

RISIKO

GRUNDLAGEN

Die Schweizerische Eidgenossenschaft, die internationale Rolle als Vermittlerin und der Gedanke der Helvetia Mediatrix (Gastbeitrag)
[Andrey Burnashev]

Zeugnisverweigerungsrecht für Sozialarbeitende im Kontext von Fanarbeit im Fussball
[Tim Willmann / Elena Urech / Alain Brechbühl / Jonas Weber]

POLIZEI & MILITÄR

Polizeiliche Vorermittlungen als Mittel zur Verdachtsbegründung?
[Lucien Müller]

TECHNIK & INFRA-STRUKTUR

Cyberangriffe auf Schweizer Unternehmen und Behörden 2023–2025
[Fabian Teichmann]

RISIKO & RECHT

AUSGABE 03 / 2025

RECHT

RISIKO RECHT

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

Editorial	4
-----------	---

GRUNDLAGEN

GASTBEITRAG:

Die Schweizerische Eidgenossenschaft, die internationale Rolle als Vermittlerin und der Gedanke der Helvetia Mediatrix [Andrey Burnashev]	6
--	---

Zeugnisverweigerungsrecht für Sozialarbeitende im Kontext von Fanarbeit im Fussball [Tim Willmann / Elena Urech / Alain Brechbühl / Jonas Weber]	27
---	----

POLIZEI & MILITÄR

Polizeiliche Vorermittlungen als Mittel zur Verdachtsbegründung? [Lucien Müller]	53
---	----

TECHNIK & INFRASTRUKTUR

Cyberangriffe auf Schweizer Unternehmen und Behörden 2023–2025 [Fabian Teichmann]	85
--	----

BUCHREZENSION

Die bevölkerungsnahe Polizei(-arbeit) und ihre Grenzen [Patrice Martin Zumsteg]	99
--	----

Editorial

Sehr geehrte Damen und Herren

Die vorliegende Ausgabe 3/2025 der Risiko & Recht deckt ein breites Themenspektrum aktueller Sicherheitsfragen ab. Eingangs setzt sich der Historiker und Informations- und Dokumentationsspezialist Andrey Burnashev mit der Tradition von Neutralität und «guten Diensten» auseinander. Hierbei nimmt die Schweiz eine internationale Rolle als Vermittlerin ein. Der Autor analysiert dies anhand der beiden Missionen NNSC-Korea und UNTAG-Namibia.

Die Autorinnen und Autoren Tim Willmann, Elena Urech, Alain Brechbühl und Jonas Weber befassen sich mit dem Zeugnisverweigerungsrecht für Sozialarbeitende im Kontext von Fanarbeit im Fussball. Anhand eines Urteils des Amtsgerichts Karlsruhe werden die Problematik nachgezeichnet, eine Kontextualisierung des Berufsfelds erstellt, die rechtlichen Grundlagen dargelegt und schliesslich für eine Erweiterung des Zeugnisverweigerungsrechts im Strafprozess argumentiert.

Lucien Müller befasst sich in seinem Beitrag mit der umstrittenen Frage, ob polizeiliche Vorermittlungen als Mittel zur Verdachtsbegründung eingesetzt werden dürfen.

Weiter analysiert Fabian Teichmann die Zunahme und Eskalation von Cyberangriffen auf Schweizer Unternehmen und Behörden in den Jahren 2023 bis 2025 und ordnet hierbei exemplarische Fälle sowohl technisch als auch juristisch ein.

Schliesslich setzt sich Patrice Martin Zumsteg im Rahmen einer Buchrezension mit der Dissertation von Roman Schuppli auseinander. Die besprochene Dissertation untersucht die bevölkerungsnahe Polizei(-arbeit) im Gesamtkontext des Polizeirechts und zeigt auf, welche Aspekte davon in der Schweiz umsetzbar sind und welche Hindernisse ihrer Realisierung entgegenstehen.

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

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

 Wer das Verfahren kennt, kann das Verfahren führen. Berufsbegleitende Weiterbildung CAS Angewandtes Strafprozessrecht Startdatum: 20. Februar 2026 Weitere Informationen: www.zhaw.ch/abl/cas-aspr	School of Management and Law 
--	---

Polizeiliche Vorermittlungen als Mittel zur Verdachtsbegründung?

Lucien Müller*

Polizeiliche Vorermittlungen werfen rechtsstaatlich heikle Fragen auf. Umstritten ist insbesondere, ob sie auch zur Verdachtsbegründung eingesetzt werden dürfen. Repressiv orientierte Vorermittlungen haben dann einen legitimen Anwendungsbereich, wenn mit nicht besonders grundrechtsintensiven Mitteln ein bloss möglicher Anfangsverdacht abgeklärt werden soll. Im Übrigen müssen Vorermittlungen auf die Verhinderung künftiger Delikte gerichtet sein. Mit (verdachtsbegründenden) Vorermittlungen die Grundlage für die Strafverfolgung zu schaffen, kann (in engen Grenzen) höchstens dann als zulässig erachtet werden, wenn mit der strafrechtlichen Repression auf die Begehung künftiger Delikte eingewirkt werden soll und kann (z.B. durch die «Zerschlagung» krimineller Organisationen). Das schliesst aber nicht aus, dass die Polizei zwecks Erkennung von (anhaltenden) Gefahren oder bereits eingetretenen Störungen Informationen über möglicherweise bereits begangene Delikte beschaffen darf.

Inhalt

I.	Einleitung	54
II.	Begriff und Funktion der Vorermittlungen	55
1.	Allgemeines	55
2.	Einsatzzwecke	56
a)	Umschreibungen in den kantonalen Polizeigesetzen	56
b)	Gefahraufklärung und -forschung	57
c)	Ermittlung eines Anfangsverdachts	61

* PD Dr. iur. LUCIEN MÜLLER, Rechtsanwalt, Dozent an der ZHAW Zürcher Hochschule für Angewandte Wissenschaften, Lehrbeauftragter an den Universitäten Luzern und St. Gallen.

III. Zulässigkeit verdachtsbegründender Vorermittlungen?	64
1. Vorbemerkungen	64
2. (Verfassungs-)rechtliche Grenzen	66
3. Anwendungsbereiche für Vorermittlungen zwecks Einleitung der Strafverfolgung	68
a) Vorermittlungen zur «Verdachtsabklärung»	68
b) Verdachtsbegründende Vorermittlungen zwecks Verhinderung künftiger Delikte?	71
aa) Vorbemerkungen	71
bb) Prävention durch Repression?	72
cc) Zuständigkeitsproblematik und rechtsstaatliche Sicherungen	75
IV. Schlussbetrachtung	78
Literaturverzeichnis	80

I. Einleitung

Dieser Beitrag befasst sich mit der polizeilichen Informationsbeschaffung durch sogenannte «Vorermittlungen». Polizeiliche Vorermittlungen werden häufig im *Grenzbereich* oder an der *Schnittstelle* zwischen Gefahrenabwehr und Strafverfolgung verortet.¹ Deren Zulässigkeit ist nicht abschliessend geklärt.² Eine umstrittene Frage ist, welche Zwecke mit polizeilichen Vorermittlungen überhaupt verfolgt werden, und dabei insbesondere, ob sie (auch) zur *Verdachtsbegründung* eingesetzt werden dürfen.³ In den nachfolgenden Ausführungen sollen die zulässigen Zwecke polizeilicher Vorermittlungen v.a. an der Schnittstelle zur Strafverfolgung diskutiert werden. Dabei liegt der Fokus auf Vorermittlungen gestützt auf die *kantonalen Polizeigesetze*.⁴

¹ SK StPO-KELLER, Art. 15 Rz. 13; DEL GIUDICE, 121; TIEFENTHAL, Kantonale Polizeihöheit, 153; GLESS, 31; LAZZARINI, Rz. 73; FISCHER, Rz. 83, 85 und 174 f.; s.a. STEGMANN, 146 f., 218 und 220.

² Vgl. FISCHER, Rz. 85; BSK StPO-GALELLA/RHYNER, Art. 306 Rz. 8 m.w.H.; TIEFENTHAL, Kantonale Polizeihöheit, 153; BÜRGE, 71.

³ Vgl. etwa HANSJAKOB/GUNDLACH/STRAUB, 172; dazu näher hinten, bei Fn. 64 ff.

⁴ Zu den Vorermittlungen der Bundeskriminalpolizei vgl. MÜLLER/LINSI, Rz. 41 ff.; STEGMANN, 148 ff.

II. Begriff und Funktion der Vorermittlungen

1. Allgemeines

Der Begriff der polizeilichen Vorermittlungen wird nicht einheitlich verwendet.⁵ Im Allgemeinen versteht man darunter Massnahmen, mit denen die Polizei im Vorfeld eines Strafverfahrens⁶ (bzw. bevor ein strafprozessual relevanter Anfangsverdacht besteht⁷) Informationen beschafft, zusammenträgt und auswertet.⁸ Polizeiliche Vorermittlungen, häufig unter Einsatz verdeckter Informationsbeschaffungsmassnahmen, werden für «systematische Aufklärungen» eingesetzt.⁹ Dies insbesondere im sog. «kriminalitätsgeneigten Umfeld»¹⁰, v.a. durch Milieubeobachtungen und Strukturermittlungen.¹¹ Sie werden auch genutzt, um konkrete Hinweise auf mögliche Gefahren oder Straftaten abzuklären («*einzel-fallbezogene Vorermittlungen*»¹²).¹² Im kantonalen Polizeirecht werden Vorermittlungen teils *explizit* als polizeiliche Aufgabe ausgewiesen und umschrieben.¹³

⁵ Vgl. INGLESE, 82; FISCHER, Rz. 174; VON HAHN, 12 f.; STEGMANN, 149; WEINBERG, 10; zum Teil ist auch die Rede von «Vorfeldabklärungen», siehe § 39 Abs. 2, § 40 Abs. 1, § 48a und § 49b Abs. 1 des Polizeigesetzes des Kantons Thurgau vom 9. November 2011 (PolG, RB 551.1); s.a. hinten, Fn. 101.

⁶ Vgl. SK StPO-BOSSHARD/LANDSHUT, Art. 300 Rz. 2; DEL GIUDICE, 121; VSKC Handbuch-ALBERTINI, 539; TPF 2022 146 E. 2.4 S. 149 f.; Beschluss des Bundesstrafgerichts BG.2021.18 vom 28. Juni 2022 E. 3.7.1.

⁷ VON HAHN, 18; ferner Urteil des Bundesgerichts 6B_372/2018 vom 7. Dezember 2018 E. 2.3.1; Urteil des Bundesgerichts 6B_499/2024 vom 20. November E. 3.2.2; Urteil des Bundesgerichts 6B_194/2022 vom 12. Mai 2023 E. 2.5.2; Urteile des Bundesgerichts 6B_1136/2021 u. 6B_1137/2021 vom 7. November 2022 E. 4.4.2 («vor dem Vorliegen eines konkreten Tatverdachts»).

⁸ Komm. PolG GR-ALBERTINI, Art. 2 Rz. 4.1 und 4.3.1 sowie Art. 21a Rz. 2.1; MÜLLER/LINSI, Rz. 41; BÜRGE, 68; TPF 2022 146 E. 2.4 S. 149; BStGer BG.2021.18 E. 3.7.1.

⁹ Komm. PolG ZH-LENTJES MEILI/RHYNER, § 4 Rz. 11; Komm. PolG GR-ALBERTINI, Art. 2 Rz. 4.3.1.

¹⁰ SIMMLER/CANOVA, 110; Botschaft der Regierung vom 15. Mai 2018 zur Teilrevision des Polizeigesetzes des Kantons Graubünden, 62 («Aufklärungen in bestimmten Szenen oder Milieus»; abrufbar unter <https://www.gr-lex.gr.ch/app/de/texts_of_law/613.000 Chronologische_Dokumente/Materialien>).

¹¹ VSKC Handbuch-ALBERTINI, 544; SK StPO-KELLER, Art. 15 Rz. 12; LAZZARINI, Rz. 73; JAAG/ZIMMERLIN, 407; s.a. KIENER/LEUZINGER, Rz. 3.

¹² Komm. PolG ZH-LENTJES MEILI/RHYNER, § 4 Rz. 10; Komm. PolG GR-ALBERTINI, Art. 2 Rz. 4.3.1.

¹³ Siehe § 4 Abs. 1 des Polizeigesetzes des Kantons Zürich vom 23. April 2007 (PolG, LS 550.1); Art. 72 Abs. 1 des Polizeigesetzes des Kantons Bern vom 10. Februar 2019 (PolG, BSG 551.1); § 28a Abs. 1 des Gesetzes über die Gewährleistung der öffentlichen Sicherheit des Kantons Aargau vom 6. Dezember 2005 (PolG, SAR 531.200); § 15^{ter} Abs. 1 des Gesetzes über die Luzerner Polizei vom 27. Januar 1998 (PolG, SRL Nr. 350); Art. 3a Abs. 1 des Polizeigesetzes des Kantons Uri vom 30. November 2008 (PolG; RB 3.811f).

Dies im Sinne einer «Grundsatznorm»,¹⁴ welche durch spezifisch geregelte Informationsbeschaffungsmassnahmen (z.B. für verdeckte Überwachungsmassnahmen) ergänzt wird.¹⁵ In den meisten Polizeigesetzen findet sich jedoch keine Umschreibung der Vorermittlungstätigkeit als solche.

2. Einsatzzwecke

a) Umschreibungen in den kantonalen Polizeigesetzen

In den Polizeigesetzen werden die Einsatzzwecke für Vorermittlungen unterschiedlich umschrieben.¹⁶ Gemäss den vorne erwähnten «Grundsatznormen»¹⁷ soll mit Vorermittlungen festgestellt werden, ob Straftaten (teils auch Gefahren¹⁸) zu *verhindern* oder *aufzuklären* bzw. zu *erkennen* sind. In spezifischen Ermächtigungsnormen zur (verdeckten) polizeilichen Informationsbeschaffung ist die Rede von der «*Erkennung und Verhinderung*»,¹⁹ der «*Verhinderung und Erkennung*»²⁰ oder einfach der «*Verhinderung*»²¹ von Verbrechen oder Vergehen (oder Straftaten). Nach anderen Bestimmungen dienen verdeckte Informationsbeschaffungsmassnahmen dazu, «*die Vorbereitung von Verbrechen und Vergehen zu erkennen oder [solche] Straftaten zu verhindern*»²²

¹⁴ Botschaft des Regierungsrates vom 21. März 2017, Aktualisierung des Polizeirechts – Entwurf Änderung des Gesetzes über die Luzerner Polizei, 22 (abrufbar unter: <<https://www.lu.ch/-/klu/ris/cdws/document?fileid=ad305459d0924c86b585171012514545>>).

¹⁵ Vgl. Botsch. Änd. PolG-LU vom 21. März 2017, 22; Komm. PolG ZH-LENTJES MEILI/RHYNER, § 4 Rz. 12 und 14.

¹⁶ Teilweise werden die Zwecke gar nicht näher bestimmt, vgl Art. 21a und Art. 21b Loi sur la police cantonale du canton de Vaud du 17 novembre 1975 (LPol, BLV 133.11).

¹⁷ Vorne, Fn. 13.

¹⁸ § 15^{ter} PolG-LU («drohende Gefahr»).

¹⁹ Vgl. etwa § 37a Abs. 1 des Polizeigesetzes des Kantons Basel-Landschaft vom 28. November 1996 (PolG, SGS 700), (präventive verdeckte Fahndung); § 36^{quinquies} Abs. 1 und § 36^{septies} Abs. 1 des Gesetzes über die Kantonspolizei des Kantons Solothurn vom 23. September 1990 (BGS 511.11), (verdeckte Vorermittlung und verdeckte Fahndung).

²⁰ Vgl. § 32 Abs. 1 und 2, § 32d Abs. 1 und § 32e Abs. 1 PolG-ZH (Observation, Kontaktnahme und verdeckte Vorermittlung).

²¹ Vgl. § 33b Abs. 1 des Gesetzes betreffend die Kantonspolizei des Kantons Basel-Stadt vom 13. November 1996 (PolG, SG 510.100), (verdeckte Ermittlung); Art. 42 Abs. 1, Art. 43 Abs. 1 und Art. 44 Abs. 1 des Gesetzes über die Kantonspolizei des Kantons Wallis vom 11. November 2016 (PolG, SGS 550.1), (präventive Observation, verdeckte Fahndung und verdeckte Ermittlung).

²² Vgl. z.B. Art. 52^{quater} des Polizeigesetzes des Kantons St. Gallen vom 10. April 1980 (PG, SGS 451.1), (verdeckte Fahndung); § 33a Abs. 1 PolG-BS (verdeckte Fahndung); Art. 56 Abs. 1, Art. 57 Abs. 1 und Art. 58 Abs. 1 Loi sur la police du canton de Genève du 9 septembre 2014 (LPol, rsGE F 1 05), (Observation préventive, Recherches préventives secrètes; Enquête sous

bzw. «die Vorbereitung von besonders schweren Straftaten zu erkennen oder besonders schwere Straftaten zu verhindern».²³ Ausgehend von diesen Umschreibungen, lassen sich verschiedene Zweckrichtungen der Vorermittlungen unterscheiden:

b) Gefahraufklärung und -erforschung

Vorermittlungen können auf das Erkennen (oder nähere Abklären²⁴) von Gefahren (und deren Umständen) für strafrechtlich geschützte Rechtsgüter zielen.²⁵ Mit ihnen sollen – ausgehend von einem sog. «Gefahrenverdacht»²⁶ – künftige bzw. zukünftig mögliche «potenzielle» Straftaten²⁷ erkannt werden, um sie verhindern zu können.²⁸ In dieser Zweckrichtung sind sie präventiv orientiert. Die Vorermittlungen dienen der Gefahrerforschung oder Gefahraufklä-

couverture: «afin de détecter la préparation de crimes ou de délits ou d'en empêcher la commission»); ähnlich Art. 26a Abs. 1, Art. 26b Abs. 1 und Art. 26c Abs. 1 des Polizeigesetzes des Kantons Glarus vom 6. Mai 2007 (PolG, GS V A/11/1), (Observation, verdeckte Fahndung und verdeckte Ermittlung: «Erkennung der Vorbereitung und der Verhinderung von Verbrechen und Vergehen»).

²³ Vgl. Art. 52^{septies} Abs. 1 PolG-SG (verdeckte Ermittlung); § 15a Abs. 1 PolG-LU (verdeckte Ermittlung im Vorfeld von Strafverfahren).

²⁴ Vgl. VON HAHN, 70.

²⁵ Zuweilen nennen die einschlägigen Bestimmungen neben dem Erkennen und Verhindern von Straftaten explizit die Gefahrenabwehr (vgl. bezogen auf präventive Überwachungs-massnahmen Art. 21a Abs. 1 des Polizeigesetzes des Kantons Graubünden vom 20. Oktober 2004 [PolG; BR 613.000]; § 36 Abs. 1 PolG-BL [präventive Observation]; § 32 Abs. 1 und 2 PolG-ZH [polizeiliche Observation]) – damit wird m.E. deutlich gemacht, dass die Massnahmen auch zum Erkennen und Aufklären von Gefahren ohne direkten Bezug zu einer Straftat eingesetzt werden dürfen (nicht strafbare Selbstgefährdungen oder Gefährdungen durch Naturereignisse; aber auch zwecks Lagebeurteilung und Disposition der Einsatzkräfte z.B. bei Grossveranstaltungen, siehe Komm. PolG ZH-RHYNER, § 32 Rz. 14).

²⁶ Vgl. FORKERT-HOSSER, 86 ff.; s.a. SIGRIST, 218 ff. Bei einem Gefahr(en)verdacht wird «nicht von einer Gefahr, aber der Möglichkeit einer Gefahr» ausgegangen (KINGREEN/POSCHER, § 8 Rz. 52; s.a. GÖTZ/GEIS, § 12 Rz. 31; REINHARD, 110). Wird eine Informationsbeschaffungsmassnahme von Anhaltspunkten oder Anzeichen abhängig gemacht, dass es zu Straftaten kommen könnte oder dass solche vor der Ausführung stehen (vgl. z.B. § 33a Abs. 2 Bst. a und § 33b Abs. 1 Bst. a PolG-BS [verdeckte Fahndung und verdeckte Ermittlung]), wird ein Gefahrenverdacht verlangt (vgl. KINGREEN/POSCHER, § 8 Rz. 54 f., und § 12 Rz. 24; MEYER, Prognoseinstrumente, 432 f.). Anhaltspunkte auf eine Gefahr sind auch dann nötig, wenn die einschlägigen Bestimmungen solche nicht explizit verlangen (vgl. Komm. PolG ZH-LENTJES MEILI/RHYNER, § 4 Rz. 6; s.a. hinten, bei Fn. 159).

²⁷ Urteil des Bundesgerichts 1C_518/2013 vom 1. Oktober 2014 E. 3.3 (in BGE 140 I 381 unpubl. E.); s.a. hinten, bei Fn. 70.

²⁸ Vgl. Komm. PolG ZH-LENTJES MEILI/RHYNER, § 4 Rz. 1 ff.; Komm. PolG GR-ALBERTINI, Art. 2 Rz. 4.3.1.

run²⁹. Dabei können sie sich auf das Erkennen konkreter Gefahren³⁰ wie auch (z.B. bei Strukturermittlungen) auf das Erforschen abstrakter Gefahren richten.³¹ Einen selbständigen, unmittelbaren gefahrenabwehrenden Effekt vermögen Vorermittlungen als Informationsbeschaffungsmassnahmen grundsätzlich nicht zu entfalten.³² Möglich ist allerdings ein abschreckender Effekt durch offen erfolgende Massnahmen (Verunsicherung des Milieus oder potentieller Straftäter),³³ allenfalls auch verdeckte Massnahmen, weil potentielle Straftäter generell damit rechnen müssen, mit einer verdeckt operierenden Polizeibeamtin in Kontakt zu treten.³⁴

Bei den auf das Erkennen von Gefahren ausgerichteten Vorermittlungen kann sich ein Anfangsverdacht auf strafbares Verhalten ergeben. Dies hat zur Folge, dass sich die weitere Informationsbeschaffung zwecks Feststellung des Sach-

²⁹ Vgl. FORKERT-HOSSER, 86 ff. Gefahrerforschungsmassnahmen setzen im Vorfeld einer eigentlichen Gefahr an, dienen der Feststellung und Klärung, ob überhaupt eine Gefahr besteht und bezwecken die Vorbereitung der Gefahrenabwehr (siehe Liskén/Denninger PolR-HdB [2021]-GRAULICH, Kap. E. Rz. 164 f.).

³⁰ Z.B. Vorermittlungen gestützt auf Anhaltspunkte, dass es bei einer Kundgebung zu gewalttätigen Ausschreitungen kommen könnte, vgl. VON HAHN, 55. Bei einer konkreten Gefahr handelt es sich um eine Gefahr «im Einzelfall» (vgl. KINGREEN/POSCHER, § 8 Rz. 9).

³¹ Vgl. KINGREEN/POSCHER, § 8 Rz. 54 f. und § 17 Rz. 34. Abstrakten Gefahren können insbesondere in kriminellen Milieus bestehen (vgl. KNIESEL, 252; HOPPE, 167 f.; KINGREEN/POSCHER, § 17 Rz. 34). Die abstrakte Gefahr bezieht sich auf den «typischen Fall» (KINGREEN/POSCHER, § 8 Rz. 9; ferner SCHWEIZER/SUTTER/WIDMER, Rz. 27). Da die einschlägigen gesetzlichen Bestimmungen regelmässig keine örtlich, zeitlich und bezogen auf eine bestimmte Person konkretisierte Gefahr verlangen, kann es sich auch um einen Verdacht auf eine abstrakte Gefahr handeln (vgl. KINGREEN/POSCHER, § 8 Rz. 54 f., s.a. § 12 Rz. 24).

³² VON HAHN, 128; WESSLAU, 28 ff., insb. 34 f. sowie 135; s.a. MEYER, Prognoseinstrumente, 433; s.a. Liskén/Denninger PolR-HdB (2021)-BÄCKER, Kap. D. Rz. 109.

³³ Vgl. WESSLAU, 34 f., 79, 82, 85 f. und 105; KINGREEN/POSCHER, § 3 Rz. 5 und § 17 Rz. 34; vgl. bezogen auf die Durchsuchung von Räumen im Milieu gestützt auf § 48a PolG-TG auch das Votum von Regierungsrätin Komposch, Protokoll des Grossen Rates des Kantons Thurgau Nr. 56 vom 3. Mai 2023, 23, abrufbar unter: <<https://grgeko.tg.ch/o/grgeko-portlet/activity/5598146/Eintreten%2C+1.+Lesung+vom+03.05.2023.pdf>>; bezogen auf Bild- und Tonaufnahmen: MOHLER, Polizeirecht, Rz. 1173.

³⁴ Vgl. bezogen auf verdeckte Überwachungsmassnahmen im Drogenmilieu: Projet de loi du 14 novembre 2012 modifiant la loi sur la police du Canton de Genève (LPol) (Mesures préalables) – Exposé des motifs, 10 (abrufbar unter: <<https://ge.ch/grandconseil/data/texte/PL11056.pdf>>); BGE 140 I 381 E. 4.2.2 S. 385. Bezogen auf Chaträume: Ratschlag und Entwurf vom 22. Mai 2012 betreffend Teilrevision des Gesetzes betreffend die Kantonspolizei des Kantons Basel-Stadt (Polizeigesetz, PolG) vom 13. November 1996 – Ergänzung mit Normen zur verdeckten Fahndung und zur verdeckten Ermittlung, 11 (abrufbar unter: <<https://grosserrat.bs.ch/dokumente/100373/000000373714.pdf>>). Massnahmen, die für die Betroffenen nicht erkennbar sind, dürften allerdings nur von beschränkter Wirkung sein, um Straftaten zu verhindern, siehe ARTZT, 22 und 75, und WESSLAU, 86 und 105.

verhalts nach der Schweizerischen Strafprozessordnung vom 5. Oktober 2007 (StPO, SR 312) zu richten hat.³⁵ Führt die Vorermittlungstätigkeit zur Einleitung der Strafverfolgung, wird sie aber nicht (nachträglich) zur repressiven Tätigkeit.³⁶ Oft wird es sich gar nicht vermeiden lassen, dass die Polizei auf bereits strafbares Verhalten stösst, wenn sie präventive Aufgaben erfüllt: Zum Beispiel wenn sie Hinweisen aus der Bevölkerung auf einen «lauten Knall» in der Nachbarschaft nachgeht und sich herausstellt, dass ein Delikt begangen wurde,³⁷ anlässlich von sicherheitspolizeilich motivierten Personen- oder Verkehrskontrollen,³⁸ weil das erkannte gefährliche Verhalten bereits die Schwelle zur Strafbarkeit überschritten hat³⁹ oder sich die Polizei mit ihrer Vorermittlungstätigkeit in einem kriminalitätsgeneigten Umfeld bewegt.⁴⁰ Im Rahmen der präventiv-polizeilichen Tätigkeit rechtmässig erhobene Informationen über Straftaten sind in einem Strafverfahren grundsätzlich verwertbar.⁴¹

³⁵ VON HAHN, 68 f.; KIENER/LEUZINGER, Rz. 4; BGE 146 I 11 E. 4.1 S. 18; BGer 6B_1136/2021 u. 6B_1137/2021 E. 4.4.2 und 4.4.4. Dies auch dann, wenn es sich um ein noch laufendes Delikt handelt (Urteil des Bundesgerichts 1B_404/2021 vom 19. Oktober 2021 E. 3.2 [in BGE 148 IV 82 unpubl. E.]; BGE 149 I 218 E. 6.3.2 S. 224).

³⁶ VON HAHN, 68 f. und 163 ff.; BRUNNER/KRADOLFER, 42 ff.; FISCHER, Rz. 172 und 188; s.a. Komm. PolG ZH-LENTJES MEILI/RHYNER, § 4 Rz. 4. Die Begründung eines Anfangsverdachts auf strafbares Verhalten ist in solchen Fällen ein Nebeneffekt oder eine «Begleiterscheinung» der sicherheitspolizeilichen Tätigkeit: vgl. Beschluss des Obergerichts des Kantons Bern BK 22 135 vom 20. Juli 2022 E. 5.2; Urteil des Bundesgerichts 6B_57/2018 vom 18. April 2018 E. 4, und Urteil des Bundesgerichts 6B_1143/2015 vom 6. Juni 2016 E. 1.3.1; ferner KNEISEL, 258 f.

³⁷ Vgl. Bericht und Antrag des Regierungsrats des Kantons Uri vom 20. Juni 2023 zur Teilrevision des kantonalen Polizeigesetzes (PolG), 12 (abrufbar unter: <https://www.ur.ch/docn/344606/LA.2022-0731_1_Bericht_und_Antrag_des_Regierungsrats.pdf>).

³⁸ Vgl. BGE 151 I 137 E. 3.5.2 S. 145; BGE 146 I 11 E. 4.1 S. 18 f.; VON HAHN, 163 ff.; MOHLER, Polizeirecht, Rz. 532; HANSJAKOB/GUNDLACH/STRAUB, 167 f.; Aus 29 mach 1 – Konzept einer eidgenössischen Strafprozessordnung, Bericht der Expertenkommission «Vereinheitlichung des Strafprozessrechts», Bern, Dezember 1997, 124 (abrufbar unter: <<https://www.bj.admin.ch/bj/de/home/sicherheit/gesetzgebung/archiv/strafprozessrecht.html>>).

³⁹ Insbesondere weil es sich um strafbare Vorbereitungshandlungen (Art. 260^{bis} des Schweizerischen Strafgesetzbuchs vom 21. Dezember 1937 [StGB, SR 311.0]), einen strafbarer Versuch (Art. 22 StGB) oder ein nach Art. 19 Abs. 1 Bst. g des Bundesgesetzes über die Betäubungsmittel und die psychotropen Stoffe vom 3. Oktober 1951 (Betäubungsmittelgesetz, BetmG, SR. 812.121) strafbares Treffen von Anstalten für ein Betäubungsmitteldelikt (vgl. dazu BGE 117 IV 309 E. 1 S. 310 ff.) handelt.

⁴⁰ Vgl. etwa HANSJAKOB, Das neue Bundesgesetz, 104; Aus 29 mach 1, 124; BRODOWSKI, 57; BRUNNER/KRADOLFER, 39; s.a. Liskén/Denninger PolR-HdB (2021)-BÄCKER, Kap. D. Rz. 324.

⁴¹ SK StPO-HANSJAKOB/PAJAROLA, Art. 282 Rz. 5, und Art. 285a Rz. 25; Komm. PolG GR-ALBERTINI, Art. 2 Rz. 4.3.4; BRUNNER/KRADOLFER, 42 ff.; ZIMMERLIN, 272 ff.; KARNUSIAN, 353 f.; Urteil des Bundesgerichts 6B_1061/2020 vom 26. Oktober 2022 E. 17.5; bezogen auf Geschwindigkeitsmessungen und Radarbilder, welche anlässlich von sicherheitspolizeilich

Für präventiv – auf das Erkennen und Verhindern von Straftaten – ausgerichtete Vorermittlungen besteht auch dann ein Anwendungsbereich, wenn (unter der Anfangsverdachtsschwelle liegende) Anhaltspunkte auf *bereits strafbares Verhalten* vorliegen: Dies namentlich dann, wenn die Polizei Hinweise auf sich *im Gang befindliche Kriminalität* hat (z.B. illegales Glücksspiel in einem Restaurant, nicht beendete Freiheitsberaubung, nicht beendeter Hausfriedensbruch oder illegaler Aufenthalt in der Schweiz⁴²), oder auf Delikte, die (nach der kriminalistischen Erfahrung oder bereits vorhandenen Erkenntnissen) *wiederholt, regelmässig und/oder systematisch* begangen werden (z.B. bandenmässige Einbruchdiebstähle, organisierter Menschenhandel).⁴³ In solchen Fällen sind Vorermittlungen (auch) darauf gerichtet, die von (vermuteten) laufenden bzw. wiederholt begangenen Delikten ausgehenden, anhaltenden *Gefahren* für die öffentliche Sicherheit aufzuklären bzw. bereits eingetretene, aber fortbestehende Schädigungen (sog. *Störungen*)⁴⁴ zu ermitteln.⁴⁵ Die Aufklärung von Gefahren oder Störungen muss in solchen Fällen auch deshalb zulässig sein, weil gefahrenabwehrrechtliche und/oder auf die Beseitigung von Störungen gerichtete polizeiliche Massnahmen notwendig sein können (wie z.B. die Befreiung einer Geisel oder eine Wegweisung)^{46 47}.

motivierten «Vorermittlungen» (in der Form von Geschwindigkeitskontrollen) gemacht bzw. erstellt wurden: BGer 6B_372/2018 E. 2.3; s.a. BGer 6B_57/2018 E. 4. Vgl. auch Urteil des Bundesgerichts 6B_584/2022 vom 14. August 2023 E. 1 (Zimmerdurchsuchung gestützt auf die polizeiliche Generalklausel).

⁴² Zur Qualifikation der Freiheitsberaubung (Art. 183 Ziff. 1 Abs. 1 StGB), des Hausfriedensbruch (Art. 186 StGB) und des rechtswidrigen Aufenthalt in der Schweiz (Art. 115 Abs. 1 Bst. b des Bundesgesetzes über die Ausländerinnen und Ausländer und über die Integration vom 16. Dezember 2005 [Ausländer- und Integrationsgesetz, AIG, SR. 142.20]) als *Dauerdelikte* siehe Urteil des Bundesgerichts 6B_358/2020 vom 7. Juli 2021 E. 2.3 bzw. BGE 147 IV 199 E. 1.3 S. 203 bzw. BGE 145 IV 449 E. 1.1 S. 451; zum Begriff des Dauerdelikts siehe etwa BGE 141 IV 205, E. 6.3 S. 213. Von solchen Delikten geht, solange sie nicht beendet sind, eine «Dauergefahr» aus (GUSY/EICHENHOFER, Rz. 105).

⁴³ Vgl. LENTJES, 439; s.a. VON HAHN, Fn. 266, und ACKERMANN/VOGLER, 168, wonach bereits begangene Straftaten ein Indiz für künftige Straftaten sein und präventive Ermittlung rechtfertigen können; ferner Lisken/Denninger PolR-HdB (2021)-BÄCKER, Kap. D. Rz. 338 f. (bezogen auf die organisierte Kriminalität).

⁴⁴ GUSY/EICHENHOFER, Rz. 102 f.

⁴⁵ Die Beseitigung von Störungen zählt ebenfalls zu den polizeilichen Aufgaben (REINHARD, 105 und 132; BAUMANN, Rz. 61 f., 65 und 75; ferner GUSY/EICHENHOFER, Rz. 102 f. und 105: «Unterfall der Gefahrenabwehr»).

⁴⁶ KNEISEL, 256 f. («Unterbindung» von Straftaten); GUSY/EICHENHOFER, Rz. 105; ferner HANSJAKOB/GUNDLACH/STRAUB, 173; REINHARD, 132 f.; BRODOWSKI, 104 ff.

⁴⁷ Vgl. hinten, bei Fn. 151 f. Im Übrigen wird selbst beim Vorliegen eines Anfangsverdachts die Zuständigkeit der Polizei für gefahrenabwehrrechtliche Massnahmen nicht verdrängt (BERGER, 345 ff.; KIENER/LEUZINGER, Rz. 4; MOHLER, Polizeirecht, Rz. 810; vgl. auch Art. 9

c) Ermittlung eines Anfangsverdachts

Eine andere Frage ist, ob Vorermittlungen auch gezielt zur *Verdachtsbegründung* zwecks *Einleitung eines Strafverfahrens* eingesetzt werden (können).⁴⁸ Die oben genannten Zweckrichtungen, welche auf das *Erkennen* von Straftaten (oder deren Vorbereitung) und die *Verhinderung* von Straftaten Bezug nehmen, lassen oft keine klaren Schlüsse zu. Richtet sich der Begriff des «Erkennens» nur auf künftige⁴⁹ oder auch auf bereits begangene⁵⁰ Straftaten? Meint der Gesetzgeber mit der «Verhinderung» von Straftaten auch eine «Prävention durch Repression»?

Wenn der Gesetzgeber in den vorne erwähnten⁵¹ «Grundsatznormen» vom «Aufklären» oder «Erkennen» von Straftaten spricht, meint er damit auch die (verdachtsbegründende) Erkenntnisgewinnung über *bereits begangene Straftaten*.⁵² Ist bei *speziell geregelten (verdeckten) Informationsbeschaffungsmassnahmen*

Abs. 2 Loi sur la police cantonale du 28 janvier 2015 [Kanton Jura; RSJU 551.1]: «*empêcher la commission imminente d'actes punissables ou d'interrompre la commission de tels actes*»). Verfolgt die Polizei sowohl präventive als auch repressive Zwecke (Gefahrenabwehr und Strafverfolgung) ist die Rede von doppelunktionalen Massnahmen (Komm. PolG ZH-ZIMMERLIN, Aufsicht und Rechtsschutz, Rz. 54 ff.; BGE 151 I 137 E. 3.5.2 S. 145).

⁴⁸ Vgl. dazu auch VON HAHN, 13 ff.

⁴⁹ So bezogen auf den in § 3 Abs. 1 Bst. b PolG-BL verwendeten Begriff der «Erkennung» von Straftaten: Vorlage an den Landrat vom 1. November 2016, Änderung des Polizeigesetzes, des Gesundheitsgesetzes und des Einführungsgesetzes zur Strafprozessordnung: Bedrohungsmanagement, Entbindung von der Schweigepflicht, 6 (abrufbar unter: <<https://kanton.baselland.ch/landrat-parlament/geschaeftsliste/f022-geschaefts-des-landrats-november-dezember-2016/vorlagen-1/2016-324.pdf>>): Betonung der «vorausschauenden Polizeiarbeit», Einschreiten nach Möglichkeiten «*bevor etwas passiert*» (Herv. im Original).

⁵⁰ So SIMMLER, 7 bezogen auf die «Erkennung [...] von Straftaten» in Art. 2 Abs. 2 Bst. c des Entwurfs des totalrevidierten Schaffhauser Polizeigesetzes – damit werde «die Aufgabe der Polizei betont, aktiv zur Aufdeckung von (erfolgten) Straftaten beizutragen».

⁵¹ Vorne, Fn. 13.

⁵² Bezogen auf § 4 Abs. 1 PolG-ZH: Antrag und Weisung des Regierungsrates des Kantons Zürich vom 28. März 2012, Polizeigesetz (Polizeiliche Überwachungsmassnahmen, Datenschutz), Zürcher Amtsblatt 2012, Nr. 15, 655 ff., 667 und 669 f. (abrufbar unter: <<https://www.amtsblatt.zh.ch/api/v1/archive/22064-03/pdf?tenant=kabzh>>), s.a. NIEDERMANN, Rz. 28 f. Bezogen auf § 28a Abs. 1 PolG-AG: Botschaft des Regierungsrates des Kantons Aargau vom 12. Februar 2020, Gesetz über die Gewährleistung der öffentlichen Sicherheit (Polizeigesetz, PolG); Änderung, Bericht und Entwurf zur 1. Beratung, 33 f. und 115 (abrufbar unter: <https://gesetzessammlungen.ag.ch/app/de/texts_of_law/531.200/changes>). Bezogen auf Art. 72 Abs. 1 PolG-BE: Vortrag des Regierungsrates vom 5. Juli 2017 zum Polizeigesetz (PolG), 39 (abrufbar unter: <<https://www.rr.be.ch/de/start/beschluesse/suche/geschaeftsdetail.html?gnummer=2013.POM.103>>). Bezogen auf Art. 3a PolG-UR: Bericht

men vom «Erkennen» von Straftaten die Rede, wird dies zuweilen ebenfalls auf bereits begangene Straftaten bezogen.⁵³ In der Praxis weisen Vorermittlungen ausserdem dann einen (auch) verdachtsbegründenden Charakter auf, wenn damit Personen eines Delikts «überführt» werden sollen: Z.B. wenn mit (mutmasslichen) Pädokriminellen im Internet (verdeckt) in Kontakt getreten wird, um über ihre sexuellen Absichten Klarheit zu erhalten und mögliche (zumindest versuchte) Straftaten zu ermitteln.⁵⁴ Zur Verhinderung von Delikten an echten Opfern sollen solche Personen rechtzeitig «aus dem Verkehr gezogen» werden⁵⁵ – auch durch Einleitung der Strafverfolgung und die anschliessende Bestrafung.⁵⁶ Mit Drogenkleinhändlern sollen Scheinkäufe getätigt wer-

und Antrag Teilrev. PolG-UR vom 20. Juni 2023, 1 und 11 f. Bezogen auf § 15^{ter} Abs.1 PolG-LU; Botsch. Änd. PolG-LU vom 21. März 2017, 8.

⁵³ Siehe bezogen auf § 32 (Observation), § 32e (Kontaktnahme) und § 32d (verdeckte Ermittlung) PolG-ZH: Antrag und Weisung des Regierungsrates des Kantons Zürich vom 28. März 2012, 667; s.a. Komm. PolG ZH-LENTJES MEILI, § 32e Rz. 1, 2 und 4, und § 32d, Rz. 1 und 4; MEIER, 64. Der Einsatz technischer Überwachungsgeräte bei einer Observation kommt gemäss § 32 Abs. 2 PolG-ZH allerdings nur dann in Frage, wenn «die Verhinderung und Erkennung zukünftiger strafbarer Handlungen [...] sonst aussichtslos wäre oder unverhältnismässig erschwert würde» (Herv. d. Verf.; dazu [kritisch] Komm. PolG ZH-RHYNER, § 32 Rz. 27). Bezogen auf Art. 24 PolG-UR (verdeckte Vorermittlung) vgl. Bericht und Antrag Teilrev. PolG-UR vom 20. Juni 2023, 25 (Verdichtung eines Verdachts auf mutmassliche begangene Straftaten); bezogen auf § 35a Abs. 1 PolG-AG (Observation) vgl. Botsch. Änd. PolG-AG vom 12. Februar 2020, 51: Mit der Observation soll u.a. «eine möglichst gute Ausgangslage» geschaffen werden, «um polizeilich festgestellte oder von Dritten angezeigte Verbrechen und Vergehen [...] frühzeitig aufklären zu können [...]» – zu beachten ist allerdings, dass gemäss § 35a Abs. 1 Bst. a PolG-AG die präventive Observation nur angeordnet werden kann, wenn «ernsthafte Anhaltspunkte bestehen, dass Verbrechen oder Vergehen vor der Ausführung stehen» (Herv. d. Verf.); vgl. auch hinten, bei Fn. 119). Bei den in Art. 21a ff. PolG-GR geregelten präventiven Überwachungsmassnahmen geht es um «gerichtspolizeiliche Vorfeldarbeit» (siehe Botsch. Teilrev. PolG-GR vom 15. Mai 2018, 72).

⁵⁴ BGE 134 IV 266 E. 4.1.2 S. 280 und E. 4.6.1 S. 284 (verdeckte Kommunikation in Chats zur Ermittlung und Aufklärung künftiger Straftaten); ferner VON HAHN, 64 (Aufspüren möglicher Täter); HANSJAKOB, Grenzen, 34; LENTJES MEILI, 448 f.

⁵⁵ MUGGLI, 167 und 174.

⁵⁶ Vgl. Komm. PolG ZH-LENTJES MEILI/RHYNER, Vorbem zu §§ 32–32g Rz. 17; LENTJES MEILI, 448 f.; Projet de loi du 14 novembre 2012 modifiant la loi sur la police du Canton de Genève – Exposé des motifs, 8 (Aufnahme strafprozessualer Ermittlung, sobald feststeht, dass eine Person sexuelle Absichten hegt); FISCHER, Fn. 403, wonach bei Chatroom-Ermittlungen «mit vordergründig präventiven Mitteln faktisch ein repressiver Zweck verfolgt» werde; ferner HANSJAKOB, Verdeckte Ermittlung, 365, wonach das Ziel sei, den potentiellen Täter «mit Hilfe eines fingierten Opfers zu überführen, bevor er reale Opfer findet»; s.a. BGE 134 IV 266 E. 3.9 S. 279, wonach es der hauptsächliche Zweck der verdeckten polizeilichen Beteiligung an der Kommunikation in einem Internet-Chatraum sein dürfte, ein Treffen im realen Leben zu vereinbaren – erscheine der Chatpartner am Treffpunkt werde eine Strafuntersuchung eröffnet.

den, um Gesetzesverstösse festzustellen (bzw. Straftaten aufzudecken⁵⁷) und ansonsten illusorische Festnahmen zu ermöglichen; sie sollen «auf frischer Tat» ertappt werden.⁵⁸

Ganz grundsätzlich dürften polizeiliche Vorermittlungen häufig dadurch motiviert sein, Strafverfahren einzuleiten – in der Hoffnung, Straftaten zu unterbinden und künftiger Kriminalität den Nährboden zu entziehen.⁵⁹ In gewissen Botschaften werden Vorermittlungen als Voraussetzung für eine wirksame Strafverfolgung bezeichnet⁶⁰ oder als Instrument, um Straftäter verfolgen zu können.⁶¹ Dabei dürfte es eine Rolle spielen, dass die präventiv-polizeilichen Instrumente zur (mittel- und langfristigen) Kriminalitätsbekämpfung beschränkt sind.⁶² Den Vorermittlungen geht es insofern auch um «Prävention durch Repression».⁶³ Doch bleibt die Frage, ob und – wenn ja – unter welchen Voraussetzungen auf die Einleitung der Strafverfolgung gerichtete (verdachtsbegründende) Vorermittlungsmassnahmen zulässig sein können.

⁵⁷ Botschaft und Entwurf der Regierung vom 18. Dezember 2012, XI. Nachtrag zum Polizeigesetz des Kantons St. Gallen, Amtsblatt Kanton St. Gallen Nr. 3 vom 14. Januar 2013, 118 ff., 123 (abrufbar unter: https://www.retrodigital.sg.ch/library/Amtsblatt_2013_01_14_2013_3?page=113).

⁵⁸ Projet de loi du 14 novembre 2012 modifiant la loi sur la police du Canton de Genève – Exposé des motifs, 9 f.; Exposé des motifs et projet de loi modifiant la loi sur la police cantonale du 17 novembre 1975, Bulletin du Grand Conseil du Canton de Vaud, Législature 2007-2012, Tome 23 Conseil d'Etat, 167 ff., 171 f. und 173 ff. (abrufbar unter: https://www.vd.ch/fileadmin/user_upload/organisation/gc/Bulletin_GC/2007-2012/Tome23CE_2011_WEB.pdf); s.a. BGE 140 I 381 E. 4.2.2 S. 384 f.

⁵⁹ Vgl. ARTZT, 101 ff., insb. 103, s.a. 73 f. und 261; WESSLAU, 76 ff., insb. 105, s.a. 335; ALBRECHT, Rz. 9; s.a. STEGMANN, 147 («antizipierte Repression»); LENTJES MEILI, 439 (bezogen auf «polizeinotorisch kriminelle Milieus»); siehe ferner Liskén/Denninger PolR-HdB (2012)-RACHOR, Kap. E. Rz. 285; BRODOWSKI, 57 und 589. Vgl. bezogen auf § 48a PolG-TG (Durchsuchung von Räumen) auch das Votum von Regierungsrätin Komposch (Protokoll des Grossen Rates des Kantons Thurgau Nr. 56 vom 3. Mai 2023, 23): «Im Polizeigesetz wollen wir aber eine gesetzliche Grundlage, einen Raum betreten und durchsuchen zu dürfen, um überhaupt Hinweise zu finden, die einen Anfangsverdacht begründen. Dies dient dem Erkennen von Straftaten und ist daher rein präventiv» (Herv. d. Verf.).

⁶⁰ Siehe – bezogen auf die präventive verdeckte Ermittlung – Botsch. XI. Nachtrag PolG-SG vom 18. Dezember 2012, 125, wonach «das Instrument der präventiven verdeckten Ermittlung für eine wirksame Strafverfolgung erforderlich» erscheine; s.a. Komm. PolG GR-ALBERTINI, Art. 2 Rz. 4.1.

⁶¹ Vgl. Exposé des motifs et projet de loi modifiant la loi sur la police cantonale du 17 novembre 1975 (Kanton Waadt), 173 f.

⁶² Vgl. Liskén/Denninger PolR-HdB (2012)-RACHOR, Kap. E. Rz. 285; vgl. auch MEYER, Zwang, 453, und WESSLAU, 64; s.a. hinten, bei Fn. 137 ff.

⁶³ Vgl. WESSLAU, 62 ff.; Liskén/Denninger PolR-HdB (2012)-RACHOR, Kap. E. Rz. 286.

III. Zulässigkeit verdachtsbegründender Vorermittlungen?

1. Vorbemerkungen

Die Zulässigkeit verdachtsbegründender Ermittlungen ist umstritten.⁶⁴ Nach einer in der Lehre vertretenen Auffassung können Vorermittlungen durchaus für verdachtsbegründende Zwecke eingesetzt werden.⁶⁵ Von anderer Seite wird die Zuständigkeit der Kantone für verdachtsbegründende Ermittlungen in Zweifel gezogen⁶⁶ und auf eine Umgehung des Beweis- bzw. Verdachtsausforschungsverbots hingewiesen.⁶⁷ Vorermittlungen dürften nur der *Gefahrenabwehr* dienen⁶⁸ oder bloss eingesetzt werden, um geplante (aber noch nicht begangene), *künftige* Straftaten zu erkennen und zu verhindern.⁶⁹

Nicht ganz eindeutig ist die *bundesgerichtliche Rechtsprechung*: Zuweilen findet sich die Aussage, dass polizeiliche Vorermittlungen «der Verhinderung oder Erkennung *zukünftiger möglicher Delikte* dienen» (Herv. d. Verf.),⁷⁰ worin eine *präventive* Zwecksetzung zum Ausdruck kommt. Das Bundesgericht lässt aber Vorermittlungen zu, die auf die Begründung eines *Anfangsverdachts* für strafbares Verhalten gerichtet sind – etwa im Bereich der Pädokriminalität

⁶⁴ Vgl. etwa GLESS, 31; vgl. auch die Hinweise bei BSK StPO-GALELLA/RHYNER, Art. 306 Rz. 8; ferner STEGMANN, 146 f.

⁶⁵ MEIER, 64; Komm. PolG GR-ALBERTINI, Art. 2 Rz. 4.3.1; MOHLER, Polizeiberuf, 140; JAAG/ZIMMERLIN, 406 ff.; ZIMMERLIN, 273 f.; VSKC Handbuch-ALBERTINI, 543 ff., insb. 545 («Vorermittlung [...] als Nachrichtenbeschaffung mit dem Ziel, zu erkennen, ob sich ein Tatverdacht abzeichnet»); KIENER/LEUZINGER, Rz. 4 (präventive Vorermittlungen als Mittel «für die Begründung des strafprozessualen [Anfangs-]Verdachts»); KIENER/SCHINDLER/BRUNNER, Rz. 42, 51 und 58 («Verdachtsbegründung»); wohl auch KÜHNE, 112 f., wonach verdeckte Ermittlungen und Fahndungen «auch bei – vermutungsweise – bereits begangenen Straftaten» eingesetzt werden können (dann aber relativierend auf S. 113, wonach Vorermittlungen ausserhalb der StPO nur in solchen Fällen zulässig seien, «die keinen offensichtlichen Bezug zu einer Straftat aufweisen»).

⁶⁶ GFELLER/BIGLER, 105 ff.; VON HAHN, 22 und 40 f.

⁶⁷ Siehe VON HAHN, 63, 70 und 194; HÜRLIMANN, 110; BOMMER, 43; ALBRECHT, Rz. 45; SK StPO-BOSSHARD/LANDSHUT, Art. 299 Rz. 14; DAPHINOFF, 168; kritisch auch: RONC/VAN DER STROOM, 346 f. und 350; HANSJAKOB, Neuen Bestimmungen, 221; STEGMANN, 217 f.; vgl. ferner Botschaft des Bundesrates vom 21. Dezember 2005 zur Vereinheitlichung des Strafprozessrechts, BBl 2006 1085 ff., 1255.

⁶⁸ HÜRLIMANN, 110; SK StPO-BOSSHARD/LANDSHUT, Art. 299 Rz. 14; DAPHINOFF, 168.

⁶⁹ VON HAHN, 63 und 194 f.

⁷⁰ Urteil des Bundesgerichts 7B_689/2023 vom 26. August 2024 E. 4.2.1; ferner BGE 143 IV 27 E. 2.5 S. 32; Urteil des Bundesgerichts 7B_1054/2023 vom 8. Mai 2025 E. 2.3.1.

(untauglicher Versuch auf sexuelle Handlungen mit einem Kind).⁷¹ In einem Entscheid zum Zürcher Polizeigesetz lässt es Raum für ein dem strafprozessualen Vorverfahren *vorgelagertes* polizeiliches Vorermittlungsverfahren, welches keinen Tatverdacht voraussetzt und mit dem festgestellt werden soll, ob strafbare Handlungen aufzuklären sind;⁷² ausserdem spricht es von den Vorermittlungen (auch) als Mittel der Verdachtsbegründung.⁷³ Allerdings hat das Bundesgericht der (als zulässig erachteten) Bestimmung von § 32e PolG-ZH (verdeckte Vorermittlung) eine (rein) *präventive Zweckrichtung* attestiert: Sie stehe «im Interesse der Verbrechensvermeidung» bzw. «der Verhinderung strafbarer Handlungen».⁷⁴ Es lässt sich deshalb nicht sagen, das Bundesgericht habe in diesem Entscheid auch grundrechtsintensive Massnahmen zwecks Begründung eines Anfangsverdachts auf begangene Straftaten prinzipiell für zulässig erklärt.⁷⁵ In anderen Entscheiden erachtet das Bundesgericht dann aber Observationen, um festzustellen, ob *strafprozessual abzuklärende Sachverhalte* vorliegen, als (zulässiges) polizeiliches Vorermittlungsinstrument.⁷⁶ Auch das Bundesstrafgericht bezeichnet polizeiliche Vorermittlungen als Mittel der Verdachtsbegründung.⁷⁷ In der *kantonalen Rechtsprechung* findet sich ebenfalls die Auffassung, dass Vorermittlungen einen verdachtsbegründenden Charakter aufweisen und der Feststellung dienen (können), ob überhaupt strafprozessual abzuklärende Sachverhalte vorliegen.⁷⁸

⁷¹ BGE 134 IV 266 E. 3.9 S. 279 und E. 4 S. 279 ff.

⁷² BGE 140 I 353 E. 6 S. 364; s.a. BGer 6B_499/2024 E. 3.2.2, wonach «Vorermittlungen bezwecken, einen Sachverhalt so abzuklären, dass entschieden werden kann, ob ein Ermittlungsverfahren gemäss Art. 306 StPO zu eröffnen ist».

⁷³ BGE 140 I 353 E. 6.1 S. 365; sehr kritisch dazu VON HAHN, 42 f.

⁷⁴ BGE 140 I 353 E. 6 S. 364, deutlich dann auch in E. 7 S. 366, wonach § 32e PolG-ZH (*verdeckte Ermittlung zur Erkennung und Verhinderung von Straftaten*) «ausschliesslich die Verhinderung und Erkennung von Straftaten, bevor eine solche begangen wird» betreffe; s.a. E. 5.5.1 f. S. 362 f.

⁷⁵ Wohl grosszügiger Komm. PolG ZH-LENTJES MEILI/RHYNER, § 4 Rz. 13.

⁷⁶ BGer 6B_1136/2021 u. 6B_1137/2021 E. 4.2 und 4.4; BGer 6B_499/2024 E. 3.2 und 3.3; das Bundesgericht macht in diesen Fällen allerdings einen Bezug zur *Verhinderung künftiger Straftaten*, siehe dazu näher hinten, bei Fn. 146.

⁷⁷ TPF 2022 146 E. 2.4 S. 149; BStGer BG.2021.18 E. 3.7.1.

⁷⁸ Urteil des Appellationsgerichts des Kantons Basel-Stadt SB.2018.67 vom 8. Mai 2020 E. 2.3; ferner Urteile des Obergerichts des Kantons Aargau SST.2023.225 vom 1. April 2025 E. 3.3 und SST.2023.202 vom 7. Mai 2024 E. 3.3.2; vgl. auch das Urteil des Obergerichts des Kantons Thurgau vom 9. November 2023, RBOG 2023, 237 ff., E. 2.1.3, S. 240 (Vorermittlungen als «gerichtspolizeiliche Vorfeldarbeit»).

2. (Verfassungs-)rechtliche Grenzen

Ein öffentliches Interesse an verdachtsbegründenden Ermittlungen mit dem Ziel, Strafverfahren einzuleiten, lässt sich wohl nicht pauschal verneinen,⁷⁹ jedenfalls dann, wenn das Erkennen von Straftaten und die «Durchsetzung» des Strafrechts ansonsten mit (grossen) Schwierigkeiten verbunden wären.⁸⁰ Allerdings sind Vorermittlungen grundsätzlich dann von einer hohen Eingriffsintensität,⁸¹ wenn sie heimlich erfolgen,⁸² zumal sie im Vorfeld einer konkreten Gefahr und eines Anfangsverdachts eingesetzt werden.⁸³ Unter dem Gesichtspunkt des Verhältnismässigkeitsprinzips sind derartige Vorermittlung besonders heikel⁸⁴ und bergen die Gefahr, die freiheitsschützende Funktion des Tatverdachts leerlaufen zulassen.⁸⁵ Ausserdem können verdachtsbegründende Vorermittlungen in einem Konflikt mit dem *Beweisbeforschungsverbot* stehen.⁸⁶ Es hat im strafprozessualen Kontext eine wichtige Bedeutung,⁸⁷ ist

⁷⁹ Vgl. allgemein bezogen auf Ermittlungsmassnahmen ohne Anfangsverdacht: VETTERLI, 453. A.A. VON HAHN, 164 f.; s.a. ACKERMANN, 322 und 324, wonach das öffentliche Interesse an der Tataufklärung erst mit einem Verdacht beginne.

⁸⁰ Vgl. MÜLLER, 277 (ausnahmsweise Auswertung von Bildmaterial aus einer Videoüberwachung, wenn die Polizei ansonsten keine Möglichkeit hat, vorgefallene Delikte zu erkennen); vgl. auch hinten, bei Fn. 162.

⁸¹ Betroffen ist insbesondere das durch Art. 13 der Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18. April 1999 (BV, SR 101) geschützte Recht auf Privatsphäre, dort regelmässig das Recht auf informationelle Selbstbestimmung (Abs. 2; vgl. etwa VON HAHN, 100 ff.; KIENER/SCHINDLER/BRUNNER, Rz. 477 f. und 1172).

⁸² Vgl. TIEFENTHAL, Kantonales Polizeirecht, § 23 Rz. 18; KIENER/SCHINDLER/BRUNNER, Rz. 479 und 1175 f., s.a. Rz. 1199, 1209, 1224 und 1249; SIGRIST, 126 f.; ferner MÜLLER, 137 f. m.w.H.; ALBRECHT, Rz. 38 f. Das Bundesgericht erachtet die präventiven verdeckten Vorermittlungen als schweren Grundrechtseingriff (BGE 140 I 381 E. 4.4.3 S. 388; Urteil des Bundesgerichts 1C_39/2021 vom 29. November 2022 E. 7.1 [in BGE 149 I 218 unpubl. E.]; sehr viel geringer sei die Eingriffsintensität hingegen bei einer (präventiven) verdeckten Fahndung (BGE 1C_39/2021 E. 6.2.3 [in BGE 149 I 218 unpubl. E.]); die bei einer (präventiven) Observation mögliche (Echtzeit-)Überwachung durch ein am Fahrzeug befestigtes GPS-Gerät führt nach Ansicht des Bundesgerichts zu einem «nicht leichten Eingriff in die Privatsphäre» (BGE 147 I 103 E. 15.2 S. 129).

⁸³ Vgl. MÜLLER, 143 f. m.H.

⁸⁴ VETTERLI, 453; LOBSIGER, 152 ff.

⁸⁵ Siehe WOHLERS, 1324; ACKERMANN, 323 ff.

⁸⁶ Vgl. vorne, bei Fn. 67; s.a. ACKERMANN, 324. Zur Begründung und Herleitung des Beweisbeforschungsverbot im Einzelnen siehe INGLESE, 59 ff.; BIAGGINI, Rz. 18; MÜLLER, 276 f.

⁸⁷ Von einer (verpönten) Beweisbeforschung ist dort die Rede, «wenn einer Zwangsmassnahme kein genügender Tatverdacht zugrunde liegt, sondern aufs Geratewohl bzw. planlos Beweisaufnahmen getätigt werden» (BGE 149 IV 369 E. 1.3.1 S. 373; ferner BGE 139 IV 128 E. 2.1 S. 136; BGE 137 I 218 E. 2.3.2 S. 222) – ein Verdacht soll damit erst gewonnen bzw. begründet werden (BIAGGINI, Rz. 15; BBl 2006, 1237).

aber auch von den Behörden zu beachten, die gestützt auf *polizeilicher* Grundlage handeln.⁸⁸ Das Beweisausforschungsverbot setzt verdachtsbegründenden Vorermittlungen jedenfalls insofern eine *absolute* Grenze, als diese nicht ohne Anhaltspunkte auf Straftaten eingesetzt werden dürfen, um aufs Geratewohl nach bereits begangenen Delikten zu suchen.⁸⁹ Mittels Beweisausforschung gewonnene Erkenntnisse sind nach der bundesgerichtlichen Rechtsprechung im Strafverfahren grundsätzlich nicht verwertbar.⁹⁰

Das Bundesrecht muss zudem Raum für verdachtsbegründende kantonale Vorermittlungen lassen.⁹¹ Mit dem Erlass der StPO hat der Bund von seiner Kompetenz nach Art. 123 der Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18. April 1999 (BV, SR 101) grundsätzlich so umfassend Gebrauch gemacht, dass kantonale Bestimmungen im Bereich der *Strafverfolgung* nicht mehr zulässig sind.⁹² Dass die Anwendbarkeit der StPO einen (strafprozessualen) *Anfangsverdacht* voraussetzt,⁹³ verdachtsbegründende polizeiliche Vorermittlungen aber im *Vorfeld* eines Anfangsverdachts erfolgen, begründet *für sich genommen* noch keine kantonale Zuständigkeit für polizeiliche Vorermittlungen.⁹⁴ Für die Kompetenzabgrenzung zwischen Bund und Kantonen hinsichtlich der präventiven und repressiven Bekämpfung von Straftaten ist nach der Rechtsprechung «die Zielsetzung einer Vorschrift bzw. der Schwerpunkt des verfolgten Zwecks» massgeblich. Die Kantone können – so das Bundesgericht – in ihrem Polizeirecht keine Massnahmen regeln, welche nur oder zumindest in erster Linie der *Strafverfolgung* dienen.⁹⁵ Die Kantone bleiben

⁸⁸ INGLESE, 104; HÜRLIMANN, 110; MÜLLER, 277; LAZZARINI, Rz. 75; Komm. PolG ZH-SCHINDLER/WIDMER, § 2 Rz. 8; BGer 6B_1061/2020 E. 1.7.5; s.a. BGE 146 I 11 E. 4.1 S. 18 f.; Urteil des Bundesgerichts 6B_1409/2019 vom 4. März 2021 E. 1.5; BGer 7B_1054/2023 E. 2.3.3; BGE 137 I 218 E. 2.3.2 S. 221 ff. (Auswertung einer Filmkamera ohne Tatverdacht). (Unzulässige) Beweisausforschungen lassen sich allgemein umschreiben als «verfahrensrechtliche Massnahmen zur Sachverhaltsaufklärung, welche durchgeführt werden, ohne dass dafür bereits hinreichend konkretisierte Anhaltspunkte bestehen» (INGLESE, 1).

⁸⁹ Vgl. LAZZARINI, Rz. 75; KIENER/SCHINDLER/BRUNNER, Rz. 51.

⁹⁰ BGE 149 IV 369 E. 1.3.1 S. 373; BGE 137 I 218 E. 2.3.2 S. 222 f.; dazu näher INGLESE, 123 ff.

⁹¹ Erkenntnisse, welche gestützt auf eine nicht kompetenzmässige Rechtsgrundlage erhoben worden sind, dürfen in einem Strafverfahren grundsätzlich nicht verwertet werden (BRUNNER/KRADOLFER, 44).

⁹² BGE 151 I 137 E. 3.5 S. 144 ff.; BSK BV-GÖKSU, Art. 123 Rz. 9 ff.; GFELLER/BIGLER, 106.

⁹³ BGE 143 IV 27 E. 2.5 S. 32; BGer 6B_499/2024 E. 3.2.2.

⁹⁴ Vgl. für das deutsche Recht ARTZT, 102.

⁹⁵ BGE 151 I 137 E. 3.5.2 f. S. 145 f.; nach FISCHER, Rz. 176, beurteilt sich die kantonale Zuständigkeit für Überwachungsmassnahmen jedoch danach, «ob diese Massnahmen funktional eine strafprozessuale Ermittlungsmassnahme unterlaufen» (Herv. d. Verf.).

aber zuständig für polizeiliche Massnahmen zur Verhinderung und Erkennung künftiger Straftaten.⁹⁶

In Anbetracht dieser (verfassungsrechtlichen) Ausgangslage scheint für kantonale Vorermittlungen, welche auf die Begründung eines Anfangsverdachts zwecks Einleitung der Strafverfolgung gerichtet sind, kaum Raum zu bestehen. Nach der hier vertretenen Auffassung sind jedoch verschiedene Differenzierungen angezeigt.

3. Anwendungsbereiche für Vorermittlungen zwecks Einleitung der Strafverfolgung

a) Vorermittlungen zur «Verdachtsabklärung»

Rein repressiv orientierte polizeiliche Vorermittlungsmassnahmen lassen sich dann rechtfertigen, wenn sie der *Verdachtsabklärung*⁹⁷ dienen.⁹⁸ Gemeint sind Fälle, in denen die Polizei (aufgrund eigener Feststellungen oder Hinweisen Dritter⁹⁹) über konkrete (auf einen Einzelfall bezogene) und tatsächliche¹⁰⁰ Anhaltspunkte auf eine möglicherweise begangene Straftat verfügt. Diese Hinweise reichen aber (gerade) noch nicht zur Begründung eines Anfangsverdachts aus¹⁰¹ und müssen verifiziert und konkretisiert werden.¹⁰² Solche Situationen sind durchaus denkbar,¹⁰³ auch wenn an den Anfangsverdacht keine hohen Anforderungen zu

⁹⁶ BGer 6B_1061/2020 E. 1.5.4; BGE 140 I 353 E. 5.1 S 359 f. und E. 5.5 S. 362 ff.; BGE 151 I 137 E. 3.5 S. 144 ff. und E. 4.3 S. 151; s.a. hinten, bei Fn. 151 f.

⁹⁷ HANSIAKOB/GUNDLACH/STRAUB, 173.

⁹⁸ Wie hier: HANSIAKOB/GUNDLACH/STRAUB, 173; WOHLERS, 1320 f.; INGLESSE, 83 ff.; LOBSIGER, 95 ff. vgl. auch NIEDERMANN, Rz. 29 und 32; KIENER/SCHINDLER/BRUNNER, Rz. 42 und Rz. 51; ferner Urteil des OGer TG, RBOG 2023 E. 2.1.3 S. 240. Ist unklar, ob allenfalls auch Gefahren abzuwehren (und/oder Störungen zu beseitigen sind), haben die entsprechenden Vorermittlungen gleichzeitig eine präventive Zwecksetzung und sind nicht rein repressiv motiviert, vgl. vorne, bei Fn. 42 ff.

⁹⁹ WOHLERS, 1320; FORKERT-HOSSER, 190 ff.; BGer 7B_1054/2023 E. 2.3.3 («Meldungen aus der Bevölkerung über verdächtige Wahrnehmungen»).

¹⁰⁰ Vgl. FORKERT-HOSSER, 181 ff. und 344 f.; LOBSIGER, 96.

¹⁰¹ LOBSIGER, 96; FORKERT-HOSSER, 176 ff. und 344 f.; BIEMANN, 18; s.a. HANSIAKOB/GUNDLACH/STRAUB, 173. Diese Konstellation wird in der deutschen Lehre als die eigentliche «Vorermittlung» bezeichnet – in Abgrenzung zu der auf eine Verdachtsbegründung gerichteten «Vorfeldermittlung» (MüKo StPO-PETERS, § 152 Rz. 62; BIEMANN, 18).

¹⁰² HANSIAKOB/GUNDLACH/STRAUB, 173.

¹⁰³ A.A. VON HAHN, 42 und 194 f.; wie hier: FORKERT-HOSSER, 162 ff., insb. 164 ff.; vgl. auch WOHLERS, 1320; s.a. BGer 6B_499/2024 E. 3.3 (anonymer Hinweis auf illegales Glückspiel – zulässige Klärung mit Vorermittlungen).

stellen sind.¹⁰⁴ Es wäre schwer zu begründen, warum die Polizei in solchen Fällen untätig bleiben müsste.¹⁰⁵ Wenn konkrete und tatsächliche Anhaltspunkte für ein Delikt bestehen, lässt sich auch nicht von einer eigentlichen, «aufs Geratewohl» erfolgenden Verdachts- oder Beweisausforschung sprechen.¹⁰⁶

Vorausgesetzt ist jedoch, dass die Polizei gesetzlich zu Verdachtsabklärungen hinsichtlich möglicherweise begangener Delikte ermächtigt ist.¹⁰⁷ Ausserdem muss dem Verhältnismässigkeitsprinzip Rechnung getragen werden: Unterhalb der Anfangsverdachtsschwelle getätigte Verdachtsabklärungen werden nur insofern als zulässig erachtet, als sie nicht¹⁰⁸ oder höchstens geringfügig¹⁰⁹ in Grundrechte eingreifen. Der Ausschluss eingriffsintensiver Massnahmen scheint mir richtig, doch bleibt die Grenze zwischen verhältnismässigen und unverhältnismässigen Instrumenten schwierig zu bestimmen. Zulässig scheinen mir die Nutzung öffentlich zugänglicher Quellen,¹¹⁰ Befragungen¹¹¹ und das Einholen von Auskünften.¹¹² Als verhältnismässige Massnahmen dürfte auch eine Personenkontrolle und Identitätsfeststellung infrage kommen,¹¹³ ebenso

¹⁰⁴ Der Anfangsverdacht kann auch ein bloss «vager» sein (siehe BGE 140 I 353 E. 5.4 S. 362; BGer 7B_689/2023 E. 4.2.1 und 4.3.1; SK StPO-BOSSHARD/LANDSHUT, Art. 309 Rz. 26; BRUNNER/KRADOLFER, 38; bezogen auf Personenkontrollen BGer 6B_1409/2019 E. 1.6.1; vgl. ferner HANSIAKOB, Grenzen, 34.

¹⁰⁵ Vgl. OGer AG SST.2023.202 E. 3.3.3, wonach «die Polizei selbstredend gehalten» war, einem (noch keinen Anfangsverdacht begründenden) «anonymen Hinweis [auf illegales Glückspiel, d. Verf.] nachzugehen und abzuklären, ob allenfalls ein Verfahren zu eröffnen wäre [...]».

¹⁰⁶ WOHLERS, 1320 f.

¹⁰⁷ INGLESE, 84; KIENER/SCHINDLER/BRUNNER, Rz. 42; HANSIAKOB/GUNDLACH/STRAUB, 175. Dieser Aufgabenbereich wird in den vorne (Fn. 13) erwähnten Grundsatznormen angesprochen, wonach die Polizei Vorermittlungen durchführen darf, um festzustellen, ob Straftaten aufzuklären bzw. zu erkennen sind (vgl. auch NIEDERMANN, Rz. 32); gemäss Art. 2 Abs. 1 Bst. c PolG-GR trifft die Polizei «bereits vor der Aufnahme gerichtspolizeilicher Ermittlungen [...] die notwendigen Abklärungen»; vgl. auch hinten, Fn. 113.

¹⁰⁸ HANSIAKOB/GUNDLACH/STRAUB, 173 und 175 (es sei denn, es liege eine polizeirechtliche Befugnis zur vorbeugenden Bekämpfung von Straftaten vor – dann geht es aber nicht mehr um rein repressiv orientierte Vorermittlungen); VON HAHN, 194.

¹⁰⁹ INGLESE, 83 f.; NATTERER, 22.

¹¹⁰ HANSIAKOB/GUNDLACH/STRAUB, 173 und 175; INGLESE, 84.

¹¹¹ Vgl. INGLESE, 84; NIEDERMANN, Rz. 32.

¹¹² Vgl. INGLESE, 84; FORKERT-HOSSER, 262 ff.

¹¹³ FORKERT-HOSSER, 260 ff., 269 und 345. Gemäss § 9 PolG-LU kann bei angehaltenen Person (u.a.) abgeklärt werden, «ob sie die Rechtsordnung verletzt haben». Nach § 21 Abs. 1 PolG-ZH darf die Polizei Personen kontrollieren, «[w]enn es zur Erfüllung ihrer Aufgaben notwendig ist» – zu ihren Aufgaben zählen auch die Vorermittlungen i.S.v. § 4 Abs. 1 Bst. b PolG-ZH; vgl. auch Komm. PolG ZH-LENTJES MEILI/RHYNER, § 4 Rz. 6 (Personenkontrolle und kurze Anhaltung auch bei Anhaltspunkten, dass eine Person eine Straftat allenfalls bereits begangen hat) und Beschluss des Bundesstrafgerichts vom 24. Oktober 2022 BG.2022.18 C.

eine kurzfristige (von der auf längere Dauer ausgerichteten Observation zu unterscheidende¹¹⁴) Beobachtung (ohne Einsatz technischer Mittel).¹¹⁵ Auch der Abgleich von Informationen mit Daten in polizeilichen Datenbeständen wird als zulässiges Mittel der Verdachtsabklärung genannt.¹¹⁶ Zu weit ginge jedoch der Einsatz von (eingriffsintensiven¹¹⁷) Überwachungsmassnahmen wie Observationen und (jedenfalls) verdeckten Fahndungen und verdeckten Ermittlungen, wenn es *einzig* darum geht, einen (möglichen) Anfangsverdacht abzuklären.¹¹⁸ Schliesslich bleibt zu beachten: Darf eine polizeiliche Massnahme nach ihrer gesetzlichen Ausgestaltung nur bei Anhaltspunkten auf *künftige* Delikte oder auf *vor der Ausführung stehende* Delikte angeordnet werden, kann sie nicht mit der einzigen Zielrichtung eingesetzt werden, einen möglichen Verdacht auf *begangene* Delikte abzuklären.¹¹⁹

Allerdings bleibt die *kompetenzrechtliche Problematik* bestehen: Nach der vorne erwähnten Rechtsprechung lässt die StPO keinen Raum für kantonale polizeiliche Massnahmen, die ausschliesslich oder in erster Linie repressiven Zwecken dienen.¹²⁰ Ob dies polizeiliche Massnahmen ausschliesst, mit denen Anhaltspunkte auf einen nur *möglicherweise* bestehenden Anfangsverdacht abgeklärt werden sollen und die Einleitung der Strafverfolgung noch *unsicher* ist, halte ich jedoch für zweifelhaft. M.E. hat der Bundesgesetzgeber mit dem

und E. 2.4 f. (teilweise publiziert in TPF 2022 146): Polizeiliche Kontrolle von «auffälligen» Personen zwecks Abklärung, ob strafprozessual abzuklärende Sachverhalte vorliegen, als Vorermittlungstätigkeit gemäss PolG-ZH; a.A. wohl GFELLER/BIGLER, 106 f. (Zulässigkeit von Personenkontrollen nach dem PolG-ZH nur zur «Prävention bzw. unmittelbaren Gefahrenabwehr»).

¹¹⁴ Siehe Komm. PolG ZH-RHYNER, § 32 Rz. 3; Botsch. Änd. PolG-AG vom 12. Februar 2020, 51.

¹¹⁵ FORKERT-HOSSER, 257 f. und 345.

¹¹⁶ LOBSIGER, 95 ff.; FORKERT-HOSSER, 266.

¹¹⁷ Vgl. vorne, bei Fn. 81 ff.

¹¹⁸ Vgl. FORKERT-HOSSER, 257 ff. und 269 ff.; vgl. auch WOHLERS, 1320, und LOBSIGER, 95 (kein Einsatz von Zwangsmassnahmen). Davon zu unterscheiden ist die Situation, dass die Vorermittlungen (auch) auf die Verhinderung künftiger Kriminalität ausgerichtet sind, siehe dazu näher hinten, III.3.b)bb).

¹¹⁹ Das Bundesgericht hat hinsichtlich § 36^{quinquies} PolG-SO (verdeckte Vorermittlung «zur Erkennung und Verhinderung von Verbrechen und Vergehen») unter Hinweis auf die *Anordnungsvoraussetzung* von Abs. 1 Bst. a (Erfordernis hinreichender Anhaltspunkte, dass eine strafbare Handlung «vor der Ausführung steht») festgehalten, es gehe hier nicht um Verdachtsbegründung, sondern um *Gefahrenabwehr*. Ebenfalls unter Hinweis auf die Anordnungsvoraussetzungen verneinte es die Frage, ob die bei der Observation (§ 36^{ter} PolG-SO) neu eingeführte Zweckrichtung der «Erkennung» von Straftaten zu einer Erweiterung des Anwendungsbereichs führe: Verbrechen oder Vergehen müssten vor der Ausführung stehen (BGer 1C_39/2021 E. 5.2 und 7.3.4 [in BGE 149 I 218 unpubl. E.]); vgl. auch vorne, Fn. 53).

¹²⁰ Vorne, bei Fn. 95.

Erlass der StPO *nicht (negativ) mitentschieden*, dass die kantonalen Polizeien konkreten tatsächlichen, aber noch *unterhalb* der Anfangsverdachtsschwelle liegenden Anhaltspunkten auf begangene Straftaten nicht nachgehen dürfen.¹²¹ Auch der Bundesrat geht davon aus, dass «Vorabklärungen» der Bundeskriminalpolizei im Vorfeld eines Anfangsverdachts das *Polizeirecht* beschlagen, für welches der Bund gestützt auf Art. 123 BV nur in engen Grenzen eine Zuständigkeit beanspruchen kann.¹²² Das Bundesgericht sieht ebenfalls Raum für (kantonale) Verdachtsabklärungen: Es vertritt – wie erwähnt – die Auffassung, dem strafprozessualen Vorverfahren könne ein polizeirechtliches Vorermittlungsverfahren zwecks Feststellung, ob Straftaten aufzuklären sind, vorgelagert sein;¹²³ andernorts sieht es den Zweck polizeilicher Vorermittlungen auch darin, «einen Sachverhalt so abzuklären, dass entschieden werden kann, ob ein Ermittlungsverfahren gemäss Art. 306 StPO zu eröffnen ist».¹²⁴

b) Verdachtsbegründende Vorermittlungen zwecks Verhinderung künftiger Delikte?

aa) Vorbemerkungen

Auf die Ermöglichung der *Strafverfolgung* gerichtete kantonale Vorermittlungen, halte ich – abgesehen von Verdachtsabklärungen zwecks Verifizierung eines Anfangsverdachts – für äusserst problematisch. Dies gilt aus den vorgenannten grund- und kompetenzrechtlichen Überlegungen ganz besonders dann, wenn es sich um verdeckte Informationsbeschaffungsmassnahmen handelt. Solche Vorermittlungen können nur dann als zulässig erachtet werden, wenn sie auf die Verhinderung *künftiger* Delikte zielen. Allerdings stellt sich die Frage, ob es zur Verhinderung künftiger Delikte von Personen (oder Personengruppen) nicht auch gerechtfertigt sein kann, die Grundlagen für deren *strafrechtliche Verfolgung* zu schaffen – in der Absicht, damit künftiger Kriminalität entgegenzuwirken. Bis zu einem gewissen Grad relativiert sich diese Problematik: Wie bereits ausgeführt, kann es bereits zur Erkennung von Gefahren oder Störungen zulässig sein, dass die Polizei unter der Anfangsver-

¹²¹ So wohl auch SAUER, 183 f. und 185, und KARNUSIAN, 353; vgl. auch SK StPO-HANSJAKOB/PAJAROLA, Art. 285a Rz. 25, wonach die Polizei nicht «passiv darauf warten [müsse], bis ihr ein Tatverdacht in den Schoss fällt».

¹²² Bericht des Bundesrates vom 2. März 2012 in Erfüllung des Postulats Malama 10.3045 vom 3. März 2010, Innere Sicherheit. Klärung der Kompetenzen, BBl 2012 4459, 4570 f.; dazu näher hinten, bei Fn. 148.

¹²³ BGE 140 I 353 E. 6 S. 364; vorne, bei Fn. 72.

¹²⁴ BGer 6B_499/2024 E. 3.2.2; s.a. BGE 140 I 353 E. 6.1 S. 365.

dachtsschwelle liegenden Anhaltspunkten auf *strafbares Verhalten* nachgeht, auch mittels verdeckter Massnahmen.¹²⁵ Die Frage bleibt aber von Bedeutung, da die Verdachtsbegründung oft die eigentliche Motivation für Vorermittlungen sein dürfte¹²⁶ und die Vorermittlungen teilweise auch in Lehre und Rechtsprechung als Instrument der Verdachtsbegründung bezeichnet werden.¹²⁷

bb) Prävention durch Repression?

Es wäre falsch, die *vergangenheitsorientierte*, an ein begangenes Delikt anknüpfende strafrechtliche Repression mit der *zukunftsorientierten* Aufgabe der Gefahrenabwehr und Verhinderung von Straftaten gleichzusetzen.¹²⁸ Dass von der Strafverfolgung bzw. Strafe auch *spezial- und generalpräventive* Effekte ausgehen können (oder zumindest sollen),¹²⁹ ändert nichts daran: Diese präventiven Wirkungen sind und bleiben Folge der *Repression*.¹³⁰ Selbst wenn eine strafprozessuale Massnahme (wie z.B. eine vorläufige Festnahme durch die Polizei nach Art. 217 StPO) dazu führt, dass das strafbare Verhalten in seinem Fortgang gehindert wird (sog. *unechte doppelfunktionale Massnahme*), wird sie deswegen nicht zu einer präventiv-polizeilichen Massnahme im klassischen Sinn.¹³¹ Ein direkter Bezug zur Prävention lässt sich bei verdachtsbegründenden Vorermittlungen auch nicht mit einem (möglicherweise) abschreckenden Effekt auf potentielle Täterinnen und Täter herstellen, jedenfalls wenn die Vorermittlungen verdeckt erfolgen.¹³² Anders als z.B. bei einer offen erfolgenden Videoüberwachung kriminalitätsbelasteter Plätze oder bei er-

¹²⁵ Vorne, bei Fn. 42 ff.; s.a. hinten, bei Fn. 150 ff.

¹²⁶ Vorne, bei Fn. 59 ff.

¹²⁷ Vorne, bei Fn. 65 und 71 ff.

¹²⁸ ARTZT, 84 f.; Liskén/Denninger PolR-HdB (2018)-DENNINGER, Kap. D. Rz. 171 f.; NIGGLI/MAEDER, 453; LOBSIGER, 19 f.; GUSY/EICHENHOFER, Rz. 102; WESSLAU, 67 ff.; vgl. ferner REINHARD, 132; GFELLER/BIGLER, 106. Zur Unterscheidung zwischen Repression und Prävention s.a. BGer 6B_1061/2020 E. 1.4.2.

¹²⁹ Als Zweck der Strafe wird heute meist die Prävention von Delikten erachtet («Verbrechensverhütung» durch General- und v.a. *Spezialprävention*), siehe CONINX, 162 ff. und 179 m.H.; BGE 134 IV 121 E. 3.3.3 S. 128; BGE 134 IV 1 E. 5.4.1 S. 12; BGE 129 IV 161 E. 4.2 S. 164; aufgrund empirischer Befunde sehr kritisch zur Legitimation des Strafrechts mit dem Ziel der Prävention: NIGGLI/MAEDER, 448 ff.

¹³⁰ WESSLAU, 67 ff. und 75; ARTZT, 85; KNEISEL, 55 f. und 153; s.a. Liskén/Denninger PolR-HdB (2018)-DENNINGER, Kap. D. Rz. 203.

¹³¹ Liskén/Denninger PolR-HdB (2021)-GRAULICH, Kap. E. Rz. 179.

¹³² Vgl. zum abschreckenden Effekt vorne, bei Fn. 33 f.

kennbaren Bildaufnahmen anlässlich von Kundgebungen¹³³ dürfte es nicht im Vordergrund stehen, die «Angst» vor einer Strafverfolgung für präventive Zwecke zu nutzen. In erster Linie geht es den verdachtsbegründenden Vorermittlungen um die *tatsächliche* Einleitung von Strafverfahren.

Trotz der (gebotenen) Trennung zwischen Prävention und Repression wird man der Durchführung von Strafverfahren sowie einer anschliessenden Bestrafung (und allenfalls Anordnung von Massnahmen) nicht die Geeignetheit absprechen können, einen Beitrag zur *Verhinderung künftiger Kriminalität* zu leisten.¹³⁴ Etwa indem Straftäterinnen und Straftäter – zumindest für eine gewisse Zeit – die Freiheit entzogen wird (Untersuchungs- und Sicherheitshaft, Freiheitsstrafe, freiheitsentziehende Massnahme), Vermögen (z.B. von kriminellen Organisationen) eingezogen wird (Art. 70 ff. StGB), straffällig gewordene Personen durch das Strafgericht aus der Schweiz verwiesen (Art. 66a ff. StGB) oder mit einem Tätigkeitsverbot (Art. 67 f. StGB) belegt werden.¹³⁵ Dazu kommen die von der Repression (allenfalls) ausgehenden *spezial- und generalpräventive Effekte*.¹³⁶ Der Einsatz des (beschränkten) präventiv-polizeilichen Instrumentariums wird jedenfalls nicht oder nicht in jedem Fall eine dem Strafrecht vergleichbare «nachhaltige» Wirkung entfalten.¹³⁷ Gerade eine effiziente Bekämpfung der (für Gesellschaft und Staat besonders schädlichen, komplexen und oft im Verborgenen operierenden¹³⁸) *organisierten Kriminalität*¹³⁹ dürfte ohne strafrechtliche Repression kaum auskommen.¹⁴⁰ Vor diesem Hintergrund scheint es – in engen Grenzen – nicht ausgeschlossen, einen Zusammenhang zwischen *verdachtsbegründenden* Vorermittlungen und der *Prävention* künftiger Straftaten herzustellen.¹⁴¹

¹³³ Zum präventiven (abschreckenden) Effekt *offen* erfolgreicher Bild- und Tonaufnahmen wegen der damit ermöglichten oder erleichterten *Strafverfolgung*: BGE 133 I 77 E. 5.1 S. 83 f.; BGer 6B_1061/2020 E. 1.5.3; s.a. BGE 151 I 137 E. 3.5.2 S. 145; vgl. ferner MÜLLER, 195 f.

¹³⁴ Vgl. auch JAAG/ZIMMERLIN, 409 f.

¹³⁵ Siehe Liskén/Denninger PolR-HdB (2012)–RACHOR, Kap. E. Rz. 285.

¹³⁶ Vgl. WESSLAU, 105 und 302.

¹³⁷ Vgl. Liskén/Denninger PolR-HdB (2012)–RACHOR, Kap. E. Rz. 285; s.a. vorne, bei Fn. 62.

¹³⁸ Vgl. etwa MEIER, 13 ff.; MÜLLER/LINSI, Rz. 41 ff.

¹³⁹ Vgl. zu den Erscheinungsformen der organisierten Kriminalität in der Schweiz OMLIN, 40 ff.

¹⁴⁰ Liskén/Denninger PolR-HdB (2021)–BÄCKER, D. Rz. 344; ARTZT, 157 ff. und 263; vgl. auch ZIMMERLIN, 274.

¹⁴¹ So HANSJAKOB/GUNDLACH/STRAUB, 171, 173 und 175, wonach polizeiliche Ermittlungen zur Verdachtsbegründung und Verdachtsabklärung auch mit Blick auf präventive Überlegungen (vorbeugende Bekämpfung von Straftaten; Verhinderung der Fortsetzung einer strafbaren Tätigkeit) gerechtfertigt werden können; gemäss WESSLAU, 105 und insb. 302 f., ist es «nicht prinzipiell ausgeschlossen», dass der Spezial- und Generalprävention dienende Strafrecht für präventive Zwecke zu «instrumentalisieren», «wo strafrechtliche und strafprozessuale

Ein solcher Zusammenhang lässt sich dort bejahen, wo mit Vorermittlungen (gestützt auf Anhaltspunkte, dass es zu Delikten kommen könnte) die Deliktsbereitschaft von Personen geklärt und die gewonnenen Informationen für die Einleitung eines Strafverfahrens verwendet werden (z.B.: verdeckte Kontaktaufnahme im Internet zwecks Bekämpfung künftiger Pädokriminalität im Internet, Drogenscheinkäufe zwecks Bekämpfung des Drogenhandels¹⁴²).¹⁴³ Auch wenn die Polizei (unter der Anfangsverdachtsschelle liegende) Anhaltspunkte auf *laufende kriminelle Aktivitäten* (z.B. Geldwäschereihandlungen) oder *wiederholt, systematisch oder seriell begangene Delikte* hat (z.B. bandenmässige Einbruchdiebstähle, organisierter Drogen- oder Menschenhandel),¹⁴⁴ lässt sich die Auffassung vertreten, mit der durch die Vorermittlungen ermöglichten (strafrechtlichen) *Repression* werde auf die *weitere oder künftige* Begehung von Delikten einer bestimmten Täterschaft eingewirkt.¹⁴⁵ Der Gedanke einer Prävention durch Repression scheint auch dem Bundesgericht nicht fremd zu sein: Es hat polizeiliche Vorermittlungen (konkret: Observationen) in Lokalen/Gasthöfen mit dem Ziel, «festzustellen, ob überhaupt strafprozessual abzuklärende Sachverhalte vorliegen würden oder nicht» (i.c. ging es um illegales Glückspiel) bzw. «einen Sachverhalt so abzuklären, dass entschieden werden kann, ob ein Ermittlungsverfahren gemäss Art. 306 StPO zu eröffnen ist» als (rechtmässige) *sicherheitspolizeiliche* bzw. *klassische präventiv-polizeiliche* Tä-

Grundsätze und Wertungskriterien nicht tangiert werden» (wie namentlich das Beweisausforschungsverbot); nach Lisken/Denninger PolR-HdB (2018)-DENNINGER, Kap. D. Rz. 207 f., stelle die organisierte Kriminalität «den präventiven und repressiven Handlungsauftrag der Polizei gleichzeitig auf Dauer [...], weil die Straftatenbegehung zum «normalen Geschäftsbetrieb» der kriminellen Organisation» gehöre – die Gewinnung von Informationen über kriminelle Organisationen könne «also regelmässig das doppelte Ziel verfolgen: Aufklärung bereits begangener Straftaten und – durch Ermittlung und Überführung auch der «Hintermänner» und «Bosse» – Zerstörung der Organisation als solcher und damit Prävention ihrer weiteren Aktivität»; ferner BRODOWSKI, 589, wonach die Ausforschung krimineller Milieus «auch einer Effektivierung des (repressiv wie präventiv wirkenden) Einsatzes des Strafrechts» diene. Kritisch MEYER, Zwang, 453 (Zweckentfremdung des Strafrechts); ebenfalls kritisch ALBRECHT, Rz. 5, wonach sich das Strafrecht «nicht in die polizeiliche Gefahrenabwehr einspannen lassen» dürfe.

¹⁴² Vgl. vorne, bei Fn. 54 ff.

¹⁴³ Vgl. GLESS, 31 (Überführung einer Person bezüglich eines Delikts, durch welches sie durch verdeckt operierende Polizisten «veranlasst» wird, als «präventive Massnahme»).

¹⁴⁴ Gerade im Bereich der Serieldelikte bzw. «systematisch durchgeführten Delikte» werden Vorermittlungen häufig eingesetzt, siehe Botsch. Änd. PolG-AG vom 12. Februar 2020, 34; Komm. PolG ZH-LENTJES MEILI/RHYNER, § 4 Rz. 11.

¹⁴⁵ In diese Richtung auch LENTJES MEILI, 439.

tigkeit bezeichnet («Verhütung künftiger Straftaten» bzw. «Verbrechensverhütung»).

¹⁴⁶

cc) *Zuständigkeitsproblematik und rechtsstaatliche Sicherungen*

Auch wenn eine Prävention durch Repression in engen Grenzen als zulässig erachtet werden kann, stellt sich die Frage nach der kantonalen Zuständigkeit. Nach der hier vertretenen Auffassung schliesst es die StPO nicht aus, dass die Kantone polizeiliche Vorermittlungen mit dem Ziel aufnehmen, der *künftigen* Begehung von Delikten durch die Einleitung der *Strafverfolgung* entgegenzuwirken: Nach Ansicht des Bundesrates kann die *Bundeskriminalpolizei* kriminalpolizeiliche Aufgaben im Vorfeld von Strafverfahren, u.a. (die bereits erwähnten¹⁴⁷) Vorabklärungen sowie Strategien, um verbrecherische Organisationen (und deren Strukturen etc.) «aufzuklären, bevor Straftaten offenkundig werden», nur «auf *polizeirechtlicher* (nicht aber *strafprozessualer*) Grundlage» erfüllen (Herv. d. Verf.). Dieses Polizeirecht will der Bundesrat aber nur insofern auf die Strafrechtskompetenz von Art. 123 BV stützen, als ein enger Zusammenhang zur *Strafverfolgung* besteht und es sich um Delikte in *Bundesgerichtsbarkeit* handelt.¹⁴⁸ Wenn aber (auf die Strafverfolgung ausgerichtete¹⁴⁹) kriminalpolizeiliche Ermittlungen im Vorfeld von Strafverfahren das *Polizeirecht* beschlagen und der Bund gestützt auf Art. 123 BV diesbezüglich nur über *sehr beschränkte* Regelungsbefugnisse verfügt: Wieso sollte die StPO dann nicht auch Raum für *kantonale* verdachtsbegründende Ermittlungen lassen, jedenfalls wenn sie auf die *Verhinderung künftiger Kriminalität* ausgerichtet sind?

Selbst wenn man eine kantonale Kompetenz für verdachtsbegründende Vorermittlungen *verneinen* wollte, blieben solche bei (noch keinen Anfangsverdacht begründenden) Anhaltspunkten auf laufende, wiederholt begangene oder serielle Kriminalität unter dem Aspekt der *Erkennung von Gefahren und Störungen* für die öffentlichen Sicherheit zulässig.¹⁵⁰ Die Zuständigkeit der Kantone wird nicht verdrängt, weil die Gefahraufklärung zu einem Anfangsverdacht führen kann und neben präventiven gleichzeitig auch repressive

¹⁴⁶ BGer 6B_1136/2021 u. 6B_1137/2021 E. 4.4 («präventive Milieukontrolle»); ferner BGer 6B_499/2024 E. 3 (Vorermittlungen in einem Gasthof [Observation], ausgelöst durch ein anonymes, noch keinen Anfangsverdachts begründendes Schreiben, wonach sich dort Glückspielautomaten befänden); s.a. Appellationsgericht BS SB.2018.67 E. 2.3.

¹⁴⁷ Vorne, bei Fn. 122.

¹⁴⁸ BBl 2012, 4570 f.

¹⁴⁹ Vgl. auch MÜLLER/LINSI, Rz. 41 ff.

¹⁵⁰ Vorne, bei Fn. 42 ff. und 125.

Zwecke verfolgt werden.¹⁵¹ Beispielsweise erachtet das Bundesgericht den Kanton Luzern für zuständig, um Analysesysteme «zur Verhinderung und Aufklärung von Verbrechen und Vergehen, die wiederholt und häufig durch gleiche Täterschaften oder -gruppierungen verübt werden», zu betreiben (§ 4^{sexies} Abs. 1 PolG-LU): Bei der «Bekämpfung der seriellen Kriminalität» gehe es nicht nur um die «Aufklärung von bereits begangenen Delikten und die Bestrafung der Täterschaft», sie zielen «auch – und sogar in erster Linie – auf die Verhinderung von weiteren Straftaten durch dieselben Täterschaften oder -gruppierungen» ab – «insofern» falle sie «in die präventiv-polizeiliche Zuständigkeit des Kantons».¹⁵²

Unbestritten ist, dass verdachtsbegründende Vorermittlungen eine *genügend bestimmte formell-gesetzliche Grundlage* voraussetzen.¹⁵³ Mit Blick auf das *Verhältnismässigkeitsprinzip* und das *Beweissaufforschungsverbot* im Speziellen dürfen verdachtsbegründende Vorermittlungen ausserdem nur dann angenommen werden, wenn aufgrund *konkreter und tatsächlicher Anhaltspunkte* angenommen werden muss, dass *entweder* Straftaten begangen werden könnten¹⁵⁴ oder dass von einer Person oder Gruppierung bereits Straftaten begangen wurden¹⁵⁵ («*Tatverdachtsnähe*»¹⁵⁶) und auch weiterhin mit Delikten zu rechnen ist.¹⁵⁷ Reine Mutmassungen reichen nicht aus. Nimmt die Polizei Vorermittlungen auf der Grundlage von konkreten und tatsächlichen Anhaltspunkten auf (künftige) Delikte auf, lässt sich dies nicht mit einer unzulässigen

¹⁵¹ BGer 6B_1061/2020 E. 1.5.5, wonach die Kantone für Regelungen zuständig sind, «die ihrer Natur nach gleichsam präventive wie repressive Zwecke verfolgen»; ferner FISCHER, Rz. 165, 172, 176 und 309; vgl. auch ALBERTINI, 336 f., wonach sich die Polizei bei der Suche nach Delikten «nicht eindeutig im Strafprozessrecht, sondern auch im Polizeirecht» bewege; vgl. auch vorne, bei Fn. 47, 70 und 96; a.A. KETTIGER, Rz. 10 und 13 wonach sämtliche polizeiliche Aktivitäten, welche neben präventiven Zwecken auch der Strafverfolgung dienen, nach den Regeln der StPO erfolgen müssen.

¹⁵² BGE 151 I 137 E. 4 S. 148 ff., insb. E. 4.3 S. 151.

¹⁵³ FISCHER, Rz. 133. Zur besonderen Wichtigkeit klar bestimmter Normen, wenn die Polizei Aufgaben erfüllt, die über die klassische Gefahrenabwehr hinausgehen (wie namentlich bei der proaktiv ausgerichteten Verhütung von Straftaten) vgl. WEHR, 942; VON HAHN, 61; LOBSIGER, 173; vgl. ferner HANSJAKOB/GUNDLACH/STRAUB, 172 und 175; bezogen auf die Videoüberwachung allgemein zugänglicher Räume BGE 136 I 87 E. 8.3 S. 114 ff.; bezogen auf verdeckte Überwachungsmassnahmen siehe etwa EGMR, Urteil vom 4. Dezember 2008 in der Rechtssache 30562/04 und 30566/04 – S. und Marper/Vereinigtes Königreich, § 100.

¹⁵⁴ KIENER/LEUZINGER, Rz. 4.

¹⁵⁵ MÜLLER/LINISI, Rz. 41; LAZZARINI, Rz. 75.

¹⁵⁶ ACKERMANN/VOGLER, 168 f.

¹⁵⁷ Vgl. LENTJES MEILI, 439. Die einschlägigen Normen verlangen für verdeckte Informationsbeschaffungsmassnahmen denn auch regelmässig (allerdings nicht ausnahmslos), dass es zu Straftaten kommen könnte.

fishing expedition gleichsetzen.¹⁵⁸ Solche Anhaltspunkte wird man auch dann verlangen müssen, wenn der Gesetzgeber dies in den einzelnen Ermächtigungsnormen *nicht* explizit vorschreibt¹⁵⁹ (was er aufgrund des Verhältnismässigkeitsprinzips und des Bestimmtheitsgebotes jedoch tun sollte¹⁶⁰). Diese Anhaltspunkte sind hinreichend zu *dokumentieren*, damit die Einhaltung des Beweisausforschungsverbots zumindest nachträglich überprüft werden kann.¹⁶¹ Wichtig ist zudem ein *zurückhaltender* Einsatz von verdachtsbegründenden Vorermittlungen. Sie dürfen m.E. nur dort zur Anwendung gelangen, wo ohne proaktives Handeln der Polizei die Strafverfolgung (*weitgehend*) *illusorisch oder zumindest stark erschwert* bliebe. Gemeint sind Deliktsfelder, bei denen die Anzeigebereitschaft gering ist oder es an geschädigten Personen mangelt.¹⁶² Selbstverständlich ist diejenige Vorermittlungsmassnahme zu wählen, mit welcher der Anfangsverdacht auf die am *wenigsten eingriffsintensive* Weise begründet werden kann.

Wichtig ist (unter anderem)¹⁶³, dass die polizeilichen Vorermittlungsmassnahmen auf die entsprechenden Massnahmen in der StPO abgestimmt sind («Harmonisierungsgebot») – insbesondere was die Voraussetzungen für deren Einsatz und die verfahrensrechtlichen Garantien (richterliche Genehmigung, nachträgliche Mitteilungspflichten usw.) anbelangt.¹⁶⁴ Vorermittlungen mit dem Ziel, einen Anfangsverdacht zu begründen, müssen sich aus Gründen der Verhältnismässigkeit ausserdem auf *Verbrechen und Vergehen* beschränken – zur Erkennung und Verhinderung von Übertretungen kommen sie nicht in

¹⁵⁸ ACKERMANN/VOGLER, 168 f.; MÜLLER/LINSI, Rz. 41 und Fn. 157; bezogen auf eine präventive Observation: BGer 1C_39/2021 E. 5.2 (in BGE 149 I 218 unpubl. E.).

¹⁵⁹ Vgl. WELSING, 219 und 308.

¹⁶⁰ Vgl. VON HAHN, 160 und 191 f. und (speziell bezogen auf die präventive Rasterfahndung) WELSING, 219 f., 227, 304, 308 und 460.

¹⁶¹ INGLESE, 163; BÜRGE, 78 ff.; STEGMANN, 217; ferner TPF 2022 146 E. 2.5 S. 150, wonach die Polizei «ihr Handeln (auch) im Rahmen von Vorermittlungen angemessen zu dokumentieren» habe; vgl. zur Dokumentations- und Aktenführungspflicht der Polizei auch MOHLER, Polizeirecht, Rz. 1442 ff., und SCHWITTER, 172.

¹⁶² In diese Richtung auch ARTZT, 156 ff. und 263; WESSLAU, 338; vgl. auch MÜLLER, 277. Dort wo Straftaten gar nicht (rechtzeitig) erkannt werden (geringe Anzeigebereitschaft, «opferlose Delikte», hohe Dunkelziffer), kommt den Vorermittlungen denn auch eine zentrale Bedeutung zu (Komm. PolG ZH-LENTJES MEILI/RHYNER, § 4 Rz. 11; DEL GIUDICE, 121; BÜRGE, 70; NIEDERMANN, Rz. 30; ALBERTINI, 336; ARTZT, 157 ff. und 263).

¹⁶³ Näher zu den bei verdeckten polizeilichen Massnahmen gebotenen rechtsstaatlichen Sicherungen: KIENER/SCHINDLER/BRUNNER, Rz. 1176 ff.

¹⁶⁴ BRUNNER/KRADOLFER, 45 und 54 f.; KIENER/SCHINDLER/BRUNNER, Rz. 61 und 1163; BGE 136 I 87 E. 3.4 S. 94; BGE 140 I 353 E. 5.5.3 S. 363 f.; BGE 147 I 103 E. 17.5.3 S. 134 f.; ferner STEGMANN, 217 f.

Frage.¹⁶⁵ Ausserdem dürfen sie nicht in Deliktsbereichen eingesetzt werden, für welche die StPO die entsprechenden Ermittlungsmassnahmen nicht zulässt. Nach der Rechtsprechung ist es für *präventive* Zwecke («Verhinderung von Straftaten [...], deren Ausführung noch bevorsteht») zwar nicht ausgeschlossen, polizeiliche Vorermittlungen bezüglich Delikten zuzulassen, die eine entsprechende strafprozessuale Ermittlung *nicht* rechtfertigen würden¹⁶⁶ (jedenfalls soweit es nicht um blossе Übertretungen geht¹⁶⁷). Davon zu unterscheiden sind aber Informationsbeschaffungsmassnahmen mit denen gezielt ermittelt und festgestellt werden soll, ob strafprozessual abzuklärende Sachverhalte vorliegen.¹⁶⁸ Besteht ein Anfangsverdacht (der auch vage sein kann¹⁶⁹), haben die (weiteren) Ermittlungen zwecks Klärung des strafrechtlich relevanten Sachverhalts nach den Regeln der StPO zu erfolgen,¹⁷⁰ ansonsten sind die gewonnenen Erkenntnisse im Strafverfahren grundsätzlich nicht verwertbar.¹⁷¹

IV. Schlussbetrachtung

Polizeiliche Vorermittlungen werfen zahlreiche, rechtsstaatlich heikle Fragen auf. Dies ganz besonders dann, wenn sie (auch) für *verdachtsbegründende* Zwecke eingesetzt werden sollen. Das Beweisausforschungsverbot sowie grundrechtliche und für kantonale Vorermittlungen auch kompetenzrechtliche Überlegungen setzen repressiv orientierten Vorermittlungen enge Grenzen.

Vorermittlungen, welche darauf abzielen, *begangene* Straftaten unterhalb der Schwelle eines Anfangsverdachts zu ermitteln, um sie der Strafverfolgung zuzuführen, erachte ich *prinzipiell* für unzulässig. Eine Ausnahme wird man (bei Vorliegen einer gesetzlichen Grundlage) für Fälle machen können, in denen konkrete und tatsächliche Anhaltspunkte auf *begangene* Delikte vorliegen, die Schwelle zum Anfangsverdacht aber gerade noch nicht erreicht ist und

¹⁶⁵ GÖTZ/GEIS, § 17 Rz. 116 (Vorfeldermittlungen nur zur Bekämpfung schwerer Straftaten); VON HAHN, 188; BGE 140 I 381 E. 4.4.2 S. 388.

¹⁶⁶ BGer 1C_39/2021 E. 7.3.4 (in BGE 149 I 218 unpubl. E.).

¹⁶⁷ Bezogen auf die verdeckte Fahndung BGE 140 I 381 E. 4.4.2 S. 388.

¹⁶⁸ Siehe BGer 1C_39/2021 E. 7.3.4 (in BGE 149 I 218 unpubl. E.), wonach «es widersprüchlich wäre, kriminalpolizeiliche Ermittlungen wegen Landfriedensbruchs zuzulassen, die auf eine Verdachtsbegründung ausgerichtet sind, obgleich das StPO eine verdeckte Ermittlung zur Aufklärung eines Landfriedensbruchs sogar bei Vorliegen eines konkreten Tatverdachts ausschliesst».

¹⁶⁹ Vorne, Fn. 104.

¹⁷⁰ Vorne, bei Fn. 35.

¹⁷¹ BRUNNER/KRADOLFER, 44 f.; s.a. JAAG/ZIMMERLIN, 411 f., wonach die Polizei «nicht zu spät vom Polizeigesetz in die Strafprozessordnung [...] wechseln» soll, und ZIMMERLIN /GALELLA, 379.

zur Klärung des möglichen Anfangsverdachts keine besonders grundrechtsintensiven Mittel eingesetzt werden («Verdachtsabklärung»). Im Übrigen kommen Vorermittlungsmassnahmen (wie insbesondere verdeckte Ermittlungen, aber auch verdeckte Fahndungen und m.E. auch Observationen) nur in Frage, wenn es um die Verhinderung *künftiger* Delikte geht. Nun scheint es mir nicht ausgeschlossen, zur Verhinderung künftiger Delikte auch (grundrechtsintensive) Vorermittlungsmassnahmen mit *verdachtsbegründendem* Charakter zuzulassen, um über den Einsatz des Strafrechts auf die künftige Deliktsbegehung von Personen(gruppen) oder kriminellen Organisationen einzuwirken. Dies zunächst dort, wo Anhaltspunkte dafür bestehen, dass Delikte erst begangen werden sollen und die Vorermittlungen darauf abzielen, «gefährliche» oder deliktsgeneigte Personen zu identifizieren und mit dem Strafrecht zu «überführen». Auch bei konkreten und tatsächlichen Anhaltspunkten auf sich *im Gang befindliche* oder *wiederholt, systematisch oder seriell begangene* Kriminalität scheinen mir verdachtsbegründende Vorermittlungen unter gewissen Voraussetzungen (u.a.: Bekämpfung schwerer Delikte, geringe Anzeigebereitschaft, «opferlose Delikte»; gesetzliche Grundlage) zulässig. Selbst wenn man diese Auffassung nicht teilt, kann es der Polizei unter *präventiven* Aspekten nicht verwehrt sein, auch mittels grundrechtsintensiver Vorermittlungen Anhaltspunkten auf laufende oder wiederholt begangene Kriminalität nachzugehen, resultiert daraus doch eine *anhaltende* Gefährdung bzw. Störung der *öffentlichen Sicherheit*. Dass solche auf die Aufklärung von Gefahren und Störungen ausgerichtete Vorermittlungsmassnahmen zu einem Anfangsverdacht führen können (und häufig werden), bedeutet nicht, dass die Kantone dafür über keine Zuständigkeit verfügen würden.

Gesamthaft betrachtet scheint mir die Auffassung, wonach Vorermittlungen rein der *Gefahrenabwehr* (mit präventiv-polizeilichen Mitteln) dienen dürften, ebenso wenig überzeugend wie die Meinung, Vorermittlungen seien *generell* ein zulässiges Mittel, um einen Anfangsverdacht zu begründen. Es bleibt aber die Frage, ob die Vorermittlungstätigkeit in den Polizeigesetzen genügend bestimmt und differenziert geregelt ist. Oft scheint nicht ganz klar, welche Informationsbeschaffungsmassnahmen für welche Zwecke (Gefahrenabwehr, Verdachtsabklärung, Verdachtsbegründung) eingesetzt werden dürfen. Der in den Polizeigesetzen häufig anzutreffende Begriff des «Erkennens» von Straftaten darf jedenfalls nicht als *pauschale* Ermächtigung verstanden werden, unterhalb der Anfangsverdachtsschwelle nach begangenen Straftaten zu *forschen*.

Literaturverzeichnis

- ACKERMANN JÜRG-BEAT, Tatverdacht und Cicero – in dubio contra suspicionem maleficii, in: Niggli Marcel Alexander/Hurtado Pozo José/Queloz Nicolas, Festschrift für Franz Riklin, Zürich 2007.
- ACKERMANN JÜRG-BEAT/VOGLER PATRICK, Nachrichtendienst und Strafprozess – zur Verwertbarkeit von Beweisen zwischen Systemen, in: Ackermann Jürg-Beat/Hilf Marianne Johanna (Hrsg.), TOP SECRET – Geheimnisschutz und Spionage, Zürich 2015, 161 ff.
- ALBERTINI GIANFRANCO (Hrsg.), Polizeigesetz und Polizeiverordnung des Kantons Graubünden, 2. A., Zürich 2022 (zit. Komm. PolG GR-Bearbeiter/in, Art. XX Rz. YY).
- ALBERTINI GIANFRANCO, Das Verfahren vor der Eröffnung der Untersuchung – aus der Sicht der Polizei, ZStrR 2010, 333 ff.
- ALBERTINI GIANFRANCO/FEHR BRUNO/VOSER BEAT (Hrsg.), Polizeiliche Ermittlung – Ein Handbuch der Vereinigung der Schweizerischen Kriminalpolizeichefs zum polizeilichen Ermittlungsverfahren gemäss der Schweizerischen Strafprozessordnung, Zürich 2008 (zit. VSKC Handbuch-BEARBEITER/IN).
- ALBRECHT PETER, Präventive Irritationen in der Dogmatik des Strafprozessrechts, sui generis 2018, 58 ff.
- ARTZT MATTHIAS, Die verfahrensrechtliche Bedeutung polizeilicher Vorfeldermittlungen – Zugleich eine Studie zur Rechtsstellung des von Vorfeldermittlungen betroffenen Personenkreises, Diss., Frankfurt a.M. 2000.
- BÄCKER MATTHIAS/DENNINGER ERHARD/GRAULICH KURT (Hrsg.), Handbuch des Polizeirechts, 7. A., München 2021 (zit. Liskén/Denninger PolR-HdB [2021]-BEARBEITER/IN, Kap. XX Rz. YY).
- BÄCKER MATTHIAS/DENNINGER ERHARD/GRAULICH KURT (Hrsg.), Handbuch des Polizeirechts, 6. A., München 2018 (zit. Liskén/Denninger PolR-HdB [2018]-BEARBEITER/IN, Kap. XX Rz. YY).
- BAUMANN ANDREAS, Aargauisches Polizeirecht – Praxiskommentar, Zürich 2006.
- BERGER GABRIELE, Zusammenarbeit von Polizei und Staatsanwaltschaft im Schnittbereich von Gefahrenabwehr und Strafverfolgung, forumpoenale 2016, 343 ff.
- BIAGGINI ELENA, Verwertbarkeit verdachtsbegründender Informationen aus Fernmeldeüberwachungen im Strafverfahren, Diss., Zürich 2022.
- BIEMANN JENS, «Streifenfahrten» im Internet – Die verdachtsunabhängigen Ermittlungen der Polizei im virtuellen Raum, Diss., Stuttgart 2013.
- BOMMER FELIX, Die strafrechtliche Rechtsprechung des Bundesgerichts im Jahr 2014 (ohne Entscheide betreffend die internationale Zusammenarbeit in Strafsachen), ZBJV 2017, 25 ff.
- BRODOWSKI DOMINIK, Verdeckte technische Überwachungsmassnahmen im Polizei- und Strafrechtsverfahren, Diss., Tübingen 2015.
- BRUNNER ARTHUR/KRADOLFER MATTHIAS, Legistische Herausforderungen im Polizeirecht, Risiko & Recht, 02/2023, 34 ff.
- BÜRGE LUKAS, Polizeiliche Ermittlung und Untersuchung – Charakteristik, Abgrenzungen und Auswirkungen auf die Beschuldigtenrechte, Diss., Bern 2018.

- CONINX ANNA, Rechtsphilosophische Grundlagen des Strafers und aktuelle Entwicklungen im Massnahmenrecht, recht 2016, 157 ff.
- DAPHINOFF MICHAEL, Das Strafbefehlsverfahren in der Schweizerischen Strafprozessordnung, Diss., Zürich 2012.
- DEL GIUDICE LUDOVICA, Wann beginnt das polizeiliche Ermittlungsverfahren? Wann beginnt das staatsanwaltschaftliche Untersuchungsverfahren? ZStrR 2010, 116 ff.
- DENNINGER ERHARD/RACHOR FREDERIK (Hrsg.), Handbuch des Polizeirechts, 5. A., München 2012 (zit. Lisken/Denninger PolR-HdB [2012]-BEARBEITER/IN, Kap. XX Rz. YY).
- DONATSCH ANDREAS ET AL. (Hrsg.), Schulthess Kommentar zur Schweizerischen Strafprozessordnung StPO, 3. A., Zürich 2020 (zit. SK StPO-BEARBEITER/IN, Art. XX Rz. YY).
- DONATSCH ANDREAS/JAAG TOBIAS/ZIMMERLIN SVEN (Hrsg.), PolG, Kommentar zum Polizeigesetz des Kantons Zürich, Zürich 2018 (zit. Komm. PolG ZH-BEARBEITER/IN, § XX Rz. XX).
- FISCHER RONNY, Kompetenzen im Schnittstellenbereich zwischen Gefahrenabwehr und Strafverfolgung. Dargestellt am Beispiel der automatisierten Fahrzeugfahndung und Verkehrsüberwachung (AFV), Diss., Zürich 2025
- FORKERT-HOSSER SANDRA, Vorermittlungen im Strafprozessrecht – Erhebung und Verwendung von Daten vor dem Anfangsverdacht, Diss., Frankfurt am Main 2011.
- GFELLER DIEGO R./BIGLER ADRIAN, Zwangsmassnahmen gemäss StPO versus polizeiliche Zwangsmassnahmen nach PolG/ZH und zugleich eine Besprechung von BGE 137 I 218, forumpoenale 2014, 105 ff.
- GLESS SABINE, Bemerkungen zu BGer 6B_743/2009 und 6B_837/2009, forumpoenale 2011, 28 ff.
- GÖTZ VOLKMAR/GEIS MAX-EMANUEL, Allgemeines Polizei- und Ordnungsrecht, 17. A., München 2022.
- GUSY CHRISTOPH/EICHENHOFER JOHANNES, Polizei- und Ordnungsrecht, 11. Aufl., Tübingen 2023.
- HANSIAKOB THOMAS, Das neue Bundesgesetz über die verdeckte Ermittlung, ZStrR 2004, 97 ff. (zit. HANSIAKOB, Das neue Bundesgesetz).
- HANSIAKOB THOMAS, Die neuen Bestimmungen zu verdeckter Fahndung und Ermittlung, forumpoenale 2013, 214 ff (zit. HANSIAKOB, Neue Bestimmungen).
- HANSIAKOB THOMAS, Grenzen und Rahmenbedingungen der verdeckten präventiven Tätigkeit der Polizei, forumpoenale 2015, 33 ff. (zit. HANSIAKOB, Grenzen).
- HANSIAKOB THOMAS, Verdeckte Ermittlung – Gesetz und Rechtsprechung, Einige Gedanken zu BGE 134 IV 266, forumpoenale 2008, 361 ff. (zit. HANSIAKOB, Verdeckte Ermittlung).
- HANSIAKOB THOMAS/GUNDLACH THOMAS E./STRAUB PETER, Kriminalistisches Denken, 12. A., Heidelberg 2024.
- HOPPE CORINNE, Vorfeldermittlungen im Spannungsverhältnis von Rechtsstaat und der Bekämpfung Organisierter Kriminalität, Diss., Frankfurt a.M. 1999.
- HÜRLIMANN CORNELIA, Die Eröffnung einer Strafuntersuchung im ordentlichen Verfahren gegen Erwachsene im Kanton Zürich – Unter Berücksichtigung des Entwurfs zu einer Schweizerischen Strafprozessordnung, Diss., Zürich 2006.

- INGLESE NICOLA, Das Beweisausforschungsverbot – Das Verbot sog. fishing expeditions und seine nationalen und grenzüberschreitenden Bezüge, Diss., Basel 2017.
- 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 2017, 399 ff.
- KARNUSIAN PHILIP, Der Tatverdacht und seine Quellen, forumpoenale 2016, 350 ff.
- KETTIGER DANIEL, Schnittstellenfragen der Schweizerischen Strafprozessordnung, Jusletter, 13. Februar 2012.
- KIENER REGINA/SCHINDLER BENJAMIN/BRUNNER ARTHUR, Polizeirecht – Rechtliche Grundlagen der polizeilichen Tätigkeit in der Schweiz, Bern 2025.
- KIENER REGINA/LEUZINGER ANDREAS, Verdeckte polizeiliche Massnahmen, in: Kiener Regina/Bühler René/Schindler Benjamin (Hrsg.), Sicherheits- und Ordnungsrecht des Bundes, SBVR III/2 – Besonderer Teil, Basel 2018, 469 ff.
- KINGREEN THORSTEN/POSCHER RALF, Polizei- und Ordnungsrecht mit Versammlungsrecht, 13. A., München 2024.
- KNAUER CHRISTOPH/KUDLICH HANS/SCHNEIDER HARTMUT (Hrsg.), Münchener Kommentar zur StPO, Band 2, 2. A., München 2024 (zit. MÜKO StPO-BEARBEITER/IN, § XX Rz. YY).
- KNIESEL MICHAEL, Kriminalitätsbekämpfung durch Polizeirecht – Verhinderung und Verhütung von Straftaten, Diss., Berlin 2022.
- KÜHNE STEFAN, Ausgewählte Probleme verdeckter Fahndung und (Vor-)Ermittlung nach StPO und kantonaler Polizeigesetzgebung, recht 2016, 112 ff.
- LAZZARINI SANDRA FRANCESCA, Gefahr im Verzug bei der vorläufigen Festnahme durch die Polizei (Art. 217 StPO), Diss., Zürich 2023.
- LENTJES MEILI CHRISTIANE, Präventiv oder Repressiv? Das Verwirrspiel um verdeckte polizeiliche Operationen, in: Cavallo Angela et al. (Hrsg.), Liber Amicorum für Andreas Donatsch, Zürich 2012, 437 ff.
- LOBSIGER ADRIAN D., «Verbrechensbekämpfung» durch den Bund?, Diss., Bern 1999.
- MEIER ANDREAS, Verdeckte Ermittlung – Optimierung und Aktualisierung der Funktionsaufteilung im Lichte neuer Herausforderungen, Diss., Bern 2017.
- MEYER FRANK, Das zulässige Mass beim Zwang – Grenzen zulässigen Verhaltens, ZStrR 2016, 445 ff. (zit. Zwang).
- MEYER STEPHAN, Kriminalwissenschaftliche Prognoseinstrumente im Tatbestand polizeilicher Vorfeldbefugnisse – Die Zukunft der Terrorismusbekämpfung im Lichte des BKA-Urteils, JZ 2017, 429 ff. (zit. Prognoseinstrumente).
- MOHLER MARKUS H.F., Grundzüge des Polizeirechts in der Schweiz, Basel 2012 (zit. MOHLER, Polizeirecht).
- MOHLER MARKUS, Polizeiberuf und Polizeirecht im Rechtsstaat, Bern 2020 (zit. MOHLER, Polizeiberuf).
- MUGGLI SANDRA, Im Netz ins Netz – Pädokriminalität im Internet und der Einsatz von verdeckten Ermittlern und verdeckten Fahndern zu deren Bekämpfung, Diss., Zürich 2014.

- MÜLLER LUCIEN, Videoüberwachung in öffentlich zugänglichen Räumen – insbesondere zur Verhütung und Ahndung von Straftaten, Diss., Zürich/St. Gallen 2011.
- MÜLLER LUCIEN/LINSI CHRISTIAN, Die Behördenarchitektur des Bundes, in: Kiener Regina/Bühler René/Schindler Benjamin (Hrsg.), Sicherheits- und Ordnungsrecht des Bundes, SBVR III/2 – Besonderer Teil, Basel 2018, 55 ff.
- NATTERER JUDITH, Die Verwertbarkeit von Zufallsfunden aus der Telefonüberwachung im Strafverfahren, Diss., Bern 2001.
- NIEDERMANN URSULA, Die polizeiliche Auskunftsperson, Diss., Zürich 2018.
- NIGGLI MARCEL ALEXANDER/HEER MARIANNE/WIPRÄCHTIGER HANS (Hrsg.), Schweizerische Strafprozessordnung/Jugendstrafprozessordnung, Basler Kommentar, 3. A., Basel 2023 (zit. BSK StPO-BEARBEITER/IN, Art. XX Rz. YY).
- NIGGLI MARCEL ALEXANDER/MAEDER STEFAN, Was schützt eigentlich Strafrecht (und schützt es überhaupt etwas)?, AJP 2011, 443 ff.
- OMLIN ESTHER, Recht der inneren Sicherheit, Band 1, Gefährdungen und ihre Bekämpfung, Zürich/St. Gallen 2023.
- REINHARD HANS, Allgemeines Polizeirecht – Aufgaben, Grundsätze und Handlungen, Diss., Bern etc. 1993.
- RONC PASCAL/VAN DER STROOM SANDRA, Das Ende der verdeckten Ermittlung im Internet – Besprechung des Urteils BGE 143 IV 27, forumpoenale 2017, 344 ff.
- SAUER BARBARA, Das Recht der Vollzugspolizeien von Bund und Kantonen in der Schweiz, Diss., Würzburg 2007.
- SCHWEIZER RAINER J./SUTTER PATRICK/WIDMER NINA, Grundbegriffe, in: Schweizer Rainer J. (Hrsg.), Sicherheits- und Ordnungsrecht des Bundes, SBVR III/1 – Allgemeiner Teil, Basel 2008, 53 ff.
- SCHWITTER JULIA, Zulässigkeit der Aufbewahrung von Personendaten in den polizeilichen Informationssystemen, ZStrR 2025, 171 ff.
- SIGRIST MARTIN, Staatsschutz oder Datenschutz? – Die Vereinbarkeit präventiver Datenbearbeitung zur Wahrung der inneren Sicherheit mit dem Grundrecht auf informationelle Selbstbestimmung, Diss., Zürich 2014.
- SIMMLER MONIKA, Totalrevision Polizeigesetz Kanton Schaffhausen, Rechtsgutachten erstattet zuhanden Regierungsrat des Kantons Schaffhausen, 18. November 2021, abrufbar unter <<https://sh.ch/CMS/get/file/72fddfed-98fc-4dea-8c37-labe0baa188a>>.
- SIMMLER MONIKA/CANOVA GIULIA, Gesichtserkennungstechnologie: Die «smarte» Polizeiarbeit auf dem rechtlichen Prüfstand, Sicherheit & Recht 2021, 105 ff.
- STEGMANN ANDREA, Organisierte Kriminalität – Feindstrafrechtliche Tendenzen in der Rechtsetzung zur Bekämpfung organisierter Kriminalität, Diss., Bern 2004.
- TIEFENTHAL JÜRG MARCEL, Kantonale Polizeihoheit – Eine systematische Darstellung des kantonalen Polizeirechts anhand des Schaffhauser Polizeigesetzes, Zürich 2016 (zit. TIEFENTHAL, Kantonale Polizeihoheit).
- TIEFENTHAL JÜRG MARCEL, Kantonales Polizeirecht der Schweiz, Zürich 2018 (zit. TIEFENTHAL, Kantonales Polizeirecht).

- VETTERLI LUZIA, Kehrtwende in der bundesgerichtlichen Praxis zu den Verwertungsverboten, ZStrR 2012, 447 ff.
- VON HAHN PATRICK, Ermittlungen ohne Verdacht – Rechtliche Grundlagen und Grenzen polizeilicher Vorermittlungen in der Schweiz, Diss., Basel 2019.
- WALDMANN BERNHARD/BELSER EVA MARIA/EPINEY ASTRID (Hrsg.), Basler Kommentar Bundesverfassung, 2. A., Basel 2025 (zit. BSK BV-BEARBEITER/IN, Art. XX Rz. YY).
- WEHR MATTHIAS, Die «drohende Gefahr» im Polizeirecht, Juristische Ausbildung 2019, 940 ff.
- WEINBERG MATAN, Die intelligente Videoüberwachung des Strassenverkehrs, Strassenverkehr 2024, 4 ff.
- WELSING RUTH, Das Recht auf informationelle Selbstbestimmung im Rahmen der Terrorabwehr – Darstellung anhand einer Untersuchung der präventiven Rasterfahndung, Diss., Hamburg 2009.
- WESSLAU EDDA, Vorfeldermittlungen – Probleme der Legalisierung «vorbeugender Verbrechensbekämpfung» aus strafprozessrechtlicher Sicht, Diss., Berlin 1989.
- WOHLERS WOLFGANG, Das an einen tatbezogenen Anfangsverdacht gekoppelte Strafverfahren – Ein Konzept von gestern?, AJP 2020, 1311 ff.
- ZIMMERLIN SVEN, Nr. 27 Bundesgericht, Strafrechtliche Abteilung, Urteil vom 26. Oktober 2022 i.S. A. gegen Staatsanwaltschaft des Kantons Basel-Landschaft – 6B_1061/2020, forumpoenale 2023, 265 ff.
- ZIMMERLIN SVEN/GALELLA MARCO, Aspekte der beweismässigen Verwertbarkeit von polizeirechtlich erhobenen Informationen im Strafverfahren, forumpoenale 2019, 374 ff.

RISIKO RECHT

3. Jahrgang

HERAUSGEBER

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

WISSENSCHAFTLICHER BEIRAT

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

REDAKTION

Dr. Tobias Baumgartner, LL.M., Rechtsanwalt /
MLaw Sophie Tschalèr
Europa Institut an der Universität Zürich
Bellerivestrasse 49
8008 Zürich
Schweiz

URHEBERRECHTE

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

ERSCHEINUNGSWEISE

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

ZITIERWEISE

R&R, Ausgabe 3/2025, ...

KONTAKT

EIZ Publishing
c/o Europa Institut an der Universität Zürich
Dr. Tobias Baumgartner, LL.M., Rechtsanwalt
Bellerivestrasse 49
8008 Zürich
Schweiz
eiz@eiz.uzh.ch

ISSN

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

ISBN:

978-3-03994-045-5 (Print – Softcover)
978-3-03994-046-2 (ePub)

VERSION

1.01-20251120

DOI

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

Ausgabe: <https://doi.org/10.36862/70SK-JD1N>;

ANDREY BURNASHEV, Die Schweizerische Eidgenossenschaft, die internationale Rolle als Vermittlerin und der Gedanke der Helvetia Mediatrix, <https://doi.org/10.36862/60V3-GDIS>;

TIM WILLMANN ET AL., Zeugnisverweigerungsrecht für Sozialarbeitende im Kontext von Fanarbeit im Fussball, <https://doi.org/10.36862/6RRK-6DHI>;

LUCIEN MÜLLER, Polizeiliche Vorermittlungen als Mittel zur Verdachtsbegründung?, <https://doi.org/10.36862/64W3-8C9H>;

FABIAN TEICHMANN, Cyberangriffe auf Schweizer Unternehmen und Behörden 2023–2025, <https://doi.org/10.36862/64SK-EEII>

RISIKO

EIZ

Publishing

Herausgeber:

Prof. Dr. Tilmann Altwicker

Prof. Dr. Dirk Baier

Prof. Dr. Goran Seferovic

Prof. Dr. Franziska Sprecher

Prof. Dr. Stefan Vogel

Dr. Sven Zimmerlin

RISIKO & RECHT

AUSGABE 03 / 2025

RECHT