentwickelt und präzisiert.¹⁴ Gleichwohl bleiben zentrale Fragen offen. Insbesondere herrscht seit dem jüngsten Urteil Unsicherheit darüber, ob die AFV als rein repressives oder auch als präventives Instrument einzuordnen ist – und welche Auswirkungen dies auf die Anforderungen an ihre gesetzliche Grundlage sowie auf ihre kompetenzrechtliche Verortung hat.¹⁵ Auch die datenschutzrechtlichen Herausforderungen, etwa in Bezug auf Speicherdauer, Zweckbindung und Nutzung von Trefferdaten, sind bislang nicht abschliessend geklärt.
- 10 Die wissenschaftliche Auseinandersetzung mit der AFV ist bisher lückenhaft. Während sich die juristische Forschung in den vergangenen Jahren intensiv mit Überwachungsmassnahmen wie der Videoüberwachung oder der präventiven verdeckten Fahndung befasst hat, bleibt die AFV in der schweizerischen Fachliteratur weitgehend unbehandelt.¹⁶ Die wenigen vorhandenen Abhandlungen konzentrieren sich primär auf isolierte Einzelaspekte. Eine systematische Analyse, welche die AFV sowohl verfassungsrechtlich verortet als auch

¹² Vgl. ZUMSTEG, AFV, S. 55 (m.Verw.).

¹³ BGE 146 I 11.

¹⁴ BGE 149 I 218; BGE 146 I 11; BGer-Urteil 1C.63/2023 vom 17. Oktober 2024.

¹⁵ Das Polizeigesetz des Kantons Zürich befindet sich derzeit in einer Teilrevision. Während der erste Vorentwurf (vgl. Antrag des Regierungsrates des Kantons Zürich vom 28. August 2024 [Vorlage 5977; §§ 32e–32h VE-PolG-ZH]) noch Bestimmungen zur AFV enthielt, wurden diese aufgrund BGer-Urteil 1C.63/2023 vom 17. Oktober 2024 im zweiten Vorentwurf gestrichen (vgl. Antrag des Regierungsrates des Kantons Zürich vom 5. März 2025 [Vorlage 5977a] sowie die Medienmitteilung der Kantonspolizei Zürich, abrufbar unter «<https://www.zh.ch/de/news-uebersicht/medienmitteilungen/2025/03/mehr-sicherheit-unter-beruecksichtigung-der-bundesgerichtlichen-rechtsprechung.html>» [zuletzt besucht am 22. März 2025]).

¹⁶ Vgl. BÜRGE, Zulässigkeit, S. 56 ff.; EICKER, AFV, S. 157; HANSIAKOB/PAJAROLA, SK StPO, N 5 zu Art. 280 StPO; STÜCKELBERGER, AFV, S. 65 ff.; WOHLERS, Verwertbarkeit, S. 55 f.; ZUMSTEG, AFV, S. 54 ff. (in Bezug auf den AFV-Einsatz durch das Bundesamt für Zoll und Grenzsicherheit [BAZG]).

polizeirechtlich in den Kanon präventiver Eingriffsbefugnisse einordnet, fehlt bislang.

Diese Forschungslücke wiegt umso schwerer, als sich die AFV in den letzten Jahren zum einen technisch kontinuierlich weiterentwickelt hat und zum anderen die sicherheitspolitischen Rahmenbedingungen zunehmend komplexer geworden sind. Neue Technologien, insbesondere die optische Erfassung von Fahrzeuginsassen und die zunehmende Vernetzung von Fahndungssystemen mit anderen polizeilichen Datenbanken, werfen neue Fragen zur Zulässigkeit und Zweckmässigkeit dieser Massnahme auf. Gleichzeitig stellt sich die Frage, ob eine schweizweite Harmonisierung der AFV-Regelungen notwendig ist.

11

Vor diesem Hintergrund erscheint eine vertiefte wissenschaftliche Auseinandersetzung mit der AFV dringend geboten. Die vorliegende Arbeit setzt sich daher zum Ziel, diese Forschungslücke zu schliessen. Sie analysiert die AFV umfassend unter Berücksichtigung der aktuellen bundesgerichtlichen Rechtsprechung, der fortschreitenden technischen Entwicklungen und der föderalen Kompetenzverteilung – und unterbreitet Vorschläge für eine verfassungs-, polizei- und datenschutzrechtlich tragfähige Ausgestaltung der Massnahme.

12

Rechtsprechung und Literatur wurden bis Juni 2025 berücksichtigt.

1. Teil: Grundlagen

I. Verfassungsrechtlicher Rahmen staatlicher Sicherheitsgewährleistung

A. Kompetenzordnung im Bundesstaat: Verfassungsvorbehalt zulasten des Bundes

Dem schweizerischen Bundesstaat ist die Idee der geteilten Souveränität zwischen Bund und Kantonen historisch inhärent.¹⁷ Art. 3 BV kodifiziert den Grundsatz, wonach *der Bund ausschliesslich über diejenigen Zuständigkeiten¹⁸ und Befugnisse verfügt, die ihm die Bundesverfassung zuweist.*¹⁹ Für Aufgaben und Zuständigkeiten des Bundes besteht mit anderen Worten ein Verfassungsvorbehalt.²⁰ Die einzelnen Kompetenzzuweisungen²¹ an den Bund werden regelmässig nicht generalklauselartig, sondern thematisch eingegrenzt formuliert. Eine Ausnahme bildet die Generalklausel zugunsten des Bundes im Bereich der auswärtigen Angelegenheiten nach Art. 54 BV.²² Diese Regelungsmethode hat zur Konsequenz, dass *alle nicht ausdrücklich dem Bund zugewiesenen Zuständigkeiten bei den Kantonen verbleiben,*²³ Art. 3 BV erfüllt insoweit

13

¹⁷ Einlässlich zur Entstehungsgeschichte der Bundesverfassung KLEY, Verfassungsrecht Bd. I, I.3 N 1 ff.; KLEY/REICH, Schweizerischer Bundesstaat, § 11 N 1 ff.; TSCHANNEN, Staatsrecht, N 64 ff.; vgl. ferner BIAGGINI, BV Kommentar, N 22 zu Art. 3 BV; DERS., Basler Komm. BV, N 80 zu Art. 3 BV; GAMPER, Staat und Verfassung, S. 54 f., 97 f.; so auch BBl 2007 5907 ff., 5918.

¹⁸ Anders als die einschlägige Doktrin, in welcher die Begriffe «Kompetenzen», «Befugnisse» und «Zuständigkeiten» vielfach synonym verwendet werden, spricht BV bewusst und konsequent ausschliesslich von «Zuständigkeiten»; vgl. dazu BIAGGINI, BV Kommentar, N 6 ff. zu Vorb. Art. 42–135 BV. Vorliegend wird namentlich in Bezug auf die kantonale Polizeihochheit und die verfassungsmässige Ordnung von Zuständigkeit(en) gesprochen; ansonsten werden die Begriffe synonym verwendet.

¹⁹ Vgl. BIAGGINI, BV Kommentar, N 6 zu Art. 3 BV; BRÜHL-MOSER, Schweizerischer Föderalismus, N 26 f., 30 f.; SCHWEIZER, St. Galler Kommentar, N 10 zu Art. 3 BV; DERS., Verfassungsrecht Bd. I, III.7 N 1; TSCHANNEN, Staatsrecht, N 725.

²⁰ BBl 1997 I 1 ff., 129.

²¹ Die Kompetenzzuweisung zugunsten des Bundes geschieht im Wesentlichen im «Zuständigkeitsteil» der Bundesverfassung (3. Titel, 2. und 3. Kapitel: Art. 54–135 BV), vereinzelt auch an anderer Stelle (z.B. Art. 40 BV).

²² Vgl. dazu BIAGGINI, Basler Komm. BV, N 14 zu Art. 3 BV; EHRENZELLER/PORTMANN, St. Galler Kommentar, N 2 f. zu Art. 54 BV; SCHWEIZER, Verfassungsrecht Bd. I, III.1 N 1.

²³ BIAGGINI, Basler Komm. BV, N 15 zu Art. 3 BV; SCHWEIZER, St. Galler Kommentar, N 10 zu Art. 3 BV.

die Funktion einer subsidiären Generalkompetenz zugunsten der Kantone.²⁴ Ergänzt wird das in Art. 3 BV grundsätzlich statuierte System der *Kompetenzaufteilung* durch das Prinzip der *Aufgabenverteilung* gemäss Art. 42 f. BV. Art. 42 Abs. 1 BV konkretisiert diesen Grundsatz und bestimmt, dass der Bund diejenigen Aufgaben erfüllt, die ihm durch besondere Verfassungsermächtigung übertragen wurden (sog. «Prinzip der Einzelermächtigung»). Ein Tätigwerden des Bundes setzt m.a.W. eine ausdrückliche verfassungsrechtliche Kompetenzzuweisung bzw. die Befugnis zum Tätigwerden voraus. In allen übrigen Bereichen bleiben die Kantone im Sinne der sog. «lückenlosen Kompetenzaufteilung»²⁵ zuständig und bestimmen nach Art. 43 BV eigenständig, welche Aufgaben sie im Rahmen der sog. «originären Zuständigkeit» wahrnehmen.²⁶

- 14 Innerstaatlich kommt dem Bund indes die sog. «Kompetenzkompetenz» zu.²⁷ Sie erlaubt es ihm, im Rahmen einer Verfassungsrevision nach Art. 192 ff. BV neue Kompetenzen zu erlangen.²⁸ Ohne Verfassungsänderung ist es dem Bund verwehrt, sich selbst neue Zuständigkeiten zu verschaffen.²⁹ In der Lehre ist

²⁴ Vgl. BGE 140 I 176 E. 7.1 S. 185; BIAGGINI, Basler Komm. BV, N 15 zu Art. 3 BV; HÄFELIN/HALLER/KELLER/THURNHERR, Bundesstaatsrecht, N 1297, 1302; REICH, Kompetenzverteilung, § 12 N 5; SCHWEIZER, St. Galler Kommentar, N 10 zu Art. 3 BV; TSCHANNEN, Staatsrecht, N 731 f. Zur subsidiären Generalkompetenz der Kantone im Bereich der inneren Sicherheit (kantonale Polizeihochheit) sogleich N 39 ff. Die Generalzuständigkeit der Kantone begründet indes keine pauschale Kompetenzvermutung zu deren Gunsten; vielmehr ist bei jeder Kompetenzbestimmung der BV eine Auslegung nach den allgemeinen Regeln vorzunehmen: vgl. BGE 144 II 218 E. 3 f. S. 220 ff.; BIAGGINI, Basler Komm. BV, N 30 zu Art. 3 BV; HÄFELIN/HALLER/KELLER/THURNHERR, Bundesstaatsrecht, N 1307; HANGARTNER, Art. 3, S. 161; MARTENET, CR Cst., N 16 zu Art. 3 BV; TSCHANNEN, Staatsrecht, N 734; vgl. auch REICH, Kompetenzverteilung, § 12 N 9 ff.

²⁵ Vgl. BGE 130 I 156 E. 2, S. 162 f.; HÄFELIN/HALLER/KELLER/THURNHERR, Bundesstaatsrecht, N 1302 f.; TSCHANNEN, Staatsrecht, N 733 f.; vgl. ferner BBl 2012 4459 ff., 4479; BBl 1997 I 1 ff., 129; BGE 117 Ia 202 E. 4d S. 215; KNAPP, Compétences et coopération, § 29 N 3 ff.; RHINOW/SCHEFER/UEBERSAX, Verfassungsrecht, N 709.

²⁶ TSCHANNEN, Staatsrecht, N 732. Im Unterschied dazu stehen die Kompetenzen des sog. «übertragenen Wirkungskreises der Kantone», welche der Bund an die Kantone delegiert hat (Vollzugsaufgaben): vgl. dazu HÄFELIN/HALLER/KELLER/THURNHERR, Bundesstaatsrecht, N 1351 ff.; KNAPP, Compétences et coopération, § 29 N 3 ff.

²⁷ Kritisch dazu SALADIN, Komm. aBV, N 79 zu Art. 3 aBV; zustimmend SCHWEIZER, St. Galler Kommentar, N 7 zu Art. 3 BV.

²⁸ Vgl. RHINOW, Einführung BV, S. 75. Eine Verfassungsänderung setzt in der (obligatorischen) Volksabstimmung neben dem Stimmbürgermehr das Ständemehr voraus.

²⁹ Diese unmissverständliche Vorgabe hindert den Bund indes nicht daran, sich insbesondere im Bereich der inneren Sicherheit auf dem Weg der teleologischen Verfassungsauslegung schleichend immer mehr Aufgabengebiete und Zuständigkeiten zuzuweisen: vgl. statt vieler FISCHER/TIEFENTHAL, Polizeiliche Aufgaben, Rz. 7 ff.; SCHWEIZER/MOHLER, Poli-

umstritten, ob das Gebot partnerschaftlichen Zusammenwirkens zwischen Bund und Kantonen dahingehend interpretiert werden kann, dass *die Kantone ihre (originären) Kompetenzen vertraglich an den Bund übertragen dürfen*. Ein Teil der Doktrin spricht sich für die Rechtmässigkeit der rechtsgeschäftlichen Übertragung von Kompetenzen aus, sofern der Bund und die Kantone in einem Bereich über parallele Kompetenzen verfügen.³⁰ Die h.L. geht hingegen davon aus, dass die verfassungsmässige Kompetenzordnung zwischen Bund und Kantonen zwingender Natur ist: *Selbst eine freiwillige Kompetenzübertragung von den Kantonen auf den Bund ist ausschliesslich auf dem Weg einer Verfassungsrevision zulässig*.³¹

Im Zusammenhang mit der Kompetenzzuteilungsgrundnorm von Art. 3 BV ist darüber hinaus das in Art. 5a BV statuierte und in Art. 43a Abs. 1 BV konkretisierte «Subsidiaritätsprinzip» zu beachten.³² Auch wenn eine Kompetenznorm zugunsten des Bundes besteht, darf dieser lediglich diejenigen Aufgaben übernehmen, welche die Leistungsfähigkeit der Kantone übersteigen oder eine bundesrechtliche Regelung erfordern.³³ Auch das in Art. 43a Abs. 5 BV statuierte Gebot der Bedarfsgerechtigkeit und Wirtschaftlichkeit bei der Erfüllung der staatlichen Aufgaben führt nicht zwingend zu einer Verschiebung der verfassungsmässigen Aufgabenzuweisung.³⁴ Der Umstand allein, dass der Bund eine Leistung effizienter erbringen könnte als die Kantone, darf nicht ausschlaggebend sein für die Zuweisung einer Aufgabe an den Bund.³⁵ Schliesslich

15

zeiliche Ausgleichsmassnahmen, S. 132 (jeweils m.w.H.). Zur Kritik an der teleologischen Auslegung vgl. auch hinten [N 184 ff.](#)

³⁰ NUSSBAUM, Übertragung kantonaler Aufgaben, S. 20; RHINOW, Grundzüge Verfassungsrecht, N 844; RHINOW/SCHEFER/UEBERSAX, Verfassungsrecht, N 901; wohl auch TSCHANNEN, Staatsrecht, N 729.

³¹ AUER, Staatsrecht der Kantone, Rz. 870; HÄFELIN/HALLER/KELLER/THURNHERR, Bundesstaatsrecht, N 1304 ff.; MOHLER, Reform, S. 20 f.; SCHWEIZER, St. Galler Kommentar, N 56 f. zu Art. 48 BV; SCHWEIZER/MOHLER, Polizeiliche Ausgleichsmassnahmen, S. 124; THALMANN, Subsidiaritätsprinzip, S. 153; TIEFENTHAL, Vielfalt, S. 19 u. 75. BBl 1997 I 1 ff., 214, zieht für die Einheitlichkeit von eidgenössischen Regelungen die Bundesgesetzgebung vor; gl.M. BIAGGINI, BV Kommentar, N 3 zu Art. 48 BV.

³² Zur Bedeutung und allgemeingültigen Definition des Subsidiaritätsprinzips vgl. etwa HALLER/KÖLZ/GÄCHTER, Staatsrecht, N 531; ferner BIAGGINI, BV Kommentar, N 2 ff. zu Art. 5a BV.

³³ BBl 2002 2291 ff., 2306, 2329; BELLANGER, CR Cst., N 1, 13 zu Art. 5a BV; BIAGGINI, BV Kommentar, N 5 zu Art. 5a BV; BRUNNER, Subsidiaritätsgrundsatz, S. 40 f.; TSCHANNEN, Staatsrecht, N 729; WYSS, Öffentliche Interessen, S. 32 ff.

³⁴ TSCHANNEN, Staatsrecht, N 729.

³⁵ BBl 2002 2291 ff., 2459 sieht in Art. 43a Abs. 5 BV zwar immerhin die Funktion eines zusätzlichen Kriteriums für die Aufgabenzuweisung; demgegenüber hält der Bundesrat in BBl 2012 4459 ff., 4479 unmissverständlich fest, dass das besagte Gebot bei der Erfüllung staat-

legt Art. 46 BV als Grundsatz fest, dass die Kantone in der Regel berechtigt und verpflichtet sind, das Bundesrecht selbständig umzusetzen.³⁶

B. Art. 57 BV als normative Klammer der Sicherheitsordnung

- ¹⁶ Fundament der verfassungsrechtlichen Sicherheitsarchitektur bilden die unter dem Obertitel des 2. Kapitels «Zuständigkeiten» folgenden Verfassungsbestimmungen der Art. 57–61 BV.³⁷ Mit Art. 57 BV (sog. «Sicherheitsartikel») als zentraler Bestimmung³⁸ werden namentlich die *Beziehungen zwischen den sicherheitspolitischen Instrumenten*, insbesondere der Armee, der Polizei und den Organisationen des Bevölkerungsschutzes, *verdeutlicht*.³⁹ Die beiden Absätze von Art. 57 BV unterscheiden sich hinsichtlich Inhalt, Anwendungsbe-
reich und Tragweite: Während Absatz 1 in allgemeiner (und damit am Ende unbestimmter) Weise auf die Sicherheit des Landes und den Schutz der Bevölkerung verweist,⁴⁰ konkretisiert Absatz 2 das Koordinationsgebot zwischen Kantonen sowie zwischen Bund und Kantonen im Bereich der Sicherheitspolitik («innere Sicherheit») gemäss Art. 44 Abs. 1 und Abs. 2 Satz 1 BV.⁴¹
- ¹⁷ Der in Art. 57 Abs. 1 BV als programmatischer Handlungsauftrag verwendete Sicherheitsbegriff ist von multidimensionalem Charakter. Er erfasst sowohl die

licher Aufgaben eben gerade nicht zu einer Verschiebung der verfassungsmässigen Aufgabenzuweisungen führt. Hierzu ebenfalls kritisch BIAGGINI, BV Kommentar, N 12 zu Art. 43a BV; MÜLLER, St. Galler Kommentar, N 32 zu Art. 43a BV; TIEFENTHAL, Höhere Berufsbildung, S. 1223.

³⁶ Zum sog. «Vollzugsföderalismus» vgl. hinten [N 89 f.](#)

³⁷ Eine ausführliche Auflistung weiterer Bestimmungen, die zur formellen Sicherheitsverfassung zu zählen sind, findet sich bei SCHWEIZER/MOHLER, St. Galler Kommentar (3. Aufl.), N 4 zu Vorb. Sicherheitsverfassung.

³⁸ BLEICKER, CR Cst., N 33 zu Art. 57 BV; MÜLLER RETO PATRICK, Innere Sicherheit, S. 434.

³⁹ Vgl. MOHLER, Föderalismus, S. 24.

⁴⁰ BIAGGINI, BV Kommentar, N 2 (f.) zu Art. 57 BV.

⁴¹ BBl 1997 I ff., 418; DIGGELMANN/ALTWICKER, Basler Komm. BV, N 7 ff. zu Art. 57 BV; MÜLLER/MOHLER, St. Galler Kommentar, N 8 zu Art. 57 BV (m.w.H.). Der *verfassungsrechtliche Sicherheitsbegriff* ist von der zivil- und strafrechtlichen Verwendung abzugrenzen. Auch der BV selbst liegt kein einheitlicher Sicherheitsbegriff zugrunde; er wird in unterschiedlichen Kontexten verwendet. Gemeinsam im verfassungsrechtlichen Verständnis der Sicherheit ist einzig das Nichtvorliegen einer Gefahr, weshalb der Sicherheitsbegriff bezogen auf den jeweiligen Verfassungskontext zu bestimmen ist (vgl. DIGGELMANN/ALTWICKER, Basler Komm. BV, N 10 f. zu Art. 57 BV).

«innere» als auch die «äussere Sicherheit»⁴² und lässt sich mit Blick auf den Adressatenkreis der Sicherheitsgewährleistung in einen *territorialen, institutionellen und personellen Sicherheitsbegriff* differenzieren.⁴³ Demgegenüber bezieht sich Art. 57 Abs. 2 BV explizit auf die *innere Sicherheit*, ohne diese jedoch näher zu definieren. Indem Art. 57 Abs. 2 BV aber für den Bund ebenso wie für die Kantone eine Koordinationspflicht im Bereich der inneren Sicherheit statuiert, reicht sein Regelungsgehalt über die programmatische Funktion von Art. 57 Abs. 1 BV hinaus.⁴⁴ Die Doktrin ist sich einig, dass sich die beiden Sicherheitsbereiche kaum noch trennscharf voneinander abgrenzen lassen; *die traditionelle Differenzierung zwischen innerer und äusserer Sicherheit gilt zunehmend als überholt*.⁴⁵

Dem ist beizupflichten. In einer von geopolitischen Umwälzungen geprägten Welt mit globalisierten Bedrohungen, machtpolitischen Konfrontationen, hybriden Gefährdungen und komplexen Interaktionsformen erscheint das *tradierte Unterscheidungsparadigma* als *nicht mehr zeitgemäss*. Naheliegender ist es daher, von einem *verfassungsrechtlich integrierten Begriff der «öffentlichen Sicherheit»* auszugehen, der sämtliche Mittel zur (Wieder-)Herstellung von Sicherheit, also Gefahrenabwehr, Strafverfolgung, Landesverteidigung und Zivilschutz erfasst.⁴⁶ Dieser Begriff beschreibt einen zwar *dauerhaft anzustrebenden, faktisch*

⁴² Diese beiden Begriffe reflektieren die traditionelle, für die Kompetenzabgrenzung herangezogene Unterscheidung aufgrund der Gefahrenquelle: Die «innere Sicherheit» umfasst die *präventive und reaktive Abwehr von Gefahren, die ihren Ursprung im Inland haben und allgemein formuliert die kollektive Sicherheit der Bevölkerung, die freiheitlich-demokratische Grundordnung des Rechtsstaates als solchen sowie das ordnungsgemässe Funktionieren der staatlichen Institutionen bedrohen und folglich dem Wirkungsbereich der Polizei zugeteilt wurden* (z.B. Kriminalität; vgl. BBl 1999 7657 ff., 7730; BBl 1997 I 1 ff., 399). Sie ist zu unterscheiden von der «äusseren Sicherheit», welche sich auf *Gefährdungen mit Ursprung im Ausland* (z.B. militärische Bedrohungen) bezieht und diejenigen Aufgabenfelder umfasst, «*die in engem Zusammenhang mit den auswärtigen Angelegenheiten und der damit verbundenen Wahrung der Unabhängigkeit nach Art. 54 BV stehen.*» (BBl 2012 4459 ff., 4477); zum Ganzen DIGGELMANN/ALTWICKER, Basler Komm. BV, N 20 zu Art. 57 BV; MOECKLI, Sicherheitsverfassung, N 8 ff. (jeweils m.w.H.).

⁴³ Näheres zum verfassungsrechtlichen Begriff im Allgemeinen und seinen mehrdimensionalen Unterscheidungen vgl. DIGGELMANN/ALTWICKER, Basler Komm. BV, N 10 ff.; zu den Grundbegriffen «*allgemeine Sicherheit des Landes*», «*öffentliche Sicherheit und Ordnung*» sowie der überholten Unterscheidung «*innere Sicherheit*» und «*äussere Sicherheit*» vgl. MÜLLER/MOHLER, St. Galler Kommentar, N 9 ff. zu Art. 57 BV (m.w.H.).

⁴⁴ BBl 1997 I 1 ff., 237; MOHLER, Föderalismus, S. 8.

⁴⁵ Vgl. MÜLLER/MOHLER, St. Galler Kommentar, N 13 ff. (m.w.H.).

⁴⁶ So auch DIGGELMANN/ALTWICKER, Basler Komm. BV, N 21 zu Art. 57 BV; TIEFENTHAL, Kantonales Polizeirecht, § 2 N 22.

jedoch nie vollständig erreichbaren Zustand,⁴⁷ in dem Bevölkerung, staatliche Institutionen und fundamentale Rechtsgüter geschützt und die Rechtsordnung gesichert werden.⁴⁸

- 18 Art. 57 Abs. 1 BV beinhaltet weder eine konkrete Aufgabenumschreibung noch eine Zuständigkeitszuweisung für einzelne Teilbereiche des gemeinsamen Schutzauftrags. Die Norm enthält *keinen kompetenzbegründenden Gehalt zugunsten des Bundes*, welcher einen Eingriff in den Zuständigkeitsbereich der Kantone rechtfertigen würde.⁴⁹ Auch Art. 57 Abs. 2 BV enthält – entgegen teilweise vertretenen Auffassungen – *keine kompetenzrechtliche Ermächtigung zugunsten des Bundes; die statuierte Koordinationspflicht begründet keine Bundeszuständigkeit und macht Sicherheit nicht zur «Gemeinschaftsaufgabe» von Bund und Kantonen.*⁵⁰

⁴⁷ MOHLER, Grundzüge des Polizeirechts, N 88 (m.w.H.).

⁴⁸ DIGGELMANN/ALTWICKER, Basler Komm. BV, N 21 zu Art. 57 BV; ähnlich BBl 1997 I 1 ff., 399; MOHLER, Ungenügende Polizeibestände, S. 69 f.; RUCH, Sicherheit, § 56 N 4 f.; SCHWEIZER/MÜLLER, St. Galler Kommentar, N 13 ff. zu Art. 52 BV; zu einem umfassenden Sicherheitsbegriff vgl. ferner MÜLLER/MOHLER, St. Galler Kommentar, N 34 zu Art. 57 BV (m.w.Verw.); RUCH, Sicherheit, § 56 N 9; TIEFENTHAL, Kantonales Polizeirecht, § 36 N 6.

⁴⁹ BBl 2012 4459 ff., 4486; anders noch BBl 1997 I 1 ff., 237; vgl. ferner BIAGGINI, BV Kommentar, N 2 zu Art. 57 BV; LIENHARD/HÄSLER, Verfassungsrechtliche Grundlagen, S. 114; MOHLER/GÄTTELIN/MÜLLER, Unsicherheit, S. 826; MÜLLER/MOHLER, St. Galler Kommentar, N 35 zu Art. 57 BV.

⁵⁰ BBl 2006 623 ff., 646; BBl 1997 I 1 ff., 236; AUBERT, Petit Comm. Cst., N 2 zu Art. 57 BV; BIAGGINI, BV Kommentar, N 10 zu Art. 57 BV; BLEICKER, CR Cst., N 48 zu Art. 57 BV; DIGGELMANN/ALTWICKER, Basler Komm. BV, N 23 zu Art. 57 BV (m.w.H.); MÜLLER RETO PATRICK, Innere Sicherheit, S. 420; MÜLLER/MOHLER, St. Galler Kommentar, N 35 zu Art. 57 BV (m.w.Verw.); SCHEFER, Kompetenzen, S. 60 f. Entgegen der h.L. erkennen Bundesrat und Bundesversammlung in Art. 57 Abs. 2 BV unverständlicherweise (Gesetzgebungs-)Kompetenzen des Bundes (vgl. etwa im VE-BAZG-VG, im Bundesgesetz über die Sicherheitsorgane der Transportunternehmen im öffentlichen Verkehr [BGST; SR 745.2] oder zuletzt im Bundesgesetz über Massnahmen zur Wahrung der inneren Sicherheit [BWIS; SR 120]; vgl. dazu die Kritik von MOHLER, PMT-Gesetz, S. 63 ff., 69). Argumentativ wird darauf abgestellt, dass «mindestens teilweise» bereits eine (anderweitige) Zuständigkeit des Bundes vorliege, welcher «nicht bloss marginale Bedeutung» zukomme (vgl. BBl 2012 4459 ff., 4486). Dieses Argumentarium kann als (teilweise vollendeter) Versuch interpretiert werden, eine (implizite) Bundeskompetenz unter Zuhilfenahme von Art. 57 Abs. 2 BV zu einer de facto nicht vorhandenen Rechtssetzungskompetenz zu erheben. Gemäss dem Bundesrat ist es aber «unklar, [...] ob die Norm auch eine Gesetzgebungskompetenz des Bundes einschliesst.» (vgl. BBl 2012 4459 ff., 4486). Laut SCHWEIZER/MOHLER, St. Galler Kommentar (3. Aufl.), N 4 f. zu Art. 57 BV (m.w.Verw.) verstösst diese mit dem Erlass des Zollgesetzes (ZG; SR 631.0) im Jahr 2005 begründete und seither übliche Praxis gegen Art. 57 i.V.m. Art. 3, Art. 42 und Art. 47 BV. Die bereits verschiedentlich geäusserte Auffassung des Bundesrates, wonach der Bund im Rahmen von Grossanlässen die Sicherheitskoordination an sich ziehen oder in Fragen betreffend die innere Sicherheit, die zwingend einer ge-

Der vielfach zu beobachtenden Tendenz einer schleichenden «Dynamisierung» von Art. 57 Abs. 2 BV im Sinne einer fortschreitenden Übertragung kantonaler Kompetenzen auf den Bund im Bereich der inneren Sicherheit sind verfassungsrechtliche Grenzen gesetzt.⁵¹ In systematischer Hinsicht stellt Art. 57 Abs. 2 BV damit als Finalnorm eine «*lex specialis*» zum allgemeinen Koordinationsgebot nach Art. 44 Abs. 1 und 2 BV dar.⁵² Die wechselseitige Koordinationspflicht im Bereich der Sicherheit des Landes und dem Schutz der Bevölkerung ist stets im Lichte der übrigen Kompetenzregelungen der Bundesverfassung zu interpretieren.⁵³

C. Zuständigkeiten im Bereich des Sicherheitsrechts

1. Bund: Allgemeine Zuständigkeiten

a. Subsidiäre Garantenstellung

Die Gewährleistung von Sicherheit ist nicht nur eine der ältesten und beständigsten Staatsaufgaben, sondern zugleich eine Aufgabe von Verfassungsrang mit der Bindungskraft einer Staatszielbestimmung: die Freiheit des Menschen.⁵⁴ Als Ausfluss seiner Staatlichkeit obliegt dem Bund daher die sicherheitsrechtliche Letztverantwortung für die Wahrung der verfassungsmässigen Ordnung in den

19

samtschweizerischen Koordination bedürfen, gesetzgebend tätig werden dürfe, laufe der verfassungsmässigen Kompetenzordnung zuwider und verstosse gegen das Subsidiaritätsprinzip (Art. 5a und Art. 43a Abs. 1 BV) sowie das Gebot der schonenden Kompetenzausübung (BBl 1997 I 1 ff., 207).

⁵¹ Vgl. BBl 2012 4459 ff., 4550 f. Zu den Zentralisierungstendenzen des Bundes vgl. WALDMANN, Verfassungsrecht Bd. I, III.12 N 11 ff.

⁵² MÜLLER/MOHLER, St. Galler Kommentar, N 25 zu Art. 57 BV. Ob Art. 57 Abs. 2 BV hinsichtlich seines Gehalts über die allgemeine Pflicht zur Zusammenarbeit zwischen Bund und Kantonen hinausgeht, ist gemäss Bundesrat ungeklärt (vgl. BBl 2012 4459 ff., 4486; vgl. aber MOHLER, Föderalismus, S. 5 f. u. 17 f.).

⁵³ Vgl. dazu eingehend SCHWEIZER/MOHLER, St. Galler Kommentar (3. Aufl.), N 23 ff. zu Vorb. Sicherheitsverfassung.

⁵⁴ Gemäss Art. 2 BV schützt die Schweizerische Eidgenossenschaft die Freiheit und die Rechte des Volkes und wahrt die Unabhängigkeit und die Sicherheit des Landes. Art. 10 Abs. 2 BV normiert als Grundrecht das Recht auf persönliche Freiheit, insbesondere auf körperliche und geistige Unversehrtheit und auf Bewegungsfreiheit. Zum «Grundrecht auf Sicherheit» vgl. SCHWEIZER/MOHLER, St. Galler Kommentar (3. Aufl.), N 36 zu Vorb. Sicherheitsverfassung m.H.; vgl. ferner DIGGELMANN/ALTWICKER, Basler Komm. BV, N 26 zu Art. 57 BV (m.H.).

Kantonen (Art. 52 BV) sowie für die Erhaltung des schweizerischen Rechtsstaates.⁵⁵ Der Bund ist zum Eingreifen berechtigt und verpflichtet, wenn die Sicherheit des Bundes insgesamt gefährdet ist oder ein (kantonaler) Staatsnotstand vorliegt – insbesondere aber, wenn die *verfassungsmässige Ordnung in einem Kanton gestört oder bedroht*, ein Kanton mithin nicht (mehr) in der Lage ist, aus eigenen Kräften oder im Zusammenwirken mit anderen Kantonen die innere Sicherheit zu gewährleisten.⁵⁶ In diesem Fall greift der Bund gestützt auf Art. 52 Abs. 2 BV *subsidiär* in die Aufgabenbereiche der Kantone ein. In Anbetracht der Eingriffstiefe dieser Massnahme in die Autonomie der Kantone handelt es sich um ein «*Ultima-Ratio-Mittel*»: Es muss eine nicht anders abwendbare,⁵⁷ äusserst bedrohliche und ernsthafte Störung der verfassungsmässigen Ordnung vorliegen. Als Einsatzverantwortlicher⁵⁸ ist der Bund legitimiert, auch militärische Mittel einzusetzen.⁵⁹

- 20 Im Rahmen der *Bundesexekution* (Art. 49 Abs. 2 BV) ergreift der Bund Zwangsmassnahmen, um die von einem Kanton durch die Nichterfüllung seiner bundesrechtlichen Pflichten hervorgerufene Störung der Sicherheit zu beseitigen.⁶⁰ Die Organzuständigkeit liegt bei der Bundesversammlung oder dem Bundesrat (vgl. Art. 173 Abs. 1 lit. e und Art. 186 Abs. 4 BV). Dem Bund stehen dabei *verschiedene Handlungsinstrumente* zur Verfügung: die *Ersatzvornahme*,

⁵⁵ Vgl. BGE 117 Ia 202 E. 4a S. 211 f. (m.w.H.); DIGGELMANN/ALTWICKER, Basler Komm. BV, N 26 ff. zu Art. 57 BV; es handelt sich dabei um eine sog. «*inhärente bzw. ungeschriebene Bundeskompetenz*» (vgl. eingehend dazu MÜLLER/MOHLER, St. Galler Kommentar, N 50 ff. zu Art. 57 BV).

⁵⁶ Im Unterschied zur Bundesexekution (Art. 49 Abs. 2 BV) geht die Gefahr für die Sicherheit im betreffenden Kanton von nichtstaatlichen Stellen aus (z.B. Unruhen). Eingehend zum Notstandsrecht vgl. HALLER/KÖLZ/GÄCHTER, Staatsrecht, N 422 ff.

⁵⁷ Vgl. BBl 2012 4459 ff., 4488.

⁵⁸ DIGGELMANN/ALTWICKER, Basler Komm. BV, N 27 zu Art. 57 BV. Als eigentliches Ausnahmement ist die Bundesintervention von den subsidiären Einsätzen der Armee (sog. «*Assistenzdienst*») gemäss Art. 58 Abs. 2 BV abzugrenzen. Erfolgt eine Bundesintervention mit militärischen Verbänden, so handelt es sich um sog. «*Ordnungsdienst*» gemäss Art. 58 Abs. 2 Satz 2 Teilsatz 1 BV i.V.m. Art. 83 MG (SR 510.10); vgl. zum Ganzen DIGGELMANN/ALTWICKER, Basler Komm. BV, N 28 zu Art. 57 BV; vgl. ferner BBl 2012 4459 ff., 4488. Zum Assistenzdienst zugunsten ziviler Behörden vgl. TIEFENTHAL/FISCHER, Gemeinsame Polizeikontrollen, S. 120 f.

⁵⁹ RUCH, Sicherheit, § 56 N 39.

⁶⁰ Vgl. HÄFELIN/HALLER/KELLER/THURNHERR, Bundesstaatsrecht, N 1482, 1486 f.; REICH, Gewährleistung, § 15 N 43 ff.; SÄGESSER, St. Galler Kommentar, N 84 ff. zu Art. 173 BV; TSCHANNEN, Staatsrecht, N 989 f.

die Sistierung von Subventionen oder als letztes Mittel die Forcierung der bundesrechtlichen Pflichten mit *militärischen Massnahmen*.⁶¹

Anders als die Bundesexekution greifen Massnahmen wie die *Bundesintervention* (Art. 52 Abs. 2 BV) oder der *Armeeinsatz in ausserordentlichen Lagen* (Art. 58 Abs. 2 BV) – wenngleich sektoriell begrenzt – deutlich früher. Neben diesen Instrumenten besteht ferner ein formelles Notstandsrecht in den *Organkompetenzen der Bundesversammlung und des Bundesrates* zur Wahrung der äusseren und inneren Sicherheit (Art. 173 Abs. 1 lit. a und b, Art. 185 Abs. 3 BV) sowie in der *Verordnungs- und Verfügungskompetenz des Bundesrates* (Art. 184 Abs. 3 BV).⁶² Schliesslich anerkennt die Lehre ein *ausserhalb der Verfassung stehendes, durch Gewohnheitsrecht begründetes «extrakonstitutionelles Notstandsrecht»*, welches die Durchbrechung der materiellen Verfassung zulässt. Seinem ausserordentlichen Charakter Rechnung tragend, setzt dessen Anwendung zwingend eine konkrete, existenzielle Bedrohung der Schweiz voraus, welcher mit den verfassungsrechtlich zur Verfügung stehenden Mitteln nicht (mehr) begegnet werden kann (z.B. die Gewährleistung der Unabhängigkeit der Schweiz kann nicht mehr sichergestellt werden).⁶³

21

b. Schutz des Landes und der Zivilbevölkerung

Als auswärtige Angelegenheit im Sinne von Art. 54 Abs. 1 BV stellt die Gewährleistung der Landesverteidigung (Art. 58 BV) eine *ausschliessliche und umfassende Verbandskompetenz* des Bundes dar.⁶⁴ Die BV zählt nebst den beiden für die Armee traditionellen Kernaufgaben⁶⁵ – der Verteidigung von Land und Bevölkerung sowie der Friedensförderung – auch Unterstützungsaufgaben zugunsten ziviler Behörden («Ordnungsdienst» und «Assistenzdienst») zu deren Aufgabenbereich.⁶⁶ Für weitere Aufgaben wird auf das Gesetz verwiesen. Die

22

⁶¹ Vgl. HÄFELIN/HALLER/KELLER/THURNHERR, Bundesstaatsrecht, N 1495 f.; REICH, Gewährleistung, § 15 N 46.; SÄGESEER, St. Galler Kommentar, N 104 f. zu Art. 173 BV TSCHANNEN, Staatsrecht, N 996.

⁶² Vgl. BVGer-Urteil vom 5. Januar 2010, B-1092/2009 E. 8.1; zu den aus der Organzuständigkeit abgeleiteten Kompetenzen des Bundes vgl. BBl 2012 4459 ff., 4489 f.

⁶³ Zum Ganzen HÄFELIN/HALLER/KELLER/THURNHERR, Bundesstaatsrecht, N 2215 f.; HALLER/KÖLZ/GÄCHTER, Staatsrecht, N 430 ff.

⁶⁴ DIGGELMANN/ALTWICKER, Basler Komm. BV, N 32 zu Art. 57 BV; MÜLLER/MEYER, St. Galler Kommentar, N 10 zu Art. 58 BV; RUCH, Sicherheit, § 56 N 26.

⁶⁵ AUBERT, Petit Comm. Cst., N 7 zu Art. 58 BV.

⁶⁶ Näheres zu den einzelnen Aufgaben der Armee vgl. DIGGELMANN/ALTWICKER, Basler Komm. BV, N 10 ff. zu Art. 58 BV; MÜLLER/MEYER, St. Galler Kommentar, N 18 ff. zu Art. 58 BV. Eine Priorisierung oder eine greifbare Abgrenzung der Aufgaben der Armee nimmt die BV nicht vor; vgl. ALBERTINI/FEHR/ARMBRUSTER, Militärisches Einsatzrecht, S. 80 f.

Organkompetenz im Bereich der Landesverteidigung steht nebst der Bundesversammlung (Art. 173 Abs. 1 lit. a BV) auch dem Bundesrat (Art. 185 Abs. 1 BV) zu; beide Behörden können Massnahmen zur Wahrung der äusseren Sicherheit treffen. Im Verteidigungsfall ordnet die Bundesversammlung den Aktivdienst an und mobilisiert hierfür die Armee oder Teilverbände davon (Art. 173 Abs. 1 lit. d BV). Ist unverzügliches Handeln erforderlich (z.B. bei einem militärischen Angriff durch einen anderen Staat), ist der Bundesrat ausnahmsweise ermächtigt, den Aktivdienst in Verfügungsform selbst anzuordnen (Art. 184 Abs. 3 BV).⁶⁷

- 23 Die Armee als sicherheitspolitisches Instrument des Bundes verfügt im Bereich der inneren Sicherheit über keine autonomen Kompetenzen; ihre Rolle ist komplementär.⁶⁸ Die Streitkräfte unterstützen die zivilen Behörden des Bundes oder der Kantone bei der Erfüllung ihrer Aufgaben, wenn deren Mittel nicht mehr ausreichen, so namentlich bei der Abwehr «schwerwiegender Bedrohungen» der inneren Sicherheit oder bei der Bewältigung «anderer ausserordentlicher Lagen» (Art. 58 Abs. 2 Satz 2 BV).⁶⁹ Das Militärgesetz legt weitere Unterstützungsvoraussetzungen fest (Art. 1 Abs. 2 MG)⁷⁰. Eine schwerwiegende Bedrohung der inneren Sicherheit liegt vor, wenn Gewalt in einem Masse angedroht wird, unmittelbar bevorsteht oder bereits in der Ausführung begriffen ist, welche die kantonalen polizeilichen Mittel derart überfordert, dass ein oder mehrere Kantone⁷¹ nicht mehr imstande sind, die verfassungs-

⁶⁷ DIGGELMANN/ALTWICKER, Basler Komm. BV, N 33 zu Art. 57 BV; SAXER/BRUNNER, St. Galler Kommentar, N 114 ff. zu Art. 184 BV; vgl. auch RUCH, Sicherheit, § 56 N 31.

⁶⁸ Eingehend dazu vorne [N 22 ff.](#); ferner BBl 2012 4459 ff., 4509.

⁶⁹ Der Wortlaut von Art. 58 Abs. 2 Satz 3 BV deutet darauf hin, dass diejenigen Sachbereiche, in denen Unterstützung geleistet werden kann, abschliessend geregelt sind. Ausführlich zur militärischen Unterstützung der zivilen Behörden vgl. DIGGELMANN/ALTWICKER, Basler Komm. BV, N 12 f. zu Art. 58 BV (m.w.H.); MÜLLER/MEYER, St. Galler Kommentar, N 28 ff. zu Art. 58 BV (m.w.H.).

⁷⁰ Das MG (SR 510.10) wurde im Rahmen der Ende 2022 abgeschlossenen Armeereform (WEA) überarbeitet. Die bislang teilweise im MG, in anderen Gesetzen oder gar lediglich in Verordnungen verstreut erwähnten, teilweise noch gar nicht legifizierten (aber gleichwohl wahrgenommenen) Aufgaben, wurden im neuen Aufgabenartikel (Art. 1 MG) zusammengefasst. Näheres zur Weiterentwicklung der Armee vgl. BBl 2014 6955 ff.; kritisch KRAGE, Teilrevision Militärgesetz, S. 79 ff., insb. S. 91 ff. u. S. 95 f.; TIEFENTHAL, Kantonales Polizeirecht, § 2 N 48 (m.w.H.).

⁷¹ Die polizeiliche Zusammenarbeit basiert auf einer Eskalationsmethodik: Ist ein Kanton nicht in der Lage, ein Ereignis mit eigenen Polizeikräften zu bewältigen, kann er auf die Unterstützung aus dem betreffenden regionalen Polizeikonkordat zurückgreifen. Sollte auch diese Unterstützung nicht ausreichen, kann er einen IKAPOL-Einsatz beantragen: vgl. zum Ganzen BBl 2012 4459 ff., 4481; HENSLER, Interkantonale Zusammenarbeit, S. 495 ff. Grundsätze, Organisation, Zuständigkeiten, Abläufe und Finanzierung sind in der

mässige Ordnung mit eigenen Mitteln zu schützen.⁷² Der Begriff der «*ausserordentlichen Lage*» wird weder auf Verfassungs- noch auf Gesetzesebene legaldefiniert.⁷³ Bei Unterstützungsleistungen kommt dem Grundsatz der Subsidiarität zentrale Bedeutung zu. Demnach müssen vorgängig zu einem Einsatz⁷⁴ der Armee sämtliche geeigneten zivilen Mittel auf sämtlichen Stufen ausgeschöpft sein und dabei in personeller, materieller und zeitlicher Hinsicht nicht ausreichen, um den ordnungsgemässen Zustand aufrechtzuerhalten oder wiederherzustellen (Art. 1 Abs. 3 MG⁷⁵ und Art. 67 Abs. 2 MG). Der Grundsatz der Subsidiarität von Unterstützungsleistungen der Armee zugunsten ziviler Behörden wird insbesondere in Bezug auf den militärischen Assistenzdienst (Art. 67 MG) häufig ignoriert, was bereits mehrfach Anlass zu Kritik gegeben hat.⁷⁶

Im Bereich des Zivilschutzes (Art. 61 BV) erfüllt der Bund zwei Hauptaufträge: den Schutz von (Zivil-)Personen und Gütern bei bewaffneten Konflikten sowie den Einsatz bei natur- oder zivilisationsbedingten Katastrophen und Notlagen. Die verfassungsrechtliche Kompetenzzuteilung erfolgt differenziert: Zunächst wird die Gesetzgebung betreffend den zivilen Schutz von Personen und Gütern vor den Auswirkungen bewaffneter Konflikte ausdrücklich als «*Sache des Bundes*» erklärt (Art. 61 Abs. 1 BV);⁷⁷ anschliessend wird der Bund zum Erlass von

24

IKAPOL-Vereinbarung detailliert geregelt (Art. 4 ff.); vgl. MOHLER, Grundzüge des Polizeirechts, N 251 ff.

⁷² Truppeneinsätze zugunsten der Kantone im Rahmen der Gewährleistung der polizeilichen Grundversorgung (öffentliche Sicherheit und Ordnung) auf eine «*schwerwiegende Bedrohung*» im Sinne von Art. 58 Abs. 2 BV abzustützen, findet jedoch keine verfassungsrechtliche Grundlage: vgl. MOHLER, Ungenügende Polizeibestände, S. 70; gl.M. TIEFENTHAL/FISCHER, Gemeinsame Polizeikontrollen, S. 117. Nach ALBERTINI/ARMBRUSTER/SPÖRRI, Militärisches Einsatzrecht, S. 84, liegt bei einer schwerwiegenden Bedrohung der inneren Sicherheit eine besonders qualifizierte ausserordentliche Lage vor.

⁷³ Zur Kritik am Begriff und den normativen Unsicherheiten vgl. SCHWEIZER, Kompetenzverteilung, S. 190 f.; SUTTER, Militärische Operationen, S. 27; TIEFENTHAL/FISCHER, Gemeinsame Polizeikontrollen, S. 118; zu den einzelnen Begriffsmerkmalen, zum Begriff der «*Katastrophe*» sowie dem Verhältnis beider Begriffe zueinander vgl. RECHSTEINER, Besondere und ausserordentliche Lagen, Rz. 20 ff., 45 ff. (insb. Rz. 64).

⁷⁴ Die Einsätze erfolgen in der Regel in einer der drei verschiedenen Einsatzarten *Friedensförderungsdienst*, *Assistenzdienst*, *Aktivdienst* (Art. 65 ff. MG [SR 510.10]); eingehend zur Unterscheidung der Einsatzarten der Armee vgl. SUTTER, Militärische Operationen, S. 21 ff. SR 510.10.

⁷⁵ SR 510.10.

⁷⁶ Vgl. dazu namentlich die Kritik von TIEFENTHAL/FISCHER, Gemeinsame Polizeikontrollen, S. 118, 120 ff. sowie MOHLER, Grundzüge des Polizeirechts, N 1261, der darauf hinweist, dass die Mil Sich weit über den gesetzlichen Rahmen von Art. 100 MG hinaus eingesetzt werde.

⁷⁷ Vgl. SCHWEIZER, Kompetenzverteilung, S. 187; vgl. Art. 5 Abs. 6 und Art. 27 ff. des Bevölkerungs- und Zivilschutzgesetzes (BZG; SR 520.1).

Vorschriften über den Einsatz des Zivilschutzes bei Katastrophen und in Notlagen verpflichtet (Art. 61 Abs. 2 BV).⁷⁸ Die gesonderte Enumeration der beiden Aufträge bringt zum Ausdruck, dass diese gleichwertig, nicht aber gleichartig sind.⁷⁹

- 25 Die Zuweisung der Gesetzgebungskompetenz an den Bund umfasst auch die Befugnis, die Vollzugsmodalitäten festzulegen, soweit kein verfassungsrechtlicher Vorbehalt zulasten des Bundes besteht.⁸⁰ In Ermangelung eines ausdrücklichen Vollzugauftrags zugunsten der Kantone⁸¹ obliegt es dem Bundesgesetzgeber, über die Kompetenzfrage des Vollzugs zu befinden.⁸² Eine wie im Bereich des Zivilschutzes bestehende, umfassende⁸³ Gesetzgebungskompetenz ermächtigt den Bund, die betreffende Materie vollständig und abschliessend zu regeln.⁸⁴ Die konkrete Art der Kompetenz ist jedoch umstritten.
- 26 Die Kompetenzen des Bundes sind in der Regel *nachträglich derogatorischer Natur*.⁸⁵ Solange der Bund von seiner Kompetenz keinen Gebrauch macht, sind die Kantone zuständig.⁸⁶ Tritt der Bund jedoch gesetzgeberisch in Erschei-

⁷⁸ Zur Definition der Begriffe «Katastrophen» und «Notlagen» gemäss Leitbild Bevölkerungsschutz (LBBS) vgl. BBl 2021 2895 S. 19 ff.; BBl 2012 5503, 5516 f.; BBl 2001 1745 ff., 1792 u. 1793; namentlich zum Begriff «Katastrophe» vgl. AEBERHARD, Zivilschutz, S. 229 ff.; SCHELBERT, Ausserordentliche Lagen, S. 74 f.; STADLIN, Katastrophenhilfe, S. 1 ff.

⁷⁹ AUBERT, Petit Comm. Cst., N 4 zu Art. 61 BV; BIAGGINI, BV Kommentar, N 2 zu Art. 61 BV.

⁸⁰ HÄFELIN/HALLER/KELLER/THURNHERR, Bundesstaatsrecht, N 1327; HANGARTNER, Staatsrecht, S. 70; GRIFFEL, Rechtsschutz, § 27 N 53; REICH, Kompetenzverteilung, § 12 N 20; SALADIN, Bundesstaat, S. 454.

⁸¹ Vgl. demgegenüber die altrechtliche Regelung in Art. 22^{bis} Abs. 2 aBV (1874).

⁸² Siehe dazu die Kritik im Zusammenhang mit der Revision des BZG von PLETSCHER/TIEFENTHAL, Zivilschutzformationen, S. 38.

⁸³ So auch BBl 2012 4459 ff., 4522; LIENHARD/HÄSLER, Verfassungsrechtliche Grundlagen, S. 115 f.; RUCH, Sicherheit, § 56 N 20 f.

⁸⁴ HÄFELIN/HALLER/KELLER/THURNHERR, Bundesstaatsrecht, N 1332. Solche Zuständigkeiten des Bundes liegen immer dann vor, wenn der Verfassungsgeber einen Gegenstand als «Sache des Bundes» erklärt oder auch eine der folgenden Formulierungen verwendet: «der Bund erlässt Vorschriften», «der Bund stellt sicher», «der Bund regelt» oder «der Bund trifft Massnahmen»; vgl. DIES., Bundesstaatsrecht, N 1332; vgl. RHINOW, Grundzüge Verfassungsrecht, S. 80; RHINOW/SCHFEER/UEBERSAX, Verfassungsrecht, N 725 ff.; TSCHANNEN, Staatsrecht, N 741.

⁸⁵ Nur ausnahmsweise sind Bundeskompetenzen mit ursprünglich derogatorischer Kraft ausgestattet. Die Verfassung verwendet für Kompetenzbestimmungen ursprünglich derogatorischer Art durchwegs den Ausdruck «ist Sache des Bundes» (vgl. FLEINER/GIACOMETTI, Bundesstaatsrecht, S. 102; HÄFELIN/HALLER/KELLER/THURNHERR, Bundesstaatsrecht, N 1347; REICH, Kompetenzverteilung, § 12 N 43 f.; vgl. zum Ganzen auch KLEY, Bundeskompetenzen, S. 189 ff.).

⁸⁶ HÄFELIN/HALLER/KELLER/THURNHERR, Bundesstaatsrecht, N 1341 ff.; REICH, Kompetenzverteilung, § 12 N 42.

nung, fällt kantonales Recht in dem Umfang dahin, in dem der Bund seine Kompetenz tatsächlich ausübt.⁸⁷ Die grammatikalische Auslegung von Art. 61 BV legt nahe, dass es sich beim zivilen Schutz von Personen und Gütern vor den Auswirkungen bewaffneter Konflikte (Abs. 1) um eine ausschliessliche Kompetenz handelt,⁸⁸ wogegen der Einsatz des Zivilschutzes bei Katastrophen und in Notlagen (Abs. 2) eine Kompetenz mit nachträglich derogatorischer Wirkung darstellt.

c. Materielles und formelles Strafrecht⁸⁹

Die Gesetzgebungskompetenz im Bereich des Strafrechts und des Strafprozessrechts ist «*Sache des Bundes*» (Art. 123 Abs. 1 BV). Der Bund verfügt damit über eine umfassende, nicht auf die Grundsatzgesetzgebung beschränkte Normierungsbefugnis. Als Ausfluss der kantonalen Polizeihochheit und in Übereinstimmung mit Art. 123 Abs. 2 BV sind jedoch die *Kantone im Sinne des Vollzugsföderalismus* (Art. 46 BV) für die Strafverfolgung zuständig, soweit das Gesetz nichts anderes vorsieht.⁹⁰ Die Strafverfolgung stellt neben dem klassischen Auftrag zur Gefahrenabwehr den zweiten Hauptauftrag der kantonalen Polizeikörper dar.

27

⁸⁷ HANGARTNER, Kompetenzverteilung, S. 184; TSCHANNEN, Staatsrecht, N 763.

⁸⁸ Ebenso GEIGER/SCHMOCKER, St. Galler Kommentar, N 19 zu Art. 61 BV (m.w.Verw.); RUCH, Sicherheit, § 56 N 20 f.; vgl. ferner ENGLER, Zivilschutzorganisation, S. 70 ff.; HANGARTNER, Kompetenzverteilung, S. 183; LIENHARD/HÄSLER, Verfassungsrechtliche Grundlagen, S. 115, die allerdings nicht zwischen Abs. 1 und Abs. 2 differenzieren; vgl. BBl 2012 4459 ff., 4522, wonach Art. 61 BV vollumfänglich als konkurrierende Bundeskompetenz betrachtet wird; so auch Gutachten BJ 1994, S. 15 ff.; Gutachten BJ 1986, S. 164; Gutachten BJ 1980, S. 237. Eine andere Ansicht geht von parallelen Kompetenzen aus: vgl. BBl 1997 I 1 ff., 244; gl.M. DIGGELMANN/ALTWICKER, Basler Komm. BV, N 10 zu Art. 61 BV; ähnlich ferner BIAGGINI, BV Kommentar, N 2 zu Art. 61 BV, der eine umfassende Kompetenz für den Zivilschutz im Fall bewaffneter Konflikte (Abs. 1) und für die Regelung des Einsatzes bei Katastrophen und in Notlagen (Abs. 2) zwar bejaht, jedoch festhält, dass den Kantonen für die «*Regelung anderer Belange*» gewisse eigene (parallele) Kompetenzen verblieben; vgl. ferner AUBERT, Petit Comm. Cst., N 4 zu Art. 61 BV.

⁸⁹ Eingehend zu den verfassungsrechtlichen Zuständigkeiten und zur Rolle der Polizei im Straf- und Strafprozessrecht sowie zum Vollzugsföderalismus und seiner besonderen Bedeutung im Polizeiwesen betreffend die Strafverfolgung hinten [N 91 ff.](#)

⁹⁰ Vgl. BBl 2012 4459 ff., 4505; TSCHANNEN, Normenarchitektur, S. 38 f. Näher zum Vollzugsföderalismus hinten [N 89 f.](#)

d. Staatsschutz

- 28 Der Staatsschutz (als Tätigkeit) gilt als spezielle Polizeiaufgabe und ist als besondere Ausprägung der Staatsleitung⁹¹ den *ungeschriebenen* bzw. «inhärenten» *Bundeskompetenzen* zuzuordnen.⁹² Der Bund verfügt insoweit über die ausschliessliche und umfassende Verbandskompetenz.⁹³ Die Sicherung der demokratischen und rechtsstaatlichen Grundlagen der Schweiz, mithin das Vorkehren der notwendigen Massnahmen zum Schutz des Bundes sowie seiner Institutionen und Organe vor besonders schweren Gefährdungen, wird vom Nachrichtendienst des Bundes (NDB) unter Einbezug der Kantone wahrgenommen.⁹⁴ Der NDB ist für die Informationsgewinnung und -verarbeitung zuständig (Art. 6 Abs. 1 NDG)⁹⁵; ihm obliegt die präventive Informationsbeschaffung in den Bereichen der frühzeitigen Terrorismusbekämpfung, dem verbotenen Nachrichtendienst, dem gewalttätigen Extremismus, im Zusammenhang mit Vorbereitungshandlungen zu verbotenen Handel mit Waffen und radioaktiven Materialien sowie zu verbotenen Technologietransfer (sog. Proliferation).⁹⁶ Die Kooperation zwischen den Behörden des Bundes und der Kantone im Bereich des Nachrichtendienstes ist eng, zuweilen aber mit Abgrenzungsschwierigkeiten behaftet.⁹⁷ Die Aufsicht über die kantonalen Nachrichtendienste und deren Zusammenarbeit mit dem NDB ist sehr uneinheitlich.⁹⁸ Die *Oberaufsicht* über die Staatsschutz-tätigkeit obliegt der *Bundesversammlung*.⁹⁹ Für die staatsschützerische

⁹¹ Vgl. Art. 6 Abs. 2 u. 3 NDG (SR 121).

⁹² BBl 2012 4459 ff., 4581; BIAGGINI, BV Kommentar, N 6 zu Art. 57 BV; MOHLER, Föderalismus, S. 35 ff. (m.w.H.).

⁹³ BGE 117 Ia 202 E. 6b S. 218; MÜLLER/JENNI, Staatsschutz-tätigkeit, S. 5; a.M. HÄFELIN/HALLER/KELLER/THURNHERR, Bundesstaatsrecht, N 1350, die beim Staatsschutz von parallelen Kompetenzen ausgehen.

⁹⁴ Vgl. insbesondere Art. 9–10 NDG; BBl 2012 4459 ff., 4487 u. 4499; MOHLER, Staatsschutz, S. 60; zum Staatsschutz eingehend vgl. LOBSIGER, Grundaufgaben, S. 196 ff. Die inhärente Kompetenz des Bundes umfasst zudem Fragen der Aufsicht, wenn auch Vollzugsaufgaben den Kantonen delegiert werden (MÜLLER/JENNI, Staatsschutz-tätigkeit, S. 6). Zur Organisation, den Aufgaben und den Instrumenten des NDB vgl. OMLIN, Innere Sicherheit Bd. 1, S. 74 f.

⁹⁵ SR 121.

⁹⁶ BBl 2014 2105 ff., 2143 ff. Näheres bei KELLER ANDREAS, Politische Polizei, S. 463 ff., insb. 513 ff.; MÜLLER RETO PATRICK, Innere Sicherheit, S. 420 u. 434 ff.; OMLIN, Innere Sicherheit Bd. 1, S. 61 ff.; SCHEFER, Kompetenzen, *passim*.

⁹⁷ Die Kooperation zwischen dem NDB und den Kantonen stützt sich auf Art. 6 Abs. 3, Art. 9 f. und Art. 85 NDG; vgl. dazu BBl 2014 2105 ff., 2208 ff.

⁹⁸ MOHLER, Föderalismus, S. 37.

⁹⁹ Die Geschäftsprüfungsdelegation (GPDeL) überwacht die Tätigkeit im Bereich des Staatsschutzes und der Nachrichtendienste (vgl. Art. 52 Abs. 1, Art. 53 Abs. 2 i.V.m. Art. 26 ParlG [SR 171.10]); vgl. zum Ganzen SÄGESSER, Bundesversammlung, S. 128 ff.

Tätigkeit und deren Ausgestaltung sind der Grundsatz der Rechtsstaatlichkeit und die Wahrung der Grundrechte von zentraler Bedeutung.¹⁰⁰

Der Schutz vor spezifisch staatsgefährdenden Tätigkeiten weist sowohl eine präventive als auch eine repressive Komponente auf. Nach Art. 2 Abs. 2 BWIS¹⁰¹ zählen zu den *vorbeugenden polizeilichen Massnahmen* zwecks frühzeitiger Abwehr von Gefährdungen der inneren Sicherheit namentlich Massnahmen zum Schutz von Bundesbehörden, völkerrechtlich geschützten Personen, ständigen diplomatischen Posten und internationalen Organisationen (lit. b), die Sicherstellung, Beschlagnahme und Einziehung von Propagandamaterial mit zu Gewalt aufrufendem Inhalt (lit. c), die Beschlagnahme gefährlicher Gegenstände (lit. d), Massnahmen zur Verhinderung terroristischer Aktivitäten (lit. d^{bis}) sowie bestimmte Massnahmen zur Verhinderung von Gewalt anlässlich von Sportveranstaltungen (lit. e). Die *repressive Komponente* des Staatsschutzes umfasst die strafrechtliche Ahndung staatsgefährdenden Verhaltens (Staatsschutzdelikte).¹⁰²

Das Nachrichtendienstgesetz (NDG)¹⁰³ befindet sich derzeit in Revision. Die Vernehmlassung erfolgte bereits im Jahr 2022. Nachdem das VBS im selben Jahr ohne entsprechende Genehmigung eine Administrativuntersuchung zur Informationsbeschaffung durch Cyber-NDB in Auftrag gegeben hatte und der Untersuchungsbericht¹⁰⁴ noch während der laufenden Vernehmlassungsfrist einging, wurde die Revisionsvorlage in zwei Etappen aufgeteilt. Bis Ende 2025 soll der Bundesrat die Botschaft zum ersten Teil («Revision Grundpaket»), der bereits 2022 in der Vernehmlassung war, zuhanden des Parlaments verabschieden. Ein Inkrafttreten ist frühestens 2027 zu erwarten. Für den zweiten Teil («Revision Cyber») ist eine ergänzende Vernehmlassung bis Juli 2025 geplant. Schwerpunkte der Revision bilden die Ausweitung der genehmigungspflichtigen Beschaffungsmassnahmen (GEBM) zur Aufklärung von gewalttätig-extremistischen Aktivitäten, die komplette Neuregelung der Datenhaltung des NDB und die Übertragung der Aufgaben der Unabhängigen Kontrollinstanz für

¹⁰⁰ DIGGELMANN/ALTWICKER, Basler Komm. BV, N 36 zu Art. 57 BV.

¹⁰¹ SR 120.

¹⁰² Vgl. Art. 265–278 StGB (Dreizehnter Titel: Verbrechen und Vergehen gegen den Staat und die Landesverteidigung).

¹⁰³ SR 121.

¹⁰⁴ Der Schlussbericht empfiehlt insbesondere die Anpassung einiger Bestimmungen des NDG (SR 121) betreffend die Bearbeitung von Cyberdaten. Die Zusammenfassung der wesentlichsten Erkenntnisse ist abrufbar unter «<https://www.news.admin.ch/news/message/attachments/74388.pdf>» (zuletzt besucht am 27. Januar 2025).

die Funk- und Kabelaufklärung (UKI) an die Aufsichtsbehörde über die nachrichtendienstlichen Tätigkeiten (AB-ND).

2. Bund: Besondere sicherheitsrechtliche Eingriffskompetenzen

a. Grundsatz

- 31 Die polizeilichen Kompetenzen des Bundes werden in der BV – wenn überhaupt – nur rudimentär ausgewiesen.¹⁰⁵ Auf Bundesebene bestehen insbesondere für *sektorielle Bereiche* polizeispezifische Gesetzeserlasse. Dazu gehören etwa die Erlasse zum Staatsschutz¹⁰⁶ (BWIS¹⁰⁷, NDG)¹⁰⁸, die Überwachung des Post- und Fernmeldeverkehrs ausserhalb von Strafverfahren (BÜPF)¹⁰⁹, die polizeilichen Zentralstellen (ZentG)¹¹⁰, die vom Bund betriebenen polizeilichen Informationssysteme (BPI)¹¹¹ sowie das Zwangsanwendungsgesetz (ZAG)¹¹², welches die exekutiven polizeilichen Befugnisse der Vollzugsbehörden (Bundesorgane sowie kantonale und kommunale Polizeidienste) für Massnahmen im Zuständigkeitsbereich des Bundes regelt.¹¹³ Der Bund verfügt bis dato über

¹⁰⁵ Demgegenüber bestehen in sämtlichen Kantonen, gestützt auf deren originäre kantonale Polizeihochheit, formelle Polizeigesetze und ergänzende Ausführungserlasse, welche den Bereich der Gefahrenabwehr regeln; vgl. etwa für den Kanton Zürich [FN 172](#). Für TIEFENTHAL, Kantonales Polizeirecht, § 2 N 37, ist deshalb klar, dass es «gewissen Bundeserlassen offenkundig an einer Verfassungsgrundlage gebricht». Dem ist vorbehaltlos zuzustimmen.

¹⁰⁶ Ausführlich zum Staatsschutz siehe vorne [N 28 ff.](#)

¹⁰⁷ SR 120.

¹⁰⁸ SR 121.

¹⁰⁹ SR 780.1.

¹¹⁰ SR 360. Zwecks Bekämpfung der organisierten und transnationalen Kriminalität führt der Bund sog. *Zentralstellen*. Diese arbeiten mit den Strafverfolgungs- und Polizeibehörden der Kantone und des Auslandes zusammen (vgl. Art. 1 ZentG).

¹¹¹ SR 361. Das Bundesgesetz über die polizeilichen Informationssysteme des Bundes bildet die gesetzliche Grundlage für diverse bestehende polizeiliche Datenbanken (z.B. RIPOL), die detailliert in Verordnungen geregelt sind. Zur fehlenden Verfassungsgrundlage des BPI vgl. BBl 2012 4459 ff., 4573 f.; ebenso SCHWEIZER/MOHLER, St. Galler Kommentar (3. Aufl.), N 68 zu Vorb. Sicherheitsverfassung; vgl. ferner RIKLIN, Datenschutz, S. 1069 f.

¹¹² SR 364.

¹¹³ BBl 2006 2489 ff., 2494 f.; LINSI, Polizeirecht, S. 18 ff. Mit dem ZAG sollte eine gewisse Harmonisierung des materiellen Polizeirechts erreicht werden (vgl. dazu kritisch MOHLER, Grundzüge des Polizeirechts, N 163, 207 u. 212) die im Zusammenhang mit sicherheits-, kriminal- oder verwaltungspolizeilichen Aufgaben hätte zum Tragen kommen können. Zur umstrittenen Verfassungsgrundlage des ZAG vgl. SEILER, Verfassungsgerichtsbarkeit, S. 430.

kein Polizeiaufgabengesetz; dementsprechend präsentiert sich das bundesrechtliche Polizeirecht als unübersichtlich fragmentiert und auf teilweise rechtlich fragilen Grundlagen aufbauend. Mit dem Bundesgesetz über die polizeilichen Aufgaben des Bundes (Polizeiaufgabengesetz, PolAG)¹¹⁴ hätten die Polizeiaufgaben des Bundes in einem kohärenten Erlass zusammengefasst und eine übersichtliche, hinreichend bestimmte Rechtsgrundlage für das polizeiliche Handeln des Bundes geschaffen werden sollen. Nach Abschluss der Parlamentsdebatten zum «Bericht des Bundesrates in Erfüllung des Postulats Maelama 10.3045 zur Inneren Sicherheit und Klärung der Kompetenzen»,¹¹⁵ wurden die Gesetzgebungsarbeiten jedoch mangels politischer Unterstützung sang- und klanglos eingestellt.¹¹⁶

Nebst den genannten Spezialerlassen verfügt der Bund über polizeiliche Kompetenzen, die sich nach ihrem Charakter in sicherheits-, gerichts- oder verwaltungspolizeilich einteilen lassen.¹¹⁷ Die Grenzen zwischen den einzelnen Kompetenzbereichen verlaufen jedoch teilweise fließend;¹¹⁸ eine trennscharfe Abgrenzung ist nicht (immer) möglich. Nachfolgend werden die wesentlichen polizeilichen Kompetenzen des Bundes in den jeweiligen Kategorien in Form eines kursorischen Überblicks dargestellt.

32

b. Gefahrenabwehr

Während die Kantone gestützt auf ihre verfassungsmässige Polizeihochheit im sicherheitspolizeilichen Bereich auf ihrem Territorium über eine umfassende Zuständigkeit verfügen, stehen dem Bund im Bereich der Gefahrenabwehr lediglich *fragmentarische Zuständigkeiten* zu.¹¹⁹ Dabei handelt es sich vorwie-

33

¹¹⁴ Näheres zum gesetzgeberischen Konzept des Bundesrates vgl. LOBSIGER, Bereinigung des Polizeirechts, S. 401 ff.; ferner Bericht VE-PolAG, *passim* (inkl. VE-PolAG).

¹¹⁵ BBl 2012 4459 ff.

¹¹⁶ Polizeiaufgabengesetz: Gesetzgebungsarbeiten werden eingestellt, Medienmitteilung vom 26. Juni 2013, Bundesrat/fedpol/EJPD (Hrsg.), abrufbar unter: «<https://www.admin.ch/content/gov/de/start/dokumentation/medienmitteilungen.msg-id-49416.html>» (zuletzt besucht am 27. Januar 2025).

¹¹⁷ Eingehend zum Polizeibegriff hinten N 46 ff.

¹¹⁸ Zum Zusammenhang zwischen Massnahmen zur Gefahrenabwehr und der Strafverfolgung bzw. zur «Zweckdualität» und «Doppelfunktionalität» von polizeilichen Massnahmen hinten N 160 ff.

¹¹⁹ Bei der Wahrnehmung der sicherheitspolizeilichen Aufgaben ist die Polizei notfalls zur Anwendung von Zwang befugt. In den Kantonen bildet ein Katalog polizeilicher (Zwangs-)Massnahmen den zentralen Inhalt der kantonalen Polizeigesetze; im Bund sind die zugelassenen polizeilichen Massnahmen im ZAG (SR 364) verankert.

gend um implizite Kompetenzen.¹²⁰ So ist der Bund kraft *inhärenter Zuständigkeit* für seine eigene Sicherheit verantwortlich.¹²¹ Hinzu kommen Schutzaufträge aus völkerrechtlichen Verpflichtungen¹²² sowie Zuständigkeiten für die Sicherheitsgewährleistung im Strassenverkehr (Art. 82 BV)¹²³ und Luftverkehr (Art. 87 BV).¹²⁴ Schliesslich erfüllt der Bund als Annex zu seiner Sach-

¹²⁰ So auch DIGGELMANN/ALTWICKER, Basler Komm. BV, N 37 zu Art. 57 BV, welche die implizite Kompetenz des Bundes im Bereich der Sicherheitspolizei unter dem Gesichtspunkt der Rechtssicherheit als problematisch erachten. Bezüglich Unterteilung der impliziten Kompetenzen in einerseits (Teil-)Zuständigkeiten kraft Sachzusammenhangs sowie andererseits inhärente Kompetenzen vgl. BBl 2012 4459 ff., 4487. Kritisch zur Begründung von impliziten Bundeskompetenzen KIENER/LEUZINGER, Massnahmen, S. 503, zufolge denen solche kaum zu einer sauberen Abgrenzung der Kompetenzen im Bereich der inneren Sicherheit zwischen Bund und Kantonen beitragen. Hingegen a.M. MICHEROLI, Kompetenzgrundlage, Rz. 56 u. Rz. 74, der aus Art. 123 Abs. 1 BV i.V.m. Art. 46 Abs. 1 und Art. 57 Abs. 1 BV eine Bundeszuständigkeit für Sicherheits- und Polizeirecht im Zusammenhang mit der Verhinderung von Straftaten ableitet.

¹²¹ Art. 23 BWIS (SR 120); vgl. BGE 117 Ia 202 E. 5 S. 216; ebenso BBl 2012 4459 ff., 4487 u. 4503 f.; vgl. auch TSCHANNEN, Normenarchitektur, S. 31 f.

¹²² Art. 24 BWIS; vgl. BBl 2012 4459 ff., 4504 f.; DIGGELMANN/ALTWICKER, Basler Komm. BV, N 37 zu Art. 57 BV (m.w.Verw.); TSCHANNEN, Normenarchitektur, S. 32 f.

¹²³ DIGGELMANN/ALTWICKER, Basler Komm. BV, N 38 zu Art. 57 BV. Ein typisches Beispiel betreffend den Bereich des öffentlichen Verkehrs ist das BGST (SR 745.2), welches allerdings einer verfassungsrechtlichen Grundlage entbehrt (MOHLER, Grundzüge des Polizeirechts, N 207 u. N 213); vgl. ferner BBl 2012 4459 ff., 4529 f.; TSCHANNEN, Normenarchitektur, S. 36 f. Art. 82 BV verleiht dem Bund eine umfassende, nachträglich derogatorische Gesetzgebungskompetenz über den Strassenverkehr, die inhaltlich das klassische Verkehrsrecht (Zulassung von Fahrzeugen/Führern, Verkehrsregeln, verkehrsbezogenes Straf-, Haftpflicht- und Versicherungsrecht) erfasst. Nicht zum Gegenstand hat Art. 82 BV insbesondere die Regelung von polizeilichen Vorermittlungs- bzw. Fahndungssystemen wie der AFV. Eine Heranziehung von Art. 82 BV als Grundlage für AFV-Einsätze scheidet deshalb aus. In der bundesgerichtlichen Rechtsprechung zur AFV (vgl. BGE 149 I 218; BGE 146 I 11; BGer-Urteil 1C.63/2023 vom 17. Oktober 2024) wie auch in der einschlägigen polizeirechtlichen Literatur wird Art. 82 BV dementsprechend – soweit ersichtlich – nicht als Kompetenzfundament für die AFV bemüht; die höchstrichterlichen Entscheide qualifizieren die AFV vielmehr als polizeiliche Tätigkeit, die grundsätzlich kantonal zu regeln ist, und verweisen im repressiven Teil auf die (abschliessende) Zuständigkeit des Bundes im Straf- und Strafprozessrecht (Art. 123 Abs. 1 BV), auf welche Grundlage sich auch das SVG (SR 741.01) stützt. Der Bund leitet seine Zuständigkeit zum Betrieb von AFV-Systemen denn auch aus dem Zollgesetz (Art. 108 ZG [SR 631.0]) her (Annex-Polizeirecht im Vollzug der Zollgesetzgebung), welches sich seinerseits auf Art. 57 Abs. 2 BV stützt (vgl. dazu hinten [N 139](#)); eingehend zur Zuständigkeit des Bundes im Bereich des Strassenverkehrs vgl. KERN, Basler Komm. BV, N 6 ff. zu Art. 82 BV; VOGEL, St. Galler Kommentar, N 3 ff. zu Art. 82 BV.

¹²⁴ Näheres zu besonderen Polizeiaufgaben im Luftverkehr vgl. SCHWEIZER/MOHLER, St. Galler Kommentar (3. Aufl.), N 28 zu Art. 57 BV; zum Einsatz von Sicherheitspersonal an Bord schweizerischer Luftfahrzeuge («Tiger») und zu den Überwachungseinsätzen auf bestimmten Flughäfen im Ausland («Fox») vgl. Art. 12 Abs. 1 LFG (SR 748.0) i.V.m. Art. 122e ff. LFV (SR 748.01); BBl 2012 4459 ff., 4531, 4577 ff.

zuständigkeit auch sicherheitspolizeiliche Aufgaben im Zollwesen.¹²⁵ Das im Rahmen des Transformationsprojekts «DaziT»¹²⁶ aus dem ehemaligen Grenzwachtkorps und dem Zoll hervorgegangene Bundesamt für Zoll und Grenzsicherheit (BAZG) kontrolliert nicht nur den grenzüberschreitenden Warenverkehr, sondern übernimmt zunehmend auch sicherheitspolizeiliche Aufgaben, indem es namentlich die illegale Einreise von ausländischen Staatsangehörigen, den Waffen- und Betäubungsmittelhandel überwacht. Darüber hinaus fungiert das BAZG als Fremden-, Verkehrs-, Jagd- und Fischerei- sowie Pflanzenschutzpolizei.¹²⁷

c. Strafverfolgung

Auch im gerichts- bzw. kriminalpolizeilichen Bereich nimmt der Bund Kompetenzen wahr, wenn auch nur sachlich begrenzt. Die Strafverfolgung ist nämlich grundsätzlich Sache der Kantone (vgl. Art. 123 Abs. 1 BV i.V.m. Art. 22 StPO). Die *Bundesgerichtsbarkeit* richtet sich nach Art. 23 ff. StPO. Demnach erstreckt sich die Strafverfolgungskompetenz des Bundes auf einen *abschliessenden Katalog von Straftatbeständen mit besonderer Komplexität oder Auslandbezug* (vgl. Art. 23 f. StPO); nur innerhalb dieses engen Normrahmens dürfen die Organe des Bundes ihre Aufgaben als Gerichts- bzw. Kriminalpolizei¹²⁸ ausüben.¹²⁹ Die Delikte lassen sich themenspezifisch in die Bereiche *organisierte*

34

¹²⁵ BBl 2012 4459 ff., 4487.

¹²⁶ Dabei handelt es sich um eine Wortkomposition aus dem rätoromanischen Begriff für Zoll («Dazi») und Transformation.

¹²⁷ BBl 2004 567 ff., 589 f.; LINSI, Verfassungsrechtliche Zuständigkeit, S. 481 f.; WIEGANDT, Armee, S. 124. Das BAZG verfügt über *umfassende polizeiliche Befugnisse* (Art. 100 ff. ZG [SR 631.0]), welche allerdings auf das Zollgebiet und den Grenzraum beschränkt sind (vgl. Art. 3 u. 100 Abs. 1 ZG) und trägt zur inneren Sicherheit des Landes und zum Schutz der Bevölkerung bei (Art. 96 Abs. 1 ZG). Ausserdem ist die Übernahme kantonaler polizeilicher Aufgaben im Grenzraum durch die EZV möglich (Art. 97 ZG; vgl. BBl 2015 2883 ff. 2895 f.). Der VE-BAZG-VG hält an diesen (weitreichenden) Kompetenzen fest (vgl. Art. 7 Abs. 2 VE-BAZG-VG; i.V.m. Art. 10 VE-BAZG-VG; BBl 2022 2724 S. 52 ff.) und betont trotz teilweise heftiger Kritik der Kantone in der Vernehmlassung, dass die Kompetenzen der Strafverfolgungsbehörden und der Polizei von Bund und Kantonen gewahrt bleiben (Art. 7 Abs. 3 i.V.m. Art. 10 VE-BAZG-VG; BBl 2022 2724 S. 55). Zu den polizeilichen Befugnissen siehe ferner LINSI, Polizeirecht, S. 12 f. Zur (berechtigten) Kritik betreffend die vertragliche Rückübertragung kantonaler Polizeiaufgaben auf den Bund mittels Vereinbarung vgl. MOHLER, Ausweitung, Rz. 1 ff.; TIEFENTHAL, Kantonales Polizeirecht, § 2 N 40 (m.w.Verw.).

¹²⁸ Als Kriminalpolizei des Bundes amtiert der Direktionsbereich «Bundeskriminalpolizei» (BKP) von fedpol unter der Verfahrensleitung der Bundesanwaltschaft (BA).

¹²⁹ Mit der sog. «Effizienzvorlage» (BBl 1998 II 1529 ff.) wurde die Zuständigkeit des Bundes auf grenzüberschreitende Schwerstkriminalität erweitert. Aus dieser Zuständigkeit leitet der Bund seinen strafverfolgerischen Führungsanspruch in dieser hochkomplexen Form von

Kriminalität (Art. 260^{ter} StGB), Geldwäscherei und Wirtschaftskriminalität, Terrorismusbekämpfung,¹³⁰ Staatsschutz¹³¹ sowie Falschgelddelikte unterteilen (vgl. Art. 23 Abs. 1 StPO). Mit der Ausweitung der strafprozessual normierten Bundeskompetenzen haben auch die *operativ-polizeilichen Aufgaben* des Bundes im kriminalpolizeilichen Bereich *zugenommen*. So fungiert er als Drehscheibe des nationalen und internationalen Informationsaustauschs unter den verschiedenen Polizeibehörden.¹³²

- 35 Die kriminalpolizeilichen Kompetenzen des Bundes im Bereich der präventiv-polizeilichen Vorfeldermittlungen, d.h. der auf die Verhinderung oder Erkennung von Straftaten gerichteten Massnahmen, finden ihre Grundlagen in Art. 123 Abs. 1 und Abs. 2 BV.¹³³ Nebst den unbestritten in die Strafverfolgungskompetenz des Bundes¹³⁴ fallenden Vorermittlungen haben diese Massnahmen im Wesentlichen informationsbeschaffenden und -verwertenden Charakter und sind insbesondere im Rahmen der Früherkennung komplexer, regelmässig transnationaler Kriminalitätsphänomene von enormer Bedeu-

Kriminalität her: vgl. LOBSIGER, Grundaufgaben, S. 208 ff.; ferner BBl 2012 4459 ff., 4569. Ein Beispiel einer kriminalpolizeilichen Ermittlung unter der Führung der BKP mit Beteiligung eines Grossteils der kantonalen Polizeikorps stellt der Ermittlungskomplex «Sky-ECC» dar (vgl. dazu die Medienmitteilung, abrufbar unter: <https://2022.fedpol.report/de/schwerst-kriminalitat/verschlusste-chats-der-organisierten-kriminalitat/>) [zuletzt besucht am 28. Januar 2025]). Im Weiteren wurde auch im Zuge des Internationalen Übereinkommens zur Bekämpfung der Terrorismusfinanzierung (SR 0.353.22) die Bundesgerichtsbarkeit in diesem Bereich eingeführt; diese ist heute in Art. 24 StPO verankert.

- ¹³⁰ Die Tätigkeit in diesem Bereich besteht hauptsächlich in der Erkennung und Bekämpfung der komplexen und oftmals transnationalen Phänomene der Schwerstkriminalität mittels Informationsbeschaffung im In- und Ausland, der Koordination von interkantonalen und internationalen Ermittlungen sowie der Sicherstellung des nationalen und internationalen Informationsaustauschs; zum Ganzen BBl 2012 4459 ff., 4505 f. Am 1. Juni 2022 trat das Bundesgesetz über polizeiliche Massnahmen zur Bekämpfung von Terrorismus (PMT) in Kraft (Art. 23e ff. BWIS [SR 120]). Mit den darin vorgesehenen präventiv-polizeilichen Massnahmen soll die Sicherheit ausserhalb des Bereichs der Strafverfolgung gewährleistet werden (vgl. zum Ganzen ausführlich BBl 2019 4751 ff.; Bericht zur Vernehmlassung VE-PMT, *passim*); zur Kritik an der Verfassungsmässigkeit des PMT vgl. MOHLER, PMT-Gesetz, S. 63 ff., 69.

- ¹³¹ Zum Staatsschutz im Allgemeinen vgl. bereits vorne N 28 ff. Im Zusammenhang mit der Strafverfolgung befassen sich die staatschützerischen Tätigkeiten des Bundes insbesondere mit Delikten gegen den Staat und die Landesverteidigung, den Volkswillen bei eidgenössischen Wahlen, Abstimmungen, Referendums- oder Initiativbegehren, mit strafbaren Handlungen gegen die Rechtspflegebehörden des Bundes, mit Sprengstoffdelikten und Widerhandlungen gegen die Kriegsmaterial- und Güterkontrollgesetzgebung (vgl. Art. 23 Abs. 1 StPO).

- ¹³² Vgl. MÜLLER/MOHLER, St. Galler Kommentar, N 42 zu Art. 57 BV (m.w.H.).

- ¹³³ So auch BBl 2012 4459 ff., 4470.

- ¹³⁴ Vgl. dazu soeben vorne N 34.

tung. Zu diesem Zweck unterhält der Bund in den Bereichen organisierte Kriminalität,¹³⁵ Menschenhandel,¹³⁶ digitale Kriminalität und Cybercrime¹³⁷ sowie Betäubungsmittel¹³⁸ *polizeiliche Zentral- bzw. Koordinationsstellen*.¹³⁹ Besonders hervorzuheben ist dabei die als Verbundaufgabe zwischen Bund und Kantonen wahrgenommene Bekämpfung der Cyber- und Pädokriminalität. Diese erfolgt (vgl. Art. 2a lit. f ZentG)¹⁴⁰ namentlich durch das 2012 von der KKKPKS gegründete und aus mehreren regionalen und einem nationalen¹⁴¹ Kompetenzzentrum bestehende «Netzwerk digitale Ermittlungsunterstützung Internetkriminalität» (NEDIK). Mit NEDIK wird die Bekämpfung digitaler Kriminalität koordiniert, der Wissenstransfer sichergestellt und Best Practices ausgetauscht. Fedpol übernimmt innerhalb von NEDIK eine Koordinationsrolle zwischen den Kantonen und den internationalen Partnern, namentlich Europol und Interpol. Zudem verarbeitet und triagiert fedpol die Meldungen des «National Center for Missing and Exploited Children» (NCMEC), welches die Auffindung von verschwundenen Kindern und die Verhinderung sexueller Ausbeutung von Kindern zum Ziel hat. Zudem betreibt fedpol die nationale «Hashwerte-Datenbank», die eine automatische Kategorisierung von bekanntem Bildmaterial ermöglicht und erstellt Analyseberichte zu Phänomenen digitaler Kriminalität. Am 1. Januar 2024 hat zudem das Bundesamt für Cybersicherheit (BACS) seine operative Tätigkeit aufgenommen. Das BACS ist zuständig für die Umsetzung der nationalen Cyberstrategie (NCS) und nimmt in Erfüllung dieser

¹³⁵ «Zentralstelle für die Bekämpfung des organisierten Verbrechens»; zu deren Aufgaben und Informationspflichten vgl. Art. 7 f. ZentG (SR 360).

¹³⁶ Fedpol führt die Geschäftsstelle der «Koordinationsstelle gegen Menschenhandel und Menschenmuggel» KSMM (Art. 10 Abs. 2 OV-EJPD [SR 172.213.1]). In der KSMM sind die mit der Bekämpfung des Menschenhandels betrauten Behörden und Stellen von Bund, Kantonen sowie Nichtregierungs- und zwischenstaatlichen Organisationen vereinigt. Sie gewährleistet durch die Erarbeitung von Strategien und Instrumenten zur Analyse der Lage und der Vernetzung der Akteure ein gesamtschweizerisch einheitliches Vorgehen gegen diese Phänomene.

¹³⁷ Die gemeinsame «Koordinationsstelle von Bund und Kantonen zur Bekämpfung der Internetkriminalität» (KOBK) wurde per Ende 2020 aufgelöst.

¹³⁸ «Zentralstelle für die Bekämpfung des unerlaubten Betäubungsmittelverkehrs»; zu deren Aufgaben und Informationspflichten vgl. Art. 9 f. ZentG (SR 360).

¹³⁹ Die Aufgaben der kriminalpolizeilichen Zentralstellen des Bundes werden in Art. 2 ZentG definiert. Das ZentG stützt sich im Ingress namentlich auf Art. 57 Abs. 2 sowie Art. 123 Abs. 1 BV zur Kritik an der Kompetenzbegründung mittels Art. 57 Abs. 2 BV vorne [N 18](#).

¹⁴⁰ SR 360.

¹⁴¹ Das nationale Cyber-Kompetenzzentrum (NC3) von fedpol vereint sämtliche cyber-relevanten Kompetenzen aus den Bereichen Ermittlungen, Ermittlungsunterstützung und Zentralstellenaufgaben, darunter auch die mittlerweile in die Abteilung IT-Forensik, Cybercrime, von fedpol integrierte «Koordinationsstelle zur Bekämpfung der Internetkriminalität» (KOBK).

Aufgabe namentlich Meldungen zu Cybervorfällen entgegen, unterstützt insbesondere Betreiber von kritischen Infrastrukturen bei der Bewältigung solcher Vorfälle, erstellt technische Analysen zur Bewertung und Abwehr von Cybervorfällen und Cyberbedrohungen sowie zur Identifikation und Behebung von Schwachstellen beim Schutz der Schweiz vor Cyberbedrohungen.¹⁴² Darüber hinaus nimmt der Bund vielfältige Informations- und Koordinationsaufgaben zugunsten in- und ausländischer Behörden wahr. Hierfür betreibt fedpol als zuständige Behörde in eigener Kompetenz und gestützt auf das BPI¹⁴³ eine Vielzahl polizeilicher Informationssysteme. Zudem ist fedpol für die Zusammenarbeit und den Datenverkehr mit Europol zuständig.¹⁴⁴ Im Bereich des kriminalpolizeilichen Informationsaustauschs, der zunehmend international und koordiniert erfolgt, stützt der Bund seine Gesetzgebungszuständigkeit vermehrt¹⁴⁵ auf seine umfassenden Kompetenzen in den auswärtigen Angelegenheiten (Art. 54 Abs. 1 BV).¹⁴⁶

- 36 Die kriminalpolizeiliche Tätigkeit im Vorfeld eines Strafverfahrens (Vorermittlungen) knüpft – anders als die sich auf eine konkrete Straftat beziehende und in der Strafprozessordnung normierte – an keinen Straftatverdacht.¹⁴⁷ Die Konsequenz davon ist, dass das gerichtspolizeiliche Handeln in diesem Stadium eine entsprechende polizeirechtliche Rechtsgrundlage benötigt. Ein bundesrechtlicher Erlass, der eine solche Grundlage schaffen würde, müsste mit Rücksicht auf die kantonale Polizeihochheit auf Art. 123 Abs. 2 BV abgestützt sein. Damit könnte er indes nur diejenigen Sachverhalte regeln, die unter die Bundesgerichtsbarkeit fallen. Solche Sachverhalte setzen jedoch voraus, dass bereits eine Straftat begangen wurde, deren Verfolgung sich dann nach der Strafprozessordnung richtet. Weil es an einer hinreichend bestimmten Verfassungsgrundlage fehlt, ist der *Bund nicht befugt*, im Vorfeld von Strafverfahren

¹⁴² Näheres zur Nationalen Cyberstrategie des Bundes (NCS) findet sich auf der Webseite des BACS, abrufbar unter: «<https://www.ncsc.admin.ch/ncsc/de/home/strategie/cyberstrategie-ncs.html>» (zuletzt besucht am 29. Januar 2025).

¹⁴³ SR 361.

¹⁴⁴ Vgl. dazu das Abkommen zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft und dem Europäischen Polizeiamt vom 24. September 2004 (SR 0.362.2) i.V.m. Art. 355a und Art. 355b StGB.

¹⁴⁵ So auch TIEFENTHAL, Kantonales Polizeirecht, § 2 N 42.

¹⁴⁶ Beispielsweise beim Bundesgesetz über den Informationsaustausch zwischen den Strafverfolgungsbehörden des Bundes und denjenigen der anderen Schengen-Staaten vom 12. Juni 2009 (Schengen-Informationsaustausch-Gesetz, SIaG; SR 362.2).

¹⁴⁷ Eingehend dazu hinten [N 153 ff.](#)

eine Rolle zur Prävention oder Früherkennung komplexer und grenzüberschreitender Kriminalität als zentrale Koordinationsstelle einzunehmen.¹⁴⁸

d. Verwaltungs-/Ordnungsrecht

Die Abwehr von Gefährdungen zur Wahrung der öffentlichen Ordnung und Sicherheit wird auch durch den Einsatz verwaltungsrechtlicher Mittel erfüllt. Die *verwaltungspolizeilichen Kompetenzen* des Bundes mit Bezug zur inneren Sicherheit stützen sich auf das BWIS¹⁴⁹ bzw. die Verordnung über verwaltungspolizeiliche Massnahmen des Bundesamtes für Polizei und über das Informationssystem HOOGAN (VVMH)¹⁵⁰ oder eine Spezialbestimmung des Ausländer- und Integrationsgesetzes (AIG)¹⁵¹. Sie betreffen insbesondere Gewaltpropaganda, Gewalt anlässlich von Sportveranstaltungen sowie Massnahmen zur Verhinderung drohender Straftaten.¹⁵² Darüber hinaus kommen dem Bund im Bereich Waffen und Sprengstoff/Pyrotechnik Kompetenzen zu.

Der Gesetzesvollzug ist Sache der Kantone.¹⁵³ Fedpol betreibt zu deren Unterstützung und Beratung, gestützt auf seinen gesetzlichen Auftrag, die «Zentralstelle Waffen» (ZSW) und die «Zentralstelle Sprengstoff und Pyrotechnik» (ZSP).¹⁵⁴ Die ZSW ist für die Schaffung einheitlicher Unterlagen für die im Rahmen der Erlangung einer Waffenhandelsbewilligung gesetzlich vorgeschriebenen Leistungsnachweise sowie für die ihrem Sachbereich gesetzlich zugewiesene Datenverarbeitung, -haltung und -pflege verantwortlich. Zudem fungiert sie als zentrale Empfangs- und Meldestelle für den Informationsaustausch mit den Schengen-Staaten sowie als Bewilligungsinstanz für die gewerbs- und nichtgewerbsmässige Einfuhr von Waffen, wesentlichen Waffenbestandteilen, Munition und Munitionsbestandteilen.¹⁵⁵ Als Oberaufsichtsbehörde für den von den Kantonen wahrgenommenen Gesetzesvollzug¹⁵⁶ überwacht die ZSW den Markt von pyrotechnischen Gegenständen und Sprengmitteln¹⁵⁷ und

¹⁴⁸ So ähnlich BBl 2012 4459 ff., 4572 f.

¹⁴⁹ SR 120.

¹⁵⁰ SR 120.52.

¹⁵¹ SR 142.20.

¹⁵² Zu den Massnahmen im Einzelnen vgl. TIEFENTHAL, Kantonales Polizeirecht, § 2 N 44 (m.w.Verw.).

¹⁵³ Vgl. dazu eingehend hinten [N 89 ff.](#)

¹⁵⁴ Art. 10 Abs. 1 lit. a Ziff. 1 und 4 OV-EJPD (SR 172.213.1).

¹⁵⁵ Siehe Art. 31c Abs. 2 WG (SR 514.54); die von der ZWS zu führenden Datenbanken sind in Art. 32a Abs. 1 WG aufgelistet.

¹⁵⁶ Art. 42 Abs. 4 SprstG (SR 941.41).

¹⁵⁷ Art. 33 Abs. 3 SprstG.

unterhält eine Datenbank über sämtliche Ereignisse in Zusammenhang mit Sprengmitteln und pyrotechnischen Gegenständen.¹⁵⁸ Als Grundlage für die Bekämpfung von Sprengstoffdelikten und die Wahrung der inneren Sicherheit stellt sie darüber hinaus das dafür notwendige Zahlenmaterial in Form von Auswertungen und Statistiken bereit und ist Bewilligungsinstanz für Einfuhr-, Herstellungs- und Ausnahmegewilligungen im Sinne der Sprengstoffgesetzgebung.¹⁵⁹

- 38 Die vom Bund wahrgenommenen verwaltungsrechtlichen Aufgaben erweisen sich unter verfassungsrechtlichen Gesichtspunkten als teilweise nicht unproblematisch. Abgesehen von klaren Kompetenzverknüpfungen mit den auswärtigen Angelegenheiten (Art. 54 Abs. 1 BV)¹⁶⁰ besteht bei verschiedenen verwaltungspolizeilichen Aufgaben des Bundes Klärungsbedarf hinsichtlich ihrer verfassungsrechtlichen Grundlage.¹⁶¹

3. Kantone

a. Aufgabenautonomie und Polizeihöhe

- 39 Die *Polizeihöhe*, d.h. die Zuständigkeit, im Wirkungskreis ihrer Staatsgewalt bzw. auf ihrem Territorium für die Aufrechterhaltung oder Wiederherstellung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung zu sorgen, liegt bei den Kantonen (vgl. Art. 3 BV e contrario); sie gilt als *originäre Kompetenz der Kantone*¹⁶² und verleiht ihnen die entsprechende Rechtsetzungs- und Rechtsanwendungskompetenz zur Wahrnehmung des umfassenden Gefahrenabwehrauftrags.¹⁶³ Entsprechend sind die Kantone *verpflichtet, die Aufgaben sowohl in qualitativer als auch in quantitativer Hinsicht angemessen zu erfüllen*; Umfang und Aus-

¹⁵⁸ Datenbank BARBARA; vgl. Art. 117a ff. SprstV (SR 941.411).

¹⁵⁹ Art. 27 Abs. 1, Art. 30, Art. 31 Abs. 1 und Art. 33 SprstV.

¹⁶⁰ Zur Bedeutung der Bundeskompetenz in Bezug auf die auswärtigen Angelegenheiten (Art. 54 BV) vgl. TIEFENTHAL, Kantonales Polizeirecht, § 2 N 72.

¹⁶¹ Zum Ganzen gl.M. DIGGELMANN/ALTWICKER, Basler Komm. BV, N 40 zu Art. 57 BV.

¹⁶² BBl 1997 I ff., 237; BGE 140 I 353 E. 5.1 S. 359 f.; BGE 140 I 2 E. 11.2.2 S. 38 ff.; BGer-Urteil 1C.63/2023 vom 17. Oktober 2024 E. 3.5.1; BGer-Urteil 2C.708/2019 vom 20. August 2019 E. 2.2; LIENHARD/HÄSLER, Verfassungsrechtliche Grundlagen, S. 117.

¹⁶³ BGE 140 I 353 E. 5.1 S. 359 f.; FREI, Grundlagen, S. 4; LINSI, Polizeirecht, S. 10; vgl. dazu ferner MOHLER, Grundzüge des Polizeirechts, N 197; TIEFENTHAL/FISCHER, Gemeinsame Polizeikontrollen, S. 117. Die originäre Zuständigkeit der Kantone im Polizeiwesen bestand bereits vor der Gründung des modernen Bundesstaats mit der Bundesverfassung von 1848 (vgl. BIAGGINI, Bundesverfassung, § 8 N 8; KLEY/REICH, Schweizerischer Bundesstaat, § 11 N 2 ff.).

gestaltung der Aufgabenerfüllung liegen im Rahmen der einschlägigen Verfassungsprinzipien in der Organisationsautonomie und der Entscheidungskompetenz der Kantone (Art. 47 BV).¹⁶⁴ Die Maxime der Primärverantwortung der Kantone zur Gewährleistung der Sicherheit auf ihrem Hoheitsgebiet gilt sowohl in der Lehre als auch in der Rechtsprechung als gefestigt.¹⁶⁵ Auch der Bundesrat hat in konstanter Praxis festgehalten, dass die Rechtssetzungskompetenz im Polizeiwesen grundsätzlich den Kantonen obliegt.¹⁶⁶

Als Ausfluss des in der BV verankerten Systems der «lückenlosen Kompetenzaufteilung»¹⁶⁷ nehmen die Kantone all diejenigen Kompetenzen wahr, die nicht explizit dem Bund zugewiesen sind. Die Konsequenz dieses Prinzips bzw. des Fehlens von enumerierten¹⁶⁸ kantonalen Kompetenzen in der BV besteht darin, dass im Bereich der Sicherheitsverfassung (Art. 57 ff. BV) in Ermangelung von spezifischen Bundeskompetenzen grundsätzlich die Kantone zuständig bleiben.¹⁶⁹ Sie bestimmen selbst, welche Aufgaben sie im Rahmen ihrer Zuständig-

40

¹⁶⁴ Vgl. bereits AUBERT, Komm. aBV, N 90 zu Art. 85 Ziff. 7 aBV; EICHENBERGER, Komm. aBV, N 156 zu Art. 102 aBV.

¹⁶⁵ BGE 140 I 353 E. 5.1 S. 359 f. (m.w.Verw.); BGer-Urteil 6B.499/2024 vom 20. November 2024 E. 3.2.2; BGer-Urteil 1C.63/2023 vom 17. Oktober 2024 E. 3.5.1; BGer-Urteil 2C.708/2019 vom 20. August 2019 E. 2.2; BIAGGINI, BV Kommentar, N 5 f. u. 8 zu Art. 57 BV; MÜLLER/MOHLER, St. Galler Kommentar, N 4, 32 zu Art. 57 BV; REINHARD, Polizeirecht, S. 40; RUCH, Sicherheit, § 56 N 33.

¹⁶⁶ BBl 2022 2724 ff., 2730 f.; BBl 2012 4459 ff., 4479 f.; BBl 2019 4751 ff., 4772 u. 4778; BBl 2007 6465 ff., 6477; BBl 2006 623 ff., 645; BBl 2004 567 ff., 660; BBl 1994 I 1145 ff., 1166; LINSI, Verfassungsrechtliche Zuständigkeit, S. 465 ff., 471 (m.w.H.). Eine Kompetenz für ein bestimmtes Rechts- oder Sachgebiet kann sich auf die Rechtssetzung, den Vollzug oder die Jurisdiktion beschränken. *Liegt die Gesetzgebungskompetenz Bund, so ist er – sofern kein verfassungsrechtlicher Zuständigkeitsvorbehalt zugunsten der Kantone besteht – auch berechtigt und verpflichtet, per Bundesgesetz festzulegen, ob die Vollzugs- und Rechtsprechungszuständigkeit im betreffenden Sachbereich dem Bund oder den Kantonen zusteht* (vgl. HÄFELIN/HALLER/KELLER/THURNHERR, Bundesstaatsrecht, N 1327; vgl. ebenso BIAGGINI, BV Kommentar, N 13 zu Vorb. Art. 42–135 BV, nach dessen Ansicht die Rechtsetzungskompetenzen die Vollzugs- und Rechtsprechungskompetenzen regelmässig stillschweigend einschliessen). Ein exemplarischer Anwendungsfall findet sich in Art. 23r Abs. 1 des Bundesgesetzes über Massnahmen zur Wahrung der inneren Sicherheit der Schweiz (BWIS; SR 121) betreffend die Zuständigkeit der Kantone zum Vollzug von Massnahmen gegen terroristische Aktivitäten.

¹⁶⁷ Vgl. statt vieler HÄFELIN/HALLER/KELLER/THURNHERR, Bundesstaatsrecht, N 1302 f.; REICH, Kompetenzverteilung, § 12 N 9 f.; TSCHANNEN, Staatsrecht, N 733 f.

¹⁶⁸ Vgl. HÄFELIN/HALLER/KELLER/THURNHERR, Bundesstaatsrecht, N 1297; KLEY, Grundfragen, § 10 N 27 ff.

¹⁶⁹ Zur lückenlosen und abschliessenden Kompetenzverteilung zwischen Bund und Kantonen vgl. ferner vorne N 13 (m.Verw. in FN 25); insb. mit Bezug auf die Polizeihöhe der Kantone vgl. REINHARD, Polizeirecht, S. 40. Das gemäss dem Zweckartikel der Sicherung der demokratischen und rechtsstaatlichen Grundlagen der Schweiz sowie dem Schutz der Frei-

keiten wahrnehmen und auf welche Art sie diese erfüllen wollen (Art. 43 BV). *Ausnahme* von dieser Regel bildet einzig diejenige Konstellation, in der die Bundesverfassung den Kantonen spezifische Aufgaben explizit überträgt oder ihnen vorschreibt, wie sie eine bestimmte Aufgabe wahrzunehmen haben. Insofern erfährt die kantonale Autonomie eine Einschränkung, wenn und soweit die BV bestimmte Erfüllungsanforderungen an den Aufgabenvollzug stellt.¹⁷⁰

- 41 Das Nichtvorliegen eines allgemeinen Auftrags zur Gefahrenabwehr des Bundes auf dem Gebiet der inneren Sicherheit manifestiert sich auch auf institutioneller Ebene: Während jeder der 26 Kantone über ein eigenes kantonales Polizeikorps verfügt, existiert auf Bundesebene keine umfassend tätige Polizeibehörde.¹⁷¹ In den Kantonen trägt jeweils das für die öffentliche Sicherheit zuständige Mitglied der kantonalen Exekutive die politische Verantwortung für die (Kantons-)Polizei; die kantonale Legislative gibt die organisatorischen und finanziellen Rahmenbedingungen vor. Die Kantone regeln die Aufgaben, Befugnisse und die Organisation ihrer Polizeikorps in mehr oder weniger ausführlichen polizeirechtlichen Erlassen – in Form von Gesetzen und allenfalls nachgeordneten Ausführungs- bzw. Spezialverordnungen.¹⁷² Die gesetzeskonforme Ausgestaltung von polizeilichen Massnahmen mit Grundrechtseingriffsqualität erfolgt unter Beachtung der Vorgaben der Bundesverfassung, des internationalen Rechts sowie der einschlägigen bundesgerichtlichen Rechtsprechungspraxis.

heitsrechte ihrer Bevölkerung dienende BWIS (SR 121) statuiert in Art. 4 Abs. 1 deklaratorisch die vorrangige Verantwortlichkeit der Kantone für die innere Sicherheit ihres Hoheitsgebiets.

¹⁷⁰ AUBERT/MAHON, Petit Comm. Cst., N 2 zu Art. 43 BV.

¹⁷¹ BBl 2012 4459 ff., 4480. Anders als die Staaten des angrenzenden Auslands wie z.B. Deutschland oder Österreich verfügt die Schweiz über keine Bundespolizei. Die in die Zuständigkeit des Bundes fallenden Delikte werden von der Bundeskriminalpolizei (BKP), einem Direktionsbereich des Bundesamtes für Polizei (fedpol), ermittelt (vgl. Art. 4 lit. a des Bundesgesetzes über die Organisation der Strafbehörden des Bundes (Strafbehördenorganisationsgesetz, StBOG; SR 173.71).

¹⁷² Der Kanton Zürich regelt die Aufgaben, Befugnisse und Organisation der Kantonspolizei namentlich in folgenden Erlassen: Gesetz über die Gerichts- und Behördenorganisation im Zivil- und Strafprozess (GOG; LS 211.1), Polizeigesetz (PolG; LS 550.1), Polizeiorganisationsgesetz (POG; LS 551.1), Kantonspolizeiverordnung (KapoV; LS 551.11), Verordnung über die kriminalpolizeiliche Aufgabenteilung (LS 551.101), Verordnung über die polizeiliche Zwangsanwendung (PolZ; LS 550.11), Verordnung über das Polizei-Informationssystem POLIS (POLIS-Verordnung; LS 551.103).

b. Intergouvernementale Kooperation

aa. Interkantonale Vereinbarungen und Trägerstrukturen

Sach- und Rechtsbereiche, für welche die Bundesverfassung nicht den Bund für zuständig erklärt, stehen nach dem Gesagten in der Regelungskompetenz der Kantone. Innerhalb ihres Zuständigkeitsbereichs steht es den Kantonen frei, untereinander Verträge mit unterschiedlichsten Zwecken, mitunter auch solche mit rechtsetzendem Charakter,¹⁷³ abzuschliessen und *gemeinsame Organisationen und Einrichtungen* zu schaffen. Gegenstand solcher interkantonalen Vereinbarungen (*Konkordate*) können Aufgaben aus dem originären oder übertragenen¹⁷⁴ Wirkungsbereich der Kantone sein.¹⁷⁵ Die *interkantonalen Verträge gehen kantonalem Recht vor* (Art. 48 Abs. 5 BV),¹⁷⁶ dürfen jedoch dem Recht und den Interessen des Bundes sowie anderer Kantone nicht zuwiderlaufen (Art. 48 Abs. 3 BV).¹⁷⁷ Folgerichtig *unterliegen solche Vereinbarungen – vorausgesetzt der Bund verfügt im betreffenden Bereich über die entsprechende Gesetzgebungskompetenz – der nachträglichen derogatorischen Kraft des Bundesrechts* (Art. 49 BV).¹⁷⁸ Die im Rahmen der Föderalismusreform¹⁷⁹ neu geschaffenen Instrumente erlauben es dem Bund ferner, die Kantone unter bestimmten Voraussetzungen zur Zusammenarbeit zu verpflichten. So sieht Art. 48a BV für bestimmte, abschliessend aufgezählte Aufgabenbereiche vor, dass der Bund auf Antrag interessierter Kantone interkantonale Vereinbarungen für allgemein verbindlich erklären oder Kantone zur Partizipation an solchen Verträgen anhalten kann. Art. 48 Abs. 2 BV ermächtigt den Bund schliess-

42

¹⁷³ Eingehend zu den verschiedenen Arten von Vereinbarungen und deren Zwecken vgl. HÄNNI, Verträge, § 28 N 1 ff.; SCHWEIZER, St. Galler Kommentar, N 10 ff. zu Art. 48 BV; WALDMANN/SCHNYDER VON WARTENSEE, Basler Komm. BV, N 19 ff. zu Art. 48 BV.

¹⁷⁴ Vgl. dazu vorne FN 26 (m.w.H.).

¹⁷⁵ SCHWEIZER, St. Galler Kommentar, N 1 ff. zu Art. 48 BV; WALDMANN/SCHNYDER VON WARTENSEE, Basler Komm. BV, N 11 zu Art. 48 BV; HÄFELIN/HALLER/KELLER/THURNHERR, Bundesstaatsrecht, N 1525 (m.H. auf BGer-Urteil 2C.456/2023 vom 23. Juli 2024).

¹⁷⁶ WALDMANN/SCHNYDER VON WARTENSEE, Basler Komm. BV, N 66 zu Art. 48 BV (m.w.H.).

¹⁷⁷ AUER, Staatsrecht der Kantone, Rz. 841; BIAGGINI, BV Kommentar, N 12 zu Art. 48 BV; JEANNERET, CR Cst., N 37 u. 40 zu Art. 48 BV; SCHWEIZER, St. Galler Kommentar, N 54 zu Art. 48 BV; WALDMANN/SCHNYDER VON WARTENSEE, Basler Komm. BV, N 50 zu Art. 48 BV; ferner AUBERT, Petit Comm. Cst., N 9 zu Art. 48 BV.

¹⁷⁸ SCHWEIZER, St. Galler Kommentar, N 47 zu Art. 48 BV; zur Einschränkung der derogatorischen Kraft besonders im Bereich des Polizeirechts vgl. MOHLER, Grundzüge des Polizeirechts, N 645. Zur nachträglich derogatorischen Kraft von Bundesrecht vgl. ferner hinten [N 26](#).

¹⁷⁹ Vgl. dazu VATTER, Föderalismusreform, S. 174 ff.

lich, sich im Rahmen seiner Zuständigkeiten an interkantonalen Verträgen zu beteiligen.

- 43 Angesichts der beschränkten personellen Ressourcen¹⁸⁰ sowie der kleinräumigen Verhältnisse *kommt der interkantonalen Zusammenarbeit bei der Gewährleistung der Sicherheit in der Schweiz eine grundlegende Bedeutung zu.*¹⁸¹ Dass die bereitzustellenden polizeilichen Ressourcen nebst der normalen (Tages-)Lage auch ausserordentliche Lagen und Sonderlagen hinreichend abdecken muss(t)en, bedeutet indes nicht, dass diese permanent in der zur Bewältigung von Spitzenbelastungen erforderlichen Stärke vorgehalten werden können; das wäre in finanzieller Hinsicht auf Dauer kaum tragbar. Dies ändert jedoch nichts an der Notwendigkeit, Strukturen zu schaffen, die sich auch aussergewöhnlichen Belastungen gegenüber jederzeit und auch langfristig als resilient erweisen.¹⁸² Die interkantonale Zusammenarbeit wird deshalb sowohl auf institutioneller als auch vertraglicher Ebene gefördert.¹⁸³
- 44 Auf kontraktlicher Ebene existieren deshalb regionale und gesamtschweizerische¹⁸⁴ Konkordate sowie Vereinbarungen, die auf die Harmonisierung des

¹⁸⁰ Die Konferenz der Kantonalen Polizeikommandantinnen und -kommandanten der Schweiz (KKPKS) weist für das Jahr 2024 einen Bestand von rund 26'649 Kantons- und Gemeindepolizisten aus – rund 19'004 waren berechtigt, polizeilichen Zwang anzuwenden. Das entspricht einer Polizeidichte von 210 Polizisten auf 100'000 Einwohner. Die Europäische Union (EU) verzeichnete demgegenüber eine durchschnittliche Polizeidichte von 335 Polizisten pro 100'000 Einwohner. Die Zusammenstellung der Polizeibestände in der Schweiz ist abrufbar unter: «<https://www.kkpks.ch/de/meldungen/polizeibestaende-2025-324>» (zuletzt besucht am 20. März 2025).

¹⁸¹ So auch TIEFENTHAL, Kantonales Polizeirecht, § 2 N 13.

¹⁸² Zum Ganzen ALBERTINI/RATHGEB, Öffentliche Ordnung, N 41 f. In der Praxis entspricht dieses (zurecht statuierte) Gebot indes – insbesondere in den kleineren kantonalen Polizeikorps – regelmässig mehr einem Wunschtraum als der Realität. Dass die wenigsten Kantone ihre Polizeibestände kaum so hoch halten, wie es die quantitativen und qualitativen Erfordernisse gebieten würden, wurde bereits in den 1960er-Jahren erkannt (vgl. dazu MÜLLER RETO PATRICK, Innere Sicherheit, S. 346 [m.w.Verw.]). Die darauf vorgeschlagene Bildung einer Interkantonalen Mobilen Polizei (IMP), bestehend aus 600 kantonalen und städtischen Polizisten als Einsatzreserve (vgl. dazu BBl 1968 II 781 ff.), scheiterte an einer ablehnenden Stellungnahme des Zürcher Regierungsrates und einer negativen Volksabstimmung im Kanton Genf (vgl. MÜLLER RETO PATRICK, Innere Sicherheit, S. 353 [m.w.Verw.]).

¹⁸³ Eine Übersicht über die bestehenden interkantonalen Institutionen und Konkordate im Bereich des Polizeiwesens findet sich bei TIEFENTHAL, Kantonales Polizeirecht, § 2 N 14 ff. (m.w.H.).

¹⁸⁴ Beispielsweise die Vereinbarung über die interkantonalen Polizeieinsätze (IKAPOL) vom 6. April 2006 (publiziert z.B. im Kanton St. Gallen: sGS 451.19). Die IKAPOL-Vereinbarung ist vor dem Hintergrund der tiefen Polizeibestände der (meisten) kantonalen Polizeikorps von eminenter praktischer Bedeutung, zumal diese bei grösseren Veranstaltungen, öffentlichen Anlässen oder anderen besonderen Grossereignissen regelmässig an die Grenzen

Rechts zwischen den beteiligten Kantonen abzielen.¹⁸⁵ Darüber hinaus existieren zahlreiche interkantonale Verträge untergeordneter Natur, die regelmässig einen bestimmten Sachverhalt im bi- oder multilateralen Verhältnis zwischen den Kantonen regeln. Zentrale Bedeutung kommt dabei den vier regionalen Polizeikonkordaten zu.¹⁸⁶ Sie entsprechen der in Art. 48 Abs. 1 Satz 2 BV bekräftigten gemeinsamen Wahrnehmung von Aufgaben regionalen Interesses und verfolgen den wesentlichen Zweck, die *polizeiliche Zusammenarbeit und die gegenseitige Hilfeleistung unter den Vertragskantonen zu fördern*. Es sollen vornehmlich Standards und Best Practices in den Polizeikörpern vereinheitlicht, Kapazitäten gebündelt und eine rasche personelle Schwergewichtsbildung (regelmässig für den unfriedlichen Ordnungsdienst) gewährleistet werden.¹⁸⁷

bb. Kooperation mit Bundesbeteiligung

Bei der Wahrnehmung polizeilicher Aufgaben bestehen zwischen Bund und den Kantonen zahlreiche Schnittmengen. Diese bedürfen der Koordination und vor dem Hintergrund der sich im Bereich der (sicherheits)polizeilichen Aufgabenerfüllung regelmässig stellenden Zuständigkeitsfragen einer rechtlichen Regelung. Zu den in Lehre und Praxis vielfach kontrovers diskutierten – und de lege lata zuweilen ungenügend bzw. verfassungsrechtlich fragwürdig geregelten – Bereichen gehören namentlich die Zusammenarbeit der kanto-

45

ihrer Personalressourcen stossen (vgl. dazu ALBERTINI, Polizeigesetz, S. 63 f.; MOHLER, Polizeibestände, S. 63).

¹⁸⁵ Namentlich das Konkordat über Massnahmen gegen Gewalt anlässlich von Sportveranstaltungen vom 15. November 2007; Änderung vom 2. Februar 2012 («revidiertes Hooligan-Konkordat»; publiziert z.B. im Kanton Zürich: LS 551.19). Hierbei handelt es sich um einen interkantonalen Vertrag mit unmittelbar rechtsetzenden Bestimmungen, der eine gesamtschweizerische Rechtsharmonisierung verfolgt. Dem Konkordat sind mit Ausnahme der Halbkantone Basel-Landschaft und Basel-Stadt alle Kantone beigetreten (vgl. zum Ganzen die Informationen auf der Webseite der KKJPD in der Rubrik «Hooliganismus», abrufbar unter: «<https://www.kkjpd.ch/themen.html>» (zuletzt besucht am 25. Januar 2025)).

¹⁸⁶ Einzig die Kantone Tessin und Zürich gehören keinem der vier regionalen Polizeikonkordate an. Eine Übersicht über die bestehenden Konkordate ist abrufbar unter: «<https://www.kkpks.ch/de/polizeilandschaft/konkordate>» (zuletzt besucht am 25. Januar 2025).

¹⁸⁷ Mittels Abschluss regionaler Konkordate wurden ferner die regionalen Polizeischulen als interkantonale Aus- und Weiterbildungsinstitutionen gegründet. Dadurch wird – gemeinsam mit dem Schweizerischen Polizei-Institut (SPI) – auf kantonaler Ebene eine gewisse Harmonisierung der polizeilichen Aus- und Weiterbildung erreicht sowie eine Qualität und Einheitlichkeit der Polizeiausbildung gewährleistet (vgl. HENSLE, Interkantonale Zusammenarbeit, S. 500 f.).

nen Polizeibehörden mit der Armee, dem Bundesamt für Zoll und Grenzsicherheit (BAZG) und der Transportpolizei der SBB.¹⁸⁸

¹⁸⁸ Eine Übersicht über die Schnittstellen und deren rechtliche Regelung findet sich bei TIEFENTHAL, Kantonales Polizeirecht, § 2 N 21 ff.

II. Begriff der Polizei und wesentliche Grundsätze ihres Handelns

A. Multidimensionaler Polizeibegriff

1. Institutioneller Polizeibegriff

Der gegenwärtig massgebende Polizeibegriff ist auch nach Durchlaufen eines enormen Bedeutungswandels heute noch durch eine teilweise verwirrende Begriffsvielfalt gekennzeichnet.¹⁸⁹ Der gelegentlich auch als organisatorischer¹⁹⁰ Polizeibegriff bezeichnete institutionelle Polizeibegriff umfasst *alle diejenigen Dienststellen der staatlichen Eingriffsverwaltung, denen primär die Aufgabe der Gefahrenabwehr obliegt* und die hierfür organisationsrechtlich als Polizeibehörden ausgesondert sind.¹⁹¹ Die betreffenden kantonalen Erlasse (typischerweise die Polizei- bzw. Polizeiorganisationsgesetze) bestimmen den organisationsrechtlichen Sonderfall der Polizeibehörden als Teil der zivilen Zentralverwaltung.¹⁹² Der sich im Wesentlichen mit dem gemeingebräuchlichen Polizeibegriff deckende institutionelle Polizeibegriff, wonach die Polizei als dasjenige Staatsorgan betrachtet wird, welches für die allgemeine Gefahrenabwehr zuständig und notfalls auch zur Anwendung von unmittelbarem Zwang befugt ist, hat durch seine positivrechtliche Umgrenzung mittlerweile relativ klare Konturen erhalten.

46

Der überwiegende Teil der Lehre plädiert dafür, dass der institutionelle Polizeibegriff alle diejenigen Verwaltungsbehörden umfasst, die Aufgaben der besonderen Gefahrenabwehr wahrnehmen und deshalb als Spezialpolizeibehör-

47

¹⁸⁹ Zur geschichtlichen Entwicklung des Polizeibegriffs insbesondere im Kanton Zürich vgl. SCHINDLER/WIDMER, Komm. PolG-ZH, N 5 ff. zu § 1 PolG-ZH.

¹⁹⁰ ANDEREGG, Schadenabwehrkosten, N 460; REINHARD, Polizeirecht, S. 26; TSCHANNEN/MÜLLER/KERN, Verwaltungsrecht, N 1455, 1461 ff.; ZÜND/ERRASS, Generalklausel, S. 265; DIES., Polizeiaufgaben, S. 168.

¹⁹¹ LEUTERT, Polizeikostentragung, S. 56; REINHARD, Polizeirecht, S. 26 (m.w.H.); RÉMY, Mesures policières, S. 9; SCHENKE, Polizei- und Ordnungsrecht, N 1 u. 15; TSCHANNEN/MÜLLER/KERN, Verwaltungsrecht, N 1461 ff.; SCHINDLER/WIDMER, Komm. PolG-ZH, N 7, 12 zu § 1 PolG-ZH; SCHWEIZER/SUTTER/WIDMER, Grundbegriffe, N 38; ZÜND/ERRASS, Generalklausel, S. 265; DIES., Polizeiaufgaben, S. 168.

¹⁹² Vgl. MAGNIN, Polizei, S. 10; SCHINDLER/WIDMER, Komm. PolG-ZH, N 7 zu § 1 PolG-ZH; ferner SUTTER, Staatshaftung, S. 26.

den, Verwaltungspolizei oder auch Polizei i.w.S.¹⁹³ bezeichnet werden.¹⁹⁴ Diese Ansicht greift nach hier vertretener Auffassung zu kurz. Anders als für die Polizei als eigentliche Gefahrenabwehrbehörde stellt die besondere Gefahrenabwehr für die *Verwaltungspolizei* nicht den Hauptauftrag, sondern lediglich eine von vielen Aufgaben dar, wobei sie *vornehmlich im Bereich der abstrakten Gefahrenabwehr tätig ist*.¹⁹⁵ Dieser Aufgabenbereich wirkt sich auf die eingriffsverwaltungsrechtlichen Befugnisse der Verwaltungspolizei aus: ihr mangelt es in der Regel an der polizeihärenten Berechtigung zur Anwendung von unmittelbarem Zwang, weshalb sie *zur Anordnungsvollstreckung häufig auf die Hilfe der Polizei i.e.S. angewiesen ist*.¹⁹⁶ Schliesslich wird die Verwaltungspolizei regelmässig als integraler Teil der Verwaltung und nicht als organisationsrechtlich ausgesonderte Polizeibehörde verstanden. In Übereinstimmung mit MAGNIN deshalb von einem engen Verständnis des institutionellen Polizeibegriffs auszugehen.¹⁹⁷

- 48 Auf kantonaler Ebene umfasst der institutionelle Polizeibegriff die kantonalen Polizeikorps mit ihren Sicherheits- und Verkehrspolizeiabteilungen sowie die gegebenenfalls parallel dazu bestehenden städtischen bzw. kommunalen Polizeikorps.¹⁹⁸ Auf Bundesebene können nebst dem Bundesamt für Zoll und Grenzsicherheit (BAZG) und der Militärischen Sicherheit (Mil Sich) in eingeschränktem Mass auch die Bundeskriminalpolizei (BKP) sowie der Bundessicherheitsdienst (BSD) dem institutionellen Polizeibegriff zugeordnet werden.¹⁹⁹

¹⁹³ Sie sind z.B. im Bereich des Gesundheits-, Lebensmittel-, Bau- oder Brandsicherheitsrechts, aber auch als Gewerbe- und Fremdenpolizei tätig oder führen kantonale Passbüros und Strassenverkehrsämter.

¹⁹⁴ Vgl. etwa namentlich MOHLER, Grundzüge des Polizeirechts, N 131 ff.; PFANDER, Innere Sicherheit, S. 15, 19; TSCHANNEN/MÜLLER/KERN, Verwaltungsrecht, N 1462; ZÜND/ERRASS, Generalklausel, S. 265; DIES., Polizeiaufgaben, S. 168; a.M. SCHÄRMELI, Polizeibegriff, S. 48; wohl auch BRUNETT, Möglichkeiten, S. 22.

¹⁹⁵ Zur Differenzierung zwischen konkreter und abstrakter Gefahr siehe hinten [N 150 ff.](#)

¹⁹⁶ Zur Verwaltungspolizei im Sinne eines aufgabenspezifischen Polizeibegriffs siehe hinten [N 51, 55.](#)

¹⁹⁷ MAGNIN, Polizei, S. 11.

¹⁹⁸ GAMMA, Polizeiliche Gefahrenabwehr, S. 24; RAUBER, Sicherheitspolizeiliche Aufgaben, S. 44; REINHARD, Polizeirecht, S. 26; SCHÄRMELI, Polizeibegriff, S. 48; TSCHANNEN/MÜLLER/KERN, Verwaltungsrecht, N 1461 f.; ZÜND/ERRASS, Polizeiaufgaben, S. 168.

¹⁹⁹ MAGNIN, Polizei, S. 14. Gemäss LOBSIGER, Bereinigung des Polizeirechts, S. 405, könnte auch das Departement für Umwelt, Energie und Verkehr (UVEK) bzw. die Schweizerische Sicherheitsuntersuchungsstelle (SUST) mit den polizeilichen Regelungen im (Seil-)Bahn-, Luftfahrt- und Schiffsbereich genannt werden (vgl. auch LANGENEGGER, Polizeiliche Befugnisse, S. 141). Diese Auffassung ist nach der hier verwendeten Definition des institutionellen Polizeibegriffs abzulehnen.

2. Materieller Polizeibegriff

Der materielle Polizeibegriff folgt einem *funktionalen Begriffsverständnis*.²⁰⁰ Er bezeichnet als «Polizei» jene *staatliche Funktion, die der Abwehr von Gefahren für die öffentliche Sicherheit und Ordnung sowie der Beseitigung von Störungen dient*.²⁰¹ Welche Verwaltungseinheit (Legislative oder Exekutive) diese Aufgaben erfüllt oder welche Behörde konkret tätig wird, ist für die Begriffsdefinition unbeachtlich.²⁰² Der materielle Polizeibegriff ist aufgrund seiner Unschärfe nicht unumstritten. Um eine Entgrenzung des Begriffs zu vermeiden, will ein Teil der Lehre diesen auf die Abwehr von konkreten Gefahren und die Beseitigung von Störungen beschränken.²⁰³ Eine trennscharfe rechtsdogmatische Abgrenzung zwischen konkreter und abstrakter Gefahrenabwehr erweist sich indes als schwierig – nicht zuletzt, weil damit auch die politisch aufgeladene Unterscheidung zwischen Sozialgestaltung und (besonderer) Gefahrenabwehr berührt wird.²⁰⁴ Zusätzlich werden die Konturen des Begriffs durch die gleichzeitige Zuschreibung mehrerer verschiedener Abgrenzungsfunktionen verwischt.²⁰⁵ Gesamthaft präsentiert sich der materielle Polizeibegriff als in-

49

²⁰⁰ Aus diesem Grund wird der materielle Polizeibegriff regelmässig als funktioneller Polizeibegriff bezeichnet; vgl. z.B. ANDEREGG, Schadenabwehrkosten, N 460; KÄLIN/LIENHARD/WYTTEBACH, Gutachten Auslagerung, S. 20 f.; SUTTER, Staatshaftung, S. 24; TSCHANNEN/MÜLLER/KERN, Verwaltungsrecht, N 1461 ff.; ZÜND/ERRASS, Generalklausel, S. 264 f.; anders dagegen MOHLER, Grundzüge des Polizeirechts, N 130, welcher den funktionellen und institutionellen Polizeibegriff gleichsetzt.

²⁰¹ GAMMA, Polizeiliche Gefahrenabwehr, S. 23 f. (m.w.H.); GYGI, Polizeibegriff, S. 237; HÄFELIN/MÜLLER/UHLMANN, Verwaltungsrecht, N 2546; HARTMANN, Polizeibegriff, S. 80 ff.; IMBODEN/RHINOW, Verwaltungsrechtsprechung Band II, S. 971; LEUTERT, Polizeikostentragung, S. 55; MOHLER, Rechtsweggarantie, S. 462 (m.w.H.); PFANDER, Innere Sicherheit, S. 13, 90 f.; REINHARD, Polizeirecht, S. 7 (m.w.H.); RÉMY, Mesures policières, S. 9; SUTTER, Staatshaftung, S. 24; ZÜND/ERRASS, Generalklausel, S. 264 f.; vgl. ferner BGE 97 I 499 E. 4c S. 505.

²⁰² MOHLER, Grundzüge des Polizeirechts, N 84; REINHARD, Polizeirecht, S. 7; implizit HÄFELIN/MÜLLER/UHLMANN, Verwaltungsrecht, N 2546; TSCHANNEN/MÜLLER/KERN, Verwaltungsrecht, N 1462 f.

²⁰³ LEUTERT, Polizeikostentragung, S. 61; REINHARD, Polizeirecht, S. 11; SCHWEIZER/SUTTER/WIDMER, Grundbegriffe, N 37; für eine enge Auslegung auch MÜLLER/JENNI, Generalklausel, S. 7; SALADIN, Grundrechte, S. 348 ff.

²⁰⁴ Vgl. etwa HÄFELIN/MÜLLER/UHLMANN, Verwaltungsrecht, N 2548; LEUTERT, Polizeikostentragung, S. 61; REINHARD, Polizeirecht, S. 10; SCHWEIZER/SUTTER/WIDMER, Grundbegriffe, N 37; TSCHANNEN/MÜLLER/KERN, Verwaltungsrecht, N 1459.

²⁰⁵ Erstens die Funktion der Begrenzungswirkung bei der Anrufung exekutiven Notrechts, zweitens die kompetenzscheidende Funktion im Bundesstaat angesichts der kantonalen Polizeihochheit sowie drittens die Funktion der Unterscheidung zwischen wirtschaftspolitischen und wirtschaftspolizeilichen Massnahmen zwecks Abgrenzung zulässiger und unzulässiger Eingriffe in die Wirtschaftsfreiheit. Schliesslich erfüllt der Begriff in gewissen Kantonen zudem eine kompetenzscheidende Funktion zwischen kantonomer und kommu-

haltlich überstrapaziert und schwer interpretationsfähig.²⁰⁶ Als Folge koexistieren unter demselben «Label» mehrere Polizeibegriffe parallel nebeneinander, was die Identifikation eines einheitlichen Polizeibegriffs in der höchstgerichtlichen Rechtsprechung zusätzlich erschwert.²⁰⁷

3. Formeller Polizeibegriff

- 50 Der formelle Polizeibegriff knüpft an den institutionellen an und verbindet diesen mit funktionalen Elementen:²⁰⁸ Er erfasst *sämtliche Aufgaben, die von der Polizei im organisatorischen Sinne wahrgenommen werden.*²⁰⁹ Damit umfasst der formelle Polizeibegriff neben den Aufgaben nach kantonalen Polizeigesetzen auch solche Tätigkeiten, die in weiteren Erlassen von Bund, Kantonen oder Gemeinden geregelt sind. Die damit verbundene Aufgabenvielfalt mindert die Eignung des formellen Polizeibegriffs als trennscharfe Abgrenzungskategorie.²¹⁰

4. Auftragsorientierte Polizeibegriffe

a. Allgemeines

- 51 Neben den drei rechtsdogmatischen Begriffen haben Doktrin, Gesetzgebung und Rechtsprechung noch weitere Polizeibegriffe entwickelt. Diese sind themenspezifisch geprägt und dienen der Beschreibung konkreter Tätigkeits-

naler Ebene (vgl. zum Ganzen SCHINDLER, Polizeibegriff, S. 66). Ausführlich zur Unterscheidung im Bereich der Wirtschaftsfreiheit REICH, Wirtschaftsfreiheit, N 334 ff., 682 ff., 707 ff., 757 ff., 853 ff.

²⁰⁶ Vgl. GYGI, Polizeibegriff, S. 238 ff.

²⁰⁷ GRISEL, Police, S. 99 ff.

²⁰⁸ Vgl. GUSY/EICHENHOFER, Polizei- und Ordnungsrecht, N 9; MÜLLER/JENNI, Generalklausel, S. 5; REINHARD, Polizeirecht, S. 6, 27; SCHENKE, Polizei- und Ordnungsrecht, N 1, 17; SCHWEGLER/HIRTE, Polizeirecht, N 3; SCHWEIZER/SUTTER/WIDMER, Grundbegriffe, N 39; ZÜND/ERRASS, Generalklausel, S. 264.

²⁰⁹ Näheres zur Unterteilung in diese drei Polizeibegriffe vgl. etwa KÄLIN/LIENHARD/WYTTEBACH, Gutachten Auslagerung, S. 20 f.; REINHARD, Polizeirecht, S. 7 ff., 27 ff.; SCHWEIZER/SUTTER/WIDMER, Grundbegriffe, S. 90.

²¹⁰ Zum Ganzen SCHINDLER, Polizeibegriff, S. 66; vgl. hingegen MAGNIN, Polizei, S. 19, die es vor dem Hintergrund, dass die exklusive Befugnis zur Anwendung unmittelbaren Zwangs nur der Polizei und gewissen Bundesorganen zukommt, als sehr wohl gerechtfertigt und angezeigt erachtet, die Polizei im formellen Sinne abzugrenzen.

oder Aufgabenbereiche.²¹¹ Dazu gehören namentlich die *Kriminal-, Sicherheits-, Verkehrs- und Verwaltungs- bzw. Sonderpolizei*. Die Organisation ihrer Polizeikorps regeln die Kantone teilweise in den polizeirechtlichen Erlassen (Gesetze und allenfalls nachgeordnete Ausführungs- bzw. Spezialverordnungen), wodurch die jeweiligen Polizeikorps organisationsrechtlich als eigene Verwaltungseinheiten strukturiert werden.²¹² Im Vergleich zu herkömmlichen Verwaltungsbehörden (z.B. Migrations- oder Strassenverkehrsämter) zeigen sich im Organisationsaufbau allerdings signifikante Unterschiede, welche primär in der polizeispezifischen Aufgabenerfüllung begründet liegen. Die kantonalen Polizeigesetze machen neben organisationsrechtlichen Normen auch inhaltliche Vorgaben zur Polizeiorganisation selbst.²¹³

b. Kriminalpolizei

Die in der polizeilichen Aufgabenerfüllung massgebenden Polizeibegriffe orientieren sich bei ihrer Differenzierung in erster Linie danach, ob ihre Tätigkeit der polizeilichen Grundversorgung oder der Spezialversorgung zuzuordnen ist.²¹⁴ Der Begriff der *Kriminalpolizei* bezeichnet institutionell-organisatorisch diejenige Hauptabteilung, der die *Verfolgung und Aufklärung von Straftaten* obliegt.²¹⁵ Im materiellen Sinne beschreibt er die Tätigkeit der Strafverfolgung und wird teils auch als Gerichtspolizei bezeichnet – ein Begriff, der den Bezug zu strafprozessualen Aufgaben betont. Die Hauptaufgabe der Kriminalpolizei besteht nicht in der Abwehr von Gefahren oder der Beseitigung von Störungen, sondern setzt regelmässig erst dann ein, wenn bereits eine Straftat begangen wurde. Besondere Bedeutung kommt dabei der engen Zusammenarbeit mit forensischen Diensten wie der Kriminaltechnik oder der Rechtsmedizin zu.²¹⁶

52

²¹¹ Vgl. LEUTERT, Polizeikostentragung, S. 57; TSCHANNEN/MÜLLER/KERN, Verwaltungsrecht, N 1464 ff.; REINHARD, Polizeirecht, S. 32, spricht z.B. bzgl. der Unterscheidung von Sicherheits- und Verwaltungspolizei von einer Unterscheidung «im Bereich der materiellen Polizei».

²¹² Zum Ganzen TSCHANNEN/MÜLLER/KERN, Verwaltungsrecht, N 1461 ff.; vgl. ferner ALBERTINI/ARMBRUSTER/SPÖRRI, Militärisches Einsatzrecht, S. 128 ff. (auf Stufe der Kantone und des Bundes).

²¹³ Zum Ganzen SCHINDLER, Polizeibegriff, S. 67. Die Mehrheit der Kantone organisiert ihre Polizei nach den klassischen Tätigkeitsbereichen *Kriminal-, Sicherheits- und Verkehrspolizei* (vgl. MAGNIN, Polizei, S. 22).

²¹⁴ Vgl. dazu etwa §§ 8, 13 Abs. 1 und 21 Abs. 1 POG-ZH (LS 551.1).

²¹⁵ Das Handeln der Kriminalpolizei wird deshalb auch nicht vom allgemeinen Polizeirecht, sondern überwiegend vom Strafprozessrecht bestimmt (TSCHANNEN/MÜLLER/KERN, Verwaltungsrecht, N 1466).

²¹⁶ Häufig handelt es sich um selbständige Organisationen, wie namentlich das *Forensische Institut Zürich* (FOR). Dieses wurde durch die Zusammenführung der Kriminaltechnischen Abteilung der Kantonspolizei Zürich und des Wissenschaftlichen Dienstes der Stadtpolizei

c. Sicherheitspolizei

- 53 Eng verbunden mit der kriminalpolizeilichen Tätigkeit ist die *Sicherheitspolizei*. Der Begriff dient in funktioneller Hinsicht als Abgrenzung zu anderen polizeilichen Aufgabenfeldern. Als themenspezifischer Polizeibegriff bezeichnet die Sicherheitspolizei die *allgemeine Gefahrenabwehrtätigkeit* der Polizeibehörden i.e.S.²¹⁷ Die sicherheitspolizeiliche Tätigkeit bezieht sich auf *konkrete Gefahrenlagen*, deren Abwehr nicht spezialgesetzlich geregelt ist, sondern sich aus einer allgemeinen Aufgabenübertragung sowie aus der polizeilichen Generalklausel und den entsprechenden kantonalen Polizeigesetzen ableitet. Demgegenüber ist für die abstraktere, spezialgesetzlich normierte Gefahrenabwehr – etwa im Bereich des Umwelt-, Bau- oder Gewerberechts – die Verwaltungs- bzw. Sonderpolizei zuständig.²¹⁸ Angesichts der kaum zu antizipierenden Vielfalt der pflichtwidrigen Zustände lässt sich die Aufgabe der Sicherheitspolizei nicht abschliessend definieren.²¹⁹

d. Verkehrspolizei

- 54 Diverse kantonale Polizeigesetze sehen in der polizeilichen Organisation eine Verkehrspolizei vor.²²⁰ Der Begriff wird überwiegend im institutionellen Sinne verwendet: Obwohl die Aufgaben der Verkehrspolizei auch kriminalpolizeili-

Zürich im Jahr 2010 gebildet und stellt seine Dienstleistungen sämtlichen Polizeikörpern zur Verfügung. Im Bereich der Rechtsmedizin werden die Dienstleistungen von den jeweiligen *Instituten für Rechtsmedizin der Universitätskliniken* angeboten. Zu den stetig gestiegenen Anforderungen an die kriminaltechnischen Dienste und zur Entwicklung, dass gewisse Dienstleistungen nur noch von bestimmten Labors regional angeboten werden vgl. bereits BLÄTTLER, Polizei im Strafverfahren, S. 248.

²¹⁷ Vgl. BBl 2012 4459 ff., 4503; LEUTERT, Polizeikostentragung, S. 57; REINHARD, Polizeirecht, S. 31 f.; SCHWEGLER/HIRTE, Polizeirecht, N 18 f.; SCHWEIZER/SUTTER/WIDMER, Grundbegriffe, S. 91. MAGNIN, Polizei, S. 21 f., belegt beispielhaft, dass der Begriff der Sicherheitspolizei in vielen Kantonen vielmehr im institutionellen Sinn verwendet wird, und weist zutreffend auf die unterschiedliche Verwendung des materiellen Begriffs in den kantonalen Polizeierlassen hin.

²¹⁸ REINHARD, Polizeirecht, S. 32; TSCHANNEN/MÜLLER/KERN, Verwaltungsrecht, N 1462. Mit der stetigen Zunahme spezialgesetzlicher Normen geht der Bedeutungsverlust der Sicherheitspolizei einher. Bestehen nämlich spezialgesetzliche Bestimmungen, wird in erster Linie die darin bezeichnete Spezialbehörde tätig – die Sicherheitspolizei kommt lediglich subsidiär zum Einsatz (vgl. TSCHANNEN/MÜLLER/KERN, Verwaltungsrecht, N 1464, 1470).

²¹⁹ TSCHANNEN/MÜLLER/KERN, Verwaltungsrecht, N 1465.

²²⁰ Vgl. etwa § 10 POG-ZH (LS 551.1).

cher²²¹ oder verwaltungspolizeilicher²²² Art sein können, besteht ihr Auftrag in erster Linie in der *Abwehr von Gefahren im Strassen- und Gewässerverkehr*, mithin in der Überwachung und damit mittelbaren Steuerung des öffentlichen Verkehrs sowie der Verfolgung entsprechender Regelverstöße.²²³ Insofern kommt der Verkehrspolizei eine Querschnittsfunktion zwischen präventivem Gefahrenabwehrauftrag und repressiver Rechtsdurchsetzung zu. Wie die Sicherheitspolizei nimmt auch die Verkehrspolizei Aufgaben aus der polizeilichen Grundversorgung wahr. Im Gegensatz zum allgemeinen Gefahrenabwehrauftrag der Sicherheitspolizei ist der verkehrspolizeiliche Auftrag jedoch grundsätzlich auf den Verkehr auf öffentlichen Strassen begrenzt.²²⁴

e. Verwaltungs- oder Sonderpolizei

Im Gegensatz zur auf konkrete Gefahren²²⁵ bezogenen sicherheitspolizeilichen Tätigkeit hat die Verwaltungs- oder Sonderpolizei²²⁶ die *abstrakte Gefahrenabwehr zum Gegenstand*. Diese spezialgesetzlich geregelten²²⁷ Aufgaben werden als *besondere Gefahrenabwehrtätigkeit* bezeichnet. Die mit diesen Aufgaben betrauten Verwaltungseinheiten werden oftmals unter dem Begriff Verwaltungspolizei zusammengefasst.²²⁸ Dem ist jedoch Folgendes entgegenzuhalten: Einerseits hat die verwaltungspolizeiliche Tätigkeit nur in sehr beschränktem Umfang etwas mit der im materiellen Sinn verstandenen Polizei zu tun; andererseits lässt sich die Verwaltungspolizei nicht unter die hier verwendete Definition des institutionellen Polizeibegriffs subsumieren.

55

²²¹ Etwa durch die Verfolgung und Ahndung von Verletzungen der Strassenverkehrsregeln (vgl. LEUTERT, Polizeikostentragung, S. 59 [insb. FN 243]; REINHARD, Polizeirecht, S. 32); vgl. ferner SCHWEGLER/HIRTE, Polizeirecht, N 25; TSCHANNEN/MÜLLER/KERN, Verwaltungsrecht, N 1467.

²²² So beispielsweise im Rahmen einer Verkehrskontrolle (vgl. LEUTERT, Polizeikostentragung, S. 59 [insb. FN 244]; REINHARD, Polizeirecht, S. 32).

²²³ GAMMA, Polizeiliche Gefahrenabwehr, S. 26; REINHARD, Polizeirecht, S. 31 f.; SCHWEGLER/HIRTE, Polizeirecht, N 25 f.

²²⁴ LEUTERT, Polizeikostentragung, S. 59; REINHARD, Polizeirecht, S. 31 f.

²²⁵ Der VE-PolAG definierte den Begriff verwaltungspolizeilich als «*Abwehr von konkreten Gefährdungen zur Wahrung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung durch verwaltungsrechtliche Massnahmen nach diesem Gesetz*» (Art. 2 lit. v VE-PolAG).

²²⁶ Zur Kritik am Begriff «*Verwaltungspolizei*» vgl. BRUNETT, Möglichkeiten, S. 34; MAGNIN, Polizei, S. 30; REINHARD, Polizeirecht, S. 33.

²²⁷ REINHARD, Polizeirecht, S. 32 f.; ferner TSCHANNEN/MÜLLER/KERN, Verwaltungsrecht, N 1468.

²²⁸ TSCHANNEN/MÜLLER/KERN, Verwaltungsrecht, N 1468.

5. Zweckmässige Begriffsdefinition

- 56 Die verschiedenen in Literatur, Praxis und Rechtsprechung verwendeten Polizeibegriffe sind *unscharf konturiert* und erweisen sich in der Konsequenz als *der Rechtssicherheit abträglich*. Der legistische Kernpunkt im Polizeirecht liegt nicht in der inhaltlichen Regelung der einzelnen polizeilichen Aufgaben, mit-*hin was die Polizei tun soll*, sondern vielmehr in der Normierung der Art und Weise, *wie diese Aufgaben zu erfüllen sind*. Der Gesetzgeber verfolgt demnach die Intention, die zur Aufgabenwahrnehmung erforderlichen Handlungsbefugnisse – die polizeilichen Massnahmen – unter grundrechtlichen Gesichtspunkten auf formell-gesetzlicher Grundlage zu regeln.²²⁹

Die Natur der Polizei als «*Verwaltungsbehörde sui generis*» bedingt eine fachliche Spezialisierung in der Art ihrer Auftragserfüllung.²³⁰ Als eigentliche Querschnittsaufgabe liegt die Besonderheit der polizeilichen Tätigkeit nicht in der Auftragserfüllung bzw. dem Rechtsgüterschutz, sondern vielmehr im *Modus der Aufgabenerfüllung*. Vor diesem Hintergrund sowie angesichts des fehlenden Abgrenzungspotentials des rechtsdogmatisch tradierten, verwaltungsrechtlich geprägten Polizeibegriffs erscheint es sachgerecht, auf einen «*organisatorisch-instrumentalen Polizeibegriff*» abzustellen.²³¹

B. Legalitätsprinzip

- 57 Wie jedes staatliche Handeln unterliegt auch die polizeiliche Tätigkeit den allgemein rechtsstaatlichen Grundsätzen und Voraussetzungen (vgl. Art. 5 BV). Als *lex specialis* zu Art. 5 BV konkretisiert Art. 36 BV die Anforderungen für grundrechtsinvasives polizeiliches Handeln. Neben dem Erfordernis einer formell-gesetzlichen Grundlage verlangt Art. 36 BV ein überwiegendes öffentliches Interesse und die Wahrung der Verhältnismässigkeit der Massnahme. Zudem darf die Handlung den Kerngehalt der betreffenden Grundrechte keinesfalls tangieren. Darüber hinaus gelten im polizeirechtlichen Kontext weitere zentrale Handlungsmaximen, wie das Opportunitätsprinzip, das Störerprinzip und das Verursacherprinzip.²³² Nicht grundrechtsrelevantes Handeln der Polizei kann in Ermangelung einer besonderen Schutzbedürftigkeit

²²⁹ Zum Ganzen SCHINDLER, Polizeibegriff, S. 68.

²³⁰ LOBSIGER, Grundaufgaben, S. 179 f.

²³¹ Vgl. zum Ganzen SCHINDLER, Polizeibegriff, S. 69 f.; vgl. ferner TIEFENTHAL, Kantonales Polizeirecht, § 4 N 17.

²³² Vgl. dazu eingehend etwa TSCHANNEN/MÜLLER/KERN, Verwaltungsrecht, N 1558 ff., 1565 ff., 1573 ff.

der massnahmebetroffenen Person demgegenüber unmittelbar auf aufgabenzuweisende Normen gestützt werden.²³³

1. Inhalt, Zweck und Bindungswirkung

Als Grundsatz der Gesetzmässigkeit postuliert Art. 5 BV, dass *das Recht Grundlage und Schranke des staatlichen Handelns* ist, das Tätigwerden des Staates mithin eine gesetzliche Grundlage erfordert.²³⁴ Diese muss kumulativ den Anforderungen an den Rechtssatz, die *angemessene Normstufe* sowie die *ausreichende Normdichte* genügen.²³⁵ Das Legalitätsprinzip erfüllt im Wesentlichen zwei Funktionen: Einerseits gewährleistet das Erfordernis der *Normstufe* die Einhaltung der verfassungsmässigen Zuständigkeitsordnung und *dient* damit *einem demokratischen Anliegen*.²³⁶ Insbesondere verlangt es, dass die inhaltliche Ausgestaltung wesentlicher Materien im Rahmen eines offenen politischen Entscheidungsprozesses erfolgt oder – bei grundlegenden Fragen – dem Volksentscheid unterliegt.²³⁷ Andererseits trägt das Erfordernis der hinreichenden *Normdichte* zur *Wahrung rechtsstaatlicher Prinzipien* wie Rechtsgleichheit, Berechenbarkeit und Vorausssehbarkeit staatlichen Handelns bei.²³⁸ Die präzise Regelung wesentlicher Bereiche soll die *Willkürfreiheit behördli-*

58

²³³ TROCHSLER-HUGENTOBLE/LOBSIGER, Polizeiliche Befugnisse, S. 294; vgl. ferner GUSY/EICHENHOFER, Polizei- und Ordnungsrecht, N 165 ff.; REINHARD, Polizeirecht, S. 118. Ausführlich zum Kriterium der Betroffenheit in Grundrechtspositionen und zum Erfordernis einer separaten Befugnisnorm vgl. GUSY/EICHENHOFER, Polizei- und Ordnungsrecht, N 168 ff.; REINHARD, Polizeirecht, S. 206.

²³⁴ Statt vieler SCHWEGLER/HIRTE, Polizeirecht, N 11 (m.w.H.).

²³⁵ Vgl. zum Ganzen insb. HÄFELIN/MÜLLER/UHLMANN, Verwaltungsrecht, N 338 ff.; LIENHARD/HÄSLER, Verfassungsrechtliche Grundlagen, S. 128 f.; TSCHANNEN/MÜLLER/KERN, Verwaltungsrecht, N 387 f., 403 ff., mit Ausführungen zur uneinheitlich verwendeten Terminologie (N 392 f. [m.w.Verw.]) sowie SCHWEIZER/KREBS, St. Galler Kommentar, N 22 ff. zu Art. 36 BV; vgl. ferner SAUER, Vollzugspolizeien, S. 201 ff. (Normstufe) u. S. 206 ff. (Normdichte).

²³⁶ BGE 147 I 485 E. 3.1.2 S. 485; BGE 143 I 253 E. 6.1 u. E. 6.3 S. 264 ff.; BGE 141 II 169 E. 3.1 S. 171; BGE 130 I 1 E. 3.1 S. 5; BVGE 2013/33 E. 5.3; vgl. ferner KIENER, Verfassungsrecht Bd. II, V.6, N 29 f.; SCHWEIZER/KREBS, St. Galler Kommentar, N 31 f. zu Art. 36 BV.

²³⁷ BGE 146 II 56 E. 6.2.1 S. 63; BGE 133 II 331 E. 7.2.1 S. 347; HÄFELIN/MÜLLER/UHLMANN, Verwaltungsrecht, N 333; KIENER, Verfassungsrecht Bd. II, V.6, N 29 f.; REINHARD, Polizeirecht, S. 148; TSCHANNEN/MÜLLER/KERN, Verwaltungsrecht, N 396.

²³⁸ BGE 147 I 478 E. 3.1.2 S. 485; BGE 143 I 253 E. 6.1 u. E. 6.3 S. 264 ff.; BGE 141 II 169 E. 3.1 S. 171; BGE 130 I 1 E. 3.1 S. 5; BVGE 2013/33 E. 5.3; vgl. ferner BGE 128 I 327 E. 4.2 S. 339 (m.w.H.); EPINEY, Basler Komm. BV, N 35 zu Art. 36 BV; SCHWEIZER/KREBS, St. Galler Kommentar, N 24 ff. zu Art. 36 BV.

chen Handelns sicherstellen und dadurch ein hohes Mass an Rechtssicherheit gewährleisten.²³⁹

2. Bedeutung im Polizeirecht

- 59 Dem in der Eingriffsverwaltung wurzelnden Gesetzmässigkeitsprinzip kommt im Polizeirecht eine zentrale Bedeutung zu.²⁴⁰ Die Polizeibehörden bewegen sich bei ihrer Aufgabenerfüllung häufig in einem grundrechtlich sensiblen Bereich. Zur Gewährleistung ihres Kernauftrags²⁴¹ – der Aufrechterhaltung bzw. Wiederherstellung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung und der Funktionsgewährleistung des Rechtsstaats – stehen ihnen eine Vielzahl von Massnahmen zur Verfügung, die teilweise Zwangscharakter aufweisen.²⁴² Da polizeiliche Massnahmen nicht selten mit tiefgreifenden Eingriffen in verfassungsmässig geschützte Grundrechte verbunden sind, verlangt der Verfassungsgeber eine qualifizierte gesetzliche Grundlage (Art. 36 Abs. 1 Satz 1 und 2 BV).²⁴³ Die im Wesentlichen zwischen 1980 und der zweiten Hälfte der 1990er-Jahre erlassenen Polizeigesetze heben die Bindung der Polizei an die Verfassung und Gesetze im Sinne eines deklaratorischen²⁴⁴ Postulats hervor.²⁴⁵

²³⁹ HÄFELIN/MÜLLER/UHLMANN, Verwaltungsrecht, N 338, insb. N 342 ff. (m.Verw. auf die bundesgerichtliche Rechtsprechung); TSCHANNEN/MÜLLER/KERN, Verwaltungsrecht, N 397; vgl. ferner SAUER, Vollzugspolizeien, S. 200.

²⁴⁰ ANDEREGG, Schadenabwehrkosten, N 463; EGLI, Grundrechte, S. 197; HÄFELIN/MÜLLER/UHLMANN, Verwaltungsrecht, N 2576; KÄLIN/LIENHARD/WYTTEBACH, Gutachten Auslagerung, S. 26; RAUBER, Sicherheitspolizeiliche Aufgaben, S. 76; REINHARD, Polizeirecht, S. 149; TSCHANNEN/MÜLLER/KERN, Verwaltungsrecht, N 1541. Das aus heutiger Sicht selbstverständliche Erfordernis einer gesetzlichen Grundlage für polizeiliches Eingriffshandeln hat sich in der Schweiz erst in den letzten Jahrzehnten etabliert. Noch zu Beginn der 1980er-Jahre kam eine Studie zu den polizeilichen Zwangsmassnahmen zum Schluss, dass diese sich in kaum einem Kanton auf eine dem Legalitätsgrundsatz genügende gesetzliche Grundlage stützen konnten (vgl. STRASSER, Polizeiliche Zwangsmassnahmen, S. 36 ff.).

²⁴¹ Näher zum Auftrag der Polizei hinten [N 73 ff.](#)

²⁴² Vgl. bereits vorne [N 96 f.](#)

²⁴³ Vgl. HÄFELIN/MÜLLER/UHLMANN, Verwaltungsrecht, N 2576 (m.Verw. auf die Rechtsprechung des Bundesgerichts, wonach an den Bestimmtheitsgrad von polizeilichen Vorschriften keine allzu hohen Anforderungen zu stellen sind).

²⁴⁴ Die Polizei ist gemäss Art. 5 BV ungeachtet einer expliziten Erwähnung im Gesetz stets an das geltende übergeordnete Recht gebunden.

²⁴⁵ Vgl. § 25 Abs. 1 PolG-AG (SAR 531.200), Art. 5 PolG-AR (bGS 521.1), § 15 Abs. 1 PolG-BL (SGS 700), Art. 21 PolG-BE (BSG 551.1), § 7 Abs. 1 PolG-BS (SG 510.100), Art. 30a PolG-FR, Art. 45 Abs. 1 PolG-GE (RSG F 1 05), Art. 6 PolG-GL (GS V A/11/1), Art. 6 Abs. 1 PolG-GR (BR 613.000), Art. 34 PolG-JU (RSJU 551.1), § 5 Abs. 1 PolG-LU (SRL 350), Art. 40 PolG-NE (RSN 561.1), § 8 PolG-ZH (LS 550.1).

3. Bestimmtheitsgebot und seine Ausnahmen

Dem Bestimmtheitserfordernis im Polizeirecht die geforderte Nachachtung zu verschaffen, ist aufgrund der «Besonderheit des Regelungsbereichs» mit besonderen Herausforderungen verbunden.²⁴⁶ Eine abschliessende Umschreibung der polizeilichen Aufgaben bzw. damit verbunden der Begriffe der öffentlichen Sicherheit und Ordnung ist schwierig; das Polizeihandeln integral rechtssatzmässig zu erfassen, erweist sich als legistisch anspruchsvoll und offene Normen sind damit unumgänglich.²⁴⁷ Der Gesetzgeber beschränkt sich daher auf die allgemeine Normierung der zulässigen Massnahmen und Zwangsmittel sowie deren Eingriffsvoraussetzungen – eine Praxis, die vom Bundesgericht in verschiedenen polizeilichen Kontexten als verfassungskonform bestätigt worden ist.²⁴⁸

Die polizeiliche Tätigkeit richtet sich regelmässig gegen im Einzelnen nicht klar bestimmbare und wandelbare Gefährdungsarten und -formen in mannigfaltigen Konstellationen. Demzufolge muss das gesetzliche Normgerüst über die notwendige Flexibilität verfügen, sich den konkreten Umständen des Einzelfalls anzupassen.²⁴⁹ Diese Regelungsschwierigkeiten haben Lehre und Rechtsprechung veranlasst, den Grundsatz der polizeilichen Generalklausel anzuerkennen.²⁵⁰ Er

²⁴⁶ Vgl. BRUNNER/KRADOLFER, Herausforderungen, S. 35 ff.

²⁴⁷ BGE 128 I 327 E. 4.2 S. 341; ferner TSCHANNEN/MÜLLER/KERN, Verwaltungsrecht, N 1542. Die Vornahme von gewissen Wertungen und Güterabwägungen im Hinblick auf Einzelfallentscheidungen kann lediglich in Teilbereichen wie namentlich bei der Normierung des polizeilichen Schusswaffengebrauchs erfolgen (vgl. BGE 136 I 87 E. 4/4.1–4.4 S. 94 ff.).

²⁴⁸ So etwa bei der präventiven verdeckten Fahndung (BGer 6B.490/2024 vom 24. Januar 2025 E. 2 f.), bei der polizeilichen Wegweisung (BGE 147 I 103 E. 14.4 S. 121 ff.), bei der präventiven technischen Überwachung mit einem GPS-Gerät (BGE 147 I 103 E. 17.5 S. 133 ff.) bei der repressiven verdeckten Ermittlung (BGE 143 I 310 E. 3 S. 314 ff.), bei der Personen- und Identitätskontrolle (vgl. BGE 136 I 87 E. 5/5.1–5.5 S. 100 ff.; BGE 109 Ia 146 E. 4b S. 149 ff. u. E. 5a–d S. 151 ff.), bei der repressiven und präventiven Telefonüberwachung (vgl. BGE 109 Ia 273 E. 6d/e S. 287 f. u. E. 9c S. 294 f.), bei der Voraussetzung, Durchführung und Dauer des polizeilichen Gewahrsams (vgl. BGE 136 I 87 E. 6.5/6.5.1–6.5.4 S. 106 ff.) und bei Wegweisungs- und Fernhalte-massnahmen (vgl. BGE 132 I 49 E. 6.2 S. 58 f.; BGE 128 I 327 E. 4.2 S. 339 ff.), die nicht zwingend Präzisierungen zum örtlichen, persönlichen und sachlichen Geltungsbereich enthalten müssen.

²⁴⁹ Zum Ganzen BGE 138 I 6 E. 5.3 S. 27; BGE 136 I 87 E. 3.1 S. 90 (m.w.H.); BGE 132 I 49 E. 6.2 S. 58; BGE 130 I 369 E. 7.3 S. 381 (m.w.H. auf Rechtsprechung und Doktrin); BGE 128 I 327 E. 4.2 S. 340.

²⁵⁰ BGE 147 I 161 E. 5.1 f. S. 167 f.; BGE 146 I 11 E. 3.1.2 S. 14; BGE 143 I 310 E. 3.3.1 S. 315 f.; BGE 137 II 431 E. 3.2 S. 445; BGE 136 IV 97 E. 6.3.2 S. 114; BGE 106 Ia 58 E. 2 S. 61; BGE 103 Ia 310 E. 3a S. 312; BGE 92 I 24 E. 5 S. 31; BGer-Urteil 6B.584/2022 vom 14. August 2023 E. 1.5.1–1.5.4; BGer-Urteil 1C.35/2015 vom 28. Oktober 2015 E. 3.3.

ermächtigt die zuständige Polizeibehörde,²⁵¹ in Durchbrechung des Legalitätsprinzips²⁵² die zur Abwendung von unmittelbaren Gefahren sowie zur Beseitigung von bereits eingetretenen Störungen von Polizeigütern notwendigen Massnahmen auch ohne das Vorliegen einer gesetzlichen Grundlage zu treffen.²⁵³ Die polizeiliche Generalklausel erfüllt in solchen Konstellationen die Funktion eines Gesetzessurrogats.²⁵⁴ Im Zusammenhang mit der polizeilichen Generalklausel und dem Abweichen vom Gesetzmässigkeitsprinzip ist der *polizeiliche Notstand* zu nennen, der ein behördliches Einschreiten in Notlagen erlaubt und einen *besonders gewichtigen Anwendungsfall* der polizeilichen Generalklausel bildet.²⁵⁵

C. Öffentliches Interesse

- 62 Öffentliche Interessen begründen die Notwendigkeit staatlichen Handelns und dienen zugleich als dessen Leitlinie: Sie bestimmen Art und Umfang der Aufgabenerfüllung.²⁵⁶ Der Begriff des öffentlichen Interesses ist allerdings *inhärent unbestimmt*. Weder Inhalt noch Tragweite des Begriffs lassen sich in eine allgemeingültige und einheitliche Formel fassen und deshalb fehlt es weitgehend an klaren Kriterien, anhand derer sich bestimmen lässt, ob und wann die Erheblichkeit eines Anliegens dieses als öffentliches Interesse qualifiziert.²⁵⁷ Zur begrifflichen Unschärfe kommt hinzu, dass das öffentliche Interesse *einem örtlichen, zeitlichen und situationsbedingten Wandel unterliegt*.²⁵⁸ Da die Begriffsumschreibung somit letztlich eine politische Wertungsfrage

²⁵¹ «Polizei» ist hier in einem weiten funktionellen Sinne zu verstehen.

²⁵² RECHSTEINER, Generalklausel, S. 144; ZIMMERLI, Gesetzmässigkeitsprinzip, S. 81.

²⁵³ BGE 136 I 87 E. 3.1 S. 91; BGE 132 I 49 E. 6.2 S. 58 f.; BGE 130 I 369 E. 7.3 S. 381; BGE 128 I 327 E. 4.2 S. 340; ferner KLEY, Staatsleitende Prozesse, § 25 N 47.

²⁵⁴ So im Ergebnis BGer-Urteil 6B.584/2022 vom 14. August 2023 E. 1.5.1–1.5.4; ähnlich etwa bereits ZIMMERLI, Gesetzmässigkeitsprinzip, S. 81.

²⁵⁵ Eingehend zur polizeilichen Generalklausel vgl. RECHSTEINER, Generalklausel, S. 144 ff.; TIEFENTHAL, Kantonales Polizeirecht, § 6 (m.w.H.); zum polizeilichen Notstand im Speziellen vgl. HÄFELIN/MÜLLER/UHLMANN, Verwaltungsrecht, N 2580 ff.; TSCHANNEN/MÜLLER/KERN, Verwaltungsrecht, N 1548 ff.; zu den einzelnen Notstandsmassnahmen vgl. TIEFENTHAL, Kantonales Polizeirecht, § 6 N 17 ff.

²⁵⁶ Vgl. Art. 5 Abs. 2 BV; vgl. statt vieler EPINEY, Basler Komm. BV, N 62 ff. zu Art. 5 BV; SCHINDLER, St. Galler Kommentar, N 48 f. zu Art. 5 BV.

²⁵⁷ EPINEY, Basler Komm. BV, N 63 zu Art. 5 BV; HÄFELIN/MÜLLER/UHLMANN, Verwaltungsrecht, N 461 ff.; SCHINDLER, St. Galler Kommentar, N 49 zu Art. 5 BV.

²⁵⁸ BGE 142 I 49 E. 8.1 S. 66; BGE 138 I 378 E. 8.3 S. 393 f.; DUBEY, CR Cst., N 82 zu Art. 5 BV; HÄFELIN/MÜLLER/UHLMANN, Verwaltungsrecht, N 465 ff. (mit Beispielen); TSCHANNEN/MÜLLER/KERN, Verwaltungsrecht, N 445. Zu einem Versuch, den Begriff zumindest in allgemeiner Weise zu erläutern vgl. DIES., Verwaltungsrecht, N 440 ff.

darstellt, ist es in erster Linie Aufgabe des Verfassungs- und Gesetzgebers, dem Begriff normativen Gehalt zu verleihen.²⁵⁹ Den rechtsanwendenden Behörden steht bei der Begriffsauslegung insofern ein gewisser Beurteilungsspielraum zu, als ihre besonderen Kenntnisse oder ihre Vertrautheit mit den tatsächlichen Verhältnissen für die Auslegung von Relevanz sind.²⁶⁰

Um dem Begriff des öffentlichen Interesses Kontur und Substanz zu verleihen, haben Lehre und Rechtsprechung einen *nicht abschliessenden Katalog* von anerkannten öffentlichen Interessen entwickelt.²⁶¹ Zu ihnen zählen nebst anderen Schutzgütern vorab die *Polizeigüter*, also der Schutz von öffentlicher Sicherheit und Ordnung, öffentlicher Ruhe, Gesundheit sowie von Treu und Glauben im Geschäftsverkehr.²⁶² Beim Schutz der Polizeigüter handelt es sich stets um eine im öffentlichen Interesse liegende Aufgabe der Gefahrenabwehr, welche sich aus den zwei bereits vorne beschriebenen Kernkomponenten zusammensetzt: Zum einen sollen im Sinne der Prävention drohende Gefahren abgewendet und polizeiwidrige Zustände verhindert, zum anderen im Rahmen der Repression bereits eingetretene Störungen beseitigt und der ordnungsgemässe Zustand wiederhergestellt werden.²⁶³ Damit bildet der Staat das Fundament für eine freie, geordnete Gesellschaftsentwicklung (Gemeinwohl) und ermöglicht zugleich individuelle Entfaltungsspielräume seiner Bürger.²⁶⁴

63

²⁵⁹ BGE 142 I 49 E. 8.1 S. 66; BGE 138 I 378 E. 8.3 S. 393.

²⁶⁰ IMBODEN/RHINOW, Verwaltungsrechtsprechung Band I, S. 336, qualifizieren den Begriff des öffentlichen Interesses als unbestimmten Rechtsbegriff; ebenso RHINOW/KRÄHENMANN, Verwaltungsrechtsprechung, S. 177 f. (m.w.H.); als unbestimmter Rechtsbegriff qualifiziert z.B. ferner in BVGer-Urteil A-7040/2009 vom 30. März 2011 E. 10.4.2.

²⁶¹ Einen *numerus clausus* an öffentlichen Interessen gibt es nicht (BGE 138 I 378 E. 8.3 S. 394).

²⁶² Vgl. HÄFELIN/MÜLLER/UHLMANN, Verwaltungsrecht, N 471 ff.; TSCHANNEN/MÜLLER/KERN, Verwaltungsrecht, N 1490 ff. Inzwischen hat eine *Ausdehnung* des Begriffs *auf alle Staatsaufgaben* stattgefunden. Das Bundesgericht hat erstmals in BGE 97 I 499 E. 4c S. 506 die Gleichung aufgelöst, wonach öffentliche Interessen stets polizeiliche Interessen seien. So ist es heute unbestritten, dass sich die öffentlichen Interessen aus den demokratisch definierten Sachaufgaben ergeben (vgl. BGE 142 I 49 E. 8.1 S. 66; BGE 138 I 378 E. 8.3 S. 393). Näher zu den Polizeigütern hinten [N 73 ff.](#)

²⁶³ TSCHANNEN/MÜLLER/KERN, Verwaltungsrecht, N 1552.

²⁶⁴ Zu den Abgrenzungsschwierigkeiten von öffentlichen gegenüber privaten Interessen, namentlich auch zur Frage der Zulässigkeit des Schutzes des Einzelnen vor sich selbst und der fließend verlaufenden Grenze zum Schutz der Öffentlichkeit vgl. HÄFELIN/MÜLLER/UHLMANN, Verwaltungsrecht, N 2557 ff. (mit Beispielen); zum Tätigwerden der Polizei im Ausnahmefall bei Eigengefährdungen vgl. TSCHANNEN/MÜLLER/KERN, Verwaltungsrecht, N 1505; zu einem Überblick der Rechtsprechung des Bundesgerichts und des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte (EGMR) zu besonders zentralen Grundrechten, welche durch die Wahrnehmung der grundlegenden polizeilichen Aufgaben tangiert wer-

D. Verhältnismässigkeitsprinzip

1. Bedeutung

- ⁶⁴ Das Verhältnismässigkeitsprinzip (Art. 5 Abs. 2 BV) mit dem Gebot zu angemessenem, massvollem Handeln lässt sich rechtshistorisch bis in die Antike zurückverfolgen. Scharfe Konturen als rechtlicher Massstab erlangte es jedoch erst in der preussischen Polizeirechtsprechung des 19. Jahrhunderts. Von dort ausgehend wurde der Anwendungsbereich sukzessive auf die gesamte Rechtsordnung ausgedehnt.²⁶⁵ Das Prinzip gilt heute als *zentrale staatspolitische Maxime*, die *sämtliches staatliches Handeln durchdringt*²⁶⁶ und insbesondere eine *Ausgleichsfunktion* gegenüber dem Legalitätsprinzip sowie der *Verfolgung öffentlicher Interessen* erfüllt.²⁶⁷

Das polizeiliche Handeln begründete seine Legitimation – *faute de mieux* – über lange Zeit ausschliesslich über den allgemeinen Gefahrenabwehrauftrag oder die polizeiliche Generalklausel. In Ermangelung gesetzlicher Regelungen zu polizeilichen Massnahmen oder Zwangsmitteln verfügten die Polizeibehörden über einen weitreichenden Ermessensspielraum. Mit der verfassungsrechtlichen Verankerung des Verhältnismässigkeitsprinzips wurden die Befugnisse der Polizei normativ begrenzt: Die Rechtmässigkeit des Handelns wird seither von seiner Eignung, Erforderlichkeit und Zumutbarkeit abhängig gemacht.²⁶⁸ Heute gilt das Prinzip als allgemeiner, teils ungeschriebener, inzwischen aber überwiegend kodifizierter Grundsatz des materiellen Polizeirechts.²⁶⁹

den und einer differenzierten Abwägung der betroffenen öffentlichen und privaten Interessen bedürfen vgl. EGLI, Neueste Rechtsprechung, S. 59 ff.

²⁶⁵ Zum Ganzen HOFSTETTER, Verhältnismässigkeitsprinzip, N 6 ff.; RÜTSCHKE, Verfassungsrecht Bd. II, IV.7 N 2 ff.

²⁶⁶ Das Bundesgericht hielt dazu bereits in BGE 94 I 392 E. 3 S. 397 fest, dass der Grundsatz der Verhältnismässigkeit *in allen Gebieten des öffentlichen Rechts* massgebend ist und auch durch die *Bundesverfassung* gewährleistet wird; vgl. ferner BGE 145 V 116 E. 5.1 S. 123; BGE 143 II 425 E. 4.3 S. 431; DUBÉY, CR Cst., N 94 zu Art. 5 BV; HÄFELIN/MÜLLER/ÜHLMANN, Verwaltungsrecht, N 520; HOFSTETTER, Verhältnismässigkeitsprinzip, N 90 f.

²⁶⁷ SCHINDLER, St. Galler Kommentar, N 54 f. zu Art. 5 BV (m.w.Verw.).

²⁶⁸ Vgl. BGE 126 I 112 E. 5b S. 119; zum Ganzen ferner ZIMMERLI, Verhältnismässigkeit, S. 9 ff.

²⁶⁹ Vgl. BGE 114 Ib 44 ff., BGE 105 Ib 262 ff. Bereits in den 1980er- und 1990er-Jahren in der Lehre und Praxis als ungeschriebener allgemeiner Grundsatz des materiellen Polizeirechts bezeichnet; vgl. REINHARD, Polizeirecht, S. 175; THÜRER, Störerprinzip, S. 463 ff.

2. Inhalt

Nach tradiertem und mit Blick auf das Polizeirecht geformten Verständnis besteht die zentrale Funktion des Verhältnismässigkeitsprinzips darin, Individuen vor übermässigen staatlichen Eingriffen zu schützen.²⁷⁰ Die Qualifikation von staatlichem Handeln als verhältnismässig i.S.v. Art. 5 Abs. 2 BV erfordert dabei dreierlei: Eine staatliche Massnahme muss erstens geeignet sein, das angestrebte Ziel zu erreichen (Eignung oder *Geeignetheit*), sie darf zweitens nicht weiter gehen als zur Zielerreichung notwendig (*Erforderlichkeit* oder Notwendigkeit) und muss drittens in einem vernünftigen Verhältnis zum angestrebten Ziel stehen (*Zumutbarkeit* oder Verhältnismässigkeit i.e.S.).²⁷¹

Dieses dreistufige Prüfprogramm verlangt einerseits eine sorgfältige Auseinandersetzung mit dem konkreten Sachverhalt, andererseits erfordert die Beurteilung der Eignung sowie der Zumutbarkeit eine prognostische Bewertung der sich gegenüberstehenden öffentlichen und privaten Interessen der betroffenen Person.²⁷² Das Verhältnismässigkeitsprinzip ist damit nicht als inhaltliche Lösung, sondern vielmehr als Vorstrukturierung des Prozesses zur Eruiierung einer vernünftigen «Zweck-Mittel-Relation» zu begreifen.²⁷³ Wegen dabei die negativen Auswirkungen der Massnahme auf die betroffene Person schwerer als das öffentliche Interesse an ihrer Durchführung, so ist die Massnahme als unverhältnismässig zu qualifizieren.²⁷⁴ Die Verhältnismässigkeitsprüfung nimmt heute einen zentralen Stellenwert im staatlichen Handeln ein und gilt als essenzielles Korrektiv zur Wahrung der Grundrechte.

²⁷⁰ Vgl. BGE 102 Ia 243 E. 5c S. 249; vgl. ferner HOFSTETTER, Verhältnismässigkeitsprinzip, N 498.

²⁷¹ Eingehend zu den drei Voraussetzungen HÄFELIN/MÜLLER/UHLMANN, Verwaltungsrecht, N 521 ff.; HOFSTETTER, Verhältnismässigkeitsprinzip, N 235 ff.; RÜTSCHKE, Verfassungsrecht Bd. II, IV.7 N 10 ff.; TSCHANNEN, Staatsrecht, N 369; TSCHANNEN/MÜLLER/KERN, Verwaltungsrecht, N 453 ff.; ZIMMERLI, Verhältnismässigkeit, S. 13 ff.

²⁷² Vgl. BGE 147 I 161 E. 5.3 S. 167; statt vieler TSCHANNEN, Staatsrecht, N 370.

²⁷³ BGE 142 II 1 E. 2.3 S. 5; vgl. ferner RÜTSCHKE, Verfassungsrecht Bd. II, IV.7 N 15, 32. Diese allgemein für sämtliches staatliche Handeln geprägten Umschreibungen sind für die praktische Polizeiarbeit in ihrem Kerngehalt auch zutreffend, teilweise aber nicht hinreichend oder unpassend. SCHINDLER, St. Galler Kommentar (3. Aufl.), N 37 zu Art. 5 BV fordert deshalb nicht zu Unrecht die Entwicklung bereichsspezifischer Prüfprogramme.

²⁷⁴ Vgl. statt vieler HÄFELIN/HALLER/KELLER/THURNHERR, Bundesstaatsrecht, N 339 (mit Beispielen aus der bundesgerichtlichen Kasuistik); TSCHANNEN, Staatsrecht, N 370.

3. Polizeirechtliche Ausprägungen und Herausforderungen

- 66 Trotz seiner allgemeinen Gültigkeit als Grundsatz von Verfassungsrang wird das Verhältnismässigkeitsprinzip in zahlreichen Polizeigesetzen in seiner spezifisch polizeirechtlichen Ausprägung kodifiziert.²⁷⁵ Das polizeiliche Handeln ist in seiner Vielfalt und Komplexität nicht leicht zu überblicken, weshalb sich die polizeirechtlichen Erlasse in der Regel darauf beschränken, die zulässigen Massnahmen und Zwangsmittel sowie deren Anwendungsvoraussetzungen normativ zu regeln.²⁷⁶ Die starke Betonung des Verhältnismässigkeitsprinzips im polizeirechtlichen Kontext dient dazu, den durch offene und teilweise unbestimmte Normen entstehenden Rechtsunsicherheiten entgegenzuwirken und den Einzelnen vor willkürlicher oder übermässiger Anwendung dieser Normen zu schützen.²⁷⁷
- 67 Anders als (sicherheits)polizeiliches Handeln in Form von Verfügungen²⁷⁸ oder Realakten²⁷⁹ kann das Verhältnismässigkeitsprinzip als solches keiner gerichtlichen Prüfung unterzogen werden.²⁸⁰ Kantonale Rechtserlasse bzw. deren

²⁷⁵ Vgl. § 25 Abs. 1 PolG-AG (SAR 531.200), Art. 3 PolG-AI (GS 550.000), Art. 6 PolG-AR (BGS 521.1), Art. 23 PolG-BE (BSG 551.1), § 15 Abs. 1–3 PolG-BL (SGS 700), § 7 PolG-BS (SG 510.100), Art. 45 Abs. 1 PolG-GE (RSG F 1 05), Art. 7 PolG-GL (GS V A/11/1), Art. 6 Abs. 2 und 3 PolG-GR (BR 613.000), Art. 34 PolG-JU (RSJU 551.1), § 5 Abs. 1 und 2 PolG-LU (SRL 350), Art. 42 PolG-NE (RSN 561.1), Art. 11 PolG-NW (NG 911.1), Art. 9 PolG-OW (GDB 510.1), Art. 3 PolG-SG (sGS 451.1), Art. 18 Abs. 3 PolG-SH (SHR 354.100), § 25 PolG-SO (BGS 511.11), § 5 Abs. 1 PolG-SZ (SRSZ 520.110), § 14 PolG-TG (RB 551.1), Art. 7 PolG-UR (RB 3.811), § 4 PolG-ZG (BGS 512.1), § 10 PolG-ZH (LS 550.1).

²⁷⁶ Vgl. dazu vorne [N 60 f.](#)

²⁷⁷ WIEDERKEHR/RICHLI, Praxis II, N 493; vgl. auch BGE 136 I 87 E. 3.1 S. 90 f.; vgl. ferner SCHWEIZER/MÜLLER, Gesetzgebung, S. 379 ff. Zur Bedeutung des Verhältnismässigkeitsprinzips im Polizeirecht vgl. BGE 137 I 31 E. 7.5.2 S. 53; BGE 136 87 E. 3.2 S. 91 (jeweils m.H.); vgl. ferner SAUER, Vollzugspolizeien, S. 212 ff. «Je offener und unbestimmter die gesetzliche Grundlage ist und je schwerer sich der Eingriff auswirkt, desto stärker ist gleichsam das Verhältnismässigkeitsprinzip [...] auszubauen.» (WIEDERKEHR/RICHLI, Praxis II, N 493).

²⁷⁸ Näher zu Begriff, Inhalt und Funktion der Verfügung BERTSCH/PLÜSS, Komm. VRG-ZH, N 13 ff. zu Vorb. §§ 3–31 VRG-ZH; HÄFELIN/MÜLLER/UHLMANN, Verwaltungsrecht, N 849 ff.; TSCHANNEN/MÜLLER/KERN, Verwaltungsrecht, N 639 ff.; UHLMANN/KRADOLFER, Praxiskomm. VwVG, N 1 ff. zu Art. 5 VwVG (jeweils m.w.H./m.w.Verw.).

²⁷⁹ Einlässlich zum Begriff des Realakts vgl. GRIFFEL, Komm. VRG-ZH, N 1 ff. zu § 10c VRG-ZH; HÄFELIN/MÜLLER/UHLMANN, Verwaltungsrecht, N 1408 ff.; HÄNER, Praxiskomm. VwVG, N 6 ff. zu Art. 25a VwVG; TSCHANNEN/MÜLLER/KERN, Verwaltungsrecht, N 1061 ff. (jeweils m.w.H./m.w.Verw.).

²⁸⁰ Eingehend zum Rechtsschutz gegen sicherheitspolizeiliches Handeln vgl. MAGNIN, N 269 ff.; vgl. ferner HÄFELIN/MÜLLER/UHLMANN, Verwaltungsrecht, N 518 f. (mit Hinweisen auf die bundesgerichtliche Kasuistik).

Verletzung stellen keinen selbständigen Beschwerdegrund im Rahmen der Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten gemäss Art. 95 Bundesgerichtsgesetz (BGG)²⁸¹ dar.²⁸² Soweit kein verfassungsmässiges Recht tangiert wird, überprüft das Bundesgericht die Verhältnismässigkeit eines Verhaltens lediglich im Hinblick auf den Willküraspekt. Angesichts der primären Zuständigkeit der Kantone für das polizeiliche Handeln ist die Schutzfunktion des Verhältnismässigkeitsprinzips gegenüber der fehlerhaften Anwendung unbestimmter Rechtssätze de facto stark eingeschränkt. Dies erscheint insbesondere mit Blick auf die im Polizeirecht häufig relativierten Anforderungen an die Normdichte als rechtsstaatlich problematisch.²⁸³

E. Störerprinzip²⁸⁴

1. Inhalt, Zweck und Störertypologie

Ausgehend vom Grundsatz der Verhältnismässigkeit staatlichen Handelns (Art. 5 Abs. 2 BV) wurde für das Polizeirecht das Störerprinzip entwickelt. Danach hat sich *polizeiliches Handeln* grundsätzlich *gegen diejenige Person zu richten, die den polizeiwidrigen Zustand verursacht*, mithin unmittelbar zu verantworten hat (Störer).²⁸⁵ Unbeteiligte Dritte dürfen grundsätzlich nur in Fällen der polizeilichen Generalklausel oder gar ausschliesslich bei polizeilichem Notstand in die Pflicht genommen werden.²⁸⁶ Das Störerprinzip konkretisiert somit *den Verhältnismässigkeitsgrundsatz in persönlicher Hinsicht*²⁸⁷ und ent-

68

²⁸¹ SR 173.110.

²⁸² Zum Ganzen BGE 134 I 153 E. 4.1 ff. S. 156 ff.

²⁸³ WIEDERKEHR/RICHLI, Praxis II, N 494.

²⁸⁴ Zur historischen Provenienz des Störerprinzips und seiner Entwicklung in Europa vgl. MOECKLI/TÖNDURY, Störerbild, S. 28 ff.

²⁸⁵ BGE 147 I 161 E. 6.2 f. S. 168 f.; BGE 143 I 147 E. 5.1 S. 153 f.; MOHLER, Grundzüge des Polizeirechts, N 711; vgl. auch § 18 Abs. 1 PolG-ZH (LS 550.1). Die Handhabung des Störerprinzips als Ausfluss des Verhältnismässigkeitsgrundsatzes bewirkt in der polizeilichen Einsatzrealität nicht selten, dass das rechtsstaatliche Gewaltmonopol ad absurdum geführt wird. So kommt es vor, dass sich die polizeilichen Einsatzkräfte selbst bei massiven Störungen gegenüber mit Gewalt drohenden oder Gewalt anwendenden Randalierern zurückhalten.

²⁸⁶ HÄFELIN/MÜLLER/UHLMANN, Verwaltungsrecht, N 2626 f.; Näheres zum polizeilichen Notstand vgl. DIES., Verwaltungsrecht, N 2633 ff.; zu den einzelnen Notstandsmassnahmen vgl. TIEFENTHAL, Kantonales Polizeirecht, § 6 N 17 ff.

²⁸⁷ JAAG, Komm. PolG-ZH, N 2 zu § 18 PolG-ZH; REINHARD, Polizeirecht, S. 176; SCHWEGLER/HIRTE, Polizeirecht, N 15. Das Störerprinzip ist dagegen nicht anwendbar im Bereich der Gefahrenvorsorge, d.h. der Abwehr abstrakter Gefahren (vgl. REINHARD, Polizeirecht, S. 176); zur Differenzierung zwischen konkreten und abstrakten Gefahren hinten [N 150 ff.](#)

faltet dort lückenfüllende Wirkung, wo das Gesetz keine spezifische Regelung trifft.²⁸⁸ Das Störerprinzip beansprucht insofern Verfassungsrang, als es eine verhältnismässige und damit willkürfreie Zurechnung polizeilichen Handelns sicherstellt. Es bezweckt die Bestimmung des Personenkreises, der dazu verpflichtet ist, einen polizeilichen Eingriff zu dulden (*Duldungspflicht*), die gebotenen Massnahmen zur Erhaltung oder Wiederherstellung des ordnungsgemässen Zustandes selbständig zu treffen (*Realleistungspflicht*) oder deren Kosten zu tragen (*Kostenpflicht*).²⁸⁹

- 69 Die Zurechenbarkeit eines polizeiwidrigen Zustandes beurteilt sich nach der von Lehre und Rechtsprechung entwickelten «Unmittelbarkeitstheorie».²⁹⁰ Dabei geht es nicht um die straf-, sondern um die polizeirechtliche Verantwortlichkeit. Diese misst sich an der konkreten Situation, weshalb es letztlich unbeachtlich ist, ob den Störer ein Verschulden trifft.²⁹¹ Mit der Bezugnahme auf die mit einer Massnahme direkt anvisierten, als Verursacher einer Gefahr oder eines Schadens in Erscheinung tretenden Person, erfüllt das Störerprinzip demzufolge auch eine Abgrenzungsfunktion gegenüber Dritten («Nichtstörern»).

Differenziert wird typischerweise zwischen folgenden Störertypen:²⁹²

- **Verhaltensstörer:** Person, die durch ihr eigenes Verhalten oder durch das Verhalten einer Drittperson, für die sie verantwortlich ist, die öffentliche Ordnung und Sicherheit unmittelbar stört oder gefährdet.²⁹³

²⁸⁸ BGer-Urteil 2C.1096/2016 vom 18. Mai 2018 E. 2.3 f.

²⁸⁹ BGE 122 II 65 E. 6a S. 70; BVGE 2010/38 E. 8.1; GAMMA, Polizeiliche Gefahrenabwehr, S. 33; REINHARD, Polizeirecht, S. 176; THÜRER, Störerprinzip, S. 466 f.; TSCHANNEN/MÜLLER/KERN, Verwaltungsrecht, N 1578; vgl. ferner HÄFELIN/MÜLLER/UHLMANN, Verwaltungsrecht, N 2608.

²⁹⁰ Vgl. REINHARD, Polizeirecht, S. 178 f.; ferner LEUTERT, Polizeikostentragung, S. 138 (m.w.H.).

²⁹¹ BGE 139 II 106 E. 3 S. 108 ff.; BGer-Urteil 1C.339/2023 vom 11. September 2024 E. 2.2; BGer-Urteil 1C.18/2023 vom 15. Dezember 2023 E. 4.2; BGer-Urteil 1C.315/2020 vom 22. März 2021 E. 2.1; BGer-Urteil 1C.18/2016 vom 6. Juni 2016 E. 3.2.1; BGer-Urteil 1C.146/2011 vom 29. November 2011 E. 2; BGer-Urteil 1C.59/2011 vom 10. Mai 2011 E. 3.3; BGE 127 I 60 E. 5c S. 71; REINHARD, Polizeirecht, S. 184; TSCHANNEN/MÜLLER/KERN, Verwaltungsrecht, N 1568 f.

²⁹² Eingehend zu den Arten von Störern vgl. statt vieler MOHLER, Polizeiberuf, S. 45 ff.; TIEFENTHAL, Kantonales Polizeirecht, § 5 N 26 ff. (jeweils mit Beispielen aus der polizeilichen Praxis).

²⁹³ Zum Begriff bzw. zur Definition des Verhaltensstörers vgl. BGer-Urteil 1C.18/2016 vom 6. Juni 2016 E. 3.2.1; BAUMANN ANDREAS, Polizeigesetz, N 253; HÄFELIN/MÜLLER/UHLMANN, Verwaltungsrecht, N 2612; MOECKLI/TÖNDURY, Störerbild, S. 25; MOHLER, Grundzüge des Polizeirechts, N 717; REINHARD, Polizeirecht, S. 184; RÉMY, Mesures policières, S. 32; TSCHANNEN/MÜLLER/KERN, Verwaltungsrecht, N 1568.

- *Zustandsstörer*: Person, welche die tatsächliche oder rechtliche Herrschaft über eine Sache (oder ein Tier) ausübt, welche die Polizeigüter unmittelbar stört oder gefährdet.²⁹⁴
- *Zweckveranlasser*: Person, die durch ihr Tun oder Unterlassen bewirkt oder bewusst in Kauf nimmt, dass eine andere Person Polizeigüter stört oder gefährdet, mithin Dritte unmittelbar zu solchen Handlungen veranlasst.²⁹⁵

2. Polizeilicher Notstand als Ausnahme vom Störerprinzip

In Abweichung vom Störerprinzip kann sich polizeiliches Handeln ausnahmsweise auch gegen unbeteiligte Dritte richten. In solchen Fällen des polizeilichen Notstands darf *gegen Nichtstörer vorgegangen* werden, sofern folgende Voraussetzungen erfüllt sind: Erstens muss sich der polizeiliche Eingriff gegen eine *schwere Störung oder eine gegenwärtige drohende erhebliche Gefahr für die öffentliche Sicherheit und Ordnung* richten.²⁹⁶ Die polizeilichen Massnahmen gegen die pflichtigen Personen dürfen zweitens *nicht oder nicht rechtzeitig möglich oder erfolgsversprechend sein*, die Polizei m.a.W. nicht in der Lage sein, die Gefahr weder selbst noch durch Beauftragte rechtzeitig abzuwehren.²⁹⁷

70

²⁹⁴ Zum Begriff bzw. zur Definition des Zustandsstörers vgl. BGE 144 II 332 E. 3.1 S. 336; BGer-Urteil 2C.1096/2016 vom 18. Mai 2018 E. 2.5.2; BGer-Urteil 1C.360/2008 E. 3.2 (m.w.H.); BAUMANN ANDREAS, Polizeigesetz, N 254; HÄFELIN/MÜLLER/UHLMANN, Verwaltungsrecht, N 2614 (m.Verw. auf die bundesgerichtliche Rechtsprechung); MOECKLI/TÖNDURY, Störerbild, S. 26; REINHARD, Polizeirecht, S. 185 ff.; TSCHANNEN/MÜLLER/KERN, Verwaltungsrecht, N 1569.

²⁹⁵ HÄFELIN/MÜLLER/UHLMANN, Verwaltungsrecht, N 2619; MOECKLI/TÖNDURY, Störerbild, S. 26; MOHLER, Grundzüge des Polizeirechts, N 718; REINHARD, Polizeirecht, S. 181; TSCHANNEN/MÜLLER/KERN, Verwaltungsrecht, N 1570. In der Lehre ist die Figur des Zweckveranlassers umstritten, da sie an den strafrechtlichen Eventualvorsatz i.S.v. Art. 12 Abs. 2 StGB anknüpft, wodurch gleichzeitig das ansonsten für den Störerbegriff zentrale Merkmal der Unmittelbarkeit unterlaufen wird; vgl. HÄFELIN/MÜLLER/UHLMANN, Verwaltungsrecht, N 2625 (m.w.H.); MOHLER, Grundzüge des Polizeirechts, N 719; THÜRER, Störerprinzip, S. 478; TSCHANNEN/MÜLLER/KERN, Verwaltungsrecht, N 1571.

²⁹⁶ Vgl. BGE 137 II 431 E. 3.3.1 S. 444. Die Schwere der Gefahr wird bisweilen als «sachliche Dringlichkeit» bezeichnet (z.B. etwa WIEDERKEHR/RICHLI, Praxis I, N 545; ferner SAUER, Vollzugspolizeien, S. 241).

²⁹⁷ BGE 137 II 431 E. 3.3.2 S. 445; BGE 132 II 449 E. 4.1/4.2 S. 458 f. Gemäss REINHARD, Polizeirecht, S. 196, muss in diesem Fall ein Gesuch um Amts- und Vollzugshilfe für die Anforderung einer Verstärkung in Betracht gezogen werden. Heute würde das betreffende Korps zunächst ein Unterstützungsgesuch an die Konkordatskantone und – sofern die personel-

Drittens muss die Inanspruchnahme den unbeteiligten Dritten zumutbar sein, die betroffenen Personen also *ohne erhebliche eigene Gefährdung und ohne Verletzung höherwertiger Pflichten in Anspruch genommen werden können*.²⁹⁸ Darüber hinaus dürfen den Behörden keine milderer Mittel zur Verfügung stehen.²⁹⁹ Ein solches Vorgehen und die daraus resultierende Duldungspflicht für unbeteiligte Dritte kann beispielsweise bei der Evakuierung infolge einer Amok- oder Bombendrohung, einer Explosion oder eines Chemieunfalls angezeigt sein. Der blosser Umstand des in solchen Situationen hohen personellen oder logistischen Aufwands zur Lagebewältigung genügt jedoch nicht, um die Inanspruchnahme unbeteiligter Personen zu rechtfertigen. Vielmehr hat die Polizei auch in solchen «Sonderlagen» alles zu unterlassen, was in sachlicher und zeitlicher Hinsicht nicht unabweisbar notwendig ist.³⁰⁰

F. Opportunitätsprinzip

1. Inhalt und Zweck

- 71 Als polizeispezifische Ausprägung des Verhältnismässigkeitsprinzips verfügt das Opportunitätsprinzip auch ohne explizite Normierung in den kantonalen Polizeierlassen über allgemeine Geltung.³⁰¹ Es eröffnet der Polizei die Option, *bei gleichzeitig auftretenden Gefahren oder Störungen der öffentlichen Sicherheit und Ordnung ihre personellen und sachlichen Ressourcen zielgerichtet einzusetzen, die Einsatzdoktrin den konkreten Umständen anzupassen und Prioritäten im polizeilichen Einschreiten zu setzen*.³⁰² Dass die Polizei in solchen Situationen zwar zum Handeln ermächtigt, nicht aber dazu verpflicht-

len Mittel nicht ausreichen – anschliessend ein IKAPOL-Unterstützungseinsatz beantragen; vgl. dazu vorne [N 43 f.](#) (insb. FN 184).

²⁹⁸ Vgl. etwa § 26 Abs. 2 PolG-AG (SAR 531.200), § 19 PolG-ZH (LS 550.1).

²⁹⁹ Zum Ganzen vgl. BGE 147 I 161 E. 5.1 S. 165 f.; BVGer-Urteil A-4351/2016 vom 26. Januar 2017 E. 4. Einlässlich zum Subsidiaritätsprinzip 136 IV E. 6.3.1 S. 114; EGLI, Grundrechte, S. 198; REINHARD, Polizeirecht, S. 161 f.; SAUER, Vollzugspolizeien, S. 241; ZÜND/ERRASS, Polizeiliche Generalklausel, S. 293. Einlässlich zum polizeilichen Notstand sowie zu den einzelnen Notstandsmassnahmen TIEFENTHAL, Kantonales Polizeirecht, § 6 N 17 ff.; vgl. ferner MAGNIN, Polizei, S. 223 f.; MOHLER, Grundzüge des Polizeirechts, N 729; RÉMY, Mesures policières, S. 33; SUTTER, Staatshaftung, S. 39 f.

³⁰⁰ REINHARD, Polizeirecht, S. 196.

³⁰¹ Das Opportunitätsprinzip ist in den allermeisten kantonalen Polizeigesetzen nicht explizit normiert. Ausnahmen bilden Art. 34 PolG-JU (RSJU 551.1), Art. 10 PolG-OW (GDB 510.1) sowie Art. 11 PolG-UR (RB 3.8111).

³⁰² RÉMY, Mesures policières, S. 29; TSCHANNEN/MÜLLER/KERN, Verwaltungsrecht, N 1558.

tet³⁰³ ist, bedeutet, dass sie von einem Eingreifen absieht, obschon polizeiliche Schutzgüter verletzt werden.³⁰⁴ Diese «Nichteingreifbefugnis» steht der Polizei jedoch ausschliesslich dann zu, wenn ihr die zum Handeln erforderlichen Mittel fehlen.³⁰⁵

2. Schranken

Der Erfüllung polizeilicher Aufgaben ist ein nicht unbedeutendes Ermessen immanent, das der Polizei den für den konkreten Einzelfall notwendigen Beurteilungsspielraum gibt.³⁰⁶ Dieses Ermessen zeigt sich zum einen in der Frage, ob überhaupt interveniert wird (sog. «Entscheidungsermessen»), zum anderen bezüglich der Wahl des konkreten Interventionsmodus (sog. «Auswahlermessen»)³⁰⁷. Dieser scheinbar weitreichende Entscheidungsspielraum lässt freilich unberührt, dass die Polizei vor dem Ergreifen bzw. Unterlassen einer Massnahme die jeweils betroffenen Interessen sorgfältig gegeneinander abzuwägen hat. Das polizeiliche Handeln darf nicht willkürlich erfolgen, sondern muss sich stets an sachlich nachvollziehbaren Kriterien orientieren. Dabei sind insbesondere die Art des betroffenen Schutzguts, die Intensität der Gefahr, die verfügbaren personellen und sachlichen Mittel sowie die konkreten Umstände des Einzelfalls zu berücksichtigen.³⁰⁸ Steht die Sicherheit von Personen auf dem Spiel, hat die Polizei kein Entscheidungsermessen – sie ist in jedem Fall zum Eingreifen verpflichtet. Hinsichtlich der Auswahl der geeigneten Massnahmen zur Gefahrenabwehr kommt ihr jedoch ein weiterer Ermessensspielraum zu, um

72

³⁰³ HÄFELIN/MÜLLER/UHLMANN, Verwaltungsrecht, N 2562; vgl. ferner SAUER, Vollzugspolizeien, S. 231.

³⁰⁴ ALBERTINI, Polizeigesetz, S. 78 f.

³⁰⁵ Die polizeiliche Aufgabenerfüllung ist heute in den meisten Polizeikorps mit einer ständigen Abwägung, Priorisierung und Verzichtsplanung, mithin mit einer enormen Strapazierung des Opportunitätsprinzips verbunden. Damit geht zwangsläufig ein Abbau von Leistungen in der polizeilichen Grundversorgung einher, der letztlich zur Relativierung der Grundrechte führt. KIENER/SCHUPPLI, Stellenerhöhungen, S. 204 ff., sehen die ungenügenden Polizeibestände aufgrund ausbleibender Bestandserhöhungen als «grundrechtlich problematisch».

³⁰⁶ Zu den Kriterien des polizeilichen Ermessens im Speziellen vgl. ALBERTINI, Verfahren, S. 342.

³⁰⁷ REINHARD, Polizeirecht, S. 170; TSCHANNEN/MÜLLER/KERN, Verwaltungsrecht, N 1558; vgl. ferner ALBERTINI, Polizeigesetz, S. 78; HÄFELIN/MÜLLER/UHLMANN, Verwaltungsrecht, N 2562.

³⁰⁸ Näheres zum polizeilichen Ermessen in der Alltagspraxis vgl. HENSLER, Alltagsarbeit, S. 45 ff.

situationsadäquat und verhältnismässig zu reagieren.³⁰⁹ Treffen mehrere polizeiliche Abwehrpflichten gleichzeitig aufeinander, ist eine Priorisierung nach Dringlichkeit vorzunehmen. Fehlt es hingegen an einer konkurrierenden, vorrangigen Aufgabe, besteht eine uneingeschränkte Pflicht zur Gefahrenabwehr.³¹⁰

³⁰⁹ TSCHANNEN/MÜLLER/KERN, Verwaltungsrecht, N 1562 (mit Schlussfolgerung aus dem vorgängig zitierten Entscheid des Zürcher Kassationsgerichts [Fall «Rote Zora»], in: ZBl 1987 545 E. 2 S. 546); ähnlich ALBERTINI, Polizeigesetz, S. 79, welcher von einem Kern möglicher Polizeigüterverletzungen spricht, bei denen eine polizeiliche Pflicht zum Einschreiten besteht.

³¹⁰ TSCHANNEN/MÜLLER/KERN, Verwaltungsrecht, N 1563.

III. Auftrag der Polizei

A. Aufrechterhaltung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung

1. Begriffliche Grundlegung

Die Gewährleistung von Sicherheit ist eine der ältesten und beständigsten Staatsaufgaben.³¹¹ Der polizeiliche Grundauftrag im gefahrenabwehrspezifischen Bereich umfasst die Aufrechterhaltung bzw. Wiederherstellung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung (*Gefahrenabwehr*).³¹² Weder der Begriff der «Sicherheit» noch derjenige der «Ordnung» sind indessen wirklich greifbar.³¹³ Die h.L. subsumiert unter der öffentlichen Sicherheit die *Unverletzlichkeit der objektiven Rechtsordnung, die Rechtsgüter des Einzelnen* (Leben, Gesundheit, Freiheit, Eigentum, Ehre und Sittlichkeit) sowie die *Einrichtungen des Staates*.³¹⁴ TSCHANNEN/MÜLLER/KERN halten dem allerdings entgegen, dass aus der Verletzung einer objektiven Rechtsnorm allein nicht per se auf die Verletzung eines polizeilichen Schutzguts geschlossen werden könne, zumal im modernen Rechtsstaat der Schutz der Rechtsordnung eine Aufgabe aller staatlichen Behörden darstelle.³¹⁵ Unter *öffentlicher Ordnung* wird die Gesamtheit jener Verhaltensnormen verstanden, deren Einhaltung nach den jeweils geltenden

73

³¹¹ Siehe § 27 KV-AG (SAR 110.000), Art. 28 KV-AR (bGS 111.1), § 92 KV-BL (SGS 100), § 24 KV-BS (SG 111.100), Art. 37 KV-BE (BSG 101.1), Art. 76 KV-FR (SGF 10.1), Art. 183 u. 184 KV-GE (RSG A 2 00), Art. 25 KV-GL (GS I A/1/1), Art. 79 KV-GR (BR 110.100), Art. 54 KV-JU (RSJU 101), § 11 Abs. 1 lit. a KV-LU (SRL 1), Art. 5 Abs. 1 lit. b KV-NE (RSN 101), Art. 24 KV-OW (GDB 101.0), Art. 22 KV-SG (sGS 111.1), Art. 80 KV-SH (SHR 101.000), Art. 92 KV-SO (BGS 111.1), § 13 KV-SZ (SRSZ 100.100), § 64 KV-TG (RB 101), Art. 6 Abs. 2 lit. b und Art. 44 Abs. 2 KV-VD (BLV 101.01), Art. 100 KV-ZH (LS 101).

³¹² Eingehend und umfassend zu den polizeilichen Aufgaben vgl. statt vieler BÄCKER, Polizeiaufgaben, Kap. D N 1 ff.

³¹³ Vgl. REINHARD, Polizeirecht, S. 51 ff.; TSCHANNEN/MÜLLER/KERN, Verwaltungsrecht, N 1483; vgl. ferner HÄFELIN/MÜLLER/UHLMANN, Verwaltungsrecht, N 2549 f.

³¹⁴ BVGE 2007/32 E. 3.5; BVGer-Urteil C-970/2010 vom 11. März 2013 E. 4.3; BÄCKER, Polizeiaufgaben, Kap. D N 16; HÄFELIN/MÜLLER/UHLMANN, Verwaltungsrecht, N 2549; JOST, Entwicklung, S. 20 (m.w.Verw.); LIENHARD, Innere Sicherheit, S. 125 (m.w.Verw.); PFANDER, Garantie, S. 91; RAUBER, Sicherheitspolizeiliche Aufgaben, S. 11; REINHARD, Polizeirecht, S. 52 ff.; SCHWEIZER/SUTTER/WIDMER, Grundbegriffe, N 13 ff.; SUTTER, Staatshaftung, S. 25; TSCHANNEN/MÜLLER/KERN, Verwaltungsrecht, N 1485 (vgl. jedoch N 1486 mit Kritik).

³¹⁵ TSCHANNEN/MÜLLER/KERN, Verwaltungsrecht, N 1486.

sozialen und ethischen Wertvorstellungen als notwendige Grundlage eines geordneten Zusammenlebens der Privaten betrachtet wird. Darunter fallen *gesellschaftliche Verhaltensnormen*, die (noch) nicht zu allgemeinverbindlichen Rechtsnormen erhoben wurden. Die Zuordnung von Sozialnormen zur polizeilich geschützten Ordnung unterliegt einem Zeitenwandel und ist vom jeweiligen Gesetzgeber festzulegen.³¹⁶

- 74 Das Begriffspaar der öffentlichen Sicherheit und Ordnung beschreibt einerseits einen gewünschten, aber kaum je realisierbaren Zustand.³¹⁷ Andererseits ist der Terminus – wie der Polizeibegriff selbst – ein *unbestimmter Rechtsbegriff*;³¹⁸ sein konkreter Inhalt leitet sich aus der gefestigten Doktrin sowie einer langjährigen Rechtsprechung her. Zumeist wird die Formulierung als *Sammel- bzw. Oberbegriff* der staatlich zu schützenden Rechtsgüter, mithin die polizeilichen Schutzgüter verwendet.³¹⁹ Die Offenheit des Begriffs erlaubt es der Polizei zwar, sich auf neue Bedrohungen einzustellen bzw. auf Gefahrensituationen flexibel zu reagieren;³²⁰ zugleich führt die begriffliche Unbestimmtheit im Rahmen der durch polizeiliche Massnahmen verursachten, gelegentlich schweren Grundrechtseingriffe zu Vorbehalten.³²¹ Vor dem Hintergrund der Volatilität künftiger Gefahrenlagen erscheint eine in Bezug auf Verständlichkeit und Rechtssicherheit tragfähige bzw. konkrete Begriffsdefinition weder möglich noch wünschenswert.³²² Kontur verleiht die bundesgerichtliche

³¹⁶ Zum Ganzen HÄFELIN/MÜLLER/UHLMANN, Verwaltungsrecht, N 2548; REINHARD, Polizeirecht, S. 83 ff.; TSCHANNEN/MÜLLER/KERN, Verwaltungsrecht, N 1488; vgl. ferner statt vieler BGE 143 I 310 E. 3.3.1 S. 315; BVGer-Urteil D-7342/2010 vom 5. März 2013 E. 6.3; BVGer-Urteil D-4200/2012 vom 22. November 2012 E. 4.2.2.

³¹⁷ Vgl. vorne [N 16](#).

³¹⁸ TSCHANNEN/MÜLLER/KERN, Verwaltungsrecht, N 1483.

³¹⁹ HÄFELIN/MÜLLER/UHLMANN, Verwaltungsrecht, N 2549; SCHWEIZER/SUTTER/WIDMER, Grundbegriffe, S. 73; TSCHANNEN/MÜLLER/KERN, Verwaltungsrecht, N 1483. «Der Ausdruck der öffentlichen Ordnung und Sicherheit bildet [...] einen umfassenden offenen Oberbegriff zum Schutz von Polizeigütern.» (BGer-Urteil 1C.247/2008 vom 21. Januar 2009 E. 3.4); vgl. ferner GYGI, Verwaltungsrecht, S. 171; JOST, Entwicklung, S. 20 u. 25; MOHLER, Grundzüge des Polizeirechts, N 88; REINHARD, Polizeirecht, S. 9, 59 f.; SOBOTICH, Staatshaftung, S. 13. Zur Mehrdeutigkeit des Begriffs vgl. MAGNIN, Polizei, S. 46 ff.

³²⁰ TÖNDURY/ABO YOUSSEF, Polizeiliche Schutzgüter, S. 24; TSCHANNEN/MÜLLER/KERN, Verwaltungsrecht, N 1484.

³²¹ TÖNDURY/ABO YOUSSEF, Polizeiliche Schutzgüter, S. 25; zur Beachtung der Grundrechte im Polizeirecht vgl. EGLI, Neueste Rechtsprechung, S. 59 ff.; DIES., Grundrechte, S. 193 ff.

³²² Vgl. zum Ganzen MAGNIN, Polizei, S. 46 ff.; REINHARD, Polizeirecht, S. 59 ff.; TSCHANNEN/MÜLLER/KERN, Verwaltungsrecht, N 1484 f. Näheres zur Definition der polizeilichen Schutzgüter im Laufe der Zeit sowie zu dem geschaffenen Oberbegriff vgl. TÖNDURY/ABO YOUSSEF, Polizeiliche Schutzgüter, S. 7 ff.; ZÜND/ERRASS, Generalklausel, S. 261 ff.; ferner erhellend SCHINDLER, Polizeibegriff, S. 65, betr. die unklaren Konturen der polizeilichen Schutzgüter.

Rechtsprechung, welche namentlich präventive Massnahmen zur Verhütung von Straftaten mittels Videoaufzeichnungen von öffentlichen Strassen und Plätzen, Massnahmen zur Verhinderung terroristischer Aktivitäten, Fernhaltemassnahmen wegen eines erhöhten Sicherheits- und Gefahrenrisikos, Ausweisungen wegen einer strafrechtlichen Verurteilung sowie Regeln über den Schusswaffengebrauch und Demonstrationsverbote als Massnahmen bzw. Sachverhalte betreffend die öffentliche Sicherheit und Ordnung qualifiziert.³²³

2. Ausgewählte polizeiliche Schutzgüter

a. Leib, Leben, Freiheit und Eigentum

Zu den Polizeigütern gehören allgemein sämtliche Rechtsgüter, die durch objektiv-rechtliche Rechtsnormen mittels Rechts- und Realakten der zuständigen Behörden zu schützen sind.³²⁴ Dabei handelt es sich vorrangig um verfassungsrechtlich garantierte Grundrechte sowie um weitere durch die Rechtsordnung geschützte Individualrechtsgüter.³²⁵ Zu den elementarsten Schutzgütern gehören namentlich die persönliche Freiheit³²⁶ (Art. 10 BV), die Eigentumsgarantie (Art. 28 i.V.m. Art. 35 Abs. 1 BV), die Versammlungsfreiheit (Art. 22 BV) sowie die im Straf- und Zivilrecht ausdifferenzierten Tatbestände (Art. 111 ff. StGB, Art. 28 und Art. 641 ZGB).³²⁷

75

b. Öffentliche Gesundheit

Mit dem Schutzgut der öffentlichen Gesundheit soll die Gesundheit der Bevölkerung als Kollektiv (*Volksgesundheit*) geschützt werden; die individuelle Gesundheit einzelner Menschen wird nicht erfasst. Der Schutz der öffentlichen Gesundheit bezweckt den Schutz der Bevölkerung vor Schädigungen der

76

³²³ Zum Ganzen WIEDERKEHR/RICHLI, Praxis II, N 298 (m.Verw. auf die Bundesgerichtsurteile zu den erwähnten Beispielen), DIES., Praxis II, N 299 ff. (mit ausführlicher Rechtsprechungspraxis).

³²⁴ Zur Wandelbarkeit der polizeilichen Schutzgüter vgl. TSCHANNEN/MÜLLER/KERN, Verwaltungsrecht, N 1478 ff.

³²⁵ Eingehend über die Polizeigesetzgebung und die grundrechtliche Problematik im Lichte der Europäischen Menschenrechtskonvention (EMRK [SR 0.101]) anfangs der 1980er-Jahre vgl. HALLER, Polizeigesetzgebung, S. 563 ff.

³²⁶ Näheres zum Grundrecht der persönlichen Freiheit in der BV vgl. BAUMANN FELIX, Grundrecht, *passim*; DERS. Bewegungsfreiheit, S. 505 ff.; ferner HALLER, Komm. aBV, N 1 ff. zu Persönliche Freiheit; SCHWEIZER/BONGIOVANNI, St. Galler Kommentar, N 1 ff. zu Art. 10 BV; TSCHENTSCHER, Basler Komm. BV, N 1 ff. zu Art. 10 BV.

³²⁷ Vgl. zum Ganzen TSCHANNEN/MÜLLER/KERN, Verwaltungsrecht, N 1491.

Gesundheit, die potenziell eine unbestimmte Vielzahl von Menschen betreffen können.³²⁸ Dazu zählen typischerweise die Kontrolle von Lebens-³²⁹ und Heilmitteln,³³⁰ das Verbot von Publikumswerbung für rezeptpflichtige Medikamente³³¹ oder auch der Schutz vor Passivrauchen.³³² Einige Autoren subsumieren auch die öffentliche Ruhe unter den Teilgehalt der öffentlichen Gesundheit, zumal die zahlreichen Ruhevorschriften die Bevölkerung vor Lärm- und anderen Emissionen schützen sollen.³³³

c. Öffentliche Ruhe

- 77 Die öffentliche Ruhe, welche mit zahlreichen Ruhevorschriften die Bevölkerung vor Lärm und anderen Emissionen schützen soll, wird lediglich aufgrund ihres engen Konnexes zur öffentlichen Gesundheit als polizeiliches Schutzgut betrachtet. Zum Teil wird sie als Bestandteil der öffentlichen Gesundheit eingestuft, teilweise aber auch als eigenständiges polizeiliches Schutzgut angesehen.³³⁴ Ihr Schutz zielt insbesondere auf die Wahrung des nächtlichen Erholungsbedürfnisses der Bevölkerung und dient damit der Prävention gesundheitsrelevanter Belastungen. Als in die kantonale bzw. kommunale Zuständigkeit fallende Regelungsmaterie bildet die öffentliche Gesundheit oft Gegenstand von Einführungsgesetzen zum Strafgesetzbuch oder kommunalen Polizeiverordnungen bzw. -reglementen.

d. Öffentliche Sittlichkeit

- 78 Das Polizeigut der öffentlichen Sittlichkeit schützt das in geographischer und zeitlicher Hinsicht variable sittliche Empfinden der Bevölkerung.³³⁵ Wie auch die polizeilichen Schutzgüter öffentliche Ruhe oder Treu und Glauben im Geschäftsverkehr ist die öffentliche Sittlichkeit vom jeweils herrschenden Zeitgeist abhängig und deshalb erheblich konkretisierungsbedürftig.³³⁶ Der

³²⁸ Vgl. HÄFELIN/MÜLLER/UHLMANN, Verwaltungsrecht, N 2551; TSCHANNEN/MÜLLER/KERN, Verwaltungsrecht, N 1492.

³²⁹ Vgl. BGE 130 II 83 ff.

³³⁰ Vgl. VPB 2005 Nr. 23.

³³¹ Vgl. BGE 133 IV 222 ff.

³³² Vgl. BGE 136 I 29 ff.; BGE 136 I 17 ff.; BGE 133 I 110 ff.

³³³ TSCHANNEN/MÜLLER/KERN, Verwaltungsrecht, N 1493.

³³⁴ Zum Ganzen BRUNETT, Möglichkeiten, S. 68; ferner HÄFELIN/MÜLLER/UHLMANN, Verwaltungsrecht, N 2551; TSCHANNEN/MÜLLER/KERN, Verwaltungsrecht, N 1493.

³³⁵ JOST, Polizeibegriff, S. 24; vgl. ferner BGE 106 Ia 267 E. 3a S. 271 f. (m.Verw.).

³³⁶ Zum Ganzen BRAUN, Sittlichkeit, Rz. 61 ff.; HÄFELIN/MÜLLER/UHLMANN, Verwaltungsrecht, N 2553; TSCHANNEN/MÜLLER/KERN, Verwaltungsrecht, N 1494.

Schutzbereich der öffentlichen Sittlichkeit als Polizeigut geht über den strafrechtlich geschützten Sittlichkeitsaspekt hinaus. Er erfasst auch Verhaltensweisen, die zwar nicht strafbar sind, jedoch «den üblichen Massstäben zulässigen Verhaltens in eindeutiger Weise widersprechen».³³⁷ So fallen namentlich das Verbot von Fernsehwerbung für pornografische Handydownloads³³⁸ oder das Nacktwanderverbot³³⁹ darunter.

B. Gefahren- und Straftatenvorsorge

1. Allgemeines

Die Polizei in einer freiheitlichen Demokratie kann nur in Beziehung und im Dialog mit der Gesellschaft existieren. Nur als Teil dieser Gemeinschaft ist sie in der Lage, die gesellschaftliche Ordnung glaubwürdig zu gewährleisten. Gegenseitiger Respekt, Verständnis für unterschiedliche Rollen und Perspektiven sowie ein konstruktiv-kritischer Dialog bilden die Basis für ein wertschätzendes, vertrauensvolles Verhältnis zwischen Polizei, Bevölkerung und Institutionen. Ein zunehmend bedeutender Aspekt im polizeilichen Handeln bzw. in der polizeilichen Auftragserfüllung ist daher die Präventionsarbeit.³⁴⁰ In den kantonalen Polizeigesetzen finden sich diverse Formulierungen, welche die polizeiliche Beratungs- und Informationstätigkeit oder die Verhütung von Unfällen und Straftaten zum Gegenstand haben.³⁴¹ Gemeinsam ist diesen Massnahmen, dass sie die Bevölkerung ohne näheren Bezug auf besondere Gefahren informieren, etwa durch Informationskampagnen oder allgemeine Beratungsangebote.

79

2. Präventionsansätze

Nach dem aktuellen Begriffsverständnis wird unter Prävention ein *konzeptionell gesteuertes Massnahmenpaket* verstanden, das auf klar definierte Zielgruppen ausgerichtet ist. Hauptanliegen ist die Identifizierung gesellschaftlich un-

80

³³⁷ BGE 133 II 136 E. 5.3.1 S. 144. Der Begriff der öffentlichen Sittlichkeit wird aufgrund seiner Unbestimmtheit zunehmend kritisch betrachtet, insbesondere weil er auf Sozialnormen verweist, die heute kaum mehr allgemeine Akzeptanz geniessen, und seine Bedeutung als eigenständiges polizeiliches Schutzgut kontinuierlich abnimmt (vgl. TSCHANNEN, Sittlichkeit, S. 553 ff.).

³³⁸ Vgl. BGE 133 II 136 ff.

³³⁹ Vgl. BGE 138 IV 13 ff.

³⁴⁰ Vgl. DENNINGER/BÄCKER/LISKEN, Verfassungsgefüge, Kap. B N 14 ff.

³⁴¹ Siehe beispielsweise Art. 8 Abs. 2 lit. d, 15 Abs. 1 lit. b, 17 Abs. 1 lit. e PolG-BE (BGS 521.1).

erwünschten bzw. strafbaren Verhaltens und die gezielte Einwirkung auf dessen Einflussfaktoren.³⁴² Die Prävention lässt sich in drei Ansätze unterteilen:³⁴³ Die *primäre Prävention* (Ursachenbekämpfung) wendet sich als ganzheitlicher Präventionsansatz an die gesamte Bevölkerung und versucht, im kriminal- und verkehrspolizeilichen Sinne den Entstehungsbedingungen von Kriminalität entgegenzuwirken. Die *sekundäre Prävention* (Verhaltensänderung) fokussiert auf die Beeinflussung bereits aufgetretener psychosozialer Problemlagen bzw. spezifischer Situationen, indem sie (z.B. durch Alarmanlagen, Flutlicht etc.) die Tatgelegenheitsstruktur so zu verändern versucht, dass die Wahrscheinlichkeit, Opfer einer Straftat zu werden, zumindest vermindert, der Schwellenwert für die Straftat m.a.W. erhöht wird. Die *tertiäre Prävention* (Wiedereingliederung) richtet sich an bereits straffällig gewordene Personen und umfasst repressive, therapeutische oder reintegrierende Massnahmen.³⁴⁴ Mit der zunehmenden Digitalisierung gewinnen auch kriminalpräventive Massnahmen im digitalen Raum an Bedeutung. Die Bekämpfung von Cyberkriminalität erfordert neue präventive Strategien, etwa durch Aufklärungskampagnen zur IT-Sicherheit, Präventionsarbeit in sozialen Netzwerken oder durch verstärkte Kooperationen mit Technologieunternehmen und internationalen Strafverfolgungsbehörden.³⁴⁵

- 81 Aus dem Dargelegten erhellt, dass sich die Präventionsarbeit der Polizeikorps vorwiegend auf die primäre und sekundäre Prävention konzentriert. Im kriminalpolizeilichen Bereich kommen in der Praxis insbesondere den Sicherheitsberatungen im Rahmen der Einbruchprävention sowie den zumeist mit der Schweizerischen Kriminalpräventionsstelle (SKP) koordinierten Präventionskampagnen im Zusammenhang mit *Dämmerungseinbrüchen*, *Schockanrufen* oder *falschen Polizisten* grosse Bedeutung zu.³⁴⁶ In verkehrspolizeilicher Hinsicht ist die von der Beratungsstelle für Unfallverhütung (bfu) initiierte und gelenkte *Verkehrsinstruktion* hervorzuheben, in deren Rahmen verschiedene

³⁴² TOWNSLEY, Crime Mapping, S. 101.

³⁴³ Vgl. zum Ganzen TOWNSLEY, Crime Mapping, S. 101 ff. (m.w.H.).

³⁴⁴ Der Strafvollzug hat das soziale Verhalten des Gefangenen zu fördern, insbesondere die Fähigkeit, straffrei zu leben (Art. 75 Abs. 1 StGB). Das Amt für Justizvollzug und Wiedereingliederung (JuWe) des Kantons Zürich bietet im Sinne der «Rückfallprävention» eine Vielzahl von Lernprogrammen an. Eine Übersicht über die Lernprogramme findet sich dessen auf der Webseite, abrufbar unter: «<https://www.zh.ch/de/sicherheit-justiz/strafvollzug-und-strafrechtliche-massnahmen/nach-einem-urteil/lernprogramme.html>» (zuletzt besucht am 5. Februar 2025).

³⁴⁵ Vgl. etwa «<https://www.cybercrimepolice.ch/>» (zuletzt besucht am 5. Februar 2025).

³⁴⁶ Vgl. dazu die Themenübersicht der SKP, abrufbar unter: «<https://www.skppsc.ch/de/themen/>» (zuletzt besucht am 5. Februar 2025).

Schulungen, Kurse und andere Veranstaltungen rund um das Thema Sicherheit im Strassenverkehr angeboten werden.³⁴⁷ Kantone mit grösseren Binnengewässern, in welchen die Polizeikorps über eine See- resp. Wasserpolizei verfügen, führen im Sommerhalbjahr *spezifische Präventionskampagnen* durch. Im sicherheitspolizeilichen Themenfeld werden in Ausbildungsstätten sog. «Amokpräventionen» angeboten, die sich auf baulich-technische Beratung zu Alarmierungs- und Schliesssystemen sowie die Konzeption und Überprüfung von Notfall- und Evakuationskonzepten konzentrieren. Darüber hinaus leisten Polizeikorps regelmässig Präventionsarbeit an öffentlichen Veranstaltungen, etwa durch Standaktionen, bei denen sie über ihre Tätigkeit informieren und die Bevölkerung für potenzielle Gefahren sensibilisieren.³⁴⁸

3. Abgrenzungen

a. Polizeilicher Grundauftrag oder Vorermittlungstätigkeit?

Die Polizei verfügt über eine *prinzipielle Doppelzuständigkeit* sowohl für sicherheitspolizeiliche, präventive Aufgaben der Gefahrenabwehr als auch für kriminalpolizeiliche, repressive Aufgaben der Strafverfolgung.³⁴⁹ Aus kompetenziellen und rechtsstaatlichen Gründen *muss das jeweilige Polizeihandeln* – insbesondere aufgrund der unterschiedlichen materiellen Rechtsgrundlagen (kantonale Polizeigesetze bzw. Strafprozessordnung) sowie der prozessual divergierenden Rechtswege (verwaltungsrechtlich einerseits, strafprozessual andererseits) – *trennscharf entweder der Gefahrenabwehr oder der Strafverfolgung zugeordnet werden*. Da sich präventiv-polizeiliche Massnahmen in ihrer

82

³⁴⁷ Beispielhaft dafür sind die zur Verfügung gestellten Informationen und Statistiken zum Thema Ablenkung im Strassenverkehr «<https://www.bfu.ch/de/ratgeber/ablenkung-im-strassenverkehr>», sowie die von mehreren Polizeibehörden getragene Informationskampagne «Lenken statt Ablenken» und das Präventionsangebot des Vereins «Am Steuer Nie! Schweiz» «<https://www.amsteuernie.ch>» (jeweils zuletzt besucht am 5. Februar 2025). Einige Präventionskampagnen finden u.a. in Zusammenarbeit mit dem Touring Club Schweiz (TCS), dem Automobilclub Schweiz (ACS) und RoadCross Schweiz statt.

³⁴⁸ Vgl. zum Ganzen die vorgestellten Präventionsbemühungen in den spezifischen Tätigkeitsbereichen der Polizei auf den betreffenden Webseiten der kantonalen Polizeikorps bzw. Sicherheitsdirektionen; beispielhaft die Webseite der Kantonspolizei Zürich, abrufbar unter: «<https://www.zh.ch/de/sicherheit-justiz/delikte-praevention.html>» (zuletzt besucht am 5. Februar 2025).

³⁴⁹ BGE 140 I 353 E. 5.2 f. S. 560 f.; MOHLER, Grundzüge des Polizeirechts, N 926. Zur Unterscheidung zwischen kriminalpolizeilicher und sicherheitspolizeilicher Tätigkeit vorne [N 52 f.](#)

Grundrechtseingriffsintensität zunehmend den strafprozessualen Zwangsmassnahmen angleichen,³⁵⁰ wird die Abgrenzung, ob ein bestimmtes polizeiliches Vorgehen sich auf das Polizeigesetz oder auf strafprozessuale Normen stützt, allerdings zunehmend komplexer. Dies umso mehr, als die Grenze zwischen Gefahrenabwehr und Strafverfolgung in der Praxis oftmals fließend verläuft.³⁵¹

- 83 Auch die kriminalpolizeiliche «Mitwirkung» bei der Straftatenvorsorge ist vom allgemein formulierten Polizeiauftrag klar abzugrenzen. Während die allgemeine Prävention, also die Verhütung von Straftaten und Unfällen «*durch Information, Beratung und andere geeignete Massnahmen*», unbestrittener Bestandteil des polizeilichen Grundauftrags ist,³⁵² ist die kriminalpolizeiliche Aufgabe in diesem Bereich enger gefasst. Ihre Mitwirkung an der Verhütung von Straftaten stellt eine *strafverfolgungsergänzende Tätigkeit* dar und bewegt sich oftmals im Grenzbereich zwischen klassischer Gefahrenabwehr nach kantonalem Polizeirecht und der gerichtspolizeilichen Tätigkeit nach Strafprozessrecht.³⁵³ Diese Tätigkeit wird als «*polizeiliche Vorermittlungstätigkeit*» bezeichnet und muss sowohl von der klassischen Gefahrenabwehr als auch vom polizeilichen Ermittlungsverfahren nach den Vorgaben der StPO klar abgegrenzt werden, zumal die Strafverfolgung als solche den strafprozessualen Vorschriften unterliegt und nicht in den Zuständigkeitsbereich des kantonalen Polizeirechts fällt.³⁵⁴ Um Missverständnisse in der polizeilichen Praxis zu vermeiden, ist deshalb eine *klare legistische Differenzierung* zwischen der allgemeinen polizeilichen Präventionstätigkeit und der polizeilichen Vorermitt-

³⁵⁰ Eingehend dazu JAAG/ZIMMERLIN, Die Polizei, S. 409 f. Polizeigesetzliche Normen müssen sich namentlich aufgrund ihrer Grundrechtseingriffsintensität zunehmend einer abstrakten Normenkontrolle vor Bundesgericht stellen; vgl. BGE 149 I 218 betreffend PolG-SO (BSG 511.11); BGE 143 I 147 betreffend PolG-LU (SRL 350); BGE 147 I 103 betreffend PolG-BE (BSG 551.1); BGE 146 I 11 betreffend PolG-TG (RB 551.1); BGE 140 I 381 betreffend PolG-GE (RSG F 1 05); BGer-Urteil 1C.63/2023 vom 17. Oktober 2024 betreffend PolG-LU (SRL 350).

³⁵¹ BGE 146 I 11 E. 4.1 S. 18; BGer-Urteil 1C.63/2023 vom 17. Oktober 2024 E. 3.5.2; BGer-Urteil 1C.39/2021 vom 29. November 2022 E. 4.1.1; BGer-Urteil 6B.1143/2015 vom 6. Juni 2018 E. 1.3.1; GALELLA/RHYNER, Basler Komm. StPO, N 6 zu Art. 306 StPO (m.w.Verw.); JOSITSCH/SCHMID, Praxiskomm. StPO, N 2 zu Art. 300 StPO; SCHINDLER/WIDMER, Komm. PolG-ZH, N 8 zu § 2 PolG-ZH.

³⁵² Davon ist jedoch die Informationstätigkeit der Polizei gegenüber der Bevölkerung abzugrenzen, wenn öffentliche Interessen eine Aufklärung gebieten, was beispielsweise nach Kapitalverbrechen oder im Falle flüchtiger Täterschaft notwendig sein kann (vgl. eingehend TIEFENTHAL, Kantonales Polizeirecht, § 22).

³⁵³ ALBERTINI, VSKC-Handbuch, S. 44, 543 ff.; GALELLA/RHYNER, Basler Komm. StPO, N 5 f., 8 f., 23 ff. zu Art. 306 StPO; KELLER, SK StPO, N 11 ff. zu Art. 15 StPO; RHYNER/STÜSSI, VSKC-Handbuch, S. 436 ff.

³⁵⁴ Statt vieler JAAG/ZIMMERLIN, Die Polizei, S. 400 ff.

lungstätigkeit unerlässlich. Nur durch eine präzise gesetzliche Differenzierung kann sichergestellt werden, dass die konkrete Aufgabenzuweisung innerhalb der Polizei eindeutig erfolgt und keine Kompetenzüberschreitungen bzw. -konflikte zwischen Gefahrenabwehr und Strafverfolgung entstehen.³⁵⁵

b. Kriminalpolizeiliche Vorermittlungen³⁵⁶

Als Vorermittlungen werden polizeiliche Massnahmen bezeichnet, die der Begründung eines Verdachts dienen; sie gründen auf noch ungenauen oder ungesicherten Anhaltspunkten, kriminalistischen Erfahrungswerten oder blossen Vermutungen und Hypothesen.³⁵⁷ Solche polizeilichen Vorermittlungen werden *nicht von den Bestimmungen über das strafprozessuale Vorverfahren nach Art. 299 ff. StPO erfasst, sondern unterstehen dem kantonalen Polizeirecht.*³⁵⁸ Typisch ist solches Handeln etwa dann, wenn die Polizei Hinweisen aus der Bevölkerung über *verdächtige Wahrnehmungen* nachgeht.³⁵⁹

Die Instrumente der polizeilichen Vorermittlung sind für die *präventive Verhinderung* und die *frühzeitige Aufklärung* von Straftaten *unverzichtbar* und in der polizeilichen Praxis dementsprechend weit verbreitet.³⁶⁰ Dabei bewegen sich die Polizeikräfte mit ihren Vorermittlungsmassnahmen *ständig im Spannungsfeld zwischen Polizeirecht und Strafprozessrecht.* Die Frage nach der Zu-

³⁵⁵ Zur unterschiedlichen legistischen Ausgestaltung der Präventionstätigkeit in den kantonalen Polizeigesetzen vgl. TIEFENTHAL, Kantonales Polizeirecht, § 4 N 35.

³⁵⁶ Näher zu den polizeilichen Vorermittlungen hinten [N 174 f.](#)

³⁵⁷ Vgl. BGer-Urteil 6B.1136/2021 vom 7. November 2022 E. 4.4.2; GALELLA/RHYNER, Basler Komm. StPO, N 8 zu Art. 306 StPO.

³⁵⁸ BGE 143 IV 27 E. 2.5 S. 32; BGer-Urteil 6B.490/2024 vom 24. Januar 2025, E. 2.4 ff.; BGer-Urteil 6B.499/2024 vom 20. November 2024 E. 3.2.2; BGer-Urteil 6B.1136/2021 vom 7. November 2022 E. 4.4.2 (m.w.H.); BGer-Urteil 6B.998/2019 vom 20. November 2020 E. 2.2. Bemerkenswert ist, dass die StPO in Ausnahmefällen polizeiliche Massnahmen auch vor dem Vorliegen eines konkreten Tatverdachts zulässt. Dies betrifft beispielsweise Massnahmen wie die Anhaltung (Art. 215 StPO), Ermittlungen bei aussergewöhnlichen Todesfällen und Leichenfunden (Art. 253 StPO), die DNA-Profilerstellung (Art. 255 ff. StPO), erkennungsdienstliche Massnahmen (Art. 260 ff. StPO) sowie die Observation (Art. 282 StPO). Im Gegensatz zu den Begriffen «Verdacht» oder «Tatverdacht», die für die Einleitung eines Ermittlungsverfahrens massgeblich sind, wird in diesen Bestimmungen – analog den kantonalen Polizeigesetzen – häufig von «konkreten Anhaltspunkten» gesprochen.

³⁵⁹ BGE 140 I 353 E. 6.1 S. 365.

³⁶⁰ Vgl. hierzu die aufgeführten Beispiele von Vorermittlungen bei ALBERTINI/VOSER/ZUBER, Entwurf Strafprozessordnung, S. 58; GALELLA/RHYNER, Basler Komm. StPO, N 8 ff. zu Art. 306 StPO (insbesondere FN 18).

lässigkeit, den Voraussetzungen und Schranken dieser Tätigkeit ist mangels einer expliziten Regelung in einem Grossteil der Polizeigesetze umstritten.³⁶¹

C. Amts- und Vollzugshilfe

1. Allgemeines

86 Innerhalb der kleinräumigen und komplexen Strukturen des schweizerischen Bundesstaats bedingt die Durchsetzung der Rechtsordnung eine enge, behördenübergreifende Zusammenarbeit zwischen Polizei-, Justiz- und Verwaltungsbehörden.³⁶² Dementsprechend kommt der *Amts- und Vollzugshilfe in der polizeilichen Aufgabenerfüllung* im Rahmen der Eingriffsverwaltung *zentrale Bedeutung* zu. Auf der Grundlage von Art. 44 Abs. 2 Satz 2 BV umfasst sie die Unterstützung anderer Behörden bei der Durchsetzung hoheitlicher Massnahmen und administrativer Anordnungen.³⁶³ Ziel dieser Unterstützungsdienstleistungen ist es, die *Funktionsfähigkeit der staatlichen Institutionen sicherzustellen und Verwaltungsentscheidungen durchzusetzen bzw. zu vollstrecken*.³⁶⁴

Die rechtliche Basis für die Amts- und Vollzugshilfe ergibt sich aus verschiedenen Gesetzen auf Bundes- und Kantonsebene.³⁶⁵ Wichtige Regelungen auf Stufe Bund finden sich namentlich im Bundesgesetz über die Verwaltungsrechtspflege (VwVG)³⁶⁶, im Bundesgesetz über den Allgemeinen Teil des Sozialversicherungsrechts (ATSG)³⁶⁷, im Bundesgesetz über die polizeilichen Informationssysteme des Bundes (BPI)³⁶⁸, im Bundesgesetz über Schuldbetreibung und Konkurs (SchKG)³⁶⁹ sowie im Zollgesetz (ZG)³⁷⁰. Wie auch die kantonal- oder interkantonalrechtlichen Normen definieren diese Bestimmungen die

³⁶¹ Vgl. beispielsweise § 4 PolG-ZH (LS 550.1); statt vieler JAAG/ZIMMERLIN, Die Polizei, S. 406 ff.; eingehend dazu hinten [N 174 ff.](#)

³⁶² HENSLE, Interkantonale Zusammenarbeit, S. 495 ff.; MOHLER, Grundzüge des Polizeirechts, N 922.

³⁶³ BIGLER-DE MOOIJ, CR Cst., N 33 f. zu Art. 44 BV; EGLI, St. Galler Kommentar, N 25 zu Art. 44 BV; KÖLZ/HÄNER/BERTSCHI/BUNDI, Verwaltungsverfahren, N 2039.

³⁶⁴ KÖLZ/HÄNER/BERTSCHI/BUNDI, Verwaltungsverfahren, N 2039 ff.; WALDMANN/KRAEMER, Basler Komm. BV, N 26 zu Art. 44 BV.

³⁶⁵ Vgl. BGE 137 II 128 E. 2.3.1 S. 134; EGLI, St. Galler Kommentar, N 26 zu Art. 44 BV (m.w.H.); KÖLZ/HÄNER/BERTSCHI/BUNDI, Verwaltungsverfahren, N 2043 ff.

³⁶⁶ SR 172.021.

³⁶⁷ SR 830.1.

³⁶⁸ SR 361. Vgl. dazu auch RIKLIN, Datenschutz, S. 1069 f.

³⁶⁹ SR 281.1.

³⁷⁰ SR 631.0.

Rahmenbedingungen für die polizeiliche Unterstützung anderer Behörden und regeln die Voraussetzungen von Massnahmen sowie den Informationsaustausch zwischen verschiedenen Stellen.

Eine behördenübergreifende Zusammenarbeit wird als Amtshilfe bezeichnet «[...] wenn die Handlung der einen Behörde der Erfüllung der Aufgabe einer anderen Behörde dient und sie auf deren Ersuchen und ausserhalb prozessrechtlich geregelter Verfahren vorgenommen wird».³⁷¹ Der Begriff «Behörde» erfasst dabei nebst den klassischen Verwaltungsbehörden auch die Staatsanwaltschaft und andere Justizbehörden, sofern sie nicht im Rahmen eines (Straf-)Prozesses tätig werden.³⁷² Ein zentrales Element ist dabei das im Polizeirecht zentrale Verhältnismässigkeitsprinzip.³⁷³ Es stellt sicher, dass polizeiliches Handeln stets erforderlich, geeignet und angemessen ist. Die Abgrenzung zwischen Amts- und Vollzugshilfe ist nicht immer trennscharf.³⁷⁴ In der Praxis bestehen oftmals Überschneidungen, da gesetzliche Grundlagen beider Kategorien verknüpft oder komplementär ausgestaltet sind.³⁷⁵

Da sich die Amtshilfe auf eine ergänzende Hilfeleistung beschränkt, bleibt die ersuchende Behörde Herrin des Verfahrens und trägt die Gesamtverantwortung für die Recht- und Zweckmässigkeit der Hauptmassnahme, die sie mittels der Amtshilfe verwirklichen will.³⁷⁶ Dies ist insbesondere bedeutsam für die Frage,

87

³⁷¹ HÄFELIN/MÜLLER/UHLMANN, Verwaltungsrecht, N 1783. Von der Amtshilfe ist die Rechtshilfe zu unterscheiden, die prozessrechtlichen Regeln untersteht (BGE 137 II 128 E. 2 S. 131 ff.; BGE 129 II 484 E. 3.5 f. S. 493; BGE 126 II 126 E. 5a S. 131 f.; EGLI, St. Galler Kommentar, N 25 f. zu Art. 44 BV; GLUTZ, Beschwerde, S. 723 ff.). Eingehend zu den Funktionen der Amtshilfe im Polizeibereich vgl. MOHLER, Grundzüge des Polizeirechts, N 921 ff.; SCHINDLER/STÄHLI, Komm. PolG-ZH, N 4 ff. zu § 6 PolG-ZH.

³⁷² HEIMGARTNER, Amtshilfe, S. 195.

³⁷³ BGE 136 I 87 E. 3.2 S. 91 ff.; eingehend zum Verhältnismässigkeitsprinzip hinten [N 64 ff.](#); vgl. ferner EPINEY, Basler Komm. BV, N 67 zu Art. 5 BV; ZUMSTEG, Demonstrationen, N 176 ff.

³⁷⁴ HEIMGARTNER, Amtshilfe, S. 197 ff.; zu den Unterscheidungskriterien zwischen Amts- und Rechtshilfe vgl. KÖLZ/HÄNER/BERTSCHI/BUNDI, Verwaltungsverfahren, N 2039 ff.

³⁷⁵ Dies ist namentlich der Fall, wenn im Rahmen einer gesetzlich übertragenen Vollzugshilfe eine zwangsweise Durchsetzung der behördlichen Anordnungen notwendig wird. Über eine äusserst sinnvolle, weil offene Regelung betreffend polizeiliche Amtshilfe, die gleichzeitig die Vollzugshilfe umfasst, verfügt die Polizei namentlich in den Kantonen Appenzell Ausserrhoden, Bern, Luzern, Thurgau und Zürich. Hier leistet die Polizei den Justiz- und Verwaltungsbehörden Amts- und Vollzugshilfe, soweit die polizeiliche Mitwirkung durch die Rechtsordnung vorgesehen oder zu deren Durchsetzung erforderlich ist (vgl. Art. 2 Abs. 1 lit. d PolG-AR [bGS 521.1], Art. 9 Abs. 1 lit. e PolG-BE [BSG 551.1], § 1 Abs. 2 lit. d PolG-LU [SRL 350], § 11 Abs. 1 Satz 2 PolG-TG [RB 551.1] und § 6 PolG-ZH [LS 550.1]).

³⁷⁶ Vgl. HEIMGARTNER, Amtshilfe, S. 196; SCHINDLER/STÄHLI, Komm. PolG-ZH, N 8 ff. zu § 6 PolG-ZH.

*welche Rechtsgrundlagen die Hilfeleistung anleiten.*³⁷⁷ Diese Frage stellt sich insbesondere dann, wenn die Amtshilfeleistung aussenwirksam wird bzw. in subjektive Rechte eingreift. Aufgrund der Differenzierung zwischen Hauptmassnahme und Amtshilfehandlung ist es deshalb *ausgeschlossen, auf dem Amtshilfeweg beliebige Aufgaben mit beliebigen Befugnissen zu verknüpfen*. Insbesondere *kann eine Behörde nicht die weitreichenden Eingriffsbefugnisse der Polizei in Anspruch nehmen*, um ihre Aufgaben wirksamer zu erfüllen, als sie es mit ihren begrenzten eigenen Befugnissen könnte.³⁷⁸ Auf der Grundlage der allgemeinen Amtshilfenvorschriften kommen grundrechtsinvasive Hilfeleistungen der Polizei daher vor allem dann in Betracht, wenn lediglich die örtlichen Zuständigkeiten von ersuchender und ersuchter Behörde divergieren oder wenn die Polizei personelle oder technische Kapazitätsengpässe der ersuchenden Behörde überbrücken soll.

2. Formen der Amts- und Vollzugshilfe³⁷⁹

- 88 Obgleich jede Verwaltungsbehörde grundsätzlich für die Ausfällung und den Vollzug der in ihren Zuständigkeitsbereich fallenden Anordnungen selber zuständig ist, leistet die Polizei in verschiedenen Bereichen regelmässig Amts- und Vollzugshilfe. Im Vordergrund steht dabei die Unterstützung anderer Behörden bei der Durchsetzung von Massnahmen mit Eingriffscharakter. Eine zentrale Rolle spielt die Polizei bei der *Unterstützung von Verwaltungsbehörden*, beispielsweise bei der *Durchsetzung ausländerrechtlicher Massnahmen* in Zusammenarbeit mit den kantonalen Migrationsämtern oder dem Staatssekretariat für Migration (SEM). Auch im *Steuer- und Zollbereich* unterstützt sie die zuständigen Behörden bei der Aufdeckung und Verhinderung von Delikten wie Schmuggel oder Steuerbetrug.³⁸⁰

Im justiziellen Bereich ist die Polizei primär für die *Vollstreckung von Haftbefehlen und gerichtlichen Anordnungen* verantwortlich. Sie unterstützt ausserdem bei von ausserkantonalen Behörden angeordneten Hausdurchsuchun-

³⁷⁷ Während bei der nationalen Amtshilfe i.d.R. die ersuchende Behörde die Verfahrensherrschaft innehat, ist bei der internationalen Amtshilfe, gestützt auf das Territorialitätsprinzip, die ersuchte (schweizerische) Behörde in Bezug auf die Amtshilfemassnahme die Verfahrensherrin.

³⁷⁸ SAUER, Vollzugspolizeien, S. 196; SCHINDLER/StÄHLI, Komm. PolG-ZH, N 10 zu § 6 PolG-ZH.

³⁷⁹ Eine sehr anschauliche Übersicht über die bestehenden Amts- und Vollzugshilfeaufgaben der Polizei findet sich bei TIEFENTHAL, Kantonales Polizeirecht, § 4 N 39 ff.

³⁸⁰ Zum Ganzen EGLI, St. Galler Kommentar, N 28 f. zu Art. 44 BV; KÖLZ/HÄNER/BERTSCHI/BUNDI, Verwaltungsverfahren, N 2046 f.

gen und gewährleistet die sichere Durchführung von Beweisaufnahmen in Anwesenheit des Beschuldigten sowie den Transport von Gefangenen. Eine enge Kooperation besteht zudem mit Sozialdiensten und Gesundheitsbehörden, etwa bei der Begleitung von Zwangsräumungen, der Unterstützung im Kindes- und Erwachsenenschutzrecht (KESB) oder der Durchführung von fürsorgelichen Unterbringungen (FU). Auch auf internationaler Ebene gewinnt die polizeiliche Amts- und Vollzugshilfe zunehmend an Bedeutung. Im Rahmen bilateraler und multilateraler Abkommen arbeiten die Schweizer Polizeibehörden mit ausländischen Strafverfolgungsbehörden zusammen, um grenzüberschreitende Kriminalität zu bekämpfen oder Cyberkriminalität einzudämmen.³⁸¹

³⁸¹ Beispielsweise das Abkommen zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft und dem Europäischen Polizeiamt (SR 0.362.2).

IV. Polizeiliches Handeln im Verfassungsgefüge strafrechtlicher Aufgaben

A. Grundsatz: Vollzug von Bundesrecht durch die Kantone

- 89 Für den Vollzug resp. die Umsetzung von Bundesrecht stehen in föderalen Staaten mehrere Modelle zur Verfügung. Art. 46 BV statuiert als System der «mittelbaren Bundesverwaltung»³⁸² den sog. «Vollzugsföderalismus» und hält die dezentrale Umsetzung des Bundesrechts über die Kantone fest.³⁸³ Der Begriff «Umsetzung»³⁸⁴ ist in einem weiten Sinne zu verstehen. Er berührt neben der Rechtsanwendung auch die Rechtsetzung sowie die Rechtsprechung und umfasst allgemein sämtliche staatlichen Massnahmen, die der rechtlichen und tatsächlichen Verwirklichung des Bundesrechts dienen. Dazu bedarf es über die eigentliche gesetzesverwirklichende Verwaltungstätigkeit (Vollzug i.e.S.)³⁸⁵ hinaus einerseits der *Konkretisierung des Bundesrechts durch rechtsetzende Tätigkeit der Kantone* auf Gesetzes- und Verordnungsstufe, andererseits der Bereitstellung der notwendigen Behördenorganisation sowie des eigentlichen *Vollzugs durch Einzelakte der kantonalen Verwaltung oder der kantonalen Gerichte*.³⁸⁶ Der Bund belässt den Kantonen dabei möglichst grosse Gestaltungsfreiheit und trägt den kantonalen Besonderheiten Rechnung (Art. 46 Abs. 3 BV).

³⁸² Vgl. BIAGGINI, Vollzug, S. 178 f.; eingehend DERS., Verwaltungsrecht, *passim*.

³⁸³ BELSER, Verfassungsrecht Bd. I, III.6 N 28; WALDMANN/BORTER, Basler Komm. BV, N 8 zu Art. 46 BV; zu den Funktionen und zum Wesen des Vollzugsföderalismus, insbesondere zum Zusammenspiel von Art. 46 BV mit anderen Verfassungsbestimmungen vgl. DIES., Basler Komm. BV, N 5 ff., 9 ff. zu Art. 46 BV. Der Grundsatz, dass Bundesrecht in der Regel durch die Kantone umgesetzt wird, galt unter der BV 1874 als ungeschriebenes Verfassungsrecht und entsprach einer «bewährten staatspolitischen Maxime» (BBl 1997 I 1 ff., 211).

³⁸⁴ BBl 1997 I 1 ff., 211 f. stellte die Bestimmung noch unter den Titel «Umsetzung und Vollzug des Bundesrechts». In den parlamentarischen Beratungen wurde aus Gründen der Klarheit entschieden, allein den Oberbegriff «Umsetzung» zu verwenden (vgl. EGLI, St. Galler Kommentar, N 9 zu Art. 46 BV [m.H.]).

³⁸⁵ Vgl. BBl 1997 I 1 ff., 211 f.

³⁸⁶ Vgl. AUBERT, Petit Comm. Cst., N 2 zu Art. 46 BV; EGLI, St. Galler Kommentar, N 11 f. zu Art. 46 BV; RHINOW/SCHEFER/UEBERSAX, Verfassungsrecht, N 818 f.; WALDMANN/BORTER, Basler Komm. BV, N 16 f. zu Art. 46 BV.

Das in Art. 46 Abs. 1 BV verankerte Vollzugsprinzip normiert zwei Aspekte: zum einen bezieht es sich im Sinne einer Kompetenzvermutung auf den Grundsatz, dass die Umsetzung von Bundesrecht primär eine kantonale Aufgabe darstellt;³⁸⁷ zum anderen, dass der Bund den Kantonen nähere Vorgaben und auch neue, spezifische Verpflichtungen zur Umsetzung auferlegen kann, dazu jedoch eine gesetzliche Grundlage auf Verfassungs- oder Bundesgesetzesebene notwendig ist.³⁸⁸ Sowohl das Umsetzungsrecht als auch die Umsetzungspflicht der Kantone bestehen indes lediglich nach Massgabe von Verfassung und Gesetz. Dieses föderalistische Legalitätsprinzip zugunsten der Kantone verpflichtet den Bund, sowohl seine eigenen Aufgaben (vgl. Art. 164 Abs. 1 lit. e BV) als auch die Verpflichtungen der Kantone bei der Umsetzung von Bundesrecht (vgl. Art. 164 Abs. 1 lit. f BV) auf Stufe eines Bundesgesetzes zu regeln.³⁸⁹

90

B. Strafverfolgung

1. Kantonaes Rechtsvollzugsfundament

Im Bereich des Polizeiwesens beansprucht der Vollzugs- bzw. Umsetzungsföderalismus vor allem im Zusammenhang mit der Strafverfolgung eine zentrale Rolle. Art. 123 Abs. 1 BV begründet die Gesetzgebungskompetenz des Bundes im Bereich des materiellen und formellen Strafrechts. Für die Strafverfolgung sind gemäss Art. 123 Abs. 2 BV hingegen die Kantone zuständig, sofern das Gesetz nichts anderes bestimmt.³⁹⁰

91

³⁸⁷ Diese Umsetzungspflicht steht weder der Aufgabenautonomie der Kantone (Art. 43 BV) noch deren Eigenständigkeit (Art. 47 BV) entgegen (vgl. WALDMANN/BORTER, Basler Komm. BV, N 19 zu Art. 46 BV).

³⁸⁸ BGE 138 IV 40 E. 2.2.4 S. 43 f.; BGE 127 II 49 E. 3a S. 52; WALDMANN/BORTER, Basler Komm. BV, N 20 zu Art. 46 BV; vgl. ferner AUBERT/MAHON, Petit Comm. Cst., N 4 zu Art. 46 BV, deren Ansicht zufolge erst recht eine entsprechende Regelung in der BV selbst ausreicht. Dadurch werden die Berücksichtigungspflichten des Bundes sowie die kantonalen Umsetzungspflichten im Sinne des Grundsatzes der Bundestreue (Art. 44 BV) konkretisiert. Hierbei kommt u.a. dem Grundsatz der schonenden Kompetenzausübung, der Abklärung der finanziellen Tragfähigkeit im Falle der Delegation von Vollzugsaufgaben vom Bund an die Kantone sowie den gegenseitigen Informations- und Konsultationspflichten wesentliche Bedeutung zu (vgl. zum Ganzen WALDMANN/BORTER, Basler Komm. BV, N 11 zu Art. 46 BV [m.w.Verw.]).

³⁸⁹ Vgl. zum Ganzen WALDMANN/BORTER, Basler Komm. BV, N 20 zu Art. 46 BV (m.w.Verw.).

³⁹⁰ BBl 2012 4459 ff., 4505. Den Kantonen bleibt hingegen die Gesetzgebung über das Übertretungsstrafrecht vorbehalten, wenn und soweit dieses nicht Gegenstand der Bundesgesetzgebung ist. Die bereichsspezifischen kantonalen Restkompetenzen ergeben sich aus Art. 335 StGB, der einen echten und einen unechten Vorbehalt zugunsten einer Gesetzge-

Mit Erlass des StGB und der StPO ist die Zuständigkeit der Kantone zur Gesetzgebung im Bereich der Strafverfolgung grundsätzlich erloschen.³⁹¹ Die Kantone haben das Recht, von allen Personen, die sich auf ihrem Hoheitsgebiet aufhalten, die Einhaltung der Gesetze zu fordern, und gleichzeitig die damit verbundene Pflicht, den Einwohnern Sicherheit zu gewährleisten.³⁹² Eine Bundeskompetenz zur Gewährleistung bzw. Wiederherstellung von Ruhe, Ordnung und Sicherheit tritt *subsidiär neben die kantonale Polizeihoheit*.³⁹³ Im Sinne des in Art. 46 Abs. 1 BV verankerten Prinzips des Vollzugsföderalismus kommt den Kantonen die entsprechende Pflicht zu, das nach Massgabe von Verfassung und Gesetz relevante Bundesrecht zu vollziehen; unter den gegebenen Voraussetzungen auch mit polizeilichen (Zwangs-)Mitteln. Die *Verpflichtungen der Kantone zum Rechtsvollzug* ergeben sich primär aus Bundesgesetzen. Die polizeiliche Tätigkeit im Bereich der Strafverfolgung richtet sich nach der Strafprozessordnung (vgl. Art. 15 Abs. 1 StPO).

- 92 Für die Organisation der Gerichte, die Rechtsprechung in Strafsachen sowie für den Straf- und Massnahmenvollzug sind die Kantone zuständig, soweit das Gesetz nichts anderes vorsieht (Art. 123 Abs. 2 BV). Die Strafprozessordnung gibt Bund und Kantonen einen *Grobraster betreffend* den von diesen zu *schaffenden Behörden*³⁹⁴ sowie von deren Organisation vor. Die kantonale Organisationsautonomie (Art. 47 BV) wird durch die Strafprozessordnung begrenzt (Art. 12 ff. StPO). Daraus folgt zweierlei: die Kantone sind einerseits verpflichtet, die bundesrechtlich vorgesehenen Strafbehörden einzusetzen und haben sich dabei andererseits am *numerus clausus der Strafbehörden* zu orientie-

bungskompetenz der Kantone im Kernstrafrecht enthält. Der *echte Vorbehalt* bezieht sich dabei auf das materielle Strafrecht und beinhaltet das ergänzende Übertretungsstrafrecht der Kantone sowie Materien, die nicht Gegenstand der Bundesgesetzgebung sind (Art. 335 Abs. 1 StGB). Die *unechten Vorbehalte* in Art. 335 Abs. 2 StGB lassen kantonale Strafbestimmungen im Bereich des kantonalen Verwaltungs-, Steuer- und des Prozessrechts zu, sofern den Kantonen für die betreffende Materie nach Art. 3 BV die Regelungskompetenz zusteht (BGE 137 IV 151 E. 6.4 S. 151; BGE 129 IV 276 E. 2.1 S. 280). Eingehend zum Ganzen GÖKSU, Basler Komm. BV, N 6 ff. zu Art. 123 BV; HILF, Basler Komm. StGB II, N 9 ff. zu Art. 335 StGB; VEST, St. Galler Kommentar, N 7 zu Art. 123 BV.

³⁹¹ Es handelt sich demnach um eine (konkurrierende) Bundeskompetenz mit nachträglich derogatorischer Kraft (BGE 145 IV 10 E. 2.1 S. 11 f.; BGE 115 Ia 234 E. 12 S. 273; VEST, St. Galler Kommentar, N 3 zu Art. 123 BV). Zur nachträglich derogatorischen Kraft von Bundesrecht vorne N 26.

³⁹² BBl 1997 I 1 ff., 130.

³⁹³ A.a.O.

³⁹⁴ Die StPO verwendet den Begriff der «Strafbehörden» als Oberbegriff. Er umfasst die im Bereich der Strafverfolgung tätigen eidgenössischen und kantonalen Behörden, wobei eine Aufteilung in Strafverfolgungsbehörden (Polizei, Staatsanwaltschaft, Übertretungsstraßenbehörden; Art. 12 StPO) und Gerichte (Art. 13 StPO) erfolgt.

ren.³⁹⁵ Den Kantonen steht es dabei grundsätzlich frei, die Strafbehörden nach Bedürfnissen und Traditionen selbst zu organisieren und insbesondere die Funktionszuweisung, die personelle Zusammensetzung sowie den internen Behördenaufbau selbst zu bestimmen (Art. 14 StPO).³⁹⁶ Die bewusste Zuweisung der Organisationsfreiheit an die Kantone in Bezug auf die Polizei verschafft der kantonalen Polizeihoheit Nachachtung.³⁹⁷ Der Bund seinerseits ist in Bezug auf seine speziellen Zuständigkeiten im Bereich der Strafverfolgung und Kriminalitätsbekämpfung ebenfalls organisatorisch frei. Die StPO regelt zudem abschliessend, welche Befugnisse der Polizei zustehen, definiert die gerichtspolizeilichen Organe und deren Zuständigkeiten, normiert den Ablauf des polizeilichen Ermittlungsverfahrens und bestimmt den Rechtsweg gegen gerichtspolizeiliche Massnahmen.

2. Gerichtspolizeiliche Organe

Die Polizei ist gemäss strafprozessualer Terminologie als vollwertige Strafbehörde³⁹⁸ mit den daraus erwachsenden Rechten und Pflichten zu verstehen (Art. 12 lit. a StPO). Die Strafprozessordnung beansprucht im Rahmen der Strafverfolgung für sämtliche polizeilichen Tätigkeiten von Bund, Kantonen und Gemeinden verbindliche Geltung (Art. 15 Abs. 1 StPO). Polizeiliche Tätigkeiten im Rahmen der Strafverfolgung müssen zwingend Ermittlungscharakter aufweisen und werden gemeinhin der *Kriminalpolizei* zugeordnet.³⁹⁹ Diese *begriffliche Zuordnung* erscheint bei genauer Betrachtung als *undifferenziert* und greift zu kurz. Die StPO bezieht sich nicht alleine auf die Organisation oder die Aufgaben der Kriminalpolizei; auch die verkehrs- und sicherheitspolizeilichen Tätigkeiten haben sich nach der Strafprozessordnung zu richten,

93

³⁹⁵ Die Kantone sind an die strafprozessualen Vorgaben der Strafbehörden gebunden (vgl. HENZELIN/MAEDER MORVANT, CR CPP, N 1 zu Art. 12 StPO; JOSITSCH/SCHMID, Praxiskomm. StPO, N 1 zu Vorb. Art. 12–21 StPO; KELLER, SK StPO, N 2 u. 21 zu Art. 12 StPO. Ausnahmen bilden die Ober- oder Generalstaatsanwaltschaften (Art. 14 Abs. 3 StPO) und die Übertretungsstraftbehörden (Art. 17 StPO), deren Einsetzung fakultativ ist. Zudem sind die Kantone berechtigt, als erstinstanzliches Gericht ein Einzelgericht vorzusehen (Art. 19 Abs. 2 StPO; vgl. ferner BBl 2006 1085 ff., 1134).

³⁹⁶ Vgl. hierzu ausführlich GETH, Basler Komm. StPO, N 5 ff. zu Art. 14 StPO. Mit Einführung der eidgenössischen StPO gingen auch Anpassungen in den Kantonsverfassungen sowie der Erlass von entsprechenden Einführungsgesetzen einher.

³⁹⁷ So ähnlich auch ALBERTINI, VSKC-Handbuch, S. 41 f.

³⁹⁸ Spricht die StPO von Strafbehörden, ist damit unter Vorbehalt abweichender Regelungen (vgl. etwa Art. 198, 280, 284 StPO) stets die Polizei eingeschlossen und damit zu den betreffenden Verfahrenshandlungen befugt.

³⁹⁹ Zum aufgabenspezifischen Begriff der Kriminalpolizei vorne [N 52](#).

wenn und soweit diese die Ermittlung von Straftaten zum Gegenstand haben. Deshalb ist der Begriff «gerichtspolizeilich» dem der kriminalpolizeilichen Tätigkeit vorzuziehen.⁴⁰⁰

- 94 Nicht dem gerichtspolizeilichen Regime unterworfen ist die Tätigkeit der Polizei im Bereich der *Gefahrenabwehr*. In diesem (präventiv-polizeilichen) Bereich gelten nicht die strafprozessualen Bestimmungen, sondern das jeweilige kantonale Polizeirecht bzw. allenfalls das Bundespolizeirecht.⁴⁰¹ Im polizeilichen Tagesgeschäft fällt die Abgrenzung zwischen gerichts- und sicherheitspolizeilicher Tätigkeit freilich nicht immer leicht und die Grenze verläuft oft fließend.⁴⁰² Dies zeigt sich exemplarisch an der Anhaltung⁴⁰³ (Art. 215 StPO), die sich mit gleichartigen Instituten des Polizeirechts überschneidet, also mit sicherheits- oder verkehrspolizeilichen Anhaltungen bzw. Kontrollen nach kantonalem Recht, etwa zur Verhinderung von Delikten bzw. im Rahmen von Verkehrskontrollen.⁴⁰⁴ Neben der einen immerhin vagen Tatverdacht⁴⁰⁵ bezüglich einer verübten Straftat voraussetzenden strafprozessualen Anhaltung können auch allgemeine polizeiliche Kontrollen nach dem einschlägigen Polizeirecht durchgeführt werden. Je nach konkreter Situation und Aufgabe handelt folglich wohl eine Mehrheit der Angehörigen der kantonalen Polizeikorps sowohl gerichtspolizeilich als auch im Sinne der Gefahrenabwehr.⁴⁰⁶

⁴⁰⁰ So auch GETH, Basler Komm. StPO, N 1 zu Art. 15 StPO. Zum Begriff der «*Gerichtspolizei*» noch unter dem Regime der kantonalen Strafprozessordnungen vgl. REINHARD, Polizeirecht, S. 35. Die französische («*Police Judiciaire*») sowie die italienische («*Polizia Giudiziarica*») Bezeichnung tragen diesem Umstand besser Rechnung.

⁴⁰¹ So beispielsweise das ZAG (SR 364).

⁴⁰² Zum Begriff der doppelunktionalen Massnahmen hinten [N 160 ff.](#) Zur unklaren Abgrenzung zwischen gerichts- und sicherheitspolizeilichen Aktivitäten sowie den Auswirkungen der Zuordnung einer Tätigkeit in den jeweiligen Bereich, insbesondere für die beschuldigte Person vgl. KETTIGER, Schnittstellenfragen, Rz. 4 ff., 8 f.

⁴⁰³ Ein weiteres Beispiel einer sicherheitspolizeilichen Massnahme mit inhärenter Doppelfunktion stellt die Chatroom-Ermittlung dar, in welcher mit vordergründig präventiven Mitteln faktisch ein repressiver Zweck verfolgt wird (vgl. dazu etwa SCHAUB, Kriminalitätsbekämpfungstechnologien, *passim*; MUGGLI, Pädokriminalität, *passim*). Diese Stufenlosigkeit zeigt sich u.a. auch in der Abgrenzung betreffend sicherheitspolizeilicher verdeckter Fahndung, strafprozessualer verdeckter Fahndung gem. Art. 298a ff. StPO und verdeckter Ermittlung gem. Art. 285a ff. StPO (vgl. dazu etwa HANSIAKOB, Neue Bestimmungen, S. 221 f.).

⁴⁰⁴ Vgl. Art. 3 SKV (SR 741.013) (i.V.m. § 21 PolG-ZH [LS 550.1]).

⁴⁰⁵ Zum Tatverdacht als Abgrenzungskriterium zwischen polizeirechtlichen und strafprozessualen Massnahmen hinten [N 153 ff.](#)

⁴⁰⁶ GETH, Basler Komm. StPO, N 6 zu Art. 15 StPO. Es ist zu beachten, dass auch Beamte, die nicht zu einem kantonalen Polizeikorps gehören, gemäss Spezialgesetzgebung Ermittlungsaufgaben wahrnehmen können, so z.B. im Jagd- und Fischereiwesen, sowie im Forst- oder Umweltschutzbereich. Im Ausnahmefall können sogar Private mit polizeili-

Die Polizei handelt aus eigenem Antrieb, auf Anzeige Privater bzw. anderer Behörden oder auf Anweisung der Staatsanwaltschaft hin (Art. 15 Abs. 2 StPO). Die Ermittlungstätigkeit der Polizei ist in Art. 306 ff. StPO abschliessend geregelt; die Zwangsbefugnisse werden durch Einzelbestimmungen konkretisiert (so z.B. Art. 196, 206 ff., 215 ff. StPO). Neben dem sog. «ersten Angriff», wo Tatspuren und der bzw. die Täter zu sichern sind, kann die Polizei auch *nach der Eröffnung der Strafuntersuchung* durch die Staatsanwaltschaft mit *ergänzenden Ermittlungen* beauftragt werden (Art. 312 Abs. 1 StPO). Die Staatsanwaltschaft erteilt der Polizei hierzu schriftliche, in dringenden Fällen mündliche Anweisungen, die sich auf konkret umschriebene Abklärungen beschränken sollten.⁴⁰⁷ Dem der StPO implementierten Staatsanwaltschaftsmodell folgend, untersteht die Polizei der *Aufsichts- Weisungsbefugnis der Staatsanwaltschaft*; diese trägt für das Vorverfahren (Art. 299 ff. StPO) die Verantwortung.⁴⁰⁸ Aufsicht und Weisungsrecht der Staatsanwaltschaft beziehen sich dabei ausschliesslich auf den fachlichen Bereich: *Die Staatsanwaltschaft gibt vor, welche Massnahmen zu treffen sind*; die Polizei dagegen trägt die Einsatzverantwortung und *bestimmt, wie die staatsanwaltschaftlichen Anweisungen umgesetzt werden*.⁴⁰⁹ Daraus ergibt sich die polizeiliche Verantwortung für die organisatorischen Fragen sowie den Einsatz der notwendigen Ressourcen.⁴¹⁰

3. Zwangsmassnahmen

Die im 5. Titel der StPO geregelten Zwangsmassnahmen sind im Strafverfahren ebenso zentral wie umstritten. Als Verfahrenshandlungen, welche in die Grundrechte der Betroffenen eingreifen, dienen sie dazu, Beweise zu sichern, die Anwesenheit von Personen im Verfahren sicherzustellen oder die Vollstreckung der Endentscheide zu gewährleisten (Art. 196 StPO). Die Anordnung von Zwangsmassnahmen setzt nebst deren formell-gesetzlichen Normierung vor-

chen Ermittlungsaufgaben betraut sein, so z.B. nach Art. 57 des Seeschiffahrtsgesetzes (SR 747.30) der zuständige Kapitän zur See oder nach Art. 8 ff. der Verordnung über die Rechte und Pflichten des Kommandanten eines Luftfahrzeuges (SR 748.225.1) der Kommandant (vgl. JOSITSCH/SCHMID, Praxiskomm. StPO, N 5 zu Art. 15 StPO).

⁴⁰⁷ Der von Lehre und Rechtsprechung anerkannte Grundsatz der Beschränkung auf konkret umschriebene Abklärungen wird von den Staatsanwaltschaften in der Praxis sehr unterschiedlich interpretiert. In einzelnen Kantonen werden Sachverhaltsermittlung und Beweisaufnahme praktisch komplett an die Polizei delegiert; die Verfahrensleitung beschränkt sich auf den Erlass des verfahrenserledigenden Entscheids.

⁴⁰⁸ Dies ergibt sich auch aus Art. 307 Abs. 2 StPO; ALBERTINI, VSKC-Handbuch, S. 559.

⁴⁰⁹ ALBERTINI, VSKC-Handbuch, S. 43 f.; ebenso GETH, Basler Komm. StPO, N 11 zu Art. 15 StPO.

⁴¹⁰ ALBERTINI, VSKC-Handbuch, S. 43 f.; JOSITSCH/SCHMID, Praxiskomm. StPO, N 10 zu Art. 15 StPO.

aus, dass ein hinreichender Tatverdacht vorliegt, die durch die Zwangsmassnahmen angestrebten Ziele sich nicht durch mildere Massnahmen erreichen lassen und die Bedeutung der Straftat die betreffende Zwangsmassnahme auch rechtfertigt (Art. 197 Abs. 1 lit. a–d StPO). Zwangsmassnahmen, die in die Grundrechte von nicht beschuldigten Personen eingreifen, sind besonders zurückhaltend einzusetzen (Art. 197 Abs. 2 StPO).

- 97 Zuständig für die *Anordnung von strafprozessualen Zwang* sind die *Staatsanwaltschaft*, die *Gerichte* und die *Polizei* (Art. 198 Abs. 1 StPO).⁴¹¹ Während der Verfahrensleitung von Staatsanwaltschaft oder Gericht eine umfassende Anordnungsbefugnis zukommt, ist die Polizei lediglich in den ausdrücklich in der StPO vorgesehenen Fällen für die Anordnung von Zwangsmassnahmen berechtigt.⁴¹² Die Anordnungskompetenz für Zwangsmassnahmen der Polizei im Sinne von Art. 15 StPO kommt dabei grundsätzlich sämtlichen Polizeiangehörigen unabhängig von ihrem Dienstgrad zu.⁴¹³ Im Hinblick auf die bereits vor Inkrafttreten der eidgenössischen StPO teilweise bestehenden kantonalen Regelungen⁴¹⁴ sind *Bund und Kantone berechtigt*, die *Befugnisse der Polizei zur Anordnung von Zwangsmassnahmen generell oder für einzelne Zwangsmassnahmen Polizeiangehörigen mit einem bestimmten Grad oder einer bestimmten Funktion vorzubehalten* (Art. 198 Abs. 2 StPO). In Betracht kommen beispielsweise *Polizeioffiziere oder höhere Polizeiunteroffiziere*.⁴¹⁵ Die meisten Polizeigesetze haben von dieser Kompetenz Gebrauch gemacht.⁴¹⁶ Den von TIEFENTHAL geäusserten Vorbehalten, eine Beschränkung der Anordnungs-

⁴¹¹ Die strafprozessualen Zwangsmassnahmen sind von den aufgrund der teilweisen Regulationsüberschneidung zunehmend kongruent ausgestalteten Massnahmen zur Gefahrenabwehr zu unterscheiden. Letztere richten sich nach kantonalem Polizeirecht oder den polizeirechtlichen Erlassen des Bundes. So ähnlich JOSITSCH/SCHMID, Handbuch, N 976.

⁴¹² Eine anschauliche Zusammenstellung der strafprozessualen Zwangsmassnahmen, welche von der Polizei in eigener Kompetenz angeordnet werden können, findet sich bei TIEFENTHAL, Kantonales Polizeirecht, § 2 N 60. Zusätzlich zu den dort genannten Massnahmen ist die Polizei im Ermittlungsverfahren insbesondere auch berechtigt, eine verdeckte Fahndung (Art. 298a ff. StPO) von bis zu einem Monat Dauer anzuordnen (Art. 298b Abs. 1 StPO).

⁴¹³ BBl 2006 1085 ff., 1216. Eine Ausnahme von diesem Grundsatz stellt Art. 219 Abs. 5 StPO dar, wonach nur besonders ermächtigte Polizeiangehörige nach der Begehung einer Übertretung eine vorläufige Festnahme, die länger als drei Stunden dauern soll, anordnen dürfen.

⁴¹⁴ BBl 2006 1085 ff., 1216.

⁴¹⁵ WEBER, Basler Komm. StPO, N 12 zu Art. 198 StPO.

⁴¹⁶ So sind beispielsweise ausschliesslich Polizeioffiziere berechtigt, eine polizeiliche Observation mittels technischer Überwachungsgeräte anzuordnen (vgl. § 32 Abs. 2 PolG-ZH [LS 550.1]).

kompetenz sei bei zeitlich dringlichen Fällen problematisch,⁴¹⁷ begegnet die Praxis durch den rund um die Uhr geleisteten Pikettdienst des Polizeikaders.

4. Ermittlungsverfahren

Das Strafverfahren beginnt grundsätzlich mit dem unter der Aufsicht und Leitung der Staatsanwaltschaft stehenden Vorverfahren, bestehend aus dem Ermittlungsverfahren der Polizei und der Untersuchung der Staatsanwaltschaft (Art. 299 Abs. 1 StPO).⁴¹⁸ Die *strafprozessual suggerierte Zweiteilung* ist indes eine *scheinbare*: es ist die Staatsanwaltschaft, welche das polizeiliche Ermittlungsverfahren leitet, die Untersuchung führt und Anklage erhebt (Art. 16 Abs. 2 StPO). Das der StPO zugrundeliegende Staatsanwaltschaftsmodell impliziert aber zumindest begrifflich, dass der Untersuchung ein polizeiliches Ermittlungsverfahren im Sinne von Art. 306 f. StPO vorausgeht.⁴¹⁹ Im Rahmen dieser gelegentlich als *selbständiges Ermittlungsverfahren*⁴²⁰ bezeichneten Ermittlungstätigkeit⁴²¹ stellt die Polizei aufgrund von Anzeigen, Anweisungen der Staatsanwaltschaft oder gestützt auf eigene Feststellungen und Erkenntnisse den für eine Straftat relevanten Sachverhalt fest (Art. 306 Abs. 1 StPO). Ihre Ermittlungsarbeit umfasst namentlich die Sicherstellung und Auswertung von Spuren und Beweisen, die Ermittlung und Befragung von geschädigten und tatverdächtigen Personen und nötigenfalls auch die Anhaltung und Festnahme

98

⁴¹⁷ TIEFENTHAL, Kantonales Polizeirecht, § 2 N 61.

⁴¹⁸ Siehe dazu Art. 15 Abs. 2, 16 Abs. 2, 61 lit. a, 306 Abs. 1 und 307 Abs. 2 StPO.

⁴¹⁹ GALELLA/RHYNER, Basler Komm. StPO, N 2 zu Art. 306 StPO. Vom polizeilichen Ermittlungsverfahren ist die sog. «Vorermittlungstätigkeit» der Polizei zu unterscheiden; näher dazu hinten [N 174 f.](#)

⁴²⁰ BBl 2006 1085 ff., 1260; JOSITSCH/SCHMID, Praxiskomm. StPO, N 1 zu Art. 306 StPO; DIES., Handbuch, N 1217; vgl. ferner PIETH/GETH, Strafprozessrecht, S. 238 f.

⁴²¹ Diese ist von den nach der Untersuchungseröffnung in delegierter Form erfolgenden Ermittlungshandlungen (Art. 312 StPO) abzugrenzen. Diese Abgrenzung spielt in der Praxis insbesondere im Zusammenhang mit der Eröffnung der Strafuntersuchung (vgl. Art. 309 StPO) eine zentrale Rolle. So behilft sich die Staatsanwaltschaft regelmässig des Instruments des «Auftrags für ergänzende Ermittlungen» im Sinne von Art. 306 Abs. 2 StPO, um den Zeitpunkt der Untersuchungseröffnung und damit den obligatorischen Eintrag im VOSTRA hinauszuögern (vgl. Art. 34 StReV [SR 331]) bzw. sich die Option für eine Nicht-anhandnahmeverfügung (Art. 310 StPO) offen zu lassen. Diese muss den Parteien sowie den Geschädigten mit bekanntem Wohnsitz, die noch nicht über ihre Rechte informiert worden sind, im Gegensatz zur Einstellungsverfügung (Art. 319 ff. StPO) vorgängig nicht angekündigt werden (vgl. Art. 318 Abs. 1 und Abs. 1^{bis} StPO), womit das Risiko für Beweisergänzungsanträge sowie auf das allfällige Beschwerdeverfahren (Art. 393 Abs. 1 lit. a StPO) reduziert werden kann.

von tatverdächtigen Personen oder die Fahndung nach ihnen (Art. 306 Abs. 2 StPO).⁴²²

- 99 Die Zusammenarbeit zwischen Polizei und Staatsanwaltschaft im Rahmen des polizeilichen Ermittlungsverfahrens richtet sich nach Art. 307 StPO. Aus der von der Staatsanwaltschaft ausgeübten Rolle als «Herrin des Vorverfahrens» fliesst die Pflicht der Polizei, diese über *schwere Straftaten* und *andere schwerwiegende Ereignisse* unverzüglich zu orientieren (Art. 307 Abs. 1 Satz 1 StPO). Damit soll sichergestellt werden, dass die Verfahrensleitung möglichst früh ins Verfahren eingebunden wird und wesentliche Einvernahmen selbst durchführen kann (vgl. Art. 307 Abs. 2 StPO). Unter den Begriff der «schweren Straftaten» fallen *Verbrechen* und *schwere Vergehen*.⁴²³ Die Praxis subsumiert darunter namentlich Kapitaldelikte wie Tötungs- und schwere Körperverletzungsdelikte, aber auch Raubüberfälle, Geiselnahmen, Sexualdelikte sowie aussergewöhnliche Todesfälle (Art. 253 StPO) einschliesslich Suizide.⁴²⁴ Zu den anderen schwer wiegenden Ereignissen zählen insbesondere Arbeits- oder Verkehrsunfälle mit Todesfolge oder schwerverletzten Opfern, Brandfälle sowie Chemieereignisse oder Explosionen.⁴²⁵ Mit der Orientierung bzw. der Einbindung der Staatsanwaltschaft wird neben der Eröffnung der Strafuntersuchung (Art. 309 Abs. 1 lit. c StPO) das zeitnahe Erscheinen der Staatsanwaltschaft am Tat- bzw. Ereignisort⁴²⁶ bezweckt und ermöglicht so die frühzeitige Übernahme der Verfahrensleitung durch die Staatsanwaltschaft sowie die Anordnung unaufschiebbarer Ermittlungsmassnahmen.⁴²⁷ Die Staatsanwaltschaften von Bund und Kantonen können über die

⁴²² Eingehend zur Durchführung des (selbständigen) Ermittlungsverfahrens vgl. GALELLA/RHYNER, Basler Komm. StPO, N 22 ff. zu Art. 306 StPO, insb. N 34 mit einer ausführlichen Auflistung von standardmässigen Ermittlungshandlungen mit selbständigen polizeilichen Kompetenzen (kein abschliessender Katalog).

⁴²³ BBl 2006 1085 ff., 1261. Gemäss Bundesgericht sind bei der Beurteilung, ob eine schwere Straftat vorliegt, die gesamten Umstände des konkreten Falls zu berücksichtigen. Entscheidend ist nicht das abstrakt angedrohte Strafmass, sondern die Schwere der konkreten Tat (vgl. BGE 147 IV 9 E. 1.4.2 S. 12 ff.).

⁴²⁴ Kompakt zusammengefasst bei SIMMLER/MARKWALDER, Basler Komm. StPO, N 2 zu Art. 307 StPO; ferner ALBERTINI, VSKC-Handbuch, S. 557 f.; vgl. auch PIETH/GETH, Strafprozessrecht, S. 242.

⁴²⁵ ALBERTINI, VSKC-Handbuch, S. 557 f.

⁴²⁶ Gemäss der «Aufgebots- und Orientierungskaskade» der Polizei wird die Staatsanwaltschaft in der Regel erst dann orientiert, nachdem sämtliche in die Schadenplatzorganisation eingebundenen Einsatzkräfte (typischerweise Sanität und Feuerwehr) aufgeboten sind. Für die Leitung des Polizeieinsatzes wie auch die Einsatzkoordination der verschiedenen am Ereignisort tätigen Kräfte (z.B. Armee, BAZG, Institut für Rechtsmedizin, Intervention SBB, SUST etc.) ist die Polizei zuständig (ALBERTINI, VSKC-Handbuch, S. 558; JOSITSCH/SCHMID, Praxiskomm. StPO, N 3 zu Art. 307 StPO).

⁴²⁷ BBl 2006 1085 ff., 1261 f.; ferner ALBERTINI, VSKC-Handbuch, S. 557 f.

diesbezügliche Informationspflicht der Polizei nähere Weisungen erlassen (Art. 307 Abs. 1 Satz 2 StPO).

Das in Art. 15 Abs. 2 und Art. 16 Abs. 2 StPO statuierte allgemeine Weisungsrecht der Staatsanwaltschaft gegenüber der Polizei wird in Art. 307 Abs. 2 StPO konkretisiert: Die Staatsanwaltschaft kann der Polizei jederzeit Weisungen und Aufträge erteilen und das Verfahren an sich ziehen, d.h. den sofortigen Übergang vom Ermittlungs- ins Untersuchungsverfahren anordnen. Bei schweren Straftaten oder anderen schwer wiegenden Ereignissen i.S.v. Art. 307 Abs. 1 StPO soll die Staatsanwaltschaft die ersten Einvernahmen nach Möglichkeit selber durchführen. Gerade bei Kapitaldelikten kommt der ersten staatsanwaltschaftlichen Einvernahme des Beschuldigten besondere Bedeutung zu; mit dieser können oft zentrale Erkenntnisse, so etwa zum subjektiven Tatbestand, gewonnen werden.⁴²⁸ Zur optimalen Abstimmung der Schnittstellen in der Zusammenarbeit mit der Polizei ist die Staatsanwaltschaft schliesslich berechtigt, generelle Weisungen an die Polizei zu erlassen.⁴²⁹

Die Polizei hält ihre Feststellungen und die von ihr getroffenen Massnahmen laufend in *schriftlichen Berichten* fest und übermittelt diese nach Abschluss der Ermittlungen zusammen mit den Anzeigen, Protokollen, weiteren Akten sowie sichergestellten Gegenständen⁴³⁰ und Vermögenswerten umgehend der Staatsanwaltschaft (Art. 307 Abs. 3 StPO). Als Ausfluss des Dokumentationsgrundsatzes erfolgt die polizeiliche Ermittlungstätigkeit mittels des Verfassens von standar-

⁴²⁸ BBl 2006 1085 ff., 1262; ALBERTINI, VSKC-Handbuch, S. 559; PAREIN, CR CPP, N 11 zu Art. 307 StPO; SIMMLER/MARKWALDER, Basler Komm. StPO, N 10 zu Art. 307 StPO.

⁴²⁹ JOSITSCH/SCHMID, Praxiskomm. StPO, N 4 zu Art. 307 StPO. SIMMLER/MARKWALDER, Basler Komm. StPO, N 6 f. zu Art. 307 StPO. Ein in qualitativer als auch quantitativer Hinsicht vorbildliches Beispiel stellen die umfassenden und laufend aktualisierten Weisungen der Oberstaatsanwaltschaft Zürich (WOSTA) dar, welche die Zusammenarbeit mit der Polizei ausführlich regeln.

⁴³⁰ In der Praxis werden die als «Asservate» bezeichneten sichergestellten Gegenstände und/oder Vermögenswerte in der Regel nicht an die Staatsanwaltschaft übermittelt; diese verfügt meistens nicht über die für die Lagerung benötigten Raumkapazitäten. Die Asservate werden von der Polizei einzeln erfasst, zweckgemäss eingelagert (asserviert) oder einbezahlt und in einem «Sicherstellungsbericht» aufgeführt, welcher mit den restlichen Akten anschliessend an die Staatsanwaltschaft übermittelt wird.

disierten⁴³¹ Polizeirapporten.⁴³² Diese bilden praxisgemäss die Eröffnung als auch den Abschluss des polizeilichen Ermittlungsverfahrens.⁴³³ Die Staatsanwaltschaft kann auf den Inhalt der kriminalpolizeilichen Rapporte mittels Weisungen Einfluss nehmen. Art. 307 Abs. 4 StPO sieht abschliessend Fälle vor, in denen ausnahmsweise auf eine Berichterstattung an die Staatsanwaltschaft verzichtet werden kann.⁴³⁴

⁴³¹ Die Form der Erstellung von Polizeirapporten entzieht sich der Weisungsbefugnis der Staatsanwaltschaft, da sie sich nicht alleine an kriminalpolizeilichen Bedürfnissen auszurichten hat, sondern auch sicherheits- und verwaltungspolizeiliche Tätigkeiten berücksichtigt werden müssen (vgl. JOSITSCH/SCHMID, Praxiskomm. StPO, N 8 zu Art. 307 StPO; SIMMLER/MARKWALDER, Basler Komm. StPO, N 11 zu Art. 307 StPO).

⁴³² BBl 2006 1085 ff., 1262; ALBERTINI, VSKC-Handbuch, S. 562; GRAULICH, Gefahrenabwehr, Kap. E N 1 ff. JOSITSCH/SCHMID, Praxiskomm. StPO, N 6 zu Art. 307 StPO; DIES., Handbuch, N 1222.

⁴³³ BBl 2006 1085 ff., 1260; ALBERTINI, VSKC-Handbuch, S. 542; ALBERTINI/VOSER/ZUBER, Entwurf Strafprozessordnung, S. 54; JOSITSCH/SCHMID, Handbuch, N 1217.

⁴³⁴ BBl 2006 1085 ff., 1262; JOSITSCH/SCHMID, Praxiskomm. StPO, N 8 zu Art. 307 StPO; mit Kritik am Effizienzdenken in der StPO vgl. PIETH/GETH, Strafprozessrecht, S. 35.

V. Polizeiliche Datenbearbeitung

A. Vorbemerkungen

1. Die Polizei der digitalen Gesellschaft im föderalistischen Mehrebenensystem des Rechts

Sicherheit zu gewährleisten ist «ratio essendi» des modernen Staates.⁴³⁵ Das Verständnis vom Umfang der gebotenen Sicherheit unterliegt dabei einem stetigen Wandel. Die moderne Gesellschaft hegt nach wie vor die Erwartung nach einer angstfreien Existenzgewissheit. Diese auch nur ansatzweise zu gewährleisten, bedingt allerdings, dass der Staat auch und gerade in Gestalt von Gefahrenabwehr- und Strafverfolgungsbehörden sein Engagement nicht allein auf offensichtliche oder bereits manifest gewordene Krisensituationen konzentriert. Vielmehr hat er diejenigen, zunehmend technischen Aufklärungsinstrumente einzusetzen, die ihm ein möglichst frühes Einschreiten gestatten.⁴³⁶ Dieser berechnete (weil kraft Verfassung als Aufgabe zugewiesene) Anspruch findet seine Ausprägung namentlich in der wachsenden Abhängigkeit der polizeilichen Aufgabenerfüllung von Daten und Informationen, also der Informationsgewinnung.⁴³⁷ Denn jeder behördliche Grundrechtseingriff zur Gefahrenabwehr oder zur Ahndung einer Straftat setzt voraus, dass «tatsächliche Anhaltspunkte» für das Vorliegen einer Gefahr oder der Verdacht einer Straftat bestehen. Anders ausgedrückt: Dass die zur Aufklärung notwendigen Tatsachen jedenfalls insoweit geklärt sind. Diese Klärung ist Informationsverarbeitung. Wie in vielen Lebensbereichen sind Daten und Informationen daher auch im polizeilichen Handeln omnipräsent.

102

Es ist der Zweck der Gefahrenabwehr bzw. Strafverfolgung, welcher die vorgelagerten Informationseingriffe rechtfertigt und zugleich begrenzt. In diesem Kontext dient Informationsverarbeitung der Gewinnung oder Überprüfung von Gefahr- bzw. Verdachtshypothesen.⁴³⁸ Der Wunsch resp. der polizeiliche Auftrag, die Bürger des Staates vor Unheil und Gefahren zu schützen, steht dabei

103

⁴³⁵ ISENSEE, Grundrecht S. 3.

⁴³⁶ Einlässlich zum sog. «Predictive Policing» vgl. BRUN, Predictive Policing, S. 156 ff.; PULLEN/SCHEFER, Grundlagen, S. 105 ff.

⁴³⁷ So auch SCHWEGLER/HIRTE, Polizeirecht, N 172.

⁴³⁸ RHYNER, VSKC-Handbuch, S. 137; ähnlich OBERHOLZER, Datenschutz, S. 429.

im Spannungsverhältnis zur individuellen bzw. informellen Privatheit des Menschen, wie sie insbesondere die datenschutzrechtlichen Kodizes sicherstellen.⁴³⁹ Das Spannungsverhältnis, in welchem die polizeiliche Aufgabenerfüllung zu einem umfassenden Datenschutz steht, bedarf vor dem Hintergrund des öffentlichen Interesses an der Sicherheit des Staates und der dieser inhärenten Kriminalitätsbekämpfung eines gesetzgeberischen Interessenausgleichs.⁴⁴⁰ Dieser Interessenausgleich hat in den kantonalen Polizeigesetzen⁴⁴¹ wie auch in zahlreichen bereichsspezifischen Erlassen des Bundes infolge der sog. «Fichenaffäre» bis zur Jahrtausendwende zu einer – aus polizeirechtlicher Sicht bis heute spürbaren – faktischen Vorrangstellung des Datenschutzes geführt, welche sich mit Blick auf die verfassungsrechtlichen Rahmenbestimmungen nicht begründen lässt.⁴⁴² Ungeachtet dessen bleibt es unbestreitbar, dass sowohl die offene Formulierung der polizeilichen Aufgaben als auch die unklare Bestimmbarkeit potenzieller Gefahrenlagen die präzisere Definition der für die Erfüllung polizeilicher Aufgaben notwendigen Daten erschwert.⁴⁴³ Zu diesen an sich bereits enormen Herausforderungen kommt hinzu, dass sich die Organisation der Sicherheitsbehörden auf Stufe des Bundes in ihrer historisch geprägten Komplexität in eigenartiger Weise von den Verhältnissen in den Kantonen abhebt. Während die verdeckt und teilweise zwangsbewehrt erfolgenden Erhebungen von Personendaten dort in der Regel durch ein einziges Polizeikorps durchgeführt werden, dessen Aufgaben und Befugnisse im kantonalen Polizeigesetz nachgeschlagen werden können, verteilt die Eidgenos-

⁴³⁹ Näher zum Zielkonflikt zwischen Polizeirecht und Datenschutz vgl. SCHWEGLER, Datenschutz im Polizeiwesen, S. 18 f.; vgl. ferner GLASS, Personendaten, S. 250 ff.

⁴⁴⁰ Ähnlich BELSER/NOUREDDINE, Datenschutzgesetzgebung des Bundes, § 7 N 91; vgl. bereits REINHARD, Polizeirecht, S. 218, der für eine gezielte gegenseitige Abstimmung der Interessen einer effizienten Kriminalitätsbekämpfung und eines wirksamen Datenschutzes plädiert und festhält, dass die präventive Kriminalitätsbekämpfung – trotz des immensen Informationsbedürfnisses – nicht zum Einfallstor für eine unbeschränkte Datenverfügungsmacht der Polizei werden dürfe. OBERHOLZER, Datenschutz, S. 438, hält dafür, dass mit Rücksicht auf die demokratische Rechtsordnung im konkreten Einzelfall eine Rechtsgüterabwägung erfolgen und das als höher ermittelte Rechtsgut geschützt werden sollte. Das deutsche Bundesverfassungsgericht hielt in BVerfGE 115, 320 (360) in diesem Zusammenhang fest, dass «die Balance zwischen Freiheit und Sicherheit [...] vom Gesetzgeber neu justiert, die Gewichte jedoch von ihm nicht grundlegend verschoben werden [dürfen]».

⁴⁴¹ Zu den unterschiedlichen materiellen Regelungen in den kantonalen Polizeigesetzgebungen vgl. TIEFENTHAL, Kantonales Polizeirecht, § 23 N 33.

⁴⁴² Vgl. dazu SCHWEGLER, Datenschutz im Polizeiwesen, S. 19.

⁴⁴³ REINHARD, Polizeirecht, S. 217; vgl. GLASS, Personendaten, S. 245, 252; DERS., Personendaten, S. 255 ff., nennt als qualifizierende Momente der Datenbearbeitung insb. die präventive Vorfeldermittlung und die modellbasierte Polizeiarbeit, bei der Software eingesetzt wird, um die Wahrscheinlichkeit von Verbrechen zu prognostizieren (sog. «Predictive Policing»); vgl. dazu BRUN, Predictive Policing, S. 156 ff.; PULLEN/SCHEFER, Grundlagen, S. 105 ff.

senschaft ihre Polizeimacht auf eine Mehrzahl bewaffneter Verbände wie namentlich die Armee, das BAZG, das fedpol oder den NDB, die auf der Grundlage einer unübersichtlichen Vielzahl von Bundesgesetzen Personendaten bearbeiten.

2. Entwicklung vom «grundrechtsfreien» zum grundrechtsrelevanten Datenumgang

Die heutige Einsicht, dass *jeder sicherheitsbehördliche Umgang mit Daten*, gleich ob zu Zwecken der Gefahrenabwehr oder der Strafverfolgung, *grundrechtsrelevant* ist, sobald ein Personenbezug besteht oder herstellbar ist, musste sich auch in der Dogmatik des Polizei- und Strafverfahrensrechts erst allmählich durchsetzen. Es verwundert daher nicht, dass Regelungen zur polizeilichen Datenerhebung und -verarbeitung lange Zeit gänzlich fehlten oder zumindest sehr uneinheitlich ausgestaltet waren. Auch das Strafverfahrensrecht enthielt lange keine detaillierten Vorschriften zur Datenverarbeitung. Wesentlich für die Anerkennung der grundrechtlichen Tragweite polizeilicher und strafverfahrensrechtlicher Datenverarbeitung und demzufolge für die umfassende Einhegung des sicherheitsbehördlichen Datenumgangs war die fortschreitende Ausformung des Persönlichkeitsschutzes in der Grundrechtsdogmatik.⁴⁴⁴ Erst mit dem entstehenden Verständnis dafür, dass Spuren einer Handlung auch nach ihrer zeitlichen Beendigung noch verfügbar sein und mit der individuellen Persönlichkeitsentfaltung in Beziehung gesetzt werden können, wurde der Einbezug der informationellen Persönlichkeit in die Grundrechtsdogmatik möglich.⁴⁴⁵ Eine zentrale Rolle bei der Implementierung von vermehrten Schutzvorkehrungen bei der Datenverarbeitung spielt(e) die rasante Entwicklung der Kommunikationstechnologie.⁴⁴⁶ Elektronische Datenbanken erlauben heute die Speicherung, Verwaltung und Verarbeitung exorbitanter Datenmengen anhand vordefinierter Kriterien. Durch Netzwerke, Schnittstellen oder Cloudlösungen können diese Datenbanken weltweit miteinander verknüpft werden.⁴⁴⁷ Dies erlaubt es den Benutzerinnen und Benut-

104

⁴⁴⁴ SEETHALER, Basler Komm. aDSG, N 2 zu Entstehungsgeschichte DSG; VASELLA, Basler Komm. DSG, N 3 zu Einleitung DSG.

⁴⁴⁵ Eingehend zur Entstehungsgeschichte des Datenschutzrechts in der Schweiz vgl. GEORGE, Prinzipien, S. 1 ff.; SEETHALER, Basler Komm. aDSG, N 2 ff. zu Entstehungsgeschichte DSG.

⁴⁴⁶ Zum Einfluss der Kommunikationstechnik auf die Schutzvorkehrungen bei der Datenbearbeitung SEETHALER, Basler Komm. aDSG, N 3 ff. zu Entstehungsgeschichte DSG; VASELLA, Basler Komm. DSG, N 69 zu Einleitung DSG.

⁴⁴⁷ Zur Rolle der Digitalisierung von Wirtschaft und Gesellschaft und deren Auswirkungen auf die Regulierung des Datenschutzes vgl. GEORGE, Prinzipien, S. 4 ff.

zern, in erheblichem Umfang zusätzliche Daten zu verarbeiten oder automatisiert verarbeiten zu lassen.⁴⁴⁸

B. Zum geltenden Datenschutzrecht

1. Datenschutzrecht als Querschnittsmaterie

105 Da die polizeiliche Aufgabenerfüllung sachlogisch mit der Informationsverarbeitung einhergeht, erstaunt es nicht, dass viele ihrer Massnahmen auf eine Datenerhebung zielen; sei es bei althergebrachten Eingriffsformen wie der Identitätsfeststellung,⁴⁴⁹ sei es bei moderneren wie der Erfassung biometrischer Merkmale einer Person im Rahmen von erkennungsdienstlichen Massnahmen.⁴⁵⁰ Im Anschluss werden die Daten gespeichert und ausgewertet sowie gegebenenfalls an andere Behörden übermittelt.⁴⁵¹ Das *Polizeirecht bildet insoweit ein Teilgebiet des Informationsverwaltungsrechts*. Es regelt die Beschaffung und den Umgang mit Informationen und belegt damit zugleich die Bedeutung von Informationen für die Verwaltungstätigkeit. Die Datenverarbeitung erfolgt dabei auf unterschiedliche Weise: Entweder im Kopf des Beamten (dies ist gar nicht selten), mithilfe des Wissens anderer Personen oder Dienststellen, aber auch mittels elektronisch gespeicherter Daten, automati-

⁴⁴⁸ In der Literatur wird die statistische Analyse verschiedenster, nicht abschliessend definierter Quellen grosser digitaler Datenmengen mittels leistungsfähiger Computerinfrastruktur als «Big Data Analytics» bezeichnet (vgl. BAERISWYL, Big Data, S. 47 f.; GEORGE, Prinzipien, S. 8 f. [m.w.Verw.]). Big Data Analytics wurde wiederum durch die Erfindung nicht relationaler Datenbankmodelle ermöglicht, die flexibler sind als relationale Datenbanken, weil auf starre Typenbeschränkungen und Schemata beim Speichern der Datensätze verzichtet wird.

⁴⁴⁹ Vgl. § 9 Abs. 1 PolG-AG (SAR 531.200), Art. 27 Abs. 1 PolG-BE (BSG 551.1), Art. 32 PolG-FR (SGF 551.1), Art. 29 Abs. 1 PolG-GR (BR 613.000), § 9 Abs. 1 PolG-LU (SRL 350), Art. 21a Abs. 1 PolG-SH (SHR 354.100), Art. 20 PolG-VD (BLV 133.11), § 21 Abs. 1 PolG-ZH (LS 550.1).

⁴⁵⁰ Vgl. § 37 PolG-AG (SAR 531.200), Art. 81 PolG-BE (BSG 551.1), Art. 33 PolG-FR (SGF 551.1), Art. 11 PolG-GR (BR 613.00), § 13 PolG-LU (SRL 350), Art. 27 PolG-SH (SHR 354.100), § 22 PolG-ZH (LS 550.1).

⁴⁵¹ Vgl. im Zusammenhang mit biometrischen Daten etwa die Verordnung über die Bearbeitung biometrischer erkennungsdienstlicher Daten (AFIS-Verordnung; SR 361.3). So können die gemäss kantonalem Recht mit Aufgaben des Erkennungsdienstes und der Personenidentifikation betrauten polizeilichen Dienste beim für die Führung des AFIS (Automatisiertes Fingerabdruck-Identifizierungssystem) zuständigen Dienst (Direktionsbereich PSI des fedpol) biometrische erkennungsdienstliche Daten abgleichen lassen (Art. 4 Abs. 1 lit. g AFIS-Verordnung).

sierter Datenverarbeitung,⁴⁵² oder aber (immer seltener, aber noch vielfach relevant) aus schriftlich fixierten Unterlagen, also aus Akten (vgl. Art. 100 StPO). Ist die sicherheitsbehördliche Aufgabenerfüllung in weitem Umfang durch den Umgang mit Daten geprägt, so findet dieser im Zweck der Gefahrenabwehr und der Strafverfolgung sowohl seine Rechtfertigung als auch seine Grenze.

Das per 1. September 2023 in seiner totalrevidierten Fassung in Kraft getretene Bundesgesetz über den Datenschutz vom 25. September 2020 (DSG)⁴⁵³ nimmt eine zentrale Rolle im schweizerischen Datenschutzrecht ein.⁴⁵⁴ Es kodifiziert aber den Datenumgang bei Weitem nicht umfassend. Datenschutzrechtliche Bestimmungen sowie Befugnisnormen zur Erhebung, Speicherung und weiteren Verarbeitung personenbezogener Daten finden sich in unzähligen Bundesgesetzen sowie aufgrund der schweizerischen Kompetenzordnung ebenso im kantonalen Recht.⁴⁵⁵ Das innerstaatliche Datenschutzrecht wird überlagert und ergänzt durch eine zunehmende Vielfalt von europäischen und völkerrechtlichen Datenschutznormen.⁴⁵⁶ Damit ist das Datenschutzrecht zu einer transversalen Rechtsmaterie geworden,⁴⁵⁷ die es in jedem Rechtsgebiet und auf jeder Stufe der Gesetzgebung zu berücksichtigen gilt.⁴⁵⁸ Das Verhältnis der Polizeigesetze sowie der anderen spezialgesetzlichen Bestimmungen zu den Datenschutzgesetzen lässt sich dabei wie folgt charakterisieren: Als *bereichsspezifische Regelungen* gehen die *Strafprozessordnung* und die *Polizeigesetze* den *Datenschutzgesetzen* des Bundes und der Kantone vor.⁴⁵⁹ Spezialgesetzliche Regelungslücken lassen sich dadurch schliessen, dass auf die Begriffs- und Verfahrensbestimmungen des allgemeinen Datenschutzrechts zurückgegriffen wird.⁴⁶⁰

106

⁴⁵² Etwa im Vorgangsbearbeitungsprogramm POLIS (Polizei-Informationssystem), welches von den Polizeikorps in den Kantonen Zürich und Schaffhausen eingesetzt wird.

⁴⁵³ SR 235.1.

⁴⁵⁴ Namentlich gestützt auf mehrere Bestimmungen des DSG verabschiedete der Bundesrat am 31. August 2022 die nachgeordnete Verordnung (DSV; SR 235.11).

⁴⁵⁵ Zur Kompetenzordnung im Bereich des Datenschutzes hinten [N 111 ff.](#)

⁴⁵⁶ Vgl. etwa MOHLER, Grundzüge des Polizeirechts, N 164, der bundesrechtliche Überlagerungen zum Teil, aber nicht ausschliesslich, im Zusammenhang mit der *Umsetzung von Schengen-Besitzstandsrecht* sieht und die dadurch entstandenen unklaren und unübersichtlichen Rechtslagen kritisiert.

⁴⁵⁷ Vgl. bereits BBl 1988 II 413 ff., 431 f., 444.

⁴⁵⁸ BELSER, Problemstellung, § 1 N 44; VASELLA, Basler Komm. DSG, N 7 ff. zu Einleitung DSG.

⁴⁵⁹ Statt vieler in Bezug auf die StPO vgl. FIOLKA, Basler Komm. StPO, N 1 ff. zu Art. 95 StPO.

⁴⁶⁰ Die meisten Polizeigesetze enthalten Regelungen, welche für die subsidiäre Anwendung auf die Bestimmungen der kantonalen Datenschutzgesetze verweisen; vgl. etwa § 51 PolG-ZH (LS 550.1).

2. Internationale Einbettung

a. Völkerrechtliches Rahmengerüst

107 Im völkerrechtlichen Kontext finden sich einerseits Regelungen, die den Datenschutz als Teilaspekt der Privatsphäre erfassen, andererseits solche, die den Datenschutz als eigenständiges Schutzgut konkretisieren. Der Schutz der Privatsphäre beinhaltet in erster Linie den Schutz von Personen: Das Recht auf Privatsphäre soll geschützt werden, welches zugleich den Datenschutz mit umfasst, sodass dieser als Teil des Schutzes der Privatsphäre gilt.⁴⁶¹ Der Datenschutz bedeutet jedoch auch in diesem umfassenderen Rahmen ein Recht auf *informationelle Selbstbestimmung*.⁴⁶² Auf internationaler Ebene wird das Recht auf Achtung des Privatlebens bereits in der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte (AEMR)⁴⁶³ statuiert. Auf überstaatlicher resp. regionaler Ebene garantieren Art. 17 des Internationalen Paktes über bürgerliche und politische Rechte (UNO-Pakt II)⁴⁶⁴ sowie Art. 8 der Europäischen Menschenrechtskonvention (EMRK)⁴⁶⁵ den Datenschutz als spezifischen Teilgehalt des Rechts auf Achtung der Privatsphäre.⁴⁶⁶

⁴⁶¹ So ausdrücklich in Art. 13 Abs. 2 BV; vgl. ferner EPINEY/SCHLEISS, Völkerrecht, § 3 N 6.

⁴⁶² Mit dem sog. «Volkszählungsurteil» des BVerfG wurde eine grundlegende Wende in der Beurteilung der hoheitlichen und damit auch der polizeilichen Informationsverarbeitung eingeleitet. In diesem Urteil begründet das BVerfG unter Hinweis auf die Risiken der modernen Datenverarbeitung und unter Verwendung der spezifischen datenschutzrechtlichen Terminologie das *Grundrecht auf informationelle Selbstbestimmung* näher und stellt es in seinen Auswirkungen dar (BVerfGE 65, 1 [33 ff.]). Dieses unter der aBV ungeschriebene Grundrecht wurde als solches durch das BGer in Anlehnung an die deutsche höchstgerichtliche Rechtsprechung anerkannt (vgl. BGE 146 I 11 E. 3.1 S. 13 ff.; BGE 144 I 126 E. 4.1 S. 131; BGE 142 II 340 E. 4.2 S. 346 f.; BGE 140 I 2 E. 9.1 S. 22 f.; BGE 138 II 346 E. 8.2 S. 359; BGE 133 I 77 E. 5.3 S. 85). Dem folgt auch die herrschende Lehre (vgl. etwa BIAGGINI, BV Kommentar, N 11 zu Art. 13 BV; HÄFELIN/HALLER/KELLER/THURNHERR, Bundesstaatsrecht, N 430 ff.; MALINVERNI/HOTTELIER/HERTIG RANDALL/FLÜCKIGER, Droit constitutionnel II, N 410; RHINOW/SCHEFER/UEBERSAX, Verfassungsrecht, N 1377; a.M. etwa noch GÄCHTER/EGLI, Informationsaustausch, Rz. 24 f. und BELSER, Grundrechtlicher Rahmen, § 6 N 118 f.). Zur Entwicklung der Privatheit als verfassungsrechtliches Schutzgut vgl. ferner HOHMANN-DENNHARDT, Freiräume, S. 545 ff.

⁴⁶³ Siehe «UN-Resolution 217 A (III)»; die englische Originalfassung ist abrufbar unter: «<http://www.un.org/en/documents/udhr/>» (zuletzt besucht am 10. Februar 2025).

⁴⁶⁴ SR 0.103.2.

⁴⁶⁵ SR 0.101. Ebenso regional begrenzt gewährleistet Art. 11 der Amerikanischen Menschenrechtskonvention (AMRK) den Datenschutz als spezifischen Teilbereich des Rechts auf Achtung der Privatsphäre. Siehe «American Convention on Human Rights»; der englische Originaltext ist abrufbar unter: «https://www.oas.org/dil/treaties_b-32_american_convention_on_human_rights.pdf» (zuletzt besucht am 10. Februar 2025).

⁴⁶⁶ Obschon die Kasuistik des EGMR einzelfallbezogen verschiedene Aspekte des Datenschutzes als Teilgehalt des Schutzes der Privatsphäre konkretisiert und auf diese Weise aus der EMRK abgeleitete Standards geschaffen hat (vgl. EGMR *Satakunnan Markkina-*

Spezifische, den Datenschutz betreffende Mittel und Instrumente wurden zudem von internationalen Organisationen wie den Vereinten Nationen (UN), der Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD) sowie dem Europarat konzipiert und implementiert. Das wohl bedeutendste und bislang einzige völkerrechtlich verbindliche Abkommen im Bereich des Datenschutzes stellt das Übereinkommen zum Schutz des Menschen bei der automatischen Verarbeitung personenbezogener Daten (Europäische Datenschutzkonvention [DSK])⁴⁶⁷ mit dem ergänzenden Zusatzprotokoll Nr. 181 (ZP-DSK)⁴⁶⁸ dar; es wurde zwischenzeitlich von der überwiegenden Mehrheit der Mitgliedstaaten des Europarats ratifiziert. Die Konvention enthält als sog. «non self-executing treaty» keine justiziablen Rechte Einzelner, sondern richtet sich mit Normen zu datenschutzrechtlichen Mindeststandards sowie dem grenzüberschreitenden Datenverkehr primär an die Mitgliedstaaten.⁴⁶⁹ Das am 1. Juli 2004, also rund 20 Jahre nach der DSK⁴⁷⁰ in Kraft getretene Zusatzprotokoll bezweckt, die in der DSK festgestellten Lücken bzw. Unzulänglichkeiten zu beheben. Dafür formuliert es zwei Kategorien neuer Verpflichtungen, welche die Durchsetzung und Kontrolle der Einhaltung datenschutzrechtlicher Grundsätze sicherstellen und der zunehmenden grenzüberschreitenden Datenübermittlung begegnen (vgl. Art. 1 f. ZP-DSK)⁴⁷¹.

108

b. Europarechtliches Rahmengerüst

Besonders bedeutsam ist die Regelung des Datenschutzes auf europäischer Ebene. Hier bestehen zahlreiche und für die Schweiz relevante datenschutzrechtliche Regelungen, welche insbesondere im Bereich der polizeilichen Datenbearbeitung von zentraler Bedeutung sind. So ist die Schweiz durch ihre

109

pörssi Oy und Satamedia Oy v. Finnland, 931/13 [2017], Ziff. 137), ersetzt dies kein spezifisch auf den Datenschutz ausgerichtetes Recht, welches insbesondere die Voraussetzungen für die Rechtfertigung eines Eingriffs und die genauen Anforderungen an die Art und Weise der Datenbearbeitung regelt. Näheres zum Datenschutz als spezifischer Teilbereich des Rechts auf Achtung der Privatsphäre (Art. 8 EMRK [SR 0.101]) und der diesbezüglichen Rechtsprechung vgl. EPINEY/SCHLEISS, Völkerrecht, § 3 N 10 ff.; eingehend zu den völkerrechtlichen Grundlagen vgl. EPINEY/NÜESCH/ROVELLI, Datenschutzrecht, S. 5 ff.

⁴⁶⁷ SR 0.235.1. Im Gegensatz zur älteren Literatur, welche von der «Europäischen Datenschutzkonvention Nr. 108» spricht, verwendet der Bundesrat in seinen Materialien den Titel «Übereinkommen des Europarates SEV Nr. 108».

⁴⁶⁸ SR 0.235.11.

⁴⁶⁹ Näheres insbesondere zum Anwendungsbereich der DSK (SR 0.235.1) sowie zu deren Beurteilung (inkl. ZP-DSK [SR 0.235.11]) vgl. EPINEY/SCHLEISS, Völkerrecht, § 3 N 27 ff., 44 ff.

⁴⁷⁰ SR 0.235.1.

⁴⁷¹ SR 0.235.11.

Assoziierung an «Schengen» (SAA)⁴⁷² und «Dublin» (DAA)⁴⁷³ im Rahmen der sektoriellen Abkommen von 2004 («Bilaterale II»)⁴⁷⁴ an der Sicherheits- und Asylzusammenarbeit mit den Mitgliedstaaten der Europäischen Union beteiligt. Dieses Engagement verschafft ihr Zugriff auf wichtige Instrumente im Kampf gegen die organisierte Kriminalität sowie die illegale Migration und ermöglicht die Partizipation an der polizeilichen und justiziellen Zusammenarbeit. Auf der anderen Seite hat sich die Schweiz dazu verpflichtet, bestimmte *datenschutzrechtliche Vorgaben des EU-Rechts* einzuhalten, insbesondere die Übernahme der relevanten Weiterentwicklungen (Art. 2 Abs. 3 i.V.m. Art. 7 SAA⁴⁷⁵ bzw. Art. 1 Abs. 3 i.V.m. Art. 4 DAA)^{476 477}.

- 110 Im polizeispezifischen Bereich enthält in erster Linie das *Polizeikooperationsabkommen Schweiz-Europol*⁴⁷⁸ besondere datenschutzrechtliche Regeln; sie betreffen primär den Informationsaustausch⁴⁷⁹ und die Informationsbearbeitung.⁴⁸⁰ Die durch die *Prümer Beschlüsse* (2008/615/JI und 2008/616/JI)⁴⁸¹ eingeführte Zusammenarbeit hat zum Ziel, die grenzüberschreitende Polizei-kooperation zwischen den EU-Mitgliedstaaten zu verbessern. Zwecks einer effektiveren Bekämpfung der internationalen Kriminalität und des Terrorismus soll ein rascher und effizienter polizeilicher Informationsaustausch (DNA-Profile, Fingerabdrücke sowie Fahrzeug- und Fahrzeughalterdaten) ermöglicht werden.⁴⁸² Dieser erlaubt es, innert kürzester Zeit festzustellen, ob in einer Datenbank der Prüm-Staaten Angaben zu einer Person oder Sache gespeichert sind. Gleiches gilt für «Eurodac». In dieser Datenbank werden die Fingerabdrücke von Personen gespeichert, die in einem Dublin-Staat ein Asylge-

⁴⁷² SR 0.362.31.

⁴⁷³ SR 0.142.392.68. Eingehend zur Übernahme und Anwendung des Schengen- und Dublin-Besitzstandes durch die Schweiz vgl. EPINEY, EU-Grundrechte, S. 154 ff.; SCHWEIZER, Zusammenwirken, S. 31 ff. (m.w.Verw.).

⁴⁷⁴ SR 362.

⁴⁷⁵ SR 0.362.31.

⁴⁷⁶ SR 0.142.392.68.

⁴⁷⁷ Eingehend zu den europarätlichen Vorgaben EPINEY/NÜESCH/ROVELLI, Datenschutzrecht, S. 7 ff.

⁴⁷⁸ SR 0.362.2. Zum erweiterten Anwendungsbereich des Abkommens vgl. SR 0.362.21. Die Zusammenarbeit zwischen der Schweiz und dem Europäischen Polizeiamt (Europol) ist im Übrigen nicht Gegenstand der Schengen-Assoziierung.

⁴⁷⁹ Art. 355a StGB stellt die gesetzliche Grundlage für den Informationsaustausch dar.

⁴⁸⁰ Vgl. Art. 7 ff. sowie Art. 10 ff. des Abkommens (SR 0.362.2).

⁴⁸¹ SR 0.362.41.

⁴⁸² Vgl. dazu eingehend BBl 2021 738 S. 7 ff., 32 ff., 57 ff.; EPINEY/SCHLEISS, Europarecht, § 4 N 207 ff., sowie SATZGER, Strafrecht, S. 184; ferner GLESS, Internationales Strafrecht, N 535 u. N 583.

such einreichen oder bei der illegalen Einreise aufgegriffen werden.⁴⁸³ Zur Verbesserung der inneren Sicherheit der Schweiz wurde den Strafverfolgungsbehörden unter bestimmten Bedingungen der Zugriff auf diese Datenbank ermöglicht.⁴⁸⁴ Mit dem Abkommen mit der europäischen Justizbehörde «Eurojust» wird schliesslich die Zusammenarbeit bei der Bekämpfung der schweren Kriminalität in den Grundzügen festgelegt. Es enthält zahlreiche datenschutzspezifische Vorgaben im Bereich der Strafrechtshilfe.⁴⁸⁵

3. Konstitutionelle Rahmenbedingungen zum Datenschutz

a. Verfassungsrechtliche Kompetenzverteilung

Der Bund verfügt im Bereich des Zivilrechts⁴⁸⁶ über eine nachträglich derogatorische Rechtsetzungskompetenz. Mit dem Erlass des ZGB und des OR im Sinne einer Gesamtkodifikation hat er davon umfassend Gebrauch gemacht.⁴⁸⁷ Es überrascht daher nicht, dass die Bundesverfassung keine Bestimmung enthält, welche dem Bund eine umfassende Gesetzgebungskompetenz im Bereich des Datenschutzes zuweist;⁴⁸⁸ er gehört als spezialgesetzlicher Subaspekt zur Zivilrechtskompetenz des Bundes. Dementsprechend steht es dem Bund auch nicht zu, eine Regelung betreffend die Datenbearbeitung durch Private und Behörden zu erlassen, welche sowohl für ihn als auch die Kantone Geltung be-

111

⁴⁸³ Die Beteiligung der Schweiz an Eurodac ist ein wesentlicher Bestandteil ihrer Dublin-Assoziierung. Sowohl die Verordnung (EU) 604/2013 (ABl. L 180 vom 29.6.2013, S. 31; kurz: «Dublin-III-Verordnung») als auch die Verordnung (EU) 603/2013 (ABl. L 180 vom 29.6.2013, S. 1; kurz: «Eurodac-Verordnung») stellen eine Weiterentwicklung des Dublin/Eurodac-Besitzstandes dar.

⁴⁸⁴ SR 0.142.392.682.

⁴⁸⁵ Vgl. Art. 10 ff. des Abkommens (SR 0.362.2).

⁴⁸⁶ Zum Begriff des «Zivilrechts» sowie zur Abgrenzung zum öffentlichen Recht und den verschiedenen Abgrenzungstheorien vgl. BGE 138 II 134 E. 4.1 S. 137 f.; BGE 137 II 399 E. 1.1 S. 401; BGE 128 III 250 E. 2a S. 253; BGE 126 III 431 E. 2c/bb S. 436 f.; AUBERT, Petit Comm. Cst., N 4 zu Art. 122 BV; KNAPP, Komm. aBV, N 1 ff. zu Art. 64 aBV; LARDELLI/VETTER, Basler Komm. ZGB, N 4 zu Art. 5 ZGB; MÜLLER-CHEN/CATRINA, St. Galler Kommentar, N 8 zu Art. 122 BV.

⁴⁸⁷ BGE 140 III 155 E. 4.3 S. 157; BGE 113 Ia 309 E. 3b S. 311; BGE 85 I 17 E. 9 S. 20; LARDELLI/VETTER, Basler Komm. ZGB, N 3 ff. zu Art. 5 ZGB; MARTI, Handkomm. Privatrecht, N 1 ff. zu Art. 5 ZGB.

⁴⁸⁸ Vgl. BBl 2003 2101 ff., 2151; BBl 1988 II 413 ff., 424; ebenso RUDIN/HUSI-STÄMPFLI, Basler Komm. aDSG, N 1 zu Art. 37 aDSG; implizit auch FEY, Handkomm. aDSG, N 1 zu Art. 37 aDSG. Zum System der Einzelermächtigung des Bundes siehe vorne [N 13 ff.](#)

anspricht.⁴⁸⁹ Art. 13 Abs. 2 BV garantiert den Schutz vor Datenmissbrauch als Teilgehalt des Schutzes der Privatsphäre.⁴⁹⁰ Das Grundrecht soll der betroffenen Person Ansprüche im Bereich des Datenschutzes gewährleisten, *begründet* indessen *keine Bundeszuständigkeit zur Gesetzgebung*;⁴⁹¹ dadurch würde die bundesstaatliche Kompetenzverteilung durch den verfassungsrechtlichen Grundrechtskatalog konzeptionell dekonstruiert und die subsidiäre Generalklausel zugunsten der Kantone unterlaufen.⁴⁹² Gestützt auf seine Organisationsautonomie sowie die zahlreichen expliziten Sachkompetenzen kann der Bund deshalb nur für diejenigen öffentlichen kantonalen oder kommunalen Bereiche Datenschutzbestimmungen erlassen, in denen die Kantone Bundesrecht ausführen, wobei er selbst in diesem Fall die organisatorischen Kompetenzen der Kantone zu beachten hat.⁴⁹³ Mangels einer umfassenden Bundeskompetenz bzw. einer gesamtschweizerisch abschliessenden Regelung sind deshalb die Kantone gestützt auf ihre Organisationsautonomie (Art. 47 BV) sowie ihre subsidiäre Kompetenz (Art. 3 BV) für den Datenschutz zuständig.⁴⁹⁴

⁴⁸⁹ So etwa auch BELSER, Kompetenzverteilung, § 5 N 4.

⁴⁹⁰ Art. 13 Abs. 2 BV stellt auch die verfassungsrechtliche Grundlage des Datenschutzgesetzes des Bundes (DSG [SR 235.1]) dar, welches in weiten Teilen eine Konkretisierung von Art. 13 Abs. 2 BV darstellt (vgl. BGE 143 I 257 E. 3.3 S. 257). Der grundrechtliche Datenschutz umfasst gemäss Art. 5 lit. d DSG indes nicht nur die missbräuchliche, sondern jegliche Art der Bearbeitung personenbezogener Daten ungeachtet der angewandten Mittel und Verfahren (vgl. BGE 147 I 280 E. 6.1 S. 285; BGE 144 I 126 E. 3 f. S. 29 f., insb. E. 4.1 S. 131; BLECHTA/DAL MOLIN/WESIAK-SCHMIDT, Basler Komm. DSG, N 97 ff. zu Art. 5 DSG; MOECKLI, Persönlichkeit, § 31 N 64 f., der darauf hinweist, dass Art. 13 Abs. 2 BV entgegen dem missglückten Wortlaut nicht nur vor Datenmissbrauch schützen soll; ähnlich EPINEY/NÜESCH/ROVELLI, Datenschutzrecht, S. 64. Gemäss BGE 122 I 360 E. 5a S. 362 werden das Erheben, Beschaffen, Sammeln, Bearbeiten, Aufbewahren und Bekanntgeben personenbezogener Daten erfasst (vgl. MOECKLI, Persönlichkeit, § 31 N 64 [m.w.Verw. auf die bundesgerichtliche Rechtsprechung]); ähnlich SCHWEIZER/STRIEGEL, St. Galler Kommentar, N 85 zu Art. 13 BV.

⁴⁹¹ BBl 2017 6941 ff., 7185; BBl 2003 2101 ff., 2151; BBl 1988 II 413 ff., 424; ausführlich zum grundrechtlichen Rahmen des Datenschutzes vgl. BELSER, Grundrechtlicher Rahmen, § 6 N 1 ff.; SCHWEIZER/RECHSTEINER, Datenschutz, S. 43 ff.; SCHWEIZER/STRIEGEL, St. Galler Kommentar, N 81 ff. zu Art. 13 BV.

⁴⁹² Vgl. insb. SCHWEIZER, St. Galler Kommentar (3. Aufl.), N 10 zu Art. 3 BV; ferner TSCHANNEN, Staatsrecht, N 731 f.

⁴⁹³ Dies bedarf selbstverständlich wiederum einer verfassungsrechtlichen Grundlage; vgl. BBl 2017 6941 ff., 7186; BBl 1988 II 413 ff., 424; RUDIN/HUSI-STÄMPFLI, Basler Komm. aDSG, N 1 zu Art. 37 aDSG.

⁴⁹⁴ Statt vieler BELSER, Kompetenzverteilung, § 5 N 6; zur subsidiären Generalklausel zugunsten der Kantone ferner vorne [N 13 ff.](#)

b. Zuständigkeiten des Bundes

Der Bund ist für die Rechtsetzung im Bereich der privatwirtschaftlichen Erwerbstätigkeit (Art. 95 BV) sowie des Verbraucherschutzes (Art. 97 Abs. 1 BV)⁴⁹⁵ zuständig und verfügt über eine umfassende Zivil- und Strafrechtskompetenz (Art. 122 f. BV). Demgegenüber wurzelt seine Kompetenz zur Regelung öffentlich-rechtlicher Belange des Datenschutzrechts in seiner Organisationsautonomie (Art. 173 Abs. 2 BV) sowie seinen bereichsspezifischen Zuständigkeiten.⁴⁹⁶ Daraus erhellt, dass sich die Zuständigkeiten des Bundes im öffentlich-rechtlichen Kontext lediglich auf die ihm unterstellten Behörden und Dienststellen⁴⁹⁷ sowie Private im Rahmen der Ausübung öffentlicher Aufgaben des Bundes erstreckt (vgl. Art. 2 Abs. 1 lit. b DSG)^{498 499}. Steht dem Bund in einem Sachbereich eine spezifische Rechtsetzungskompetenz zu, so ist er im Rahmen des übergeordneten Rechts auch zur datenschutzrechtlichen Legifizierung befugt.⁵⁰⁰ Der Erlass solcher Vorschriften ist sodann nicht nur für die Behörden und Dienststellen des Bundes verbindlich, sondern auch für die kantonalen und kommunalen Verwaltungen, die für den Vollzug der Bundesvorschriften zuständig sind.⁵⁰¹

112

⁴⁹⁵ Zwar verpflichtet Art. 97 Abs. 1 BV den Bund lediglich, Massnahmen zum Konsumentenschutz zu ergreifen, allerdings handelt es sich hier sowohl um eine Gesetzgebungskompetenz, als auch einen Auftrag (vgl. BBl 1997 I 1 ff., 302; BIAGGINI, BV Kommentar, N 2 zu Art. 97 BV). Es handelt sich hier – ähnlich wie in Art. 95 BV – um eine sog. «Querschnittskompetenz» des Bundes (vgl. BBl 1997 I 1 ff., 302 f.; HETTICH, St. Galler Kommentar, N 7 zu Art. 97 BV; PICHONNAZ, CR Cst., N 20 zu Art. 97 BV; UHLMANN, Basler Komm. BV, N 10 zu Art. 97 BV).

⁴⁹⁶ Vgl. die Kritik von BELSER, Kompetenzverteilung, § 5 N 31 ff. (insb. N 34) betreffend die Begründung der Organisationsautonomie des Bundes, die sich vielmehr aus Art. 164 BV sowie den der BV zugrundeliegenden föderalistischen Prinzipien ergebe.

⁴⁹⁷ Unter den Begriff «Behörden und Dienststellen» fallen nebst den in Art. 2 des Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetzes (RVOG; SR 172.010) genannten Behörden und Dienststellen sämtliche eidgenössischen Anstalten, Betriebe und die militärischen Kommandos (MAURER-LAMBROU/KUNZ, Basler Komm. DSG, N 13 zu Art. 2 DSG).

⁴⁹⁸ SR 235.1.

⁴⁹⁹ Vgl. BBl 1988 II 413 ff., 425; WALDMANN/BICKEL, Bundesorgane, § 12 N 16.

⁵⁰⁰ Vgl. RUDIN/HUSI-STÄMPFLI, Basler Komm. aDSG, N 1d zu Art. 37 aDSG; vgl. dazu die Aufzählung von Sachkompetenzen des Bundes bei BELSER, Kompetenzverteilung, § 5 N 38; siehe ferner die Erläuterungen zu den Änderungen anderer Bundesgesetze anlässlich der Totalrevision des DSG in BBl 2017 6941 ff., 7109 ff.

⁵⁰¹ BBl 2017 6941 ff., 7185; BBl 1988 II 413 ff., 425 f.; RUDIN/HUSI-STÄMPFLI, Basler Komm. aDSG, N 1d zu Art. 37 aDSG.

c. Zuständigkeiten der Kantone

- 113 Die umfassenden und ausschliesslichen Kompetenzen des Bundes im Bereich des Zivilrechts (Art. 122 BV) stehen kantonalen Regeln betreffend die Datenverarbeitung durch Private aufgrund ihres nachträglich derogatorischen Charakters grundsätzlich entgegen. Die Regelungskompetenz der Kantone beschränkt sich in diesen Konstellationen auf Sachbereiche, in denen der Bund keine abschliessende Regelung getroffen hat.⁵⁰² Gleiches gilt infolge der verfassungsmässigen Kompetenzordnung auch im Bereich des Strafrechts: Auch hier ist die Normierung verbotener Datenverarbeitung der kantonalen Zuständigkeit grundsätzlich entzogen. Lediglich im Sinne einer Ausnahme können die Kantone die Verletzung kantonaler Datenschutzvorschriften pönalisieren, nämlich dann, wenn sie in Anwendung von Art. 335 StGB kantonales Übertretungsstrafrecht schaffen.⁵⁰³
- 114 Aus der Organisationsautonomie⁵⁰⁴ der Kantone (Art. 47 BV) fliesst indes deren Befugnis, betreffend die Bearbeitung von Personendaten durch ihre Behörden und Dienststellen eigenständige Gesetze zu erlassen,⁵⁰⁵ wobei diese in den bundes- und völkerrechtlichen Vorgaben, namentlich dem grundrechtlichen Schutz vor Datenmissbrauch (Art. 13 Abs. 2 BV), ihre Schranken finden. Wie auch der Bund sind die Kantone in denjenigen Sachbereichen zum Erlass von datenschutzrechtlichen Befugnis- und Handlungsnormen zuständig, in denen sie über eine bereichsspezifische Zuständigkeit⁵⁰⁶ verfügen oder kraft öffentlich-rechtlicher Sachzuständigkeit dazu ermächtigt sind, wie es namentlich im Polizeiwesen der Fall ist.⁵⁰⁷ Sind die Kantone für Sachbereiche wie das Gesundheits- oder Polizeirecht originär zuständig, obliegt ihnen auch die Pflicht

⁵⁰² Dies trifft namentlich auf die Ausübung privatwirtschaftlicher Erwerbstätigkeit i.S.v. Art. 95 BV zu. Solange und soweit der Bund seine Gesetzgebungskompetenz nicht ausschöpft, können die Kantone in diesem Bereich legiferieren (vgl. zum Ganzen BIAGGINI, BV Kommentar, N 11 zu Art. 42–135 BV sowie N 3 zu Art. 95 BV).

⁵⁰³ Näher zum Ganzen vgl. DÉLÈZE, CR CP II, N 3 ff. zu Art. 335 StGB; HILF, Basler Komm. StGB II, N 7 ff. zu Art. 335 StGB; TRECHSEL/ARNOLD, Praxiskomm. StGB, N 2 ff. zu Art. 335 StGB.

⁵⁰⁴ Die Befugnis der Kantone zur autonomen Organisation ergibt sich aus Art. 3, 46 f. und 51 BV sowie dem föderalistischen Staatsaufbau.

⁵⁰⁵ Vgl. RUDIN/HUSI-STÄMPFLI, Basler Komm. aDSG, N 1b zu Art. 37 aDSG; ferner FEY, Handkomm. aDSG, N 3 zu Art. 37 aDSG; vgl. auch BBl 2017 6941 ff., 6982: «Der Bund erhält keine neuen Kompetenzen, sodass die Kantone in Bezug auf die Datenbearbeitung durch kantonale Organe unter Vorbehalt der europäischen Anforderungen und der materiellen bereichsspezifischen Datenschutzbestimmungen des Bundesrechts weiterhin souverän sind.».

⁵⁰⁶ Vgl. RUDIN/HUSI-STÄMPFLI, Basler Komm. aDSG, N 1c zu Art. 37 aDSG.

⁵⁰⁷ Aus der Sachkompetenz fliesst auch die Verantwortung für den Schutz vor dem Missbrauch von Personendaten (vgl. BELSER, Kompetenzverteilung, § 5 N 6).

zur Gewährleistung eines angemessenen Datenschutzes,⁵⁰⁸ wobei sie neben den Vorgaben des übergeordneten Rechts insbesondere die verfassungsrechtlichen Grundsätze, soweit das eidgenössische DSG⁵⁰⁹ diese konkretisiert, zu beachten haben.⁵¹⁰ Innerhalb der genannten Schranken steht es den Kantonen schliesslich auch frei, datenschutzrechtliche Normen für den Vollzug kantonalen Rechts durch die Gemeinden zu erlassen.⁵¹¹

4. Wechselwirkung zwischen Datenschutzrecht von Bund und Kantonen

Aus dem Dargelegten folgt, dass im Bereich des öffentlichen Datenschutzrechts *Bund* wie auch *Kantone umfangreiche Rechtsetzungskompetenzen* zukommen. Mag die föderalistische Ausprägung des Datenschutzes in der Schweiz dem bundesstaatlichen Grundgedanken wohl Rechnung tragen und den Kantonen ermöglichen, den Datenschutz ihren Bedürfnissen und Institutionen anzupassen, führt sie zu einer für die Rechtssuchenden teilweise schwer überschaubaren Rechtszersplitterung.⁵¹² Hinzu kommt, dass mit der Revision des DSG⁵¹³ der altrechtliche Art. 37 DSG, wonach für die Bearbeitung von Personendaten die allgemeinen Bestimmungen des eidgenössischen Datenschutzgesetzes gelten, wenn die kantonalen Datenschutzvorschriften keinen angemessenen Schutz gewährleisten, ersatzlos gestrichen wurde und die subsidiäre Anwendung des DSG in diesen Bereichen folglich ausgeschlossen ist.⁵¹⁴ Ungeachtet des Verhältnisses zwischen eidgenössischem und dem jewei-

115

⁵⁰⁸ BELSER, Kompetenzverteilung, § 5 N 51; zur diesbezüglichen Haltung des Bundesgerichts vgl. BGE 122 I 153 E. 2e S. 157 f.

⁵⁰⁹ SR 235.1.

⁵¹⁰ BELSER, Kompetenzverteilung, § 5 N 51; ausführlich zu den allgemeinen Grundsätzen der Datenbearbeitung hinten [N 118 ff.](#)

⁵¹¹ Näheres zur Bedeutung der Gemeindeautonomie in diesem Kontext vgl. BIAGGINI, BV Kommentar, N 2 ff. zu Art. 50 BV; GLASER, St. Galler Kommentar, N 10 ff. zu Art. 50 BV; MEYER, Basler Komm. BV, N 11 ff. zu Art. 50 BV.

⁵¹² BELSER/NOUREDDINE, Zusammenwirken, § 8 N 8. Der Bundesrat weist in der Botschaft immerhin darauf hin, dass sofern die Bearbeitung von Personendaten in den Geltungsbereich anderer Bundesgesetze fällt, aufgrund des «lex-specialis-Prinzips» primär die dort enthaltenen bereichsspezifischen Datenschutzbestimmungen Anwendung finden (BBl 2017 6941 ff., 7010).

⁵¹³ SR 235.1.

⁵¹⁴ Der Bundesrat hielt hierzu in der Botschaft ausdrücklich fest, dass «die Bundesverfassung den Kantonen volle organisatorische Autonomie [zugesteht], sodass es in deren Kompetenz liegt, den Datenschutz in ihrem Bereich zu regeln. Der Bund kann deshalb nur für jene öffentlichen kantonalen oder kommunalen Bereiche Datenschutzbestimmungen erlassen, in denen die Kantone Bundesrecht ausführen, welches selbstverständlich wiederum einer ver-

ligen kantonalen Datenschutzrecht gelten auf beiden Staatsebenen die bereits geschilderten Mindestvorgaben der Bundesverfassung und des Völkerrechts. Neben Art. 13 BV sorgen auch die verfassungsrechtlichen Grundsätze und deren Konkretisierung durch das Datenschutzgesetz des Bundes gesamtschweizerisch für eine gewisse Harmonisierung.⁵¹⁵ In der Praxis führt die föderale Kompetenzordnung zu einer gewissen Heterogenität im kantonalen Datenschutzrecht, was insbesondere bei interkantonalen Datenabgleichen oder im Rahmen von Bundesdatenbanken zu Koordinationsherausforderungen führen kann.

5. Datenbearbeitungsgrundsätze

a. Rechtsdogmatische Leitlinien und spezialgesetzliche Kodifizierung

- 116 Das Datenschutzrecht beruht auf einer Reihe von Grundsätzen, die in sämtlichen Vorgängen mit datenverarbeitendem Charakter *bereichsübergreifend zu beachten* sind.⁵¹⁶ Zu diesen Vorgängen zählen insbesondere die mit der polizeilichen Aufgabenerfüllung verbundenen Tätigkeiten.⁵¹⁷ Diese im Datenschutzgesetz des Bundes in generell-abstrakter Form formulierten Grundsätze und Leitideen⁵¹⁸ bilden, wenn auch in uneinheitlich verwendeter Terminologie, die Grundlage des gesamten Datenschutzrechts und bezwecken letztlich die Erfüllung der in Art. 13 Abs. 2 BV statuierten verfassungsrechtlichen Vorgaben.⁵¹⁹ Diese sog. «Bearbeitungsgrundsätze» gelten grundsätzlich als *direkt anwendbar*⁵²⁰ und sind bei sämtlichen Bearbeitungsvorgängen im Zusammenhang mit Personendaten zwingend kumulativ einzuhalten;⁵²¹ ihre Missachtung führt zu

fassungsrechtlichen Grundlage bedarf. Der Bund muss jedoch selbst in diesem Fall darauf achten, nicht in die organisatorischen Kompetenzen der Kantone einzugreifen.» (BBl 2017 6941 ff., 7185).

⁵¹⁵ BELSER/NOUREDDINE, Zusammenwirken, § 8 N 9.

⁵¹⁶ Statt vieler EPINEY/NÜESCH/ROVELLI, Datenschutzrecht, S. 82.

⁵¹⁷ Vgl. bereits vorne [N 102 f.](#)

⁵¹⁸ BBl 2017 6941 ff., 7024 ff.; vgl. bereits BBl 1988 II 413 ff., 449; EPINEY, Allgemeine Grundsätze, § 9 N 3.

⁵¹⁹ Vgl. MEIER, Protection des données, N 628 ff.; MEIER/TSCHUMY, CR LPD, N 14 zu Art. 6 DSG.

⁵²⁰ BBl 1988 II 413 ff., 449; EPINEY, Rahmenbedingungen, S. 16; EPINEY/NÜESCH/ROVELLI, Datenschutzrecht, S. 83; MEIER, Protection des données, N 628.

⁵²¹ BÜHLMANN/REINLE, Basler Komm. DSG, N 2 zu Art. 6 DSG; EPINEY/NÜESCH/ROVELLI, Datenschutzrecht, S. 83.

einer Persönlichkeitsverletzung des Betroffenen.⁵²² Im Übrigen umfasst das Datenschutzrecht auch eine Reihe von Rechten der von der Datenbearbeitung betroffenen Personen.⁵²³

Im Bereich des Datenschutzes existieren sowohl auf Stufe Bund wie auch in den Kantonen eine Vielzahl spezialgesetzlicher Vorgaben, so insbesondere im Bereich des Polizeirechts.⁵²⁴ Stellt die Spezialgesetzgebung das allgemeine Datenschutzrecht präzisierende oder über dieses hinausgehende Bestimmungen auf, treten die allgemeinen, bereichsübergreifenden Bestimmungen zurück und sind insofern subsidiär anwendbar; andernfalls kommen die Normen parallel zur Anwendung.⁵²⁵ Dass die datenschutzrechtlichen Grundsätze vorwiegend eher allgemein formulierte Vorgaben enthalten, welche durch die spezialgesetzliche Regelung oftmals eine Präzisierung erfahren, hebt die Bedeutung der Spezialgesetze zusätzlich hervor. Die Herausforderung besteht letztlich darin, die spezialgesetzlichen Vorgaben im Lichte der datenschutzrechtlichen Grundsätze auszulegen und deren Beachtung dadurch bereichsübergreifend sicherzustellen.⁵²⁶

b. Grundsätze im Einzelnen

aa. Grundsatz der Gesetz- bzw. Rechtmässigkeit

Als Ausfluss des Legalitätsprinzips bedarf jede behördliche Datenbearbeitung zwingend einer gesetzlichen Grundlage in Form eines Gesetzes im materiellen Sinn, welches die Personendatenverarbeitung in einer generell-abstrakten Norm

⁵²² BÜHLMANN/REINLE, Basler Komm. DSG, N 9 zu Art. 6 DSG; EPINEY, Allgemeine Grundsätze, § 9 N 3; MEIER, Protection des données, N 626; MEIER/TSCHUMY, CR LPD, N 16 zu Art. 6 DSG; ROSENTHAL, Handkomm. aDSG, N 2 zu Art. 4 aDSG; STÖCKLI/GRÜNINGER, Basler Komm. DSG, N 2 zu Art. 34 DSG.

⁵²³ Vgl. Art. 25 ff. DSG (SR 235.1). Näheres zu den Betroffenenrechten bei BAERISWYL, Handkomm. DSG, N 1 ff. zu Vorbemerkungen zu Art. 25–29 DSG; EPINEY/NÜESCH/ROVELLI, Datenschutzrecht, S. 170 ff.; HUSI-STÄMPFLI/MORAND, Datenschutzrecht, S. 266 ff.; noch noch zum altrechtlichen DSG KELLER CLAUDIA, Datenschutz, S. 26 ff.; TIEFENTHAL, Kantonales Polizeirecht, § 23 N 24 ff. (jeweils m.w.Verw.).

⁵²⁴ Vgl. beispielsweise §§ 51 ff. PolG-ZH (LS 550.1).

⁵²⁵ Vgl. BBl 2017 6941 ff., 7010.

⁵²⁶ Zum Ganzen EPINEY, Allgemeine Grundsätze, § 9 N 7 ff. (m.w.Verw. auf die Rechtsprechung).

regelt.⁵²⁷ Dabei kann es sich um eine Verfassungs- oder Gesetzesbestimmung, um eine gestützt darauf erlassene Verordnungsnorm oder einen völkerrechtlichen Vertrag handeln.⁵²⁸ Stellt die Form der Datenverarbeitung einen besonders schwerwiegenden Eingriff in die Persönlichkeitsrechte dar, was namentlich auf die Datenbeschaffung, -verarbeitung und -auswertung im Rahmen der polizeilichen Auftragsbefolgung zutrifft,⁵²⁹ muss hierfür in Nachachtung der verfassungsrechtlichen Vorgaben in Bezug auf den Grundrechtseingriff zwingend ein Gesetz im formellen Sinn bestehen (Art. 36 Abs. 1 Satz 2 BV).⁵³⁰

bb. Grundsatz von Treu und Glauben

- 119 Der Grundsatz von Treu und Glauben (Art. 6 Abs. 2 DSGVO)⁵³¹ ist namentlich in der Bundesverfassung (Art. 5 Abs. 3 sowie Art. 9 BV) und im Privatrecht (Art. 2 Abs. 1 ZGB) verankert. Art. 5 Abs. 3 BV hält fest, dass sowohl staatliche Organe als auch Private nach Treu und Glauben zu handeln haben. Art. 9 BV statuiert, dass jede Person Anspruch darauf hat, von den staatlichen Organen ohne Willkür und nach Treu und Glauben behandelt zu werden. Als ein die gesamte Rechtsordnung beschlagendes Prinzip besagt der Grundsatz allgemein, dass ein *loyales und vertrauenswürdiges Verhalten im Rechtsverkehr* unter Privaten, staatlichen Organen bzw. Gemeinwesen sowie zwischen Privaten und Behörden in beiden Richtungen grundlegend ist.⁵³² Der Grundsatz von Treu und Glauben ist in datenschutzrechtlicher Hinsicht insbesondere insofern von Bedeutung, als er eine General- bzw. Auffangklausel darstellt und in all denjeni-

⁵²⁷ Vgl. Art. 34 DSGVO (SR 235.1); BAERISWYL, Handkomm. DSGVO, N 13 zu Art. 6 DSGVO; BLONSKI, Entwicklungen, S. 846; EPINEY, Rahmenbedingungen, S. 17; DIES., Allgemeine Grundsätze, § 9 N 11; DIES., Basler Komm. BV, N 35 ff. zu Art. 5 BV; MUND, Handkomm. DSGVO, N 5 zu Art. 34 DSGVO; STÖCKLI/GRÜNINGER, Basler Komm. DSGVO, N 5 zu Art. 34 DSGVO. Der Grundsatz ist auch im übergeordneten Recht zu finden: vgl. u.a. etwa in Art. 5 lit. a DSK (SR 0.235.1).

⁵²⁸ BAERISWYL, Handkomm. DSGVO, N 13 zu Art. 6 DSGVO (mit Beispielen); EPINEY, Basler Komm. BV, N 36 zu Art. 5 BV; MEIER, Protection des données, N 641; vgl. bereits BBl 1988 II 413 ff., 467. Unter einer gesetzlichen Grundlage ist demnach nicht einzig ein Gesetz im formellen Sinn zu verstehen (vgl. SR 0.235.1); vgl. im Zusammenhang mit der Datenbekanntgabe BBl 2017 6941 ff., 7119.

⁵²⁹ MOHLER, Grundzüge des Polizeirechts, N 1177; dies trifft insbesondere bei den verdeckten polizeilichen (Vor-)Ermittlungsmassnahmen (Observation, Fahndung und Vorermittlung) zu.

⁵³⁰ Näher dazu bereits vorne [N 57 ff.](#)

⁵³¹ SR 235.1.

⁵³² Statt vieler BAERISWYL, Handkomm. DSGVO, N 17 zu Art. 6 DSGVO; BÜHLMANN/REINLE, Basler Komm. DSGVO, N 51 f. zu Art. 6 DSGVO; EPINEY, Allgemeine Grundsätze, § 9 N 21; GÄCHTER, Rechtsmissbrauch, S. 118 ff.; MEIER, Protection des données, N 646 ff.; SCHINDLER/TSCHUMI, St. Galler Kommentar, N 62 ff. zu Art. 5 BV.

gen Konstellationen zur Anwendung gelangt, in denen die anderen Bearbeitungsgrundsätze nicht greifen.⁵³³ Auch die im DSG⁵³⁴ bei der Beschaffung von Personendaten verankerte aktive Informationspflicht sowie die Pflicht zur Mitteilung von Verletzungen der Datensicherheit an betroffene Personen (Art. 19 DSG) lassen sich auf den Grundsatz von Treu und Glauben zurückführen.⁵³⁵ Anders als noch unter dem altrechtlichen Datenschutzgesetz ist die Informationspflicht nicht mehr im Kapitel zu den Bearbeitungsgrundsätzen aufgeführt. Die Verletzung der Norm führt deshalb nicht mehr zu einer rechtfertigungsfähigen Persönlichkeitsverletzung.⁵³⁶

cc. Grundsatz der Verhältnismässigkeit

Art. 6 Abs. 2 DSG erwähnt neben dem Grundsatz von Treu und Glauben als Bearbeitungsgrundsatz auch den Grundsatz der Verhältnismässigkeit. Verfassungsrechtlich ist der Grundsatz in Art. 5 Abs. 2 BV festgelegt.⁵³⁷ Während die Verfassungsnorm sich aber nur an öffentliche Organe richtet, ist die datenschutzrechtliche Bestimmung auf Bundesorgane und private Verantwortliche gleichermaßen anwendbar.⁵³⁸ Eine Datenbearbeitung erfolgt verhältnismässig, wenn die bearbeiteten Daten geeignet sind, den verfolgten Zweck zu erreichen, und dabei nur Daten bearbeitet werden, die hierzu auch erforderlich sind. Zudem muss der Zweck der Datenbearbeitung in einem vernünftigen Verhältnis zum Eingriff in die Grundrechte stehen (Verhältnismässigkeit i.e.S.).⁵³⁹ Der Grundsatz der Verhältnismässigkeit ist insbesondere dann von

120

⁵³³ BAERISWYL, Handkomm. DSG, N 19 zu Art. 6 DSG; BÜHLMANN/REINLE, Basler Komm. DSG, N 49 zu Art. 6 DSG; EPINEY, Allgemeine Grundsätze, § 9 N 22; EPINEY/NÜESCH/ROVELLI, Datenschutzrecht, S. 88; MEIER/TSCHUMY, CR LPD, N 25 zu Art. 6 DSG.

⁵³⁴ SR 235.1.

⁵³⁵ BÜHLMANN/REINLE, Basler Komm. DSG, N 49 zu Art. 6 DSG; EPINEY, Allgemeine Grundsätze, § 9 N 22; MEIER, Protection des données, N 649, 658.

⁵³⁶ BAERISWYL, Handkomm. DSG, N 2 zu Art. 19 DSG; EPINEY/NÜESCH/ROVELLI, Datenschutzrecht, S. 89; RAMPINI/FUCHS/KUNZ, Basler Komm. DSG, N 2 zu Art. 19 DSG.

⁵³⁷ Zum Verhältnismässigkeitsprinzip im Allgemeinen sowie zu seinen Ausprägungen und Herausforderungen im polizeirechtlichen Kontext im Besonderen vorne [N 64 ff.](#)

⁵³⁸ BÜHLMANN/REINLE, Basler Komm. DSG, N 51 zu Art. 6 DSG; EPINEY, Allgemeine Grundsätze, § 9 N 23; a.M. BAERISWYL, Handkomm. DSG, N 26 zu Art. 6 DSG, mit dem Argument, dass im privatrechtlichen Bereich Datenbearbeitungen auch im Eigeninteresse der betroffenen Person erfolgen können, die aus einer objektiven Betrachtung nicht verhältnismässig sind.

⁵³⁹ BBl 2017 6941 ff., 7024; eingehend zum Verhältnismässigkeitsprinzip im datenschutzrechtlichen Kontext BAERISWYL, Handkomm. DSG, N 21 ff. zu Art. 6 DSG; BÜHLMANN/REINLE, Basler Komm. DSG, N 64 ff. zu Art. 6 DSG; EPINEY/NÜESCH/ROVELLI, Datenschutzrecht, S. 89; MEIER/TSCHUMY, CR LPD, N 27 ff. zu Art. 6 DSG (jeweils m.w.H. auf die bundesgerichtliche Kasuistik); zum verfassungsrechtlichen Verhältnismässigkeitsgrundsatz und seinen Implikationen auf das Polizeirecht siehe vorne [N 64 ff.](#)

zentraler Bedeutung, wenn eine gesetzliche Grundlage für die Datenbearbeitung sehr allgemein gehalten ist, die Datenbearbeitung also vor allem vor dem Hintergrund der Erforderlichkeit einer eingehenden Interessenabwägung unterzogen werden muss.⁵⁴⁰

dd. Grundsatz der Zweckbindung

- 121 Die Bearbeitung von Personendaten muss mit dem ursprünglich erkennbaren Zweck vereinbar sein (Art. 6 Abs. 3 DSGVO)⁵⁴¹. Durch diesen so umschriebenen und spezifisch für das Datenschutzrecht entwickelten Grundsatz der Zweckbindung⁵⁴² soll erreicht werden, dass *den von einer Datenbearbeitung betroffenen Personen bereits zu Beginn deutlich wird, wofür ihre Daten verwendet werden, und dass die Daten nicht «zweckentfremdet» werden.*⁵⁴³ Weiterverarbeitungen sind unzulässig, wenn sie für die betroffene Person berechtigterweise als unerwartet, unangebracht oder beanstandbar erscheinen.⁵⁴⁴ Gegen den Grundsatz der Zweckbindung verstösst etwa das *Beschaffen von Personendaten «auf Vorrat»*, da eine solche meist ohne konkretes Ziel und damit auch ohne Zweckbindung erfolgt.⁵⁴⁵ Eine Modifikation des Zwecks der Datenbearbeitung stellt – ohne explizite bereichsspezifische Befugnisnorm – grundsätzlich ebenso einen Ver-

⁵⁴⁰ BÜHLMANN/REINLE, Basler Komm. DSGVO, N 58 zu Art. 6 DSGVO; EPINEY, Allgemeine Grundsätze, § 9 N 25; EPINEY/NÜESCH/ROVELLI, Datenschutzrecht, S. 91. Der Grundsatz der Verhältnismässigkeit ist wie die anderen Grundsätze der Datenbearbeitung auch im übergeordneten Recht zu finden, etwa in Art. 5 lit. c DSGVO (SR 0.235.1).

⁵⁴¹ SR 235.1.

⁵⁴² BAERISWYL, Mehrdimensionaler Datenschutz, S. 57; MEIER/TSCHUMY, CR LPD, N 47 zu Art. 6 DSGVO.

⁵⁴³ BÜHLMANN/REINLE, Basler Komm. DSGVO, N 108 f. zu Art. 6 DSGVO; EPINEY, Allgemeine Grundsätze, § 9 N 25; EPINEY/NÜESCH/ROVELLI, Datenschutzrecht, S. 98; zur Kritik am Verständnis des Zweckbindungsgrundsatzes unter dem alten DSGVO vgl. THOUVENIN, Grundprinzipien, S. 69 ff.

⁵⁴⁴ BAERISWYL, Handkomm. DSGVO, N 41 zu Art. 6 DSGVO; BÜHLMANN/REINLE, Basler Komm. DSGVO, N 113 zu Art. 6 DSGVO; EPINEY/NÜESCH/ROVELLI, Datenschutzrecht, S. 98.

⁵⁴⁵ BGE 125 II 476 E. 4.b S. 476. Spezifisch auf den polizeilichen Kontext bezogen vgl. etwa die Bejahung eines klar erkennbaren Zwecks in Bezug auf die Vorratshaltung von Randdaten der Telekommunikation (BGE 144 I 152 E. 8.3.6 S. 149 ff.). Anders hingegen bei der Datenspeicherung aus der automatisierten Fahrzeugfahndung und Verkehrsüberwachung (AFV), wo der Datenverwendungszweck als unklar beurteilt wurde (BGE 149 I 218 E. 8 S. 224 ff.; BGE 146 I 11 E. 3.3.1 f. S. 16 ff.; BGer-Urteil 1C.63/2023 vom 17. Oktober 2024 E. 3.6.3.). Näheres zu den grundsätzlichen Bedenken betreffend das sog. «Data Mining» und das «Data Warehousing» vgl. EPINEY, Allgemeine Grundsätze, § 9 N 34; ZINGG, Data-Mining, S. 190 ff. (m.w.Verw.).

stoss gegen das Zweckbindungsgebot dar.⁵⁴⁶ Das Prinzip der Zweckbindung von Daten steht insofern in einem *Spannungsverhältnis zur umfassenden Nutzungsmöglichkeit digitalisierter Daten*. De lege ferenda wird denn auch die Abschaffung der Zweckbindung oder mindestens eine «grosszügige» Auslegung einer Einwilligungserklärung verlangt.⁵⁴⁷ Die Anlehnung des DSG⁵⁴⁸ an das europäische Recht mit seiner engen Zweckbindungsumschreibung dürfte eine solche Auslegung aber nicht zulassen. Vielmehr beinhaltet die Zweckbindung, dass im digitalen Umfeld eine Zweckänderung auch mit organisatorischen und technischen Massnahmen zu verhindern ist.⁵⁴⁹

ee. Grundsatz der Transparenz

Der Transparenzgrundsatz (vgl. Art. 6 Abs. 3 DSG) stellt einen Grundpfeiler der Konzeption des Schweizer Datenschutzrechtes dar⁵⁵⁰ und gilt als allgemeiner Bearbeitungsgrundsatz sowohl für Private als auch für Bundesorgane.⁵⁵¹ Der Grundsatz der Transparenz beinhaltet die *Pflicht, die Erfassung von Personendaten und die Bearbeitungszwecke für die betroffenen Personen erkennbar zu machen*, damit diese entscheiden können, ob sie sich einer Datenbearbeitung widersetzen oder andere Ansprüche geltend machen möchten.⁵⁵² Im Rahmen

122

⁵⁴⁶ BBl 2017 6941 ff., 7025; BAERISWYL, Handkomm. DSG, N 40 zu Art. 6 DSG; BÜHLMANN/REINLE, Basler Komm. DSG, N 124 zu Art. 6 DSG; EPINEY, Allgemeine Grundsätze, § 9 N 35; EPINEY/NÜESCH/ROVELLI, Datenschutzrecht, S. 99.

⁵⁴⁷ THOUVENIN, Grundprinzipien, S. 78 ff.

⁵⁴⁸ SR 235.1. Mit der Revision des DSG sollte nicht zuletzt die von der EU revidierte Datenschutzgesetzgebung entsprechende Berücksichtigung finden. Zum einen sollten die Anforderungen der Richtlinie (EU) 2016/680 (ABl. L 119 vom 4.5.2016, S. 89; vgl. BBl 2017 6941 ff., 6989 ff.) zum Schutz natürlicher Personen bei der Verarbeitung personenbezogener Daten im Bereich des Strafrechts übernommen werden, damit die Schweiz ihren Verpflichtungen im Rahmen von Schengen weiterhin nachkommen konnte; zum anderen handelte es sich um die Verordnung (EU) 2016/679 (ABl. L 119 vom 4.5.2016, S. 1; vgl. BBl 2017 6941 ff., 6996 ff.) zum Schutz natürlicher Personen bei der Verarbeitung personenbezogener Daten.

⁵⁴⁹ BGE 149 I 218 E. 8.9 S. 234; BGE 146 I 11 E. 3.3.1 S. 16; BGer-Urteil 1C.63/2023 vom 17. Oktober 2024 E. 3.3.1 f.

⁵⁵⁰ BBl 2003 2121 ff., 2126; THOUVENIN, Datenschutzerklärung; S. 464 f.; betreffend die Bedeutung des Transparenzgrundsatzes vgl. ferner GEORGE, Prinzipien, S. 300 f.

⁵⁵¹ BAERISWYL, Handkomm. DSG, N 46 ff. zu Art. 6 DSG; BÜHLMANN/REINLE, Basler Komm. DSG, N 158 zu Art. 6 DSG. Die konkreten Implikationen können gleichwohl unterschiedlich sein: EPINEY, Allgemeine Grundsätze, § 9 N 37 ging unter dem aDSG davon aus, dass das Transparenzgebot für Bundesorgane wegen Art. 18a aDSG keine eigenständige Bedeutung habe; gl.M. MEIER, Protection des données, N 694; vgl. dagegen für das geltende DSG EPINEY/NÜESCH/ROVELLI, Datenschutzrecht, S. 101 f.

⁵⁵² MEIER, Protection des données, N 696; THOUVENIN, Datenschutzerklärung, S. 465.

der Totalrevision des DSG wurde der Transparenz- mit dem Zweckbindungsgrundsatz in Art. 6 Abs. 3 DSG zusammengefasst, allerdings mit legislatisch suboptimalem Ergebnis.⁵⁵³ Die «Erkennbarkeit» im Wortlaut von Art. 6 Abs. 3 DSG bezieht sich – anders noch als unter Art. 4 Abs. 4 aDSG – nunmehr nur noch auf den bestimmten Zweck, nicht mehr auf die Erkennbarkeit der Datenbeschaffung an sich.⁵⁵⁴ Die über den Bearbeitungszweck hinausgehenden Transparenzpflichten werden aus dem Grundsatz von Treu und Glauben (Art. 6 Abs. 2 DSG)⁵⁵⁵ abgeleitet,⁵⁵⁶ weshalb der Transparenzgrundsatz im Ergebnis sowohl den Datenerhebungs- als auch den Datenbearbeitungsvorgang erfasst.⁵⁵⁷

- 123 Aufgrund des Legalitätsprinzips dürfen öffentliche Organe Personendaten grundsätzlich nur gestützt auf eine gesetzliche Grundlage bearbeiten (vgl. Art. 34 Abs. 1 i.V.m. Art. 6 Abs. 1 DSG). Ob und inwieweit das Vorliegen einer entsprechenden Ermächtigungsnorm bereits für die im Rahmen des Transparenzgrundsatzes erforderliche Erkennbarkeit sorgt, ist umstritten und nach den Umständen des konkreten Einzelfalls zu beurteilen.⁵⁵⁸ Der im Zuge der Revision des Datenschutzgesetzes neu geschaffene Art. 19 DSG konkretisiert den in Art. 6 Abs. 3 DSG enthaltenen Erkennbarkeitsgrundsatz und stipuliert eine *aktive Informationspflicht* des Verantwortlichen *bei der Beschaffung von Personendaten*. Die Informationspflicht nach Art. 19 DSG greift – anders als noch unter dem aDSG – bei der Beschaffung jeglicher Arten von Personendaten, und zwar auch dann, wenn die Daten nicht bei der betroffenen Person beschafft werden (Art. 19 Abs. 1 DSG). Ergibt sich die Möglichkeit der Datenweitergabe direkt aus der gesetzlichen Grundlage, so entfällt zugleich die Informationspflicht gegenüber der betroffenen Person (Art. 20 Abs. 1 lit. b DSG).

⁵⁵³ Der Bundesrat erläutert in seiner Botschaft demgegenüber, dass die Neuformulierung keine materiellen Änderungen bezweckt und sowohl die Beschaffung der Daten als auch der Zweck erkennbar sein müssen (BBl 2017 6941 ff., 7025).

⁵⁵⁴ EPINEY/NÜESCH/ROVELLI, Datenschutzrecht, S. 101; MEIER/TSCHUMY, CR LPD, N 41 zu Art. 6 DSG.

⁵⁵⁵ SR 235.1.

⁵⁵⁶ ROSENTHAL, Datenschutzgesetz, Rz. 35.

⁵⁵⁷ BÜHLMANN/REINLE, Basler Komm. DSG, N 161 zu Art. 6 DSG; EPINEY, Allgemeine Grundsätze, § 9 N 38; a.M. EPINEY/NÜESCH/ROVELLI, Datenschutzrecht, S. 101; THOUVENIN, Grundprinzipien, S. 64, gemäss dem sich aus der Erkennbarkeit des Zwecks auch bereits die Erkennbarkeit der Bearbeitung ergibt.

⁵⁵⁸ Krit. EPINEY, Allgemeine Grundsätze, § 9 N 41; befürwortend BÜHLMANN/SCHÜEPP, Information, Rz. 65 (mit Hinweis auf BBl 2017 6941 ff., 7024 f.); wohl auch EPINEY/NÜESCH/ROVELLI, Datenschutzrecht, S. 102 (mit Hinweis auf BBl 2003 2101 ff., 2124 f.). Der Gesetzgeber ging unter dem alten Recht davon aus, dass Gesetze aufgrund des direkt-demokratischen Prozesses als bekannt erachtet werden dürfen (BBl 1988 II 413 ff., 451).

Die Ausnahmeregelung von Art. 20 Abs. 1 lit. b DSGVO⁵⁵⁹, wonach die Beschaffung von Personendaten bei Vorliegen einer gesetzlichen Grundlage ohne die Information bzw. das Wissen der betroffenen Person stattfinden kann, ist insbesondere für den sensiblen Bereich der Polizei bzw. Strafverfolgung bedeutsam.⁵⁶⁰ Durch die Erkennbarkeit der Datenbeschaffung könnte der Ermittlungserfolg im polizeilichen Bereich gefährdet werden.⁵⁶¹ Um den datenschutzrechtlichen Grundsätzen Nachachtung zu verschaffen, ist im Rahmen der bereichsspezifischen gesetzlichen Grundlagen aber stets eine Interessenabwägung vorzunehmen.⁵⁶² Schliesslich hat eine nachträgliche Information der betroffenen Person aber zwingend zu erfolgen, wenn der Zweck der Überwachungsmassnahmen durch eine Information nicht mehr gefährdet wird.⁵⁶³

ff. Grundsatz der Datenrichtigkeit und Datensicherheit

Beim Grundsatz der Datenrichtigkeit handelt es sich um einen Aspekt der Datenqualität. Er bezweckt die inhaltliche Richtigkeit und Aktualität der Daten in Bezug auf die bestimmte Person und enthält zwei Pflichten (vgl. Art. 6 Abs. 5 DSGVO): Zum einen hat sich der Datenbearbeiter im Sinne einer Vergewisserungspflicht über die Richtigkeit der Informationsquelle und des Informationsgehalts zu vergewissern. Die im Rahmen der Vergewisserungspflicht im Einzelnen zu treffenden Massnahmen sind einzelfallabhängig und können je nach den Umständen die Pflicht zu einer Nachführung von Personendaten oder zur periodischen Überprüfung mit sich bringen. Nebst der Vergewisserungspflicht trifft den Verantwortlichen eine Berichtigungs- und Löschungspflicht. So hat er alle angemessenen Massnahmen zu treffen, um Personendaten, welche im Hinblick auf den Beschaffungs- oder Bearbeitungszweck unrichtig oder un-

124

⁵⁵⁹ SR 235.1.

⁵⁶⁰ EPINEY, Allgemeine Grundsätze, § 9 N 43; vgl. JÖHRI, Handkomm. aDSG, N 31 zu Art. 18 aDSG; ebenso BBl 2003 2101 ff., 2127. Für die Anwendung von Art. 20 Abs. 1 lit. b DSGVO genügt es, dass das bereichsspezifische Gesetz Raum für eine mögliche Datenverarbeitung lässt und nicht, dass eine Bearbeitung gesetzlich vorgeschrieben sein muss (vgl. MEIER, Protection des données, N 953).

⁵⁶¹ THOMANN, Strafverfolgung, S. 135.

⁵⁶² EPINEY, Allgemeine Grundsätze, § 9 N 43.

⁵⁶³ JÖHRI, Handkomm. aDSG, N 36 zu Art. 18 aDSG; SCHWEGLER, Datenschutz im Polizeiwesen, S. 74. Die StPO sowie die meisten Polizeigesetze sehen deshalb bei sämtlichen verdeckten Massnahmen eine entsprechende Mitteilungspflicht mit allfälligen Ausnahmen vor. Damit wird sichergestellt, dass die Massnahmen nachträglich auf ihre Zulässigkeit hin überprüft werden können; vgl. beispielsweise § 32 Abs. 4 PolG-ZH (LS 550.1) für die polizeiliche Observation sowie § 32e Abs. 4 PolG-ZH (i.V.m. Art. 298 StPO) für die verdeckte Vorermittlung.

vollständig sind, zu berichtigen, zu löschen oder zu vernichten. Eine Löschung oder Vernichtung ist erforderlich, wenn ein Personendatum nicht korrigiert oder ergänzt werden kann. Sollten erhobene bzw. beschaffte Daten für den Bearbeitungszweck nicht mehr notwendig sein, so ergibt sich bereits aus dem Grundsatz der Verhältnismässigkeit die Pflicht, diese Daten zu vernichten.⁵⁶⁴

C. Polizeiliche Informationshilfe im Besonderen

1. Heterogenität von spezialgesetzlichen Regelungen

- 125 Der Begriff der polizeilichen Zusammenarbeit oder Kooperation umfasst eine Vielzahl von Formen inner- und zwischenstaatlicher polizeilicher Amtshilfe.⁵⁶⁵ Diese Unterstützung erfolgt in erster Linie zwischen Behörden der Sicherheits- und Kriminalpolizei, die entweder verschiedenen Staaten oder Gemeinwesen angehören oder auf unterschiedlichen Ebenen desselben Gemeinwesens tätig sind. Die Ausprägungen dieser Kooperation erstrecken sich vom Austausch von Personal, Sachmitteln und Fachwissen über gemeinsame Polizeieinsätze bis hin zur Übermittlung von Personendaten. Ähnlich wie die Rechtshilfe kann auch die Polizeikooperation von grundrechtsinvasiver Natur sein. Anders als die Rechtshilfe dient sie jedoch nicht der unmittelbaren Unterstützung anhängiger Verfahren, sondern vielmehr der Wahrnehmung polizeilicher Aufgaben, weshalb der Schutz der betroffenen Personen im Rahmen der Datenschutzgesetzgebung erfolgt.⁵⁶⁶
- 126 Die Unterscheidung zwischen den verschiedenen Formen der polizeilichen Informationshilfe⁵⁶⁷ sowie ihre Abgrenzung von der Rechtshilfe und der allgemeinen Amtshilfe ist auch und gerade aufgrund der kaum zu überschaubaren Vielzahl von spezialgesetzlichen Bestimmungen bzw. in Ermangelung einer einheitlich-umfassenden Normierung von erheblicher rechtsdogmatischer Komplexität.⁵⁶⁸ Diese wurde durch das vermehrte Auftreten grenzüberschreitender Delikte und Kriminalitätsphänomene wie digitalisierte und organisierte Kriminalität, Terrorismus und Menschenhandel weiter verstärkt. Die Grund-

⁵⁶⁴ Vgl. zum Ganzen BBl 2017 6941 ff., 7026; BAERISWYL, Handkomm. DSG, N 61 ff. zu Art. 6 DSG; BÜHLMANN/REINLE, Basler Komm. BV, N 252 ff. zu Art. 6 DSG; EPINEY, Allgemeine Grundsätze, § 9 N 48 f.; EPINEY/NÜESCH/ROVELLI, Datenschutzrecht, S. 105 ff.

⁵⁶⁵ Zu Dogmatik und Terminologie vgl. BREITENMOSER, Sicherheit, Rz. 54 ff.

⁵⁶⁶ Näher zur polizeilichen Amts- und Vollzugshilfe vorne [N 86 ff.](#)

⁵⁶⁷ Einlässlich dazu LOBSIGER, Informationshilfe, S. 3 ff.

⁵⁶⁸ GL.M. HEIMGARTNER, Amtshilfe, S. 199.

lage für diese Kooperation bildet unter anderem die in Art. 350 ff. und Art. 355a StGB geregelte Zusammenarbeit mit Interpol und Europol. Hinzu kommen bilaterale Abkommen mit den Staaten des angrenzenden Auslands sowie die sich aus der Schengen-Assoziation ergebenden spezialgesetzlichen Bestimmungen. Diese Regelwerke enthalten differenzierte Vorschriften zur polizeilichen Informationshilfe, die häufig den Austausch besonders schützenswerter Daten und Persönlichkeitsprofile über spezifische Informationssysteme vorsehen.⁵⁶⁹

Demgegenüber bleibt die innerstaatliche Polizeikooperation weitgehend unkodifiziert.⁵⁷⁰ Dieser Mangel ist unter dem Gesichtspunkt der Rechtssicherheit problematisch, insbesondere im Hinblick auf den EU-Rahmenbeschluss zur Vereinfachung des Informationsaustauschs.⁵⁷¹ Dieser verpflichtet die schweizerischen Strafverfolgungsbehörden dazu, ausländische Partnerbehörden nicht schlechter zu behandeln als inländische Stellen.⁵⁷² Angesichts des zunehmenden Aufkommens transnationaler oder ortsunabhängiger Kriminalität sowie der fortschreitenden Digitalisierung von Gesellschaft und Staat gewinnt die polizeiliche Informationshilfe als zentrale Form der Polizeikooperation sowohl auf nationaler als auch auf internationaler Ebene weiter an Bedeutung.⁵⁷³ Aufgrund ihrer Qualifikation als nichtjustizförmige Personendatenbearbeitung unterliegt die polizeiliche Informationshilfe dem allgemeinen Datenschutzrecht und den damit verbundenen Grundsätzen.⁵⁷⁴ Dieser allgemeine rechtli-

127

⁵⁶⁹ Unter den zahlreichen Rechtsquellen sei exemplarisch auf folgende Bundeserlasse verwiesen: Art. 3 Abs. 2, 10 f. BPI (SR 361), Art. 4, 23c, 23h Abs. 2, Art. 24a Abs. 8 BWIS (SR 120), Art. 75a IRSG (SR 351.1; Amtshilfe international: selbständige polizeiliche Ersuchen im Rahmen der Rechtshilfe), Art. 46 Abs. 3 NDG (SR 121), Art. 349a–349h, 350–353 StGB (Amtshilfe international sowie multilateral: Interpol); Art. 354 Abs. 3–6 StGB (Amtshilfe innerstaatlich: erkennungsdienstliche Daten); Art. 355a u. 355b StGB (Amtshilfe international multilateral: Europol), Art. 13 Abs. 1 Satz 2 ZentG (SR 360; Amtshilfe innerstaatlich), bilaterale Polizeiverträge (Amtshilfe international/bilateral).

⁵⁷⁰ 2009 hätte mit dem Vorentwurf für ein Bundesgesetz über die polizeilichen Aufgaben des Bundes (Polizeiaufgabengesetz, PolAG) neben einer rechtssystematischen Bereinigung der internationalen Kooperationsregeln auch die Verankerung der wichtigsten Grundsätze der innerstaatlichen Polizeikooperation an die Hand genommen werden sollen (vgl. vorne [N 31](#)).

⁵⁷¹ ABl. L 386 vom 29.12.2006, S. 89.

⁵⁷² Vgl. Art. 3 Abs. 3 des Rahmenbeschlusses (ABl. L 386 vom 29.12.2006, S. 89), Art. 6 SIaG (SR 362.2).

⁵⁷³ Informationen, die unmittelbar der Beweisführung in bereits hängigen Verfahren dienen sollen, dürfen somit im Rahmen der polizeiautonomen Informationshilfe nicht ausgetauscht werden. Das gleiche gilt für Daten, die erst unter Rückgriff auf prozessualen Zwang beschafft werden können, dessen Anordnung oder Androhung in der Kompetenz von Justiz- oder Verwaltungsjustizbehörden liegt; vgl. HEIMGARTNER, Amtshilfe, S. 227 f.

⁵⁷⁴ Vgl. dazu vorne [N 118 ff.](#)

che Rahmen bleibt unabhängig von spezialgesetzlichen Regelungen zur Amtshilfe massgeblich und wird daher regelmässig in den Polizeigesetzen ausdrücklich festgehalten.

2. Zielführende Begriffsverwendung

- 128 Trotz oder gerade aufgrund der Unübersichtlichkeit und Vielfalt der polizeirechtlichen Erlasse ist die Terminologie im Zusammenhang mit dem polizeibehördlichen Datenaustausch uneinheitlich.⁵⁷⁵ Aus diesem Grund ist der Begriff der «*polizeilichen Informationshilfe*» vorzuziehen.⁵⁷⁶ Der Begriff verdeutlicht, dass es sich hierbei zwar um die zentrale, jedoch nur eine von mehreren Formen der polizeilichen Amtshilfe im Rahmen der Polizeikooperation handelt – eine Form, die nicht zwingend in einem formalisierten, zwischenbehördlichen Verfahren erfolgt.⁵⁷⁷ Zudem trägt der Begriff dem in der Praxis sehr bedeutsamen Umstand Rechnung, dass *Informationshilfe* nicht zwangsläufig als gegenseitiger Austausch ausgestaltet ist, sondern *regelmässig «nur» die einseitige Zurverfügungstellung der Daten beinhaltet*. Dies zeigt sich insbesondere an der Regelung zur spontanen Informationshilfe, bei der Informationen ohne eine formale Gegenleistung weitergegeben werden können (vgl. Art. 7 SIaG⁵⁷⁸ bzw. Art. 12 E-SIAG⁵⁷⁹).

3. Ausgewählte Informationshilfegrundsätze im Verhältnis zu den allgemein-datenschutzrechtlichen Grundsätzen

a. Zweckbindung

- 129 Dem Grundsatz der Zweckbindung folgend dürfen personenbezogene Daten ausschliesslich zur Erfüllung polizeilicher Aufgaben verarbeitet werden. Das Amtsgeheimnis (Art. 321 StGB) gilt denn auch innerhalb der Verwaltung, und die einschlägige Rechtsordnung bestimmt, in welchen Fällen ein einzelner

⁵⁷⁵ Vgl. etwa Art. 12 Abs. 1 BPI (SR 361), Art. 39^{quarter} PolG-SG (sGS 451.1), § 42^{bis} PolG-SO (BGS 511.11), § 39 PolG-ZG (BGS 512.1), § 52 Abs. 4 PolG-ZH.

⁵⁷⁶ Vgl. Art. 39 VE-PolAG.

⁵⁷⁷ HEIMGARTNER, Amtshilfe, S. 205 (m.w.Verw.), definiert den Begriff der «Informationshilfe» als die «Herausgabe von Informationen in Form von Daten an andere Amtsstellen in physischer (Papier) oder in elektronischer Form (Dateien).».

⁵⁷⁸ SR. 362.2.

⁵⁷⁹ BBl 2024 2359 ff. Das revidierte SIAG wird auf den 17. Juli 2025 in Kraft gesetzt.

Mitarbeiter zur Weitergabe von Daten verpflichtet ist.⁵⁸⁰ Gleichzeitig ist der Datenumfang begrenzt, sodass nur diejenigen Informationen bearbeitet werden dürfen, die für die Erfüllung polizeilicher Aufgaben unbedingt erforderlich sind. Sachgerecht erscheint deshalb, zwischen gerichts-, sicherheits- und verwaltungspolizeilichen Daten zu differenzieren, zumal die gerichtspolizeilichen Daten dem Regime der Strafprozessordnung unterworfen sind (Art. 95 ff. StPO) und nicht unter das allgemeine Polizei- oder Datenschutzrecht fallen.⁵⁸¹

Ein Teil der Doktrin qualifiziert die gerichtspolizeiliche Nutzung von sicherheits- oder verwaltungspolizeilich erhobenen Daten als rechtsgrundlagenbedürftigen Eingriff in das Recht auf informationelle Selbstbestimmung (Art. 13 Abs. 2 BV). Argumentiert wird, dass die bundesgerichtliche Rechtsprechung zwar keine vollständige Identität zwischen dem ursprünglichen Zweck (z.B. sicherheitspolizeiliche Datenerhebung) und dem späteren gerichtspolizeilichen Verwendungszweck erfordere; wenn präventiv-polizeilich erhobene Informationen als Beweismittel in ein Strafverfahren eingebracht werden sollen, sei aber eine strikte Zweckbindung erforderlich. Dies führe zu einer Verdoppelung des Rechtssatzvorbehalts für die sicherheits- und verwaltungspolizeiliche Datenerhebung einerseits und für die anschliessende Zweckänderung der Datenverarbeitung im Strafverfahren andererseits.⁵⁸²

Diese Auffassung ist abzulehnen. Das Bundesgericht hat unter Bezugnahme auf die Bestimmungen der nationalen Rechtshilfe in Strafsachen (Art. 43 ff. StPO) unlängst festgestellt, dass *für die Weitergabe rechtmässig erhobener Daten an Strafverfolgungsbehörden keine zusätzliche ausdrückliche gesetzliche Grundlage erforderlich sei*.⁵⁸³ Damit hat das Bundesgericht eine restriktive Interpretation der Zweckbindung und Transparenz in der Datenbearbeitung ausdrücklich abgelehnt. Zudem widerspricht diese Auffassung dem Grundsatz der Verfügbarkeit,⁵⁸⁴ sofern sie sich auf pendente Strafverfahren bezieht: Alle bei Strafverfol-

⁵⁸⁰ SCHWEGLER, Datenschutz im Polizeiwesen, S. 132.

⁵⁸¹ ALBERTINI, Polizeigesetz, S. 297 f.; zur Datenbearbeitung im Strafverfahren im Allgemeinen sowie zur Wechselwirkung zwischen datenschutzrechtlichen Vorgaben und StPO vgl. FANTI/ROHMER, CR CPP, N 2 ff. zu Art. 95 StPO; FIOLKA, Basler Komm. StPO, N 1 ff. zu Art. 95 StPO; JOSITSCH/SCHMID, Praxiskomm. StPO, N 1 ff. zu Vorb. Art. 95–99 StPO; RHYNER, VSKC-Handbuch, S. 137 ff.

⁵⁸² BRUNNER/KRADOLFER, Herausforderungen, S. 56; SIMMLER/CANOVA, S. 116.

⁵⁸³ BGer-Urteil 6B.346/2024 vom 8. November 2024 E. 2.3; JEANNERET/GAUTIER, CR CPP, N 12 zu Art. 298b StPO; KNODEL, Basler Komm. StPO, N 6 zu Art. 298b StPO.

⁵⁸⁴ Das sog. «Disponibilitätsprinzip» besagt, dass die Sicherheits- und Kriminalpolizeibehörden im In- und Ausland zur Erfüllung ihrer gesetzlichen Aufgaben alle personenbezogenen Daten austauschen dürfen, die ihnen oder den beteiligten Partnerstellen zur Verfügung stehen. Näheres zum Grundsatz der Verfügbarkeit bei HEIMGARTNER, Amtshilfe,

gungsbehörden vorhandenen Daten gelten als verfügbar, sofern sie für die Verhütung, Feststellung oder Verfolgung von Straftaten relevant sind.⁵⁸⁵ Auch das von BRUNNER/KRADOLFER vorgebrachte Argument, die genannte Rechtsprechung beziehe sich nicht auf den besonders grundrechtssensiblen Schnittbereich von Polizei- und Strafprozessrecht, verfängt nicht. Entscheidend ist ausschliesslich, dass die Daten rechtmässig erhoben wurden.⁵⁸⁶

b. Erkennbarkeit und Transparenz

- 132 Der Grundsatz der Verfügbarkeit⁵⁸⁷ schränkt den allgemein-datenschutzrechtlichen Transparenzgrundsatz insoweit ein, als die betroffene Person nicht genau nachvollziehen können muss, für welchen spezifischen (sicherheits-, gerichts- oder verwaltungspolizeilichen) Auftrag ihre Daten von der Polizei beschafft und weiterbearbeitet werden (vgl. Art. 20 Abs. 1 lit. b DSGVO)⁵⁸⁸. *Erkennbarkeit bedeutet im polizeilichen Kontext deshalb, dass eine betroffene Person aus den konkreten Umständen heraus mit einer Datenbeschaffung und dem Zweck der Datenbearbeitung rechnen muss.* So muss ein Verkehrsteilnehmer sowohl mit der bildlichen Erfassung seines Fahrzeugs und seiner Person als auch mit der allfälligen Verwendung der erhobenen Daten in einem Strafverfahren rechnen.⁵⁸⁹

Insbesondere bei verdeckten polizeilichen Massnahmen ist evident, dass keine umfassende Erkennbarkeit im Sinne der allgemein-datenschutzrechtlichen Vorgaben verlangt werden kann, würde eine solche die entsprechenden Ermittlungen doch a priori obsolet werden lassen (vgl. Art. 20 Abs. 3 lit. b DSGVO). Die Vertraulichkeit solcher Massnahmen wird denn auch regelmässig durch spezifische polizei- bzw. verfahrensrechtliche Normen sichergestellt.

S. 217 f.; LOBSIGER, Informationshilfe, S. 5 ff. SATZGER, Strafrecht, S. 173, weist auf die durch den Grundsatz der Verfügbarkeit zulasten der Beschuldigtenrechte erzielte «Effektivierung der Strafverfolgung» hin und plädiert für einen Ausgleich durch erweiterte datenschutzrechtliche Vorschriften.

⁵⁸⁵ Vgl. Art. 2 Abs. 1 SluG (SR 362.2), Art. 349c Abs. 4 lit. c StGB, Art. 96 StPO; BBl 2024 2359 ff., 2360.

⁵⁸⁶ BGer-Urteil 6B.381/2024 vom 13. Januar 2025 E. 1.3.

⁵⁸⁷ A.a.O.

⁵⁸⁸ SR 235.1.

⁵⁸⁹ BGer-Urteil 6B.346/2024 vom 8. November 2024 E. 2.3.2; vgl. auch BGer-Urteil 6B.584/2022 vom 14. August 2023, wo das Bundesgericht eine StPO-widrige Hausdurchsuchung der Kantonspolizei SG auf die polizeiliche Generalklausel stützte und die erlangten Beweismittel als verwertbar qualifizierte.

2. Teil: Rechtsnatur und Gesetzgebungskompetenz der AFV

I. Ausgangslage

Aus der Kompetenzordnung der Bundesverfassung ergibt sich, wie dargelegt, eine kategoriale Differenzierung für das Recht des polizeilichen Eingriffshandelns: In die Kompetenz der Kantone fallen Massnahmen der Gefahrenabwehr einschliesslich der Straftatenprävention (Erkennung und Verhinderung von Straftaten). Der Bund verfügt über eine konkurrierende Kompetenz zur Regelung des Straf- und Strafprozessrechts.⁵⁹⁰ Die Kompetenzmaterie «Strafprozessrecht» im Sinne von Art. 123 Abs. 1 BV ist weit zu verstehen. Sie reicht von der Einleitung des Strafverfahrens bis zur Vollstreckung der gerichtlichen Entscheidung.⁵⁹¹ Umfasst ist das eigentliche gerichtliche und das vorgelagerte behördliche Verfahren, sofern es – wie vom Grundsatz her das in der Strafprozessordnung geregelte polizeiliche und staatsanwaltschaftliche Ermittlungs- bzw. Untersuchungsverfahren – mit dem gerichtlichen Verfahren in einem untrennbaren funktionalen Zusammenhang steht (vgl. Art. 299 ff. StPO). Die Kompetenz erstreckt sich auf das Strafverfahrensrecht als das Recht der Aufklärung und Aburteilung von Straftaten, die in der Vergangenheit begangen wurden. Hierzu gehören die Ermittlung und Verfolgung von Straftätern einschliesslich der Fahndung nach ihnen. Gegenstand der Regelungen ist die repressive Polizeitätigkeit, also diejenige, welche in Reaktion auf den Verdacht der Beteiligung einer Person an einer geschehenen oder unmittelbar bevorstehenden strafbaren Handlung vorgenommen wird.

Allerdings fehlen in der Schweizerischen Strafprozessordnung spezifische Bestimmungen für polizeiliche Massnahmen an der Schnittstelle zwischen Gefahrenabwehr, Straftatenverhütung und Strafverfolgung.⁵⁹² Daher erfordert

⁵⁹⁰ Zu den bereichsspezifischen Kompetenzen der Kantone im Bereich des Straf- und Strafprozessrechts: vgl. GÖKSU, Basler Komm. BV, N 4 ff. und N 9 ff. zu Art. 123 BV; VEST, St. Galler Kommentar, N 3 ff. zu Art. 123 BV.

⁵⁹¹ Das Wort «gerichtlich» suggeriert, dass im Strafverfahren in jedem Fall eine Überprüfung durch eine Gerichtsinstanz erfolgt. Zutreffend ist, dass der Grossteil der «gerichtlichen» Entscheide im Strafverfahren von der Staatsanwaltschaft, mithin einer Verwaltungsbehörde gefällt werden. Im Kanton Zürich beispielsweise wurden im Jahr 2024 32'117 Fälle erledigt. 95% bzw. rund 30'500 Fälle wurden mit Einstellungs- bzw. Sistierungsverfügung oder im Strafbefehlsverfahren, mithin durch die Staatsanwaltschaft erledigt. Vgl. dazu den Jahresbericht der Staatsanwaltschaft des Kantons Zürich 2024, abrufbar unter: <https://www.zh.ch/de/sicherheit-justiz/strafverfahren/jahresbericht-staatsanwalt-schaft-2024.html> (zuletzt besucht am 9. Mai 2025).

⁵⁹² Die StPO lässt in Ausnahmefällen polizeiliche Massnahmen auch vor dem Vorliegen eines konkreten Tatverdachts zu. Dies betrifft beispielsweise Massnahmen wie die Anhaltung (Art. 215 StPO), Ermittlungen bei aussergewöhnlichen Todesfällen und Leichenfunden.

das polizeiliche Vorgehen im Vorfeld eines Strafverfahrens (sog. «polizeiliche Vorermittlungen»)⁵⁹³ eine explizite gesetzliche Grundlage im jeweiligen kantonalen Polizeigesetz. Dies ergibt sich zum einen daraus, dass die bisherige Regelung im aufgehobenen Bundesgesetz über die verdeckte Ermittlung (BVE)⁵⁹⁴ nicht in die neue Strafprozessordnung übernommen wurde, zum anderen hat die neuere bundesgerichtliche Rechtsprechung die der Strafuntersuchung dienende verdeckte Vorermittlung weit ausgelegt.⁵⁹⁵

Dies betrifft beispielsweise Massnahmen wie die DNA-Profilerstellung (Art. 255 ff. StPO), erkennungsdienstliche Massnahmen (Art. 260 ff. StPO) sowie die Observation (Art. 282 StPO); vgl. dazu auch ZIMMERLIN/GALELLA, Aspekte, S. 378.

⁵⁹³ Vgl. dazu bereits vorne [N 84 f.](#) sowie eingehend hinten [N 174 ff.](#)

⁵⁹⁴ AS 2004 1409 ff. (vormals: SR 312.8).

⁵⁹⁵ Das Bundesgericht subsumiert darunter jede Fahndungsmethode, bei welcher Polizeiangehörige nicht als solche erkennbar sind (vgl. BGE 134 IV 266 E. 3.6 S. 275 ff.; ferner BGer-Urteil 6B.490/2024 vom 24. Januar 2025 E. 2.4 ff.). Bereits aufgrund der früheren Rechtslage wurde die Notwendigkeit einer spezifischen formell-gesetzlichen Grundlage bei längerfristigen Observationen durch die Lehre bejaht (vgl. ZALUNARDO-WALSER, Verdeckte Ermittlungsmassnahmen, S. 50 ff. [m.w.H.]; kritisch zur Einsatzdauer als Qualifikationsmerkmal für die Eingriffstiefe der Observation DERS., Verdeckte Ermittlungsmassnahmen, S. 58 f.).

II. Entwicklung und Funktionsweise der AFV

In kaum einem Bereich manifestiert sich die Ambivalenz zwischen Freiheit und Sicherheit so offenkundig wie bei den sicherheitsbehördlich eingesetzten (technischen) Überwachungsmassnahmen. Die automatisierte Fahrzeugfahndung und Verkehrsüberwachung (AFV) gehört zu diesen Massnahmen. Das Bundesamt für Zoll und Grenzsicherheit (BAZG, vormals GWK)⁵⁹⁶ hat das System bereits seit 2005 in Betrieb und zu diesem Zweck ca. 400 Kameras für die automatisierte Kontrollschilderkennung im Einsatz; der geplante Endausbau ist noch nicht erreicht.⁵⁹⁷ Das System wird in der Schweiz als taktisches Mittel eingesetzt, insbesondere im Kampf gegen transnationale Kriminalität wie Menschenhandel, (Menschen-)Schmuggel, Betäubungsmittelkriminalität oder bei Alarmfahndungen.⁵⁹⁸ Es erlaubt eine effiziente und ressourcenschonende Überwachung des Verkehrs an neuralgischen Punkten. Grundvoraussetzung ist dabei, dass die räumlichen Verhältnisse vor Ort die Anhaltung und Kontrolle von Fahrzeugen überhaupt zulassen. In der Praxis bilden nicht die Erfassungssysteme einen Engpass, sondern die unmittelbar verfügbaren, nicht gebundenen personellen Ressourcen, die jede Intervention bedingt.

134

⁵⁹⁶ Zum Transformationsprojekt «DaziT» der EZV vgl. vorne [N 33](#).

⁵⁹⁷ Stellungnahme des Bundesrates vom 16. August 2023 zur Interpellation 23.3507 «Automatische Fahrzeugfahndung und Verkehrsüberwachung. Ein Trumpf im Kampf gegen das organisierte Verbrechen?», abrufbar unter: «<https://www.parlament.ch/de/ratsbetrieb/suche-curia-vista/geschaefte?AffairId=20233507>» (zuletzt besucht am 28. Februar 2025).

⁵⁹⁸ Mit einer Alarmfahndung kann nach einem schweren Delikt (z.B. Entführung, schwerer Einbruch [Bankomatsprengung], Tötungsdelikt etc.) kantonsübergreifend eine dringende polizeiliche Suche ausgelöst werden. Dabei handelt es sich um ein gesamtschweizerisches Fahndungsdispositiv, das als Sofortmassnahme unmittelbar nach einem Ereignis eingeleitet wird. Konkret nehmen dabei Polizeieinheiten vordefinierte Beobachtungsstellen ein, um beispielsweise neuralgische Verkehrspunkte oder andere fallbezogene wichtige Orte zu überwachen. Die Alarmfahndung kann innert Minuten nach einem Ereignis ausgelöst werden und kommt in der Schweiz regelmässig zum Einsatz; vgl. beispielsweise Art. 12 der Verwaltungsvereinbarung zwischen dem Kanton Thurgau und der Schweizerischen Eidgenossenschaft über die Zusammenarbeit zwischen der Kantonspolizei Thurgau und dem Grenzschutzkorps beziehungsweise der Eidgenössischen Zollverwaltung (RB 541.2); zur Alarmfahndung vgl. SCHERER/DÜRK, Basler Komm. StPO, N 6 zu Art. 210 StPO (m.w.H.). Zu den Verwaltungsvereinbarungen zwischen den Kantonen und dem EFD vgl. BOCK, Rechtsetzende Vereinbarungen, *passim*; LINSI, Verfassungsrechtliche Zuständigkeit, S. 471; NUSSBAUM, Zollwesen, S. 250 ff., zur Kritik an der Verfassungsrechtlichkeit dieser Vereinbarungen vgl. FISCHER/TIEFENTHAL, Polizeiliche Aufgaben, Rz. 11 ff.; MOHLER/SCHWEIZER, Sicherheitsrechtliche Problemstellungen, Rz. 26 f.

Die AFV basiert auf mehreren technischen Bausteinen:

- **Kamerasysteme:** Die stationär (z.B. an Brücken oder freistehend fest installiert) oder mobil (für den jeweiligen Einsatz aufgebaute) eingesetzten Kameras erfassen die Kennzeichen des fließenden Verkehrs auf jeweils einer Fahrspur⁵⁹⁹ in Echtzeit mittels nicht sichtbarem Infrarotblitzlicht.
- **OCR-Software:** Eine Texterkennungssoftware analysiert das Bildmaterial, extrahiert das Nummernschild und generiert einen Datensatz, bestehend aus den Buchstaben und/oder Ziffern des Kennzeichens.
- **Datenbanken:** Der ausgelesene digitale Datensatz mit den Buchstaben und/oder Ziffern des Kennzeichens wird über eine Datenleitung an einen am Fahrbahnrand in einem verschlossenen Behälter untergebrachten stationären Rechner weitergeleitet, in dem das erfasste Kennzeichen automatisch mit verschiedenen im Rechner abgespeicherten (Fahndungs-)Dateien abgeglichen wird.

- 135 Der Abgleich mit dem automatisierten Polizeifahndungssystem des Bundes (RIPOL)⁶⁰⁰ dauert weniger als eine Sekunde. Ein Abgleich mit dem Schengener Informationssystem (SIS) wäre durch die EU-Rechtsgrundlagen zwar gedeckt; in der Schweiz fehlt auf Stufe Bund aber derzeit die rechtliche Grundlage, um Fahrzeugkennzeichen aus dem AFV-System mit dem SIS abzugleichen.⁶⁰¹ Dies hat sich auch mit dem weiterentwickelten SIS, das Anfang März 2023 operativ in Betrieb genommen wurde, nicht geändert.⁶⁰² Beim Resultat des Abgleichvorgangs ist zu differenzieren: Unterschieden werden *Nichttreffer* («No-Hit») – damit sind Kennzeichen angesprochen, die nicht im Fahndungsbestand gelistet sind – *unechte Treffer* («false positive-Hit») – ein zutreffend oder gegebenenfalls auch durch die Software falsch ausgelesenes Kennzeichen ist nicht im Fahndungsbestand erfasst – und *echte Treffer* («Hit») – das Kennzeichen ist richtig ausgelesen und im Datenbestand zur Fahndung ausgeschrieben.⁶⁰³ Wird eine Übereinstimmung festgestellt, weil das Kennzeichen in den Datenbeständen polizeilicher Fahndungsdateien enthalten ist, sendet das System eine «Hit-Meldung». Zudem erfolgt im Trefferfall temporär eine Speicherung

⁵⁹⁹ Um die gesamte Fahrbahn abzudecken, können an einem Standort auch mehrere Erfassungssysteme installiert sein.

⁶⁰⁰ Vgl. Art. 15 Abs. 1 BPI (SR 361) i.V.m. Art. 6 Abs. 1 lit. a RIPOL-Verordnung (SR 361.0).

⁶⁰¹ In den Kantonen bestehen vereinzelt entsprechende explizite Grundlagen: vgl. Art. 109 Abs. 2 lit. a PolG-BE (BGS 521.1), § 36^{octies} Abs. 2 lit. a PolG-SO (BGS 511.11).

⁶⁰² Eine Übersicht über die Weiterentwicklungen des SIS findet sich auf der Webseite des Bundesrates, abrufbar unter: «<https://www.admin.ch/gov/de/start/dokumentation/medienmitteilungen.msg-id-93601.html>» (zuletzt besucht am 1. März 2025).

⁶⁰³ Vgl. insbesondere zu den unechten Treffern BGE 149 I 218 E. 8.9.1 S. 235.

der Daten. Anders arbeitet das System im «No-Hit-Fall». Ergibt sich beim Datenabgleich kein Treffer, wird das aufgenommene Kennzeichen nach erfolgter Überprüfung entweder automatisch, d.h. ohne dass es von irgendjemandem je zur Kenntnis genommen wird, direkt aus dem Arbeitsspeicher des Abgleichrechners gelöscht, oder die Löschung erfolgt manuell durch einen Polizeibeamten.⁶⁰⁴ Im «Hit-Fall» erfolgt die weitere Datenbearbeitung gemäss den einschlägigen Bestimmungen des jeweiligen Polizeirechts.

Durch den Einsatz eines AFV-Systems können pro Stunde die Kennzeichen mehrerer tausend Fahrzeuge erfasst und abgeglichen werden.⁶⁰⁵ Die Software für den Betrieb von AFV-Systemen wurde von Bund und Kantonen gemeinsam entwickelt und kann somit von sämtlichen involvierten Behörden genutzt werden. Neben der Identität des Fahrzeughalters, die durch das Kontrollschild ermittelt werden kann, können je nach Kamera, Gerät und Software auch weitere Daten erhoben werden, insbesondere der Zeitpunkt der Kontrolle, der Standort, die Fahrtrichtung und die Fahrzeuginsassen.⁶⁰⁶ Fedpol prüft aktuell die Schaffung einer entsprechenden Rechtsgrundlage für den Datenabgleich mit dem Schengener-Informationssystem (SIS): AFV-Abfragen im SIS eröffnen Ermittlungs- und Fahndungsmöglichkeiten und können Informationen zu laufenden Ermittlungen im ganzen Schengenraum liefern. Sie könnten damit zu einer effektiveren Kriminalitätsbekämpfung beitragen.⁶⁰⁷

136

Die gleiche Technik wird im Übrigen als automatische Zufahrtskontrolle für die Durchsetzung von Fahrverbotszonen eingesetzt.⁶⁰⁸ Diese Systeme können Kontrollschilder automatisch erkennen und mit einer Datenbank abgleichen, in welcher Fahrzeuge mit einer Fahrbewilligung erfasst sind.

⁶⁰⁴ Das System lässt sich allerdings auch so konfigurieren, dass die Daten auch im Nichttrefferfall gespeichert bleiben: vgl. § 4^{quinquies} Abs. 5 lit. a PolG-LU (SRL 350; aufgehoben durch BGer-Urteil 1C.63/2023 vom 17. Oktober 2024); vgl. auch STÜCKELBERGER, AFV, S. 66.

⁶⁰⁵ Vgl. BGE 146 I 11 E. 3.2 S. 15, wonach im Kanton Thurgau in den ersten Monaten nach Inbetriebnahme insgesamt 829'444 Kontrollschilder erfasst wurden.

⁶⁰⁶ Vgl. BGE 149 I 218 E. 8.1.1/8.4 S. 225/228; BGE 146 I 11 E. 3.2 S. 15.

⁶⁰⁷ Stellungnahme des Bundesrates vom 16. August 2023 zur Interpellation 23.3507 «Automatische Fahrzeugfahndung und Verkehrsüberwachung. Ein Trumpf im Kampf gegen das organisierte Verbrechen?», abrufbar unter «<https://www.parlament.ch/de/ratsbetrieb/suche-curia-vista/geschaeft?AffairId=20233507>» (zuletzt besucht am 28. Februar 2025).

⁶⁰⁸ So beispielsweise am Flughafen Zürich: Personen mit einer Parkbewilligung lautend auf das Fahrzeug mit dem entsprechenden Kontrollschild können die Zufahrtsschranke ohne das Einlesen der Parkkarte am Kartenleser passieren.

III. Abgrenzungen

A. Technische (Video-)Überwachung im Allgemeinen⁶⁰⁹

- ¹³⁷ Die grundsätzlich auf die Auswertung von Fahrzeugkennzeichen ausgerichtete AFV gilt es zunächst von konventionellen Videoüberwachungsverfahren abzugrenzen. Videoanalyseverfahren umfassen Technologien, die Bildinhalte und Videosignale automatisch auswerten. Dabei lassen sich verschiedene Analysefunktionen unterscheiden, die je nach Einsatzzweck spezifische Erkennungsmechanismen bieten. Eine der zentralen Methoden ist die *Videosensorik*, welche Veränderungen innerhalb vordefinierter Bildbereiche registriert. Sobald eine Aktivität erkannt wird, kann das System einen Alarm auslösen oder das entsprechende Bild automatisch auf einen Überwachungsmonitor schalten. Ein weiteres Verfahren ist die *Biometrie (Gesichtserkennung)*, die es ermöglicht, Personen anhand charakteristischer Merkmale zu identifizieren. Dabei werden Gesichtsmerkmale erfasst, digitalisiert und mit hinterlegten Referenzbildern in einer Datenbank abgeglichen. Diese Methode kommt häufig in sicherheitskritischen Bereichen zum Einsatz, etwa im Rahmen von Zutritts- oder Zugangskontrollen oder der Ankunftsüberwachung an internationalen Flughäfen.⁶¹⁰ Ergänzend dazu erlaubt die *Suche in Bildkonserven* eine automatisierte Durchsuchung von bereits gespeicherten Videoaufzeichnungen nach spezifischen Bildveränderungen. Diese Technik erleichtert die nachträgliche Analyse von Videomaterial, indem sie relevante Sequenzen effizient identifiziert und bereitstellt. Von diesen «konventionellen» Videoanalyseverfahren unterscheidet sich AFV dadurch, dass ihr Fokus primär auf der Erfassung und Auswertung von Fahrzeugkennzeichen liegt. Die abgegrenzten Verfahren hingegen dienen namentlich der automatisierten Analyse allgemeiner Bildinhalte sowie der Aktivitätenerkennung. Die Abgrenzung ist insofern notwendig, als die Verfahren unterschiedliche grundrechtliche Eingriffsintensitäten aufweisen und somit verschiedenen gesetzlichen Anforderungen unterliegen.⁶¹¹

⁶⁰⁹ Eingehend zum Ganzen MÜLLER LUCIEN, Videoüberwachung, S. 17 ff.

⁶¹⁰ Allgemeines zur Gesichtserkennungstechnologie in der Polizeiarbeit vgl. SIMMLER/CANOVA, Polizeiarbeit, S. 105 ff.; vgl. dazu auch die Kritik von KÜHNE, Personendaten, S. 13 ff.

⁶¹¹ Eingehend zur Eingriffsintensität der AFV vgl. hinten [N 214 ff.](#)

B. Intelligente Verkehrsüberwachungssysteme im Besonderen

Sodann ist die AFV von intelligenten Videoüberwachungssystemen abzugrenzen. Moderne Verkehrsüberwachungssysteme basieren zunehmend auf fortschrittlichen Videoanalyseverfahren, die eine automatisierte Erfassung und Bewertung von Verkehrseignissen ermöglichen. Neben klassischen Methoden wie der Videoaufzeichnung kommen dabei zunehmend Technologien wie die Objekterkennung zum Einsatz. Sie erlaubt eine automatisierte Klassifizierung von Fahrzeugen, Verkehrsverstößen oder potenziell gefährlichen Situationen im Strassenverkehr. Diese Systeme nutzen künstliche Intelligenz, um Muster zu erkennen, Anomalien zu identifizieren und gezielt relevante Ereignisse herauszufiltern.⁶¹²

138

Anders als die AFV sind intelligente Verkehrsüberwachungssysteme somit auch in der Lage, Widerhandlungen gegen das Strassenverkehrsrecht automatisch zu identifizieren und mit einer beweiskräftigen Aufzeichnung zu dokumentieren. Abhängig vom jeweiligen System besitzen solche Überwachungslösungen die Fähigkeit, neben der unerlaubten Verwendung von Mobiltelefonen im Strassenverkehr auch die Nichteinhaltung des ausreichenden Abstands, unerlaubtes Überholen, Geschwindigkeitsüberschreitungen (sog. «Streckenradar»), Verstösse gegen die Tragepflicht von Sicherheitsgurten sowie Falschfahrer zu erkennen. Das aus mehreren Kameras bestehende Überwachungssystem ist sowohl bei Tag als auch bei Nacht, bei allen Witterungsbedingungen und je nach Modell bis zu Geschwindigkeiten von 300 km/h einsatzfähig.⁶¹³ Stellt das System einen möglichen Verstoß fest, wird die ausgewählte Aufnahme an die zuständige Verkehrskontrollbehörde weitergeleitet und von den zuständigen Beamten überprüft, bevor die Ahndung erfolgt. Sensible Details wie Kennzeichen, Fahrzeugtyp, Standort und Datum sowie das Gesicht von Mitfahrern können wahlweise durch einen in der Software integrierten Schutz unkenntlich gemacht werden. Der überprüfende Beamte sieht nur den Bildausschnitt des Fahrers.⁶¹⁴

⁶¹² Näheres dazu bei WEINBERG, Intelligente Videoüberwachung, S. 4 ff.

⁶¹³ Vgl. beispielsweise für das in der australischen Provinz New South Wales eingesetzte System die Webseite des Herstellers, abrufbar unter: «www.acusensus.com/faq/» (zuletzt besucht am 15. Februar 2025). In den Niederlanden ist ein durch die Polizeibehörden grösstenteils selbst entwickeltes System im Einsatz, das die unerlaubte Nutzung eines Mobiltelefons während der Fahrt erfasst (vgl. «<https://etsc.eu/the-netherlands-is-first-eu-member-state-to-issue-automated-fines-for-mobile-phone-use-at-the-wheel/>» [zuletzt besucht am 15. Februar 2025]).

⁶¹⁴ Einlässlich zum Ganzen WEINBERG, Intelligente Videoüberwachung, S. 6 ff. (m.w.H./m.w.Verw.).

IV. Rechtsgrundlagen in der Schweiz

A. Bund

¹³⁹ Das geltende Bundesrecht bietet *keine einheitliche Grundlage* für den Betrieb eines einzigen, integrierten Systems in der Schweiz. Das BAZG betreibt das System gestützt auf Art. 108 ZG⁶¹⁵ i.V.m. der Verordnung über den Einsatz von Bildaufnahme-, Bildaufzeichnungs- und anderen Überwachungsgeräten durch das Bundesamt für Zoll und Grenzsicherheit⁶¹⁶. Im VE-BAZG-VG ist die entsprechende Rechtsgrundlage in Art. 92 Abs. 1 i.V.m. Art. 111 Abs. 1 lit. e vorgesehen. Art. 92 Abs. 1 VE-BAZG-VG ermächtigt das BAZG in allgemeiner Weise, die Kontrollen automatisiert durchzuführen. Der Bundesrat erwähnt in seiner Botschaft als eine automatisierte Kontrolle ausdrücklich die AFV.⁶¹⁷ Gemäss Art. 111 Abs. 1 lit. e VE-BAZG-VG kann das BAZG an öffentlichen oder allgemein zugänglichen Orten und in Räumlichkeiten des BAZG Bildübertragungs- und Bildaufzeichnungsgeräte zur automatisierten Fahrzeugfahndung mittels Erfassung von Fahrzeugen und Kontrollschildern im Zollgebiet und deren Abgleich mit polizeilichen Personen- und Sachfahndungsregistern, Fahndungsaufträgen und Fahndungshinweisen einsetzen. Mit dieser Norm soll eine Entsprechung zum heutigen Art. 108 ZG geschaffen werden.⁶¹⁸

¹⁴⁰ Als Alternative zur zollrechtlichen Regelung würde sich auf den ersten Blick die Strassenverkehrsgesetzgebung anbieten. Die Durchsetzung und Überwachung der Bestimmungen des Strassenverkehrsgesetzes (SVG)⁶¹⁹ ist eine durch Bundesrecht spezialgesetzlich geregelte und bereichsspezifische Aufgabe der polizeilichen Gefahrenabwehr. Gemäss der Vorgabe von Art. 106 Abs. 2 SVG fällt der Vollzug der Strassengesetzgebung samt dem darauf basierenden Verordnungsrecht in die Zuständigkeit der Kantone; ihnen obliegt die Pflicht, die erforderlichen Massnahmen zur Gesetzesumsetzung zu ergreifen und die hierfür zuständigen kantonalen Behörden zu bestimmen. Die detaillierten Vor-

⁶¹⁵ SR 631.0.

⁶¹⁶ SR 631.053.

⁶¹⁷ Vgl. BBl 2022 2724 S. 133 f.

⁶¹⁸ BBl 2022 2724 S. 154 f. führt hierzu lediglich aus, dass das BAZG mit diesem System einen Beitrag zur Bekämpfung der grenzüberschreitenden Kriminalität i.S.v. Art. 1 VE-BAZG-VG leiste; vgl. dazu bereits die Kritik anlässlich der vergangenen Zollgesetzrevision von FISCHER/TIEFENTHAL, Polizeiliche Aufgaben, Rz. 9 (m.w.Verw.); vgl. ferner MOHLER, Ausweitung, Rz. 1 ff.

⁶¹⁹ SR 741.01.

gaben für polizeiliche Verkehrskontrollen sind primär in den Ausführungsvorschriften der Strassenverkehrskontrollverordnung (SKV)⁶²⁰ fixiert. Diese umfasst die zum Vollzug erforderlichen Regelungen zu Massnahmen, Informationsflüssen, statistischen Erhebungen und Sanktionen. In Konformität mit dem SVG wird die Überwachung des Verkehrs auf öffentlichen Strassen der nach kantonalem Recht bestimmten Polizeibehörde zugewiesen (Art. 3 Abs. 1 SKV). Deren Aufgaben umfassen das helfende und verkehrserziehende Einwirken, die Prävention von SVG-Widerhandlungen, die Verzeigung fehlbarer Verkehrsteilnehmer und die Erhebung von Ordnungsbussen (Art. 3 Abs. 2 SKV).⁶²¹

Die strassenverkehrsrechtlichen Bestimmungen erweisen sich für die Regelung der AFV jedoch als *ungeeignet*: Sie sind in strafrechtlicher Hinsicht primär auf die Eruierung und Verfolgung verkehrsspezifischer Widerhandlungen ausgerichtet und regeln die Verkehrskontrollen sowie die damit zusammenhängenden Massnahmen, Meldungen und statistischen Erhebungen (vgl. Art. 1 SKV). Diese Beschränkung manifestiert sich in Art. 9 SKV. Die Bestimmung, welche den Einsatz technischer Hilfsmittel im Rahmen von Kontrollen normiert, ist eng auf spezifische Verkehrsdelikte zugeschnitten, namentlich auf die Kontrolle der Geschwindigkeit, der Lichtsignalbeachtung, des Sicherheitsabstands, der Arbeits- und Ruhezeitvorschriften und der Atemalkoholkonzentration. Der Anwendungsbereich der AFV als polizeiliches Vorermittlungsinstrument geht sachlogisch über diese rein verkehrsspezifischen Delikte hinaus.⁶²² Die SKV-Regelungen gelten für den allgemeinen Vorermittlungsbereich Bereich – *genauso wie Art. 82 BV als verfassungsrechtliches Fundament oder das namentlich gestützt darauf erlassene SVG*⁶²³ – *als nicht bereichsspezifisch und damit zweckfremd*. Die Regelung der AFV hat vielmehr im sicherheitsrechtlichen Kontext zu erfolgen, dessen Grundlage Art. 57 Abs. 2 BV und die kantonalen Polizeigesetze bilden.⁶²⁴

⁶²⁰ SR 741.013. Gestützt auf diese hat das ASTRA die VSKV-ASTRA (SR 741.013.1) erlassen.

⁶²¹ Vgl. Art. 36 SKV (SR 741.013), wonach die Polizei Verzeigungen wegen Widerhandlungen gegen Strassenverkehrsvorschriften, die nicht im Ordnungsbussenverfahren geahndet werden können, der für den Strassenverkehr zuständigen Behörde des Kantons, in dem der Täter wohnt, zu melden hat.

⁶²² Ausführlich zur Einordnung der AFV in den polizeilichen Massnahmenkatalog vgl. sogleich hinten [N 148 f.](#), [150 ff.](#) sowie [240 ff.](#)

⁶²³ SR 741.01.

⁶²⁴ Vgl. dazu vorne [N 16 ff.](#), [39 ff.](#)

B. Kantone

- 141 Aufgrund der verfassungsrechtlichen Zuständigkeitsordnung im Bereich der inneren Sicherheit (Art. 57 BV)⁶²⁵ haben zahlreiche kantonale Polizeigesetze den Einsatz automatisierter Fahrzeugerkennungs- und Verkehrsüberwachungssysteme (AFV) positivrechtlich normiert. So namentlich die Kantone Aargau, Basel-Landschaft, Bern, Graubünden, Jura, Neuenburg, Solothurn, Schwyz, Thurgau, Tessin, Uri und Wallis.⁶²⁶ Die Polizeigesetzentwürfe der Kantone Appenzell Ausserrhoden, Appenzell Innerrhoden, Freiburg, Jura und Tessin sehen ebenfalls eine entsprechende Bestimmung bzw. eine Überarbeitung der bestehenden Regelung vor.⁶²⁷ Auch im Kanton Zürich befindet sich das Polizeigesetz derzeit in Teilrevision. Während der erste Vorentwurf die AFV-Massnahme ebenfalls vorsah,⁶²⁸ wurde sie im zweiten Entwurf ersatzlos gestrichen.⁶²⁹ Im Kanton St. Gallen wurde die beantragte Regelung durch die vorberatende Kommission des Kantonsrats im Februar 2024 zur Überarbeitung an den Regierungsrat zurückgewiesen.⁶³⁰ Auch wenn in den Kantonen keine bereichsspezifische gesetzliche Grundlage besteht, haben die Kantons-

⁶²⁵ Eingehend dazu vorne [N 39 ff.](#), [16 ff.](#)

⁶²⁶ Vgl. § 36b PolG-AG (SAR 531.200), § 45f PolG-BL (SGS 700), Art. 109–109f PolG-BE (BGS 521.1), Art. 22b PolG-GR (BR 613.000), Art. 102 Abs. 1 lit. e PolG-JU (RSJU 551.1), § 36^{octies} Art. 101b PolG-NE (RSN 561.1), § 36^{octies} PolG-SO (BGS 511.1), § 11a PolG-SZ (SRSZ 520.110), § 39a PolG-TG (RB 551.1), Art. 9b PolG-TI (RL 561.100), Art. 21a PolG-UR (RB 3.811f), Art. 59 PolG-VS (SGS 550.1). Interessant in diesem Zusammenhang ist der quantitative Vergleich der 13 einschlägigen gesetzlichen Grundlagen mit den Ausführungen der Konferenz der Kantonalen Polizeikommandantinnen und -kommandanten der Schweiz (KKPKS), gemäss welcher die AFV von 23 Polizeikörpers eingesetzt werde. Die Ausführungen sind abrufbar auf der Webseite der Polizeitechnik und -informatik Schweiz (PTI) unter: [«https://www.pti-tip.ch/de/PTI-PRODUKTE/AFV»](https://www.pti-tip.ch/de/PTI-PRODUKTE/AFV) (zuletzt besucht am 22. März 2025).

⁶²⁷ Vgl. Botschaft der Standeskommission des Kantons Appenzell Innerrhoden vom 26. März 2025, S. 27 ff. (Art. 58 ff. VE-PolG-AI); Erläuternder Bericht des Regierungsrates des Kantons Appenzell Ausserrhoden vom 6. Dezember 2022, S. 23 (Art. 50 VE-PolG-AR); Erläuternder Bericht des Staatsrates des Kantons Freiburg vom 31. Oktober 2023 (Geschäfts-Nr. 2023-DSJ-38), S. 4 (Art. 33j VE-PolG-FR).

⁶²⁸ Vgl. Antrag des Regierungsrates des Kantons Zürich vom 28. August 2024 (Vorlage 5977), S. 2 ff. (§§ 32e–32h VE-PolG-ZH).

⁶²⁹ Siehe dazu den Antrag des Regierungsrates des Kantons Zürich vom 5. März 2025 (Vorlage 5977a) sowie die Medienmitteilung der Kantonspolizei Zürich, abrufbar unter: [«https://www.zh.ch/de/news-uebersicht/medienmitteilungen/2025/03/mehr-sicherheit-unter-beruecksichtigung-der-bundesgerichtlichen-rechtsprechung.html»](https://www.zh.ch/de/news-uebersicht/medienmitteilungen/2025/03/mehr-sicherheit-unter-beruecksichtigung-der-bundesgerichtlichen-rechtsprechung.html) (zuletzt besucht am 22. März 2025).

⁶³⁰ Vgl. den Antrag des Regierungsrates des Kantons St. Gallen vom 21. November 2023 (Geschäfts-Nr. 22.23.08) sowie die Abstimmung des Kantonsrates, abrufbar unter: [«https://www.ratsinfo.sg.ch/gremium/468/geschaefte/5918#overview»](https://www.ratsinfo.sg.ch/gremium/468/geschaefte/5918#overview) (zuletzt besucht am 20. April 2025).

polizeien die Möglichkeit, im Rahmen der Amtshilfe Fahndungs- und Analysebegehren gestützt auf Art. 8 der Verordnung über den Einsatz von Bildaufnahme-, Bildaufzeichnungs- und anderen Überwachungsgeräten durch das Bundesamt für Zoll und Grenzsicherheit an das BAZG⁶³¹ zu stellen (vgl. Art. 9a der Verordnung über den Einsatz von Bildaufnahme-, Bildaufzeichnungs- und anderen Überwachungsgeräten durch das Bundesamt für Zoll und Grenzsicherheit). Die entsprechenden Prozesse sind – nicht zuletzt aufgrund des regelmässigen Gebrauchs – eingespielt; die Ergebnisse werden der jeweiligen Behörde (fedpol, Polizeikorps) unverzüglich übermittelt. Pro Jahr werden alleine von fedpol rund 450 AFV-Anfragen beim BAZG gestellt. Diese Anfragen erfolgen mittels eines standardisierten Formulars, das dem BAZG elektronisch übermittelt wird. Die Anordnungskompetenz für solche Anfragen regeln die Polizeikorps mittels interner Richtlinien.

⁶³¹ SR 631.053.

V. Die AFV im Lichte der bundesgerichtlichen Rechtsprechung

A. Leitentscheid zur AFV (BGE 146 I 11)

- ¹⁴² Das Bundesgericht hatte im Rahmen einer Beschwerde die altrechtliche Regelung des Kantons Thurgau betreffend den kantonal flächendeckenden Einsatz der AFV zu beurteilen. Nach § 67 Abs. 3 aPolG-TG⁶³² konnte die Kantonspolizei Thurgau besonders schützenswerte Personendaten und Persönlichkeitsprofile zwecks Aufdeckung strafbarer Handlungen, der Fahndung nach der Täterschaft oder vermissten Personen, der Ermittlung von Spuren und Beweismitteln oder der Kontrolle des Strassen- und Schiffsverkehrs bearbeiten. Das Bundesgericht befasste sich vorab insbesondere mit der Frage, ob die kantonale Bestimmung im Polizeigesetz des Kantons Thurgau eine hinreichende gesetzliche Grundlage für deren Einsatz darstellte. Gleichsam inzident behandelte es damit auch die allgemeine Zulässigkeit einer gesetzlichen Verankerung auf kantonaler Ebene.
- ¹⁴³ Die Strafverfolgungsbehörden, wozu auch die Polizei zählt (Art. 12 lit. a und Art. 15 StPO), setzen zur Wahrheitsfindung alle nach dem Stand von Wissenschaft und Erfahrung geeigneten Beweismittel ein, die rechtlich zulässig sind (Art. 139 Abs. 1 StPO). Bei der Kontrolle mittels AFV handle es sich um eine Handlung der Polizei im Rahmen ihrer präventiven Kontrolltätigkeit, die grundsätzlich dem kantonalen Recht folge (Art. 1 Abs. 1 und Art. 15 Abs. 1 StPO *e contrario*).⁶³³ Es treffe zwar zu, dass die präventivpolizeiliche Tätigkeit grundsätzlich keinen Anfangsverdacht voraussetze und die Abgrenzung zwischen polizeilicher Kontrolle und Ermittlung nicht in jedem Fall trennscharf möglich sei, da die Grenze zwischen polizeirechtlicher und strafprozessualer Tätigkeit in der Praxis fließend verlaufe.⁶³⁴ Stelle die Polizei im Rahmen ihrer präventiven Kontrolltätigkeit allerdings strafbare Handlungen fest, nehme sie

⁶³² RB 551.1.

⁶³³ BGE 146 I 11 E. 4.1 S. 19; vgl. ferner BGE 140 I 353 E. 5 S. 359 ff. Im BGer-Urteil 6B.372/2018 vom 7. Dezember 2018 E. 2.3.1 erwog das Bundesgericht im Zusammenhang mit einer Geschwindigkeitskontrolle, dass die Erfassung der Geschwindigkeit mittels Radargerät eine selbständige Tätigkeit der Polizei im Rahmen ihrer sicherheits- und verkehrspolizeilichen Aufgaben darstelle und mangels polizeilicher Ermittlungshandlung und Anfangsverdacht nicht den Beweiserhebungsvorschriften der StPO unterliege.

⁶³⁴ Vgl. dazu bereits BGer-Urteil 6B.1143/2015 vom 6. Juni 2016 E. 1.3.1.

kriminalpolizeiliche Aufgaben wahr.⁶³⁵ In diesen Fällen ermittle die Polizei nach Art. 306 ff. StPO, wobei sie gemäss Art. 306 Abs. 2 lit. a StPO namentlich Spuren und Beweise sicherzustellen und auszuwerten habe.⁶³⁶ Auch wenn die Beweise im Rahmen der präventivpolizeilichen Tätigkeit erhoben würden, seien die Beweisverbotsregelungen der StPO zu beachten. Andernfalls würde die Sammlung von Beweisen ausserhalb der strafprozessualen Regeln ins Belieben oder zur freien Disposition der Behörden gestellt. Das Bundesgericht kam zum Schluss, dass der durch die AFV verbundene Eingriff in die Privatsphäre des Beschwerdeführers mangels hinreichend bestimmter gesetzlicher Grundlage gegen Art. 13 Abs. 2 i.V.m. Art. 36 Abs. 1 BV versties.⁶³⁷ Im Ergebnis erwies sich die Beschwerde als begründet; die Thurgauer Regelung wurde als unzureichende gesetzliche Grundlage für die Beweiserhebung qualifiziert.

Durch die Formulierung der konkreten Anforderungen an die formell-gesetzliche Grundlage sowie der Qualifizierung der AFV-Kontrolle als eine polizeiliche Handlung im Rahmen ihrer präventiven Kontrolltätigkeit hat das Bundesgericht die Frage nach der Gesetzgebungskompetenz in diesem Entscheid damit zumindest implizit zugunsten der Kantone entschieden. Dieser Auffassung ist, wie noch darzulegen sein wird, zuzustimmen.

B. Weitere Klarstellung durch BGE 149 I 218

Im Rahmen einer Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten hatte das Bundesgericht unter mehreren Bestimmungen des teilrevidierten Solothurner Polizeigesetzes auch die Regelung betreffend die AFV zu beurteilen. Nach § 36^{octies} Abs. 1 aPolG-SO⁶³⁸ konnte die Kantonspolizei Kontrollschilder von Fahrzeugen automatisiert erfassen und mit den (in Abs. 2 genannten) Daten abgleichen, wobei sie bei der Ausübung dieses Ermessens insbesondere an das Verhältnismässigkeitsprinzip gebunden war (vgl. § 25 aPolG-SO). In kompetenzrechtlicher Hinsicht hielt das Bundesgericht fest, dass es bereits im Zusammenhang mit der Beurteilung der AFV-Norm des Kantons Thurgau Anforderungen an die gesetzliche Grundlage für die automatisierte Fahrzeugfahndung

144

⁶³⁵ Vgl. § 1 Abs. 2 und § 15 Abs. 1 aPolG-TG (RB 551.1).

⁶³⁶ Vgl. BGE 141 IV 417 E. 2.3 S. 420 f.

⁶³⁷ Das BGer hielt fest, dass die kantonale gesetzliche Grundlage, insbesondere § 67 Abs. 3 aPolG-TG, nicht genügend bestimmt war, da der Verwendungszweck der durch die AFV erhobenen Daten zu unbestimmt war und auch Aufbewahrung und Vernichtung der Daten nicht geregelt waren (vgl. BGE 146 I 11 E. 3.3.2 S. 17 f.).

⁶³⁸ BGS 511.11.

formuliert habe.⁶³⁹ In diesem Entscheid sei ausgeführt worden, dass die automatisierte Fahrzeugfahndung einer formell-gesetzlichen Grundlage bedürfe, wobei Einzelheiten in konkretisierenden Ausführungs- und Vollzugsverordnungen geregelt werden dürften.⁶⁴⁰ Um den Garantien von Art. 13 BV zu genügen, müssten namentlich die systematische Datenerfassung und -aufbewahrung von angemessenen und wirkungsvollen rechtlichen Schutzvorkehrungen begleitet werden, um Missbrauch und Willkür vorzubeugen. In Gutheissung der Beschwerde wurde der Kanton Solothurn angewiesen, § 36^{octies} Abs. 2 lit. a aPolG-SO aufzuheben und dazu verpflichtet, die automatisierte Fahrzeugfahndung erst anzuordnen, wenn die nötigen ergänzenden Schutz- und Kontrollvorkehrungen in Kraft getreten sind.⁶⁴¹

Durch die Bezugnahme des Bundesgerichts auf seine Ausführungen in BGE 146 I 11 und ohne nähere Auseinandersetzung mit der Kompetenzthematik ist auch in diesem Entscheid davon auszugehen, dass die kantonale Zuständigkeit zur Regelung der AFV bejaht wird.

C. Konkretisierung in BGer-Urteil 1C.63/2023 vom 17. Oktober 2024

- 145 Im jüngsten Entscheid hat sich das Bundesgericht im Rahmen der Überprüfung der kantonalen Bestimmungen zur AFV (§ 4^{quinquies} PolG-LU⁶⁴²) erstmals eingehend mit der kompetenzrechtlichen Frage betreffend die Normierung von AFV-Einsätzen auseinandergesetzt. Die Tätigkeit der Polizei von Bund, Kantonen und Gemeinden im Rahmen der Verfolgung von Straftaten richte sich nach der StPO (Art. 15 Abs. 1 StPO). Der Bund sei aufgrund von Art. 123 Abs. 1 BV zur Gesetzgebung auf dem Gebiet des Strafprozessrechts befugt. Von dieser Kompetenz habe er durch den Erlass der StPO grundsätzlich erschöpfend Gebrauch gemacht;⁶⁴³ kantonales Verfahrensrecht könne allenfalls bei Widerhandlungen gegen kantonales Übertretungsstrafrecht (vgl. Art. 335

⁶³⁹ BGE 146 I 11 betr. § 67 Abs. 3 aPolG-TG (RB 551.1).

⁶⁴⁰ BGE 146 I 11 E. 3.3 S. 16. Im Kanton Thurgau wurden die Einzelheiten zur Datenaufnahme und Datenlöschung in der ergänzenden Verordnung des Regierungsrates über die Datenbearbeitung durch die Kantonspolizei vom 19. Juni 2012 (RB 551.6) i.V.m. § 67 Abs. 4 aPolG-TG (RB 551.1) in detaillierter Form geregelt.

⁶⁴¹ Dieser Anweisung kam der Kanton Solothurn nach. § 36^{octies} Abs. 2 lit. a aPolG-SO (BGS 511.11) wurde mit Beschluss des Kantonsrates vom 7. November 2023 geändert und trat nach unbenutztem Ablauf der Referendumsfrist am 1. April 2024 in Kraft.

⁶⁴² SRL 350.

⁶⁴³ Vgl. Art. 1 Abs. 2 StPO; vgl. ferner: GÖKSU, Basler Komm. BV, N 9 zu Art. 123 BV; VEST, St. Galler Kommentar, N 2 zu Art. 123 BV.

StGB) zur Anwendung kommen.⁶⁴⁴ Dagegen würden die Kantone auf ihrem Hoheitsgebiet über die originäre Kompetenz zur Aufrechterhaltung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung verfügen. Die sog. Polizeihoheit umfasse die Rechtsetzungskompetenz im Hinblick auf die Wahrnehmung des umfassenden Auftrags zur Gefahrenabwehr, wozu insbesondere Massnahmen zur Verhinderung von Straftaten gehören würden.⁶⁴⁵ Die präventiv-polizeiliche Tätigkeit sei grundsätzlich Sache der Kantone.⁶⁴⁶ Kantonaes Recht finde auch auf sog. Vorermittlungen Anwendung, mit dem Ziel, mögliche Straftaten zu erkennen.⁶⁴⁷ Sobald ein Anfangsverdacht vorliege, mithin ein strafprozessuales Vorverfahren i.S.v. Art. 299 f. StPO eröffnet werden müsse, würden die strafprozessualen Regeln zu tragen kommen und die Anwendbarkeit des kantonalen Polizeigesetzes sei ausgeschlossen.⁶⁴⁸

Da die präventive Polizeitätigkeit und der strafprozessuale Aufgabenbereich der Polizei sich überschneiden oder fließend ineinander übergehen können, sei für die Abgrenzung der Rechtsetzungskompetenz daher die Zielsetzung einer Vorschrift bzw. der Schwerpunkt des verfolgten Zwecks entscheidend.⁶⁴⁹ Die in BGE 149 I 218 beurteilte AFV-Bestimmung des Kantons Solothurn habe keine ausdrückliche Zwecksetzung enthalten. In der regierungsrätlichen Botschaft sei jedoch ausgeführt worden, die gesamte Vorlage beziehe sich ausschliesslich auf den sicherheitspolizeilichen Aufgabenbereich (Erkennung und Verhütung von Straftaten). Demgegenüber habe der Regierungsrat des Kantons Luzern vorliegend betont,⁶⁵⁰ der Kanton verzichte darauf, die Verhinderung (Prävention) sowie die Entdeckung von Straftaten (Vorermittlungen) als Zweck der AFV aufzuführen. Diese solle nur dort eingesetzt werden, wo sie für die Polizeiarbeit von grosser Wichtigkeit sei, wozu in erster Linie die Verfolgung von Vergehen und Verbrechen zähle. Erfolge die Überwachung jedoch nur – oder zumindest in erster Linie – im Hinblick auf die Strafverfolgung, so handle es sich beim AFV-Einsatz um eine strafprozessuale Massnahme und sei

⁶⁴⁴ Vgl. GETH, Basler Komm. StPO, N 12 zu Art. 1 StPO.

⁶⁴⁵ Vgl. BGE 140 I 353 E. 5.1 S. 359; MÜLLER/MOHLER, St. Galler Kommentar, N 32 zu Art. 57 BV.

⁶⁴⁶ Siehe dazu vorne [N 39 ff.](#); vgl. ferner BGE 149 I 218 (nicht publizierte E. 4.1) mit Hinweisen.

⁶⁴⁷ Vgl. dazu BGE 150 I 353 E. 5.1 S. 360.

⁶⁴⁸ BGE 143 IV 27 E. 2.5 S. 32; BGer-Urteil 1C.269/2021 vom 13. Oktober 2022 E. 3.1.2 f.; vgl. ferner GETH, Basler Komm. StPO, N 3 zu Art. 15 StPO; SCHINDLER/WIDMER, Komm. PolG-ZH, N 5 zu § 2 PolG-ZH.

⁶⁴⁹ In BGE 133 I 77 E. 5.1 S. 83 f. ging das Bundesgericht für die im Polizeireglement der Stadt St. Gallen geregelte Videoüberwachung davon aus, dass diese eine präventive Massnahme zur Verhütung von Straftaten darstelle; gleichzeitig würden durch die Aufzeichnungen und ihre Aufbewahrung Beweise sichergestellt und damit eine effiziente Aufdeckung von Straftaten ermöglicht.

⁶⁵⁰ Vgl. Botschaft des Regierungsrates des Kantons Luzern an den Kantonsrat, S. 5 ff.

damit der kantonalen Gesetzgebungskompetenz entzogen.⁶⁵¹ In Gutheissung der Beschwerde wurde § 4^{quinquies} PolG-LU⁶⁵² aufgehoben.

- 146 Mit diesem Entscheid stellt das Bundesgericht ein Mehrfaches klar: erstens sind die Kantone von wenigen Ausnahmen abgesehen (zutreffenderweise) nicht zum Erlass von strafprozessualen Normen befugt.⁶⁵³ Zweitens wird die grundsätzliche Rechtsetzungskompetenz der Kantone im Bereich des präventiv-polizeilichen Handelns (ebenfalls richtigerweise) nicht infrage gestellt. Bei der höchstrichterlichen Beurteilung des Massnahmezwecks wird drittens (und in Abweichung von den Feststellungen in BGE 146 I 11) im Wesentlichen auf die Ausführungen der gesetzgebungsvorbereitenden Exekutive abgestellt. Eine differenzierte Zweckauslegung nach objektiven Kriterien erfolgt nicht. Diese Feststellungen zugrunde legend, soll nachfolgend die Kompetenzausscheidung für die Normierung des AFV-Einsatzes vorgenommen werden.

⁶⁵¹ Einlässlich dazu vgl. BGer-Urteil 1C.63/2023 vom 17. Oktober 2024 E. 3.5.1–3.5.3.

⁶⁵² SRL 350.

⁶⁵³ Vgl. dazu vorne [N 91 f.](#)

VI. AFV: Zweckrichtungsbestimmung und kompetenzrechtliche Folgen

A. Einleitung

Aus dem Dargelegten erhellt, dass für die richtige Kompetenzzuweisung nicht der Anknüpfungspunkt der einzelnen Vorschrift, sondern vielmehr der Hauptzweck bzw. das Spezifische der Massnahme massgeblich ist.⁶⁵⁴ Nur wenn der mit dem polizeilichen Eingriffshandeln verbundene Zweck ersichtlich ist, kann das Vorliegen eines öffentlichen Interesses und v.a. die Verhältnismässigkeit des Mitteleinsatzes überprüft werden. Das BGer hat polizeirechtliche «Blankettnormen», die ohne erkennbare Zweckausrichtung neue Mittel der Überwachung installieren wollten, als verfassungswidrig qualifiziert.⁶⁵⁵ Der tatsächliche Regelungszweck einer Bestimmung lässt sich nur im Wege einer funktionalen Betrachtung des tatsächlichen Regelungsbereichs ermitteln. Dieser Ansatz wird im Urteil des Bundesgerichts zur AFV-Bestimmung des Kantons Thurgau deutlich;⁶⁵⁶ im jüngsten Urteil stellt das Bundesgericht bei der Bestimmung des Kompetenztitels im Rahmen seiner Auslegung indes alleine auf die Entstehungsgeschichte der Norm ab und entschied gegen die kantonale Gesetzgebungskompetenz. Es führte aus, dass zwar auch nach der Streichung des Zwecks der Strafverfolgung in § 4^{quinquies} Abs. 1 und Abs. 4 lit. a PolG-LU⁶⁵⁷ weiterhin ein gewisser Anwendungsbereich für die präventiv-polizeiliche Fahndung nach Personen und Sachen mittels AFV bestehe, wozu insbesondere die in Abs. 4 lit. b ausdrücklich genannte Fahndung nach vermissten oder entwichenen Personen gehöre; es bleibe jedoch fraglich, ob der Luzerner Gesetzgeber die angefochtene Regelung ausschliesslich zu diesem Zweck eingeführt hätte.⁶⁵⁸

147

⁶⁵⁴ BGer-Urteil 1C.63/2023 vom 17. Oktober 2024 E. 3.5.2.

⁶⁵⁵ In BGE 136 I 87 qualifizierte das Bundesgericht § 32 aPolG-ZH (LS 550.1) als verfassungswidrig und hob die Norm auf. Diese stelle eine grenzen- und konturlose Blankettnorm dar, welche in gefestigte Grundrechtspositionen eingreife, ohne den erforderlichen Bestimmtheitsanforderungen zu genügen, ohne in ihrer Weite und Offenheit einem hinreichenden öffentlichen Interesse zu entsprechen und ohne den zugrunde liegenden Grundrechten mangels jeglicher Grenzen gerecht zu werden (vgl. BGE 136 I 87 E. 8.3 S. 115 ff.).

⁶⁵⁶ BGE 146 I 11 E. 4.1 S. 18.

⁶⁵⁷ SRL 350.

⁶⁵⁸ BGer-Urteil 1C.63/2023 vom 17. Oktober 2024 E. 3.6.

Für die Zuordnung der AFV-Massnahme in die Rechtsetzungskompetenz des Bundes (Art. 123 Abs. 1 BV) bzw. gegen eine kantonale Regelungskompetenz lassen sich drei Argumente ins Feld führen: 1) Der Datenabgleich erfolgt mit «repressiven Personendaten», 2) die AFV verfolgt als System primär repressive Zwecke und 3) die jeweilige kantonale Ermächtigungsgrundlage zielt im Schwerpunkt auf die Strafverfolgung.⁶⁵⁹ Diese Argumente sollen anhand objektiv-dogmatischer Kriterien überprüft und die Gesetzgebungskompetenz für den AFV-Einsatz deduktiv hergeleitet werden.

B. AFV-Datenabgleich erfolgt mit «repressiven Personendaten»

- 148 Der repressive Charakter des AFV-Systems im Allgemeinen könnte sich daraus ergeben, dass die erfassten Kennzeichen (auch) mit Personendaten abgeglichen werden, die ursprünglich ausschliesslich zu repressiven Zwecken erstellt worden sind.⁶⁶⁰ Diese Argumentation geht fehl und übersieht folgenden Aspekt: Das Zurückgreifen auf ursprünglich ausschliesslich zu repressiven Zwecken erstellte Dateien (z.B. Haftbefehl i.S.v. Art. 210 Abs. 2 StPO) vermag für sich alleine nicht zwingend auch einen repressiven Gesamtcharakter der AFV zu begründen. Art. 96 StPO gestattet eine weitgehende Änderung der Zweckbestimmung personenbezogener Daten, die ursprünglich ausschliesslich zum Zweck der Strafverfolgung erhoben worden sind und *erlaubt die Bekanntgabe von Daten, namentlich für Verwaltungsverfahren, zu welchen insbesondere die (sicherheits)polizeiliche Aufgabenerfüllung gehört.*⁶⁶¹
- 149 Mit einem holistischen Blick auf die moderne Strafverfolgung ist nicht zu übersehen, dass diese vor allem in der frühen Phase nicht ohne die Bearbeitung von Informationen über Personen auskommt, die später nicht als Parteien in den Verfahrensakten erscheinen. Es muss möglich sein, auf einer breiteren Basis Informationen über Personen auszuwerten, bei denen auch nur

⁶⁵⁹ So das Bundesgericht in BGer-Urteil 1C.63/2023 vom 17. Oktober 2024 E. 3.5.3

⁶⁶⁰ Personen, deren Aufenthalt unbekannt und deren Anwesenheit im Verfahren erforderlich ist, können zur Ermittlung des Aufenthaltsortes ausgeschrieben werden (Aufenthaltsnachforschung). Ist die beschuldigte Person eines Verbrechens oder Vergehens dringend verdächtig und bestehen Haftgründe (Art. 221 StPO), kann sie zur Verhaftung ausgeschrieben werden (vgl. Art. 210 Abs. 1 u. 2 StPO i.V.m. Art. 3 lit. a RIPOL-Verordnung [SR 361.0]).

⁶⁶¹ Vgl. BGE 145 IV 80 E. 4.1 S. 84 ff.; gl.M. FANTI/ROHMER, CR CPP, N 2 zu Art. 96 StPO; FIOLKA, Basler Komm. StPO, N 11 zu Art. 96 StPO; JOSITSCH/SCHMID, Praxiskomm. StPO, N 1 zu Art. 96 StPO. In BGer-Urteil 1C.415/2020 vom 17. Februar 2021 E. 2.3.2 bejahte das BGer die Frage, ob im Strafverfahren unverwertbare Beweismittel präventiv-polizeilich verwertet werden dürfen.

entfernt eine Verbindung mit der Straftat zu vermuten ist. Dies insbesondere, falls für die Fahndung EDV-Informationssysteme oder die sogenannte Rasterfahndung⁶⁶² einzusetzen sind. Damit ist zwar noch nicht geklärt, ob der Einsatz der AFV präventive und/oder repressive Zwecke verfolgt; der Datenabgleich mit «repressiven Personendaten» allein führt aber nicht zu einem repressiven Gesamtcharakter der AFV.

C. Die AFV verfolgt vorwiegend repressive Zwecke

1. AFV-Einsatz: Gefahrenabwehr oder Strafverfolgung?

a. Die Gefahr als polizeirechtliches Zurechnungskriterium

aa. Inhalt und Bedeutung des Gefahrenbegriffs

Eine Gefahr im polizeirechtlichen Sinn beschreibt eine *Sachlage, in der nach verständiger ex-ante-Beurteilung bei ungehindertem Verlauf der zu erwartenden Geschehensabläufe mit hinreichender Wahrscheinlichkeit – im Sinne von Sicherheit oder hoher Wahrscheinlichkeit – ein Schaden für die öffentliche Sicherheit und Ordnung eintreten wird.*⁶⁶³ Sie setzt entweder das bereits bestehende oder das prognostisch zu erwartende Vorliegen einer polizeiwidrigen Situation voraus, die den Schutz polizeilicher Rechtsgüter beeinträchtigt oder zu beeinträchtigen droht.⁶⁶⁴ Ob die polizeiliche Lagebeurteilung mit der tatsächlichen Entwicklung übereinstimmt oder ob sich die angenommene Gefahr letztlich realisiert, ist für die rechtliche Beurteilung des Gefahrenvorliegens unerheblich.⁶⁶⁵ Der Begriff der Gefahr ist von demjenigen der Störung ab-

150

⁶⁶² Näheres zum Instrument der Rasterfahndung und zu ähnlichen Techniken wie der Datenabgleich bei ROOS/JEKER, Antennensuchlauf, S. 176 ff.; SCHERER/DÜRK, Basler Komm. StPO, N 9 zu Art. 210 StPO; ZALUNARDO-WALSER, Ermittlungsmassnahmen, S. 153 ff.

⁶⁶³ JOST, Entwicklung, S. 67; PFANDER, Garantie, S. 82 f.; RAUBER, Sicherheitspolizeiliche Aufgaben, S. 49; REINHARD, Polizeirecht, S. 105; SCHWEIZER/SUTTER/WIDMER, Grundbegriffe, N 23; TSCHANNEN/MÜLLER/KERN, Verwaltungsrecht, N 1499 ff.; ZÜND/ERRASS, Generalklausel, S. 266 f.; vgl. ferner BGE 127 I 164 E. 3b S. 170; BGE 111 Ia 322 E. 6a S. 323; BGer-Urteil 1C.35/2015 vom 28. Oktober 2015 E. 4.3.

⁶⁶⁴ Der Gefahrenbegriff ist aufgrund der zukunftsbezogenen Prognose daher seiner Natur nach subjektiv; a.M. SCHWEIZER/SUTTER/WIDMER, Grundbegriffe, N 25.

⁶⁶⁵ Daher ist der in der polizeirechtlichen Literatur anzutreffende Begriff der «Anscheinsgefahr» für den Fall einer irrtümlichen Annahme einer Gefahr aufgrund einer pflichtgemässen Lagebeurteilung redundant (vgl. REINHARD, Polizeirecht, S. 108). Ebenso obsolet ist der Begriff des «Gefahrenverdachts», der zudem die Terminologie der Voraussetzungen von

zugrenzen. Während das sicherheitspolizeiliche Handeln bei einer Gefahr darauf abzielt, den Eintritt des Schadens zu verhindern, liegt eine Störung vor, wenn die *öffentliche Sicherheit und Ordnung bereits beeinträchtigt* wurde.⁶⁶⁶ In diesem Fall besteht das polizeiliche Ziel in der Unterbindung und Beseitigung der Störung.⁶⁶⁷

bb. Wahrscheinlichkeitserfordernis

- 151 Eine Gefahr besteht, wenn nach objektiver Einschätzung eine hinreichende Wahrscheinlichkeit für das Eintreten eines Schadens vorliegt. Eine absolute Gewissheit ist nicht erforderlich, jedoch *reicht eine bloss theoretische Möglichkeit nicht aus*.⁶⁶⁸ Polizeirechtlich von besonderer Relevanz ist vor allem die *konkrete Gefahr*. Eine solche liegt vor, wenn nach den objektiven Umständen des Einzelfalls der Eintritt eines Schadens mit hinreichender Wahrscheinlichkeit zu erwarten ist und sich ein *polizeiwidriger Zustand* entweder *bereits realisiert* hat oder dessen *Eintritt unmittelbar bevorsteht*.⁶⁶⁹ Die allgemeine polizeiliche Gefahrenabwehr richtet sich ausschliesslich gegen solche konkreten Gefahren – ein Argument, das auch bei der rechtlichen Ausgestaltung der AFV tragend heranzuziehen ist.⁶⁷⁰

Eine *abstrakte Gefahr* ist demgegenüber anzunehmen, wenn ein bestimmter Sachverhalt nach allgemeiner Lebenserfahrung *typischerweise geeignet* erscheint, in vergleichbaren Fallkonstellationen zu einer *Beeinträchtigung von polizeilich geschützten Rechtsgütern zu führen*, ohne dass im konkreten Fall bereits eine Schadensverwirklichung droht oder manifest geworden ist.⁶⁷¹ Die Abwehr von abstrakten Gefahren wird häufig durch *spezialgesetzliche Regelungen normiert*, etwa durch die Einführung eines Bewilligungserfordernisses für

sicherheits- und gerichtspolizeilichem Handeln vermischt. Er bezeichnet nichts anderes als die Annahme einer Gefahr bei Vorliegen eines verminderten Schadenseintrittsgrades (vgl. REINHARD, Polizeirecht, S. 110).

⁶⁶⁶ GAMMA, Polizeiliche Gefahrenabwehr, S. 33; REINHARD, Polizeirecht, S. 105; SUTTER, Staatshaftung, S. 26; TSCHANNEN/MÜLLER/KERN, Verwaltungsrecht, N 1500; ZÜND/ERRASS, Generalklausel, S. 267.

⁶⁶⁷ Als die sich manifestierte Gefahr, stellt die Störung somit die (aus polizeilicher Sicht unerwünschte) Fortsetzung der Gefahrenlage dar. Die meisten Polizeigesetze erwähnen denn auch beide Begriffe (vgl. beispielsweise § 18 PolG-ZH [LS 550.1]).

⁶⁶⁸ Statt vieler TSCHANNEN/MÜLLER/KERN, Verwaltungsrecht, N 1499 ff.

⁶⁶⁹ GYGI, Verwaltungsrecht, S. 173; JOST, Entwicklung, S. 79; PFANDER, Garantie, S. 83; REINHARD, Polizeirecht, S. 110; SUTTER, Staatshaftung, S. 26.

⁶⁷⁰ Einlässlich dazu hinten [N 284 ff.](#)

⁶⁷¹ GYGI, Verwaltungsrecht, S. 173; JOST, Entwicklung, S. 67; REINHARD, Polizeirecht, S. 110 f.; SUTTER, Staatshaftung, S. 26.

Tätigkeiten, die ein potenzielles Gefahrenpotenzial in sich tragen (*Vorsorgeprinzip*).⁶⁷² Solche präventiven Massnahmen sollen bereits im Vorfeld mögliche Risiken minimieren und die öffentliche Sicherheit gewährleisten.⁶⁷³

cc. Funktion Gefahrenbegriffs

Die Abgrenzung zwischen konkreter und abstrakter Gefahr ist von erheblicher praktischer Bedeutung. Das Vorliegen einer konkreten Gefahr bildet gemäss den Aufgabenkatalogen diverser kantonaler Polizeigesetze die *Voraussetzung für Massnahmen der allgemeinen Gefahrenabwehr*, insbesondere für polizeiliches Eingriffshandeln.⁶⁷⁴ Darunter fallen Einzelmassnahmen, die entweder auf einer spezifischen polizeirechtlichen Gesetzesvorschrift oder auf der polizeilichen Generalklausel basieren. Im Gegensatz dazu *legitimieren abstrakte Gefahren die Ergreifung von polizeilichen (Eingriffs-)Massnahmen nicht*.⁶⁷⁵ In dogmatischer Hinsicht ist das polizeirechtliche Erfordernis der konkreten Gefahr vergleichbar mit derjenigen des sogleich in den Blick zu nehmenden strafprozessualen Tatverdachts: Sie bildet eine Schwelle, die sowohl das öffentliche Interesse markiert wie auch in einem gewissen Masse die Verhältnismässigkeit polizeilichen Handelns sichert und damit nicht zuletzt dem Schutz der von Eingriffshandlungen betroffenen Personen dient.

b. Der Tatverdacht als strafprozessuales Zurechnungskriterium

Ein öffentliches Interesse an der Tataufklärung entsteht erst mit der Kenntnisnahme eines strafrechtlich relevanten Verhaltens.⁶⁷⁶ Gemäss dem *Gebot der Verdachtssteuerung*⁶⁷⁷ ist die Zulässigkeit strafprozessualer Zwangsmassnahmen – wie sie bei der AFV im Trefferfall nicht auszuschliessen ist – an das Vor-

⁶⁷² GYGI, Verwaltungsrecht, S. 173; JOST, Entwicklung, S. 67; PFANDER, Garantie, S. 83; RAUBER, Sicherheitspolizeiliche Aufgaben, S. 50; REINHARD, Polizeirecht, S. 111, 119; SCHÄRMELI, Polizeibegriff, S. 51; SCHWEIZER/SUTTER/WIDMER, Grundbegriffe, N 27; SUTTER, Staatshaftung, S. 26; TSCHANNEN/MÜLLER/KERN, Verwaltungsrecht, N 1504; vgl. ferner MOHLER, Grundzüge des Polizeirechts, N 784.

⁶⁷³ SCHWEIZER/SUTTER/WIDMER, Grundbegriffe, N 27; vgl. ferner MOHLER, Vernetzung, N 62 ff.

⁶⁷⁴ Vgl. beispielsweise Art. 118 Abs. 1 PolG-BE (BGS 521.1), § 36 Abs. 1 PolG-BL (SGS 700), Art. 21a Abs. 1 PolG-GR (BR 613.000), § 39 Abs. 1 PolG-TG (RB 551.1), § 32 Abs. 1 PolG-ZH (LS 550.1).

⁶⁷⁵ MOHLER, Vernetzung, N 58 ff.

⁶⁷⁶ ACKERMANN, Tatverdacht, S. 324.

⁶⁷⁷ Vgl. dazu etwa GFELLER, Basler Komm. StPO, N 8 zu Art. 241 StPO; GFELLER/THORMANN, Basler Komm. StPO, N 1 zu Art. 243 StPO; NATTERER, Verwertbarkeit, S. 2.

bestehen eines konkreten Tatverdachts gebunden; er markiert den Zeitpunkt, ab dem sicherheitsbehördliches Handeln gegen Individuen dem strafprozessualen Regime unterworfen ist (vgl. Art. 197 Abs. 1 lit. b, Art. 299 Abs. 2 StPO).⁶⁷⁸ Das gesamte Strafverfahren – von den ersten polizeilichen Ermittlungen am Tatort bis zum rechtskräftigen Abschluss – verfolgt das Ziel, einen Tatverdacht zu prüfen und zu verifizieren.

aa. Definitionen und Merkmale des Tatverdachts

- 154 Trotz der zentralen Bedeutung des Tatverdachts ist nicht legaldefiniert und gibt in Literatur und Rechtsprechung insbesondere im Zusammenhang mit der Durchführung von Zwangsmassnahmen sowie den daraus erhobenen Beweisen zu regelmässigen Diskussionen Anlass. Ein Teil der Lehre erachtet eine allgemeingültige Legaldefinition für zu komplex und spricht sich für eine Auslegung des Begriffs durch richterliche Rechtsfindung «*intra legem*» aus.⁶⁷⁹ Gemäss BGer stellt der Begriff des hinreichenden Tatverdachts einen *auslegungsbedürftigen unbestimmten Rechtsbegriff* dar, bei dessen Anwendung dem Gericht ein weiter Ermessensspielraum zukommt.⁶⁸⁰ Ein Tatverdacht liegt nach allgemeiner Umschreibung vor, wenn 1) Tatsachen bzw. konkrete Anhaltspunkte aufgrund 2) besonderer Kenntnisse und Erfahrungen zum 3) Schluss führen, es sei mit einer gewissen Wahrscheinlichkeit eine strafrechtlich relevante Handlung oder Unterlassung begangen worden.⁶⁸¹ Entscheidend ist das Vorliegen von objektiven Gegebenheiten, die im Rahmen einer subjektiven Beurteilung zum Schluss führen, dass möglicherweise in der Vergangenheit eine strafbare Handlung begangen wurde.⁶⁸² Reine Mutmassungen, Gerüchte oder generelle Vermutungen genügen nicht.⁶⁸³

⁶⁷⁸ Statt vieler WEBER, Basler Komm. StPO, N 6 zu Art. 197 StPO; ZIMMERLIN, SK StPO, N 4a f. zu Art. 197 StPO (m.w.H.); vgl. ferner BGE 149 IV 369 E. 1.3.1 S. 372; BGer-Urteil 1B.297/2022 vom 20. Februar 2023 E. 2.1.

⁶⁷⁹ HEIMGARTNER, Beschlagnahme, S. 119 f.

⁶⁸⁰ Vgl. BGer 6B.1025/2013 vom 13. März 2014 E. 1.3.1; eingehend zum unbestimmten Rechtsbegriff vgl. HÄFELIN/MÜLLER/UHLMANN, N 413 ff.

⁶⁸¹ ACKERMANN, Tatverdacht, S. 325; ähnlich HANSJAKOB, Grenzen, S. 34; HÜRLIMANN, Eröffnung, S. 148.

⁶⁸² Darunter sind Vorgänge oder Zustände der Vergangenheit oder Gegenwart zu verstehen, die sinnlich wahrnehmbar und beweisbar sind.

⁶⁸³ Vgl. BGer-Urteil 6B.191/2017 vom 25. Oktober 2017 E. 2.2.2; BGer-Urteil 1B.516/2011 vom 17. November 2011 E. 2.1; vgl. ferner auch BGer-Urteil BGer 1B.293/2013 vom 31. Januar 2014, E. 2.3.2, wo das Bundesgericht einen Anfangsverdacht aufgrund eines Zeitungsartikels über einen anonym interviewten Drogenhändler, welcher vorgab, gewerbmässig mit Betäubungsmitteln zu handeln, als gegeben erachtete. Eingehend zu Definition und Inhalt

bb. Intensität des Anfangsverdachts

Der gemäss Art. 299 Abs. 2 StPO zur Einleitung des Strafverfahrens erforderliche Verdacht liegt vor, wenn ein Anfangsverdacht besteht.⁶⁸⁴ Dieser bildet die Abgrenzung zwischen polizeilichen Ermittlungen im Rahmen eines Strafverfahrens gemäss Art. 306 StPO und polizeilichem Handeln, das ausserhalb eines Strafverfahrens erfolgt. Die StPO differenziert insbesondere im Bereich des Zwangsmassnahmenrechts zwischen verschiedenen Intensitätsstufen des Verdachts. Während für sämtliche Massnahmen ein zumindest «hinreichender Tatverdacht» (Art. 197 Abs. 1 lit. b StPO) erforderlich ist, setzt die Durchführung besonders schwerwiegender Eingriffe in die Freiheitsrechte einen «dringenden Tatverdacht» voraus (vgl. Art. 221 Abs. 1, Art. 269 Abs. 1 lit. a, Art. 273 Abs. 1 StPO).⁶⁸⁵

155

In der Lehre hat sich eine *Dogmatik der Verdachtsgrade* herausgebildet, die sich nach der *Wahrscheinlichkeit einer späteren Verurteilung* richtet. Diese unterscheidet in aufsteigender Intensität zwischen dem «einfachen» oder «Anfangsverdacht», dem «hinreichenden Tatverdacht» und dem «dringenden Tatverdacht».⁶⁸⁶ Nach überwiegender Lehrmeinung erfordert das Bestehen eines Anfangsverdachts das Vorliegen von genügenden tatsächlichen Anhaltspunkten für die Begehung einer Straftat. Ein *Anfangsverdacht* liegt demnach bereits vor, wenn *Anzeichen auf eine strafbare Handlung hindeuten* und somit eine gewisse Wahrscheinlichkeit strafbaren Verhaltens besteht.⁶⁸⁷ Das Bundesgericht hat sich bislang stets einzelfallweise zur Schwelle des Anfangsverdachts geäussert und dabei eher niedrige Anforderungen gestellt.⁶⁸⁸ Diese Auffassung wird auch in der Lehre geteilt. Es genügt demnach eine *gewisse, wenn auch*

des strafprozessualen Tatverdachts vgl. KARNUSIAN, Tatverdacht, S. 35 ff.; VON HAHN, Ermittlungen, S. 28 ff. (jeweils m.w.Verw.).

⁶⁸⁴ Vgl. dazu im Einzelnen statt vieler: BOSSHARD/LANDSHUT, SK StPO, N 26 zu Art. 299 StPO; RIEDO/BONER, Basler Komm. StPO, N 15 zu Art. 299 StPO; DIES., N 4 ff. zu Art. 300 StPO;

⁶⁸⁵ BBl 2006 1085 ff., 1216 hält betreffend die Grundsätze des Zwangsmassnahmenrechts in genereller Weise fest, der notwendige *Verdachtsgrad bemesse sich nach der Eingriffsschwere der jeweiligen Massnahme*; vgl. ferner KARNUSIAN, Tatverdacht, S. 352 f.

⁶⁸⁶ BOSSHARD/LANDSHUT, SK StPO, N 26 zu Art. 299 StPO; JAAG/ZIMMERLIN, Die Polizei, S. 407 f. (jeweils m.w.Verw.). Zum Versuch, die Verdachtsintensität arithmetisch auf einer Wahrscheinlichkeitsskala darzustellen vgl. HÜRLIMANN, Eröffnung, S. 101 ff., 148.

⁶⁸⁷ BOSSHARD/LANDSHUT, SK StPO, N 26 zu Art. 299 StPO; PAREIN, CR CPP, N 1a zu Art. 300 StPO; RIEDO/BONER, Basler Komm. StPO, N 5 zu Art. 300 StPO; WOHLERS, SK StPO, N 5 zu Art. 7 StPO.

⁶⁸⁸ BGE 140 I 353, E. 5.4 S. 362; ebenso und mit eingehender Begründung das Urteil des Oger-ZH SB 160065 vom 17. Juni 2016 E. 3.4.5.7 ff.; vgl. ferner BGE 132 I 181 E. 4.5 S. 193 ff.

noch geringe Wahrscheinlichkeit der Tatbestandsverwirklichung, selbst wenn der Zweifel an der Richtigkeit des Verdachts noch überwiegt.⁶⁸⁹

cc. Verbot der Beweisausforschung

- 156 Werden gestützt auf verdachtslose Eingriffe strafrechtlich relevante Erkenntnisse gewonnen, spricht man von einer *Beweisausforschung*. Eine solche «*fishing expedition*» liegt vor, wenn einer Zwangsmassnahme kein ausreichender Tatverdacht zugrunde liegt, sondern Beweise aufs Geratewohl erhoben werden oder wenn gezielt Belastungsmaterial gesucht wird, um erst dadurch einen Verdacht zu begründen, ohne dass zuvor konkrete Anhaltspunkte in Bezug auf bestimmte Personen oder Gegenstände vorlagen.⁶⁹⁰ Erkenntnisse, die aus einer solchen Beweisausforschung gewonnen wurden, sind nicht verwertbar (Art. 141 StPO). Die Frage, ob der Einsatz der AFV eine solche verbotene Beweisausforschung darstellt, ist grundsätzlich zu verneinen. Wie zu zeigen sein wird, ist die AFV primär im Bereich der polizeilichen Vorermittlungen zu verorten und dient damit der verdachtsunabhängigen Informationsgewinnung. Sie ist daher von den strafprozessualen Zwangsmassnahmen, die einen Tatverdacht voraussetzen, strikt zu differenzieren. Entscheidend für diese Abgrenzung ist der Treffer als juristischer Anknüpfungspunkt. Ein strafprozessual relevantes Moment, nämlich ein Anfangsverdacht im Sinne von Art. 299 Abs. 2 StPO, entsteht erst im «Hit-Fall». Erst dieser «Hit» rechtfertigt gezielte Folgemaassnahmen wie das Anhalten des Fahrzeugs. Die AFV schafft also den Verdacht nicht willkürlich, sondern konkretisiert ihn durch einen automatisierten Abgleich und fungiert als Scharnier zwischen verdachtsunabhängiger polizeilicher Tätigkeit und verdachtsbasierter Strafverfolgung.⁶⁹¹

Von der verbotenen Beweisausforschung abzugrenzen sind die *Zufallsfunde* (Art. 243 StPO), also Beweismittel, Spuren, Gegenstände oder Vermögenswerte, die zufällig im Rahmen einer Zwangsmassnahme – insbesondere bei Durchsuchungen und Untersuchungen – entdeckt werden. Sie stehen in kei-

⁶⁸⁹ BOSSHARD/LANDSHUT, SK StPO, N 26 zu Art. 299 StPO; HÜRLIMANN, Eröffnung, S. 104; RIEDO/BONER, Basler Komm. StPO, N 5 zu Art. 300 StPO; WEY, Anfangsverdacht, S. 19 ff.

⁶⁹⁰ BGE 149 IV 369 E. 1.1–1.4 S. 371 ff.; BGE 137 I 218 E. 2.3.2 S. 221 ff. Einlässlich zur verbotenen Beweisausforschung GFELLER/THORMANN, Basler Komm. StPO, N 15 ff., 39 ff. zu Art. 243 StPO; GLESS, Basler Komm. StPO, N 44b, 81 zu Art. 141 StPO; HOHL-CHIRAZI, CR CCP, N 3a zu Art. 243 StPO; KELLER, SK StPO, N 5 zu Art. 241 StPO; NATTERER, Verwertbarkeit, S. 156; zur Abgrenzung unzulässiger Beweisausforschung von verdachtsbegründender Informationserhebung BIAGGINI, Verwertbarkeit, Rz. 15 ff., insb. 23 ff.

⁶⁹¹ Ausführlich zur Einordnung der AFV als Vorermittlungsmassnahme vgl. hinten [N 173 ff.](#); zur Differenzierung der Systemergebnisse der AFV vgl. hinten [N 206 ff.](#)

nem direkten Zusammenhang mit der ursprünglich untersuchten Straftat und dienen weder zur Erhärtung noch zur Widerlegung des bestehenden Verdachts, weisen jedoch auf eine weitere Straftat hin. Im Gegensatz zur unzulässigen Beweisausforschung *beruhen Zufallsfunde auf einer rechtsgültigen strafprozessualen Massnahme*, die auf einem begründeten Tatverdacht in einer konkreten Strafsache basiert. Das Besondere an Zufallsfunden ist, dass hier sachlogisch *kein vorbestehender Tatverdacht in Bezug auf das durch den Fund aufgedeckte Delikt erforderlich* ist: Der Tatverdacht ergibt sich erst aus dem Fund selbst, also ex-post.⁶⁹²

c. Zwischenfazit

Die Unterscheidung zwischen polizeirechtlichem Handeln und strafprozessualen Vorgehen ist in erster Linie eine dogmatische Kategorisierung, die für die praktische Anwendung jedoch von erheblicher Bedeutung ist. Während das Polizeirecht vorrangig der Gefahrenabwehr dient, setzt das Strafprozessrecht einen vorbestehenden Tatverdacht voraus und verfolgt das Ziel, Straftaten aufzuklären und zu verfolgen. Besonders *problematisch* ist dabei die *Bestimmung des strafprozessualen Anfangstatverdachts*, welcher sich überwiegend aus Erfahrungswerten, Prognosen und der bundesgerichtlichen Kasuistik ergibt. Diese *Konturlosigkeit führt in der polizeilichen Praxis* insbesondere in der frühen Phase eines Verfahrens zu *einer gewissen Rechtsunsicherheit*, zumal sich in diesem Verfahrensstadium regelmässig noch keine belastbare Prognose über eine mögliche Verurteilung anstellen lässt. Entscheidend ist in diesem Stadium nicht die Wahrscheinlichkeit einer späteren Verurteilung, sondern allein die Frage, ob hinreichende Anhaltspunkte für die Begehung einer strafbaren Handlung vorliegen. Es kann nicht Sache der (den Tatverdacht in erster Linie beurteilenden) Polizei sein, gleichsam eine Verurteilungsprognose zu stellen. In der polizeilichen Einsatzrealität muss sich die Polizei auf die äusseren Umstände, d.h. im Wesentlichen auf eine erste Beurteilung, ob die verdächtigen Feststellungen möglicherweise den objektiven Tatbestand einer Straftat erfüllen, beschränken. Die dogmatische Trennung bleibt somit juristisch bedeutsam, während sie in der polizeilichen Einsatzpraxis oftmals wenig greifbar, schwierig an die Polizeibeamten vermittelbar und deshalb noch schwerer handhabbar ist.

157

⁶⁹² Eingehend zum Ganzen vgl. GFELLER/THORMANN, Basler Komm. StPO, N 6 ff. zu Art. 243 StPO; HOHL-CHIRAZI, CR CCP, N 3 ff. zu Art. 243 StPO; KELLER, SK StPO, N 2 ff. zu Art. 243 StPO; vgl. ferner BGE 149 IV 369 E. 1.3.1 S. 372 f.; BGE 139 IV 128 E. 2.2. S. 136 f.; BGer-Urteil 6B.381/2024 vom 13. Januar 2025 E. 1.3; BGer-Urteil 6B.116/2023 vom 10. November 2023 E. 2.2.3 (jeweils m.w.H.).

- 158 Die vorangehenden Überlegungen zeigen exemplarisch am Beispiel der AFV, dass sich moderne polizeiliche Massnahmen häufig nicht eindeutig einer der klassischen Kategorien – präventives oder repressives Handeln – zuweisen lassen. Die zentrale Frage, ob durch die AFV schwergewichtig eine Gefahr abgewehrt, eine Störung beseitigt oder ein strafprozessualer Tatverdacht begründet bzw. erhärtet wird, lässt sich nicht alleine mit den dogmatischen Abgrenzungskriterien klären. Diese *fehlende trennscharfe Abgrenzung zwischen polizeirechtlicher und strafprozessrechtlicher Zielsetzung* hat wesentliche Auswirkungen auf die Gesetzgebungskompetenz. Da die AFV nicht ausschliesslich der Strafverfolgung dient, sondern offenbar auch präventive Zwecke verfolgt, spricht vieles dafür, dass eine *kantonale Regelungskompetenz* gegeben ist. Die Schwierigkeit, die AFV einer klaren dogmatischen Grundkategorie zuzuordnen, unterstreicht die Notwendigkeit einer differenzierten Betrachtung der Zielrichtung polizeilicher Massnahmen.

2. AFV: Doppelfunktionale Massnahme?

- 159 Die rechtliche Verortung der AFV wirft grundlegende dogmatische Fragen auf. Ihre Einbettung in das präventive Polizeirecht der Kantone legt eine Einstufung als gefahrenabwehrende Massnahme nahe. Zugleich ermöglicht sie jedoch die Erhebung personenbezogener Daten, die – insbesondere bei Treffermeldungen – unmittelbar in ein Strafverfahren überführt werden können.⁶⁹³ Sie entfaltet damit sowohl präventive als auch repressive Wirkungen und weist eine *hybride Zielrichtung* auf. Damit bewegt sich die AFV im Grenzbereich zwischen präventivem und repressivem Handeln und lässt sich nicht ohne Weiteres der klassischen Dichotomie von Gefahrenabwehr und Strafverfolgung zuordnen.

a. Dualismus von Gefahrenabwehr und Strafverfolgung

- 160 Der Ursprung der *Doppelfunktionalitätsproblematik* liegt im *Aufgabendualismus des polizeilichen Handelns* begründet. Die Polizei hat nach dem jeweiligen kantonalen Recht Gefahren abzuwehren und Störungen zu beseitigen, andererseits vollzieht sie Bundesrecht und ist nach strafprozessualen Vorgaben als Strafverfolgungsbehörde zur Aufklärung und Verfolgung von Straftaten zuständig.⁶⁹⁴ Das Strafprozessrecht ist repressiv und somit das Recht der Aufklärung und Aburteilung begangener Straftaten (vgl. Art. 299 Abs. 2 StPO). Im Po-

⁶⁹³ Näher dazu hinten [N 211 ff.](#)

⁶⁹⁴ Vgl. dazu vorne [N 89 ff.](#), insb. [N 93.](#)

lizeirecht muss demgegenüber noch keine Straftat begangen worden sein, um ein Eingriffshandeln zu rechtfertigen; auch muss sich die Massnahme nicht gegen einen «Tatverdächtigen» richten. *Entscheidend* ist nach dem bereits Gesagten allein, ob eine *hinreichend konkrete Gefahr besteht*.⁶⁹⁵

Wesentlicher Teil der Gefahrenabwehr ist die *vorbeugende, mithin präventive Bekämpfung von Straftaten in Gestalt der Kriminalprävention*, also die frühzeitige Erkennung und Verhütung strafbarer Handlungen. Die Polizei hat deshalb ein legitimes Interesse daran, Informationen über potenzielle Sicherheitsrisiken zu gewinnen. In der Praxis zeigt sich jedoch, dass bestimmte Massnahmen – wie exemplarisch die AFV – nicht eindeutig der Gefahrenabwehr oder der Strafverfolgung zugeordnet werden können, sondern sich ihre Zweckrichtung erst im Laufe der Durchführung konkretisiert. Dies ist insbesondere bei dynamischen Lagen oder technologiebasierten Instrumenten wie der AFV systemimmanent. Gerade in solchen Konstellationen wird die Notwendigkeit einer funktionalen Auslegung der Eingriffsgrundlage besonders augenfällig.

Verfolgt eine polizeiliche Massnahme sowohl präventive als auch repressive Zwecke, ist zwischen zwei Kategorien zu unterscheiden:

- *Zweckduale Massnahme*: Die Massnahme wird ohne initialen Tatverdacht ergriffen und kann sowohl der Verhinderung künftiger Straftaten als auch der Identifikation bereits begangener Delikte dienen. Der Zweck konkretisiert sich erst im Verlauf der Massnahme.
- *Doppelfunktionale Massnahme*: Die Massnahme dient gleichzeitig der Erfüllung präventiver und repressiver Zwecke und setzt einen bereits bestehenden Tatverdacht voraus. Die Polizei nutzt sie sowohl zur Gefahrenabwehr als auch zur Strafverfolgung.⁶⁹⁶

Die AFV stellt demnach eine typische *zweckduale Massnahme* dar: Sie kann sowohl zur Gefahrenabwehr als auch zur Strafverfolgung eingesetzt werden, ohne dass sich dies bereits im Zeitpunkt der Anordnung zwingend festlegen liesse. *Der AFV-Einsatz erfolgt regelmässig ohne konkreten Tatverdacht, ermöglicht aber bei entsprechender Sachlage eine unmittelbare Umwidmung zur Strafverfolgung.*

161

⁶⁹⁵ Zum Begriff der Gefahr vorne [N 150 ff.](#)

⁶⁹⁶ Zum Begriff der doppelfunktionalen Massnahme vgl. BGE 140 I 353, E. 5.2 S. 360 f.; BGE 136 I 87, E. 4.3 S. 97; ALBERTINI, VSKC-Handbuch, S. 436 ff.; BÄCKER, Polizeiaufgaben, Kap. D N 192 ff.; KARNUSIAN, Tatverdacht, S. 353 f.; LOBSIGER, Verbrechensbekämpfung, S. 121 f.; MOHLER, Grundzüge des Polizeirechts, N 809; REINHARD, Polizeirecht, S. 133; SCHENKE, Doppelfunktionale Massnahmen, S. 383.

b. Abgrenzungsproblematik und Schwerpunkttheorie

- 162 Die dogmatische Herausforderung bei doppelfunktionalen Massnahmen, wie sie auch AFV darstellen kann, besteht in der Bestimmung der anwendbaren Rechtsgrundlage. Die Beantwortung dieser Frage ist unerlässlich, um die Zulässigkeit⁶⁹⁷ der entsprechenden Massnahmen beurteilen zu können. Die Zuordnung einer konkreten polizeilichen Handlung ist nicht immer eindeutig; der Übergang zwischen polizeirechtlichem und strafprozessualen Handeln kann fließend verlaufen.⁶⁹⁸ Dies ist insbesondere bei strafprozessual kongruenten polizeirechtlichen Massnahmen wie Anhaltungen, Kontrollen, Durchsuchungen, Sicherstellungen oder polizeilichen Überwachungsmassnahmen der Fall.⁶⁹⁹

Dogmatischer Massstab ist die sog. «Schwerpunkttheorie». *Massgeblich* ist – so die herrschende Lehre – *der funktionale Schwerpunkt der Massnahme*. Entscheidend ist, welchem Zweck die konkrete Massnahme im Einzelfall zu dienen bestimmt ist.⁷⁰⁰ Gefordert wird eine *einzelfallbezogene Wertung*, die sowohl die tatsächliche Einsatzsituation als auch die rechtlichen Rahmenbedingungen berücksichtigt.⁷⁰¹ Bei der AFV kann sich der präventive Fokus im Nachgang durch neue Informationen in einen repressiven verschieben – die Rechtsgrundlage muss dementsprechend ausgestaltet werden und die entsprechende Flexibilität gewähren.

⁶⁹⁷ Gefragt wird, ob eine Massnahme rechtswidrig wäre, wenn sie vorwiegend der Gefahrenabwehr dient, die entsprechenden tatbestandlichen Voraussetzungen des Polizeigesetzes jedoch nicht erfüllt sind – und umgekehrt, wenn sie primär der Strafverfolgung dient, aber nicht den Anforderungen der StPO entspricht.

⁶⁹⁸ Vgl. BGE 147 I 103 E. 17.5.3 S. 134; BGE 146 I 11 E. 4.1 S. 18; BGE 143 IV 27 E. 3.1 S. 33; BGer-Urteil 1C.63/2023 vom 17. Oktober 2024 E. 3.5.2; BGer-Urteil 6B.1143/2015 vom 6. Juni 2016 E. 1.3.1; GALELLA/RHYNER, Basler Komm. StPO, N 6 zu Art. 306 StPO; SCHINDLER/WIDMER, Komm. PolG-ZH, N 8 zu § 2 PolG-ZH; ähnlich JOSITSCH/SCHMID, Praxiskomm. StPO, N 3 zu Art. 306 StPO.

⁶⁹⁹ Vgl. JOSITSCH/SCHMID, Praxiskomm. StPO, N 7 zu Art. 241 StPO. Als plakatives Beispiel kann der Übergang der polizeirechtlichen Observation zur Verhinderung und Erkennung von Straftaten (vgl. § 32 PolG-ZH [LS 550.1]) zur strafprozessualen polizeilichen Observation gem. Art. 282 StPO genannt werden.

⁷⁰⁰ BGer-Urteil 6B.1174/2017 vom 7. März 2018 E. 4.3; ALBERTINI, VSKC-Handbuch, S. 41 f., 331; FABBRI/INHELDER, Basler Komm. StPO, N 4 zu Art. 215 StPO; KELLER, SK StPO, N 4 zu Art. 15 StPO; ZUBER, VSKC-Handbuch, S. 331.

⁷⁰¹ Die einsatzverantwortlichen (Gesamt-)Einsatzleiter der Polizei führen (oder sollten es zumindest) in ihrem Führungsrhythmus nach der Problemerkennung die «Lagebeurteilung» nach dem sog. «ARZUGE-Prinzip» durch. Dieses Prinzip beinhaltet die Analyse des eigenen Auftrags, der Rechtslage, Zeitverhältnisse, Umwelt, Gegenseite und der eigenen Mittel. Die Beurteilung der rechtlichen Lage bzw. der anwendbaren Rechtsgrundlagen nimmt damit stets einen zentralen Stellenwert in der Einsatzbewältigung ein.

Diese Einordnung hat wesentliche Konsequenzen: Sie bestimmt die Eingriffsschwelle, die Verfahrensgarantien sowie die gerichtliche Überprüfbarkeit der Massnahme. Besonders relevant ist die Frage nach der Beweisverwertbarkeit: Stützt sich die Polizei zu lange auf das Polizeirecht, riskiert sie eine Unverwertbarkeit nach Art. 141 StPO.

c. Verwertbarkeit und Praxisrelevanz

In der Lehre wird die Frage nach der Verwertbarkeit polizeilich-präventiv erhobener Beweise nicht einheitlich beantwortet. Der überwiegende Teil spricht sich dafür aus, dass gestützt auf kantonales Polizeirecht rechtmässig erlangte Beweise im Strafverfahren ohne weitere Voraussetzungen verwertet werden dürfen.⁷⁰² Das Bundesgericht hat sich bereits mehrfach zur Beweisverwertungsproblematik bei doppelfunktionalen Massnahmen geäussert. Es geht von einer «*multiplen Gestattungswirkung*», also der gleichzeitigen Anwendbarkeit von polizeirechtlichen und strafprozessualen Normen, aus. Es erachtet eine *detaillierte Abgrenzung zwischen präventiv- und repressiv-polizeilichen Rechtsbereichen* aufgrund der zunehmenden Parallelisierung der Rechtsnormen als *nicht erforderlich, wenn und soweit eine entsprechende polizeirechtliche Grundlage vorhanden ist und für präventive und repressive Massnahmen im Wesentlichen dieselben Anordnungsvoraussetzungen und Zuständigkeiten gelten*.⁷⁰³

163

Diese bundesgerichtlichen Ausführungen überzeugen. In der polizeilichen Einsatzrealität müssen die Beamten ihre Entscheidung oft innert Sekunden und ohne detaillierte juristische Massnahmekategorisierung treffen. Die Frage, ob die Massnahme gefahrenabwehrenden, strafverfolgenden oder eben doppelfunktionalen Charakter hat, wird häufig erst im Verlauf der polizeilichen

⁷⁰² BÜRGE, Polizeiliche Ermittlung, S. 83; HANSJAKOB/PAJAROLA, SK StPO, N 4 zu Art. 280 StPO und N 5 zu Art. 282 StPO; JOSITSCH/SCHMID, Praxiskomm. StPO, N 2 zu Art. 282 StPO; TIEFENTHAL, Kantonales Polizeirecht, § 18 N 9, insb. FN 29; ZIMMERLIN/GALELLA, Aspekte, S. 378 f.; a.M. KARNUSIAN, Tatverdacht, S. 354; WOHLERS, Verwertbarkeit, S. 62; DERS., SK StPO, N 9 zu Art. 141 StPO; differenzierend MÜLLER LUCIEN, Videoüberwachung, S. 29, 195 f. GLESS, Basler Komm. StPO, N 38a zu Art. 141 StPO hält fest, dass die präventiv-polizeiliche Informationsgewinnung nicht zur Umgehung der strafprozessualen Schranken führen dürfe.

⁷⁰³ BGE 143 IV 27 E. 3.2 S. 33 f.; bestätigt in BGer-Urteil 6B.490/2024 vom 24. Januar 2025 E. 2.4; BGer-Urteil 6B.499/2024 vom 20. November 2024 E. 3.3.5; BGer-Urteil 6B.346/2024 vom 8. November 2024 E. 2.1 f.; BGer-Urteil 6B.584/2022 vom 14. August 2023 E. 1.6; BGer-Urteil 6B.1061/2020 vom 26. Oktober 2022 E. 1.7.4; gl.M. JEANNERET/GAUTIER, CR CPP, N 12 zu Art. 298b StPO; KNODEL, Basler Komm. StPO, N 6 zu Art. 298b StPO.

Eingriffsmassnahme ersichtlich.⁷⁰⁴ Die zunehmende Konvergenz zwischen polizeirechtlichen und strafprozessualen Bestimmungen spricht für eine aus polizeitaktischer Sicht begrüssenswerte, flexible Handhabung der Rechtsgrundlagen durch die Polizei. Dies insbesondere auch vor dem Hintergrund, dass bei Vorliegen der Voraussetzungen sowohl für eine gefahrenabwehrende als auch für eine strafprozessuale Massnahme weder das Polizeirecht noch die StPO einen Schwerpunkt festlegen.⁷⁰⁵

d. Zwischenfazit

- 164 So unbestritten es ist, dass die AFV sinnvoll in Situationen zum Einsatz kommen kann, in denen ganz eindeutig präventive Zwecke der Gefahrenabwehr bzw. der Verhinderung künftiger Straftaten verfolgt werden,⁷⁰⁶ so evident ist es andererseits, dass AFV-Anlagen auch in repressiven Kontexten nützlich sein und insbesondere für die Fahndung nach Straftätern eingesetzt werden können.⁷⁰⁷ Die Funktion der AFV selbst ist jedoch *wertungsneutral*: Der Abgleich mit dem Fahndungsbestand entnommener Ziffern- /Nummernfolgen stellt für sich genommen keinen eindeutig präventiven oder repressiven Vorgang dar, sondern ist ein automatisierter Prozess, dessen rechtliche Qualifikation sich erst im Rahmen der Zweckverwirklichung (Trefferfall) konkretisiert. Die AFV-Massnahme bewegt sich somit in präventiv-repressiven Gemengelage, ⁷⁰⁸ wobei ihr primärer Zweck aufgrund des Nichtvorliegens eines Tatverdachts grundsätz-

⁷⁰⁴ So auch JAAG/ZIMMERLIN, Die Polizei, S. 409 f.

⁷⁰⁵ Vgl. auch ZIMMERLIN, Komm. PolG-ZH, N 58 zu Aufsicht und Rechtsschutz PolG-ZH (mit Hinweisen auf die deutsche Lehre). Er weist zutreffend darauf hin, dass es sich dann anders verhalte, wenn in einer Konstellation eine Kann-Vorschrift einer zwingenden Bestimmung gegenüberstehe (ZIMMERLIN, Komm. PolG-ZH, N 59 zu Aufsicht und Rechtsschutz PolG-ZH).

⁷⁰⁶ In der Weise, dass ein Bezug zu potentiell repressiven Zwecken der Strafverfolgung entweder von vornherein ausscheidet oder in der Phase des Kennzeichenabgleichs jedenfalls klar nachrangig ist.

⁷⁰⁷ Als Beispiel kann die klassische Kennzeichenfahndung genannt werden. Stellt die Polizei in einem Gebiet vermehrt Einbruchdiebstähle fest, kann sie – gestützt z.B. auf Meldungen aus der Bevölkerung – ein gemeldetes Kennzeichen zur Fahndung ausschreiben. Kann nach der (präventiv erfolgten) Ausschreibung das Fahrzeug angehalten und Deliktgut festgestellt werden, wird dieses zur Eigentumssicherung sichergestellt (präventiv), aber später einer konkreten Straftat zugeordnet (insoweit repressiv).

⁷⁰⁸ Der Begriff der «Gemengelage» beschreibt die tatsächlichen Umstände und Gegebenheiten, welche einer doppeelfunktionalen Massnahme zugrunde liegen. Besteht eine Situation, in der ein polizeiliches Einschreiten sowohl zur Gefahrenabwehr als auch zur Strafverfolgung erforderlich ist, wird dieser Lebenssachverhalt als «Gemengelage» bezeichnet. Einlässlich zum Begriff der Gemengelage mit Beispielen aus der polizeilichen Praxis vgl. BERGER, Zusammenarbeit, S. 343 ff.

lich *dualistischer Natur* ist. In bestimmten Fällen kann sie jedoch auch zur Verdachtsbegründung beitragen und – sofern ein Tatverdacht besteht – als doppel funktionale Massnahme eingestuft werden.

Die polizeilichen Fahndungsbestände im RIPOL (und auch im SIS), mit denen ein Abgleich erfolgt, sind traditionell nicht trennscharf nach dem präventiv-repressiv-Schema klassifizierbar. Erst im «Hit-Fall» erhält ein Beamter erstmals Einblick in den Ausschreibungsgrund, aufgrund dessen sich eine mögliche Zielrichtung etwaiger polizeilicher Folgemaassnahmen abzeichnet. Auch diese Feststellung verdeutlicht, dass die AFV nicht a priori einer repressiven oder präventiven Massnahme zugeordnet werden kann, sondern sich in einem hybriden Einsatzbereich bewegt. Die polizeiliche Praxis zeigt zudem, dass zwischen präventiven und repressiven Einsatzkontexten ein faktisches Wechselspiel besteht: Aus präventiv motivierten Anhaltungen und Identitätsfeststellungen ergeben sich regelmässig Erkenntnisse, die repressiv nutzbar sind – und umgekehrt. Eine starre Trennung zwischen Gefahrenabwehr und Strafverfolgung ist in der praktischen Polizeiarbeit nicht durchgehend haltbar, weshalb es zu entsprechenden Änderungen des Massnahmezwecks kommen kann und aus rechtsstaatlicher Sicht auch kommen dürfen muss.

Diese präventiv-repressive Zweckänderung vermag die ausschliessliche Gesetzgebungskompetenz des Bundes aus Art. 123 Abs. 1 BV nicht zu begründen. Vielmehr bleibt der Erlass von zweckdualen Regelungen in erster Linie eine Aufgabe der Kantone.⁷⁰⁹ Auch der Umstand, dass der Datenabgleich mit repressiven Personendaten erfolgt, berührt die kantonale Regelungskompetenz nicht, solange diese Daten auch präventiv genutzt werden können.⁷¹⁰ Damit ist die AFV primär als zweckduale Massnahme zu qualifizieren. In bestimmten Konstellationen – insbesondere bei einem bestehenden Tatverdacht – kann sie jedoch auch als doppel funktionale Massnahme eingestuft werden. Die gesetzgeberische Kompetenz der Kantone wird auch dadurch nicht berührt. Somit unterliegt die AFV – unabhängig von ihrer konkreten Qualifikation im Einzelfall – bereits systemisch der kantonalen Regelungskompetenz. In ihrer Struktur und Anwendungslogik ist sie primär präventiv geprägt und unterliegt des-

165

⁷⁰⁹ Demgegenüber hält BÜRGE, Zulässigkeit, S. 59, dafür, dass es sich bei der AFV primär um eine gerichtspolizeiliche Tätigkeit im Sinne der StPO handle, weshalb kein Raum für eine kantonale Regelungszuständigkeit bestehe; gl.M. STÜCKELBERGER, AFV, S. 73, mit der Begründung, mit einer Ausschreibung eines Nummernschilds bestehe «denklogisch bereits ein Anfangsverdacht», andernfalls nicht nach dem Kontrollschild gefahndet werden müsse.

⁷¹⁰ Zum Abgleich mit «repressiven Daten» und den Implikationen auf die Gesetzgebungskompetenz vorne [N 148 f.](#)

halb dem präventiv-polizeilichen Paradigma – nicht dem repressiv-straftprozessualen. Sie stellt mithin keine originäre strafprozessuale Massnahme dar.

3. AFV als Instrument der Gefahren- und Straftatenprävention?

- 166 Unter Gefahrenprävention versteht man polizeiliche Massnahmen, die darauf abzielen, Gefahren für die öffentliche Sicherheit und Ordnung bereits im Vorfeld zu verhindern, bevor sich eine konkrete Gefahr (in Form einer Störung) manifestiert.⁷¹¹ Polizeiliches Handeln in diesem Bereich setzt somit noch vor der klassischen Gefahrenabwehr an. In engem funktionalem Zusammenhang mit der Gefahrenprävention steht die Straftatenprävention. Sie zielt darauf ab, strafbare Handlungen zu verhindern, noch bevor ein strafprozessualer Tatverdacht besteht.⁷¹² In dieses Spannungsfeld lässt sich auch die AFV einordnen: Als zweckduale Massnahme dient sie der frühzeitigen Erkennung sicherheitsrelevanter Sachverhalte, ohne dass ein individueller Tatverdacht Voraussetzung wäre. Damit stellt sich nun die zentrale Frage, ob die AFV der Gefahren- und Straftatenprävention zuzuordnen ist – und damit in die kantonale Regelungskompetenz fällt – oder ob sie als repressive Massnahme der Strafverfolgung der Bundeskompetenz unterliegt.

a. Polizeirechtlicher Grundsatz der Gefahrenvorsorge i.w.S.

- 167 Der Schutz von Polizeigütern ist nicht ausschliesslich eine Aufgabe der institutionellen Polizei, sondern betrifft zahlreiche Bereiche der öffentlichen Verwaltung.⁷¹³ In diesem erweiterten Verständnis spricht man von der Polizei im weiteren Sinne (i.w.S.). In diesen Bereichen ist die Abwehr konkreter Gefahren häufig nicht zielführend. So kann etwa eine von einem Chemiewerk ausgehende Gefahr für die Umwelt und die Gesundheit der Bevölkerung nicht erst bekämpft werden, wenn ein Störfall eintritt oder unmittelbar bevorsteht. Stattdessen gilt hier der *Grundsatz der Gefahren- oder Risikovorsorge*,⁷¹⁴ der es erlaubt – und in vielen Fällen sogar dazu verpflichtet – bereits vor dem Eintritt einer konkreten Gefahr tätig zu werden.⁷¹⁵ Ein frühzeitiges Eingreifen durch

⁷¹¹ Vgl. dazu vorne [N 150](#).

⁷¹² Näher zur Prävention vgl. vorne [N 79 ff.](#)

⁷¹³ TSCHANNEN/MÜLLER/KERN, Verwaltungsrecht, N 1498. Zu den Aufgaben der sog. Verwaltungs- bzw. Sonderpolizei vgl. TIEFENTHAL, Kantonales Polizeirecht, § 4 N 16 (m.w.H.); vgl. dazu auch vorne [N 55](#).

⁷¹⁴ BÄCKER, Polizeiaufgaben, Kap. D N 13.

⁷¹⁵ REINHARD, Polizeirecht, S. 116 ff.; TSCHANNEN/MÜLLER/KERN, Verwaltungsrecht, N 1498.

gesetzgeberische Massnahmen, behördliche Verfügungen oder Realakte der Verwaltung dient dazu, präventiv Risiken zu minimieren.⁷¹⁶ Ein typisches Beispiel ist der Schutz eines Bannwaldes, um Lawinenunglücke zu verhindern. In ähnlicher Weise lässt sich auch die AFV als Instrument der Gefahrenvorsorge verstehen: Sie ermöglicht ein frühzeitiges Erfassen potenziell sicherheitsrelevanter Verkehrsdaten, etwa im Kontext terroristischer Mobilität, Menschenhandel oder Betäubungsmittelkriminalität. Damit reiht sich die AFV in die Logik präventiver Risikominimierung ein, wie sie für das erweiterte polizeiliche Gefahrenverständnis typisch ist.

b. Polizeiliche Gefahrenvorsorge i.e.S.

Die Polizei übernimmt seit jeher eine präventive Rolle in der Gefahrenvorsorge, insbesondere im Bereich der Straftatenprävention. Zu ihren Aufgaben gehört es, die Bevölkerung über potenzielle Gefahren zu informieren, öffentliche Räume durch Streifenfahrten zu überwachen und Präsenz zu zeigen, um Straftaten vorzubeugen.⁷¹⁷ Solche Massnahmen richten sich gegen abstrakte Gefahren und haben in der Regel keinen Eingriffscharakter, weshalb sie – abgesehen vom polizeilichen Grundauftrag – gesetzlich meist nur rudimentär geregelt sind.⁷¹⁸

168

Soweit Massnahmen der Gefahrenvorsorge mit Grundrechtseingriffen verbunden sind, wird diese Entwicklung oft kritisch betrachtet. Im Vergleich zur Gefahrenabwehr oder Strafverfolgung sind die Anforderungen an den Tatsachenbezug in diesem Bereich deutlich niedriger. Da sich die Gefahrenvorsorge, ähnlich wie die klassische Gefahrenabwehr, auf die Verhinderung des Gefahreintritts richtet und nicht auf die Verfolgung bereits begangener Straftaten, erfolgt sie tatverdachtsunabhängig. Anders als bei der Gefahrenabwehr verzichtet der Gesetzgeber bei Massnahmen der Gefahrenvorsorge zudem auf das Kriterium einer konkreten Gefahr, was den polizeilichen Handlungsspielraum erheblich erweitert.⁷¹⁹ Kritiker sehen darin eine Ausdehnung der strafrechtlichen Prävention auf allgemeine polizeiliche Überwachungs- und Kontrollmassnahmen, ohne dass hierfür klar definierte rechtliche Konturen bestünden.⁷²⁰ Dem ist entgegenzuhalten, dass sich bestimmten Formen

⁷¹⁶ Zu präventiven Massnahmen am Beispiel der Gesundheitsförderung vgl. BURCH, Gesundheitszwang, S. 221 ff.

⁷¹⁷ Näheres dazu vorne [N 79 ff.](#)

⁷¹⁸ REINHARD, Polizeirecht, S. 118.

⁷¹⁹ Vgl. REINHARD, Polizeirecht, S. 117; SCHWEIZER/SUTTER/WIDMER, Grundbegriffe, N 27.

⁷²⁰ ALBRECHT, Strafrecht, S. 391 f.; CONINX/MONA, Strafprozessualer Zwang, S. 1 f.

schwerer Kriminalität nicht nur mit der klassischen Strafverfolgung, sondern insbesondere mit der Straftatenprävention effektiv entgegen lässt.⁷²¹ Die Entwicklungen in den kantonalen Polizeigesetzen, Normen zur Videoüberwachung des öffentlichen Grundes einzuführen,⁷²² verdeutlichen den zunehmenden Trend zur präventiven Polizeiarbeit und der damit einhergehenden Erweiterung der Eingriffsbefugnisse. Auch die AFV lässt sich in diesen Trend einordnen: Sie erlaubt eine tatverdachtsunabhängige Erfassung von Fahrzeugbewegungen, die zur Früherkennung polizeilich relevanter Risiken beitragen kann. Insbesondere im Kontext mobilitätsgebundener Kriminalität – etwa bei wiederkehrenden Deliktmustern im grenzüberschreitenden Verkehr – stellt die AFV eine präventive Massnahme dar, die nicht auf konkrete Gefahrensituationen angewiesen ist, sondern auf das Vorliegen objektivierbarer, abstrakter Risiken abstellt.

c. Straftatenprävention als polizeiliche Aufgabe

- 169 Die meisten kantonalen Polizeigesetze weisen die Straftatenvorsorge, -verhütung oder -verhinderung entweder im Rahmen eines Aufgabenkatalogs oder als Teil des allgemeinen Polizeiauftrags explizit den polizeilichen Aufgaben zu.⁷²³ Diese gesetzgeberische Entwicklung hat zu einer berechtigten Ausweitung vom traditionellen polizeilichen Aufgabendualismus hin zu einer *polizeilichen Aufgabentrias* geführt, die sich aus *Gefahren- und Straftatenvorsorge* (Prävention), *Gefahrenabwehr* und *Repression* zusammensetzt.⁷²⁴ Ob die Straftatenvorsorge nun als eigenständige polizeiliche Aufgabe oder lediglich als Er-

⁷²¹ Vgl. bereits BBl 1998 IV 4241 ff., 4244, wonach polizeiliche Vorfeldmassnahmen namentlich zur Bekämpfung des organisierten Drogenhandels notwendig sind. In der digitalen Gesellschaft von heute trifft dies umso mehr zu.

⁷²² Vgl. MÜLLER LUCIEN, *Polizeiliche Videoüberwachung*, S. 89 ff.

⁷²³ Die Terminologie sowie die rechtliche Einordnung in den Polizeigesetzen ist sehr uneinheitlich. Es gibt Polizeigesetze, welche die Aufgabe der Straftatenverhütung einzig im Rahmen einer Bestimmung über den allgemeinen Polizeiauftrag erwähnen (z.B. Art. 1 Abs. 2 PolG-AR [bGS 521.1], Art. 12 Abs. 1 lit. e PolG-SG [sGS 451.1]) oder solche, die in einer allgemeinen Bestimmung auf die Erwähnung der Aufgabe verzichten und gleichzeitig jedoch die Mitwirkung bei der Verhütung von Straftaten den kriminalpolizeilichen Aufgaben zuordnen (z.B. § 11 Abs. 2 und § 15 Abs. 1 PolG-TG [RB 551.1]). Wieder andere Polizeigesetze berücksichtigen dagegen die Verhütung von Straftaten in einem gegliederten Artikel über den allgemeinen Polizeiauftrag, der neben der allgemeinen Umschreibung zugleich eine namentliche Aufführung spezifischer Aufgaben enthält (z.B. § 1 Abs. 1 und Abs. 2 lit. b PolG-ZG [BGS 512.1]). Im Polizeigesetz des Kantons Zürich wird namentlich die Verhinderung von Straftaten als Aufgabe erwähnt (§ 3 Abs. 2 lit. a PolG-ZH [LS 550.1]).

⁷²⁴ LOBSIGER, *Verbrechensbekämpfung*, S. 170 ff.; REINHARD, *Polizeirecht*, S. 116 ff.; vgl. ferner MAGNIN, *Polizei*, S. 75 f.

weiterung der klassischen Präventionsaufgabe der Gefahrenabwehr betrachtet wird, ist letztlich höchstens zweitrangig. Wesentlich ist, dass mit der Institutionalisierung von Präventionsaufgaben innerhalb der polizeilichen Aufgabenwahrnehmung eine Erweiterung der polizeilichen Pflichten und Eingriffskompetenzen einhergeht. Dies führt dazu, dass die Polizei zunehmend auch vor der Entstehung einer konkreten Gefahr tätig werden muss.

Nach den entsprechenden Aufgabenzuweisungsnormen der kantonalen Polizeigesetze hat die *Straftatenprävention* zum Ziel, die *Begehung von Straftaten frühzeitig zu erkennen, zu verhindern oder zu verhüten*. Dabei sollen Kriminalitätsrisiken bereits im Vorfeld einer konkreten Gefahr identifiziert und minimiert werden.⁷²⁵ Grundlage dafür sind objektive Anhaltspunkte sowie allgemeine polizeiliche Erkenntnisse aus der kriminalistischen Erfahrung. Die Straftatenprävention kommt insbesondere dann zum Einsatz, wenn Kriminalitätsrisiken mit klassischen Gefahrenabwehrmassnahmen nicht hinreichend reduziert werden können, weil lediglich ein erhöhtes Deliktsrisiko, aber noch keine konkrete Gefahr besteht.⁷²⁶ Sie kann daher als *Deliktsvorbeugung auf Grundlage einer abstrakten (Straftaten-)Gefahr* verstanden werden – das heisst, einer blossen Möglichkeit, dass Straftaten verübt werden könnten.⁷²⁷ Das Bundesgericht bestätigt diese Einordnung ausdrücklich, indem es Massnahmen der Straftatenverhütung explizit dem präventiven Bereich zuordnet.⁷²⁸ Für die AFV bedeutet dies, dass ihr Einsatz auch ohne konkreten Verdacht auf eine konkrete Person gerechtfertigt werden kann, sofern eine konkrete bzw. objektivierbare Gefahr besteht.

170

d. Zwischenfazit

Die AFV ist nach dem Gesagten auch als *Instrument der Gefahren- und Straftatenprävention* zu verstehen.⁷²⁹ Dass mit der AFV in bestimmten Fällen auch

171

⁷²⁵ CAPUS, Strafrecht, S. 258; LOBSIGER, Verbrechensbekämpfung, S. 167 ff.; REINHARD, Polizeirecht, S. 119.

⁷²⁶ Vgl. dazu vorne [N 79 ff.](#)

⁷²⁷ So ähnlich BGer-Urteil 6B.490/2024 vom 24. Januar 2025 E. 2.4 ff.; BGer-Urteil 6B.499/2024 vom 20. November 2024 E. 3.2.2 (m.w.Verw.).

⁷²⁸ Statt vieler: BGE 147 I 103 E. 15.2. S. 128, E. 17.5.2 S. 133; BGE 146 I 11 E. 4.1 S. 18; BGE 143 IV 27 E. 2.5 S. 32; BGE 140 I 353 E. 5.5.1 f. S. 362 f.; implizit BGE 145 IV 42 E. 4.1 f. S. 46 f.; BGer-Urteil 6B.499/2024 vom 20. November 2024 E. 3.2.2 (m.w.Verw.).

⁷²⁹ So auch KUVÁČ, Grenzen, S. 37 ff., insb. 61. BÜRGE, Zulässigkeit, S. 59 f., qualifiziert die AFV als eine Massnahme, welche die Aufdeckung und/oder Aufklärung von Straftaten zum Ziel hat und deshalb auf Bundesebene geregelt werden müsse, zumal nicht ersichtlich sei, zu welchen anderen Zwecken als jenen der Strafverfolgung die AFV eingesetzt werden könne und die AFV im Sinne einer strafprozessualen Zwangsmassnahme die Anforderungen des

repressive Zwecke verfolgt werden können, etwa wenn ein «Hit» zu einer strafprozessualen Massnahme führt, ändert nichts an ihrer primär präventiven Funktion. *Entscheidend* für ihre Einordnung ist nicht der Einzelfall, sondern der *übergeordnete Zweck der Massnahme*: Die AFV wird in der Regel nicht erst eingesetzt, wenn ein strafprozessualer Tatverdacht vorliegt. Sie dient primär dazu, potenziell sicherheitsrelevante Sachverhalte frühzeitig zu identifizieren, um Gefahren abzuwenden, Straftaten zu erkennen oder zu verhindern. Das Bundesgericht hat wiederholt betont, dass auch technische Überwachungsmittel, insbesondere solche ohne direkten Tatverdacht, nicht per se als repressive Massnahme zu qualifizieren sind, wenn sie primär der Verhinderung von Straftaten und der Gefahrenabwehr dienen.⁷³⁰

Allerdings *bedarf es* – gerade im Hinblick auf den grundrechtlichen Eingriffscharakter der AFV – einer hinreichend bestimmten Eingriffsschwelle. Zwar ist keine konkrete Gefahr im Sinne einer unmittelbar bevorstehenden Störung erforderlich, wohl aber *objektivierbare oder zumindest konkretisierbare Anhaltspunkte für das Vorliegen eines sicherheitsrelevanten Risikos*. Diese Anforderungen unterscheiden die AFV von klassischen Gefahrenabwehrmassnahmen zwar hinsichtlich der Konkretheit, nicht aber hinsichtlich der Notwendigkeit einer überprüfbaren Tatsachengrundlage. Sie operiert somit im Bereich der Gefahren- und Straftatenprävention unterhalb der repressiven Verdachtsschwelle, bleibt jedoch – insbesondere im Lichte der grundrechtlichen Eingriffsintensität⁷³¹ – auf eine gewisse Tatsachenbasis angewiesen.⁷³²

Dagegen könnte eingewendet werden, dass auch die StPO Massnahmen kennt, die nicht explizit an das Vorliegen eines Tatverdachts geknüpft sind, so beispielsweise die Anhaltung (Art. 215 StPO), Ermittlungen bei aussergewöhnlichen Todesfällen und Leichenfunden (Art. 253 StPO), DNA-Profilerstellung (Art. 255 ff. StPO), erkennungsdienstliche Massnahmen (Art. 260 ff. StPO) oder die Observation (Art. 282 StPO). Daraus könnte sich die Folgefrage ergeben, ob die AFV nicht ebenfalls als repressive Massnahme ohne Tatverdacht im straf-

Tatverdachts nicht erfüllen würde. Das ist richtig. Die AFV als Instrument der Gefahren- und Straftatenprävention (vgl. auch das Beispiel in FN 709) setzt gerade keinen Tatverdacht voraus, weshalb die Massnahme eben gerade nicht in die Gesetzgebungskompetenz des Bundes fällt; vgl. auch die rechtliche Verortung der AFV im deutschen Recht von KENZEL, Kennzeichenfahndung, S. 15 ff., 83 ff.; KUVAČ, Grenzen, S. 31 ff.

⁷³⁰ Vgl. BGE 147 I 103 E. 15.2. S. 128, E. 17.5.2 S. 133; BGE 146 I 11 E. 4.1 S. 18; BGE 143 IV 27 E. 2.5 S. 32; BGE 140 I 353 E. 5.5.1 f. S. 362 f.; implizit BGE 145 IV 42 E. 4.1 f. S. 46 f.

⁷³¹ Eingehend zur Eingriffsqualität und Eingriffsintensität der Massnahme hinten [N 201 ff., 214 ff.](#)

⁷³² Näher dazu hinten [N 284 ff.](#), insb. [286.](#)

prozessualen Vorfeldrecht zu qualifizieren wäre. Eine genauere Betrachtung zeigt jedoch, dass diese Vergleichbarkeit nur scheinbar besteht.

Die AFV ist *funktional mit Massnahmen wie polizeilichen Videoüberwachungen oder verdachtsunabhängigen Personenkontrollen vergleichbar* – beides Massnahmen, die in erster Linie nicht der strafprozessualen Beweissicherung, sondern der Gefahren- und Straftatenprävention dienen. Zwar können diese Massnahmen – gleich wie bei der AFV – zur Begründung eines strafprozessualen Verdachts führen; das allein lässt diesen Massnahmen aber noch keinen primär repressiven Charakter angedeihen.⁷³³ Vielmehr liegt ihr Zweck in der präventiven Überprüfung sicherheitsrelevanter Sachverhalte, die erst durch ihren Einsatz zur strafrechtlichen Relevanz gelangen. Während die in der StPO geregelten Massnahmen in der Regel stets darauf abzielen, strafrechtlich relevante Informationen für begangene Delikte zu sichern, zielt die AFV darauf ab, potenzielle Risiken frühzeitig zu identifizieren und eine polizeiliche Intervention noch vor einer strafprozessualen Relevanz zu ermöglichen. Sie ist ihrer Natur nach keine Massnahme zur gezielten Vorbereitung oder Unterstützung eines Strafverfahrens. *Dass die AFV in Einzelfällen beweisrelevante Informationen generiert, ist nicht Ausdruck eines repressiven Hauptzwecks, sondern Reflex ihrer grundsätzlich präventiven Anlage.* 172

Aus Art. 123 Abs. 1 BV ergibt sich die Gesetzgebungskompetenz des Bundes im Bereich des Strafprozessrechts. Diese bezieht sich jedoch auf die Regelung von Verfahren zur Aufklärung bereits begangener Straftaten. Die StPO enthält demgemäss detaillierte Vorschriften zu besonders eingriffsintensiven strafprozessualen Massnahmen wie der Überwachung des Post- und Fernmeldeverkehrs (Art. 269 ff. StPO), der verdeckten Ermittlung (Art. 285a ff. StPO) oder der verdeckten Fahndung (Art. 298a ff. StPO). Eine ausdrückliche Regelung zur automatisierten Fahrzeugfahndung und Verkehrsüberwachung (AFV) fehlt indes vollständig.⁷³⁴ Dies ist, wie sogleich darzulegen sein wird, auch folgerichtig: die AFV-Massnahme stellt ihrem Wesen nach ein zweckduales Instrument dar, das nicht primär auf strafprozessuale Aufklärung, sondern auf präventiv-polizeiliche Delikts-Früherkennung und Gefahrenvorsorge ausgerichtet ist. Die *Regelungskompetenz für die AFV liegt daher zutreffenderweise bei den Kantonen* – nicht nur aufgrund ihrer normativen Zweckbestimmung, sondern bereits wegen ihrer *dogmatischen Einordnung auch als zuständigkeitsbegründendes Instrument der Gefahren- und Straftatenprävention.*

⁷³³ Siehe bereits die Ausführungen vorne [N 164 f.](#)

⁷³⁴ Vgl. dazu sogleich hinten [N 179 ff.](#)

4. AFV als Vorermittlungsmassnahme?

- 173 Nachdem die AFV als zweckduales Instrument der Gefahren- und Straftatenprävention eingeordnet wurde, ist nun ihre spezifische Stellung im polizeilichen Massnahmengefüge zu klären. Vorermittlungsmassnahmen dienen typischerweise der frühzeitigen Gewinnung sicherheitsrelevanter Informationen, um Straftaten oder Gefährdungslagen frühzeitig zu erkennen und abzuwenden.⁷³⁵ Auch sie verfolgen damit einen dualen Zweck. Als technologiegestütztes Verfahren zur automatisierten Erfassung von Fahrzeugen kann sie sowohl präventiv zum Schutz polizeilicher Schutzgüter als auch repressiv zur Aufklärung von Straftaten beitragen.⁷³⁶ Diese Zweckdualität ruft die Frage auf, ob sie dem Typus der Vorermittlungsmassnahme zuzuordnen ist – und welche kompetenzrechtlichen Konsequenzen sich daraus ergeben.

a. Vorermittlung: Begriff, Funktion und Stellung im polizeilichen Handlungsgefüge

- 174 Der Begriff «Vorermittlung» ist weder eindeutig definiert noch terminologisch gefestigt. In Lehre und Praxis wird er uneinheitlich verwendet. Teils finden sich Synonyme wie *Vorerhebung*, *Vorabklärung*, *Initiativermittlung* oder *Vorfeldermittlung*, teils werden diese zur Differenzierung spezifischer polizeilicher Massnahmen herangezogen.⁷³⁷ Eine gesetzliche Verankerung fehlt in der Schweiz weitgehend, und auch die Rechtsprechung hat sich bislang nur punktuell mit dem Begriff auseinandergesetzt. Seinen Ursprung hat er primär in der polizeilichen Anwendungspraxis.⁷³⁸

In der Literatur wird der Begriff aufgrund seiner terminologischen Nähe zur strafprozessualen Ermittlung *teilweise kritisch betrachtet*.⁷³⁹ Dennoch hat er

⁷³⁵ ALBERTINI, VSKC-Handbuch, S. 544; BOSSHARD/LANDSHUT, SK StPO, N 13 f. zu Art. 299 StPO; GALELLA/RHYNER, Basler Komm. StPO, N 8 ff. zu Art. 306 StPO; LENTJES MEILI/RHYNER, Komm. PolG-ZH, N 1 ff. zu § 4 PolG-ZH.

⁷³⁶ Vgl. dazu vorne [N 150 ff.](#), insb. [N 157 f.](#)

⁷³⁷ International üblich sind auch die Begriffe «intelligence» (nicht oder nur teilweise gerichtsverwertbare Informationsbeschaffung) und «investigation» (gerichtspolizeiliche Ermittlungen die auf die Erlangung von «evidence», Beweismitteln ausgerichtet sind); vgl. zum Ganzen BOSSHARD/LANDSHUT, SK StPO, N 13 f. zu Art. 299 StPO; GALELLA/RHYNER, Basler Komm. StPO, N 8 ff. zu Art. 306 StPO.

⁷³⁸ Vgl. BGE 140 I 353 E. 6.1 S. 365; BGer-Urteil 6B.490/2024 vom 24. Januar 2025, E. 2.4 ff.; BGer-Urteil 6B.499/2024 vom 20. November 2024 E. 3.3.2; BGer-Urteil 6B.1136/2021 vom 7. November 2022 E. 4.4.2; ALBERTINI, VSKC-Handbuch, S. 539; FABBRI, Polizeiliche Ermittlung, S. 166.

⁷³⁹ VON HAHN, Ermittlungen, S. 13 (m.Verw.).

sich in der bundesgerichtlichen Rechtsprechung sowie in der kantonalen Gesetzgebung zunehmend etabliert.⁷⁴⁰ Unbestritten ist, dass polizeiliche *Vorermittlungsmassnahmen* dogmatisch im *Grenzbereich* zwischen Polizei- und Strafprozessrecht anzusiedeln sind und die Beschaffung von Informationen bezwecken.⁷⁴¹ Hinsichtlich ihrer Funktion lassen sich *drei Ansätze* unterscheiden: Erstens werden Vorermittlungen als Massnahme der *Straftatenprävention* verstanden, die der Früherkennung geplanter Straftaten dient. Zweitens werden Vorermittlungen als *Instrument zur Verdachtsbegründung* oder -abklärung betrachtet, um unbekannte Straftaten aufzudecken oder vage Vermutungen zu konkretisieren. Drittens gibt es eine Sichtweise, die eine doppelte Funktion annimmt und *beide Zwecke* vereint.⁷⁴²

Dieser dualen Betrachtung ist zuzustimmen. Eine strikte Trennung zwischen präventiven und repressiven Elementen ist in der Praxis nicht durchgängig möglich; die Grenzen verlaufen fließend.⁷⁴³ Vorermittlungen dienen sowohl der Früherkennung möglicher Gefahren als auch der Straftatenprävention und können zugleich zur Verdachtsbegründung beitragen, wenn sich aus einer anfänglichen präventiven Massnahme konkrete Hinweise auf eine bereits began-

175

⁷⁴⁰ Der Begriff wurde im Rahmen der Polizeirechtsnovellen der letzten Jahre sukzessive in die polizeibereichsspezifische Gesetzgebung aufgenommen; vgl. etwa Art. 28a PolG-AG (SAR 531.200), Art. 72 PolG-BE (BSG 551.1), § 15^{ter} PolG-LU (SRL 350), Art. 3a PolG-UR (RB 3.811), § 4 PolG-ZH (LS 550.1).

⁷⁴¹ Vgl. BGer-Urteil 6B.490/2024 vom 24. Januar 2025, E. 2.4 ff.; BGer-Urteil 6B.499/2024 vom 20. November 2024 E. 3.2.2; GALELLA/RHYNER, Basler Komm. StPO, N 9 zu Art. 306 StPO; LENTJES MEILI/RHYNER, Komm. PolG-ZH, N 14 zu § 4 PolG-ZH. Vorermittlung wird auch als *Nachrichtenbeschaffung* bezeichnet (vgl. BGE 140 I 353 E. 6.1 S. 365).

⁷⁴² Vgl. zum Ganzen ALBERTINI, VSKC-Handbuch, S. 44, 539, 543 ff.; BOSSHARD/LANDSHUT, SK StPO, N 13 zu Art. 299 StPO; GALELLA/RHYNER, Basler Komm. StPO, N 8 f., 23 ff. zu Art. 306 StPO; JOSITSCH/SCHMID, Praxiskomm. StPO, N 3 zu Art. 306 StPO; KELLER, SK StPO, N 11 f. zu Art. 15 StPO; LENTJES MEILI/RHYNER, Komm. PolG-ZH, N 1 ff. zu § 4 PolG-ZH; PIETH/GETH, Strafprozessrecht, S. 240 f. Die bundesgerichtliche Rechtsprechung geht ebenfalls von der doppelten Funktion der Vorermittlungen aus; vgl. BGE 146 I 11 E. 4.1 S. 18 f.; BGE 143 IV 27 E. 2.5 S. 32; BGE 140 I 381 E. 3.3 S. 384 ff.; BGE 140 I 353 E. 5.1, E. 5.5, E. 6.1, E. 8.2 S. 359 ff. u. 365; im Ergebnis auch BGer-Urteil 490/2024 vom 24. Januar 2025 E. 2.4 ff.; BGer-Urteil 6B.499/2024 vom 20. November 2024 E. 3.2.2; BGer-Urteil 6B.1136/2021 vom 7. November 2022 E. 4.4.2; BGer-Urteil 1C.181/2019 vom 29. April 2020 E. 15.2; BGer-Urteil 6B.372/2018 vom 7. Dezember 2018 E. 2.3.1.

⁷⁴³ BGE 146 I 11 E. 4.1 S. 18; BGer-Urteil 1C.63/2023 vom 17. Oktober 2024 E. 3.5.2; BGer-Urteil 1C.39/2021 vom 29. November 2022 E. 4.1.1; BGer-Urteil 6B.1143/2015 vom 6. Juni 2018 E. 1.3.1; GALELLA/RHYNER, Basler Komm. StPO, N 6 zu Art. 306 StPO (m.w.Verw.); JOSITSCH/SCHMID, Praxiskomm. StPO, N 2 zu Art. 300 StPO; SCHINDLER/WIDMER, Komm. PolG-ZH, N 8 zu § 2 PolG-ZH.

gene Straftat ergeben.⁷⁴⁴ Diese polyvalente Funktionslogik macht Vorermittlungsmassnahmen zu einem *zentralen Bindeglied im Übergangsbereich zwischen präventivem und repressivem Polizeihandeln*. Sie unterscheiden sich jedoch insofern funktional von doppelunktionalen Massnahmen, als sie *auch ohne bestehenden Tatverdacht zulässig* sind und somit nicht gleichzeitig präventiv und repressiv ausgerichtet ist.⁷⁴⁵

Damit ergibt sich, dass die *Vorermittlung* einen konzeptionellen Rahmen für polizeiliche Tätigkeiten bildet, die sich nicht eindeutig in die klassische Dichotomie von Gefahrenabwehr und Strafverfolgung einordnen lassen. Sie *umfasst verschiedene polizeiliche Instrumente zur Informationsgewinnung*, die sich je nach Einsatzlage entweder der Gefahren- und Straftatenprävention oder der Aufklärung möglicher Straftaten zuordnen lassen. Die Vorermittlung bildet somit eine *flexible und anlassbezogene Vorgehensweise zur Erfassung sicherheitsrelevanter Informationen mit dualer Zweckbestimmung*.⁷⁴⁶

b. Kompetenzrechtliche Einordnung polizeilicher Vorermittlungen

- 176 Die kompetenzrechtliche Zuständigkeit für Überwachungsmassnahmen mit Bezug zur Strafverfolgung vor der Einleitung eines Strafverfahrens ist in der Schweiz grundsätzlich klar geregelt: *Vorermittlungstätigkeiten, die sich nicht auf einen konkreten Tatverdacht stützen, fallen in die Gesetzgebungskompetenz der Kantone*.⁷⁴⁷ Entscheidend für die Zulässigkeit kantonaler Überwachungsmassnahmen ist jedoch – insbesondere im Lichte des jüngsten Bundesgerichtsurteils zur AFV – die Frage, ob diese Massnahmen funktional eine straf-

⁷⁴⁴ Vgl. BGer-Urteil 6B.490/2024 vom 24. Januar 2025 E. 2.4 ff. betreffend die präventive verdeckte Fahndung.

⁷⁴⁵ LENTJES MEILI/RHYNER, Komm. PolG-ZH, N 1 zu § 4 PolG-ZH (insb. FN 3).

⁷⁴⁶ BGE 146 I 11 E. 4.1 S. 18 f.; BGE 143 IV 27 E. 2.5 S. 32; BGE 140 I 381 E. 3.3 S. 384 ff.; BGE 140 I 353 E. 5.1, E. 5.5, E. 6.1, E. 8.2 S. 359 ff. u. 365; im Ergebnis auch BGer-Urteil 6B.490/2024 vom 24. Januar 2025 E. 2.4 ff.; BGer-Urteil 6B.499/2024 vom 20. November 2024 E. 3.2.2; BGer-Urteil 6B.1136/2021 vom 7. November 2022 E. 4.4.2; BGer-Urteil 1C.181/2019 vom 29. April 2020 E. 15.2; BGer-Urteil 6B.372/2018 vom 7. Dezember 2018 E. 2.3.1; BOSSHARD/LANDSHUT, SK StPO, N 13 zu Art. 299 StPO; KELLER, SK StPO, N 11 f. zu Art. 15 StPO; GALELLA/RHYNER, Basler Komm. StPO, N 8 f., 23 ff. zu Art. 306 StPO; JOSITSCH/SCHMID, Praxiskomm. StPO, N 3 zu Art. 306 StPO; LENTJES MEILI/RHYNER, Komm. PolG-ZH, N 1 ff. zu § 4 PolG-ZH.

⁷⁴⁷ BOSSHARD/LANDSHUT, SK StPO, N 13 zu Art. 299 StPO; GALELLA/RHYNER, Basler Komm. StPO, N 8 f., 23 ff. zu Art. 306 StPO; JOSITSCH/SCHMID, Praxiskomm. StPO, N 3 zu Art. 306 StPO; KELLER, SK StPO, N 11 f. zu Art. 15 StPO; LENTJES MEILI/RHYNER, Komm. PolG-ZH, N 1 ff. zu § 4 PolG-ZH.

prozessuale Ermittlungsmassnahme unterlaufen. Ist eine Massnahme in der StPO geregelt und damit sachlogisch an einen Tatverdacht geknüpft, ist eine kantonale Ermächtigung zur gleichen Massnahme mit dem Ziel der Strafverfolgung grundsätzlich kompetenzwidrig (vgl. Art. 123 Abs. 1 BV).⁷⁴⁸ Den Kantonen bleibt ein Regelungsspielraum für Massnahmen, die primär der Gefahrenabwehr oder der Straftatenprävention dienen, auch wenn die dabei gewonnenen Erkenntnisse später für Strafverfahren verwendet werden können.⁷⁴⁹

Das Akronym AFV setzt sich aus den Begriffen «Automatisierte Fahrzeugfahndung» und «Verkehrsüberwachung» zusammen. Besonders der Begriff «Fahrzeugfahndung» verdeutlicht den *primären Zweck* dieses Instruments als *Fahndungsmittel*. Bereits aus der begrifflichen Systematik folgt, dass die AFV in den Kontext der polizeilichen Fahndung einzuordnen ist. Der *Fahndungsbegriff im polizeirechtlichen Sinne* ist dabei *nicht zwingend mit repressiven Zielsetzungen verbunden, sondern umfasst auch präventive Tätigkeiten zur Lokalisierung bestimmter Gefährdungslagen oder gesuchter Personen und Sachen*.⁷⁵⁰ Die AFV weist funktionale Parallelen zu anderen automatisierten Fahndungsinstrumenten auf, etwa zur Hotelkontrolle (HOKO)⁷⁵¹. Da die Fahndung eine Haupt-

177

⁷⁴⁸ Das Bundesgericht geht in BGer-Urteil 1C.63/2023 vom 17. Oktober 2024 E. 3.5.3 davon aus, dass der Schwerpunkt der AFV-Reglung des Kantons Luzern (§ 4^{quinquies} PolG-LU [SRL 350]) in der Strafverfolgung lag und sprach dem Kanton aufgrund der im Bereich des Strafprozessrechts vom Bund mit Erlass der eidgenössischen StPO ausgeschöpften Kompetenz die Gesetzgebungszuständigkeit zur AFV ab. Der Kanton Zürich hat im Rahmen seiner aktuellen Teilrevision des Polizeigesetzes bereits auf diese Rechtsprechung reagiert und die im ersten Vorentwurf vorgesehenen Regelungen zur AFV ersatzlos gestrichen: vgl. dazu die Medienmitteilung der Kantonspolizei Zürich vom 20. März 2025, abrufbar unter: «<https://www.zh.ch/de/news-uebersicht/medienmitteilungen/2025/03/mehr-sicherheit-unter-beruecksichtigung-der-bundesgerichtlichen-rechtsprechung.html>» (zuletzt besucht am 22. März 2025).

⁷⁴⁹ Vgl. BGer-Urteil 6B.490/2024 vom 24. Januar 2025 E. 2.4 ff.; BGer-Urteil 6B.499/2024 vom 20. November 2024 E. 3.2.2; BGer-Urteil 6B.346/2024 vom 8. November 2024 E. 2.1.3.

⁷⁵⁰ Näheres zur Fahndung sogleich hinten [N 178 ff.](#)

⁷⁵¹ Das Einsammeln von Hotel-Meldescheinen im Zusammenhang mit der fremdenpolizeilichen Aufgabe gehört längst der Vergangenheit an. Diese zeit- und kostenintensive Tätigkeit wird beispielsweise in den Kantonen Zürich und Schaffhausen durch eine automatisierte Lösung (HOKO) vorgenommen, welche über Schnittstellen zu den gängigen Hotelverwaltungslösungen verfügt. Im Kanton Schaffhausen erfolgt auch die Kurtaxenerhebung über die HOKO. Die eingelieferten Daten (vgl. für den Kanton Zürich § 7b POLIS-Verordnung [LS 551.103]) werden zu Fahndungszwecken automatisch mit dem Fahndungsdatenbestand von RIPOL abgeglichen und im Falle eines Treffers auf dem Überwachungsmonitor angezeigt. Näheres dazu unter «<https://www.arge-polis.ch/polis/hoko>» (zuletzt besucht am 21. Februar 2025).

aufgabe der Polizei darstellt, ist es im Folgenden erforderlich, ihre Funktion und Einordnung in den polizeilichen Massnahmenkatalog näher zu betrachten.

Im Weiteren wird gezeigt, dass sich die AFV trotz ihrer technischen und methodischen Eigenheiten in das übergeordnete System der Fahndung einfügt und als spezifisches Vorermittlungsinstrument zu qualifizieren ist. Sie ist damit ein typisches Beispiel für eine technologiegestützte Massnahme mit dualer Zweckbestimmung, deren dogmatischer Standort vor der Einleitung eines Strafverfahrens liegt – und somit kategorisch in die Gesetzgebungskompetenz der Kantone fällt.

c. Fahndung als Instrument der Vorermittlung

aa. Begriff und Bedeutung der Fahndung

- 178 Der Begriff der Fahndung bezeichnet die *planmässig organisierte polizeiliche Suche nach Personen (Personenfahndung) oder Sachen (Sachfahndung)*. Sie umfasst sowohl gezielte als auch allgemeine polizeiliche Massnahmen, die darauf abzielen, gesuchte Personen zu lokalisieren, vermisste Gegenstände zu identifizieren oder sachdienliche Hinweise zur Aufklärung von Straftaten zu gewinnen.⁷⁵² Die *präventive Fahndung* dient dabei der Abwehr von Gefahren für die öffentliche Sicherheit und Ordnung, etwa wenn nach vermissten Personen gesucht wird.⁷⁵³ Demgegenüber verfolgt die *repressive Fahndung* das Ziel, Personen oder Beweismittel im Zusammenhang mit bereits begangenen Straftaten ausfindig zu machen, etwa durch die Ausschreibung von Personen oder Sachen (vgl. Art. 210 StPO).

Die *aktive Fahndung* bezeichnet konkrete, unmittelbare polizeiliche Massnahmen zur Suche nach Personen oder Gegenständen, etwa durch gezielte Ermittlungen, Kontrollaktionen (z.B. Hotelkontrollen) oder durch den Einbezug der Öffentlichkeit (z.B. Öffentlichkeitsfahndung nach Art. 211 StPO).⁷⁵⁴ Im Gegensatz dazu erfolgt die *passive Fahndung* durch die Speicherung von Fahndungsparametern (z. B. Namen, Signalelemente, Fotos, Sachfahndungen) in polizeilichen Datenbanken (RIPOL, SIS). Die ausgeschriebene Person oder Sache

⁷⁵² BBl 2006 1085 ff., 1221; WEDER, SK StPO, N 1 zu Art. 210 StPO; ZUBER, VSKC-Handbuch, S. 313.

⁷⁵³ WEDER, SK StPO, N 2 zu Art. 210 StPO; vgl. etwa § 44 PolG-ZH (LS 550.1).

⁷⁵⁴ Zur Öffentlichkeitsfahndung und deren Abgrenzung zur Information der Öffentlichkeit i.S.v. Art. 74 StPO statt vieler TIEFENTHAL, Kantonales Polizeirecht, § 22 N 11 ff.

wird dabei erst bei einer späteren Kontrolle durch andere Behörden oder Dritte identifiziert.⁷⁵⁵

Die *duale Zweckrichtung der Fahndung*⁷⁵⁶ macht sie sachlogisch zu einem Instrument der Vorermittlung. Diese Qualifikation spiegelt sich in der polizeilichen Einsatzrealität wider: Die Fahndung ist mit ihren polyvalenten Einsatzmöglichkeiten eine unverzichtbare Massnahme zur polizeilichen Informationsgewinnung im Vorfeld eines konkreten Tatverdachts. Als integraler Bestandteil der polizeilichen Tätigkeit wird sie häufig in Kombination mit anderen Ermittlungs- und Überwachungsmethoden eingesetzt.⁷⁵⁷

Insbesondere der Einsatz technischer Mittel wie die Hotelkontrolle (HOKO) haben die Effizienz polizeilicher Fahndungsmassnahmen erheblich gesteigert.⁷⁵⁸ Klassische Fahndungstechniken werden zunehmend mit digitalen Überwachungsmethoden verknüpft, um eine präzisere und effektivere Erfassung relevanter Informationen zu ermöglichen.

bb. Die AFV als Fahndungsinstrument

Bereits die grammatikalische Auslegung des Akronyms AFV deutet darauf hin, dass es sich bei der AFV um ein polizeiliches Fahndungsinstrument handelt, welches auf das Auffinden bestimmter Fahrzeuge oder damit in Verbindung stehender Personen ausgerichtet ist. Bereits aus dieser terminologischen Systematik ergibt sich eine sachlogische Verortung der AFV im Bereich der polizeilichen Fahndung.

179

⁷⁵⁵ Eingehend zur Differenzierung zwischen aktiver und passiver Fahndung sowie zu den einzelnen Fahndungsformen vgl. SCHERER/DÜRK, Basler Komm. StPO, N 1 ff. zu Art. 210 StPO.

⁷⁵⁶ SCHERER/DÜRK, Basler Komm. StPO, N 1 ff. zu Art. 210 ff. StPO; WEDER, SK StPO, N 1 ff. zu Art. 210 StPO; ZUBER, VSKC-Handbuch, S. 314 ff.

⁷⁵⁷ Als Beispiel sei die Fahndung nach einer vermissten Person genannt. Hier wird die gesuchte Person zunächst in den Fahndungsregistern zur Aufenthaltsnachforschung ausgeschrieben (vgl. Art. 28 N-SIS-Verordnung [SR 362.0]; näher dazu SCHERER/DÜRK, Basler Komm. StPO, N 33c zu Art. 210 StPO). Gleichzeitig werden Nachforschungen im Internet sowie in den sozialen Medien getätigt (sog. «Open Source Intelligence» bzw. «OSINT») und – sofern die vermisste Person ein eingeschaltetes Mobiltelefon oder eine Smartwatch auf sich trägt und die Massnahme vom zuständigen Zwangsmassnahmengericht bewilligt wird – eine Notsuche durchgeführt (vgl. Art. 35 BÜPF [SR 780.1] i.V.m. Art. 68 VÜPF [SR 780.11]). Zur Kritik gegenüber den OSINT-Ermittlungen vgl. SIMMLER/CANOVA, Rechtmässigkeit, S. 73 ff.

⁷⁵⁸ Zur Hotelkontrolle (HOKO) und ihrer funktionalen Parallelität zur AFV vorne [N 177](#) (insb. FN 753).

Dies zeigt sich auch daran, dass Fahndungsmassnahmen traditionell sowohl der Gefahrenabwehr als auch der Verfolgung von Straftaten dienen – je nach deren konkretem Einsatzkontext.⁷⁵⁹ Die AFV ist damit funktional mit anderen automatisierten Fahndungsmechanismen vergleichbar, etwa der Hotelkontrolle (HOKO) oder der Videoüberwachung öffentlicher Räume, die ebenfalls namentlich die Identifikation von Personen oder Objekten bezwecken. Wie diese ermöglicht die AFV eine effiziente und systematische Erfassung potenziell sicherheitsrelevanter Sachverhalte unabhängig von einem konkreten Tatverdacht. Damit unterscheidet sie sich klar von klassischen repressiven Ermittlungsinstrumenten.

- 180 Als automatisiertes Fahndungsinstrument dient die AFV insbesondere der Identifikation von Fahrzeugen, die mit polizeilichen Fahndungsbeständen abgeglichen werden. Sie unterstützt die polizeiliche Informationsgewinnung, indem sie *relevante Erkenntnisse über gesuchte Fahrzeuge oder Fahrzeughalter generiert*. Diese Funktion macht sie zu einem *zentralen Bestandteil präventiver Sicherheitskonzepte*, insbesondere im Bereich der frühzeitigen Erkennung von Deliktmustern und Gefahrenlagen. Ob die AFV dabei präventive oder repressive Ziele verfolgt, entscheidet sich regelmässig erst ex post – nämlich durch das Ergebnis des Datenabgleichs. Kommt es zu einem «Hit», konkretisiert sich der Massnahmezweck, der sowohl präventiv als auch repressiv oder auch doppelunktional geprägt sein kann.⁷⁶⁰
- 181 Die AFV operiert als *hybrides Fahndungsinstrument an der Schnittstelle von Gefahrenabwehr und Strafverfolgung*. Aufgrund dieser dualen Zweckrichtung ist die AFV *als automatisiertes, fahndungsunterstützendes Instrument mit Vorermittlungsscharakter zu qualifizieren*. Sie dient der polizeilichen Informationsgewinnung, um potenzielle Straftaten frühzeitig zu erkennen oder bestehende Verdachtslagen zu verdichten. Diese Einordnung wird auch durch die Praxis gestützt: Die AFV kann beispielsweise zur Aufklärung von Delikten im Zusammenhang mit organisierten (Fahrzeug-)Diebstählen oder zur Erkennung von Fahrzeugen genutzt werden, die im Zusammenhang mit schweren Straftaten stehen. Damit bewegt sich die AFV im Grenzbereich zwischen Gefahrenabwehr und Strafverfolgung und kann – je nach konkreter Einsatzsituation – sowohl die Gefahrenabwehr und Straftatenverhütung als auch die Straftatenaufklärung bezwecken, *womit sie der polizeilichen Vorermittlung zuzuordnen ist*.

⁷⁵⁹ Zum grundsätzlich zweckdualen Charakter der Fahndung als übergeordneter Massnahmebegriff vorne [N 178](#).

⁷⁶⁰ Zur Differenzierung zwischen zweckdualen und doppelunktionalen Massnahmen vorne [N 160 ff.](#)

cc. *Regelungskompetenz der Fahndung*

Die Fahndung wird als strafprozessuale Zwangsmassnahme in Art. 210 StPO ausdrücklich geregelt. Das Bundesgericht schliesst daraus, dass sich sämtliches polizeiliches Fahndungshandeln zur Erkennung und Verfolgung von Straftaten nach den strafprozessualen Vorschriften richtet, da der Bund gemäss Art. 123 Abs. 1 BV von seiner Gesetzgebungskompetenz durch Erlass der StPO abschliessend Gebrauch gemacht habe.⁷⁶¹ Diese Sichtweise überzeugt nach dem Dargelegten nicht. Zwar enthält die StPO mit Art. 210 eine Regelung zur strafprozessualen Fahndung; diese beschränkt sich jedoch auf *grundlegende Vorgaben zur Ausschreibung* von Personen und Gegenständen in Fahndungsdatenbanken und lässt die *konkrete Ausgestaltung der Fahndungsinstrumente* weitgehend *offen*. Im Gegensatz zu anderen strafprozessualen Zwangsmassnahmen wie der Überwachung des Post- und Fernmeldeverkehrs (Art. 269 ff. StPO), der verdeckten Ermittlung (Art. 285a ff. StPO) oder der verdeckten Fahndung (Art. 298a ff. StPO) enthält Art. 210 StPO keine detaillierten Regelungen zu Voraussetzungen, Durchführung oder Beendigung der Massnahme. Die *operative Umsetzung der Fahndung*, also die Anleitung, wie zu fahnden ist, bleibt *weitgehend ungeregelt*. Die strafprozessuale Ausschreibung markiert lediglich den Ausgangspunkt – die eigentliche Fahndung beginnt erst mit den darauf folgenden polizeilichen Massnahmen, etwa gezielten Kontrollen oder technischen Suchmitteln.⁷⁶² Die Ausschreibung allein führt nämlich ausschliesslich in denjenigen Fällen zur Lokalisierung einer gesuchten Person, in denen sich der Gesuchte selbständig bei den Behörden meldet. Der lediglich *rahmengebende Charakter* von Art. 210 StPO wird durch die unter der Marginalie «Grundsätze» geführte Platzierung zusätzlich unterstrichen.

182

Dieses bewusst *offen gehaltene Regelungskonzept* ist *gesetzgeberisch gewollt*. Der Bundesrat hielt in der Botschaft ausdrücklich fest, dass die StPO nur die Grundvoraussetzungen für strafprozessuale Fahndungen normiert, während die operativen Fahndungsinstrumente weiterhin dem Polizei- und Verwaltungsrecht unterstehen sollen.⁷⁶³ Dieser Mechanismus wurde auch in den parlamentarischen Beratungen nicht beanstandet und blieb in der Literatur zu recht unwidersprochen. Die strafprozessuale Fahndung schliesst daher einen

183

⁷⁶¹ BGer-Urteil 1C.63/2023 vom 17. Oktober 2024 E. 3.5.1; gl.M. BÜRGE, Zulässigkeit, S. 59 f.; STÜCKELBERGER, S. 73.

⁷⁶² Vgl. dazu das Beispiel im Zusammenhang mit der Suche nach einer vermissten Person in FN 759.

⁷⁶³ So der Bundesrat ausdrücklich in der Botschaft zur eidgenössischen StPO in BBl 2006 1085 ff., 1221; vgl. bereits BBl 1990 III 1221 ff., 1228 f.

präventiv-polizeilichen Anwendungsbereich nicht aus – im Gegenteil.⁷⁶⁴ Wäre eine solche präventiv ausgerichtete Fahndung unzulässig, könnten die Kantone auch keine spezialgesetzlichen Regelungen zu Fahndungsformen wie der Internet-Fahndung erlassen.⁷⁶⁵ Dies gilt umso mehr im Hinblick auf die gesetzlich vorgesehene polizeiliche Datenbearbeitung: So ist etwa die Fahndungsdatenverarbeitung in Art. 14 BWIS⁷⁶⁶ geregelt; daneben gelten die einschlägigen kantonalen Bestimmungen. Vor diesem Hintergrund überrascht es nicht, dass – im Gegensatz zum deutschen Recht (§ 98a D-StPO)⁷⁶⁷ – bewusst auf spezifische Regelungen wie etwa zur Rasterfahndung verzichtet wurde.

D. AFV im Bundesrecht: Punktuelle Bundeskompetenz

184 Der Erlass von Polizeirecht stellt den Bundesgesetzgeber vor besondere Herausforderungen: Er verfügt in diesem Bereich nur über begrenzte, teils ungeschriebene Zuständigkeiten.⁷⁶⁸ Neben einzelnen expliziten Kompetenzen greift er zunehmend auf die *Argumentationsfigur des Sachzusammenhangs* zurück, um polizeiliche Regelungen abzuleiten. Besonders problematisch ist die Tendenz, Art. 57 Abs. 2 BV als Kompetenzgrundlage heranzuziehen – ein pragmatischer, aber verfassungsrechtlich fragwürdiger Ansatz, der insbesondere bei der gesetzlichen Verankerung der AFV im ZG⁷⁶⁹ bzw. dessen Ausführungserlassen sowie im VE-BAZG-VG deutlich wird.⁷⁷⁰ Nach geltender Kompetenzordnung besitzt der Bund primär nur im Bereich der Strafverfolgung eine originäre Gesetzgebungskompetenz (Art 123 Abs. 1 BV).⁷⁷¹ Die zentrale Frage ist

⁷⁶⁴ So auch SCHENKE, Polizei- und Ordnungsrecht, N 211.

⁷⁶⁵ Das Bundesgericht hielt in einem neuen Entscheid betreffend die präventive verdeckte Fahndung in Art. 33b PolG-FR (SGF 551.1) ausdrücklich fest, dass die polizeirechtlichen Vorermittlungsbefugnisse dazu dienen, den Anwendungsbereich der bundesrechtlich geregelten Normen abzugrenzen und so die kantonalen Zuständigkeiten zu respektieren (vgl. BGer-Urteil 6B.490/2024 vom 24. Januar 2025 E. 2.4); so auch BGE 143 IV 27 E. 2.5 S. 32; im Ergebnis auch JEANNERET/GAUTIER, CR CPP, N 12 zu Art. 298b StPO; KNODEL, Basler Komm. StPO, N 6 zu Art. 298b StPO.

⁷⁶⁶ SR 120.

⁷⁶⁷ BGBl. I S. 1074, 1319.

⁷⁶⁸ Eingehend zu den Gesetzgebungs- und Rechtsanwendungskompetenzen des Bundes im Bereich der inneren Sicherheit vorne [N 16 ff.](#), [31 ff.](#); zu den legistischen Herausforderungen im Polizeirecht vgl. auch BRUNNER/KRADOLFER, Herausforderungen, S. 34 ff.

⁷⁶⁹ SR 361.0.

⁷⁷⁰ Zur gesetzlichen Grundlage der AFV auf Stufe Bund vorne [N 139](#).

⁷⁷¹ Näher zu den Kompetenzen des Bundes auf dem Gebiet der Strafverfolgung vorne [N 27, 91 f.](#)

daher, ob er im Bereich der inneren Sicherheit allgemeine Regelungen zur AFV erlassen kann und ob Art. 57 Abs. 2 BV hierfür eine verfassungskonforme Grundlage darstellt. Auch die umfassende Gesetzgebungskompetenz über den Strassenverkehr (Art. 82 BV) bietet für die Zuständigkeitsbegründung des Bundes keine Grundlage. Diese Bestimmung zielt auf das klassische Verkehrsrecht wie Zulassungs- und Verkehrsregeln, nicht aber auf polizeiliche Vorermittlungsmassnahmen wie die AFV.

1. Art. 57 Abs. 2 BV als untaugliches verfassungsrechtliches Fundament

Explizit normierte Teil-Sachzuständigkeiten des Bundes im Bereich der Gefahrenabwehr finden sich in der BV ausschliesslich für die Armee (Art. 58 Abs. 2 Satz 2 BV), nicht aber für den zivilen Bereich. Dennoch anerkennt die Bundesverfassung auch *stillschweigende Zuständigkeiten des Bundes*. Dazu gehört zum einen die Zuständigkeit, «im Innern und im Äussern die notwendigen Massnahmen zu seinem eigenen Schutz bzw. zum Schutz seiner Institutionen und Organe zu treffen».⁷⁷² Dieser Aufgabenbereich umfasst neben dem Staatsschutz die Gewährleistung der Sicherheit der völkerrechtlich geschützten Personen und der ausländischen diplomatischen Vertretungen⁷⁷³ sowie insbesondere auch die Überwachung und Kontrolle des Personen- und Warenverkehrs über die Zollgrenze.⁷⁷⁴ Soweit es nicht um das Zollwesen (Art. 133 BV) und die Regelung der Ein- und Ausreise ausländischer Staatsangehöriger (Art. 121 BV) geht, handelt es sich bei der Sachzuständigkeit des Bundes im Bereich des Schutzes der Landesgrenze um einen Ausfluss von Art. 54 BV.⁷⁷⁵

185

Die *inhaltliche Reichweite einer Bundeskompetenz ist nach dem Prinzip der teleologischen Auslegung zu bestimmen*. Dabei kann eine explizite Norm auf notwendige Teil-Sachzuständigkeiten ausgeweitet werden, sofern dies zur

⁷⁷² Vgl. BBl 2005 5613 ff., 5637.

⁷⁷³ Vgl. Art. 22 ff. BWIS (SR 120); zu den Kompetenzen des Bundes im Bereich des Staatsschutzes vorne [N 28 ff.](#)

⁷⁷⁴ Zu den polizeilichen Eingriffskompetenzen des Bundes auf dem Gebiet der inneren Sicherheit vorne [N 31 ff.](#)

⁷⁷⁵ Der Bundesrat sieht hingegen den Bezug zu Art. 57 BV gegeben, auf welche Norm denn auch im Ingress des ZG (SR 631.0) namentlich verwiesen wird (vgl. in der Folge auch die identischen Formulierungen in Art. 96 Abs. 1 und Art. 100 Abs. 1 ZG: Beitrag des GWK «zur inneren Sicherheit des Landes und zum Schutz der Bevölkerung»; vgl. BBl 2015 2883 ff. 2906 f.; BBl 2003 567 ff., 675). Daran wird sich bedauerlicherweise auch mit dem BAZG-VG nichts ändern (vgl. BBl 2022 2724 S. 140). Zu den Zuständigkeiten des Bundes an der Grenze und im Grenzraum vgl. NUSSBAUM, Übertragung kantonaler Aufgaben, S. 9 ff., 16.

Erfüllung der originären Bundeskompetenz unerlässlich ist. Nach diesem Prinzip erscheint eine begrenzte polizeiliche Regelungskompetenz im Zusammenhang mit dem Vollzug der Zollgesetzgebung grundsätzlich denkbar.⁷⁷⁶ Für eine Rechtsetzungskompetenz des Bundes im polizeilichen Bereich des Zollwesens spricht auch die vom deutschen Bundesverfassungsgericht entwickelte Argumentationsfigur des *Sachzusammenhangs*.⁷⁷⁷ Tatsächlich wird im schweizerischen Bundesrecht eine Zuständigkeit des Bundes für den Erlass von Polizeirecht als Annex zu einer bestimmten Sachzuständigkeit, namentlich im Bereich des Luftverkehrs (Art. 87 BV) sowie aufgrund der Zollhoheit (Art. 133 BV), anerkannt.⁷⁷⁸

- 186 Demgegenüber spricht die historische Auslegung des Verfassungsrechts gegen eine erweiternde Interpretation von Art. 57 Abs. 2 BV als Kompetenzgrundlage.⁷⁷⁹ Während fiskalische und wirtschaftspolitische Massnahmen im Zollbereich traditionell anerkannt sind,⁷⁸⁰ *sieht die Bundesverfassung für die äussere und innere Sicherheit*⁷⁸¹ *an der Landesgrenze keine explizite Zuständigkeit vor.* Eine solche könnte selbst durch die Vielzahl der bundesgesetzlichen Vollzugsaufgaben nicht allein durch den Sachzusammenhang begründet werden.⁷⁸² Denn gerade die Vielgestaltigkeit der Regelungsgegenstände an der Grenze (Migration, Zoll, Gesundheit, Sicherheit etc.) steht einem einheitlichen Sachzusammenhang entgegen.⁷⁸³ Für die mit der Umsetzung und Anwendung des Schengener Besitzstandes verbundenen polizeilichen Aufgaben lässt sich aus *punktuellen Kompetenzen keine generelle bundesrechtliche Zuständigkeit für die*

⁷⁷⁶ HÄFELIN/HALLER/KELLER/THURNHERR, Bundesstaatsrecht, N 1309.

⁷⁷⁷ Das deutsche Bundesverfassungsgericht entwickelte in BVerfGE 3 407 ff. einen generellen Massstab zur Begründung ungeschriebener Bundeskompetenzen auf dem Weg über eine Auslegung expliziter Kompetenzen. Hinsichtlich der Sachzuständigkeit und der damit einhergehenden Polizeirechtszuständigkeit äussert sich das Gericht wie folgt: «Da die Ordnungsgewalt ein Annex des Sachgebietes ist, auf dem sie tätig wird, umfasst die Zuständigkeit zur Gesetzgebung in einem Sachbereich auch die Regelung der Ordnungsgewalt (Polizeigewalt) in diesem Sachgebiet. Soweit der Bund ein Recht zur Gesetzgebung auf bestimmten Lebensgebieten hat, muss er daher auch das Recht haben, die dieses Lebensgebiet betreffenden spezialpolizeilichen Vorschriften zu erlassen.» (vgl. BVerfGE 3, 407 [433]).

⁷⁷⁸ Ein Beispiel einer «Annex- bzw. Sachzusammenhangszuständigkeit» findet sich in BBl 2006 2489 ff., 2515: «Soweit die Regelung die Anwendung von Zwang durch die Organe des Bundes betrifft, kann sie sich auf die Verfassungsgrundlage für die jeweilige Sachkompetenz des Bundes stützen.».

⁷⁷⁹ Vgl. MOHLER/SCHWEIZER, Sicherheitsrechtliche Problemstellungen, Rz. 30 (m.w.H.).

⁷⁸⁰ SCHWEIZER/MOHLER, Polizeiliche Ausgleichsmassnahmen, S. 111 ff., 118 (m.w.Verw.).

⁷⁸¹ Zum Inhalt der Begriffe äussere und innere Sicherheit sowie zu deren Differenzierung vorne N 16 (insb. FN 42).

⁷⁸² LINSI, Verfassungsrechtliche Zuständigkeit, S. 468 ff. (m.w.Verw.).

⁷⁸³ SCHWEIZER/MOHLER, Polizeiliche Ausgleichsmassnahmen, S. 118 (m.w.Verw.).

öffentliche Sicherheit an oder hinter der Landesgrenze ableiten.⁷⁸⁴ Art. 57 Abs. 2 BV kann daher nicht als konstitutive Kompetenzgrundlage interpretiert werden – vielmehr setzt er das Bestehen einer solchen voraus.⁷⁸⁵

2. Auswirkungen auf die bundesrechtliche Regelung der AFV

Da Art. 57 Abs. 2 BV keine eigenständige Bundeskompetenz schafft, fehlt dem Bund eine verfassungsrechtliche Grundlage für eine allgemeine Regelung der AFV im Bereich der präventiv-polizeilichen Gefahrenabwehr bzw. ausserhalb des Strafprozessrechts.⁷⁸⁶ Ebenso wenig lässt sich eine Bundeskompetenz aus Art. 82 BV ableiten.⁷⁸⁷ Die Bestimmung hat die Normierung des klassischen Verkehrsrechts wie Zulassungs- und Verkehrsregeln zum Gegenstand, nicht aber polizeiliche Vorermittlungsmassnahmen wie die AFV, deren Anwendungsbereich weit über das Verkehrsrecht hinausgeht. Die einzige taugliche Verfassungsgrundlage für eine Bundesregelung der AFV wäre Art. 123 Abs. 1 BV, der dem Bund die Gesetzgebung im Bereich der Strafverfolgung zuweist. Diese Kompetenz ist mit Erlass der StPO jedoch *inhaltlich ausgeschöpft*.⁷⁸⁸ Infolgedessen verbleibt die AFV – zumindest in ihrer primär gefahrenabwehrenden Ausprägung – im Regelungsbereich der Kantone. Die bundesrechtliche Normierung der AFV im ZG⁷⁸⁹ sowie im VE-BAZG-VG stützt sich damit auf eine verfassungsrechtlich ungenügende Grundlage. Eine generelle bundesrechtliche Regelung der AFV ausserhalb des Strafprozessrechts ist nach geltendem Verfassungsrecht nicht haltbar.

187

⁷⁸⁴ So auch SCHWEIZER/MOHLER, Polizeiliche Ausgleichsmassnahmen, S. 119.

⁷⁸⁵ Vgl. statt vieler: BIAGGINI, BV Kommentar, N 4 zu Art. 57 BV; SALADIN, Milizsystem, S. 212 ff.

⁷⁸⁶ Implizit auch BÜRGE, Zulässigkeit, S. 59, der die Regelungskompetenz des Bundes im Zusammenhang mit der AFV auf Art. 123 Abs. 2 BV (recte: Art. 123 Abs. 1 BV) stützt. Offen gelassen bei ZUMSTEG, AFV, S. 60.

⁷⁸⁷ Der genaue thematische Umfang der Bundeskompetenz im Strassenverkehr ist nicht abschliessend geklärt. Nach h.L. ermächtigt Art. 82 Abs. 1 BV den Bund jedoch, nicht nur eigentliche Verkehrsvorschriften zu erlassen, sondern auch in Sachgebieten zu legiferieren, die einen engen Bezug zum Strassenverkehr aufweisen. Dies umfasst namentlich die Zulassungsordnung für Fahrzeuge und Fahrzeugführer, das Verkehrsstrafrecht sowie haftpflicht- und versicherungsrechtliche Fragen, wobei sich die Kompetenzen mit strafrechtlichem Bezug auch aus Art. 123 Abs. 1 BV ergeben (vgl. dazu VOGEL, St. Galler Kommentar, N 5 zu Art. 82 BV); vgl. dazu auch hinten [N 187](#).

⁷⁸⁸ BGer-Urteil 1C.63/2023 vom 17. Oktober 2024 E. 3.5.1; gl.M. GÖKSU, Basler Komm. BV, N 9 zu Art. 123 BV.

⁷⁸⁹ SR 631.0.

E. Zwischenergebnis

1. AFV als präventiv-polizeiliche Massnahme in kantonaler Regelungskompetenz

¹⁸⁸ Die vorangehende Analyse hat eindeutig gezeigt, dass die AFV als Massnahme primär präventive Zwecke verfolgt und daher unabhängig von regierungsrätlichen Botschaften in die *Gesetzgebungskompetenz der Kantone* fällt. Als *zweckduale Massnahme* kann sie in bestimmten Konstellationen auch repressiv genutzt werden; dabei handelt es allerdings lediglich um eine reflexartige Folge ihres präventiven Einsatzes. Nur im «Hit-Fall» werden strafprozessuale Folge-massnahmen ausgelöst, doch dieser Zusammenhang begründet keine originär repressive Zweckbestimmung der AFV. Zentral ist vielmehr die tatverdachts-unabhängige Erhebung der Daten, die bereits im Vorfeld eines Strafverfahrens erfolgt und auf die frühzeitige Identifikation sicherheitsrelevanter Sachverhalte abzielt. Dies unterscheidet sie grundlegend von strafprozessualen Zwangsmassnahmen mit Informationsbeschaffungszweck, die stets an eine bestehende Verdachtslage gebunden sind. *Dass eine präventive Massnahme faktisch auch den Anfangsverdacht für ein Strafverfahren liefern kann* – wie etwa bei der Videoüberwachung öffentlicher Räume oder der präventiven verdeckten Fahndung – ist *dogmatisch nicht gleichzusetzen mit einer repressiven Ausrichtung*.

Diese funktionale Einordnung hat erhebliche kompetenzrechtliche Konsequenzen. Die Bundesverfassung weist dem Bund eine ausschliessliche Gesetzgebungskompetenz nur im Bereich der Strafverfolgung zu (Art. 123 Abs. 1 BV). Eine Bundeskompetenz zum Erlass von präventiv-polizeilichen Massnahmen besteht hingegen nicht, sodass die Gesetzgebungshoheit bei den Kantonen verbleibt;⁷⁹⁰ eine bundesrechtliche Normierung der AFV in der StPO hat der Gesetzgeber bewusst unterlassen. Diese gesetzgeberische Zurückhaltung ist Ausdruck eines systematischen Regelungskonzepts: Der Bundesgesetzgeber hat ausdrücklich davon abgesehen, präventiv-polizeiliche Instrumente wie die AFV in die StPO zu integrieren, um die funktionale Trennung zwischen repressiven und präventiven Eingriffsbefugnissen aufrechtzuerhalten. Damit soll die Abgrenzung der Zuständigkeiten zwischen Bund und Kantonen – und mit

⁷⁹⁰ Analog der Videoüberwachung des öffentlichen Grundes, die ebenfalls in erster Linie präventive Zwecke verfolgt (vgl. MÜLLER LUCIEN, Videoüberwachung, S. 29; TIEFENTHAL, Kantonales Polizeirecht, § 21 N 1 ff.).

ihr die kantonale Polizeihochheit – gewahrt bleiben.⁷⁹¹ Ausserhalb des strafprozessualen Anwendungsbereichs unterläuft eine bundesrechtliche Normierung der AFV in Ermangelung einer Zuständigkeit des Bundes die kantonale Polizeihochheit und ist verfassungsrechtlich nicht tragfähig.

2. AFV als zweckduale Vorermittlungsmassnahme und Fahndungsinstrument

Die AFV ist funktional als *Fahndungsinstrument im Rahmen polizeilicher Vorermittlungen* einzuordnen. Dies ergibt sich bereits aus ihrer Bezeichnung: Der Begriff «Fahrzeugfahndung» verweist auf eine polizeiliche Suchmassnahme, die darauf abzielt, bestimmte Fahrzeuge oder mit ihnen in Verbindung stehende Personen zu identifizieren. Fahndungsmassnahmen dienen klassischerweise der Auffindung potenziell relevanter Objekte oder Personen im Vorfeld konkreter Verdachtslagen und bewegen sich an der *Schnittstelle von präventivem und repressivem polizeilichem Handeln*. Als *zweckduale* Massnahmen verfolgen sie beide Zwecke, wobei der präventive Charakter im Regelfall überwiegt.

189

Die dogmatische Analyse zeigt, dass die AFV *funktional mit anderen automatisierten Fahndungsinstrumenten vergleichbar* ist, insbesondere mit der Hottekontrolle (HOKO). Diese fahndungsunterstützenden Systeme ermöglichen automatisierte Suchvorgänge im tatverdachtsunabhängigen Straftatenvorfeld. Damit *unterscheidet sich die AFV lediglich im Automatisierungsgrad von konventionellen Polizeikontrollen*, nicht aber in ihrer grundsätzlichen Funktion. Während klassische Polizeikontrollen aufgrund personeller Ressourcen nur einzelne Fahrzeuge oder Personen erfassen können, ermöglicht die AFV eine systematische und lückenlose Überprüfung des gesamten Verkehrs auf einer Fahrspur. Dies bedeutet eine *operationelle Effizienzsteigerung*, jedoch *keine Änderung der normativen Ausgangslage*. Es handelt sich bei der AFV somit um eine *quantitative Erweiterung*, nicht aber um eine funktionale Transformation der polizeilichen Fahndungstätigkeit.

Die AFV dient primär der frühzeitigen Identifikation sicherheitsrelevanter Sachverhalte und leistet dadurch einen entscheidenden Beitrag zur Gefahren- und Straftatenprävention. Ihre informationsbeschaffende Funktion macht sie zudem zu einem *zentralen Element der polizeilichen Vorermittlungen*. Insofern

190

⁷⁹¹ Vgl. BGer-Urteil 6B.490/2024 vom 24. Januar 2025 E. 2.4; so auch BGE 143 IV 27 E. 2.5 S. 32; im Ergebnis gleich JEANNERET/GAUTIER, CR CPP, N 12 zu Art. 298b StPO; KNODEL, Basler Komm. StPO, N 6 zu Art. 298b StPO.

handelt es sich um eine klassische Vorermittlungsmassnahme, deren gesetzliche Regelung in die *Gesetzgebungskompetenz der Kantone* fällt. Das Bundesgericht hat dies bereits in BGE 146 I 11 implizit anerkannt, jedoch ohne eingehende kompetenzrechtliche Auseinandersetzung. Der jüngste Entscheid des Bundesgerichts zur AFV⁷⁹² vernachlässigt eine auf objektiven Kriterien basierende Auseinandersetzung mit der kompetenzrechtlichen Einordnung. § 4^{quinquies} Abs. 1 PolG-LU⁷⁹³ legte in der Zweckumschreibung ausdrücklich fest, dass die Erfassung ausschliesslich zur Fahndung nach Personen oder Sachen sowie zur Verfolgung von Verbrechen und Vergehen erfolgt. Damit war der Zweck der (Fahndungs-)Massnahme normativ bereits a priori präventiv bestimmt. Daran ändert auch der Verweis auf die Verfolgung von Verbrechen und Vergehen nichts, da diese lediglich ein repressives Nebenprodukt des präventiven Normzwecks, nämlich der sachlogisch vorgelagerten Erkennung der entsprechenden Delikte, darstellt. Die vom Bundesgericht vorgenommene funktionale Umdeutung verkennt diesen Zusammenhang grundlegend. Im Ergebnis führt sie zu einer unzulässigen Einschränkung der kantonalen Vollzugskompetenz gemäss Art. 46 BV und unterläuft die föderal verankerte Zuständigkeitsordnung.⁷⁹⁴

⁷⁹² BGer-Urteil 1C.63/2023 vom 17. Oktober 2024.

⁷⁹³ SRL 350.

⁷⁹⁴ Vgl. dazu vorne [N 89 f.](#)

3. Teil: Materiell-rechtliche Anforderungen an den AFV-Einsatz

I. Verfassungsrechtliche Kompetenzverteilung im Bereich der Überwachung des öffentlichen Raums

Im Bereich der staatlichen technischen Überwachung des öffentlich zugänglichen Raums sind grundsätzlich die Kantone zuständig. Dies ergibt sich aus der bundesstaatlichen Kompetenzordnung, wonach die Gefahrenabwehr, Störbeseitigung und Straftatenprävention sowie *die entsprechende Rechtsetzung Teil der kantonalen Polizeihochheit* sind.⁷⁹⁵ Entsprechend sind die Kantone oder gegebenenfalls auch die Gemeinden befugt, den Einsatz technischer Mittel zur polizeilichen Gefahrenabwehr und Straftatenprävention zu regeln und durchzuführen. Dem Bund verbleiben lediglich punktuelle und subsidiäre Rechtsetzungskompetenzen im Bereich der inneren Sicherheit.⁷⁹⁶

191

Obwohl die AFV keine klassische Überwachungsmassnahme, sondern primär ein *automatisiertes Fahndungsinstrument* darstellt, weist sie funktionale Parallelen mit der polizeilichen Videoüberwachung auf: Beide Massnahmen beruhen auf der technischen Erfassung von Daten im öffentlichen Raum und dienen der Identifikation sicherheitsrelevanter Sachverhalte. Während die Videoüberwachung Bildmaterial aufzeichnet, erfasst die AFV Fahrzeugkennzeichen und gleicht diese mit Fahndungsdatenbanken ab. Wie die Videoüberwachung kann auch die AFV sowohl präventiv als auch repressiv eingesetzt werden. Ihr primärer Zweck liegt jedoch – analog zur Videoüberwachung – in der Gefahrenabwehr und Straftatenprävention.⁷⁹⁷ Eine *mögliche repressive Datennutzung*, etwa zur Unterstützung laufender Ermittlungen oder zur Fahndung

⁷⁹⁵ Einlässlich dazu vorne [N 13 ff.](#)

⁷⁹⁶ Näher dazu vorne [N 13 ff., 16 ff.](#); speziell in Bezug auf die AFV vorne [N 184 ff.](#) Punktuelle Bundeskompetenzen im Bereich der Überwachung finden sich namentlich in folgenden Bereichen: Staatsschutz (Art. 2 Abs. 1 und 2 BWIS [SR 120]); Grenzüberwachung bzw. Personenverkehr (Art. 108 ZG [SR 631.0] resp. Art. 2 ff. der Verordnung über den Einsatz von Bildaufnahme-, Bildaufzeichnungs- und anderen Überwachungsgeräten durch das BAZG [SR 631.053], Art. 103 AIG [SR 142.20]); Gebäude- und Personenschutz («inhärente Bundeskompetenz»: vgl. LINSI, Verfassungsrechtliche Zuständigkeit, S. 468; völkerrechtliche Schutzpflichten: Art. 22 Abs. 2 Wiener Übereinkommen über diplomatische Beziehungen [SR 0.191.01], Art. 2 Abs. 4 lit. d und Art. 14 Abs. 2 lit. f BWIS); Personenbeförderung (Art. 55 PBG [SR 745.1], Art. 16b EBG [SR 742.101]); Landesverteidigung (Art. 180 ff. MIG [SR 510.91] resp. Art. 74 ff. MIV [SR 510.91]).

⁷⁹⁷ Eingehend zur Zweckbestimmung der AFV vorne [N 147 ff.](#)

dung nach Tatverdächtigen, ist in beiden Fällen lediglich eine mittelbare Reflexfolge der präventiven Zielsetzung.⁷⁹⁸

Der präventiv-polizeiliche Charakter der AFV macht sie zu einem originären Regelungsgegenstand der kantonalen Gesetzgebung; die ausschliessliche Gesetzgebungskompetenz des Bundes auf dem Gebiet des Strafprozessrechts (Art. 123 Abs. 1 BV) bleibt unberührt.⁷⁹⁹

⁷⁹⁸ Vgl. dazu vorne [N 172, 188](#).

⁷⁹⁹ Eingehend zur rechtsdogmatischen Einordnung der AFV in den polizeilichen Massnahmenkatalog und den kompetenzrechtlichen Implikationen vorne [N 147 ff.](#); zur Ausgangslage bei der Videoüberwachung vgl. MÜLLER LUCIEN, Videoüberwachung, S. 28 ff.

II. Grundrechtseingriff durch den AFV-Einsatz

A. Verfassungskonformität polizeilicher Grundrechtseingriffe

1. Verfassungsrechtliche Anforderungen

Die Massnahmen zur Wahrnehmung der polizeilichen Aufgaben können mit Grundrechtseingriffen verbunden sein. Die Freiheitsrechte der Bundesverfassung und der Europäischen Menschenrechtskonvention dienen als Abwehrrechte gegenüber dem Staat und setzen dessen Eingriffsbefugnissen klare Schranken. Als individuelle, negative Rechtspositionen verpflichten sie staatliche Behörden, die Freiheitsausübung des Einzelnen zu gewährleisten und nur unter den verfassungsrechtlich vorgegebenen Bedingungen zu beschränken.⁸⁰⁰ Der Schutzbereich eines Grundrechts bestimmt dabei, inwieweit Personen hinsichtlich bestimmter Sachverhalte verfassungsmässige Ansprüche geltend machen können.⁸⁰¹ 192

Während die allgemeinen rechtsstaatlichen Grundsätze in Art. 5 BV das gesamte staatliche Handeln regeln, konkretisiert Art. 36 BV *als lex specialis* des Rechtsstaatsprinzips die *Voraussetzungen für Grundrechtseingriffe* und legt bindende Bedingungen für deren Zulässigkeit fest.⁸⁰² Jeder Eingriff in ein Grundrecht bedarf einer gesetzlichen Grundlage. Bei schwerwiegenden Grundrechtseinschränkungen muss diese Grundlage ausdrücklich und hinreichend bestimmt in einem formellen Gesetz auf Bundes- oder Kantonsebene enthalten sein (Art. 36 Abs. 1 BV). Bei weniger intensiven Eingriffen kann eine 193

⁸⁰⁰ HÄFELIN/HALLER/KELLER/THURNHERR, Bundesstaatsrecht, N 293 ff.; KIENER, Grundrechtslehren, § 30 N 79 ff.; RHINOW/SCHEFER/UEBERSAX, Verfassungsrecht, N 993 ff.; SCHWEIZER/KREBS, St. Galler Kommentar, N 2 ff. zu Art. 36 BV.

⁸⁰¹ HÄFELIN/HALLER/KELLER/THURNHERR, Bundesstaatsrecht, N 204 ff.; KIENER, Grundrechtslehren, § 30 N 37 ff.; RHINOW/SCHEFER/UEBERSAX, Verfassungsrecht, N 1081; SCHWEIZER/KREBS, St. Galler Kommentar, N 6 zu Art. 36 BV.

⁸⁰² EPINEY, Basler Komm. BV, N 7 zu Art. 36 BV; HÄFELIN/HALLER/KELLER/THURNHERR, Bundesstaatsrecht, N 294; KIENER, Grundrechtslehren, § 30 N 79; SCHWEIZER/KREBS, St. Galler Kommentar, N 11 zu Art. 36 BV; siehe dazu auch vorne [N 57](#).

in formeller und materieller Hinsicht verfassungsmässige Verordnung ausreichen, sofern sie auf einer zulässigen Gesetzesdelegation beruht.⁸⁰³

Eine *Ausnahme* von diesem Erfordernis besteht nur *bei unmittelbarer, ernsthafter und anders nicht abwendbarer Gefahr*. In solchen Situationen kann sich der Staat auf die polizeiliche Generalklausel stützen, wodurch auch schwerwiegende Eingriffe unter bestimmten Bedingungen ohne spezifische gesetzliche Regelung möglich sind.⁸⁰⁴

Zusätzlich zur gesetzlichen Grundlage muss jeder Grundrechtseingriff ein *öffentliches Interesse* verfolgen (Art. 36 Abs. 2 BV) und *verhältnismässig*, mithin geeignet, erforderlich und zumutbar sein (Art. 36 Abs. 3 BV).⁸⁰⁵ Der Kerngehalt der Grundrechte bleibt dabei unantastbar und darf unter keinen Umständen verletzt werden (Art. 36 Abs. 4 BV). Ein staatlicher Eingriff ist nur dann als verfassungswidrig zu qualifizieren, wenn in den Schutzbereich eines Grundrechts eingegriffen wird, ohne dass die Voraussetzungen von Art. 36 BV erfüllt sind.

2. Unzulässige bzw. ungenügende Rechtsgrundlagen

- 194 Die Herleitung einer Legitimation für den präventiv-polizeilich motivierten AFV-Einsatz aus allgemeinen polizeilichen Aufgabenzuweisungsnormen oder generellen Datenerhebungsklauseln, die lediglich die Verarbeitung von Personendaten zur Erfüllung gesetzlicher Aufgaben erlauben,⁸⁰⁶ ist unzulässig.⁸⁰⁷ Gleiches gilt für polizeiliche Ermächtigungsgrundlagen zu anderen Vorermitt-

⁸⁰³ BGE 149 I 218 E. 8.9.3 S. 237; BGE 147 I 485 E. 3.1.2 S. 485; BGE 143 I 253 E. 6.1 u. 6.3 S. 264 ff.; BGE 141 II 169 E. 3.2 u. 3.3 S. 172, E. 2.1 S. 462 f.; EPINEY, Basler Komm. BV, N 29 ff. zu Art. 36 BV; HÄFELIN/HALLER/KELLER/THURNHERR, Bundesstaatsrecht, N 315; KIENER, Grundrechtslehren, § 30 N 93; MALINVERNI/HOTTELIER/HERTIG RANDALL/FLÜCKIGER, Droit constitutionnel II, N 198 f.; SCHWEIZER/KREBS, St. Galler Kommentar, N 32 zu Art. 36 BV; zur Zulässigkeit der Gesetzesdelegation an die Exekutive vgl. HÄFELIN/HALLER/KELLER/THURNHERR, Bundesstaatsrecht, N 2303 ff.

⁸⁰⁴ BGE 147 I 161 E. 5 S. 165 ff.; BGE 143 I 310 E. 3.3.1 S. 315 f.; BGE 137 II 431 E. 3.3.2 S. 445; BGE 136 IV 97 E. 6.3.2 S. 114; BGE 130 I 369 E. 7.3 S. 381; BGer-Urteil 1C.35/2015 vom 20. Oktober 2015 E. 3.3; BGer-Urteil 2C.166/2009 vom 30. November 2009 E. 2.3.2.1; vgl. zum Ganzen auch ZÜND/ERRASS, Generalklausel, S. 261 ff.

⁸⁰⁵ Vgl. dazu vorne [N 58 ff.](#) zur polizeilichen Generalklausel bzw. zum Notstandsrecht vgl. *ferner* vorne [N 19 ff.](#), [61](#), [70](#).

⁸⁰⁶ Vgl. aber Art. 102 Abs. 1 lit. e PolG-JU (RSJU 551.1), Art. 101b PolG-NE (RSN 561.1), § 67 Abs. 3 aPolG-TG (RB 551.1).

⁸⁰⁷ BGE 146 I 11 E. 3.3.2 S. 17.

lungstätigkeiten wie der Observation oder der technischen Überwachung;⁸⁰⁸ diese erfolgen im Gegensatz zur AFV gezielt und planmässig gegenüber bestimmten Personen (-gruppen), während die AFV *auf eine systematische und punktuelle Erfassung des allgemeinen Verkehrsgeschehens* angelegt ist.

Schliesslich scheidet auch die polizeiliche Generalklausel als tragfähige Grundlage aus, da die AFV *nicht auf die Abwehr einer unmittelbaren, unvorhersehbaren und nicht anders abwendbaren Gefahr* gerichtet ist, wie es das Bundesgericht für deren Anwendung ausdrücklich verlangt.⁸⁰⁹ Die AFV entfaltet ihre Wirkung vielmehr im Vorfeld konkreter sicherheits- und straftatenrelevanter Vorfälle. In diesem präventiven Kontext erfordert sie daher – entsprechend den Anforderungen von Art. 36 BV – eine klar geregelte und spezifische gesetzliche Grundlage im formellen Sinn.

3. Grundrechtskonformität und strafprozessuale Beweisverwertung⁸¹⁰

Die grundrechtskonforme Beweiserhebung durch die Polizei ist verfahrensrechtlich von entscheidender Bedeutung, insbesondere im Hinblick auf die Verwertbarkeit von Erkenntnissen aus polizeilichen Eingriffsmassnahmen.⁸¹¹ Die StPO enthält *keine expliziten Regelungen zur Verwendung von Informationen, die aus sicherheitspolizeilichen Massnahmen stammen*.⁸¹² Die Strafbehörden sind jedoch befugt, alle nach dem Stand von Wissenschaft und Erfahrung geeigneten Beweismittel zur Wahrheitsfindung einzusetzen, sofern sie in rechtlich zulässiger Weise erhoben wurden (Art. 139 Abs. 1 StPO).

Damit eine Beweiserhebung strafprozessual verwertet werden kann, muss sie nicht nur zur zuverlässigen Ermittlung des Sachverhalts beitragen, sondern auch im Einklang mit den verfassungsrechtlichen Anforderungen stehen. Dies betrifft insbesondere das Vorliegen einer ausreichenden gesetzlichen Grund-

⁸⁰⁸ Vgl. dazu insb. §§ 32a–32c PolG-ZH (LS 550.1). Das Bundesgericht hatte die frühere Bestimmung (alte Fassung von § 32 PolG-ZH) betreffend die Überwachung des öffentlichen Raums mit technischen Geräten aufgrund der ungenügenden Konkretisierung der Zweckbestimmung aufgehoben (BGE 136 I 87 E. 8./8.1–8.3 S. 111 ff.). Der Zürcher Gesetzgeber hat mit den neuen Bestimmungen umgehend die entstandene Gesetzeslücke geschlossen.

⁸⁰⁹ Zur polizeilichen Generalklausel bzw. zum Notstandsrecht vorne [N 19 ff.](#), [61](#), [70](#).

⁸¹⁰ Eingehend zur Verwertbarkeit von verdachtsbegründenden Informationen im Strafverfahren am konkreten Beispiel der Fernmeldeüberwachung vgl. BIAGGINI, Verwertbarkeit, Rz. 130 ff.

⁸¹¹ Vgl. BGE 146 I 11 E. 4.3 S. 19 f.; zur Beweisverwertbarkeit ferner vorne [N 156](#).

⁸¹² Zum Begriff der Sicherheitspolizei vorne [N 53](#).

lage sowie die Wahrung des Verhältnismässigkeitsprinzips gemäss Art. 5 und Art. 36 BV.

- 196 Das Bundesgericht hat unter Verweis auf die Bestimmungen der nationalen Rechtshilfe in Strafsachen (Art. 43 ff. StPO) festgehalten, dass *für die Übermittlung rechtmässig erhobener Daten an Strafverfolgungsbehörden keine zusätzliche ausdrückliche gesetzliche Grundlage erforderlich ist*.⁸¹³ Zudem erachtet es eine *detaillierte Abgrenzung zwischen präventiv- und repressiv-polizeilichen Rechtsbereichen* aufgrund der zunehmenden funktionalen Parallelisierung der Rechtsnormen als *entbehrlich*, sofern eine entsprechende polizeirechtliche Grundlage vorhanden ist und für beide Bereiche im Wesentlichen dieselben Anordnungsvoraussetzungen und Zuständigkeiten gelten.⁸¹⁴

Beweise, die unter rechtswidrigen Bedingungen erlangt wurden, unterliegen gemäss Art. 141 Abs. 2 StPO einem Verwertungsverbot und dürfen nur berücksichtigt werden, *wenn sie zur Aufklärung einer schweren Straftat unerlässlich sind*.⁸¹⁵ Für die durch die AFV-Massnahme gewonnenen Beweise gilt daher: *Sofern der Einsatz auf einer klaren und formell-gesetzlichen Grundlage beruht und die Massnahme verhältnismässig ausgestaltet und angewendet wird, sind die erhobenen Daten grundsätzlich verwertbar*.

B. Verfassungsrechtlicher Schutz der Privatsphäre

- 197 Müsste die Polizei im Rahmen ihrer Tätigkeit auf informationsverarbeitende Systeme und Massnahmen verzichten, könnte sie ihren Auftrag im Wesentlichen nicht erfüllen. Aufgrund der rasanten technischen Entwicklung im Bereich der Datenverarbeitung besteht deshalb die Gefahr, dass personenbezogene Daten technisch gesehen unbegrenzt speicherbar und jederzeit in

⁸¹³ BGer-Urteil 6B.490/2024 vom 24. Januar 2025 E. 2.4; BGer-Urteil 6B.499/2024 vom 20. November 2024 E. 3.3.5; BGer-Urteil 6B.346/2024 vom 8. November 2024 E. 2.3; gl.M. JEANNERET/GAUTIER, CR CPP, N 12 zu Art. 298b StPO; KNODEL, Basler Komm. StPO, N 6 zu Art. 298b StPO.

⁸¹⁴ BGE 143 IV 27 E. 3.2 S. 33 f.; bestätigt in BGer-Urteil 6B.490/2024 vom 24. Januar 2025 E. 2.4; BGer-Urteil 6B.499/2024 vom 20. November 2024 E. 3.3.5; BGer-Urteil 6B.346/2024 vom 8. November 2024 E. 2.1 f.; BGer-Urteil 6B.584/2022 vom 14. August 2023 E. 1.6; BGer-Urteil 6B.1061/2020 vom 26. Oktober 2022 E. 1.7.4; im Wesentlichen übereinstimmend JEANNERET/GAUTIER, CR CPP, N 12 zu Art. 298b StPO; KNODEL, Basler Komm. StPO, N 6 zu Art. 298b StPO.

⁸¹⁵ BIAGGINI, Verwertbarkeit, Rz. 30 ff.; GLESS, Basler Komm. StPO, N 6 ff., 64 ff. zu Art. 141 StPO; JOSITSCH/SCHMID, Praxiskomm. StPO, N 6 ff., 25 ff. zu Art. 141 StPO; WOHLERS, SK StPO, N 8 ff. zu Art. 141 StPO.

Sekundenschnelle abrufbar sind. Elektronische Datenverarbeitung ermöglicht es mit geringem Aufwand, verschiedene Datensammlungen zu verknüpfen und daraus ein teilweise oder sogar weitgehend vollständiges Persönlichkeitsprofil zu generieren.⁸¹⁶ Anders als bei klassischen polizeilichen Massnahmen wie der Anhaltung oder der Fesselung bekommt der Betroffene von der Datenbearbeitung aber in der Regel wenig bis nichts mit.

Das Grundrecht auf selbstbestimmte Persönlichkeitsentfaltung gemäss Art. 10 Abs. 2 BV garantiert jeder Person das Recht, ihr eigenes Leben in seinen wesentlichen Aspekten selbst zu bestimmen. Ergänzend dazu schützt Art. 13 BV die verschiedenste Aspekte umfassende Privatsphäre mit ihren spezifischen Bedrohungsformen.⁸¹⁷ Nach dessen Abs. 2 gehört dazu im Besonderen der Schutz vor Missbrauch persönlicher Daten. Dieses *Recht auf informationelle Selbstbestimmung* garantiert, dass jede Person unabhängig von der Sensibilität der Information bestimmen kann, ob und zu welchem Zweck diese Informationen über sie bearbeitet werden und gewährleistet damit dem Einzelnen das Recht, selbst darüber zu entscheiden, ob, wem und wann er persönliche Lebenssachverhalte, Gedanken, Empfindungen oder Gefühle offenbaren will.⁸¹⁸

198

Der *Schutzbereich* erstreckt sich unabhängig von den angewandten Mitteln und Verfahren auf *jeden datenbezogenen Bearbeitungsvorgang* einer öffentlichen Behörde, namentlich auf das Beschaffen, Aufbewahren, Verwenden, Umarbeiten, Bekanntgeben, Archivieren oder Vernichten von Daten und Informationen (vgl. Art. 5 lit. d DSG)^{819 820}. Darunter fällt auch und gerade die Beschaffung von Personendaten durch *zielgerichtete Beobachtung*.⁸²¹ Der verfassungsrechtliche Datenschutz richtet sich in erster Linie an den Gesetzgeber,

⁸¹⁶ Zum Begriff des «Profiling» vgl. Art. 5 lit. f DSG (SR 235.1) sowie sogleich hinten [N 200](#).

⁸¹⁷ BGE 133 I 77 E. 3.2 S. 80 f.

⁸¹⁸ BGE 145 IV 42 E. 4.2 S. 46 f.; BGE 144 I 126 E. 4 S. 130 f.; BGE 144 II 91 E. 4.4; zur Erhebung und Aufbewahrung von Fotografien vgl. BGE 120 Ia 147 E. 2b S. 150; DIGGELMANN, Basler Komm. BV, N 32 ff. zu Art. 13 BV; HERTIG RANDALL/MARQUIS, CR Cst., N 62 f. zu Art. 13 BV; SCHWEIZER/STRIEGEL, St. Galler Kommentar, N 79 ff. zu Art. 13 BV; vgl. demgegenüber GÄCHTER/EGLI, Informationsaustausch, Rz. 24 ff., die das Recht auf informationelle Selbstbestimmung – als datenbezogene Neuinterpretation der in der Schweiz nicht verfassungsmässig garantierten allgemeinen Handlungsfreiheit – mit der Schweizer Rechtsordnung als unvereinbar erachten.

⁸¹⁹ SR 235.1.

⁸²⁰ BGE 147 I 346 E. 5.3.1 S. 349; BGE 146 I 11 E. 3 S. 13 ff.; BGE 145 IV 42 E. 4.2 S. 46 f.; BGE 144 I 126 E. 4 S. 130 f.; DIGGELMANN, Basler Komm. BV, N 32 ff. zu Art. 13 BV; HERTIG RANDALL/MARQUIS, CR Cst., N 62 f. zu Art. 13 BV; MÜLLER LUCIEN, Videoüberwachung, S. 122 ff. (m.w.H./m.w.Verw.); SCHWEIZER/STRIEGEL, St. Galler Kommentar, N 85 zu Art. 13 BV.

⁸²¹ Vgl. BGE 144 I 126 E. 4 S. 130 f.; BGE 136 I 87 E. 8./8.1–8.3 S. 111 ff.; BGer-Urteil 1C.315/2009 vom 13. Oktober 2010 E. 2.2.

der dafür zu sorgen hat, «dass der Umgang mit Personendaten nicht weitgehend ungebunden, unbegrenzt, undurchschaubar und an den Betroffenen vorbei verläuft».⁸²²

- 199 Der Schutzbereich des Rechts auf informationelle Selbstbestimmung wird nur tangiert, wenn «Personendaten» bearbeitet werden.⁸²³ Die Verursachung eines allgemeinen Überwachungs- oder Anpassungsdrucks genügt nicht, um den grundrechtlichen Schutzbereich zu eröffnen.⁸²⁴ Das Recht auf informationelle Selbstbestimmung schützt zwar die individuelle Persönlichkeitsentfaltung vor staatlichen Eingriffen; jedoch nur in dem Mass, wie diese Eingriffe durch den Umgang mit personenbezogenen Daten verursacht werden.⁸²⁵ Die blosser Befürchtung einer behördlichen Überwachung, ohne dass tatsächlich eine Erhebung oder Verarbeitung personenbezogener Informationen stattfindet, fällt nicht unter den grundrechtlichen Schutzbereich,⁸²⁶ vorbehalten bleibt der sog. «chilling effect».⁸²⁷ Dasselbe gilt für Aufzeichnungen, bei denen keine Personendaten verarbeitet werden können, etwa weil die Bildauflösung zu gering ist oder der Kamerawinkel keine Identifikation erlaubt. Auch die blosser Erstellung von Übersichtsaufnahmen, beispielsweise zur Analyse von Verkehrsströmen, fällt nicht in den grundrechtlichen Schutzbereich, selbst wenn theoretisch eine nachträgliche Vergrösserung oder Bildbearbeitung möglich wäre,

⁸²² GÄCHTER/EGLI, Informationsaustausch, Rz. 39.

⁸²³ DIGGELMANN, Basler Komm. BV, N 33 zu Art. 13 BV; SCHWEIZER/STRIEGEL, St. Galler Kommentar, N 87 zu Art. 13 BV. Mit dem Inkrafttreten des totalrevidierten DSG (SR 235.1) werden die Personendaten von juristischen Personen nicht mehr vom DSG erfasst (vgl. Art. 2 Abs. 1 DSG; BBl 2017 6941 ff., 6972).

⁸²⁴ SCHWEIZER/STRIEGEL, St. Galler Kommentar, N 93 zu Art. 13 BV; a.A. HERTIG RANDALL/MARQUIS, CR Cst., N 70 zu Art. 13 BV.

⁸²⁵ Vgl. Art. 5 lit. a DSG; BGE 147 III 139 E. 3.3.1 S. 145. Der Begriff der «personenbezogenen Daten» ist dabei weit zu fassen (vgl. BGE 147 III 139 E. 3.4.1 S. 148; BGE 147 I 346 E. 5.3.1 S. 349; BGE 147 I 280 E. 6.1 S. 284 u. E. 6.2.2, S. 286; BGer-Urteil 1C.273/2020 vom 5. Januar 2021 E. 5.3).

⁸²⁶ MÜLLER LUCIEN, Videoüberwachung, S. 126; SCHWEIZER/STRIEGEL, St. Galler Kommentar, N 93 zu Art. 13 BV (jeweils m.w.Verw.); a.A. HERTIG RANDALL/MARQUIS, CR Cst., N 70 zu Art. 13 BV.

⁸²⁷ Das Bundesgericht hat den Begriff des «chilling effect» auch anlässlich seines Urteils zur AFV-Bestimmung des Kantons Thurgau (BGE 146 I 11 E. 3.2 S. 15) thematisiert. Es führte aus, dass der durch die AFV-Datenerhebung «weder anlassbezogen noch aufgrund eines konkreten Verdachts erfolgte Eingriff in die Grundrechte eine abschreckende Wirkung zeitigen kann. Die Möglichkeit einer späteren (geheimen) Verwendung durch die Behörden und das damit einhergehende Gefühl der Überwachung können die Selbstbestimmung wesentlich hemmen (sog. «chilling effect», «effet dissuasif»); vgl. ferner BGE 143 I 147 E. 3.3 S. 152 f. (m.w.H.). Eingehend zum Begriff des «chilling effect» und seiner Wirkung auf die Grundrechtsausübung: vgl. SCHREIBER/JOSS, Chilling Effect, S. 525 ff. Näheres in Bezug zur AFV hinten [N 204 ff.](#)

darauf aber bewusst verzichtet wird.⁸²⁸ Gleichwohl kann die psychologische Wirkung einer Überwachungsmassnahme, insbesondere der Anpassungsdruck, der aus der Wahrnehmung einer möglichen Datenbearbeitung resultiert, bei der Beurteilung der Eingriffsintensität berücksichtigt werden.⁸²⁹

Auch auf völkerrechtlicher Ebene garantiert Art. 8 Ziff. 1 EMRK⁸³⁰ den Schutz vor staatlichem Missbrauch personenbezogener Daten. Das Bundesgericht orientiert sich in der Beurteilung der Zulässigkeit von Überwachungsmassnahmen daher regelmässig an der Rechtsprechung des EGMR.⁸³¹ Dieser stellt in seiner Praxis darauf ab, ob eine Massnahme zu einer systematischen und dauerhaften Speicherung personenbezogener Daten führt.⁸³² Einzelne Aufzeichnungen, die lediglich einem begrenzten polizeilichen Sicherheitszweck dienen, wurden bislang nicht als Eingriff in den Schutzbereich von Art. 8 EMRK gewertet.⁸³³

Erhöhte Anforderungen stellen sich namentlich bei der *Bearbeitung besonders schützenswerter Personendaten* (vgl. Art. 5 lit. c DSGVO⁸³⁴ [i.V.m. Art. 34 Abs. 2 lit. b DSGVO])⁸³⁵ sowie beim «Profiling» im Sinne von Art. 5 lit. f DSGVO.⁸³⁶ Das Profiling umfasst jede Art der automatisierten Bearbeitung von personenbezogenen Daten, in der diese Daten so verwendet werden, dass bestimmte persönliche Aspekte, die sich auf eine natürliche Person beziehen, bewertet werden.⁸³⁷ Entscheidend ist dabei, dass nicht nur Daten gesammelt, sondern auch interpretiert und zur Bewertung persönlicher Aspekte herangezogen werden.⁸³⁸ Im Gegensatz dazu fällt die *bloss manuelle Verknüpfung von Infor-*

200

⁸²⁸ MÜLLER LUCIEN, Videoüberwachung, S. 126 ff.; SCHWEIZER/STRIEGEL, St. Galler Kommentar, N 93 zu Art. 13 BV (jeweils m.w.Verw.).

⁸²⁹ Vgl. BGE 146 I 11 E. 3.2 S. 15; BGE 143 I 147 E. 3.3 S. 152 f. (m.w.H.). Näher zum «chilling effect» und dessen Einfluss auf die Eingriffsintensität im Zusammenhang mit der AFV-Massnahme hinten [N 204 ff.](#)

⁸³⁰ SR 0.101.

⁸³¹ Vgl. BGE 149 I 218 E. 8 S. 224 ff.; BGer-Urteil 1C.39/2021 vom 29. November 2022 E. 8.2.2.

⁸³² Vgl. EGMR *Big Brother Watch u.a. v. Vereinigtes Königreich* 58170/13 (2021), Ziff. 365 ff., 368 ff., 424 ff.; EGMR *Centrum för Rättvisa v. Schweden*, 35252/08 (2021), Ziff. 279 ff.

⁸³³ WEINBERG, Intelligente Videoüberwachung, S. 13 (m.w.Verw.).

⁸³⁴ SR 325.1.

⁸³⁵ Eingehend zum Schutz von biometrischen Daten durch Art. 13 Abs. 2 BV BLONSKI, Biometrische Daten, S. 45 ff., insb. 49 ff.

⁸³⁶ Mit dem Begriff des Profiling wurde das «Persönlichkeitsprofil» gem. Art. 3 lit. d aDSG – eine Besonderheit der schweizerischen Gesetzgebung – aufgehoben. Dies aufgrund einer eher geringen praktischen Bedeutung im Datenschutzrecht und im Hinblick auf die Entwicklung neuer Technologien (vgl. BBl 2017 6941 ff., 7021).

⁸³⁷ BBl 2017 6941 ff., 7021 f.

⁸³⁸ Vgl. BGE 143 I 253 E. 3 u. 4 S. 257 ff., insb. E. 4.4 S. 260 f.; BGE 138 II 346 E. 8.2 S. 359.

mationen zum Zweck der Persönlichkeitsbewertung *nicht unter den Begriff des Profilings*.⁸³⁹ Die *zentrale Eigenschaft* dieser Methode ist die *Wertung oder Interpretation der gesammelten Informationen*.⁸⁴⁰ Die Regelung und Konkretisierung der zulässigen Verarbeitung personenbezogener Daten fällt in den Geltungsbereich des Datenschutzrechts.⁸⁴¹

C. Eingriffsqualität und -intensität des Grundrechtseingriffs

1. Vorbemerkungen zum Eingriffsbegriff

- 201 Bevor die Frage beantwortet werden kann, ob der AFV-Einsatz in den Schutzbereich des Grundrechts auf informationelle Selbstbestimmung eingreift, ist eine differenzierte Betrachtung der zugrundeliegenden Teilmassnahmen erforderlich. Polizeiliche Informationsbeschaffungsmassnahmen bestehen regelmässig aus einer *Abfolge mehrerer Datenbearbeitungsschritte*, die in Art. 5 lit. d DSG⁸⁴² – von der Erhebung bis zur Vernichtung – normativ aufgeführt sind. Jeder dieser einzelnen Teilmassnahmen kann für sich einen Eingriff in das informationelle Selbstbestimmungsrecht darstellen.⁸⁴³

Wie z.B. bei der präventiven Rasterfahndung⁸⁴⁴ sind auch beim AFV-Einsatz *verschiedene Bearbeitungsschritte zu differenzieren*. Zunächst wird durch das Kennzeichenlesegerät ein Bild des Kontrollschilds erfasst (*Datenerhebung*), in einem Mustererkennungsverfahren in Text umgewandelt und gespeichert (*Datenbearbeitung*), an eine Datenbank übermittelt (*Datenübermittlung*) und

⁸³⁹ BLECHTA/DAL MOLIN/WESIAK-SCHMIDT, Basler Komm. DSG, N 129 zu Art. 5 DSG; BÜHLMANN/SCHÜEPP, Information, Rz. 81; ROSENTHAL, Datenschutzgesetz, Rz. 25 f.

⁸⁴⁰ Eingehend zum Begriff sowie zum Inhalt des Profilings BBl 2017 6941 ff. 7021 f.; BLECHTA/DAL MOLIN/WESIAK-SCHMIDT, Basler Komm. DSG, N 125 ff. zu Art. 5 DSG; BUNDESAMT FÜR JUSTIZ BJ, Gesetzgebungsleitfaden Datenschutz, S. 9 f.; DASS., Totalrevision DSG, S. 12 ff.; SCHWEIZER/STRIEGEL, St. Galler Kommentar, N 94 zu Art. 13 BV.

⁸⁴¹ Eingehend zum Datenschutz als Querschnittsmaterie sowie zu den einzelnen datenschutzrechtlichen Grundsätzen vorne [N 116 ff.](#)

⁸⁴² SR 235.1.

⁸⁴³ Vgl. dazu vorne [N 198 f.](#)

⁸⁴⁴ Näheres zum Fahndungsinstrument der Rasterfahndung vgl. ROOS/JEKER, Antennensuchlauf, S. 176 ff.; SCHERER/DÜRK, Basler Komm. StPO, N 9 zu Art. 210 StPO; vgl. ferner BGE 137 IV 340 E. 5 f. S. 346 ff., wo sich das Bundesgericht mit den Zulässigkeitsvoraussetzungen für Antennensuchläufe im Rahmen einer Rasterfahndung gegen eine unbekannte Täterschaft auseinandersetzt. Die StPO *kennt die Begriffe des Antennensuchlaufs sowie der Rasterfahndung nicht* (vgl. aber Art. 66 VÜPF bzw. Art. 16 lit. e aVÜPF [SR 780.11]).

dort mit dem Datenbestand abgeglichen (*Datenabgleich*). Das Beispiel der AFV verdeutlicht, dass die juristische Überprüfung eines grundrechtsrelevanten Eingriffs besonders bei (teil)automatisierten polizeilichen Eingriffsmassnahmen – nicht zuletzt aufgrund der technischen Komplexität – besonderer Genauigkeit bedarf. Die Beurteilung der Eingriffsqualität und -intensität erfordert daher eine präzise Qualifikation des massgeblichen Eingriffsbegriffs.

a. Klassischer Eingriffsbegriff

Der klassische Grundrechtseingriff ist *durch Imperativität, Finalität, Unmittelbarkeit und rechtliche Verbindlichkeit gekennzeichnet*. Er setzt eine unmittelbar wirkende, rechtlich verpflichtende Massnahme voraus, die gezielt auf die Einschränkung eines Grundrechts gerichtet ist.⁸⁴⁵ 202

Diese Merkmale führen jedoch zu Abgrenzungsproblemen, insbesondere bei Sicherheits- und Überwachungsmassnahmen. So *blendet der klassische Eingriffsbegriff insbesondere mittelbare Eingriffe aus* – also solche, die nicht direkt in die Rechtsstellung des Einzelnen eingreifen, faktisch aber dennoch eine Einschränkung bewirken können.⁸⁴⁶ Im Kontext präventiver Informationseingriffe wie der AFV zeigt sich, dass es an Imperativität mangelt: Die blosser Erhebung eines Kontrollschilds erfolgt ohne rechtliche Verpflichtung und ohne unmittelbare Wirkung auf die betroffene Person. Sie *stellt daher keinen klassischen Grundrechtseingriff dar*.

b. Erweiterter Eingriffsbegriff

aa. Im Allgemeinen

Der klassische Eingriffsbegriff mit seinen Merkmalen reicht heute nicht mehr aus, um alle staatlichen Massnahmen mit Grundrechtsrelevanz zu erfassen.⁸⁴⁷ 203
Die Notwendigkeit einer Erweiterung des klassischen Eingriffsbegriffs ergibt

⁸⁴⁵ Der klassische Grundrechtseingriff wird traditionell als klar definierte und dogmatisch strukturierte Rechtsfigur betrachtet, die rechtfertigungsbedürftige staatliche Massnahmen von nicht grundrechtsrelevanten Handlungen des Staates abgrenzt. Diese vermeintliche Klarheit ist jedoch trügerisch. In der rechtswissenschaftlichen Diskussion besteht Uneinigkeit darüber, welche Merkmale für einen Grundrechtseingriff massgeblich sind, und es existieren unterschiedliche Konzepte zur Bestimmung seines Umfangs. Eingehend zum Ganzen vgl. RAESS, Grundrechtsbeeinträchtigung, N 129 ff. (m.w.H./m.w.Verw.).

⁸⁴⁶ Einlässlich zum mittelbaren Grundrechtseingriff vgl. RAESS, Grundrechtsbeeinträchtigung, N 155 ff.

⁸⁴⁷ RAESS, Grundrechtsbeeinträchtigung, N 141 ff.

sich aus mehreren Entwicklungen. Der technologische und gesellschaftliche Wandel hat neue staatliche Aufgabenbereiche wie die präventive Gefahrenabwehr oder die Informationsverwaltung hervorgebracht. Diese Massnahmen entfalten Grundrechtswirkungen, ohne dass sie in klassische Gebote oder Verbote gefasst sind. Um Wertungswidersprüche zu vermeiden und einen wirksamen Grundrechtsschutz zu gewährleisten, ist eine *Erweiterung des Eingriffsbegriffs erforderlich, die auch mittelbare und informatorische Eingriffe erfasst*.⁸⁴⁸ Die Rechtsprechung hat diesem Umstand Rechnung getragen, indem sie den Grundrechtsschutz auch auf *faktische und mittelbare Beeinträchtigungen ausgedehnt hat*.⁸⁴⁹

Durch den Einsatz des AFV-Systems wird dem einzelnen Verkehrsteilnehmer faktisch die Kontrolle über seine personenbezogenen Daten entzogen. Ort, Zeitpunkt und Umstände der Datenerhebung unterliegen nicht seiner Disposition. In bestimmten – im Folgenden näher zu untersuchenden – Konstellationen liegt damit eine staatliche Erhebung personenbezogener Lebenssachverhalte vor. Der AFV-Einsatz fällt damit unter den erweiterten Eingriffsbegriff.

bb. Zum «chilling effect» im Besonderen

- 204 Ob der vom Bundesgericht im Zusammenhang mit der AFV erwähnte «*chilling effect*» einen Grundrechtseingriff begründet bzw. eingriffsverstärkend wirkt, erscheint fraglich.⁸⁵⁰ Die durch die AFV entstehenden *mittelbaren Grundrechtsbeeinträchtigungen setzen einen hinreichend engen Kausalzusammenhang zwischen der staatlichen Massnahme und einer faktischen Einschränkung grundrechtlich geschützter Positionen voraus*: Ein Eingriff ist nur dann anzunehmen, wenn das staatliche Verhalten zwangsläufig oder zumindest nach der allgemeinen Lebenserfahrung dazu führt, dass die Wahrnehmung grundrechtlich gewährleisteter Freiheiten erheblich erschwert oder faktisch verunmöglicht wird.⁸⁵¹ Dies ist bei der AFV gerade nicht der Fall. Verkehrsteilnehmer müssen unabhängig von der AFV damit rechnen, dass sie und ihre Fahrzeuge im öffentlichen Raum durch polizeiliche Verkehrsüberwachungssysteme, private Dashcams oder andere technische Aufzeichnungsgeräte bildlich erfasst

⁸⁴⁸ Einlässlich zu den Gründen für die Erweiterung des klassischen Grundrechtseingriffs sowie zu den in der Lehre geäusserten Bedenken RAESS, Grundrechtsbeeinträchtigung, N 143 ff.

⁸⁴⁹ Vgl. BGE 143 I 147 E. 3.3 S. 152 f. (m.w.H.); vgl. eingehend zum Ganzen RAESS, Grundrechtsbeeinträchtigung, N 141 ff. (m.w.H./m.w.Verw.).

⁸⁵⁰ BGE 149 I 218 E. 8.11.1/8.11.2 S. 238 f.; BGE 146 I 11 E. 3.2 S. 15; BGer-Urteil 1C.63/2023 vom 17. Oktober 2024 E. 3.3.1.

⁸⁵¹ EPINEY, Basler Komm. BV, N 18 zu Art. 36 BV.

und die erhobenen Daten im Rahmen strafrechtlicher Verfahren sowie gegebenenfalls gestützt auf Art. 96 StPO auch in weiteren Verfahren⁸⁵² verwendet werden können.⁸⁵³

Zwei zentrale Argumente sprechen zusätzlich gegen die Relevanz des «chilling effects» im Zusammenhang mit der AFV: Zum einen ist die Gesellschaft heute stark digitalisiert, sodass die *alltägliche Erfassung und Verarbeitung personenbezogener Daten* mittlerweile als *selbstverständlich* hingenommen wird. Ob durch Smartphones, Auto- oder digitale Zahlungssysteme – die Menschen hinterlassen permanent Datenspuren, ohne dass dies zu einer faktischen oder anderweitig ersichtlichen Einschränkung ihrer Handlungsfreiheit führt.⁸⁵⁴ Vor diesem Hintergrund geht die bundesgerichtliche Annahme, dass gerade die punktuelle Erfassung eines Fahrzeugkennzeichens durch die AFV einen signifikanten Abschreckungseffekt auf das Verhalten von Verkehrsteilnehmern haben soll,⁸⁵⁵ an der Realität vorbei.⁸⁵⁶ Zum anderen fehlt es an einer *faktischen Verhaltensbeeinflussung* der Betroffenen. Ein «chilling effect» ist dann in Betracht zu ziehen, wenn er zu einer nachweisbaren Selbstzensur oder Verhal-

⁸⁵² Vgl. dazu vorne [N 148](#).

⁸⁵³ BGer-Urteil 6B.346/2024 vom 8. November 2024 E. 2.3.2; im Ergebnis auch BGer-Urteil 6B.490/2024 vom 24. Januar 2025 E. 2.4 ff.

⁸⁵⁴ Schätzungen zufolge sind im Ballungsraum London rund 1 Million Überwachungskameras in Betrieb. Eine «Durchschnittsperson» in London wird bis zu 70 Mal pro Tag von Überwachungskameras erfasst (vgl. [«https://clarionuk.com/resources/how-many-cctv-cameras-are-in-london/»](https://clarionuk.com/resources/how-many-cctv-cameras-are-in-london/) [zuletzt besucht am 25. Februar 2025]). Auch wenn diese Kontrolldichte nicht auf die Schweiz zutreffen mag, dürfte eine Person (oder ihr Fahrzeug) auch hierzulande mehrfach täglich von einer Videokamera erfasst werden. Alleine im öffentlichen Verkehr sind mehr als 36'000 Überwachungskameras im Einsatz (vgl. [«https://www.tagesanzeiger.ch/zehntausende-kameras-in-bahnhoeften-zuegen-und-an-oeffentlichen-plaetzen-2148-49050991»](https://www.tagesanzeiger.ch/zehntausende-kameras-in-bahnhoeften-zuegen-und-an-oeffentlichen-plaetzen-2148-49050991) [zuletzt besucht am 25. Februar 2025]; vgl. ferner die Übersicht über die Überwachungskameras am Hauptbahnhof Zürich, abrufbar unter: [«https://archiv.bigbrotherawards.ch/kameras/html/hb.html»](https://archiv.bigbrotherawards.ch/kameras/html/hb.html) [zuletzt besucht am 25. Februar 2025]).

⁸⁵⁵ BGE 149 I 218 E. 8.11.2 f. S. 238 f.; BGE 146 I 11 E. 3.2 S. 15 f.; BGer-Urteil 1C.63/2023 vom 17. Oktober 2024 E. 3.3.1.

⁸⁵⁶ Ähnlich KÜHNE, Personendaten, S. 16, in Bezug auf die Biometrie. Interessant sind in diesem Zusammenhang die Ausführungen des Bundesgerichts in BGer-Urteil 6B.490/2024 vom 24. Januar 2025 E. 2.4.3 betreffend die präventive verdeckte Fahndung. Danach sind präventive Nachforschungen aus kriminalpolitischer und generalpräventiver Sicht besonders bedeutsam, zumal sie nicht nur Informationen liefern, sondern für potenzielle Täter ein ständiges Risiko der Aufdeckung erzeugen. Diese Argumentation bedeutet im Ergebnis, dass der Abschreckungseffekt in Gestalt der Aufdeckungswirkung gerade gewollt ist; ähnlich bereits BGE 140 I 381 E. 4.4.2 S. 384 f.

tensanpassung der betroffenen Personen führt.⁸⁵⁷ Während bestimmte Formen der Überwachung – etwa im Bereich der Meinungsäusserungsfreiheit oder des Versammlungsrechts – durchaus geeignet sein können, Menschen von der Wahrnehmung ihrer Rechte abzuhalten,⁸⁵⁸ hat die AFV eine völlig andere Zielrichtung. Ein gewöhnlicher Verkehrsteilnehmer hat keinerlei Anlass, sein Verhalten aufgrund des Einsatzes von AFV-Systemen zu ändern.

Der «chilling effect» ist im Zusammenhang mit dem AFV-Einsatz daher weder als selbstständiger Grundrechtseingriff noch als eingriffsverstärkender Faktor anzuerkennen – jedenfalls nicht bei korrekter gesetzlicher Ausgestaltung und datenschutzkonformer Handhabung der Massnahme. Die punktuelle und automatisierte Erfassung von Fahrzeugkennzeichen entspricht nicht nur einer legitimen polizeilichen Massnahme im Rahmen der ordentlichen Auftragsbefüllung, sondern ist in einer digitalisierten Gesellschaft auch weder aussergewöhnlich noch geeignet, das Verhalten von Verkehrsteilnehmern in grundrechtsrelevanter Weise zu beeinflussen.

2. Eingriffsqualität

- 206 Die AFV ist ein System zur automatisierten Erfassung von Fahrzeugkennzeichen und damit zur Kontrolle des motorisierten Verkehrs. Der grundrechtliche Schutz von Art. 13 Abs. 2 BV erstreckt sich grundsätzlich auch auf öffentliche Strassen.⁸⁵⁹ Umstritten ist jedoch, in welchem Umfang sich dieser Schutz durch die freiwillige Teilnahme am Strassenverkehr und die damit einhergehende Unterstellung unter die strassenverkehrsrechtlichen Vorschriften relativiert.⁸⁶⁰

Das Bundesgericht hat sich in einem neueren Entscheid mit dieser Problematik auseinandergesetzt. Danach muss ein Verkehrsteilnehmer grundsätzlich da-

⁸⁵⁷ LEUTERT, Polizeikostentragung, S. 119; RAESS, Grundrechtseingriff, N 56; RHINOW/SCHÉFER/UEBERSAX, Verfassungsrecht, N 1189; gl.M. auch ZANGER, Freiheit, S. 91, welche Einschüchterungseffekte wie folgt definiert: «Einschüchterungseffekte sind anzunehmen, sofern staatliches Handeln – bezweckt oder unbezweckt – Furcht verursacht und in der Folge den Betroffenen davon abhält, seine grundrechtlichen Freiheiten auszuüben.»

⁸⁵⁸ BGE 143 I 147 E. 3.3 S. 152 f.; SCHREIBER/JOSS, Chilling Effect, S. 532 ff. (m.w.H./m.w.Verw.).

⁸⁵⁹ BGE 146 I 11 E. 3.1.1 S. 13; BGE 118 IV 41 E. 4 S. 45 ff.; MÜLLER LUCIEN, Videoüberwachung, S. 106 ff.

⁸⁶⁰ Für eine Relativierung des Grundrechtsschutzes durch die Teilnahme am öffentlichen Verkehr MOHLER, Dashcam-Aufnahmen, S. 36 f.; a.A. UTTINGER, Beweismittel, Rz. 7, die aus dem Befahren einer öffentlichen Strasse allein noch keine Einwilligung für die Aufzeichnung und Weiterverwendung der Datenweitergabe sieht; zustimmend WEINBERG, Intelligente Videoüberwachung, S. 14.

mit rechnen, dass sowohl sein Fahrzeug als auch seine Person optisch erfasst und die entsprechenden Daten *allenfalls in einem Strafverfahren verwendet* werden.⁸⁶¹ Daraus könnte geschlossen werden, dass die bloße Erfassung eines Kennzeichens isoliert betrachtet keinen Eingriff darstellt, sondern erst durch die anschliessende Speicherung oder Verarbeitung der Daten grundrechtlich relevant wird. Die Beantwortung dieser Frage setzt die *differenzierte Auseinandersetzung mit den von der AFV generierten Systemergebnissen* voraus. Diese sind folgend deshalb näher zu beleuchten.

a. Nichttreffer/«No-Hit»

Durch die Verwendung des AFV-Systems wird es dem einzelnen Verkehrsteilnehmer verunmöglicht, über die ihn betreffenden Daten frei zu verfügen; Ort, Zeitpunkt und Umstände der Datenerhebung stehen nicht zu seiner Disposition. Die AFV stellt eine *Erhebung personenbezogener Lebenssachverhalte* dar, weshalb bereits die *automatisierte Kennzeichenerfassung grundsätzlich geeignet ist, in den Schutzbereich des informationellen Selbstbestimmungsrechts einzugreifen*. Allerdings erfolgt diese Erfassung automatisiert und ohne behördliche Kenntniserhebung.⁸⁶² Entscheidend ist, dass *im Fall eines «No-Hit» die erhobenen Daten unverzüglich gelöscht werden und somit kein Personenbezug (mehr) hergestellt werden kann*.⁸⁶³ Insofern lässt sich vertreten, dass eine rein technische Erfassung, die unmittelbar nach dem Abgleich gelöscht wird, keinen relevanten Grundrechtseingriff darstellt.

207

Das Bundesgericht hingegen qualifiziert bereits die *automatisierte Erfassung der Kontrollschilder mit anschliessendem Datenbankabgleich* als Eingriff in das Recht auf informationelle Selbstbestimmung.⁸⁶⁴ In seiner Argumentation verweist es auf die Rechtsprechung zur Funk- und Kabelaufklärung des NDB (sog. «Signal Intelligence» bzw. «SIGINT»).865 Diese Begründung ist unterkomplex und greift zu kurz. Die AFV unterscheidet sich in ihrer technischen Funktionsweise sowie im Umfang der erhobenen Daten fundamental von der «SIGINT-Aufklärung». Bei der Funk- und Kabelaufklärung wie auch bei der straf-

⁸⁶¹ BGer-Urteil 6B.346/2024 vom 8. November 2024 E. 2.3.2; ähnlich bereits BGE 136 III 410, E. 3.4 S. 415.

⁸⁶² Einige Autoren vertreten demgegenüber die Ansicht, dass die Möglichkeit der Kenntniserhebung durch die Polizei bereits genügt (vgl. BLECHTA/DAL MOLIN/WESIAK-SCHMIDT, Basler Komm. DSG, N 99 zu Art. 5 DSG; gl.M. MÜLLER LUCIEN, Videoüberwachung, S. 130).

⁸⁶³ BGE 149 I 218 E. 8.9.1 S. 234 f.; BGE 146 I 11 E. 3.3.2 S. 17 f.; BGer-Urteil 1C.63/2023 vom 17. Oktober 2024 E. 3.6.3; vgl. ferner BVerfGE 120, 379 (399).

⁸⁶⁴ BGE 149 I 218 E. 8.7.2 S. 232 f. u. E. 8.10.2 S. 238 (m.w.H.).

⁸⁶⁵ BGE 147 I 280 E. 7.2–9.4 S. 289 ff.

prozessualen Telekommunikationsüberwachung (z.B. beim Einsatz eines IMSI-Catchers i.S.v. Art. 269^{bis} StPO)⁸⁶⁶ ist der Behörde eine konkrete Zielperson bei der Anwendung der Massnahme bekannt.⁸⁶⁷ Aufgrund der technischen Funktionsweise dieser Überwachungsmassnahmen werden auch Daten von Drittpersonen erfasst.

- 208 Bei der AFV existiert bei Anwendung der Massnahme demgegenüber – analog der Rasterfahndung – keine konkrete Zielperson oder ein anderweitiger Personenbezug. Es kann zum Zeitpunkt der Kennzeichenerfassung sachlogisch auch keine unbeteiligte Drittperson geben, deren Kennzeichen technikbedingt miterfasst werden könnte.⁸⁶⁸ Vielmehr werden – und sollen gerade auch – sämtliche Kennzeichen vorbeifahrender Fahrzeuge einzeln erfasst werden, um Treffer und Nichttreffer zu differenzieren. Die Übertragung der SIGINT-Rechtsprechung auf die AFV ist daher dogmatisch unhaltbar. Es ist überzeugender, mit dem deutschen Bundesverfassungsgericht davon auszugehen, dass *kein Eingriff* in das informationelle Selbstbestimmungsrecht *vorliegt, wenn die Daten im Nichttrefferfall sofort anonymisiert und gelöscht werden bzw. keine behördliche Kenntnisaufnahme stattfindet.*⁸⁶⁹ Diese differenzierte Sichtweise trägt den technischen Gegebenheiten der AFV sachgerecht Rechnung und steht im Gegensatz zur Einschätzung des Bundesgerichts, das bereits die bloße Erfassung als Eingriff qualifiziert.⁸⁷⁰

⁸⁶⁶ IMSI bildet das Akronym von «International Mobile Subscriber Identity». Beim IMSI-Catcher handelt es sich um ein portables Gerät, das gegenüber einem Mobiltelefon eine Mobilfunkantenne simuliert. Damit wird erreicht, dass sich in der Umgebung befindende Mobiltelefone beim IMSI-Catcher anmelden. Das Einsatzmittel wird namentlich bei der Identifizierung von und zur Zielfahndung nach beschuldigten oder vermissten Personen eingesetzt. Eingehend zur Funktionsweise und den Einsatzgebieten des IMSI-Catchers vgl. BBl 2013 2683 ff., 2769; JEAN-RICHARD-DIT-BRESSEL, Basler Komm. StPO, N 3 ff. zu Art. 269^{bis} StPO; JOSITSCH/SCHMID, Praxiskomm. StPO, N 1 ff. zu Art. 269^{bis} StPO.

⁸⁶⁷ BGE 147 I 280 E. 6.2.2 S. 286.

⁸⁶⁸ Zur Funktionsweise der AFV vorne [N 134 ff.](#)

⁸⁶⁹ So ausdrücklich BVerfGE 120 378 (399); BVerfGE 115, 320 (343); zustimmend KENZEL, Kennzeichenfahndung, S. 196 ff.; KIPKER, Informationelle Freiheit, S. 29 ff. In die gleiche Richtung geht das Bundesgericht in BGer-Urteil 6B.372/2018 vom 7. Dezember 2018 E. 3.4.3, wonach der grundrechtliche Schutz der Privatsphäre durch die einer Geschwindigkeitskontrolle nachfolgende und ausschliessliche Identifizierung von Verkehrsteilnehmern zur Bestrafung ihres regelwidrigen Verhaltens nicht beeinträchtigt wird. Siehe ferner BGE 137 IV 340 E. 6.5 ff. S. 351 f. betr. Die *Speicherung anonymisierter Randdaten des Mobilfunkverkehrs*, welche als *leichter Eingriff* bewertet wurde; vgl. aber BVerfGE 150, 244 (266).

⁸⁷⁰ Die allfällige Argumentation, dass der AFV-Einsatz gegenüber Betroffenen ein *grundsätzliches Fahndungsinteresse zur Geltung bringt*, verfängt nicht: Präventive Nachforschungen liefern Informationen und erzeugen für potentielle Täter ein Aufdeckungsrisiko, weshalb sie aus kriminalpolitischer und generalpräventiver Sicht gewollt sind (BGer-Urteil 6B.490/2024 vom 24. Januar 2025 E. 2.4.3).

b. Unechte Treffer/«false positive-Hit»

Bei neuen AFV-Systemen ist eine technische Fehlerquote von ca. 1% der eingesetzten Geräte zu berücksichtigen.⁸⁷¹ Danach werden beim AFV-Einsatz aufgrund verschiedener Fehlerquellen (z.B. Fälschinterpretation) *fälschlicherweise Trefferfälle erfasst, obwohl die erfassten Kennzeichen nicht in den polizeilichen Fahndungsdatenbeständen verzeichnet sind* (sog. «unechte Treffer»)⁸⁷². In solchen Fällen müssen die erfassten Daten einer weiteren Prüfung unterzogen werden, entweder durch eine automatisierte Korrektur oder mittels einer manuellen Kontrolle und Aussonderung durch einen Polizeibeamten. 209

Die AFV greift aber nach dem Gesagten dann nicht in das informationelle Selbstbestimmungsrecht ein, wenn die erhobenen Daten automatisiert gelöscht werden. Erfolgt die Kontrolle und Aussonderung dagegen manuell durch den sachbearbeitenden Polizeibeamten, bleiben die Daten gerade nicht anonym; der Polizeibeamte erhält Kenntnis darüber, dass sich ein Fahrzeug mit einem bestimmten Kennzeichen zu einem bestimmten Zeitpunkt an einem bestimmten Ort in einer bestimmten Fahrtrichtung befunden hat. Diese nachgelagerte Kontrolle bedeutet, dass die betroffene Person behördlicher Aufmerksamkeit unterliegt, ohne dass sie sich dagegen zur Wehr setzen kann. Wenn und soweit die Daten bei einem «false positive-Hit» *nicht unmittelbar und automatisiert gelöscht*, sondern manuell überprüft und für eine gewisse Zeit gespeichert bleiben, *liegt ein datenschutzrechtlich relevanter Grundrechtseingriff vor*. Ein solcher Grundrechtseingriff ist nur zulässig, wenn er die verfassungsrechtlichen Anforderungen erfüllt (Art. 36 BV).⁸⁷³ 210

c. Treffer/«Hit»

Gemäss bundesgerichtlicher Rechtsprechung stellt die Durchführung einer einfachen Geschwindigkeitskontrolle mit anschliessender Identifizierung und Ahndung des betreffenden Verkehrsteilnehmers keinen Grundrechtseingriff dar, sofern sie im Rahmen der gesetzlichen Polizeiaufgaben erfolgt. Ein Eingriff in das Recht auf informationelle Selbstbestimmung soll jedoch dann vorliegen, wenn die Geschwindigkeitskontrolle mit einer zeitgleichen Videoaufzeich- 211

⁸⁷¹ Die Kantonspolizei Thurgau hat mit ihren AFV-Messsystemen in den ersten Monaten insgesamt 829'444 Kontrollschilder erfasst. Daraus resultierten 3'262 «false positive-Hits»; das entspricht einer Fehlerquote von rund 0.4% (vgl. BGE 146 I 11 E. 3.2 S. 15).

⁸⁷² Vgl. dazu BGE 149 I 218 E. 8.9.1 S. 235; ARZT/MÜLLER/SCHWABENBAUER, Informationsverarbeitung, Kap. G N 40 ff. (m.w.H./m.w.Verw.).

⁸⁷³ Im Ergebnis übereinstimmend KENZEL, Kennzeichenfahndung, S. 199 f.

nung kombiniert wird, da diese eine systematische und potenziell weitergehende Datenverarbeitung ermöglicht.⁸⁷⁴

- 212 Im Gegensatz zur klassischen Geschwindigkeitskontrolle erfasst die AFV jedoch nicht nur einzelne Verkehrsteilnehmer aufgrund eines konkreten Verdachts oder einer festgestellten Verkehrsübertretung, sondern *überprüft systematisch sämtliche vorbeifahrenden Fahrzeuge, unabhängig davon, ob eine polizeilich relevante Auffälligkeit vorliegt*. Somit werden auch nicht gesuchte Personen einer temporären automatisierten Kontrolle unterzogen. Während im Fall einer Geschwindigkeitskontrolle lediglich diejenigen identifiziert werden, die tatsächlich eine Regelverletzung begangen haben, erfolgt bei der AFV ein systematisch-umfassender Datenabgleich mit bestehenden Fahndungsdatenbanken.
- 213 Im Trefferfall werden die erfassten Daten nicht nur gespeichert, sondern in Nachachtung an den strafprozessualen Verfolgungszwang (Art. 7 Abs. 1 StPO) auch aktiv für weitergehende polizeiliche Massnahmen genutzt. Während eine Geschwindigkeitskontrolle lediglich eine punktuelle Feststellung eines Verhaltens im öffentlichen Raum beinhaltet, führt ein AFV-Hit dazu, dass die betroffene Person gezielt überprüft und gegebenenfalls Adressat von weiteren sicherheitsbehördlichen Massnahmen wird. *Im Trefferfall liegt daher zwangsläufig ein Eingriff in das Recht auf informationelle Selbstbestimmung (Art. 13 Abs. 2 BV) vor* – je nach Konstellation auch in weitere Grundrechte wie die persönliche Freiheit (Art. 10 BV).⁸⁷⁵

3. Eingriffsintensität

- 214 Die Schwere des Grundrechtseingriffs hängt nicht vorrangig von der präventiven oder repressiven Natur der Massnahme ab, sondern vielmehr von den eingesetzten Mitteln. Präventive Recherchen sind in dieser Hinsicht weniger eingriffsintensiv als verdeckte Ermittlungen oder Überwachungen gemäss Art. 282 ff. bzw. Art. 285a ff. StPO.⁸⁷⁶ Die Intensität eines Grundrechtseingriffs durch die AFV erfordert eine sorgfältige Prüfung unter Berücksichtigung der

⁸⁷⁴ Vgl. BGer-Urteil 6B.372/2018 vom 7. Dezember 2018 E. 3.4.1 (mit Verw. auf BGer-Urteil des BGer 6B.57/2018 vom 18. April 2018 E. 4 [m.w.H.]). Das Bundesgericht vertritt ferner die Ansicht, dass der Beizug der von der Polizei erhobenen Daten *als erkennungsdienstliches Material in einem Strafverfahren keinen Eingriff* in das Recht auf informationelle Selbstbestimmung *begründet* (BGer-Urteil 6B.372/2018 vom 7. Dezember 2018 E. 3.4.1); gl.M. MOHLER, Dashcam-Aufnahmen, S. 37.

⁸⁷⁵ BGE 146 I 11 E. 3.1 S. 13; BGer-Urteil 1C.63/2023 vom 17. Oktober 2024 E. 3.2.

⁸⁷⁶ BGE 148 IV 82 E. 5.1–5.3.2 S. 84 ff.; BGer-Urteil 6B.490/2024 vom 24. Januar 2025 E. 2.4.4.

individuellen Betroffenheit sowie der Bedeutung des Grundrechts auf informationelle Selbstbestimmung für die demokratische und rechtsstaatliche Ordnung.⁸⁷⁷ Die Unterscheidung zwischen leichten und schweren Eingriffen ist oft anspruchsvoll und bedarf einer differenzierten Betrachtung verschiedener Faktoren. Insbesondere die Art der erfassten Daten, ihr Verwendungszweck sowie die bestehenden technischen und organisatorischen Schutzvorkehrungen spielen eine entscheidende Rolle.⁸⁷⁸

Da die Anforderungen an die gesetzliche Ermächtigungsgrundlage des AFV-Einsatzes von der Art und Intensität des Grundrechtseingriffs abhängen, ist es zunächst erforderlich, die Eingriffstiefe näher zu bestimmen. Je schwerwiegender der Eingriff, desto höher sind die verfassungsrechtlichen Anforderungen an die gesetzliche Grundlage.⁸⁷⁹

215

Die nachfolgende Analyse untersucht die Eingriffsintensität der AFV anhand zentraler Kriterien: die Persönlichkeitsrelevanz der erfassten Informationen, der Anlass der Datenerhebung, der betroffene Personenkreis sowie die Art der möglichen Datenverwertung. Darüber hinaus wird berücksichtigt, ob der AFV-Einsatz verdeckt erfolgt und damit die Inanspruchnahme von Rechtsschutzmöglichkeiten erschwert wird. Diese Aspekte bilden die Grundlage für die Bewertung der grundrechtlichen Relevanz des AFV-Einsatzes sowie für die Ableitung verfassungsrechtlich gebotener Anforderungen an die gesetzliche AFV-Regelung.

a. Persönlichkeitsrelevanz der Daten

Das Eingriffsgewicht in das informationelle Selbstbestimmungsrecht hängt entscheidend von der Persönlichkeitsrelevanz der durch den AFV-Einsatz erfassten Informationen ab.⁸⁸⁰ Sowohl im Trefferfall als auch bei unechten Treffern besteht die primär erhobene Information darin, dass das Fahrzeug des je-

216

⁸⁷⁷ Vgl. im Zusammenhang mit der staatlichen Videoüberwachung MÜLLER LUCIEN, Videoüberwachung, S. 122 ff. (m.w.H./m.w.Verw.); SCHWEIZER/STRIEGEL, St. Galler Kommentar, N 80 zu Art. 13 BV.

⁸⁷⁸ Vgl. statt vieler DUBEY, CR Cst., N 41 ff. zu Art. 36 BV; EPINEY, Basler Komm. BV, N 21 zu Art. 36 BV; MÜLLER LUCIEN, Videoüberwachung, S. 219 ff.; SCHWEIZER/KREBS, St. Galler Kommentar, N 34 zu Art. 36 BV (m.w.H./m.w.Verw.).

⁸⁷⁹ BGE 146 I 11 E. 3.3.1 S. 16; BGer-Urteil 1C.63/2023 vom 17. Oktober 2024 E. 3.3.1; EPINEY, Basler Komm. BV, N 29 ff. zu Art. 36 BV; HÄFELIN/HALLER/KELLER/THURNHERR, Bundesstaatsrecht, N 310 ff.; KIENER, Grundrechtslehren, § 30 N 90 ff.; SCHWEIZER/KREBS, St. Galler Kommentar, N 22 ff., 31 f. zu Art. 36 BV.

⁸⁸⁰ BGE 149 I 218 E. 8.5 S. 229 ff.; BGE 146 I 11 E. 3.2 S. 15; BGer-Urteil 1C.63/2023 vom 17. Oktober 2024 E. 3.6.

weiligen Halters sich zu einer bestimmten Uhrzeit in eine bestimmte Richtung bewegend die Erfassungseinheit passiert hat.⁸⁸¹ Diese isolierte Erfassung liefert zunächst nur eine punktuelle Aussage über das Bewegungsverhalten des Fahrzeughalters oder Fahrers, sodass der *unmittelbare Individualisierungsgrad der Daten* als eher gering einzustufen ist.⁸⁸²

Allerdings ist zu berücksichtigen, dass solche *Verkehrsdaten* – insbesondere in Kombination mit weiteren externen Datenquellen – ein hohes Potenzial zur *funktionalen Reidentifikation* aufweisen: Die mit der AFV gewonnenen Informationen lassen sich durch elektronische Datenverarbeitungssysteme ohne grossen Aufwand mit weiteren Datensätzen verknüpfen und in neue Erkenntnisse überführen.⁸⁸³ So kann etwa aus der Nähe eines mobil erfassten Fahrzeugs zu einem bestimmten Veranstaltungsort oder der Nutzung bestimmter Zufahrtswege auf eine Teilnahme an einer Veranstaltung geschlossen werden. Auf diese Weise könnten selbst scheinbar banale Verkehrsbewegungsdaten Teil eines verhaltensbezogenen Persönlichkeitsprofils werden.

Je nach Positionierung und Dichte der Erfassungseinheiten könnte die AFV somit nicht nur verkehrsbezogene Daten erheben, sondern auch Rückschlüsse

⁸⁸¹ Zu den erhobenen «Verkehrsdaten» vorne [N 136](#).

⁸⁸² So auch BLONSKI, Biometrische Daten, S. 244 f., 252 in Bezug auf die Videoüberwachung ohne biometrisches Erkennungssystem. Interessant ist in diesem Zusammenhang der bundesgerichtliche Wertungsmassstab im Bereich der Observation, notabene einer Massnahme, welche auf die lückenlose und permanente Überwachung der betroffenen Person abzielt; vgl. BGE 135 I 169 E. 5.4.2 S. 173: «Eine regelmässige Observation versicherter Personen durch Privatdetektive stellt jedenfalls dann einen relativ geringfügigen Eingriff in die grundrechtlichen Positionen der überwachten Personen dar, wenn sie sich auf den in E. 4.3 hievor umrissenen Bereich und damit insbesondere auf den öffentlichen Raum beschränkt [...]»; BGE 132 V 241 E. 2.5.1 S. 242 f.: «Diese Normen bilden eine ausreichende Grundlage für den [...] Eingriff in die Privatsphäre des Versicherten, zumal dieser Eingriff auch nicht schwer wiegt, wurde doch der Beschwerdeführer nur an einem öffentlich einsehbaren Raum und bei Tätigkeiten beobachtet und aufgenommen, die er aus freiem Willen ausgeführt hat [...]»; BGE 136 III 410, E. 3.4 S. 415: «Sämtliche gefilmten Tätigkeiten des Beschwerdeführers haben an öffentlich zugänglichen Orten stattgefunden. Nach der Rechtsprechung dürfen in den Gemein- oder Öffentlichkeitsbereich fallende Tatsachen von jedermann nicht nur ohne weiteres wahrgenommen, sondern grundsätzlich auch weiterverbreitet werden [...]» und 5.2 S. 421: «Eine Verletzung ihrer Privatsphäre liegt nicht vor, weil die Beschwerdeführerin lediglich bei Alltagsverrichtungen in der Öffentlichkeit abgebildet wurde und bloss zufällig aufgezeichnete Einzelinformationen kein systematisches Sammeln bedeuten.»; vgl. ferner auch BGE 135 I 198 E. 3.1 S. 206 f.; spezifisch in Bezug auf die AFV vgl. KUVAC, Grenzen, S. 97 (m.Verw.); ähnlich in Bezug auf die Videoüberwachung vgl. MÜLLER LUCIEN, Videoüberwachung, S. 141 f.

⁸⁸³ BGE 149 I 218 E. 8.2.1 S. 226 u. E. 8.8 S. 233 f.; BGE 146 I 11 E. 3.2 S. 15; BGer-Urteil 1C.63/2023 vom 17. Oktober 2024 E. 4.6.

auf bestimmte Verhaltensweisen und soziale Aktivitäten der betroffenen Person zulassen.⁸⁸⁴

Damit bestimmt sich die Intensität des Eingriffs nicht allein anhand der ursprünglich erfassten Informationen, sondern auch durch das Potential einer weiterführenden Verarbeitung und Interpretation.⁸⁸⁵ Insbesondere ist zu prüfen, welche zusätzlichen personenbezogenen Informationen durch solche analytischen Prozesse generiert werden können und inwieweit diese geeignet sind, ein umfassenderes Persönlichkeitsbild der betroffenen Person zu erstellen. Nach der Rechtsprechung des EGMR fallen auch dynamische Verhaltensdaten in den Schutzbereich von Art. 8 EMRK⁸⁸⁶, wenn sie Rückschlüsse auf das Privatleben zulassen.⁸⁸⁷ Die Eingriffsintensität der AFV bemisst sich daher nicht nur nach der punktuellen Erfassung einzelner Bewegungsdaten, sondern auch nach der Möglichkeit ihrer Rekontextualisierung zu komplexen Verhaltensmustern.

aa. Erstellung von Bewegungsbildern

Verstärkt würde die Eingriffsintensität, wenn die durch den AFV-Einsatz erfassten Daten über einzelne Fahrten hinweg zusammengeführt und zur Erstellung eines Bewegungsprofils genutzt würden.⁸⁸⁸ § 4^{quinquies} Abs. 2 PolG-LU⁸⁸⁹ sah die Erstellung solcher Bewegungsprofile ausdrücklich vor und unterstreicht damit, dass der kantonale Gesetzgeber die grundsätzliche Eignung der AFV zur Generierung solcher Daten erkannte. Dass dies in der Praxis tatsächlich umsetzbar ist, hängt massgeblich von verschiedenen Faktoren ab, darunter die Anzahl der eingesetzten AFV-Systeme, die Häufigkeit der Erfassung desselben Fahrzeugs sowie eine mögliche parallele Beobachtung durch weitere präventiv-polizeiliche Massnahmen.

Die AFV ist für sich genommen nur sehr bedingt zur Erstellung von Bewegungsprofilen geeignet. Zwar erfassen die Systeme wiederholt Kennzeichen vorbeifahrender Fahrzeuge an verschiedenen Standorten; diese isolierten Daten-

⁸⁸⁴ BGE 149 I 218 E. 8.8 S. 233 f.; BGE 146 I 11 E. 3.2 S. 15; BGer-Urteil 1C.63/2023 vom 17. Oktober 2024 E. 3.6.

⁸⁸⁵ Vgl. BGE 149 I 218 E. 8.2.1 S. 226 u. E. 8.8 S. 233; BGE 146 I 11 E. 3.3.2 S. 17.

⁸⁸⁶ SR 0.101.

⁸⁸⁷ Vgl. EGMR *Big Brother Watch u.a. v. Vereinigtes Königreich* 58170/13 (2021), Ziff. 365 ff., 368 ff., 424 ff.; EGMR *Uzun v. Deutschland* 35623/05 (2010), Ziff. 43 ff.

⁸⁸⁸ BGE 149 I 218 E. 8.8 S. 233 f.; BGE 146 I 11 E. 3.2 S. 15; BGer-Urteil 1C.63/2023 vom 17. Oktober 2024 E. 3.6.

⁸⁸⁹ SRL 350.

punkte reichen aber allein nicht aus, um ein auch nur annähernd vollständiges Bewegungsbild einer Person zu erstellen. Damit eine solche Analyse möglich wäre, müssten *begleitende polizeiliche Massnahmen hinzutreten*, etwa eine gezielte, längerfristige oder grossflächige Observation (vgl. z.B. § 32 PolG-ZH)^{890, 891}. Erst durch eine systematische Verknüpfung mit weiteren Datenquellen liessen sich wiederkehrende Aufenthaltsorte, soziale Kontakte oder individuelle Verhaltensmuster ableiten.

Das Bundesgericht geht demgegenüber davon aus, dass bereits die theoretische Möglichkeit der Verarbeitung serieller AFV-Daten eine erhebliche Eingriffsintensität begründet, weil dadurch Bewegungsprofile erstellt werden könnten.⁸⁹² Diese Einschätzung erscheint praxisfern. Die technische Funktionsweise der AFV unterscheidet sich fundamental von Methoden wie der Telekommunikationsüberwachung (vgl. Art. 269 ff. StPO) oder einer lückenlosen GPS-Ortung (vgl. Art. 280 ff. StPO), die eine dauerhafte, individualisierte Standortbestimmung ermöglichen. Während Letztere tatsächlich detaillierte Bewegungsabläufe offenlegen, bleibt die AFV *auf punktuelle Erfassungen beschränkt*. Ein Kennzeichen wird lediglich erfasst, wenn es eine AFV-Erfassungsstelle passiert, wodurch *keine durchgehende Überwachung des Fahrzeugs* stattfindet. Die Erstellung von Bewegungsprofilen mittels AFV allein setzt eine hohe Dichte an Erfassungsstellen,⁸⁹³ sowie eine zeitlich koordinierte Auswertung voraus – beides ist derzeit technisch wie operativ (geschweige denn finanziell) nicht realistisch umsetzbar.

220 Zudem darf nicht ausser Acht gelassen werden, dass *polizeiliche Datenbestände nur dann weiterverarbeitet werden dürfen, wenn die zugrundeliegenden Daten rechtskonform erhoben wurden und ihre Bearbeitung den gesetzlichen Zweckbindungen entspricht*.⁸⁹⁴ Zwar ist dem Bundesgericht insoweit zuzustimmen, als dass bei «Data-Mining-Verfahren» eine Änderung des ursprünglichen Bearbeitungszwecks eintreten kann.⁸⁹⁵ Jedoch ist eine solche *Zweckänderung durch die gesetzlich festgelegten Bearbeitungszwecke gedeckt*, sofern sie den

⁸⁹⁰ LS 550.1.

⁸⁹¹ Vgl. BVerfGE 120, 378 (405 f.).

⁸⁹² BGE 149 I 218 E. 8.8 S. 233 f.; BGE 146 I 11 E. 3.2 S. 15; BGer-Urteil 1C.63/2023 vom 17. Oktober 2024 E. 3.6 u. E. 4.5.3.

⁸⁹³ Etwa analog der Überwachung von vielbefahrenen Tunnels, wo die Fahrzeuge während der Durchfahrt lückenlos unter Videoüberwachung stehen.

⁸⁹⁴ Zu den Grundsätzen der Gesetz- bzw. Rechtmässigkeit sowie der Verhältnismässigkeit im Datenschutzrecht vorne [N 118, 120](#).

⁸⁹⁵ Näheres zu den grundsätzlichen Bedenken betreffend das sog. «Data Mining» und das «Data Warehousing» vgl. EPINEY, Allgemeine Grundsätze, § 9 N 34; ZINGG, Data-Mining, S. 190 ff. (m.w.Verw.).

rechtlichen Rahmen nicht überschreitet.⁸⁹⁶ Insofern stellt das «Data-Mining» als solches keinen eigenständigen zusätzlichen Eingriff in die informationelle Selbstbestimmung dar, sondern bleibt im Rahmen der zulässigen Datenverarbeitung.

Entscheidend für die Bewertung der Eingriffsintensität ist daher, dass eine *bloße Erfassung an einzelnen Kontrollstellen noch keine hinreichende Grundlage für die Erstellung umfassender Bewegungsprofile* bietet. Erst wenn ein Fahrzeug mehrfach an verschiedenen Standorten erfasst wird⁸⁹⁷ und diese Daten systematisch mit anderen polizeilichen Erkenntnissen kombiniert werden – etwa mit gezielten Observationsmassnahmen – könnte ein genaueres Bild der individuellen Bewegungsmuster entstehen.⁸⁹⁸ 221

In der praktischen Anwendung bleibt die AFV daher *auf die punktuelle Identifikation von Fahrzeugen bzw. Fahrzeughaltern beschränkt*. Eine systematische Überwachung des individuellen Mobilitätsverhaltens findet – anders als beispielsweise bei der eingriffsschwachen Observation⁸⁹⁹ – weder faktisch noch rechtlich statt. Aus diesem Grund führt der AFV-Einsatz entgegen der bundesgerichtlichen Rechtsprechung *lediglich zu einer moderat gesteigerten Eingriffsintensität* im Vergleich zu anderen polizeilichen Kontrollmassnahmen. Solange die AFV nicht durch weitere Überwachungsmethoden ergänzt wird, bleibt ihr Potenzial zur Erstellung detaillierter Bewegungsprofile *stark begrenzt*, sodass aufgrund der beschränkten Persönlichkeitsrelevanz der Eingriff in das informationelle Selbstbestimmungsrecht in einem verhältnismässig moderaten Rahmen bleibt.

bb. Optische Erfassung von Fahrzeuginsassen

Die optische Erfassung von Fahrzeuginsassen durch die AFV stellt einen Eingriff in das Recht auf informationelle Selbstbestimmung dar und *erhöht die Eingriffsintensität gegenüber der reinen Kennzeichenerfassung deutlich*.⁹⁰⁰ 222 Während die Erfassung eines Kennzeichens primär fahrzeugbezogen erfolgt, führt die bildliche Erfassung von Insassen dazu, dass *individuelle Persönlichkeitsmerkmale erfasst und potenziell zur Identifikation genutzt werden können*.

⁸⁹⁶ Zum Grundsatz der Zweckbindung im Allgemeinen vorne [N 121, 129 ff.](#)

⁸⁹⁷ In diesem Zusammenhang ist darauf hinzuweisen, dass diese Konstellation aufgrund der quantitativen Verfügbarkeit der AFV-Systeme der Kantone auf die Theorie beschränkt bleiben dürfte.

⁸⁹⁸ Vgl. dazu auch KENZEL, Kennzeichenfahndung, S. 226.

⁸⁹⁹ A.a.O.

⁹⁰⁰ BGer-Urteil 1C.63/2023 vom 17. Oktober 2024 E. 3.6.1 f.

Damit rückt die betroffene Person in den Fokus behördlicher Aufmerksamkeit. Dies hat zur Folge, dass nicht nur das Fahrzeug als solches Gegenstand der Kontrolle wird, sondern auch die im Fahrzeug befindlichen Personen.

Die kantonalen Polizeigesetze regeln die bildliche Erfassung von Fahrzeuginsassen unterschiedlich. Nach § 4^{quinquies} Abs. 1 PolG-LU⁹⁰¹ war die Luzerner Polizei berechtigt, nicht nur das Kontrollschild, sondern auch das Fahrzeug selbst sowie die Insassen mittels AFV optisch zu erfassen. Dagegen ist es in anderen Kantonen offenbar problemlos möglich, die Kennzeichenerfassungsgeräte so zu konfigurieren, dass *eine Bildaufzeichnung des Fahrzeuginnenraums ausgeschlossen bleibt*.⁹⁰² Diese unterschiedlichen kantonalen Regelungen zeigen, dass die bildliche Erfassung von Personen einen besonders sensiblen Punkt im Einsatz der AFV darstellt und eine differenzierte Betrachtung erfordert.

- 223 Für das Bundesgericht erscheint es fraglich, ob die Erfassung von Personenbildern für die Fahndung nach vermissten oder entwichenen Personen (und allfällige weitere präventiv-polizeiliche Fahndungszwecke) erforderlich ist.⁹⁰³ Gleichwohl *kann die Identifikation von Insassen – zumindest in Einzelfällen – einen legitimen Fahndungszweck verfolgen*: In Fällen von drohenden Gefahren für die öffentliche Sicherheit, etwa bei *terroristischen Bedrohungslagen* oder *organisierten kriminellen Strukturen*,⁹⁰⁴ kann die Möglichkeit, Personen in bestimmten Fahrzeugen zu identifizieren, für die Früherkennung und Prävention von schweren Straftaten von Bedeutung sein. Insbesondere in polizeilich bekannten *Schleuser- oder Menschenhandelsrouten*⁹⁰⁵ kann die Erfassung von Fahrzeuglenker und allfälligen Mitfahrern dazu beitragen, Verdachtsmomente frühzeitig zu erkennen und eine gezielte Intervention zu ermöglichen. Auch im Kontext transnationaler kriminalpolizeilicher Zusammenarbeit kann die

⁹⁰¹ SRL 350.

⁹⁰² Mit Ausnahme der Regelung im Kanton Bern (Art. 109 Abs. 4 PolG-BE [BGS 521.1]) ist die optische Erfassung der Fahrzeuginsassen in keiner kantonalen Norm vorgesehen. Der Kanton Bern sieht die optische Erfassung der Fahrzeuginsassen lediglich im Trefferfall vor (vgl. Art. 109 Abs. 4 PolG-BE).

⁹⁰³ BGer-Urteil 1C.63/2023 vom 17. Oktober 2024, E. 3.6.1.

⁹⁰⁴ Zur erhöhten Terrorbedrohung in der Schweiz durch dschihadistischen und ethno-nationalistischen Terrorismus vgl. den Lagebericht des NDB 2024, S. 40 ff., abrufbar unter: «<https://www.news.admin.ch/news/message/attachments/90132.pdf>» (zuletzt besucht am 26. Februar 2025).

⁹⁰⁵ Vgl. dazu beispielsweise das Übereinkommen der Vereinten Nationen gegen die grenzüberschreitende organisierte Kriminalität vom 15. November 2000 (SR 0.311.54), das Übereinkommen zur Bekämpfung des Menschenhandels vom 16. Mai 2005 (SR 0.311.543) sowie die Verordnung gegen Menschenhandel (SR 311.039.3).

Identifikation reisender Tätergruppen zur Lagebildgewinnung beitragen. Selbst solche Szenarien *vermögen den Regelfall einer systematischen Insassenerfassung indes nicht zu rechtfertigen*.

Diese möglichen Einsatzzwecke der AFV lassen freilich unberührt, dass die optische Erfassung von Fahrzeuginsassen aufgrund der unmittelbaren Erhebung personenbezogener Daten einen *signifikanten Grundrechtseingriff* darstellt.⁹⁰⁶ Im Vergleich zu klassischen Verkehrsüberwachungsmassnahmen⁹⁰⁷ wie Geschwindigkeitsmessungen oder Rotlichtüberwachungen (vgl. Art. 9 SKV)⁹⁰⁸ ergibt sich ein wesentlicher Unterschied: Bei diesen Massnahmen erfolgt kein systematischer Abgleich mit polizeilichen Datenbanken. Die entscheidende Steigerung der Eingriffsintensität ergibt sich aus der Möglichkeit, dass *personenbezogene Daten nicht nur erfasst, sondern aktiv mit Fahndungsdatenbanken abgeglichen und für polizeiliche Massnahmen wie etwa die Personenidentifikation genutzt werden können*.⁹⁰⁹ 224

Während die bildliche Erfassung von Insassen in bestimmten präventiv-polizeilichen Kontexten also einen durchaus legitimen und zweckmässigen Nutzen hat, ist die Massnahme besonders eingriffsintensiv und bedarf deshalb einer klaren und formell-gesetzlichen Grundlage (Art. 36 Abs. 1 BV). Diese muss den Einsatz dieser Massnahme – wie im Folgenden näher aufgezeigt wird – präzise regeln, betreffend Zweck, Massnahme- und Datenaufbewahrungsdauer, Zugriffsmöglichkeiten sowie Datenübermittlung differenziert ausgestaltet sein und strengen Anforderungen an das Verhältnismässigkeitsprinzip genügen. Zudem sind effektive Transparenz-, Kontroll- und Rechenschaftsmechanismen vorzusehen, um den Grundrechtsschutz nicht nur formell zu garantieren, sondern auch praktisch wirksam durchzusetzen.⁹¹⁰

b. «Anlasslosigkeit» der Massnahme

Die Eingriffsintensität des AFV-Einsatzes in das Recht auf informationelle Selbstbestimmung (Art. 13 Abs. 2 BV) hängt namentlich auch davon ab, ob der Betroffene einen konkreten Anlass für den Grundrechtseingriff geboten hat. Je *anlassunabhängiger eine Massnahme* ausgestaltet und je grösser der potenziell betroffene Personenkreis ist, *desto stärker wiegt die Grundrechtsbelastung* im 225

⁹⁰⁶ BGer-Urteil 1C.63/2023 vom 17. Oktober 2024 E. 3.6.1 f.

⁹⁰⁷ Eingehend dazu MÜLLER LUCIEN, Videoüberwachung, S. 129 ff.

⁹⁰⁸ SR 741.013.

⁹⁰⁹ BGE 149 I 218 E. 8.2.1 S. 226 u. E. 8.8 S. 233; BGE 146 I 11 E. 3.3.2 S. 17.

⁹¹⁰ Einlässlich dazu hinten [N 240 ff.](#)

Einzelfall.⁹¹¹ Daher liesse sich auch für den AFV-Einsatz eine höhere Eingriffsintensität annehmen.

- 226 Diese Argumentation verkennt jedoch die funktionale Eigenart der AFV. Anders als bei repressiven Ermittlungsmassnahmen, die sich gegen bereits konkret Verdächtige richten, besitzt die AFV primär präventiv-polizeilichen Charakter: Ihr Zweck besteht namentlich gerade darin, im Sinne der Straftatenprävention allfällige Verdachtsmomente erst zu generieren bzw. zu erkennen.⁹¹² Sie stellt eine vorgelagerte polizeiliche Fahndungsmassnahme dar, die darauf abzielt, aus einer Vielzahl unauffälliger Verkehrsteilnehmer gezielt jene zu identifizieren, deren Fahrzeuge und/oder -halter in Fahndungsdatenbanken verzeichnet sind.

Im Gegensatz zur klassischen Videoüberwachung, die auf eine fortlaufende und verdachtsunabhängige Beobachtung des Verhaltens im öffentlichen Raum gerichtet ist,⁹¹³ erfasst die AFV keine Handlungen oder Bewegungsmuster,⁹¹⁴ sondern ausschliesslich objektiv feststellbare Fahrzeugdaten in Gestalt des Kontrollschilds – punktuell beim Passieren einer Kontrollstelle.⁹¹⁵ Zwar kann es durch eine zusätzliche Bildaufnahme der Insassen zu einem personenbezogenen Grundrechtseingriff kommen;⁹¹⁶ dieser unterscheidet sich qualitativ jedoch erheblich von der systematischen Beobachtung durch klassische Videoüberwachung, die deshalb zurecht als eingriffsintensiver gilt.⁹¹⁷ Während bei einer klassischen Videoüberwachung durchaus die Gefahr eines «chilling effects» besteht, entfällt diese Wirkung bei der AFV weitgehend. Sie ist nicht geeignet, Einfluss auf das Verhalten der Fahrzeugführer oder Mitfahrer während der Fahrt auszuüben.⁹¹⁸

Hinzu kommt, dass auch andere präventiv-polizeiliche Massnahmen im Strassenverkehr (z.B. Verkehrs- oder Geschwindigkeitskontrollen) zweckdual aus-

⁹¹¹ BGE 149 I 218 E. 8.2.3, E. 8.7.2 S. 232 f.; BGE 146 I 11 E. 3.2 S. 15 f.; BGer-Urteil 1C.63/2023 vom 17. Oktober 2024, E. 4.2; vgl. im Zusammenhang mit intelligenten Verkehrsüberwachungsmitteln ferner WEINBERG, Intelligente Videoüberwachung, S. 15 ff.

⁹¹² Eingehend zur dogmatischen Einordnung dazu vorne [N 150 ff.](#), insb. [N 189 f.](#)

⁹¹³ Eingehend dazu sowie zur Eingriffsintensität von Videoüberwachungsmassnahmen in den Schutzbereich des Rechts auf informationelle Selbstbestimmung vgl. MÜLLER LUCIEN, Videoüberwachung, S. 129 ff.

⁹¹⁴ Vgl. dazu vorne [N 218 ff.](#)

⁹¹⁵ Zur Funktionsweise der AFV vorne [N 134 ff.](#)

⁹¹⁶ Vgl. vorne [N 222 ff.](#)

⁹¹⁷ MÜLLER LUCIEN, Videoüberwachung, S. 143 f.

⁹¹⁸ Zum «chilling effect» und seiner Bewertung im Zusammenhang mit dem AFV-Einsatz vorne [N 204 f.](#)

gestaltet sind und keine gezielte Überwachung darstellen.⁹¹⁹ Die AFV reiht sich somit in bereits bestehende polizeiliche Kontrollmechanismen ein, deren präventiver Charakter in Rechtsprechung und Lehre weitgehend anerkannt ist, ohne dass dies zu einer systematisch erhöhten Eingriffsintensität führt.⁹²⁰

Im Nichttrefferfall entfaltet die Massnahme keinerlei grundrechtliche Relevanz: Die erhobenen Daten werden unmittelbar gelöscht, ohne dass es zu einer Speicherung, einer personenbezogenen Verknüpfung oder einer behördlichen Kenntnisnahme kommt. Es wird weder Verhalten dokumentiert noch eine Person überwacht.⁹²¹ Wo keine personenbezogene Verarbeitung erfolgt, stellt sich die Frage nach der verfassungsrechtlichen Rechtfertigung – und damit auch nach der Eingriffsintensität – nicht.⁹²² 227

Anders im Trefferfall: Wird ein Kennzeichen mit einem Fahndungseintrag verknüpft, erfolgt eine grundrechtsrelevante Weiterverarbeitung.⁹²³ Diese ist jedoch nicht anlasslos, sondern durch die polizeiliche Gefahrenlage bzw. den konkreten Fahndungszweck sachlich gerechtfertigt. Die betroffene Person gibt durch eine begangene Straftat oder durch die von ihr ausgehende Gefahr selbst den Anlass zur Fahndung.⁹²⁴ Solange dieser Anlass fortbesteht, bleibt der damit verbundene polizeiliche Eingriff zulässig. 228

Vor diesem Hintergrund greift der pauschale Vorwurf der «Anlasslosigkeit» zu kurz. Er bezieht sich gerade auf diejenigen Fallkonstellationen, in denen kein Grundrechtseingriff erfolgt («No-Hit»), während in den tatsächlich eingriffsrelevanten Fällen («Hit») ein polizeilicher Anlass besteht. Die AFV unterscheidet sich damit grundlegend von einer flächendeckenden, verhaltens-

⁹¹⁹ BGer-Urteil 6B.372/2018 vom 7. Dezember 2018 E. 3.4.3; WEINBERG, Intelligente Videoüberwachung, S. 14 f. (m.w.Verw.).

⁹²⁰ Vgl. BGE 146 I 11 E. 3.2 S. 15 f.

⁹²¹ Vgl. dazu bereits vorne [N 204 f.](#)

⁹²² A.M. STÜCKELBERGER, S. 70, der indes nicht zwischen Nicht-Treffer und Treffer differenziert.

⁹²³ Zur Eingriffsqualität im Trefferfall vorne [N 211 ff.](#)

⁹²⁴ LIENHARD/HÄSLER, Verfassungsrechtliche Grundlagen, Rz. 64; ähnlich BGE 140 I 381 E. 4.2.2 S. 385; BGer-Urteil 6B.490/2024 vom 24. Januar 2025 E. 2.4.3, wonach präventive Nachforschungen Informationen liefern und für potenzielle Täter ein ständiges Risiko der Aufdeckung erzeugen, weshalb sie aus kriminalpolitischer und generalpräventiver Sicht besonders bedeutsam sind; a.A. demgegenüber BGE 149 I 218 E. 8.7.2 S. 233, wonach das allgemeine Interesse, «jegliche zur Fahndung ausgeschriebene Personen oder Sachen zu identifizieren und aufzugreifen, nicht genügt, um die Durchführung beliebiger Kontrollen gegenüber jedermann, zu beliebiger Zeit und an beliebigen Orten zu rechtfertigen.». Diese Auffassung führt im Ergebnis zu einer Verletzung der verfassungsrechtlich statuierten Vollzugskompetenz der Kantone (Art. 46 BV). Eingehend dazu vorne [N 182 ff.](#), insb. [189 f.](#)

orientierten Videoüberwachung und ist – bei klarer gesetzlicher Grundlage und Einhaltung der Verhältnismässigkeit – verfassungsrechtlich ohne weiteres tragfähig.

c. Betroffener Personenkreis

- 229 Ob die Eingriffsintensität des AFV-Einsatzes durch die systematische Erfassung von Fahrzeugkennzeichen erhöht wird, hängt sodann wesentlich von der sogenannten *Streubreite* der Massnahme ab.⁹²⁵ Je breiter der potenziell betroffene Personenkreis, desto grösser die Gefahr, dass sich unbeteiligte Personen in ihrem grundrechtlich geschützten Verhalten beeinträchtigt fühlen. Der dahinterstehende Gedanke ist, dass staatliche Überwachungsmassnahmen mit hoher Streuwirkung die Verhaltensfreiheit in besonderem Masse beeinträchtigen und ein Gefühl des Überwachtwerdens erzeugen können.⁹²⁶ Während dieses Argument im Bereich der umfassenden staatlichen Kommunikationsüberwachung – etwa durch den Nachrichtendienst oder bei der Herausgabe von Telekommunikationsverbindungsdaten – besonderes Gewicht hat,⁹²⁷ stellt sich die Frage, ob es in gleicher Weise auf die AFV übertragbar ist.
- 230 Bei der Kommunikationsüberwachung⁹²⁸ werden die betroffenen Personen auch dann individualisiert und namentlich bekannt, wenn sie keinerlei Bezug zu einem Tatvorwurf aufweisen bzw. durch ihr Verhalten keine Überwachungsmassnahme veranlasst haben. Die Streubreite der Massnahme führt hier direkt zu einem grossflächigen und eingriffsintensiven Grundrechtseingriff, da selbst Unbeteiligte systematisch identifizierbar bleiben.⁹²⁹ Die AFV unterscheidet sich demgegenüber in einem entscheidenden Punkt: *Die grosse Mehrheit der erfassten Kennzeichen wird im «No-Hit»-Fall automatisiert gelöscht, ohne dass eine personenbezogene Verarbeitung oder behördliche Kenntnisnahme stattfindet.*⁹³⁰ Die betroffenen Verkehrsteilnehmer bleiben anonym,

⁹²⁵ BGE 146 I 11 E. 3.2 S. 15 f.; BGer-Urteil 1C.63/2023 vom 17. Oktober 2024 E. 4.5.3.

⁹²⁶ BGE 149 I 218 E. 8.11.2 f. S. 238 f.; BGE 146 I 11 E. 3.2 S. 15 f.; BGer-Urteil 1C.63/2023 vom 17. Oktober 2024 E. 3.3.1; vgl. demgegenüber BGE 140 I 381 E. 4.2.2 S. 385; BGer-Urteil 6B.490/2024 vom 24. Januar 2025 E. 2.4.3.

⁹²⁷ Vgl. BGE 147 I 280 E. 7.2–9.4 S. 289 ff.

⁹²⁸ Dies betrifft sowohl die nachrichtendienstliche «SIGINT-Aufklärung» als auch strafprozessuale Massnahmen wie die Rasterfahndung (vgl. dazu vorne [N 201](#)).

⁹²⁹ Vgl. BGE 147 I 280 E. 8 S. 291 ff.; vgl. ferner BVerfGE 100, 313 (376, 380).

⁹³⁰ Die Kantonspolizei Thurgau überprüfte innerhalb der ersten Monate nach Inbetriebnahme der AFV 829'444 Fahrzeuge. Daraus resultierten 3'262 «false positive-Hits» und 166 Polizeiaktionen. Die «No-Hit-Quote» betrug demnach rund 99.5% (vgl. BGE 146 I 11 E. 3.2 S. 15 f.).

sodass die systematische Erfassung von Kennzeichen allein nicht ohne Weiteres als stark eingriffsintensivierend gewertet werden kann.⁹³¹

Allerdings ist zu berücksichtigen, dass technische Fehlfunktionen («false positive-Hits») eine – wenn auch kurzzeitige – personenbezogene Datenverarbeitung auslösen können. Auch wenn diese Daten nur kurzfristig gespeichert und manuell veri- oder falsifiziert werden, kann in diesen Fällen ein Grundrechtseingriff vorliegen.⁹³² Dennoch bleibt die AFV im Vergleich zu anderen Überwachungsinstrumenten mit breiter Streuwirkung – wie die Telekommunikationsüberwachung oder SIGINT-Aufklärung – weniger eingriffsintensiv, da sie regelmässig keine systematische Identifikation oder Verhaltensverfolgung ermöglicht.⁹³³

Die Möglichkeit einer systematischen Datenerfassung allein rechtfertigt daher noch keine gleich hohe Eingriffsintensität wie bei Massnahmen, bei denen personenbezogene Daten dauerhaft gespeichert, zentral ausgewertet und quervernetzt werden. Zwar kann auch bei der AFV die Streubreite ein eingriffsintensivierender Faktor sein, sie wirkt sich jedoch – aufgrund der fehlenden personenbezogenen Persistenz im «No-Hit»-Fall – deutlich moderater aus.

231

d. Erschwerung des Rechtsschutzes

Da die AFV-Erfassung automatisiert und ohne behördliche Interaktion erfolgt, erhalten die Betroffenen regelmässig – nämlich in allen Nichttrefferfällen – keine Kenntnis darüber, ob und wann sie erfasst wurden. Dies könnte sich nachteilig auf den Rechtsschutz auswirken. Während klassische polizeiliche Massnahmen wie Verkehrskontrollen für die Betroffenen unmittelbar wahrnehmbar sind, bleibt die Erfassung durch ein AFV-System in der Regel un bemerkt.⁹³⁴ Die derzeit existierenden kantonale rechtlichen Bestimmungen be-

232

⁹³¹ Das Bundesgericht unterscheidet bei der Bewertung der Eingriffsintensität zwischen zwei unterschiedlichen grund- und menschenrechtsrelevanten Massnahmen: der Speicherung bzw. Aufbewahrung einerseits und dem Zugriff bzw. der Nutzung der entsprechenden Daten andererseits: «Während die Speicherung und Aufbewahrung von Randdaten der Telekommunikation aufgrund der Masse der erfassten Daten und der grossen Anzahl der betroffenen Personen zwar wesentlich ist, nimmt der Eingriff mit dem Zugriff und der Nutzung dieser Daten durch die zuständigen Behörden erheblich an Intensität zu [...]» (vgl. BGE 144 I 126 E. 5.4 S. 136). Gleiches muss selbstverständlich für die AFV gelten.

⁹³² Näher zu den unechten Treffern vorne [N 209 f.](#)

⁹³³ Zur Erstellung von Bewegungsprofilen sowie der optischen Erfassung von Insassen mittels AFV vorne [N 218 ff.](#)

⁹³⁴ Die explizite Regulierung des Einsatzmodus (offen oder verdeckt) ist nicht notwendig, zumal der Einsatz der mobilen oder (semi)stationären Geräte an Effektivität verlieren würde,

treffend die AFV regeln nicht explizit, ob der AFV-Einsatz offen oder verdeckt erfolgt.⁹³⁵ § 4^{quinquies} Abs. 1 PolG-LU⁹³⁶ sah als einzige Norm vor, dass die Standorte der AFV-Geräte auf einer öffentlichen Liste aufgeführt werden.

Trotz der Heimlichkeit des AFV-Einsatzes bleibt es den Betroffenen *grundsätzlich möglich, Rechtsschutz einzufordern*, etwa durch ein Unterlassungs- oder Feststellungsbegehren,⁹³⁷ indem sie einen möglichen Eingriff in ihr informationelles Selbstbestimmungsrecht geltend machen. Zwar besteht damit zumindest formal die Möglichkeit, sich gegen den AFV-Einsatz zur Wehr zu setzen, doch ist fraglich, ob der Rechtsschutzzugang faktisch eröffnet ist – insbesondere wenn Betroffene keine Kenntnis von einer Erfassung haben oder keine konkreten Anhaltspunkte dafür vorliegen.

- 233 Die AFV erfasst das Kennzeichen eines Fahrzeugs und wandelt es mithilfe eines Mustererkennungsverfahrens in Text um, um es mit einem Vergleichsdatenbestand abzugleichen. Dabei werden keine Rechte oder Pflichten des betroffenen Fahrzeughalters begründet oder geändert. Es werden also *keine Rechtsfolgen im Sinne einer Verfügung*⁹³⁸ gesetzt, sodass die AFV *einen Realakt* darstellt.⁹³⁹ Im Nichttrefferfall dürfte eine gerichtliche Überprüfung in der Praxis weitgehend entfallen, da Betroffene mangels behördlicher Intervention weder Kenntnis noch Anlass zur Anfechtung haben. In diesen Fällen *bleibt der Rechtsschutz faktisch leer*.

wenn die Einsatzorte im Gesetz bestimmt wären. Analog zu konventionellen Identitätskontrollen bestimmt die Polizei nicht im Voraus, wo und wann diese durchgeführt werden. Die *relative Unbestimmtheit betreffend Einsatzort ist der Polizeitätigkeit inhärent* (vgl. BGE 149 I 218 E. 8.3.1 S. 228).

⁹³⁵ Vgl. § 36b PolG-AG (SAR 531.200), Art. 58 ff. VE-PolG-AI, Art. 50 VE-PolG-AR, § 45f PolG-BL (SGS 700), Art. 109 PolG-BE (BGS 521.1), Art. 33j VE-PolG-FR, Art. 22b PolG-GR (BR 613.000), Art. 102 Abs. 1 lit. e PolG-JU (RSJU 551.1), Art. 101b PolG-NE (RSN 561.1), § 36^{octies} PolG-SO (BGS 511.1), § 11a PolG-SZ (SRSZ 520.110), § 39a PolG-TG (RB 551.1), Art. 9b PolG-TI (RL 561.100), Art. 21a PolG-UR (RB 3.811), Art. 59 PolG-VS (SGS 550.1).

⁹³⁶ SRL 350.

⁹³⁷ Vgl. beispielsweise § 10c Abs. 1 lit. a und lit. c VRG-ZH (LS 175.2), Art. 25a Abs. 2 lit. a und lit. c VwVG (SR 172.021).

⁹³⁸ Näher zu Begriff, Inhalt und Funktion der Verfügung BERTSCHI/PLÜSS, Komm. VRG-ZH, N 13 ff. zu Vorb. §§ 3–31 VRG-ZH; HÄFELIN/MÜLLER/UHLMANN, Verwaltungsrecht, N 849 ff.; TSCHANNEN/MÜLLER/KERN, Verwaltungsrecht, N 639 ff.; UHLMANN/KRADOLFER, Praxiskomm. VwVG, N 1 ff. zu Art. 5 VwVG (jeweils m.w.H./m.w.Verw.).

⁹³⁹ Eingehend zum Begriff des Realakts vgl. GRIFFEL, Komm. VRG-ZH, N 1 ff. zu § 10c VRG-ZH; HÄFELIN/MÜLLER/UHLMANN, Verwaltungsrecht, N 1408 ff.; HÄNER, Praxiskomm. VwVG, N 6 ff. zu Art. 25a VwVG; TSCHANNEN/MÜLLER/KERN, Verwaltungsrecht, N 1061 ff. (jeweils m.w.H./m.w.Verw.).

Dies führt dazu, dass sich der nachträgliche Rechtsschutz faktisch auf Fälle beschränkt, in denen eine Person infolge eines «Hit» Adressat sicherheitsbehördlichen Handelns wird. Die *fehlende Transparenz des AFV-Einsatzes* – gepaart mit dem Umstand, dass in den allermeisten Fällen kein effektiver Rechtsschutz in Anspruch genommen werden kann – *erschwert nicht nur den präventiven Rechtsschutz erheblich*, sondern reduziert in vielen Fällen auch die Möglichkeit einer nachträglichen Kontrolle. Dies *wirkt sich deutlich erhöhend auf die Intensität des Grundrechtseingriffs aus*.⁹⁴⁰

e. Folgemassnahmen

Dem Zweck der AFV als Fahndungsinstrument ist inhärent, dass ein *Trefferfall* regelmässig *weitere polizeiliche Massnahmen nach sich zieht*. Die Polizei ist aufgrund ihres gesetzlichen Auftrags verpflichtet, solchen Treffern nachzugehen (vgl. Art. 7 Abs. 1 StPO), was typischerweise zu Folgemassnahmen wie der Anhaltung oder Durchsuchung eines Fahrzeugs führen kann.⁹⁴¹ Diese Massnahmen unterliegen zwar eigenen rechtlichen Eingriffsvoraussetzungen und sind nicht automatisch der AFV zuzurechnen; ihre faktische Auslösung durch den Datenabgleich *wirkt jedoch eingriffsintensivierend zurück*, zumal die AFV als Auslöser dieser Massnahmen funktional in die Eingriffssequenz eingebettet ist. Diese Verknüpfung zwischen automatisierter Datenerhebung und weitergehenden Folgeinterventionen *begründet eine funktionale Kettenwirkung*, die sich erhöhend auf die Eingriffsintensität auswirkt.⁹⁴²

234

D. Zwischenergebnis

Die Analyse der Eingriffsintensität des AFV-Einsatzes zeigt, dass der *Grundrechtseingriff in das informationelle Selbstbestimmungsrecht* (Art. 13 Abs. 2 BV) *je nach Systemergebnis unterschiedlich stark ausfällt*; eine Differenzierung zwischen Treffer- und Nichttrefferfällen ist dabei zwingend erforderlich. Im *Nichttrefferfall* erfolgt *weder eine Speicherung noch eine behördliche Kenntnisnahme* der erfassten Daten – die AFV arbeitet rein technisch, indem sie Kennzeichen mit Fahndungsdatenbanken abgleicht und sie bei ausbleibendem Treffer unverzüglich löscht. Da keine personenbezogene Verarbeitung oder Verknüpfung mit anderen Informationen erfolgt, *liegt kein Eingriff in das Recht*

235

⁹⁴⁰ Vgl. BGE 149 I 218 E. 8.10 S. 237 f. (m.w.H.); ähnlich BGE 146 I 11 E. 3.2 S. 15.

⁹⁴¹ BGE 149 I 218 E. 8.7.2 S. 232 f. u. E. 8.10.1 S. 237 f.

⁹⁴² Vgl. BGE 144 I 126 E. 5.4 S. 136; BVerfGE 150, 244 (265); BVerfGE 120, 378 (403); BVerfGE 115, 320 (347 f.); SCHWEIZER/STRIEGEL, St. Galler Kommentar, N 122 zu Art. 13 BV (m.w.Verw.).

auf informationelle Selbstbestimmung vor. Im Trefferfall hingegen führt die Verknüpfung der Daten zur Identifikation des Fahrzeugs bzw. des Fahrzeughalters, was insbesondere durch die nachfolgenden polizeilichen Folgemaßnahmen eine *erhöhte Eingriffsintensität* mit sich bringt. Insbesondere dann, wenn eine Identitätsfeststellung, eine Anhaltung oder eine Durchsuchung erfolgt, steigt die grundrechtliche Relevanz der Massnahme erheblich. Dabei ist die *Eingriffsqualität* unter Berücksichtigung des *erweiterten Grundrechtsbegriffs* zu beurteilen, der auch faktisch-mittelbare und technikvermittelte Beeinträchtigungen umfasst.

- 236 Eine Gleichsetzung mit anderen Massnahmen staatlicher Überwachung wie namentlich der klassischen Videoüberwachung oder der Telekommunikationsüberwachung ist *nicht sachgerecht*, da die AFV wesentliche Unterschiede aufweist. So erfasst die AFV Kennzeichen nur punktuell und nicht flächendeckend, wodurch *keine Verhaltensbeobachtung oder systematische Kontrolle des Mobilitätsverhaltens* stattfindet. Zudem erfolgt durch die AFV *kein standardmässiger Personenbezug*; das System verarbeitet primär fahrzeugbezogene Daten. Aus dem gleichen Grund ist die AFV auch *nur sehr begrenzt für die Erstellung von Bewegungsprofilen geeignet*: Dafür sind weitere bzw. begleitende Überwachungsmaßnahmen notwendig. Schliesslich fehlt es der AFV im Gegensatz zur Videoüberwachung am «*chilling effect*», zumal sie *nicht geeignet* ist, das Verhalten der Fahrzeuglenker oder Mitfahrer vor oder während der Fahrt direkt zu beeinflussen.
- 237 Trotz dieser Unterschiede können *bestimmte Faktoren die Eingriffsintensität erhöhen*. Dazu zählt insbesondere die *optische Erfassung von Fahrzeuginsassen*, die im Gegensatz zur reinen Kennzeichenerfassung die Verarbeitung von personenbezogenen Daten ermöglicht. Eine solche Massnahme ist grundrechtlich erheblich relevanter und bedarf strenger gesetzlicher Regelungen. Zudem *erschwert die Heimlichkeit des AFV-Einsatzes den Rechtsschutz erheblich*, da Betroffene in der Regel keine Kenntnis von ihrer Erfassung erhalten und daher eine effektive gerichtliche Überprüfung erschwert oder gar verhindert wird.
- 238 Insgesamt zeigt sich, dass der *Nichttrefferfall keinen Grundrechtseingriff darstellt*, da die erhobenen Daten unmittelbar gelöscht und nicht personenbezogen verarbeitet werden. Im *Trefferfall variiert die Eingriffsintensität je nach konkretem Einsatzszenario und begleitenden Massnahmen*. Die AFV bleibt dabei grundsätzlich weniger eingriffsintensiv als die klassische Videoüberwachung, insbesondere da sie keine Verhaltensanalyse erlaubt und die meisten erfassten Daten anonym bleiben. Jedoch führt die *Möglichkeit weitergehender Folgemaßnahmen zu einer Erhöhung der Eingriffsintensität*.

Eine verfassungsrechtlich tragfähige gesetzliche Grundlage muss diesen Aspekten Rechnung tragen und insbesondere klare Vorgaben zur Erhebung, Speicherung und Nutzung der Daten enthalten. Dies gilt insbesondere für besonders grundrechtssensible Bereiche wie die optische Erfassung von Fahrzeuginsassen sowie für die durch Trefferfälle ausgelösten Folgemaßnahmen. Die nachfolgende Untersuchung widmet sich den materiell-rechtlichen Anforderungen an eine verfassungskonforme AFV-Regelung und den daraus abzuleitenden Anforderungen an deren gesetzliche Grundlage.

III. Anforderungen an die formell-gesetzliche Regelung (Art. 36 Abs. 1 BV)

A. Normstufe

239 Je intensiver der Eingriff in ein Grundrecht ausfällt, desto strenger sind die Anforderungen an dessen Rechtfertigung nach Art. 36 BV.⁹⁴³ Da der AFV-Einsatz mit einem Eingriff in das informationelle Selbstbestimmungsrecht (Art. 13 Abs. 2 BV) verbunden sein kann, muss die gesetzliche Grundlage gemäss Art. 36 Abs. 1 BV formell-gesetzlich verankert sein.⁹⁴⁴ Der AFV-Einsatz dient der frühzeitigen Erkennung potenzieller sicherheitsrelevanter Sachverhalte und entfaltet als Vorermittlungsmassnahme seine Wirkung bereits im Straftatenvorfeld.⁹⁴⁵ Da der AFV-Einsatz systematisch angelegt ist und in Trefferfällen zu einer personenbezogenen Weiterverarbeitung führt, handelt es sich – zumindest insoweit – nicht um eine punktuelle Einzelintervention, sondern um eine technikgestützte Kontrollmassnahme mit *potentiell erhöhter Grundrechtsrelevanz*.⁹⁴⁶ Sie kann nicht auf die polizeiliche Generalklausel gestützt werden, da keine unmittelbare, unvorhersehbare und nicht anders abwendbare Gefahr vorliegt, die einen Grundrechtseingriff ohne spezifische gesetzliche Grundlage erlauben würde.⁹⁴⁷ Auch *allgemeine polizeiliche Aufgabenzuweisungen oder Datenerhebungsklauseln* genügen nicht als Rechtsgrundlage; solche Bestimmungen sind zu vage und lassen keinen hinreichenden Rückschluss auf Art, Zweck, Umfang und Grenzen des AFV-Einsatzes zu.⁹⁴⁸ Erforderlich ist vielmehr eine bereichsspezifische, *formell-gesetzliche Regelung*, welche den Einsatz der AFV klar definiert, *auf das erforderliche Mass beschränkt*

⁹⁴³ Siehe dazu vorne [N 58 f.](#)

⁹⁴⁴ Vgl. BUNDESAMT FÜR JUSTIZ BJ, Gesetzgebungsleitfaden, Rz. 809; HÄFELIN/HALLER/KELLER/THURNHERR, Bundesstaatsrecht, N 310 ff.; KIENER, Grundrechtslehren, § 30 N 90 ff.; STÖCKLI/GRÜNINGER, Basler Komm. DSG, N 6 ff. zu Art. 34 DSG (m.w.H./m.w.Verw.).

⁹⁴⁵ Eingehend dazu vorne [N 150 ff.](#), insb. [166 ff.](#)

⁹⁴⁶ Einlässlich zur Eingriffsqualität und -intensität der AFV vorne [N 211 ff.](#), insb. [218 ff.](#)

⁹⁴⁷ Näheres zur polizeilichen Generalklausel und deren Anwendungsbereich vorne [N 60 f.](#), [193 f.](#)

⁹⁴⁸ Vgl. aber Art. 102 Abs. 2 lit. e PolG-JU (RSJU 551.1), Art. 101b PolG-NE (RSN 561.1), § 67 Abs. 3 aPolG-TG (RB 551.1); vgl. ferner vorne [N 194](#).

und durch präzise Vorgaben zu Art, Zweck, Umfang und Grenzen rechtsstaatlich einhegt.⁹⁴⁹

B. Normdichte

Die Feststellung der Notwendigkeit einer formell-gesetzlichen Grundlage 240
wirft die Folgefrage auf, welche Aspekte zwingend auf Gesetzesstufe geregelt
werden müssen und welche Regelungsinhalte einer untergesetzlichen Nor-
mierung überlassen werden können.⁹⁵⁰ Nach den allgemeinen Datenbearbei-
tungsgrundsätzen muss eine gesetzliche Grundlage unabhängig davon, ob die
betroffenen Daten in der Erhebungsphase anonym oder pseudonym vorliegen,
mindestens den Bearbeitungszweck, den Umfang der Datenbearbeitung sowie
die beteiligten Akteure (insbesondere Datenbearbeiter und Datenempfänger)
festlegen.⁹⁵¹ Sind die bearbeiteten Daten besonders grundrechtssensibel oder
ist von einem schwerwiegenden Grundrechtseingriff auszugehen, so müssen
auch die Voraussetzungen, Verfahren und Schranken der Datenbearbeitung so-
wie die Zuständigkeiten der Behörden mit erhöhter Normdichte geregelt wer-
den.⁹⁵² Darüber hinaus sind Regelungen zum betroffenen Personenkreis, zur In-
formationsweitergabe und Speicherdauer, zu Zweckänderungen sowie zu
Schutzvorkehrungen und Kontrollbefugnissen vorzusehen.⁹⁵³

Gerade im Bereich präventiv-polizeilicher Massnahmen im Gefahren- und 241
Straftatenvorfeld ist die präzise Regelung von Schutz- und Kontrollmechanis-

⁹⁴⁹ Dass Einzelheiten zur Datenaufnahme und Datenlöschung in ergänzenden Verordnungen in detaillierter Form geregelt werden, schadet nicht. Konkretisierende Ausführungs- bzw. Vollzugsverordnungen erweisen sich als zulässig, soweit sie sich an den gesetzlichen Rahmen halten und für den Vollzug des Gesetzes erforderlich sind (vgl. BGE 149 I 218 E. 8.9.3 S. 237; BGE 146 I 11 E. 3.3 S. 16; BGE 133 II 331 E. 7.2.2 S. 348 f.; BGE 124 I 127 E. 3b S. 129 f.; BGer-Urteil 1C.63/2023 vom 17. Oktober 2024 E 3.3.1).

⁹⁵⁰ BUNDESAMT FÜR JUSTIZ BJ, Gesetzgebungsleitfaden, Rz. 809.

⁹⁵¹ Vgl. BUNDESAMT FÜR JUSTIZ BJ, Gesetzgebungsleitfaden, Rz. 813; vgl. ferner vorne [N 116 ff.](#)

⁹⁵² Vgl. statt vieler: BBl 2017 6941 ff., 7079 f.; BUNDESAMT FÜR JUSTIZ BJ, Gesetzgebungsleitfaden Datenschutz, S. 19 f.; DASS., Totalrevision DSG, S. 10 ff.; SCHWEIZER/KREBS, St. Galler Kommentar, N 122 zu Art. 36 BV; STÖCKLI/GRÜNINGER, Basler Komm. DSG, N 1 ff. zu Art. 34 DSG (jeweils m.w.H./m.w.Verw.).

⁹⁵³ BGE 149 I 218 E. 8.9–8.11 S. 234 ff.; BGE 146 I 11 E. 3.3.1 S. 16 f.; BGE 144 I 126 E. 5.1 S. 134; BGE 143 I 253 E. 3.5 S. 258 u. E. 4.8 f. S. 263; BGer-Urteil 1C.63/2023 vom 17. Oktober 2024 E. 3.3.1 f.; MUND, Handkomm. DSG, N 11 zu Art. 34 DSG; SCHWEGLER, Datenschutz im Polizeiwesen, S. 27; SCHWEIZER/KREBS, St. Galler Kommentar, N 122, 144 zu Art. 36 BV; STÖCKLI/GRÜNINGER, Basler Komm. DSG, N 8 ff. zu Art. 34 DSG (jeweils m.w.H./m.w.Verw.).

men unerlässlich.⁹⁵⁴ Die Anonymität des Erhebungsvorgangs darf nicht darüber hinwegtäuschen, dass sich im Trefferfall ein erheblicher Grundrechtseingriff verwirklichen kann. Es besteht *keine Veranlassung, für den Bereich der AFV von den etablierten Anforderungen an die Normdichte abzuweichen oder eine geringere Bestimmtheit genügen zu lassen.*

Dies gilt umso mehr, als weder ein Bedürfnis nach Einzelfallgerechtigkeit besteht⁹⁵⁵ noch die zu regelnden Sachverhalte durch besondere Vielgestaltigkeit, rasche technische Entwicklung oder prognostische Unsicherheiten gekennzeichnet sind.⁹⁵⁶ Die AFV stellt vielmehr eine *klar umgrenzte, technikgestützte Form der Datenbearbeitung dar, deren Funktionsweise, Rechtswirkungen und Einsatzszenarien sich hinreichend konkret und abschliessend gesetzlich regeln lassen.*⁹⁵⁷

Vor diesem Hintergrund sind im Folgenden die konkreten Anforderungen zu skizzieren, die eine verfassungsrechtlich tragfähige Normierung des AFV-Einsatzes und der daran anknüpfenden Bearbeitungsschritte erfüllen muss.

1. Einsatzraum

- 242 Die AFV dient der systematischen Erfassung des Verkehrs und ist in erster Linie auf die Identifikation von Fahrzeugkennzeichen ausgerichtet. Aufgrund dieser systembedingten Zweckbestimmung liegt es nahe, den räumlichen Einsatzbereich der AFV als weitgehend determiniert zu betrachten und eine ausdrückliche gesetzliche Regelung des Einsatzortes als entbehrlich anzusehen.⁹⁵⁸ *Tatsächlich erscheint der räumliche Anwendungsbereich der Massnahme*

⁹⁵⁴ MÜLLER LUCIEN, Videoüberwachung, S. 211; REINHARD, Polizeirecht, S. 112; SCHWEIZER/KREBS, St. Galler Kommentar, N 122 zu Art. 36 BV (m.w.H./m.w.Verw.).

⁹⁵⁵ Grundsätzlich spricht ein *Bedürfnis nach Einzelfallgerechtigkeit* für die Verwendung offener Normen bzw. die *Einräumung von Ermessen* (vgl. HÄFELIN/MÜLLER/UHLMANN, Verwaltungsrecht, N 392; TSCHANNEN/MÜLLER/KERN, Verwaltungsrecht, N 403 f., 582).

⁹⁵⁶ Die Vielgestaltigkeit, Komplexität und beschränkte Vorhersehbarkeit der zu regelnden Verhältnisse kann eine offene Normierung als sachgerecht und geboten erscheinen lassen (vgl. BGE 131 II 13, E. 6.5.1; BGE 128 I 327, E. 4.2; REINHARD, Polizeirecht, S. 152 f.).

⁹⁵⁷ Implizit BGer-Urteil 1C.63/2023 vom 17. Oktober 2024 E. 3.3.1 f.

⁹⁵⁸ Von dieser unzutreffenden Annahme scheinen derzeit alle kantonalen Gesetzgeber auszugehen; keine der geltenden AFV-Vorschriften regelt die Örtlichkeit des AFV-Einsatzes explizit: vgl. § 36b PolG-AG (SAR 531.200), Art. 58 ff. VE-PolG-AI, Art. 50 VE-PolG-AR, § 45f PolG-BL (SGS 700), Art. 109 PolG-BE (BGS 521.1), Art. 33j VE-PolG-FR, Art. 22b PolG-GR (BR 613.000), Art. 102 Abs. 1 lit. e PolG-JU (RSJU 551.1), Art. 101b PolG-NE (RSN 561.1), § 36^{octies} PolG-SO (BGS 511.1), § 11a PolG-SZ (SRSZ 520.110), § 39a PolG-TG (RB 551.1), Art. 9b PolG-TI (RL 561.100), Art. 21a PolG-UR (RB 3.811), Art. 59 PolG-VS (SGS 550.1).

im Vergleich zu anderen polizeilichen Überwachungsinstrumenten *a priori eingeschränkt*, da sie nur dort eingesetzt werden kann, wo Fahrzeuge verkehren. Gleichzeitig unterscheidet sich die AFV von anderen polizeilichen Überwachungsmassnahmen dadurch, dass sie nicht zur Erfassung oder Analyse von individuellem Verhalten oder sozialen Interaktionen geeignet ist, sondern sich auf fahrzeugbezogene Daten beschränkt.⁹⁵⁹

Gleichwohl stellt sich die *Frage, ob und inwieweit der Gesetzgeber den Einsatzraum der AFV ausdrücklich normieren muss*. Das Bestimmtheitsgebot verlangt, dass polizeiliche Massnahmen mit Grundrechtseingriffen in einer hinreichend klaren und voraussehbaren Weise geregelt werden.⁹⁶⁰ Zwar ist eine gewisse Unbestimmtheit des Einsatzortes polizeilicher Massnahmen zulässig und hinzunehmen, doch bleibt auch die AFV grundrechtlich relevant – insbesondere im Trefferfall. Eine explizite gesetzliche Festlegung sämtlicher AFV-Standorte würde den präventiv-polizeilichen Charakter der Massnahme erheblich einschränken und ihre Wirksamkeit beeinträchtigen.⁹⁶¹ Dennoch *erfordert das Legalitätsprinzip eine typisierende und einschränkende Umschreibung des zulässigen Einsatzraums*. Dies umso mehr, als mobile AFV-Geräte auch in Fahrzeugen verbaut bzw. mobil eingesetzt werden können, wie es etwa im ersten Vorentwurf der Teilrevision des Polizeigesetzes des Kantons Zürich explizit vorgesehen war.⁹⁶²

243

Vor diesem Hintergrund *hat die formell-gesetzliche Grundlage zu regeln, bezüglich welcher Örtlichkeiten ein AFV-Einsatz zulässig ist*. Eine Möglichkeit besteht darin, die AFV analog der polizeilichen Observation auf *«den öffentlich zugänglichen Raum»* zu beschränken.⁹⁶³ Damit würde klargestellt, dass der Einsatz nur in Bereichen erfolgt, die typischerweise für den Verkehr bestimmt sind und einer allgemeinen Nutzung offenstehen. Zwar ist der Begriff *«öffentlich zugänglicher Raum»* nicht eindeutig definiert, doch umfasst er nach allgemeinem Verständnis Strassen, Plätze, Unterführungen oder öffentliche Infrastrukturen wie Sportanlagen oder Parkhäuser.⁹⁶⁴ Eine solche Umschreibung trägt dazu bei, die AFV vom Einsatz in besonders sensiblen Bereichen wie Privatgrundstücken oder Wohnquartieren abzugrenzen. *Will der Gesetzgeber eine*

244

⁹⁵⁹ Zur Funktionsweise der AFV und zu ihrer Abgrenzung von anderen optischen Überwachungsmassnahmen vorne [N 134 ff.](#)

⁹⁶⁰ Zum Bestimmtheitsgebot und seiner Bedeutung im Polizeirecht vorne [N 58 ff.](#)

⁹⁶¹ Vgl. BGE 149 I 218 E. 8.3.1 S. 228.

⁹⁶² Vgl. § 32e Abs. 5 VE-PolG-ZH (Vorlage 5977).

⁹⁶³ Vgl. beispielsweise § 32b PolG-ZH (LS 550.1).

⁹⁶⁴ Zum Begriff des öffentlich zugänglichen Raums vgl. MÜLLER LUCIEN, Videoüberwachung, S. 213; RHYNER, Komm. PolG-ZH, N 20 f. zu § 30 PolG-ZH (jeweils m.w.H.).

*Vielzahl möglicher Einsatzorte erfassen, genügt eine typisierende Umschreibung, ohne dass dies gegen das Bestimmtheitsgebot verstösst.*⁹⁶⁵

- 245 Anders als bei der Videoüberwachung besteht bei der AFV *keine Notwendigkeit, die Standorte der AFV-Systeme mittels Verfügung festzulegen und zu publizieren.*⁹⁶⁶ Während bei der Videoüberwachung eine frühzeitige Kenntnisnahme durch die Öffentlichkeit zur effektiven Wahrnehmung von Rechtsschutz erforderlich sein kann, ist dies bei der AFV weder praktikabel noch erforderlich: Sie erfasst punktuell lediglich Kennzeichen und ist systemisch nicht auf die kontinuierliche Beobachtung, systematische Personenverfolgung oder Verhaltensanalyse ausgelegt.⁹⁶⁷ Zudem würde die *Publikation von AFV-Standorten* den präventiven Zweck unterlaufen und die *Effektivität der Massnahme beeinträchtigen.*⁹⁶⁸ Da der überwiegende Teil der erfassten Fahrzeuge «No-Hits» betrifft, deren Daten automatisch gelöscht werden, liegt hier kein Grundrechtseingriff vor. Entsprechend reduziert sich auch das Bedürfnis nach weitergehendem Rechtsschutz.⁹⁶⁹

Eine gesetzliche Regelung, welche den AFV-Einsatz *auf den öffentlich zugänglichen Raum beschränkt* und keine abschliessende Aufzählung konkreter Standorte verlangt, *erscheint daher mit dem Legalitätsprinzip vereinbar.*⁹⁷⁰ Sie bewahrt die notwendige operative Flexibilität, ohne die rechtsstaatlichen Anforderungen preiszugeben.

2. Vorstrukturierung der Interessenabwägung

- 246 Um dem Bestimmtheitsgebot die notwendige Nachachtung zu verschaffen, hat die formell-gesetzliche Grundlage neben dem Einsatzraum auch die *Grenzen*,

⁹⁶⁵ Vgl. dazu vorne [N 60 f.](#)

⁹⁶⁶ So das Bundesgericht zumindest implizit in BGE 149 I 218 E. 8.3.1 S. 228. Näheres zum Festhalten der mittels Video überwachten Bereiche in einer anfechtbaren Verfügung vgl. MÜLLER LUCIEN, Videoüberwachung, S. 295 f.

⁹⁶⁷ Zur Eignung der AFV als Massnahme zur Erstellung von Bewegungsprofilen vgl. vorne [N 218 ff.](#)

⁹⁶⁸ Präventive Nachforschungen liefern nicht nur Informationen, sondern erzeugen für potenzielle Täter ein ständiges Risiko der Aufdeckung und sind deshalb aus kriminalpolitischer und generalpräventiver Sicht besonders bedeutsam (vgl. BGE 140 I 381 E. 4.2.2 S. 385; BGer-Urteil 6B.490/2024 vom 24. Januar 2025 E. 2.4.3).

⁹⁶⁹ Siehe dazu vorne [N 207 f.](#), insb. [229 ff.](#)

⁹⁷⁰ Vgl. § 4^{quinquies} Abs. 1 PolG-LU (SRL 350; aufgehoben durch BGer-Urteil 1C.63/2023 vom 17. Oktober 2024).

Schwerpunkte und Schranken des AFV-Einsatzes zu normieren.⁹⁷¹ Da die AFV der Identifikation von Fahrzeugen im Abgleich mit Fahndungsdatenbanken dient, besteht zwar kein unmittelbares Risiko einer verhaltensbezogenen Massenüberwachung; dennoch ist sicherzustellen, dass ihr Einsatz an sachliche und überprüfbare Voraussetzungen geknüpft wird, um einer beliebigen oder unverhältnismässigen Anwendung entgegenzuwirken.⁹⁷² Eine gesetzliche Grundlage, die den AFV-Einsatz ohne präzise Eingriffsschwellen oder hinreichende Einsatzbedingungen erlaubt, wäre nicht nur mit dem Bestimmtheitsgebot unvereinbar, sondern könnte auch mit dem Willkürverbot in Konflikt geraten.⁹⁷³

Während polizeiliche Massnahmen, die sich auf eine Vielzahl von Personen erstrecken, einer besonders sorgfältigen gesetzlichen Eingrenzung bedürfen,⁹⁷⁴ besteht diese Problematik bei der AFV aufgrund ihres systembedingten Zuschnitts in geringerem Ausmass. Die Massnahme beschränkt sich auf die Erfassung von Fahrzeugkennzeichen und unterliegt bereits einer systemimmanenten Eingrenzung: Im Falle eines «No-Hits» sind die erfassten Daten automatisch und unmittelbar zu löschen, sodass kein Grundrechtseingriff erfolgt.

Im Gegensatz zur Videoüberwachung, die oft mit einer umfassenden Kontrolle öffentlicher Räume verbunden ist,⁹⁷⁵ ist der AFV-Einsatz auf die gezielte Fahndung nach bestimmten Fahrzeugen und Personen beschränkt. Eine generelle und uneingeschränkte Erlaubnis zur Nutzung der AFV läuft dem Bestimmtheitsgebot zuwider und ist unzulässig.⁹⁷⁶ Gleichzeitig muss die gesetzliche Regelung die präventiv-polizeiliche Funktionsfähigkeit der Massnahme wahren.⁹⁷⁷ Vor diesem Hintergrund genügt es, den Zweck und den Anwendungsbereich der

247

⁹⁷¹ BGE 149 I 218 E. 8.7.2–8.11 S. 232 ff.; BGE 146 I 11 E. 3.2 f. S. 15 ff.; BGer-Urteil 1C.63/2023 vom 17. Oktober 2024 E. 3.3 f.

⁹⁷² Vgl. Art. 170 Abs. 2 lit. e VE-BAZG VG; BBl 2022 2427 S. 214.

⁹⁷³ Ein Erlass ist willkürlich, wenn er sich nicht auf ernsthafte sachliche Gründe stützen lässt oder sinn- und zwecklos ist (vgl. BGE 147 V 423 E. 5.1.2 S. 433; BGE 147 I 225 E. 4.6 S. 235; BGE 136 I 241 E. 3.1 S. 250 f.; BGE 136 II 120 E. 3.3.2 S. 127 f.; BGE 134 I 23 E. 8 S. 42; BGE 131 I 313 E. 3.2 S. 316 f.). Gleiches für Erlasse, die an schweren inneren Widersprüchen leiden (das macht sie nämlich sinn- und zwecklos). Zum Willkürverbot in der Rechtssetzung vgl. EGLI, St. Galler Kommentar, N 23 zu Art. 9 BV; TSCHANNEN/MÜLLER/KERN, Verwaltungsrecht, N 434, 451; TSCHENTSCHER, Basler Komm. BV, N 8 f. zu Art. 9 BV.

⁹⁷⁴ Zu den grundrechtlichen Auswirkungen der Streubreite einer Massnahme vorne [N 216 f.](#)

⁹⁷⁵ Eingehend dazu MÜLLER LUCIEN, Videoüberwachung, S. 201 ff.

⁹⁷⁶ Vgl. BGE 146 I 11 E. 3.1.2 u. 3.3 S. 13 f., 16 ff.; BGE 136 I 87 E. 5.5 S. 103 f.

⁹⁷⁷ Zur präventiv-polizeilichen Funktion der AFV vorne [N 160 ff.](#), [189 f.](#)

Massnahme formell-gesetzlich hinreichend bestimmt zu definieren.⁹⁷⁸ Die gesetzliche Grundlage muss sicherstellen, dass die AFV nicht zu einem flächen-deckenden Kontrollinstrument mutiert, sondern ihre spezifischen *Funktion als zweckduales Fahndungs- und Vorermittlungsinstrument* erfüllen kann. Eine entsprechend ausgestaltete Regelung ermöglicht es, dem Bestimmtheitsgebot zu entsprechen, ohne den erforderlichen Handlungsspielraum der Polizei zu beschneiden.

- 248 Hinzuweisen bleibt darauf, dass die AFV als Fahndungsinstrument primär im Bereich der Gefahrenabwehr und der Straftatenprävention eingesetzt wird. Das Vorliegen einer lediglich abstrakten Gefahr legitimiert jedoch nicht zu polizeilichem Eingriffshandeln. Der AFV-Einsatz ist gesetzlich nur dann hinreichend bestimmt, wenn seine *Zulässigkeit an das Vorliegen einer konkreten oder zumindest konkretisierbaren Gefahr geknüpft* wird.⁹⁷⁹ Nur dann erscheint ein Eingriff in das informationelle Selbstbestimmungsrecht zumutbar, und nur so wird das polizeiliche Ermessen wirksam begrenzt. Dies gilt insbesondere für Konstellationen, in denen die *AFV-Erfassung Ausgangspunkt weitergehender sicherheitsbehördlicher Massnahmen* ist, etwa bei einem «false positive-Hit» oder einem «Hit».⁹⁸⁰

3. Einsatzzweck

- 249 Die gesetzliche Grundlage für den AFV-Einsatz muss sodann den *Zweck der Massnahme eindeutig und genau festlegen*.⁹⁸¹ Eine unklare oder zu weit gefasste Zweckbestimmung könnte dazu führen, dass das Ermessen der Behörden nicht hinreichend begrenzt wird und für den Einzelnen nicht erkennbar bleibt, zu welchen Zwecken die erfassten Daten genutzt werden dürfen.⁹⁸² Eine prä-

⁹⁷⁸ Als Minimum gilt: Normen gleich welcher Stufe müssen «so präzise formuliert sein, dass die Rechtsunterworfenen ihr Verhalten danach ausrichten und die Folgen eines bestimmten Verhaltens mit einem den Umständen entsprechenden Grad an Gewissheit erkennen können» (vgl. statt vieler BGE 147 I 450 E. 3.2.1 S. 452 f.). Gelegentlich ergänzt das Bundesgericht, die Normen müssten für das Individuum auch «ausreichend zugänglich» sein (vgl. BGE 136 I 87 E. 3.1 S. 90 f.; BGE 122 I 360 E. 5b/cc S. 363 ff.).

⁹⁷⁹ Siehe dazu vorne [N 150 ff.](#)

⁹⁸⁰ Näher zum Erfordernis des Vorliegens einer konkreten Gefahr hinten [N 284 ff.](#)

⁹⁸¹ Eindrücklich in diesem Zusammenhang ist Art. 28 Abs. 1 KV-BE (BSG 101.1), wo Vorgaben für zulässige Einschränkungen extra legem gemacht werden: «Jede Einschränkung eines Grundrechts bedarf einer Grundlage im Gesetz. Inhalt, Zweck und Umfang sind hinreichend zu bestimmen.».

⁹⁸² BGE 149 I 218 E. 8.9 S. 234 ff.; BGE 146 I 11 E. 3.3.1 f. S. 16 ff.; BGer-Urteil 1C.63/2023 vom 17. Oktober 2024 E. 3.4 f.

zise Festlegung des Bearbeitungszwecks ist insbesondere deshalb erforderlich, weil sich nur so im Einzelfall beurteilen lässt, ob die Datenverarbeitung rechtmässig ist und ob ein hinreichendes öffentliches Interesse an der Massnahme besteht.⁹⁸³ Darüber hinaus dient eine klare Zweckbestimmung dem Schutz vor einer späteren Zweckentfremdung oder missbräuchlichen Weiterverarbeitung der erhobenen Daten.⁹⁸⁴ Eine deutliche Bestimmung der zulässigen Bearbeitungszwecke ist insbesondere dann unumgänglich, wenn eingriffssintensive Massnahmen im Vorfeld eines Tatverdachts vorgenommen werden, erst recht, wenn die erhobenen Daten mit Blick auf eine mögliche Strafverfolgung gespeichert werden sollen.⁹⁸⁵

Aufgrund des Gesagten vermögen weder fehlende⁹⁸⁶ noch unbestimmte Zwecknormierungen wie «zum Zweck der Fahrzeugfahndung und Verkehrskontrolle»⁹⁸⁷, «zum Zweck der Fahrzeugfahndung und Verkehrsüberwachung»⁹⁸⁸ oder «zur Überwachung des Strassenverkehrs»⁹⁸⁹ die Einsatzzwecke im erforderlichen Ausmass zu bestimmen. Zudem wird durch solch unbestimmte Zweckrichtungen das behördliche Ermessen nicht hinreichend begrenzt. Ebenso unzulässig wären Ermächtigungsnormen «zur Wahrung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung» oder «zur Erfüllung polizeilicher Aufgaben», zumal solche das Einsatzmittel der AFV nicht an vorhersehbare und einschränkende Voraussetzungen binden.⁹⁹⁰

Als mit dem Bestimmtheitsgebot vereinbar sind hingegen Ermächtigungsnormen einzustufen, welche die *duale Zwecknatur* der AFV abbilden und den AFV-Einsatz explizit zur *Identifikation bzw. zum Schutz von Personen und Sachen*

250

⁹⁸³ BGE 136 I 87 E. 8.3 S. 114 ff.; BÜHLMANN/REINLE, Basler Komm. DSG, N 51 ff. zu Art. 6 DSG; LIENHARD, Innere Sicherheit, S. 135.

⁹⁸⁴ BGE 149 I 218 E. 8.9 S. 234 ff.; BGE 146 I 11 E. 3.3.1 f. S. 16; BGE 144 I 146 E. 8.3.4 S. 147 f. (m.w.H.); BGer-Urteil 1C.63/2023 vom 17. Oktober 2024 E. 3.4 f.; zur Diskussion über die Verwendung von Mautsystemen als Fahndungsinstrumente vgl. SCHAAR, Privatsphäre, S. 66 ff.

⁹⁸⁵ REINHARD, Polizeirecht, S. 112, 119 u. 132; zum Grundsatz der Zweckbindung und dessen Funktionen vgl. vorne [N 121](#).

⁹⁸⁶ Vgl. etwa § 36b PolG-AG (SAR 531.200), § 45f PolG-BL (SGS 700), Art. 33j E-PolG-FR Art. 102 Abs. 1 PolG-JU (RSJU 551.1), Art. 101b PolG-NE (RSN 561.1), § 36^{octies} PolG-SO (BGS 511.11); vgl. ferner Art. 9b PolG-TI (RL 561.100), Art. 38 E-PolG-TI.

⁹⁸⁷ Vgl. § 11a PolG-SZ (SRSZ 520.110).

⁹⁸⁸ Vgl. Art. 21a PolG-UR (RB 3.811).

⁹⁸⁹ Vgl. Art. 60 Abs. 1 lit. a VE-PolG-AI, Art. 50 Abs. 1 VE-PolG-AR.

⁹⁹⁰ Ähnlich in Bezug auf die Videoüberwachung MÜLLER LUCIEN, Videoüberwachung, S. 221; zu den polizeilichen Kernaufgaben und Handlungsfeldern, insbesondere zur Aufrechterhaltung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung und der Unbestimmtheit dieses Begriffs vorne [N 73 ff.](#)

und zur Erkennung, Verhinderung und Verfolgung von Straftaten erlauben.⁹⁹¹ Solche Regelungen bringen unmissverständlich zum Ausdruck, dass die AFV ausschliesslich der Gefahrenabwehr sowie der Verhütung und Verfolgung strafrechtlich relevanter Sachverhalte dient und nicht zur Sanktionierung von sozialschädlichem Verhalten herangezogen werden darf. Eine tatbestandliche Beschränkung auf Verbrechen (Art. 10 Abs. 2 StGB) und Vergehen (Art. 10 Abs. 3 StGB)⁹⁹² ist vor dem Hintergrund der Verhältnismässigkeit nicht nur wünschenswert, sondern angezeigt.⁹⁹³

4. Anordnungs- und Durchführungskompetenz

- 251 Zu regeln ist sodann, *welche staatliche Verwaltungseinheit für die Anordnung und Durchführung der AFV-Kontrolle zuständig ist und wer für die rechtmässige Umsetzung und Kontrolle der Massnahme verantwortlich ist.*⁹⁹⁴ Diese Regelung ist mit einem hohen Bestimmtheitsgrad abzufassen. Da die AFV als polizeiliche Massnahme einen Eingriff in Grundrechte darstellen kann und in erster Linie präventive Zwecke verfolgt, kann ihre *Anordnung und Durchführung ausschliesslich der Polizei obliegen*; eine Auslagerung an Private ist ausgeschlossen. Dies folgt aus dem staatlichen Gewaltmonopol, wonach die Wahrnehmung sicherheits- und kriminalpolizeilicher Aufgaben ausschliesslich in den Händen der zuständigen Polizeibehörden liegt.⁹⁹⁵

⁹⁹¹ Siehe z.B. Art. 58 Abs. 1 VE-PolG-AI, Art. 109 Abs. 1 lit. a PolG-BE (BGS 521.1), Art. 22b PolG-GR (BR 613.000), § 39a PolG-TG (RB 551.1), Art. 59 Abs. 1 PolG-VS (SGS 550.1); vgl. ferner § 4^{quinquies} Abs. 1 PolG-LU (SRL 350; aufgehoben durch BGer-Urteil 1C.63/2023 vom 17. Oktober 2024).

⁹⁹² Vgl. etwa Art. 58 Abs. 1 VE-PolG-AI, Art. 109 Abs. 1 lit. a PolG-BE (BGS 521.1), Art. 22b PolG-GR (BR 613.000), Art. 33j VE-PolG-FR, § 39a Abs. 1 PolG-TG (RB 551.1), Art. 38 Abs. 3 E-PolG-TI, Art. 59 Abs. 1 PolG-VS (SGS 550.1).

⁹⁹³ Näher zu den einschränkenden Voraussetzungen bzw. zu den Eingriffsschwellen hinten [N 287 ff.](#)

⁹⁹⁴ BGE 143 IV 27 E. 3.2 S. 33 f.; im Ergebnis bestätigt in BGer-Urteil 6B.490/2024 vom 24. Januar 2025 E. 2.4; BGer-Urteil 6B.499/2024 vom 20. November 2024 E. 3.3.5; BGer-Urteil 6B.346/2024 vom 8. November 2024 E. 2.1 f.; BGer-Urteil 6B.584/2022 vom 14. August 2023 E. 1.6; BGer-Urteil 6B.1061/2020 vom 26. Oktober 2022 E. 1.7.4; vgl. ferner JEANNERET/GAUTIER, CR CPP, N 12 zu Art. 298b StPO; KNODEL, Basler Komm. StPO, N 6 zu Art. 298b StPO.

⁹⁹⁵ «Das staatliche Gewaltmonopol beinhaltet die Befugnis und Verpflichtung eines Staates zur alleinigen Ausübung gesetzmässiger, unwiderstehlicher und verhältnismässiger physischer Gewalt gegenüber Personen und Sachen.» (GAMMA, Polizeiliche Gefahrenabwehr, S. 57). Eingehend zum staatlichen Gewaltmonopol und zur Übertragung von polizeilichen Aufgaben an Private vgl. TIEFENTHAL, Kantonales Polizeirecht, § 28 N 1 ff. (m.w.H./m.w.Verw.).

Allerdings stellt sich die Frage, ob der Begriff «Polizei» in diesem Zusammenhang genügend bestimmt ist.⁹⁹⁶ In der Schweiz existieren neben den Kantonspolizeien auch Stadt- und Regionalpolizeien, die in einigen Kantonen eigenständig tätig sind.⁹⁹⁷ Namentlich die Stadtpolizeien St. Gallen, Winterthur und Zürich sowie die Regionalpolizeien im Kanton Aargau verfügen über eigene Aufgabenbereiche und sind teilweise mit polizeilichen Kompetenzen ausgestattet, die über den Gemeindebereich hinausgehen.⁹⁹⁸ Die AFV stellt im Wesentlichen ein Vorermittlungsinstrument dar.⁹⁹⁹ *Massgeblich für die Befugnis zur Anordnung des AFV-Einsatzes sind demnach die jeweiligen Kompetenzen der Polizeikorps: Entscheidend ist, ob und in welchem Umfang ein Stadt- oder Gemeindepolizeikorps auch für die kriminalpolizeiliche Grundversorgung zuständig ist.* Ist eine Stadt- oder Gemeindepolizei für die Strafverfolgung und damit sachlogisch für die entsprechenden Vorermittlungen zuständig, spricht dies grundsätzlich dafür, dass das entsprechende Polizeikorps auch befugt sein sollte, den AFV-Einsatz eigenständig anzuordnen. So verfügt etwa die Stadtpolizei Zürich über weitgehende kriminalpolizeiliche Kompetenzen, weshalb sie nach diesem Kriterium die AFV eigenständig anordnen könnte.¹⁰⁰⁰ Anders verhält es sich jedoch beispielsweise bei der Stadtpolizei Winterthur, die im kriminalpolizeilichen Bereich nur für untergeordnete Fälle zuständig ist.¹⁰⁰¹ Aufgrund dieser eingeschränkten Kompetenzen wäre es systematisch nicht sachgerecht, ihr die Befugnis zur eigenständigen Anordnung des AFV-Einsatzes zu übertragen.

⁹⁹⁶ Vgl. § 36b PolG-AG (SAR 531.200), Art. 9b PolG-TI (RL 561.100), § 32e Abs. 1 VE-PolG-ZH (Vorlage 5977).

⁹⁹⁷ Zu den Zuständigkeiten im Kanton Zürich vgl. §§ 11 ff. POG-ZH (LS 551.1).

⁹⁹⁸ So stellt die Stadtpolizei Zürich auf dem Gebiet der Stadt Zürich die kriminalpolizeiliche Grundversorgung sicher. Dazu zählen die zur Bewältigung stadtspezifischer Kriminalität gehörenden Verfahren im Zusammenhang mit der Betäubungsmittelszene, Kinder- und Jugendproblemen und dem Sexmilieu (§ 21 Abs. 1 POG-ZH [LS 551.1] i.V.m. § 6 der Verordnung über die kriminalpolizeiliche Aufgabenerfüllung [LS 551.01]). Der Kanton Aargau verfügt über eine duale Polizeiorganisation. Die Kantonspolizei ist auf dem ganzen Kantonsgebiet für die Kriminalitätsbekämpfung sowie für die Verkehrs- und Sicherheitspolizei zuständig. Die 17 Regionalpolizeien der Gemeinden gewährleisten die lokale Sicherheit (vgl. §§ 3 f. PolG-AG [SAR 531.200]).

⁹⁹⁹ Eingehend dazu vorne [N 173 ff.](#)

¹⁰⁰⁰ § 21 Abs. 1 POG-ZH (LS 551.1) i.V.m. § 6 der Verordnung über die kriminalpolizeiliche Aufgabenerfüllung (LS 551.01).

¹⁰⁰¹ Auf dem Gebiet der Stadt Winterthur ist die Stadtpolizei Winterthur in kriminalpolizeilicher Hinsicht für die Bearbeitung von Antragsdelikten mit Ausnahme schwer wiegender Fälle und überschaubarer und untergeordneter Officialdelikte zuständig (§ 21 Abs. 2 POG-ZH [LS 551.1] i.V.m. § 6 der Verordnung über die kriminalpolizeiliche Aufgabenerfüllung [LS 551.01]).

- 253 Da die Befugnis zur Anordnung der AFV unmittelbar mit der jeweiligen kriminalpolizeilichen Kompetenz verknüpft ist, *spricht konsequenterweise grundsätzlich nichts dafür, Stadt- oder Gemeindepolizeien diese Kompetenz gesetzlich zuzuweisen*. Eine solch differenzierte Betrachtung würde zu einem uneinheitlichen System führen, in dem einzelne Stadt- und Gemeindepolizeien je nach Kanton und konkreter Zuständigkeit unterschiedlich behandelt werden müssten. Zudem besteht die Gefahr, dass eine uneinheitliche Zuständigkeitsregelung die rechtsstaatlichen Anforderungen unterläuft und zu faktisch unterschiedlichen Grundrechtsbelastungen führt. Um diese Rechtsunsicherheit zu vermeiden und eine kohärente, rechtssichere Anwendung der AFV zu gewährleisten, ist es geboten, eine zentrale Zuständigkeit festzulegen.
- 254 Daher erscheint es aus polizeikompetenzrechtlicher Sicht *angezeigt, eine Vorbehaltsregelung zugunsten der Kantonspolizei zu treffen* bzw. die entsprechenden Korps (namentlich die Stadtpolizei Zürich) explizit als Anordnungsbefugte zu bezeichnen. Dies gewährleistet eine klare Verantwortlichkeit und verhindert, dass sich die Praxis zwischen den Kantonen und Gemeinden fragmentiert. *Alternativ könnte normiert werden, dass die von Stadt- oder Regionalpolizeien durchgeführten AFV-Massnahmen im Auftrag der Kantonspolizei und unter deren Kontrolle erfolgen*. Eine solche Regelung würde sowohl die einheitliche Anwendung als auch die notwendige operative Flexibilität gewährleisten. Besonders entscheidend bei letztgenannter Variante ist die Frage der tatsächlichen Kontrolle durch die Kantonspolizei: Würde eine allgemeine Weisungsbefugnis ausreichen, oder wäre eine explizite Genehmigung für jede einzelne AFV-Anordnung erforderlich? Während eine allgemeine Weisungsbefugnis mehr Flexibilität für operative Einsätze bietet, würde eine explizite Genehmigung zusätzlich sicherstellen, dass die Kantonspolizei eine übergeordnete Steuerungsfunktion wahrnimmt und der AFV-Einsatz nicht unkoordiniert erfolgt. Zugleich würde sie Transparenz und Nachvollziehbarkeit im Rahmen nachträglicher Kontrollen verbessern, weshalb einer individuellen Anordnung der Vorzug zu geben ist.¹⁰⁰²
- 255 Die AFV stellt eine zweckduale Vorermittlungsmassnahme an der Schnittstelle zwischen Gefahrenabwehr und Strafverfolgung dar.¹⁰⁰³ Das Bundesgericht erachtet eine detaillierte Abgrenzung zwischen präventiv- und repressiv-polizeilichen Rechtsbereichen aufgrund der zunehmenden funktionellen Parallelisierung der Rechtsnormen als nicht erforderlich, sofern eine entsprechende polizeirechtliche Grundlage vorhanden ist und für präventive und repressive

¹⁰⁰² Zu den organisatorischen Schutzvorkehrungen hinten [N 264 f.](#)

¹⁰⁰³ A.a.O.

Massnahmen im Wesentlichen dieselben Anordnungsvoraussetzungen und Zuständigkeiten gelten.¹⁰⁰⁴ Aus diesem Grund ist nebst der allgemeinen Anordnungsbefugnis die *konkrete Anordnungskompetenz ausdrücklich zu normieren*. Dem qualitativen und quantitativen Umfang der AFV-Kontrolle als Vorermittlungsmassnahme Rechnung tragend, erscheint es sachgerecht, die *Anordnung dem Polizeikommandanten oder höheren Polizeioffizieren vorzubehalten*.¹⁰⁰⁵

Durch die Bestimmtheit einer solchen Norm wird sichergestellt, dass die AFV einheitlich und rechtskonform eingesetzt wird, dass keine Unklarheiten hinsichtlich der Anordnungskompetenz entstehen und dass die Massnahme durch eine Behörde mit der notwendigen kriminalpolizeilichen Erfahrung und den erforderlichen Ressourcen durchgeführt wird. Zudem gewährleistet eine zentralisierte Zuständigkeit, dass der AFV-Einsatz mit anderen sicherheitsrelevanten Massnahmen abgestimmt werden kann und keine institutionelle Zersplitterung der Zuständigkeiten erfolgt. Dies ist nicht nur im Interesse der Rechtsklarheit, sondern auch zentral für die effektive Sicherung des Grundrechtsschutzes.¹⁰⁰⁶

Unabhängig davon ist festzulegen, *welche Aufsichtsinstanzen für die Kontrolle der AFV-Datenbearbeitung zuständig sind*, sofern sie nicht ohnehin der übergeordneten Verwaltungsbehörde oder dem Datenschutzbeauftragten zusteht. Eine explizite Regelung der Zuständigkeit für die Aufsicht über den AFV-Einsatz ist erforderlich, um sicherzustellen, dass die Massnahme nicht nur rechtskonform erfolgt, sondern auch wirksam kontrolliert und Missbrauch verhindert wird.¹⁰⁰⁷

256

¹⁰⁰⁴ BGE 143 IV 27 E. 3.2 S. 33 f.; im Ergebnis bestätigt in BGer-Urteil 6B.490/2024 vom 24. Januar 2025 E. 2.4; BGer-Urteil 6B.499/2024 vom 20. November 2024 E. 3.3.5; BGer-Urteil 6B.346/2024 vom 8. November 2024 E. 2.1 f.; BGer-Urteil 6B.584/2022 vom 14. August 2023 E. 1.6; BGer-Urteil 6B.1061/2020 vom 26. Oktober 2022 E. 1.7.4; vgl. ferner JEANNERET/GAUTIER, CR CPP, N 12 zu Art. 298b StPO; KNODEL, Basler Komm. StPO, N 6 zu Art. 298b StPO.

¹⁰⁰⁵ So explizit Art. 109b PolG-BE (BGS 521.1); vgl. ferner § 7 des Dienstreglements für die Kantonspolizei Solothurn (BGS 511.12).

¹⁰⁰⁶ Vgl. BUNDESAMT FÜR JUSTIZ BJ, Gesetzgebungsleitfaden, Rz. 666.

¹⁰⁰⁷ Vgl. BGE 149 I 218 E. 8.9–8.11 S. 234 ff.; BGE 146 I 11 E. 3.3.1 f. S. 16 ff.; BGer-Urteil 1C.63/2023 vom 17. Oktober 2024 E. 3.3.1 f.

5. Einsatzformen

- 257 Der Einsatz automatisierter Fahrzeugfahndungssysteme (AFV) ist technologisch variabel und kann je nach Systemkonfiguration über die reine Erfassung von Kennzeichen hinausgehen. Unter dem vorliegend verwendeten Begriff der «Einsatzformen» sind sowohl klassische wie auch technisch weiterentwickelte Varianten der AFV zu verstehen. Letztere sind teilweise geeignet, personenbezogene Daten zu erheben und werfen damit neue verfassungsrechtliche Fragen auf. Während sich klassische AFV-Systeme ausschliesslich auf die Identifikation von Fahrzeugkennzeichen und deren Abgleich mit Fahndungsdatenbanken beschränken, sind technisch weiterentwickelte Systeme in der Lage, zusätzliche Informationen zu erfassen. Dies umfasst insbesondere die optische Erfassung von Fahrzeuginsassen.¹⁰⁰⁸ Eine solche führt zu einer unmittelbaren personenbezogenen Datenverarbeitung, da eine Identifikation von Fahrern und allfälligen Mitfahrern möglich wird.¹⁰⁰⁹ Dadurch entsteht eine neue Dimension des Grundrechtseingriffs in das informationelle Selbstbestimmungsrecht der betroffenen Personen.¹⁰¹⁰ Die Weiterentwicklung der AFV hin zur optischen Erfassung ist nicht zufällig, sondern ergibt sich aus polizeilichen Bedürfnissen sowie technologischen Fortschritten.¹⁰¹¹ Eine gesetzliche Grundlage muss daher nicht nur den aktuellen Stand der Technik berücksichtigen, sondern auch künftige (technische) Entwicklungen antizipieren, insbesondere mit Blick auf mögliche Zweckänderungen und die Erweiterung der erfassten Datenkategorien, um eine unkontrollierte Ausweitung der Massnahme zu verhindern.

¹⁰⁰⁸ So explizit in Art. 58 Abs. 1 VE-PolG-AI, Art. 109 Abs. 4 PolG-BE (BGS 521.1); vgl. ferner § 7 Abs. 3 des Dienstreglements für die Kantonspolizei Solothurn (BGS 511.12).

¹⁰⁰⁹ Näheres zur optischen Erfassung von Fahrzeuginsassen sowie deren Auswirkung auf die grundrechtliche Eingriffsintensität vorne [N 222 ff.](#)

¹⁰¹⁰ BGE 149 I 218 E. 8.8 S. 233 f.; BGE 146 I 11 E. 3.3.1 S. 16 f.; BGer-Urteil 1C.63/2023 vom 17. Oktober 2024 E. 3.3.1 ff.; vgl. ferner MÜLLER LUCIEN, Videoüberwachung, S. 129 ff. (m.w.H./m.w.Verw.).

¹⁰¹¹ Die aus dem polizeilichen Auftrag fliessenden Bedürfnisse der Polizei sehen sich zunehmend einer offensichtlich wahrnehmbaren, misstrauischen Haltung des Individuums den Befugnissen des Staates gegenüber konfrontiert. Während die Bürger gerne bereit sind, die Datenbearbeitungen durch Private (insbesondere online) unkritisch zu erteilen (sog. «privacy paradox»; vgl. dazu THOUVENIN, Datenschutzerklärung, S. 465 [m.w.H.]), gilt den Behörden gegenüber eine grundsätzliche Abwehrhaltung, sobald diesen Befugnisse zur Datenbearbeitung oder -verbreitung eingeräumt werden sollen (vgl. KÜHNE, Personendaten, S. 17 f.). Dies führt nicht selten zu einem Paradox: Die Polizei darf die eigentlich zur Verfügung stehenden Mittel (wenn überhaupt) nur sehr zurückhaltend einsetzen. Kommt es zu einem medienwirksamen Vorfall, etwa wenn eine polizeibekannte Person eine Tat verübt, wird reflexartig die Frage gestellt, ob «man» (also die Polizei) die Tat nicht hätte verhindern können.

Die grundsätzliche Problematik der optischen Personenerfassung besteht darin, dass eine identifizierungsgestattende Datenbearbeitung von Personen im öffentlichen Raum erfolgt, ohne dass diese notwendigerweise in einen sicherheitsrelevanten Kontext eingebunden sind.¹⁰¹² *Durch die Erfassung von Insassen wird die AFV funktional in den Bereich der Videoüberwachung oder der Biometrie verschoben, was eine andere verfassungsrechtliche Bewertung erfordert.*¹⁰¹³ Während klassische AFV-Daten primär objektbezogen sind, handelt es sich bei der Erfassung von Insassen um personenbezogene Daten, die einer höheren Schutzbedürftigkeit unterliegen. Diese Unterscheidung ist zentral für die Beurteilung der Eingriffsintensität und muss sich im Gesetzestext widerspiegeln.¹⁰¹⁴

258

Eine gesetzliche Normierung ist aus zwei Gründen erforderlich: Erstens muss aus dem Gesetz eindeutig hervorgehen, ob eine optische Erfassung überhaupt zulässig ist.¹⁰¹⁵ Eine *allgemeine Ermächtigung zur automatisierten Fahrzeugfahndung* reicht hierfür nicht aus. Zweitens muss das Gesetz die technischen Möglichkeiten und Grenzen der AFV präzise regeln. Ohne eine klare gesetzliche Regelung würde nicht nur eine unbestimmte Überwachungsbefugnis, sondern auch die Gefahr einer schleichenden Ausweitung der Massnahme entstehen.¹⁰¹⁶ Die Notwendigkeit einer detaillierten gesetzlichen Grundlage ergibt sich nicht nur aus dem Schutz der betroffenen Personen, sondern auch aus dem Erfordernis einer einheitlichen Handhabung durch die rechtsanwendenden Behörden. Diese Einschränkungen müssen sich ausdrücklich im Gesetzestext wiederfinden, um der verfassungsrechtlichen Anforderung an die Bestimmtheit zu genügen.¹⁰¹⁷ Eine unklare oder zu offen formulierte Norm könnte dazu führen, dass eine faktische Ausweitung in besonders grundrechtssensible Bereiche erfolgt, was mit dem Legalitätsprinzip nicht vereinbar und somit verfassungsrechtlich nicht tragfähig ist.

259

¹⁰¹² Zur Wirkung der Überwachung in der Öffentlichkeit MÜLLER LUCIEN, Videoüberwachung, S. 212 ff.; ferner vorne [N 222 ff.](#), [242 ff.](#)

¹⁰¹³ Vgl. BGer-Urteil 1C.63/2023 vom 17. Oktober 2024 E. 4.5.4 ff.; zur Gesichtserkennungstechnologie in der Polizeiarbeit aus Sicht der Lehre vgl. SIMMLER/CANOVA, Polizeiarbeit, S. 105 ff.; vgl. auch die (berechtigte) Kritik dazu aus Sicht der Praxis von KÜHNE, Personendaten, S. 13 ff.

¹⁰¹⁴ Zur Eingriffsintensität der optischen Erfassung von Fahrzeuginsassen vorne [N 222 ff.](#)

¹⁰¹⁵ Vgl. Art. 58 Abs. 1 VE-PolG-AI, Art. 109 Abs. 4 PolG-BE (BGS 521.1); vgl. auch Art. 38 Abs. 1 E-PolG-TI, § 32e Abs. 1 VE-PolG-ZH (Vorlage 5977).

¹⁰¹⁶ So im Zusammenhang mit der Videoüberwachung auch MÜLLER LUCIEN, Videoüberwachung, S. 219 ff. (m.w.H./m.w.Verw.).

¹⁰¹⁷ Vgl. BUNDESAMT FÜR JUSTIZ BJ, Gesetzgebungsleitfaden, Rz. 380.

6. Datenverwendungszweck

260 Der Einsatz der AFV erfordert eine formell-gesetzliche, hinreichend bestimmte Regelung der sich an die Datenerfassung anschliessenden Bearbeitungsschritte, insbesondere im Umgang mit den erfassten Daten.¹⁰¹⁸ Die Rechtsunterworfenen müssen aus dem Gesetz klar erkennen können, zu welchem Zweck die Daten verarbeitet und wie sie verwendet oder übermittelt werden dürfen.¹⁰¹⁹ Von Bedeutung ist daher zunächst die genaue Regelung des Datenabgleichs¹⁰²⁰: Da der Abgleich über die blossе Erfassung hinausgeht und die polizeiliche Verarbeitung von Informationen betrifft, ist eine explizite gesetzliche Regelung erforderlich. Diese muss präzise festlegen, mit welchen Datenbanken der Abgleich zulässig ist und welche Kategorien von Fahndungsdaten herangezogen werden dürfen. Eine zu offene Formulierung ist mit dem Bestimmtheitsgebot nicht vereinbar.¹⁰²¹ Vor diesem Hintergrund erscheint es sachgerecht, auf die einschlägigen Bestimmungen des BPI¹⁰²² zu verweisen (Art. 15 f. BPI).¹⁰²³ Sollen zusätzliche Datenabgleiche – etwa mit Führerausweisentzügen oder spezifischen Fahndungslisten – erfolgen, sind auch diese explizit zu regeln.¹⁰²⁴

¹⁰¹⁸ BGE 125 II 476 E. 4.b S. 476; spezifisch auf den polizeilichen Kontext bezogen vgl. etwa die Bejahung eines klar erkennbaren Zwecks in Bezug auf die Vorratshaltung von Randdaten der Telekommunikation (BGE 144 I 152 E. 8.3.6 S. 149 ff.); anders hingegen bei der Datenspeicherung aus der AFV, wo der Datenverwendungszweck als unklar beurteilt wurde (BGE 149 I 218 E. 8 S. 224 ff.; BGE 146 I 11 E. 3.3.1 f. S. 16 ff.; BGer-Urteil 1C.63/2023 vom 17. Oktober 2024 E. 4.5.3. Näheres zu den grundsätzlichen Bedenken betreffend das sog. «Data Mining» und das «Data Warehousing» vgl. EPINEY, Allgemeine Grundsätze, § 9 N 34; ZINGG, Data-Mining, S. 190 ff. (m.w.H./m.w.Verw.); vgl. ferner STÖCKLI/GRÜNINGER, Basler Komm. DSG, N 1 ff. zu Art. 34 DSG.

¹⁰¹⁹ Das Bundesgericht fordert in Anlehnung an die Praxis des EGMR, dass die Bestimmungen so präzise formuliert sein müssen, «dass die Rechtsunterworfenen ihr Verhalten danach ausrichten und die Folgen eines bestimmten Verhaltens mit einem den Umständen entsprechenden Grad an Gewissheit erkennen können.». Dabei ist entscheidend, dass wesentliche Wertungen nicht fälschlicherweise der Gesetzesanwendung überlassen werden (BGE 146 I 11 E. 3.1.2 S. 14; vgl. auch BGE 144 I 126 E. 6.1 S. 137 f.; BGE 144 I 242 E. 3.1.2 S. 251; BGE 143 I 310 E. 3.3.1 S. 314.

¹⁰²⁰ Zur Datenerhebung bzw. zum Einsatzzweck der AFV vorne [N 249 f.](#)

¹⁰²¹ Vgl. BGE 149 I 218 E. 8.5.1 S. 229 ff.; BGer-Urteil 1C.63/2023 vom 17. Oktober 2024 E. 3.6.4; siehe etwa § 45f Abs. 2 lit. a PolG-BL (SGS 700), Art. 22b Abs. 2 lit. a PolG-GR (BR 613.000), Art. 102 Abs. 1 lit. e PolG-JU (RSJU 551.1), Art. 101b PolG-NE (RSN 561.1), § 11a lit. a PolG-SZ (SRSZ 520.110), § 39a Abs. 2 Ziff. 1 PolG-TG (RB 551.1), Art. 21a lit. a PolG-UR (RB 3.8111), Art. 59 Abs. 2 lit. a PolG-VS (SGS 550.1).

¹⁰²² SR 361.

¹⁰²³ Vgl. § 36^{octies} Abs. 2 lit. a PolG-SO (BGS 511.11).

¹⁰²⁴ Siehe z.B. § 36b Abs. 2 lit. b PolG-AG (SAR 531.200), Art. 59 Abs. 1 lit. b VE-PolG-AI, § 45f Abs. 2 lit. b PolG-BL (SGS 700), Art. 109 Abs. 2 lit. b PolG-BE (BGS 521.1), Art. 22b Abs. 2 lit. b PolG-GR (BR 613.000), § 36^{octies} Abs. 2 lit. b PolG-SO (BGS 511.11), § 11a lit. c u. d PolG-SZ

Sodann ist die *Datenauswertung* gesetzlich zu normieren. Die gesetzliche Grundlage hat insbesondere festzulegen, *wer unter welchen Voraussetzungen* die erfassten Daten *einsehen und auswerten darf*.¹⁰²⁵ Der Kreis der zur Auswertung befugten Stellen ist vor dem Hintergrund des Verhältnismässigkeitsprinzips *möglichst eng zu definieren*. Im Zusammenhang mit der AFV kommen hierfür deshalb *ausschliesslich die Polizei oder andere Strafverfolgungsbehörden* in Betracht;¹⁰²⁶ eine weitergehende Nutzung durch andere Verwaltungsbehörden ist aufgrund des Einsatzzwecks der AFV als unzulässig zu erachten. Die AFV dient der polizeilichen Vorermittlung, nicht aber der Verkehrsplanung oder -steuerung. Eine Zweckentfremdung zu verkehrstechnischen Zwecken wäre datenschutzrechtlich unzulässig, sofern sie nicht auf einer eigenständigen, formell-gesetzlichen Grundlage beruht.¹⁰²⁷

261

Zur Vermeidung systematischer oder anlassloser Datenanalysen muss die *Datenverarbeitung* sodann *an objektive Kriterien geknüpft* sein. Deshalb sollte das Gesetz vorschreiben, dass *eine manuelle oder automatisierte Auswertung nur bei Vorliegen eines Treffers* («Hit») *zulässig ist*.¹⁰²⁸ Es ist zudem zu regeln, *welche Stelle die Auswertung anordnen darf und unter welchen Voraussetzungen dies geschehen kann*. Dabei sind Mindestanforderungen festzulegen, etwa dass die Auswertung dem Verhältnismässigkeits- und Subsidiaritätsprinzip genügen und geeignet sein muss, weiterführende Ermittlungsansätze zu generieren.¹⁰²⁹ Eine

(SRSZ 520.110), § 39a Abs. 2 Ziff. 3 PolG-TG (RB 551.1), Art. 21a lit. c PolG-UR (RB 3.811), Art. 59 Abs. 2 lit. c PolG-VS (SGS 550.1), Art. 38 Abs. 2 lit. b E-PolG-TI.

¹⁰²⁵ Die derzeit bestehenden bzw. beabsichtigten Regelungen zur AFV sehen zwar allesamt vor *wer* die Daten einsehen und auswerten darf; eine Regelung, *unter welchen Voraussetzungen* die Datenanalyse erfolgt, wird in keiner Bestimmung normiert; vgl. § 36b PolG-AG (SAR 531.200), Art. 59 VE-PolG-AI, Art. 50 VE-PolG-AR, § 45f PolG-BL (SGS 700), Art. 109 PolG-BE (BGS 521.1), Art. 33j VE-PolG-FR, Art. 22b PolG-GR (BR 613.000), Art. 102 Abs. 1 lit. e PolG-JU (RSJU 551.1), § 36^{octies} Art. 101b PolG-NE (RSN 561.1), § 36^{octies} PolG-SO (BGS 511.1), § 11a PolG-SZ (SRSZ 520.110), § 39a PolG-TG (RB 551.1), Art. 9b PolG-TI (RL 561.100), Art. 21a PolG-UR (RB 3.811), Art. 59 PolG-VS (SGS 550.1).

¹⁰²⁶ Zur Bestimmtheit des Begriffs «Polizei» im Zusammenhang mit der Ermächtigungsgrundlage vgl. vorne [N 251 ff.](#)

¹⁰²⁷ In diesem Zusammenhang erscheint fraglich, inwiefern ein automatisierter Datenaustausch mit dem Bundesamt für Strassen (ASTRA) angezeigt erscheint (vgl. § 39a Abs. 5 PolG-TG [RB 551.1]).

¹⁰²⁸ Zum Kriterium des Vorliegens von objektiven Anordnungsvoraussetzungen im Zusammenhang mit einer konkreten Gefahr vorne [N 246 ff.](#)

¹⁰²⁹ Art. 109c Abs. 3 PolG-BE (BGS 521.1); vgl. ferner § 32g VE-PolG-ZH (Vorlage 5977).

flächendeckende oder anlasslose Analyse wäre unzulässig und bedürfte einer gesonderten gesetzlichen Grundlage.¹⁰³⁰

- 262 Die gesetzliche Grundlage hat weiter festzulegen, *an welche Behörden, in welchem Verfahren und unter welchen Voraussetzungen AFV-Daten übermittelt werden dürfen*. Bei der Datenbekanntgabe – worunter insbesondere die Weiterleitung von auf präventivpolizeilicher Grundlage erhobener Daten durch die Polizei an die Strafuntersuchungsbehörden fällt¹⁰³¹ – handelt es sich aufgrund der damit verbundenen, besonderen Gefahr von Persönlichkeitsverletzungen um einen heiklen Bearbeitungsschritt.¹⁰³² Eine Weitergabe von AFV-Daten sollte daher – analog zur Datenanalyse – *grundsätzlich auf Polizei und Strafverfolgungsbehörden beschränkt bleiben* und nur unter engen gesetzlichen Voraussetzungen erfolgen. Ein interinstitutioneller Datenaustausch ist deshalb abzulehnen – erst recht, wenn dieser im Abrufverfahren erfolgen soll.¹⁰³³ *Zulässig ist eine Datenübermittlung nur, wenn ein Treffer erzielt und/oder ein konkreter Anfangsverdacht begründet wurde.*¹⁰³⁴ Eine generelle Befugnis zur Datenweitergabe ohne Anlass würde gegen das Zweckbindungs- und Verhältnismässigkeitsprinzip verstossen.¹⁰³⁵

Auch der Datenaustausch zwischen Polizei- und Strafverfolgungsbehörden bedarf einer klaren gesetzlichen Grundlage.¹⁰³⁶ Da es sich bei der AFV um eine

¹⁰³⁰ EPINEY, Basler Komm. BV, N 35 ff. zu Art. 36 BV; STÖCKLI/GRÜNINGER, Basler Komm. DSG, N 1 ff. zu Art. 34 DSG; eingehend zum Verhältnismässigkeitsprinzip und seine datenschutzrechtlichen Ausprägungen vorne [N 64 ff.](#), [120](#).

¹⁰³¹ REINHARD, Polizeirecht, S. 226 f.

¹⁰³² BBl 1988 II 413, 447; JÖHRI/STUDER, Basler Komm. aDSG, N 1 zu Art. 19 aDSG.

¹⁰³³ Vgl. aber Art. 61 Abs. 1 VE-PolG-AI, § 39a Abs. 5 PolG-TG (RB 551.1). Der Regierungsrat des Kantons Thurgau führt in seiner Botschaft zur Änderung des Polizeigesetzes, S. 16, diesbezüglich aus, dass Abs. 5 dem Vorschlag der KKJPD entspreche und es sich bei den dort genannten Behörden um diejenigen handeln würde, die sich am System AFV beteiligen. Die Beteiligung an einer Vorermittlungsmassnahme macht das Bundesamt für Strassen ASTRA aber freilich nicht zu einer Ermittlungsbehörde.

¹⁰³⁴ Vgl. etwa betreffend das Profiling etwa Art. 109 Abs. 1 lit. b i.V.m. 141 Abs. 3 PolG-BE (BGS 521.1).

¹⁰³⁵ Vgl. aber Art. 61 VE-PolG-AI, § 39a Abs. 5 PolG-TG (RB 551.1). Die Bekanntgabe sollte grundsätzlich dem Zweck der ursprünglichen Beschaffung entsprechen (*Zweckidentität*) oder zumindest mit diesem vereinbar sein (*Zweckkompatibilität*). Je heikler die Daten (besonders schützenswerte Personendaten oder Daten, die einer besonderen Geheimhaltung unterliegen) sind, desto grösser muss die bei der Weitergabe zu übende Zurückhaltung sein (vgl. STÖCKLI/GRÜNINGER, Basler Komm. DSG, N 17 zu Art. 34 DSG [m.w.H.]); vgl. zur Zweckidentität ferner BGer-Urteil 2A.424/2000 vom 13. Februar 2001 E. 2d.

¹⁰³⁶ Vgl. etwa Art. 109d Abs. 1 lit. a PolG-BE (BGS 521.1), § 39a Abs. 5 PolG-TG (RB 551.1); siehe auch BGer-Urteil 6B.490/2024 vom 24. Januar 2025 E. 2.4 ff.; BGer-Urteil 6B.346/2024 vom 8. November 2024 E. 2.3; gl.M. JEANNERET/GAUTIER, CR CPP, N 12 zu Art. 298b StPO;

zweckduale Massnahme handelt, ist eine klare Trennung zwischen präventiver Gefahrenabwehr und repressiver Strafverfolgung unabdingbar. «No-Hit-Daten» dürfen weder gespeichert noch übermittelt werden.¹⁰³⁷

Ein weiterer wesentlicher Aspekt betrifft schliesslich die *Speicherdauer* und die *Löschfristen* der AFV-Daten.¹⁰³⁸ Datenabgeleiche, die keinen Treffer generieren («No-Hits»), sind unverzüglich und automatisiert zu löschen;¹⁰³⁹ nur so kann sichergestellt werden, dass keine unnötige Datenhaltung erfolgt.¹⁰⁴⁰ Eine vorübergehende Speicherung solcher Daten¹⁰⁴¹ lässt sich mit dem Grundsatz der Datenminimierung und dem Verhältnismässigkeitsprinzip nicht vereinbaren.¹⁰⁴² Für die Speicherung von Treffer-Daten («Hits») muss das Gesetz eine *maximale Aufbewahrungsfrist* festlegen. Explizit zu regeln ist insbesondere die Aufbewahrungsfrist für Trefferdaten, wenn und soweit (noch) kein Verwaltungs- oder Strafverfahren eingeleitet worden ist.¹⁰⁴³ Eine sachgerechte Lösung besteht darin, die *Speicherdauer an die jeweiligen Verfahrensregelungen zu koppeln*.¹⁰⁴⁴

263

Zu prüfen bleibt, wie mit «false positive-Daten» umzugehen ist. Die einschlägigen Bestimmungen zur AFV regeln den Umgang mit Daten aus unechten

KNODEL, Basler Komm. StPO, N 6 zu Art. 298b StPO; zur amtsilfweise Übermittlung von Daten aus dem Strafverfahren vorne [N 148](#); allgemein zur Amts- und Vollzugshilfe vorne [N 86 ff.](#)

¹⁰³⁷ BGE 146 I 11 E. 3.3.2 S. 17; BGer-Urteil 1C.63/2023 vom 17. Oktober 2024 E. 3.6.3.

¹⁰³⁸ Näher zur Datenaufbewahrung und Datenlöschung hinten [N 298 ff.](#)

¹⁰³⁹ Vgl. BVerfGE 120, 378 (399).

¹⁰⁴⁰ BGE 146 I 11 E. 3.3.2 S. 17 f.; BGer-Urteil 1C.63/2023 vom 17. Oktober 2024 E. 3.6.3; vgl. ferner BGE 149 I 218 E. 8.9.1 S. 234 f. zu den «false positive-Hits».

¹⁰⁴¹ Vgl. § 36b Abs. 3 PolG-AG (SAR 531.200), Art. 109c Abs. 1 PolG-BE (BGS 521.1), Art. 22b Abs. 2^{bis} PolG-GR (BR 613.000), § 39a Abs. 4 PolG-TG (RB 551.1), Art. 59 Abs. 3 PolG-VS (SGS 550.1). Keine explizite Regelung betreffend die Löschung der AFV-Daten treffen Art. 102 PolG-JU (RSJU 551.1), Art. 101b PolG-NE (RSN 561.1), § 11a PolG-SZ (SRSZ 520.110), Art. 21a PolG-UR (RB 3.8111); vgl. auch § 32e Abs. 2 VE-PolG-ZH (Vorlage 5977), welcher im Nichttrefferfall explizit vorsah, dass keine Bilder gespeichert werden sollen.

¹⁰⁴² Als einziger Kanton normiert der Kanton Solothurn die sofortige Löschung bei einem «No-Hit» (vgl. § 36^{octies} Abs. 3 lit. a PolG-SO [BGS 511.11]). Der Polizeigesetzesentwurf der Kantone Appenzell Ausserrhoden und Appenzell Innerrhoden sehen die sofortige Löschung ebenfalls vor (vgl. Art. 50 Abs. 4 VE-PolG-AR, Art. 60 lit. a VE-PolG-AI).

¹⁰⁴³ BGE 149 I 218 E. 8.9.1 S. 235; vgl. dazu die Regelung von Art. 7 Abs. 1 der Verordnung über den Einsatz von Bildaufnahme-, Bildaufzeichnungs- und anderen Überwachungsgeräten durch das Bundesamt für Zoll und Grenzsicherheit (SR 631.053): Vernichtung nach einem Monat.

¹⁰⁴⁴ Vgl. § 45f Abs. 3 lit. b PolG-BL (SGS 700), Art. 33j Abs. 3 lit. b VE-PolG-FR, Art. 22b Abs. 3 lit. b PolG-GR (BR 613.000), § 36^{octies} Abs. 3 lit. b PolG-SO (BGS 511.11), § 39a Abs. 4 Ziff. 1 PolG-TG (RB 551.1), Art. 59 Abs. 3 lit. b PolG-VS (SGS 550.1).

Treffern nicht. Dies könnte zur Annahme verleiten, dass die entsprechenden Daten wie Trefferdaten behandelt und gespeichert werden. Beim «false positive-Hit» liegt aber eine fehlende Übereinstimmung mit einer Datenbank vor. Der *unechte Trefferfall ist deshalb genauso zu behandeln wie der Nichttreffer*. Folgerichtig sind die «false positive-Daten» analog den «No-Hit-Daten» unverzüglich zu löschen.¹⁰⁴⁵ Dass in diesen Fällen die Löschung nicht durchwegs automatisch erfolgt ändert nichts an der gesetzlichen Pflicht, die Daten unverzüglich zu löschen.

7. Organisatorische, technische und verfahrensrechtliche Schutzvorkehrungen

- 264 Die formell-gesetzliche Grundlage hat zumindest in Grundzügen zu bestimmen, wie durch organisatorische und technische Massnahmen eine *missbräuchliche und unsachgemässe Verwendung des Datenmaterials* verhindert und dem Grundsatz der *Datensicherheit Rechnung* getragen wird.¹⁰⁴⁶ Um neuen Erkenntnissen und Einsichten im Bereich der Datensicherheit Rechnung zu tragen, sollte namentlich festgehalten werden, dass *Sicherheitsvorkehrungen* getroffen werden und diese *dem jeweiligen Stand der Technik* genügen müssen. In diesem Zusammenhang ist insbesondere zu regeln, dass die getroffenen Sicherheitsmassnahmen einer *regelmässigen Überprüfung* unterzogen und gegebenenfalls angepasst werden.¹⁰⁴⁷ Die technischen und organisatorischen Einzelheiten können dabei auf dem Verordnungsweg geregelt werden.¹⁰⁴⁸ Zudem ist festzulegen, dass sämtliche AFV-Einsätze *protokolliert* werden.¹⁰⁴⁹ Die Protokollierung dient nicht nur der behördlichen Nachvollziehbarkeit, sondern auch der Möglichkeit einer unabhängigen Kontrolle, insbesondere durch Datenschutzaufsichtsbehörden. Dabei ist zu gewährleisten, dass die *Protokolle* mindestens die *relevanten Angaben zu den Einsatz- und Betriebszeiten, Standorten, zur Anzahl der automatisierten Erfassungen und Trefferfällen* sowie zur *Auswertung, Bekanntgabe und Vernichtung von Daten* enthalten.¹⁰⁵⁰ Die formell-gesetzliche Normierung der Mindestanforderungen an die protokollier-

¹⁰⁴⁵ BGE 149 I 218 E. 8.9.1 S. 235.

¹⁰⁴⁶ BGE 149 I 218 E. 8.9–8.11 S. 234 ff.; BGE 146 I 11 E. 3.3.1 S. 16 f.; BGer-Urteil 1C.63/2023 vom 17. Oktober 2024 E. 3.3.1 f.

¹⁰⁴⁷ Art. 109f PolG-BE (BGS 521.1); vgl. ferner § 32h VE-PolG-ZH (Vorlage 5977).

¹⁰⁴⁸ BGE 149 I 218 E. 8.9.3 S. 237; BGE 146 I 11 E. 3.3 S. 16; BGE 133 II 331 E. 7.2.2 S. 348 f.; BGE 124 I 127 E. 3b S. 129 f.; BGer-Urteil 1C.63/2023 vom 17. Oktober 2024 E. 3.3.1.

¹⁰⁴⁹ Vgl. für das deutsche Recht ARZT/MÜLLER/SCHWABENBAUER, Informationsverarbeitung, Kap. G N 50.

¹⁰⁵⁰ Vgl. Art. 109f Abs. 1 PolG-BE (BGS 521.1), § 32e Abs. 2 VE-PolG-ZH (Vorlage 5977).

ten Daten ist wünschenswert, kann aber auch dem Verordnungsgeber überlassen werden.¹⁰⁵¹

Zur Überprüfung der Zweckwirksamkeit ist für stationär oder dauerhaft mobil eingesetzte AFV-Systeme eine Evaluationspflicht vorzusehen.¹⁰⁵² Eine gesetzliche Evaluationspflicht stellt sicher, dass die Standorte nicht willkürlich gewählt werden und dass der Einsatz tatsächlich einen sicherheitsrelevanten Mehrwert bietet.¹⁰⁵³ Zudem wird mit einer periodischen Evaluationspflicht sichergestellt, dass die ohnehin bereits beschränkten polizeilichen Mittel¹⁰⁵⁴ am richtigen Ort und möglichst effizient eingesetzt werden. Die genaue Ausgestaltung der Evaluation kann auf dem Verordnungsweg geregelt werden.¹⁰⁵⁵ Formell-gesetzlich sollte zudem ausdrücklich bestimmt werden, dass der AFV-Einsatz einer Kontrolle durch den Datenschutzbeauftragten unterliegt. Durch die regelmässige Überprüfung der Zugriffsprotokolle wird die gesetzeskonforme und verhältnismässige Nutzung der AFV sichergestellt. Zum Zweck einer effektiven Kontrolle sollten sodann eine gesetzliche Pflicht vorgesehen werden, dem Datenschutzbeauftragten die Zugriffsprotokolle regelmässig von sich aus oder zumindest auf Anfrage zuzustellen.¹⁰⁵⁶

Mit Blick auf einen effektiven Rechtsschutz sind im Gesetz schliesslich Auskunfts- und Einsichtsrechte sowie das anwendbare Rechtsschutzprozedere für betroffene Personen zu regeln.¹⁰⁵⁷ Hier bietet es sich an, im Zusammenhang mit dem Auskunftsrecht auf die einschlägigen Bestimmungen der kantonalen Datenschutzgesetzgebung zu verweisen.¹⁰⁵⁸ Im Falle der Datenauswertung kann auf die Bestimmungen des jeweiligen Verfahrensrechts Bezug genommen werden. Gleichzeitig kann es jedoch Situationen geben, in denen die Auskunft oder Benachrichtigung aufgeschoben werden muss. Dies ist insbesondere dann der Fall, wenn eine sofortige Auskunft laufende straf- oder verwaltungsrechtli-

¹⁰⁵¹ Konkretisierende Ausführungs- bzw. Vollzugsverordnungen sind zulässig, soweit sie sich an den gesetzlichen Rahmen halten und für den Vollzug des Gesetzes erforderlich sind (vgl. BGE 149 I 218 E. 8.9.3 S. 237; BGE 146 I 11 E 3.3 S. 16; BGE 133 II 331 E. 7.2.2 S. 348 f.; BGE 124 I 127 E. 3b S. 132 f.).

¹⁰⁵² Eingehend zu den Evaluationsklauseln BUNDESAMT FÜR JUSTIZ BJ, Gesetzgebungsleitfaden, Rz. 1149 (m.Verw.).

¹⁰⁵³ Vgl. Art. 58 Abs. 5 VE-PolG-AI, Art. 109a Abs. 2 PolG-BE (BGS 521.1); einlässlich zur Evaluationspflicht im Zusammenhang mit der Videoüberwachung vgl. MÜLLER LUCIEN, Videoüberwachung, S. 302 ff.

¹⁰⁵⁴ Siehe dazu vorne [N 43](#), insb. FN 182.

¹⁰⁵⁵ A.a.O.

¹⁰⁵⁶ So implizit wohl Art. 109f Abs. 2 PolG-BE (BGS 521.1).

¹⁰⁵⁷ BGE 149 I 218 E. 8.10 S. 237 ff.; BGer-Urteil 1C.63/2023 vom 17. Oktober 2024 E. 3.3.2.

¹⁰⁵⁸ Vgl. Art. 109e PolG-BE (BGS 521.1).

che Massnahmen vereiteln oder deren Erfolg gefährden könnte. Ein solcher Aufschub muss gesetzlich klar definiert sein (vgl. Art. 20 Abs. 1 lit. b DSGVO)¹⁰⁵⁹, um sicherzustellen, dass er nur unter engen Voraussetzungen zulässig ist und die betroffenen Personen nicht dauerhaft oder willkürlich von ihren Rechten ausgeschlossen werden.¹⁰⁶⁰

C. Zwischenergebnis

²⁶⁶ Die Anforderungen an die Normdichte der AFV-Regelung sind insgesamt hoch zu veranschlagen. Hinsichtlich des Einsatzraums ist normativ festzulegen, dass die AFV ausschliesslich im öffentlich zugänglichen Raum zum Einsatz kommt. Im Zusammenhang mit der Vorstrukturierung der gesetzgeberischen Interessenabwägung ist die AFV als zweckduales Fahndungsmittel zu konzipieren, dessen Zulässigkeit an das Vorliegen einer konkreten oder zumindest konkretisierbaren Gefahr geknüpft ist; eine abstrakte Gefahr genügt hierfür nicht.¹⁰⁶¹ Diese bildet eine objektive Grundlage für die Erforderlichkeit der Massnahme und verdeutlicht den gesetzgeberischen Willen, dass die AFV nicht flächendeckend eingesetzt werden soll. Darüber hinaus ist der Einsatzzweck präzise festzulegen – allgemeine Umschreibungen wie «zum Zweck der Fahrzeugfahndung und Verkehrsüberwachung» genügen nicht. Vielmehr ist die *duale Zwecknatur* explizit abzubilden: Die AFV dient der Identifikation bzw. dem Schutz von Personen und Sachen sowie der Erkennung, Verhinderung und Verfolgung von Straftaten.

²⁶⁷ Die Anordnungs- und Durchführungsbefugnis steht ausschliesslich der Polizei zu. Dabei ist der Begriff «Polizei» präzise zu definieren, insbesondere im Hinblick auf die städtischen Polizeikorps und Gemeindepolizeien. Entscheidend ist hier die kriminalpolizeiliche Zuständigkeit. Da sich die Befugnis zur AFV-Anordnung direkt an diese Kompetenz knüpft, ist es polizeikompetenzrechtlich sachgerecht, eine Vorbehaltsregelung zugunsten der Kantonspolizei zu treffen. Alternativ kann vorgesehen werden, dass Stadt- oder Regionalpolizeien im Auftrag und unter Aufsicht der Kantonspolizei AFV-Massnahmen durchführen

¹⁰⁵⁹ SR 235.1.

¹⁰⁶⁰ Ergibt sich die Möglichkeit der Datenweitergabe direkt aus der gesetzlichen Grundlage, so entfällt zugleich die Informationspflicht gegenüber der betroffenen Person (Art. 20 Abs. 1 lit. b DSGVO [SR 235.1]). Für die Anwendung von Art. 20 Abs. 1 lit. b DSGVO genügt es, dass das bereichsspezifische Gesetz Raum für eine mögliche Datenverarbeitung lässt (vgl. MEIER, Protection des données, N 953); vgl. zum datenschutzrechtlichen Transparenzprinzip und seinen Einschränkungen vorne [N 122 f.](#)

¹⁰⁶¹ Näher dazu im Rahmen der Verhältnismässigkeitsprüfung hinten [N 285.](#)

können. Zudem ist die Anordnungskompetenz weiter zu präzisieren: Angesichts der Eingriffstiefe im Trefferfall sollte sie dienstgradhohen Polizeibeamten (z.B. Polizeikommandant) vorbehalten bleiben. Hinsichtlich der technischen Mittel und Einsatzformen muss aus der gesetzlichen Grundlage klar hervorgehen, ob mit der AFV auch Fahrzeuginsassen optisch erfasst werden.¹⁰⁶² Eine solche Möglichkeit stellt eine neue Dimension des Grundrechtseingriffs dar und bedarf einer ausdrücklichen gesetzlichen Ermächtigung.

Besonders hohe Anforderungen an die Normklarheit sind im Bereich des Datenverwendungszwecks zu stellen. Hier ist zunächst explizit zu normieren, mit welchen Datenbanken ein Abgleich erfolgt. Zweckmässig erscheint eine Orientierung an den Bestimmungen von Art. 15 f. BPI¹⁰⁶³. Auch die Datenauswertung ist gesetzlich zu regeln und an objektive Kriterien zu knüpfen. Die Anordnungsbefugnis sowie die Voraussetzungen für eine vertiefte Analyse sind klar und rechtsstaatlich belastbar zu definieren. Die Datenweitergabe ist präzise zu regeln und auf Polizei und Strafverfolgungsbehörden zu beschränken.¹⁰⁶⁴ Zudem ist die Zulässigkeit der Datenübermittlung an objektive Kriterien, wie etwa einen Treffer in der Fahndungsdatenbank, zu knüpfen. Speicherdauer und Löschrufen sind explizit zu normieren. Dies gilt insbesondere für die Aufbewahrungsdauer von Trefferdaten, solange noch kein Straf- oder Verwaltungsverfahren eingeleitet wurde. «False-positive-Daten» sind wie «No-Hit-Daten» zu behandeln und unverzüglich zu löschen, wobei eine formell-gesetzliche Normierung dieser Pflicht wünschenswert ist.

Im Bereich der organisatorischen, technischen und verfahrensrechtlichen Schutzvorkehrungen sind Massnahmen zur Datensicherheit sowie gegen missbräuchliche und unsachgemässe Verwendung der erhobenen Daten zu treffen. Die Sicherungsvorkehrungen müssen regelmässig überprüft und gegebenenfalls angepasst werden. Der AFV-Einsatz ist zu protokollieren, wobei die Protokollierung Angaben zu Einsatz- und Betriebszeiten, Standorten, der Anzahl der automatisierten Erfassungen und Trefferfälle sowie zur Auswertung, Bekanntgabe und Vernichtung von Daten enthalten sollte.¹⁰⁶⁵ Diese Protokolle bilden zugleich eine zentrale Grundlage für die zu regelnde Aufsicht durch den Datenschutzbeauftragten und für die Durchsetzung von Betroffenenrechten. Zu-

¹⁰⁶² Zur Ausgestaltung der optischen Fahrzeuginsassenerfassung hinten [N 282 f.](#)

¹⁰⁶³ SR 361.

¹⁰⁶⁴ Eingehend zu den Datenübermittlungsbefugnissen im deutschen Recht ARZT/MÜLLER/SCHWABENBAUER, Informationsverarbeitung, Kap. G N 863 ff.

¹⁰⁶⁵ Vgl. für das deutsche Recht ARZT/MÜLLER/SCHWABENBAUER, Informationsverarbeitung, Kap. G N 50.

dem ist eine *periodische Evaluation* vorzusehen, um sicherzustellen, dass stationäre AFV-Systeme an den richtigen Orten und damit effizient eingesetzt werden.

Schliesslich muss ein effektiver Rechtsschutz sichergestellt werden, der *Auskunfts- und Einsichtsrechte* sowie das anwendbare *Rechtsschutzprozedere* regelt.¹⁰⁶⁶ Hier kann auf die einschlägigen Bestimmungen der kantonalen Datenschutzgesetzgebung und Verfahrensregelungen verwiesen werden. Soll die Information über die Datenbearbeitung unterbleiben, ist dies explizit zu normieren – unter Angabe der Voraussetzungen, unter denen ein solcher Informationsaufschub zulässig ist (z.B. Gefährdung laufender Verfahren).

¹⁰⁶⁶ BGE 149 I 218 E. 8.10 S. 237 f.; BGer-Urteil 1C.63/2023 vom 17. Oktober 2024 E. 3.3.2.

IV. Öffentliches Interesse (Art. 36 Abs. 2 BV)

Neben einer gesetzlichen Grundlage bedarf jede Einschränkung von Grundrechten eines rechtfertigenden öffentlichen Interesses (Art. 36 Abs. 2 BV).¹⁰⁶⁷ Unbestritten im öffentlichen Interesse liegen die Wahrung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung,¹⁰⁶⁸ die Straftatenprävention¹⁰⁶⁹ sowie die Aufklärung und Verfolgung bereits begangener Straftaten.¹⁰⁷⁰ Die AFV dient primär der *Fahndung nach gesuchten Fahrzeugen und Haltern* sowie der Identifikation von Fahrzeugen mit behördlichen Einträgen (z.B. gestohlene Fahrzeuge oder solche mit ausgeschriebenen Haltern). Sie unterstützt damit sowohl die präventive Gefahrenabwehr als auch die repressiven Aufgaben der Strafverfolgung. Die mit der AFV-Massnahme verfolgten Zwecke – insbesondere die Verhütung und erleichterte Verfolgung von Straftaten – liegen damit grundsätzlich im öffentlichen Interesse.¹⁰⁷¹ Allerdings entbindet die Feststellung eines öffentlichen Interesses nicht von der Pflicht, konkret zu bestimmen, ob ein hinreichendes öffentliches Interesse an der AFV tatsächlich besteht und wie hoch es im Ein-

¹⁰⁶⁷ Der Schutz von Grundrechten Dritter kann einen Eingriff gleichermassen rechtfertigen (vgl. EPINEY, Basler Komm. BV, N 51 zu Art. 36 BV; HÄFELIN/HALLER/KELLER/THURNHERR, Bundesstaatsrecht, N 326; KIENER, Grundrechtslehren, § 30 N 103; SCHWEIZER/KREBS, St. Galler Kommentar, N 50 f. zu Art. 36 BV).

¹⁰⁶⁸ In der bundesgerichtlichen Rechtsprechung sind dies typischerweise der Schutz von Leben und Gesundheit der Menschen, von öffentlicher Ruhe und Sittlichkeit sowie von Treu und Glauben im Geschäftsverkehr (vgl. BGE 147 I 372 E. 2.3.3 S. 377; BGE 146 I 11 E. 3.3.2 S. 17; BGE 145 IV 433 E. 3.5 S. 436; BGE 143 I 147 E. 5.1 S. 153 f.; BGE 137 II 431 E. 4.1 S. 445 f.; BGE 127 I 164 E. 3d S.172 f.; BGE 127 II 91 E. 4 S. 100 f.; EPINEY, Basler Komm. BV, N 49 zu Art. 36 BV; HÄFELIN/MÜLLER/UHLMANN, Verwaltungsrecht, N 472, SCHWEIZER/KREBS, St. Galler Kommentar, N 47 zu Art. 36 BV; WYSS, Öffentliche Interessen, S. 279 ff.); eingehend zum Begriff der öffentlichen Sicherheit und Ordnung sowie zu den polizeilichen Schutzgütern vgl. vorne [N 73 ff.](#)

¹⁰⁶⁹ BGE 149 I 218 E. 8.6 S. 232; BGE 146 I 11 E. 3.3.2 S. 17; BGE 140 I 353 E. 5.5 S. 362; BGE 137 I 31 E. 6.4 S. 46; BGE 128 II 259 E. 3.5 S. 275; BGE 120 Ia 147, E. 2d S. 151; BGE 117 Ia 472, E. 3 f. S. 477 f.; im Ergebnis auch BGer-Urteil 6B.490/2024 vom 24. Januar 2025, E. 2.4 ff.

¹⁰⁷⁰ BGE 146 I 11 E. 3.3.2 S. 17; BGE 128 II 259 E. 3.5 S. 275; BGE 120 Ia 147 E. 2d S. 151; BGE 117 Ia 472 E. 3f S. 477 f.; im Ergebnis gleich BGE 140 I 381 E. 4.2.2 S. 385; BGer-Urteil 6B.490/2024 vom 24. Januar 2025 E. 2.4.3; vgl. auch BGer-Urteil 1P.128/2003, E. 3.3: «Dass die Verfolgung von Straftaten im öffentlichen Interesse liegt, steht ausser Frage.».

¹⁰⁷¹ Vgl. BGE 146 I 11 E. 3.3.2 S. 17: «Die Aufrechterhaltung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung, die Unterstützung der Behörden bei der Durchsetzung der Rechtsordnung, vorbeugende Massnahmen zur Erhöhung der Verkehrssicherheit sowie die Verfolgung der Verstösse gegen das Verkehrsrecht liegen zwar fraglos im öffentlichen Interesse.».

zelfall zu gewichten ist.¹⁰⁷² Entscheidend ist, ob der Einsatz der AFV zur Verwirklichung der verfolgten Ziele geeignet, erforderlich und verhältnismässig ist.

- 271 Ein *hinreichendes öffentliches Interesse fehlt* beispielsweise, wenn sich die AFV mit Blick auf ihre zweckduale Zielsetzung schon grundsätzlich als *gänzlich ungeeignet erweisen würde*. Dies wäre etwa dann der Fall, wenn die Massnahme *keinen signifikanten Beitrag zur Identifikation gesuchter Fahrzeuge leisten könnte* oder wenn die *erhobenen Daten für die Strafverfolgung keinen konkreten Nutzen hätten*. Ein ineffektiver AFV-Einsatz liesse sich nicht durch ein öffentliches Interesse rechtfertigen. Entsprechendes gilt für die sich dem Trefferfall anschliessenden Datenbearbeitungsschritte. *An wirkungslosen staatlichen Massnahmen besteht grundsätzlich kein öffentliches Interesse.*¹⁰⁷³ Ebenso liegt kein hinreichendes öffentliches Interesse vor, wenn die AFV zur Erreichung ihrer Ziele *gar nicht erforderlich* ist, weil gleich wirksame, aber weniger eingriffsintensive Alternativen existieren. Würde sich etwa zeigen, dass gezielte polizeiliche Kontrollen oder eine verstärkte Präsenz von Polizeipatrouillen dieselben Fahndungserfolge erzielen, könnte der allgemeine Einsatz der AFV nicht ohne Weiteres gerechtfertigt werden.

Wie zu zeigen ist, lässt sich die AFV aber nicht grundsätzlich als ungeeignet zur Verhinderung von Straftaten bezeichnen, und es bestehen auch nicht durchwegs mildere Mittel, um dieses Ziel zu erreichen.¹⁰⁷⁴ Konsequenterweise ist deshalb für den AFV-Einsatz das öffentliche Interesse anhand objektiver Kriterien zu beurteilen¹⁰⁷⁵ und periodisch zu überprüfen, ob für stationäre oder dauerhaft mobil eingesetzte AFV-Systeme nach wie vor ein hinreichendes öffentliches Interesse besteht.¹⁰⁷⁶

- 272 Ein hinreichendes öffentliches Interesse liegt hingegen vor, wenn die AFV den Wirkungsgrad der polizeilichen Arbeit erheblich steigert.¹⁰⁷⁷ So ermöglicht sie es, die Messstelle passierende Fahrzeuge in Echtzeit mit Fahndungslisten ab-

¹⁰⁷² Die Beurteilung, wie hoch das öffentliche Interesse zu gewichten ist, lässt sich dabei nicht streng von der im Rahmen der Verhältnismässigkeitsprüfung vorzunehmenden Abwägung zwischen öffentlichen und betroffenen privaten Interessen trennen (vgl. EPINEY, Basler Komm. BV, N 50 zu Art. 36 BV).

¹⁰⁷³ SCHWEGLER, Datenschutz im Polizeiwesen, S. 60.

¹⁰⁷⁴ Zur Voraussetzung der Erforderlichkeit hinten [N 279 ff.](#)

¹⁰⁷⁵ Diese Beurteilung könnte sich auf entsprechende polizeiliche Lageerkenntnisse stützen; vgl. dazu hinten [N 285.](#)

¹⁰⁷⁶ Zur periodischen Evaluationspflicht bei stationären AFV-Systemen vorne [N 265.](#)

¹⁰⁷⁷ Implizit BGE 149 I 218 E. 8.6 S. 232; vgl. ferner BGer-Urteil 1C.63/2023 vom 17. Oktober 2024 E. 7.1 bezüglich das Lagebild der Polizei.

zugleichen, was mit manuellen Kontrollen nicht in annähernd vergleichbarer Weise zu bewerkstelligen wäre. Die AFV kann somit *dazu beitragen, polizeiliche Ressourcen gezielter einzusetzen und die Fahndungserfolgsquote zu optimieren. Dass der Staat die ihm zur Verfügung stehenden Mittel effizient und kostenschonend einsetzt, liegt durchaus im öffentlichen Interesse.*¹⁰⁷⁸ Fiskalische Interessen können Grundrechtseingriffe jedoch grundsätzlich nicht selbständig rechtfertigen. Soweit sie ein sekundäres Motiv darstellen, können sie zu einem anerkannten öffentlichen Interesse jedoch hinzutreten.¹⁰⁷⁹ Darüber hinaus können positive Nebeneffekte berücksichtigt werden. So könnte eine verbesserte Fahndung nach gefährlichen Fahrzeugen oder gesuchten Personen eine generalpräventive Wirkung entfalten.¹⁰⁸⁰ Im öffentlichen Interesse liegt es zudem, wenn die AFV-Massnahme die *Effizienz der polizeilichen Kriminalitätsbekämpfung zu steigern vermag, etwa weil sich polizeiliche Einsätze optimieren und besser koordinieren lassen oder der Polizei ein schnelleres Eingreifen vor Ort ermöglicht wird.*¹⁰⁸¹ Die AFV ermöglicht eine effizientere und effektivere Fahndung nach Personen und Sachen als die herkömmlichen Methoden (z.B. die Errichtung von Kontrollstellen), ohne den Verkehrsfluss (z.B. an Autobahnen) zu stören. Dies liegt an sich im öffentlichen Interesse, sofern die abzugleichenden Dateien sorgfältig sowie unter Berücksichtigung der Fehlerquote festgelegt werden.¹⁰⁸²

¹⁰⁷⁸ Vgl. Wyss, Öffentliche Interessen, S. 358.

¹⁰⁷⁹ Fiskalische Interessen müssen besonders begründet werden (vgl. BGE 138 I 378 E. 8.6 S. 396 f.); vgl. ferner Wyss, Öffentliche Interessen, S. 362.

¹⁰⁸⁰ Das Sicherheitsgefühl der Bevölkerung stellt ein Faktum dar, weshalb es die Rechtssetzung beeinflussen darf und soll, *«wenn es aufgrund von Erhebungen festgestellt wird.»* (BGE 136 I 1 E. 4.4.2 S. 11). Differenzierungen, welche ihren Ursprung im subjektiven Sicherheitsbedürfnis der Bevölkerung haben, sind mit Blick auf Art. 8 Abs. 1 BV hinreichend vernünftig und sachlich (vgl. BGE 133 I 249 E. 4.2 S. 256 f.; BGE 132 I 7 E. 4.2 S. 11 f.); vgl. ferner BGer-Urteil 6B.490/2024 vom 24. Januar 2025 E. 2.4.3 betreffend die präventive verdeckte Fahndung. Danach sind *präventive Nachforschungen aus kriminalpolitischer und generalpräventiver Sicht besonders bedeutsam, zumal sie nicht nur Informationen liefern, sondern für potenzielle Täter ein ständiges Risiko der Aufdeckung erzeugen*; ähnlich BGE 140 I 381 E. 4.4.2 S. 384 f.

¹⁰⁸¹ BGE 149 I 218 E. 8.6 S. 232; vgl. ferner BGer-Urteil 1C.63/2023 vom 17. Oktober 2024 E. 7.1 in Bezug auf das polizeiliche Lagebild.

¹⁰⁸² Vgl. BGE 149 I 218 E. 8.6 S. 232.

V. Verhältnismässigkeit (Art. 36 Abs. 3 BV)

A. Einleitung

- 273 Das Verhältnismässigkeitsprinzip (Art. 5 BV) stellt eine zentrale Leitlinie für das polizeiliche Handeln dar und ist sowohl für präventiv-polizeiliche als auch für strafprozessuale Massnahmen massgebend. Es verlangt, dass staatliche Eingriffe nur in einem angemessenen Verhältnis zu ihrem Zweck stehen dürfen.¹⁰⁸³ Ein wesentlicher Grundsatz im Polizeirecht ist in diesem Zusammenhang das Störerprinzip: polizeiliche Massnahmen sind grundsätzlich auf diejenigen Personen zu beschränken, die für den polizeiwidrigen Zustand verantwortlich sind.¹⁰⁸⁴ Auch wenn es sich bei der AFV nicht um eine klassische Einzelfallintervention, sondern um eine vorgelagerte polizeiliche Fahndungsmassnahme handelt, bleibt das Störerprinzip von Bedeutung. Gerade beim präventiv-polizeilichen Einsatz der AFV stellt sich die Frage nach der Verhältnismässigkeit in besonderer Weise. Dabei sind insbesondere die gesetzlich vorgesehenen Zwecke der Massnahme entscheidend, um ihre Geeignetheit, Erforderlichkeit und Zumutbarkeit bzw. ihre Verhältnismässigkeit im engeren Sinne zu beurteilen.¹⁰⁸⁵ Die zweckduale AFV verfolgt sowohl präventive als auch repressive Ziele.¹⁰⁸⁶ Ob sich der AFV-Einsatz als verhältnismässig erweist, muss sich an diesen Zwecken messen lassen.
- 274 Die präventiv-polizeiliche Nutzung der AFV im öffentlichen Raum verfolgt primär das Ziel des Schutzes von Personen und Sachen sowie die Erkennung, Verhütung und Verfolgung von Straftaten. Ähnlich wie bei der staatlichen Videoüberwachung soll die AFV einerseits das Risiko einer Aufdeckung erhöhen und andererseits der Polizei ermöglichen, schnell auf potenzielle Gefahrenlagen zu reagieren, Störungen zu beseitigen oder das Schadensausmass zu minimieren. Wird die AFV im «Hit-Fall» mit einer Speicherung der erfassten Fahrzeugdaten kombiniert, erhöht sich die präventive Wirkung zusätzlich durch die Möglichkeit der späteren Auswertung im Rahmen der Strafverfol-

¹⁰⁸³ Näher zum Verhältnismässigkeitsprinzip sowie zu den Ausprägungen und Herausforderungen im polizeirechtlichen Kontext vorne [N 64 ff.](#)

¹⁰⁸⁴ Zum Störerprinzip und seiner zentralen Bedeutung im Polizeirecht vorne [N 68 ff.](#)

¹⁰⁸⁵ Zur grundsätzlichen legistischen Ausgestaltung der Einsatzzwecke vorne [N 249 f.](#)

¹⁰⁸⁶ Eingehend dazu vorne [N 150 ff.](#)

gung.¹⁰⁸⁷ Diese Zwecksetzungen sind auch für die Verhältnismässigkeitsprüfung entscheidend.

Zwar kann die AFV auch zur Strafverfolgung beitragen, indem sie die Aufklärungsrate erhöht; die blossе Möglichkeit der Nutzung als Beweismittel reicht jedoch nicht aus, um ihre Verhältnismässigkeit zu begründen.¹⁰⁸⁸ Daher ist stets zu prüfen, ob die AFV als Massnahme in einem bestimmten Bereich tatsächlich dazu geeignet ist, Straftaten zu verhindern oder zumindest massgeblich zu reduzieren. Die repressiven Zwecke der AFV – wie die Bekanntgabe erfasseter Daten an Strafverfolgungsbehörden oder deren Verwendung zur Fahndung – sind hingegen vor allem bei der datenschutzrechtlichen Beurteilung relevant, insbesondere im Hinblick auf die Verhältnismässigkeit der Speicherung, Verarbeitung und Übermittlung der erfassten Fahrzeugdaten.¹⁰⁸⁹

Im Folgenden wird geprüft, ob der AFV-Einsatz zur Zielerreichung geeignet ist, ob mildere Mittel zur Verfügung stehen und ob die Massnahme unter Berücksichtigung der Interessen der Betroffenen auch zumutbar erscheint.

B. Geeignetheit

Die Frage der Eignung der AFV als polizeiliches Instrument zur Verhütung und Ahndung von Straftaten ist zentral für ihre rechtliche Zulässigkeit.¹⁰⁹⁰ Wäre die Massnahme bereits ungeeignet, würde sie mangels Zweckdienlichkeit als unverhältnismässig eingestuft.¹⁰⁹¹ Daher ist zunächst zu prüfen, ob der Einsatz

275

¹⁰⁸⁷ Vgl. BGer-Urteil 6B.490/2024 vom 24. Januar 2025 E. 2.4 u. E. 2.4.3.

¹⁰⁸⁸ Die Massnahme muss im Verhältnis zur tatsächlichen Zielerreichung stehen, der Eingriff darf m.a.W. nicht mit einem bloss hypothetischem Nutzen begründet werden; zur Zweck-Mittel-Relation vgl. BGE 144 I 126 E. 8.3 S. 144; BGE 143 I 147 E. 3.1 S. 151; BGE 143 I 310 E. 3.4.1 S. 318; BGE 138 I 331 E. 7.4.3.1 S. 346; BGE 137 IV 249 E. 4.5 S. 256; BGer-Urteil 2C.941/2020 E. 3.2.3; HÄFELIN/MÜLLER/UHLMANN, Verwaltungsrecht, N 514; SCHINDLER, St. Galler Kommentar, N 60 zu Art. 5 BV; TSCHANNEN/MÜLLER/KERN, Verwaltungsrecht, N 452.

¹⁰⁸⁹ BGE 149 I 218 E. 8.5.1 S. 231; BGer-Urteil 1C.63/2023 vom 17. Oktober 2024 E. 3.6.3.

¹⁰⁹⁰ Geeignet ist eine staatliche Handlung dann, wenn durch sie das öffentliche Interesse auch tatsächlich wahrgenommen werden, mithin wenn der im öffentlichen Interesse oder in den Schutzbedürfnissen Dritter verfolgte Zweck erreicht werden kann (vgl. HÄFELIN/HALLER/KELLER/THURNHERR, Bundesstaatsrecht, N 337; KIENER, Grundrechtslehren, § 30 N 105; MALINVERNI/HOTTELIER/HERTIG RANDALL/FLÜCKIGER, Droit constitutionnel II, N 234).

¹⁰⁹¹ An ungeeigneten Massnahme besteht auch kein öffentliches Interesse vgl. vorne [N 271](#). Allgemein zum Erfordernis der Eignung vgl. HÄFELIN/HALLER/KELLER/THURNHERR, Bundesstaatsrecht, N 337; HÄFELIN/MÜLLER/UHLMANN, Verwaltungsrecht, N 522 ff.; KIENER, Grundrechtslehren, § 30 N 105; MALINVERNI/HOTTELIER/HERTIG RANDALL/FLÜCKIGER, Droit

der AFV tatsächlich dazu beiträgt, sicherheitsrelevante Gefahren abzuwenden und strafrechtlich relevante Sachverhalte aufzuklären.

Die AFV-Überwachung bietet *in repressiver Hinsicht* insbesondere den Vorteil, dass sich *gesuchte Personen und/oder Sachen* durch den automatisierten Datenabgleich mit Fahndungsdatenbanken sehr *schnell identifizieren lassen* und die polizeiliche Intervention zeitnah ausgelöst werden kann.¹⁰⁹² Dies stellt eine erhebliche Effizienzsteigerung dar.¹⁰⁹³ Zu diesem Zweck ist die AFV somit geeignet. Die *präventive Wirkung* der AFV entfaltet sich insbesondere dann, wenn sie für potenzielle Täter wahrnehmbar ist. Der *sichtbare Einsatz* kann ein *Gefühl erhöhter Entdeckungsgefahr* erzeugen.¹⁰⁹⁴ Dies kann zu einer abschreckenden Wirkung führen, insbesondere bei Delikten wie Fahrzeugdiebstählen, illegalen Grenzübertritten oder der Flucht nach schweren Straftaten.¹⁰⁹⁵ Zudem bietet die AFV durch ihre Punktualität und Selektivität einen wesentlichen Vorteil gegenüber anderen Massnahmen.¹⁰⁹⁶ Während etwa eine flächendeckende Videoüberwachung zu einer permanenten Beobachtung des öffentlichen Raums führen kann, ist die AFV *auf bestimmte Kontrollpunkte und konfigurierbare Fahndungskriterien beschränkt*.¹⁰⁹⁷ Dies stellt sicher, dass sie gezielt zur Identifizierung von relevanten Fahrzeugen eingesetzt wird, ohne zu einer anlasslosen Massenüberwachung zu führen.¹⁰⁹⁸

- 276 An der grundsätzlichen Eignung der AFV zur Gefahrenabwehr und Straftatenprävention ändert nichts, dass die gefahrenabwehrende Massnahme unter Umständen nicht rechtzeitig erfolgt. Ein Fahndungstreffer allein bedeutet nicht automatisch, dass die Polizei sofort Folgemaassnahmen einleiten kann. Es

constitutionnel II, N 234; SCHWEIZER/KREBS, St. Galler Kommentar, N 54 zu Art. 36 BV; TSCHANNEN/MÜLLER/KERN, Verwaltungsrecht, N 456 f.

¹⁰⁹² Die Möglichkeit der Echtzeit-Identifikation erleichtert nicht nur die Gefahrenabwehr, sondern auch die Koordination und Durchführung allfälliger Sofortmassnahmen (z.B. Anhörung, Durchsuchung), was polizeilicher Sicht einen erheblichen operativen Mehrwert darstellt.

¹⁰⁹³ Zur fahndungserfolgserhöhenden Wirkung der AFV bereits vorne [N 271 f.](#)

¹⁰⁹⁴ Präventive Nachforschungen sind aus kriminalpolitischer und generalpräventiver Sicht besonders bedeutsam. Sie liefern nicht nur Informationen, sondern erzeugen für potenzielle Täter ein ständiges Risiko der Aufdeckung (vgl. BGE 140 I 381 E. 4.4.2 S. 385; BGer-Urteil 6B.490/2024 vom 24. Januar 2025 E. 2.4.3).

¹⁰⁹⁵ BGE 140 I 381 E. 4.4.2 S. 385; BGer-Urteil 6B.490/2024 vom 24. Januar 2025 E. 2.4 ff.

¹⁰⁹⁶ Vgl. BGE 149 I 218 E. 8.6 S. 232.

¹⁰⁹⁷ Vgl. dazu auch im Zusammenhang mit der intelligenten Videoüberwachung WEINBERG, Videoüberwachung, S. 22; eingehend zur Eignung der Videoüberwachung zu präventiven Zwecken vgl. MÜLLER LUCIEN, Videoüberwachung, S. 241 ff.; zu den Fahndungskriterien bzw. zur Eingriffsschwelle im Rahmen der Datenauswertung hinten [N 287 ff.](#)

¹⁰⁹⁸ Näher zur (vermeintlichen) Anlasslosigkeit der AFV vorne [N 225 f.](#)

kann in Einzelfällen vorkommen, dass ein gesuchtes Fahrzeug zwar identifiziert, aber vor einer physischen Kontrolle bereits weitergefahren ist oder sich ausserhalb des unmittelbaren Zugriffsbereichs der Einsatzkräfte befindet. Dies schmälert jedoch nicht die Geeignetheit der AFV als Fahndungsinstrument, da die Massnahme dennoch zur Identifikation und Erfassung relevanter Sachverhalte beiträgt. *Entscheidend ist, dass die AFV den Behörden ermöglicht, schneller und gezielter auf sicherheitsrelevante Vorgänge zu reagieren, selbst wenn ein unmittelbarer Zugriff nicht in jedem Fall gewährleistet ist.*

Ein möglicher Einwand gegen die Geeignetheit der AFV als polizeiliches Fahndungsinstrument könnte sich aus der statistischen Trefferquote ergeben. In der Tat ist die Zahl der erfassten Fahndungstreffer im Verhältnis zur Gesamtzahl der erfassten Fahrzeuge äusserst gering: Die Trefferquote liegt bei rund 1%, während der Datenabgleich in 99% in einem Nichttreffer oder einem unechten Treffer resultiert.¹⁰⁹⁹

277

Daraus könnte die Schlussfolgerung gezogen werden, dass die AFV als Massnahme zur Gefahrenabwehr und vorbeugenden Bekämpfung von Straftaten ungeeignet ist, da ihr tatsächlicher Nutzen in einem ungünstigen Verhältnis zur Gesamtmenge der erfassten Daten steht. *Dieser Ansatz verkennt jedoch, dass die Gefahrenabwehr und die präventive Straftatenbekämpfung grundsätzlich präventiv, mithin zukunftsorientiert sind; ihre tatbestandlichen Voraussetzungen werden auf der Grundlage einer ex-ante-Betrachtung ermittelt.*¹¹⁰⁰ Folgerichtig muss auch die Frage, ob die gesetzliche Norm überhaupt geeignet ist, die genannten Ziele zu erreichen, ex-ante beantwortet werden. Der Gesetzgeber hat im Rahmen der Legiferierung eine Prognose abzugeben; ihm kommt insoweit auch eine Einschätzungsprärogative zu.¹¹⁰¹ Zudem ist es dem Gesetzgeber nicht untersagt, neue technologische Fahndungsmethoden auch dann zu normieren, wenn über ihre langfristige Effektivität noch keine umfassenden empirischen Erkenntnisse vorliegen. Die ex-ante-Prognoseentscheidung trägt dem Umstand Rechnung, dass sich die praktische Bedeutung einer Massnahme erst mit zunehmender Anwendung weiterentwickelt. Die Berücksichtigung von konkreten «Erfolgszahlen» stellt eine ex-post-Betrachtung dar, die dem Gefahrenabwehrrecht und der Straftatenprävention entgegensteht.

¹⁰⁹⁹ Zur Trefferquote vorne [N 209 ff.](#)

¹¹⁰⁰ Eingehend zur Differenzierung zwischen präventiv- und repressiv-polizeilichen Massnahmen sowie zum Inhalt des Gefahrenbegriffs vorne [N 148 ff.](#), insb. [150 f.](#)

¹¹⁰¹ Einlässlich zum prognostischen Charakter der Verhältnismässigkeitsprüfung MÜLLER MARKUS, Verhältnismässigkeit, S. 30, insb. 36 ff.

- 278 Zusammenfassend lässt sich festhalten, dass die AFV trotz einer niedrigen Trefferquote als geeignetes Instrument für die Gefahrenabwehr und die präventive Bekämpfung von Straftaten qualifiziert werden kann. Entscheidend ist nicht die Anzahl der erfassten Treffer an sich, sondern die Möglichkeit, in Echtzeit relevante Fahndungstreffer zu generieren und so einen unmittelbaren Fahndungs- oder Gefahrenkontext herzustellen.

Die Eignung der AFV ist damit zu bejahen. Ob ihr Einsatz auch erforderlich und zumutbar ist, ist in den folgenden Abschnitten zu klären.

C. Erforderlichkeit

- 279 Auch wenn die AFV-Massnahme als ein zur Verhütung und Ahndung von Straftaten grundsätzlich geeignetes Mittel bezeichnet werden kann, bleibt weiter zu prüfen, ob die Durchführung des AFV-Einsatzes erforderlich ist. Das Gebot der *Erforderlichkeit determiniert die Auswahl zwischen mehreren gleich geeigneten Mitteln*. Es verlangt, dass die Behörde dasjenige Mittel auswählt, das die geringstmögliche Beeinträchtigung für die betroffenen Personen sowie für die Allgemeinheit verursacht.¹¹⁰² Die AFV darf zunächst in *sachlicher Hinsicht nicht über das Notwendige hinausgehen*.¹¹⁰³ Für die Erforderlichkeit des AFV-Einsatzes spricht in diesem Zusammenhang, dass die automatisierte Erfassung eine völlig neuartige polizeiliche Reichweite schafft, die mit konventionellen Mitteln nicht erzielt werden könnte. Die AFV ermöglicht die Generierung von Fahndungstreffern in Echtzeit, während konventionelle Methoden wie die gezielte Überprüfung aller Fahrzeuge an Kontrollpunkten enorm zeitaufwendig und personalintensiv ist.¹¹⁰⁴

¹¹⁰² Zur Erforderlichkeit einer Massnahme vgl. BGE 140 I 2 E. 9.2.2 S. 24; BGE 136 I 87 E. 3.2 S. 91 f.; EPINEY, Basler Komm. BV, N 56 zu Art. 36 BV; HÄFELIN/HALLER/KELLER/THURNHERR, Bundesstaatsrecht, N 338; HÄFELIN/MÜLLER/UHLMANN, Verwaltungsrecht, N 527 ff.; KIENER, Grundrechtslehren, § 30 N 106; MALINVERNI/HOTTELLIER/HERTIG RANDALL/FLÜCKIGER, Droit constitutionnel II, N 236 f.; SCHWEIZER/KREBS, St. Galler Kommentar, N 55 zu Art. 36 BV; TSCHANNEN/MÜLLER/KERN, Verwaltungsrecht, N 458 f. Das Gebot der Erforderlichkeit einer Massnahme wird auch als Prinzip der «Notwendigkeit», der «Zweckangemessenheit» oder als «Übermassverbot» bezeichnet (vgl. zum letzten Begriff etwa BGE 144 II 16 E. 5.3 S. 27). Gelegentlich wird der Begriff des Übermassverbots auch als Teilgehalt der Zumutbarkeit verwendet (vgl. BGE 142 I 135 E. 4.1 S. 151).

¹¹⁰³ HÄFELIN/HALLER/KELLER/THURNHERR, Bundesstaatsrecht, N 338; HÄFELIN/MÜLLER/UHLMANN, Verwaltungsrecht, N 531 ff.; TSCHANNEN/MÜLLER/KERN, Verwaltungsrecht, N 460 f. (jeweils mit Hinweisen auf die bundesgerichtliche Rechtsprechung).

¹¹⁰⁴ Ähnlich BGE 149 I 218 E. 8.6 S. 232.

Ein Beispiel hierfür ist die Polizeipräsenz vor einer Kundgebung mit Eskalationspotential: Ohne AFV müsste die Polizei im Vorfeld über hinreichende Anhaltspunkte für eine Gefährdung der öffentlichen Sicherheit verfügen, jedes einzelne Fahrzeug anhalten und die Personalien manuell abgleichen. Ein solches Vorgehen ist im praktischen Polizeialltag weder realistisch noch effizient und würde nicht nur einen deutlich intensiveren Eingriff in die Bewegungsfreiheit der unbeteiligten Bevölkerung, sondern erhebliche Verkehrsbehinderungen bedeuten. *Mit der AFV können diese Kontrollen automatisiert erfolgen, wodurch die zeitliche Belastung für die kontrollierten Personen erheblich reduziert wird.* Zudem gibt es keine mildereren, aber gleich effektiven Alternativen, welche die AFV in ihrer polizeilichen Funktion in sachlicher Hinsicht ersetzen könnten. Die Nutzung von (semi)stationären Kamerasystemen mit AFV-Technologie stellt daher die *weniger eingriffsintensive Alternative zu grossflächigen Polizeikontrollen mit Anhaltungen* dar.

Neben der sachlichen Reichweite ist auch der *zeitliche Umfang* der Massnahme am Erforderlichkeitsprinzip zu messen.¹¹⁰⁵ Es ist daher im Einzelfall zu bewerten, ob eine permanente Massnahmedurchführung tatsächlich notwendig ist oder ob eine temporäre, gezielte Überwachung ausreicht, um das angestrebte Ziel zu erreichen. Eine *Befristung der Geltungsdauer* einer einschränkenden Massnahme trägt dem *Verhältnismässigkeitsprinzip Rechnung*.¹¹⁰⁶ Die AFV muss zudem während ihrer gesamten Einsatzdauer erforderlich bleiben. Dies setzt voraus, dass die stationär sowie durchgehend mobil durchgeführte Massnahme *periodisch evaluiert bzw. die (semi)stationäre oder mobile Massnahme zeitlich befristet wird*.¹¹⁰⁷ Ob das allgemeine Interesse, jegliche zur Fahndung ausgeschriebenen Personen oder Sachen zu identifizieren, die Massnahmeerforderlichkeit zu begründen vermag, beantwortet das Bundesgericht uneinheitlich.¹¹⁰⁸

280

¹¹⁰⁵ HÄFELIN/HALLER/KELLER/THURNHERR, Bundesstaatsrecht, N 338; HÄFELIN/MÜLLER/UHLMANN, Verwaltungsrecht, N 543 ff.; TSCHANNEN/MÜLLER/KERN, Verwaltungsrecht, N 464 f. (jeweils mit Hinweisen auf die bundesgerichtliche Rechtsprechung).

¹¹⁰⁶ BGE 148 I 19 E. 6.5 S. 32.

¹¹⁰⁷ Vgl. Art. 109a Abs. 2 PolG-BE (BGS 521.1); vgl. ferner § 32e Abs. 5 VE-PolG-ZH (Vorlage 5977); zur periodischen Evaluationspflicht der AFV-Massnahme vorne [N 265](#).

¹¹⁰⁸ Zustimmend BGer-Urteil 6B.490/2024 vom 24. Januar 2025 E. 2.4.3; ähnlich bereits BGE 140 I 381 E. 4.4.2 S. 384 f.; ablehnend demgegenüber BGE 149 I 218 E. 8.7.2 S. 233.

281 Auch in ihrer *räumlichen Dimension* hat sich die AFV auf das Erforderliche zu beschränken.¹¹⁰⁹ Im Gegensatz zur Videoüberwachung operiert die AFV punktuell und zielgerichtet, indem sie nur an bestimmten Kontrollpunkten Fahrzeugdaten erfasst. Zu einer flächendeckenden Überwachung des gesamten Verkehrsflusses ist sie nicht geeignet.¹¹¹⁰ Dies unterscheidet sie von systematischen Überwachungsmassnahmen oder Videoaufzeichnungen im öffentlichen Raum, die auf die dauerhafte Beobachtung von Personen ausgelegt und zur Erstellung von Bewegungsmustern geeignet sind.¹¹¹¹ Zudem ist die AFV *systemtechnisch nicht in der Lage, angrenzende oder irrelevante Bereiche zu erfassen*; es werden ausschliesslich Fahrzeuge bzw. deren Kennzeichen erfasst. Dies gewährleistet, dass die AFV fokussiert auf polizeiliche Fahndungsziele ausgerichtet bleibt.

282 Ein zentraler Aspekt der Erforderlichkeitsprüfung der AFV ist die Frage, ob die *optische Erfassung der Fahrzeuginsassen erforderlich*, mithin verhältnismässig ist.¹¹¹² Während die Erfassung von Kontrollschildern und Fahrzeugmerkmalen weitgehend unproblematisch ist, stellt die zusätzliche Identifikation von Insassen einen deutlich intensiveren Grundrechtseingriff dar, der sorgfältig abzuwägen ist.¹¹¹³ Die *optische Erfassung ist zweifelsfrei notwendig, um gezielt(er) Fahndungsmassnahmen zu ermöglichen und die polizeiliche Intervention auf die tatsächlich gesuchte Person zu beschränken*.¹¹¹⁴ So könnte beispielsweise verhindert werden, dass ein Fahrzeug angehalten wird, obwohl die gesuchte Person gar nicht an Bord ist.¹¹¹⁵ Darüber hinaus gibt es weitere Argumente, die für eine gezielte Nutzung der optischen Erfassung sprechen. So könnte sie dazu beitragen, Mehrfachkontrollen zu vermeiden und «unnötige» Polizeieinsätze zu

¹¹⁰⁹ HÄFELIN/HALLER/KELLER/THURNHERR, Bundesstaatsrecht, N 338; HÄFELIN/MÜLLER/UHLMANN, Verwaltungsrecht, N 538 ff.; TSCHANNEN/MÜLLER/KERN, Verwaltungsrecht, N 462 f. (jeweils mit Hinweisen auf die bundesgerichtliche Rechtsprechung).

¹¹¹⁰ Näheres dazu vorne [N 218 ff.](#)

¹¹¹¹ Eingehend zu den Einsatzformen und -zwecken der Videoüberwachung vgl. MÜLLER LUCIEN, Videoüberwachung, S. 23 ff. (m.w.H./m.w.Verw.).

¹¹¹² Vgl. Art. 109 Abs. 4 PolG-BE (BGS 521.1); vgl. ferner § 4^{quinquies} PolG-LU (SRL 350; aufgehoben durch BGer-Urteil 1C.63/2023 vom 17. Oktober 2024), § 32e Abs. 1 VE-PolG-ZH (Vorlage 5977).

¹¹¹³ Zur Eingriffsintensität der optischen Erfassung von Fahrzeuginsassen vorne [N 222 ff.](#)

¹¹¹⁴ Das polizeiliche Eingriffshandeln hat sich in erster Linie gegen den Störer zu richten. Das *Störerprinzip* wird deshalb auch als *Ausprägung der Erforderlichkeit in persönlicher Hinsicht* verstanden (eingehend dazu MÖCKLI/TÖNDURY, Störerbild, S. 25 ff., 37 ff.); zum Störerprinzip im Allgemeinen vorne [N 68 ff.](#)

¹¹¹⁵ So der Regierungsrat des Kantons Luzern in seiner Botschaft zur Änderung des Polizeigesetzes, S. 16, 20.

reduzieren.¹¹¹⁶ Auch in akuten Fahndungslagen, beispielsweise bei einer laufenden Terror- oder Schwermriminalitätsfahndung, könnte die Polizei durch eine frühzeitige optische Identifikation der Insassen schneller entscheiden, ob eine Intervention erforderlich ist. Zudem würde eine solche Massnahme die *Be-weissicherheit bei Fahndungstreffern erhöhen*, da sie nachträgliche *Identitätsstreitigkeiten oder Alibikonstruktionen erschwert*.

Ein weiteres potenzielles Einsatzfeld liegt in der *Fahndung nach vermissten oder gefährdeten Personen*, etwa bei Kindesentführungen oder der Suche nach suizidgefährdeten Personen.¹¹¹⁷ In solchen Fällen könnte die AFV-Insassenerfassung dazu beitragen, eine gesuchte Person in einem Fahrzeug zu identifizieren, ohne eine direkte Anhaltung durchführen zu müssen. Auch der *Schutz vor Identitätstauschungen und Stroh Männern* kann als Argument ins Feld geführt werden: Gesuchte Personen könnten gezielt Fahrzeuge auf unbeteiligte Dritte zulassen, um Fahndungsmassnahmen zu unterlaufen. Durch die optische Erfassung könnte in solchen Fällen die tatsächliche Nutzung eines Fahrzeugs nachvollzogen werden.

Trotz dieser Vorteile bestehen *erhebliche datenschutz- und grundrechtliche Bedenken*.¹¹¹⁸ Dies zeigt sich auch in der legislatischen Praxis: Lediglich ein Kanton hat bislang eine ausdrückliche gesetzliche Grundlage für die optische Erfassung von Fahrzeuginsassen geschaffen.¹¹¹⁹ Um eine verhältnismässige Lösung zu gewährleisten, sollte die *optische Erfassung von Insassen daher nur unter sehr restriktiven Voraussetzungen zulässig* sein. So ist zunächst sicherzustellen, dass die optische Erfassung von Fahrzeuginsassen *ausschliesslich im «Hit-Fall»* erfolgt. Eine präventive oder flächendeckende Erfassung sämtlicher Insassen ohne konkreten Fahndungstreffer wäre unverhältnismässig. Sodann ist die Massnahme auf Fälle zu beschränken, in denen sie tatsächlich erforderlich und zweckmässig ist. Eine sinnvolle Begrenzung könnte sich am *Deliktskatalog von Art. 269 Abs. 2 StPO* orientieren.¹¹²⁰

283

¹¹¹⁶ Der Begriff «unnötig» ist zu relativieren. Aus polizeilicher Sicht gibt es keine unnötigen Einsätze. Jeder Polizeieinsatz, ob dringlich oder nicht dringlich, führt zu sichtbarer Präsenz auf der Strasse und/oder Interaktionen mit Bürgern und trägt damit zur Stärkung des subjektiven Sicherheitsgefühls der Bevölkerung bei. Zu den Auswirkungen des Sicherheitsgefühls auf die Rechtsetzung vgl. BGE 136 I 1 E 4.4.2 S. 11.

¹¹¹⁷ Vgl. Botschaft des Regierungsrats des Kantons Luzern zur Änderung des Polizeigesetzes, S. 6.

¹¹¹⁸ BGer-Urteil 1C.63/2023 vom 17. Oktober 2024 E. 3.6.1; vgl. demgegenüber BGE 149 I 218 E. 8.8 S. 234, wonach aufgrund des dort zu beurteilenden Gesetzestextes gewährleistet sei, dass die Fahrzeuginsassen nicht optisch erfasst werden.

¹¹¹⁹ Art. 109 Abs. 4 PolG-BE (BGS 521.1).

¹¹²⁰ So explizit § 32e Abs. 1 VE-PolG-ZH (Vorlage 5977).

Zusätzlich sollte die optische Erfassung *nur bei expliziten Fahndungsaufträgen zulässig sein*.¹¹²¹ Im Kontext mit den expliziten Fahndungsaufträgen wird die Notwendigkeit deutlich, die Personen- und Sachfahndungsregister, mit denen ein Datenabgleich erfolgt, auf die einschlägigen Register zu beschränken.¹¹²² Ist ein automatisierter Abgleich mit sämtlichen Personen- und Sachfahndungsregistern zulässig, bleibt kaum mehr ein Spielraum für individuelle Fahndungsaufträge. *Beschränkt sich der Abgleich indes auf wenige Register, verbleibt die Möglichkeit, im Einzelfall weitere Kennzeichen in das System einzugeben, um gezielt nach Personen oder Sachen zu fahnden*, wenn Anhaltspunkte für eine Gefahr für Rechtsgüter oder öffentliche Interessen von erheblichem Gewicht bestehen (z.B. Vorbereitungshandlungen zu schweren Straftaten i.S.v. Art. 226^{ter} oder Art. 260^{bis} StGB).¹¹²³

Zusammenfassend lässt sich festhalten, dass die AFV – unter Beachtung zeitlicher, örtlicher und technischer Begrenzungen sowie bei Einhaltung klar definierter Einsatzbedingungen – als erforderlich im Sinne von Art. 36 Abs. 3 BV zu qualifizieren ist. Insbesondere existieren keine mildereren, aber gleich wirkenden Mittel, um die polizeilichen Fahndungs- und Gefahrenabwehrziele in vergleichbarer Effizienz zu erreichen.

D. Zumutbarkeit (Verhältnismässigkeit i.e.S.)

1. Datenbeschaffung

- 284 Was die Zumutbarkeit der AFV anbetrifft, ist von entscheidender Bedeutung, dass mittels dieser Massnahme Daten erhoben werden, obschon ein Grossteil der davon Betroffenen hierfür keinen Anlass gegeben hat.¹¹²⁴ Das Störerprinzip wird somit im «No-Hit-Fall» seiner Schutzfunktion entleert, obwohl gerade dieses für den Bereich des Polizeirechts auch die Zumutbarkeit konkretisiert.¹¹²⁵ Bei der Zumutbarkeit ist deshalb insbesondere zu berücksichtigen, ob und inwiefern der AFV-Einsatz an einschränkende Voraussetzungen, nament-

¹¹²¹ Ein konkreter Fahndungsauftrag der Polizei ergeht beispielsweise gegen verurteilte Straftäter, die aus dem Straf- oder Massnahmenvollzug geflüchtet sind, oder gegen Personen, nach denen im Zusammenhang mit schweren Straftaten, wie Anschlägen oder Entführungen, dringend gefahndet wird.

¹¹²² Vgl. dazu vorne [N 260](#).

¹¹²³ BGE 149 I 218 E. 8.7.2 S. 232.

¹¹²⁴ Näher zur Anlasslosigkeit der AFV vorne [N 225 ff.](#)

¹¹²⁵ Zum Störerprinzip vorne [N 68 ff.](#)

lich an objektive und sachliche Gründe, gebunden wird, wie also die *Eingriffsschwellen* ausgestaltet sind.¹¹²⁶ Es kann mit anderen Worten nicht darauf verzichtet werden, dass ein *sachlicher Grund* für die Massnahme vorliegen muss, damit das öffentliche Interesse die betroffenen privaten Interessen überhaupt zu überwiegen vermag.¹¹²⁷ Die AFV-Massnahme erfolgt als systematische Fahndungsmassnahme.¹¹²⁸ Anders als bei anderen polizeilichen Eingriffen fehlt somit eine *konkrete Gefahr*,¹¹²⁹ welche die Massnahme rechtfertigen könnte. Gerade polizeiliche Massnahmen, welche nicht an das Vorliegen einer konkreten Gefahr geknüpft sind und von denen eine Vielzahl von Personen betroffen sind, ohne dass sie Ursache einer Störung bzw. dafür verantwortlich sind – was auf die Nichttreffer und unechten Treffer zutrifft – bedürfen einer besonders vorsichtigen, differenzierten und strengen Prüfung, ob sie dem Einzelnen zumutbar sind.¹¹³⁰ Richtigerweise sind Grundrechtseingriffe zu Sicherheitszwecken dem Einzelnen im Allgemeinen dann zumutbar, *wenn er selbst eine Ursache für die Gefährdung oder Störung der öffentlichen Sicherheit setzt*, also im «Hit-Fall». Hier ist die betroffene Person bereits Gegenstand eines polizeilichen Fahndungsinteresses, sodass der Eingriff auf einem konkreten Anlass beruht und deshalb auch unter dem Gesichtspunkt der Zumutbarkeit eher gerechtfertigt erscheint.¹¹³¹ Das bedeutet, dass die AFV in polizeirechtsdogmatischer Hinsicht grundsätzlich entweder auf eine erhöhte Gefahrenlage oder auf bestimmte kriminalistische Erkenntnisse gestützt werden muss, um die gezielte Anwendung der Massnahme zu rechtfertigen.

Gegen die Notwendigkeit der Normierung einer konkreten Gefahr spricht allerdings die Natur der AFV als Vorermittlungs- bzw. Fahndungsinstrument.¹¹³² Während Gefahrenabwehrmassnahmen in der Regel an eine konkrete oder zumindest konkretisierbare Gefahr gebunden sind,¹¹³³ ist die polizeiliche Fah-

285

¹¹²⁶ Zu den Eingriffsschwellen im Gefahren- und Straftatenvorfeld im deutschen Recht vgl. KUVAC, Grenzen, S. 132 ff.

¹¹²⁷ Siehe dazu bereits vorne [N 271 f.](#)

¹¹²⁸ Vgl. § 36b PolG-AG (SAR 531.200), Art. 58 Abs. 1 VE-PolG-AI, § 45f PolG-BL (SGS 700), Art. 109 PolG-BE (BGS 521.1), Art. 22b PolG-GR (BR 613.000), Art. 102 Abs. 1 lit. e PolG-JU (RSJU 551.1), Art. 101b PolG-NE (RSN 561.1), § 36^{octies} PolG-SO (BGS 511.11), § 11a PolG-SZ (SRSZ 520.110), § 39a PolG-TG (RB 551.1), Art. 9b PolG-TI (RL 561.100), Art. 21a PolG-UR (RB 3.8111), Art. 59 PolG-VS (SGS 550.1).

¹¹²⁹ Zum Gefahrenerfordernis und der Differenzierung zwischen konkreter und abstrakter Gefahr: vgl. vorne [N 150 ff.](#)

¹¹³⁰ BGE 149 I 218 E. 8.7.2 S. 232 f.; BGE 146 I 11 E. 3.3 S. 16 ff.; BGer-Urteil 1C.63/2023 vom 17. Oktober 2024 E. 3.3.

¹¹³¹ Zur Diskussion betreffend die «Anlasslosigkeit» vorne [N 225 ff.](#)

¹¹³² Zur Qualifikation der AFV als Vorermittlungs- bzw. Fahndungsmassnahme vorne [N 179 ff.](#)

¹¹³³ A.a.O.

dung regelmässig nicht an eine solche Eingriffsschwelle gekoppelt. Die Fahndung ist vielmehr eine permanente und strukturierte Massnahme, die nicht erst bei Vorliegen einer unmittelbaren Gefahrenlage greift, sondern namentlich darauf abzielt, bereits ausgeschriebene Personen oder Sachen zu identifizieren und polizeiliche Massnahmen gezielt auszulösen.¹¹³⁴ Allerdings *beruht die polizeiliche Fahndung nicht auf einem rein zufälligen oder anlasslosen Vorgehen, sondern vielmehr auf kriminalistischen Erkenntnissen, die eine objektivierbare Grundlage für die Massnahme und damit eine legitime Eingriffsbasis schafft.*¹¹³⁵ Die Kriminalitätslage an bestimmten Orten kann beispielsweise ein indizierendes Element für eine erhöhte Wahrscheinlichkeit von Straftaten sein und somit als objektivierter Massstab für eine konkrete Gefahr im Sinne einer Straftatenwahrscheinlichkeit herangezogen werden.¹¹³⁶

- 286 Ein vergleichbarer Ansatz findet sich namentlich bei der Identitätsfeststellung. Die Polizei ist gestützt auf kantonale rechtliche Normen zur Vornahme von Personenkontrollen bzw. zur Identitätsfeststellung befugt.¹¹³⁷ Voraussetzung für eine solche polizeiliche Massnahme sind in der Regel polizeiliche Erfahrungswerte, die objektiv nachvollziehbar sein müssen.¹¹³⁸ Aufgrund der Zielkongruenz zwischen der konventionellen Identitätsfeststellung und der AFV (welche im Grunde nichts anderes ist als eine automatisierte Identitätsfeststellungshilfe)¹¹³⁹ wäre es sachgerecht, ihre gesetzliche Normierung an entsprechende Lageerkenntnisse zu knüpfen.¹¹⁴⁰ Eine solche Regelung hätte mehrere wesentliche Vorteile: Erstens würde sie die gerichtliche Überprüfung der Massnahme er-

¹¹³⁴ Näheres zu Ziel und Inhalt von Fahndungsmassnahmen vorne [N 178 ff.](#)

¹¹³⁵ Namentlich aus Hinweisen von vertraulichen Quellen (vgl. beispielsweise § 9c PolG-SZ [SRSZ 520.110], Art. 24a PolG-UR [RB 3.811], § 10d PolG-ZG [BGS 512.1], § 32j VE-PolG-ZH [Vorlage 5977a]); zum Begriff der vertraulichen Quelle sowie der Abgrenzung zu den Vertrauenspersonen vgl. HANSJAKOB/PAJAROLA, SK StPO, N 13 ff. zu Art. 285a StPO; LENTJES MEILI, Komm. PolG-ZH, N 21 ff. zu § 32e PolG-ZH.

¹¹³⁶ So auch MÜLLER LUCIEN, Videoüberwachung, S. 253 f., 265, im Zusammenhang mit der staatlichen Videoüberwachung.

¹¹³⁷ Vgl. beispielsweise § 29 PolG-AG (SAR 531.200), Art. 10 PolG-AI (550.000), Art. 73 PolG-BE (BGS 521.1), § 21a PolG-BL (SGS 700), §§ 34 f. PolG-BS (SG 510.100), Art. 32 PolG-FR (SGF 551.1), Art. 12 PolG-GL (GS V A/11/1), Art. 9 PolG-GR (BR 613.000), § 9 PolG-LU, Art. 27 PolG-NW (NG 911.1), Art. 21a PolG-SH (SHR 354.100), § 9 PolG-SZ (SRSZ 520.110), § 30 PolG-TG (RB 551.1), § 21 PolG-ZH (LS 550.1).

¹¹³⁸ BGE 136 I 87 E. 5/5.1-5.5 S. 100 ff.; vgl. ferner die Zusammenfassung bei WIEDERKEHR/RICHLI, Praxis II, N 344. M.a.W. setzt die Identitätsfeststellung i.d.R. das Bestehen eines sachlich begründeten Gefahrenverdachts voraus (vgl. so bereits in BGE 109 Ia 146 E. 4b S. 150); vgl. ferner BORBÉLY, Komm. PolG-ZH, N 3 zu § 21 PolG-ZH; TIEFENTHAL, Kantonales Polizeirecht, § 7 N 4 f. (jeweils m.w.H./m.w.Verw.).

¹¹³⁹ Vgl. BGE 146 I 11 E. 3.2 S. 15; BGE 145 IV 263 E. 3.4 S. 267.

¹¹⁴⁰ Beispielsweise aus der taktischen Kriminalanalyse oder dem polizeilichen Lagebild.

leichtern, da nachvollziehbare tatsächliche Anhaltspunkte für die Erforderlichkeit der Kontrollen dokumentiert wären.¹¹⁴¹ Zweitens würde sie verdeutlichen, dass die AFV nicht flächendeckend oder ohne sachliche Kriterien eingesetzt wird, sondern in eine auf nachvollziehbaren polizeilichen Erkenntnissen beruhende Sicherheitsstrategie eingebunden bleibt.¹¹⁴² Schliesslich würde das formell-gesetzliche Erfordernis entsprechender Lageerkenntnisse verhindern, dass die AFV uneingeschränkt oder willkürlich eingesetzt wird und damit einen nicht unerheblichen Beitrag zur Normenbestimmtheit leisten.

Zusammenfassend ist die AFV-Datenerhebung dem Einzelnen grundsätzlich zumutbar, sofern ihr Einsatz auf konkreten Lageerkenntnissen beruht, klar eingegrenzt erfolgt und durch nachvollziehbare polizeiliche Prognosen getragen wird.

2. Datenauswertung

a. Erforderliche Eingriffsschwelle

Die Verhältnismässigkeit der Datenauswertung im Rahmen der AFV betrifft *ausschliesslich den «Hit-Fall»*, also jene Konstellationen, in denen ein automatisierter Abgleich mit einer Fahndungsdatenbank einen Treffer ergibt. Während im «No-Hit-Fall» die erfassten Daten umgehend gelöscht werden müssen,¹¹⁴³ stellt sich im Trefferfall die Frage, inwieweit eine weitergehende Nutzung der Daten zulässig ist. Massgeblich ist dabei, dass jede *Verarbeitung der erfassten Informationen* einen eigenständigen Grundrechtseingriff darstellt und daher *an eine gesetzlich festgelegte Zweckbestimmung gebunden sein muss*.¹¹⁴⁴

287

¹¹⁴¹ Vgl. BVerfGE 150, 244 (269).

¹¹⁴² Den gleichen Ansatz verfolgt auch der VE-FPG (BBl 2024 1486) im Zusammenhang mit der Erstellung von Risikoprofilen (vgl. Art. 12 VE-FPG). Gewisse Verbrechen führen in Flugpassagierdatensätzen zu typischen Datenkombinationen, so beispielsweise die *organisierte Kriminalität* und insbesondere der *Menschenhandel*. Mit dem Einsatz von Risikoprofilen lassen sich die Flugpassagierdaten *systematisch nach solchen Datenkombinationen durchsuchen* und dadurch *objektive Anhaltspunkte auf eine den Behörden bisher noch nicht bekannte Straftat gewinnen*. Eingehend dazu vgl. BBl 2024 1485 S. 51 ff.

¹¹⁴³ BGE 149 I 218 E. 8.9.1 S. 234 f.; BGE 146 I 11 E. 3.3.2 S. 17 f.; BGer-Urteil 1C.63/2023 vom 17. Oktober 2024 E. 3.6.3.

¹¹⁴⁴ Vgl. BGE 146 I 11 E. 3.3.1 f. S. 16 ff.; BGer-Urteil 1C.63/2023 vom 17. Oktober 2024 E. 3.3.2 (mit Verweis auf BGE 149 I 218 [nicht publizierte E. 8.9.4]); vgl. ferner BGE 144 I 152 E. 8.3.6 S. 149 ff.; zu den grundsätzlichen Bedenken betreffend das sog. «Data Mining» und das «Data Warehousing» vgl. EPINEY, Allgemeine Grundsätze, § 9 N 34; ZINGG, Data-Mining,

Eine AFV ohne die Möglichkeit, die erfassten Daten im Trefferfall weitergehend auszuwerten, wäre unverhältnismässig: Sie wäre nicht geeignet, das öffentliche Interesse an der Identifikation von gesuchten Personen oder Sachen wirksam zu gewährleisten.¹¹⁴⁵ Als ineffektives Fahndungsinstrument wäre sie weder für die Behörden tauglich noch für die Allgemeinheit sinnvoll und damit unwirksam. Diese Feststellung bedeutet jedoch nicht, dass die Daten beliebig verarbeitet werden dürfen. Die *Datenauswertung muss auf das erforderliche Mass beschränkt werden* und darf nicht über das hinausgehen, was zur Erreichung der polizeilichen Zwecke notwendig ist.

- 288 Vor diesem Hintergrund drängt sich die Frage auf, ob die Datenauswertung auf bestimmte Rechtsgüter bzw. einen bestimmten Deliktskatalog beschränkt werden soll. Während es naheliegend erscheint, eine Beschränkung der Datenauswertung auf schwerwiegende Straftaten im Sinne von Art. 269 Abs. 2 StPO vorzusehen,¹¹⁴⁶ zeigt eine differenzierte Betrachtung, dass eine solche Begrenzung zu restriktiv wäre. Zwar handelt es sich bei den in Art. 269 Abs. 2 StPO genannten Delikten um Tatbestände von erheblichem öffentlichen Interesse; jedoch gibt es weitere sicherheitsrelevante Delikte, deren wirksame Verfolgung ebenfalls vom Massnahmeziel der AFV erfasst sein sollten. Namentlich diese sprechen dafür, die AFV-Datenauswertung nicht auf Art. 269 Abs. 2 StPO zu beschränken, sondern *generell Verbrechen (Art. 10 Abs. 2 StGB) und Vergehen (Art. 10 Abs. 3 StGB) als einschränkende Kriterien für die Datenvisionierung heranzuziehen*.¹¹⁴⁷ Dies ist insbesondere mit Blick auf Straftaten von Bedeutung, die für die öffentliche (Verkehrs-)Sicherheit von nicht unerheblicher Relevanz sind. Dazu zählen namentlich diverse Delikte gegen das Ausländer- und Integrationsgesetz (Art. 119 AIG)¹¹⁴⁸, das Betäubungsmittelgesetz (Art. 19 Abs. 1 BetmG)¹¹⁴⁹, das Sprengstoffgesetz (Art. 37 SprstG)¹¹⁵⁰, das Strassenverkehrsgesetz (Art. 92 Abs. 2, Art. 95 Abs. 1 oder Art. 96 Abs. 2 SVG)¹¹⁵¹ oder das Waffengesetz (Art. 33 Abs. 2 WG)¹¹⁵². Ebenso relevant sind Straftaten im Bereich der

S. 190 ff. (m.w.H./m.w.Verw.); vgl. auch STÖCKLI/GRÜNINGER, Basler Komm. DSG, N 1 ff. zu Art. 34 DSG.

¹¹⁴⁵ Zur Eignung der AFV vorne [N 275 ff.](#); zum öffentlichen Interesse von unwirksamen staatlichen Massnahmen vorne [N 271](#).

¹¹⁴⁶ Vgl. § 32e Abs. 1 VE-PolG-ZH (Vorlage 5977).

¹¹⁴⁷ Vgl. Art. 109 Abs. 1 lit. a PolG-BE (BGS 521.1), Art. 22b PolG-GR (BR 613.000), § 39a Abs. 1 Ziff. 1 PolG-TG (RB 551.1), Art. 59 Abs. 1 PolG-VS (SGS 550.1).

¹¹⁴⁸ SR 142.20.

¹¹⁴⁹ SR 812.121.

¹¹⁵⁰ SR 941.41.

¹¹⁵¹ SR 741.01.

¹¹⁵² SR 514.54.

internationalen Fahndung, etwa bei Interpol-Ausschreibungen oder internationalen Haftbefehlen. Gerade im Bereich der transnationalen Kriminalität kommt der AFV eine besondere Bedeutung zu; sie ermöglicht, mobil agierende Täter zeitnah zu identifizieren und gezielte polizeiliche Interventionen einzuleiten.¹¹⁵³

Auch die *polizeiliche Fahndung nach gesuchten Personen*, die sich behördlichen Vorladungen entziehen oder untergetaucht sind, sollte nicht durch eine zu enge Beschränkung der Datenverarbeitung unnötig erschwert werden. Dies gilt ebenso für Straftaten mit hoher Mobilitätskomponente wie etwa die Einbruchskriminalität oder schwere Sachbeschädigungen im öffentlichen Raum.¹¹⁵⁴ Diese Delikte sind nicht nur gesellschaftlich besonders belastend, sondern bedürfen auch einer frühzeitigen Erkennung durch gezielte polizeiliche Fahndungsmassnahmen. Eine zu enge Beschränkung der Datenauswertung würde dazu führen, dass die AFV als effektives Instrument zur Bekämpfung der Alltagskriminalität nur in sehr eingeschränktem Mass genutzt werden kann. 289

Die *allgemeine Beschränkung auf den Deliktskatalog* von Art. 269 Abs. 2 StPO würde zudem dem eigentlichen Zweck der AFV als präventivpolizeiliches Vorermittlungsinstrument entgegenstehen.¹¹⁵⁵ Während der Trefferfall zweifellos einen Eingriff in das Recht auf informationelle Selbstbestimmung darstellt, ist die Eingriffstiefe im Vergleich zu anderen polizeilichen Überwachungsmethoden geringer. Sofern es bei der automatisierten Erfassung von Kennzeichen und den darauf folgenden polizeilichen Nachfolgemaassnahmen bleibt, unterscheidet sich dieser Eingriff deutlich von intensiveren Eingriffen wie der optischen Erfassung von Insassen oder der Erstellung von Bewegungsprofilen.¹¹⁵⁶

Diese Unterscheidung ist entscheidend für die Beurteilung der Verhältnismässigkeit: Eine *pauschale Beschränkung der Datenauswertung auf schwerwiegende Straftaten* würde die Effizienz der AFV als Frühwarnsystem und Fahndungsinstrument erheblich einschränken, ohne dass sich dadurch eine nennenswerte Erhöhung des Grundrechtsschutzes für die Betroffenen ergäbe.¹¹⁵⁷ Gerade im Bereich der Verkehrssicherheit oder der Bekämpfung grenzüber- 290

¹¹⁵³ Vgl. vorne [N 223](#).

¹¹⁵⁴ Die Aufklärungsquote bei den Einbruchsdiebstählen lag im Jahr 2024 bei 19.3%, bei Sachbeschädigungen bei 22.3% (vgl. BUNDESAMT FÜR STATISTIK BFS, PKS 2024, S. 41, 44).

¹¹⁵⁵ Zur Qualifikation der AFV als präventiv-polizeiliches Vorermittlungsinstrument vorne [N 173 ff.](#)

¹¹⁵⁶ Zur Eingriffsqualität des Trefferfalls vorne [N 211 ff.](#); zur Eingriffsintensität der AFV-Massnahme vorne [N 214 ff.](#)

¹¹⁵⁷ Die Erhöhung des Wirkungsgrades bzw. der Effizienz von polizeilichen Massnahmen liegt aber gerade im öffentlichen Interesse; vgl. vorne [N 270 ff.](#)

schreitender Delikte zeigt sich, dass die frühzeitige Erkennung potenzieller Straftäter nicht nur die Strafverfolgung erleichtert, sondern auch dazu beiträgt, Straftaten präventiv zu verhindern.

Mit Blick auf das Dargelegte erscheint es angezeigt, die *Datenauswertung auf sämtliche Verbrechen und Vergehen gemäss Art. 10 Abs. 2 und 3 StGB zu erstrecken*. Dies gewährleistet eine effektive Kriminalitätsbekämpfung und ermöglicht es den Strafverfolgungsbehörden, sicherheitsrelevante Fahndungen ohne unnötige Einschränkungen durchzuführen. Zudem wird durch die vorgeschlagene Beschränkung der *präventive Charakter der AFV-Massnahme noch verstärkt, weil Straftäter mit hohem Mobilitätsfaktor effizienter identifiziert werden können*. Eine zu restriktive Eingrenzung könnte den praktischen Nutzen der AFV erheblich mindern und würde dem präventiven Charakter der Massnahme nicht gerecht.

Zusammenfassend zeigt sich, dass eine Beschränkung der AFV-Datenauswertung auf sämtliche Verbrechen und Vergehen gemäss Art. 10 Abs. 2 und 3 StGB sachgerecht ist. Sie trägt sowohl den polizeilichen Bedürfnissen als auch den grundrechtlichen Schutzinteressen in angemessener Weise Rechnung.

b. Besondere Eingriffsvoraussetzungen

- 291 Obwohl eine generelle Beschränkung der AFV-Datenauswertung auf den Deliktskatalog von Art. 269 Abs. 2 StPO für die allgemeine Fahndung nicht gerechtfertigt ist, erscheint sie *sachlich geboten*, wenn die AFV zur *Erstellung von Bewegungsprofilen* hinzugezogen oder zur *optischen Erfassung von Insassen* genutzt werden soll. Die Erstellung von Bewegungsprofilen stellt einen besonders tiefgreifenden Eingriff in das Recht auf informationelle Selbstbestimmung dar, weshalb ihre Zulässigkeit strengen Voraussetzungen unterliegt.¹¹⁵⁸ Das Bundesgericht hat betont, dass die AFV-Datenauswertung an den Schutz von Rechtsgütern von erheblichem Interesse zu knüpfen ist.¹¹⁵⁹ Dies muss erst recht dann gelten, wenn die AFV als unterstützendes Instrument zur Bewegungsprofilerstellung herangezogen werden soll.¹¹⁶⁰ Insbesondere wenn eine *nachträgliche Analyse der erfassten Daten zur Identifikation von Bewegungsmustern oder einer übergeordneten kriminellen Struktur* erfolgt, ist eine *Beschränkung auf die schwerwiegenden Delikte von Art. 269 Abs. 2 StPO* angezeigt. Die Orientierung an Art. 269 Abs. 2 StPO hätte mehrere Vorteile: Zum einen

¹¹⁵⁸ Zur Eignung der AFV zur Erstellung von Bewegungsprofilen vorne [N 218 ff.](#)

¹¹⁵⁹ Vgl. BGE 149 I 218 E. 8.7.2 S. 233.

¹¹⁶⁰ BGE 146 I 11 E. 3.2 S. 15; BGer-Urteil 1C.63/2023 vom 17. Oktober 2024 E. 3.6.2.

gewährleistet sie die Wahrung der Grundrechte der betroffenen Personen, indem eine weitergehende Datenverarbeitung nur erfolgt, wenn ein Treffer mit einer Fahndungsdatei in Zusammenhang mit einer schweren Straftat steht. Zum anderen erhöht sie die Rechtssicherheit und Vorhersehbarkeit, da eine gesetzlich definierte Eingrenzung der Deliktsarten festlegt, in welchen Fällen eine Datenauswertung zulässig ist. Zudem trägt die Beschränkung auf schwere Straftaten dazu bei, die Effektivität der Strafverfolgung zu gewährleisten, ohne einen Generalverdacht gegenüber der gesamten Bevölkerung zu erzeugen. Schliesslich stellt die Orientierung an Art. 269 Abs. 2 StPO eine Kohärenz mit den bestehenden strafprozessualen Normen her und sorgt für eine verfassungsrechtlich abgesicherte Anwendung der AFV im eingriffsintensiven Bereich.

Entsprechendes gilt für die optische Erfassung von Insassen. Die Erfassung von Fahrzeuginsassen stellt eine deutliche Intensivierung des Grundrechtseingriffs dar, da sie über die reine Erfassung von Fahrzeugmerkmalen hinausgeht.¹¹⁶¹ Insbesondere bei der Fahndung nach Verdächtigen besteht hier das Risiko einer unverhältnismässigen Ausweitung der Massnahme, falls die Datenverarbeitung nicht auf schwerwiegende Straftaten begrenzt wird. Daher erscheint es angezeigt, die optische Erfassung von Insassen analog zur Erstellung von Bewegungsprofilen nur in Verbindung mit Art. 269 Abs. 2 StPO zuzulassen. Dies würde gewährleisten, dass diese besonders eingriffsintensiven Massnahmen nur unter restriktiven Bedingungen und für die Verfolgung von Delikten von erheblichem öffentlichen Interesse eingesetzt werden dürfen.

Zusammenfassend bedürfen besonders eingriffsintensive Nutzungsformen der AFV – wie die Erstellung von Bewegungsprofilen oder die optische Insassenerfassung – einer restriktiven gesetzlichen Grundlage. Die Orientierung an Art. 269 Abs. 2 StPO gewährleistet hierbei sowohl den Grundrechtsschutz als auch die Kohärenz zur Strafprozessordnung.

3. Datenübermittlung

a. Im Allgemeinen

Eine Bekanntgabe der mittels AFV erhobenen Daten ist nur dann verhältnismässig, wenn sie zur Verhütung und Ahndung von Straftaten geeignet und er-

¹¹⁶¹ Näher zur optischen Erfassung von Fahrzeuginsassen vorne [N 222 ff.](#)

forderlich ist sowie dem Betroffenen zugemutet werden kann. Im Allgemeinen ist einzig eine Weiterleitung der Daten an mit der Verfolgung von Straftaten betraute Behörden verhältnismässig.¹¹⁶² Die Bekanntgabe der mittels AFV erhobenen Daten stellt einen eigenständigen Grundrechtseingriff dar. Für die Weiterverwendung dieser Daten ist somit ein vergleichbar gewichtiges öffentliches Interesse zu verlangen wie für die Datenerhebung.¹¹⁶³ Erforderlich ist somit eine klare Bestimmung, zu welchen weiteren (d.h. nicht der AFV zugrunde liegenden) Zwecken die Daten verwendet, anderen Behörden übermittelt oder mit diesen über Schnittstellen oder gemeinsame Datenbearbeitungssysteme geteilt werden dürfen, und wer darüber entscheidet.¹¹⁶⁴ Massgebend ist, dass die gesetzliche Grundlage für die AFV konkrete Grundregeln zur Datenbekanntgabe aufstellt. Diese müssen den Rahmen für eine zulässige Weitergabe der Daten festlegen und insbesondere sicherstellen, dass eine zweckfremde Nutzung ausgeschlossen bleibt.¹¹⁶⁵

- 294 Nicht erforderlich ist es dagegen, sämtliche Detailfragen der Datenweitergabe formell-gesetzlich zu regeln. Vielmehr kann der Gesetzgeber für die Einzelheiten der Datenbekanntgabe – also die tatbestandlichen Voraussetzungen, die konkreten Kriterien für die Weitergabe sowie die Zuständigkeiten für die Herausgabe – auf den Verordnungsweg verweisen.¹¹⁶⁶ Damit würde gewährleistet, dass die rechtlichen Grundlagen ausreichend flexibel bleiben, um auf neue Entwicklungen und spezifische praktische Bedürfnisse der Strafverfolgung und Sicherheitsbehörden eingehen zu können, ohne dabei den grundrechtlichen Schutz der Betroffenen zu vernachlässigen. In diesem Zusammenhang könnte eine auf die Polizei zugeschnittene Regelung analog zu Art. 8 f. der Verordnung über den Einsatz von Bildaufnahme-, Bildaufzeichnungs- und anderen Überwachungsgeräten durch das Bundesamt für Zoll und Grenzsicherheit¹¹⁶⁷ erlassen werden.¹¹⁶⁸ Diese Verordnungsbestimmungen enthalten detaillierte Regelungen zur Bekanntgabe von Überwachungsdaten an andere Behörden und bieten damit eine Orientierungshilfe für die Ausgestaltung der AFV-Bestimmungen betreffend die Datenweitergabe.

¹¹⁶² Zur Beschränkung der Datenbekanntgabe auf Strafverfolgungsbehörden vorne [N 262](#).

¹¹⁶³ BGE 149 I 218 E. 8.9.2 S. 237; BGE 146 I 11 E. 3.3.2 S. 17; BGer-Urteil 1C.63/2023 vom 17. Oktober 2024 E. 6.6.3.

¹¹⁶⁴ BGE 149 I 218 E. 8.9.2 S. 237; BGer-Urteil 1C.63/2023 vom 17. Oktober 2024 E. 3.3.2.

¹¹⁶⁵ Vgl. BGE 149 I 218 E. 8.9 S. 234 ff.; BGE 146 I 11 E. 3.3.1 S. 16; BGer-Urteil 1C.63/2023 vom 17. Oktober 2024 E. 3.3.1.

¹¹⁶⁶ BGE 149 I 218 E. 8.9.3 S. 237; BGE 146 I 11 E. 3.3 S. 16; BGer-Urteil 1C.63/2023 vom 17. Oktober 2024 E. 3.3.2.

¹¹⁶⁷ SR 631.053.

¹¹⁶⁸ Vgl. BGE 149 I 218 E. 8.9.2 S. 237.

Die datenübermittlungsrechtlichen Bestimmungen – ob formell-gesetzlich, falls in der AFV-Norm auf die allgemeine Datenschutzgesetzgebung verwiesen wird, oder verordnungsrechtlich – müssen jedenfalls die allgemeinen Grundsätze zur Zweckbindung der Datenbearbeitung¹¹⁶⁹ und -bekanntgabe¹¹⁷⁰ enthalten, wobei die Anforderungen für die Übermittlung ins Ausland vorzugsweise gesondert zu regeln sind.¹¹⁷¹ Dies betrifft insbesondere die Frage, ob und in welchem Umfang AFV-Daten an ausländische Behörden übermittelt werden dürfen. Eine solche Weitergabe sollte nur zulässig sein, wenn das Empfängerland über ein angemessenes Datenschutzniveau verfügt und die übermittelten Daten ausschliesslich zur Verfolgung von Straftaten verwendet werden.¹¹⁷² Zudem ist eine spezifische Regelung zur Weitergabe visuell aufgezeichneter Daten vorzusehen. Eine solche darf nur erfolgen, wenn ein sachlicher Zusammenhang zwischen dem ursprünglichen Erhebungszweck und dem Verwendungszweck durch die empfangende Behörde besteht.¹¹⁷³

Soweit neue Normen im Zusammenhang mit der AFV geschaffen werden, ist es unabdingbar, auf diesen Umstand in der Botschaft zu verweisen. Dies dient der rechtsstaatlichen Transparenz und stellt sicher, dass die gesetzgeberischen Erwägungen zu Zweckbindung, Verhältnismässigkeit und Grundrechtsschutz klar dokumentiert sind.¹¹⁷⁴

b. Zum Abrufverfahren im Besonderen

Das Abrufverfahren bezeichnet eine automatisierte Bekanntgabe von Personendaten im «Selbstbedienungsprinzip»; der Empfänger bestimmt, welche Informationen zu welchem Zeitpunkt vom Informationseigner bezogen werden.¹¹⁷⁵

295

¹¹⁶⁹ Vgl. beispielsweise § 16 Abs. 2 InfoDG-SO (BGS 114.1), § 51 PolG-ZH (LS 550.1) i.V.m. § 8 IDG-ZH (LS 170.4); zum Grundsatz der Zweckbindung im Allgemeinen vorne [N 121](#); zur Bedeutung des Zweckbindungsgrundsatzes spezifisch im polizeirechtlichen Kontext vorne [N 129 ff.](#)

¹¹⁷⁰ Vgl. § 21 InfoDG-SO (BGS 114.1), § 52 Abs. 4 PolG-ZH (LS 550.1) i.V.m. §§ 16 f. IDG-ZH (LS 170.4); zur AFV-spezifischen Regelungsdichte im Zusammenhang mit der Datenbekanntgabe vorne [N 262](#).

¹¹⁷¹ BGE 149 I 218 E. 8.8.2 S. 236; vgl. § 21^{bis} InfoDG-SO (BGS 114.1).

¹¹⁷² So war es explizit vorgesehen in § 32f Abs. 2 i.V.m. § 32f Abs. 3 VE-PolG-ZH (Vorlage 5977).

¹¹⁷³ BGE 149 I 218 E. 8.9.3 S. 237; vgl. § 16^{ter} InfoDG-SO (BGS 114.1).

¹¹⁷⁴ Vgl. BGE 149 I 218 E. 8.9.3 S. 237.

¹¹⁷⁵ BUNDESAMT FÜR JUSTIZ BJ, Gesetzgebungsleitfaden Datenschutz, S. 16; DASS., Totalrevision DSG, S. 24; STÖCKLI/GRÜNINGER, Basler Komm. DSG, N 13 zu Art. 35 DSG. Das Abrufverfahren ist abzugrenzen von der Meldepflicht, von der spontanen Bekanntgabe sowie von der Datenbekanntgabe auf Anfrage und nach eigenem Ermessen der angefragten Behörde (vgl. BUNDESAMT FÜR JUSTIZ BJ, Totalrevision DSG, S. 24 f.).

Typischerweise erfolgt der Informationsbezug über die Gewährung von Zugriffsrechten auf einen Datenbestand. Im Gegensatz zur altrechtlichen Bestimmung sieht Art. 36 DSGVO¹¹⁷⁶ nicht mehr explizit vor, dass Personendaten in einem Abrufverfahren nur dann zugänglich gemacht werden dürfen, wenn dies in einem Gesetz im formellen Sinn ausdrücklich vorgesehen ist.¹¹⁷⁷ Entsprechend muss in der Rechtsgrundlage die Form des Abrufverfahrens nicht mehr ausdrücklich genannt werden.¹¹⁷⁸ Dass Datenbekanntgaben – auch und gerade im Bereich der Gefahrenabwehr und Strafverfolgung – jedoch weiterhin einen klar definierten gesetzlichen Rahmen voraussetzen, bedarf selbstredend keiner weiteren Erläuterung. Gemäss dem BUNDESAMT FÜR JUSTIZ BJ drängt es sich aber «aus Gründen der Transparenz» nach wie vor auf, im jeweils einschlägigen Gesetzes- oder Verordnungstext die Möglichkeit eines Datenzugriffs im Sinne des Abrufverfahrens auszuweisen. Neben dem ausdrücklichen Terminus «Abrufverfahren» können auch Formulierungen wie «Zugriff auf Daten» bzw. «auf Informationssysteme» etc. den betreffenden Mechanismus zum Ausdruck bringen.¹¹⁷⁹

- 296 Das Bundesgericht hat sich in einem jüngeren Entscheid zum Abrufverfahren im polizeirechtlichen Kontext geäussert. Danach würden polizeiliche Daten anderen Kantonen und dem Bund unmittelbar zugänglich gemacht, ohne dass es zuvor eines dokumentierten Amtshilfeersuchens im Einzelfall bedürfe. Dies erhöhe nicht nur die Bearbeitungsintensität und die Datenmenge, sondern auch die Missbrauchsgefahr, insbesondere wenn keine hinreichenden Kontrollmechanismen bestünden.¹¹⁸⁰

Das Bundesgericht scheint davon auszugehen, dass die polizeiliche Informationshilfe stets auf einem dokumentierten Amtshilfeersuchen basiert und dadurch eine höhere Kontrolle und Nachvollziehbarkeit gewährleistet ist.¹¹⁸¹ Diese Annahme basiert auf einer unzutreffenden Prämisse und ist realitätsfern. Die polizeiliche Informationshilfe ausserhalb eines Abrufverfahrens wird in der Praxis insbesondere bei zeitlicher Dringlichkeit regelmässig auf informellem Weg geleistet, beispielsweise durch telefonische Auskünfte oder E-Mail-Anfragen und ohne dass eine nachträgliche Dokumentation erfolgt. Gerade

¹¹⁷⁶ SR 235.1.

¹¹⁷⁷ Die altrechtlich noch erhöhten Anforderungen wurden im Zuge der Totalrevision aufgehoben, weil sie im digitalen Zeitalter als nicht mehr zeitgemäss erachtet wurden (vgl. BBl 2017 6941 ff., 7083).

¹¹⁷⁸ BUNDESAMT FÜR JUSTIZ BJ, Totalrevision DSGVO, S. 24 f.

¹¹⁷⁹ BUNDESAMT FÜR JUSTIZ BJ, Totalrevision DSGVO, S. 25.

¹¹⁸⁰ BGer-Urteil 1C.63/2023 vom 17. Oktober 2024 E. 6.6.

¹¹⁸¹ Näher zur polizeilichen Informationshilfe vorne [N 125 ff.](#)

in dringlichen polizeilichen Situationen auf eine formalisierte schriftliche Anfrage zu bestehen wäre hochgradig ineffizient und teilweise sogar unverantwortlich. In der Schweiz werden täglich mehr als 350'000 Suchanfragen alleine im SIS durchgeführt, woraus jährlich ca. 20'000 Fahndungstreffer generiert werden.¹¹⁸² Müsste jeder Abfrage – wie vom Bundesgericht angenommen – ein formalisiertes Ersuchen vorausgehen, würde das System bereits nach wenigen Stunden an seine Belastungsgrenzen stossen.

In solchen Konstellationen unterscheidet sich die klassische Informationshilfe in ihrem Mechanismus nur unwesentlich vom Abrufverfahren; mit dem Unterschied, dass *beim lege artis ausgestalteten Abrufverfahren die schriftliche Dokumentation durchgehend gewährleistet* ist. Ein wirksames Abrufverfahren verbindet effizienten Datenzugriff mit hoher datenschutzrechtlicher Sicherheit, indem es durch Protokollierung, Zugriffsbeschränkungen und Rollenmanagement eine missbräuchliche Nutzung strukturell unterbindet.

Wohl aufgrund des spezifischen Kontexts des zitierten Urteils¹¹⁸³ fehlen im Entscheid des Bundesgerichts Ausführungen dazu, dass das *Abrufverfahren* im Vergleich zur Informationshilfe den *Datenschutz und die Datensicherheit stärken kann*. Durch strukturierte Abfrageprozesse und automatisierte Protokollierung kann ein hohes Mass an Transparenz gewährleistet werden. Gerade im digitalen Zeitalter ermöglicht das *Abrufverfahren eine systematische Kontrolle der Datenweitergabe, die bei informellen Amtshilfeanfragen oft fehlt*. Dies ist beispielsweise bei «POLAP»¹¹⁸⁴ der Fall: Bei POLAP wird der Zugriff von vornherein auf diejenigen Informationssysteme beschränkt, die relevante Informationen enthalten könnten, indem vordefinierte Kontexte (z.B. «Personenkon-

297

¹¹⁸² Vgl. bereits AB N 2020 1621 (Votum von Nationalrat Pointet François).

¹¹⁸³ Der Entscheid betraf namentlich § 4^{octies} PolG-LU (SRL 350), welcher den polizeilichen Informationssystem-Verbund des Bundes und der Kantone zum Gegenstand hatte. Die Norm wurde aufgehoben, da sie weder die Datenkategorien noch die Bearbeitungszwecke begrenzte oder den Kreis der Zugriffsberechtigten festlegte (vgl. BGer-Urteil 1C.63/2023 vom 17. Oktober 2024 E. 6).

¹¹⁸⁴ POLAP bildet das Akronym aus «Polizeiliche Abfrageplattform». Dieses Projekt geht auf die Motion von (alt-)Nationalrätin Eichenberger «Nationaler polizeilicher Datenaustausch» (18.3592) zurück, die den Bundesrat 2019 beauftragte, die polizeilichen Informationssysteme zu vernetzen. Das System ist als eine Art «Informations-Triagestelle» konzipiert. Als Schnittstelle zu den bereits bestehenden Systemen ermöglicht es POLAP, polizeilich relevante Daten in Echtzeit aus verschiedenen Datenbanken abzurufen, ohne dass eine zentrale Datenspeicherung erfolgt. Näheres zur Funktionsweise des POLAP findet sich auf der Webseite der KKJPD, abrufbar unter: «<https://ccdjp.ch/newsreader/mm-fv24.html>» (zuletzt besucht am 15. März 2025). Ein Datenabruf durch eine kantonale Polizeibehörde über POLAP wird als interkantonale Datenübermittlung betrachtet (vgl. dazu BGer-Urteil 1C.63/2023 vom 17. Oktober 2024 E. 6.4–6.4.3); vgl. auch den VE-POLAP.

trolle Inland») genutzt werden. Darüber hinaus wird die allgemeine Zugriffsberechtigung durch ein Rollen- und Berechtigungskonzept weiter eingeschränkt. Im Rahmen von POLAP ist somit ein «uneingeschränkter» Austausch sämtlicher polizeilicher Daten» ausgeschlossen; *nur der gezielte und standardisierte Abruf der Informationen*, die für den konkreten Fall erforderlich sind, ist möglich. Dies steht im klaren Gegensatz zur pauschalen Annahme des Bundesgerichts, dass das Abrufverfahren zwangsläufig zu einer unkontrollierten Verbreitung von Daten führt. Vielmehr stellt POLAP sicher, dass der Zugriff auf Daten restriktiv, nachvollziehbar und kontextbezogen erfolgt. Die datenschutzrechtlichen Grundsätze wie Zweckbindung, Verhältnismässigkeit und Transparenz werden beachtet. Zudem wird die Nachvollziehbarkeit und Kontrolle der Datenabfragen bei POLAP durch Protokollierung gewährleistet.

4. Datenaufbewahrung und Datenlöschung

- 298 Mit der Dauer der Aufbewahrung der mittels AFV erhobenen Daten steigt die Intensität des Eingriffs in das Recht auf informationelle Selbstbestimmung sowie in allfällige weitere betroffene Grundrechte.¹¹⁸⁵ Dies zum einen, weil sich das Risiko einer missbräuchlichen Datenverwendung erhöht, zum anderen, weil der Zeitraum, in dem der Staat auf die erfassten Personendaten zugreifen kann, verlängert wird. Im Falle der AFV betrifft dies insbesondere die Speicherdauer von Trefferdaten. Während eine *Löschung der erfassten Kennzeichen ohne Treffer* («No-Hit» sowie «false positive-Hit») unverzüglich erfolgen muss,¹¹⁸⁶ stellt sich bei Treffern die Frage nach der angemessenen Aufbewahrungsdauer der entsprechenden Datensätze. Entscheidend ist, dass die Speicherung nicht über das hinausgeht, was zur Erfüllung des ursprünglichen Zwecks erforderlich ist. Eine *längerfristige Nachverfolgbarkeit der Trefferhistorie* kann insbesondere dann erforderlich sein, wenn wiederholte Fahndungstreffer im Zusammenhang mit bestimmten Tätern oder Tätergruppen analysiert werden sollen. Eine solche retrospektive Analyse ist grundsätzlich sinnvoll, darf aber nicht zu einer anlasslosen Langzeitspeicherung führen. Hinzu kommt,

¹¹⁸⁵ Vgl. BGE 149 I 218 E. 8.9.1 S. 235; BGE 146 I 11 E. 3.3.2 S. 17; BGE 133 I 77, E. 5.3 S. 85 f.; BGer-Urteil 1P.570/2004 E. 6.2 (nicht publizierte Erwägung in BGE 131 I 272); BGE 130 II 425, E. 6.2 S. 445; SCHWEGLER, Datenschutz im Polizeiwesen, S. 66.

¹¹⁸⁶ Zur Gleichbehandlung der Nichttreffer und der unechten Treffer in Bezug auf die sofortige Datenlöschung vorne [N 263](#).

dass mit einer allfälligen optischen Erfassung der Insassen die Daten als erkennungsdienstliches Material zu qualifizieren sind.¹¹⁸⁷

Richtigerweise sind die mittels AFV erhobenen Daten so rasch wie möglich zu löschen. Wie schnell dies zu geschehen hat, welche Aufbewahrungsdauer somit als noch verhältnismässig bezeichnet werden kann, ist jedoch nicht leicht zu bestimmen.¹¹⁸⁸ Je länger die Daten gespeichert werden, desto grösser ist die Chance, im Bedarfsfall noch auf sie zurückgreifen zu können. Anders als bei der Videoüberwachung entfaltet die AFV jedoch keinen Abschreckungseffekt.¹¹⁸⁹ Die AFV dient als Vorermittlungsinstrument der Fahndung und Identifikation von gesuchten Personen oder Sachen.¹¹⁹⁰ Eine längere Aufbewahrung erscheint insoweit nur gerechtfertigt, wenn sie zur effektiven Durchführung anschliessender Fahndungs- oder Ermittlungsaktivitäten erforderlich ist. Gleichzeitig kann sich eine zu kurze Aufbewahrungsfrist als ungeeignet erweisen, insbesondere wenn dadurch die Einleitung eines Verwaltungs- oder Strafverfahrens erschwert wird. Die Dauer der Datenaufbewahrung muss daher in einem angemessenen Verhältnis zu den polizeilichen und strafrechtlichen Bedürfnissen stehen. Trefferdaten dürfen also grundsätzlich für eine bestimmte Dauer gespeichert werden, solange dies zur Prüfung ihrer Relevanz für laufende Ermittlungen erforderlich ist.¹¹⁹¹

Welche Aufbewahrungsfrist tatsächlich erforderlich ist, hängt wesentlich davon ab, wie schnell die Behörden auf entsprechende Treffermeldungen reagieren können.¹¹⁹² Besteht die Möglichkeit, nach einem «Hit» unmittelbar polizeiliche Massnahmen einzuleiten, könnte eine relativ kurze Aufbewahrungsfrist ausreichen. Zu berücksichtigen ist in diesem Zusammenhang jedoch, dass die

299

¹¹⁸⁷ Das Bundesgericht qualifiziert die AFV generell als erkennungsdienstliche Massnahme (vgl. BGE 149 I 218 E. 8.9.1 S. 235; BGE 146 I 11 E. 3.3.2 S. 17 f.). Diese Auffassung differenziert nicht zwischen der (herkömmlichen) AFV-Kennzeichenerfassung und der darüber hinausgehenden optischen Erfassung von Insassen und ist deshalb abzulehnen.

¹¹⁸⁸ Für das Aufbewahren von erkennungsdienstlichen Daten ist in erster Linie Art. 13 Abs. 2 BV einschlägig (vgl. BGE 136 I 87 E. 5.1 S. 101; BGE 133 I 77 E. 3.2 S. 80 f. [jeweils m.w.H.]).

¹¹⁸⁹ Zur Kritik am «chilling effect» im Zusammenhang mit der AFV vorne [N 204 f.](#)

¹¹⁹⁰ Eingehend zur dogmatischen Einordnung der AFV vorne [N 160 ff.](#)

¹¹⁹¹ Vgl. im Zusammenhang mit der Videoüberwachung BGE 136 I 87, E. 8.4 S. 116 f.; BGE 133 I 77, E. 5.2 S. 84: «Eine äusserst kurze Aufbewahrungsdauer birgt die Gefahr, dass im Falle einer erst späteren Entdeckung einer Straftat oder später eingereichten Anzeige die Aufzeichnungen bereits gelöscht sind und darauf als Beweismittel nicht mehr zurückgegriffen werden kann. Eine gewisse Aufbewahrungsdauer ist damit erforderlich, um die durch eine wirksame Strafverfolgung erhoffte Abschreckungswirkung sicherzustellen.»

¹¹⁹² Ähnlich im Zusammenhang mit der Videoüberwachung MÜLLER LUCIEN, Videoüberwachung, S. 280 f. (m.w.H./m.w.Verw.).

AFV keine Echtzeitüberwachung im Sinne einer sofortigen polizeilichen Reaktion ermöglicht, sondern lediglich Fahndungstreffer generiert.¹¹⁹³ Daher muss sich die Speicherdauer primär an den praktischen Erfordernissen der Strafverfolgung orientieren. Eine kurze Aufbewahrungsdauer würde zwar ein mildereres, aber kein gleich geeignetes Mittel darstellen, um das von einer wirksamen Strafverfolgung erhoffte Ziel zu erreichen.¹¹⁹⁴ Anders verhält es sich, wenn die AFV zur Identifikation von Tätergruppierungen oder mobilen Täterstrukturen herangezogen wird. Hier kann eine längere Datenaufbewahrungsfrist erforderlich sein, um eine effektive Strafverfolgung sicherzustellen.

Die Dauer der Aufbewahrung muss darüber hinaus stets einer Interessenabwägung standhalten.¹¹⁹⁵ Das öffentliche Interesse an einer möglichst langen Aufbewahrungsdauer zur effizienten Strafverfolgung muss mit dem Interesse der Betroffenen abgewogen werden, durch die Speicherung keinen unverhältnismässigen Grundrechtseingriffen ausgesetzt zu sein. Die Intensität des durch die Speicherung bewirkten Grundrechtseingriffs hängt entscheidend davon ab, welche Daten erfasst wurden. Beispielsweise ist die Aufbewahrung von Trefferdaten im Zusammenhang mit einem expliziten Fahndungsauftrag weniger sensibel als die langfristige Datenspeicherung zur Erstellung von Bewegungsprofilen. Zudem muss sichergestellt sein, dass die gespeicherten Daten angemessen gegen unbefugten Zugriff und missbräuchliche Verwendung geschützt werden.¹¹⁹⁶

- 300 Die derzeit geltenden Bestimmungen zur AFV sehen unterschiedliche Aufbewahrungs- und Löschfristen vor. Während es einigen Bestimmungen gänzlich an einer bereichsspezifischen, formell-gesetzlichen Regelung von Aufbewah-

¹¹⁹³ Zur grundsätzlichen Funktionsweise der AFV vorne [N 134 ff.](#)

¹¹⁹⁴ Vgl. BGE 133 I 77 E. 5.2.2 S. 84: «Sollen die Aufzeichnungen zur Wahrung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung eine effektive Strafverfolgung tatsächlich ermöglichen und fördern, ist erforderlich, dass das Aufzeichnungsmaterial auch tatsächlich zur Verfügung steht und nicht vorschnell gelöscht wird. Die Aufzeichnungen müssen daher klar über eine Minimaldauer von einigen wenigen Tagen hinaus aufbewahrt werden können.».

¹¹⁹⁵ HÄFELIN/HALLER/KELLER/THURNHERR, Bundesstaatsrecht, N 339. Die individuelle Zumutbarkeit ist namentlich dann von besonderer Bedeutung, wenn es um die Bearbeitung (zum Begriff vgl. Art. 5 lit. d DSGVO [SR 235.1]) sensibler Daten, Profiling oder Profiling mit hohem Risiko geht (vgl. Art. 5 lit. f und g DSGVO; vgl. z.B. BGE 143 III 297 E. 6.4.3 S. 309 f. betr. altrechtlich besonders schützenswerte Persönlichkeitsprofile durch Medien; BGE 136 I 6 E. 3.1 S. 16 betr. vom NDB erstellte Persönlichkeitsprofile).

¹¹⁹⁶ BGE 149 I 218 E. 8.9–8.11 S. 234 ff.; BGE 146 I 11 E. 3.3.1 S. 16 f.; BGer-Urteil 1C.63/2023 vom 17. Oktober 2024 E. 3.3.1 f.; zu den organisatorischen, technischen und verfahrensrechtlichen Schutzvorkehrungen vorne [N 264 f.](#)

rungs- und Löschfristen mangelt,¹¹⁹⁷ sehen andere eine Speicherdauer von 30 Tagen bis hin zu einem Jahr vor.¹¹⁹⁸

Das Bundesgericht hat sich im Zusammenhang mit der AFV noch nicht explizit zur Verhältnismässigkeit der Aufbewahrungsdauer geäussert. Es hat indes zurecht festgehalten, dass die *Speicherung sämtlicher AFV-Daten (inklusive «No-Hit-Fälle» und Personenaufnahmen) bis zu 100 Tagen* eine unbegrenzte Datensammlung auf Vorrat darstelle und *unzulässig* sei.¹¹⁹⁹ Im Bereich der Videoüberwachung des öffentlichen Raums hat es festgestellt, dass eine Aufbewahrungsfrist von bis zu 100 Tagen «grundsätzlich» verhältnismässig sei.¹²⁰⁰ Eine solche Frist erscheint im Kontext der AFV-Datenaufbewahrung als sehr grosszügig bemessen. Dies umso mehr, als für eine *längere Aufbewahrungsfrist «erhebliche sachliche Gründe»* vorliegen müssen. Ein solcher Grund ist beispielsweise im Anzeigeverhalten in bestimmten Deliktskategorien (z.B. Delikte gegen die sexuelle Integrität) zu erblicken, bei denen Opfer aus Angst oder Scham häufig erst nach längerer Zeit eine Anzeige erstatten. In solchen Fällen ist eine längere Aufbewahrung gerechtfertigt, um eine effektive Strafverfolgung sicherzustellen.¹²⁰¹

Solche erheblichen sachlichen Gründe sind bei der AFV jedoch – mit Ausnahme der Erkennung von mobilen Täterstrukturen oder der Erstellung von Bewegungsprofilen – nicht vorhanden. Eine pauschale Aufbewahrung von «Hit-Daten» für 100 Tage ist jedenfalls als obere Grenze anzusehen. Vielmehr sollte sich die *Speicherdauer an der tatsächlichen Notwendigkeit für die polizeiliche Fahndung orientieren* und auf das notwendige Minimum beschränkt werden, weshalb eine *Aufbewahrungsdauer von 30 Tagen als angemessen* erscheint.

¹¹⁹⁷ Vgl. Art. 102 PolG-JU (RSJU 551.1), Art. 101b PolG-NE (RSN 561.1), Art. 21a PolG-UR (RB 3.811).

¹¹⁹⁸ Vgl. etwa § 36b Abs. 3 lit. a und Abs. 4 lit. a PolG-AG (SAR 531.200), Art. 109c Abs. 1 PolG-BE (BGS 521.1), § 45f Abs. 3 lit. a^{bis} u. lit. b i.V.m. § 45e Abs. 3 PolG-BL (SGS 700), Art. 33j Abs. 3 VE-PolG-FR, Art. 22b Abs. 2^{bis} u. Abs. 3 PolG-GR (BR 613.000), § 36^{octies} Abs. 3 PolG-SO (BGS 511.1), § 11a i.V.m. § 4b Abs. 1 lit. d PolG-SZ (SRSZ 520.110), § 39a Abs. 4 PolG-TG (RB 551.1), Art. 9b PolG-TI (RL 561.100), Art. 38 Abs. 5 E-PolG-TI, Art. 59 Abs. 3 u. Abs. 4 PolG-VS (SGS 550.1).

¹¹⁹⁹ BGer-Urteil 1C.63/2023 vom 17. Oktober 2024 E. 3.4, 3.6.3; vgl. ferner BGE 146 I 11 E. 3.3.2 S. 17.

¹²⁰⁰ BGE 136 I 87 E. 5.3 S. 86.

¹²⁰¹ BGE 136 I 87 E. 5.3 S. 86 u. E. 8.4 S. 117. Der dreimonatigen Strafantragsfrist im Sinne von Art. 31 StGB kommt richtigerweise keine Bedeutung zu (vgl. BGE 133 I 77 E. 5.3 S. 86).

301 Dem Gesetzgeber bleibt es unbenommen, die allgemeine Aufbewahrungsdauer bzw. die Löschrfristen formell-gesetzlich oder in einer Ausführungsverordnung zu normieren.¹²⁰² Wesentlich ist hingegen, dass hinsichtlich der Aufbewahrung von Daten, die Eingang in ein Straf- oder Verwaltungsverfahren finden, auf die einschlägigen Bestimmungen des jeweils anwendbaren Rechts verwiesen wird.¹²⁰³ Von zentraler Bedeutung ist sodann eine Regelung, welche festlegt, wie lange (Treffer-)Daten aus der AFV aufbewahrt werden dürfen, solange (noch) kein Verwaltungs- oder Strafverfahren eingeleitet wurde.¹²⁰⁴ Eine entsprechende Regelung ist erforderlich, um eine unverhältnismässige Speicherung von personenbezogenen Daten zu vermeiden und eine klare Abgrenzung zwischen kurzfristiger Fahndungsunterstützung und längerfristiger Datenhaltung sicherzustellen. Hier kann Art. 7 der Verordnung über den Einsatz von Bildaufnahme-, Bildaufzeichnungs- und anderen Überwachungsgeräten durch das Bundesamt für Zoll und Grenzsicherheit¹²⁰⁵ als Orientierungspunkt herangezogen werden.

Nach dem Gesagten ist differenziert vorzugehen: Sofern die Aufbewahrung allein der Verfolgung von Verbrechen und Vergehen dient,¹²⁰⁶ ist eine kürzere Speicherdauer vorzusehen. Dagegen könnte für die optische Erfassung von Fahrzeuginsassen oder die Erstellung von Bewegungsprofilen eine längere Aufbewahrung gerechtfertigt sein. In diesen Fällen ist die Nutzung der AFV-Daten während der Aufbewahrungsdauer aufgrund der Eingriffsintensität der Massnahme zunächst anhand eines Deliktskatalogs einzuschränken. Die Daten sollten ausschliesslich zur Verfolgung von Straftaten gemäss Art. 269 Abs. 2 StPO sowie von schweren Strassenverkehrsdelikten i.S.v. Art. 90 Abs. 3 SVG zulässig sein.¹²⁰⁷ An deren effektiver Verfolgung besteht ein erhebliches öffentliches Interesse, mithin ein sachlicher Grund. Bewegungsdaten und optische Erfassungen können in diesen Fällen einen entscheidenden Ermittlungswert haben, da sie helfen, mobile Täterstrukturen zu erkennen und Straftaten mit hohem Planungsaufwand nachzuweisen.

¹²⁰² BGE 149 I 218 E. 8.9.3 S. 237; BGE 146 I 11 E. 3.3 S. 16.

¹²⁰³ Vgl. beispielsweise § 36b Abs. 3 lit. b PolG-AG (SAR 531.200), Art. 60 lit. b VE-PolG-AI, Art. 109c Abs. 1 PolG-BE (BGS 521.1), § 45f Abs. 3 lit. b PolG-BL (SGS 700), Art. 22b Abs. 3 lit. b PolG-GR (BR 613.000), § 36^{octies} Abs. 3 lit. b PolG-SO (BGS 511.11), § 39a Abs. 4 Ziff. 1 PolG-TG (RB 551.1), Art. 59 Abs. 3 lit. b PolG-VS (SGS 550.1).

¹²⁰⁴ BGE 149 I 218 E. 8.9.1 S. 235.

¹²⁰⁵ SR 631.053.

¹²⁰⁶ Näher zur Eingriffsschwelle für die Datenauswertung vorne [N 287 ff.](#)

¹²⁰⁷ Zu den besonderen Eingriffsvoraussetzungen vorne [N 291 f.](#)

Selbstverständlich sind die *Daten umgehend*, also schon vor Ablauf der gesetzlichen Höchstaufbewahrungsfrist, *zu löschen, wenn sie für den verfolgten Zweck nicht mehr benötigt werden*. Eine über den konkreten Fahndungs- oder Ermittlungszweck hinausgehende Speicherung zur bloss abstrakten Strafverfolgungsvorsorge ist mit dem Verhältnismässigkeitsprinzip nicht vereinbar. Eine gesetzlich klar abgestufte Speicherregelung trägt entscheidend zur Verhältnismässigkeit des AFV-Einsatzes bei und stärkt das Vertrauen in die rechtsstaatliche Kontrolle der Technologie.

VI. Kerngehalt (Art. 36 Abs. 4 BV)¹²⁰⁸

- 302 Zum Kerngehalt des «Datenschutzgrundrechts» der informationellen Selbstbestimmung (Art. 13 Abs. 2 BV) gehört, dass das Recht auf Zugang zu und Auskunft über die eigenen Daten niemals vollständig und dauerhaft ausgeschlossen werden darf.¹²⁰⁹ Zudem darf Datenbearbeitung¹²¹⁰ keiner Person eine selbstbestimmte Persönlichkeitsentwicklung oder eine freie, unvoreingenommene Lebensentfaltung auf längere Zeit verunmöglichen. Ein Eingriff in den Kerngehalt liegt daher insbesondere dann vor, wenn eine Datenbearbeitung zu einer dauerhaften und umfassenden Überwachung führt, die das Individuum in seinen Handlungsmöglichkeiten stark einschränkt.¹²¹¹ Weiter ist der Kerngehalt des Grundrechts auf informationelle Selbstbestimmung verletzt, wenn eine Person sich einer Überwachung im öffentlichen Raum nicht mehr entziehen kann¹²¹² oder wenn so viele Daten über sie erhoben werden, dass sie «durchsichtig» wird.¹²¹³ Eine schrankenlose oder unbegrenzte Speicherung und Verarbeitung von personenbezogenen Daten verletzt die Kerngehaltsgarantie ebenfalls.¹²¹⁴
- 303 Die AFV muss sich an diesen verfassungsrechtlichen Vorgaben messen lassen. Gemäss der bundesgerichtlichen Rechtsprechung verletzt eine «Totalüberwachung der Gesellschaft» den Kerngehalt der informationellen Selbstbestimmung, wenn und soweit mit staatlichen Überwachungsmassnahmen Dateien umfassend indiziert, verknüpft und Zusammenhänge generiert werden kön-

¹²⁰⁸ Näher zum Kerngehalt von Freiheitsrechten im Allgemeinen vgl. DUBEY, CR Cst., N 126 ff. zu Art. 36 BV; EPINEY, Basler Komm. BV, N 61 ff. zu Art. 36 BV; HÄFELIN/HALLER/KELLER/THURNHERR, Bundesstaatsrecht, N 340 ff.; KIENER, Grundrechtslehren, § 30 N 109; SCHWEIZER/KREBS, St. Galler Kommentar, N 60 f. zu Art. 36 BV; TSCHANNEN, Staatsrecht, N 371 ff.

¹²⁰⁹ Ausführlich zum Recht informationelle Selbstbestimmung i.S.v. Art. 13 Abs. 2 BV vorne [N 197 ff.](#)

¹²¹⁰ SCHWEIZER/KREBS, St. Galler Kommentar, N 133 zu Art. 36 BV (m.w.H./m.w.Verw.). Zum Begriff der Datenbearbeitung zählt jeder Umgang mit Personendaten, unabhängig von den angewandten Mitteln und Verfahren, insbesondere das Beschaffen, Speichern, Aufbewahren, Verwenden, Verändern, Bekanntgeben, Archivieren, Löschen oder Vernichten von Daten (vgl. Art. 5 lit. d DSG [SR 235.1]); vgl. auch vorne [N 198, 201.](#)

¹²¹¹ SCHWEIZER/STRIEGEL, St. Galler Kommentar, N 133 zu Art. 13 BV.

¹²¹² MÜLLER LUCIEN, Videoüberwachung, S. 135.

¹²¹³ SCHWEIZER/STRIEGEL, St. Galler Kommentar, N 133 zu Art. 13 BV.

¹²¹⁴ EGMR *Big Brother Watch u.a. v. Vereinigtes Königreich* 58170/13 (2021), Ziff. 365 ff.; EGMR *Centrum för Rättvisa v. Schweden*, 35252/08 (2021), Ziff. 279 ff.; einlässlich dazu auch EPINEY, Überwachung, S. 1508 f.

nen, um eine Suche nach Personen oder Sachen zu erlauben und Persönlichkeitsprofile zu erstellen.¹²¹⁵ Eine derartige Anwendung ist mit der Ausübung von garantierten Freiheitsrechten nicht vereinbar, da sie das Individuum zu einem vollständig überwachten Subjekt degradiert und das Gefühl der ständigen Kontrolle erzeugen könnte.¹²¹⁶ Eine Totalüberwachung durch die AFV wäre daher verfassungsrechtlich nicht tragfähig, insbesondere wenn sie nicht nur für punktuelle Fahndungszwecke, sondern für eine permanente Kontrolle des öffentlichen Raums genutzt würde.¹²¹⁷

Allerdings erweist sich eine *gesetzlich sauber geregelte AFV ohne weiteres als verfassungskonform und nicht kerngehaltsbeeinträchtigend*. Entscheidend ist, dass kein anlassloses, flächendeckendes Screening aller Verkehrsteilnehmer erfolgt, sondern die AFV punktuell und gezielt eingesetzt wird. Die erhobenen Daten dürfen im Trefferfall nur temporär gespeichert und müssen umgehend gelöscht werden, wenn sie nicht mehr für den ursprünglichen Zweck erforderlich sind. Eine *Langzeitspeicherung*, die eine vollständige Nachverfolgbarkeit ermöglicht, ist *unzulässig*.¹²¹⁸ Zudem muss *Transparenz* über die gespeicherten Daten *gewährleistet sein*, sodass betroffene Personen ihr Recht auf Auskunft und Löschung ausüben können.¹²¹⁹ 304

Schliesslich müssen *gesetzliche und technische Kontrollmechanismen vorgesehen werden*, die eine missbräuchliche oder anlasslose Nutzung der AFV-Daten verhindern. Dies umfasst insbesondere die *Festlegung klarer Zweckbestimmungen für die Datennutzung*,¹²²⁰ eine *restriktive Speicherpraxis* sowie die *unabhängige Überprüfung von Zugriffen und Datenverarbeitungen*.¹²²¹ Zudem sollte sichergestellt sein, dass die AFV-Daten nicht ohne konkreten Anlass für weitergehende Analysen genutzt oder mit anderen Datenbanken verknüpft werden, um eine *anlasslose Profilbildung* oder eine schleichende Erweiterung des Einsatzbereichs zu vermeiden. 305

Sofern die AFV die optische Erfassung von Fahrzeuginsassen zulassen soll, ist dieser Regelung besonderes Augenmerk zu schenken. Die optische Erfassung 306

¹²¹⁵ BGE 149 I 218 E. 8.8 S. 234 f.; BGer-Urteil 1C.63/2023 vom 17. Oktober 2024 E. 3.3.2.

¹²¹⁶ Einlässlich zum «chilling effect» und seiner Wirkung auf die Grundrechtsausübung vgl. SCHREIBER/JOSS, Chilling Effect, S. 525 ff. Zur Kritik am «chilling effect» in Bezug auf die AFV vorne [N 204 ff.](#)

¹²¹⁷ Zur Tauglichkeit der AFV als Instrument der flächendeckenden Überwachung vorne [N 218 ff.](#)

¹²¹⁸ Ausführlich zur Datenspeicherung und Datenlöschung vorne [N 298 ff.](#)

¹²¹⁹ Zu den verfahrensrechtlichen Schutzvorkehrungen vorne [N 264 f.](#)

¹²²⁰ Vgl. dazu vorne [N 260 ff.](#)

¹²²¹ Zu den organisatorischen und technischen Schutzvorkehrungen vorne [N 264 f.](#)

stellt einen erheblich intensiveren Grundrechtseingriff dar als die reine Kennzeichenerfassung, da sie die Identifikation von Personen in einem nicht-öffentlichen Raum – dem Fahrzeuginnern – ermöglicht.¹²²² Dies birgt das Risiko einer anlasslosen Identitätskontrolle und einer unverhältnismässigen Erfassung unbeteiligter Personen. Entsprechend bedarf es wirksamer Kontrollmassnahmen, um sicherzustellen, dass die *optische Erfassung nur unter eng definierten Voraussetzungen zulässig* ist und nicht zu einer systematischen Überwachung von Verkehrsteilnehmern führt. Dazu gehören insbesondere *klare gesetzliche Beschränkungen*, eine restriktive Speicherdauer sowie technische und organisatorische Schutzmassnahmen zur Verhinderung eines missbräuchlichen Zugriffs auf die erfassten Bilder. Zudem ist sicherzustellen, dass die optische Erfassung *nur in Fällen erfolgt, in denen ein hinreichender Bezug zu einer schweren Straftat (Art. 269 Abs. 2 StPO) besteht*.¹²²³ Die Einführung von Zugriffsprotokollierungen, die periodische Evaluation sowie die Kontrolle durch eine unabhängige Instanz stellen weitere notwendige Sicherungen dar, um Missbrauch zu verhindern und den verfassungsrechtlichen Anforderungen gerecht zu werden.

Wesentlich ist, dass die gesetzlichen Grundlagen präzise und ausreichend bestimmt sind, insbesondere in Bezug auf Zweckbindung, Eingriffsschwellen, Datenabgleich und Speicherdauer. Solange die AFV auf den Schutz von bzw. auf die gezielte Fahndung nach gesuchten Personen oder Sachen beschränkt bleibt und nicht als flächendeckendes Überwachungsinstrument eingesetzt wird, verletzt sie den Kerngehalt der informationellen Selbstbestimmung nicht.¹²²⁴

¹²²² Eingehend dazu vorne [N 222 ff.](#)

¹²²³ Zu den Eingriffsschwellen im Einzelnen vorne [N 287 ff., 291 f.](#)

¹²²⁴ Vgl. BGE 146 I 11 E. 3.1.2 S. 14.

4. Teil: Schlussbetrachtung

I. Kantonale Regelungskompetenz für den AFV-Einsatz

Die vorliegende Untersuchung hat gezeigt, dass die automatisierte Fahrzeugfahndung und Verkehrsüberwachung (AFV) *eine effektive, präventiv-polizeiliche Vorermittlungsmassnahme darstellt*, die nicht nur von grosser praktischer Bedeutung, sondern auch von erheblicher rechtlicher Relevanz geworden ist. Die Kompetenzverteilung zwischen Bund und Kantonen im Bereich der inneren Sicherheit (Art. 57 BV) ist durch das föderalistische System der Schweiz geprägt. Gemäss dem in Art. 3 BV kodifizierten Prinzip der Einzelermächtigung des Bundes verbleiben alle Kompetenzen, die nicht ausdrücklich dem Bund zugewiesen sind, bei den Kantonen. Die Regelung polizeilicher Eingriffsbefugnisse zur Aufrechterhaltung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung gehört somit unzweifelhaft zum originären Zuständigkeitsbereich der Kantone und ist Ausdruck ihrer verfassungsrechtlich garantierten Polizeihochheit.¹²²⁵

307

Für die Gesetzgebungskompetenzen im Zusammenhang mit der AFV gilt, dass selbst wenn eine gesetzliche Regelung auf repressive Daten zurückgreift, daraus nicht auf den repressiven Gesamtcharakter der Massnahme geschlossen werden kann. So erlaubt Art. 96 StPO eine weitgehende Änderung der Zweckbestimmung personenbezogener Daten, die ursprünglich ausschliesslich für Zwecke eines Strafverfahrens erhoben worden sind.¹²²⁶ *Repressive Daten können daher nicht nur für präventive Zwecke verwendet werden, sondern auch umgekehrt präventive Daten für repressive Zwecke genutzt werden* – unter Vorbehalt der strafprozessualen Beweisverwertungsverbote.¹²²⁷ Dieses Wechselspiel zeigt, dass *eine isolierte Betrachtung der AFV unter allein repressiven oder präventiven Gesichtspunkten verfehlt ist*. Entscheidend für die Bestimmung der Gesetzgebungskompetenz ist daher stets der Gesamtzweck der Massnahme.¹²²⁸

308

Bei der AFV handelt es sich um eine zweckduale, zuweilen doppelfunktionale Massnahme. Die Gefahrenabwehr und Straftatenprävention wird flankiert und

309

¹²²⁵ Zu den Polizeigütern vorne [N 75 ff.](#)

¹²²⁶ Vgl. dazu vorne [N 148.](#)

¹²²⁷ BGer-Urteil 490/2024 vom 24. Januar 2025 E. 2.4 ff.; BGer-Urteil 6B.346/2024 vom 8. November 2024 E. 2.3.2.

¹²²⁸ Anders BGer-Urteil 1C.63/2023 vom 17. Oktober 2024 E. 3.5.1 ff., wo vorwiegend auf die Ausführungen der gesetzgebungsvorbereitenden Exekutive abgestellt wird.

gesichert durch die Strafverfolgungsvorsorge. An der präventiv-polizeilichen Zweckbestimmung und damit der kantonalen Gesetzgebungskompetenz für die AFV-Regelung ändert nichts, wenn die AFV in ihrer praktischen Anwendung repressive Ergebnisse zu erzielen vermag. *Ausschlaggebend ist die tatbestandlich verankerte und sich aus dem Massnahmecharakter ergebende präventiv-polizeiliche Zweckbestimmung*; bereits diese begründet die kantonale Rechtssetzungskompetenz.

310 Die systematische Einordnung der AFV als Vorermittlungs- bzw. Fahndungsinstrument bestätigt und unterstreicht die kantonale Gesetzgebungskompetenz. Die Gesetzgebung auf dem Gebiet des Strafrechts und des Strafprozessrechts ist Sache des Bundes (Art. 123 Abs. 1 BV). Von dieser Kompetenz hat der Bund mit dem Erlass der StPO Gebrauch gemacht und die strafprozessuale Fahndung in Art. 210 StPO normiert. Diese Norm regelt allerdings einzig die Ausschreibung von Personen und Sachen zum Zweck der Fahndung, definiert aber keine operativen Fahndungsmethoden oder deren konkrete Durchführung. Die Ausschreibung allein hat bislang in den wenigsten Fällen zur Lokalisierung einer gesuchten Person oder Sache geführt; hierfür bedarf es Fahndungsmassnahmen, die zwangsläufig den Einsatz personeller und technischer Mittel erfordern. Die bewusst rudimentäre Normierung der strafprozessualen Fahndung durch den Bundesgesetzgeber zeigt, dass dieser auf eine abschliessende Regelung der Fahndungsinstrumente verzichtet hat. Die AFV als technisches Fahndungsinstrument ist daher zwingend im kantonalen Polizeirecht zu regeln.¹²²⁹

311 Die auf Bundesebene erfolgte Normierung der AFV¹²³⁰ ist aus verfassungsrechtlicher Perspektive höchst problematisch. Ausserhalb der Strafverfolgung verfügt der Bund lediglich über fragmentarische Zuständigkeiten im Bereich der Gefahrenabwehr.¹²³¹ Dennoch sind in den vergangenen Jahren verschiedene bundesrechtliche Normierungen erfolgt, insbesondere im Zollgesetz¹²³² und des-

¹²²⁹ So der Bundesrat ausdrücklich in der Botschaft zur eidgenössischen StPO in BBl 2006 1085 ff., 1221; vgl. bereits BBl 1990 III 1221 ff., 1228 f.

¹²³⁰ Art. 108 ZG (SR 631.0) i.V.m. der Verordnung über den Einsatz von Bildaufnahme-, Bildaufzeichnungs- und anderen Überwachungsgeräten durch das Bundesamt für Zoll und Grenzsicherheit (SR 631.053). Im VE-BAZG-VG ist die entsprechende Rechtsgrundlage in Art. 92 Abs. 1 i.V.m. Art. 111 Abs. 1 lit. e vorgesehen.

¹²³¹ Näher zu den sicherheitspolizeilichen Kompetenzen des Bundes vorne [N 33](#).

¹²³² SR 631.0. Der Eifer des Bundes, sich in verfassungsrechtlich bedenklicher Art und Weise weitere polizeiliche Aufgaben zuzuweisen, zeigt sich namentlich auch bei den Massnahmen zum Schutz des Bundes resp. seiner Organe und Institutionen, im Zusammenhang mit den Aufgaben und Befugnissen der Zoll- und Grenzpolizei, im Bereich der Anwendung polizeilichen Zwangs und polizeilicher Massnahmen im Zuständigkeitsbereich des Bun-

sen Ausführungsverordnungen. Diese Entwicklungen werfen grundlegende verfassungsrechtliche Fragen auf, insbesondere im Hinblick auf die Kompetenzverteilung zwischen Bund und Kantonen im Bereich der polizeilichen Aufgaben.¹²³³

Die Analyse der verfassungsrechtlichen Kompetenzordnung auf dem Gebiet der inneren Sicherheit und Strafverfolgung macht deutlich, dass dem *Bund ausserhalb der StPO keine eigenständige Regelungskompetenz für die AFV* zukommt. Eine bundesrechtliche Regelung der AFV im Zollgesetz bzw. im VE-BAZG-VG ist deshalb in verfassungsrechtlicher Hinsicht abzulehnen. Der Versuch, Art. 57 Abs. 2 BV als Kompetenzgrundlage heranzuziehen, erweist sich als rechtsdogmatisch fragwürdig. Diese Bestimmung schafft keine originäre Bundeskompetenz, sondern setzt eine solche vielmehr gerade voraus.¹²³⁴

312

Aus diesen kompetenzrechtlichen Erkenntnissen ergeben sich folgende Merkpunkte für die kantonalen Gesetzgeber:

des bei der Bahntransportpolizei. Entgegen der einhelligen Ansicht der Lehre und den wiederholten Ausführungen des Bundesrates vom 2. März 2012 in BBl 2012 4459 ff. bezieht sich der Bund in Ingressen von Bundesgesetzen immer wieder auf Art. 57 Abs. 2 BV (SCHWEIZER/MOHLER, St. Galler Kommentar [3. Aufl.], N 77 zu Vorb. Sicherheitsverfassung [m.w.Verw.] sowie N 19 zu Art. 57 BV [m.w.Verw.]; ferner DIGGELMANN/ALTWICKER, Basler Komm. BV, N 45 zu Art. 57 BV).

¹²³³ Im Übrigen widerspricht der geltende Rechtszustand gleichermassen der grundsätzlichen Stossrichtung sowie den Zielen der Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen (NFA). Im Rahmen der NFA ist ebenso der Grundsatz der Eigenständigkeit der Kantone erweitert und präzisiert worden (Art. 47 Abs. 2 BV [vgl. dazu BBl 2002 2291 ff.]). Der Bund ist verpflichtet, den Kantonen ausreichend eigene Aufgaben zu belassen, deren Organisationsautonomie zu beachten sowie ihnen ausreichende Finanzierungsquellen zu belassen und dazu beizutragen, dass diese über die notwendigen finanziellen Mittel zur Erfüllung ihrer Aufgaben verfügen. Dabei geht es nicht einzig um die Beachtung des Subsidiaritätsprinzips (Art. 5a BV) sondern vielmehr darum, einer schleichenden Aushöhlung der kantonalen Aufgabenverantwortung durch eine holistische Betrachtungsweise entgegenzuwirken (vgl. BIAGGINI, BV Kommentar, N 7 zu Art. 47 BV). Eingehend zu Art. 47 Abs. 2 BV vgl. EGLI, St. Galler Kommentar, N 15 ff. zu Art. 47 BV.

¹²³⁴ BIAGGINI, BV Kommentar, N 10 zu Art. 57 BV; DIGGELMANN/ALTWICKER, Basler Komm. BV, N 22 zu Art. 57 BV; LIENHARD/HÄSLER, Verfassungsrechtliche Grundlagen, S. 114 ff.; MÜLLER RETO PATRICK, Innere Sicherheit, S. 420; SCHWEIZER/MOHLER, St. Galler Kommentar, N 5 zu Art. 57 BV (m.w.Verw.); auch bereits BBl 1997 I 1 ff., 236. *Entgegen dieser überwiegenden Lehrmeinung hat der Bundesrat in BBl 2012 4459 ff. Art. 57 Abs. 2 BV unverständlicherweise kompetenzbegründenden Charakter zugesprochen.* Laut SCHWEIZER/MOHLER, St. Galler Kommentar (3. Aufl.), N 4 f. zu Art. 57 BV (m.w.Verw.) verstösst diese seit Erlass des Zollgesetzes (ZG [SR 631.0]) im Jahr 2005 übliche Praxis klar gegen Art. 57 i.V.m. Art. 3, Art. 42 und Art. 47 BV.

- *Kantonale Zuständigkeit:* Die AFV als präventiv-polizeiliche Massnahme fällt grundsätzlich in die Gesetzgebungskompetenz der Kantone.
- *Klare gesetzliche Grundlage:* Die AFV muss auf kantonaler Ebene durch formell-gesetzliche Bestimmungen präzise geregelt werden, um die Verhältnismässigkeit der Massnahme sicherzustellen und einen Missbrauch zu verhindern.
- *Abgrenzung zwischen präventiv-polizeilichem und repressivem Einsatz:* Die kantonalen Gesetzgeber haben sicherzustellen, dass die AFV als präventive Fahndungsmassnahme ausgestaltet wird und nicht in den Bereich der strafprozessualen Überwachungsmethoden fällt.
- *Harmonisierung der kantonalen Regelungen:* Um eine einheitliche Rechtsanwendung zu gewährleisten, sollte eine (neue) Musternorm erarbeitet werden, die den kantonalen Gesetzgebern als Orientierung dient.

Zusammenfassend zeigt sich, dass die AFV als präventiv-polizeiliche Massnahme in die Gesetzgebungskompetenz der Kantone einzuordnen ist. Eine bundesrechtliche Regelung ausserhalb der StPO ist verfassungsrechtlich nicht tragfähig. Die derzeitige Rechtslage ist uneinheitlich und bedarf einer zwingenden Überarbeitung. Die kantonalen Gesetzgeber sind gefordert, die AFV gesetzlich klar zu normieren, ihre Nutzung rechtsstaatlich einzuhegen und eine einheitliche, verfassungskonforme Lösung anzustreben.

II. Legistische Anforderungen an die AFV-Regelung

Beim Einsatz von AFV-Systemen sind grundsätzlich drei unterschiedliche Stufen zu unterscheiden. Zunächst erfolgt die Erfassung der Fahrzeugkennzeichen durch die Lesegeräte (*Datenerhebung*). Danach werden diese erhobenen Daten mit einem festgelegten Datenbestand abgeglichen (*Datenabgleich*). Der eigentliche *Zweck des Einsatzes liegt* jedoch nicht im Datenabgleich selbst, sondern vielmehr in der anschliessenden *Datenverwendung*.¹²³⁵ Der Datenabgleich ist lediglich ein notwendiger Zwischenschritt. Die Eingriffsdefinition des Bundesgerichts, wonach bereits jeder Erfassungsvorgang durch die AFV – unabhängig vom Abgleichergebnis – einen Eingriff in das Recht auf informationelle Selbstbestimmung darstellt, ist nicht unproblematisch. Zwar entspricht diese Einschätzung der eher weit gefassten verfassungsrechtlichen Eingriffsauffassung, sie verkennet jedoch aus technischer Sicht, dass bei der AFV – anders als etwa in der SIGINT-Aufklärung – keine inhaltliche Erfassung unbeteiligter Drittpersonen erfolgt und die erfassten Daten im «No-Hit»-Fall unverzüglich und automatisiert gelöscht werden. Auch der «*chilling effect*» stellt im Zusammenhang mit der AFV somit *kein gewichtiges Argument für das Vorliegen eines Grundrechtseingriffs* dar. Die punktuelle und automatisierte Erfassung von Fahrzeugkennzeichen entspricht nicht nur einer legitimen polizeilichen Massnahme im Rahmen der ordentlichen Auftragserfüllung, sondern ist in einer digitalisierten Gesellschaft auch weder aussergewöhnlich noch geeignet, das Verhalten von Verkehrsteilnehmern in grundrechtsrelevanter Weise zu beeinflussen.

313

Die *Anforderungen an die materiellen Eingriffsschranken orientieren sich in erster Linie an der Eingriffsintensität der Massnahme*: Je intensiver der Eingriff, desto höher die Anforderungen an die gesetzliche Grundlage. Entgegen der Auffassung des Bundesgerichts *besitzt die AFV grundsätzlich keine besonders hohe Eingriffsintensität*. Auch erhöht die auf «No-Hits» und «false positive-Hits» beschränkte Anlasslosigkeit nicht die Eingriffsschwere, da es sich um eine Vorermittlungsmassnahme handelt, die naturgemäss ohne gegenwärtige Gefahr bzw. konkreten Tatverdacht erfolgen kann. Der Zweck solcher Vorfeld-

314

¹²³⁵ Vgl. etwa § 36b Abs. 1 u. 4 PolG-AG (SAR 531.200), Art. 59 und 61 VE-PolG-AI, Art. 109 Abs. 1 PolG-BE (BGS 521.1), § 45f Abs. 1 PolG-BL (SGS 700), Art. 22b Abs. 1 und 2 PolG-GR (BR 613.000), § 36^{octies} Abs. 1 PolG-SO (BGS 511.11), § 39a Abs. 1 PolG-TG (RB 551.1), Art. 59 Abs. 1 u. 2 PolG-VS (SGS 550.1), § 32e Abs. 1 VE-PolG-ZH (Vorlage 5977).

massnahmen besteht gerade darin, Verdachtsmomente erst aufzudecken.¹²³⁶ Würde die Anlasslosigkeit dennoch bei der Intensitätsbewertung berücksichtigt, müsste jeder Vorfeldeingriff als besonders intensiv gelten, was aber mit einer verfassungsmässigen Regelung praktisch unvereinbar wäre.

- 315 Auch die vermeintlich hohe Streubreite der AFV ist *weniger bedeutsam als bei anderen Überwachungsmassnahmen*, da die überwiegende Mehrheit der erhobenen Daten unmittelbar nach Erhebung gelöscht wird, ohne einen Personenbezug herzustellen. Die Heimlichkeit der Massnahme führt allerdings dazu, dass den Betroffenen praktisch kein gerichtlicher Rechtsschutz möglich ist. Generell ist die Eingriffsintensität bei der AFV niedrig. Jedoch erhöht sich die Eingriffsschwere bei einer Regelung, welche die Erstellung von Bewegungsprofilen oder die optische Erfassung von Insassen erlaubt.¹²³⁷ Daher ist ein solcher Einsatz automatisierter Kennzeichenlesegeräte auf den Schutz spezifischer Rechtsgüter von erheblichem öffentlichen Interesse bzw. auf den Deliktskatalog gemäss Art. 269 Abs. 2 StPO und weitere Verbrechen (z.B. Art. 90 Abs. 3 SVG)¹²³⁸ zu begrenzen. Erfolgt dies nicht, ist die entsprechende Bestimmung als unverhältnismässig zu qualifizieren.
- 316 Die AFV hat sich auf den öffentlich zugänglichen Raum zu beschränken und bedarf klarer Zweckangaben, Schranken sowie Begrenzungen auf gesetzlicher Ebene. Die geltenden kantonalesgesetzlichen Grundlagen zur AFV weisen erhebliche Unterschiede und teils gravierende Mängel auf. Ein wesentliches Defizit liegt dabei in der (fehlenden bzw. unzureichenden) Zweckumschreibung der Massnahme. Zweckumschreibungen, welche sich in der Verschriftlichung der AFV erschöpfen,¹²³⁹ sind ebenso zu unbestimmt und stehen mit dem Legalitätsprinzip in Konflikt wie Zweckumschreibungen, die nicht an die Abwehr einer Gefahr oder die Erkennung, Verhinderung und Aufklärung von Straftaten knüpfen. Sie gewähren den zuständigen Behörden ein zu grosses Ermessen und machen die Anwendung der Regelungen unvorhersehbar und intransparent. Offene Zweckbestimmungen bergen das Risiko, dass umfassende Überwachungsstrukturen etabliert werden, die zur Kontrolle geringfügiger Delikte oder sogar zur Verhinderung sozial unerwünschten Verhaltens genutzt werden könnten. Angesichts solch offener Formulierungen ist die Befürchtung, die

¹²³⁶ ALBERTINI, VSKC-Handbuch, S. 44, 539, 543 ff; BOSSHARD/LANDSHUT, SK StPO, N 13 zu Art. 299 StPO; GALELLA/RHYNER, Basler Komm. StPO, N 8 f., 23 ff. zu Art. 306 StPO; JOSITSCH/SCHMID, Praxiskomm. StPO, N 3 zu Art. 306 StPO; KELLER, SK StPO, N 11 f. zu Art. 15 StPO; LENTJES MEILI/RHYNER, Komm. PolG-ZH, N 1 ff. zu § 4 PolG-ZH.

¹²³⁷ Vgl. Art. 109 Abs. 1 lit. b i.V.m. Art. 141 Abs. 3 PolG-BE (BGS 521.1).

¹²³⁸ SR 741.01.

¹²³⁹ Vgl. § 11a PolG-SZ (SRSZ 520.110), Art. 21a PolG-UR (RB 3.8111).

Videoüberwachung ebne den Weg in eine Totalüberwachung, durchaus nachvollziehbar.¹²⁴⁰ Es ist deshalb zwingend erforderlich, dass die Zweckdualität der Massnahme gesetzlich klar hervorgehoben und die AFV auf den Schutz von Personen und Sachen bzw. die Verhinderung und Verfolgung von Verbrechen und Vergehen beschränkt wird.

Doch eine enge gesetzliche Zweckumschreibung und die gesetzliche Verankerung, dass die AFV den Schutz von Gefahrenabwehr bzw. der Fahndung nach (Gefahrenabwehr und/oder Strafverfolgung) bezweckt, reicht nicht aus, um sie mit den grundrechtlich geschützten Freiheiten ohne weiteres als vereinbar bezeichnen zu können. Ein weiteres *unerlässliches Element*, um einer von sachlichen Kriterien losgelösten Massnahmenanwendung entgegenzuwirken, bildet deshalb das *Eingriffserfordernis einer konkreten bzw. konkretisierbaren Gefahr im Sinne von entsprechenden Lageerkenntnissen*. Im Rahmen der Kodifizierung der Anordnungs- und Durchführungsvoraussetzungen hat das Gesetz sodann – vorbehaltlich weniger Ausnahmen – explizit die *Kantonspolizei als befugte Behörde* zu nennen oder zumindest eine *Vorbehaltsregelung zugunsten der Kantonspolizei* zu treffen. Um dem Legalitätsprinzip Rechnung zu tragen, sind sodann die *Massnahmeanordnungs Kompetenzen klar festzulegen* und die *AFV-Anwendungsstufen explizit zu regeln*. Die zentrale Frage der *Datenauswertung* ist ebenfalls *klar und präzise zu regeln*. In der Gesetzgebung wird diesem Bereich bislang jedoch unzureichend Aufmerksamkeit geschenkt. Insbesondere müssen die Bedingungen klar definiert werden, unter denen eine Sichtung des aufgezeichneten Materials zulässig ist. Dabei ist gesetzlich eindeutig festzuhalten, dass eine *Auswertung auf den «Hit-Fall» beschränkt* ist und die *Daten im Fall eines «No-Hit» oder «false positive-Hit» umgehend zu löschen* sind. Die Zulässigkeit der Sichtung des Bildmaterials ist mit anderen Worten ausdrücklich davon abhängig zu machen, dass konkrete Anhaltspunkte für die Auswertung vorliegen.¹²⁴¹ Sehr zu begrüßen ist die ausdrückliche Normierung von *Benachrichtigungspflichten* und des *Rechtsschutzes* für den Fall, dass durch die AFV erhobene Personendaten einer bestimmten Person zugeordnet werden.¹²⁴² Sodann sind die *weiteren Datenauswertungsvoraussetzungen konkret zu definieren*. Ausserdem hat das Gesetz sich zu den *Voraussetzungen und Modalitäten der Datenübermittlung* zu äussern und explizite Kontroll- und Schutzmechanismen vorzusehen. Einer ausdrücklichen Regelung bedarf die *Protokollierung des AFV-Einsatzes* sowie die von der zu *bezeichnenden Auf-*

317

¹²⁴⁰ BGE 149 I 218 E. 8.8 S. 233 f.; BGer-Urteil 1C.63/2023 vom 17. Oktober 2024 E. 3.3.2.

¹²⁴¹ Vgl. z.B. Art. 109c Abs. 3 PolG-BE (BGS 521.1), Art. 102a Abs. 5 E-PolG-JU.

¹²⁴² Siehe etwa Art. 109d PolG-BE (BGS 521.1).

sichts- bzw. Kontrollinstanz vorzunehmende regelmässige Evaluation. Schliesslich sind die Anforderungen und Schranken der Datenaufbewahrung und Datenlöschung gesetzlich zu regeln. Die Aufbewahrung der erhobenen Daten ist streng zweckgebunden auf das absolut notwendige Mass zu beschränken. Besonders strikte Vorgaben gelten für die optische Erfassung und die Erstellung von Bewegungsprofilen, welche aufgrund ihrer höheren Eingriffsintensität einer engen gesetzlichen Zweck- und Speicherfristbegrenzung bedarf. Von zentraler Bedeutung ist die Normierung der Aufbewahrungsdauer von Trefferdaten im Zeitraum zwischen dem «Hit» und der Einleitung eines Straf- oder Verwaltungsverfahrens.

Die AFV ist ein sensibles, aber legitimes Instrument moderner Gefahrenabwehr und Vorermittlung. Ihr rechtsstaatlich einhegender Einsatz erfordert klare gesetzliche Leitplanken, technische Zurückhaltung und eine sorgfältige Kontrolle – nicht zuletzt, um das Vertrauen in die Polizei zu wahren.

Curriculum Vitae

Ronny Fischer, geboren 1983, absolvierte von 1999 bis 2003 eine Berufslehre zum Automechaniker mit berufsbegleitender technischer Berufsmaturität. Nach der Erlangung der Hochschulzugangsberechtigung via Passarelle studierte er von 2008 bis 2013 als Werkstudent Rechtswissenschaft an der Universität Zürich, begleitet von einer polizeilichen Tätigkeit im Bereich der Luftfahrtsicherheit. Nach verschiedenen Praktika bei der Polizei und am Gericht war er von 2015 bis 2024 in der Strafverfolgung tätig, zunächst bei der Staatsanwaltschaft (zuletzt als Staatsanwalt) und anschliessend als Hauptabteilungsleiter Kriminalpolizei. Das Rechtsanwaltspatent erwarb er 2017. Ronny Fischer forscht und publiziert mit Schwerpunkt im Polizei- und Verfassungsrecht, insbesondere im Schnittstellenbereich zwischen Gefahrenabwehr und Strafverfolgung.

Die zunehmende Technologisierung verwischt die traditionelle Trennlinie zwischen kantonalem Polizeirecht und eidgenössischem Strafprozessrecht, was zu erheblicher Rechtsunsicherheit führen kann. Die vorliegende Untersuchung analysiert diese anspruchsvolle Schnittstelle am Beispiel der automatisierten Fahrzeugfahndung (AFV) und verortet die AFV dogmatisch als zweckduale Vorermittlungs- bzw. Fahndungsmassnahme. Im Zentrum stehen die Gesetzgebungskompetenz im föderalen Staat sowie die materiellrechtlichen Anforderungen an den AFV-Einsatz, insbesondere der Schutz der Privatsphäre und die Verhältnismässigkeit. Ausgehend von einer umfassenden Analyse der bundesgerichtlichen Rechtsprechung entwickelt der Autor ein verfassungsrechtlich tragfähiges Normkonzept und liefert damit wertvolle Impulse für die kantonale Gesetzgebung sowie für Fachexperten in Polizei und Verwaltung.