

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 
--	---

Die bevölkerungsnahe Polizei(-arbeit) und ihre Grenzen

Rezension der Dissertationsschrift von Roman Schuppli

Patrice Martin Zumsteg*

Die Bevölkerungsnähe einer Polizei wird gerne betont, ohne dass rechtlich konkretisiert ist, was genau damit gemeint ist. Die vorliegend 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.

Inhalt

I.	Polizeirecht als Forschungsgegenstand	100
II.	Die bevölkerungsnahe Polizei(-arbeit) und ihre Grenzen	100
1.	Bevölkerungsnähe der modernen Polizei(-arbeit)	100
2.	Community Policing	101
3.	Polizeiorganisation in der Schweiz	102
4.	Ausgewählte Themenbereiche der kantonalen und kommunalen Polizei(-arbeit)	104
5.	Ergebnisse	107
III.	Einordnung	108
	Literaturverzeichnis	108

* Dr. iur. PATRICE MARTIN ZUMSTEG ist wissenschaftlicher Mitarbeiter und Dozent für Staats- und Verwaltungsrecht an der ZHAW Zürcher Hochschule für Angewandte Wissenschaften, Winterthur. Er leitet dort den Kompetenzbereich Sicherheits- und Innovationsrecht. Überdies ist er als Rechtsanwalt bei AAK Anwälte und Konsulenten AG, Zürich, tätig.

I. Polizeirecht als Forschungsgegenstand

Noch vor wenigen Jahren konnte ohne weiteres festgehalten werden, dass das Polizeirecht in der Schweiz wenig erforscht ist und auch in der Hochschulbildung eher ein Schattendasein fristet.¹ Diese Lücken in der Rechtswissenschaft konnten in den letzten Jahren wenigstens teilweise geschlossen werden. Das Polizeirecht ist denn auch ein zentrales Gebiet des besonderen (kantonalen) Verwaltungsrechts und wesentlich verschieden vom Straf- und Strafprozessrecht.² Es ist deshalb erfreulich, dass ROMAN SCHUPPLI einerseits in der Lehre zum Polizeirecht engagiert ist und nun andererseits seine Dissertationsschrift vorliegt, welche ebenfalls diesem Gebiet gewidmet ist.

Das Thema «Die bevölkerungsnahe Polizei(-arbeit) und ihre Grenzen» mag zunächst wenig rechtswissenschaftlich klingen. Und tatsächlich stellt der Autor einleitend fest, dass der Verweis auf die Bevölkerungsnähe der Polizei zwar geradezu inflationär verwendet wird, aber gleichzeitig inhaltsleer erscheint.³ Der Untertitel «Potenzial und rechtliche Hindernisse in der Schweiz» macht dann aber die aufgeworfene Forschungsfrage klar. Tatsächlich ist die Bevölkerung nicht nur Adressatin des polizeilichen Handelns. Die Polizei ist bei der Erfüllung ihrer Aufgaben vielfach auf die Bevölkerung angewiesen, etwa bei Zeugenaufrufen.⁴ Wie eine für die Kooperationsbereitschaft notwendige Nähe möglichst hergestellt werden kann und welche rechtlichen Hindernisse bestehen, wird in der Dissertationsschrift untersucht.

II. Die bevölkerungsnahe Polizei(-arbeit) und ihre Grenzen

1. Bevölkerungsnähe der modernen Polizei(-arbeit)

In diesem Teil der Arbeit skizziert der Autor die Entstehungsgeschichte der modernen Polizei ab dem britischen Metropolitan Police Act von 1829. Die Darstellung der historischen Entwicklung erlaubt es, der Bevölkerungsnähe entgegenstehende Gegebenheiten zu identifizieren. Zu nennen sind insbe-

¹ JAAG/ZIMMERLIN, 414, m. w. H.

² Skeptisch hingegen TSCHANNEN/MÜLLER/KERN, Rz. 1476, welche dem Polizeibegriff und dem Polizeirecht rundweg «eine Daseinsberechtigung als eigenständige Institute des Verwaltungsrechts» absprechen. Dass damit wohl das allgemeine Verwaltungsrecht gemeint ist, ist hier nicht zu vertiefen.

³ SCHUPPLI, 1.

⁴ SCHUPPLI, 2.

sondere die unterschiedlichen Befugnisse von Privatpersonen und Polizeiangehörigen sowie berufsbedingte Einschränkungen von Grundrechten der Letzteren. Sichtbar werden die Differenzen aber natürlich auch bei Auseinandersetzungen zwischen der Polizei und der Bevölkerung.⁵ Die Darstellung der Historie ist darüber hinaus relevant, weil mehrere Autoren im Metropolitan Police Act den Ursprung des Community Policing sehen, das im nächsten Kapitel vertieft wird.⁶

Weiter betont der Autor die Bindung der modernen Polizei(-arbeit) an rechtsstaatliche Grundsätze und an die Grundrechte. Dies dient auch der Bevölkerungsnähe.⁷ Hervorzuheben ist die Überlegung, dass die Bindung an Treu und Glauben für die Polizei von besonderer Relevanz ist, weil der Befugnis zur Anwendung von unmittelbarem Zwang auch das Potenzial innewohnt, das Vertrauen der Bevölkerung zu verlieren.⁸ Gemeinhin wird betont, dass Zwang stets verhältnismässig ausgeübt werden muss.⁹ Dass aber auch verhältnismässige Zwanganwendung negative gesellschaftliche Implikationen haben kann, wird gern ausgeblendet. Wie hier Art. 5 Abs. 3 BV als Anknüpfungspunkt dienen kann, wird allerdings leider nicht weiter vertieft.

2. Community Policing

Der aus den USA stammende Begriff des Community Policing wird ebenfalls historisch eingebettet. Schon 1967 wurden dort Initiativen lanciert, damit die Polizei mit der Bevölkerung in einen intensiveren Dialog treten und die wechselseitige Beziehung verbessert werden kann. Einen bedeutenden finanziellen Schub erfuhr das Community Policing 1994, als auf Bundesebene für das Folgejahr 1,3 Milliarden US-Dollar zur Verfügung gestellt wurden, um zusätzliche Community Policing-Programm zu schaffen. Das dafür geschaffene Community Oriented Policing Services Office (COPS Office) definiert Community Policing als «Philosophie, die Organisationsstrategien fördert, die den systematischen Einsatz von Partnerschaften und Problemlösungstechniken unterstützen, um proaktiv die unmittelbaren Ursachen von Fragen der öffentlichen Sicherheit wie Kriminalität, soziale Unordnung und Kriminalitätsfurcht anzugehen.»¹⁰

⁵ SCHUPPLI, 7 ff.

⁶ Nachweise bei SCHUPPLI, 7, Fn. 27.

⁷ SCHUPPLI, 12 ff.

⁸ SCHUPPLI, 14.

⁹ Statt vieler MOHLER, 36 ff.

¹⁰ SCHUPPLI, 45 ff.

Der Ansatz will damit den gesellschaftlichen Allgemeinzustand verbessern. Dahinter steckt die Überlegung, dass reaktive Polizeiarbeit – das Vorgehen gegen Verbrechen – Symptombekämpfung darstellt, wohingegen Community Policing bei der Ursachenbekämpfung anknüpfen will. Polizistinnen sollen regelmässig mit der Bevölkerung in Kontakt treten, so dass aus positiven Interaktionen Partnerschaften entstehen können. Die Verhütung von Verbrechen wird als gesamtgesellschaftliche Aufgabe verstanden. Um solche Kooperationen zu ermöglichen, muss die Polizeiarbeit – soweit möglich – dezentralisiert und personalisiert werden.¹¹

Die Dissertation stellt sodann offen die Chancen, Risiken und Grenzen des Community Policing dar.¹² Hervorzuheben ist, dass der Ansatz nachweislich die Zufriedenheit der Bürgerinnen mit der Polizei erhöht und das Vertrauen in diese stärkt.¹³ Vorausgesetzt ist allerdings die Akzeptanz einerseits im Polizeikorps und andererseits auch gesamtgesellschaftlich. Wenn die Kriminalitätsrate hoch ist, werden Politik und Bevölkerung eher stärkere Verbrechensbekämpfung verlangen, als nach vertrauensbildenden Massnahmen. Ebenso ist zu vermeiden, dass Community Policing zu einer derartigen Nähe zwischen Polizei und Zivilbevölkerung führt, dass ein zusätzliches Risiko für Korruption entsteht oder Zivilpersonen Einsicht in sensible polizeiliche Vorgänge und Daten erhalten. Insgesamt kommt der Autor aber zum Schluss, dass es keine Bedenken gibt, die eine Anwendung von Community Policing generell ausschliessen.¹⁴

3. Polizeiorganisation in der Schweiz

Im Folgenden wird die Polizeiorganisation der Schweiz dargestellt, um zu eruieren, wo grundsätzlich Anwendungspotenzial für Community Policing besteht. Einleitend werden als Kriterien dazu festgehalten: Dezentralisierung der Polizeiarbeit, umfangreicherer polizeilicher Aufgabenbereich, höherer Autonomiegrad von Polizistinnen und somit gesteigerte Ermessensausübung sowie vermehrter Einbezug von Bürgern in die Polizei(-arbeit).

Auf der Ebene des Bundes werden Zuständigkeiten und Befugnisse des Bundesamts für Polizei (fedpol), des Bundesamts für Zoll und Grenzsicherheit

¹¹ SCHUPPLI, 50 ff.

¹² SCHUPPLI, 54 ff.

¹³ Nachweise bei SCHUPPLI, 55, Fn. 275.

¹⁴ SCHUPPLI, 56 ff.

(BAZG), des Militärs und der Transportpolizei dargestellt.¹⁵ Weil diese Zuständigkeiten relativ spezifisch und spezialisiert sind, kommt der Autor zum Schluss, dass das Anwendungspotenzial für Community Policing auf Bundesebene klein ist. Dies auch wenn der Bund insbesondere durch die Befugnisse des BAZG und der Transportpolizei tief in die kantonale Polizeihöhe eingreift. Zu Recht wird festgehalten, dass dadurch Unsicherheit bei den Rechtsunterworfenen entstehen kann, welche Organe welche Befugnisse haben.¹⁶

Die Untersuchung widmet sich dann der Polizeihöhe der Kantone, welche sich dadurch zeigt, dass sämtliche 26 Kantone in der Schweiz eine Kantonspolizei haben. Darüber hinaus existieren aber –typisch für den Schweizer Föderalismus – starke Unterschiede. Diese arbeitet der Autor für den Personalbestand und den Professionalisierungsgrad, die Polizeidichte, den tatsächlich wahrgenommenen Aufgaben und nicht zuletzt der Erscheinung der Korpsangehörigen mit illustrativen Beispielen heraus.¹⁷ Neben den Differenzen bestehen aber auch Gemeinsamkeiten. So verfügt der Grossteil der Kantone innerhalb der jeweiligen Polizei über eine eigene Abteilung für die Strafverfolgung, eine Kriminalpolizei. Dies gilt ebenso für die Verkehrs- und die Sicherheitspolizei.¹⁸ Diese Darstellung führt zum Schluss, dass auf kantonaler Ebene die Sicherheitspolizei grundsätzlich am geeignetsten für die Anwendung von Community Policing ist. Dem wird aber durch unterschiedliche Aufgabenstellungen und Personalbestände der kantonalen Polizeikorps Grenzen gesetzt.¹⁹

Schliesslich nimmt das Werk das Polizeiwesen der Gemeinden in den Fokus. Einleitend wird dazu festgehalten, dass diese Staatsebene am bevölkerungsnächsten ist und hier gleichzeitig ein gewichtiger Teil der Polizeiarbeit ausgeübt wird.²⁰ Nach der Darstellung des Unterschieds zwischen einer kantonalen Einheitspolizei und einem dualen System mit Kantons- sowie Gemeindepolizei unternimmt der Autor einen Versuch der Typisierung kommunaler Polizeiaufgaben und Polizeibehörden. Dies ist angesichts von schätzungsweise 300 kommunalen Polizeien eine anspruchsvolle Aufgabe. Unterschieden werden drei Typen: keine oder einzig punktuelle Zuständigkeit von Gemeinden für die polizeiliche Aufgabenerfüllung und Abwesenheit von (inter-)kommunalen Polizeibehörden (z.B. im Kanton Basel-Stadt), teils umfangreiche Wahrneh-

¹⁵ SCHUPPLI, 65 ff.

¹⁶ SCHUPPLI, 76 f.

¹⁷ SCHUPPLI, 77 ff.

¹⁸ SCHUPPLI, 82 ff.

¹⁹ SCHUPPLI, 87.

²⁰ SCHUPPLI, 87.

mung von polizeilichen Aufgaben in den Gemeinden durch (inter-)kommunale Polizeibehörden, Assistenten bzw. Agenten für öffentliche Sicherheit, private Sicherheitsdienste und ähnliche (z.B. im Kanton Zürich), umfangreiche Wahrnehmung polizeiliche Aufgaben in sämtlichen Gemeinden durch (inter-)kommunale Polizeibehörden (z.B. im Kanton Aargau). Diese Typisierung stösst an Grenzen. Die Kantone Freiburg, Neuenburg und Bern entziehen sich dieser Einteilung und werden gesondert dargestellt.²¹ Diese Analyse des Polizeiwesens der Gemeinden bestärkt den Autor in seinem Befund, wonach das Anwendungspotenzial von Community Policing in der Schweiz limitiert ist. Dies wird durch die stark ungleichen Bedingungen in den Gemeinden und die erhebliche Varianz im Spielraum für die Errichtung und Unterhaltung von kommunalen Polizeibehörden verstärkt. Schliesslich konstatiert der Autor, dass das Polizeiwesen in den Gemeinden vielerorts nicht von Polizeiangehörigen wahrgenommen wird. Die Gemeinden greifen auf Personal von Sicherheitsunternehmen, auf Sicherheitsassistentinnen und anderes Gemeindepersonal, was aus rechtsstaatlicher Perspektive problematisch ist.²²

Als Ziel dieses Kapitel war die Darstellung der polizeilichen Zuständigkeiten und Befugnisse formuliert worden. Dies gelingt, auch wenn es dadurch streckenweise schon fast lehrbuchhaft gerät. Gleichzeitig wird eindrücklich sichtbar, mit wie vielen Organen der Bund teilweise polizeiliche Aufgaben wahrnimmt, obwohl die Verfassungsgrundlage dafür fraglich ist.

4. Ausgewählte Themenbereiche der kantonalen und kommunalen Polizei(-arbeit)

Die gewonnen Erkenntnisse werden anhand ausgewählter Themenbereiche vertieft untersucht. Dadurch soll einerseits sichtbar werden, wo bevölkerungsnahe Polizei(-arbeit) bereits realisiert ist respektive realisiert werden könnte. Andererseits soll dieser Begriff um mögliche weitere Eigenschaften ergänzt werden.²³

Auswahl und Ausbildung von kantonalen Polizeiangehörigen: Der Autor stellt die teilweise erheblich variierenden formalen Anforderungen an das Erlernen des Polizeiberufs anschaulich dar. Etwas schade ist, dass dabei die Frage angesprochen wird, ob eine minimale Körpergrösse zu einer indirekten Diskrimi-

²¹ SCHUPPLI, 88 ff.

²² SCHUPPLI, 99.

²³ SCHUPPLI, 99.

nierung von Frauen führt, ohne eine Antwort zu geben.²⁴ Interessant ist wiederum, dass in den Gemeinden die Personen, welche polizeiliche Aufgaben ausüben, nicht durchweg die Ausbildung zum «Polizistin/Polizist mit eidgenössischem Fachausweis» absolviert haben. Wo diesbezüglich kantonale Vorgaben fehlen, sind es die Gemeinden, welche eigene Anforderungen an ihr entsprechendes Personal aufstellen.²⁵ Der Autor plädiert für ein Angleichen der Vorgaben zur Zulassung zum Polizeiberuf, um die Mobilität von Polizeiangehörigen in der Schweiz zu erhöhen. Weiter mahnt er an, dass die aktuelle Ausgestaltung von Auswahl und Ausbildung die Diversität des Personals einschränkt und die Attraktivität des Berufs mindert. Wenn die gesellschaftliche Vielfalt sich in der Polizei nicht widerspiegelt, kann darunter der Kooperationswille der Bevölkerung leiden. Und umgekehrt ist denkbar, dass die Polizei nicht ausreichend für die Probleme von Teilen der Gesellschaft sensibilisiert ist. Dies wirkt sich insgesamt negativ auf die Bevölkerungsnähe der Polizei aus.²⁶

Private Sicherheitsdienste und polizeilicher Assistenzdienst: Die Arbeit gibt als nächstes einen Überblick über Akteure, welche polizeiliche Aufgaben wahrnehmen, ohne über die entsprechende Ausbildung mit eidgenössischem Fachausweis zu verfügen. Dies führt zur Erkenntnis, dass private Sicherheitsdienstleistungen in der Schweiz uneinheitlich und lückenhaft geregelt sind, so dass dies insgesamt den rechtsstaatlichen Anforderungen nicht genügt. Ebenso bemängelt wird, dass in mehreren Kantonen ein polizeilicher Assistenzdienst besteht, ohne dass das Gesetz klärt, welche Aufgaben und Befugnisse diesen Personen zukommen. Dies ist umso bedauerlicher, als dass der Autor dafür hält, den polizeilichen Assistenzdienst als Alternative zu privaten Sicherheitsunternehmen wahrzunehmen. Dort erfolgen Auswahl, Ausbildung und Führung durch die Polizei, was die staatliche Kontrolle gewährleistet. Dies wiederum verstärkt Transparenz und Rechtssicherheit, was letztlich der Bevölkerungsnähe zugutekommt.²⁷

Militarisierung: Unter diesem Titel kommt die Untersuchung zum Schluss, dass die interne Organisation, die Auswahl und Ausbildung von Polizisten, die Kooperationsformen zwischen der Polizei und der Armee sowie die Ausgestaltung von polizeilichen Spezialeinheiten nicht dem Grundsatz «so viel Militarisierung wie nötig, so wenig wie möglich» folgt. Die Militarisierung geht im

²⁴ SCHUPPLI, 101 ff.

²⁵ SCHUPPLI, 108 ff.

²⁶ SCHUPPLI, 113 ff.

²⁷ SCHUPPLI, 115 ff.

Gegenteil weit über das erforderliche Minimum hinaus, was abträglich für die Bevölkerungsnähe der Polizei(-arbeit) ist.²⁸

Aufsicht und Kontrolle über die Polizei: Hier unterscheidet die Arbeit zwischen den verschiedenen Akteuren, welche diese Aufgabe ausüben. Zuerst obliegt Aufsicht und Kontrolle von polizeilichem Handeln der Polizei selber. Sie kann Disziplinarverfahren gegen fehlbare Angestellte einleiten. Die Bevölkerung wiederum kann ein solches Verfahren relativ niederschwellig auslösen, wenn sie sich mit einer Beschwerde bei der Polizei meldet. Zur Anzahl der in den Kantonen durchgeführten polizeilichen Disziplinarverfahren sind keine öffentlichen Angaben vorhanden, was eine Einschätzung von deren praktischer Bedeutung ausschliesst.²⁹ Aufsichts- und Kontrollfunktion kommt sodann der jeweiligen kantonalen Regierung zu. Sie kann diese im Einzelfall (insb. als Reaktion auf eine Aufsichtsanzeige) oder generell (insb. durch den Erlass von Verordnungen) ausüben. Schliesslich wirkt die Regierung auch am Gesetzgebungsprozess mit. Damit ist die Legislative angesprochen, welche nicht nur durch den Erlass von Gesetzen, sondern auch durch Beschlüsse zur Stellenzahl, zu Infrastrukturprojekten und der Anschaffung von Einsatzmitteln Einfluss nimmt. Weiter kann sie Auskunft über bestimmte Angelegenheiten verlangen, eine ständige Geschäftsprüfungskommission oder eine parlamentarische Untersuchungskommission einsetzen.³⁰ In die Normsetzung ist auch die Stimmbevölkerung einbezogen. Die Einzelnen können sich mit einem konkreten Anliegen aber auch an Ombudsstellen oder die Justiz wenden. Erstere nehmen eine Vermittlerrolle ein, ohne dass sie über Weisungs- oder Entscheidungsbefugnisse verfügen. Letztere hingegen fällt autoritative Urteile. An dieser Stelle thematisiert der Autor auch das Näheverhältnis zwischen Polizei und Staatsanwaltschaft, welches in einem Strafverfahren gegen einen Polizisten problematisch wirken kann. Hinzu kommen potenziell lange und komplexe Verfahren, die mit einem nicht unerheblichen Kostenrisiko verbunden sind. Dies führt zum Schluss, dass die justiziellen Verfahren zwar existieren, aber für den Einzelnen unbefriedigend sind. Da für praktisch all diese dargestellten Mechanismen Zugangshürden für die Bevölkerung bestehen, taxiert die Arbeit die Aufsicht und Kontrolle über die Polizei als unzulänglich.³¹

Zusammenfassend zeigt sich, dass die aktuelle Auswahl und Ausbildung von Polizeiangehörigen, das Wirken privater Sicherheitsdienste, die Militarisie-

²⁸ SCHUPPLI, 125 ff.

²⁹ SCHUPPLI, 135 ff.

³⁰ SCHUPPLI, 138 ff.

³¹ SCHUPPLI, 141 ff.

rung der Polizei sowie die Aufsicht und Kontrolle über die Polizei für die bevölkerungsnahe Polizei(-arbeit) negativ sind. Zudem ist der Einbezug der Bevölkerung noch nicht hinreichend verwirklicht. Es existieren bei der Polizei fast keine Partizipationsmöglichkeiten für die Bevölkerung.³²

5. Ergebnisse

Abschliessend erinnert der Autor daran, dass die bevölkerungsnahe Polizei(-arbeit) negativ und positiv umschrieben werden kann: als Abwesenheit von trennenden Faktoren im Verhältnis zwischen Polizei und Bevölkerung sowie durch die Bindung der Polizei(-arbeit) an die rechtsstaatlichen Grundsätze und an die Grundrechte. Sie charakterisiert sich durch einen umfangreichen polizeilichen Aufgabenbereich, die Dezentralisierung der Polizeiarbeit, einen höheren Autonomiegrad von Polizeiangehörigen mit gesteigertem Ermessen und den vermehrten Einbezug von Bürgerinnen und Bürgern. Uneingeschränkt realisierbar ist in der Schweiz allerdings nur der vermehrte Einbezug der Bevölkerung in die Polizeiarbeit. Dieser ist allerdings heute nach Meinung des Autors unzureichend.³³

Als Hindernisse für eine bevölkerungsnahe Polizei(-arbeit) werden zusammenfassend genannt: unterschiedliche Personalbestände, Professionalisierungsgrade, Polizeidichten und Aufgabenstellungen in den kantonalen Polizeikorps; Limitierungen in der kriminal- und verkehrspolizeilichen Tätigkeit; eingeschränkte Möglichkeiten der Gemeinden hinsichtlich der Errichtung eigener Polizeibehörden; ungenügende Beachtung des Legalitätsprinzips und des Grundsatzes von Treu und Glauben im Polizeibereich; das Fehlen gesellschaftlicher Partizipationsmöglichkeiten bei der Polizei; die Auswahl und Ausbildung von Polizeiangehörigen; das Wirken privater Sicherheitsdienste; die übermässige Militarisierung der Polizei sowie schliesslich die Aufsicht und Kontrolle über die Polizei.³⁴

Die Kehrseite dieser Erkenntnis ist, dass in der Schweiz grosses Optimierungspotenzial für bevölkerungsnahe Polizei(-arbeit) besteht. Der Autor mahnt denn auch, dass die Bevölkerung nicht nur als Adressatin des polizeilichen Handelns zu begreifen ist, sondern diese aktiv einbezogen und ihr eine Mitsprache ermöglicht werden soll.³⁵ Das Schaffen von mehr Bevölkerungs-

³² SCHUPPLI, 150 f.

³³ SCHUPPLI, 153.

³⁴ SCHUPPLI, 154.

³⁵ SCHUPPLI, 154.

nähe ist eine gesamtgesellschaftliche Aufgabe, «die unter dem Einbezug der Polizei, der Bevölkerung, der Legislative und Exekutive sowie nicht zuletzt der Rechtswissenschaften» bewältigt werden muss.³⁶

III. Einordnung

Insgesamt ist ROMAN SCHUPPLI eine sehr gute Dissertation gelungen. Das Verhältnis zwischen Polizei und Bevölkerung wird hier nicht als einseitig und hoheitlich dargestellt, was eine interessante Ergänzung der Perspektive auf die Polizei ist. Chancen, Risiken und Grenzen der bevölkerungsnahen Polizei(-arbeit) werden offen benannt. Die Ausführungen sind oft mit Beispielen unterlagert. Berücksichtigt werden dabei alle Kantone und auch zahlreiche Gemeinden. Verweise auf internationale Literatur zeigen ebenfalls, dass sehr sorgfältig gearbeitet wurde.

Nicht zuletzt ist das Buch von ROMAN SCHUPPLI angenehm geschrieben und auch aufgrund des Umfangs von rund 160 Seiten trotz des akademischen Anspruchs gut zu lesen. Ebenso ist die Entscheidung des Autors zu begrüßen, das Werk Open Access zu publizieren. Das ermöglicht eine breite Verwendung der Forschungsergebnisse. Dies ist insbesondere für die vorliegend besprochene Dissertationsschrift erfreulich. ROMAN SCHUPPLI fügt nämlich ein interessantes Element zur Forschung im Polizeirecht hinzu. Am Ende seines Werks formuliert er den Wunsch nach einer breiten Diskussion über die bevölkerungsnahen Polizei(-arbeit). Den Grundstein dafür hat er erfolgreich gelegt.

Literaturverzeichnis

JAAG TOBIAS/ZIMMERLIN SVEN, Die Polizei zwischen Gefahrenabwehr und Ermittlung von Straftaten, in: Jositsch Daniel/Schwarzenegger Christian/Wohlers Wolfgang (Hrsg.), Festschrift für Andreas Donatsch, Zürich/Basel/Genf 2017, 399 ff.

MOHLER MARKUS H. F., Polizeiberuf und Polizeirecht im Rechtsstaat, Bern 2020.

SCHUPPLI ROMAN, Die bevölkerungsnahen Polizei(-arbeit) und ihre Grenzen, Potenzial und rechtliche Hindernisse in der Schweiz, Zürich 2025.

TSCHANNEN PIERRE/MÜLLER MARKUS/KERN MARKUS, Allgemeines Verwaltungsrecht, 5. A., Bern 2022.

³⁶ SCHUPPLI, 155.

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