

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 
--	---

GASTBEITRAG:

Die Schweizerische Eidgenossenschaft, die internationale Rolle als Vermittlerin und der Gedanke der Helvetia Mediatrix

Das Konzept der «Guten Dienste» und die Umsetzung durch die Schweiz nach 1945 und 1989

Andrey Burnashev*

Die Schweiz hat eine lange Tradition von Neutralität und Guten Diensten. Diese nutzte sie, um den Wert eines Neutralen in der Welt hervorzuheben. Vor allem war sie bemüht, eine internationale Rolle als Vermittlerin einzunehmen. Dieser Artikel verdeutlicht dies anhand der beiden Missionen NNSC-Korea und UNTAG-Namibia. Mit diesen Missionen hat es die Schweiz erreicht, aus der Isolation nach den Zäsuren 1945 und 1989/90 auszubrechen und ihre Neutralität und Guten Dienste den neuen Anforderungen anzupassen.

Inhalt

I.	Ausgangslage und Forschungsfrage	7
1.	Ausgangslage: Eine historische Herleitung	7
2.	Forschungsfrage, Unterfragen und Eingrenzung der Fragestellung	8
II.	Definition «Gute Dienste», historischer Abriss und Vorstellung der Fallbeispiele	10
1.	Was sind «Gute Dienste»?	10
2.	Der Schweizerische Weg zur neutralité perpétuelle und die Zeit danach – ein kurzer Abriss	11

* ANDREY BURNASHEV, M.A., ist Historiker und Informations- und Dokumentationsspezialist in der Bibliothek der Universität St. Gallen. Er verfasste zu diesem Thema seine Masterarbeit an der Otto-Friedrich-Universität Bamberg (DE) bei Frau Prof. Dr. Sabine Freitag sowie Frau Dr. Heléna Tóth. Dieser Artikel ist eine zusammenfassende Darstellung der wichtigsten Erkenntnisse aus dieser Arbeit.

III.	Vorstellung der Fallbeispiele	13
1.	Neutral Nations Supervisory Commission – Korea	13
2.	United Nations Transition Assistance Group Namibia	14
IV.	Die Fallbeispiele NNSC-Korea und UNTAG-Namibia als Vergleich Schweizer Engagements	15
1.	NNSC-Korea-Mission als Wende in der Isolation und erster Test für die Neutralität	15
2.	Die Chancen und Risiken von internationalen Friedensmissionen im neuen Zeitalter nach dem Kalten Krieg: Die UNTAG-Namibia-Mission und der Schweizer Beitrag	19
V.	Schlussfolgerungen und Thesen	22
1.	Schlussfolgerungen	22
2.	Thesen	23
	Literaturverzeichnis	24

Of all the neutrals, Switzerland has the greatest right to distinction. She has been the sole international force linking the hideously sundered nations and ourselves. What does it matter whether she has been able to give us the commercial advantages we desire or has given too many to the Germans, to keep herself alive? She has been a democratic State, standing for freedom in self-defence among her mountains, and in thought, despite of race, largely on our side.

Winston Churchill, 3 December 1944¹

I. Ausgangslage und Forschungsfrage

1. Ausgangslage: Eine historische Herleitung

Die Schweizerische Neutralität stellt für das Land selbst als auch die äusseren Grossmächte ein – in seiner heutigen Form – mindestens seit 1815 bestehendes Kontinuum dar. Dabei hat sie stets auf die Höhen und Tiefen der Weltpolitik reagiert und sich angepasst. War es doch gerade die Neutralität, welche der Schweiz in zwei Weltkriegen die Rettung gebracht hat. Dabei hat die aktive Neutralitätspolitik immer einen hohen Stellenwert eingenommen, in der Form einer Disponibilität in den Guten Diensten. Kodifiziert hat diese Devise Bun-

¹ GILBERT, 1028, Anmerkung 1.

desrat Max Petitpierre in seiner Idee einer «Neutralität und Solidarität».² Doch auch früher war eine solche Idee vorhanden, Beispiele sind schon in der alteidgenössischen Neutralität zu finden: die Aufnahme von Glaubensflüchtlingen, mehrere Versuche zur Friedensförderung (z.B. 1636 im Dreissigjährigen Krieg) oder die Rolle als Gastgeber internationaler Friedenskongresse (1714 Frieden von Baden, 1795 Frieden von Basel).³ Diese aktive Rolle versuchte das Land im Verlauf des Kalten Krieges wieder neu zu beleben bzw. darauf zu fokussieren. Es galt für Bundesrat Petitpierre, die Relevanz der Neutralität aufzuzeigen und das Land aus der Isolation nach dem Zweiten Weltkrieg zu führen.⁴ Dies war sicherlich im Eigeninteresse der Schweiz. Es ist die legitime Politik des Kleinstaates gegenüber den Grossmächten. Mitunter wurde das nüchterne Kalikül durch die Idee einer humanitären Mission der Schweiz erweitert, so Riklin.⁵ Auch Churchill betont im Eingangszitat das demokratische Recht einer jeden Nation auf Freiheit, Selbstbestimmung und Selbstverteidigung. Für die Schweizerische Eidgenossenschaft bildet seit jeher, nicht erst seit dem Zweiten Weltkrieg, die bewaffnete Neutralität und ihre freien Guten Dienste das eigentliche Grundkapital ihrer heutigen Lebensweise, Legitimation und wohl auch fast eine historische Tradition im Sinne der Disponibilität.⁶

2. Forschungsfrage, Unterfragen und Eingrenzung der Fragestellung

Wie beeinflussen somit die Neutralität und das Erbe des Kalten Krieges die Schweiz und ihre Guten Dienste, vor allem in einer multipolaren Welt? Kann die Schweiz ihre traditionelle Rolle als Vermittlerin von Guten Diensten neu einnehmen und sich in dieser neuen Weltordnung behaupten? Diese Fragen sind noch nicht abschliessend geklärt und bleiben auch heute noch relevant. Deshalb lautet die Fragestellung dieses Aufsatzes folgendermassen:

In welcher Weise ist die Schweizerische Eidgenossenschaft als neutraler Kleinstaat dafür prädestiniert, mit ihren Voraussetzungen und Traditionen eine internationale Rolle als Vermittlerin von guten Diensten einzunehmen?

Es stehen die traditionellen Guten Dienste im Vordergrund: 1) Schutzmacht-tätigkeit, 2) Gastgeberrolle für Organisationen und Konferenzen, 3) Vermitt-

² Vgl. TRACHSLER, Schweizerische Aussenpolitik im Kalten Krieg, 298-346.

³ Vgl. RIKLIN, Abschnitt I: Die alteidgenössische Neutralität.

⁴ Vgl. TRACHSLER, Schweizerische Aussenpolitik im Kalten Krieg, Kap. 5 Der Staatsmann auf dem Höhepunkt: Konzeptionelle Konsolidierung und aussenpolitische Erfolge (1953-1955).

⁵ Vgl. RIKLIN, Abschnitt Einleitung.

⁶ Vgl. RIKLIN, Abschnitt I: Die alteidgenössische Neutralität.

lungs- und Mediationstätigkeit, 4) Schiedsgerichtbarkeit und 5) Wahrnehmung internationaler Mandate und Beteiligung an UNO-Missionen.⁷ So wird auf die Schweiz ab 1848 Bezug genommen, methodisch findet ein historischer Vergleich der Zäsuren von 1945 und 1989 anhand von zwei Fallbeispielen statt. Vor allem beim fünften Punkt fand der grösstmögliche Wandel statt. Deshalb steht diese Ausprägung der Guten Dienste im Zentrum der Untersuchung (siehe untenstehend). Folgende Unterfragen stehen im Fokus dieser Analyse:

- Welche Rolle spielte die Neutralität der Schweiz für die Vermittlung Guter Dienste während und nach dem Kalten Krieg?
- Welche tatsächliche Bedeutung hatte die Schweiz als Vermittlerin von Guten Diensten während und nach dem Kalten Krieges?
- Inwiefern hat es die Schweiz nach dem Kalten Krieg erreicht, ihre Rolle als Vermittlerin von Guten Diensten den neuen internationalen Gegebenheiten anzupassen, mit Hinblick auf ihr Erbe aus dem Systemkonflikt (z.B. Bindschedler-Doktrin)?

Die heutige historische Forschung bietet ein ausgewogeneres Bild: «recent historical research paints a more nuanced picture of the possibilities and limitations of Switzerland as a bridge builder in the Cold War.»⁸ Laut dieser gehe es nicht mehr an, die Schweiz als «self-declared vocation as a <super-neutral> mediator outside the UN» zu sehen.⁹ Nach 1989 konnte dann auch das Konzept der Neutralität und Guten Dienste neu bewertet werden. Dieser Artikel reiht sich in diese Debatte ein und möchte ergründen, welchen Wert die Guten Dienste tatsächlich anzubieten hatten. Besonders hervorzuheben ist, dass neues Archivmaterial zum Wendejahr 1989/1990 und danach, vor allem zur UNTAG-Mission, Verwendung fand.¹⁰

Das Ende des Kalten Krieges ermöglichte eine Neuorientierung in der Politik der Guten Dienste und eine Feinjustierung der Neutralität im Hinblick auf die aktuellen internationalen Herausforderungen.¹¹ Deshalb möchte dieser Artikel den Wandel begreifbar machen. Aus diesem Grund wurden die beiden Zäsuren 1945 und 1989 gewählt und in zwei Fallbeispielen gegenübergestellt. Gerade hier fanden einschneidende Veränderungen statt. Die Schweiz war beide

⁷ Vgl. TRACHSLER, Gute Dienste, 36–37.

⁸ FISCHER/MÖCKLI, 24.

⁹ Ebenda.

¹⁰ Vgl. DODIS – DIPLOMATISCHE DOKUMENTE DER SCHWEIZ: United Nations Transition Assistance Group (UNTAG) (1989–1990), abrufbar unter <<https://dodis.ch/T1719>>.

¹¹ Vgl. FISCHER, a changing concept, 1 und 32.

Male isoliert und rasches Handeln war gefordert, um der Welt die Bedeutung und den Wert der eigenen Neutralität und der Guten Dienste verständlich zu machen. Es wurde zudem erkannt, dass die verschiedenen Guten Dienste wie Schutzmandate oder die Beherbergung von internationalen Konferenzen unterschiedliche Höhe- und Tiefpunkte erlebten. Zum Beispiel wurden Schutzmandate mal mehr oder mal weniger nachgefragt.¹² Gerade in der fünften Ausprägung der Guten Dienste fand der grösstmögliche Wandel statt, deshalb wurden in dieser Ausprägung diese zwei Fallbeispiele bzw. internationalen Missionen analysiert. Für diesen historischen Vergleich wurden die beiden Fallbeispiele der Korea-Mission «Neutral Nations Supervisory Commission – Korea» (NNSC-Korea) für die Zeit nach 1945 sowie die UNO-Mission in Namibia, die «United Nations Transition Assistance Group» in Namibia (UNTAG-Namibia) für die Zeit nach dem Kalten Krieg gewählt. Bei UNTAG-Namibia fand durch den Einsatz Schweizer Armeeangehöriger im Ausland der grösste Wandel von allen Kategorien der Guten Dienste statt, was ein Novum in der Geschichte der Schweiz und der Erbringung Guten Dienste darstellte. Hier war die Methode des historischen Vergleiches deshalb am lohnendsten einsetzbar.¹³

II. Definition «Gute Dienste», historischer Abriss und Vorstellung der Fallbeispiele

1. Was sind «Gute Dienste»?

Im Sinne des klassischen Völkerrechts bezeichnen Gute Dienste «ein spezifisches Verfahren, bei dem sich ein unbeteiligter Dritter, ohne selbst Stellung zu nehmen, lediglich darum bemüht, zwischen zwei im Streite auseinandergefallenen Staaten eine Verbindung herzustellen, damit sie wieder miteinander ins Gespräch kommen, um ihren Konflikt wenn möglich direkt zu bereinigen.»¹⁴ Trachsler verweist weiter auf Stamm, der diese enge Auslegung, welche auf die Herbeiführung direkter Gespräche zwischen zwei staatlichen Konfliktparteien abziele und die heute kaum noch Anwendung finde, folgendermassen erweitert:¹⁵ ««Gute Dienste» sind die von einer internationalen Organisation,

¹² Vgl. TRACHSLER, Gute Dienste, 41–42, die Grafik und Ausführungen dort.

¹³ Vgl. TRACHSLER, Gute Dienste, 59 und die Ausführungen und Literaturverweise dort.

¹⁴ PROBST, «gute Dienste», 659; vgl. TRACHSLER, Gute Dienste, 34. TRACHSLER verweist auch auf PROBST, «Good Offices», 2f. «Die Grundlage dieser engen völkerrechtlichen Definition bilde die Haager Konvention von 1907», so TRACHSLER.

¹⁵ Vgl. TRACHSLER, Gute Dienste, 34.

einem Staat, dessen Behörden oder einzelner [sic!] seiner Angehörigen unternommenen Initiativen, Massnahmen und Bemühungen, welche das Ziel verfolgen, zur Schlichtung eines zwischen anderen Staaten bestehenden Konflikts beizutragen.»¹⁶ Stamm betont weiter, dass diese Definition neben den im klassischen Völkerrechtslehrbuch definierten «Guten Diensten» auch die «Vermittlung» sowie die «Untersuchungs-, Vergleichs-, Schieds- und Gerichtsverfahren» umfasse. Ausgeschlossen blieben jedoch humanitäre Aktionen, welche nicht eigentlich eine Regelung des Konflikts, sondern nur eine Milderung seiner Auswirkungen anstrebten. Dieser Artikel wird an diesem Ausschlusskriterium festhalten. Nach solcher Auslegung umfassten, so Trachsler, Gute Dienste im Wesentlichen folgende Aktivitäten:¹⁷ «1) Gute Dienste im oben erwähnten, juristisch-engen Sinn, 2) Mediation und Vermittlung, 3) Streit-schlichtung und Schiedsgerichtsbarkeit, 4) internationale Rechtsprechung und 5) die Wahrnehmung internationaler Mandate. Zwei weitere, gerade für die Schweiz zentrale Kategorien der Guten Dienste bilden zudem die Tätigkeit eines Staates als Schutzmacht, d.h. die Vertretung von fremden Interessen, und die Bereitschaft zur Übernahme der Gastgeberrolle für Konferenzen und internationale Organisationen.»¹⁸

2. Der Schweizerische Weg zur neutralité perpétuelle und die Zeit danach – ein kurzer Abriss

Im Folgenden soll eine kurze Zusammenfassung des Schweizerischen Weges von der immerwährenden Neutralität hin zur sogenannten «Bindschedler Doktrin» stehen. Dabei entstand die «neue Schweiz» ab 1798.¹⁹ Der Wiener Kongress und die beiden Pariser Frieden bildeten die Basis für die Zukunft der Schweiz: Seitdem blieben die Landesgrenzen unverändert, noch heute bestehen die gleichen Kantone in den gleichen Grenzen wie 1815 (Ausnahme: Jura) und, was wohl der wichtigste Punkt ist, die schweizerische Aussenpolitik und die Stellung der Schweiz in der Welt basieren immer noch auf der Neutralitätserklärung vom 20. November 1815, welche immerhin dazu beitrug, dass die Schweiz zwei Weltkriege fast unbeschadet überstand.²⁰

¹⁶ STAMM, 5.

¹⁷ Vgl. TRACHSLER, Gute Dienste, 34–35. Siehe auch die Literaturverweise auf S. 35, Anmerkung 6.

¹⁸ Ebenda; PROBST, «Good Offices», 17–71; PROBST, «gute Dienste».

¹⁹ Vgl. JORIO, Wiener Kongress, 121.

²⁰ Vgl. ebenda, 131.

Während des Zweiten Weltkrieges wurde die politische Unabhängigkeit über alles gestellt.²¹ Die Schweizerische Handhabung der Neutralität wurde schon Kritik unterzogen. Im historischen Kontext wird die prekäre Lage jedoch deutlich. Ein Schreiben spricht hier vom grösseren Kontext. So schreibt der britische Aussenminister Anthony Eden an John G. Winant, US-Botschafter in London, am 01.09.1944:

*«The reservation to which I referred above is this. We attach very high importance to avoiding forcing the Swiss to take action which would result in a rupture of Swiss diplomatic relations with Germany. This would necessarily mean that Switzerland would cease to act as Protecting Power at a moment when this may be more necessary than ever before. After the recent murder of our airmen in Germany, we are genuinely alarmed at the possibility that at the last moment before total defeat the Gestapo might run amok and commit wholesale murder of British and American prisoners of war. Obviously this is more likely to happen if the restraining influence of the Protecting Power is removed.»*²²

Diese Quelle zeigt demonstrativ die wichtige Rolle der Schweiz als internationale Vermittlerin während der so dramatischen letzten Jahre des Krieges auf. Die Neutralität war zwar kritikwürdig, aber dennoch ebenfalls von Nutzen, zumal die Funktion einer vermittelnden Schutzmacht umso mehr von Wichtigkeit war.

Nach Ende dieses Krieges war die Schweiz isoliert und die Neutralität in den Augen des Auslandes diskreditiert.²³ Es musste ein neues «Image» in der Aussenpolitik aufgebaut werden. In einer Rede habe der schweizerische Bundesrat und Aussenminister Max Petitpierre, so Stamm, «zwei in der Sphäre des abstrakten Denkens sich ausschliessende Begriffe» zu «einer glücklichen Synthese zusammenzufügen erreicht»: die Devise der «Neutralität und Solidarität». Mit dem neuen Begriffspaar wollte Petitpierre, so Jorio, aussagen, dass die Schweiz zwar weiterhin neutral, das heisst militärisch bündnisfrei und ausserhalb bewaffneter Konflikte verbleiben wolle, aber gleichzeitig die Tradition der Humanität, der Vermittlung («*Helvetia mediatrix*») und der Guten Dienste verstärkt weiterführen wolle. Der Grundsatz der Neutralität wurde später um die beiden Grundsätze der Universalität (Beziehungen zu allen Staaten unabhängig von ihrem Regime) und der Disponibilität (Gute Dienste, humanitäre Hilfe) erweitert, so der Autor weiter. Dies war sicherlich ein kluger Schach-

²¹ Vgl. WYLIE, 334.

²² EDEN ANTHONY, Anthony Eden [Britischer Aussenminister] an John G. Winant [US-Botschafter in London] am 1. September 1944, London, abrufbar unter <dodis.ch/17321>.

²³ Vgl. STAMM, 198.

zug Petitpierres und es gab der Schweizerischen Aussenpolitik die Stabilität und Offenheit, welche diese nach der Isolation so dringend nötig hatte. Die abschliessende Rehabilitierung fand wohl dann im Moskauer-Memorandum statt, in welchem sich Österreich international verpflichtete, immerwährend eine Neutralität der Art zu üben, wie sie von der Eidgenossenschaft gehandhabt wurde – namentlich wurde dieses Dokument ebenfalls von einer sowjetischen Regierungsdelegation unterzeichnet. Damit ist die Schweiz aus der Isolation ausgebrochen und hat sich weltweites Ansehen erarbeitet. Dieses Ansehen verdankte sie ebenso sehr Bundesrat Petitpierre.²⁴

Abschliessend wird auf die Bindschedler-Doktrin eingegangen. Bentele und Zala betonen in ihrem kritischen Aufsatz das Überleben der Neutralität als ein «byproduct of the growing confrontation between the two blocks.»²⁵ Dabei habe die Bindschedler-Doktrin zwischen technischen sowie politischen Organisationen unterschieden. Um die Neutralität nicht zu gefährden, solle die Eidgenossenschaft allen kollektiven Sicherheitsinstitutionen Abstinenz zollen. Demgegenüber sei die Kooperation in wirtschaftlichen und technischen multilateralen Institutionen durchaus möglich gewesen. So seien, gemäss Autoren, Fragen von internationaler Wirtschaftskooperation von denen mit politischen Aspekten getrennt. Auf den detaillierten Wortlaut kann nicht eingegangen werden, es sei nur auf die Bindschedler Doktrin verwiesen.²⁶ Diese Regelungen waren durchaus restriktiv. Positiv, aus schweizerischer Sicht, ist die sehr genaue Trennlinie und damit politische Deutlichkeit nach innen und aussen.²⁷

III. Vorstellung der Fallbeispiele

1. Neutral Nations Supervisory Commission – Korea

«Die Neutrale Überwachungskommission für den Waffenstillstand in Korea (NNSC) stellt die älteste friedensfördernde Mission der Schweizer Armee dar. [...] Die Hauptaufgabe der NNSC stellt nach wie vor die Überwachung des Waffenstillstandsabkommens dar, welches 1953 unterzeichnet wurde.»²⁸ So lautet(e) der Grundauftrag der Mission. Deshalb wurde dieses Fallbeispiel ge-

²⁴ Vgl. ebenda, 199–202; vgl. JORIO, Neutralität, 364.

²⁵ Vgl. BENTELE/ZALA, 178.

²⁶ Vgl. BINDSCHEDLER, RUDOLF: Der Begriff der Neutralität, Bern 26.11.1954, Schweizerisches Bundesarchiv (CH-BAR), Signatur: CH-BAR#E2001E#1979/28#2*, abrufbar unter <[do-dis.ch/9564](https://dis.ch/9564)>.

²⁷ Vgl. FISCHER, Iran-Geiselkrise, 41–45.

²⁸ Vgl. VBS, NNSC.

wählt: Erstens ist die Korea-Mission, wie bereits im oberen Zitat betont, der bis heute am längsten andauernde friedensfördernde Auftrag der Schweiz. So könnten hier mögliche Erfolgsfaktoren identifiziert werden.²⁹ Fischer betont, zweitens, ausdrücklich den wichtigen Teil in der Schweizerischen Entwicklung hin zum aktiven Mitglied in der Völkergemeinschaft nach dem Zweiten Weltkrieg, welchen die Korea-Mission spielte: «In der schweizerischen Geschichtsschreibung wird denn auch die Teilnahme an der internationalen Korea-Mission allgemein als definitive Überwindung der aussenpolitischen Isolation nach dem Zweiten Weltkrieg und als wichtige politische Umsetzung der Devise von «Neutralität und Solidarität» bezeichnet.»³⁰ Drittens habe diese Mission für die Weiterentwicklung des Konzepts der Guten Dienste die Konsequenz gehabt, dass die Übernahme solcher Mandate anschliessend nicht mehr «à tout prix» erfolgen sollte. Ab jetzt waren eine klare zeitliche Begrenzung der Mission und ein praktikables Mandat (= neutralitätspolitisch unproblematisch) unbedingt notwendig.³¹

2. United Nations Transition Assistance Group Namibia

Vor 36 Jahren beteiligte sich die Schweiz erstmals an einer friedensfördernden UNO-Mission. Dies, um den Unabhängigkeitsprozess in Namibia zu unterstützen. So wurde eine Swiss Medical Unit für die medizinische Betreuung des militärischen und zivilen UNO-Personals entsandt.³² Das «Eidgenössische Departement für Verteidigung, Bevölkerungsschutz und Sport» (VBS) schreibt dazu auf seiner Website: «Die UNTAG wurde mit der Resolution 632 vom 16. Februar 1989 gegründet, um unter der Aufsicht und Kontrolle der UNO sicherzustellen, dass der Übergang zur Unabhängigkeit Namibias auf friedliche und faire Weise ablief. [...] Zu den Aufgaben der UNTAG gehörten unter anderem die Überwachung des Waffenstillstands, die Gewährleistung, dass politische Häftlinge freigelassen werden und Flüchtlinge zurückkehren dürfen, sowie die Unterstützung bei der Durchführung freier und fairer Wahlen. Ab 1. April 1989 war die UNTAG operationell.»³³ Auch hier liegen verschiedene Gründe vor, weshalb dieses Fallbeispiel gewählt wurde. Erstens sei eine akti-

²⁹ Vgl. PROBST, «gute Dienste», 659–677, 666–667. PROBST sieht hier sogar die Schweiz als «Garant gegen ein kriegerisches Wiederaufflammen.» (S. 667) Sie stehe deshalb «immer noch auf dem Wachposten.» (S. 667) Ob sich dieser sehr positive Befund bestätigen wird, soll auch in diesem Artikel anhand der Fragestellung gezeigt werden.

³⁰ Vgl. FISCHER, Iran-Geiselkrise, 26.

³¹ Vgl. ebenda, 27.

³² Vgl. VBS, UNO-Mission.

³³ Ebenda.

vere Rolle erst nach einer Neuinterpretation der Neutralität möglich geworden, so Fischer.³⁴ Dies macht die Untersuchung dieser Mission umso wichtiger. Zweitens nahmen mit der Etablierung des UN-Systems internationale Mandate an Bedeutung zu.³⁵ Drittens gilt die UNTAG-Namibia-Mission als Präzedenzfall für weitere solche Missionen in den frühen 90er-Jahren in Afrika.³⁶ Es bot sich deshalb an, im Wendejahr 1989/90 deshalb speziell auf eine Afrika-mission der Schweiz unter dem Patronat der UNO und somit im Spezifischen auf den Bereich der «internationalen Mandate» in den Guten Diensten zu spezialisieren.

IV. Die Fallbeispiele NNSC-Korea und UNTAG-Namibia als Vergleich Schweizer Engagements

Im Hauptteil dieses Beitrags soll nun ein Vergleich der beiden Missionen NNSC-Korea und UNTAG-Namibia dazu dienen, die Entwicklung der Neutralität und der Disponibilität in den Guten Diensten begreifbar zu machen.

1. NNSC-Korea-Mission als Wende in der Isolation und erster Test für die Neutralität

1953 seien die amerikanische und chinesische Regierung mit der Anfrage einer Kooperation in den beiden neutralen Kommissionen in Korea an den Bundesrat gelangt, so Probst: in der sogenannten «Neutral Nations Supervisory Commission» (NNSC) zur Kontrolle des Waffenstillstandes, die bis heute existiert, und die «Neutral Repatriation Commission» (NNRC) zur Einführung der Regulierungen für Kriegsgefangene, die nicht in ihr Heimatland zurückkehren möchten. Trotz Bedenken betreffend der Neutralität nahm die Schweiz den Auftrag rasch an, um nicht das in sie gesetzte Vertrauen zu verspielen. Zudem werde die Korea-Mission in der Schweizerischen Geschichtsschreibung als definitive Überwindung der aussenpolitischen Isolation nach dem Zweiten Weltkrieg und als wichtige Umsetzung der Devise von «Neutralität und Solidarität» bezeichnet, so z.B. Fischer. Zur eigentlichen Aufgabe der Konfliktbeilegung vor Ort, habe sie jedoch nur wenig beizutragen vermocht.³⁷ Doch wie wurden die Guten Dienste in dieser Mission im Lichte der Neutralität konkret

³⁴ Vgl. FISCHER, a changing concept, 1.

³⁵ Vgl. WENGER/MAUER, 9.

³⁶ Vgl. FISCHER, a changing concept, 27.

³⁷ Vgl. PROBST, «Good Offices», 94–98; vgl. FISCHER, Iran-Geiselkrise, 26.

umgesetzt und welcher Wandel lässt sich hier nach dem Zweiten Weltkrieg ersehen?

Diese Frage könnte in Ansätzen durch die folgende Quelle beantwortet werden. 1952 schreibt der Chef des «Eidgenössisches Politisches Departements» (heute «Eidgenössisches Departement für auswärtige Angelegenheiten», kurz «EDA»), Alfred Zehnder, in einer Notiz an den Bundesrat von der Dringlichkeit der Wahrung der Neutralität. Bereits die Vorbereitungen zu solch einem Gespräch werden somit gut durchdacht und auf die Übereinstimmung mit der Neutralität untersucht. So schreibt Zehnder zum Antrag Washingtons, vorgängig einen höheren Offizier als Vertreter zu den Gesprächen zu senden:

«Vom politischen Standpunkte aus glaube ich nicht, dass es richtig wäre, wenn die Schweiz vorgängig der formellen Annahme einer Mission als neutraler Staat bereits einen Offizier nach Washington entsendet. Es würde ja aussehen, als ob dieser Instruktionen von der amerikanischen Regierung in Empfang nehmen müsste. Deshalb wäre das Politische Departement für Ablehnung.»³⁸

Es galt, zu Beginn die Weichen zu stellen. Die Schweizer Vertreter mussten in diesem dynamischen Umfeld agieren. Die Schweizer Diplomaten und Bundesräte und ihre Delegationen waren sich der heiklen Situation bewusst. Wahrscheinlich noch aus Erfahrungen aus dem Zweiten Weltkrieg war den Führungskräften im Eidgenössischen Departements des Äusseren die Sensibilität bekannt, mit der vorgegangen werden musste. Deshalb ihre vorsichtige Herangehensweise.

Das Besondere dieser Mission macht bereits der Bericht zum Treffen der Überwachungskommission der NNSC 1952 deutlich, in den einleitenden Worten wird der rein informative Charakter betont. Es ginge nicht um Verpflichtungen, sondern darum, die Bedingungen ausfindig zu machen. Der Bericht scheint typisch unspektakulär und zurückhaltend gehalten zu sein. Die Schweiz bemühe sich hier, demonstrativ die Befehlsketten deutlich zu machen und ihre Neutralität zu betonen. Um die Kontrollen effektiv zu gestalten, seien die Neutralen weder für Südkorea noch für Nordkorea aktiv engagiert.³⁹ Es gälte zwar, das Gleichgewicht der Kräfte aufrechtzuerhalten. Doch: «En de-

³⁸ ZEHNDER ALFRED, Betrifft: Neutrale Militärmission nach Korea, Bern 30. April 1952, Schweizerisches Bundesarchiv (CH-BAR), Signatur: CH-BAR#E2001E-01#1988/16#2723*, S. 1, abrufbar unter <dodis.ch/7623>.

³⁹ Vgl. BREMOND LUDOVIC DE, Rapport sur la réunion au sujet de la Commission de surveillance des Nations Neutres pour l'Armistice en Corée (Neutral Nations Supervisory Commission (NNSC), Washington DC vom 5. Juni 1952, Schweizerisches Bundesarchiv (CH-BAR), Signatur: CH-BAR#E2200.36-08#1967/17#96*, S. 1–3, abrufbar unter <dodis.ch/7624>.

hors de ces zones très étroites, la Military Armistice Commission peut demander l'inspection des neutres [...], mais même dans le cas le plus favorable, ces observations n'auront qu'un caractère absolument symbolique.»⁴⁰ Hier zeigt sich die Betonung des rein informativen, des nur symbolischen. Weiter wird auf die Wirkung auf die Öffentlichkeit verwiesen. Die Worte «neutral» und «supervisory» im Titel der Kommission könnten zu gewissen voreiligen Schlüssen führen.⁴¹ Es wird betont:

*«Si la Commission est mise sur pied, il sera je crois de toute importance de souligner très clairement les conditions particulières dans lesquelles les neutres ont accepté de mettre à disposition leurs bons offices en Corée et de faire ressortir qu'ils n'ont cette fois-ci aucune responsabilité quant au fonctionnement de l'armistice et que leur indépendance est des plus restreinte. Sans ces précautions la notion de neutralité risquera fort d'être une fois de plus démonétisée.»*⁴²

Diese Quelle ist somit besonders. Spricht sie doch, wie die eingangs zitierte Notiz an den Bundesrat, von der Dringlichkeit und der allerhöchsten Güte und Unantastbarkeit der totalen Parteilosigkeit. Selbst die Vorbesprechung wird als bloss symbolisch bezeichnet. Einhergehend mit der Neutralität wird die Wirkung auf die Öffentlichkeit mitgedacht. Der Schweiz ist es somit, wie dieses Beispiel zeigt, wichtig, wie sie im In- und Ausland wahrgenommen wird. Hängt doch davon der Erfolg der Neutralität im Konkurrenzkampf mit anderen Konzepten ab. Auf die Fragestellung hin analysiert, tritt hier bereits die Idee der Neutralität und Solidarität schon sehr deutlich zu Tage.

Doch wie können diese Aussagen auch kritisch betrachtet werden? Raymund Probst äusserte die These, der ständig neutrale Staat sei besonders für die Erbringung Guter Dienste befähigt.⁴³ Dies mag für die Schweiz so stimmen. Dennoch ist die Schweiz selbstredend nicht nur neutral um ihrer Guten Dienste willen. Die Aussagen an mehreren Stellen im Bericht zeigen: Die Schweiz ist auch neutral, um ihre ureigensten Interessen zu wahren. So, wie alle Nationen dies auch tun würden, betont Probst ausdrücklich: «Das ist eine politische Entscheidung, die in ihrem souveränen Ermessen liegt und nach aussen keiner Rechtfertigung bedarf.»⁴⁴ Er betont weiter auch das proaktive Handeln der Schweiz. Die Schweiz sei bereit, dort, wo dies gewünscht sei, ihre «Guten Dienste» zur Verfügung zu stellen. Diese oben genannten Quellen untermau-

⁴⁰ Vgl. ebenda, 3.

⁴¹ Vgl. ebenda, 4.

⁴² Ebenda.

⁴³ Vgl. PROBST, Die «guten Dienste» der Schweiz, 21–22.

⁴⁴ PROBST, «gute Dienste», 661.

ern die These Probsts nach der eigenen «Machtpolitik» eines Kleinstaates gegenüber den Grossmächten. Diese «Machtpolitik» liegt selbstverständlich im Interesse des neutralen Kleinstaates und ist deshalb vollständig legitim.

Es kann in diesem Artikel nicht auf alle relevanten Quellen eingegangen werden. Doch soll nochmals eine abschliessende für die Wichtigkeit der Einhaltung der Neutralität sprechen, eine Direktive, welche der Bundesrat und der Vorsteher des Politischen Departements, Petitpierre, dem schweizerischen Mitglied der Kommission übermittelt hatte. Darin äussert dieser gegenüber dem Chef der schweizerischen Delegation bei der NNSC, E. Gross, vertraulich, dass die Kommission besonders jetzt, während der Dauer der Genfer Konferenz, die sich auch mit dem Korea-Problem zu befassen hat, von der Weltöffentlichkeit mit besonderer Aufmerksamkeit beobachtet werde. Damit erhalte das Verhalten der Teilnehmer eine «über ihren praktischen Aufgabenbereich hinausgehende aktuelle politische Tragweite.»⁴⁵ Damit ist der Horizont aufgetan, unter welchem die Teilnehmer jetzt handeln müssen (erster Punkt im Dokument). Der zweite Punkt thematisiert die unnötig scharfe Kommunikation, der dritte betont sogar die Vorbildfunktion, welche die NNSC für die Gespräche in Genf und im Hinblick auf einen möglichen Frieden in Indochina hat. Punkt vier spricht davon, dass alles zu vermeiden sei, was der kommunistischen Tendenz Vorschub leisten könnte, solche Äusserungen als Unterstützung des politischen Spiels der Gegenseite zu bezeichnen. Schlussendlich wird betont, dass ein Entgegenreten der einseitigen Betrachtungsweise der Kommunistischen Mitglieder zwar gut sei, jedoch:

«Wir glauben vielmehr, dass Sie immer versuchen sollten, der Polemik der kommunistischen Mitglieder der Kommission nur einfache Tatsachen entgegenzuhalten und auf jede unnötige Verallgemeinerung oder Schlussfolgerung zu verzichten. [...] Wir sind vielmehr überzeugt, dass, je mehr Sie sich an die nackten konkreten Tatsachen halten, um so mehr Gewicht Sie ihren Äusserungen geben werden und gleichzeitig jedem Anschein einer Parteilichkeit ausweichen können. Da alles, was sich im Moment im Rahmen der NNSC ereignet, starke politische Nebenwirkungen haben könnte, bitten wir Sie, uns laufend – nötigenfalls auf telegraphischem Wege – einlässlich unterrichtet zu halten und uns vor allem Entscheidungen, welche ausserhalb der normalen Routine-Arbeit der Kommission liegen sollten, zu konsultieren, damit wir Sie nötigenfalls über die Gesichtspunkte, die sich aus der Perspektive von Bern ergeben, informieren können.»⁴⁶

⁴⁵ PETITPIERRE MAX, Schreiben Max Petitpierres an Ernst Gross (NNSC), Bern 31. Mai 1954, Schweizerisches Bundesarchiv (CH-BAR), Signatur: CH-BAR#E2200.148-02#1971/93#79*, S. 1, abrufbar unter <dodis.ch/9675>.

⁴⁶ PETITPIERRE.

Deshalb ist diese Quelle so interessant, weil hier an verschiedenen Stellen die Brisanz und Notwendigkeit einer totalen Neutralität gezeigt wird. Der Spielraum für die Mitglieder der NNSC ist somit klein gehalten. Eine mögliche These und Schlussfolgerung daraus ist, dass nach dem Ende der bipolaren Weltordnung somit weniger Richtlinien vorherrschten bzw. Angst vor Fehlritten und Schäden an der Neutralität und dafür mehr aktive Handlungsspielräume in der Schweizer Diplomatie möglich wurden. Eine Antwort auf die Frage nach dem Nutzen der Korea-Mission kann so nicht pauschal gegeben werden. Die Schweiz agierte sicherlich weitaus offener und direkter als noch im Zweiten Weltkrieg, da ist sicher ein Unterschied im direkten Vergleich. Die bipolare «Ordnung» machte dies möglich, im Chaos dieser Ordnung neutralitätspolitisch zu wirken. Der Bundesrat und die Diplomaten agierten sehr vorsichtig. Viel stand auf dem Spiel und die Schweiz, als eine «Insel» in Europa, hatte verständlicherweise keinen unendlichen Handlungsspielraum.

2. Die Chancen und Risiken von internationalen Friedensmissionen im neuen Zeitalter nach dem Kalten Krieg: Die UNTAG-Namibia-Mission und der Schweizer Beitrag

Nach der Wendezeit mussten neue Chancen ergriffen werden. Die UNTAG-Mission war ein Schritt auf diesem Weg. Wie strahlten diese Entwicklungen auf Neutralität und Gute Dienste aus? Sie konnte wohl ebenso wie die Korea-Mission nach dem Zweiten Weltkrieg als Befreiungsschlag gelten, um aus der eigenen Isolation auszubrechen. Durch ein Bekenntnis zu «Neutralität und Solidarität» wird auch hier den anderen Staaten der Wert der Guten Dienste und der schweizerischen Neutralität vor Augen geführt.

Nach 1989 hätten sich sowohl die äusseren als auch die inneren Rahmenbedingungen der ausgereiften Komponenten der Schweizer Sicherheitspolitik markant verändert, deshalb dränge sich eine Aufwertung der Beiträge der Aussenpolitik zu Frieden und Sicherheit auf. Die internationale Sicherheitsordnung befände sich in einer Umbruchsphase, in der sich die Handlungsspielräume für Beiträge auch mittlerer und kleinerer Staaten zur Krisen- und Konfliktbearbeitung sowie zur Mitgestaltung globaler Sicherheitsnormen insgesamt vergrössert hätten. Nach 1989 habe sich das Klima für die aktive Neutralitätspolitik somit stetig erweitert, wie die Autoren Wenger und Nünlist darstellen.⁴⁷ Diese positive Qualität der UNTAG-Mission bringt auch eine erste Bilanz

⁴⁷ Vgl. WENGER/NÜNLIST, 20-21 und 24-27.

an Bundesrat Villiger, Chef des Eidgenössischen Militärdepartements, deutlich zum Ausdruck. Zum Ist-Zustand sagt der Bericht des Stabs der Gruppe für Generalstabsdienste von Divisionär Vincenz folgendes aus:

«Mit einem gewissen Stolz darf festgehalten werden, dass der erste Einstand der Schweiz in einer operationell bedeutsamen UN-Mission gut gelungen ist und im Rahmen der <UNTAG> die erhoffte Wirkung erzielt hat. Im Felde aufgetauchte Schwierigkeiten sind für solche Aktionen normal und bedürfen zu deren Behebung einer flexiblen und situativen Führung vor Ort.»⁴⁸

Es wird auch an die «erhoffte Wirkung» erinnert. Dass diese Mission somit wiederum nur mit einer «Machtpolitik» des Kleinstaates zu tun hat, greift hier zu kurz. Denn in einer Informationsnotiz an die Mitglieder des Bundesrates vom 10. Juli 1989 ist von einem humanitären Geist die Rede. Aufgrund der Werte und des Erfahrungsschatzes der Schweiz tritt der Vertreter des Generalsekretärs der UNO mit dem Gesuch an die Schweiz, auch Wahlbeobachter für Namibia zur Verfügung zu stellen. Die Notiz thematisiert vorrangig technische Fragen des Auftrages, die bisherigen schweizerischen Schritte und das weitere Vorgehen. Auch wenn alles sehr diplomatisch und eben «technisch» gehalten ist: der Verfasser, Bundesrat René Felber, Chef des EDA 1988 – 1993, lässt es sich nicht nehmen, wohlwollend und genau in diesem positiven Geiste zu antworten:

«Angesichts der Tatsache, dass die rechtliche Grundlage mit dem BRB vom 2. März 1989 zur Entsendung schweizerischer Wahlbeobachter vorhanden ist und die entsprechenden finanziellen Mittel bereitgestellt sind sowie in Betracht ziehend, dass ein schweizerischer Beitrag an der Wahlüberwachung in Namibia bester schweizerischer Tradition und Berufung entspricht, wird das EDA dem UNO-Generalsekretär einen positiven Bescheid zukommen lassen. Dies im Bewusstsein, dass die Aktion gewisse Risiken beinhaltet, welche solchen Operationen eigen sind. In der Ausbildung der schweizerischen Wahlbeobachter wird diesem Umstand jedoch gebührend Rechnung getragen.»⁴⁹

Bemerkenswert ist hier, dass auch in einer solchen rein organisatorischen Informationsnotiz dennoch auf die Tradition Bezug genommen wird. Es wird sogar von einer «Berufung» gesprochen. Dies klingt dann fast schon mythisch an. Dies kann bereits hier als eine kleine Schlussfolgerung als Vergleich zur

⁴⁸ VINCENZ CARLO, Bilanz Projekt «Namibia» bzw. Swiss Medical Unit (SMU), Bern 8. Mai 1989, Schweizerisches Bundesarchiv (CH-BAR), Signatur: CH-BAR#E2010A#1999/250#5412*, S. 1, abrufbar unter <dodis.ch/56307>.

⁴⁹ FELBER RENÉ, Schweizerische Wahlbeobachter für Namibia vom 10. Juli 1989, Schweizerisches Bundesarchiv (CH-BAR), Signatur: CH-BAR#E8001D#1997/5#2586*, S. 2, abrufbar unter <dodis.ch/61303>.

Quellenart des ersten Fallbeispiels gezogen werden. Es fällt doch auf, dass die Quellen und der Ton darin insgesamt offener und etwas «mutiger» gehalten sind. Die Schweiz tritt insgesamt, so der Eindruck, selbstbewusster auf. Dies alles in den Grenzen und im Rahmen der Neutralität und Solidarität und mit Bedacht auf die jahrhundertealte Tradition der Schweiz.

Es kann wiederum nicht auf alle Quellen eingegangen werden. Dennoch soll abschliessend eine besonders positive Rückmeldung eine Stimme finden. Denn die Schweiz kann anscheinend einen Unterschied machen mit ihrer Politik der Guten Dienste, so auch gezeigt in Namibia. Die Rückmeldungen sind wohlwollend:

«Les élections mêmes du 7 au 11 novembre se sont déroulées dans un calme étonnant, une grande discipline et avec une organisation quasi parfaite. Le mérite en revient d'une part aux services de l'Administrateur général de la Namibie, M.L. Pienaar, qui étaient responsables de l'organisation de ces élections, et d'autre part aussi au Groupe d'Assistance des Nations Unies pour la période de transition (GANUPT), qui pendant les élections comptait plus de 7000 dont 1800 observateurs électoraux. 900 observateurs ont été fournis par les gouvernements, dont les 31 observateurs suisses. Le GANUPT a par sa présence et son impartialité pu inspirer une confiance certaine aux électeurs.»⁵⁰

Die UNTAG-Mission hat es somit tatsächlich geschafft, bei den Wählerinnen und Wählern ein grundsätzliches Vertrauen zu schaffen. Damit konnten die Wahlen in einem Zustand von Ruhe und Frieden durchgeführt werden. Auch die Schweiz tat da ihren Beitrag. Es kann angenommen werden, dass, wenn eine solche Kommission oder ein solcher Einsatz ein Land wie die Schweiz zum Mitglied hat, dies noch viel stärker nach aussen ausstrahlt, als es schon durch das Image der UNO tut. Die Schweiz hat der Mission so wortwörtlich ihren «Stempel» aufgedrückt. Das Schweizerkreuz stand so für Stabilität und Vertrauen. Dieses Vertrauen hat anscheinend gewirkt. Ob die Mission ohne die Schweiz weniger glaubwürdig gewesen wäre, ist heute im Nachhinein schwierig zu sagen. Aber die These kann vertreten werden, dass die Mission durch die Mitgliedschaft der Schweiz so vielleicht zumindest einen «Vertrauensvorschuss» erhielt. Dies ist eine These, die weiterer Untersuchungen bedarf. Der Schlussbericht zum Einsatz unterstreicht dabei wichtige innen- und aussenpolitische Fragen. So sagt er zur Aussenpolitik aus, dieser Einsatz habe das Bild der Schweiz im Ausland gestärkt. Daraus resultiere ein verstärktes Vertrauen in den Willen und die Möglichkeiten der Schweiz, an internationalen Aktionen

⁵⁰ COUCHEPIN FRANÇOIS, No 2150. L'engagement suisse en Namibie, Bern 27. November 1989, Schweizerisches Bundesarchiv (CH-BAR), Signatur: CH-BAR#E1004.1#1000/9#991*, S. 2, abrufbar unter <dodis.ch/57309>.

mitzuwirken. Diese Art der Beteiligung habe das Bild der Schweiz als ein solidarisches und disponibles Land gestärkt.⁵¹

V. Schlussfolgerungen und Thesen

1. Schlussfolgerungen

In beiden Zäsuren, 1945 wie auch 1989, war die Schweiz gleichermassen isoliert. Es brauchte in beiden Fällen einen Befreiungsschlag. Dieser kam in Form von einer Anpassung der Neutralität und Guten Dienste an die Gegebenheiten, jedoch immer im Rahmen der Schweizerischen Tradition. Bei der NNSC-Mission wurde die Schweiz von den USA angefragt und so wieder rehabilitiert. Bei UNTAG-Namibia brauchte es sogar eine grössere Öffnung und die Teilnahme an einer UNO-Mission im Ausland mit Schweizer Militärpersonal. Die politische Führung musste in jedem Fall rasch handeln und hat das auch – rückblickend überraschend – schnell erreicht. Eine weitere Gemeinsamkeit ist sicherlich auch, dass in beiden Fällen ein Wandel in Form von internationalen Missionen stattfand. Somit fanden auch hier die grösstmöglichen Veränderungen statt. Wie hat die Schweiz das möglich gemacht? Es ist das ständige Bestreben, die Neutralität und Solidarität bzw. die Guten Dienste situationsgerecht anzupassen und einen gewissen Wandel zuzulassen. Dies bedeutete nach dem Kalten Krieg etwas mehr Öffnung, heute vielleicht etwas anderes. Es ist in jedem Fall die flexible Anpassung der Neutralität auf verschiedene Strömungen und Systeme. Einige würden darin eine Vorteilnahme durch die Schweiz sehen. Dieser Aufsatz zeigte, dass es sich um die legitime Strategie des neutralen Kleinstaates gegenüber den Grossmächten handelt.

Nun sollen die drei Unterfragen beantwortet werden. Zuerst (1) wurde nach der Rolle der Neutralität für die Vermittlung von Guten Diensten während und nach dem Kalten Krieg gefragt. Diese Frage lässt sich am deutlichsten beantworten. Die Neutralität ist untrennbar mit der Schweiz verbunden und eine Schweiz ohne Neutralität ist kaum denkbar. Auch namhafte Persönlichkeiten wie Winston Churchill – siehe Eingangszitat – hatten lobende Worte dafür. Die

⁵¹ Vgl. REGLI ANDRÉ, Schlussbericht an den Bundesrat betreffend den schweizerischen Einsatz im Rahmen der Beistandsgruppe der Vereinten Nationen für die Übergangsperiode (UNTAG) in Namibia, 14. März 1989-17. März 1989, Bern 16. August 1990, Schweizerisches Bundesarchiv (CH-BAR), Signatur: CH-BAR#E2023A#1999/138#3016*, S. 4-6, abrufbar unter [<dodis.ch/56036>](https://dodis.ch/56036).

Neutralität ist nicht nur festes «Markenzeichen» der Schweiz, sie machte auch erst einige Aktionen in ihrer Form möglich.

In der nächsten Frage (2) ging es um die tatsächliche Bedeutung der Schweiz als Vermittlerin von Guten Diensten während und nach dem Kalten Krieg. Dies lässt sich schwieriger untersuchen, zumal nur zwei Fallbeispiele hier analysiert wurden. Doch was für eine Bedeutung hatte das «Schweizerkreuz» für diese beiden Missionen? Der Autor ist überzeugt, dass der Schweiz eine gewisse «Brückenbauerfunktion» zufiel. Die Quellen stützen diese These. Vielleicht hatte die Präsenz der Schweiz in diesen Missionen tatsächlich einen gewissen Effekt, vor allem durch den «Mythos» der Neutralität. Dies zeigen z.B. die Quellen zu UNTAG-Namibia.

Die letzte Frage (3) lautete: Inwiefern hat es die Schweiz nach dem Kalten Krieg erreicht, ihre Rolle als Vermittlerin von Guten Diensten den neuen internationalen Gegebenheiten anzupassen, vor allem mit Hinblick auf ihr Erbe aus dem Systemkonflikt (Bindschedler-Doktrin)? Diese Frage lässt sich ebenfalls nicht so einfach beantworten. Die Antwort ist mit Ambivalenz behaftet. Teilweise hat es die Schweiz erreicht, nach dem Kalten Krieg als Erbringerin von Guten Diensten angesehen zu werden und sich somit den neuen Gegebenheiten angepasst. Einige würden sagen, die Neutralität und Gute Dienste würden dafür genutzt, für sich eine möglichst gute Position auszuhandeln. Doch jede Politik, auch Neutralitätspolitik, ist auch Machtpolitik. Jeder Staat ist darauf bedacht, eine für sich vorteilhafte Situation zu erreichen – somit auch die Schweiz.

2. Thesen

Wie kann die Forschungsfrage beantwortet werden? Die Schweiz hat es in jedem Fall beide Male durch Wandel erreicht, ihre Guten Dienste an die neuen Systeme der Weltpolitik zu adaptieren. Der Systemkonflikt war sicherlich die «stabilere» Ordnung. Deshalb reichte hier, um aus der Isolation auszubrechen, bereits der Einsitz in eine Kommission. Nach Ende des Kalten Krieges brauchte es schon etwas mehr Flexibilität, auch das Überdenken der Bindschedler-Doktrin. Deshalb kann diese Frage teilweise bejahend beantwortet werden. Die Schweiz hat es wiederum (kurzzeitig) geschafft, als Vermittlerin von Guten Diensten anerkannt zu werden. Nicht zuletzt hatte die Schweiz eine gewisse Vorbildfunktion, siehe Moskauer-Memorandum 1955 und Österreichs Neutralität nach Schweizer Vorbild. Es lassen sich folgende Abschlussthesen generieren:

These 1: Die Neutralität der Schweiz ist ständig in einem Wandel begriffen. Diese Flexibilität war ihr schon seit jeher eigen. Nur so kann sie sich den ständig auftretenden neuen Chancen und Herausforderungen der Weltpolitik stellen.

These 2: Die Schweiz nahm für andere Staaten und internationale Prozesse eine Vorbildfunktion ein. Damit strahlte die positive Wirkung von Neutralität und Gute Dienste, die sie auf das Landesinnere haben, auch in die Welt hinaus. So generierte sie zusätzliche Sicherheit in der Welt.

These 3: Spezifisch internationale Missionen erhielten durch den «Stempel» des «Schweizerkreuzes» einen starken Vertrauensvorschuss. Die Schweiz konnte bei internationalen Missionen als «brokerin» von «peacebuilding ideas» auftreten.⁵² Dadurch stieg das Vertrauen in die Mission selbst. Somit hatte die Schweizer Neutralität über ihre Vorbild- und Symbolfunktion hinaus einen direkten praktischen Nutzen für die einzelnen Missionen.

Was das nun für die heutige Zeit bedeutet, muss wiederum neu ausgehandelt werden. Dies hat dieser Aufsatz offengelassen und müsste mit weiterer Forschung untersucht werden.

Literaturverzeichnis

BENTELE URSINA/ZALA SACHA, Neutrality as a business strategy: Switzerland and Latin America in the Cold War, in: Bott Sandra/Hanhimäki Jussi M./Schaufelbuehl Janick Marina u. a. (Hrsg.): Neutrality and neutralism in the global Cold War: between or within the blocs?, London 2016 (Cold War History).

EIDGENÖSSISCHES DEPARTEMENT FÜR VERTEIDIGUNG, BEVÖLKERUNGSSCHUTZ UND SPORT – GRUPPE VERTEIDIGUNG, NNSC, 08. Juli 2025, <<https://www.vtg.admin.ch/de/nnsch>> (zit. VBS, NNSC).

EIDGENÖSSISCHES DEPARTEMENT FÜR VERTEIDIGUNG, BEVÖLKERUNGSSCHUTZ UND SPORT – GRUPPE VERTEIDIGUNG, UNTAG: Erste Schweizer Beteiligung an einer UNO-Mission, 18. März 2025, abrufbar unter <<https://www.vtg.admin.ch/de/untag-erste-schweizer-beteiligung-an-einer-uno-mission>> (zit. VBS, UNO-Mission).

FISCHER THOMAS, Die Rolle der Schweiz in der Iran-Geiselkrise 1979-1981: Eine Studie zur Politik der Guten Dienste im Kalten Krieg, Zürich 2004 (Zürcher Beiträge zur Sicherheitspolitik und Konfliktforschung), abrufbar unter <<https://doi.org/10.3929/ETHZ-A-004826990>> (zit. FISCHER, Iran-Geiselkrise).

FISCHER THOMAS, Switzerland's good offices: a changing concept, 1945-2002, Beiträge / Eidgenössische Technische Hochschule, Forschungsstelle für Internationale Beziehungen 37, Eidgenössische Technische Hochschule, Forschungsstelle für Internationale Beziehungen, Zürich

⁵² Vgl. GOETSCHEL, 312-333.

- 2002, abrufbar unter <<https://doi.org/10.3929/ethz-a-004445304>> (zit. FISCHER, a changing concept).
- FISCHER THOMAS/MÖCKLI DANIEL, The Limits of Compensation: Swiss Neutrality Policy in the Cold War, in: Journal of Cold War Studies 18 (4), 2016, S. 12–35, abrufbar unter <https://doi.org/10.1162/JCWS_a_00678>.
- GILBERT MARTIN: Never despair: 1945–1965, Bd. 8, 1988 (Winston S. Churchill / by Martin Gilbert).
- GOETSCHEL LAURENT: Neutrals as brokers of peacebuilding ideas?, in: Cooperation and Conflict 46 (3), 2011, S. 312–333, abrufbar unter <<https://doi.org/10.1177/0010836711416957>>.
- JORIO MARCO, Die Schweiz und ihre Neutralität: eine 400-jährige Geschichte, Zürich 2023 (zit. JORIO, Neutralität).
- JORIO MARCO, Der Wiener Kongress und die Schweiz, in: Olechowski Thomas/Mazohl Brigitte/Schneider Karin u. a. (Hrsg.): Der Wiener Kongress 1814/1815, Bd. I: Internationale Politik, 2019 (Denkschriften der philosophisch-historischen Klasse), abrufbar unter <<https://doi.org/10.2307/j.ctvvh86g9>> (zit. JORIO, Wiener Kongress).
- PROBST RAYMOND, Die Schweiz und die «guten Dienste», in: Riklin Alois/Haug Hans/Probst Raymond (Hrsg.): Neues Handbuch der schweizerischen Außenpolitik: = Nouveau manuel de la politique extérieure Suisse, Bd. 11, Bern 1992 (Schriftenreihe der Schweizerischen Gesellschaft für Aussenpolitik) (zit. PROBST, «gute Dienste»).
- PROBST RAYMOND, «Good Offices» in the Light of Swiss International Practice and Experience, 1989 (zit. PROBST, «Good Offices»).
- PROBST RAYMOND, Die «guten Dienste» der Schweiz, in: Annuaire de l'Association suisse de science politique = Jahrbuch der Schweizerischen Vereinigung für politische Wissenschaft (3), 1963, S. 21–49, abrufbar unter <<https://doi.org/10.5169/SEALS-170613>> (zit. PROBST, die «guten Dienste» der Schweiz).
- RIKLIN ALOIS, Neutralität, hls-dhs-dss.ch, 9. November 2010, abrufbar unter <<https://hls-dhs-dss.ch/articles/016572/2010-11-09/>>.
- STAMM KONRAD WALTER, Die guten Dienste der Schweiz: aktive Neutralitätspolitik zwischen Tradition, Diskussion und Integration, Bern, Frankfurt 1974 (Europäische Hochschulschriften: Reihe 3, Geschichte und ihre Hilfswissenschaften).
- TRACHSLER DANIEL, Bundesrat Max Petitpierre: Schweizerische Aussenpolitik im Kalten Krieg 1945 – 1961, Zürich 2011 (NZZ Libro) (zit. TRACHSLER, Schweizerische Aussenpolitik im Kalten Krieg).
- TRACHSLER DANIEL, Gute Dienste – Mythen, Fakten, Perspektiven, in: Wenger Andreas (Hrsg.), Bulletin 2004 zur schweizerischen Sicherheitspolitik, Zürich 2004 (Bulletin zur schweizerischen Sicherheitspolitik), abrufbar unter <<https://doi.org/10.3929/ETHZ-B-000085484>>, Stand: 27. August 2025 (zit. TRACHSLER, Gute Dienste).
- WENGER ANDREAS/MAUER VICTOR, Die Schweiz und friedensunterstützende Operationen: Eine verteidigungspolitische Herausforderung mit strategischer Dimension, in: Wenger Andreas (Hrsg.): Bulletin 2004 zur schweizerischen Sicherheitspolitik, 2004 (Bulletin zur schweizerischen Sicherheitspolitik), S. 199, abrufbar unter <<https://doi.org/10.3929/ETHZ-B-000085484>>.

WENGER ANDREAS/NÜNLIST CHRISTIAN, Aufwertung der Sicherheitspolitischen Beiträge der Schweizer Aussenpolitik, in: Nünlist Christian/Thränert Oliver (Hrsg.): Bulletin 2016 zur schweizerischen Sicherheitspolitik, Zürich (Bulletin zur schweizerischen Sicherheitspolitik), abrufbar unter <https://css.ethz.ch/publikationen/bulletin-zur-schweizerischen-sicherheitspolitik/details.html?id=/b/u/1/1/bulletin_2016_on_swiss_security_policybu>.

WYLIE NEVILLE, Switzerland: a neutral of distinction?, in: Wylie, Neville (Hrsg.): European neutrals and non-belligerents during the Second World War, 7. Oktober 2001, S. 331–354., abrufbar unter <<https://doi.org/10.1017/CBO9780511523793.016>>.



Juristisch sicher handeln.

Berufsbegleitende Weiterbildung
CAS Angewandtes Strafprozessrecht

Startdatum: 20. Februar 2026

Weitere Informationen: www.zhaw.ch/abl/cas-aspr

School of
Management and Law



Zeugnisverweigerungsrecht für Sozialarbeitende im Kontext von Fanarbeit im Fussball

Tim Willmann / Elena Urech / Alain Brechbühl / Jonas Weber*

Für die Tätigkeit von Sozialarbeitenden, insbesondere im Kontext von Fussballfans, ist ein gefestigtes Vertrauensverhältnis zur Klientel eine elementare Grundlage. Da weder in Deutschland noch in der Schweiz ein ausreichendes Zeugnisverweigerungsrecht für Sozialarbeitende besteht, wird dieses Vertrauensverhältnis durch eine Aussagepflicht in Strafverfahren gegen Fans gefährdet. Im vorliegenden Artikel werden anhand eines Urteils des Amtsgerichts Karlsruhe die Problematik nachgezeichnet, eine Kontextualisierung des Berufsfelds erstellt, die rechtlichen Grundlagen dargelegt und für eine Erweiterung des Zeugnisverweigerungsrechts im Strafprozess argumentiert.

Inhalt

I.	Einleitung	28
II.	Fangewalt und sozioprofessionelle Fanarbeit	29
1.	Fantypologie	29
2.	Massnahmen zur Eindämmung von Fangewalt	30
3.	Sozioprofessionelle Fanarbeit und SLO	32
III.	Zeugnisverweigerungsrecht für Sozialarbeitende in Deutschland und der Schweiz	34
1.	Gesetzliche Grundlagen in Deutschland	34
a)	Rechtslage	34
aa)	Zeug*innen im Strafprozessrecht	34

* TIM WILLMANN (MLaw), wissenschaftlicher Assistent und Doktorand, ELENA URECH (M.A. in Sozialwissenschaften), wissenschaftliche Assistentin, Dr. ALAIN BRECHBÜHL, Projektverantwortlicher der Forschungsstelle «Gewalt bei Sportveranstaltungen», Prof. Dr. JONAS WEBER, Professor für Strafrecht und Kriminologie und Leiter der Forschungsstelle «Gewalt bei Sportveranstaltungen», alle am Institut für Strafrecht und Kriminologie der Universität Bern.

bb)	Zeugnisverweigerungsrecht	35
cc)	Folgen einer unerlaubten Zeugnisverweigerung	36
b)	Gerichtsurteil des AG Karlsruhe	37
aa)	Sachverhalt	37
bb)	Erwägungen des Gerichts	37
2.	Gesetzliche Situation in der Schweiz	39
a)	Rechtslage	39
aa)	Zeug*innen im Strafprozessrecht	39
bb)	Zeugnisverweigerungsrecht	40
cc)	Folgen einer unerlaubten Zeugnisverweigerung	41
b)	Die Situation für Sozialarbeitende	42
IV.	Konsequenzen	43
1.	Welche Aufgaben erfüllen Fanarbeitende – und welche nicht?	43
2.	Fehlendes Zeugnisverweigerungsrecht für Sozialarbeitende als Problembereich	45
3.	Notwendigkeit einer Gesetzesrevision	47
V.	Fazit	48
	Literaturverzeichnis	50

I. Einleitung

Fussball besitzt in unseren Breitengraden eine grosse gesellschaftliche Bedeutung. Kommt es im Rahmen von Spielen zu normabweichendem oder gewalttätigem Verhalten, folgt häufig eine grössere mediale Berichterstattung. Diese besondere mediale Aufmerksamkeit führt teilweise zu einer Kopplung von Fankultur und normabweichendem Verhalten. Als Konsequenz wird deviantes und delinquentes Verhalten im Rahmen von Fussballspielen auch als gesellschaftliches und innenpolitisches Thema wahrgenommen.¹ In diesem Zusammenhang wird häufig die Forderung nach einer Identifikation der fehlbaren Person und deren harten Bestrafung laut.² Ein gesetzlich vorgesehenes Beweismittel ist dabei die Aussage von Zeug*innen, welche in einem Fall in Deutschland jedoch selbst zum Gegenstand eines Strafverfahrens wurde. Das Amtsgericht Karlsruhe verurteilte 2024 drei Mitarbeitende eines Fanprojekts zu Geldstrafen, weil sie in einem anderen Prozess unberechtigtweise ihre Aussage verweigerten. Als Fanprojekte bezeichnen sich dabei Institutionen, die

¹ GABLER, Fanprojekte, 303 ff.

² Vgl. MEIER, 67 f.

ihre Tätigkeit mit den Methoden der sozialen Arbeit bezogen auf Fans eines Sportteams ausrichten.³ Was auf den ersten Blick unspektakulär erscheinen mag, hat im Bereich der Sozialen Arbeit weitreichende Konsequenzen. Ein gefestigtes Vertrauensverhältnis der Sozialarbeitenden zu ihrem Klientel ist die Grundlage für deren Arbeit. Die Gerichtsverhandlung sorgte entsprechend für grosses Aufsehen und wurde bereits vorgängig medial eng begleitet.⁴ Auch im Schweizer Profifussball sind mit sozioprofessionellen Fanarbeitsstellen und den Supporter Liaison Officers (SLO) der Clubs ähnliche Konzepte vorhanden, die bzw. deren Mitarbeitende von einer Zeug*innenvorladung betroffen sein könnten. Dieser Beitrag soll deshalb die Problematik einer Zeugnisverweigerung durch Sozialarbeitende erörtern, die geltenden gesetzlichen Grundlagen skizzieren und Lösungsansätze für die Zukunft aufzeigen.

II. Normabweichendes Fanverhalten und sozioprofessionelle Fanarbeit

1. Fantypologie

Erstmals verwendet wurde der Begriff «Fan» gegen Ende des 19. Jahrhundert in den USA, um Anhänger*innen von Baseball zu beschreiben. Fan-Praktiken lassen sich aber bis in die Antike zurückverfolgen, bspw. im Rahmen von Gladiatoren-Kämpfe oder Pferderennen.⁵ In einem generellen Definitionsversuch gelten Fans als «Menschen, die längerfristig eine leidenschaftliche Beziehung zu einem für sie externen, öffentlichen, entweder personalen, kollektiven, gegenständlichen oder abstrakten Fanobjekt haben und in die emotionale Beziehung zu diesem Objekt Zeit und/oder Geld investieren».⁶ Genauere Definitionen von Fans sind meistens auf eine konkrete Art von Fans⁷ – hier Fussballfans – bezogen und ergeben auch nur für diese Sinn. Fans definieren sich immer in Abgrenzung zu anderen Fans oder eben nicht-Fans.⁸ Die Abgrenzung zu einem «nicht-wir», welche ein Zusammengehörigkeitsgefühl herstellt, ist charakteristisch für Fanszenen und die Herstellung ihrer Identität.⁹ Hierbei wird

³ Vgl. zum Ganzen ARNOLD/KOTTHAUS, 11 ff.

⁴ TIEDE.

⁵ THALHEIM, 22.

⁶ ROOSE/SCHÄFER/SCHMIDT-LUX, 12.

⁷ Im vorliegenden Artikel sind mit Fans jeweils Fussballfans gemeint, die Begriffe werden als Synonyme verwendet.

⁸ ROOSE/SCHÄFER/SCHMIDT-LUX, 11 ff.

⁹ PFADENHAUER/HITZLER/HONER, 10.

Fankultur als Subkultur verstanden, die sich von der dominanten Kultur (das «nicht-wir»), aber auch von anderen Subkulturen unterscheiden und somit auch abgrenzen will.

Ein Beispiel sind etwa die im Fussball präsenten «Ultras»: Sie definieren sich als leidenschaftlichere Fans wie jene, die sich nur das Spiel im Stadion anschauen und dann wieder nach Hause fahren. Anders als andere Fans *leben* Ultras für den eigenen Fussballverein. Sie fallen durch selbstentworfenen Kleidung, Fangesängen, Choreografien und Pyrotechnik auf.¹⁰ Sowohl in Deutschland als auch der Schweiz werden die Fankurven heute von der Kultur der Ultras dominiert.¹¹

Aber auch Drittparteien unterteilen Fans in verschiedene Kategorien. In der Forschung wird von *konsumorientierten*, *fussballorientierten* und *erlebnisorientierten* Fans gesprochen.¹² Die Polizei teilt die Fans in das A-B-C-Modell ein, wobei Typ A ein friedlicher, Typ B ein gewaltgeneigter und Typ C ein gewaltsuchender Fan ist.¹³ Diese Kategorisierungen haben auch immer ein Ziel: Die Fans stellen damit ihre Identität her, die Polizei will Fans in Bezug auf ihr Risiko für normabweichendes Verhalten unterscheiden, während die Unterschiedlichen Fan-Definitionen im Forschungskontext eher untersuchen, wieso sich Fans in das Stadion begeben.

2. Massnahmen zur Eindämmung von normabweichenden Fanverhalten

Fans und ihr Verhalten wurden zunehmend zu einem sicherheitsrelevanten «Problem», als der Fussball durch eine Kommerzialisierung von einem Nischenprodukt zu einem Massenprodukt umgestaltet wurde.¹⁴ Durch die grosse Bedeutung, die der Fussball ohnehin schon besitzt, führen selbst kleinere Vorkommnisse zu einer grossen Aufmerksamkeit.¹⁵ Dies bedeutet, dass heute insbesondere die grosse Anzahl an Zuschauenden, die heterogene Struktur der Fans und die emotional aufgeladene Stimmung für behördliche Herausforderungen sorgen. In der Schweiz wurde der Gesetzgeber bereits 2005 aktiv und schuf spezifische Massnahmen zur Verhinderung von Gewalt anlässlich

¹⁰ PILZ/WÖLKI-SCHUMACHER, 5 ff.; MEIER, 12.

¹¹ GABLER, Ultras, 54; BRECHBÜHL/SCHUMACHER DIMECH/SEILER, 868; GERSCHEL/SIMON/ZEYN, 43; Bundesamt für Sport, 7.

¹² PILZ, 6.

¹³ Zentrale Informationsstelle Sporteinsätze, 7.

¹⁴ ARNOLD/KOTTHAUS, 50.

¹⁵ GABLER, Fanprojekte, 303 f.

von Sportveranstaltungen, die mittlerweile in einem gesamtschweizerischen Konkordat festgehalten sind. Das Konkordat trat 2009 in Kraft und wurde 2012 bereits revidiert und verschärft.¹⁶ Das revidierte Konkordat über Massnahmen gegen Gewalt anlässlich von Sportveranstaltungen (kurz «Hooligan Konkordat») statuiert eine Bewilligungspflicht für die Fussball- und Eishockeyspiele der höchsten Liga im Männerfussball, wobei die Bewilligungen an Auflagen geknüpft werden können (Art. 3a Hooligan Konkordat). Neben dieser Möglichkeit zur Auflagenerteilung ermöglicht das Konkordat den Behörden, Fernhaltungsmassnahmen für Fans zu verfügen, denen nachweislich gewalttätiges Verhalten gegen Personen oder Sachen nachgewiesen werden kann. Dabei sollen die betroffenen Personen bis zu drei Jahre lang von den entsprechenden Fussball- oder Eishockeyspielen ferngehalten werden. Mittels Rayonverbot (Art. 4 f. Hooligan Konkordat) wird dem betroffenen Fan ein Betretungsverbot für das Stadion(-umfeld) auferlegt, mit einer Meldeauflage (Art. 6 f. Hooligan Konkordat) muss sich die Person zu bestimmten Zeiten rund um den Spieltag bei einer Amtsstelle (z.B. einer Polizeiwache) melden. Neben den Fernhaltungsmassnahmen wenden die zuständigen Bewilligungsbehörden vermehrt auch Massnahmen an, die eine gesamte Fangruppe betreffen. Im Rahmen eines sog. Kaskadenmodells werden aufgrund von (behördlich definierten) schwerwiegenden Vorkommnissen bei zukünftigen Spielen konkrete Massnahmen wie verschärfte Kontrollen beim Stadioneinlass oder Schliessungen von Stadionsektoren angeordnet.¹⁷ Gerade diese Sektorschliessungen stossen bei den Fankurven, aber auch bei den Fussballclubs selbst auf Widerstand.¹⁸ Es scheint sich aber bei allen Parteien, insbesondere Sicherheitsbehörden, Liga und Clubs, die Haltung durchgesetzt zu haben, dass die Gewalt rund um den Fussball mit rein repressiven Massnahmen nicht genügend reduziert werden kann.¹⁹ Die daraus resultierenden dialogbasierten Bemühungen, insbesondere Fanprojekte bzw. sozioprofessionelle Fanarbeitsstellen²⁰, erhalten so auch von verschiedenen Seiten Zuspruch.²¹

¹⁶ Zur Geschichte des Konkordats vgl. FLEISCHMANN, 95 ff.

¹⁷ Vgl. dazu WILLMANN/BRECHBÜHL/WEBER, 501 ff.

¹⁸ WILLMANN/BRECHBÜHL/WEBER, 502 f.

¹⁹ Vgl. etwa das Teilprojekt «Cluballianzen» des Projekts «Progresso», Projektgruppe Progresso, 141 ff.

²⁰ In Deutschland wird der Begriff Fanprojekt verwendet, während in der Schweiz von sozioprofessioneller Fanarbeit gesprochen wird. In dem vorliegenden Artikel werden die beiden als Synonyme verwendet.

²¹ Vgl. Projektgruppe Biglietto+, 50.

3. Sozioprofessionelle Fanarbeit und SLO

Sozioprofessionelle Fanarbeitende arbeiten nicht mit den gleichen Fan-Definitionen wie die Behörden oder Fans selbst, sondern betreiben aufsuchende Soziale Arbeit mit Jugendlichen und jungen Erwachsenen, die zeitweise oder regelmässig im Umfeld des Profifussballs eines gewissen Clubs anzutreffen sind und somit zu der Fanszene gehören.²² In den meisten Fällen ergibt sich daraus die Arbeit mit der Gruppe der organisierten Fanszene eines Clubs, wobei die Adressat*innen der jeweiligen Fanarbeitsstellen stark abhängig von den lokalen Modellen sind. Die vereinzelt Stellen haben jeweils sehr individuelle Herangehensweisen und Umsetzungen ihres Auftrags. Fanarbeit betrachtet Fussballfans bzw. die Fankurve nicht in erster Linie als Risikofaktor, sondern als Menschen bzw. als soziale Bewegung mit kreativen Ressourcen und Potenzialen, die es zu fördern und anzuerkennen gilt.²³ Das erste Fanprojekt wurde 1981 in Bremen gegründet, wobei in Deutschland Fanprojekte an weiteren Standorten in den kommenden Jahren folgten. Diese ersten Fanprojekte, die in der Tradition linker antifaschistischer Jugendarbeit standen, wichen damals in ihrer Ausrichtung von den heutigen Projekten ab. Das Ziel dieser Fanprojekte war primär die Begleitung und Förderung junger Menschen. Zu Beginn waren diese jedoch prekär finanziert und konstant von einer Schliessung bedroht. Anfangs der 1990er Jahre machen die Initiator*innen der Fanprojekte darauf aufmerksam, dass rein repressive Massnahmen nur begrenzt Wirkung in der Bekämpfung sogenannter Fangewalt zeigen und dass diese sogar kontraproduktiv sein können. Im Jahr 1991 wurde von Politik und Verbänden in Deutschland erstmals ein gemeinsames Konzept entwickelt, das Nationale Konzept Sport und Sicherheit (NKSS). Ein zentrales Ziel dessen besteht in der flächendeckenden Implementierung und Institutionalisierung sozialpädagogischer Fanprojekte. Mit dem NKSS entstand auch die Koordinationsstelle Fanprojekte (KOS), die ebenso die Professionalisierung der Fanprojekte vorantrieb. Das NKSS veranschaulicht das Bekenntnis zu einer immer stärker werdenden Forderung an Soziale Arbeit hinsichtlich Risikoorientierung, Einführung von Qualitätsstandards und Evidenz- sowie Effizienzforderungen. Der Übergang von Hooligans zu Ultra-orientierten Fans gegen das Ende der 1990er Jahre in Deutschland führte zu einem Paradigmenwechsel der Fanprojekte, die Rolle der Fanprojekte als Vermittler und Erklärer gewann immer mehr an Wichtigkeit und damit auch der Kontakt zu den Behörden.²⁴ Die Kommunikation mit

²² ARNOLD/KOTTHAUS, 26 f.

²³ Bundesamt für Sport, 12.

²⁴ GABLER, Fanprojekte, 305 ff.

der Polizei, welche in den Anfängen noch verpönt war, entwickelte sich als Handlungsfeld anfangs der 2010er Jahren, besonders mit der Einführung der Regionalkonferenzen. Diese fördern die Zusammenarbeit der Clubs, Fanprojekte und Polizei und unterstützen die präventiven Bemühungen aller Parteien.

Der Ansatz der Fanprojekte galt vor deren Institutionalisierung als exotisch und war sehr umstritten, mittlerweile haben sie sich als fester Bestandteil der Jugendarbeit etabliert²⁵. Sie geniessen aber immer noch unverhältnismässig viel Aufmerksamkeit von Medien und Öffentlichkeit.²⁶

In der Schweiz entstanden die ersten Fanarbeitsstellen in den 2000er Jahren. Die erste 2003 in Basel gegründet, folgten in Bern, Luzern und Zürich 2007 und 2008 die Nächsten. In Anlehnung an die Entwicklung in Deutschland wurde im Jahr 2009 ein «Runder Tisch zur Bekämpfung von Gewalt im Umfeld von Sportveranstaltungen» initiiert, dessen Aufgabe darin bestand, ein nationales Rahmenkonzept für Fanarbeit zu entwickeln. Der Verein «Fanarbeit Schweiz» wurde von 2005 bis 2021 finanziell unterstützt, wobei die Mittel anfänglich von der Swiss Football League (SFL), dem Schweizerischen Fussballverband (SFV) sowie der SBB bereitgestellt wurden. Im Unterschied zum NKSS wurden in Rahmenkonzept keine Regelungen zur Finanzierung der Fanarbeitsstellen festgelegt. Es dient jedoch als Grundlage bzw. Orientierungspapier für die zukünftige Entwicklung der Fanarbeit in der Schweiz. Heute gibt es insgesamt sechs Fanarbeitsstellen, je eine in Basel, Bern, Luzern, St. Gallen und zwei in Zürich. Seit dem Jahr 2012 besteht für Fussballclubs in Europa die Verpflichtung, eine*n Supporter Liaison Officer (SLO) zu beschäftigen. Die Hauptaufgabe dieser Position besteht in der Vermittlung zwischen den Fans, dem Verein, der Polizei und weiteren relevanten Akteuren.²⁷ SLOs werden auch als Fanverantwortliche bzw. Fanbeauftragte sowie «clubbezogene Fanarbeit» bezeichnet. Diese Rolle ist vor allem relevant für Clubs, die über keine sozioprofessionelle Fanarbeitsstelle verfügen. Bei den Clubs, die sozioprofessionelle und clubbezogene Fanarbeit haben, können sich die beiden Stellen die Aufgaben im präventiven Bereich teilen. Im Gegensatz zu Fanarbeitenden haben SLOs nicht zwingend eine sozialarbeiterische Ausbildung und sind einzig durch den Club angestellt. Letztlich übernehmen Fanarbeitende und SLOs aber eine Vielzahl ähnlicher Aufgaben und sind folglich beide auf ein bestehendes Vertrauensverhältnis mit den Fans angewiesen. In der Schweiz existieren SLOs, die in hohem Masse dem Modell der sozioprofessionellen Fanarbeit ent-

²⁵ GABRIEL/ZEYN, 27.

²⁶ GABRIEL/ZEYN, 28 f.

²⁷ Union Europäischer Fussballverbände.

sprechen, während andere SLOs einen stark abweichenden Ansatz verfolgen. Auch hier ist die Umsetzung des Modells abhängig von lokalen Faktoren und Begebenheiten. In diesem Artikel fokussieren sich die Überlegungen in erster Linie auf die Gruppe der sozioprofessionellen Fanarbeitenden. Es kann jedoch argumentiert werden, dass diese Überlegungen ebenfalls auf das Arbeitsmodell der SLOs anwendbar sind, da beide mit ähnlichen, wenn nicht gleichen Herausforderungen konfrontiert sind.

III. Zeugnisverweigerungsrecht für Sozialarbeitende in Deutschland und der Schweiz

Nach der Darstellung dieser Praxisgrundlagen erfolgt nun eine Erörterung der geltenden gesetzlichen Grundlagen hinsichtlich eines Zeugnisverweigerungsrechts, wobei die deutschen sowie die schweizerischen Regularien betrachtet werden. Anschliessend soll mit den gewonnenen Erkenntnissen die Frage geklärt werden, inwiefern eine Gesetzesrevision hinsichtlich des Zeugnisverweigerungsrechts in der Schweiz die Situation für Sozialarbeitende verbessern könnte.

1. Gesetzliche Grundlagen in Deutschland

a) Rechtslage

*aa) Zeug*innen im Strafprozessrecht*

Die Verfahrensrolle des*der Zeug*in ist im 6. Abschnitt der deutschen Strafprozessordnung (D-StPO²⁸) in §§ 48 geregelt. Nach der deutschen Rechtsprechung ist Zeug*in, wer in einem Strafverfahren, das nicht gegen ihn*sie selbst gerichtet ist, seine*ihre Wahrnehmungen über Tatsachen durch Aussage kundgeben soll.²⁹ Damit unterscheiden sich Zeug*innen von der beschuldigten Person, die im deutschen Strafprozess niemals Zeug*in in eigener Sache sein kann.³⁰ Als Zeug*in besteht für die Aufklärung und die Wahrheitsermittlung grundsätzlich eine Verpflichtung, wahrheitsgemäss und vollständig Angaben zur Sache zu machen.³¹ Folglich besteht eine grundsätzliche Pflicht zur Aussage, die mit verschiedenen Massnahmen auch durchgesetzt werden kann.

²⁸ Deutsche Strafprozessordnung vom 7. April 1987 (D-StPO, BGBl. I 1987 S. 1074).

²⁹ EISENBERG, 430.

³⁰ EISENBERG, 432.

³¹ EISENBERG, 469.

Ein Zeugnisverweigerungsrecht besteht nur, wenn dieses gesetzlich vorgesehen ist.

bb) Zeugnisverweigerungsrecht

Unter bestimmten, gesetzlich normierten Umständen besteht entgegen der Grundsatzregel jedoch ein Zeugnisverweigerungsrecht. Dieses ist in §§ 52 D-StPO geregelt und enthält die verschiedenen Situationen, in denen eine Zeugnisverweigerung zulässig ist. So erlaubt § 52 D-StPO eine Verweigerung der Zeug*innenaussage, wenn zwischen der zur Zeug*innenaussage vorgeladenen und der beschuldigten Person ein besonderes Verhältnis besteht, namentlich aufgrund Verlobung, Heirat, Lebenspartnerschaft oder Verwandt- oder Schwäger*innenschaft. § 53 D-StPO normiert zudem ein Zeugnisverweigerungsrecht für Berufsgeheimnisträger*innen, das im vorliegenden Kontext besonders von Relevanz ist. Im erwähnten Paragraphen sind verschiedene Berufsgattungen festgehalten, die sich trotz Vorladung als Zeug*in auf ein Zeugnisverweigerungsrecht berufen dürfen. So sind beispielsweise Geistliche, Anwält*innen, Ärzt*innen oder bestimmte mandatierte Politiker*innen zur Verweigerung ihrer Aussage über dasjenige berechtigt, was ihnen im Rahmen ihrer Berufstätigkeit anvertraut worden oder bekanntgeworden ist. Ebenfalls können sich bestimmte Berufsgruppen der Sozialen Arbeit, namentlich Mitglieder oder Beauftragte einer anerkannten Beratungsstelle im Zusammenhang mit Schwangerschaften (§ 53 Abs. 1 Nr. 3a D-StPO) oder aber Beratende für Fragen in Bezug auf eine Betäubungsmittelabhängigkeit (§ 53 Abs. 1 Nr. 3b D-StPO) auf ein Zeugnisverweigerungsrecht berufen. Gemäss der überwiegenden Lehre in Deutschland ist die Aufzählung in § 53 D-StPO als abschliessend zu verstehen.³² Mit § 54 D-StPO besteht zudem eine Norm zur Aussagegenehmigung für Angehörige des öffentlichen Dienstes. Befragte Zeug*innen müssen auch keine Auskunft auf solche Fragen geben, deren Beantwortung sie selbst oder Angehörige i.S.v. § 52 Abs. 1 D-StPO in Gefahr bringen würden, selbst wegen einer Straftat oder einer Ordnungswidrigkeit verfolgt zu werden (§ 55 Abs. 1 D-StPO).

Neben der gesetzlich normierten Variante des Zeugnisverweigerungsrechts lässt sich auch ein übergesetzliches, direkt aus dem Grundgesetz hergeleitetes Zeugnisverweigerungsrecht anwenden. Dieses kommt jedoch ausschliesslich im Einzelfall nach Abwägung der Belange der Strafrechtspflege und den Ge-

³² MüKo StPO-KREICKER, § 53 Rz. 3 m.w.H.

heimhaltungsinteressen des Einzelnen unter Beachtung des Grundsatzes der Verhältnismässigkeit in Betracht.³³

cc) *Folgen einer unerlaubten Zeugnisverweigerung*

Unbestritten ist eine Strafbarkeit nach §§ 153 D-StGB³⁴ bei einer falschen, d.h. wahrheitswidrigen Zeug*innenaussage. So werden Zeug*innen, die vor Gericht oder einer anderen eidlichen Vernehmung uneidlich falsch aussagen, mit einer Freiheitsstrafe von drei Monaten bis fünf Jahren bestraft (§ 153 D-StGB), wobei der Meineid i.S.v. § 154 D-StGB noch eine höhere Mindeststrafe vorsieht. Etwas komplexer erscheint dabei die Situation, wenn gar keine Aussage gemacht wird: Erscheint der*die vorgeladene Zeug*in nicht zur Vernehmung, können die durch das Ausbleiben verursachten Kosten auferlegt werden (§ 51 D-StPO). Dies ist auch möglich, wenn ein*e Zeug*in zwar erscheint, jedoch kein Zeugnis ablegt, ohne dass die Voraussetzungen eines Zeugnisverweigerungsrechts erfüllt wären (§ 70 D-StPO). Zugleich wird gegen ihn*sie ein Ordnungsgeld festgesetzt (Abs. 1). Auch kann zur Erzwingung der Aussage Haft angeordnet werden (sog. Beugehaft, Abs. 2). Die Anordnung einer Beugehaft ist insbesondere aufgrund des Verhältnismässigkeitsprinzips im Lichte der gesamten Umstände des Verfahrens zu würdigen und soll lediglich zur Anwendung kommen, wenn es nach den Umständen des Falles unerlässlich ist.³⁵

In der deutschen Lehre und Rechtsprechung ist bis anhin umstritten, ob eine unerlaubte Zeugnisverweigerung auch ein eigenständiges Strafverfahren gegen die zur Aussage verpflichteten Person nach sich ziehen kann. So vertraten u.a. das LG Ravensburg und das OLG Köln die Auffassung, dass die unberechtigte Verweigerung des Zeugnisses gegebenenfalls als Strafvereitelung durch Unterlassen i.S.v. § 258 i.V.m. § 13 D-StGB darstellen kann.³⁶ Während das LG Itzehoe dieser Auffassung entschieden entgegengetreten ist³⁷, lässt sich in der Literatur keine einstimmige Position ausmachen.³⁸ Mit dem AG Karlsruhe beschäftigte sich nun erstmals ein Gericht mit der Strafbarkeit nach § 258 i.V.m. § 13 D-StGB in Bezug auf eine unberechtigte Zeugnisverweigerung durch Mitarbeitende eines Fanprojekts.

³³ Urteil des Amtsgerichts Karlsruhe, 17 Cs 530 Js 45512/23, IV. 2d.

³⁴ Deutsches Strafgesetzbuch vom 13. November 1998 (BGBl. I S. 3322).

³⁵ MüKo StPO-MAIER, § 70 Rz. 33.

³⁶ Landgericht Ravensburg NStZ-RR 2008, 177; Oberlandesgericht Köln NStZ-RR 2010, 146.

³⁷ Landgericht Itzehoe NStZ-RR 2010, 10.

³⁸ Vgl. zum Ganzen POPP, 418 f.; BeckOK StGB-RUHMANSEDER, § 258 Rz. 16.

b) Gerichtsurteil des AG Karlsruhe

aa) Sachverhalt

Im Oktober 2022 fand das Fussballspiel des Karlsruher Sportclub (KSC) gegen den FC St. Pauli statt, bei dem infolge des Abbrennens von pyrotechnischen Gegenständen und der damit verbundenen Freisetzung von Rauchgasen im Heimsektor mindestens elf unbeteiligte Personen verletzt wurden.³⁹ Die Staatsanwaltschaft Karlsruhe führte deshalb u.a. gegen 21 Fans des KSC ein Verfahren hinsichtlich einer gefährlichen Körperverletzung i.S.v. §§ 223, 224 D-StGB. Im Rahmen der Ermittlungen wurde bekannt, dass die Pyrotechnik für die Choreografie vermutlich durch Mitglieder der involvierten Fanggruppierung am Tag vor dem Spiel bei oder in den Räumlichkeiten des Fanprojekts gelagert wurde.⁴⁰ Es gab im Nachgang des Spiels ebenfalls ein durch Mitarbeitende des Fanprojekts vermitteltes Gespräch von Mitgliedern der involvierten Fanggruppierung und einer Geschädigten.

Auf Anordnung der Staatsanwaltschaften wurden drei Mitarbeitende des Fanprojekts vorgeladen, um diese insbesondere zu ihren Wahrnehmungen und den Nutzungs- und Schliessverhältnissen im Fanprojekt zu befragen. Trotz vorgängiger Belehrung in Bezug auf die geltende Aussage- und Wahrheitspflicht sowie einem zwischenzeitlich verhängten Ordnungsgeld verweigerten die drei vorgeladenen Personen jegliche Aussagen. Auch bei einer weiteren polizeilichen Befragung sowie der im Oktober 2023 stattfindenden richterlichen Vernehmung verweigerten die vorgeladenen Mitglieder des Fanprojekts jegliche Aussagen.

Die Staatsanwaltschaft eröffnete anschliessend ein Verfahren aufgrund einer Strafvereitelung durch Unterlassen (§§ 258, 13 D-StPO), welches nun vor dem Amtsgericht Karlsruhe erstinstanzlich behandelt wurde.

bb) Erwägungen des Gerichts

Das Gericht hält zu Beginn fest, dass die objektiven Tatumstände nicht bestritten werden. So haben sich die Angeklagten vorwiegend zu der rechtlichen Bewertung ihrer verweigerten Aussage eingelassen (III/2).

Den Mitarbeitenden des Fanprojekts war zweifelsfrei bewusst, dass sie kein Aussageverweigerungsrecht haben. Die abschliessende Aufzählung der Be-

³⁹ Urteil des Amtsgerichts Karlsruhe, 17 Cs 530 Js 45512/23, II.

⁴⁰ Urteil des Amtsgerichts Karlsruhe, 17 Cs 530 Js 45512/23, II.

rufsgeheimnisträger in § 53 D-StPO nennt keine Sozialarbeitende, die für Fanprojekte arbeiten (III/2d). So wurden sie bei den Vernehmungen jeweils auf ihre Aussagepflicht hingewiesen. Auch haben sich die drei Angeklagten mehrmals öffentlich zum Verfahren gegen sie geäußert, u.a. in einem Zeitungsartikel, einer Fernsehsendung und einem Podcast. Dabei wurde von den Angeklagten selbst dargelegt, dass sie kein Zeugnisverweigerungsrecht besitzen (III/2e). Den Fanprojektmitarbeitenden war auch bewusst, dass sie selbst hinsichtlich des Verfahrens nach §§ 223, 224 D-StGB nicht zur Zielscheibe der Justiz werden, selbst wenn sie als Zeug*innen eine Aussage machen würden. So besteht neben einem allfälligen Zeugnisverweigerungsrecht auch kein allfälliges Auskunftsverweigerungsrecht i.S.v. § 55 D-StPO (IV/2f). Auch auf ein unmittelbar aus dem Grundgesetz abgeleitetes Zeugnisverweigerungsrecht können sich die Angeklagten nicht berufen. Das öffentliche Interesse an der vollständigen Wahrheitsermittlung und effektiven Strafverfolgung betreffend das Zünden von Pyrotechnik, welches die Verletzung von elf Personen zur Folge hatte, überwiegt das private Interesse der Angeklagten an einer Zusammenarbeit mit Fans im Fanprojekt (IV/2d).

Die Aussageverweigerung der Angeklagten führte nicht feststellbar zu einem Eintritt einer Verzögerung, Abmilderung oder einem Ausbleiben der Strafverfolgung, sodass diese behindert werden konnte und so keine Vollendung eingetreten ist. Der Versuch der Strafvereitelung ist gemäss § 258 Abs. 4 D-StGB strafbar (IV/1). Für die Begehung eines Unterlassungsdelikts bedarf es sowohl einer Garantenstellung als auch eines Vorsatzes. Eine Garantenpflicht trifft nicht alle Zeug*innen, sehr wohl aber diejenige*n, die richterlich vernommen werden. Die Angeklagten wurden zu Beginn der richterlichen Vernehmung auf eine Möglichkeit der Strafbarkeit wegen versuchter Strafvereitelung durch Unterlassen hingewiesen (IV/2b). Sie handelten vorsätzlich, rechtswidrig und schuldhaft, sodass sich diese der versuchten Strafvereitelung durch Unterlassen in 21 tateinheitlichen Fällen schuldig gemacht haben (IV).

Im Urteil wurde das vorgebrachte Motiv für die unberechtigte Zeugnisverweigerung mehrmals aufgegriffen. So meldete sich die Rechtsanwältin der Beschuldigten bereits bei der ersten Vorladung der Zeug*innen bei der Staatsanwaltschaft und bat um eine Absage der Vernehmung, da dadurch das besondere Vertrauensverhältnis der Angeklagten zu den Fans gefährdet wird. An der Vernehmung wurde festgehalten, das Vertrauensverhältnis habe die Staatsanwaltschaft bei der Aufstellung des Fragenkatalogs jedoch berücksichtigt (III/2b). Auch bei mehreren Medienauftritten der Angeklagten wurde die Beziehung zwischen den Mitarbeitenden des Fanprojekts und dessen Klientel thematisiert. So würde eine Aussage über die Zielgruppe schnell das Vertrauen

und damit zusammenhängend die Arbeitsgrundlage zerstören (III/2e). Das Gericht würdigte dieses Spannungsfeld im Rahmen der Strafzumessung und führte diese Gefährdung der Beziehung als Strafmilderungsgrund auf. Allerdings befand das Gericht, dass die direkte sozialpädagogische Arbeit der Angeklagten nicht betroffen gewesen sein dürfte, da die angeklagten Fans um die dreissig Jahre alt waren und somit nicht mehr in das Alter von Jugendlichen fallen (III/2a und V).

Das Gericht verurteilte die drei Angeklagten zu einer Geldstrafe von je 90 Tagessätzen. Gegen das Urteil wurde im Anschluss Berufung eingelegt.⁴¹ Im Oktober 2025 haben sich die Angeklagten, die Staatsanwaltschaft und die Strafkammer des Landgerichts Karlsruhe verständigt, gestützt auf § 153a D-StPO das Verfahren gegen Geldauflagen einzustellen.⁴²

2. Gesetzliche Situation in der Schweiz

a) Rechtslage

aa) Zeug*innen im Strafprozessrecht

Wie in Deutschland sind Aussagen von Zeug*innen auch in der Schweiz als Beweismittel zugelassen. Die einschlägigen Normen finden sich dabei im dritten Kapitel der schweizerischen Strafprozessordnung (CH-StPO⁴³). In den Artikeln 162 bis 177 sind u.a. die Voraussetzungen für die Zeug*innen-Eigenschaft, Zeugnisverweigerungsrechte und der Einvernahme festgehalten. Zeug*innen sind Personen, die der Aufklärung von Straftaten dienende Aussagen machen können, die aber selbst an der Straftat nicht beteiligt und keine Auskunftspersonen sind (Art. 162 CH-StPO). Der*die Zeug*in muss zu Beginn jeder Einvernahme auf die Zeugnis- und Wahrheitspflichten aufmerksam gemacht werden (Art. 177 CH-StPO). Eine falsche Aussage im Rahmen eines gerichtlichen Verfahrens ist gem. Art. 307 des schweizerischen Strafgesetzbuches (CH-StGB⁴⁴) unter Strafe gestellt und gilt als Verbrechen, das mit bis zu fünf Jahren Freiheitsstrafe oder mit einer Geldstrafe geahndet werden kann (Art. 307 Abs. 1 i.V.m. Art. 10 Abs. 2 CH-StGB). So besteht auch in der Schweiz im Grundsatz

⁴¹ KAUFMANN.

⁴² Einstellungsbeschluss des Landgerichts Karlsruhe im Verfahren 10 NBs 530 Js 45512/23 vom 16. Oktober 2025.

⁴³ Schweizerische Strafprozessordnung vom 5. Oktober 2007 (StPO, SR 312.0).

⁴⁴ Schweizerisches Strafgesetzbuch vom 21. Dezember 1937 (StGB, SR 311.0).

eine Pflicht zum wahrheitsgemässen Zeugnis, wobei eine Verweigerung der Aussage als Zeug*in nur in gesetzlich vorgesehenen Fällen erfolgen darf.

bb) Zeugnisverweigerungsrecht

Die schweizerische Strafprozessordnung kennt verschiedene Varianten eines Zeugnisverweigerungsrechts. Während Art. 168 CH-StPO ähnlich zu § 52 D-StPO ein Zeugnisverweigerungsrecht aufgrund persönlicher Beziehungen normiert, das u.a. für Ehegatt*innen, Lebenspartner*innen, Verwandte und Verschwägte sowie Beistände gilt, nennt Art. 169 CH-StPO ein Verweigerungsrecht aufgrund einer möglichen Selbstbelastung. Art. 170 f. CH-StPO hingegen enthält das für die vorliegende Thematik relevante Zeugnisverweigerungsrecht aufgrund des Berufsstands. Art. 170 CH-StPO statuiert dabei ein entsprechendes Recht für Beamt*innen und deren Hilfspersonen, Art. 171 CH-StPO öffnet das Zeugnisverweigerungsrecht indes für eine Vielzahl von Berufsgattungen. Die Grundlage dieser Variante eines Zeugnisverweigerungsrechts ist das nach Art. 321 CH-StGB oder nach privat- und verwaltungsrechtlichen Bestimmungen geltende Berufsgeheimnis.⁴⁵ So können sich beispielsweise Rechtsanwält*innen, Ärzt*innen, Apotheker*innen und Hebammen auf ein Zeugnisverweigerungsrecht berufen. Während das Deutsche Recht jedoch auch einzelne wenige Teile der Berufsgruppe der Sozialen Arbeit umschliesst, wird diese in Art. 171 CH-StPO gar nicht erwähnt. Die schweizerische Norm umfasst hingegen mehrere Untergruppen von Gesundheitsberufen, beispielsweise Osteopath*innen, Ernährungsberater*innen und Ergotherapeut*innen. Die Auflistung der Berufsgruppen ist dabei abschliessend.⁴⁶ Personen aus den in Art. 171 CH-StPO genannten Berufsgattungen können das Zeugnis über Geheimnisse verweigern, die ihnen aufgrund ihres Berufes anvertraut worden sind oder die sie in dessen Ausübung wahrgenommen haben (Art. 171 Abs. 1 letzter Satz CH-StPO). Da Sozialarbeitende aber nicht explizit erwähnt sind, können sie sich nicht auf Art. 171 CH-StPO berufen, obschon sie gestützt auf Art. 62 DSG⁴⁷ mit Bezug auf geheime Personendaten zur Verschwiegenheit verpflichtet sind.⁴⁸

⁴⁵ BSK StPO-VEST, Art. 171 Rz. 1.

⁴⁶ BSK StPO-VEST, Art. 171 Rz. 6; PK StPO-JOSITSCH/SCHMID, Art. 171 Rz. 1; SK StPO-DONATSCH, Art. 171 Rz. 29.

⁴⁷ Bundesgesetz über den Datenschutz vom 25. September 2020 (Datenschutzgesetz, DSG, SR 235.1).

⁴⁸ SK StPO-DONATSCH, Art. 171 Rz. 32 noch für die alte Fassung der Norm (Art. 35 aDSG).

Mit Art. 173 CH-StPO besteht für weitere, ebenfalls abschliessend⁴⁹ aufgeführte Berufsgruppen ein abgeschwächtes Zeugnisverweigerungsrecht. Den erwähnten Berufsgattungen, beispielsweise Träger*innen von Berufsgeheimnissen in der Familien- oder Eheberatung sowie Mitarbeitende von Schwangerschaftsberatungsstellen, wird grundsätzlich ein Zeugnisverweigerungsrecht gewährt. Sie haben jedoch auszusagen, wenn das Interesse an der Wahrheitsfindung in einem Strafverfahren das Geheimhaltungsinteresse überwiegt. Weder in Art. 171 noch Art. 173 CH-StPO sind die Berufe der sozialen Arbeit als Gesamtheit erwähnt. Folglich können sich Sozialarbeiter*innen nicht auf ein Zeugnisverweigerungsrecht berufen.

cc) Folgen einer unerlaubten Zeugnisverweigerung

Auch in der Schweiz ist das Ablegen eines falschen Zeugnisses unter Strafe gestellt: Wer in einem gerichtlichen Verfahren als Zeuge zur Sache falsch aussagt, wird mit einer Freiheitsstrafe bis zu fünf Jahren oder einer Geldstrafe bestraft (Art. 307 Abs. 1 CH-StGB). Wird hingegen die Aussage unberechtigterweise verweigert, kann ein*e Zeug*in mit einer Ordnungsbusse bestraft werden. Ausserdem ist eine Verpflichtung der betroffenen Person zur Tragung der Kosten und Entschädigungen möglich, die durch die Verweigerung verursacht worden sind (Art. 176 Abs. 1 CH-StPO). Die Ordnungsbusse wird von der Verfahrensleitung angeordnet und beträgt bis zu CHF 1'000.–.⁵⁰ Unter Kosten fallen beispielsweise Ausgaben für Übersetzer*innen, welche im Hinblick auf die Einvernahme aufgeboden worden sind.⁵¹ Beharrt die zum Zeugnis verpflichtete Person auf ihrer Weigerung, so wird sie unter Hinweis auf Art. 292 CH-StGB nochmals zur Aussage aufgefordert. Bei erneuter Verweigerung wird ein Strafverfahren eröffnet (Art. 176 Abs. 2 CH-StPO). Führt also die Auferlegung einer Ordnungsbusse nicht zum gewünschten Erfolg, d.h. zu einer gemachten Aussage, kann die betroffene Person zudem mit einer Busse aufgrund Ungehorsams gegen amtliche Verfügungen i.S.v. Art. 292 CH-StGB bestraft werden. Die Möglichkeit einer Beugehaft als mögliche Massnahme zur Erzwingung einer Zeug*innenaussage wurde hingegen nicht eingeführt.⁵²

Gemäss h.L. und Rechtsprechung liegt durch die unberechtigterweise unterlassene Zeug*innenaussage keine Begünstigung durch Unterlassen vor (Art. 305 i.V.m. Art. 11 CH-StGB). Während in Deutschland die Bestrafung einer

⁴⁹ BSK StPO-VEST, Art. 173 Rz. 2; PK StPO-JOSITSCH/SCHMID, Art. 171 Rz. 2.

⁵⁰ BSK StPO-VEST, Art. 176 Rz. 2a und 3.

⁵¹ BSK StPO-VEST, Art. 176 Rz. 4; PK StPO-JOSITSCH/SCHMID, Art. 176 Rz. 2.

⁵² BSK StPO-VEST, Art. 176 Rz. 2; PK StPO-JOSITSCH/SCHMID, Art. 176 Rz. 3.

Strafvereitelung durch Unterlassen nach § 258 i.V.m. § 13 D-StGB im Falle einer unberechtigten Zeugnisverweigerung teilweise praktiziert wird⁵³, verletzten Zeug*innen in der Schweiz keine Garantenpflicht, indem sie zugunsten der Tatperson schweigen.⁵⁴ Dementsprechend erreicht eine unberechtigte Zeugnisverweigerung lediglich den Status einer Übertretung, und nicht den eines Vergehens.

b) Die Situation für Sozialarbeitende

In der deutschen Literatur wird das NKSS und die daraus entstehende sicherheits- und ordnungspolitische Ausrichtung der Fanprojekte als Ursprung der Problematik rund um das nicht vorhandene Zeugnisverweigerungsrecht dargestellt.⁵⁵ Im Gegensatz zu der Situation in Deutschland sind Fanarbeitende in der Schweiz nicht durch ein einheitliches Konzept an die Herstellung und Verbesserung der Sicherheit gebunden. Das Nationale Konzept für Fanarbeit erwähnt die Fanarbeit zwar als zweite Säule zur Repression und betont die Wichtigkeit der Sozialarbeitenden, aber die Finanzierung der jeweiligen Fanarbeitsstellen ist nicht in diesem Konzept festgemacht. Jede lokale Fanarbeitsstelle ist in einem unabhängigen Trägerverein organisiert und wird individuell durch den Kanton, die Gemeinde und den Club finanziert. Die Fanarbeitsstellen definieren ihre Ausrichtung und Ziele sehr individuell, von einer generellen sicherheits- und ordnungspolitischen Ausrichtung der Schweizer Fanarbeitsstellen kann also nicht gesprochen werden. Trotzdem könnten Sozialarbeitende auch in der Schweiz in die Situation des Karlsruher Fanprojekts kommen. Auch hierzulande sind die Fanarbeitenden von der Problematik des sogenannten Trippelmandats betroffen, zumal Sozialarbeitende sowohl den Vorgaben des Staats, den Bedürfnissen der Nutzenden und der eigenen Fachlichkeit gerecht werden müssen. Für die Fanarbeitsstellen könnte man sogar von Quadrupelmandat sprechen, da sie ebenfalls durch die Verbände oder durch die jeweiligen Clubs finanziert werden.⁵⁶ Durch dieses Trippel-/Quadrupelmandat kommen Sozialarbeitende oft in einen Rollenstress, das heisst in «einen Zustand, in dem die Erfüllung von Rollenpflichten als Belastung erscheint».⁵⁷ Für Schweizer Fanarbeitende ist dies insbesondere nach (gewaltsamen) Vorfällen möglich, wenn Polizei und Politik nach den Verantwortlichen

⁵³ Vgl. dazu Kapitel [III.1.b](#).

⁵⁴ BGE 141 IV 459 E. 4.2; BGE 106 IV 276; BSK StGB-DELNON/RÜDY, Art. 305 Rz. 25.

⁵⁵ Vgl. dazu GERSCHEL/SIMON/ZEYN; ARNOLD/KOTTHAUS.

⁵⁶ GABLER, Fanprojekte, 311.

⁵⁷ KLOSE, 336 f.

suchen und sich wünschen, dass Fanarbeitende, SLOs oder die Clubs ihnen die Fans «ausliefern», da diese ihnen sicherlich bekannt seien.⁵⁸ Ein Beispiel dieser Drucksituation geschah bspw. im Oktober 2024, als die Luzerner Behörden den Fussballclub Luzern, dessen Fans und eventuelle andere Zeug*innen aufforderten, die Urheber eines Angriffs auf Polizisten der Transportpolizei zu nennen, damit auf eine Schliessung des Fansektors bei einem kommenden Spiel verzichtet werden kann.⁵⁹

IV. Konsequenzen

1. Welche Aufgaben erfüllen Fanarbeitende – und welche nicht?

Nach dem Gesagten bewegen sich Fanarbeitende an einer komplexen Schnittstelle, zumal die unterschiedlichen Perspektiven schnell in Konfliktfeldern münden können.⁶⁰ Wie bereits dargelegt, können die SLOs sich ebenfalls in diesen Konfliktfeldern wiederfinden. Im Kontext Fussball gibt es einerseits die Subkultur der Fans, die den Sozialraum Fankurve (nicht nur an den Spieltagen, sondern im Allgemeinen) selbstbestimmt und selbstverwaltet organisieren will. Andererseits besteht mit der Polizei eine involvierte Behörde, die auf die Einhaltung von Regeln und Ordnung pocht.⁶¹ Soziale Arbeit mit Fussballfans orientiert sich an gewissen sozialpädagogischen Grundsätzen, die 2004 von MICHAEL LÖFFELHOLZ konzeptualisiert wurden.⁶² Folgende Elemente sind dabei wichtig:

- (1) Es handelt sich um eine lebensweltlich-jugendkulturelle Orientierung, der es nicht um eine Kolonisierung der Fankultur geht. Sozialarbeitende begleiten demnach die Fans mit kritischer Parteilichkeit, wobei die Nähe und Distanz dieser Beziehung eine der grössten Herausforderungen darstellt.

⁵⁸ Politiker*innen und Behörden werfen oft den Clubs vor, dass sie sogenannte gewaltsuchende Fans kennen. Das aktuellste Beispiel davon passiert im August 2025, als mehrere Politiker*innen, die für die Sicherheit in ihrem Kanton zuständig sind, den Clubs vorwerfen zu wissen, welche Fans hinter Ausschreitungen stehen, vgl. BROTSCHI/BRASSER.

⁵⁹ DITTLI.

⁶⁰ GERSCHEL/SIMON/ZEYN, 71.

⁶¹ GABRIEL/ZEYN, 28.

⁶² LÖFFELHOLZ, 11 ff.

- (2) Die Sozialarbeitenden orientieren sich am Partizipationsfeld Fussball, verfolgen einen systemischen Ansatz und leiten nicht nur bei Fans Korrekturen ein. Daraus folgt eine Mischung aus vermittelnder und integrierender Wirkung der Fanarbeitenden: Fans sind neben vielen anderen Parteien die Adressat*innen, aber auch aktive Teilnehmende.
- (3) Sie streben eine Prozessorientierung an, die bleibende Strukturveränderungen im Sinn hat. Damit Veränderungen auch längerfristig halten, soll die Soziale Arbeit mit Fans nicht nur Jugendliche, sondern auch Erwachsene begleiten. Nur eine kontinuierliche Begleitung schafft ein Vertrauensverhältnis.
- (4) Letztendlich arbeiten die Sozialarbeitenden mit einer von den Behörden abweichenden Diskursorientierung: Sie richtet sich gegen die dominierende Strategie der Ordnungspolitik, Konflikte mit der Fankultur durch den Einsatz von Repression zu lösen.

Alle diese Grundsätze verdeutlichen den systemischen Ansatz der Fanprojekte, mit dem auf die Bedürfnisse der Fans und nicht primär auf die Wahrung der Sicherheit eingegangen wird.⁶³ Hier wird ebenso die Problematik des Tripel- bzw. Quadrupelmandats ersichtlich. Trotz mitunter verschiedener Ausrichtung der jeweiligen Fanarbeitsstellen agieren die meisten Fanarbeitenden in der Schweiz jedoch im Feld der (Gewalt)-Prävention, welche sich aber für Sozialarbeitende anders ausdrückt als für Sicherheitskräfte und Behörden. Die Kriminalprävention steht für Vorbeugung von Straftaten und Vermittlung eines Sicherheitsgefühls an die Gesellschaft. Dafür sollen die Straffälligkeit erschwert und sichere Räume geschaffen werden. Im Kontext Fussball gelten Fans als Sicherheitsrisiko, das durch die Polizei bewältigt werden muss, um Sicherheit herzustellen. In dieser Sichtweise werden Fanprojekte oft dazu aufgefordert, ihren Beitrag zur Sicherheit zu leisten und Fans von Grenzüberschreitungen abzuhalten, sie so zur Befolgung behördlicher Anweisungen zu beeinflussen, straffälliges Verhalten zu verurteilen und die Behörden in der Sanktionierung zu unterstützen. Für die Fanprojekte ist der Bereich der Gewaltprävention ebenfalls ein Teil der Arbeit, aber diese gliedert sich in längerfristigen strukturellen Prozessen ein. Fanarbeitende können an Spieltagen *situativ* eine vermittelnde Rolle einnehmen und somit zur (Gewalt-)Prävention beisteuern.⁶⁴ Insbesondere bei Verhältnissen, in welchen Fans einen direkten Dialog mit der Polizei ablehnen, können Fanarbeitende bei sich abzeichnenden

⁶³ GERSCHEL/SIMON/ZEYN, 60 ff.

⁶⁴ GERSCHEL/SIMON/ZEYN, 143 ff.

Konfliktsituationen vermitteln. Auch wenn dies in der Schweiz vorkommt, so etwa auf Fanmärschen⁶⁵, ist dies nicht ihr primärer Auftrag. Die Rolle der Fanarbeitenden wird also oft missverstanden oder so interpretiert, dass sie den eigenen Zielsetzungen entspricht. Fanarbeitende werden immer noch eher als zusätzliche polizeiliche und ordnungsrechtliche Massnahme anstatt als Sozialarbeitende gesehen. Häufig interpretieren Polizei bzw. Behörden und Politik die Zielsetzung von Fanprojekten irrtümlicherweise als deckungsgleich mit dem eigenen Bestreben, nämlich jenes eines «störungsfreien Spieltages» und der Verhinderung von Gewalt und Straftaten. Noch deutlicher zeigt sich die Abgrenzung zwischen Fanarbeitenden und behördlichen Bestrebungen hinsichtlich der Art und Weise der Gewaltprävention. So ist die Deanonymisierung von delinquenten Personen sicherlich nicht Teil der sozialarbeiterischen Tätigkeit, zumal so ein Vertrauensverhältnis unmöglich wäre. Wird dieser Umstand von Behörden ignoriert, kann dies zu einer Vorladung von Fanprojektmitarbeitenden als Zeug*innen führen.⁶⁶

2. Fehlendes Zeugnisverweigerungsrecht für Sozialarbeitende als Problembereich

Die Abwesenheit eines Zeugnisverweigerungsrechts lässt sich auf eine Zeit zurückführen, in der Jugendhilfe (und Jugendämter) noch als «Helfende des Gerichts» angesehen wurden.⁶⁷ Die Fragestellungen des Zeugnisverweigerungsrechts betrifft sämtliche Bereiche der aufsuchenden Sozialen Arbeit. Sobald Sozialarbeitende mit Personen oder einer Gruppe, die eine skeptische bis ablehnende Haltung gegenüber institutionellen Strukturen haben, niederschwellig arbeiten wollen, sind sie darauf angewiesen, eine Vertrauensbeziehung mit ihrer Anspruchsgruppe aufbauen zu können und diese zu wahren, damit ihre Arbeit überhaupt möglich ist.⁶⁸ Das fehlende Zeugnisverweigerungsrecht kann dementsprechend negative Konsequenzen für die Sozialarbeitenden, aber vor allem auch für ihre Arbeit und die Nutzer*innen mit sich ziehen. Sie werden also durch ein nicht vorhandenes Zeugnisverweigerungsrecht in der Ausübung ihres Berufs eingeschränkt. Dies kann sich folgendermassen äussern:

- Wenn die Sozialarbeitenden wissen, dass interne Dokumente den Behörden eingereicht werden müssen, sparen sie an einrichtungsinterner

⁶⁵ BRECHBÜHL ET AL., 5 ff.; BRECHBÜHL/SCHUMACHER DIMECH/SEILER, 5 ff.

⁶⁶ GERSCHEL/SIMON/ZEYN, 65, 143 ff.; GABRIEL/ZEYN, 27.

⁶⁷ GERSCHEL/SIMON/ZEYN, 124 f.

⁶⁸ ARNOLD/KOTTHAUS, 274.

Dokumentation. Ebenso werden junge Menschen (z.B. Fussballfans) nicht nach ihren Namen oder sonstigen Informationen gefragt, damit die Sozialarbeitenden erst gar nicht irgendwelche persönliche Daten weitergeben können.

- In kritischen Situationen entfernen sich Sozialarbeitende von Ort und Stelle, damit sie eben nicht Zeug*innen werden und später vorgeladen werden. Dies bedingt, dass sie später auch nicht die Grundlage dazu haben, das potenziell strafbare Verhalten gemeinsam mit den Betroffenen aufzuarbeiten und somit präventiv zu wirken.⁶⁹ Gleichzeitig verhindert man damit die bereits angesprochene Vermittlerfunktion, die Fanarbeitende in heiklen Situationen wahrnehmen können.

Die Verwendung des Beispiels der Sozialen Arbeit mit Fussballfans hat zwei Gründe: Erstens gibt es nur wenige konkrete, arbeitsfeldbezogene Ausführungen zu dieser Problematik im Bereich der Sozialen Arbeit. Der Fall in Karlsruhe belebt also aktuell die Auseinandersetzung mit dem Zeugnisverweigerungsrecht in Deutschland.⁷⁰ Des Weiteren steigen im Bereich der Fussballfanprojekte die Zahlen von polizeilichen und staatsanwaltlichen Vorladungen.⁷¹ Zweitens gibt es kein anderes Arbeitsfeld der Sozialen Arbeit, welches durch eine kontinuierliche intensive Beobachtung durch die Medien so stark ausgeleuchtet wird.⁷² Gewisse Aspekte der Fankultur (physische Gewalt, Pyrotechnik, normbrechendes Verhalten, etc.) sind oft im Fokus der Öffentlichkeit und der Medien. Da Fussball ohnehin eine grosse gesellschaftliche Bedeutung hat, ist kein besonderes Ereignis nötig, um grosse mediale Aufmerksamkeit zu erzeugen.⁷³

Das Hauptproblem des nicht vorhandenen Zeugnisverweigerungsrechts ist das Missverständnis der Rollen von Fanarbeitenden (und auch SLOs) durch Sicherheitsbehörden. Fanarbeitende werden eher als zusätzliche polizeiliche und ordnungsrechtliche Massnahme gesehen, die den Ermittlungsbehörden auch entsprechend hilft, wenn es um das Aufdecken von Straftaten geht. Diese Wahrnehmung dauert bis heute an.⁷⁴ Es gibt im Kontext der Sozialen Arbeit immer wieder Situationen, in denen Auftraggeber*innen eine sogenannte Problemlösungskompetenz – die ordnungspolitisch wirkt – unter Beweis ge-

⁶⁹ ARNOLD/KOTTHAUS, 285 ff.

⁷⁰ KLOSE, 335.

⁷¹ ARNOLD/KOTTHAUS, 279.

⁷² GABRIEL/ZEYN, 28 f., KOTTHAUS/SCHMIDT/TEMPLIN, 634.

⁷³ GABLER, Fanprojekte, 303 ff.

⁷⁴ GERSCHEL/SIMON/ZEYN, 65; STOTT ET AL., 202.

stellt sehen möchten. Aufgrund der Finanzierung der Fanprojekte durch den Staat droht, dass sich das Trippel-/Quadrupelmandat (vgl. dazu Kapitel III.3) zu Gunsten des Staats verschiebt.⁷⁵ Eine Vertrauensbeziehung mit Fans bildet die Basis der Legitimität der sozialarbeiterischen Arbeit, ohne diese kann die Stelle nicht funktionieren.⁷⁶ Diese Vertrauensbeziehung wird oftmals über Jahre hinweg aufgebaut und gepflegt und ordnet sich in den systemischen Ansatz ein, den Fanarbeitende verfolgen. Werden Zeug*innenaussagen erzwungen, gehen oftmals mühsam erworbene Zugänge zu den Nutzer*innen kaputt und langjährig aufgebaute Vertrauensbeziehungen werden permanent beschädigt.⁷⁷

3. Notwendigkeit einer Gesetzesrevision

Nach dem Gesagten steht fest, dass eine Gesetzesänderung angestrebt werden muss. Die Einführung eines Zeugnisverweigerungsrechts für Sozialarbeitende wäre nämlich in vielerlei Hinsicht von Vorteil: Einerseits würde es die Arbeit der Sozialarbeiter*innen in das richtige Licht stellen, damit ihre Rolle nicht missverstanden werden kann. Fanarbeitende sind nicht der verlängerte Arm von Behörden und schon gar nicht Teil des Strafverfolgungsapparats. Andererseits könnten mit einem Zeugnisverweigerungsrecht Konflikte zwischen Fanarbeit und Behörden bzw. der Polizei verhindert werden, da die (notwendige) Beziehung nicht durch die Möglichkeit einer Vorladung torpediert wird. Obwohl die gesetzlichen Regelungen in der Schweiz in Bezug auf eine unberechtigte Zeugnisverweigerung nicht derart weitreichende Konsequenzen mit sich bringen wie in Deutschland, bedarf es dringend einer Revision von Art. 171 CH-StPO. Die Nichtbefolgung der aktuell geltenden Aussagepflicht kann zwar maximal mit einer Busse enden, doch selbst diese Strafandrohung sorgt bei Sozialarbeitenden für ein Spannungsfeld. Wie in Kapitel IV.2 dargestellt, kann diese Regelung zu einer (negativen) Verhaltensänderung bei Sozialarbeitenden führen, indem sich Fanarbeitende bei kritischen Situationen bspw. absichtlich entfernen oder sie an einrichtungsinterner Dokumentation sparen.

Neben den in Art. 171 CH-StPO erwähnten Berufsgruppen soll demnach zwingend auch die der Sozialen Arbeit von der Bestimmung erfasst werden. Auch SLOs, die eine sozialarbeiterische Ausrichtung besitzen und ebenfalls von einem intakten Vertrauensverhältnis zur eigenen Fanszene abhängig sind, soll-

⁷⁵ GABLER, Fanprojekte, 311 ff.; GABRIEL/ZEYN, 27; GERSCHEL/SIMON/ZEYN, 88 f.

⁷⁶ WINANDS/GRAU, 1015 f.

⁷⁷ GERSCHEL/SIMON/ZEYN; 129, STOTT ET AL., 200 f.

ten sich auf ein Zeugnisverweigerungsrecht für Sozialarbeitende berufen können. Bei einer Revision der Norm ist zudem die Ausdehnung auf weitere, bisher fehlende Berufsgruppen möglich: So wurde im August 2025 bspw. publik, dass die Staatsanwaltschaft des Kantons Zürich einen Mediator für eine Zeugnisaussage vorgeladen hatte, wobei eine Mediationssitzung Gegenstand des Verfahrens war.⁷⁸ Auch Mediator*innen werden von der abschliessenden Aufzählung der Berufsgruppen in Art. 171 CH-StPO nicht erfasst, was bei einer Revision der Norm ebenfalls korrigiert werden könnte.

Ein Zeugnisverweigerungsrecht muss auch nicht zwingend mit einer Schweigepflicht einhergehen, in keinem Fall entbindet ein solches von menschlichen Grundsätzen.⁷⁹ Erachtet eine betroffene Person die Aussage als notwendig bzw. wiegt die Rechtsgutverletzung derart schwer, dass ein*e vorgeladene*r Sozialarbeiter*in das Interesse der Strafverfolgung höher gewichtet als die eigene Beziehung zur Klientel, soll eine Zeugnisaussage möglich sein. Elementar ist dabei jedoch, dass diese Entscheidung durch die betroffene Person selbst erfolgen kann.

V. Fazit

Die Tätigkeit von Fanarbeitenden, Fanprojekten und SLOs ist sowohl in Deutschland als auch in der Schweiz eine herausfordernde Aufgabe, die ein starkes Vertrauensverhältnis zu den Fans benötigt. Dieses kann mit einem Zeugnisverweigerungsrecht massgeblich verbessert und unterstützt werden.

In beiden Ländern setzen Fussballclubs, Fussballliga, aber auch Behörden auf die Arbeit von Fussballfanprojekten. Diese zählen zwar zum Bereich der Prävention, ihre vornehmliche Aufgabe besteht allerdings darin, die Fans anhand einer kritischen Parteilichkeit zu begleiten und deren Entwicklung zu fördern. Im Gegensatz zu Repressionsmassnahmen von Clubs oder Behörden fokussieren sie sich auf die Etablierung einer langfristigen Beziehung zu ihnen, mit dem Bestreben der Erzielung nachhaltiger und struktureller Veränderungen. Fussballfans organisieren sich häufig in subkulturellen Strukturen. Der Beziehungsaufbau zu ihnen erfolgt meist sehr vorsichtig und muss immer wieder gepflegt und neu erarbeitet werden. Das Bilden eines Vertrauensverhältnisses ist somit von entscheidender Relevanz. Ein solches kann durch Vorladungen und Zeug*innenaussagen von Fanarbeitenden, oder bereits durch die Andro-

⁷⁸ EIHOLZER, 17.

⁷⁹ ARNOLD/KOTTHAUS, 285 ff.

hung solcher, gefährdet werden. Dieses Risiko scheint insbesondere dann vorzuliegen, wenn ein fehlendes Verständnis von Sozialer Arbeit (mit Fussballfans) vorherrscht und den Sozialarbeiter*innen eine Rolle in der Herstellung von Sicherheit und Mitarbeit in repressiven Bemühungen zugewiesen wird, die sie so nicht erfüllen können.

Für Sozialarbeitende und insbesondere für Fanarbeitende ist daher ein Zeugnisverweigerungsrecht von essenzieller Bedeutung für die Wahrung des Vertrauensverhältnisses zu den Fans und somit für die Ausübung ihres Berufes. Das Zeugnisverweigerungsrecht würde damit positive Effekte auf die Tätigkeit von Fanarbeiter*innen verstärken. Dass sich ein vorhandenes Vertrauensverhältnis auch in konkreten Situationen rund um Fussballspiele auszahlen kann, wurde bereits in verschiedenen Ländern dokumentiert, beispielsweise in Schweden.⁸⁰ So könnten langfristig positive Effekte im Sinne einer (Gewalt-)Prävention erwartet werden. Ein Zeugnisverweigerungsrecht würde auch helfen, die in der Fachliteratur vielfach thematisierten Rollenkonflikte, mit denen Sozialarbeitende konfrontiert sind, zu reduzieren. Dies impliziert, dass die Fans, die Behörden und die Clubs sowie weitere betroffene Akteure sich der Aufgaben von Fanarbeitenden bewusst sind – und umgekehrt, welche Aufgaben *nicht* in deren Zuständigkeitsbereich fallen. Durch ein Zeugnisverweigerungsrecht wird auch die Kooperation zwischen Fanarbeit und Behörden gestärkt, da eine mögliche Vorladung in einem solchen Fall nicht länger eine ungewisse und möglicherweise belastende Situation darstellen würde. Damit ein (analoger) Konflikt wie das Verfahren gegen die Mitarbeitenden des Karlsruher Fanprojekts verhindert werden kann, benötigt es zwingend eine Revision von Art. 171 CH-StPO, bei der die Berufsgruppe der Sozialarbeitenden (und gegebenenfalls weitere Berufsgattungen wie die der Mediator*innen) in den Katalog aufgenommen wird. Da auch SLOs als clubbezogene Fanarbeit in diesem Spannungsfeld arbeiten und ihre Arbeit auf dem Vertrauensverhältnis zu den Fans basiert, müssen auch sie sich auf diese Norm berufen können. Erst wenn die Schweizerische Strafprozessordnung ein Zeugnisverweigerungsrecht für Sozialarbeitende vorsieht, können sich diese vollständig ihrer Kerntätigkeit widmen – ohne das Damoklesschwert einer möglichen Vorladung als Zeug*in im Nacken.

⁸⁰ STOTT ET AL., 200 ff.

Literaturverzeichnis

- ARNOLD PATRICK/KOTTHAUS JOCHEM, Soziale Arbeit im Fussball: Theorie und Praxis sozialpädagogischer Fanprojekte, Weinheim 2022.
- BRECHBÜHL ALAIN ET AL., Escalation vs. non-escalation of fan violence in football? Narratives from ultra fans, police officers and security employees, Sport in Society, 7/2016, S. 861 ff.
- BRECHBÜHL ALAIN/SCHUMACHER DIMECH ANNEMARIE/SEILER ROLAND, Policing Football Fans in Switzerland—A Case Study Involving Fans, Stadium Security Employees, and Police Officers, Policing: A Journal of Policy and Practice 4/2017, S. 865 ff.
- BROTSCHI MARKUS/BRASSER LORIS, Politikerinnen kritisieren den Männerfussball, Der Bund vom 30. Juli 2025, <<https://www.derbund.ch/ausschreitungen-werden-nicht-mehr-akzeptiert-politikerinnen-kritisieren-den-maennerfussball-906684263869>>.
- Bundesamt für Sport BASPO, Nationales Rahmenkonzept Fanarbeit in der Schweiz, Magglingen 2010.
- DITTLI JOEL, Sektorsperre am FCL-Match: Jetzt ist der Entscheid da, Zentralplus.ch vom 25. Oktober 2024, <<https://www.zentralplus.ch/sport/fc-luzern/sektorsperre-am-fcl-match-so-haben-behoerden-entschieden-2706217>>.
- DONATSCH ANDREAS ET AL. (Hrsg.), Schulthess Kommentar zur Schweizerischen Strafprozessordnung StPO, 3. A., Zürich 2020 (zit. SK StPO-BEARBEITER*IN, Art. XX Rz. YY).
- EIHOLZER LEO, Das bleibt nicht unter uns, NZZ am Sonntag vom 17. August 2025, 17.
- EISENBERG ULRICH, Beweisrecht der StPO: Spezialkommentar, 10. A., Berlin 2017.
- FLEISCHMANN FLORIAN, Polizeirechtliche Massnahmen zur Bekämpfung der Gewalt anlässlich von Sportveranstaltungen: eine systematische Darstellung der Rechtslage im Kanton Zürich, Zürich 2018.
- GABLER JONAS, Die Ultras: Fussballfans und Fussballkulturen in Deutschland, Köln 2010 (zit. GABLER, Ultras).
- GABLER JONAS, Fußball, Sicherheit und Soziale Arbeit Fußball-Fanprojekte: Jugendhilfeeinrichtung oder Sicherheitsdienstleister?, Soziale Passagen 9/2017, 299 ff. (zit. GABLER, Fanprojekte).
- GABRIEL MICHEL/ZEYN JULIA, Die unabhängigen Fanprojekte, Sozial Extra 1/2019, 27 ff.
- GERSCHEL SOPHA/SIMON TITUS/ZEYN JULIA, Lehrbuch Soziale Arbeit mit Fussballfans, Weinheim 2023.
- JOSITSCH DANIEL/SCHMID NIKLAUS (Hrsg.), Schweizerische Strafprozessordnung, Praxiskommentar, 4. Aufl., Zürich/St. Gallen 2023 (zit. PK StPO-BEARBEITER*IN, Art. XX Rz. YY).
- KAUFMANN FLORIAN, Schweigen fürs Vertrauen, Strafe fürs Prinzip, Kontext: Wochenzeitung vom 1. Januar 2025, <<https://www.kontextwochenzeitung.de/politik/718/schweigen-fuers-vertrauen-strafe-fuers-prinzip-9939.html>>.
- KLOSE ANDREAS, Zwischen Hilfe und Kontrolle, Sozial Extra 5/2024, 335 ff.
- KNAUER CHRISTOPH/KUDLICH HANS/SCHNEIDER HARTMUT (Hrsg.), Münchener Kommentar zur StPO, 2. Aufl., München 2022 (zit.: MüKo StPO-BEARBEITER*IN, § XX Rz. YY).

- KOTTHAUS JOCHEM/ SCHMIDT HOLGER/DEINET ULRICH, Fanarbeit, in: Deinet Ulrich et al. (Hrsg.), Handbuch Offene Kinder- und Jugendarbeit, Wiesbaden 2021, 625 ff.
- LÖFFELHOLZ MICHAEL, Die Fan-Projekte und das Dilemma der Modernisierung, Frankfurt a.M. 2004.
- MEIER BENJAMIN, Der Fussballfan: ein Gewalttäter? Prävention und Repression im Umgang mit Fengewalt, Zürich 2017.
- NIGGLI MARCEL ALEXANDER/WIPRÄCHTIGER HANS (Hrsg.), Schweizerisches Strafrecht/Jugendstrafrecht, Basler Kommentar, Basel 2018 (zit. BSK StGB-BEARBEITER*IN, Art. XX Rz. YY).
- 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).
- PFADENHAUER MICHAELA/HITZLER ROLAND/HONER ANNE, Zur Einleitung: «Ärgerliche» Gesellungsgebilde?, in: Pfadenhauer Michaela, Posttraditionale Gemeinschaften: Theoretische und ethnografische Erkundungen, Wiesbaden 2009, 9 ff.
- PILZ GUNTER A./WÖLKI-SCHUMACHER FRANCISKA, Übersicht über das Phänomen der Ultrakultur in den Mitgliedsstaaten des Europarates im Jahre 2009, Hannover 2010.
- PILZ GUNTER A., Vom Kuttenfan und Hooligan zum Ultra und Hooltra – Wandel des Zuschauerhaltens im Profifussball, Deutsche Polizei 11/2005, 6 ff.
- POPP ANDREAS, Strafvereitelung durch Schweigen – der Zeuge als Garant für die Verwirklichung straf- und massregelrechtlicher Sanktionierungsbefugnisse?, Juristische Rundschau 10/2014, 418 ff.
- Projektgruppe Biglietto+, Projektbericht «Biglietto+», Bern 2022.
- Projektgruppe Progresso, Projektbericht «Progresso», Bern 2023.
- ROOSE JOCHEN/SCHÄFER MIKE S./SCHMIDT-LUX THOMAS, Fans als Gegenstand soziologischer Forschung, in: Roose Jochen/Schäfer Mike S./Schmidt-Lux Thomas (Hrsg.), Fans: Soziologische Perspektiven, Wiesbaden 2010, 9 ff.
- STOTT CLIFFORD ET AL., The value of Supporter Liaison Officers (SLOs) in fan dialogue, conflict, governance and football crowd management in Sweden, Soccer & Society 2/2020, 196 ff.
- THALHEIM VINZENZ, Tribünenpraktiken von Ultrafans im Fußballstadion: Von Zuschauer*innen zu Mitmacher*innen, in: Thole Werner/Pfaff Nicole/Flickinger Hans-Georg (Hrsg.), Fußball als Soziales Feld: Studien zu Sozialen Bewegungen, Jugend- und Fankulturen, Wiesbaden 2019, 49 ff.
- Union Europäischer Fussballverbände UEFA, UEFA-Handbuch für Fanbeauftragte, Nyon 2011, <https://editorial.uefa.com/resources/01ff-0f84280cdb4c-81d93cd74654-1000/uefa-handbuch_fur_fanbeauftragte_ausgabe_2011.pdf>.
- VON HEINTSCHEL-HEINEGG BERND (Hrsg.), Deutsches Strafgesetzbuch, Beck'scher Online-Kommentar, München 2017 (zit. BeckOK StGB-BEARBEITER*IN, § XX Rz. YY).
- TIEDE MIRKA, Pyro-Eklat beim Karlsruher SC: Strafbefehle gegen Mitarbeiter des Fanprojekts, SWR vom 15. März 2024, <<https://www.swr.de/swraktuell/baden-wuerttemberg/karlsruhe/ksc-fanprojekt-strafvereitelung-staatsanwaltschaft-karlsruhe-pyro-eklat-100.html>>.

WINANDS MARTIN/GRAU ANDREAS, Socio-educational work with football fans in Germany: principles, practice and conflicts, Soccer & Society 7/2018, 1007 ff.

Zentrale Informationsstelle Sporteinsätze (ZIS), Jahresbericht Fussball Saison 2023/2024, Duisburg 2024.

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. Störungen⁴⁴) 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 Gefahrenabwehr⁶⁸ dienen 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 *Beweisbefreiungsverbot* 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 Beweisbefreiungsverbot im Einzelnen siehe INGLESE, 59 ff.; BIAGGINI, Rz. 18; MÜLLER, 276 f.

⁸⁷ Von einer (verpönten) Beweisbefreiung ist dort die Rede, «wenn einer Zwangsmassnahme kein genügender Tatverdacht zugrunde liegt, sondern aufs Geratewohl bzw. planlos Beweisbefreiungen 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 doppel funktionale 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.

Cyberangriffe auf Schweizer Unternehmen und Behörden 2023–2025

Fabian Teichmann*

*Der Beitrag analysiert die Zunahme und Eskalation von Cyberangriffen auf Schweizer Unternehmen und Behörden in den Jahren 2023 bis 2025 und ordnet exemplarische Fälle technisch sowie juristisch ein. Im Zentrum stehen Angriffe mit erheblichen Auswirkungen auf öffentliche Verwaltungen, Medienhäuser und privatwirtschaftliche Akteure, darunter Xplain, das Erziehungsdepartement Basel-Stadt, die NZZ, BERNINA sowie die Gemeinde Saxon. Erörtert werden insbesondere Ransomware-Angriffe, Datenexfiltration, DDoS-Attacken durch Hacktivist*innen und Lieferkettenrisiken. Die Einführung der Meldepflicht für kritische Infrastrukturen per 1. April 2025 sowie die Errichtung des Bundesamtes für Cybersicherheit (BACS) markieren regulatorische Meilensteine zur Stärkung der nationalen Cybersicherheit. Eine systematische Auswertung der Vorfälle zeigt wiederkehrende Schwachstellen in den Bereichen IT-Security, Auftragskontrolle, organisatorische Resilienz und rechtliche Verantwortlichkeit. Abschliessend formuliert der Beitrag praxisnahe Empfehlungen für Behörden und Unternehmen zur Prävention, Reaktion und langfristigen Compliance im Umgang mit Cyberbedrohungen. Der Beitrag plädiert für einen koordinierten, ganzheitlichen Ansatz, der technische, rechtliche und strategische Massnahmen miteinander verzahnt und die internationale Zusammenarbeit in den Fokus rückt.*

Inhalt

I.	Einleitung	86
II.	Zentrale Fallbeispiele 2023–2025	86

* RA Dr. iur. Dr. rer. pol. FABIAN TEICHMANN, LL.M. (London), MBA (Oxford) ist Managing Partner der Teichmann International (Schweiz) AG sowie Präsident des Verwaltungsrats der Teichmann International (IT Solutions) AG. Er hat u.a. einen Master in Information Management Systems an der Harvard University und beschäftigt sich vorwiegend mit Cyberkriminalität. Fabian Teichmann hat Lehraufträge an den Universitäten Kassel, Trier und zu Köln sowie an der International Anti-Corruption Academy in Wien.

III. Übergreifende Schwachstellen und Herausforderungen	92
IV. Empfehlungen für Behörden und Unternehmen	94
1. Prävention stärken	94
2. Reaktion optimieren	95
V. Fazit und Ausblick	96
Literaturverzeichnis	97

I. Einleitung

Cyberangriffe auf Schweizer Firmen und Behörden haben in den letzten Jahren deutlich zugenommen. Allein im Jahr 2022 wurden dem Nationalen Zentrum für Cybersicherheit (NCSC) über 34'000 Vorfälle gemeldet – 58 % mehr als im Vorjahr.¹ Dieser Trend setzte sich 2023 fort (im ersten Halbjahr rund 19'000 Meldungen, ca. 2'000 mehr als im ersten Halbjahr 2022)², was die Dringlichkeit effektiver Schutzmassnahmen unterstreicht. Die Bedrohungslage reicht von Ransomware-Angriffen mit Datendiebstahl bis zu politisch motivierten DDoS-Attacken, die kritische Dienste lahmlegen. Angesichts dieser Entwicklung hat die Schweiz die Meldepflicht für Cyberangriffe auf kritische Infrastrukturen eingeführt. Seit dem 1. April 2025 sind gemäss des revidierten ISG (Informationssicherheitsgesetz) Betreiber kritischer Infrastrukturen verpflichtet, erhebliche Cyberangriffe innerhalb von 24 Stunden an das neu geschaffene Bundesamt für Cybersicherheit (BACS) zu melden.³

II. Zentrale Fallbeispiele 2023–2025

Fall Xplain (Mai 2023): Ein besonders gravierender Vorfall ereignete sich beim Bundes-Auftragsnehmer Xplain AG. Am 23. Mai 2023 wurde bekannt, dass Hacker mittels Ransomware eine Schwachstelle bei Xplain ausgenutzt und rund 900 GB an Daten der Bundesverwaltung entwendet hatten. Darunter befanden sich hochsensible Informationen, u. a. Namen von Mitgliedern einer Armee-spezialeinheit, Einträge aus der polizeilichen Hooligan-Datenbank sowie Privatadressen von Bundesratsmitgliedern. Die Täter, die der Ransomware-Gruppe «Play» zugeordnet werden, forderten Lösegeld – andernfalls würden

¹ Computerworld.

² Swiss IT Magazine.

³ VASELLA; Art. 74e Abs. 1 des Schweizerischen Informationssicherheitsgesetzes vom 29. September 2023 (Informationssicherheitsgesetz, ISG, SR 128); BACS.

sie die Daten veröffentlichen. Xplain ging nicht darauf ein, woraufhin die Angreifer ihre Drohung wahr machten und das Material im Darknet publizierten. Technisch handelte es sich um einen Double-Extortion-Angriff (Datenverschlüsselung plus Exfiltration). Xplain informierte die Behörden (u. a. BACS) und erstattete Anzeige.⁴ Das unbefugte Eindringen in Xplains Systeme und der Datendiebstahl erfüllten Straftatbestände wie *unbefugtes Eindringen in ein Datenverarbeitungssystem* (Art. 143^{bis} StGB)⁵ und *Datenbeschädigung* durch Malware (Art. 144^{bis} StGB).⁶ Die anschliessende Erpressung fällt unter Art. 156 StGB⁷ (*Erpressung*).⁸ Zudem waren hier datenschutzrechtliche Pflichten tangiert. Bundesstellen hatten teils personenbezogene Daten an Xplain weitergegeben, ohne klare Vereinbarung über deren Speicherung. Der Eidg. Datenschutz- und Öffentlichkeitsbeauftragte (EDÖB) stellte in seinem Untersuchungsbericht Fehler bei Bund und Xplain fest, etwa fehlende vertragliche Limitierungen und unzureichende Sicherheitsvorkehrungen. Als Konsequenz beschloss der Bundesrat diverse Massnahmen, z. B. striktere Sicherheitsvorgaben für externe IT-Auftragnehmer und ein verstärktes Sicherheitsmanagement in der Bundesverwaltung.⁹ Dieser Fall zeigte deutlich die Risiken von Lieferketten-Angriffen und löste umfangreiche Diskussionen über die Verantwortlichkeit externer IT-Dienstleister aus.

Ransomware im Erziehungsdepartement Basel-Stadt (Januar/Mai 2023): Im Januar 2023 wurde das Erziehungsdepartement des Kantons Basel-Stadt Opfer eines Ransomware-Angriffs. Die Bande «BianLian» drang ins Netzwerk ein und entwendete etwa 1,2 Terabyte an Daten, darunter vermutlich auch Personendaten von Schülern und Angestellten. Nachdem das Departement die Lösegeldforderung ignorierte, stellten die Täter im Mai 2023 mehrere Datenpakete mit dem gesamten erbeuteten Datensatz ins Darknet. Die Behörden reagierten umgehend, indem Strafanzeige gegen Unbekannt eingereicht und sowohl der kantonale Datenschutzbeauftragte als auch das NCSC informiert wurden.¹⁰ Die technischen Auswirkungen vor Ort waren erheblich – Teile der IT-Infrastruktur mussten vorsorglich vom Netz genommen und bereinigt werden. Juristisch erfüllen solche Angriffe den Tatbestand der *Datenbeschädi-*

⁴ Kanton Basel-Stadt.

⁵ BSK StGB-WEISSENBERGER, Art. 143^{bis}, Rz. 8-17.

⁶ BSK StGB-WEISSENBERGER, Art. 144, Rz. 3, 20.

⁷ BSK StGB-WEISSENBERGER, Art. 156, Rz. 4.

⁸ Art. 143^{bis}, 144^{bis} und 156 des Schweizerischen Strafgesetzbuches vom 21. Dezember 1937 (Strafgesetzbuch, StGB, SR 311).

⁹ SRF, Datenschützer sieht nach Hackerangriff Fehler bei Bund und Xplain.

¹⁰ Kanton Basel-Stadt.

gung (durch Verschlüsselung) sowie Art. 143^{bis} StGB (*Unbefugtes Eindringen in ein Datenverarbeitungssystem*).¹¹ Das abgeflossene personenbezogene Datenmaterial unterliegt dem Datenschutzrecht; trotz damals noch fehlender Meldepflicht im alten DSG war das Departement aufgrund des Öffentlichkeitsprinzips und kantonaler Vorgaben gehalten, die Betroffenen und Behörden zu informieren. Die verweigerte Zahlung entsprach zudem der Empfehlung der Strafverfolgungsbehörden, da Lösegeldzahlungen das *Erpressungsdelikt* (Art. 156 StGB) nicht beenden, sondern oft Folgeforderungen nach sich ziehen. Der Fall Basel zeigte die Verwundbarkeit auch kantonaler Verwaltungen und die Wichtigkeit von Notfallplänen, um Bildungsbetrieb und Services trotz Ausfalls der IT fortführen zu können.

Gemeinde Saxon VS (April 2023): Ende April 2023 drang die Ransomware-Gruppe «Play» in das System der Vormundschaftsbehörde der Walliser Gemeinde Saxon ein. Dabei wurden Datenbestände gestohlen und verschlüsselt. Die unbekannten Täter drohten, vertrauliche Informationen – darunter persönliche Daten, Finanzdaten, Personalakten, Verträge – offenzulegen, sollte kein Lösegeld gezahlt werden. Die Erpresser setzten der Gemeinde eine Frist bis zum 11. Mai und verlängerten sie um einen Tag, bevor sie mit der Veröffentlichung beginnen würden.¹² Saxon ging nicht öffentlich auf die Forderungen ein; in der Folge tauchten erste Datenauszüge im Leak-Forum der Gruppe auf. Der Angriff wurde polizeilich untersucht, die Staatsanwaltschaft leitete ein Verfahren ein.¹³ Juristisch sind hier, ähnlich wie bei Basel-Stadt, *Unbefugtes Eindringen in ein Datenverarbeitungssystem* und *Erpressung* einschlägig (Art. 143^{bis}, Art. 144^{bis}, Art. 156 StGB).¹⁴ Für eine kleine Gemeindebehörde stellen solche Angriffe eine besondere Herausforderung dar, da oft Ressourcen und spezialisierte Kenntnisse zur Abwehr fehlen. Im Fall Saxon wurde technische Unterstützung vom Kanton und NCSC beigezogen, was die Bedeutung kantonaler Zusammenarbeit bei Cybervorfällen unterstreicht. Auch dieser Fall demonstriert, dass *Lösegeldverzicht* zwar zum Leak der Daten führte, aber aus Sicht der öffentlichen Hand die rechtlich und ethisch richtige Entscheidung war – ein Präzedenzfall, der anderen Gemeinden als Orientierung dient.

Cyberangriff auf NZZ und CH Media (März/April 2023): Im März 2023 wurden die Verlagshäuser Neue Zürcher Zeitung (NZZ) und CH Media nahezu gleichzeitig Opfer eines koordinierten Ransomware-Angriffs. Die Hackergruppe

¹¹ BSK StGB-WEISSENBERGER, Art. 143^{bis}, Rz. 17 ff.; Art. 143^{bis} StGB.

¹² JAUN/ZÜLLIG.

¹³ SRF, Hacker stehlen Daten der Vormundschaftsbehörde der Gemeinde Saxon.

¹⁴ BSK StGB-WEISSENBERGER, Art. 156, Rz. 10-12; Art. 143^{bis}, 144^{bis} und 156 StGB.

«Play» bekannte sich zu den Angriffen und erlangte Zugriff auf interne Systeme. Sie entwendete vertrauliche Unternehmensdaten, insbesondere Mitarbeitendaten (z.B. Lohnlisten), Projektunterlagen und weitere Geschäftsinfos. Die Angreifer sperrten teils IT-Systeme und forderten von der NZZ Lösegeld, andernfalls würden die Daten ab dem 24. April veröffentlicht.¹⁵ Die Verlage verzichteten auf Zahlungen. Daraufhin veröffentlichten die Kriminellen Anfang Mai ein erstes Datenpaket von ca. 5 GB auf ihrem Leak-Portal.¹⁶ Technisch war der Geschäftsbetrieb der Medien zunächst kaum beeinträchtigt – Redaktionssysteme liefen weiter –, aber der Datenschutz-Vorfall war beträchtlich. Personalakten und vertrauliche E-Mails gelangten in fremde Hände. Beide Verlage arbeiteten eng mit Spezialisten und der Polizei zusammen, um den Vorfall zu untersuchen. Juristisch liegen auch hier *Computerdelikte und Erpressung*¹⁷ vor; besonders heikel war, dass potentiell Quellen- und Redaktionsgeheimnisse gefährdet sein konnten, falls journalistisch vertrauliche Informationen kompromittiert wurden. Zwar gibt es in solchen Fällen (anders als etwa im Gesundheitswesen) keine spezifische Branchenaufsicht, doch können sich Pressunternehmen im Ernstfall auf das Redaktionsgeheimnis berufen, um bestimmte Daten gegenüber Ermittlern zu schützen. Gleichwohl mussten sie im Rahmen der Sorgfaltspflichten nach revidiertem DSG prüfen, ob eine Meldung an den EDÖB und eine Information betroffener Mitarbeiter erforderlich ist (bei potenziellem *hohem Risiko für die Persönlichkeitsrechte* gemäss Art. 24 DSG).¹⁸ Der Vorfall NZZ/CHMedia unterstrich, dass auch vermeintlich gut geschützte Medienhäuser ins Visier professioneller Erpresserbanden geraten können.

Angriff auf BERNINA International (April 2023): Ein Beispiel aus der Privatwirtschaft ist der Cyberangriff auf die BERNINA International AG, einen Schweizer Hersteller von Näh- und Textilmaschinen mit Sitz in Steckborn. Ende April 2023 tauchte auf der Leak-Seite der Ransomware-Gruppe ALPHV/BlackCat die Meldung «BERNINA International gehackt» auf. Die Täter behaupteten, über 200 GB an Daten (rund 415'000 Dateien) entwendet zu haben, und verschlüsselten gleichzeitig grosse Teile der IT-Infrastruktur (sieben Hyper-V-Server). Backups auf Bändern und Netzwerkspeichern wurden offenbar gelöscht, um die Wiederherstellung zu erschweren. Zu den gestohlenen Informationen zählten umfangreiche Kundendaten, Mitarbeiterdaten, Versi-

¹⁵ SRF, Hacker erbeuten bei der NZZ offenbar vertrauliche Personaldaten.

¹⁶ JAUN/ZÜLLIG.

¹⁷ BSK StGB-WEISSENBERGER, Art. 143^{bis}, Rz. 146-156.

¹⁸ Art. 24 des Bundesgesetzes über den Datenschutz vom 25. September 2020 (Datenschutzgesetz, DSG, SR 235.1); KELLER/TSCHUDIN/ROOS/BOLLER.

cherungsdetails, vertrauliche Verträge (NDAs) sowie technische Zeichnungen und Entwicklungsdokumente. Die Angreifer brüsteten sich sogar, den kompletten E-Mail-Verlauf und die Kontaktlisten erbeutet zu haben.¹⁹ BERNINA schaltete umgehend externe Cyber-Forensiker ein und erstattete Anzeige; eine öffentliche Stellungnahme erfolgte erst nach und nach, während der Betrieb, soweit möglich, manuell weiterlief. Juristisch bewegt sich der Fall im Bereich der Wirtschaftskriminalität. Neben den üblichen Strafnormen (Unbefugtes Eindringen in ein Datenverarbeitungssystem, Datenbeschädigung, Erpressung) steht hier die Verletzung von Geschäftsgeheimnissen im Raum – wären die Täter interne Personen, käme Art. 162 StGB (Verletzung des Fabrikations- und Geschäftsgeheimnisses)²⁰ ins Spiel, doch bei externen Hackern greifen primär die allgemeinen Cyberstrafnormen. Aus zivilrechtlicher Sicht könnten Kunden oder Partner Ansprüche stellen, falls BERNINA vertragswidrig deren vertrauliche Informationen nicht ausreichend geschützt hat. Der Vorfall machte deutlich, dass international tätige KMU ebenso im Fadenkreuz stehen und dass Industriegeheimnisse durch Cyberangriffe akut gefährdet sind.

Hackerangriff auf Concevis AG (Nov 2023): Im Herbst 2023 wurde bekannt, dass ein Bundes-Auftragnehmer attackiert wurde – die in Basel ansässige Concevis AG, ein Softwareunternehmen, fiel einem Ransomware-Angriff zum Opfer. Alle Server der Firma wurden verschlüsselt, und gleichzeitig erbeuteten die Täter umfangreiche Daten. Laut Eidg. Finanzdepartement handelte es sich dabei um ältere Betriebsdaten der Bundesverwaltung, die bei Concevis gespeichert waren. Nach der Datenentwendung weigerten sich die Verantwortlichen von Concevis, das geforderte Lösegeld zu zahlen. Daraufhin drohten die Cyberkriminellen, auch diese Bundesdaten im Darknet zu veröffentlichen. Concevis erstattete umgehend Strafanzeige. Es war das zweite Mal im Jahr 2023, dass Bundesdaten über einen externen IT-Dienstleister abflossen – eine Parallele zum Xplain-Vorfall vom Mai, auf den der Bundesrat bereits reagiert hatte. Juristisch ist der Fall Concevis praktisch ein Spiegelbild von Xplain. Wieder liegen Unbefugtes Eindringen in ein Datenverarbeitungssystem und Erpressung gemäss Art. 143^{bis} und Art. 156 StGB vor, und wiederum stellt sich die Frage der Verantwortlichkeiten.²¹ Obwohl der Bund selbst nicht direkt gehackt wurde, war er «indirekt betroffen»²² – dies offenbart Lücken in der Auftragskontrolle. Nach neuem Recht (DSG) bleibt die Bundesbehörde als Verantwortlicher²³ für

¹⁹ KHAITAN.

²⁰ BSK StGB-NIGGLI/HAGENSTEIN, Art. 162, Rz. 6-25; Art. 162 StGB.

²¹ Art. 143^{bis} und 156 StGB.

²² SWI, Swiss government data affected by cyberattack on Basel firm.

²³ Art. 33 DSG.

Personendaten verpflichtet, für angemessene Sicherheit auch beim Auftragsbearbeiter zu sorgen und Verletzungen der Datensicherheit gegebenenfalls dem EDÖB zu melden.²⁴ Der Concevis-Hack verdeutlichte, dass Vorgaben zur Datenlöschung und -minimierung strikt eingehalten werden müssen. Offensichtlich waren noch Bundesdaten vorhanden, die nicht mehr gebraucht wurden. Regulatorisch wird künftig das ISG hier greifen, das für Bundesstellen und ihre Auftragnehmer verbindliche Sicherheitsstandards etabliert.²⁵

«Ultra»-Leak (Dez 2023) – Schweizer Militärdaten über US-Firma entwendet: Ein Fall mit internationaler Dimension betraf die Schweizer Armee. Im Dezember 2023 tauchten geheime Dokumente der Schweizer Luftwaffe im Darknet auf. Die Unterlagen – rund 30 GB teils als *klassifiziert* eingestufte Daten – stammten nicht direkt von der Armee, sondern von einem US-Rüstungsunternehmen, der Ultra Intelligence&Communications (Ultra I&C). Dieses Unternehmen liefert verschlüsselte Kommunikationssysteme an verschiedene Staaten, u. a. an das VBS und den Rüstungsbetrieb RUAG. Ultra I&C war zuvor von der Ransomware-Gruppe ALPHV (BlackCat) gehackt worden. Die Angreifer stahlen zehntausende Dokumente, darunter offenbar auch vertrauliche Informationen über den Einsatz von Ultra-Technologie in der Schweiz, und forderten Lösegeld. Nachdem Ultra die Zahlung verweigert hatte, veröffentlichte ALPHV die Daten am 27. Dezember 2023 vollständig im Darknet. Dies bedeutete einen Leak von militärisch sensiblen Informationen, der auch als *Lieferkettenrisiko* für die nationale Sicherheit zu bewerten ist. Das VBS bestätigte den Vorfall und leitete Untersuchungen ein. Experten warnten, dass durch die Veröffentlichung z. B. Schwachstellen von Geräten bekannt werden könnten, was weitere Angriffe erleichtert. In jedem Fall wirft der Ultra-Leak Fragen nach der Vertragssicherheit und Kontrolle auf, ob die Schweiz von ihren ausländischen Lieferanten mehr Sicherheitsnachweise verlangen sollte. Der EDÖB-Experte meinte dazu, die Verantwortung liege bei den Partnerfirmen und die Schweiz müsse allenfalls *höhere Sicherheitsstandards einfordern und überwachen*.²⁶ Dieser Vorfall machte deutlich, dass Cyberangriffe keine Landesgrenzen kennen und die internationale Zusammenarbeit essenziell ist, um solche Leaks einzudämmen und zukünftige zu verhindern.

²⁴ KELLER/TSCHUDIN/ROOS/BOLLER.

²⁵ ISG; BACS, Informationen zur Meldepflicht; ECKERT/GLAUS.

²⁶ SWI, Cyberattack exposes Swiss Air Force documents on the darknet.

III. Übergreifende Schwachstellen und Herausforderungen

Die geschilderten Fälle erlauben es, gemeinsame Schwachstellen und Herausforderungen im Umgang mit Cyberangriffen zu identifizieren. Viele Angriffe erfolgten über bekannte Schwachstellen oder fehlende Sicherheitsupdates. So nutzen Ransomware-Gruppen häufig bereits lange bekannte Lücken oder *Phishing*-E-Mails, um sich Zugang zu verschaffen.²⁷ In einigen Fällen (z. B. Xplain) wurde eine unzureichend gepatchte Server-Komponente ausgenutzt. Weiter begünstigt mangelnde Netzwerk-Segmentierung den Schadensumfang. Wenn sich ein Angreifer einmal Zugang verschafft, kann er sich in einem flach aufgebauten Netzwerk ungehindert ausbreiten und grosse Datenmengen abziehen oder verschlüsseln. Fehlen *Multifaktor-Authentifizierung* und strikte Zugriffskontrollen, haben es Angreifer zudem leichter, Administratorrechte zu erlangen. Patchmanagement und eine durchdachte Netzwerk-Architektur sind daher essenzielle technische Massnahmen, um das Risiko zu reduzieren.

Mehrere Vorfälle (Xplain, Concevis, Ultra) zeigen, dass Zulieferer und Drittparteien ein erhebliches Risiko darstellen. Häufig lagerten kritische Daten bei externen IT-Firmen, ohne dass Auftraggeber und Auftragnehmer klare Abmachungen zur Datensicherheit und -haltung getroffen hatten. Es entstand teils eine unstrukturierte Ansammlung sensibler Daten auf den Servern der Dienstleister.²⁸ Die *Verantwortlichkeiten* waren unklar, wer welche Daten zu Supportzwecken kopieren darf. Wer muss sie löschen? Wer informiert im Ernstfall die Betroffenen? Diese Lücken nutzten Kriminelle aus. Das Staatssekretariat für Sicherheitspolitik (Sepos) kam in einem Bericht zum Schluss, dass bei künftigen Beschaffungen die Sicherheitsanforderungen frühzeitig definiert und in Ausschreibungen verbindlich verankert werden müssen. Zudem dürfe sich die Sicherheitsprüfung nicht nur auf den direkten Lieferanten beschränken, da hinter einem Produkt oft weitverzweigte Unterlieferketten stehen.²⁹ Der Fall Ultra illustriert dies international, da hier ein Schweizer Geheimhaltungsschutz indirekt über einen ausländischen Subkontraktor unterlaufen wurde. Unternehmen und Behörden stehen vor der Herausforderung, *Due Diligence* in der gesamten Lieferkette auszuüben und vertraglich Audit-Rechte, Sicherheitsstandards und Meldewege bei Incidents klar festzulegen. Diese aufsichts-

²⁷ MEIER.

²⁸ SRF, Datenschützer sieht nach Hackerangriff Fehler bei Bund und Xplain.

²⁹ SRF, Der Bund gibt Empfehlungen zu Informationssicherheit ab.

rechtliche Kontrolle muss auch tatsächlich wahrgenommen werden, z.B. durch regelmässige Sicherheits-Audits bei IT-Zulieferern. An welche Rechte sich diese Unternehmen halten müssen, ist einzelfallabhängig und hängt u.a. davon ab, wo sie ihren Sitz haben und wo ihre Kunden ansässig sind.

Viele Täter operieren aus dem Ausland (oft Osteuropa/Russland) und agieren anonym im Darknet. Die Fälle *Play*, *BianLian*, *ALPHV* etc. zeigen, dass international tätige Cyberkriminelle selten dingfest gemacht werden. Selbst wenn die Schweiz Strafverfahren einleitet (*Xplain*, *Saxon* u. a.), ist sie auf internationale Rechtshilfe angewiesen. Doch die Zusammenarbeit mit Staaten, in denen sich diese Gruppierungen mutmasslich aufhalten, ist politisch heikel oder faktisch nicht vorhanden. So gelten Russland und einige andere Länder als *Safe Havens* für Ransomware-Gangs, da Auslieferungsbegehren oder Ermittlungsersuchen dort oft unbeantwortet bleiben. Diese Strafverfolgungsproblematik untergräbt die abschreckende Wirkung des Strafrechts. Zwar bestehen auf internationaler Ebene Übereinkommen (z. B. die *Budapester Konvention* über Cybercrime oder die neue Cybercrime Konvention der UN)³⁰ und Zusammenarbeit via Interpol/Europol, doch benötigen diese Prozesse viel Zeit. In der Schweiz selbst wurden die gesetzlichen Grundlagen für Cyberstrafverfolgung in den letzten Jahrzehnten zwar ausgebaut (Art. 143^{bis}, 144^{bis} StGB seit 1995; *Cybermobbing*, *Doxing* und ähnliche Phänomene werden diskutiert)³¹; ohne grenzüberschreitende Zusammenarbeit und diplomatischen Druck bleiben viele Hacker jedoch straflos. Ein weiteres Hindernis ist die Attribuierung. Bei DDoS-Angriffen ist es schwierig, individuelle Täter zu identifizieren, da es sich oft um lose Hacktivist*innen-Kollektive handelt. Hier stellt sich die Frage, ob in Zukunft staatliche Gegenmassnahmen (z. B. *Hack-Back* oder finanzielle Sanktionen gegen Schutzgeber-Staaten) Teil der Strategie werden sollten, was allerdings juristisch und ethisch umstritten ist.

Abseits rein technischer Lücken treten auch organisatorische Schwächen zutage. In einigen Fällen fehlte es an einer ganzheitlichen IT-Governance, die Cyberrisiken angemessen berücksichtigt. Beispielhaft hatten betroffene Organisationen keine aktuellen Notfallpläne oder klar definierte Prozesse zur Incident Response.

³⁰ European Council; UN.

³¹ Bericht des Bundesrats vom 19. Oktober 2022 über Ergänzungen betreffend Cybermobbing im Strafgesetzbuch; Interpellation des Nationalrats vom 13. Dezember 2022 über Schutz vor Doxing; Art. 143^{bis} und 144^{bis} StGB.

IV. Empfehlungen für Behörden und Unternehmen

Vor dem Hintergrund der analysierten Angriffe sollten Behörden und Firmen, insbesondere Betreiber kritischer Infrastrukturen, umfassende Massnahmen ergreifen. Die Empfehlungen lassen sich in präventive Vorkehrungen, reaktive Schritte und dauerhafte Compliance-Massnahmen gliedern.

1. Prävention stärken

Jede Organisation sollte verbindliche IT-Sicherheitsgrundsätze etablieren (z. B. orientiert am ISMS [Informationssicherheits-Managementsystem] nach ISO 27001³², das für Bundesstellen bis 2026 vorgeschrieben ist). Dazu gehören Netzsegmentierung, regelmässige Software-Updates, Backup-Konzepte mit Offline-Kopien, verpflichtende Multifaktor-Authentifizierung und ein strenges Rechte-Management. Für kritische Infrastrukturen sollten branchenspezifische Mindeststandards (wie NIST-Framework oder BSI-Grundschutz) als Basis dienen.

Es empfiehlt sich, Cyber-Risikoanalysen durchzuführen, um Schwachstellen proaktiv zu erkennen (inkl. Penetrationstests). Anschliessend sind die identifizierten Risiken mit Priorität zu behandeln. Unabhängige Security Audits – bei grossen Organisationen jährlich – können die Einhaltung der Policies prüfen. Gerade bei Zulieferern sollte der Auftraggeber regelmässige Audits einfordern. Im Fall Xplain wurde dies schmerzlich vermisst; künftig soll die Auditfähigkeit gegenüber Lieferanten deutlich gestärkt werden.³³

Bei der Beschaffung von IT-Leistungen müssen Sicherheitsanforderungen bereits in der Ausschreibung und im Vertrag festgeschrieben werden. Verträge mit Cloud- oder Softwarelieferanten sollten *Datenschutz* und *Datensicherheit* ausführlich regeln, mit den Fragen «Wo werden welche Daten gespeichert? Wie werden sie geschützt (Verschlüsselung, Zugriffsprotokollierung)? Welche Meldepflichten hat der Auftragnehmer im Falle eines Incidents?» Empfehlenswert sind Klauseln zu regelmässigen Updates, *Vulnerability-Management* und sofortiger Benachrichtigung bei Sicherheitsvorfällen. Zudem sollte der Auftraggeber ein Recht auf Sicherheitsprüfungen (Pen-Tests) erhalten. Nach den Vorfällen 2023 fordert der Bund explizit genauere Abklärungen und Vorgaben

³² FLEISCHAUER/STIEMERLING, 147 Rz. 73.

³³ SRF, Datenschützer sieht nach Hackerangriff Fehler bei Bund und Xplain.

bei der Auftragsvergabe, um Datenabflüsse bei externen IT-Dienstleistern zu verhindern.³⁴

Unternehmen und Behörden sollten ihre Daten nach Sensitivität klassifizieren (z. B. öffentlich, intern, vertraulich, geheim) und entsprechend unterschiedlich schützen. *Kritische Datenbestände*, wie Personendaten, Forschungs- und Entwicklungsdaten und Behördengeheimnisse gehören besonders gesichert (starke Verschlüsselung, begrenzter Zugriff, idealerweise kein Internetzugang von Systemen mit Staatsgeheimnissen). Im Fall Ultra wäre z. B. zu prüfen gewesen, ob hochsensible militärische Infos überhaupt extern gespeichert werden durften. Eine strenge Datenklassifikation hilft auch im Krisenfall, da man sofort weiss, welche Systeme höchste Priorität bei Schutz und Wiederherstellung geniessen.

2. Reaktion optimieren

Jede Organisation benötigt einen Incident Response Plan für Cyberangriffe. Dieser sollte definieren, wer im Ereignisfall welche Rolle übernimmt (IT-Forensik, Kommunikation, Recht, Management) und welche externen Partner zu informieren bzw. hinzuzuziehen sind (z. B. NCSC/BACS, spezialisierte Cyber-Security-Firmen, Strafverfolgung). Regelmässige Notfallübungen (inkl. Simulation von Ransomware-Befall oder DDoS) schulen das Team und decken Lücken auf. So kann z. B. geübt werden, wie man ein vom Netz getrenntes Backup einspielt oder welche Entscheidungen das Krisenteam bei einer Lösegeldforderung trifft. Im Ernstfall sorgt ein erprobter Plan für schnellere und koordiniertere Reaktionen, da jede Stunde Verzögerung sonst Schaden in Millionenhöhe bedeuten kann.

Nach einem Angriff müssen umgehend juristische Abklärungen erfolgen. Zum einen sind Meldepflichten zu beachten³⁵ – seit 2025 gilt für viele Betreiber kritischer Infrastrukturen die Pflicht zur Meldung an das BACS innert 24 Stunden.³⁶ Daneben verlangt das revidierte DSG, dass *Datenpannen mit hohem Risiko* unverzüglich dem EDÖB gemeldet werden.³⁷ Es ist ratsam, dies in Abstimmung mit internen oder externen Datenschützern zu tun, um die Schwelle des «hohen Risikos» korrekt einzuschätzen. Gegebenenfalls müssen auch die betroffenen Personen informiert werden (z. B. Kunden, deren Daten geleakt

³⁴ SRF, Der Bund gibt Empfehlungen zu Informationssicherheit ab.

³⁵ Art. 74b ISG.

³⁶ VASELLA.

³⁷ Art. 24 DSG.

wurden). Juristisch sollte weiter geprüft werden, ob *Haftungsansprüche* Dritter zu erwarten sind oder ob man selbst Regress bei einem Lieferanten nehmen kann. Beispielsweise könnte eine Behörde nach einem Lieferketten-Leak Schadenersatz vom unsorgfältigen IT-Dienstleister fordern. In Strafsachen ist zudem die Erstattung einer Strafanzeige unerlässlich (wie in allen genannten Fällen erfolgt). Auch wenn die Täter unbekannt bleiben, zeigt man so Kooperationsbereitschaft mit den Behörden und wahrt allfällige Versicherungsansprüche (Cyber-Versicherungen verlangen meist eine Anzeige). Zudem können Ermittlungen später doch zur Identifizierung führen oder mindestens zur Informationsgewinnung (Indicators of Compromise), die anderen hilft.

V. Fazit und Ausblick

Die Jahre 2023–2025 haben gezeigt, dass Cyberangriffe in der Schweiz zur realen Gefahr für Wirtschaft und Staat geworden sind. Kein Sektor ist ausgenommen – von der kleinen Gemeindebehörde bis zum international tätigen Industriekonzern wurden Schwachstellen ausgenutzt. Die Einführung der *Meldepflicht ab 2025* markiert einen wichtigen Schritt. Nun erhält das Bundesamt für Cybersicherheit (BACS) einen umfassenderen Überblick über die Angriffslage. Dies wird es erlauben, Trends frühzeitig zu erkennen und Warnungen gezielter auszusprechen.

Trotzdem bleibt viel zu tun, um resiliente Infrastrukturen zu schaffen. Resilienz bedeutet, Angriffe abwehren zu können oder bei Erfolg der Angreifer den Schaden einzugrenzen und schnell wieder handlungsfähig zu sein. Dazu müssen technische, organisatorische und personelle Massnahmen verzahnt werden. Die in diesem Artikel diskutierten Fälle liefern wertvolle Lehren. *Backups offline aufbewahren, kritische Systeme isolieren, Notfallprozesse üben, Verträge nachschärfen, Mitarbeiter schulen* und vor allem Cybersecurity als Chefsache behandeln. Geschäftsleitungen und Behördenleitungen tragen die Verantwortung, hierfür ausreichend Ressourcen bereitzustellen. Die Bedrohungsakteure entwickeln sich ständig weiter. Beispielsweise setzen Ransomware-Gruppen vermehrt auf Zero-Day-Exploits und Hacktivist*innen koordinieren sich global über Messaging-Plattformen. Dem müssen die Abwehrstrategien immer einen Schritt voraus sein.

Abschliessend lässt sich feststellen, dass die Welle von Cyberangriffen 2023–2025 ein Weckruf war. Schweizweit wurden Defizite offenbart, aber zugleich entstanden durch den Erfahrungsaustausch neue Best Practices. Behörden, IT-Verantwortliche und Unternehmensjuristen sind gefordert, gemeinsam eine robuste Cyber-Resilienz aufzubauen. Cyberangriffe werden nicht

verschwinden; aber die Schadwirkung kann durch vorausschauendes Handeln und abgestimmte rechtliche sowie technische Mittel deutlich begrenzt werden. Die Devise lautet, dass *Prävention der beste Schutz ist, und im Ernstfall zählt jede Minute – vorbereitet sein zahlt sich aus*.

Literaturverzeichnis

- BACS, Informationen zur Meldepflicht, Admin.ch vom 5. August 2025, abrufbar unter <<https://www.ncsc.admin.ch/ncsc/de/home/meldepflicht/meldepflicht-info.html>>.
- Computerworld, Mehr gemeldete Cybervorfälle 2022, Computerworld vom 3. Januar 2023, abrufbar unter <<https://www.computerworld.ch/security/hacking/gemeldete-cybervorfälle-2022-2827203.html>>.
- ECKERT MARTIN/NOËLLE GLAUS, Update zum neuen Informationssicherheitsgesetz, MME vom 5. April 2024, abrufbar unter <<https://www.mme.ch/de-ch/magazin/artikel/update-zum-neuen-informationssicherheitsgesetz>>.
- European Council, Übereinkommen über Computerkriminalität vom 23. November 2001, SEV NR. 185, abrufbar unter <<https://rm.coe.int/168008157a>>.
- Interpellation des Nationalrats vom 13. Dezember 2022 über Schutz vor Doxing, eingereicht von Bellaiche Judith, <<https://www.parlament.ch/de/ratsbetrieb/suche-curia-vista/geschaeft?AffairId=20224361>>.
- JAUN RENÉ/ZÜLLIG YANNICK, Update: Ransomware-Bande Play gewährt Walliser Gemeinde mehr Zeit, Swisscybersecurity vom 11. Mai 2023, abrufbar unter <<https://www.swisscybersecurity.net/cybersecurity/2023-05-02/walliser-vormundschaftsbehoerde-wird-opfer-eines-cyberangriffs>>.
- Kanton Basel-Stadt, Cyberkriminelle veröffentlichen Daten des Erziehungsdepartements im Darknet, Medienmitteilung vom 10. Mai 2023, <<https://www.bs.ch/medienmitteilungen/ed/2023-cyberkriminelle-veroeffentlichen-daten-des-erziehungsdepartements-im-darknet>>.
- KELLER CLAUDIA/TSCHUDIN MICHAEL/ROOS DOMINIQUE/BOLLER MARCEL, Handlungsbedarf aufgrund des revidierten Schweizer Datenschutzgesetzes, LEXOLOGY vom 28. Januar 2021, abrufbar unter <<https://www.lexology.com/library/detail.aspx?g=8114b455-09eb-4d9a-9c9e-301d66340a7c>>.
- KHATAN ASHISH, BERNINA International hacked: ALPHV Ransomware group strikes the sewing machine manufacturer, The Cyber Express vom 26. April 2023, abrufbar unter <<https://the-cyberexpress.com/bernina-international-hacked/>>.
- MEIER SARA, Diese Cybercrime-Trend haben das Jahr 2023 geprägt, Swisscybersecurity vom 17. Januar 2024, abrufbar unter <<https://www.swisscybersecurity.net/news/2024-01-17/diese-cybercrime-trends-haben-das-jahr-2023-gepraegt>>.
- NIGGLI MARCEL ALEXANDER/WIPRÄCHTIGER HANS (Hrsg.), Schweizerisches Strafrecht, Basler Kommentar, Basel 2019 (zit.: BSK StGB-BEARBEITER/IN, Art. XX Rz. YY).

- FLEISCHAUER HARALD/STIEMERLING OLIVER, Technisches Risikomanagement, in: Remmert Frank/Kast Christian (Hrsg.), Digital Escrow, München 2022, 127 ff.
- SRF, Hacker erbeuten bei der NZZ offenbar vertrauliche Personaldaten, SRF vom 22. April 2023a, abrufbar unter <<https://www.srf.ch/news/schweiz/cyberangriff-hacker-erbeuten-bei-der-nzz-offenbar-vertrauliche-personaldaten>>.
- SRF, Hacker stehlen Daten der Vormundschaftsbehörde der Gemeinde Saxon, SRF vom 28. April 2023b, abrufbar unter <<https://www.srf.ch/news/schweiz/cyberangriff-im-wallis-hacker-stehlen-daten-der-vormundschaftsbehoerde-der-gemeinde-saxon>>.
- SRF, Datenschützer sieht nach Hackerangriff Fehler bei Bund und Xplain, SRF vom 1. Mai 2024, abrufbar unter <<https://www.srf.ch/news/schweiz/nach-datenklau-bei-xplain-daten-schuetzer-sieht-nach-hackerangriff-fehler-bei-bund-und-xplain>>.
- SRF, Der Bund gibt Empfehlungen zu Informationssicherheit ab, SRF vom 1. Mai 2025, abrufbar unter <<https://www.srf.ch/news/schweiz/nach-hackerangriff-auf-xplain-der-bund-gibt-empfehlungen-zu-informationssicherheit-ab>>.
- Swiss IT Magazine, Zahl der gemeldeten Cybervorfälle beim NCSC deutlich gestiegen, Swiss IT-Magazine vom 3. November 2023, abrufbar unter <https://www.itmagazine.ch/artikel/80871/Zahl_der_gemeldeten_Cybervorfaelle_beim_NCSC_deutlich_gestiegen.html>.
- SWI swissinfo, Swiss government data affected by cyberattack on Basel firm, SWI vom 14. November 2023, abrufbar unter <<https://www.swissinfo.ch/eng/business/swiss-government-data-affected-by-cyber-attack-on-basel-firm/48977580>>.
- SWI swissinfo, Cyberattack exposes Swiss Air Force documents on the darknet, SWI vom 6. Januar 2024, abrufbar unter <<https://www.swissinfo.ch/eng/business/cyberattack-exposes-swiss-air-force-documents-on-the-darknet/49100914>>.
- UN, Convention against Cybercrime of 24 December 2001, Resolution 79/247, Strengthening International Cooperation for Combating Certain Crimes Committed by Means of Information and Communications Technology Systems and for the Sharing of Evidence in Electronic Form of Serious Crimes <<https://docs.un.org/en/A/RES/79/243>>.
- VASELLA DAVID, Meldepflicht für Cyberangriffe auf kritische Infrastrukturen gilt ab 1. April 2025, Datenrecht vom 12 März 2025, <<https://datenrecht.ch/meldepflicht-fuer-cyberangriffe-auf-kritische-infrastrukturen-gilt-ab-1-april/?hilite>>.

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