

sui generis

# RUNGS- I(-ARBEIT) ENZEN

Die bevölkerungsnahe Polizei(-arbeit)  
und ihre Grenzen

Potenzial und rechtliche Hindernisse  
in der Schweiz

Roman Schuppli

Hinweise zur digitalen Fassung dieses Buches:

- Die digitale Fassung (Open Access) ist sowohl auf der Webseite des Verlags ([www.suigeneris-verlag.ch](http://www.suigeneris-verlag.ch)), auf Google Books als auch direkt über den Digital Object Identifier (DOI) zugänglich. Der DOI zum vorliegenden Buch ist im Impressum angegeben.
- Sämtliche Gesetzesartikel sowie alle frei zugänglichen Gerichtsurteile und Behördenentscheidungen sind in der digitalen Fassung verlinkt.
- Häufig verwenden die AutorInnen in ihrem Manuskript Links auf weitere Quellen. Diese werden in den Büchern nicht abgedruckt, aber in der digitalen Fassung den entsprechenden Textstellen hinterlegt.
- Für die Verlinkung werden Permalinks eingesetzt. Es handelt sich dabei um Links auf eine archivierte Version der Webseiten im Zeitpunkt der Linksetzung. Die Links sind beständig, d.h. sie funktionieren auch dann noch, wenn die Originalseite nicht mehr zugänglich ist und ihr Inhalt ändert nicht, wenn sich die Originalseite ändert.

Roman Schuppli

# **Die bevölkerungsnahe Polizei(-arbeit) und ihre Grenzen**

**Potenzial und rechtliche Hindernisse  
in der Schweiz**



# Vorwort

Die vorliegende Dissertation entstand während meiner Tätigkeit als wissenschaftlicher Assistent am Lehrstuhl für Staats-, Verwaltungs- und Verfahrensrecht der Universität Zürich von Prof. Regina Kiener und wurde mit Forschungsgeldern aus dem UZH Candoc Grant unterstützt. Die Doktorarbeit wurde von der Fakultätsversammlung der Rechtswissenschaftlichen Fakultät im Oktober 2024 abgenommen.

Das Verfassen der Dissertation war zugleich herausfordernd und bereichernd. Zum Gelingen haben viele Menschen beigetragen, ihnen allen gebührt mein aufrichtiger Dank:

Prof. Regina Kiener hat mit ihren Vorlesungen und Seminaren meine Begeisterung für die Polizei als rechtswissenschaftlichen Forschungsgegenstand geweckt. Als Mitarbeiter an ihrem Lehrstuhl habe ich in fachlicher und menschlicher Hinsicht viel gelernt. Zudem hatte ich das Privileg, mich auch in der Arbeit für den Lehrstuhl oft mit Polizeirecht zu beschäftigen. Davon und von den regelmässigen Diskussionen mit Prof. Regina Kiener hat meine Dissertation ungemein profitiert.

Der Austausch mit Prof. Daniel Moeckli, dem Zweitgutachter, war ebenfalls bereichernd. Seine Inputs in der Schlussphase der Arbeit waren sehr hilfreich.

Bei Prof. Ralf Allewelt (Hochschule der Polizei des Landes Brandenburg) und bei Prof. Tobias Singelstein (Ruhr-Universität Bochum) habe ich Forschungsaufenthalte verbracht und dabei auch Einblicke in die Ausbildung von Polizeiangehörigen gewonnen.

Die täglichen Begegnungen und Kaffeepausen mit den Kolleginnen und Kollegen am Lehrstuhl und im RWI waren motivierend und haben mich auf andere Gedanken gebracht, was ein guter Ausgleich zur Arbeit an der Dissertation war. Entstanden sind aus diesen Begegnungen Freundschaften fürs Leben.

In Gesprächen mit Polizeiangehörigen von verschiedenen Korps habe ich viel über die Funktionsweise der Polizei erfahren – Informationen, die in der Literatur weitgehend fehlen, für die vorliegende Arbeit aber zentral waren. Ich habe grossen Respekt vor der Arbeit von Polizistinnen und Polizisten in der Schweiz und hoffe, dass sich auch in Zukunft genügend und gut qualifiziertes Personal für diese anspruchsvolle und eminent wichtige Tätigkeit finden lässt.

Benedikt Koller hat die Arbeit lektoriert. Mit seinem aussergewöhnlichen Sprachgefühl hat er früher meine Texte in der NZZ bedeutend besser gemacht, Gleiches ist ihm mit meiner Dissertation gelungen.

Die Dissertation ist meinem Omi gewidmet, die sicherlich sehr stolz wäre; meinen Eltern, die sehr stolz sind; und meiner Frau und meinem Sohn, auf die ich sehr stolz bin. Was ich ihnen alles verdanke, gehört nicht hierher.

Vico Equense, Mai 2025

*Roman Schuppli*

# Inhaltsübersicht

|                              |       |
|------------------------------|-------|
| Vorwort .....                | V     |
| Inhaltsübersicht .....       | VII   |
| Inhaltsverzeichnis .....     | IX    |
| Literaturverzeichnis .....   | XV    |
| Materialienverzeichnis ..... | XLIII |
| Erlassverzeichnis .....      | LIII  |
| Abkürzungsverzeichnis .....  | LXVII |

---

## Teil 1: Grundlagen .....

|                               |   |
|-------------------------------|---|
| Einführung in das Thema ..... | 1 |
| Ablauf der Untersuchung ..... | 4 |

---

## Teil 2: Bevölkerungsnähe der modernen Polizei(-arbeit) .....

|                                                                                                  |    |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------|----|
| Entstehungsgeschichte der modernen Polizei .....                                                 | 7  |
| Entstehungsgeschichte der modernen Polizei in der Schweiz .....                                  | 11 |
| Bindung der modernen Polizei(-arbeit) an rechtsstaatliche<br>Grundsätze und an Grundrechte ..... | 12 |
| Der Bevölkerungsnähe entgegenstehende Gegebenheiten .....                                        | 16 |
| Zentrale Modelle der Polizeiarbeit .....                                                         | 41 |
| Fazit .....                                                                                      | 43 |

---

## Teil 3: Community Policing .....

|                                                               |    |
|---------------------------------------------------------------|----|
| Entfremdung der Polizei von der Bevölkerung in den USA ... .. | 45 |
| ... und zentrale politische Reaktionen darauf .....           | 46 |
| Dimensionen .....                                             | 50 |
| Chancen .....                                                 | 54 |
| Hindernisse, Risiken und Kritik .....                         | 56 |
| Grenzen .....                                                 | 61 |
| Fazit .....                                                   | 63 |

---

## Teil 4: Die Polizeiorganisation in der Schweiz .....

|                                                                  |    |
|------------------------------------------------------------------|----|
| Polizeiliche Zuständigkeiten und Befugnisse auf Ebene Bund ..... | 65 |
| Die kantonale Polizeihochheit .....                              | 77 |
| Das Polizeiwesen der Gemeinden .....                             | 87 |

---

|                                                                                                |            |
|------------------------------------------------------------------------------------------------|------------|
| <b>Teil 5: Ausgewählte Themenbereiche der kantonalen und kommunalen Polizei(-arbeit) .....</b> | <b>101</b> |
| <hr/>                                                                                          |            |
| Auswahl und Ausbildung von kantonalen Polizeiangehörigen .....                                 | 101        |
| Private Sicherheitsdienste und polizeilicher Assistenzdienst .....                             | 115        |
| Militarisierung .....                                                                          | 125        |
| Aufsicht und Kontrolle über die Polizei ... ..                                                 | 135        |
| Fazit .....                                                                                    | 150        |
| <hr/>                                                                                          |            |
| <b>Teil 6: Schlussbetrachtung .....</b>                                                        | <b>153</b> |
| <hr/>                                                                                          |            |
| Zusammenfassung .....                                                                          | 153        |
| Ausblick .....                                                                                 | 154        |

# Inhaltsverzeichnis

|                              |       |
|------------------------------|-------|
| Vorwort .....                | V     |
| Inhaltsübersicht .....       | VII   |
| Inhaltsverzeichnis .....     | IX    |
| Literaturverzeichnis .....   | XV    |
| Materialienverzeichnis ..... | XLIII |
| Erlassverzeichnis .....      | LIII  |
| Abkürzungsverzeichnis .....  | LXVII |

---

|                                 |          |
|---------------------------------|----------|
| <b>Teil 1: Grundlagen</b> ..... | <b>1</b> |
|---------------------------------|----------|

---

|                                                                |          |
|----------------------------------------------------------------|----------|
| <b>Einführung in das Thema</b> .....                           | <b>1</b> |
| I. Aktualität und Forschungsfrage .....                        | 1        |
| II. Relevanz einer bevölkerungsnahen Polizei(-arbeit) .....    | 2        |
| III. Streitgegenstand bevölkerungsnaher Polizei(-arbeit) ..... | 3        |
| <b>Ablauf der Untersuchung</b> .....                           | <b>4</b> |
| I. Aufbau .....                                                | 4        |
| II. Methodik .....                                             | 5        |
| III. Eingrenzung des Forschungsgegenstandes .....              | 5        |

---

|                                                                     |          |
|---------------------------------------------------------------------|----------|
| <b>Teil 2: Bevölkerungsnähe der modernen Polizei(-arbeit)</b> ..... | <b>7</b> |
|---------------------------------------------------------------------|----------|

---

|                                                                                                      |           |
|------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------|
| <b>Entstehungsgeschichte der modernen Polizei</b> .....                                              | <b>7</b>  |
| I. Polizei vor dem Metropolitan Police Act .....                                                     | 8         |
| II. Metropolitan Police Act .....                                                                    | 9         |
| A. Metropolitan Police .....                                                                         | 9         |
| B. Globale Implikationen .....                                                                       | 11        |
| <b>Entstehungsgeschichte der modernen Polizei in der Schweiz</b> .....                               | <b>11</b> |
| <b>Bindung der modernen Polizei(-arbeit) an rechtsstaatliche Grundsätze und an Grundrechte</b> ..... | <b>12</b> |
| I. Rechtsstaatliche Grundsätze .....                                                                 | 13        |
| A. Legalitätsprinzip .....                                                                           | 13        |
| B. Öffentliches Interesse und Verhältnismässigkeit .....                                             | 14        |
| C. Treu und Glauben .....                                                                            | 14        |
| II. Grundrechtsbindung .....                                                                         | 15        |
| A. Achtungspflichten .....                                                                           | 15        |
| B. Schutzpflichten .....                                                                             | 15        |
| C. Leistungspflichten .....                                                                          | 15        |

|                                                                                                |           |
|------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------|
| III. Zwischenfazit .....                                                                       | 16        |
| <b>Der Bevölkerungsnähe entgegenstehende Gegebenheiten .....</b>                               | <b>16</b> |
| I. Unterschiedliche Machtfülle von Privatpersonen und<br>Polizeiangehörigen .....              | 16        |
| II. Berufsbedingte Einschränkung von Grundrechten von<br>Polizeiangehörigen .....              | 17        |
| A. Konkrete Beispiele .....                                                                    | 17        |
| B. Auswirkungen .....                                                                          | 20        |
| III. Ausserdienstliche Pflichten und Verhaltensanweisungen für<br>Polizeiangehörige .....      | 21        |
| A. Konkrete Beispiele .....                                                                    | 21        |
| B. Auswirkungen .....                                                                          | 22        |
| C. Gerichtliche Konkretisierung .....                                                          | 23        |
| D. Würdigung .....                                                                             | 24        |
| IV. Unterschiedliche prozessuale Behandlung von Privatpersonen<br>und Polizeiangehörigen ..... | 25        |
| V. Die Sicht von Polizeiangehörigen auf ihre Arbeit .....                                      | 26        |
| VI. Auseinandersetzungen zwischen der Polizei und der Bevölkerung .....                        | 27        |
| A. Zwangsanwendung durch Polizeiangehörige .....                                               | 27        |
| B. Gewalt gegen Polizeiangehörige .....                                                        | 28        |
| VII. Militarisierung der Polizei .....                                                         | 30        |
| A. Ursprünge .....                                                                             | 30        |
| B. Militär und Polizei – zwei unterschiedliche Akteure .....                                   | 31        |
| C. Erscheinungsformen .....                                                                    | 33        |
| 1. Organisatorischer Status .....                                                              | 33        |
| 2. Interne Organisation .....                                                                  | 34        |
| 3. Einsatzmittel und Techniken der Zwangsanwendung ... ..                                      | 35        |
| a) ... in Form der Uniform .....                                                               | 35        |
| b) ... anlässlich von Manifestationen .....                                                    | 36        |
| c) ... in Form militärischer Kampfmuster .....                                                 | 36        |
| D. Terroristische Bedrohungslagen und polizeilicher<br>Militarisierungsgrad .....              | 37        |
| 1. Terrorismus-Definition .....                                                                | 37        |
| 2. Auswirkungen von Terrorismus auf den polizeilichen<br>Militarisierungsgrad .....            | 37        |
| E. Vermutete Vorteile .....                                                                    | 39        |
| F. Kritik .....                                                                                | 39        |
| G. Zwischenfazit .....                                                                         | 41        |
| <b>Zentrale Modelle der Polizeiarbeit .....</b>                                                | <b>41</b> |
| I. Reaktive Polizeiarbeit .....                                                                | 41        |

|                                          |    |
|------------------------------------------|----|
| <b>II. Proaktive Polizeiarbeit</b> ..... | 42 |
| <b>Fazit</b> .....                       | 43 |

---

|                                         |    |
|-----------------------------------------|----|
| <b>Teil 3: Community Policing</b> ..... | 45 |
|-----------------------------------------|----|

---

|                                                                         |    |
|-------------------------------------------------------------------------|----|
| <b>Entfremdung der Polizei von der Bevölkerung in den USA ...</b> ..... | 45 |
| <b>... und zentrale politische Reaktionen darauf</b> .....              | 46 |

|                                                                                 |    |
|---------------------------------------------------------------------------------|----|
| <b>I. Task Force Report Police</b> .....                                        | 46 |
| A. Police-community relations units .....                                       | 47 |
| B. Citizen advisory committees .....                                            | 47 |
| C. Special police-community relations programs .....                            | 48 |
| <b>II. Omnibus Crime Control and Safe Streets Act</b> .....                     | 48 |
| <b>III. Violent Crime Control and Law Enforcement Act und COPS Office</b> ..... | 49 |
| <b>IV. Zwischenfazit</b> .....                                                  | 50 |

|                          |    |
|--------------------------|----|
| <b>Dimensionen</b> ..... | 50 |
|--------------------------|----|

|                                             |    |
|---------------------------------------------|----|
| <b>I. Ideelle Dimension</b> .....           | 50 |
| <b>II. Strategische Dimension</b> .....     | 52 |
| <b>III. Taktische Dimension</b> .....       | 52 |
| <b>IV. Organisatorische Dimension</b> ..... | 54 |
| <b>V. Zwischenfazit</b> .....               | 54 |

|                      |    |
|----------------------|----|
| <b>Chancen</b> ..... | 54 |
|----------------------|----|

|                                                                |    |
|----------------------------------------------------------------|----|
| <b>I. Melde- und Anzeigebereitschaft der Bevölkerung</b> ..... | 54 |
| <b>II. Berufszufriedenheit von Polizeiangehörigen</b> .....    | 55 |
| <b>III. Transparenz polizeilichen Handelns</b> .....           | 56 |

|                                              |    |
|----------------------------------------------|----|
| <b>Hindernisse, Risiken und Kritik</b> ..... | 56 |
|----------------------------------------------|----|

|                                                       |    |
|-------------------------------------------------------|----|
| <b>I. Akzeptanz in Polizeikorps</b> .....             | 56 |
| <b>II. Hohe Kriminalitätsrate</b> .....               | 57 |
| <b>III. Ungesunde Nähe zur Zivilbevölkerung</b> ..... | 58 |
| <b>IV. Kosten</b> .....                               | 60 |
| <b>V. Unschärfe des Begriffs</b> .....                | 60 |

|                      |    |
|----------------------|----|
| <b>Grenzen</b> ..... | 61 |
|----------------------|----|

|                                                                 |    |
|-----------------------------------------------------------------|----|
| <b>I. Wahrung des Schutzes von Polizeiangehörigen</b> .....     | 61 |
| <b>II. Wahrung der Rechtsgleichheit und Rechtsordnung</b> ..... | 62 |

|                    |    |
|--------------------|----|
| <b>Fazit</b> ..... | 63 |
|--------------------|----|

---

|                                                             |    |
|-------------------------------------------------------------|----|
| <b>Teil 4: Die Polizeiorganisation in der Schweiz</b> ..... | 65 |
|-------------------------------------------------------------|----|

---

|                                                                         |    |
|-------------------------------------------------------------------------|----|
| <b>Polizeiliche Zuständigkeiten und Befugnisse auf Ebene Bund</b> ..... | 65 |
|-------------------------------------------------------------------------|----|

|                                          |    |
|------------------------------------------|----|
| <b>I. fedpol als Bundespolizei</b> ..... | 65 |
| <b>II. Im Rahmen des ZG</b> .....        | 66 |

|                                                                                                                                                                                                                                         |    |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----|
| A. An der Zollgrenze .....                                                                                                                                                                                                              | 66 |
| B. Im Grenzraum und in den Kantonen .....                                                                                                                                                                                               | 67 |
| 1. Grenzraum .....                                                                                                                                                                                                                      | 67 |
| 2. Kantone .....                                                                                                                                                                                                                        | 68 |
| III. Im Rahmen des MG .....                                                                                                                                                                                                             | 70 |
| A. Militärpolizeiliche Spontanhilfe .....                                                                                                                                                                                               | 70 |
| B. Assistenzdienst .....                                                                                                                                                                                                                | 72 |
| C. Ordnungsdienst als Teil des Aktivdienstes .....                                                                                                                                                                                      | 73 |
| IV. Im Rahmen des BGST – Transportpolizei als Bundespolizei? ....                                                                                                                                                                       | 74 |
| V. Anwendungspotenzial von Community Policing .....                                                                                                                                                                                     | 76 |
| <b>Die kantonale Polizeihöhe</b> .....                                                                                                                                                                                                  | 77 |
| I. Die Kantonspolizei .....                                                                                                                                                                                                             | 77 |
| A. Ausgeprägte Heterogenität .....                                                                                                                                                                                                      | 77 |
| 1. Personalbestand und Professionalisierungsgrad .....                                                                                                                                                                                  | 77 |
| 2. Polizeidichte .....                                                                                                                                                                                                                  | 79 |
| 3. Polizeiliche Aufgabenstellungen .....                                                                                                                                                                                                | 80 |
| 4. Erscheinung .....                                                                                                                                                                                                                    | 82 |
| B. Parallelen .....                                                                                                                                                                                                                     | 82 |
| 1. Kriminalpolizeiliche Tätigkeit .....                                                                                                                                                                                                 | 82 |
| 2. Verkehrspolizeiliche Tätigkeit .....                                                                                                                                                                                                 | 85 |
| 3. Sicherheitspolizeiliche Tätigkeit .....                                                                                                                                                                                              | 86 |
| II. Anwendungspotenzial von Community Policing .....                                                                                                                                                                                    | 87 |
| <b>Das Polizeiwesen der Gemeinden</b> .....                                                                                                                                                                                             | 87 |
| I. Rechtsgrundlagen .....                                                                                                                                                                                                               | 87 |
| II. Kantonale Einheitspolizei oder Dualismus kommunaler und<br>kantonaler Polizeibehörden .....                                                                                                                                         | 88 |
| A. Rechtliche Grundlagen in den Kantonen und deren<br>Auswirkungen .....                                                                                                                                                                | 89 |
| B. Die Gemeinde(-polizei) im dualen Polizeisystem .....                                                                                                                                                                                 | 90 |
| C. Die Gemeinde im System der Einheitspolizei:<br>Möglichkeit der Errichtung einer kommunalen Polizei? ....                                                                                                                             | 92 |
| III. Versuch der Typisierung kommunaler Polizeiaufgaben und<br>Polizeibehörden .....                                                                                                                                                    | 93 |
| A. Typus 1: Keine oder einzig punktuelle Zuständigkeit<br>von Gemeinden für polizeiliche Aufgabenerfüllung,<br>Abwesenheit (inter-)kommunaler Polizeibehörden .....                                                                     | 93 |
| B. Typus 2: Teils umfangreiche Wahrnehmung polizeilicher<br>Aufgaben in den Gemeinden durch (inter-)kommunale<br>Polizeibehörden, Assistenten bzw. Agenten für öffentliche<br>Sicherheit, private Sicherheitsdienste und ähnliche ..... | 94 |

|                                                                                                                                   |    |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----|
| C. Typus 3: Umfangreiche Wahrnehmung polizeilicher Aufgaben in sämtlichen Gemeinden durch (inter-)kommunale Polizeibehörden ..... | 97 |
| D. Spezialfälle .....                                                                                                             | 97 |
| 1. Kanton Freiburg .....                                                                                                          | 97 |
| 2. Kanton Neuenburg .....                                                                                                         | 97 |
| 3. Kanton Bern .....                                                                                                              | 98 |
| IV. Anwendungspotenzial von Community Policing .....                                                                              | 99 |

---

|                                                                                                |            |
|------------------------------------------------------------------------------------------------|------------|
| <b>Teil 5: Ausgewählte Themenbereiche der kantonalen und kommunalen Polizei(-arbeit) .....</b> | <b>101</b> |
|------------------------------------------------------------------------------------------------|------------|

---

|                                                                                      |            |
|--------------------------------------------------------------------------------------|------------|
| <b>Auswahl und Ausbildung von kantonalen Polizeiangehörigen ....</b>                 | <b>101</b> |
| I. Formale Anforderungen in der Auswahlphase .....                                   | 102        |
| A. Nationalität .....                                                                | 102        |
| B. Alter .....                                                                       | 103        |
| C. Körpergrösse .....                                                                | 103        |
| D. Zivile Ausbildung .....                                                           | 104        |
| E. Militärdienst .....                                                               | 104        |
| II. Körperliche, geistige und charakterliche Anforderungen in der Auswahlphase ..... | 105        |
| III. Ausbildungsphase .....                                                          | 105        |
| IV. Rückerstattung von Ausbildungskosten .....                                       | 106        |
| V. Auswahl und Ausbildung von kommunalen Polizeiangehörigen .....                    | 108        |
| VI. Zwischenfazit .....                                                              | 110        |
| <b>Private Sicherheitsdienste und polizeilicher Assistenzdienst .....</b>            | <b>115</b> |
| I. Private Sicherheitsdienste .....                                                  | 115        |
| A. Private Auftraggeber .....                                                        | 116        |
| B. Staatliche Auftraggeber .....                                                     | 117        |
| C. Die Situation in der Praxis .....                                                 | 118        |
| 1. Bundesebene .....                                                                 | 119        |
| 2. Kantonale Ebene .....                                                             | 119        |
| 3. Kommunale Ebene .....                                                             | 120        |
| II. Polizeilicher Assistenzdienst .....                                              | 121        |
| A. Organisatorischer Status .....                                                    | 122        |
| B. Zuständigkeiten und Befugnisse .....                                              | 122        |
| C. Zulassungsvoraussetzungen und Ausbildung .....                                    | 123        |
| III. Zwischenfazit .....                                                             | 124        |
| <b>Militarisierung .....</b>                                                         | <b>125</b> |
| I. Interne Organisation .....                                                        | 125        |

|                                                                       |     |
|-----------------------------------------------------------------------|-----|
| <b>II. Polizeiliche Auswahl- und Ausbildungsphase</b> .....           | 127 |
| A. Auswahlphase .....                                                 | 127 |
| B. Ausbildungsphase .....                                             | 128 |
| <b>III. Kooperationsformen zwischen Polizei und Armee</b> .....       | 129 |
| <b>IV. Polizeiliche Spezialeinheiten</b> .....                        | 130 |
| <b>V. Zwischenfazit</b> .....                                         | 135 |
| <b>Aufsicht und Kontrolle über die Polizei ...</b> .....              | 135 |
| I. ... durch die Polizei .....                                        | 135 |
| II. ... durch die Exekutive bzw. die Verwaltung .....                 | 138 |
| III. ... durch die Legislative .....                                  | 140 |
| IV. ... durch die Bevölkerung .....                                   | 141 |
| V. ... durch Ombudsstellen .....                                      | 142 |
| VI. ... durch die Justiz .....                                        | 144 |
| A. Strafverfahren .....                                               | 144 |
| 1. Rolle der Staatsanwaltschaft .....                                 | 144 |
| 2. Unabhängigkeit der staatsanwaltschaftlichen<br>Untersuchung? ..... | 145 |
| 3. Situation in den Kantonen .....                                    | 147 |
| 4. Würdigung .....                                                    | 148 |
| B. Verwaltungsverfahren .....                                         | 149 |
| <b>VII. Zwischenfazit</b> .....                                       | 150 |
| <b>Fazit</b> .....                                                    | 150 |
| <hr/>                                                                 |     |
| <b>Teil 6: Schlussbetrachtung</b> .....                               | 153 |
| <hr/>                                                                 |     |
| <b>Zusammenfassung</b> .....                                          | 153 |
| <b>Ausblick</b> .....                                                 | 154 |

# Literaturverzeichnis

- ABU-LUGHOD JANET L., *Race, Space, and Riots in Chicago, New York, and Los Angeles*, Oxford 2007
- ADEN HARTMUT, *Polizeipolitik in Europa, Eine interdisziplinäre Studie über die Polizeiarbeit in Europa am Beispiel Deutschlands, Frankreichs und der Niederlande*, Opladen/Wiesbaden, 1998
- ALBERTINI GIANFRANCO / ARMBRUSTER THOMAS / SPÖRRI BEAT, *Militärisches Einsatzrecht, Ein Handbuch zum Recht der Schweizer Armee in Unterstützungseinsätzen, insbesondere zu den militärischen Polizeibefugnissen*, Zürich/Basel/Genf 2016
- ALDERSON JOHN, *Policing Freedom, A Commentary on the Dilemmas of Policing in Western Democracies*, Plymouth 1979
- ALLEWELDT RALF, *Die wesentlichen menschenrechtlichen Anforderungen an polizeiliches Handeln*, in: Kugelman Dieter (Hrsg.), *Polizei und Menschenrechte*, Bonn 2019, S. 28 ff.
- ANGELL JOHN E., *Toward an Alternative to the Classic Police Organizational Arrangements: A Democratic Model*, in: *Criminology* 2-3/1971, S. 185 ff.
- ASCOLI DAVID, *The Queen's Peace, The Origins and Development of the Metropolitan Police 1829-1979*, London 1979
- ASHBY MATTHEW P.J. / TOMPSON LISA, *Routine Activities and Proactive Police Activity: A Macro-scale Analysis of Police Searches in London and New York City*, in: *Justice Quarterly* 1/2017, S. 109 ff.
- AUTEN JAMES H., *The Paramilitary Model of Police and Police Professionalism*, in: Blumberg Abraham S. / Niederhoffer Elaine (Hrsg.), *The Ambivalent Force, Perspectives on the Police*, 3. Aufl., New York / Chicago / San Francisco / Philadelphia / Montreal / Toronto / London / Sydney / Tokio / Mexico City / Rio de Janeiro/Madrid 1985, S. 122 ff.
- BABOVIĆ BUDIMIR, *Police brutality or police torture*, in: *Policing: An International Journal of Police Strategies & Management* 3/2000, S. 374 ff.
- BARTHEL CHRISTIAN, *Proaktive Polizeiarbeit braucht Netzwerk- und Organisationsentwicklung- und Führungskräfte, die diese Prozesse initiieren*, in: Barthel Christian (Hrsg.), *Polizeiliche Gefahrenabwehr und Sicherheitsproduktion durch Netzwerkgestaltung, Eine Aufgabe der Führung in und zwischen Organisationen*, Wiesbaden 2019, S. 255 ff.

BAUMANN ANDREAS, Aargauisches Polizeigesetz, Praxiskommentar, Zürich/Basel/Genf 2006

BAUR BRIGITTE, Ausgegrenzt und umerzogen, Lebensschicksale von Nichtsesshaften in der ersten Hälfte des 19. Jahrhunderts, in: Baur Brigitte / Boesch Evelyn / Vogel Lukas (Hrsg.), «Welch ein Leben!», Quellentexte zum gesellschaftlichen Umbruch in der Innerschweiz nach 1798, Zürich 1998, S. 109 ff.

BAYLEY DAVID H.

- *Democratizing the Police Abroad: What to Do and How to Do It*, Washington, D.C. 2001 (zit. BAYLEY, *Democratizing Police*)
- *Patterns of Policing, A Comparative International Analysis*, New Brunswick 1985 (zit. BAYLEY, *Patterns of Policing*)
- *Forces of Order: Police Behavior in Japan and the United States*, Berkeley / Los Angeles / London 1976 (zit. BAYLEY, *Forces of Order*)

BAYLEY DAVID H. / WEISBURD DAVID, *Cops and Spooks: The Role of the Police in Counterterrorism*, in: Weisburd David / Feucht Thomas E. / Hakimi Idit / Felson Mock Lois / Perry Simon (Hrsg.), *To Protect and To Serve, Policing in an Age of Terrorism*, Dordrecht / Heidelberg / London / New York 2009, S. 81 ff.

BEATTIE J.M., *The First English Detectives, The Bow Street Runners and the Policing of London, 1750-1840*, Oxford 2012

BECKER HAROLD K. / LEE BECKER DONNA, *Community Policing: The US Experience*, in: McKenzie Ian K. / Bull Ray (Hrsg.), *Criminal Justice Research, Inspiration, Influence and Ideation*, Aldershot/Burlington/Singapur/Sydney 2002, S. 159 ff.

BEHR RAFAEL

- *Polizeikultur, Routinen – Rituale – Reflexionen, Bausteine zu einer Theorie der Praxis der Polizei*, Wiesbaden 2006 (zit. BEHR, *Polizeikultur*)
- *Polizeikultur als institutioneller Konflikt des Gewaltmonopols*, in: Lange Hans-Jürgen (Hrsg.), *Die Polizei der Gesellschaft, Zur Soziologie der Inneren Sicherheit*, Opladen 2003, S. 177 ff. (zit. BEHR, *Institutioneller Konflikt*)

BERGONZOLI COL ALAIN / BIRRER ALEX / ETTER ANDRÉ / HÜGI KURT / JALLARD RAPHAËL / KRADOLFER MARCUS / PRONZINI ANDREA, *Die sechs regionalen Polizeischulen der Schweiz*, in: *format magazine* 11/2021, S. 72 ff.

## BIAGGINI GIOVANNI

- Der Bundesrat als Regierung des Bundes, in: Biaggini Giovanni / Gächter Thomas / Kiener Regina (Hrsg.), Staatsrecht, 3. Aufl., Zürich / St. Gallen 2021, S. 251 ff. (zit. BIAGGINI, Regierung)
- Die Verfassung im Normengefüge, in: Biaggini Giovanni / Gächter Thomas / Kiener Regina (Hrsg.), Staatsrecht, 3. Aufl., Zürich / St. Gallen 2021, S. 116 ff. (zit. BIAGGINI, Normengefüge)

BIGO DIDIER, *Internal and External Aspects of Security*, in: *European Security* 4/2006, S. 385 ff.

## BITTNER EGON

- *Aspects of Police Work*, Boston 1990 (zit. BITTNER, *Police Work*)
- *The Functions of the Police in Modern Society, A Review of Background Factors, Current Practices, and Possible Role Models*, Chevy Chase 1970 (zit. BITTNER, *Functions of Police*)
- *The Police on Skid-Row, A Study of Peace Keeping*, in: *American Sociological Review* 5/1967, S. 699 ff. (zit. BITTNER, *Police on Skid-Row*)

BLASKOVITS BRITTANY / BENNELL CRAIG / BALDWIN SIMON / EWANATION LOGAN / BROWN ANDREW / KORVA NATASHA, *The thin blue line between cop and soldier: examining public perceptions of the militarized appearance of police*, in: *Police Practice and Research* 2/2022, S. 212 ff.

BOUZA ANTHONY V., *Police Officers' Attitudes Toward Civilians Cause Police Brutality*, in: Dudley William (Hrsg.), *Police Brutality*, San Diego 1991, S. 77 ff.

BOWLING BEN / PARMAR ALPA / PHILLIPS CORETTA, *Policing minority ethnic communities*, in: Newburn Tim (Hrsg.), *Handbook of Policing*, 2. Aufl., London / New York 2008, S. 611 ff.

BOYLE KEVIN, *Police in Ireland before the Union: III*, in: *The Irish Jurist* 2/1973, S. 323 ff.

BRACEY DOROTHY H., *Police Corruption and Community Relations: Community Policing*, in: *Police Studies, The International Review of Police Development* 4/1992, S. 179 ff.

BRAGA ANTHONY A., *Problem-Oriented Policing: Principles, Practice, and Crime Prevention*, in: Reisig Michael D. / Kane Robert J. (Hrsg.), *The Oxford Handbook of Police and Policing*, Oxford 2014, S. 101 ff.

BRODEUR JEAN-PAUL, *The Policing Web*, Oxford 2010

- BRODY DAVID C. / DEMARCO CHRISTIANNE / LOVRICH NICHOLAS P., Community Policing and Job Satisfaction: Suggestive Evidence of Positive Workforce Effects from a Multijurisdictional Comparison in Washington State, in: *Police Quarterly* 2/2002, S. 181 ff.
- BROGDEN MIKE / JEFFERSON TONY / WALKLATE SANDRA, *Introducing Police-work*, London/Boston/Sydney/Wellington 1988
- BRUSTEN MANFRED, Polizeisoziologie und gesellschaftliche Praxis, in: Brusten Manfred / Feest Johannes / Lautmann Rüdiger (Hrsg.), *Die Polizei – eine Institution öffentlicher Gewalt, Analysen, Kritik, empirische Daten*, Neuwied/Darmstadt 1975, S. 13 ff.
- BUKOVAC JASMINA / STREBEL FELIX / UHLMANN FELIX, Administrativ- oder Disziplinaruntersuchung?, Die Qual der Verfahrenswahl und verfahrensrechtliche Herausforderungen, in: *LeGes* 2/2020
- BURCZYK DIRK
- Granatwerfer für die Polizei, Militärisch gerüstet gegen Terror und im Alltag, in: *Bürgerrechte & Polizei/CILIP* 116/2018, S. 13 ff. (zit. BURCZYK, Granatwerfer für die Polizei)
  - Aufrüstung im Anti-Terror-Kampf, Mehr Geld, mehr Personal und neue Waffen für die Polizei, in: *Bürgerrechte & Polizei/CILIP* 112/2017, S. 13 ff. (zit. BURCZYK, Aufrüstung im Anti-Terror-Kampf)
- BURGER-MITTNER NICOLE / BURGER SIMON, Das Primat der Staatsanwaltschaft auf dem Prüfstand, in: *forumpoenale* 3/2001, S. 165 ff.
- BUSCH HEINER, Kein Notstand, Verschiebungen im Verhältnis von Polizei und Militär, in: *Bürgerrechte & Polizei CILIP* 116/2018, S. 3 ff.
- CABIGIOSU CARLO, The Role of Italy's Military in Supporting the Civil Authorities, in: *Connections* 3/2005, S. 59 ff.
- CAMPION DAVID A., «Policing the Peelers»: Parliament, the Public, and the Metropolitan Police, 1829-33, in: Cragoe Matthew / Taylor Antony (Hrsg.), *London Politics, 1760-1914*, Basingstoke 2005, S. 38 ff.
- CAPUS NADJA / ALBRECHT PETER, Die Kompetenz zur Einvernahme im Vorverfahren, in: *forumpoenale* 6/2012, S. 361 ff.
- CAPUS NADJA / HOHL ZÜRCHER FRANZISKA / MUNDHAAS STEFAN, Die Polizei als Opfer – empirische Erkenntnisse zu den Erfahrungen der Sicherheitspolizei Region Stadt Luzern, in: *forumpoenale* 6/2016, S. 357 ff.

- CARTER DAVID L., *The Police and the Community*, 7. Aufl., Upper Saddle River 2002
- CHALOM MAURICE / LÉONARD LUCIE / VANDERSCHUEREN FRANZ / VÉZINA CLAUDE, *Urban Safety and Good Governance, The Role of the Police*, Nairobi/Montreal 2001
- CHARLES EDWARD, *Changing Policing Theories for 21st Century Societies*, Leichhardt 2005
- CHEURPRAKOBKIT SUTHAM, *Community policing: training, definitions and policy implications*, in: *Policing: An International Journal of Police Strategies & Management* 4/2002, S. 709 ff.
- COHEN JOHN D., *Calls for Service*, in: Sullivan Larry E. / Rosen Marie Simonetti / Schulz Dorthy Moses / Habersfeld M. R. (Hrsg.), *Encyclopedia of Law Enforcement*, Thousand Oaks / London / New Delhi 2004, S. 37 ff.
- CORDNER GARY W.
- *Community Policing*, in: Reisig Michael D. / Kane Robert J. (Hrsg.), *The Oxford Handbook of Police and Policing*, Oxford 2014, S. 148 ff. (zit. CORDNER, *Community Policing*)
  - *Community Policing, Elements And Effects*, in: *Police Forum* 3/1995, S. 1 ff. (zit. CORDNER, *Elements and Effects of Community Policing*)
- COWPER THOMAS J., *The Myth of the «Military Model» of Leadership in Law Enforcement*, in: *Police Quarterly* 3/2000, S. 228 ff.
- COX STEVEN M., *Police, Practices, Perspectives, Problems*, Boston/London/Toronto/Sydney/Tokio/Singapur 1996
- CRANK JOHN P., *Understanding Police Culture*, 2. Aufl., London / New York 2004
- CRAWFORD ADAM, *Plural Policing in the UK: policing beyond the police*, in: Newburn Tim (Hrsg.), *Handbook of Policing*, 2. Aufl., London / New York 2008, S. 147 ff.
- CRAWSHAW RALPH, *Police and Human Rights: Fundamental Questions*, in: Alleweldt Ralf / Fickenscher Guido (Hrsg.), *The Police and International Human Rights Law*, Cham 2018, S. 7 ff.
- CRITCHLEY T.A., *A History of Police in England and Wales*, London 1967
- DE LINT WILLEM, *Police Authority in Liberal-Consent Democracies: A Case for Anti-Authoritarian Cops*, in: Reisig Michael D. / Kane Robert J. (Hrsg.), *The Oxford Handbook of Police and Policing*, Oxford 2014, S. 217 ff.

- DE ROVER CEES, To Serve and to Protect, Human Rights and Humanitarian Law for Police and Security Forces, Genf 1998
- DEL GIUDICE LUDOVICA, Wann beginnt das polizeiliche Ermittlungsverfahren? Wann beginnt das staatsanwaltschaftliche Untersuchungsverfahren?, in: ZStrR 2/2010, S. 116 ff.
- DEMPSEY JOHN S. / FORST LINDA S. / CARTER STEVEN B., *An Introduction to Policing*, 9. Aufl., Boston 2019
- DERIN BENJAMIN / SINGELNSTEIN TOBIAS, Die Polizei, Helfer, Gegner, Staatsgewalt, Inspektion einer mächtigen Organisation, Berlin 2022
- Donatsch Andreas / Lieber Viktor / Summers Sarah / Wohlers Wolfgang (Hrsg.), Kommentar zur Schweizerischen Strafprozessordnung StPO, 3. Aufl., Zürich/Basel/Genf 2020 (zit. Komm. StPO-BEARBEITERIN, Art. X Rz. Y)
- DOUGLAS GOURLEY G., Police Public Relations, in: The Annals of the American Academy of Political and Social Science 291/1954, New Goals in Police Management, S. 135 ff.
- DREW JACQUELINE / PRENZLER TIM, *Contemporary Police Practice*, Oxford 2015
- EBNÖTHER CHRISTOPH, Polizei, in: Historisches Lexikon der Schweiz, Version vom 28. September 2010, S. 1 ff.
- ECK JOHN E. / SPELMAN WILLIAM, Problem-Solving, Problem-Oriented Policing in Newport News, Washington, D.C. 1987
- EDGE CHRISTINE IVIE, Community Relations, in: Sullivan Larry E. / Rosen Marie Simonetti / Schulz Dorthy Moses / Haberfeld M. R. (Hrsg.), *Encyclopedia of Law Enforcement*, Thousand Oaks / London / New Delhi 2004, S. 78 ff.
- EDWARDS CHARLES, *Changing Policing Theories for 21st Century Societies*, Sydney 1999
- Ehrenzeller Bernhard / Egli Patricia / Hettich Peter / Hongler Peter / Schindler Benjamin / Schmid Stefan G. / Schweizer Rainer J. (Hrsg.), *Die schweizerische Bundesverfassung, St. Galler Kommentar*, 4. Aufl., Zürich / St. Gallen und Zürich/Basel/Genf 2023 (zit. SGK BV-BEARBEITERIN, Art. X Rz. Y)
- ELLRICH KAROLINE / BAIER DIRK, Gewalt gegen die Polizei – ein Überblick zur Verbreitung, zu Einflussfaktoren und Implikationen für die Praxis, in: Staller Mario / Koerner Swen (Hrsg.), *Handbuch polizeiliches Einsatz-*

training, Professionelles Konfliktmanagement – Theorie, Trainingskonzepte und Praxiserfahrungen, Wiesbaden 2022, S. 503 ff.

EMSLEY CLIVE

- The birth and development of the police, in: Newburn Tim (Hrsg.), Handbook of Policing, 2. Aufl., London / New York 2008, S. 72 ff. (zit. EMSLEY, Birth and development of police)
- The English Police, A Political and Social History, Hemel Hempstead 1991 (zit. EMSLEY, English Police)

EVERETT PAMELA M., Metropolitan Police Act of 1829, in: Peak Kenneth J. (Hrsg.), Encyclopedia of Community Policing and Problem Solving, Los Angeles / London / New Delhi / Singapur / Washington, D.C. 2013, S. 243 ff.

FELTES THOMAS

- Entwicklungen und Wandel polizeilicher Ausbildung in Deutschland, Eine Betrachtung vor dem Hintergrund der aktuellen Diskussion, in: RdJB 4/2022, S. 494 ff. (zit. FELTES, Polizeiliche Ausbildung)
- Polizeiliches Fehlverhalten und Disziplinarverfahren – ein ungeliebtes Thema, Überlegungen zu einem alternativen Ansatz, in: Die Polizei 10/2012, S. 285 ff. (zit. FELTES, Disziplinarverfahren)
- Legitime und illegitime Gewaltanwendung durch die Polizei, Fachwissenschaftliche Analyse, in: Heitmeyer Wilhelm / Schröttle Monika (Hrsg.), Gewalt, Beschreibungen, Analysen, Prävention, Bonn 2006, S. 539 ff. (zit. FELTES, Gewaltanwendung durch die Polizei)
- Im Namen des Gesetzes ..., Über Polizei und öffentliche (Un-)Sicherheit, in: Unbequem 49/2002, S. 32 ff. (zit. FELTES, Im Namen des Gesetzes)
- Polizeiliches Alltagshandeln, Effektivität und Bürgernähe: Neue Anmerkungen zu alten Problemen, in: Polizei Führungsakademie (Hrsg.), Planung der Verbrechensbekämpfung, II. Organisation der Verbrechensbekämpfung, Münster 1993, S. 247 ff. (zit. FELTES, Effektivität und Bürgernähe)
- Zur Effektivität polizeilichen Handelns, in: Die Polizei 11/1990, S. 301 ff. (zit. FELTES, Effektivität polizeilichen Handelns)

FISCHER RONNY / TIEFENTHAL JÜRG M., Die Wahrnehmung polizeilicher Aufgaben im Grenzraum, Einige verfassungsrechtliche Gedanken zur laufenden Zollgesetzrevision, in: Jusletter vom 20. Oktober 2014, S. 1 ff.

FLEMING JENNY / MCLAUGHLIN EUGENE, «The Public gets what the Public wants?» Interrogating the «Public Confidence» Agenda, in: Policing: A Journal of Policy and Practice 3/2010, S. 199 ff.

- FREIBURGHaus DIETER / BUCHLI FELIX / HONEGGER EDITH, *Das Duopol der legitimen Gewalt im schweizerischen Bundesstaat, Zwei Fallstudien zu Armee und Polizei*, Chavannes-Lausanne 2005
- FRENCH LAURENCE ARMAND, *Militarization of the Police*, in: Palmiotto Michael J. (Hrsg.), *Police Use of Force, Important Issues Facing the Police and the Communities They Serve*, London 2016, S. 65 ff.
- FREVEL BERNHARD, *Sicherheit, Ein (un-)stillbares Grundbedürfnis*, 2. Aufl., Wiesbaden 2016
- FRICK CHRISTIAN, *Opération Sentinelle – Vom temporären Antiterrorereinsatz zur neuen Daueraufgabe der französischen Armee*, in: #GIDSstatement 8/2022, S. 1 ff.
- FRÜH WALTER, *Die Gliederung der polizeilichen Tätigkeit*, in: Verband Schweizerischer Polizei-Beamter und Schweizerischer Feuerwehrverein (Hrsg.), *Mein Einsatz, deine Sicherheit, Ein Buch über die Schweizerische Polizei und die Schweizerische Feuerwehr*, Zürich 1947, S. 39 f.
- FUHRMANN CHRISTOPHER J., *Policing the Roman Empire, Soldiers, Administration, and Public Order*, Oxford 2012
- FUMEAUX CEDRIC V. / SPENLÉ CHRISTOPH A., *Der völkerrechtliche und strafrechtliche Verfahrensablauf beim Verdacht von polizeilicher Misshandlung*, in: ZStrR 4/2005, S. 383 ff.
- FYFE JAMES J., *The Split-Second Syndrome and Other Determinants of Police Violence*, in: Campbell Anne / Gibbs John J. (Hrsg.), *Violent Transactions, The Limits of Personality*, Oxford/New York 1986, S. 207 ff.
- GÄCHTER THOMAS, *Überblick*, in: Biaggini Giovanni / Gächter Thomas / Kiener Regina (Hrsg.), *Staatsrecht*, 3. Aufl., Zürich / St. Gallen 2021, S. 317 ff.
- GAINES LARRY K. / KAPPELER VICTOR E., *Policing in America*, 8. Aufl., London / New York 2015
- GAINES LARRY K. / KAUNE MICHAEL / MILLER ROGER LEROY, *Criminal Justice in Action*, Belmont 2000
- GAMMA MARCO, *Möglichkeiten und Grenzen der Privatisierung polizeilicher Gefahrenabwehr*, Bern/Stuttgart/Wien 2000
- GILG PETER, *Ausgewählte Beiträge zur Schweizer Politik: Interkantonale Mobile Polizei*, in: *Année Politique Suisse* (Online), abgerufen im April 2024

GILL CHARLOTTE / WEISBURD DAVID / TELEP CODY W. / VITTER ZOE / BENNETT TREVOR, Community-oriented policing to reduce crime, disorder and fear and increase satisfaction and legitimacy among citizens: a systematic review, in: *Journal of Experimental Criminology* 4/2014, S. 399 ff.

GOERTZ STEFAN, Terrorismusabwehr, Zur aktuellen Bedrohung durch den islamistischen Terrorismus in Deutschland und Europa, 2. Aufl., Wiesbaden 2020

GOLDSTEIN HERMAN

- Problem-Oriented Policing, Philadelphia 1990 (zit. GOLDSTEIN, Problem-Oriented Policing)
- Toward Community-Oriented Policing: Potential, Basic Requirements, and Threshold Questions, in: *Crime & Delinquency* 1/1987, S. 6 ff. (zit. GOLDSTEIN, Toward Community-Oriented Policing)
- Improving Policing: A Problem-Oriented Approach, in: *Crime & Delinquency* 2/1979, S. 236 ff. (zit. GOLDSTEIN, Improving Policing)
- Policing a Free Society, Cambridge 1977 (zit. GOLDSTEIN, Free Society)

GÖRGEN THOMAS / HUNOLD DANIELA, Gewalt durch und gegen Polizistinnen und Polizisten, in: bpb vom 14. Dezember 2020, S. 1 ff.

GRAY DREW D., Crime, Policing and Punishment in England, 1660–1914, London / Oxford / New York / New Delhi / Sydney 2016

GREENE JACK R.

- Community Policing in America: Changing the Nature, Structure, and Function of the Police, in: *Policies, Processes, and Decisions of the Criminal Justice System*, *Criminal Justice* 3/2000, S. 299 ff. (zit. GREENE, Community Policing in America)
- Police Officer Job Satisfaction and Community Perceptions: Implications for Community-Oriented Policing, in: *Journal of Research in Crime and Delinquency* 2/1989, S. 168 ff. (zit. GREENE, Job Satisfaction)

GREENE JACK R. / HERZOG SERGIO, The Implications of Terrorism on the Formal and Social Organization of Policing in the US and Israel: Some Concerns and Opportunities, in: Weisburd David / Feucht Thomas E. / Hakimi Idit / Mock Lois Felson / Perry Simon (Hrsg.), *To Protect and To Serve, Policing in an Age of Terrorism*, Dordrecht / Heidelberg / London / New York 2009, S. 143 ff.

GSCHWEND LUKAS / SCHWEIZER RAINER J. / KRAMER GEORG / STÜTZ JULIA / WINIGER MARC, Geschichte der KKJPD 1905–2005, Festgabe zum hundertjährigen Bestehen, Zürich/Basel/Genf 2005

- GUNDERSON ANNA / COHEN ELISHA / JACKSON SCHIFF KAYLYN / CLAR TOM S. / GLYNN ADAM N. / OWENS MICHAEL LEO, Counterevidence of crime-reduction effects from federal grants of military equipment to local police, in: *nature human behaviour* 2/2021, S. 194 ff.
- GUSY CHRISTOPH, Sicherheitskultur – Sicherheitspolitik – Sicherheitsrecht, in: *Kritische Vierteljahresschrift für Gesetzgebung und Rechtswissenschaft* 2/2010, S. 111 ff.
- HAAS MICHAEL / VUILLE ANNABELLE, Die Schweizer Armee im Corona-Einsatz: Ein relevantes Szenario für die Streitkräfte-Entwicklung?, in: *Thränert Oliver / Zogg Benno (Hrsg.), Bulletin 2020 zur Schweizerischen Sicherheitspolitik*, S. 173 ff.
- HACKSPIEL-MIKOSCH ELISABETH, Vom bürgerfreundlichen Grün zum respekt einflössenden Blau – Paradigmenwechsel der deutschen Polizeiuniform, in: *Wiggerich Sandro / Kensy Steven (Hrsg.), Staat Macht Uniform, Uniformen als Zeichen staatlicher Macht im Wandel?*, Stuttgart 2011, S. 99 ff.
- HÄFELIN ULRICH / MÜLLER GEORG / UHLMANN FELIX, *Allgemeines Verwaltungsrecht*, 8. Aufl., Zürich / St. Gallen 2020
- HAGGERTY KEVIN D. / ERICSON RICHARD V., The Military Technostructures of Policing, in: *Kraska Peter B. (Hrsg.), Militarizing the American Criminal Justice System, The Changing Roles of the Armed Forces and the Police*, Boston 2001, S. 43 ff.
- HALTINER KARL W., Polizisten oder Soldaten?, Organisatorische Dilemmata bei der Konstabilisierung des Militärs, in: *ÖMZ* 3/2001, S. 291 ff.
- HANGARTNER YVO, Treuepflicht und Vertrauenswürdigkeit der Beamten, in: *Schweizerisches Zentralblatt für Staats- und Gemeindeverwaltung* 85/1984, S. 385 ff.
- HÄNNI PETER, Rechte und Pflichten im öffentlichen Dienstrecht, Eine Fallsammlung zur Gerichts- und Verwaltungspraxis in Bund und Kantonen, Freiburg im Üechtland 1993
- HÄRDY OSKAR, Schweizerisches Polizei-Institut, in: *Verband Schweizerischer Polizei-Beamter und Schweizerischer Feuerwehrverein (Hrsg.), Mein Einsatz, deine Sicherheit, Ein Buch über die Schweizerische Polizei und die Schweizerische Feuerwehr*, Zürich 1947, S. 178 f.

- HASELOW REINHARD, Die Umsetzung von Normen in der Organisationswirklichkeit der Polizei, in: Lange Hans-Jürgen (Hrsg.), Die Polizei der Gesellschaft, Zur Soziologie der Inneren Sicherheit, Wiesbaden 2003, S. 227 ff.
- HENSLER BEAT, Sicherheitsarchitektur der Schweiz aus der Sicht der Polizei, in: Sicherheit & Recht 2/2011, S. 75 ff.
- HEUSS ROBERT, Basler Polizei, 1816–2016, Basel 2016
- HUBER HANS, Grundrechte und Polizeigewalt, in: Schweizerisches Zentralblatt für Staats- und Gemeindeverwaltung 11/1952, S. 233 ff.
- HUMMELSHEIM DINA, Subjektive Sicherheit und Lebenszufriedenheit: Die besondere Bedeutung von Vertrauen und Kontrollüberzeugungen, in: Haverkamp Rita / Arnold Harald (Hrsg.), Subjektive und objektivierte Bedingungen von (Un-)Sicherheit, Studien zum Barometer Sicherheit in Deutschland (BaSiD), S. 205 ff.
- JAAG TOBIAS, Das öffentlichrechtliche Dienstverhältnis im Bund und im Kanton Zürich – ausgewählte Fragen, in: ZBl 1994, S. 433 ff.
- JAAG TOBIAS / ZIMMERLIN SVEN, Die Polizei zwischen Gefahrenabwehr und Ermittlung von Straftaten, in: Jositsch Daniel / Schwarzenegger Christian / Wohlers Wolfgang (Hrsg.), Festschrift für Andreas Donatsch, Zürich/Basel/Genf 2017, S. 399 ff.
- JEFFERSON TONY, The case against paramilitary policing, Milton Keynes / Philadelphia 1990
- JOBARD FABIEN, Militariserte Polizei in Frankreich, Formeller Status und polizeiliche Praktiken, in: Bürgerrechte & Polizei/CILIP 116/2018, S. 38 ff.
- JOHANSEN ANJA, Police-Public Relations: Interpretations of Policing and Democratic Governance, in: Knepper Paul / Johansen Anja (Hrsg.), The Oxford Handbook of the History of Crime and Criminal Justice, Oxford / New York 2016, S. 497 ff.
- JONES D.J.V., The New Police, Crime and People in England and Wales, 1829–1888, in: Lawrence Paul (Hrsg.), The New Police in the Nineteenth Century, Farnham/Burlington 2011, S. 55 ff.
- JONES TREVOR / NEWBURN TIM / SMITH DAVID J., Policing and the Idea of Democracy, in: The British Journal of Criminology 2/1996, S. 182 ff.
- KÄLIN WALTER / LIENHARD ANDREAS / WYTTEBACH JUDITH, Auslagerung von sicherheitspolizeilichen Aufgaben, Basel 2007

KAPPELER VICTOR E. / GAINES LARRY K., *Community Policing, A Contemporary Perspective*, 7. Aufl., New York / London 2015

KAPPELER VICTOR E. / SLUDER RICHARD D. / ALPERT GEOFFREY P.

- *Breeding Deviant Conformity: The Ideology and Culture of Police*, in: Kappeler Victor E. / Schaefer Brian P. (Hrsg.), *The Police & Society*, 4. Aufl., Long Grove 2019, S. 300 ff. (zit. KAPPELER/SLUDER/ALPERT, *Ideology of Police*)
- *Forces of Deviance, Understanding the Dark Side of Policing*, 2. Aufl., Prospect Heights 1998 (zit. KAPPELER/SLUDER/ALPERT, *Forces of Deviance*)

KELLENBERGER JAKOB, *Humanitäres Völkerrecht*, Frauenfeld/Stuttgart/Wien 2010

KELLER CHRISTOPH, *Disziplinarrecht, Für die polizeiliche Praxis*, 4. Aufl., Hilden 2020

KELLING GEORGE L. / COLES CATHERINE M., *Fixing Broken Windows, Restoring Order and Reducing Crime in Our Communities*, New York / London / Toronto / Sydney / Singapur 1996

KELLING GEORGE L. / MOORE MARK H., *The Evolving Strategy of Policing*, in: Kappeler Victor E. / Schaefer Brian P. (Hrsg.), *The Police & Society*, 4. Aufl., Long Grove 2019, S. 2 ff.

KELLING GEORGE L. / WASSERMAN ROBERT / WILLIAMS HUBERT, *Police Accountability and Community Policing*, in: *Perspectives on Policing* 7/1988, S. 1 ff.

KELLING GEORGE L. / WYCOFF MARY A., *Evolving Strategy of Policing: Case Studies of Strategic Change*, Washington, D.C. 2001

KELLY RAYMOND W., *The History of New York City Police Department*, New York 1993

KIENER REGINA

- *Die Grundrechte der Polizeiangehörigen*, in: Bernard Frédéric / Hertig Randall Maya / Bovet Christian, Flückiger Alexandre (Hrsg.), *Le droit au service de l'humanité, Mélanges en l'honneur de Michel Hottelier*, Zürich/Basel/Genf 2023, S. 231 ff. (zit. KIENER, *Grundrechte der Polizeiangehörigen*)
- *Allgemeine Grundrechtslehren*, in: Biaggini Giovanni / Gächter Thomas / Kiener Regina (Hrsg.), *Staatsrecht*, 3. Aufl., Zürich / St. Gallen 2021, S. 460 ff. (zit. KIENER, *Grundrechtslehren*)

- Die «Rote Zora», die Zuhälterbande und die Polizei, Wie das Zürcher Kassationsgericht (sinngemäss) Schutzpflichten anerkannte, in: Jositsch Daniel / Schwarzenegger Christian / Wohlers Wolfgang (Hrsg.), Festschrift für Andreas Donatsch, Zürich/Basel/Genf 2017, S. 619 ff. (zit. KIENER, Rote Zora)

KIENER REGINA / CUPA BASIL, Hybrider Status – relative Unabhängigkeit?, Zur institutionellen Stellung der Staatsanwaltschaft, in: Cavallo Angela / Hiestand Eliane / Blocher Felix / Arnold Irene / Käser Beatrice / Caspar Milena / Ivic Ingo (Hrsg.), Liber amicorum für Andreas Donatsch, Im Einsatz für Wissenschaft, Lehre und Praxis, Zürich/Basel/Genf 2012, S. 395 ff.

KIENER REGINA / KÄLIN WALTER / WYTTEBACH JUDITH, Grundrechte, 3. Aufl., Bern 2018

KIENER REGINA / SCHUPPLI ROMAN, Die ausbleibenden Stellenerhöhungen bei der Stadtpolizei Zürich sind grundrechtlich problematisch, in: *sui generis* 2022, S. 203 ff.

KIENSCHERF MARKUS, Beyond Militarization and Repression: Liberal Social Control as Pacification, in: *Critical Sociology* 7-8/2016, S. 1179 ff.

KILLIAS MARTIN / KUHN ANDRÉ / AEBI MARCELO F., Grundriss der Kriminologie, Eine europäische Perspektive, 2. Aufl., Bern 2011

KIRCHENGAST SYLVIA, Minimum body height requirements for police officers – an international comparison, in: *SIAC-Journal – Zeitschrift für Polizeiwissenschaft und polizeiliche Praxis* 4/2010, S. 41 ff.

KLEINIG JOHN, *The ethics of policing*, Cambridge 1996

KLOCKARS CARL B., *The Idea of Police*, Beverly Hills / London / New Delhi 1985

KOCAK DENIZ, *Rethinking Community Policing in International Police Reform: Examples from Asia*, London/Genf 2018

KOLLER CHRISTOPHE / FINK DANIEL, Bestände der Sicherheitskräfte in der Schweiz 2011-2018, Bestandesaufnahme und erste Tendenzen, Bern 2020

KÖNIG WALTER, Gewerbepolizei, Allgemeines, in: Verband Schweizerischer Polizei-Beamter und Schweizerischer Feuerwehrverein (Hrsg.), *Mein Einsatz, deine Sicherheit*, Ein Buch über die Schweizerische Polizei und die Schweizerische Feuerwehr, Zürich 1947, S. 57 ff.

KOOKEN DON L., *Ethics in Police Service*, in: *The Journal of Criminal Law and Criminology* 1/1947, S. 61 ff.

## KRASKA PETER B.

- Militarization and Policing – Its Relevance to 21st Century Police, in: Policing: A Journal of Policy and Practice 4/2007, S. 501 ff. (zit. KRASKA, Militarization and Policing)
- Militarization of American Police, in: Sullivan Larry E. / Rosen Marie Simonetti / Schulz Dorothy Moses / Haberfeld M. R. (Hrsg.), Encyclopedia of Law Enforcement, Thousand Oaks / London / New Delhi 2004, S. 282 ff. (zit. KRASKA, Militarization of American Police)
- The Military-Criminal Justice Blur: An Introduction, in: Kraska Peter B. (Hrsg.), Militarizing the American Criminal Justice System, The Changing Roles of the Armed Forces and the Police, Boston 2001, S. 3 ff. (KRASKA, Justice Blur)

KRASKA PETER B. / CUBELLIS LOUIS J., Militarizing mayberry and beyond: Making sense of American paramilitary policing, in: Justice Quarterly 4/1997, S. 607 ff.

KRASKA PETER B. / KAPPELER VICTOR E., Militarizing American Police, The Rise and Normalization of Paramilitary Units, in: Kappeler Victor E. / Schaefer Brian P. (Hrsg.), The Police & Society, 4. Aufl., Long Grove 2019, S. 527 ff.

KRAUSE JENS-UWE, Kriminalgeschichte der Antike, München 2004

KROLL RAINER / LIBRETT MITCH, History of Police, in: Sullivan Larry E. / Rosen Marie Simonetti / Schulz Dorothy Moses / Haberfeld M. R. (Hrsg.), Encyclopedia of Law Enforcement, Thousand Oaks / London / New Delhi 2004, S. 1089 ff.

KÜNZLI JÖRG / STURM EVELYNE / VEERAKATTY VIJITHA, Rechtsschutz gegen polizeiliche Übergriffe, Eine Darstellung der Beschwerdemechanismen in der Schweiz, Bern 2014

KÜNZLI SIMONA, Internetfahndung, Zürich/Basel/Genf 2017

LANE ROGER, Urban Police and Crime in Nineteenth-Century America, in: Crime and Justice 2/1980, S. 1 ff.

LEMPEN KARINE, Le devoir de fidélité de la personne salariée à l'ère numérique, in: ZSR 1/2019, S. 11 ff.

LIANG HSI-HUEY, The Rise of Modern Police and the European State System from Metternich to the Second World War, Cambridge 1992

LIEBLICH ELIAV / SHINAR ADAM, The Case Against Police Militarization, in: Michigan Journal of Race and Law, 1&2/23, S. 105 ff.

- LIENHARD ANDREAS, Auslagerung von sicherheitspolizeilichen Aufgaben auf private Sicherheitsunternehmen in der Schweiz?, in: LeGes 3/2008, S. 425 ff.
- LINSI CHRISTIAN, Aktuelle Entwicklungen im Polizeirecht des Bundes, in: LeGes 2/2006, S. 9 ff.
- LIOE KIM EDUARD, Armed Forces in Law Enforcement Operations?, The German and European Perspective, Heidelberg / Dordrecht / London / New York 2011
- LISTER STUART / ROWE MICHAEL, Accountability of policing, in: Lister Stuart / Rowe Michael (Hrsg.), Accountability of Policing, Abingdon / New York 2016, S. 1 ff.
- LOBSIGER ADRIAN, Grundaufgaben des modernen Rechtsstaates Teil I: Grundaufgaben der Verwaltung, Polizei und Justiz sowie des Zivilen Staatsschutzes, in: Schweizer Rainer J. (Hrsg.), Schweizerisches Bundesverwaltungsrecht, Bd. 3, Sicherheits- und Ordnungsrecht des Bundes, Teil 1, Allgemeiner Teil, Basel 2008, S. 155 ff.
- LOWANDE KENNETH, Police demilitarization and violent crime, in: nature human behaviour 2/2021, S. 205 ff.
- LUTTERBECK DEREK, Between Police and Military: The New Security Agenda and the Rise of Gendarmeries, in: Cooperation and Conflict, Journal of the Nordic International Studies Association, 1/2004, S. 45 ff.
- LYMAN J.L., The Metropolitan Police Act of 1829, An Analysis of Certain Events Influencing the Passage and Character of the Metropolitan Police Act in England, in: The Journal of Criminal Law, Criminology, and Police Science 1/1964, S. 141 ff.
- MAGUIRE EDWARD R., Police Organizations and the Iron Cage of Rationality, in: Reisig Michael D. / Kane Robert J. (Hrsg.), The Oxford Handbook of Police and Policing, Oxford 2014, S. 68 ff.
- MAHON PASCAL / MATTHEY FANNY, La liberté d'expression et la liberté syndicale des fonctionnaires, notamment de police, en particulier sous l'angle du droit à la critique, in: Verwaltungsorganisationsrecht, Staatshaftungsrecht, öffentliches Dienstrecht, Jahrbuch 2008, Bern 2009, S. 205 ff.
- MANNING PETER K., Policing Contingencies, Chicago/London 2003

MARKS MONIQUE / SKLANSKY DAVID, Introduction: The role of the ranks and file and police unions in police reform, in: Marks Monique / Sklansky David (Hrsg.), *Police Reform from the Bottom Up, Officers and their Unions as Agents of Change*, London / New York 2012, S. 1 ff.

MASTROFSKI STEPHEN D.

- Critic, Community Policing: A Skeptical View, in: Weisburd David / Braga Anthony A. (Hrsg.), *Police Innovation, Contrasting Perspectives*, 2. Aufl., Cambridge 2019, S. 45 ff. (zit. MASTROFSKI, Community Policing)
- Patrol Work, in: Sullivan Larry E./Rosen Marie Simonetti / Schulz Dorothy Moses / Habersfeld M. R. (Hrsg.), *Encyclopedia of Law Enforcement*, Thousand Oaks / London / New Delhi 2004, S. 319 ff. (zit. MASTROFSKI, Patrol Work)

MASTROFSKI STEPHEN D. / WILLIS JAMES J. / KOCHER TAMMY RINEHART, The Challenges of Implementing Community Policing in the United States, in: *Policing: A Journal of Policy and Practice* 2/2007, S. 223 ff.

MAWBY R.I., *Comparative Policing Issues, The British and American System in International Perspective*, London/Boston/Sydney/Wellington 1990

MAWBY ROB C. / WRIGHT ALAN, The police organisation, in: Newburn Tim (Hrsg.), *Handbook of Policing*, 2. Aufl., London / New York 2008, S. 224 ff.

MCKENZIE IAN K., Beyond Behaviourism: Police Culture Revisited, in: McKenzie Ian K. / Bull Ray (Hrsg.), *Criminal Justice Research, Inspiration, Influence and Ideation*, Aldershot/Burlington/Singapur/Sydney 2002, S. 53 ff.

MEIER THOMAS DOMINIK / WOLFENBERGER ROLF, «Eine Heimat und doch keine», *Heimatlose und Nicht-Sesshafte in der Schweiz* (16.-19. Jahrhundert), Zürich 1998

METZNER FRANK B. / FRIEDRICH JOACHIM, *Polizei-Sondereinheiten Europas, Geschichte, Aufgaben, Einsätze*, Stuttgart 2002

MEYER HANSJÖRG, Grundaufgaben des modernen Rechtsstaates Teil II: Grundaufgabe der Armee und weitere Aufgaben des Staates, in: Schweizer Rainer J. (Hrsg.), *Schweizerisches Bundesverwaltungsrecht*, Bd. 3, Sicherheits- und Ordnungsrecht des Bundes, Teil 1, Allgemeiner Teil, Basel 2008, S. 211 ff.

MILLER ERIC J., The Police as Civic Neighbors, in: Rice Lave Tamara / Miller Eric J. (Hrsg.), *The Cambridge Handbook of Policing in the United States*, Cambridge 2019, S. 104 ff. (zit. MILLER, Police as Civic Neighbors)

MILLER WILBUR R., Cops and Bobbies, Police Authority in New York and London, 1830-1870, Chicago/London 1977 (zit. MILLER, Cops and Bobbies)

MOECKLI DANIEL, Sicherheitsverfassung, in: Diggelmann Oliver / Hertig Randall Maya / Schindler Benjamin (Hrsg.), Verfassungsrecht der Schweiz, Bd. 3, Zürich/Basel/Genf 2020, S. 629 ff.

MOHLER MARKUS H.F.

- Polizeiberuf und Polizeirecht im Rechtsstaat, Bern 2020 (zit. MOHLER, Polizeiberuf)
- Ungenügende Polizeibestände, in: Sicherheit & Recht 2/2013, S. 62 ff. (zit. MOHLER, Polizeibestände)
- Grundzüge des Polizeirechts in der Schweiz, Basel 2012 (zit. MOHLER, Polizeirecht)
- Kurzkomentar zum Bundesgesetz über die Sicherheitsorgane der Transportunternehmen im öffentlichen Verkehr (BGST) vom 18. Juni 2010, in: Jusletter vom 6. September 2010 (zit. MOHLER, BGST-Kurzkomentar)
- Wird die Armee zu einer Gendarmerie? – Verfassungsrechtliche Fragen zur jüngsten Entwicklung in Rechtssetzung und Doktrin über den Einsatz der Armee, in: Sicherheit & Recht 2/2008, S. 77 ff. (zit. MOHLER, Einsatz der Armee)

MOORE MARK H.

- Research Synthesis and Policy Implication, in: Rosenbaum Dennis P. (Hrsg.), The Challenge of Community Policing, Testing the Promises, Thousand Oaks / London / New Delhi 1994, S. 285 ff. (zit. MOORE, Policy Implications)
- Encouraging Contact Between the Police and the Community Can Stop Police Brutality, in: Dudley William (Hrsg.), Police Brutality, San Diego 1991, S. 115 ff. (zit. MOORE, Police and Community)

MOORE MARK H. / KELLING GEORGE L., «To Serve and Protect»: Learning from Police History, in: Blumberg Abraham S. / Niederhoffer Elaine (Hrsg.), The Ambivalent Force, Perspectives on the Police, 3. Aufl., New York / Chicago / San Francisco / Philadelphia / Montreal / Toronto / London / Sydney / Tokio / Mexico City / Rio de Janeiro / Madrid 1985, S. 36 ff.

MORANT ALBERT, Die Polizei der Gemeinden, in: Verband Schweizerischer Polizei-Beamter und Schweizerischer Feuerwehrverein (Hrsg.), Mein Einsatz, deine Sicherheit, Ein Buch über die Schweizerische Polizei und die Schweizerische Feuerwehr, Zürich 1947, S. 48 ff.

- MORGENTHAU ROBERT M., Does Community Policing Work?; Beware of Its Limits, in: New York Times vom 30. Dezember 1990, S. 11
- MÜLLER CLAUDIA, Das subjektive Sicherheitsgefühl. Ein Betätigungsfeld für die Polizei?, in: SIAK-Journal – Zeitschrift für Polizeiwissenschaft und polizeiliche Praxis 3/2018, S. 43 ff. (zit. MÜLLER, Subjektives Sicherheitsgefühl)
- MÜLLER RETO PATRICK, Innere Sicherheit Schweiz, Rechtliche und tatsächliche Entwicklungen im Bund seit 1848, Egg bei Einsiedeln 2009 (zit. MÜLLER, Innere Sicherheit Schweiz)
- MÜLLER JÖRG PAUL / SCHEFER MARKUS, Grundrechte in der Schweiz, Im Rahmen der Bundesverfassung, der EMRK und der UNO-Pakte, 4. Aufl., Bern 2008
- MÜLLER MARKUS / JENNI CHRISTOPH, Die polizeiliche Generalklausel – Ein Institut mit Reformbedarf, in: Sicherheit & Recht 1/2008, S. 4 ff.
- MUMMOLO JONATHAN, Militarization fails to enhance police safety or reduce crime but may harm police reputation, in: PNAS 37/2018, S. 9181 ff.
- MURDOCH JIM / ROCHE RALPH, The European Convention on Human Rights and Policing, A handbook for police officers and other law enforcement officials, Strassburg 2013
- NEWBURN TIM
- The future of policing, in: Newburn Tim (Hrsg.), Handbook of Policing, 2. Aufl., London / New York 2008, S. 824 ff. (zit. NEWBURN, Future of policing)
  - Understanding and preventing police corruption: lessons from the literature, London 1999 (zit. NEWBURN, Police Corruption)
- NEYROUD PETER, Policing and Ethics, in: Newburn Tim (Hrsg.), Handbook of Policing, 2. Aufl., London / New York 2008, S. 666 ff.
- Niggli Marcel Alexander / Heer Marianne / Wiprächtiger Hans (Hrsg.), Die schweizerische Strafprozessordnung und Jugendstrafprozessordnung, Basler Kommentar, Basel 2023 (zit. BSK StPO-BEARBEITERIN, Art. X Rz. Y)
- NIPPEL WILFRIED, Aufruhr und «Polizei» in der römischen Republik, Stuttgart 1988
- NITSCHKE PETER, Polizei und staatliches Gewaltmonopol in der Internationalisierung, in: Lessmann-Faust Peter (Hrsg.), Polizei und Politische Bildung, Wiesbaden 2008, S. 211 ff.

- NUSSBAUM HANS GEORG, Polizeiliche Massnahmen im Bereich des Zollwesens, in: Kiener Regina / Bühler René / Schindler Benjamin (Hrsg.), Schweizerisches Bundesverwaltungsrecht, Bd. 3, Sicherheits- und Ordnungsrecht des Bundes, Teil 2, Besonderer Teil, Basel 2018, S. 231 ff.
- OESCH MATTHIAS, Das Binnenmarktgesetz und hoheitliche Tätigkeiten, Ein Beitrag zur harmonisierenden Auslegung von Binnen- und Staatsvertragsrecht, in: ZBJV 6/2012, S. 377 ff.
- OKIDEGBE NGOZI, I Love a Man in Uniform: The Debate Surrounding Uniforming the New York Police Force in the 19<sup>th</sup> century, in: Wiggerich Sandro / Kensy Steven (Hrsg.), Staat Macht Uniform, Uniformen als Zeichen staatlicher Macht im Wandel?, Stuttgart 2011, S. 81 ff.
- O'ROURKE HUGH E., Patrol Methods, Tactics, and Strategies, in: Sullivan Larry E. / Rosen Marie Simonetti / Schulz Dorthy Moses / Haberfeld M. R. (Hrsg.), Encyclopedia of Law Enforcement, Thousand Oaks / London / New Delhi 2004, S. 315 ff.
- PALIDDA SALVATORE, Eine italienische Staatstradition, Polizeien mit militärischem Status, in: Bürgerrechte & Polizei/CILIP 116/2018, S. 45 ff.
- PALMER STANLEY H., Police and Protest in England and Ireland 1780-1850, Cambridge / New York / New Rochelle / Melbourne / Sydney 1988
- PALMIOTTO MICHAEL J.
- Use of Force Throughout History, in: Palmiotto Michael J. (Hrsg.), Police Use of Force, Important Issues Facing the Police and the Communities They Serve, London 2016, S. 1 ff. (zit. PALMIOTTO, Use of Force)
  - Community Policing, A Policing Strategy for the 21st Century, Gaithersburg 2000 (zit. PALMIOTTO, Policing Strategy)
- PAYLEY RUTH, «An Imperfect, Inadequate and Wretched System»? Policing London Before Peel, in: Emsley Clive (Hrsg.), Theories and Origins of the Modern Police, Farnham 2011, S. 413 ff.
- PEYTON KYLE / SIERRA-ARÉVALO MICHAEL / RAND DAVID G., A field experiment on community policing and police legitimacy, in: PNAS 40/2019, S. 19894 ff.
- PLUMMER LARRY C., Community Policing, Thriving Because It Works, in: Police Quarterly 1/1999, S. 96 ff.
- PULLI PÄLVI, Ordnungsdienst, in: Historisches Lexikon der Schweiz, Version vom 12. November 2012, S. 1 ff.

- RADZINOWICZ LEON, A History of English Criminal Law and its Administration from 1750, Bd. 4, London 1968
- RAMSEYER ADOLF, Die Entwicklung der Polizei in der Schweiz, in: Verband Schweizerischer Polizei-Beamter und Schweizerischer Feuerwehrvereine (Hrsg.), Mein Einsatz, deine Sicherheit, Ein Buch über die Schweizerische Polizei und die Schweizerische Feuerwehr, Zürich 1947, S. 19 ff.
- RAUBER PHILIPP, Rechtliche Grundlagen der Erfüllung sicherheitspolizeilicher Aufgaben durch Private, Basel/Genf/München 2006
- RAWLINGS PHILIP, Policing, A short history, Milton 2002
- REINER ROBERT, The Politics of the Police, 4. Aufl., Oxford / New York 2010
- REISIG MICHAEL D., Community and Problem-Oriented Policing, in: Crime and Justice 1/2010, S. 1 ff.
- REISS ALBERT J. JR., The Police and the Public, New Haven / London 1971
- REISS ALBERT J. JR. / BORDUA DAVID J., Environment and Organization: A Perspective on the Police, in: Bordua David J. (Hrsg.), The Police: Six Sociological Essays, New York / London / Sydney 1967, S. 25 ff.
- REITH CHARLES
- A Short History of the British Police, London / New York / Toronto 1948 (zit. REITH, British Police)
  - British Police and the Democratic Ideal, London / New York / Toronto 1943 (zit. REITH, Democratic Ideal)
  - Police Principles and the Problem of War, London / New York / Toronto 1940 (zit. REITH, Police Principles)
- RICHARDSON JAMES F., The New York Police, Colonial Times to 1901, Oxford / New York 1970
- ROBERG ROY / NOVAK KENNETH / CORDNER GARY / SMITH BRAD, Police & Society, 5. Aufl., New York/Oxford 2012
- ROHE WILLIAM M. / ADAMS RICHARD E. / ARCURY THOMAS A., Community Oriented Policing, What It Is, Why It Works, How To Get Started, Chapel Hill 1997
- RÜDY BERNHARD, Die Besonderheiten des öffentlichen Dienstrechts im Bereich der kantonalen Polizei, in: Schweizerische Vereinigung für Verwaltungsorganisationsrecht (Hrsg.), Verwaltungsorganisationsrecht – Staatshaftung – öffentliches Dienstrecht, Bern 2008, S. 163 ff.

- RUPPRECHT REINHARD, Namentliche Kennzeichnung von Polizeibeamten?, in: Zeitschrift für Rechtspolitik 3/1989, S. 93 ff.
- SADD SUSAN / GRINC RANDOLPH M., Implementation Challenges in Community Policing, Innovative Neighborhood-Oriented Policing in Eight Cities, in: National Institute of Justice, Research in Brief, February 1996, S. 1 ff.
- SCHAAP DORIAN, The police, the public, and the pursuit of trust, A cross-national, dynamic study of trust in the police and police trust-building strategies, Den Haag 2018
- SCHAUER FREDERICK, Fear, Risk and the First Amendment: Unraveling the «Chilling Effect», in: Boston University Law Review 5/1978, S. 685 ff.
- SCHEFER MARKUS / MÜLLER RETO, Schutz der inneren Sicherheit – historische Entwicklung und aktuelle Fragestellungen, in: Sicherheit & Recht 2/2010, S. 57 ff.
- SCHIEFFLER JAN, Einheitspolizei: Wegweisendes Modell oder falscher Reformeifer?, Zur Diskussion um die Zentralisierung polizeilicher Organisationsstrukturen auf kantonaler Ebene, in: Sicherheit & Recht 2/2012, S. 87 ff.
- SCHEWE CHRISTOPH S., Subjektives Sicherheitsgefühl, in: Lange Hans-Jürgen (Hrsg.), Wörterbuch zur Inneren Sicherheit, Wiesbaden 2006, S. 322 ff.
- SCHICHT GÜNTER, Menschenrechtsbildung für die Polizei, Berlin 2007
- SCHINDLER BENJAMIN, Polizeibegriff(e) im Verwaltungsrecht – Versuch einer Klärung, in: Sicherheit & Recht 2/2017, S. 63 ff.
- SCHMALZL HANS PETER, Einsatzkompetenz – Ein Modell zur Bewältigung kritischer Einsatzsituationen, in: Staller Mario / Koerner Swen (Hrsg.), Handbuch polizeiliches Einsatztraining, Professionelles Konfliktmanagement – Theorie, Trainingskonzepte und Praxiserfahrungen, Wiesbaden 2022, S. 313 ff.
- SCHMID NIKLAUS / JOSITSCH DANIEL, Schweizerische Strafprozessordnung, Praxiskommentar, 3. Aufl., Zürich / St. Gallen 2017
- SCHMOLL G.A.
- Geschichte der Schweizer Polizei, Bd. 1, Ursprünge und Traditionen, MuttENZ 1990 (zit. SCHMOLL, Ursprünge Schweizer Polizei)
  - Geschichte der Schweizer Polizei, Bd. 3, Die Polizei im modernen Staat, MuttENZ 1991 (zit. SCHMOLL, Polizei im modernen Staat)

SCHORER PETER, Einführung von Community Policing in Ländern Südosteuropas, in: format magazine 9/2011, S. 15 ff.

SCHREIBER MARKUS / JOSS MARA, Der «Chilling Effect» auf die Grundrechtsausübung, in: ZBl 10/2020, S. 523 ff.

SCHUPPLI ROMAN, Private Sicherheitsdienste im Spannungsfeld von Gewaltmonopol und Grundrechten, in: Sicherheit & Recht 2/2019, S. 49 ff.

SCHWEIZER RAINER J., Bundesstaatliche Kompetenzverteilung im Polizei- und Sicherheitsrecht, in: Sicherheit & Recht 3/2012, S. 185 ff.

SIGRIST ALEXANDRA, *Les pouvoirs de la police: le cas de la délinquance juvénile*, Zürich/Basel/Genf 2013

SINGELNSTEIN TOBIAS, Polizisten vor Gericht, Strafverfahren wegen Körperverletzung im Amt, in: Bürgerrechte & Polizei/CILIP 95/2010, S. 55 ff.

SINGELNSTEIN TOBIAS / KUNZ KARL-LUDWIG, Kriminologie, Eine Grundlegung, 8. Aufl., Bern 2021

SKOGAN WESLEY G .

- Advocate, Community Policing, in: Weisburd David / Braga Anthony A. (Hrsg.), *Police Innovation, Contrasting Perspectives*, 2. Aufl., Cambridge 2019, S. 27 ff. (zit. SKOGAN, Community Policing)
- The Commission and the Police, in: Kappeler Victor E. / Schaefer Brian P. (Hrsg.), *The Police & Society*, 4. Aufl., Long Grove 2019, S. 51 ff. (zit. SKOGAN, The Commission and the Police)
- An Overview of Community Policing: Origins, Concepts and Implementation, in: Williamson Tom (Hrsg.), *The Handbook of Knowledge-Based Policing: Current Conceptions and Future Directions*, Chichester 2008, S. 43 ff. (zit. SKOGAN, Overview of Community Policing)

SKOGAN WESLEY G. / HARTNETT SUSAN M., *Community Policing Chicago Style*, New York/Oxford 1997

SKOLNICK JEROME H., *Justice without Trial, Law Enforcement in Democratic Society*, 2. Aufl., New York / London 1986

SKOLNICK JEROME H. / BAYLEY DAVID H.

- *Community Policing: Issues and Practices Around The World*, Washington, D.C. 1988 (zit. SKOLNICK/BAYLEY, Community Policing Around The World)
- *New Blue Line, Police Innovation in Six American Cities*, New York / London 1988 (zit. SKOLNICK/BAYLEY, Police Innovation)

SKOLNICK JEROME H. / FYFE JAMES J., *Above the Law, Police and the Excessive Use of Force*, New York / Oxford / Singapur / Sydney 1993

SMITH GRAHAM

- *On the Wrong Side of The Law, Complaints Against Metropolitan Police, 1829-1964*, London 2020 (zit. SMITH, Law)
- *What's law got to do with it? Some reflections on the police in light of developments in New York City*, in: Burke Roger Hopkins (Hrsg.), *Hard Cop, Soft Cop, Dilemmas and debates in contemporary policing*, Cul-lompton 2004, S. 193 ff. (zit. SMITH, Police)

SMITH TONY R. / SCOTT JASON, *Policing and Crime Prevention*, in: Mackey David A. / Levan Kristine (Hrsg.), *Crime Prevention*, Burlington 2013, S. 61 ff.

SPARROW MALCOLM K., *Implementing Community Policing*, in: *Perspectives on Policing* 9/1988, S. 1 ff.

STEVEN GRAEME C.S. / GUNARATNA ROHAN, *Counterterrorism, A Reference Handbook*, Santa Barbara / Denver / Oxford 2004

STEVENS DENNIS J., *An Introduction to American Policing*, Boston/Toronto/London/Singapur 2009

STÜCKELBERGER BENJAMIN, *Persönlichkeitsrechtliche Aspekte des Erstel-lens audiovisueller Aufnahmen von Polizeieinsätzen durch Privatper-sonen im öffentlichen Raum*, in: *sui generis* 2022, S. 83 ff.

STURM EVELYNE, *Untersuchung von polizeilicher Gewaltanwendung, Men-schenrechtliche Vorgaben und ihre Umsetzung in der Schweiz*, Zürich / St. Gallen 2019

SUTER MEINRAD, *Kantonspolizei Zürich, 1804-2004*, Zürich 2004

TAYLOR DAVID, *Crime, Policing and Punishment in England, 1750-1914*, New York 1998

THIBAUT EDWARD A. / LYNCH LAWRENCE M. / MCBRIDE R. BRUCE / WALSH GREGORY, *Proactive Police Management*, 9. Aufl., Boston u.a. 2015

THÜRER DANIEL, *International Humanitarian Law, Theory, Practice, Con-text*, Den Haag 2011

TIEFENTHAL JÜRG MARCEL

- *Kantonales Polizeirecht der Schweiz*, Zürich/Basel/Genf 2018 (zit. TIE-FENTHAL, *Kantonales Polizeirecht*)

- Kantonale Polizeihöheit – Grundpfeiler des Föderalismus oder folkloristischer Mythos?, in: Sicherheit & Recht 3/2017, S. 153 ff. (zit. TIEFENTHAL, Polizeihöheit)
  - Wahrnehmung von Sicherheitsaufgaben im (halb-)öffentlichen Raum durch private Sicherheitsdienste, Eine verworrene Rechtslage verlangt dringend nach einer Bundeslösung, in: Jusletter vom 12. Dezember 2016 (zit. TIEFENTHAL, Sicherheitsaufgaben)
- TILLEY NICK, Modern approaches to policing: community, problem-oriented and intelligence-led, in: Newburn Tim (Hrsg.), Handbook of Policing, 2. Aufl., London/New York 2008, S. 373 ff.
- TOCH HANS / GRANT J. DOUGLAS, Police as Problem Solvers, New York / London 1991
- TRAVIS JEREMY, Policing in Transition, in: Police Practice and Research 1/2000, S. 31 ff.
- TROJANOWICZ ROBERT / BUCQUEROUX BONNIE, Community Policing and the Challenge of Diversity, East Lansing 1991
- TSCHANNEN PIERRE
- Staatsrecht der Schweizerischen Eidgenossenschaft, 5. Aufl., Bern 2021 (zit. TSCHANNEN, Staatsrecht)
  - Normenarchitektur des Bundes, in: Kiener Regina / Bühler René / Schindler Benjamin (Hrsg.), Schweizerisches Bundesverwaltungsrecht, Bd. 3, Sicherheits- und Ordnungsrecht des Bundes, Teil 2, Besonderer Teil, Basel 2018, S. 1 ff. (zit. TSCHANNEN, Normenarchitektur)
- TSCHANNEN PIERRE / MÜLLER MARKUS / KERN MARKUS, Allgemeines Verwaltungsrecht, 5. Aufl., Bern 2022
- TURNER II FREDERICK W. / FOX BRYANNA, Police Militarization, Policy Changes and Stakeholders' Opinions in the United States, Cham 2018
- UGLOW STEVE, Policing Liberal Society, Oxford / New York 1988
- UHLMANN FELIX / BUKOVAC JASMINA, Administrativ- und Disziplinaruntersuchungen in der Bundesverwaltung, in: ZBl 7/2020, S. 351 ff.
- USTER HANSPETER, Polizei und Staatsanwaltschaft im Vorverfahren – Schnittstelle oder Nahtstelle?, in: forumpoenale 6/2010, S. 353 ff.
- VAN DIJK AUKE / HOOGEWONING FRANK / PUNCH MAURICE, What matters in policing?, Change, values and leadership in turbulent times, Bristol 2015

## VAN MAANEN JOHN

- The Asshole, in: Kappeler Victor E. / Schaefer Brian P. (Hrsg.), *The Police & Society*, 4. Aufl., Long Grove 2019, S. 330 ff. (zit. VAN MAANEN, Asshole)
- *Working the Street: A Developmental View of Police Behavior*, Irvine 1973 (zit. VAN MAANEN, *Police Behavior*)

VAN Ooyen ROBERT CHR., *Community policing: Der Bürger zwischen Partizipation, Gemeinschaft und Instrumentalisierung*, in: Möllers Martin H.W. / van Ooyen Robert Chr. (Hrsg.), *Schriften zur Bundespolizei, Innere Sicherheit – Politik – Polizei*, Bd. 1: *Entwicklungen bis 2009*, Brühl 2015, S. 15 ff.

VON BLUMENTHAL CHRISTINA, *Rückzahlungsverpflichtung des Arbeitnehmers für Weiterbildungszuschüsse*, St. Gallen 2008

VON REDING HANS, *Die Polizei der Kantone*, in: Verband Schweizerischer Polizei-Beamter und Schweizerischer Feuerwehrverein (Hrsg.), *Mein Einsatz, deine Sicherheit, Ein Buch über die Schweizerische Polizei und die Schweizerische Feuerwehr*, Zürich 1947, S. 44 ff.

## WADDINGTON P.A.J.

- *Armed and Unarmed Policing*, in: Mawby R. I. (Hrsg.), *Policing across the world*, Abingdon 2013, S. 151 ff. (zit. WADDINGTON, *Armed and Unarmed Policing*)
- *Towards Paramilitarism? Dilemmas in Policing Civil Disorder*, in: *The British Journal of Criminology* 1/1987, S. 37 ff. (zit. WADDINGTON, *Civil Disorder*)

WADDINGTON P.A.J. / WRIGHT MARTIN, *Police use of force, firearms and riot-control*, in: Newburn Tim (Hrsg.), *Handbook of Policing*, 2. Aufl., London / New York 2008, S. 465 ff.

Waldmann Bernhard / Belser Eva Maria / Epiney Astrid (Hrsg.), *Die schweizerische Bundesverfassung, Basler Kommentar*, Basel 2015 (zit. BSK BV-BEARBEITERIN, Art. X Rz. Y)

WALLAT KURT, *Sequitur clades, Die Vigiles im antiken Rom*, Frankfurt am Main / Berlin / Bern / Brüssel / New York / Oxford / Wien 2004

WEBER DIANE CECILIA, *Warrior Cops, The Ominous Growth of Paramilitarism in American Police Departments*, in: *Cato Institute Briefing Papers* No. 50 vom 26. August 1999, S. 1 ff.

- WEISBURD DAVID / BRAGA ANTHONY A., Introduction: understanding police innovation, in: Weisburd David / Braga Anthony A. (Hrsg.), *Police Innovation, Contrasting Perspectives*, 2. Aufl., Cambridge 2019, S. 1 ff.
- WEISBURD DAVID / GILL CHARLOTTE, Assessing Crime Outcomes in Community Policing, Recognizing the Importance of Crime Reporting Inflation, in: Ruch Andreas / Singelstein Tobias (Hrsg.), *Auf neuen Wegen, Kriminologie, Kriminalpolitik und Polizeiwissenschaft aus interdisziplinärer Perspektive*, Festschrift für Thomas Feltes zum 70. Geburtstag, Berlin 2021, S. 407 ff.
- WEISS TOMÁ, The blurring border between the police and the military: A debate without foundations, in: *Cooperation and Conflict* 3/2011, S. 396 ff.
- WEISSENBERGER PHILIPPE, Kommentar Strassenverkehrsgesetz und Ordnungsbussengesetz, Mit Änderungen nach Via Sicura, 2. Aufl., Zürich 2015
- WENDA GREGOR, Einsatz mit Argusaugen, in: *Öffentliche Sicherheit* 7-8/2015, S. 54 ff.
- WESTLEY WILLIAM A., Violence and the Police, in: Kappeler Victor E. / Schaefer Brian P. (Hrsg.), *The Police & Society*, 4. Aufl., Long Grove 2019, S. 352 ff.
- WHITE JERRY, *London in the Eighteenth Century, A Great and Monstrous Thing*, London 2012
- Widmer Lüchinger Corinne / Oser David (Hrsg.), *Obligationenrecht*, Basler Kommentar, Basel 2019 (zit. BSK OR-BEARBEITERIN, Art. X Rz. Y)
- WIESE KIRSTEN, Mindestkörpergrößen bei der Polizei: Zu klein für die Löschdecke?, in: *Verfassungsblog* vom 11. Juli 2018, S. 1 ff.
- WILDI LISA / HAGMANN JONAS, Vom Landjäger zum modernen Ordnungshüter: Die Polizeiausbildung in der Schweiz, in: Nünlist Christian / Thränert Oliver (Hrsg.), *Bulletin 2016 zur schweizerischen Sicherheitspolitik*, S. 71 ff.
- WILLIS JAMES J., A Recent History of the Police, in: Reisig Michael D. / Kane Robert J. (Hrsg.), *The Oxford Handbook of Police and Policing*, Oxford 2014, S. 3 ff.
- WILSON JAMES Q., Dilemmas of Police Administration, in: *Public Administration Review* 5/1968, S. 407 ff.
- WILSON JAMES Q. / KELLING GEORGE L., Broken Windows, The police and neighborhood safety, in: *The Atlantic* vom 1. März 1982, S. 1 ff.

WINKLER DANIELA / BOLLMANN FLORIAN, Ist das wirklich Sicherheit?, Militarisierte Polizeipräsenz, in: Legal Tribune Online vom 3. Januar 2018

WINTER MARTIN, Politikum Polizei, Macht und Funktion der Polizei in der Bundesrepublik Deutschland, Münster 1998

WORRALL JOHN L., The Politics of Policing, in: Reisig Michael D. / Kane Robert J. (Hrsg.), The Oxford Handbook of Police and Policing, Oxford 2014, S. 49 ff.

ZAMOFF MITCH, Determining the Perspective of a Reasonable Police Officer: An Evidence-Based Proposal, in: Villanova Law Review 3/2020, S. 585 ff.

ZUMSTEG PATRICE MARTIN, Das Recht auf Leben als Schranke staatlichen Handelns, in: Sicherheit & Recht 1/2012, S. 11 ff.

ZÜND ANDREAS / ERRASS CHRISTOPH, Die polizeiliche Generalklausel, in: ZBJV 4/2011, S. 261 ff.



# Materialienverzeichnis

## Materialien des Bundes

Bericht des Bundesrates an die Bundesversammlung über die Sicherheitspolitik der Schweiz vom 23. Juni 2010, BBl 2010 5133 ff. (zit. Bericht SIPOL 2010)

Bericht des Bundesrats zu den privaten Sicherheits- und Militärfirmen (in Beantwortung des Postulats Stähelin 04.3267 vom 1. Juni 2004 «Private Sicherheitsfirmen») vom 2. Dezember 2005, BBl 2006 623 (zit. Bericht private Sicherheitsfirmen)

Botschaft betreffend das Bundesgesetz über die Armee und die Militärverwaltung sowie den Bundesbeschluss über die Organisation der Armee vom 8. September 1993, BBl 1993 IV 1 (zit. Botschaft Armee und Militärverwaltung)

Botschaft des Bundesrates an die Bundesversammlung über die Unterstützung der «Interkantonalen Mobilen Polizei» vom 27. November 1968, BBl 1968 II 781 (zit. Botschaft Interkantonale Mobile Polizei)

Botschaft über die Änderung des Strafgesetzbuches, der Bundesstrafrechtspflege und des Verwaltungsstrafrechtsgesetzes (Massnahmen zur Verbesserung der Effizienz und der Rechtsstaatlichkeit in der Strafverfolgung) vom 28. Januar 1998, BBl 1998 II 1529 (zit. Botschaft Verbesserung Strafverfolgung)

Botschaft über ein neues Zollgesetz vom 15. Dezember 2003, BBl 2004 567 (zit. Botschaft neues ZG)

Botschaft zu den Bundesbeschlüssen über den Einsatz der Armee im Assistenzdienst zur Unterstützung des Kantons Graubünden bei den Sicherheitsmassnahmen und über die Beteiligung des Bundes an der Finanzierung der Sicherheitsmassnahmen im Rahmen der Jahrestreffen des World Economic Forum 2022-2024 vom 24. Februar 2021, BBl 2021 435 (zit. Botschaft WEF)

Botschaft zum Bundesgesetz über die Erfüllung sicherheitspolizeilicher Aufgaben des Bundes vom 20. Juni 1977, BBl 1977 II 1279 (zit. Botschaft sicherheitspolizeiliche Aufgaben)

Botschaft zur Änderung des Zollgesetzes vom 6. März 2015, BBl 2015 2883 (zit. Botschaft Änderung ZG)

Parlamentarische Initiative. Bundesgesetz über die Sicherheitsorgane der Transportunternehmen im öffentlichen Verkehr (BGST). Bericht der Kommission für Verkehr und Fernmeldewesen des Nationalrates vom 3. November 2009, BBl 2010 891 (zit. Bericht BGST)

Sicherheit durch Kooperation, Bericht des Bundesrates an die Bundesversammlung über die Sicherheitspolitik der Schweiz (SIPOL B 2000) vom 7. Juni 1999, BBl 1999 7657 (zit. Bericht SIPOL 2000)

USIS, Überprüfung des Systems der inneren Sicherheit der Schweiz, Teilbericht III, Detailstudie vom 24. September 2002 (zit. Bericht USIS III)

USIS, Überprüfung des Systems der inneren Sicherheit der Schweiz, Teilbericht IV, Zukünftige Erfüllung der sicherheitspolizeilichen Aufgaben in Bundesverantwortung, Sicherheitssystem der Schweiz mit Schengen/Dublin vom 30. November 2003 (zit. Bericht USIS IV)

## **Kantonale Materialien**

Aufgaben- und Finanzplan des Kantons Aargau 2024-2027, Botschaft zur Vorlage des Regierungsrats vom 16. August 2023 (zit. Botschaft Aufgaben- und Finanzplan AG 2024-2027)

Aufgaben- und Finanzplan des Kantons Aargau 2024-2027, Vorlage des Regierungsrats vom 16. August 2023 (zit. Aufgaben- und Finanzplan AG 2024-2027)

Botschaft des Regierungsrates Luzern an den Kantonsrat vom 21. März 2017, Aktualisierung des Polizeirechts, Entwurf Änderung des Gesetzes über die Luzerner Polizei (zit. Botschaft RR LU Aktualisierung Polizeirecht)

Botschaft 2021-DSJ-112 des Staatsrats an den Grossen Rat zum Entwurf des Dekrets über den Bestand der Kantonspolizei Freiburg vom 14. September 2021 (zit. Botschaft Bestand Kapo FR)

## **Weitere Quellen**

«Affaire Mike Ben Peter: «La justice pénale n'a pas pour objectif de répondre aux besoins des victimes»», Le Temps Online vom 23. Juni 2023

Antwort des Staatsrats des Kantons Wallis vom 18. Dezember 2020 auf das Postulat «Verstärkung des Personalbestands der Kantonspolizei» (zit. Antwort Staatsrat Personalbestand Kapo)

- «Armeepanzer irritiert Raver», Tages-Anzeiger vom 17. August 2022, S. 19
- Ausbildungsplan Polizei, Schweizerisches Polizei-Institut, Neuenburg 2019 (zit. Ausbildungsplan Polizei)
- Bericht zur Rolle der Militärpolizei vom 14. November 2016, Sicherheitsverbund Schweiz (zit. Bericht Militärpolizei SVS)
- Code de déontologie de la police genevoise du 1<sup>er</sup> août 1997 (zit. Code déontologie police genevoise)
- Community Oriented Policing Services (COPS): Background, Legislation, and Funding, Congressional Research Service, Report for Congress, Washington, D.C. 2010 (zit. Report for Congress on COPS)
- Community Policing Defined, U.S. Department of Justice, Office of Community Oriented Policing Services, Washington, D.C. 2012 (zit. Community Policing Defined)
- «Cop Culture», Republik Online vom 3. Dezember 2020
- «Das Überbringen von Todesnachrichten belastet unsere Leute am meisten», SonntagsZeitung vom 22. Januar 2023, S. 49 f.
- Declaration on the Police, adopted by the Parliamentary Assembly on 8 May 1979, Resolution 690 (1979) (zit. Declaration on the Police)
- Der Sicherheitsverbund Schweiz: Organisation und Aktivitäten, Informationsbroschüre, Sicherheitsverbund Schweiz (zit. Informationsbroschüre SVS)
- Dienstanweisung 8903 der Stadtpolizei Zürich betreffend Bildaufnahmen von Polizeibeamtinnen/-beamten vom 30. November 1989 (zit. DA Stapo ZH Bildaufnahmen)
- «Die Polizei darf nicht unantastbar sein», Tages-Anzeiger vom 15. Juni 2023, S. 2
- «Die Polizei rüstet auf – mit Panzerfahrzeugen», Tages-Anzeiger vom 7. April 2018, S. 5
- «Die Schweiz hat es leichter mit der Integration ihrer Migranten», Neue Zürcher Zeitung vom 5. Januar 2023, S. 7
- Die Sicherheitspolitik der Schweiz, Bericht des Bundesrates vom 24. November 2021, BBl 2021 2895 (zit. Bericht SIPOL 2021)
- «Du matériel militaire en renfort pour la police cantonale», 20 Minutes Online vom 22. April 2021

«Ein Armeepanzer für 95 Franken pro Tag», Neue Zürcher Zeitung am Sonntag vom 6. Juni 2021, S. 13

European Code of Police Ethics, Recommendation Rec(2001)10 adopted by the Committee of Ministers of the Council of Europe on 19 September 2001 and explanatory memorandum (zit. European Code of Police Ethics)

«Freispruch für sechs Polizisten führt zu Szenen, wie sie die Schweizer Justiz nicht kennt», NZZ vom 23. Juni 2023, S. 10

Geschäftsbericht der Luzerner Polizei 2021, Luzern 2022 (zit. Geschäftsbericht Kapo LU 2021)

Geschäftsbericht Thurgau 2022 (zit. Geschäftsbericht TG 2022)

Geschäftsbericht des Kantons Zug 2022 (zit. Geschäftsbericht ZG 2022)

Good Practices in Building Police-Public Partnerships, by the Senior Police Adviser to the OSCE Secretary General, Wien 2008 (zit. OSCE Police-Public Partnerships)

Guidebook on Democratic Policing, International Police Standards, Genf 2009 (zit. Guidebook Democratic Policing)

International Rules and Standards for Policing, Genf 2015 (zit. Standards for Policing)

Jahresbericht 2021 des Staatsrates des Kantons Wallis (zit. Jahresbericht VS 2021)

Kein bewaffneter Armee-Einsatz gegen die eigene Bevölkerung, Motion 10.3165 von Chopard-Acklin Max (SP), eingereicht am 17. März 2010 im Nationalrat (zit. Motion Chopard-Acklin)

«Komplizenjustiz» in Lausanne?», Tages-Anzeiger vom 23. Juni 2023, S. 3

«Kritik nach Kehrtwende im Fall Mike Ben Peter», NZZ vom 22. Juni 2023, S. 8

Leitbild für die Polizei Stadt Solothurn, 23. Oktober 2007 (zit. Leitbild Stapo SO)

Making the Safe Streets Act Work: An Intergovernmental Challenge, A Commission Report, Washington, D.C. 1970 (zit. Making Safe Streets Act Work)

Medienmitteilung der Kantonspolizei Zürich vom 3. Februar 2023: «50-jährige Diamanten» (zit. MM Kapo ZH 3. Februar 2023: «Diamanten»)

- Medienmitteilung der Kantonspolizei Zürich vom 15. August 2023: «Zürich 9: Frau durch Fusstritt schwer verletzt – Zeugenaufruf» (zit. MM Kapo ZH 15. August 2023: «Zeugenaufruf»)
- Medienmitteilung der Kantonspolizei Zürich vom 23. August 2023: «Zürich 9: Frau durch Fusstritt schwer verletzt – erneuter Zeugenaufruf» (zit. MM Kapo ZH 23. August 2023: «Erneuter Zeugenaufruf»)
- Medienmitteilung der Kantonspolizei Zürich vom 29. August 2023: «Zürich 9: Fahndungserfolg nach Zeugenaufruf» (zit. MM Kapo ZH 29. August 2023: «Fahndungserfolg»)
- Medienmitteilung der Kantonspolizei Zürich vom 1. September 2023: «Kantonspolizei Zürich mit Sollbestand» (zit. MM Kapo ZH 1. September 2023: «Sollbestand»)
- Medienmitteilung der Luzerner Polizei vom 22. Oktober 2022: «Bancomat gesprengt – Polizei sucht Zeugen» (zit. MM Kapo LU 22. Oktober 2022: «Bancomat»)
- Medienmitteilung der Luzerner Polizei vom 10. August 2023: «Wegen Fussballspielen: Luzerner Polizei muss vorübergehend Polizeiposten schliessen» (zit. MM Kapo LU 10. August 2023: «Polizeiposten»)
- Medienmitteilung der Staatsanwaltschaft des Kantons Luzern vom 19. Juli 2022: «Polizei stoppt Mann, welcher mit gestohlenem Auto Unfall verursachte und flüchtete» (zit. MM StA LU 19. Juli 2022: «Polizei stoppt Mann»)
- Medienmitteilung der Staatsanwaltschaft des Kantons Schwyz vom 3. November 2021: «Polizeilicher Schusswaffeneinsatz in Lachen: Ausserkantonale Staatsanwältin für Strafuntersuchung eingesetzt» (zit. MM StA SZ 3. November 2021: «Ausserkantonale Staatsanwältin»)
- Medienmitteilung der Staatsanwaltschaft des Kantons St. Gallen vom 2. September 2020: «St. Gallen: Gewaltdelikt an der Speicherstrasse» (zit. MM StA SG 2. September 2020: «Gewaltdelikt»)
- Medienmitteilung der Staatskanzlei des Kantons Aargau vom 24. April 2022: «Aarau: Verdächtiges Paket löst Grosseinsatz aus» (zit. MM Staatskanzlei AG 24. April 2022: «Verdächtiges Paket»)
- Medienmitteilung der Staatskanzlei des Kantons Aargau vom 11. Oktober 2022: «Egliswil: Geldautomat gesprengt» (zit. MM Staatskanzlei AG 11. Oktober 2022: «Geldautomat»)

Medienmitteilung der Staats- und Jugendanwaltschaft des Kantons Glarus vom 8. Mai 2022: «Verletzte nach polizeilichem Schusswaffeneinsatz in Näfels» (zit. MM StA GL 8. Mai 2022: «Schusswaffeneinsatz»)

Medienmitteilung der Stadtpolizei Zürich vom 16. Juli 2022: «Schussabgabe während Polizeieinsatz im Kreis 3» (zit. MM Stapo ZH 16. Juli 2022: «Schussabgabe»)

Medienmitteilung der Standeskommission des Kantons Appenzell Innerrhoden vom 2. September 2022: «Rahmenvereinbarung für polizeiliche Zusammenarbeit» (zit. MM Standeskommission AI 2. September 2022: «polizeiliche Zusammenarbeit»)

Medienmitteilung des Departements Sicherheit und Justiz des Kantons Glarus vom 8. Mai 2022: «Verletzte nach polizeilichem Schusswaffeneinsatz in Näfels» (zit. MM Departement Sicherheit und Justiz GL 8. Mai 2022: «Polizeilicher Schusswaffeneinsatz»)

Medienmitteilung des Departements Volkswirtschaft und Inneres des Kantons Aargau vom 17. November 2020: «Polizeiliche Schussabgabe mit Todesfolge in Suhr: Zeugenaufruf» (zit. MM Departement Volkswirtschaft und Inneres AG 17. November 2020: «Polizeiliche Schussabgabe»)

Medienmitteilung des Regierungsrates des Kantons Glarus vom 10. Mai 2022: «Ausserordentliche Staatsanwältin untersucht Schusswaffeneinsatz der Polizei» (zit. MM RR GL 10. Mai 2022: «Ausserordentliche Staatsanwältin»)

Mobiles Einsatzkommando Helvetia. Was ist die Rechtsgrundlage?, Interpellation 21.3544 von Rytz Regula (GP), eingereicht am 5. Mai 2021 im Nationalrat (zit. Interpellation Rytz)

Modulares Zertifizierungssystem der polizeilichen Sicherheitsassistenten/-innen (Pol SiAss), Ergänztender Auswertungsbericht zur operativen Umsetzung eines national einheitlichen Zertifizierungssystems, Schweizerisches Polizei-Institut 2020 (zit. Auswertungsbericht polizeiliche Sicherheitsassistenten)

National Academies of Sciences, Engineering, and Medicine, Proactive Policing: Effects on Crime and Communities, Washington, D.C. 2018 (zit. Effects on Crime)

National Evaluation of the COPS Program – Title I of the 1994 Crime Act, Washington, D.C. 2000 (zit. Evaluation COPS)

Ombudsstelle des Kantons Basel-Stadt, diverse Berichte der Jahre 2021, 2020, 2018, 2016 an den Grossen Rat (zit. Bericht Ombudsstelle Kanton BS)

Ombudsstelle des Kantons Zürich, diverse Tätigkeitsberichte der Jahre 2022, 2021, 2017, 2014, 1998, 1992, 1991 (zit. Tätigkeitsbericht Ombudsstelle Kanton ZH)

Ombudsstelle Kanton Zug, Bericht 2019 (zit. Bericht 2019 Ombudsstelle Kanton ZG)

Omnibus Crime Control and Safe Streets Act vom 19. Juni 1968 (zit. Omnibus Crime Control and Safe Streets Act)

Organigramm der Kantonspolizei Basel-Landschaft (zit. Organigramm Kapo BL)

Organigramm der Kantonspolizei Bern (zit. Organigramm Kapo BE)

Organigramm der Kantonspolizei Obwalden (zit. Organigramm Kapo OW)

Organigramm der Kantonspolizei Thurgau (zit. Organigramm Kapo TG)

Organigramm der Kantonspolizei Uri (zit. Organigramm Kapo UR)

Organigramm der Kantonspolizei Zug (zit. Organigramm Kapo ZG)

Planungsbericht über die Leistungen und Ressourcen der Luzerner Polizei (Planungsbericht Lupol 2022) vom 22. August 2022 (zit. Planungsbericht LU Pol 2022)

Police, court and prison personnel statistics, average 2020-2022, eurostat (zit. Eurostat police officers per inhabitants average 2020-2022)

Polizeibestände per 1. Januar 2024, Konferenz der Kantonalen Polizeikommandantinnen und -kommandanten der Schweiz (zit. Polizeibestände KKKPKS 2024)

Polizeiliche Kriminalstatistik (PKS), Jahresbericht 2023 der polizeilich registrierten Straftaten, Bundesamt für Statistik, Neuenburg 2024 (zit. PKS 2023)

Problem-Solving Guide, Community Patrol Officer Program, New York 1988 (zit. Problem-Solving Guide)

Prüfungsordnung über die Berufsprüfung für Polizistin/Polizist vom 26. November 2020, abgeschlossen zwischen der Konferenz der Kantonalen Polizeikommandantinnen und -kommandanten der Schweiz (KKPKS),

der Schweizerischen Vereinigung Städtischer Polizeichefs (SVSP), dem Verband Schweizerischer Polizei-Beamter (VSPB) und dem Schweizerischen Polizei-Institut (SPI) (zit. Prüfungsordnung Berufsprüfung Polizistin/Polizist)

Publizierte Lösungen der Musterprüfung Deutsch für die Rekrutierung zur Polizeischule, Kantonspolizei Bern (zit. Lösungen Deutschprüfung Polizeischule)

Publizierte Musterprüfung Deutsch für die Rekrutierung zur Polizeischule, Kantonspolizei Bern (zit. Deutschprüfung Polizeischule)

Rahmenvertrag zwischen dem Kanton St. Gallen, vertreten durch das Sicherheits- und Justizdepartement, und dem Kanton Appenzell I.Rh., vertreten durch das Justiz-, Polizei- und Militärdepartement, über den Bezug polizeilicher Leistungen (zit. Rahmenvertrag SG-AI Bezug polizeiliche Leistungen)

Recommendation No. R (2000) 10 of the Committee of Ministers to Member states on codes of conduct for public officials, adopted by the Committee of Ministers at its 106<sup>th</sup> Session on 11 May 2000 (zit. Code of Conduct for Public Officials)

Richtlinie des Kantons Freiburg über den Rahmen für die Zusammenarbeit zwischen Kantonspolizei und Gemeindepolizeien vom 22. Oktober 2012 (zit. Richtlinie FR Zusammenarbeit Kapo und Gemeindepolizeien)

Sicherheit in einer vernetzten Welt, Studie von PwC Schweiz, 2019 (zit. PwC-Studie Sicherheit)

Task Force Report: The Police, The President's Commission on Law Enforcement and Administration of Justice, Washington, D.C. (zit. Task Force Report Police)

Teilbericht der Parlamentarischen Untersuchungskommission des Grossen Rats des Kantons Graubünden «Baukartell» betreffend die Untersuchung der Polizeieinsätze und des Verhaltens weiterer involvierter Stellen gegenüber A.Q. sowie der Ausübung der Aufsicht über alle mit den Polizeieinsätzen direkt oder indirekt involvierten Stellen vom 5. November 2019 (zit. Teilbericht «Baukartell» parlamentarische Untersuchungskommission GR)

Test de français pour les candidats à la formation de policier, Université de Genève (zit. Test de français formation policier)

The Challenge of Crime in a Free Society, A Report by the President's Commission on Law Enforcement and Administration of Justice, Washington, D.C. 1967 (zit. Challenge of Crime Report)

Überprüfung des Personalbestandes der Kantonspolizei Bern, Bericht des Regierungsrates in Erfüllung der Motion 138-2016 Wüthrich (Huttwil, SP) vom 27. Februar 2019 (zit. Bericht Personalbestand Kapo BE)

«... und der Polizist schweigt eisern», Republik Online vom 21. Juni 2023

Verwaltungsvereinbarung über den Sicherheitsverbund Schweiz (SVS) vom 4. Dezember 2015 (zit. Verwaltungsvereinbarung SVS)

Verwaltungsvereinbarung zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft vertreten durch das Eidgenössische Departement für Verteidigung, Bevölkerungsschutz und Sport (VBS) einerseits und der Konferenz der Kantonalen Justiz- und Polizeidirektorinnen und -direktoren (KKJPD) sowie dem Schweizerischen Polizei-Institut (SPI) andererseits über die Entschädigung gegenseitiger Leistungen im Bereich der Erfüllung polizeilicher Aufgaben vom 31. Mai 2007 (zit. Verwaltungsvereinbarung VBS-KKJPD-SPI)

«Vier Polizisten wegen Körperverletzung vor Gericht», Neue Zürcher Zeitung vom 8. Februar 2024, S. 11

Violent Crime Control and Law Enforcement Act of 1994, Fact Sheet, U.S. Department of Justice, Washington, D.C. 1994 (zit. Fact Sheet 1994 Act)

Violent Crime Control and Law Enforcement Act vom 13. September 1994 (zit. Violent Crime Control and Law Enforcement Act)

Weisungen Sport, Polizeiliche Anforderungsprüfung, Interkantonale Polizeischule Hitzkirch (zit. Weisungen Sport)

Weisungen der Oberstaatsanwaltschaft des Kantons Zürich für das Vorverfahren (WOSTA) vom 1. Januar 2024 (zit. WOSTA-ZH Vorverfahren)

Weisungen über die gewerblichen Tätigkeiten im VBS vom 30. November 2006



# Erlassverzeichnis

## Interkantonale Erlasse

Concordat sur les entreprises de sécurité du 18 octobre 1996 (Fundstelle zum Beispiel im Kanton Wallis: SGS 550.3)

IKAPOL: Vereinbarung über die interkantonalen Polizeieinsätze vom 14. März 2006 (Fundstelle zum Beispiel im Kanton Schaffhausen: SHR 354.312)

Interkantonale Vereinbarung über die Zusammenarbeit in den Bereichen Ordnungsdienst und Intervention vom 16. September 2010 (Fundstelle zum Beispiel im Kanton Zug: BGS 511.114)

IPH-Konkordat: Konkordat über Errichtung und Betrieb einer interkantonalen Polizeischule Hitzkirch vom 25. Juni 2003 (Fundstelle zum Beispiel im Kanton Luzern: SRL Nr. 355)

Konkordat über Massnahmen gegen Gewalt anlässlich von Sportveranstaltungen vom 15. November 2007 (Fundstelle zum Beispiel im Kanton Bern: BSG 559.14-1)

Polizeikonkordat Zentralschweiz: Konkordat über die Grundlagen der Polizei-Zusammenarbeit in der Zentralschweiz vom 6. November 2009 (Fundstelle zum Beispiel im Kanton Zug: BGS 511.1)

Vereinbarung Ostschweizer Polizeischule: Vereinbarung über die Errichtung und den Betrieb einer Ostschweizer Polizeischule in Amriswil vom 1. April 2005 (Fundstelle zum Beispiel im Kanton Thurgau: RB 552.14)

## Kantonale Erlasse

### Aargau

KV-AG: Verfassung des Kantons Aargau vom 25. Juni 1980 (SAR 110.000)

GVG-AG: Gesetz über die Organisation des Grossen Rates und über den Verkehr zwischen dem Grossen Rat, dem Regierungsrat und der Justizleitung vom 19. Juni 1990 (Geschäftsverkehrsgesetz, GVG-AG; SAR 152.200)

GO-AG: Dekret über die Geschäftsführung des Grossen Rates vom 4. Juni 1991 (Geschäftsordnung, GO-AG; SR 152.210)

VW AG-GWK: Verwaltungsvereinbarung zwischen dem Kanton Aargau und der Schweizerischen Eidgenossenschaft, vertreten durch das Finanzdepartement über die Zusammenarbeit zwischen der Kantonspolizei Aargau und dem Grenzwachtkorps bzw. der Eidgenössischen Zollverwaltung vom 13. März 2009 (SAR 530.033)

PolG-AG: Gesetz über die Gewährleistung der öffentlichen Sicherheit vom 6. Dezember 2005 (Polzeigesetz, PolG-AG; SAR 531.200)

PolD-AG: Dekret über die Gewährleistung der öffentlichen Sicherheit vom 6. Dezember 2005 (Polzeidekret, PolD-AG; SR 531.210)

PolV-AG: Verordnung über die Gewährleistung der öffentlichen Sicherheit vom 26. Mai 2021 (Polzeiverordnung, PolV-AG; SAR 531.211)

### **Appenzell Ausserrhoden**

KV-AR: Verfassung des Kantons Appenzell A.Rh. vom 30. April 1995 (bGS 111.1)

PGV-AR: Personalverordnung vom 20. November 2007 (PGV-AR; bGS 142.212)

VRPG-AR: Gesetz über die Verwaltungsrechtspflege vom 9. September 2002 (VRPG-AR; bGS 143.1)

PolG-AR: Polizeigesetz vom 13. Mai 2002 (bGS 521.1)

PolV-AR: Verordnung zum Polizeigesetz vom 10. Dezember 2002 (Polzeiverordnung, PolV-AR; bGS 521.11)

Verordnung über die privaten polizeiähnlichen Tätigkeiten vom 8. Juni 2004 (bGS 521.14)

VW AR-GWK: Verwaltungsvereinbarung zwischen dem Kanton Appenzell Ausserrhoden und der Schweizerischen Eidgenossenschaft, vertreten durch das Finanzdepartement, über die Zusammenarbeit zwischen der Kantonspolizei Appenzell Ausserrhoden und dem Grenzwachtkorps bzw. der Eidgenössischen Zollverwaltung vom 8. April 2013 bzw. 23. April 2013 (Fundstelle auf der Website des BAZG)

### **Appenzell Innerrhoden**

EG StPO-AI: Einführungsgesetz zur Schweizerischen Strafprozessordnung vom 26. April 2009 (EG StPO-AI; GS 312.000)

PolG-AI: Polizeigesetz vom 29. April 2001 (PolG-AI; GS 550.000)

PolV-AI: Verordnung zum Polizeigesetz vom 1. Oktober 2001 (PolV-AI; GS 550.010)

VW AI-GWK: Verwaltungsvereinbarung zwischen dem Kanton Appenzell Innerrhoden und der Schweizerischen Eidgenossenschaft, vertreten durch das Finanzdepartement, über die Zusammenarbeit zwischen den Polizeibehörden des Kantons Appenzell Innerrhoden und dem Grenzwachtkorps bzw. der Eidgenössischen Zollverwaltung vom 27. November 2008 (Fundstelle auf der Webseite des BAZG)

## **Basel-Landschaft**

KV-BL: Verfassung des Kantons Basel-Landschaft vom 17. Mai 1984 (SGS 100)

Ombudsgesetz BL: Gesetz über die Ombudsperson vom 23. Juni 1988 (Ombudsgesetz BL; SGS 160)

GemG-BL: Gesetz über die Organisation und die Verwaltung der Gemeinden vom 28. Mai 1970 (Gemeindegesetz, GemG-BL; SGS 180)

EG StPO-BL: Einführungsgesetz zur Schweizerischen Strafprozessordnung vom 12. März 2009 (EG StPO-BL; SGS 250)

PolG-BL: Polizeigesetz vom 28. November 1996 (PolG-BL; SGS 700)

PolV-BL: Verordnung zum Polizeigesetz vom 9. Februar 1999 (SGS 700.11)

VW BL-GWK: Verwaltungsvereinbarung zwischen dem Kanton Basel-Landschaft und der Schweizerischen Eidgenossenschaft, vertreten durch das Finanzdepartement, über die Zusammenarbeit zwischen der Polizei Basel-Landschaft und dem Grenzwachtkorps bzw. der Eidgenössischen Zollverwaltung vom 13. Oktober 2009 (SGS 715.111)

## **Basel-Stadt**

KV-BS: Verfassung des Kantons Basel-Stadt vom 23. März 2005 (SG 111.100)

Gesetz betreffend die Beauftragte/den Beauftragten für das Beschwerdewesen (Ombudsfrau/Ombudsmann) des Kantons Basel-Stadt vom 13. März 1986 (SG 152.900)

GOG-BS: Gesetz betreffend die Organisation der Gerichte und der Staatsanwaltschaft vom 3. Juni 2015 (Gerichtsorganisationsgesetz, GOG-BS; SG 154.100)

HG-BS: Gesetz über die Haftung des Staates und seines Personals vom 17. November 1999 (Haftungsgesetz, HG-BS; SG 161.100)

PolG-BS: Gesetz betreffend die Kantonspolizei des Kantons Basel-Stadt vom 13. November 1996 (Polizeigesetz, PolG-BS; SG 510.100)

PolV-BS: Verordnung betreffend die Kantonspolizei des Kantons Basel-Stadt vom 3. Juni 1997 (Polizeiverordnung, PolV-BS; SG 510.110)

VW BS-GWK: Verwaltungsvereinbarung zwischen dem Kanton Basel-Stadt, vertreten durch das Sicherheitsdepartement, und der Schweizerischen Eidgenossenschaft, vertreten durch das Finanzdepartement, über die Zusammenarbeit zwischen der Kantonspolizei Basel-Stadt und dem Grenzwachtkorps bzw. der Eidgenössischen Zollverwaltung vom 23. August 2007 (SG 510.900)

## **Bern**

KV-BE: Verfassung des Kantons Bern vom 6. Juni 1993 (KV-BE; BSG 101.1)

VMV-BE: Verordnung über das Vernehmlassungs- und das Mitberichtsverfahren vom 21. Dezember 2022 (VMV-BE; BSG 152.025)

PV-BE: Personalverordnung vom 18. Mai 2005 (PV-BE; BSG 153.011.1)

VRPG-BE: Gesetz über die Verwaltungsrechtspflege vom 23. Mai 1989 (VRPG-BE; BSG 155.21)

GSOG-BE: Gesetz über die Organisation der Gerichtsbehörden und der Staatsanwaltschaft vom 11. Juni 2009 (GSOG-BE; BSG 161.1)

OrR StAw-BE: Organisationsreglement der Staatsanwaltschaft vom 15. Oktober 2010 (OrR StAw-BE; BSG 162.711.1)

PolG-BE: Polizeigesetz vom 10. Februar 2019 (PolG-BE; BSG 551.1)

PolV-BE: Polizeiverordnung vom 20. November 2019 (PolV-BE; BSG 551.111)

SDPG-BE: Gesetz über das Erbringen von Sicherheitsdienstleistungen durch Private vom 13. Juni 2018 (BSG 551.4)

SDPV-BE: Verordnung über das Erbringen von Sicherheitsdienstleistungen durch Private vom 20. November 2019 (BSG 551.411)

VW BE-GWK: Verwaltungsvereinbarung zwischen dem Kanton Bern, vertreten durch die Polizei- und Militärdirektion, und der Schweizerischen Eidgenossenschaft, vertreten durch das Finanzdepartement, über die Zusammenarbeit zwischen der Kantonspolizei Bern und dem Grenzwachtkorps bzw. der Eidgenössischen Zollverwaltung (Fundstelle auf der Website des BAZG)

## **Freiburg**

KV-FR: Verfassung des Kantons Freiburg vom 16. Mai 2004 (KV-FR; SGF 10.1)

StPG-FR: Gesetz über das Staatspersonal vom 17. Oktober 2001 (StPG-FR; SGF 122.70.1)

Reglement der Staatsanwaltschaft über ihre Organisation und Arbeitsweise vom 14. März 2011 (SGF 132.11)

MedG-FR: Gesetz über die Mediation für Verwaltungsangelegenheiten vom 25. Juni 2015 (MedG-FR; SGF 181.1)

PolG-FR: Gesetz über die Kantonspolizei vom 15. November 1990 (PolG-FR; SGF 551.1)

Verordnung über das Vorrücken und die Beförderung der Beamtinnen und Beamten der Kantonspolizei vom 2. Mai 2017 (SGF 551.13)

Verordnung über den Status von Polizeiaspirantinnen und Polizeiaspiranten und von Polizistinnen und Polizisten in Ausbildung vom 28. Januar 2020 (SGF 551.14)

## **Genf**

Cst-GE: Constitution de la République et canton de Genève du 14 octobre 2012 (Cst-GE; rsGE A 2 00)

LPol-GE: Loi sur la police du 9 septembre 2014 (LPol-GE; rsGE F 1 05)

ROPol-GE: Règlement sur l'organisation de la police du 21 décembre 2022 (ROPol-GE; rsGE F 1 05.01)

RGPPol-GE: Règlement général sur le personnel de la police du 16 mars 2016 (RGPPol-GE; rsGE F 1 05.07)

RMédPol-GE: Règlement sur l'organe de médiation de la police du 24 février 2016 (RMédPol-GE; rsGE F 1 05.08)

LAPM-GE: Loi sur les agents de la police municipale, les contrôleurs municipaux du stationnement et les gardes auxiliaires des communes du 20 février 2009 (LAPM-GE; rsGE F 1 07)

RAPM-GE: Règlement sur les agents de la police municipale du 28 octobre 2009 (RAPM-GE; rsGE F 1 07.01)

VW GE-GWK: Accord entre le Conseil d'Etat de la République et canton de Genève, représenté par le Département de la sécurité (DS), le Ministère

public de la République et canton de Genève et la Confédération Suisse, représentée par le Département Fédéral des Finances (DFF), sur la collaboration entre la Police genevoise et le Corps des gardes-frontière (Cgfr), respectivement l'Administration fédérale des douanes (AFD) du 26 août 2013 (Fundstelle auf der Website des BAZG)

## **Glarus**

PG-GL: Gesetz über das Personalwesen vom 5. Mai 2002 (Personalgesetz, PG-GL; GS II A/6/1)

EG StPO-GL: Einführungsgesetz zur Schweizerischen Strafprozessordnung und zur Schweizerischen Jugendstrafprozessordnung vom 2. Mai 2010 (EG StPO-GL; GS III F/1)

PolG-GL: Polizeigesetz vom 6. Mai 2007 (PolG-GL; GS V A/11/1)

PolV-GL: Polizeiverordnung vom 29. April 2008 (GS V A/11/2)

## **Graubünden**

KV-GR: Verfassung des Kantons Graubünden vom 14. September 2003 (BR 110.100)

PolG-GR: Polizeigesetz des Kantons Graubünden vom 20. Oktober 2004 (PolG-GR; BR 613.000)

PolV-GR: Polizeiverordnung vom 21. Juni 2005 (PolV-GR; BR 613.100)

VW GR-GWK: Verwaltungsvereinbarung zwischen dem Kanton Graubünden und der Schweizerischen Eidgenossenschaft, vertreten durch das Finanzdepartement, über die Zusammenarbeit zwischen der Kantonspolizei Graubünden und dem Grenzwachtkorps bzw. der Eidgenössischen Zollverwaltung vom 14. Oktober 2015 (Fundstelle auf der Webseite des BAZG)

## **Jura**

LOJ-JU: Loi d'organisation judiciaire du 23 février 2000 (LOJ-JU; RSJU 181.1)

Règlement du Ministère public du 1<sup>er</sup> février 2021 (RSJU 182.41)

Décret sur la police locale du 6 décembre 1978 (RSJU 192.244.1)

LPol-JU: Loi sur la police cantonale du 28 janvier 2015 (LPol-JU; RSJU 551.1)

Ordonnance sur la collaboration entre la police cantonale et les communes du 13 décembre 2016 (RSJU 551.12)

## **Luzern**

KV-LU: Verfassung des Kantons Luzern vom 17. Juni 2007 (KV-LU; SRL Nr. 1)

VRG-LU: Gesetz über die Verwaltungsrechtspflege vom 3. Juli 1972 (VRG-LU; SRL Nr. 40)

PG-LU: Gesetz über das öffentlich-rechtliche Arbeitsverhältnis vom 26. Juni 2001 (Personalgesetz, PG-LU; SRL Nr. 51)

PolG-LU: Gesetz über die Luzerner Polizei vom 27. Januar 1998 (PolG-LU; SRL Nr. 350)

PolV-LU: Verordnung über die Luzerner Polizei vom 6. April 2004 (PolV-LU; SRL Nr. 351)

Verordnung über den Gebührenbezug der Luzerner Polizei vom 10. Juni 2003 (SRL Nr. 682)

VW LU-GWK: Verwaltungsvereinbarung zwischen dem Kanton Luzern und der Schweizerischen Eidgenossenschaft, vertreten durch das Finanzdepartement, über die Zusammenarbeit zwischen der Luzerner Polizei und der Eidgenössischen Zollverwaltung bzw. dem Grenzwachtkorps vom 11. Juli 2016 (Fundstelle auf der Website des BAZG)

## **Neuenburg**

OJN-NE: Loi d'organisation judiciaire neuchâteloise du 27 janvier 2010 (OJN-NE; RSN 161.1)

LPol-NE: Loi sur la police du 4 novembre 2014 (LPol-NE; RSN 561.1)

RELPol-NE: Règlement d'exécution de la loi sur la police du 22 juin 2015 (REL-Pol-NE; RSN 561.10)

## **Nidwalden**

PersG-NW: Gesetz über das öffentlich-rechtliche Arbeitsverhältnis vom 3. Juni 1998 (Personalgesetz, PersG-NW; NG 165.1)

PersV-NW: Vollzugsverordnung zum Personalgesetz vom 1. Dezember 1998 (Personalverordnung, PersV-NW; NG 165.111)

GerG-NW: Gesetz über die Gerichte und die Justizbehörden vom 9. Juni 2010 (Gerichtsgesetz, GerG-NW; NG 261.1)

PolG-NW: Gesetz über das Polizeiwesen vom 11. Juni 2014 (Polizeigesetz, PolG-NW; NG 911.1)

PolV-NW: Vollzugsverordnung zum Gesetz über das Polizeiwesen vom 14. Oktober 2014 (Polizeiverordnung, PolV-NW; NG 911.11)

## **Obwalden**

PolG-OW: Polizeigesetz vom 11. März 2010 (PolG-OW; GDB 510.1)

AB PolG-OW: Ausführungsbestimmungen zum Polizeigesetz vom 23. August 2010 (AB PolG-OW; GDB 510.111)

## **Schaffhausen**

KV-SH: Verfassung des Kantons Schaffhausen vom 17. Juni 2002 (SHR 101.000)

GG-SH: Gemeindegesetz vom 17. August 1998 (SHR 120.100)

PG-SH: Gesetz über das Arbeitsverhältnis des Staatsappersonals vom 3. Mai 2004 (Personalgesetz; SHR 180.100)

PolG-SH: Polizeigesetz vom 21. Februar 2000 (SHR 354.100)

PolV-SH: Polizeiverordnung vom 23. Oktober 2012 (PolV-SH; SHR 354.111)

VW SH-GWK: Verwaltungsvereinbarung zwischen dem Kanton Schaffhausen und der Schweizerischen Eidgenossenschaft, vertreten durch das Finanzdepartement bzw. die Oberzolldirektion, über die Zusammenarbeit zwischen der Schaffhauser Polizei und dem Grenzwachtkorps bzw. der Eidgenössischen Zollverwaltung vom 22. April / 13. Mai 2008 (SHR 354.113)

## **Schwyz**

KV-SZ: Verfassung des Kantons Schwyz vom 24. November 2010 (KV-SZ; SRSZ 110.110)

StHG-SZ: Gesetz über die Haftung des Gemeinwesens und die Verantwortlichkeit seiner Funktionäre vom 20. Februar 1970 (Staatshaftungsgesetz; SRSZ 140.100)

JG-SZ: Justizgesetz vom 18. November 2009 (JG-SZ; SRSZ 231.110)

PolG-SZ: Polizeigesetz vom 22. März 2000 (PolG-SZ; SRSZ 520.110)

PolV-SZ: Polizeiverordnung vom 22. März 2022 (PolV-SZ; SRSZ 520.111)

VW SZ-GWK: Verwaltungsvereinbarung zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft, vertreten durch das Eidgenössische Finanzdepartement, und dem Kanton Schwyz, vertreten durch den Regierungsrat, betreffend die Zusammenarbeit zwischen dem Grenzwachtkorps und der Kantonspolizei Schwyz (Fundstelle auf der Website des BAZG)

## **Solothurn**

VG-SO: Gesetz über die Haftung des Staates, der Gemeinden, der öffentlich-rechtlichen Körperschaften und Anstalten und die Verantwortlichkeit der Behörden, Beamten und öffentlichen Angestellten und Arbeiter vom 26. Juni 1966 (Verantwortlichkeitsgesetz; BGS 124.21)

PolG-SO: Gesetz über die Kantonspolizei vom 23. September 1990 (BGS 511.11)

DR Kapo-SO: Dienstreglement für die Kantonspolizei vom 21. Mai 1991 (BGS 511.12)

Vereinbarung über die Zusammenarbeit und die Kompetenzabgrenzung zwischen der Polizei Kanton Solothurn und den Stadtpolizeien Grenchen und Solothurn vom 19. November 2019 (BGS 511.155.1)

VW SO-GWK: Verwaltungsvereinbarung zwischen dem Kanton Solothurn und der Schweizerischen Eidgenossenschaft, vertreten durch das Finanzdepartement, über die Zusammenarbeit zwischen der Polizei Kanton Solothurn und dem Grenzwachtkorps bzw. der Eidgenössischen Zollverwaltung vom 14. Oktober 2013 (BGS 511.513)

## **St. Gallen**

PersG-SG: Personalgesetz vom 25. Januar 2011 (sGS 143.1)

PG-SG: Polizeigesetz vom 10. April 1980 (sGS 451.1)

PV-SG: Polizeiverordnung vom 2. Dezember 1980 (sGS 451.11)

Verordnung über die Ausübung von Bewachungs-, Ordnungs- und Sicherheitsaufgaben vom 14. Dezember 2004 (sGS 451.14)

EG StPO-SG: Einführungsgesetz zur Schweizerischen Straf- und Jugendstrafprozessordnung vom 3. August 2010 (EG StPO-SG; sGS 962.1)

VW SG-GWK: Verwaltungsvereinbarung zwischen dem Kanton St. Gallen und der Schweizerischen Eidgenossenschaft, vertreten durch das Finanz-

departement, über die Zusammenarbeit zwischen der Kantonspolizei St. Gallen und dem Grenzwachtkorps bzw. der Eidgenössischen Zollverwaltung vom 13. März 2013 (Fundstelle auf der Webseite des BAZG)

## **Tessin**

LOC-TI: Legge organica comunale del 10 marzo 1987 (LOC-TI; CAN 181.100)

RALOC-TI: Regolamento di applicazione della legge organica comunale del 30 giugno 1987 (RALOC-TI; CAN 181.110)

LPPS-TI: Legge sulle prestazioni private di sicurezza e investigazione del 9 novembre 2020 (LPPS-TI; CAN 550.400)

RLPPS-TI: Regolamento della legge sulle prestazioni private di sicurezza e investigazione del 14 aprile 2021 (RLPPS-TI; CAN 550.410)

LPol-TI: Legge sulla polizia del 12 dicembre 1989 (LPol-TI; CAN 561.100)

RPol-TI: Regolamento sulla polizia del 6 marzo 1990 (RPol-TI; CAN 561.110)

Regolamento sulla Scuola di polizia del V Circondario d'esami del 22 febbraio 2017 (CAN 561.150)

LCPol-TI: Legge sulla collaborazione fra la polizia cantonale e le polizie comunali del 16 marzo 2011 (LCPol-TI; CAN 563.100)

RLCPol-TI: Regolamento della legge sulla collaborazione fra la polizia cantonale e le polizie comunali del 27 giugno 2012 (RLCPol-TI; CAN 563.200)

## **Thurgau**

PolG-TG: Polizeigesetz vom 9. November 2011 (PolG-TG; RB 551.1)

PolV-TG: Polizeiverordnung vom 19. Juni 2012 (PolV-TG; RB 551.11)

Verordnung des Regierungsrates über die privaten polizeiähnlichen Tätigkeiten vom 8. März 1982 (RB 553.1)

## **Uri**

VRPV-UR: Verordnung über die Verwaltungsrechtspflege vom 23. März 1994 (VRPV-UR; RB 2.2345)

PolG-UR: Polizeigesetz vom 30. November 2008 (PolG-UR; RB 3.8111)

PolR-UR: Polizeireglement vom 20. April 2010 (PolR-UR; RB 3.8127)

**Waadt**

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

LOPV-VD: Loi sur l'organisation policière vaudoise du 13 septembre 2011 (LOPV-VD; BLV 133.05)

RASP-VD: Règlement sur les compétences, l'organisation et les moyens des assistants de sécurité publique du 19 décembre 2011 (RASP-VD; BLV 133.05.3)

LPol-VD: Loi sur la police cantonale du 17 novembre 1975 (LPol-VD; BLV 133.11)

RLPol-VD: Règlement d'application de la loi du 17 novembre 1975 sur la police cantonale du 30 juin 1976 (RLPol-VD; BLV 133.11.1)

LMA-VD: Loi sur la médiation administrative du 19 mai 2009 (LMA-VD; BLV 170.31)

LMPu-VD: Loi sur le Ministère public du 19 mai 2009 (LMPu-VD; BLV 173.21)

LC-VD: Loi sur les communes du 28 février 1956 (LC-VD; BLV 175.11)

**Wallis**

KV-VS: Verfassung des Kantons Wallis vom 8. März 1907 (KV-VS; SGS 101.1)

kGPers-VS: Gesetz über das Personal des Staates Wallis vom 19. November 2010 (kGPers-VS; SGS 172.2)

RPfLG-VS: Gesetz über die Rechtspflege vom 11. Februar 2009 (RPfLG-VS; SGS 173.1)

GemG-VS: Gemeindegesetz vom 5. Februar 2004 (GemG; SGS 175.1)

PolG-VS: Gesetz über die Kantonspolizei vom 11. November 2016 (PolG-VS; SGS 550.1)

PolV-VS: Verordnung zum Gesetz über die Kantonspolizei vom 20. Dezember 2017 (PolV-VS; SGS 550.100)

kZAV-VS: Verordnung über die Anwendung von Zwangsmitteln durch die Kantonspolizei vom 20. Dezember 2017 (kZAV-VS; SGS 550.101)

**Zug**

Ombudsgesetz ZG: Gesetz über die Ombudsstelle vom 27. Mai 2010 (Ombudsgesetz ZG; BGS 156.1)

GOG-ZG: Gesetz über die Organisation der Zivil- und Strafrechtspflege vom 26. August 2010 (Gerichtsorganisationsgesetz, GOG-ZG; BGS 161.1)

PolG-ZG: Polizeigesetz vom 30. November 2006 (PolG-ZG; BGS 512.1)

POG-ZG: Gesetz über die Organisation der Polizei vom 30. November 2006 (Polizei-Organisationsgesetz, POG-ZG; BGS 512.2)

VDBAP-ZG: Verordnung über die Dienstgrade und die Beförderung der Angehörigen der Polizei mit hoheitlicher polizeilicher Gewalt vom 13. November 2018 (VDBAP-ZG; BGS 512.4)

## **Zürich**

KV-ZH: Verfassung des Kantons Zürich vom 27. Februar 2005 (OS 101)

VRG-ZH: Verwaltungsrechtspflegegesetz vom 24. Mai 1959 (VRG-ZH; OS 175.2)

GOG-ZH: Gesetz über die Gerichts- und Behördenorganisation im Zivil- und Strafprozess vom 10. Mai 2010 (GOG-ZH; OS 211.1)

PolG-ZH: Polizeigesetz vom 23. April 2007 (PolG-ZH; OS 550.1)

PolZ-ZH: Verordnung über die polizeiliche Zwangsanwendung vom 21. Januar 2009 (PolZ-ZH; OS 550.11)

POG-ZH: Polizeiorganisationsgesetz vom 29. November 2004 (POG-ZH; OS 551.1)

Verordnung über die kriminalpolizeiliche Aufgabenteilung vom 6. Juli 2005 (OS 551.101)

Verordnung über die Entschädigung für gemeindepolizeiliche Aufgaben vom 6. Juli 2005 (OS 551.102)

KapoV-ZH: Kantonspolizeiverordnung vom 28. April 1999 (KapoV-ZH; OS 551.11)

Beschluss des Kantonsrates über die Genehmigung der Vereinbarung zwischen dem Kanton Zürich und der Stadt Zürich über Errichtung und Betrieb des Forensischen Instituts Zürich vom 12. April 2021 (OS 551.60)

Flughafengesetz-ZH: Gesetz über den Flughafen Zürich vom 12. Juli 1999 (Flughafengesetz-ZH; OS 748.1)

VW ZH-GWK: Zusammenarbeit zwischen der Kantonspolizei Zürich und dem Grenzwachtkorps (GWK), gemeinsamer Dienstbefehl vom 1. März 2008, mit Änderung vom 10. Oktober 2010 (Fundstelle auf der Website des BAZG)

**Kommunale Erlasse**

Allgemeine Polizeiverordnung der Stadt Zürich vom 6. April 2011 (zit. APV-ZH)

Dienstreglement der Stadtpolizei Adliswil vom 10. Mai 2016 (zit. DR Stapo Adliswil)

Dienstreglement für die Gemeindepolizei St. Moritz vom 16. Dezember 2016 (zit. DR Gepo St. Moritz)

Dienstreglement für die Stadtpolizei der Stadt Solothurn vom 12. Januar 1993 (zit. DR Stapo SO)

Dienstreglement Stadtpolizei der Politischen Gemeinde Affoltern am Albis vom 6. August 2019 (zit. DR Stapo Affoltern am Albis)

Organisations- und Dienstreglement der Stadtpolizei St. Gallen vom 16. September 2008 (zit. Organisations- und Dienstreglement Stapo SG)

Polizeireglement der Einwohnergemeinde Zermatt vom 2. Februar 2022 (zit. PR Zermatt)

Règlement communal de police de la commune de Fully du 9 et 23 juin 2009

Reglement über Ruhe, Ordnung und Sicherheit der Gemeinde Rorschacherberg vom 10. und 24. August 2010

Reglement über Ruhe, Ordnung und Sicherheit der Gemeinde Wittenbach vom 11. November 2015

Verordnung über den Polizeidienst der Stadt Baden vom 22. August 2016

**Internationale Erlasse und nationale Erlasse anderer Staaten**

Code de la défense du 20 décembre 2004 (zit. Code défense)

Ley Orgánica de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad de 13 de marzo 1986 (zit. Ley Fuerzas y Cuerpos de Seguridad)

Ley Orgánica de la Defensa Nacional de 17 de noviembre 2005 (zit. Ley Defensa Nacional)

Norme in materia di riordino dell'Arma dei carabinieri, a norma dell'articolo 1 della legge 31 marzo 2000, n. 78, Decreto Legislativo 5 ottobre 2000, n. 297 (zit. Decreto Legislativo Arma dei carabinieri)

Richtlinie (EU) 2017/541 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 15. März 2017 zur Terrorismusbekämpfung und zur Ersetzung des Rahmenbeschlusses 2002/475/JI des Rates und zur Änderung des Beschlusses 2005/671/JI des Rates (**zit. EU-Richtlinie Terrorismusbekämpfung**)

Wet van 12 juli 2012 tot vaststelling van een nieuwe Politiewet (**zit. Politiewet**)

# Abkürzungsverzeichnis

|        |                                                                                                                                                       |
|--------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| AB     | Ausführungsbestimmungen                                                                                                                               |
| Abs.   | Absatz/Absätze                                                                                                                                        |
| aBV    | Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 12. September 1848                                                                         |
| AG     | Aargau                                                                                                                                                |
| AI     | Appenzell Innerrhoden                                                                                                                                 |
| AIG    | Bundesgesetz über die Ausländerinnen und Ausländer und über die Integration vom 16. Dezember 2005 (Ausländer- und Integrationsgesetz, AIG; SR 142.20) |
| AppGer | Appellationsgericht                                                                                                                                   |
| AR     | Appenzell Ausserrhoden                                                                                                                                |
| Art.   | Artikel                                                                                                                                               |
| Aufl.  | Auflage                                                                                                                                               |
| BAV    | Bundesamt für Verkehr                                                                                                                                 |
| BAZG   | Bundesamt für Zoll und Grenzsicherheit                                                                                                                |
| BBG    | Bundesgesetz über die Berufsbildung vom 13. Dezember 2002 (Berufsbildungsgesetz, BBG; SR 412.10)                                                      |
| BBl    | Bundesblatt                                                                                                                                           |
| Bd.    | Band                                                                                                                                                  |
| BE     | Bern (Kanton)                                                                                                                                         |
| BGBM   | Bundesgesetz über den Binnenmarkt vom 6. Oktober 1995 (Binnenmarktgesetz, BGBM; SR 943.02)                                                            |
| BGE    | Entscheidungen des Schweizerischen Bundesgerichts, amtliche Sammlung                                                                                  |
| BGer   | Bundesgericht                                                                                                                                         |
| BGG    | Bundesgesetz über das Bundesgericht vom 17. Juni 2005 (Bundesgerichtsgesetz, BGG; SR 173.110)                                                         |
| bGS    | Bereinigte (systematische) Gesetzessammlung des Kantons Appenzell Ausserrhoden                                                                        |
| BGS    | Bereinigte Gesetzessammlung / Systematische Gesetzes-sammlung (mehrerer Kantone)                                                                      |
| BGST   | Bundesgesetz über die Sicherheitsorgane der Transport-unternehmen im öffentlichen Verkehr vom 18. Juni 2010 (BGST; SR 745.2)                          |
| BL     | Basel-Landschaft                                                                                                                                      |
| BLV    | Base législative vaudoise                                                                                                                             |
| bpb    | Bundeszentrale für politische Bildung                                                                                                                 |

|        |                                                                                                                                           |
|--------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| BR     | Bündner Rechtsbuch                                                                                                                        |
| BS     | Basel-Stadt (Kanton)                                                                                                                      |
| BSG    | Bernische Systematische Sammlung                                                                                                          |
| BSK    | Basler Kommentar                                                                                                                          |
| bspw.  | beispielsweise                                                                                                                            |
| BüG    | Bundesgesetz über das Schweizer Bürgerrecht vom 20. Juni 2014 (Bürgerrechtsgesetz, BüG; SR 141.0)                                         |
| BV     | Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18. April 1999 (SR 101)                                                        |
| BVerfG | Bundesverfassungsgericht (Deutschland)                                                                                                    |
| BVerwG | Bundesverwaltungsgericht (Deutschland)                                                                                                    |
| BVGer  | Bundesverwaltungsgericht                                                                                                                  |
| BWIS   | Bundesgesetz über Massnahmen zur Wahrung der inneren Sicherheit vom 21. März 1997 (BWIS; SR 120)                                          |
| bzw.   | beziehungsweise                                                                                                                           |
| CAN    | Raccolta delle leggi del Cantone Ticino                                                                                                   |
| CHF    | Schweizer Franken                                                                                                                         |
| COPS   | Community Oriented Policing Services                                                                                                      |
| Cst    | constitution                                                                                                                              |
| DA     | Dienstanweisung                                                                                                                           |
| DR     | Dienstreglement                                                                                                                           |
| DVI    | Departement Volkswirtschaft und Inneres                                                                                                   |
| E.     | Erwägung/Erwägungen                                                                                                                       |
| ebd.   | ebenda                                                                                                                                    |
| EFD    | Eidgenössisches Finanzdepartement                                                                                                         |
| EG     | Einführungsgesetz                                                                                                                         |
| EGMR   | Europäischer Gerichtshof für Menschenrechte                                                                                               |
| EJPD   | Eidgenössisches Justiz- und Polizeidepartement                                                                                            |
| EMRK   | Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten vom 4. November 1950 (Europäische Menschenrechtskonvention, EMRK; SR 0.101) |
| et al. | und andere                                                                                                                                |
| etc.   | et cetera                                                                                                                                 |
| EU     | Europäische Union                                                                                                                         |
| EuGH   | Europäischer Gerichtshof                                                                                                                  |
| EZV    | Eidgenössische Zollverwaltung (aufgegangen im BAZG)                                                                                       |
| f./ff. | und folgende                                                                                                                              |
| fedpol | Bundesamt für Polizei                                                                                                                     |
| FG     | Flughafengesetz                                                                                                                           |
| Fn.    | Fussnote                                                                                                                                  |

|        |                                                                                                                                                          |
|--------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| FOR    | Forensisches Institut Zürich                                                                                                                             |
| FR     | Freiburg/Fribourg (Kanton)                                                                                                                               |
| GA     | Genfer Abkommen                                                                                                                                          |
| GA I   | Genfer Abkommen zur Verbesserung des Loses der Verwundeten und Kranken der bewaffneten Kräfte im Felde vom 12. August 1949 (SR 0.518.12)                 |
| GA II  | Genfer Abkommen zur Verbesserung des Loses der Verwundeten, Kranken und Schiffbrüchigen der bewaffneten Kräfte zur See vom 12. August 1949 (SR 0.518.23) |
| GA III | Genfer Abkommen über die Behandlung der Kriegsgefangenen vom 12. August 1949 (SR 0.518.42)                                                               |
| GA IV  | Genfer Abkommen über den Schutz von Zivilpersonen in Kriegszeiten vom 12. August 1949 (SR 0.518.51)                                                      |
| GDB    | Gesetzesdatenbank des Kantons Obwalden                                                                                                                   |
| GE     | Genf/Genève (Kanton und Stadt)                                                                                                                           |
| GemG   | Gemeindegesetz                                                                                                                                           |
| Gepo   | Gemeindepolizei                                                                                                                                          |
| GG     | Gemeindegesetz                                                                                                                                           |
| GIDS   | German Institute for Defence and Strategic Studies                                                                                                       |
| GL     | Glarus                                                                                                                                                   |
| GO     | Geschäftsordnung                                                                                                                                         |
| GOG    | Gerichtsorganisationsgesetz                                                                                                                              |
| GP     | Grüne Partei                                                                                                                                             |
| GR     | Graubünden                                                                                                                                               |
| GS     | Gesetzessammlung                                                                                                                                         |
| GVG    | Geschäftsverkehrsgesetz                                                                                                                                  |
| GWK    | Grenzwachtkorps                                                                                                                                          |
| HG     | Haftungsgesetz                                                                                                                                           |
| HLKO   | Abkommen betreffend die Gesetze und Gebräuche des Landkriegs vom 18. Oktober 1907 (SR 0.515.112)                                                         |
| Hrsg.  | Herausgeber/Herausgeberinnen                                                                                                                             |
| IPH    | Interkantonale Polizeischule Hitzkirch                                                                                                                   |
| i.V.m. | in Verbindung mit                                                                                                                                        |
| JG     | Justizgesetz                                                                                                                                             |
| JU     | Jura                                                                                                                                                     |
| Kapo   | Kantonspolizei                                                                                                                                           |
| KapoV  | Kantonspolizeiverordnung                                                                                                                                 |
| KKPKS  | Konferenz der Kantonalen Polizeikommandantinnen und -kommandanten der Schweiz                                                                            |
| KV     | Kantonsverfassung                                                                                                                                        |

|        |                                                                                                                                          |
|--------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| LeGes  | Mitteilungsblatt der Schweizerischen Gesellschaft für Gesetzgebung (SGG) und der Schweizerischen Evaluationsgesellschaft (SEVAL)         |
| lit.   | litera                                                                                                                                   |
| LPol   | Loi sur la police / Legge sulla polizia                                                                                                  |
| LU     | Luzern (Kanton)                                                                                                                          |
| MG     | Bundesgesetz über die Armee und die Militärverwaltung vom 3. Februar 1995 (Militärgesetz, MG; SR 510.10)                                 |
| MM     | Medienmitteilung                                                                                                                         |
| m.V.   | mit Verweis/Verweisen                                                                                                                    |
| m.w.H. | mit weiterem Hinweis / mit weiteren Hinweisen                                                                                            |
| NE     | Neuenburg/Neuchâtel (Kanton und Stadt)                                                                                                   |
| NG     | Nidwaldner Gesetzessammlung                                                                                                              |
| No.    | number                                                                                                                                   |
| Nr.    | Nummer                                                                                                                                   |
| NRW    | Nordrhein-Westfalen                                                                                                                      |
| NW     | Nidwalden                                                                                                                                |
| NZZ    | Neue Zürcher Zeitung                                                                                                                     |
| OBG    | Ordnungsbussengesetz vom 18. März 2016 (OBG; SR 314.1)                                                                                   |
| OBV    | Ordnungsbussenverordnung vom 16. Januar 2019 (OBV; SR 314.11)                                                                            |
| OGer   | Obergericht                                                                                                                              |
| OGS    | Obwaldner Gesetzessammlung                                                                                                               |
| ÖMZ    | Österreichische Militärische Zeitschrift                                                                                                 |
| OR     | Bundesgesetz betreffend die Ergänzung des Schweizerischen Zivilgesetzbuches (Fünfter Teil: Obligationenrecht) vom 30. März 1911 (SR 220) |
| OS     | Offizielle Gesetzessammlung (des Kantons Zürich)                                                                                         |
| OVG    | Oberverwaltungsgericht (Deutschland)                                                                                                     |
| OW     | Obwalden                                                                                                                                 |
| PersG  | Personalgesetz                                                                                                                           |
| PersV  | Personalverordnung                                                                                                                       |
| PG     | Personalgesetz/Polizeigesetz                                                                                                             |
| PGV    | Personalverordnung                                                                                                                       |
| PKS    | Polizeiliche Kriminalstatistik                                                                                                           |
| PNAS   | Proceedings of the National Academy of Sciences                                                                                          |
| POG    | Polizeiorganisationsgesetz                                                                                                               |
| PolD   | Polizeidekret                                                                                                                            |
| PolG   | Polizeigesetz                                                                                                                            |
| PolR   | Polizeireglement                                                                                                                         |

|        |                                                                                                                            |
|--------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| PolV   | Polizeiverordnung                                                                                                          |
| PR     | Polizeireglement                                                                                                           |
| PV     | Polizeiverordnung/Personalverordnung                                                                                       |
| PwC    | PricewaterhouseCoopers                                                                                                     |
| RB     | Rechtsbuch (mehrerer Kantone)                                                                                              |
| RdJB   | Recht der Jugend und des Bildungswesens                                                                                    |
| RELPol | Règlement d'exécution de la loi sur la police                                                                              |
| ROPol  | Règlement sur l'organisation de la police                                                                                  |
| RPol   | Regolamento sulla polizia                                                                                                  |
| rs/GE  | Recueil Systématique de la législation genevoise                                                                           |
| RSJU   | Recueil systématique de la législation jurassienne                                                                         |
| RSN    | Recueil systématique de la législation neuchâtelaise                                                                       |
| RTS    | Radio Télévision Suisse                                                                                                    |
| Rz.    | Randziffer(n)                                                                                                              |
| S.     | Seite/Seiten                                                                                                               |
| SAR    | Systematische Sammlung des Aargauischen Rechts                                                                             |
| SBBG   | Bundesgesetz über die Schweizerischen Bundesbahnen vom 20. März 1998 (SBBG; SR 742.31)                                     |
| Sec.   | section                                                                                                                    |
| SG     | St. Gallen (Kanton und Stadt) / Systematische Gesetzessammlung (mehrerer Kantone)                                          |
| SGF    | Systematische Gesetzessammlung des Kantons Freiburg/Fribourg                                                               |
| SGK    | St. Galler Kommentar                                                                                                       |
| SGS    | Systematische Gesetzessammlung (mehrerer Kantone)                                                                          |
| sGS    | Gesetzessammlung des Kantons St. Gallen                                                                                    |
| SH     | Schaffhausen (Kanton und Stadt)                                                                                            |
| SHR    | Schaffhauser Rechtsbuch                                                                                                    |
| SKV    | Verordnung über die Kontrolle des Strassenverkehrs vom 28. März 2007 (Strassenverkehrskontrollverordnung, SKV; SR 741.013) |
| SO     | Solothurn (Kanton)                                                                                                         |
| SP     | Sozialdemokratische Partei                                                                                                 |
| SPI    | Schweizerisches Polizei-Institut                                                                                           |
| SR     | Systematische Sammlung des Bundesrechts                                                                                    |
| SRF    | Schweizer Radio und Fernsehen                                                                                              |
| SRL    | Systematische Rechtssammlung (mehrerer Kantone)                                                                            |
| SRS    | Systematische Rechtssammlung der Stadt St. Gallen                                                                          |
| SRSZ   | Systematische Gesetzssammlung des Kantons Schwyz                                                                           |
| StA    | Staatsanwaltschaft                                                                                                         |

|       |                                                                                                                                                   |
|-------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Stapo | Stadtpolizei                                                                                                                                      |
| StGB  | Schweizerisches Strafgesetzbuch vom 21. Dezember 1937 (SR 311.0)                                                                                  |
| StHG  | Staatshaftungsgesetz                                                                                                                              |
| StPG  | Staatspersonalgesetz                                                                                                                              |
| StPO  | Schweizerische Strafprozessordnung vom 5. Oktober 2007 (Strafprozessordnung, StPO; SR 312.0)                                                      |
| SVG   | Strassenverkehrsgesetz vom 19. Dezember 1958 (SVG; SR 741.01)                                                                                     |
| SVS   | Sicherheitsverbund Schweiz                                                                                                                        |
| SVSP  | Schweizerische Vereinigung Städtischer Polizeichefs                                                                                               |
| SZ    | Schwyz                                                                                                                                            |
| TG    | Thurgau                                                                                                                                           |
| TI    | Tessin/Ticino                                                                                                                                     |
| u.a.  | und andere                                                                                                                                        |
| UR    | Uri                                                                                                                                               |
| VATPE | Verordnung über die Ausbildung der Truppe bei polizeilichen Einsätzen vom 14. April 1999 (VATPE; SR 512.26)                                       |
| VD    | Waadt/Vaud                                                                                                                                        |
| VFBF  | Verordnung über die Fahrzeuge des Bundes und ihre Führer und Führerinnen vom 23. Februar 2005 (VFBF; SR 514.31)                                   |
| VG    | Verantwortlichkeitsgesetz                                                                                                                         |
| VGD   | Verordnung über den Truppeneinsatz für den Grenzpolizeidienst vom 3. September 1997 (VGD; SR 513.72)                                              |
| VGer  | Verwaltungsgericht                                                                                                                                |
| VMBM  | Verordnung über die medizinische Beurteilung der Militärdiensttauglichkeit und der Militärdienstfähigkeit vom 24. November 2004 (VMBM; SR 511.12) |
| VMDP  | Verordnung über die Militärdienstpflicht vom 22. November 2017 (VMDP; SR 512.21)                                                                  |
| VMS   | Verordnung über die Militärische Sicherheit vom 21. November 2018 (VMS; SR 513.61)                                                                |
| VOD   | Verordnung über den Truppeneinsatz für den Ordnungsdienst vom 3. September 1997 (VOD; SR 513.71)                                                  |
| VPA   | Verordnung über die Polizeibefugnisse der Armee vom 26. Oktober 1994 (VPA; SR 510.32)                                                             |
| VRG   | Verwaltungsrechtspflegegesetz                                                                                                                     |
| VRPG  | Verwaltungsrechtspflegegesetz                                                                                                                     |
| VRV   | Verkehrsregelnverordnung vom 13. November 1962 (VRV; SR 741.11)                                                                                   |

|       |                                                                                                                                                                                       |
|-------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| VS    | Wallis/Valais                                                                                                                                                                         |
| VSA   | Verordnung über die Strukturen der Armee vom 29. März 2017 (VSA; SR 513.11)                                                                                                           |
| VSb   | Verordnung über den Schutz von Personen und Gebäuden in Bundesverantwortung vom 24. Juni 2020 (VSB; SR 120.72)                                                                        |
| VSPB  | Verband Schweizerischer Polizei-Beamter                                                                                                                                               |
| VSPS  | Verordnung über den Truppeneinsatz zum Schutz von Personen und Sachen vom 3. September 1997 (VSPS; SR 513.73)                                                                         |
| VST   | Verordnung über die Sicherheitsorgane der Transportunternehmen im öffentlichen Verkehr vom 17. August 2011 (VST; SR 745.21)                                                           |
| VStrR | Bundesgesetz über das Verwaltungsstrafrecht vom 22. März 1974 (VStrR; SR 313.0)                                                                                                       |
| VUM   | Verordnung über die Unterstützung ziviler oder ausserdienstlicher Tätigkeiten mit militärischen Mitteln vom 21. August 2013 (VUM; SR 513.74)                                          |
| VW    | Verwaltungsvereinbarung                                                                                                                                                               |
| VZAE  | Verordnung über Zulassung, Aufenthalt und Erwerbstätigkeit vom 24. Oktober 2007 (VZAE; SR 142.201)                                                                                    |
| WEF   | World Economic Forum, Weltwirtschaftsforum                                                                                                                                            |
| ZAG   | Bundesgesetz über die Anwendung polizeilichen Zwangs und polizeilicher Massnahmen im Zuständigkeitsbereich des Bundes vom 20. März 2008 (Zwangsanwendungsgesetz, ZAG; SR 364)         |
| ZAV   | Verordnung über die Anwendung polizeilichen Zwangs und polizeilicher Massnahmen im Zuständigkeitsbereich des Bundes vom 12. November 2008 (Zwangsanwendungsverordnung, ZAV; SR 364.3) |
| z.B.  | zum Beispiel                                                                                                                                                                          |
| ZBJV  | Zeitschrift des Bernischen Juristenvereins                                                                                                                                            |
| ZBl   | Schweizerisches Zentralblatt für Staats- und Verwaltungsrecht                                                                                                                         |
| ZG    | Zug (Kanton und Stadt)                                                                                                                                                                |
| ZG    | Zollgesetz vom 18. März 2005 (ZG; SR 631.0)                                                                                                                                           |
| ZGB   | Schweizerisches Zivilgesetzbuch vom 10. Dezember 1907 (SR 210)                                                                                                                        |
| ZH    | Zürich (Kanton)                                                                                                                                                                       |
| Ziff. | Ziffer/Ziffern                                                                                                                                                                        |
| zit.  | zitiert                                                                                                                                                                               |
| ZP    | Zusatzprotokoll                                                                                                                                                                       |

|         |                                                                                                                                                                          |
|---------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| ZP I GA | Zusatzprotokoll zu den Genfer Abkommen vom 12. August 1949 über den Schutz der Opfer internationaler bewaffneter Konflikte (Protokoll I) vom 8. Juni 1977 (SR 0.518.521) |
| ZSR     | Zeitschrift für Schweizerisches Recht                                                                                                                                    |
| ZStrR   | Schweizerische Zeitschrift für Strafrecht                                                                                                                                |
| ZV      | Zollverordnung vom 1. November 2006 (ZV; SR 631.01)                                                                                                                      |
| ZV-BAZG | Zollverordnung des BAZG vom 4. April 2007 (ZV-BAZG; SR 631.013)                                                                                                          |

# Teil 1: Grundlagen

## Einführung in das Thema

### I. Aktualität und Forschungsfrage

Kaum ein Polizeikorps in der Schweiz kommt ohne Verweis auf die eigene Bevölkerungsnähe aus. Die kantonalen und kommunalen Polizeiorganisationen sind wahlweise «nahe an der Bevölkerung»,<sup>1</sup> «bürgernah»,<sup>2</sup> «handeln bürgerfreundlich»,<sup>3</sup> «haben es sich zum Ziel gesetzt, nah am Bürger zu sein»,<sup>4</sup> «stehen im Dienste der Bevölkerung»,<sup>5</sup> «sind für ihre Bürgerinnen und Bürger rund um die Uhr da».<sup>6</sup> Oder, in der Prüfungsordnung über die polizeiliche Berufsprüfung festgeschrieben und somit schweizweite Geltung beanspruchend: «Die Polizistinnen und Polizisten [sind] fähig, [...] den Ansatz der bürger nahen Polizei um[zu]setzen.»<sup>7</sup>

So inflationär der Begriff der Bevölkerungsnähe verwendet wird, so inhaltsleer erscheint er. Von wenigen Ausnahmen abgesehen, die nicht über Allgemeinplätze hinausreichen,<sup>8</sup> unterlassen es die Polizeiorganisationen, zu konkretisieren, was mit «Bevölkerungsnähe» gemeint ist. In den kantonalen und kommunalen Polizeigesetzen und Polizeiverordnungen finden sich kaum Präzisierungen; in ihnen ist die Bevölkerung primär Adressatin des polizeilichen Handelns – Objekt, nicht gleichgestelltes Subjekt.

Ist die bevölkerungsnahe Polizei(-arbeit) etwa nur eine Chimäre, eine Projektionsfläche für eine «bessere» Polizeiarbeit?

Eine Möglichkeit, sich dem Begriff der bevölkerungsnahen Polizei(-arbeit) anzunähern, ihm schärfere Konturen zu verleihen, bietet Community Policing. In der Praxis wird die bevölkerungsnahe Polizei(-arbeit) verschiedentlich mit der Bezeichnung «Community Policing» umschrieben oder gar gleich-

---

1 Gemeindepolizei St. Moritz; Leitbild Stapo SO, S. 2.

2 Geschäftsbericht TG 2021, S. 233; Art. 5 Abs. 1 und 2 PR Zermatt; Kapo GR, Gemeindepolizei Egg, Stapo SG.

3 Siehe Art. 70 Abs. 2 KV-ZH, der auch auf die Kapo ZH Anwendung findet.

4 Regionalpolizei Leuk – Leukerbad.

5 § 1 Abs. 2 PolG-BS; Art. 1 Abs. 1 LPol-GE; Art. 3 Abs. 4 PolG-VS.

6 Imagefilm der Kantonspolizei Nidwalden.

7 Prüfungsordnung Berufsprüfung Polizistin/Polizist, Ziff. 1.22.

8 So etwa in Art. 6 PolG-VS; Art. 15a ff. PolG-FR.

gesetzt.<sup>9</sup> Community Policing bezeichnet einen in den Vereinigten Staaten von Amerika entstandenen Ansatz in der Polizei(-arbeit), der die Bevölkerungsnähe erhöhen soll.

Die vorliegende Arbeit untersucht die bevölkerungsnahe Polizei(-arbeit) und Community Policing im Kontext des schweizerischen Polizeirechts. Sie soll folgende Forschungsfrage beantworten:

Welche Aspekte einer bevölkerungsnahen Polizei(-arbeit) sind in der Schweiz umsetzbar und welche rechtlichen Hindernisse stehen ihrer Umsetzung entgegen?

## II. Relevanz einer bevölkerungsnahen Polizei(-arbeit)

Die Polizei ist bei der Erfüllung ihrer Aufgaben auf die Bevölkerung angewiesen.<sup>10</sup> Vielleicht am eindrucklichsten zeigt sich dieser Befund im Zusammenhang mit Zeugenaufrufen, dann also, wenn die Polizei die Bevölkerung um Mithilfe ersucht, weil die polizeilichen Ermittlungen etwa bei verübten (schweren) Straftaten nicht weiterführen. Beispiele aus der Praxis illustrieren, dass das Mitwirken der Bevölkerung vielfach den intendierten Effekt erzielt und die Ermittlungen entscheidend weiterbringt.<sup>11</sup>

Über die Mitwirkung der Bevölkerung bei Zeugenaufrufen hinaus hat die Polizei ein genuines Interesse daran, dass die gesellschaftliche Bereitschaft zur Zusammenarbeit und Unterstützung möglichst umfangreich ausfällt. Sie ist darauf angewiesen, von der Bevölkerung getragen zu werden. Um ihrem Auftrag umfassend gerecht zu werden, muss die Polizei die Organisationsstrukturen und die konkrete Polizeiarbeit so bevölkerungsnah wie möglich ausgestalten und Zugangshürden abbauen. Diese Prämisse kann bereits getroffen werden, ohne dass der Begriff «bevölkerungsnahe Polizei(-arbeit)» entscheidend konkretisiert worden ist. Denn: Die gesellschaftliche Kooperationsbereitschaft mit einer bevölkerungsfernen, ja bevölkerungsfeindlichen Polizei wäre zweifelsfrei tief.

---

9 Siehe dazu etwa Geschäftsbericht Kapo LU 2021, S. 8; den Aufgabenbeschrieb der Polizei Reinach (Gemeinde im Kanton BL); den Internetauftritt der Kapo BS; PwC-Studie Sicherheit, S. 20; in diese Richtung gehend auch Art. 5 Abs. 2 DR Stapo Adliswil; Geschäftsbericht ZG 2022, S. 284.

---

10 Vgl. auch Declaration on the Police, Consideration 5; European Code of Police Ethics, Preamble; DE ROVER, S. 171; MURDOCH/ROCHE, S. 105; MOHLER, Polizeiberuf, S. 8; SIGRIST, S. 76; DOUGLAS GOURLEY, S. 135; SCHAAP, S. 21, m.V. auf diverse Studien.

---

11 Für ein jüngeres Beispiel die MM Kapo ZH 15. August 2023: «Zeugenaufruf»; MM Kapo ZH 23. August 2023: «Erneuter Zeugenaufruf»; MM Kapo ZH 29. August 2023: «Fahndungserfolg».

### III. Streitgegenstand bevölkerungsnahe Polizei(-arbeit)

Die Ansichten darüber, was eine bevölkerungsnahe Polizei(-arbeit) konkret ausmacht und wie eine solche etabliert wird, gehen in der Praxis, Rechtsprechung und Lehre fundamental auseinander. Exemplarisch lässt sich das an den anhaltenden Diskussionen über das Tragen von Namensschildern für Polizeiangehörige aufzeigen:

Im Jahr 1996 verabschiedete die Legislative des Kantons Basel-Stadt das kantonale Polizeigesetz, welches in § 33 PolG-BS vorsah, dass uniformierte Polizeiangehörige ein Namensschild tragen. Der kantonale Berufsverband, der Polizeibeamtenverband Basel-Stadt, focht die Regelung mit staatsrechtlicher Beschwerde an (heute: Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten beziehungsweise subsidiäre Verfassungsbeschwerde). Konkret brachte der Polizeibeamtenverband Basel-Stadt vor, dass Polizeiangehörige durch das Tragen eines Namensschildes übermässig exponiert würden. Polizeiangehörige hätten in ihrer Tätigkeit ein berechtigtes Interesse daran, den eigenen Namen nicht immer und überall offenzulegen. Weiter führte der Polizeibeamtenverband Basel-Stadt an, dass mit der Regelung verstärkt Repressalien der Bevölkerung gegen Polizeiangehörige drohten. Er rügte eine Verletzung der persönlichen Freiheit und des Anspruchs auf Privatleben. Das Bundesgericht nahm die vorgebrachten Argumente zwar ernst, folgte ihnen jedoch nicht. Eben genau das Namensschild solle einen Beitrag dazu leisten, Anstand und Respekt der Bevölkerung gegenüber den Polizeiangehörigen zu erhöhen, so das Bundesgericht. Wenn der Bürger nicht auf einen anonymen Vertreter der Staatsgewalt treffe, sondern auf einen Polizeiangehörigen mit Namen, werde gemäss Bundesgericht im Sinne der Bürgernähe die gegenseitige Kommunikation vereinfacht und würden Spannungen abgebaut. Im Ergebnis erachtete das Bundesgericht die Bestimmung zum Tragen von Namensschildern für Angehörige der Kantonspolizei Basel-Stadt als zulässig und schrieb ihr das Potenzial zu, das Vertrauen der Bevölkerung in die Polizei zu erhöhen.<sup>12</sup>

Das Urteil betrifft einzig die Situation im Kanton Basel-Stadt; es verpflichtet die restlichen Polizeiorganisationen in der Schweiz nicht direkt, etwa dahingehend, dass sie gehalten wären, Namensschilder einzuführen. Angesichts des vom Bundesgericht vorgebrachten deutlichen Nutzens einer Pflicht zum Tragen von Namensschildern für Polizeiangehörige überrascht gleichwohl, dass nicht sämtliche Polizeikorps das Urteil im Sinne einer Best Practice

---

12 Zum Ganzen BGE 124 I 85.

umgesetzt haben.<sup>13</sup> Vermutungsweise lehnt ein Teil der Polizeikorps die Argumentation des Bundesgerichts ab. Auch in einem Teil der Lehre stiess das Urteil des Bundesgerichts auf Ablehnung und wurde harsch kritisiert. TIEFENTHAL stellt in den Überlegungen des Bundesgerichts eine «erstaunliche Unkenntnis der Lebenswirklichkeit» fest, «mit der sich die Polizeiangehörigen tagtäglich konfrontiert sehen».<sup>14</sup> Und selbst in Polizeiorganisationen, die Regelungen zum Tragen von Namensschildern kennen und auch anderweitig den Kontakt zur Bevölkerung suchen, stossen derartige Methoden nicht nur auf Zustimmung.<sup>15</sup>

Das Beispiel der Namensschilder bei der Polizei zeigt: Die bevölkerungsnahe Polizei(-arbeit) ist ein Streitgegenstand. Umso wichtiger ist es, bei der Bearbeitung der Forschungsfrage sämtliche involvierten Interessen(-gruppen) zu berücksichtigen und zu gewichten, gerade auch solche, die dem Ansinnen Grenzen setzen oder entgegenstehen.

## Ablauf der Untersuchung

### I. Aufbau

Die vorliegende Arbeit ist in sechs Teile gegliedert:

*Teil 1: Grundlagen* enthält – neben der bereits erfolgten Einführung in die Thematik – Ausführungen zum Aufbau und zur Methodik der Arbeit sowie zur Eingrenzung des Forschungsgegenstandes.

*Teil 2: Bevölkerungsnähe der modernen Polizei(-arbeit)* thematisiert den Ursprung der modernen Polizei, wie sie heute vorzufinden ist, sowie zentrale Charakteristiken der Polizei(-arbeit), die mit der Bevölkerungsnähe zusammenhängen. Ein besonderer Fokus in diesem Teil der Arbeit gilt der Analyse von Gegebenheiten, die der Bevölkerungsnähe der Polizei(-arbeit) entgegenstehen.

In *Teil 3: Community Policing* fokussiert die Arbeit auf Community Policing. Dabei soll aufgezeigt werden, inwiefern Community Policing den Begriff der bevölkerungsnahen Polizei(-arbeit) schärft. Zunächst wird die Entstehungsgeschichte von Community Policing dargelegt. Danach erfolgt der Versuch einer allgemeingültigen Definition von Community Policing. Ausgehend von dieser Definition werden im Anschluss sowohl Chancen von Community

---

13 So etwa die Kapo AG; vgl. BAUMANN, S. 92; vgl. ferner die Darstellung der Verbreitung von Namensschildern in kantonalen Polizeikorps bei KÜNZLI/STURM/VEERAKATTY, S. 99 ff.

14 TIEFENTHAL, Kantonales Polizeirecht, S. 615 ff.

15 Dahingehend die Aussage des KKPKS-Präsidenten Mark Burkhard in der Sonntags-Zeitung vom 22. Januar 2023, S. 50.

Policing präsentiert als auch Hindernisse, Risiken und Grenzen aufgezeigt, wobei beides rechtlich analysiert und diskutiert wird.

Der Begriff «Community Policing» wird in *Teil 4: Die Polizeiorganisation in der Schweiz* auf seine Kompatibilität mit dem schweizerischen Polizeirecht hin betrachtet. Das soll ermöglichen, zu eruieren, ob in der schweizerischen Polizeiorganisation auf Ebene Bund, Kantone und Gemeinden ganz grundsätzlich Anwendungspotenzial für Community Policing besteht.

In *Teil 5: Ausgewählte Themenbereiche der kantonalen und kommunalen Polizei(-arbeit)* werden die in den vorangegangenen Teilen gewonnenen Erkenntnisse anhand bestimmter Themenbereiche der Polizei(-arbeit) der Kantone und der Gemeinden noch vertiefter untersucht. Hierdurch soll sichtbar werden, in welchen Bereichen die Umsetzung einer bevölkerungsnahen Polizei(-arbeit) erreicht werden kann und in welchen Bereichen rechtliche Hindernisse dieser entgegenstehen.

In *Teil 6: Schlussbetrachtung* werden die in der Arbeit gewonnenen Erkenntnisse zusammengefasst und es wird ein Ausblick gewagt.

## II. Methodik

Die vorliegende Arbeit ist in ihrer Gesamtheit eine rechtswissenschaftliche Abhandlung. Im Vordergrund steht die rechtliche Analyse der juristischen Literatur und Rechtsprechung sowie der betreffenden nationalen und internationalen Gesetze und Materialien. Neben diesen Quellen werden insbesondere in den Teilen 2 und 3 fachfremde Erkenntnisse aufgenommen und eingearbeitet. Polizeirecht ist, wie das Recht im Allgemeinen, nie frei von externen Einflüssen; entsprechend gilt es, die in diesem Fall historischen, soziologischen und kriminologischen Faktoren herauszuarbeiten und mit den Werkzeugen der Rechtswissenschaften zu analysieren.

## III. Eingrenzung des Forschungsgegenstandes

Der Forschungsgegenstand wird grösstenteils aus der Optik von sicherheitspolizeilichen, kriminalpolizeilichen und verkehrspolizeilichen Aufgaben untersucht: Dazu zählen allgemeinhin die Aufrechterhaltung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung inklusive Gefahrenabwehr durch die Polizei,<sup>16</sup> polizeiliche Aufgaben im Bereich der Strafverfolgung<sup>17</sup> sowie polizeiliche Aufgaben

---

16 Vgl. etwa FRÜH, S. 40; Art. 5 PolG-SH; § 9 POG-ZH; § 2 Abs. 1 PolG-SO; § 16 Abs. 1 PolG-TG.

17 Vgl. etwa FRÜH, S. 40; Art. 15 Abs. 1 und 2 StPO; Art. 4 PolG-SH; § 8 Abs. 1 POG-ZH; § 3 Abs. 1 PolG-SO; § 15 Abs. 1 PolG-TG.

der Gefahrenabwehr und der Strafverfolgung im Bereich des Strassenverkehrs.<sup>18</sup> Eine trennscharfe Unterscheidung fällt in der Praxis schwer; häufig überschneiden sich insbesondere die sicherheitspolizeiliche und kriminalpolizeiliche Tätigkeit.<sup>19</sup> In der Regel werden sicherheitspolizeiliche, kriminalpolizeiliche und verkehrspolizeiliche Tätigkeiten von ausgebildeten Polizeiangehörigen ausgeübt, die einer Polizeibehörde in einem eng verstandenen organisatorischen Sinne angehören.<sup>20</sup>

Die Tätigkeit der Verwaltungs- beziehungsweise Spezialpolizei als Polizeibehörde in einem weit verstandenen organisatorischen Sinne soll nur am Rande thematisiert werden.<sup>21</sup> Die «Verwaltungs- beziehungsweise Spezialpolizei» ist ein Oberbegriff für verschiedene Behörden, deren Aufgabe darin besteht, in spezifischen Bereichen wie etwa dem Gebäudeschutz, der Lebensmittelkontrolle und dem Gastgewerbe Gefahren abzuwenden.<sup>22</sup> Der gefahrenabwehrrrechtliche Auftrag der Verwaltungs- beziehungsweise Spezialpolizei ist auf den jeweiligen Fachbereich limitiert und nicht genereller Art wie derjenige der Sicherheitspolizei; ihre Angehörigen sind nicht zwingend ausgebildete Polizistinnen.

Bei der verwaltungs- beziehungsweise spezialpolizeilichen Tätigkeit findet keine Interaktion mit grösseren Teilen der Bevölkerung statt; die hauptsächlichen Handlungsinstrumente sind (einseitige) Verfügungen.<sup>23</sup> Aus diesem Grund sind verwaltungs- beziehungsweise spezialpolizeiliche Aufgaben für die vorliegende Arbeit nur von untergeordneter Relevanz.

---

18 Vgl. etwa Art. 1 ff. SVG; Art. 6 PolG-SH; § 10 POG-ZH; § 4 Abs. 1 PolG-SO; § 17 Abs. 1 PolG-TG.

19 Vgl. dazu JAAG/ZIMMERLIN, S. 404 ff.

20 Vgl. TSCHANNEN/MÜLLER/KERN, S. 536.

21 Vgl. TSCHANNEN/MÜLLER/KERN, S. 536.

22 Vgl. TSCHANNEN/MÜLLER/KERN, S. 538; zur Kritik an der Verwendung des Begriffs «Polizei» in diesen Bereichen SCHINDLER, S. 69 f.

23 Vgl. KÖNIG, S. 57.

## Teil 2: Bevölkerungsnähe der modernen Polizei(-arbeit)

### Entstehungsgeschichte der modernen Polizei

Der Metropolitan Police Act von 1829 in England gilt als Meilenstein in der Entwicklung hin zu einer neuen, modernen Polizei, als deren Wegbereiter.<sup>24</sup> Doch worin besteht seine Bedeutung? Und wie funktionierte die Polizeiarbeit zuvor? Denn wenn es so etwas wie die Geburtsstunde für eine «moderne» Polizei gibt, dann bedeutet das doch zwangsläufig, dass zuvor eine «alte» Polizei existiert hat.<sup>25</sup>

Nachfolgend wird in groben Zügen die Entstehungsgeschichte der modernen Polizei anhand des Metropolitan Police Act von 1829 (beziehungsweise der daraus entspringenden Metropolitan Police) dargestellt. Dieses Vorgehen rechtfertigt sich zum einen mit der Vorbildfunktion, die diesem weltweit für die Ausgestaltung von modernen Polizeikorps zugeschrieben wird.<sup>26</sup> Zum anderen mit dessen gesonderter Bedeutung für das Konzept von Community Policing: Mehrere Autoren sehen im Metropolitan Police Act von 1829 den Ursprung von Community Policing.<sup>27</sup>

---

24 Etwa bei REITH, *Democratic Ideal*, S. 31; CRITCHLEY, S. 58; EMSLEY, *Birth and development of police*, S. 72; BITTNER, *Police on Skid-Row*, S. 699; AUTEN, S. 122; LYMAN, S. 141; UGLOW, S. 21; BITTNER, *Police Work*, S. 30; DREW/PRENZLER, S. 1; SKOLNICK/FYFE, S. 116 f.; THIBAUT/LYNCH/MCBRIDE/WALSH, S. 1; SMITH, *Police*, S. 193; vgl. auch GAINES/KAPPELER, S. 71; DERIN/SINGELNSTEIN, S. 39. Die Bedeutung des Metropolitan Police Act von 1829 etwas relativierend hingegen GRAY, S. 213, 225; TAYLOR, S. 72; RAWLINGS, S. 5, 143, der darauf hinweist, dass sich die Polizei in England vor und nach dem Metropolitan Police Act von 1829 etappenweise entwickelt hat. PALMER, S. 286, sieht derweil die Polizei in Dublin von 1786 als erste moderne Polizei, diese Ansicht vermochte sich aber nicht durchzusetzen; ausführlich zum Dublin Police Act ebd., S. 92 ff.; BOYLE, S. 323 ff.

---

25 Vgl. auch EMSLEY, *Birth and development of police*, S. 73.

---

26 REITH, *Police Principles*, S. 54 f.; BAYLEY, *Patterns of Policing*, S. 43.

---

27 PLUMMER, S. 96 f.; BITTNER, *Police Work*, S. 295; EVERETT, S. 247; CORDNER, *Community Policing*, S. 148; vgl. ferner auch COX, S. 14; GOLDSTEIN, *Toward Community-Oriented Policing*, S. 10.

## I. Polizei vor dem Metropolitan Police Act

Polizeiähnliche Tätigkeiten wurden ausgeübt, lange bevor die moderne Polizei entstanden ist. Ein Kontinuum bestand darin, dass zivile Exponenten diese Aufgaben ausführten.<sup>28</sup>

Die *vigiles* im Römischen Reich etwa, denen primär die Brandbekämpfung oblag, intervenierten auch bei Schlägereien und Aufständen, die Einheiten übernahmen Bewachungs- und Patrouillenaufgaben, stellten Missetäter und verfolgten Feuerleger.<sup>29</sup>

In den Stammesgesellschaften der Angelsachsen, die ab dem 7. Jahrhundert die Rechtsordnung in England prägten, waren polizeiähnliche Tätigkeiten eine Folge der Bemühungen der verschiedenen Sippen um eine friedliche und geordnete Koexistenz. Die Sicherung der Ordnung in den jeweiligen Stämmen wurde einzelnen Mitgliedern übertragen. Diese waren für die Sicherheit der ganzen Gemeinschaft zuständig und hatten die Befugnis, Regeln zu erlassen und deren Nichtbefolgung zu sanktionieren. Je grösser die Machtfülle der Handelnden war, desto einfacher fiel ihnen die Durchsetzung ihrer Vollmachten; Bestrafungen fielen oft unbarmherzig und wahllos aus.<sup>30</sup>

Bis zum Ende des 18. Jahrhunderts wurden polizeiähnliche Tätigkeiten von privaten Akteuren ausgeübt, der Staat blieb zumeist uninvolviert.<sup>31</sup> In urbanen Ballungsräumen wie etwa London hielten Wächter, deren Zuständigkeit sektoral begrenzt war und die von den Bewohnern des jeweiligen Distriktes finanziert wurden, insbesondere in der Nacht Ruhe und Ordnung aufrecht. Sie mussten sich mit Raufbolden, Betrunkenen und Prostituierten auseinandersetzen. Schlecht bezahlt, besserten die Wachen ihr Gehalt auf, indem sie im Bezirk für gewisse Anwohner Zusatzaufgaben erledigten und sich dafür entlohnen liessen. Erst wenn die Wachmänner in gewissen Situationen nicht mehr genühten, beispielsweise bei grösseren Ausschreitungen, erfolgte eine staatliche, von der Regierung veranlasste Intervention in Form des Einsatzes des Militärs, mit hohen Opferzahlen als Folge.<sup>32</sup>

---

28 Vgl. DEMPSEY/FORST/CARTER, S. 3; KAPPELER/SLUDER/ALPERT, *Forces of Deviance*, S. 29; PALMIOTTO, *Policing Strategy*, S. 2.

---

29 WALLAT, S. 57; KRAUSE, S. 45; NIPPEL, S. 168; FUHRMANN, S. 117 jeweils alle m.V.; DEMPSEY/FORST/CARTER, S. 3.

---

30 Zum Ganzen REITH, *British Police*, S. 1; KAPPELER/SLUDER/ALPERT, *Forces of Deviance*, S. 30; ASCOLI, S. 12, 13; UGLOW, S. 18; RAWLINGS, S. 10 ff.; PALMIOTTO, *Use of Force*, S. 2, 4; DREW/PRENZLER, S. 3; REINER, S. 6.

---

31 UGLOW, S. 21; WILSON/KELLING, S. 9.

---

32 PALEY, S. 432; WHITE, S. 438, 444; REITH, *British Police*, S. 10; BRODEUR, S. 59; UGLOW, S. 21; CAMPION, S. 48.

## II. Metropolitan Police Act

Die mit der Industriellen Revolution gegen Ende des 18. Jahrhunderts erfolgte Ballung der Bevölkerung im urbanen Raum und die damit einhergehenden Umwälzungen der ökonomischen und sozialen Lebensumstände erzwangen ein neues Polizeiwesen, das schliesslich mit dem Metropolitan Police Act von 1829 etabliert werden sollte.<sup>33</sup>

Die genauen Gründe für die Abkehr vom alten System wurden von Historikern teilweise unterschiedlich interpretiert. Zwei Lager stehen sich gegenüber: Auf der einen Seite Autoren, welche die neue Polizei als notwendige Antwort auf die im Zuge der Industriellen Revolution und der Urbanisierung rasant gestiegene Kriminalitätsrate erachteten, als Garantin für Zivilisation und Demokratie.<sup>34</sup> Auf der anderen Seite die sogenannten Revisionisten, die in der neuen Polizei primär ein Instrument des wohlhabenden Bürgertums zum eigenen Machterhalt und zur Unterdrückung der aufbegehrenden Arbeiterklasse sahen.<sup>35</sup>

Die unterschiedlichen Interpretationen sind für die vorliegende Arbeit irrelevant. Es wird darauf verzichtet, die jeweiligen Positionen exakt wiederzugeben. Thematisch soll im Folgenden einzig sein, welche konkreten Änderungen der Metropolitan Police Act von 1829 im Polizeiwesen herbeiführte, nicht aber, welche allfälligen – politischen – Ziele damit erreicht werden sollten.

### A. Metropolitan Police

Als am Abend des 29. Septembers 1829 die ersten Polizisten der Metropolitan Police in den Strassen von London patrouillierten, markierte das eine Zäsur.<sup>36</sup> Die Polizisten der Metropolitan Police unterschieden sich in verschiedener Hinsicht von ihren Vorläufern: Sie unterstanden dem Innenministerium und nicht einer Ortsgemeinschaft, was einer Verschiebung von Machtbefugnissen von einer lokalen auf eine übergeordnete, staatliche Ebene entsprach – ein Vorgang, der zuvor lange undenkbar schien.<sup>37</sup>

---

33 ALDERSON, S. 147; REITH, *British Police*, S. 3f.; LYMAN, S. 141; KAPPELER/SLUDER/ALPERT, *Forces of Deviance*, S. 33.

34 Etwa CRITCHLEY, S. 21f.

35 Siehe BROGDEN/JEFFERSON/WALKLATE, S. 62; zum Ganzen JONES, S. 56f.; RAWLINGS, S. 3; REINER, S. 39f.; BRODEUR, S. 57f.

36 EMSLEY, *English Police*, S. 23; CAMPION, S. 38, 40; REITH, *British Police*, S. 37; UGLOW, S. 21; LYMAN, S. 152; CRITCHLEY, S. 53.

37 BEATTIE, S. 245; GRAY, S. 234; TAYLOR, S. 72; vgl. KAPPELER/SLUDER/ALPERT, *Forces of Deviance*, S. 35.

Ein weiterer Unterschied lag darin, dass die Polizisten im Gegensatz zu den Wachen uniformiert waren. Die Frage nach der Uniform war von grosser Brisanz für das Projekt einer neuen Polizei.<sup>38</sup> Robert Peel, Englands damaliger Innenminister, der als geistiger Vater der Metropolitan Police gilt,<sup>39</sup> wollte unbedingt den Eindruck vermeiden, dass es sich bei der neuen Einheit um eine Armee im Inneren handelte, denn eine solche wäre von der Bevölkerung nicht akzeptiert worden.<sup>40</sup> Um sich vom Erscheinungsbild der Soldaten abzugrenzen, trugen die Polizisten keine Feuerwaffen und ihre Uniformen waren in blauer Farbe gehalten.<sup>41</sup>

Gleichwohl konnte sich die Metropolitan Police nicht jeglichen militärischen Einflüssen entziehen. In taktischer Hinsicht und in Organisationsbelangen orientierte sie sich an militärischen Mustern. Dies, um die als notwendig erachtete Disziplin sicherzustellen.<sup>42</sup> Der streng hierarchische Aufbau sollte es Peel erlauben, das Polizeikorps zu beaufsichtigen. An der Spitze waren zwei Polizeikommissare installiert, die direkt an Peel berichteten, einer davon hatte einen militärischen Hintergrund. Mit Abstufungen folgten weitere Dienstgrade: Hauptkommissare, Inspektoren, Sergeanten, Polizisten.<sup>43</sup> Hierin zeigt sich eine zumindest teilweise Verwendung von Militärvokabular.<sup>44</sup>

Die Bevölkerung in London bekundete Mühe, die neue, zivile Polizei von der Armee zu unterscheiden.<sup>45</sup> Anfangs begegneten die Menschen den Polizisten in Feindschaft oder mit Hohn.<sup>46</sup> Zur Ablehnung trug auch der Umstand bei, dass die einst eigenständigen Londoner Gemeinden nun eine übergeordnete Polizeiorganisation mitfinanzieren mussten, über die sie keine Kontrolle ausüben konnten und deren Wirkungskreis über das eigene Gebiet hinausreichte, die Gemeinden mithin Ausgaben zu tätigen hatten, deren Nutzen nicht nur ihnen galt. Kam hinzu, dass einige Gemeinden im neuen System zwar höhere Kosten als früher zu bezahlen hatten, die Präsenz der Polizisten

---

38 Vgl. ASCOLI, S. 90; AUTEN, S. 127.

39 So CAMPION, S. 43; ähnlich SMITH, Law, S. 29.

40 RADZINOWICZ, S. 162; REITH, *Democratic Ideal*, S. 36; BRODEUR, S. 171; GRAY, S. 232 f.; UGLOW, S. 44, 52 f.; EMSLEY, *English Police*, S. 25.

41 LYMAN, S. 152; EMSLEY, *English Police*, S. 25; AUTEN, S. 127; siehe auch TURNER II/FOX, S. 7; SKOLNICK/FYFE, S. 70; EDWARDS, S. 28; VAN DIJK/HOOGEWONING/PUNCH, S. 41.

42 REITH, *Democratic Ideal*, S. 36; ALDERSON, S. 38.

43 GRAY, S. 234; AUTEN, S. 122; EMSLEY, *English Police*, S. 25; PALMIOTTO, *Policing Strategy*, S. 6.

44 Vgl. auch CRITCHLEY, S. 51; MAWBY/WRIGHT, S. 234; EDWARDS, S. 28; zum Ganzen auch BRODEUR, S. 70.

45 PAYLEY, S. 437.

46 CRITCHLEY, S. 53; REITH, *British Police*, S. 44 f.; ASCOLI, S. 93; siehe auch SMITH, Law, S. 15; EDWARDS, S. 28.

der Metropolitan Police im betreffenden Gemeindegebiet jedoch geringer war als die der Wachleute im alten System.<sup>47</sup>

## B. Globale Implikationen

Der Metropolitan Police Act hatte weltweit eine Signalwirkung und Einfluss darauf, wie in den jeweiligen Ländern Polizeikorps konzipiert wurden.<sup>48</sup> Insbesondere in den USA avancierten der Metropolitan Police Act und das Polizeidepartement von London zum Ideal.<sup>49</sup> Die dortigen Verantwortlichen stützten sich beim Aufbau der polizeilichen Strukturen auf Erfahrungsberichte von Auswanderern aus England,<sup>50</sup> auch existierte ein Austausch mit der Metropolitan Police in London.<sup>51</sup>

Die Stadt New York, mit ähnlichen Herausforderungen wie London konfrontiert, gründete 1845 das New York City Police Department, das sich an der Metropolitan Police in London orientierte und als erste moderne Polizei in den USA gilt.<sup>52</sup> In der Folge modellierten in der zweiten Hälfte des 19. Jahrhunderts diverse amerikanischen Städte wie Boston, Chicago, Philadelphia und Baltimore ihre Polizeidepartemente nach dem Vorbild der Metropolitan Police in London.<sup>53</sup>

## Entstehungsgeschichte der modernen Polizei in der Schweiz

Soweit ersichtlich, ist die Entwicklung der modernen Polizei in der Schweiz nicht hinreichend erforscht. Ein entstehungsgeschichtlicher Zusammenhang zum Metropolitan Police Act von 1829 ist nicht überliefert.

---

47 EMSLEY, Birth and development of police, S. 75.

48 REITH, Democratic Ideal, S. 26; KOCAK, S. 17; vgl. CHALOM/LÉONARD/VANDERSCHUEREN/VÉZINA, S. 8.

49 WORRALL, S. 53; PALMIOTTO, Use of Force, S. 5; BITTNER, Police Work, S. 295; JOHANSEN, S. 501; AUTEN, S. 123; REISIG, S. 10 f.; OKIDEGBE, S. 82; SKOLNICK/FYFE, S. 117; VAN DIJK/HOOGEWONING/PUNCH, S. 30; PALMIOTTO, Policing Strategy, S. 7.

50 MAWBY, S. 21; BITTNER, Functions of Police, S. 15; vgl. auch GAINES/KAPPELER, S. 83.

51 REITH, Democratic Ideal, S. 26; OKIDEGBE, S. 88.

52 DEMPSEY/FORST/CARTER, S. 10 f.; KELLY, S. 3; MILLER, Cops and Bobbies, S. 2 f.; RICHARDSON, S. 24; SMITH/SCOTT, S. 61; BITTNER, Functions of Police, S. 15; MOORE/KELLING, S. 38; PALMIOTTO, Policing Strategy, S. 8.

53 GAINES/KAUNE/MILLER, S. 117; siehe auch MOORE/KELLING, S. 38; BECKER/LEE BECKER, S. 163; KLOCKARS, S. 40; LANE, S. 6; KROLL/LIBRETT, S. 1092; vgl. zum Ganzen TURNER II/FOX, S. 7 ff.

In den groben Zügen ähneln die Entwicklungsschritte der polizeilichen Arbeit auf dem Gebiet der heutigen Schweizerischen Eidgenossenschaft jedoch denjenigen in England: Bis zum Beginn des 19. Jahrhunderts waren Soldaten, Dorf- oder Stadtwächter damit betraut, Sicherheit, Ruhe und Ordnung zu garantieren.<sup>54</sup> Ab 1803 führten mehrere Kantone kantonale Polizeikorps ein.<sup>55</sup> Diese firmierten unter Bezeichnungen wie Landjägerkorps, Gendarmerie oder Landbeziehungsweise Stadtharschiere, waren nach Grundsätzen des Militärs organisiert und hatten die primäre Aufgabe, Bettelleute ausfindig zu machen und zu vertreiben; die generelle Aufgabe der Aufrechterhaltung der inneren Sicherheit in den Kantonen verblieb bei den jeweiligen Militärtruppen.<sup>56</sup>

In der Schweiz von einer modernen Polizei zu sprechen, ist wohl im Zuge der Gründung des Bundesstaates und der Inkraftsetzung der Bundesverfassung ab 1848 indiziert. Die Bundesverfassung wies in Art. 16 i.V.m. Art. 3 aBV den Kantonen implizit die Aufgabe der Wahrung der Ordnung im Inneren zu und sah erst bei gestörter Ordnung mögliche Handlungsoptionen des Bundes vor,<sup>57</sup> womit die Basis für eine umfassende polizeiliche Aufgabenwahrnehmung und für die Modernisierung der Polizeistrukturen in den Kantonen gelegt wurde.<sup>58</sup>

## Bindung der modernen Polizei(-arbeit) an rechtsstaatliche Grundsätze und an Grundrechte

Im modernen demokratischen Rechtsstaat wird die Polizei(-arbeit) im Verhältnis zur Bevölkerung durch rechtsstaatliche Grundsätze und die Grundrechte eingegrenzt. In der Schweiz ist die Polizei wie jede staatliche Akteurin an die in Art. 5 BV festgeschriebenen Grundsätze rechtsstaatlichen Handelns gebunden und muss die Grundrechte Einzelner gemäss Art. 35 BV achten.

Nachfolgend wird aufgezeigt, wie sich in der Schweiz die verfassungsrechtlichen Vorgaben auf die Polizei(-arbeit) auswirken – und damit auch

---

54 SCHMOLL, Ursprünge Schweizer Polizei, S. 68 f.; RAMSEYER, S. 38; EBNÖTHER, S. 1, 2.

55 HEUSS, S. 23; VON REDING, S. 44; WILDI/HAGMANN, S. 73; für den Kanton ZH im Speziellen SUTER, S. 17 ff.

---

56 SCHMOLL, Ursprünge Schweizer Polizei, S. 75, 70; EBNÖTHER, S. 3; MEIER/WOLFENBERGER, S. 419 ff.; BAUR, S. 109 f., 112 f.; siehe auch GSCHWEND/SCHWEIZER/KRAMER/STÜTZ/WINIGER, S. 25.

---

57 Siehe auch Art. 90 Abs. 10 aBV, worin es heisst, dass der «Bundesrath» für die innere Sicherheit der Eidgenossenschaft – und eben nicht der Kantone – und für die Handhabung von Ruhe und Ordnung sorgt.

---

58 SCHMOLL, Ursprünge Schweizer Polizei, S. 70 f.; EBNÖTHER, S. 3 ff.; vgl. auch LOBSIGER, S. 180 f., m.V.

auf die Legislative und die Exekutive, die zur Polizei in einem Verhältnis der Nähe stehen und deren Handeln insofern vorgeben und beeinflussen, als sie die massgeblichen polizeilichen Gesetzesbestimmungen beschliessen und abändern.

## **I. Rechtsstaatliche Grundsätze**

### **A. Legalitätsprinzip**

Das Legalitätsprinzip gemäss Art. 5 Abs. 1 BV besagt, «dass ein staatlicher Akt sich auf eine materiellgesetzliche Grundlage stützen muss, die hinreichend bestimmt und vom staatsrechtlich hierfür zuständigen Organ erlassen worden ist».<sup>59</sup> Bezogen auf die polizeiliche Tätigkeit heisst das, dass die Polizei einzig dann zum Handeln berechtigt ist, wenn sie diesem eine genügend bestimmte gesetzliche Grundlage im formellen oder materiellen Sinn zugrunde legen kann.

Das Legalitätsprinzip hat verschiedene Funktionen: Es legitimiert staatliches Handeln insofern, als es zum Ausdruck bringt, dass die jeweilige Gesetzesgrundlage Resultat eines demokratischen Gesetzgebungsprozesses ist. Es bewirkt, dass staatliches Handeln vorhersehbar ist und rechtsgleich erfolgt – und garantiert so Rechtssicherheit im Rechtsverkehr.<sup>60</sup>

Im Bereich der polizeilichen Tätigkeit gilt das Legalitätsprinzip nicht absolut: Eine Ausnahme ist in der polizeilichen Generalklausel festzustellen.<sup>61</sup> Diese ermöglicht der Polizei in Fällen ernster, unmittelbarer und nicht anders abwendbarer Gefahr, auch ohne gesetzliche Grundlage zu handeln. Das polizeiliche Handeln in solchen Notfällen erfolgt gestützt auf die polizeiliche Generalklausel, die ein gesetzliches Surrogat ist.<sup>62</sup>

Im Polizeirecht gelten gemäss Bundesgericht zudem herabgesetzte Anforderungen an das Bestimmtheitsgebot als Teil des Legalitätsprinzips. Das Bundesgericht begründet die Relativierung des Bestimmtheitsgebots in diesem Rechtsbereich damit, dass die Aufgaben der Polizei und die Begriffe der öffentlichen Sicherheit und Ordnung kaum abstrakt umschrieben werden können.<sup>63</sup> Diese Praxis ist in der Lehre kritisiert worden: Mit Verweis auf die kantonalen Polizeierlasse argumentieren KIENER/KÄLIN/WYTENBACH, dass

---

59 Statt vieler BGE 141 II 169 E. 3.1.

60 Vgl. KIENER, Grundrechtslehren, S. 488.

61 Vgl. ZÜND/ERRASS, S. 262; MOHLER, Polizeirecht, S. 239; MÜLLER/JENNI, S. 4.

62 Vgl. Art. 36 Abs. 1 Satz 3 BV; BGE 147 I 161 E. 5.1; HUBER, S. 235; vgl. ferner TSCHANNEN, Staatsrecht, S. 144.

63 BGE 140 I 381 E. 4.4; BGE 136 I 87 E. 3.1.

es problemlos möglich sei, die zentralen polizeilichen Massnahmen und Einsatzmittel sowie deren Anwendungsvoraussetzungen gesetzlich zu regeln.<sup>64</sup>

## B. Öffentliches Interesse und Verhältnismässigkeit

Staatliches – und also auch polizeiliches – Handeln muss gemäss Art. 5 Abs. 2 BV im öffentlichen Interesse liegen und verhältnismässig sein. Beide Begrifflichkeiten werden in der Verfassung nicht näher ausgeführt. Während der Begriff des öffentlichen Interesses offen gehalten ist, Veränderungen unterliegt und in den massgebenden (Polizei-)Gesetzen Konkretisierung erfährt, handelt es sich beim Begriff der Verhältnismässigkeit um ein gefestigtes Prinzip: Verhältnismässig ist, was geeignet, erforderlich und zumutbar ist. Staatliches Handeln muss im Einzelfall geeignet sein, das damit verfolgte Ziel zu erreichen (Eignung); es muss mit dem mildesten und erfolgversprechendsten Mittel erfolgen (Erforderlichkeit); und schliesslich darf die getroffene Massnahme nicht in einem Missverhältnis zum verfolgten Zweck stehen (Zumutbarkeit).<sup>65</sup>

Besondere Bedeutung erlangen das öffentliche Interesse und der Verhältnismässigkeitsgrundsatz bei polizeilichen Eingriffen in die Grundrechte (dazu sogleich, S. 15 f.).

## C. Treu und Glauben

Der Grundsatz von Treu und Glauben gemäss Art. 5 Abs. 3 BV gebietet, dass sich staatliche Organe und Private im Rechtsverkehr loyal und vertrauenswürdig verhalten.<sup>66</sup> Gegenseitiges Vertrauen ist in einem Rechtsstaat essenziell, es ist das «Lebenselixier eines demokratischen Gemeinwesens».<sup>67</sup>

Die Polizei ist bei der Ausübung ihrer Tätigkeit wie kaum eine andere staatliche Behörde vom Wohlwollen der Bevölkerung abhängig (vgl. vorne, S. 2). Gleichzeitig wohnt der polizeilichen Tätigkeit durch die Befugnis zur Androhung oder Anwendung von körperlichem Zwang stets ein gewisses Potenzial inne, das Vertrauen der Bevölkerung zu verlieren. Umso wichtiger ist es, dass die Polizei(-arbeit) so konsequent wie möglich am Grundsatz von Treu und Glauben ausgerichtet ist. Bei Abweichungen davon drohen nachteilige Auswirkungen auf das Vertrauensverhältnis zwischen der Bevölkerung und der Polizei – wodurch die Polizeiarbeit erschwert wird.

---

64 KIENER/KÄLIN/WYTENBACH, S. 106.

65 Vgl. zum Ganzen BSK BV-EPINEY, Art. 5 Rz. 63, 70.

66 SGK BV-SCHINDLER/TSCHUMI, Art. 5 Rz. 63.

67 SGK BV-SCHINDLER/TSCHUMI, Art. 5 Rz. 62.

## II. Grundrechtsbindung

Polizeiliches Handeln ist an die Grundrechte gebunden.<sup>68</sup> Für die Polizei sind damit verschiedene Implikationen verbunden, in Ausprägung von Achtungspflichten, Schutzpflichten und Leistungspflichten.

### A. Achtungspflichten

Achtungspflichten verpflichten die Polizei, die Grundrechte zu respektieren und von ungerechtfertigten Eingriffen in diese abzusehen. Rechtfertigen lassen sich polizeiliche Eingriffe in Grundrechte unter den Voraussetzungen von Art. 36 BV, der die Grundsätze rechtsstaatlichen Handelns in Art. 5 BV für Grundrechtseingriffe konkretisiert. Gefordert sind das Vorliegen einer gesetzlichen Grundlage, die Verfolgung eines öffentlichen Interesses oder des Schutzes von Grundrechten Dritter, die Einhaltung der Verhältnismässigkeit und die Wahrung des Kerngehalts von Grundrechten. Verletzungen von grundrechtlichen Achtungspflichten durch die Polizei sind justiziabel.<sup>69</sup>

### B. Schutzpflichten

Häufig gehen Gefahren für die Grundrechte nicht von der Polizei aus, sondern von Privaten. Hier setzen die Schutzpflichten an: Sie auferlegen der Polizei, zu intervenieren, wenn sie Kenntnis von derartigen Gefährdungssituationen hat und ihr vernünftige und angemessene Mittel zur Gefahrenabwehr zur Verfügung stehen, die wiederum einer grundrechtskonformen Anwendung unterliegen. Verletzungen von Schutzpflichten durch die Polizei können unter bestimmten Voraussetzungen gerichtlich angeklagt werden.<sup>70</sup>

### C. Leistungspflichten

Leistungspflichten geben den Einzelnen einen Anspruch auf staatliche Leistungen. Leistungspflichten ergeben sich unmittelbar aus der Verfassung<sup>71</sup> oder werden von der Rechtsprechung aus den Grundrechten abgeleitet. Obschon

---

68 Vgl. Art. 35 Abs. 2 BV.

69 Vgl. zum Ganzen KIENER, Grundrechtslehren, S. 479 f.

70 Vgl. zum Ganzen KIENER, Grundrechtslehren, S. 480; Urteil des EGMR vom 28. Oktober 1998, *Osman v. The United Kingdom*, 87/1997/871/1083, §§ 115 ff.; eingehend zu den polizeilichen Schutzpflichten KIENER, *Rote Zora*, S. 619 ff., und dort insbesondere die umfassende Darstellung und Diskussion der Rechtsprechung des EGMR zum Thema.

71 Es sind dies Art. 12 BV (Recht auf Hilfe in Notlagen), Art. 19 BV (Anspruch auf Grundschulunterricht) und Art. 29 Abs. 3 BV (Anspruch auf unentgeltliche Rechtspflege).

sie nur punktuell anerkannt werden, haben Leistungspflichten die Tätigkeit der Polizei (auch in der Schweiz) in gewichtigem Ausmass zu beeinflussen vermocht, etwa hinsichtlich der Anforderungen, die an die Untersuchung von polizeilicher Zwangsanwendung gestellt werden.<sup>72</sup>

### III. Zwischenfazit

Die Grundrechtsbindung der Polizei sowie die für sie geltenden rechtsstaatlichen Grundsätze wie das Legalitätsprinzip, die Beachtung des öffentlichen Interesses, die Verhältnismässigkeit und Treu und Glauben beschränken die Polizei(-arbeit) im Verhältnis zur Bevölkerung und tragen gleichzeitig zu einer bevölkerungsnahen Polizei(-arbeit) bei.

## Der Bevölkerungsnähe entgegenstehende Gegebenheiten

Im Folgenden werden Strukturen und Vorgänge im Verhältnis zwischen der Bevölkerung und der Polizei thematisiert und analysiert, die die Bevölkerungsnähe der Polizei(-arbeit) erschweren oder gar verunmöglichen. Der Schwerpunkt der Analyse liegt auf der rechtlichen Situation in der Schweiz, zusätzlich wird Literatur aus anderen Ländern miteinbezogen.

### I. Unterschiedliche Machtfülle von Privatpersonen und Polizeiangehörigen

Seit dem Metropolitan Police Act hat sich nichts Grundlegendes im Verhältnis zwischen der Polizei und der Bevölkerung geändert; noch heute ist dieses Verhältnis von einer ausgeprägten Komplexität und Ambivalenz geprägt (vgl. vorne, S. 10).<sup>73</sup> Dies dürfte insbesondere dem Umstand geschuldet sein, dass Polizeibeamtinnen zum Staat in einem besonderen Rechtsverhältnis stehen, mit Implikationen sowohl für Polizeiangehörige als auch für die Bevölkerung.<sup>74</sup>

Polizeibeamte verkörpern das staatliche Zwangsmonopol. Allein dadurch sind sie exponiert, mit der Konsequenz, dass sich generelle Kritik am Staat

---

72 Vgl. zum Ganzen KIENER, Grundrechtslehren, S. 480; für ein konkretes Beispiel Urteil des EGMR vom 7. Februar 2006, Scavuzzo-Hager and others v. Suisse, 41773/98, §§ 74 ff.; vgl. ferner KIENER, Grundrechte der Polizeiangehörigen, S. 238 f.

73 Ähnlich LISTER/ROWE, S. 3; UGLOW, S. 9; SCHMOLL, Ursprünge Schweizer Polizei, S. 17 f.; Challenge of Crime Report, S. 107; EDGE, S. 78.

74 In der Schweiz ist dabei vom Sonderstatusverhältnis die Rede.

oder auch seine Ablehnung regelmässig an ihnen äussert.<sup>75</sup> Als Ausdruck der staatlichen Autorität sind Polizistinnen in der Regel uniformiert, bewaffnet und zur Zwangsanwendung berechtigt. Das räumt ihnen gegenüber Bürgern, die polizeiliche Anordnungen ganz generell befolgen müssen, eine grosse Machtfülle ein, die zusätzlich exponierend wirkt.<sup>76</sup>

Das Verhältnis zwischen Polizeiangehörigen und der Bevölkerung erfasst WESTLEY treffend, wenn er schreibt: «[The Policeman] His is a service occupation but of an incongruous kind, since he must discipline those whom he serves.»<sup>77</sup>

## II. Berufsbedingte Einschränkung von Grundrechten von Polizeiangehörigen

Polizistinnen haben dieselben Rechte wie Bürgerinnen und geniessen grundsätzlich gleichwertigen Grundrechtsschutz.<sup>78</sup> An sich eine Selbstverständlichkeit, unterstreicht die Feststellung die Zugehörigkeit von Polizeiangehörigen zur Gesellschaft, in der sie wirken.<sup>79</sup> Abweichungen vom Grundsatz der Gleichheit sind nur dann zulässig, wenn die Eingriffe bezwecken, die ungestörte Funktionsweise der polizeilichen Aufgabenerfüllung aufrechtzuerhalten, und sie gesetzlich vorgesehen und verhältnismässig sind.<sup>80</sup>

### A. Konkrete Beispiele

In der Schweiz finden sich mehrere Beispiele für die berufsbedingte Einschränkung von Grundrechten von Polizeiangehörigen:

Wie bereits thematisiert, berührt die Pflicht von Polizeiangehörigen zum Tragen eines Namensschildes in der Öffentlichkeit oder zur Bekanntgabe des

---

75 Vgl. BLASKOVITS/BENNEL/BALDWIN/EWANATION/BROWN/KORVA, S. 1 f.; DOUGLAS GOURLEY, S. 137; BAYLEY, *Democratizing Police*, S. 13; TRAVIS, S. 32; *Guidebook Democratic Policing*, S. 10; gemäss DE LINT, S. 219, tragen Polizeibeamte, wo immer sie in Erscheinung treten, die Flagge des staatlichen Willens und der staatlichen Autorität; MILLER, *Police as Civic Neighbors*, S. 105; KOOKEN, S. 67; NITSCHKE, S. 211.

---

76 Vgl. WADDINGTON/WRIGHT, S. 466, 468, 482; PALMIOTTO, *Use of Force*, S. 7; FLEMING/MCLAUGHLIN, S. 199; FYFE, S. 215; KAPPELER/SLUDER/ALPERT, *Forces of Deviance*, S. 9; TOCH/GRANT, S. 255; GOLDSTEIN, *Problem-Oriented Policing*, S. 6; VAN MAANEN, *Police Behavior*, S. 3 f., 35; BOUZA, S. 77.

---

77 WESTLEY, S. 353.

---

78 Explizit festgeschrieben in *European Code of Police Ethics*, Art. 31; *Declaration on the Police*, Consideration 6 und Status 11; vgl. auch ALLEWELDT, S. 40.

---

79 *European Code of Police Ethics*, Commentary Art. 31.

---

80 Vgl. *European Code of Police Ethics*, Art 31.

Namens im Kontakt mit der Bevölkerung ihre persönliche Freiheit und das Recht auf Achtung des Privatlebens (vgl. vorne, S. 3).<sup>81</sup> Polizeiangehörige haben diesen Grundrechtseingriff hinzunehmen, da er durch überwiegende öffentliche Interessen wie die Herstellung von Bürgernähe, Transparenz und Identifikationsmöglichkeiten gerechtfertigt ist.<sup>82</sup>

Ähnlich verhält es sich mit dem Filmen und Fotografieren von Polizeieinsätzen: Eine polizeiinterne Weisung an die Polizeiangehörigen, dies im öffentlichen Raum zu dulden, solange dadurch nicht die polizeiliche Aufgabenerfüllung im Einzelfall beeinträchtigt wird, greift in die Privatsphäre der involvierten Polizeibeamtinnen ein, ist aufgrund der damit verbundenen öffentlichen Kontrollfunktion jedoch rechtfertigbar.<sup>83</sup>

Vorgaben betreffend das äussere Erscheinungsbild von Polizeiangehörigen, etwa in Form von Verboten von Tätowierungen im sichtbaren Körperbereich oder von generellen Vorgaben für ein gepflegtes Äusseres, sind ebenfalls grundrechtsrelevant, aber rechtfertigbar.<sup>84</sup>

Ebenso zulässig sind Bestimmungen zur Wohnsitzpflicht in einem bestimmten Kanton oder Rayon, die in die Niederlassungsfreiheit eingreifen. Sie werden entweder mit dienstlichen Notwendigkeiten<sup>85</sup> oder mit dem öffentlichen Interesse an der Verbundenheit der jeweiligen Beamtin mit dem konkreten Gemeinwesen und der Bevölkerung begründet.<sup>86</sup>

Weiter existieren Restriktionen hinsichtlich der Meinungsäusserungsfreiheit. Von Polizeiangehörigen wird als Ausdruck der Treuepflicht verlangt, dass sie Meinungen mit Bedacht und Rücksicht auf ihre besondere Tätigkeit formulieren. Sie haben sowohl im als auch ausser Dienst von grob unsachlichen und diffamierenden Äusserungen abzusehen, wobei nicht vorausgesetzt wird, dass diese breit registriert werden und damit eine Öffentlichkeit

---

81 BGE 124 I 85 E. 2f.

82 BGE 124 I 85 E. 3a; siehe auch Urteil des EGMR vom 9. November 2017, Hentschel and Stark v. Germany, 47274/15, § 91; zu den Argumenten für und gegen eine namentliche Kennzeichnungspflicht bereits RUPPRECHT, S. 94f.

---

83 Vgl. Beschluss des OG-BE vom 3. Juli 2019, BK 19 157, E. 8; DA Stapo Zürich Bildaufnahmen, S. 1ff.; eingehend zur Thematik STÜCKELBERGER, S. 83 ff.

---

84 In der Schweiz variieren je nach Polizeikorps die Vorschriften bezüglich Tätowierungen; zur Thematik ferner Urteil des BVerfG vom 18. Mai 2022, 2 BvR 1667/20, Rz. 29. Vorgaben bezüglich des Erscheinungsbilds erfolgen typischerweise via Dienstanweisungen oder sind in internen Richtlinien festgeschrieben.

---

85 Siehe § 3 Abs. 3 PolV-BS; § 26 Abs. 1 PolG-LU; Art. 49 Abs. 1 PolG-OW; Art. 14 Abs. 1 PolV-GL; Art. 21 Abs. 1 PolG-FR; Art. 21 Abs. 2 PolG-AL; Art. 168 Abs. 2 und 3 PolG-BE; § 23 DR Stapo Solothurn; vgl. ferner JAAG, S. 454.

---

86 Dazu Urteil des BGer vom 13. Juni 2019, 8C\_733/2018, insbesondere E. 4.3.1 m.V. auf die Rechtsprechung.

gegeben ist. Kritik an der Institution Polizei und polizeilichen Angelegenheiten und Abläufen ist grundsätzlich zulässig, jedoch muss hierfür der Dienstweg befolgt und das Anliegen zuerst intern bei den sachlich zuständigen Stellen vorgetragen werden; der Gang an die Öffentlichkeit darf erst dann erfolgen, wenn sich die vorgesehenen Verfahren als erfolglos oder impraktikabel herausgestellt haben.<sup>87</sup>

Die Treuepflicht ergibt sich aus dem – oftmals gesetzlich verankerten – Gelübde, mit dem Polizeiangehörige vereidigt werden, sowie den allgemeinen (kantonalen und kommunalen) Personalgesetzen für Angestellte des öffentlichen Dienstes, die auch auf Polizeiangehörige Anwendung finden.<sup>88</sup> Vereinzelt finden sich spezifische Vorschriften in den jeweiligen kantonalen Polizeigesetzen und Polizeiverordnungen.<sup>89</sup> Beim Fehlen einer expliziten gesetzlichen Regelung liessen sich die Grundsätze der im Privatrecht geltenden arbeitsrechtlichen Treuepflicht heranziehen und analog anwenden. Die Treuepflicht gilt für sämtliche Angehörige einer Polizeiorganisation, verpflichtet sie indes in unterschiedlicher Intensität: Je höher der organisationshierarchische Status einer Person, desto umfangreichere Anforderungen sind an ihre Treuepflicht zu stellen.<sup>90</sup> Verstösse gegen die Treuepflicht ziehen gegebenenfalls disziplinarrechtliche beziehungsweise personalrechtliche Konsequenzen nach sich, die von einer Verwarnung bis hin zur fristlosen Entlassung aus dem Polizeidienst reichen können (dazu eingehend hinten, S. 135 ff.).

Als einziger Kanton untersagt das Wallis Polizeibeamten, ein öffentliches Amt auf Kantons- oder Bundesebene auszuüben.<sup>91</sup> Das ist gleichbedeutend mit einer Einschränkung ihres passiven Wahlrechts hinsichtlich einer Tätigkeit im kantonalen Parlament und im Bundesparlament und stellt einen Eingriff in ihre politischen Rechte gemäss Art. 88 Abs. 2 KV-VS und Art. 34 Abs. 1 BV dar. Das PolG-VS äussert sich nicht zum damit verfolgten öffentlichen Interesse. Es ist davon auszugehen, dass mit der Regelung Unvereinbarkeiten ausgeschlossen und allfällige Interessenkonflikte vermieden werden sollen. Im

---

87 Zum Ganzen MAHON/MATTHEY, S. 240; HÄNNI, S. 208; JAAG, S. 455; HANGARTNER, S. 393; BGE 94 IV 68 E. 2; Urteile des BGER vom 25. Juni 2018, 8C\_740/2017, E. 4.5; vom 3. Juni 2022, 8C\_100/2022, E. 6.2; vom 11. Juli 2019, 8C\_715/2018, *passim*.

88 Siehe § 13 Abs. 1 KapoV-ZH; Art. 163 Abs. 3 PolG-BE; Art. 12 Abs. 1 PolR-UR; § 39 PolV-SZ; Art. 47 Abs. 2 PolG-OW; Art. 20 Abs. 2 PolV-GL *resp.* Art. 12 Abs. 2 PG-GL; § 7 Abs. 1 POG-ZG; § 19 Abs. 1 PolV-SH; Art. 25 Abs. 2 PolV-GR; § 20 Abs. 1 PolV-TG; Art. 35 RPol-TI; Art. 13 Abs. 1 LPol-VD; Art. 65 Abs. 1 PolG-VS; Art. 77 Abs. 1 LPol-NE i.V.m. Art. 43 Abs. 3 REL-Pol-NE; Art. 32 LPol-GE und Art. 2.5 Code déontologie police genevoise.

89 Siehe § 20 Abs. 2 PolG-BS; § 8 Abs. 1 PolV-AG.

90 Vgl. Urteil des BVGER vom 23. November 2015, A-4464/2015, E. 3.4.2; ferner BGE 104 II 28 E. 1.

91 Art. 70 Abs. 1 PolG-VS.

Hinblick auf eine Wahl in die Exekutive oder Judikative des Kantons oder Bundes ist diese Regelung gerechtfertigt und notwendig. Im Bereich der Legislative stellen sich mögliche Interessenkonflikte einzig in Konstellationen, in denen das Parlament Vorlagen mit Polizeibezug und direkten Auswirkungen auf die Polizei im Kanton Wallis behandelt. Auf Bundesebene dürfte dies angesichts der nur fragmentarischen Kompetenzen des Bundes im Bereich der Polizei äusserst selten der Fall sein (dazu eingehend hinten, S. 65 ff.). Auf kantonaler Ebene ist das Szenario durchaus möglich, jedoch wäre eine Regelung für Polizeibeamtinnen, bei Geschäften im Zusammenhang mit der Polizei in den Ausstand zu treten, eine mildere Massnahme als die generelle Einschränkung ihres passiven Wahlrechts.

Schliesslich bestehen Einschränkungen beim Streikrecht von Polizisten, womit sichergestellt wird, dass die polizeiliche Aufgabenerfüllung stets gewährleistet bleibt,<sup>92</sup> und bei der Wirtschaftsfreiheit, etwa in Ausformung des Verbots oder der beschränkten Zulassung von Nebenbeschäftigungen.<sup>93</sup>

## B. Auswirkungen

Die genannten Einschränkungen weisen eine nicht unerhebliche Eingriffsqualität auf. Darüber hinaus sind sie geeignet, eine Absonderung von Polizeiangehörigen von der restlichen Bevölkerung zu bewirken: Einerseits, weil Polizistinnen nicht in der gleichen Intensität am gesellschaftlichen Leben partizipieren können. Andererseits, weil sie – primär durch die Einschränkung ihrer Privatsphäre beziehungsweise persönlichen Freiheit gegenüber der Öffentlichkeit – aus persönlichen Sicherheitsgründen dazu veranlasst werden könnten, Kompensationsmassnahmen zu ergreifen, die dem Schutz dieser eingeschränkten Freiheitsrechte dienen, die Polizeiangehörigen in der Konsequenz aber von der Gesellschaft distanzieren.

Das kann etwa darin resultieren, dass Polizisten ihre Freizeit mit Umsicht gestalten, auf die Ausübung gewisser Aktivitäten verzichten und generell Wert darauf legen, sich nicht übermässig zu exponieren. Zu denken ist beispielsweise an die Sperrung von Adress- und weiteren persönlichen Daten beim zuständigen Gemeinwesen und an den Verzicht auf Telefon-, Adressbucheinträge und

---

92 Siehe dazu Art. 11 Abs. 2 EMRK; zudem Art. 28 Abs. 4 BV, der die Möglichkeit eines Streikverbots für bestimmte Personenkategorien vorsieht; ferner Art. 68 Abs. 7 StPG-FR, der ein solches für Polizistinnen und Polizisten statuiert; Art. 36 Abs. 1 lit. b PGV-AR, der Polizeiangestellte mit einem Streikverbot belegt, sofern der Streik die Gewährleistung der öffentlichen Sicherheit beeinträchtigen könnte; § 29 PolV-SZ.

93 Vgl. ferner BGE 121 I 326 E. 2a; Art. 70 Abs. 2 und 3 PolG-VS.

Profile in den sozialen Netzwerken. Durch diese und ähnliche Vorkehrungen wird die Wahrscheinlichkeit minimiert, dass Rückschlüsse auf das Privatleben und den Wohnort getroffen werden können. Eine weitere mögliche Kompensationsmassnahme kann darin bestehen, dass Polizisten die Dienstwaffe auch in ihrer Freizeit tragen, falls dies von der Arbeitgeberin erlaubt wird.<sup>94</sup>

Einige dieser Verhaltensweisen sind als selbstauferlegte Beschränkungen zu qualifizieren, nämlich dann, wenn Polizeiangehörige gewisse Tätigkeiten unterlassen und damit auf die Ausübung der diesen Tätigkeiten zugrundeliegenden Grundrechte verzichten. Solche Beschränkungen erfolgen als Reaktion auf die staatliche Beschneidung von individuellen Grundrechtspositionen und aus Furcht vor negativen Konsequenzen. Das gemahnt an den «chilling effect», der ebenfalls die Selbstbestimmung beeinträchtigen kann, wobei die von Polizistinnen befürchteten Folgen im vorliegenden Fall nicht vom Staat, sondern von Privaten ausgehen und damit unberechenbarer erscheinen.<sup>95</sup>

### **III. Ausserdienstliche Pflichten und Verhaltensanweisungen für Polizeiangehörige**

Neben der direkten Einschränkung von Grundrechten haben Polizistinnen Verpflichtungen hinzunehmen, deren Auswirkungen sich in der dienstfreien Zeit ausprägen und die somit die ausserdienstliche Lebenssphäre betreffen. Die ausserdienstlichen Pflichten und Verhaltensanweisungen knüpfen an die Treuepflicht an und lassen sich als deren Konkretisierung verstehen (vgl. vorne, S. 18 f.); zum Teil weisen sie Grundrechtsbezüge auf und können sowohl mittel- als auch unmittelbar in grundrechtlich geschützte Positionen von Polizisten eingreifen.

#### **A. Konkrete Beispiele**

In der Schweiz finden sich folgende Beispiele ausserdienstlicher Pflichten und Verhaltensanweisungen für Polizeiangehörige:

- Die Verpflichtung, in der Privatwohnung einen Telefonanschluss einzurichten und allfällige weitere Zusatzeinrichtungen zu billigen.<sup>96</sup>

---

94 Die Kantone SZ und NE sehen entsprechende Regelungen ausdrücklich vor: § 20a Abs. 2 lit. c PolG-SZ beansprucht Geltung in der ganzen Schweiz; § 79a LPol-NE adressiert Schweizer Polizeibeamte, die sich im Hoheitsgebiet des Kantons NE befinden.

95 Siehe zum «chilling effect» die Rechtsprechung des BGer etwa in BGE 146 I 11 E. 3.2; 143 I 147 E. 3.3; 140 I 2 E. 10.6.3; eingehend SCHREIBER/JOSS, S. 523 ff.; SCHAUER, S. 685 ff.

96 § 17 Abs. 1 PolG-SO.

- Die Verpflichtung, sich auch in der Freizeit vorbildlich zu verhalten und jegliches Verhalten zu unterlassen, das nachteilige Auswirkungen auf das Polizeikorps zeitigen könnte.<sup>97</sup>
- Die Verpflichtung, sicherzustellen, dass die physischen und psychischen Anforderungen der polizeilichen Tätigkeit erfüllt werden.<sup>98</sup>
- Die Verpflichtung, bei besonderen Ereignissen wie Notsituationen die Freizeit zu beenden und in den Dienst einzurücken.<sup>99</sup>
- Die Pflicht, Weiterbildungen zu besuchen und an Trainings teilzunehmen.<sup>100</sup>
- Die Verpflichtung zur Vornahme von polizeilichen Handlungen in der dienstfreien Zeit.<sup>101</sup>

## B. Auswirkungen

Die ausserdienstlichen Pflichten und Verhaltensanweisungen für Polizeiangehörige machen deutlich, dass der Polizei als Arbeitgeberin eine weitreichende und umfassende Zugriffsmöglichkeit auf die Angestellten zukommt. Als Folge wird es Polizistinnen erschwert, in der Freizeit den beruflichen Status abzulegen; Polizistinnen bleiben auch nach Dienstschluss immer ein wenig Polizistinnen. Selten sind sie reine Privatpersonen wie der grossmehrheitliche Teil der erwerbstätigen Bevölkerung. Das wiederum hat Implikationen für das Verhältnis zwischen Polizisten und der Bevölkerung, das sich dadurch eher verkompliziert als vereinfacht.

---

97 § 14 Abs. 1 PolV-BL; Art. 10 Abs. 1 PolV-AI; Art. 11 Abs. 1 PolV-GR; Art. 24 PolR-UR; § 9 Abs. 3 PolV-AG; § 25 Abs. 1 PolV-TG; Art. 43 Abs. 1 PolV-VS; Art. 174 Abs. 1 PolG-BE; § 23 Abs. 3 PolV-SZ; § 15 Abs. 1 Ziff. 2 PolV-NW; Art. 11 Abs. 1 PolV-GL; Art. 2 Abs. 2 DR Stapo Adliswil; Art. 13 Abs. 2 DR Stapo Affoltern am Albis; Art. 10 Abs. 1 ROPol-GE statuiert die Pflicht, zweifelhafte Aktivitäten der Kommandantin kenntlich zu machen. Bemerkenswert überdies die Regelung in § 14 Abs. 3 Verordnung über den Polizeidienst der Stadt Baden, die von Mitarbeitenden der Polizei fordert, Auftritte in «social media» (Facebook, Twitter o.Ä.) mit der nötigen Zurückhaltung zu gestalten.

---

98 § 16 Abs. 1 PolV-BL; § 30 Abs. 1 PolV-SZ; § 29 Abs. 1 PolV-TG; Art. 36 Abs. 1 PolV-VS; § 2a Abs. 1 PolV-BS; Art. 19 Abs. 1 DR Stapo Adliswil («persönliche Fitness»); Art. 12 Abs. 1 DR Stapo Affoltern am Albis («körperliche Ertüchtigung»); Art. 5 Abs. 2 DR Geko St. Moritz («eigenes körperliches Training»).

---

99 Art. 17 Abs. 2 PolV-AR; Art. 12 Abs. 1 PolV-GR; § 27 Abs. 1 PolV-TG; § 6 Abs. 2 DR Kapo SO; Art. 169 Abs. 2 PolG-BE; besonders weitgehend Art. 23 Abs. 2 PolG-FR, der ermöglicht, dass Polizeiangehörige von einem Urlaub oder ausnahmsweise aus den Ferien zurückgerufen werden können.

---

100 Art. 15 Abs. 1 AB PolG-OW; § 24 Abs. 1 PolV-NW; Art. 10 Abs. 2 PolV-AR; Art. 4 Abs. 1 PolV-AI; Art. 25 Abs. 2 PolV-SG.

---

101 § 18 Abs. 1 PolG-BL und § 14 Abs. 2 PolV-BL; Art. 17 Abs. 1 PolV-AR; Art. 38 Abs. 1 PolV-VS; § 4 Abs. 1 PolV-BS; Art. 82 LPol-NE; Art. 170 Abs. 1 PolG-BE («berechtigt»).

### C. Gerichtliche Konkretisierung

Erschwerend kommt hinzu, dass sich die ausserdienstlichen Pflichten und Verhaltensanweisungen vielfach aus unbestimmten Rechtsbegriffen konstituieren. Im Rahmen von gerichtlichen Urteilen sind diese verschiedentlich präzisiert worden, auch und gerade durch die dadurch sichtbar werdende Argumentation der Polizei als Arbeitgeberin, die mutmassliche Verletzungen ausserdienstlicher Pflichten und Verhaltensanweisungen vorgebracht hatte:

So etwa im Fall eines Polizeiangehörigen, der als Co-Drehbuchautor in einem Filmprojekt mitwirkte, das Gewalt und Blutvergiessen exzessiv darstellte.<sup>102</sup>

Im Fall eines Polizisten, der sich aktiv an einer Internetplattform beteiligte, auf der die Massnahmen zur Eindämmung des Corona-Virus als rechtswidrig bezeichnet und Polizeiangehörige dazu aufgerufen wurden, Verstösse gegen die Corona-Massnahmen nicht zu ahnden und stattdessen Strafanzeigen gegen Polizeiangehörige zu stellen, die ihren Dienstpflichten nachkommen.<sup>103</sup>

Im Fall von Äusserungen von Polizeiangehörigen in den sozialen Netzwerken, die xenophobe und nationalsozialistische Gedanken zum Ausdruck brachten.<sup>104</sup>

Im Fall eines Ausbildners einer Polizeischule, der in einer Chat-Gruppe mit Polizeiaspirantinnen und Polizeiaspiranten vulgäre Aussagen tätigte und es unterliess, moderierend auf den unflätigen Diskussionsstil einzuwirken.<sup>105</sup>

Im Fall eines Polizeibeamten, der über mehrere Jahre hinweg bewusst Parkvorschriften missachtete, indem er sein Privatauto unerlaubterweise auf dem Parkfeld vor dem Polizeigebäude abstellte.<sup>106</sup>

Im Fall eines Polizeiangehörigen, der ausser Dienst in einen Polizeieinsatz eingriff, der durch einen Parkschaden ausgelöst wurde, den seine Lebenspartnerin verantwortete.<sup>107</sup>

---

102 Urteil des VGer-ZH vom 13. Februar 2020, VB.2019.00597, insbesondere E. 3.1-3.7 zur hier interessierenden Argumentation der Kapo ZH; siehe auch das nachfolgende Urteil des BGer vom 9. September 2020, 8C\_242/2020 (Gutheissung der Beschwerde) und das Urteil des VGer-ZH vom 3. Dezember 2020, VB.2020.00659 (Neubeurteilung).

---

103 Urteil des VGer-ZH vom 11. Mai 2023, VB.2022.00315, E. 3.1 ff., insbesondere E. 3.5; Urteil des BGer vom 3. Januar 2024, 1C\_330/2023.

---

104 Urteil des BGer vom 16. August 2022, 8C\_17/2022, insbesondere E. 3.4; Urteil des BGer vom 25. Juni 2018, 8C\_740/2017, insbesondere E. 4.3 ff.

---

105 Urteil des BGer vom 9. Juli 2020, 8C\_336/2019, insbesondere A.b; E. 4.1 ff.

---

106 Urteil des VGer ZH vom 8. Januar 2014, VB.2013.00626, insbesondere E. 4.2 und das nachfolgende Urteil des BGer vom 26. Juni, 8C\_146/2014, insbesondere E. 5.5 ff. (Abweisung der Beschwerde); siehe überdies das Beispiel bei HANGARTNER, S. 397.

---

107 Urteil des OGer-UR vom 10. März 2017, OG V 16 39, insbesondere E. 2d.

Im Fall eines Flughafenpolizeiangehörigen, der eine Arbeitskollegin abends nach Dienstschluss in einem Parkhaus nahe des Arbeitsortes auf dem Rücksitz seines Privatautos im Schulterbereich massierte, während beide Beteiligte die Uniform trugen.<sup>108</sup>

Im Fall eines Polizeibeamten, der ausser Dienst die Polizei auf eine angeblich verdächtige Person aufmerksam machte und dieser bei der nachfolgenden Anhaltung durch die aufgebotene Polizeipatrouille unvermittelt ins Gesicht schlug.<sup>109</sup>

Im Fall eines Polizeiangehörigen mit Führungsfunktion, der Arbeitskolleginnen und Arbeitskollegen unter anderem ungewollt private Nachrichten aufs Handy schickte und sie in der Nacht an ihrem Wohnort aufsuchte.<sup>110</sup>

Im Fall eines polizeilichen Ressortleiters, dem von der Polizei vorgeworfen wurde, anlässlich eines eigenständig organisierten und in der Freizeit stattfindenden Teamausfluges seine Pflichten verletzt zu haben, indem er übermässigen Alkoholkonsum und sexuelle Handlungen zwischen den Untergebenen toleriert habe.<sup>111</sup>

## D. Würdigung

Die Gerichtsfälle und die dadurch sichtbar werdende Argumentationslinie der Polizei(-führung), der politischen Aufsichtsbehörde als erste Rechtsmittelinstanz und der zuständigen Gerichte vermögen bei Vorwürfen wegen Verstössen gegen ausserdienstliche Pflichten und Verhaltensanweisungen keine eindeutige Verwaltungs- und Gerichtspraxis zu etablieren. Massgebend sind stets die konkreten Umstände im Einzelfall.

In mehreren der eben dargestellten Fälle wurden der von der Polizei angenommene ausserdienstliche Pflichtverstoss und die Art der Auflösung des Arbeitsverhältnisses vom Gericht nicht gestützt. Im Bereich der ausserdienstlichen Pflichten und Verhaltensanweisungen besteht damit eine beträchtliche Rechtsunsicherheit; für Polizeiangehörige ist es schwierig, zu antizipieren, welche Bedeutung den unterschiedlichen Bestimmungen tatsächlich zukommt, wie sie im Instanzenzug ausgelegt werden und welche personalrechtlichen Massnahmen bei Verstössen (rechtmässig) verhängt werden. So ist es

---

108 Urteil des VGer-ZH vom 21. Juli 2010, PB.2010.00012, insbesondere E. 13.2.

109 Urteil des VGer-BE vom 31. August 2005, 22400U, E. 5 ff., insbesondere E. 6.1.

110 Urteil des AppGer-BS des Kantons BS als VGer vom 26. Juni 2017, VD.2016.136, insbesondere E. 4.4.8 und der nachfolgende BGE 144 I 11 (Abweisung der Beschwerde), wobei sich die hier erwähnten Handlungen in eine Abfolge mehrerer schwerwiegender Verfehlungen des Polizeibeamten einreihen.

111 Urteil des AppGer-BS als VGer vom 14. Mai 2018, VD.2017.150, A ff.; insbesondere E. 3.1 ff.

möglich, dass das Gericht eine (fristlose) Entlassung aus dem Polizeidienst zwar als unrechtmässig erachtet, der Stellenverlust dadurch aber nicht rückgängig gemacht werden kann. Eine erhöhte Rechtsunsicherheit gilt bei Sachverhalten, in denen kein klar strafrechtlich relevantes Verhalten vorliegt, oder wenn inkriminierte Verhaltensweisen ausserdienstliche Pflichten betreffen, die noch nicht Gegenstand von öffentlich einsehbaren Verfahren gewesen sind.

Allein die gesetzliche Normierung von ausserdienstlichen Pflichten und Verhaltensanweisungen hat für Polizeiangehörige die Signalwirkung, dass eine konsequente Befolgung – und damit eine Vorbildfunktion auch ausserhalb der Dienstzeit – eingefordert wird.<sup>112</sup> In unklaren Fällen wird von Polizeiangehörigen verlangt, dass sie sich bei vorgesetzten Stellen über die genaue Tragweite der fraglichen ausserdienstlichen Pflichten informieren und ihr Verhalten entsprechend anpassen.<sup>113</sup>

#### **IV. Unterschiedliche prozessuale Behandlung von Privatpersonen und Polizeiangehörigen**

Polizistinnen erfahren in prozessualer Hinsicht zuweilen eine gesonderte Behandlung: In der Schweiz ermöglicht Art. 7 Abs. 2 lit. b StPO den Kantonen, die Strafverfolgung der Mitglieder ihrer Vollziehungs- und Gerichtsbehörden – wozu auch Polizeiangehörige zählen – wegen im Amt begangener Verbrechen oder Vergehen von der Ermächtigung einer nicht richterlichen Behörde abhängig zu machen. Von dieser Möglichkeit Gebrauch gemacht haben die Kantone Appenzell Innerrhoden<sup>114</sup>, St. Gallen<sup>115</sup> und Zürich<sup>116</sup>; erst nach dem Ermächtigungsentscheid der zuständigen Behörde darf in diesen Kantonen strafrechtlich gegen Polizeibeamtinnen vorgegangen werden.<sup>117</sup>

Das Ermächtigungsverfahren bezweckt den Schutz der einzelnen Polizistin vor rechtsmissbräuchlichen Strafanzeigen und das Funktionieren der Polizei als staatliche Institution und verfolgt damit rechtmässige Ziele.<sup>118</sup> Im

---

112 In eine ähnliche Richtung LEMPEN, S. 18; siehe auch Art. 2.3 Code déontologie police genevoise.

---

113 Vgl. dazu Art. 10 Abs. 1 ROPol-GE, der verlangt, zweifelhafte Aktivitäten der Kommandantin zu melden; ferner Urteil des BVerwG vom 7. September 2015, 2 B 56.14, E. 7.

---

114 Art. 4 Abs. 1 EG StPO-AI.

---

115 Art. 17 Abs. 2 lit. b EG StPO-SG.

---

116 § 148 GOG-ZH; siehe dazu auch eingehend BGE 137 IV 269.

---

117 Die Regelung wird vom BGer so ausgelegt, dass die Kantone ein Ermächtigungsverfahren für Polizeiangehörige von kantonalen und kommunalen Polizeikorps vorsehen können, auch wenn der Wortlaut von Art. 7 Abs. 2 lit. b StPO nicht so weit reicht, BGE 137 IV 269 E. 2.7.1f.

---

118 Vgl. dazu European Code of Police Ethics, Art. 5.

Einzelfall kann es jedoch den verfahrensrechtlichen Gehalt von Grundrechten verletzen, etwa dann, wenn trotz minimalen Hinweisen auf ein strafrechtlich relevantes Verhalten von Polizisten die Ermächtigung zur Einleitung des Strafverfahrens nicht erteilt wird.<sup>119</sup>

## V. Die Sicht von Polizeiangehörigen auf ihre Arbeit

Zu berücksichtigen gilt es in Bezug auf die Bevölkerungsnähe der Polizei(-arbeit) sodann die Sichtweise von Polizistinnen auf ihre Arbeit und die Bürger – und die daraus resultierenden Schlüsse. SKOLNICK konstatiert, dass Polizeibeamte bestimmte Personengruppen mit symbolischen Angreifern gleichsetzen.<sup>120</sup> Gemäss KAPPELER/SLUDER/ALPERT kann die Polizei Bürger als potenziellen Ursprung von Gewalt oder als Feinde erachten.<sup>121</sup> BAYLEY führt aus, dass ein Polizeibeamter beim Aufeinandertreffen mit einer Person nie ausschliessen kann, dass diese bewaffnet und gefährlich ist.<sup>122</sup> VAN MAANEN zufolge unterteilen Polizeibeamte Bürger in drei Kategorien: verdächtige Personen, bei denen Anlass besteht, zu glauben, dass sie eine Straftat begangen haben; Idioten, die sich polizeilichen Anweisungen widersetzen; und unwisende Personen, die nicht den vorangehenden Kategorien entsprechen und keinen Mehrwert für die polizeiliche Arbeit haben.<sup>123</sup>

Es ist fraglich, inwieweit diese groben Pauschalisierungen in der Praxis vorzufinden sind, insbesondere in der Schweiz. Sie illustrieren jedoch Folgendes: Polizisten können gestützt auf ihre Arbeitserfahrungen, die oftmals mit Eingriffen in Grundrechte von Einzelnen verbunden sind, was ablehnende bis feindliche Reaktionen evozieren kann, negative Stereotype entwickeln.<sup>124</sup> Diese können auch eine Folge davon sein, dass die Polizei in ihren Begegnungen häufig mit Extremen konfrontiert wird.<sup>125</sup> Zudem dürften Polizeiangehörige als Folge ihrer beruflichen Erfahrungen ein deutlich ausgeprägtes Sensorium für mögliche Gefahren entwickelt haben; dieses wirkt nicht nur

---

119 Siehe dazu Urteil des EGMR vom 30. Juni 2020, S.F. c. Suisse, 23405/16, §§100 ff. und in Reaktion darauf BGE 147 I 494 E. 3.3.

---

120 SKOLNICK, S. 45.

---

121 KAPPELER/SLUDER/ALPERT, *Ideology of Police*, S. 308.

---

122 BAYLEY, *Forces of Order*, S. 171.

---

123 VAN MAANEN, *Asshole*, S. 332 f., wobei der Autor klarstellt, dass diese Typisierung nicht präzise ist und keine absolute Geltung beansprucht.

---

124 Vgl. KAPPELER/GAINES, S. 136; GOLDSTEIN, *Free Society*, S. 160 f.; ähnlich zudem FELTES, *Im Namen des Gesetzes*, S. 33, KLEINIG, S. 230.

---

125 Dazu GOLDSTEIN, *Free Society*, S. 15; DERIN/SINGELNSTEIN, S. 132.

als Frühwarnsystem, sondern setzt sie einem gewissen Stresslevel aus.<sup>126</sup> All diese Faktoren können eine zusätzliche Distanz zwischen der Polizei und der Bevölkerung schaffen.

## **VI. Auseinandersetzungen zwischen der Polizei und der Bevölkerung**

### **A. Zwangsanwendung durch Polizeiangehörige**

Wie bereits ausgeführt, können polizeiliche Zwangsanwendungen gegen Privatpersonen das Vertrauen der Bevölkerung in die Polizei beschädigen (vgl. vorne, S. 14). Ein verstärkter Vertrauensverlust droht dann, wenn die polizeiliche Zwangsanwendung gar nicht erst hätte erfolgen dürfen oder unverhältnismässig ausgefallen ist, die betreffenden Polizeiangehörigen also Achtungspflichten verletzt, ihre Machtbefugnisse falsch eingesetzt und im Ergebnis rechtswidrig gehandelt haben (vgl. vorne, S. 15). Sofern der Rechtsweg beschritten wird, obliegt die juristische Qualifikation der polizeilichen Zwangsanwendung dem zuständigen Sachgericht. Rechtswidrige polizeiliche Zwangsanwendungen werden mit den Straftatbeständen des Strafgesetzbuches geahndet, zentral sind Amtsmissbrauch gemäss Art. 312 StGB, Tötlichkeiten gemäss Art. 126 StGB, Nötigung gemäss Art. 181 StGB, Freiheitsberaubung gemäss Art. 183 StGB, Körperverletzungsdelikte gemäss Art. 122, 123 und 125 StGB sowie vorsätzliche und fahrlässige Tötung gemäss Art. 111 und 117 StGB.

Die gerichtliche Entscheidungsfindung im Einzelfall wird durch verschiedene Faktoren erschwert: Die Anwendung von Zwang durch die Polizei unterliegt stets zwei unterschiedlichen Betrachtungsweisen: der des handelnden Polizeibeamten und der des Betroffenen. Die Perspektiven sind selten gleich; insbesondere kann an sich verhältnismässiges polizeiliches Handeln von der betroffenen Person als unverhältnismässig empfunden werden.<sup>127</sup> Häufig steht in solchen Fällen Aussage gegen Aussage, zumal wenn unbeteiligte Zeugen fehlen, die zur Aufklärung des Sachverhaltes beitragen könnten. Verkomplizierend kommt sodann hinzu, dass der Entscheid zur polizeilichen Zwangsanwendung und deren Modalitäten oftmals in Situationen höchster zeitlicher Dringlichkeit erfolgt und der Beurteilung aus einer nachträglichen Sicht unterworfen ist (Ex-post-Betrachtung).<sup>128</sup> Die Kenntnis des Ergebnisses und der Begleitumstände bringt die Gefahr mit sich, dass die vom Gericht

---

126 Vgl. DERIN/SINGELNSTEIN, S. 122.

127 Vgl. PALMIOTTO, Use of Force, S. 7.

128 Vgl. Urteil des United States Supreme Court vom 15. Mai 1989, *Graham v. Connor et al.*, 490 U.S. 386, S. 396 f.; FELTES, Gewaltanwendung durch die Polizei, S. 544 f.; siehe zur Thematik des «split-second syndrome» auch FYFE, S. 217.

vorgenommene retrospektive Beurteilung einen inadäquaten Massstab an das polizeiliche Handeln anlegt.

Sinnvollerweise werden die Gerichte bei der Beurteilung der Frage, ob im Einzelfall eine unverhältnismässige Zwangsanwendung vorliegt, erwägen, wie ein vernünftig handelnder Polizeibeamter in der entsprechenden Situation vorgegangen wäre, und weitere Faktoren wie etwa die Ausbildung und die Berufserfahrung der handelnden Polizeiangehörigen miteinbeziehen und entsprechend gewichten.<sup>129</sup> In der Praxis produziert die polizeiliche Zwangsanwendung auf Personen aber wohl immer wieder Sachverhalte, die auch mit diesem Konzept nicht befriedigend beurteilt werden können. Der Grat zwischen verhältnismässiger und unverhältnismässiger Zwangsanwendung durch die Polizei ist schmal.

Umso wichtiger ist es, die Thematik möglichst differenziert zu betrachten und vor vorschnellen Urteilen abzusehen. Im öffentlichen Diskurs fehlt es häufig an dieser Bereitschaft: Polizeiliche Zwangsanwendung führt in Teilen der Medien und in den sozialen Netzwerken schnell zum pauschalen Vorwurf der «Polizeigewalt», wobei polizeiliche Zwangsanwendung ausschliesslich negativ konnotiert wird und verkannt wird, dass es Situationen gibt, in denen Polizeiangehörige zur Zwangsausübung legitimiert, ja sogar verpflichtet sind.

Für die Polizei bedeutet das, dass der Vorwurf der «Polizeigewalt» auch dann gegen sie erhoben werden kann, wenn ihr Handeln rein rechtlich betrachtet zu keinen Beanstandungen Anlass gibt. Mehr noch: Es muss davon ausgegangen werden, dass grosse Teile der Bevölkerung regelmässig nicht zwischen rechtmässiger und rechtswidriger Zwangsausübung durch die Polizei unterscheiden.

## B. Gewalt gegen Polizeiangehörige

Im Unterschied zur polizeilichen Zwangsanwendung ist Gewalt gegen die Polizei, also die von Privatpersonen gegen Polizeibeamtinnen verübte Gewaltanwendung, per se unzulässig. So wie das staatliche Zwangsmonopol grundsätzlich nicht von einzelnen Individuen oder Gruppen infrage gestellt werden darf,<sup>130</sup> so ist, damit verknüpft, auch jegliche unmittelbare Opposition gegen

---

129 Dazu erneut das Urteil des United States Supreme Court vom 15. Mai 1989, *Graham v. Connor et al.*, 490 U.S. 386, S. 396; ZAMOFF, S. 590 f.; für die Situation in der Schweiz BGE 115 IV 162 E. 2.d und Urteil des BGer vom 2. Mai 2013, 6B\_569/2012, E. 3 («umsichtig handelnder Polizist»).

---

130 WADDINGTON/WRIGHT, S. 465; dieser Gedanke findet sich auch in der Definition des staatlichen Gewaltmonopols von GAMMA, S. 57, als «Befugnis und Verpflichtung eines Staates zur alleinigen Ausübung [...] unwiderstehlicher [...] physischer Gewalt gegenüber Personen und Sachen».

polizeiliche Anordnungen und Handlungsweisen untersagt,<sup>131</sup> was die Gewaltanwendung gegen Polizeiangehörige miteinschliesst.<sup>132</sup>

Trotz genereller Unzulässigkeit kommt es im Berufsalltag von Polizisten immer wieder zu gewalttätigen Handlungen gegen sie. Diese umfassen verbale Aggressionen, Tötlichkeiten, Körperverletzungen und Tötungsdelikte. Damit ist die hier vertretene Auffassung von «Gewalt gegen Polizeiangehörige» eine weitverstandene, die nicht zwangsläufig zu einer Schädigung der körperlichen Integrität führen muss.

Nicht alle diese Vorgänge lassen sich mit dem der Polizeiarbeit inhärenten und im Vergleich zu anderen Berufen wohl deutlich ausgeprägteren Gefahrenpotenzial erklären – ein Risiko, um das Polizistinnen wissen und das einzuweichen sie mit ihrer Berufswahl bereit sind.<sup>133</sup> Vielmehr sind Polizisten als sichtbare und unmittelbare Repräsentanten des Staates exponiert und damit besonders anfällig für von heterogenen Personen und Gruppen ausgehende Unmutsbekundungen, die leicht in Gewalt ausarten können, insbesondere unter dem Einfluss von Rauschmitteln (vgl. vorne, S. 16 f.).<sup>134</sup>

In der Schweiz fehlt es an validem Datenmaterial, das ermöglichen würde, die Problematik von Gewalt gegen Polizeiangehörige detailliert zu beschreiben. Drohungen sowie Tötlichkeiten und Gewalttaten gegen Polizeiangehörige von einer gewissen Schwere werden zwar grundsätzlich vom Straftatbestand «Gewalt und Drohung gegen Behörden und Beamten» gemäss Art. 285 StGB erfasst und erscheinen in der polizeilichen Kriminalstatistik, sofern sie zur Anzeige gebracht und somit polizeilich registriert werden.<sup>135</sup> Der in Art. 285 StGB definierte Beamtenbegriff beschränkt sich aber nicht auf Polizeibeamtinnen und Polizeibeamten, sondern schliesst beispielsweise auch Lokführerinnen, Trampiloten, Kondukteure im öffentlichen Verkehr und weitere Beamtinnen

---

131 So auch PALMIOTTO, Use of Force, S. 7; vom schweizerischen Gesetzgeber in Art. 286 StGB («Hinderung einer Amtshandlung») und in Art. 292 StGB («Ungehorsam gegen amtliche Verfügungen») normiert; illustrativ zudem die Regelung in Art. 4 APV-ZH: «Polizeilichen Anordnungen ist Folge zu leisten».

132 Vom schweizerischen Gesetzgeber in Art. 285 StGB («Gewalt und Drohung gegen Behörden und Beamte») normiert.

133 Vgl. ALLEWELDT, S. 40; LIEBLICH/SHINAR, S. 149; CRANK, S. 156 f.; SCHMALZL, S. 314 f.; ELLRICH/BAIER, S. 503; Urteil des EGMR vom 30. März 2021, Ribcheva and others v. Bulgaria, 37801/16 and 2 others, § 167 («It must be borne in mind [...] that law-enforcement personnel who have freely engaged themselves to serve [...] must surely be aware that this may, on occasion, put them in situations where they will face lethal threats which might be difficult to contain»).

134 Siehe dazu die Forschung in Deutschland, etwa ELLRICH/BAIER, S. 509 f., mit einer Zusammenfassung von verschiedenen Forschungsergebnissen; SCHMALZL, S. 316; GÖRGEN/HUNOLD, S. 6 und 7, m.V. auf Studien.

135 Vgl. auch CAPUS/HOHL ZÜRCHER/MUNDHAAS, S. 358 f.

ein.<sup>136</sup> Und: In der polizeilichen Kriminalstatistik wird die Gesamtzahl der zur Anzeige gebrachten Straftaten gegen Art. 285 StGB nicht nach verschiedenen Beamtentypen aufgeschlüsselt.<sup>137</sup>

Wenn mit Verweis auf die in den letzten Jahren gestiegenen und hohen Fallzahlen zu «Gewalt und Drohung gegen Behörden und Beamten» moniert wird, dass der Respekt gegenüber Polizeiangehörigen sinke und diese öfter als früher Opfer von Gewalt würden, entbehrt das einer wissenschaftlichen Grundlage und ist in hohem Masse tendenziös. Eine solche Annahme ignoriert zudem, dass die polizeilich registrierten Straftaten wegen «Gewalt und Drohung gegen Behörden und Beamten» massgeblich vom Anzeigeverhalten der Polizeiangehörigen beeinflusst werden; ein Anstieg könnte auch Ausdruck davon sein, dass Polizeiangehörige besser für die Thematik sensibilisiert sind und Übergriffe konsequenter zur Anzeige bringen.<sup>138</sup>

## VII. Militarisierung der Polizei

Die folgenden Ausführungen sollen die Frage beantworten, ob die Militarisierung der Polizei die Bevölkerungsnähe der Polizei(-arbeit) erschwert, so wie das die Gründungsgeschichte der Metropolitan Police in England im Jahr 1829 nahelegt (vgl. vorne, S. 9 f.).

Der Begriff «Militarisierung der Polizei» (beziehungsweise «militarisierte Polizei») ist vielschichtig: Einerseits weist er auf das in manchen Ländern verbreitete Phänomen des militärischen Status gewisser Polizeibehörden hin.<sup>139</sup> Andererseits bezeichnet er (abgeschlossene) Vorgänge, bei denen die – zivile – Polizei Grundsätze des Militärs zur Richtschnur ihres Handelns macht und militärische Attribute inkorporiert.<sup>140</sup>

### A. Ursprünge

Seit dem Beginn der organisierten Polizeiarbeit waren darin Elemente zu finden, die aus dem Militär übernommen wurden.<sup>141</sup> So folgte die Metropolitan

---

136 Siehe dazu nur schon die Aufzählung in Art. 285 Abs. 1 StGB; vgl. auch CAPUS / HOHL ZÜRCHER / MUNDHAAS, S. 359.

137 Vgl. exemplarisch die jüngste PKS 2023, passim.

138 Vgl. dazu NZZ vom 5. Januar 2023, S. 7; SonntagsZeitung vom 22. Januar 2023, S. 49.

139 JOBARD, S. 38.

140 KRASKA, Militarization and Policing, S. 503; HAGGERTY/ERICSON, S. 44; JOBARD, S. 38; ähnlich auch JEFFERSON, S. 16; CRANK, S. 114.

141 Vgl. MAGUIRE, S. 86; KRASKA, Militarization of American Police, S. 282; siehe auch SKOLNICK/FYFE, S. 113, die den Militärjargon in nahezu jeder Diskussion über die Polizei ausmachen.

Police von 1829 in organisatorischer Hinsicht einem militärischen Ideal, ob-  
schon in der Gründungsphase Wert darauf gelegt wurde, die neue Polizei vom  
Militär abzugrenzen (vgl. vorne, S. 10).<sup>142</sup> Die Aufnahme ehemaliger militäri-  
scher Unteroffiziere in den Polizeidienst, die als besonders geeignet für die poli-  
zeiliche Tätigkeit erachtet wurden, verstärkte die faktische Nähe zum Militär.<sup>143</sup>

Die Anlehnung der Polizei ans Militär insbesondere in organisatorischen  
Belangen folgte einer einfachen Logik: Da die Polizisten Aufgaben übernahmen,  
die zuvor in den Tätigkeitsbereich von Soldaten gefallen waren, schien eine  
Ausrichtung der Polizei an militärischen Prinzipien naheliegend.<sup>144</sup> Zumal  
die meisten Polizisten Militärdienst geleistet hatten und somit mit den ein-  
schlägigen Organisationsgrundsätzen vertraut waren.<sup>145</sup> Kommt hinzu, dass  
dannzumal keine Fülle an Organisationsmodellen existierte, an denen sich die  
Verantwortlichen beim Aufbau der Polizei hätten orientieren können. Mit Aus-  
nahme der römisch-katholischen Kirche und des Militärs waren kaum erprobte  
grosse Organisationsstrukturen vorhanden.<sup>146</sup> Die Adaption militärischer  
Grundsätze war mithin die plausibelste Möglichkeit, eine Gruppe von Män-  
nern – was die Polizei damals war – zu kontrollieren und zu disziplinieren.<sup>147</sup>

## B. Militär und Polizei – zwei unterschiedliche Akteure

Militär und Polizei sind Repräsentanten und Ausführende des staatlichen  
Zwangsmonopols und dementsprechend grundsätzlich berechtigt, zur Er-  
reichung ihrer Ziele physischen Zwang anzuwenden. Damit erschöpfen sich  
die Gemeinsamkeiten indes weitgehend.<sup>148</sup>

Das Militär ist in seiner heutigen Form im Kern für äussere Bedrohun-  
gen konzipiert. Primäre Aufgabe ist die Landesverteidigung, also der Schutz  
der Bevölkerung und der kritischen Infrastruktur vor feindlichen (militäri-  
schen) Angriffen aus dem Ausland.<sup>149</sup> Militärangehörige sind berechtigt, diese

---

142 AUTEN, S. 122, 127; SKOLNICK/FYFE, S. 117.

143 AUTEN, S. 122

144 Vgl. BRODEUR, S. 314 f.; GAINES/KAPPELER, S. 64.

145 BITTNER, Functions of Police, S. 54; CRANK, S. 113 f., beobachtet, dass viele Polizisten  
aus dem Militär rekrutiert werden und dass viele Polizisten das Absolvieren des Mili-  
tärdienstes als zwingende Voraussetzung für eine Laufbahn bei der Polizei erachten.

146 AUTEN, S. 122; SKOLNICK/FYFE, S. 117; KOCAK, S. 18.

147 BITTNER, Functions of Police, S. 53; AUTEN, S. 123; SKOLNICK/FYFE, S. 117.

148 Ähnlich KAPPELER/SLUDER/ALPERT, Ideology of Police, S. 309; WEISS, S. 401; BAYLEY,  
Democratizing Police, S. 38.

149 Siehe dazu etwa die sich aus einer systematischen Auslegung ergebende Priorisie-  
rung der Aufgaben der Armee in der Schweiz in Art. 58 Abs. 2 BV und Art. 1 Abs. 1 lit. a  
und b MG; vgl. auch MEYER, S. 254, wobei dessen Aussage, dass in der Schweiz der

Gefahren mit dem dafür angezeigten – unter Umständen massivsten – Einsatz von Waffengewalt abzuwehren und zu beseitigen.<sup>150</sup> Es existieren nur wenige Vorschriften, die den militärischen Gewalteinsatz entscheidend einschränken und minimieren: Die Genfer Abkommen und deren Zusatzprotokolle als Teil des humanitären Völkerrechts verbieten nicht per se kriegsgerichtliche Gewalthandlungen, sondern untersagen solche einzig gegenüber Menschen, die nicht in Feindseligkeiten involviert sind, nicht mehr länger kampffähig sind (Personen hors de combat)<sup>151</sup> oder wenn die Opfer und Verluste in der Zivilbevölkerung «in keinem Verhältnis zum erwarteten konkreten und unmittelbaren militärischen Vorteil stehen».<sup>152</sup> Zudem untersagt das erste Zusatzprotokoll zu den Genfer Abkommen Kriegsführungsmethoden, die in sinn- und nutzlosen Verwundungen und Qualen resultieren können.<sup>153</sup> Das Haager Abkommen betreffend die Gesetze und Gebräuche des Landkriegs ächtet den Gebrauch spezifischer Kampfstoffe oder die Anwendung perfider Kriegstaktiken.<sup>154</sup> Das Regelwerk des humanitären Völkerrechts beschränkt sich also darauf, den Konfliktparteien ein Mindestmass an Humanität abzuverlangen.<sup>155</sup> In einer kriegsgerichtlichen Auseinandersetzung reduziert sich der Kontakt von Militärangehörigen zur Zivilbevölkerung im Optimalfall auf ein Minimum; Soldaten stehen in feindlicher Absicht Soldaten gegenüber, zwischen ihnen besteht eine Gleichartigkeit.<sup>156</sup>

Das Gegenüber der Polizistin ist dagegen die gewöhnliche Bürgerin. Zwischen den Parteien kommt es zu häufigen Kontakten, getrennt werden sie durch ein Subordinationsverhältnis, doch ein genuin feindliches Element fehlt. Die polizeiliche Zwangseinwirkung auf den Bürger bildet die Ausnahme, ist mithin Ultima Ratio, und wird zudem durch das Verhältnismässige

---

Verteidigungsauftrag aufgrund der friedlichen Lage in Europa an Relevanz verloren habe, spätestens seit dem völkerrechtswidrigen Angriffskrieg Russlands gegen die Ukraine überholt ist.

---

150 Ebenso WEISS, S. 401; NEWBURN, *Future of policing*, S. 835; ähnlich WINTER, S. 43; THIBAUT/LYNCH/MCBRIDE/WALSH, S. 204.

---

151 Etwa Art. 3 Abs. 1 lit. a und Art. 12 ff. GA I; Art. 3 Abs. 1 lit. a und Art. 12 ff. GA II; Art. 3 Abs. 1 lit. a und Art. 12 ff. GA III; Art. 3 Abs. 1 lit. a und Art. 13 ff. GA IV.

---

152 So in Art. 51 Abs. 5 lit. b ZPI GA; Art. 57 Abs. 2 lit. a/iii. und lit. b ZPI GA.

---

153 Art. 35 Abs. 2 ZPI GA.

---

154 Art 22 ff. HLKO.

---

155 Siehe dazu auch THÜRER, S. 50, der das Ideal der Menschlichkeit als eines der Hauptmotive für die Anerkennung und Anwendung des humanitären Völkerrechts erachtet; KELLENBERGER, S. 117, umschreibt dieses als «Kompromiss zwischen humanitärem Schutz und militärischer Notwendigkeit».

---

156 Vgl. zum Ganzen BAYLEY/WEISBURD, S. 82f.; FREIBURGH/HAUS/BUCHLI/HONEGGER, S. 44f., 48f.; HALTINER, S. 292f.

keitsprinzip bedeutend eingegrenzt (vgl. vorne, S. 14).<sup>157</sup> Bei Polizisten schätzt HALTNER die Schwelle zur Zwangsanwendung generell höher ein als bei Soldaten. Dies, weil sich die militärische Zwangsanwendung im Unterschied zur polizeilichen Zwangsanwendung gegen eine landesfremde Person richte, zu der eine schwächere emotionale Bindung bestehe.<sup>158</sup> Im Gegensatz zu den in kriegerischen Auseinandersetzungen agierenden Soldaten unterstehen Polizistinnen vollumfänglich den Gesetzen des jeweiligen Staates und sind ins entsprechende Rechtssystem eingegliedert.<sup>159</sup> Da für Gefährdungen im Innern primär die Polizei zuständig ist, stehen Einsätze des Militärs im Inland zur Aufrechterhaltung der Sicherheit und Ordnung in einem demokratiepolitischen Spannungsfeld und sind nur in engen Grenzen zulässig.

Insbesondere in Staaten mit autoritären Zügen verschwimmen die Grenzen zwischen Militär und Polizei, was sich in regelmässigen Einsätzen des Militärs im Landesinnern, in ausgeprägt militarisierten Polizeikräften oder in einem generell engen Zusammengehen der beiden Akteure artikuliert.<sup>160</sup>

## C. Erscheinungsformen

### 1. Organisatorischer Status

Nicht in allen Ländern sind Polizeikorps ausnahmslos zivile Behörden. Gewisse nationale Polizeibehörden haben einen militärischen Status, etwa die *Arma dei Carabinieri* in Italien,<sup>161</sup> die *Gendarmerie nationale* in Frankreich,<sup>162</sup> die *Guardia Civil* in Spanien<sup>163</sup> und die *Koninklijke Marechaussee* in

---

157 Vgl. LIANG, S. 4; BRODEUR, S. 322; WINTER, S. 43, spricht von der «Kontrollierbarkeit» des polizeilichen Gewalteinsatzes.

158 HALTNER, S. 293.

159 Zum Status und zu den Funktionen der Polizei in kriegerischen Auseinandersetzungen CRAWSHAW, S. 17; siehe zudem Art. 43 Abs. 3 ZP I GA, woraus folgt, dass Polizisten in einem kriegerischen Konflikt auch der Kombattantenstatus zufallen kann.

160 KRASKA, *Justice Blur*, S. 3; ADEN, S. 126, m.V.; KRASKA/KAPPELER, S. 528; ähnlich auch BIGO, S. 392, der ausführt, dass es umso besser für eine Demokratie sei, je weniger Berührungspunkte zwischen dem Militär und der Polizei existierten.

161 Die *Arma dei carabinieri* hat gemäss Art. 2 Abs. 1 Decreto Legislativo *Arma dei carabinieri* innerhalb des Verteidigungsministeriums eine autonome Position im Rang einer Streitkraft, gemäss Art. 3 Abs. 2 Decreto Legislativo *Arma dei carabinieri* nimmt sie die Aufgabe der Gerichtspolizei und die der Aufrechterhaltung der öffentlichen Sicherheit wahr; siehe dazu auch PALIDDA, S. 45f., 49; CABIGIOSU, S. 63.

162 Die *Gendarmerie nationale* untersteht gemäss Art. L3225-1 Code de défense je nach Mission dem Innenministerium oder dem Verteidigungsministerium.

163 Die *Guardia Civil* untersteht gemäss Art. 23 Ley Defensa Nacional ebenfalls je nach Mission dem Innenministerium oder dem Verteidigungsministerium; siehe ebenfalls Art. 9 lit. b Ley Fuerzas y Cuerpos de Seguridad.

den Niederlanden.<sup>164</sup> Zusammenfassend lässt sich sagen, dass diese Polizeiorganisationen zwar im Landesinnern klassische und weitreichende Polizeiaufgaben wahrnehmen, sie in organisatorischer Hinsicht jedoch ganz oder teilweise dem Verteidigungsdepartement unterstellt sind.<sup>165</sup> Neben diesen Polizeibehörden mit militärischem Status existieren in den jeweiligen Ländern auch Polizeieinheiten mit zivilem Status.

Der militärische Organisationsstatus bedeutet indes nicht notwendigerweise, dass militärische Polizeibehörden «militärischer» sind als zivile Polizeibehörden.<sup>166</sup> Wohl mag der organisatorische Status einer Polizeibehörde einen gewissen Einfluss auf deren Militarisierungsgrad haben. Der Begriff der Militarisierung reicht aber, wie bereits erwähnt, über den organisatorischen Status hinaus und umfasst weitere, vielgestaltige Vorgänge. Diese werden in der Folge dargestellt.

## 2. Interne Organisation

Folgt eine Polizeibehörde hinsichtlich der internen Organisation einem militärischen Modell, zeigt sich dies mitunter in der Bezeichnung der verschiedenen Dienstgrade.<sup>167</sup> Diese sind ganz oder teilweise aus dem Militärvokabular entlehnt und beinhalten Rangangaben mittels Sternebezeichnungen oder mittels Begrifflichkeiten wie «Korporal», «Leutnant», «Sergeant», «Kommandant».<sup>168</sup> Die Dienstgrade entfalten eine Aussenwirkung; sie sind nicht eine exklusiv organisationsinterne Angelegenheit.

Die Erfassung der einzelnen Polizeibeamtin mit einer Sternebezeichnung oder einem militärischen Ausdruck findet auch in Polizeikorps Verbreitung, die einen nichtmilitärischen Organisationsstatus haben. In demokratischen Ländern bezeichnet COWPER die Modellierung von Polizeibehörden in organisatorischer Hinsicht anhand des militärischen Modells denn auch als allgemein anerkanntes Prinzip.<sup>169</sup> Dieses fusst auf der Organisation der Metropolitan Police von 1829.<sup>170</sup>

---

164 Die Koninklijke Marechaussee untersteht gemäss Art. 4 Abs. 1 Politiewet dem Verteidigungsministerium und nimmt gemäss Art. 4 Abs. 1 lit. a–h Politiewet Polizeiaufgaben in den Niederlanden wahr.

---

165 Vgl. LIEBLICH/SHINAR, S. 147; eingehend zum Ganzen LUTTERBECK, S. 47 ff.

---

166 Ebenso BRODEUR, S. 313.

---

167 So auch AUTEN, S. 123, der neben dem Rangsystem weitere Charakteristika aufzählt.

---

168 CRANK, S. 114, 115; eingehend zu den militärischen Rangbezeichnungen etwa in amerikanischen Polizeikorps FRENCH, S. 74 ff.

---

169 COWPER, S. 228; ähnlich auch VAN DIJK/HOOGEWONING/PUNCH, S. 32.

---

170 ANGELL, S. 186; THIBAUT/LYNCH/MCBRIDE/WALSH, S. 2, bezeichnen die Struktur der Metropolitan Police von 1829 als «semimilitärisch».

Eng mit den verschiedenen Rangtiteln verbunden ist die Hierarchisierung des einzelnen Polizeibeamten im Gefüge der entsprechenden Polizeiorganisation und damit ein System, das von oben nach unten funktioniert (Top-down-Ansatz<sup>171</sup>). Damit sollen eine möglichst klare Befehlskette innerhalb der Polizei und die Zuteilung von Verantwortlichkeiten garantiert werden.<sup>172</sup> Der Begriff der Befehlskette (chain of command) findet sich derweil ohne militärischen Subtext in Art. 17 *European Code of Police Ethics*, der verlangt, dass in einer Polizeiorganisation stets eine klare Befehlskette gewährleistet sein muss.<sup>173</sup> Ebenso legt der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte Wert auf eindeutige polizeiliche Befehlsketten und damit auf die Verteilung von Verantwortlichkeit und Befehlsgewalt.<sup>174</sup> Und auch die Declaration on the Police betont das hierarchische Element von Polizeiorganisationen, indem sie ausführt, dass Anweisungen von dienstoberen Polizeibeamten grundsätzlich zu befolgen sind.<sup>175</sup>

### 3. Einsatzmittel und Techniken der Zwangsanwendung ...

Weiter kann sich die Militarisierung der Polizei in den von ihr verwendeten Einsatzmitteln und den von ihr praktizierten Techniken der Zwangsanwendung zeigen. Dabei handelt es sich einerseits um Ausrüstungsgegenstände, die ursprünglich aus dem Militär stammen und in die Polizeiarbeit einbezogen wurden, andererseits um die Anwendung von Taktiken und Reaktionen militärischen Stils in einem zivilen Umfeld.

#### a) ... in Form der Uniform

Das wohl sichtbarste und damit prominenteste Beispiel für die Militarisierung im polizeilichen Alltagsbetrieb ist die Polizeiuniform, universell ein Symbol für den Ordnungsanspruch der Staatsmacht.<sup>176</sup> Obschon bei der Herausbildung der modernen Polizei gerade auch mittels der Ausgestaltung der Uniform versucht wurde, die Polizei vom Militär abzugrenzen, bleibt bis heute eine Verbindung bestehen (vgl. vorne, S. 10).

---

171 BEHR, Institutioneller Konflikt, S. 184, der den Top-down-Ansatz als offizielles Modell der Polizeiarbeit beschreibt; siehe auch KELLING/WASSERMAN/WILLIAMS, S. 2; DE ROVER, S. 145.

172 Vgl. dazu LIOE, S. 147; COWPER, S. 229; MARKS/SKLANSKY, S. 1.

173 Siehe auch Standards for Policing, S. 51; Guidebook Democratic Policing, S. 11.

174 Urteil des EGMR vom 20. Dezember 2004, Makaratzis v. Greece, 50385/99, § 68; Urteil des EGMR vom 17. März 2005, Bubbins v. the United Kingdom, 50196/99, § 148.

175 Declaration on the Police, Ethics 4; siehe für ähnlich lautende Regelungsnormen in der Schweiz Art. 4 Abs. 1 LPol-GE und §§ 11 Abs. 1 und 22 Abs. 2 PolV-SZ.

176 Vgl. HACKSPIEL-MIKOSCH, S. 99; auch CRANK, S. 115, erachtet die Uniform als aus dem Militär stammend.

SCHICHT erachtet die Uniform denn auch als «Ausdruck der militärischen Tradition der Polizei»<sup>177</sup>. Weiter schreibt er: «Sie [die Uniform] steht für Befehl und Gehorsam, für Funktionalität und Kampfbereitschaft, für Erwartungen des Ausstrahlens von Autorität, für klare hierarchische Einordnung innerhalb der Dienstränge, für Entindividualisierung.»<sup>178</sup>

*b) ... anlässlich von Manifestationen*

Ebenfalls deutlich zutage tritt die Militarisierung der Polizei bei Demonstrationen und Kundgebungen. Die je nach vorliegender Gefahrenprognose mehr oder weniger ausgeprägte militärische Erscheinung der Polizei und der allfällige Beizug von Spezialeinsatzkräften dienen – nebst dem Eigenschutz – zum einen dazu, die Versammlung vor etwaigen Störungen und Angriffen zu schützen. Zum anderen sollen damit von der Versammlung ausgehende Ereignisse bewältigt werden, die ein unfriedliches Ausmass annehmen oder angenommen haben und die öffentliche Sicherheit beeinträchtigen.

In der Forschung herrscht keine Einigkeit über den Sinn und Nutzen militarisierter Polizeikräfte zur Kontrolle von Kundgebungen respektive von grösseren Menschenmengen: WADDINGTON argumentiert, der Paramilitarismus der Polizei in solchen Konstellationen führe dazu, dass sie disziplinierter agiere, was ihrerseits weniger Zwangsanwendung als gewöhnlich nötig mache, um zivile Ausschreitungen zu unterbinden.<sup>179</sup> JEFFERSON sieht durch eine paramilitärische Vorgehensweise bei derartigen Einsätzen die politische Unparteilichkeit der Polizei beeinträchtigt.<sup>180</sup>

*c) ... in Form militärischer Kampfmuster*

Weniger offensichtlich ist der Einfluss des Militärischen auf das polizeiliche Vorgehen bei Techniken der Zwangsanwendung. Er wird aber dann erkennbar, wenn die Polizei nicht mehr gestützt auf das Verhältnismässigkeitsprinzip agiert, das eine bremsende Wirkung hinsichtlich der zulässigen Zwangsanwendung entfaltet, sondern mit massivstem und unter Umständen unverhältnismässigem Einsatz von Zwang vorgeht. In diesen Fällen findet eine Annäherung an militärische Kampfmuster statt.

---

177 SCHICHT, S. 31.

178 SCHICHT, S. 31; vgl. ferner Urteil des BVerwG vom 17. November 2017, 2 C 25.17, Rz. 48.

179 WADDINGTON, Civil Disorder, S. 40, 46; dazu auch KIENSCHERF, S. 1180, m.V., der für die Vereinigten Staaten und Westeuropa beobachtet, dass die Polizeiarbeit anlässlich von Protesten ungefähr zu jenem Zeitpunkt weniger gewalttätig wurde, als die Aufrüstung der Polizeikräfte einsetzte.

180 JEFFERSON, S. 16f.

Die Gründe hierfür können nur erahnt werden: Eine veränderte Bedrohungslage, die es nötig macht, das (terroristische) Gegenüber umgehend zu neutralisieren, ohne zwingend den Grundsatz der Verhältnismässigkeit zu befolgen (dazu sogleich eingehend, S. 37 ff.). Und eine Art Risikoverminderungsstrategie für die einzelnen Polizeibeamten, der zufolge die Eigensicherung Vorrang vor der Verhältnismässigkeit hat. Denn je resoluter Polizistinnen gegen Exponenten der Bevölkerung vorgehen, desto kleiner gestaltet sich für die Beamtinnen ganz generell die von diesen Personen potenziell ausgehende Gefahr für eine Schädigung der körperlichen Integrität – eine im Kern kriegерische Ausgangslage.

## D. Terroristische Bedrohungslagen und polizeilicher Militarisierungsgrad

### 1. Terrorismus-Definition

Eine einheitliche Terrorismus-Definition existiert nicht. Die *EU-Richtlinie Terrorismusbekämpfung* stuft Straftaten dann als terroristisch ein, wenn sie mit dem Ziel begangen werden, «die Bevölkerung auf schwerwiegende Weise einzuschüchtern, öffentliche Stellen oder eine internationale Organisation rechtswidrig zu einem Tun oder Unterlassen zu zwingen oder die politischen, verfassungsrechtlichen, wirtschaftlichen oder sozialen Grundstrukturen eines Landes oder einer internationalen Organisation ernsthaft zu destabilisieren oder zu zerstören».<sup>181</sup>

### 2. Auswirkungen von Terrorismus auf den polizeilichen Militarisierungsgrad

Die in den vergangenen rund 20 Jahren weltweit und insbesondere in Europa phasenweise in hoher Kadenz verübten Terroranschläge mögen sich hinsichtlich der Urheberschaft, der zugrunde liegenden Ideologie, der Planung, der Ausführung und der Opferzahl stark unterscheiden. *In globo* haben sie zu einem höheren Militarisierungsgrad der Polizei geführt, der sich in zweifacher Hinsicht bemerkbar macht: direkt in einem Wandel von Teilen der Polizei zum Militärischen hin und indirekt in der vermehrten Präsenz des Militärs in der Öffentlichkeit.<sup>182</sup>

Ersteres liegt vor, wenn die Bestände von polizeilichen Spezialeinheiten aufgestockt werden oder solche spezialisierten Einheiten mit militärischen

---

181 *EU-Richtlinie Terrorismusbekämpfung*, Grund 8.

182 Vgl. JOBARD, S. 43, der diese Entwicklungen anhand der Polizei in Frankreich aufzeigt.

Strukturen überhaupt erst gebildet werden.<sup>183</sup> Oder aber wenn das Militärpotenzial der Polizeibeamten im Streifendienst erhöht wird.<sup>184</sup> Schliesslich treffen diese regelmässig als Erste an Schauplätzen terroristischer Ereignisse ein.<sup>185</sup> Die Erhöhung des Militärpotenzials der Polizei beispielsweise in Form der Ausstattung mit grosskalibrigen und (halb-)automatischen Schusswaffen und Panzerwagen ist nicht per se problematisch. Es kann, gerade im Kontext von terroristischen Ereignissen, durchaus Konstellationen geben, in denen der Einsatz gerechtfertigt, ja sogar angezeigt ist. Heikel wird es dann, wenn der Anwendungsbereich ausgedehnt wird und die entsprechenden Mittel auch in Situationen zur Anwendung gelangen, die sich nicht durch eine erhöhte Gefahrenlage charakterisieren lassen.

Die gesteigerte militärische Präsenz im öffentlichen Raum zeigt sich, wenn an neuralgischen Orten, wo einst Polizisten patrouillierten, vermehrt Armeeangehörige positioniert sind.<sup>186</sup> Generell gesprochen wird also die Armee für einen Teil der Aufrechterhaltung der öffentlichen Sicherheit beigezogen, tritt gewissermassen neben die Polizei. Diese Anpassung folgt aus der Erkenntnis, dass terroristische Anschläge häufig anhand militärischer Muster ablaufen; als deduktiver Schluss kann sich aufdrängen, primär das Militär und nicht die Polizei für die unmittelbare Terrorismusbekämpfung einzusetzen.<sup>187</sup> Zudem kann der kostenintensive Aufbau probater Mittel für die Terrorbekämpfung bei den zivilen Sicherheitskräften durch den Beizug militärischen Personals und Materials vermieden oder zumindest hinausgezögert werden.<sup>188</sup> Ebenso kann die Kapazitätsgrenze der Polizei erhöht werden, an die sie insbesondere bei länger anhaltenden terroristischen Bedrohungslagen und dem damit einhergehenden intensiven Bedarf an Personal zu gelangen droht.

Zusammenfassend lässt sich festhalten, dass die Bekämpfung von Terrorismus besonders dazu geeignet ist, die Trennung zwischen Militär und Polizei aufzuweichen.<sup>189</sup>

---

183 Vgl. GREENE/HERZOG, S. 148, m.V.; die polizeilichen Spezialkräfte sind gemäss BRODEUR, S. 170, optisch nicht von Soldaten zu unterscheiden.

184 Vgl. KRASKA, *Militarization of American Police*, S. 284.

185 Vgl. BURCZYK, *Aufrüstung im Anti-Terror-Kampf*, S. 18; BURCZYK, *Granatwerfer für die Polizei*, S. 14; vgl. auch CRANK, S. 114.

186 Siehe dazu etwa die Bewachung von (touristisch) stark frequentierten Orten in Belgien, Italien und Frankreich durch Angehörige der Armee; vertieft zur «Opération Sentinelle» in Frankreich FRICK, S. 1 ff.

187 Vgl. GREENE/HERZOG, S. 146; GOERTZ, S. 21; WADDINGTON/WRIGHT, S. 477 f.

188 STEVEN/GUNARATNA, S. 108; vgl. auch WEISS, S. 398 f., der das Militär im Gegensatz zur Polizei als immer verfügbar und praktisch sofort einsatzbereit beschreibt.

189 So auch KRASKA, *Militarization and Policing*, S. 511; WADDINGTON, *Armed and Unarmed Policing*, S. 160; vgl. ferner VAN DIJK/HOOGEWONING/PUNCH, S. 14.

## E. Vermutete Vorteile

Die Militarisierung der Polizei in ihren verschiedenen Facetten verspricht eine hohe interne Disziplin<sup>190</sup>, einen verbesserten Schutz von Polizistinnen vor körperlichen Übergriffen<sup>191</sup> und ein entschlossenes Vorgehen gegen Kriminalität<sup>192</sup>. Dadurch positioniert sich die militarisierte Polizei als Gegenstück zum vielzitierten Begriff der «Kuscheljustiz», ein Vorwurf an die Behörden, wonach diese im Umgang mit Kriminalitätsphänomenen zu lasch und inkonsequent agierten, und dürfte gerade bei Verfechtern einer ausgeprägten Law-and-Order-Politik auf Akzeptanz stossen.<sup>193</sup> Denkbar ist sodann, dass die Präsenz von militarisierten Polizeikräften im öffentlichen Raum als Reaktion auf die Zunahme der Terrorismusgefahr das Sicherheitsgefühl der Bevölkerung erhöht.

## F. Kritik

In der Literatur überwiegen die Vorbehalte gegenüber einer Militarisierung der Polizei:

BITTNER erachtet das Wesen der polizeilichen Aufgabe als gänzlich unvereinbar mit der militärischen Auffassung.<sup>194</sup>

BRUSTEN schreibt: «Die Übernahme militärischer Einsatzformen und militärischer Denkstrukturen [durch die Polizei] ist heute nicht nur ein Anachronismus, sondern eine stets vorhandene Gefahr für eine demokratische Gesellschaft.»<sup>195</sup>

KRASKA/CUBELLIS orten in der militarisierten internen polizeilichen Organisation ein Hindernis im Verhältnis zwischen der Polizei und der Gesellschaft; dadurch werde eine «Wir-gegen-sie»-Haltung erzeugt.<sup>196</sup>

Ähnlich argumentiert FRENCH, der ausführt, dass sich die militärische Rangordnung der Polizei dahingehend auswirken könne, dass die Polizisten meinten, über den zivilgesellschaftlichen Exponenten zu stehen.<sup>197</sup>

---

190 Vgl. BITTNER, *Functions of Police*, S. 51.

191 Vgl. MUMMOLO, S. 9181; LIEBLICH/SHINAR, S. 149; KRASKA, *Militarization of American Police*, S. 284; KAPPELER/SLUDER/ALPERT, *Ideology of Police*, S. 310, sind der Meinung, dass sich Polizeibeamte durch militärische Taktiken besser geschützt fühlen können, warnen aber vor den Nachteilen: der Eskalation einer Situation mit fatalen Folgen.

192 Vgl. KRASKA/CUBELLIS, S. 609; BOWLING/PARMAR/PHILLIPS, S. 633.

193 Ähnlich BOWLING/PARMAR/PHILLIPS, S. 633.

194 BITTNER, *Functions of Police*, S. 51; ähnlich *Standards for Policing*, S. 25.

195 BRUSTEN, S. 32.

196 KRASKA/CUBELLIS, S. 609; gleicher Ansicht BABOVIĆ, S. 377; LIEBLICH/SHINAR, S. 143, schreiben sogar von einer Freund-Feind-Mentalität.

197 FRENCH, S. 77.

THIBAUT/LYNCH/MCBRIDE/WALSH sehen durch militärische Ausbildungstrainings und den Einsatz von Militärtechniken in der Polizeiarbeit den ursprünglichen Auftrag der Polizei verfälscht und diese von der Bevölkerung entfernt.<sup>198</sup>

Vor den Folgen der Übernahme militärischen Denkens durch die Polizei warnt auch WEBER; sie sieht damit für die Zivilbevölkerung bedrohliche und unbeabsichtigte Konsequenzen verbunden.<sup>199</sup>

Die sichtbare Militarisierung der Polizei, die sich insbesondere in der Form der verwendeten Einsatzmittel äussert, könnte gemäss LIEBLICH/SHINAR geeignet sein, einen umso gewaltsameren zivilen Widerstand auszulösen.<sup>200</sup>

WINKLER/BOLLMANN stellen gar die grundsätzliche Eignung militarisierter Polizeikräfte infrage, terroristische Ereignisse effektiv(er) abwehren zu können: Durch die Vermummung und Ausstattung von Polizisten mit automatischen Schusswaffen würden keine Bomben- oder Lastwagenattentate verhindert.<sup>201</sup> Diese Ansicht greift zu kurz: Sofern die Polizeibeamten an den entsprechenden Waffentypen ausgebildet worden sind und regelmässige Trainingseinheiten absolvieren, ist diese Art von Bewaffnung geeignet, terroristische Gefahrensituationen zu beenden; sicherlich geeigneter jedenfalls, als dies mit der polizeilichen Standardbewaffnung der Fall ist.

Weiter gelangen wissenschaftliche Studien jüngerer Datums zum Schluss, dass die Darstellung von Polizisten in militärischer Ausrüstung beziehungsweise bereits deren Ausrüstung mit einzelnen militärischen Gegenständen die Zustimmung für die Polizei bei der Bevölkerung verringern, den Zugang zu ihr erschweren und das Vertrauen in sie schmälern kann.<sup>202</sup> Die Verwendung von Militärausrüstung durch Polizeikräfte zeitigt – wiederum gemäss jüngerer wissenschaftlichen Studien – zudem keinen erkennbaren positiven Effekt hinsichtlich der Senkung der Kriminalitätsrate und der Reduktion von Schädigungen der körperlichen Integrität der einzelnen Beamtinnen.<sup>203</sup>

---

198 THIBAUT/LYNCH/MCBRIDE/WALSH, S. 204.

199 WEBER, S. 10, 11.

200 LIEBLICH/SHINAR, S. 149; ähnlich SKOLNICK/FYFE, S. 114.

201 WINKLER/BOLLMANN, *passim*; differenzierter die diesbezügliche Kritik bei BUSCH, S. 12.

202 Siehe dazu insbesondere MUMMOLO, S. 9184 ff. und BLASKOVITS/BENNEL/BALDWIN/EWANATION/BROWN/KORVA, S. 3 ff.; im Ergebnis gleicher Ansicht NEWBURN, *Future of policing*, S. 835.

203 LOWANDE, S. 205 ff.; GUNDERSON/COHEN/JACKSON SCHIFF/CLARK/GLYNN/OWENS, S. 194 ff. warnen in ihrer Studie vor voreiligen Schlüssen zur positiven Beeinflussung der Kriminalitätsrate durch die Militarisierung der Polizei in den USA und widerlegen frühere Analysen, die einen solchen Effekt nahegelegt hatten.

## G. Zwischenfazit

Die Militarisierung der Polizei hat dann eine Berechtigung, wenn es um Einsätze mit gesteigertem Gefahrenpotenzial geht, bei denen Polizeibeamten ein hohes Risiko der Schädigung der körperlichen Integrität droht. Der Schritt zu einer verstärkten Militarisierung in diesem spezifischen und eng abgesteckten Bereich ist gerechtfertigt, wenn dadurch das Schutzniveau der Einsatzkräfte erhöht wird. Im polizeilichen Alltag indes scheint die Militarisierung eher ein Hindernis für eine bevölkerungsnahe Polizei(-arbeit) zu sein. Und so lässt sich über die Militarisierung der Polizei folgendes Fazit ziehen: so viel wie nötig, so wenig wie möglich.

Ob die Polizeiorganisationen in der Schweiz nach diesem Grundsatz handeln, wird in *Teil 5: Ausgewählte Themenbereiche der kantonalen und kommunalen Polizei(-arbeit)* erörtert (vgl. hinten, S. 125 ff.).

## Zentrale Modelle der Polizeiarbeit

Nachfolgend werden die beiden zentralen Modelle der Polizeiarbeit dargestellt und auf ihre Wechselwirkung mit der Bevölkerung untersucht. Dies dient dazu, herauszufinden, inwiefern die Bevölkerung die Polizeiarbeit mitformt, welche Bereiche der polizeilichen Arbeit von sich aus bevölkerungsnah sind und in welchen Bereichen Potenzial besteht, die Nähe zur Bevölkerung zu erhöhen.

## I. Reaktive Polizeiarbeit

Polizeiliches Alltagshandeln erfolgt in grossen Teilen reaktiv, wobei die Polizei weitestgehend auf Fremdinitiative hin aktiv wird.<sup>204</sup> Den Hauptanwendungsfall stellt die Kontaktaufnahme mit der Polizei via Notruf dar, in deren Folge die Polizeibeamtinnen Auskunft erteilen oder gegebenenfalls ausrücken und intervenieren; bei der Frage, ob und wie sie eingreifen, kommt ihnen ein gewisses Ermessen zu.<sup>205</sup> Wenn gegenüber der Polizei eine ernsthafte und unmittelbare Gefährdung der körperlichen Integrität geltend gemacht wird, erfährt das polizeiliche Ermessensprinzip im Kontext der reaktiven Polizeiarbeit insofern eine Einschränkung, als die Polizei nur entscheiden kann, «wie» – und

---

204 Ähnlich ASHBY/TOMPSON, S. 109 f.; REISS/BORDUA, S. 40; CRANK, S. 66; UGLOW, S. 5; GOLDSTEIN, *Toward Community-Oriented Policing*, S. 11; ECK/SPELMAN, S. 1, 2; vgl. ferner DERIN/SINGELNSTEIN, S. 23; siehe überdies KAPPELER/GAINES, S. 303, die den Polizeiberuf in der historischen Betrachtung als reaktive Tätigkeit beschreiben; ebenso THIBAUT/LYNCH/MCBRIDE/WALSH, S. 69.

205 Vgl. ferner REISS, S. 11.

nicht «ob» – sie handeln will. Ihr kommt mithin einzig das Auswahlermessen zu, nicht das Entschliessungsermessen, andernfalls würde sie riskieren, die aus den Grundrechten fliessenden staatlichen Schutzpflichten zu verletzen (vgl. vorne, S. 15).<sup>206</sup>

Als gewissermassen rückwärtsgewandtes Polizeimodell ist die reaktive Polizeiarbeit zwar nicht besonders innovativ, sondern folgt repetitiven Mustern, die auf polizeilichen Einsatzerfahrungen beruhen.<sup>207</sup> Reaktive Polizeiarbeit ist jedoch von kaum zu überschätzender Bedeutung für die Bevölkerungsnähe der Polizei. Wenn es der Polizei nicht gelingt, die an sie herangetragenen Problemstellungen, so banal sie auch erscheinen mögen, einer Lösung zuzuführen, verliert sie das Vertrauen der Bevölkerung und wird zur bevölkerungsfernen, bevölkerungsfremden Polizei.

## II. Proaktive Polizeiarbeit

Die proaktive Polizeiarbeit unterscheidet sich insofern von der reaktiven Polizeiarbeit, als die Polizei nicht auf unmittelbare Zwänge reagieren muss, sondern eigenständig agieren und initiieren kann. Es ist mithin einzig an der Polizei, zu entscheiden, welche Massnahmen sie wie ergreift.<sup>208</sup> Auch die proaktive Polizeiarbeit erfolgt im Hinblick auf die Erfüllung der polizeilichen Aufgaben. Sie wirkt indessen auf einer (programmatischen) Ebene, die nicht gerichtlich erzwungen werden kann, und produziert keine unmittelbaren und generell nur schwer messbare Resultate. Diese zentrale Unterscheidung bindet die proaktive Polizeiarbeit zwangsläufig hinter die reaktive Polizeiarbeit zurück; mit begrenzten Ressourcen konfrontiert, wird wohl regelmässig die reaktive Polizeiarbeit priorisiert.<sup>209</sup>

Dadurch, dass der Polizei innerhalb der proaktiven Polizeiarbeit ein grosses Ermessen hinsichtlich der Wahl der zu treffenden Massnahmen zuteilwird, eröffnet sich hier ein weites Feld, um die Polizei(-arbeit) bevölkerungsnah auszugestalten.

---

206 Vgl. zum polizeilichen Opportunitätsprinzip TSCHANNEN/MÜLLER/KERN, S. 571 ff.; ferner GOLDSTEIN, *Free Society*, S. 94 ff.

---

207 Vgl. auch DE ROVER, S. 145; BARTHEL, S. 262.

---

208 Vgl. ASHBY/TOMPSON, S. 110.

---

209 Siehe auch BARTHEL, S. 255, der im polizeilichen Alltag die reaktive Polizeiarbeit gegenüber der proaktiven Polizeiarbeit als dominierend bezeichnet.

## Fazit

Die Darlegung der Entstehungsgeschichte der modernen Polizei und die Analyse ihrer Charakteristiken und Tendenzen haben deutlich gemacht, dass mehrere trennende Faktoren zwischen der Bevölkerung und der Polizei beziehungsweise ihren Angehörigen bestehen. Die trennenden Faktoren sind dem Polizeiberuf inhärent. Sie ergeben sich aus polizeiinternen Vorgängen, auf deren Ausgestaltung die Bevölkerung wenig bis gar keinen Einfluss hat. Oder sie sind ein Effekt der Wechselwirkungen zwischen der Polizei(-arbeit) und der Bevölkerung.

Der Begriff der bevölkerungsnahen Polizei(-arbeit) ist bisher dadurch bestimmt worden, dass das Verhältnis zwischen der Polizei und der Bevölkerung untersucht wurde. Dabei wurde der Begriff grösstenteils negativ bestimmt. Die bevölkerungsnahen Polizei(-arbeit) ist vor allem durch die Abwesenheit von trennenden Faktoren beschrieben worden. Als positive Bestimmtheiten des Begriffs erwiesen sich nur die Bindung der Polizei(-arbeit) an die rechtsstaatlichen Grundsätze und an die Grundrechte.

Weiter hat sich gezeigt, dass viele Bereiche, die in einem Zusammenhang mit der Bevölkerungsnähe der Polizei(-arbeit) stehen, in der Schweiz wissenschaftlich unzureichend erforscht sind. Hierzu existiert entsprechender Forschungsbedarf, wobei das Ziel sein sollte, ein vertieftes Verständnis für das Verhältnis zwischen der Bevölkerung und der Polizei zu schaffen, um ausgehend von diesem Verständnis die Bevölkerungsnähe der Polizei(-arbeit) zu erhöhen.

Der Begriff der bevölkerungsnahen Polizei(-arbeit) ist also erst schwach bestimmt. Community Policing bietet sich an, um dem Begriff weitere Facetten hinzuzufügen, damit dessen Inhalt geschärft und dessen konzeptueller Gehalt genauer bestimmt wird. Nachfolgend wird untersucht, wie Community Policing entstanden ist, wodurch es sich auszeichnet und wie mithilfe dieses Konzepts eine bevölkerungsnahen Polizei(-arbeit) geschaffen wird.



# Teil 3: Community Policing

## Entfremdung der Polizei von der Bevölkerung in den USA ...

Zu Beginn des 20. Jahrhunderts setzte in den USA die Professionalisierung des Polizeiberufs ein.<sup>210</sup> Diese manifestierte sich insbesondere in der zunehmenden Technologisierung der Polizeiarbeit: Die Polizeibeamten patrouillierten nicht mehr zu Fuss, sondern in motorisierten Fahrzeugen, die ihnen erlaubten, schnell am Ort des Geschehens zu sein und grössere Gebiete abzudecken.<sup>211</sup> Die Kommunikation erfolgte via Funk und ermöglichte einen unmittelbaren und unkomplizierten Austausch zwischen der Einsatzzentrale und den Polizeibeamten auf den Strassen.<sup>212</sup> Insgesamt bewirkten diese Neuerungen eine massive Stärkung der reaktiven Polizeiarbeit (vgl. vorne, S. 41f.); sie wurde zum dominierenden Bestandteil polizeilichen Wirkens.<sup>213</sup> Indes litt darunter die Nähe zur Zivilbevölkerung: Die technologischen Neuerungen und die damit einhergehenden Umwälzungen in der Polizeiarbeit führten zu reduzierten Kontakten zwischen den Polizisten und den Bürgerinnen.<sup>214</sup>

WILSON/KELLING sehen Begegnungen zwischen der Polizei und der Bevölkerung durch die Präsenz eines Polizeiautos entscheidend abgeändert: Türen und Fenster würden verhindern, dass sich Bürger den Polizisten näherten, um eine Konversation zu initiieren. Die Schwelle, eine Unterhaltung zu beginnen, sei bei Fusspatrouillen viel tiefer.<sup>215</sup> SKOLNICK/BAYLEY erachten

---

210 CORDNER, *Community Policing*, S. 149; GREENE, *Community Policing in America*, S. 305.

211 REISIG, S. 13; TOCH/GRANT, S. 2; GOLDSTEIN, *Problem-Oriented Policing*, S. 19; GAINES/KAPPELER, S. 208; O'ROURKE, S. 316; KELLING/WYCOFF, S. 8, 11 (Chapter 1), sehen im Polizeiauto den Inbegriff für eine hochtechnologische Polizei, zudem werde durch das Polizeiauto in taktischer Hinsicht und bei der Kontrolle von Beamten Kohärenz hergestellt; dazu auch MASTROFSKI, *Patrol Work*, S. 320.

212 KAPPELER/SLUDER/ALPERT, *Forces of Deviance*, S. 48f.; GOLDSTEIN, *Free Society*, S. 2f.

213 Vgl. COHEN, S. 38; MORGENTHAU, S. 11, sieht Polizisten gar zu «Sklenen der Notrufnummer» degradiert.

214 WILLIS, S. 7; MOORE, *Police and Community*, S. 116; KAPPELER/SLUDER/ALPERT, *Forces of Deviance*, S. 53; CORDNER, *Community Policing*, S. 150; GREENE, *Community Policing in America*, S. 305; ROBERG/NOVAK/CORDNER/SMITH, S. 90; GAINES/KAPPELER, S. 99.

215 WILSON/KELLING, S. 5f.; vgl. auch GOLDSTEIN, *Toward Community-Oriented Policing*, S. 9, der mit dem Polizeiauto eine psychologische Barriere errichtet sieht.

Auto- und Motorrad-Streifenpolizisten für die Bevölkerung gar als bedrohliches Fremdes, Fusspatrouillen dagegen würden die Polizei personifizieren.<sup>216</sup>

Kurzum: Indem die Polizei motorisierte Patrouillen gegenüber Fusspatrouillen favorisierte, entfremdete sie sich zusehends von der Gesellschaft.<sup>217</sup>

Verschärft wurde diese Tendenz durch gewaltsame Auseinandersetzungen zwischen der Polizei und der schwarzen Wohnbevölkerung, die eine Folge der lange schwelenden ethnischen Spannungen in den USA waren. In den 1960er-Jahren ereigneten sich landesweit Ausschreitungen und es kam zu zahlreichen Auseinandersetzungen zwischen der Polizei und Teilen der Bevölkerung. In mehreren dieser Fälle ging der Eskalation mit gegenseitiger Gewaltanwendung eine konkrete polizeiliche Handlung gegenüber Zivilpersonen mit schwarzer Hautfarbe voraus, die in der Bevölkerung auf starke Ablehnung stiess, harsche Reaktionen provozierte und wiederum polizeiliche Entgegnungen nach sich zog.<sup>218</sup>

## ... und zentrale politische Reaktionen darauf

### I. Task Force Report Police

Die Entfremdungstendenzen zwischen der Polizei und der Bevölkerung wurden von der Politik registriert und adressiert. Der vom amerikanischen Präsidenten Lyndon B. Johnson in Auftrag gegebene *Task Force Report Police* forderte im Jahr 1967, dass die Beziehungen zwischen der Polizei und der Bevölkerung sich grundlegend verändern.<sup>219</sup> Wenn die Polizei nicht von der Bevölkerung getragen werde, bekunde sie Rekrutierungsprobleme, sinke die Motivation bei den einzelnen Polizeibeamten im Dienst und verweigerten Teile der Gesellschaft der Polizei die politische Unterstützung und die Mithilfe bei der Verbrechensbekämpfung, so die Begründung.<sup>220</sup>

---

216 SKOLNICK/BAYLEY, *Police Innovation*, S. 216.

217 Vgl. THIBAUT/LYNCH/MCBRIDE/WALSH, S. 140; COX, S. 13; ECK/SPELMAN, S. 12, 13; O'ROURKE, S. 316; KLEINIG, S. 230.

218 Zum Ganzen ROBERG/NOVAK/CORDNER/SMITH, S. 94, 231, 389; CARTER, S. 24; GAINES/KAPPELER, S. 100; GOLDSTEIN, *Problem-Oriented Policing*, S. 9, 22 f.; KELLING/COLES, S. 97; PALMIOTTO, *Policing Strategy*, S. 17; siehe ferner REISIG, S. 2, 13; GOLDSTEIN, *Free Society*, S. 3; SKOLNICK/BAYLEY, *Community Policing Around The World*, S. 39 ff., m.V.; eingehend zu den Unruhen der 1960er-Jahre ABU-LUGHOD, S. 23 ff.

219 Siehe dazu die Reformvorschläge, die das Verhältnis der Polizei zur Gesellschaft betreffen, *Task Force Report Police*, xi. Der *Task Force Report Police* fusst diesbezüglich auf Erkenntnissen, die bereits in dem im selben Jahr veröffentlichten *Challenge of Crime Report*, S. 97 ff., formuliert wurden, und baut diese aus, *Task Force Report Police*, foreword; vgl. auch SKOGAN, *The Commission and the Police*, S. 51; STEVENS, S. 56 f.

220 *Task Force Report Police*, S. 144.

Konkret analysierte der *Task Force Report Police* diverse bereits existierende polizeiliche Instrumentarien, die darauf hinzielten, mit der Bevölkerung in einen Dialog zu treten und die wechselseitige Beziehung zu verbessern,<sup>221</sup> fasste diese unter den Oberbegriffen *police-community relations units*, *citizen advisory committees* und *special police-community relations programs* zusammen<sup>222</sup> und empfahl landesweit die Entwicklung und Implementierung solcher Initiativen.<sup>223</sup>

## A. Police-community relations units

Unter *police-community relations units* versteht der *Task Force Report Police* separate Einheiten innerhalb von Polizeiorganisationen, deren ausschliessliche Aufgabe darin besteht, sich um die Beziehungen mit der Bevölkerung zu kümmern.<sup>224</sup> Die Notwendigkeit für eine gesonderte Abteilung ergibt sich gemäss den Autorinnen und Autoren daraus, dass Polizeiangehörige in Bereichen wie der Patrouille- oder Ermittlungstätigkeit bereits komplett ausgelastet seien – und sich folglich nicht auch noch um die Beziehungspflege mit der Gesellschaft kümmern könnten.<sup>225</sup>

Zu den Aufgaben der *police-community relations units* werden die Konzeption von Programmen mit der Bevölkerung, die Repräsentation des Polizeikorps und der Polizeiarbeit gegen aussen sowie die Aufsicht über bestehende Aktivitäten zwischen der Polizei und der Gemeinschaft gezählt.<sup>226</sup>

## B. Citizen advisory committees

Der *Task Force Report Police* identifiziert verschiedene Formen und Ausprägungen von *citizen advisory committees*. Im Kern handelt es sich dabei stets um Zusammenschlüsse von Bürgern, die unter der Anleitung der Polizei stehen und mit dieser polizeiliche Problemstellungen erörtern. Dem Bürgerinnenausschuss kommen darüber hinaus keine Kompetenzen zu; er hat einzig beratende Funktion und wird hierfür von der Polizeiführung konsultiert.<sup>227</sup>

---

221 Es existierten bereits vereinzelte solcher Programme, sogenannte Police-Community Relations Programs, siehe dazu auch CARTER, S. 18 ff.; vgl. ferner ROBERG/NOVAK/CORDNER/SMITH, S. 90.

---

222 *Task Force Report Police*, S. 150 ff.; 156 ff.; 159 ff.

---

223 *Task Force Report Police*, S. 205 ff.; vgl. auch SKOGAN, *The Commission and the Police*, S. 52.

---

224 *Task Force Report Police*, S. 150 ff.

---

225 *Task Force Report Police*, S. 150 f.

---

226 *Task Force Report Police*, S. 151.

---

227 *Task Force Report Police*, S. 156 ff.

### C. Special police-community relations programs

Unter *special police-community relations programs* subsumiert der Task Force Report Police all diejenigen Angebote und Aktivitäten der Polizei für die Bevölkerung, die sich nicht einem der obengenannten Oberbegriffe zuschreiben lassen können: öffentliche Bildungsprogramme der Polizei, Initiativen zur Verhütung von Straftaten, soziale Dienste für Arme, ehemalige Straftäter und andere Bürger. Die Tätigkeiten können von sämtlichen Polizistinnen einer Polizeiorganisation ausgeübt werden und sind nicht etwa den *police-community relations units* vorbehalten.<sup>228</sup>

## II. Omnibus Crime Control and Safe Streets Act

Mit dem Omnibus Crime Control and Safe Streets Act schuf der Kongress 1968 die rechtliche Grundlage, um derartige Programme erstmalig mit Bundesgeldern zu unterstützen.<sup>229</sup> Das übergeordnete Ziel des Omnibus Crime Control and Safe Streets Act bestand darin, Bundesstaaten und lokale Entscheidungsträger mittels finanzieller Anreize dazu zu motivieren, Projekte zu konzipieren, die zu einer besseren Polizeiarbeit beitragen.<sup>230</sup> Ein im Justizministerium angesiedelter Ausschuss<sup>231</sup> konnte finanzielle Zuwendungen an die Bundesstaaten beschliessen, nachdem er deren konkreten Pläne genehmigt hatte, die bezweckten, die Beziehungen zwischen der Polizei und den Gemeinden zu verbessern, Mechanismen für die Beilegung von Beschwerden gegen die Polizei einzuführen, Patrouillenaktivitäten in den Gemeinden durchzuführen oder die Beteiligung der Nachbarschaft an der Verbrechensverhütung und den Bemühungen um die Gewährleistung der öffentlichen Sicherheit zu fördern.<sup>232</sup> Bis zum Jahr 1970 flossen insgesamt etwas mehr als 1.5 Millionen US-Dollar in solche Projekte. Der Vergleich mit anderen Ausgabenposten legt nahe, dass diese Aufwendungen im Rahmen des Omnibus Crime Control and Safe Streets Act von eher untergeordneter Bedeutung waren.<sup>233</sup>

---

228 Task Force Report Police, S. 159 ff.

229 Vgl. CARTER, S. 56 f.; Making Safe Streets Act Work, S. 56.

230 Siehe Omnibus Crime Control and Safe Streets Act, Sec. 301, a; siehe auch die Zweckbestimmung.

231 Law Enforcement Assistance Administration, Omnibus Crime Control and Safe Streets Act, Sec. 101. a.

232 Omnibus Crime Control and Safe Streets Act, Sec. 301, b, 7.

233 Dazu die Tabelle und die ausführenden Erklärungen in Making Safe Streets Act Work, S. 52, 53.

### III. Violent Crime Control and Law Enforcement Act und COPS Office

Weitaus bedeutendere finanzielle Dimensionen hatte 1994 der Violent Crime Control and Law Enforcement Act, das dannzumal umfangreichste Antikriminalitätsgesetz in der Geschichte der USA.<sup>234</sup> Der Violent Crime Control and Law Enforcement Act knüpfte an den Omnibus Crime Control and Safe Streets Act an und ergänzte ihn.<sup>235</sup> Allein für Community-Policing-Belange stellte der Violent Crime Control and Law Enforcement Act für das Jahr 1995 etwas mehr als 1,3 Milliarden US-Dollar zur Verfügung, womit in den Folgejahren 100 000 neue Polizeistellen im Rahmen von Community-Policing-Programmen geschaffen werden sollten.<sup>236</sup> Für den Zeitraum von 1996 bis 2000 wurden knapp 7,5 Milliarden US-Dollar bereitgestellt.<sup>237</sup>

Der Violent Crime Control and Law Enforcement Act verwendete im Unterschied zum Omnibus Crime Control and Safe Streets Act zwar den Begriff «Community Policing», unterliess es aber, diesem durch eine präzise Definition genauere Konturen zu verleihen. Ähnlich wie bereits der Omnibus Crime Control and Safe Streets Act sah der Violent Crime Control and Law Enforcement Act finanzielle Zuwendungen für Programme, Projekte und Aktivitäten vor, die in einem weiten Sinne dazu führen sollten, die Interaktionen zwischen den Gemeindemitgliedern und den Polizeibeamtinnen zu erhöhen und eine partnerschaftliche Beziehung zu etablieren.<sup>238</sup>

Gestützt auf den Violent Crime Control and Law Enforcement Act wurde 1994 zudem das Community Oriented Policing Services Office (COPS Office) gegründet.<sup>239</sup> Dabei handelt es sich um eine im Justizministerium angesiedelte Behörde, der die Aufgabe obliegt, Community-Policing-Aktivitäten auf sämtlichen Rechtsebenen der USA zu stärken. Dies, indem es zum einen Informationsangebote unterhält, zum anderen die Verteilung der zur Verfügung stehenden Finanzmittel administriert.<sup>240</sup> Community Policing wurde damit gleichsam institutionalisiert.<sup>241</sup> Bisher hat das COPS Office Gelder in der Höhe von insgesamt 20 Milliarden US-Dollar verteilt.<sup>242</sup>

---

234 So das Fact Sheet 1994 Act.

235 Violent Crime Control and Law Enforcement Act, Sec. 10003, a, 1-3.

236 Fact Sheet 1994 Act; vgl. ferner CORDNER, Community Policing, S. 148.

237 Violent Crime Control and Law Enforcement Act, Sec. 1801, c, 2, A, ii-vi; Fact Sheet 1994 Act.

238 Siehe Violent Crime Control and Law Enforcement Act, Sec. 10002 ff.; vgl. GAINES/KAPPELER, S. 496 f.

239 Report for Congress on COPS, S. 1; Evaluation COPS, S. 44.

240 COPS Office.

241 So auch GAINES/KAPPELER, S. 104.

242 COPS Office.

Community Policing definiert das COPS Office – relativ weit gefasst – 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».<sup>243</sup> Als zentrale Bestandteile von Community Policing erachtet das COPS Office Partnerschaften der Polizei mit diversen lokalen Akteurinnen,<sup>244</sup> die Erkennung und Bewältigung von polizeirelevanten gesellschaftlichen Problemstellungen anhand eines standardisierten Leitfadens<sup>245</sup> und einen umfassenden Wandel in den Polizeiorganisationen, der die Voraussetzungen dafür schafft, dass die anderen Bestrebungen realisiert werden können.<sup>246</sup>

#### IV. Zwischenfazit

Community Policing ist nicht die Folge eines singulären Ereignisses mit Bezug zur Polizeiarbeit, sondern das Ergebnis verschiedener gesellschaftspolitischer Vorgänge und ihrer Auswirkungen auf die Polizei.<sup>247</sup> Augenfällig ist dabei das stete Wechselspiel zwischen Innovationen in der Polizeipraxis und staatlichen Impulsen in Form von finanziellen Anreizprogrammen. Der Begriff «Community Policing» bleibt indessen unscharf; die darunter firmierenden Aktivitäten sind äusserst extensiv. Im Hinblick auf die Überprüfung der Kompatibilität des Begriffs mit dem schweizerischen Polizeirecht soll deshalb versucht werden, Community Policing weiter einzugrenzen. Dies geschieht nachfolgend anhand der von Teilen der Lehre herausgearbeiteten Dimensionen von Community Policing.

## Dimensionen

### I. Ideelle Dimension

Die technologischen Neuerungen bei der Polizei stärkten die reaktive Polizeiarbeit inklusive der Verbrechensbekämpfung (vgl. vorne, S. 41 f.). Deren Effektivität kann in weiten Teilen anhand von objektiv überprüfbaren Kriterien festgestellt werden. Etwa anhand der polizeilichen Reaktionszeit, also der

---

243 Community Policing Defined, S. 1.

244 Community Policing Defined, S. 2 f.

245 Community Policing Defined, S. 10 ff.

246 Community Policing Defined, S. 4 ff.

247 Ähnlich auch KAPPELER/GAINES, S. 89.

Zeitdauer, die vom Aufbieten der Polizei bis zum Eintreffen der Polizistinnen am Ort des Geschehens vergeht,<sup>248</sup> der Anzahl Einsätze, Kontrollen und Verhaftungen und anhand des Niveaus der Kriminalitätsrate.<sup>249</sup> Dieser Ansatz sah sich zwar Kritik ausgesetzt.<sup>250</sup> An der Dominanz der reaktiven Polizeiarbeit mit einem klaren Fokus auf die Verbrechensbekämpfung hat sich aber bis heute nichts Grundlegendes geändert.

Community Policing drängt auf ein breiteres Verständnis des Aufgabebereichs der Polizei und will dabei verstärkt die Bedürfnisse der Gesellschaft miteinbeziehen.<sup>251</sup> Damit einhergehen soll eine Verlagerung in der Prioritätensetzung eines Polizeidepartements: weg von der reinen Verbrechensbekämpfung, hin zu einem umfangreicheren Mandat und dem Versuch, den gesellschaftlichen Allgemeinzustand zu verbessern.<sup>252</sup>

Der Rechtfertigung für diesen Schritt dienen verschiedene Argumente: Verbrechen liegen oftmals sozioökonomische Gründe zugrunde, denen mit einer reaktiven Polizeiarbeit allein nicht beizukommen ist; reaktive Polizeiarbeit mit einem Fokus auf Verbrechensbekämpfung betreibt dieser Interpretation zufolge Symptombekämpfung und nicht Ursachenbekämpfung, bei der Community Policing ansetzen will.<sup>253</sup> Weiter stimmen die objektive Sicherheitslage und das subjektive Sicherheitsgefühl Einzelner kaum je überein, wobei auch die Beeinträchtigung des subjektiven Sicherheitsgefühls fatale gesellschaftliche Konsequenzen zeitigen kann und deshalb angegangen werden muss.<sup>254</sup> Und schliesslich wird mit dem Postulat nach einem umfassenderen polizeilichen Aufgabenverständnis dem entsprochen, was vor der Technologisierung der Polizeiarbeit galt und durch letztere ein Stück weit eingeschränkt wurde: dass nämlich die Tätigkeiten der Polizei mannigfach sind und ihr Tätigwerden aufgrund diverser gesellschaftlicher Problemstellungen

---

248 Vgl. KELLING/COLES, S. 90.

249 KAPPELER/GAINES, S. 7; THIBAUT/LYNCH/MCBRIDE/WALSH, S. 72; vgl. auch GOLDSTEIN, Problem-Oriented Policing, S. 19; ECK/SPELMAN, S. 2, 13.

250 Statt vieler WILSON, S. 415.

251 CORDNER, Elements and Effects of Community Policing, S. 2; KELLING/MOORE, S. 18, 19; MANNING, S. 145; vgl. auch WEISBURD/BRAGA, S. 13 f.; FELTES, Effektivität polizeilichen Handelns, S. 308.

252 KELLING/COLES, S. 158.

253 KAPPELER/GAINES, S. 8; TOCH/GRANT, S. 6; GOLDSTEIN, Toward Community-Oriented Policing, S. 6; eingehend zu den soziologischen Ursachen von Kriminalität KILLIAS/KUHN/AEBI, passim; ECK/SPELMAN, S. 20, m.V.

254 KAPPELER/GAINES, S. 8 ff.; vgl. auch HUMMELSHEIM, S. 205; GOLDSTEIN, Free Society, S. 47; FREVEL, S. 11; eingehend zum subjektiven und objektiven Sicherheitsgefühl SINGELNSTEIN/KUNZ, § 23 Rz. 21 ff.; MÜLLER, Subjektives Sicherheitsgefühl, S. 43 ff.; GUSY, S. 112 ff.; SCHEWE, S. 322 ff.

erfolgt, die über die unmittelbare Verbrechensbekämpfung und die reaktive Polizeiarbeit hinausreichen.<sup>255</sup>

## II. Strategische Dimension

Die strategische Dimension von Community Policing beabsichtigt, die im Rahmen der ideellen Dimension definierte Zielsetzung mittels konkreter Massnahmen in die Praxis zu überführen.<sup>256</sup> Polizistinnen sollen regelmässig mit der Bevölkerung in Kontakt treten. Dies soll primär dadurch erfolgen, dass Ineffizienzen in polizeilichen Standardpraktiken erkannt und behoben werden und die herbeigeführten Effizienzgewinne in Form von mehr verfügbarer Zeit und freien Ressourcen für die Beziehungspflege mit der Bevölkerung aufgewendet werden.<sup>257</sup> Konkret etwa sollen Polizisten im Patrouillendienst angehalten werden, zwischen den Einsätzen und in Erwartung des nächsten Ausrückens nicht anscheinend beliebig herumzufahren, sondern aktiv mit Passantinnen und Geschäftstreibenden in eine Interaktion zu treten, sie kennenzulernen und ein vertieftes Sensorium für polizeirelevante Tendenzen in der Gesellschaft zu entwickeln.<sup>258</sup> Erleichtert werden sollen die vermehrten Kontakte zwischen der Polizei und der Bevölkerung und die Schaffung einer gegenseitigen Vertrauensbasis mit der fixen Zuweisung von Gebieten in die Verantwortungssphäre von bestimmten Polizistinnen über einen längeren Zeitraum hinweg.<sup>259</sup>

## III. Taktische Dimension

Wie die strategische Dimension zielt auch die taktische Dimension darauf ab, auf Grundlage des ideellen Community-Policing-Ansatzes konkrete Praxisformate zu schaffen.<sup>260</sup> CORDNER identifiziert *positive Interaktionen*, *Part-*

---

255 CORDNER, Elements and Effects of Community Policing, S. 2; KAPPELER/GAINES, S. 10f.; KELLING/COLES, S. 91, 160; REISIG, S. 2, 13; vgl. auch GOLDSTEIN, Problem-Oriented Policing, S. 11, 18; GOLDSTEIN, Toward Community-Oriented Policing, S. 6; ECK/SPELMAN, S. 17.

256 CORDNER, Elements and Effects of Community Policing, S. 2.

257 CORDNER, Community Policing, S. 155.

258 CORDNER, Elements and Effects of Community Policing, S. 3; ebenso GOLDSTEIN, Free Society, S. 65; vgl. auch GOLDSTEIN, Problem-Oriented Policing, S. 151; siehe ferner SKOLNICK/BAYLEY, Community Policing Around The World, S. 8.

259 KAPPELER/GAINES, S. 21f.; CORDNER, Elements and Effects of Community Policing, S. 3; TROJANOWICZ/BUCQUEROUX, S. 15; vgl. auch GOLDSTEIN, Toward Community-Oriented Policing, S. 9; dieser geografische Ansatz beruht auf dem sogenannten Team Policing, siehe SKOGAN, Overview of Community Policing, S. 44.

260 CORDNER, Elements and Effects of Community Policing, S. 4; CORDNER, Community Policing, S. 156.

*nerschaften* und *Problemlösung* als zentrale Elemente der taktischen Dimension von Community Policing.<sup>261</sup>

Unter dem Kriterium *positive Interaktionen* wird verstanden, dass Polizeibeamtinnen wann immer möglich positive Begegnungen mit Bürgern herbeiführen, um so die im Allgemeinen angespannte Beziehung zwischen der Polizei und der Bevölkerung zu entspannen.<sup>262</sup>

Unter *Partnerschaften* werden das gezielte Engagement der Polizei in der Gesellschaft und die Zusammenarbeit mit Individuen, gesellschaftlichen Gruppierungen und anderen Behörden verstanden, die in der Absicht erfolgen, Verbrechen zu verhindern. Die Verbrechensverhütung ist dadurch nicht mehr länger eine der Polizei vorbehaltene Herausforderung, sondern wird zur gesamtgesellschaftlichen Aufgabe.<sup>263</sup>

Am Ursprung des Kriteriums *Problemlösung* steht die Überzeugung, dass die Polizei von der fremdgesteuerten, vorrangig auf die Abarbeitung von Fällen ausgerichteten Polizeiarbeit abrücken und stattdessen einen problemorientierteren Ansatz verfolgen müsse.<sup>264</sup> Konkret umgesetzt wird dieser Ansatz mit dem sogenannten SARA-Modell.<sup>265</sup> Dieses gibt den Polizisten ein Instrumentarium an die Hand, anhand dessen sie im polizeilichen Alltag vorgehen können, um so die dem Sachverhalt zugrundeliegenden Probleme zu lösen und sich eben nicht nur in Symptombekämpfung zu üben.<sup>266</sup> Das SARA-Modell verlangt, dass spezifische Problemstellungen im Zusammenhang mit Kriminalitätsformen und der Störung der öffentlichen Sicherheit identifiziert (Scan), im Hinblick auf die zugrundeliegenden Ursachen analysiert (Analyse), Reaktionen darauf formuliert und umgesetzt (Response) und diese schliesslich auf ihre Effektivität hin überprüft werden (Assessment).<sup>267</sup> Die Mitwirkung der Bevölkerung ist dabei in einzelnen Stadien oder gesamthaft möglich. Die Anwendung des SARA-Modells ist mit der Absicht verbunden, bei polizeirelevanten Problemstellungen, mögen sie noch so divers sein,

---

261 CORDNER, Community Policing, S. 156; ähnlich KAPPELER/GAINES, S. 24 ff., die diese Punkte unter einer anderen Terminologie abhandeln.

---

262 CORDNER, Community Policing, S. 156 f.

---

263 KAPPELER/GAINES, S. 27 f.; CORDNER, Community Policing, S. 157.

---

264 Problem-Solving Guide, S. 4; KAPPELER/GAINES, S. 347; GOLDSTEIN, Improving Policing, S. 242, sieht den Polizeiberuf mit der Bezeichnung «Umgang mit Problemen» am trefflichsten umschrieben.

---

265 TILLEY, S. 382 f.

---

266 ECK/SPELMAN, S. 31, 41.

---

267 ECK/SPELMAN, S. 42 ff.; eingehend BRAGA, S. 104 ff.; vgl. auch TOCH/GRANT, S. 7 f., die den Vorgang der Problemlösung generell beschreiben, losgelöst vom konkreten SARA-Modell.

eine gewisse standardisierte Vorgehensweise zu etablieren, die dem Grundgedanken von Community Policing Rechnung trägt.<sup>268</sup>

#### IV. Organisatorische Dimension

Die organisatorische Dimension von Community Policing fordert, die Polizeiarbeit zu dezentralisieren und zu personalisieren.<sup>269</sup> Die polizeilichen Leistungen sollen nahe bei der Bevölkerung erfolgen, und die Bürger sollen einen möglichst einfachen Zugang zu polizeilichen Exponentinnen erhalten, so dass sie sich in die Polizeiarbeit einbringen können.<sup>270</sup> Die gesellschaftliche Partizipation wird zu einem zentralen Motiv der jeweiligen Polizeiorganisation.<sup>271</sup> Dadurch, dass die Polizei in ihrer Gesamtheit zugänglich ist, steigt bei der Bevölkerung das Potenzial, in vielfältiger Weise mit ihr zu kooperieren.<sup>272</sup>

#### V. Zwischenfazit

Als grundlegende Charakteristiken von Community Policing wurden ein umfangreicherer polizeilicher Aufgabenbereich, die Dezentralisierung der Polizeiarbeit, ein höherer Autonomiegrad von Polizeiangehörigen und somit eine gesteigerte polizeiliche Ermessensausübung als Konsequenz der Anwendung des SARA-Modells und der vermehrte Einbezug von Bürgern in die Polizei(arbeit) ausgemacht.

Nachfolgend wird aufgezeigt, welche Chancen sich mit Community Policing im Hinblick auf ein besseres Verhältnis zwischen der Polizei und der Bevölkerung eröffnen und welche Hindernisse, Risiken und Kritikpunkte Community Policing entgegenstehen.

### Chancen

#### I. Melde- und Anzeigebereitschaft der Bevölkerung

Ein Kernelement zur Verhinderung deliktischen Handelns ist die Früherkennung von diesbezüglichen Anzeichen in der Gesellschaft. Zentrale Bedeutung erlangt vor diesem Hintergrund die Bereitschaft der Bevölkerung, der Polizei

---

268 Vgl. BRAGA, S. 102; GOLDSTEIN, *Improving Policing*, S. 236.

269 KAPPELER/GAINES, S. 17; auch CORDNER, *Community Policing*, S. 158, erwähnt das Kriterium der Dezentralisierung.

270 KAPPELER/GAINES, S. 17.

271 KAPPELER/GAINES, S. 18.

272 KAPPELER/GAINES, S. 18, 20.

Erkenntnisse mitzuteilen, die auf Delikte und eine mögliche Gefährdung der öffentlichen Sicherheit hindeuten.<sup>273</sup>

Eine systematische Auswertung im Jahr 2014 von Forschungsergebnissen zu den Auswirkungen von Polizeistrategien in den USA, die Kooperationen oder Absprachen mit der Bevölkerung vorsehen, vermag zwar keine damit verbundene Senkung der Kriminalitätsrate nachzuweisen.<sup>274</sup> Doch sie stellt fest, dass die Anwendung von Community-Policing-Praktiken die Zufriedenheit der Bürger mit der Polizei erhöht und das Vertrauen in diese stärkt.<sup>275</sup>

Es ist gut vorstellbar, dass dies zu einer höheren Mitteilungs- und Anzeigebereitschaft der Bevölkerung gegenüber der Polizei führte.<sup>276</sup> Das wiederum ermöglicht der Polizei, einen breiten Überblick über das polizeirelevante Geschehen zu gewinnen und gegebenenfalls Massnahmen zu treffen, welche sich auf die Kriminalitätsrate auswirken. Es ist also durchaus möglich, dass Community Policing das Kriminalitätsgeschehen positiv beeinflussen kann, wobei die Schwierigkeit darin besteht, einen solchen Effekt nachzuweisen.<sup>277</sup>

## II. Berufszufriedenheit von Polizeiangehörigen

Community Policing konfrontiert Polizistinnen vermehrt mit Bevölkerungsteilen, die für gewöhnlich nicht im Fokus der Polizei stehen, auch und gerade mit Akteuren, die gegenüber der Polizei positiv eingestellt sind. Weiter ist ein Grossteil der im Rahmen von Community Policing stattfindenden Begegnungen zwischen der Polizei und den Exponenten der Gesellschaft weder reaktiver oder gar repressiver Art, sondern erfolgt ausserhalb von konkreten Sachzwängen. Die Folge davon dürften deutlich unverkrampftere Aufeinandertreffen sein: An die Stelle der mit dem reaktiven Polizeihandeln einhergehenden klassischen Rollenverteilung zwischen der Polizei und der Bevölkerung treten andere Vorgehensweisen, die von den Polizisten neue Ansätze und

---

273 Siehe dazu auch CRAWFORD, S. 160; FELTES, *Effektivität polizeilichen Handelns*, S. 308; SKOLNICK/BAYLEY, *Police Innovation*, S. 213; DE ROVER, S. 171.

274 GILL/WEISBURD/TELEP/VITTER/BENNETT, S. 399 ff., insbesondere S. 423, wobei die Autorenschaft festhält, dass die diesbezüglichen Ergebnisse nicht eindeutig sind und es deshalb weiterer Forschung bedarf; ebenso *Effects on Crime*, S. 176; siehe auch MASTROFSKI, *Community Policing*, S. 58, m.V. auf entsprechende Studien; GAINES/KAPPELER, S. 20; MOORE, *Policy Implications*, S. 295.

275 GILL/WEISBURD/TELEP/VITTER/BENNETT, S. 399 ff., insbesondere S. 423; mit ähnlicher Erkenntnis GAINES/KAPPELER, S. 479; MASTROFSKI, *Community Policing*, S. 62, bezeichnet den diesbezüglichen Effekt als moderat.

276 Ebenso *Guidebook Democratic Policing*, S. 12; OSCE *Police-Public Partnerships*, S. 33; diese Ansicht stützend zudem die Erkenntnisse der Studie von PEYTON/SIERRA-ARÉVALO/RAND, S. 19894 ff., insbesondere S. 19896.

277 Vgl. ferner WEISBURD/GILL, S. 408; MASTROFSKI, *Community Policing*, S. 60.

einen höheren Grad an Autonomie verlangen. Dies stellt eine willkommene Abwechslung in einem Berufsalltag dar, der bestimmten Mustern folgt, sich oftmals in Extremen abspielt und von verpönten Gesellschaftsphänomenen getrieben wird, und kann insofern zu einer höheren Berufszufriedenheit beitragen.<sup>278</sup>

Gleichzeitig bieten sich Exponentinnen der Zivilgesellschaft durch die Anwendung von Community Policing Gelegenheiten, die Polizei auf eine andere Art und Weise wahrzunehmen, die Menschen hinter der Uniform zu sehen und vorgefertigte Meinungen zu hinterfragen.

### III. Transparenz polizeilichen Handelns

Indem die Polizei die Bevölkerung mit Community-Policing-Praktiken verstärkt einbezieht, macht sie sich zugänglicher und schafft Transparenz. Dieser Schritt wirkt vertrauensbildend und unterwirft polizeiliches Handeln zugleich einer höheren demokratischen Kontrolle. Dadurch steigen das gesellschaftliche Verständnis für die Polizei, ihre gesellschaftliche Akzeptanz und die Fähigkeit der Bevölkerung, eine Kontrollfunktion über die Polizei auszuüben.<sup>279</sup>

## Hindernisse, Risiken und Kritik

### I. Akzeptanz in Polizeikorps

Der Ausdruck «Community Policing» signalisiert, dass die Community, die Gesellschaft, im Zentrum polizeilichen Handelns steht. Es geht mithin darum, dass die Polizei die Initiative ergreift, um einen besseren Zugang zur Bevölkerung zu erreichen. Dieser Ansatz steht diametral zur dominierenden reaktiven Polizeiarbeit, die von externen Einflüssen getrieben wird und der noch immer der Nimbus der spektakulären Verbrechensbekämpfung anhaftet (vgl. vorne, S. 41 f.). Demgegenüber präsentiert sich Community Policing

---

278 Die hier getroffenen Annahmen werden durch die Erkenntnisse diverser Studien gestützt, die Community-Policing-Programme hinsichtlich der Berufszufriedenheit von Polizeiangehörigen untersuchten, siehe dazu GREENE, Job Satisfaction, S. 169 ff., m.V.; BRODY/DEMARCO/LOVRICH, S. 186, 198; siehe überdies ROHE/ADAMS/ARCURY, S. 10; vgl. ferner zum Ganzen SKOLNICK/BAYLEY, Community Policing Around The World, S. 72; KLEINIG, S. 231; OSCE Police-Public Partnerships, S. 34

279 Ähnlich zum Ganzen auch KELLING/WASSERMAN/WILLIAMS, S. 4; SKOLNICK/BAYLEY, Community Policing Around The World, S. 69; Guidebook Democratic Policing, S. 11; KLEINIG, S. 231, vgl. ferner European Code of Police Ethics, Art. 18 und 62.

als stille, nüchterne und unaufgeregte Vorgehensweise. Die Frage sei erlaubt: Ist das überhaupt Polizeiarbeit – oder nicht eher Sozialarbeit?<sup>280</sup>

Jedenfalls ist nicht ausgeschlossen, dass sich in Polizeikorps, mehr oder minder geschlossenen Gebilden, in denen eine spezifische Kultur besteht, eine Abwehrhaltung gegenüber Community Policing herausbildet.<sup>281</sup> Schliesslich kann Community Policing auch bedeuten, dass erprobte und über lange Zeit praktizierte Arbeitsabläufe geändert werden und neue Aufgaben hinzukommen.<sup>282</sup>

Es besteht die reelle Möglichkeit, dass die unter dem Label «Community Policing» firmierenden Aktivitäten gering geschätzt und abgelehnt werden, insbesondere von konservativ denkenden Polizisten.<sup>283</sup> Mit der Konsequenz, dass die jeweiligen Aufgaben gar nicht oder nicht mit der nötigen Seriosität angegangen werden.

Zu vermitteln, dass Community Policing ein wirkungsvolles Mittel in der Polizeiarbeit sein kann, gerade auch in der Verbrechensbekämpfung, und so allfällige korpsinterne Vorbehalte abzubauen, erweist sich demzufolge als anspruchsvolle Aufgabe. Sinnvoll erscheint, sie bei der hierarchisch höchsten Leitungsebene anzusiedeln und sämtliche Hierarchieebenen frühzeitig und fortwährend einzubeziehen.<sup>284</sup>

## II. Hohe Kriminalitätsrate

Die Polizei unterliegt einer regelmässigen Überprüfung ihrer Effizienz und Effektivität. Als primäre Anspruchsgruppen fungieren die Gesellschaft sowie die Legislative und Exekutive, welche die Tätigkeit der Polizei in einem staatsorganisatorischen Verständnis beaufsichtigen. Als Mittel zum Zweck

---

280 Siehe dazu SKOGAN, Overview of Community Policing, S. 49f.; SKOGAN/HARTNETT, S. 71; BITTNER, Functions of Police, S. 116; KLEINIG, S. 232.

281 Zum «blue curtain» oder zur «cop culture» als Hindernis für die Etablierung von Community Policing KELLING/WASSERMAN/WILLIAMS, S. 2f.; MASTROFSKI/WILLIS/KOCHEL, S. 231f., m.w.V.; THIBAUT/LYNCH/MCBRIDE/WALSH, S. 141; vgl. auch SKOLNICK/BAYLEY, Police Innovation, S. 211; DE ROVER, S. 157; SPARROW, S. 1, 2; KOCAK, S. 13; zu einer Definition für Polizeikultur BEHR, Polizeikultur, S. 48.

282 Vgl. SADD/GRINC, S. 10; MASTROFSKI/WILLIS/KOCHEL, S. 232; SKOGAN/HARTNETT, S. 71; GAINES/KAPPELER, S. 186, 556.

283 Vgl. KAPPELER/GAINES, S. 13, 31, 34; SADD/GRINC, S. 8, 10; MOORE, Police and Community, S. 117; GOLDSTEIN, Toward Community-Oriented Policing, S. 11, 13; vgl. ferner SCHORER, S. 16; TILLEY, S. 393f.; GAINES/KAPPELER, S. 186; MASTROFSKI/WILLIS/KOCHEL, S. 231; DERIN/SINGELNSTEIN, S. 130.

284 Ebenso SKOLNICK/BAYLEY, Police Innovation, S. 220; OSCE Police-Public Partnerships, S. 46.

dienen Kriminalstatistiken, in denen die polizeilich registrierten Straftaten abgebildet werden.<sup>285</sup>

Auf Grundlage dieser Zahlen beschliesst die Polizei Massnahmen und setzt Schwerpunkte. Bewegen sich die Kriminalstatistiken in Sphären, die von den erwähnten Anspruchsgruppen als zu hoch erachtet werden, gerät die Polizei unter einen verstärkten Rechtfertigungsdruck.<sup>286</sup> Sie ist gehalten, die Werte zu senken und allenfalls entsprechende Modifikationen in der Polizeiarbeit vorzunehmen. Und zwar unabhängig davon, dass es sich bei der Interpretation von Kriminalstatistiken um eine komplexe Aufgabe handelt, bei der es eine Vielzahl von Faktoren zu beachten gilt: das Anzeigeverhalten der Bevölkerung, die polizeiliche Kontrollintensität respektive gesonderte Anstrengungen im Bereich der Holkriminalität, das Dunkelfeld und nicht zuletzt die Frage nach der realen Beeinflussbarkeit des Kriminalitätsniveaus durch die Polizei.<sup>287</sup>

Drängt sich als Folge der Kriminalstatistik eine Veränderung in der Zuteilung der bei der Polizei zur Verfügung stehenden Geld-, Personal- und Sachmittel auf, wird wohl regelmässig der Bereich Community Policing verhandelt. Dieser produziert im Gegensatz zur reaktiven Polizeiarbeit, die selbst bei knapper Ressourcenlage unangetastet bleiben dürfte, keine direkt nachweisbaren Resultate und ist entsprechend schwieriger zu rechtfertigen.<sup>288</sup>

Eine hohe Kriminalitätsquote wird somit die Etablierung und Beibehaltung von Community-Policing-Aspekten in der Praxis zumindest erschweren.<sup>289</sup>

### III. Ungesunde Nähe zur Zivilbevölkerung

Als zentrale Bestandteile von Community Policing wurden die Dezentralisierung der Polizeiarbeit, ein höherer Autonomiegrad von Polizeiangehörigen und somit eine gesteigerte polizeiliche Ermessensausübung, ein umfangreicherer polizeilicher Aufgabenbereich und der vermehrte Einbezug von Bürgern in

---

285 Gleicher Ansicht HASELOW, S. 234, mit der Zusatzbemerkung, dass die Leistungen der Polizei in anderen Bereichen, konkret in der Prävention, nicht erfasst werden.

286 Vgl. ferner TRAVIS, S. 37.

287 Zum letzten Punkt FELTES, *Effektivität und Bürgernähe*, S. 248f.; DE ROVER, S. 171; GOLDSTEIN, *Toward Community-Oriented Policing*, S. 6.

288 Vgl. ferner SKOLNICK/BAYLEY, *Police Innovation*, S. 223; SKOLNICK/BAYLEY, *Community Policing Around The World*, S. 61.

289 So auch KAPPELER/GAINES, S. 179f.; vgl. CORDNER, *Community Policing*, S. 160, der für die USA zu einer ähnlichen Erkenntnis gelangt, jedoch die Terrorbekämpfung im Inland – und damit die Bekämpfung eines spezifischen Kriminalitätssphänomens – im Nachgang zu den Anschlägen in New York am 11. September 2001 als Ursache eruiert; vgl. ferner GAINES/KAPPELER, S. 105.

die Polizei(-arbeit) ausgemacht (vgl. vorne, S. 54). Diese bedeuten eine Abkehr vom Modell der reaktiven Polizeiarbeit, das sich dadurch auszeichnet, dass der polizeilichen Einsatzzentrale eine grosse faktische Kontrolle über die polizeilichen Einsatzkräfte zukommt (vgl. vorne, S. 41 f.). Konkret visiert die polizeiliche Einsatzzentrale nach dem «Nächst-Best-Prinzip» diejenige verfügbare Polizeipatrouille an, die am schnellsten am Einsatzort eintreffen kann. Das Ermessensprinzip der Polizisten wird dabei auf das Auswahlermessen reduziert, das am Ereignisort ausgeübt wird; das Entschliessungsermessen ist durch das vorhergehende Aufbieten durch die Einsatzzentrale weggefallen. Sobald die Polizeipatrouille wieder einsatzbereit ist, rapportiert sie diesen Status, worauf sie erneut aufgeboten werden kann. Sie ist in ein System eingebunden, das von der Einsatzzentrale gesteuert und überwacht wird.

Im Rahmen von Community Policing bleibt die Einsatzzentrale aussen vor, ihre zentrale Rolle entfällt. Das diesbezügliche Tätigwerden der Polizei erfolgt nicht gestützt auf unmittelbare externe Impulse, die von der Einsatzzentrale kanalisiert werden, sondern in grossen Teilen auf Eigeninitiative hin.

Das erhöht zwangsläufig den Autonomiegrad der Polizistinnen, die Anzahl Kontakte mit der Bevölkerung – und damit das Risiko der Entstehung einer ungesunden Nähe zu Zivilpersonen, die wiederum Praktiken begünstigt, die zur Erlangung oder Gewährung eines ungebürenden Vorteils führen können.<sup>290</sup> Dieses Risiko lässt sich indes relativ unkompliziert minimieren: mittels einer – summarischen – Dokumentationspflicht von Community-Policing-Aktivitäten und regelmässig alternierender personeller Zusammensetzungen der Einsatzgruppen.<sup>291</sup>

Überdies muss zwingend der Umgang mit allfälligen Geschenken und Einladungen geregelt werden, selbst wenn sie von geringem Wert sind und einen gesellschaftlich akzeptierten Rahmen nicht übersteigen, da anzunehmen ist, dass Polizistinnen bei häufigem Kontakt mit der Bevölkerung vermehrt mit solcherlei Offerten konfrontiert werden könnten. Für die Zulässigkeit der Annahme von Geschenken und Einladungen, deren Wert niedrig ist, spricht, dass damit die Beziehungen zur Gesellschaft gefestigt werden können.<sup>292</sup> Dagegen spricht, dass es sich bei der polizeilichen Arbeit um eine staatliche Grundleistung handelt, die den Bürgerinnen vorbehaltlos und unterschiedslos zugutekommt.<sup>293</sup> Zuwendungen an Polizisten sind in dieser

---

290 Ebenso SKOLNICK/BAYLEY, *Community Policing Around The World*, S. 77; BRACEY, S. 179 f.; NEWBURN, *Police Corruption*, S. 47; KLEINIG, S. 232, und EDWARDS, S. 40, die den Begriff «Korruption» verwenden; vgl. auch COX, S. 39.

291 Vgl. ferner NEWBURN, *Police Corruption*, S. 46.

292 NEYROUD, S. 677.

293 Vgl. JONES/NEWBURN/SMITH, S. 191.

Konzeption nicht vorgesehen, unabhängig von den jeweils dahinterliegenden Motiven.<sup>294</sup> Für die vorliegende Thematik gilt es, einen Mittelweg zu finden zwischen der Minimierung des Nährbodens für «korruptionsgeeignete» Praktiken und der Vermeidung unnötiger Zurückweisungen und Brückierungen von Zivilpersonen, die eine Verständigung und einen Austausch mit der Polizei erschweren.<sup>295</sup>

#### IV. Kosten

Polizeiorganisationen sind mit begrenzten Budgets konfrontiert und unterliegen regelmässig Sparmassnahmen. Diese Limitierungen machen es nötig, in der Polizeiarbeit Schwerpunkte zu setzen und einzelne Teilgehalte gegeneinander abzuwägen.<sup>296</sup>

Dem Abbau von Ressourcen aus Bereichen, die entscheidend zur Erfüllung staatlicher Schutzpflichten beitragen – so wie etwa die auf Notrufe hin erfolgende reaktive Polizeiarbeit –, sind dabei enge Grenzen gesetzt.<sup>297</sup>

Community Policing weist keine derart gewichtige Relevanz und Dringlichkeit auf. Hingegen generiert es zusätzliche Kosten im Polizeibetrieb, die insbesondere in einer Initiierungsphase hoch ausfallen dürften.<sup>298</sup> CORDNER bezeichnet Community Policing denn auch als «Cadillac-Ansatz» in der Polizeiarbeit.<sup>299</sup> Aufgrund der (hohen) Kosten könnten Polizeiorganisationen darauf verzichten, Community Policing zu initiieren oder beizubehalten.

#### V. Unschärfe des Begriffs

Der Begriff «Community Policing» ist in der Wissenschaft nicht abschliessend geklärt. Und auch in der polizeilichen Praxis variieren die auf die Begrifflichkeit abgestützten Handlungen.<sup>300</sup>

---

294 Vgl. NEWBURN, *Police Corruption*, S. 9.

295 Siehe zum Umgang mit Geschenken und Einladungen insbesondere auch *Code of Conduct for Public Officials*, Art. 18 Abs. 1, der auf Polizeiangehörige Anwendung findet; vgl. ferner die Regelung in Art. 16 Abs. 1 PolV-AR.

296 In diesem Zusammenhang ist auch vom faktischen Opportunitätsprinzip die Rede.

297 Vgl. zum Ganzen SKOLNICK/BAYLEY, *Community Policing Around The World*, S. 53.

298 MASTROFSKI, *Community Policing*, S. 62 f.; COX, S. 39.

299 CORDNER, *Community Policing*, S. 165.

300 Ebenso SKOGAN, *Community Policing*, S. 38; vgl. auch GAINES/KAPPELER, S. 498; SKOLNICK/BAYLEY, *Community Policing Around The World*, S. 2; CHEURPRAKOBKIT, S. 712; OSCE *Police-Public Partnerships*, S. 20.

In der Vieldeutigkeit des Begriffs liegt einerseits eine Chance: In dieser Lesart beschränkt sich Community Policing darauf, einen umfassenden Baukasten aus praktischen und theoretischen Elementen bereitzustellen, der in der polizeilichen Praxis in Teilen oder in modifizierter Form zur Anwendung gelangen und gleichsam weiterentwickelt werden kann.<sup>301</sup> Dieser Ansatz auferlegt sich eine gewisse Zurückhaltung, trägt polizeiorganisationsspezifischen Gegebenheiten Rechnung und überlässt den jeweiligen Polizeiorganisationen Wahlfreiheit bezüglich der anzuwendenden Formen von Community Policing.

Andererseits erschwert die Unschärfe des Begriffs «Community Policing», das Konzept fassbar zu machen, sich ihm wissenschaftlich anzunähern und allgemeingültige Erkenntnisse und Regeln zu formulieren. Was in einer Polizeiorganisation unter Community Policing firmiert, kann in einer anderen Polizeiorganisation ebenso ohne Label praktiziert werden. Übergreifende Vergleiche und Effektivitätsüberprüfungen erweisen sich als schwierig.

## Grenzen

### I. Wahrung des Schutzes von Polizeiangehörigen

Community Policing führt zu einer Annäherung zwischen Polizistinnen und Bürgerinnen. Die Polizeiangehörigen werden nahbarer, es kommt zu häufigeren Kontakten, das Über- und Unterordnungsverhältnis wird relativiert.

Diese Vorgänge dürfen sich nicht dahingehend auswirken, dass der Schutz der körperlichen Integrität von Polizeibeamten beeinträchtigt wird. Polizeiangehörige zeigen mit ihrer Berufswahl zwar die Bereitschaft, ein erhöhtes Berufsrisiko zu tragen, und müssen folglich davon ausgehen, dass sie bei ihrer Tätigkeit zuweilen in Situationen kommen, in denen konkrete Gefahren für die eigene körperliche Integrität drohen (vgl. vorne, S. 29).<sup>302</sup> Community-Policing-Praktiken dürfen indes keine neuen potenziellen Gefährdungssituationen hervorbringen, die nicht von der ursprünglichen – impliziten – Einwilligung von Polizistinnen zu der mit dem Polizeiberuf einhergehenden Grundgefahr gedeckt sind.

Derartige Gefährdungskonstellationen sind jedoch kaum vorstellbar. Bei Community-Policing-Praktiken handelt es sich grösstenteils um Vorgehensweisen, die – in geringerem Ausmass und in geringerer Intensität – Bestandteil

---

301 Vgl. MOORE, Policy Implications, S. 290; MASTROFSKI, Community Policing, S. 46.

302 Urteil des EGMR vom 30. März 2021, Ribcheva and others v. Bulgaria, 37801/16 and 2 others, §§ 167; siehe auch die Regelung in § 26 Abs. 4 PolV-TG: «Sie [die Polizistinnen und Polizisten] nehmen die mit dem Polizeidienst verbundenen Gefährdungen und andere Unannehmlichkeiten auf sich.»

der gewöhnlichen Polizeiarbeit sind. Inwiefern aus der vermehrten und breiteren Anwendung von Community-Policing-Praktiken ein substanziell höheres Risiko für die Schädigung der körperlichen Integrität von Polizeiangehörigen resultieren sollte, ist nicht ersichtlich.

## **II. Wahrung der Rechtsgleichheit und Rechtsordnung**

In der Polizeiarbeit bestehen verbreitet Geheimhaltungsinteressen, zu deren Wahrung die Polizei verpflichtet ist. Community Policing darf nicht zu deren Aufweichung oder dazu führen, dass Bürgerinnen Einsicht in sensible polizeiliche Vorgänge und Daten erhalten, die der Geheimhaltung unterliegen und ohne gesondertes rechtliches Interesse nicht eingesehen werden können. Mit hin darf in Community Policing involvierten Zivilpersonen gegenüber ausstehenden Zivilpersonen kein Wissensvorsprung erwachsen, der ihnen zu einem wie auch immer gearteten Vorteil gereichen könnte und die Rechtsgleichheit verletzt.

Dazu gehört auch, dass zivilgesellschaftliche Akteure weder wissentlich noch unwissentlich dazu befähigt werden, die Strategie der Polizei in einem solchen Masse zu beeinflussen, dass sie in der Polizeiarbeit fortan einseitig Schwerpunkte definieren und Interessen durchsetzen können.<sup>303</sup> Um dies zu verhindern, ist sicherzustellen, dass Vertreter von verschiedenen zivilgesellschaftlichen Interessengruppen in die Polizeiarbeit einbezogen werden und so eine grösstmögliche Form von Pluralität geschaffen wird. Eine solche Vorgehensweise ist auch unter demokratiepolitischen Gesichtspunkten anzustreben.

Weiter müssen Privatpersonen in einem möglichen Zusammenwirken mit der Polizei ausnahmslos in den Grenzen der für sie geltenden Rechtsordnung agieren. Eine Ausweitung des rechtlichen Kompetenzkataloges von Bürgerinnen, wodurch die Polizei etwa dazu verleitet werden könnte, polizeiliche Aufgaben vermehrt in die Verantwortung von Privatpersonen zu übergeben, scheidet zwingend aus.

---

303 Ähnlich VAN OOYEN, S. 35.

## Fazit

Die Anwendung von Community Policing birgt vielgestaltige Chancen für die Polizei, die sie bei der Bevölkerung an Akzeptanz und Legitimität gewinnen lassen, das gegenseitige Verhältnis verbessern und zu einer besseren Wahrung der öffentlichen Sicherheit beitragen können. Dass diese Effekte (noch) nicht überall zweifelsfrei nachgewiesen werden konnten, wo Community Policing bereits praktiziert wird, hängt wohl eher mit der Begriffsunschärfe und den damit einhergehenden Limitierungen hinsichtlich der Vergleichbarkeit und Übertragung zusammen als mit einer grundlegenden Schwäche des Konzepts. In diesem Feld besteht somit Forschungsbedarf: Einmal implementiert, muss es das Ziel sein, den Nutzen von Community Policing auch verlässlich abzubilden, sodass sich andere Polizeiorganisationen an den empirischen Erkenntnissen orientieren können.

Es hat sich gezeigt, dass es keine Bedenken gibt, die eine Anwendung von Community Policing ganz generell ausschliessen. Die aufgezeigten Grenzen sind zu respektieren. Wo darüber hinaus private oder öffentliche Interessen der Anwendung von Community Policing punktuell entgegenstehen, sind entsprechende Güterabwägungen vorzunehmen und allenfalls zusätzliche Sicherungs- und Schutzmechanismen einzubauen.

Selbst wenn Community Policing wider Erwarten keinerlei positive Einflüsse auf die öffentliche Sicherheit haben sollte, resultieren daraus nicht zwangsläufig negative Folgen für die Polizei. Allein der Umstand, dass die Polizei gewillt ist, das Verhältnis zur Bevölkerung zu verbessern und bevölkerungsnäher zu werden, wird ihr von dieser nicht nachteilig ausgelegt werden und das gesellschaftliche Standing der Polizei eher stärken als schwächen.<sup>304</sup>



## Teil 4: Die Polizeiorganisation in der Schweiz

Im föderalen Staatswesen der Schweiz gibt es polizeiliche Zuständigkeiten und Befugnisse auf Ebene des Bundes, der Kantone und der Gemeinden. Nachfolgend werden diese dargestellt, um zu eruieren, wo grundsätzlich Anwendungspotenzial für Community Policing besteht. Community Policing zeichnet sich durch die zuvor erarbeiteten Kriterien aus: Dezentralisierung der Polizeiarbeit, umfangreicherer polizeilicher Aufgabenbereich, höherer Autonomiegrad von Polizistinnen und somit gesteigerte Ermessensausübung, vermehrter Einbezug von Bürgern in die Polizei(-arbeit) (vgl. vorne, S. 54).

### Polizeiliche Zuständigkeiten und Befugnisse auf Ebene Bund

#### I. fedpol als Bundespolizei

Das Bundesamt für Polizei fedpol ist die nationale Polizeibehörde der Schweiz und ins Eidgenössisches Justiz- und Polizeidepartement (EJPD) eingegliedert. Teil von fedpol ist die Bundeskriminalpolizei, der zusammen mit der Bundesanwaltschaft die Verfolgung derjenigen Straftatbestände des StGB obliegt, die gemäss der StPO der Bundesgerichtsbarkeit unterstehen.<sup>305</sup> Dazu gehören regelmässig Delikte aus dem Bereich des organisierten Verbrechens, des Terrorismus und der Wirtschaftskriminalität.<sup>306</sup> Da es sich hierbei oftmals um grenzüberschreitende und hochkomplexe Sachverhalte handelt, für deren Ahndung die kantonalen Kriminalpolizeiabteilungen wenig geeignet erscheinen, ist die Bündelung und Zentrierung der Strafverfolgung beim Bund in diesen Bereichen sinnvoll und angemessen.<sup>307</sup>

Die Aufgabe der Bundeskriminalpolizei beschränkt sich auf die Ausübung der Kriminalpolizei hinsichtlich bestimmter Tatbestände; eine Sicherheitspolizei, die der allgemeinen Gefahrenabwehr dient und in der breiten

---

305 Vgl. Art. 23 f. StPO.

306 Vgl. Art. 24 StPO m.V. auf die jeweiligen Straftatbestände.

307 Vgl. Botschaft Verbesserung Strafverfolgung, S. 1531 ff.

Bevölkerung in Erscheinung tritt, existiert auf Bundesebene nicht. Bestrebungen, auf Ebene Bund eine Art mobiles Polizeikorps zu schaffen, scheiterten sowohl mit der Interkantonalen Mobilen Polizei um 1970 als auch 1978 mit der Sicherheitspolizei des Bundes: Mit der Interkantonalen Mobilen Polizei wollten Bund und Kantone ein gemeinsames Polizeikorps schaffen, das unter anderem zur Aufrechterhaltung von Ruhe und Ordnung eingesetzt worden wäre. Nachdem diverse Kantone den Beitritt zum Konkordat verweigert hatten, scheiterte das Unterfangen.<sup>308</sup> Und auch der Vorschlag einer Sicherheitspolizei des Bundes wurde einige Jahre später in einer Volksabstimmung deutlich abgelehnt, obschon dieser nicht so weitreichend war wie der einer Interkantonalen Mobilen Polizei.<sup>309</sup>

Heute nimmt der zu fedpol gehörende Bundessicherheitsdienst zwar klassische sicherheitspolizeiliche Aufgaben wahr, verfügt über polizeiliche Befugnisse und tritt in der Öffentlichkeit als eigentliche Polizei auf.<sup>310</sup> Er erreicht aber die für die Qualifizierung als Sicherheitspolizei notwendige Qualität nicht, da sein Wirkungskreis auf Personen und Gebäude in Bundesverantwortung beschränkt ist.<sup>311</sup>

## II. Im Rahmen des ZG

### A. An der Zollgrenze

Das ZG dient unter anderem dazu, den Verkehr von Waren und Personen in die Schweiz und aus der Schweiz zu überwachen und zu kontrollieren.<sup>312</sup> Um diese zollrechtliche Aufgabe i.S.v. Art. 94 ZG an der Zollgrenze gemäss Art. 3 Abs. 4 ZG zu erfüllen und um den Schutz der inneren Sicherheit und der Bevölkerung zu gewährleisten,<sup>313</sup> hat das Personal des BAZG diverse Befugnisse, die in ihrer Qualität polizeilichen Befugnissen gleichkommen: die Anhaltung, Abtastung, Befragung und allfällige Verbringung von Personen auf eine Zoll- oder Dienststelle;<sup>314</sup> die körperliche Durchsuchung und die Anordnung zur weitergehenden, von einer Arztperson vorzunehmenden Untersuchung von

---

308 Zum Ganzen Botschaft Interkantonale Mobile Polizei, S. 781 ff.; Art. 1 Abs. 1 und 2 lit. b Interkantonale Übereinkunft zur Verstärkung der polizeilichen Sicherheitsmassnahmen vom 28. März 1968; Botschaft sicherheitspolizeiliche Aufgaben, S. 1284; GILG, S. 1.

---

309 Botschaft sicherheitspolizeiliche Aufgaben, S. 1285 ff.; BBL 1979 I 213.

---

310 So erwähnt in Art. 22 Abs. 4 BWIS, der auf das ZAG und damit auf Art. 5 ZAG (Polizeilicher Zwang) und Art. 6 ZAG (Polizeiliche Massnahmen) verweist.

---

311 Art. 22 Abs. 1 BWIS i.V.m. Art. 2 Abs. 1 VSB.

---

312 Art. 1 lit. a ZG.

---

313 Art. 100 Abs. 1 ZG.

---

314 Art. 101 ZG i.V.m. Art. 224 ZV.

Personen;<sup>315</sup> die Durchsuchung von Fahrzeugen und Behältnissen;<sup>316</sup> die erkenntnisdienliche Behandlung;<sup>317</sup> die vorläufige Sicherstellung von Gegenständen und Vermögenswerten;<sup>318</sup> das Abführen zur Kontrolle und die vorläufige Festnahme von Personen.<sup>319</sup>

Art. 91a Abs. 1 ZG besagt, dass das BAZG dasjenige Personal bezeichnet, welches die genannten polizeilichen Befugnisse ausübt und zur Anwendung polizeilichen Zwangs berechtigt ist. Konkretisierung erfährt Art. 91a Abs. 1 ZG zum einen in Art. 61 ZV-BAZG, worin die zur Ausübung der polizeilichen Befugnisse befugten Personen des BAZG benannt werden. Weiter konkretisiert wird Art. 91a Abs. 1 ZG in Art. 231 ZV und Art. 231 i.V.m. Art. 228 ZV, worin die Angehörigen des Grenzwachtkorps, der Hauptabteilung Zollfahndung, des im Reiseverkehr eingesetzten Personals und der mobilen Teams für Kontrollen im Zollgebiet oder am Domizil zur Anwendung von Zwang berechtigt werden.

Die Aufzählung zeigt, dass der Wirkungsbereich des BAZG nicht auf die Zollgrenze beschränkt ist, sondern (weit) in das Territorium der Kantone hineinreicht.

## B. Im Grenzraum und in den Kantonen

Die Angehörigen des BAZG üben auch ausserhalb der Zollgrenze polizeiliche Befugnisse aus, im Grenzraum und in den Kantonen. Die einschlägigen Rechtsgrundlagen finden sich in Art. 96 und 97 ZG. In welchem Verhältnis die Bestimmungen zueinander stehen, bleibt unklar.<sup>320</sup>

### 1. Grenzraum

Gemäss Art. 96 Abs. 1 ZG, in der Botschaft neues ZG als eigenständiger sicherheitspolizeilicher Auftrag bezeichnet,<sup>321</sup> erfüllt das BAZG im Rahmen seiner zollrechtlichen und nichtzollrechtlichen Aufgaben im Grenzraum Sicherheitsaufgaben. Eine nichtzollrechtliche Aufgabe liegt vor, wenn das BAZG beim Vollzug nichtzollrechtlicher Bundeserlasse mitwirkt, soweit die betreffenden

---

315 Art. 102 ZG i.V.m. Art. 225 ZV.

316 Art. 222 ZV.

317 Art. 103 ZG i.V.m. Art. 226 ZV.

318 Art. 104 ZG und Art. 223 ZV.

319 Art. 105 Abs. 1 ZG; Art. 105 Abs. 2 ZG i.V.m. Art. 19 Abs. 3 VStrR.

320 NUSSBAUM, S. 249 f., ist so zu verstehen, dass Art. 97 ZG eine Ergänzung von Art. 96 ZG darstellt, was zur Folge hat, dass die beiden Artikel zusammen betrachtet werden müssen.

321 Botschaft neues ZG, S. 658.

Erlasse dies vorsehen.<sup>322</sup> Dazu gehören auch diverse sicherheitspolizeiliche Massnahmen.<sup>323</sup> Der Grenzraum ist ein Geländestreifen entlang der Zollgrenze, dessen Ausdehnung das Eidgenössische Finanzdepartement (EFD) zusammen mit dem jeweiligen Grenzkanton bestimmt.<sup>324</sup>

## 2. Kantone

Darüber hinaus sehen Art. 97 Abs. 1 und 2 ZG die Möglichkeit vor, dass ein Kanton auf seine Initiative hin an das EFD gelangt und mit diesem einen Vertrag abschliesst, wonach das BAZG in einem definierten Einsatzgebiet im betreffenden Kanton polizeiliche Aufgaben im Zusammenhang mit dem Vollzug nichtzollrechtlicher Erlasse wahrnimmt, sofern eine kantonale Vollzugszuständigkeit gegeben ist. Weitere vertragliche Regelungsgegenstände sind der vom BAZG übernommene polizeiliche Aufgabenumfang und die Kostenübernahme.

Zum genauen Verhältnis zwischen der polizeilichen Aufgabenerfüllung in den Kantonen durch die kantonalen (und kommunalen) Polizeikorps und das BAZG äussern sich weder Art. 96 ZG noch Art. 97 ZG. Verlangt wird einzig Selbstverständliches: Dass die Wahrnehmung der Sicherheitsaufgaben durch das BAZG mit der Polizei des Bundes [sic] und der Kantone abzustimmen ist und deren Strafkompetenzen davon unberührt bleiben.<sup>325</sup> Bedenken darüber, dass mit der Regelung in Art. 97 ZG in die kantonale Polizeihoheit eingegriffen werde, erachtet die Botschaft neues ZG als unbegründet; viel eher könnten dadurch die kantonalen Polizeikorps entlastet und Synergien genutzt werden.<sup>326</sup>

Mit Ausnahme von Freiburg, Glarus, Nidwalden, Obwalden und Zug haben sämtliche Kantone gestützt auf Art. 97 ZG Verwaltungsvereinbarungen mit dem EFD über die Zusammenarbeit zwischen der jeweiligen Kantonspolizei und dem GWK beziehungsweise der EZV (letztere ist im heutigen BAZG aufgegangen) abgeschlossen. Darunter sind auch Binnenkantone wie Luzern, Uri, Appenzell Ausserrhoden, Appenzell Innerrhoden, Bern und Schwyz, die über keinen klassischen Grenzraum verfügen.<sup>327</sup> Sowohl Grenzkantone als

---

322 Art. 95 Abs. 1 ZG.

323 NUSSBAUM, S. 249.

324 Art. 3 Abs. 5 ZG.

325 Art. 96 Abs. 1 und 2 ZG.

326 Botschaft neues ZG, S. 660; siehe auch Botschaft Änderung ZG, S. 2910; kritisch FISCHER/TIEFENTHAL, S. 13, 14.

327 Die jeweiligen Verwaltungsvereinbarungen mit den Kantonen sind auf der Website des BAZG einsehbar und vereinzelt in den kantonalen Gesetzessammlungen enthalten.

auch Binnenkantone weisen also offensichtlich einen Bedarf an polizeilichen Leistungserbringungen auf ihrem Territorium durch das BAZG auf.<sup>328</sup>

In den Verwaltungsvereinbarungen wird die Führungsverantwortung für die sicherheitspolizeilichen Aufgaben in den Kantonen verschiedentlich explizit der jeweiligen Kantonspolizei zugewiesen.<sup>329</sup> Verbreitet besteht die Möglichkeit, mit der Kantonspolizei gemeinsame Aktionen in gemischten Teams durchzuführen.<sup>330</sup> In diesen Konstellationen führen die Angehörigen des GWK in mehreren Kantonen die gleichen sicherheitspolizeilichen Aufgaben durch wie die kantonalen Polizeiangehörigen und sie verfügen über die gleichen Befugnisse wie jene.<sup>331</sup> Weiter zeigt die Analyse der Verwaltungsvereinbarungen, dass die sicherheitspolizeilichen Aufgaben des GWK in vielen Kantonen – mit Ausnahme von Zürich –<sup>332</sup> vage umschrieben und umfassend sind, zuweilen das sicherheitspolizeiliche Gewand ablegen, sich in den Binnenkantonen auf internationale Bahnstrecken und Flughäfen erstrecken,<sup>333</sup> selbstständig vom GWK ausgeübt werden<sup>334</sup> und kaum je auf den Grenzraum beschränkt werden.<sup>335</sup>

SCHWEIZER erachtet das GWK als «Bundespolizei». <sup>336</sup> SCHEFER/MÜLLER bezeichnen es als «eigentliches, schlagkräftiges und modern ausgerüstetes Polizeikorps». <sup>337</sup> Diese Umschreibungen erscheinen als zutreffend, nicht zuletzt wegen des hohen Ausrüstungs- und Bewaffnungsgrades des Mobilen Einsatzkommandos Helvetia, der Spezialformation des GWK. <sup>338</sup>

---

328 Vgl. auch Botschaft neues ZG, S. 659.

329 Siehe Art. 2 Abs. 1 VW AG-GWK; Art. 2 Abs. 1 VW AI-GWK; Art. 2 Abs. 1 VW AR-GWK; Art. 3 Abs. 1 VW BE-GWK; Art. 2 Abs. 1 VW BS-GWK; Art. 2 Abs. 1 VW SG-GWK.

330 Siehe Art. 5 VW AG-GWK; Art. 5 Abs. 1 VW AI-GWK; Art. 5 Abs. 1 VW AR-GWK; Art. 5 Abs. 1 VW BE-GWK; Art. 5 Abs. 1 und 2 VW BL-GWK; Art. 5 Abs. 1 VW GR-GWK; Art. 5 VW SG-GWK.

331 Siehe Art. 17 Abs. 1 VW AG-GWK; Art. 16 Abs. 2 VW AI-GWK; Art. 15 VW AR-GWK; Art. 18 VW BL-GWK; Art. 17 VW SH-GWK; Art. 5 Abs. 3 VW SO-GWK.

332 Art. 2.4., 4.2. ff. und 5.1. f. VW ZH-GWK; vgl. ferner MÜLLER, Innere Sicherheit Schweiz, S. 452.

333 Siehe etwa Art. 1 Abs. 2, Art. 3 Abs. 3, Art. 10 Abs. 1 VW BE-GWK; Art. 1 Abs. 2 und 3, Art. 10 Abs. 1 und 2 VW LU-GWK; Art. 1 Abs. VW SZ-GWK; als ursprüngliche Rechtsgrundlage für die Kontrolle internationaler Zugverbindungen dient ein ungeschriebener Bundesratsbeschluss, SCHEFER/MÜLLER, S. 67 und die dazugehörige Fn. 126.

334 Statt vieler Art. 2 Abs. 3 VW AI-GWK; Art. 2 Abs. 3 VW BS-GWK.

335 Statt vieler Art. 10 VW AG-GWK m.V. auf Anhang 23 (Polizeitaktischer Einsatzraum), der jedoch nicht ersichtlich ist; Art. 10 VW AI-GWK m.V. auf Anhang 2, der jedoch nicht ersichtlich ist; Art. 10 VW AR-GWK m.V. auf Anhang 1, der jedoch nicht ersichtlich ist; Art. 10 VW BL-GWK (ganzes Kantonsgebiet); Art. 14 Abs. 1 VW GE-GWK (ganzes Kantonsgebiet).

336 SCHWEIZER, S. 189.

337 SCHEFER/MÜLLER, S. 67.

338 Vgl. hierzu die Interpellation Rytz und den SRF-Dokumentarfilm «Corona-Lockdown – Die Bewacher der Schweizer Grenze» vom 20. März 2020, ab Minute 3:13 und Minute 16:09.

### III. Im Rahmen des MG

Neben der Verhinderung von Kriegen als vorrangigem Daseinszweck unterstützt die Armee die zivilen Behörden (und damit die Polizeikorps) dabei, schwerwiegende Bedrohungen der inneren Sicherheit abzuwehren und andere ausserordentliche Lagen zu bewältigen.<sup>339</sup> Die Unterstützungsleistungen des Bundes können verschiedene Formen und Intensitäten annehmen. Gemein ist ihnen, dass sie allesamt unter dem Vorbehalt der Subsidiarität stehen.<sup>340</sup>

Im vorliegenden Kontext bedeutet das, dass eine kantonale oder kommunale Polizeiorganisation nicht oder nicht mehr in der Lage ist, der polizeilichen Aufgabenerfüllung in der gebotenen Qualität nachzukommen, und Unterstützungsformen wie kommunale, kantonale oder interkantonale Polizeireserven nicht rechtzeitig aktiviert werden können oder bereits ausgeschöpft sind.<sup>341</sup>

Trifft dieses Szenario ein, sind folgende Unterstützungsleistungen der Armee zuhanden der Polizei vorgesehen:

#### A. Militärpolizeiliche Spontanhilfe

Die allgemeine militärische Spontanhilfe zuhanden ziviler Behörden und Dritter ist in Art. 1 Abs. 5 lit. b MG geregelt. Demnach können gewisse Armeeangehörige den Zivilbehörden oder Dritten zur Verfügung gestellt werden, wenn diese unvorhergesehene Ereignisse zu bewältigen haben.

Sodann besteht ein spezifischer Fall der militärischen Spontanhilfe: Art. 100 Abs. 1 und 2 MG statuieren, dass die für die militärische Sicherheit zuständigen Stellen den zivilen Polizeiorganen und dem GWK auf deren Ersuchen hin Spontanhilfe leisten können. Art. 9 Abs. 1 VMS beschränkt diese Möglichkeit innerhalb der Organe der Militärischen Sicherheit auf die Militärpolizei, die in der Armee als Sicherheits-, Verkehrs- und Kriminalpolizei wirkt,<sup>342</sup> und räumt ihr ein, die Spontanhilfe bewaffnet auszuüben.

Die Zulässigkeit der Ausübung von militärpolizeilicher Spontanhilfe ist an drei Voraussetzungen geknüpft, die kumulativ erfüllt sein müssen: das Vorliegen eines grösseren polizeilichen Ereignisses im Zusammenhang mit einem Verbrechen oder Vergehen von einer gewissen Schwere;<sup>343</sup> die Einsatzbereit-

---

339 Art. 58 Abs. 2 BV.

340 Dazu nur Art. 5a BV.

341 Siehe dazu insbesondere Art. 3 IKAPOL.

342 Art. 8 Abs. 1 VMS.

343 Art. 9 Abs. 2 lit. a VMS.

schaft der Militärpolizei in der Nähe vom Ort des Geschehens<sup>344</sup> und schliesslich die Einhaltung des Grundsatzes der Subsidiarität durch diejenige Organisation, die um militärpolizeiliche Spontanhilfe ersucht.<sup>345</sup> In zeitlicher Hinsicht ist die Spontanhilfe durch die Militärpolizei auf höchstens 48 Stunden begrenzt, für die gesuchstellende Organisation fallen keinerlei Kosten an.<sup>346</sup>

Die Militärpolizei setzt sich aus Berufs- und Milizformationen zusammen.<sup>347</sup> Angehörige der Berufsformationen der Militärpolizei verfügen seit mehreren Jahren über den eidgenössischen Fachaussweis Polizistin/Polizist und haben somit die (zivile) polizeiliche Grundausbildung durchlaufen.<sup>348</sup> Oder aber sie haben eine armeeinterne Sicherheitsausbildung absolviert, die mit der Ausbildung der polizeilichen Sicherheitsassistenten vergleichbar ist.<sup>349</sup> Wenn die Militärpolizisten der Berufsformationen den Polizeikorps und dem GWK Spontanhilfe leisten, sind sie befugt, in den Grenzen des ZAG polizeiliche Massnahmen vorzunehmen und Zwang auszuüben.<sup>350</sup>

Ob auch Milizformationen der Militärpolizei bewaffnete Spontanhilfe leisten und sich hierfür auf das ZAG stützen dürfen, geht aus dem Gesetzestext in Art. 100 Abs. 3 lit. d MG und Art. 2 Abs. 2 ZAG und dem Verordnungstext in Art. 9 und 10 VMS nicht hervor. Einzig im Bericht Militärpolizei SVS wird statuiert, indes ohne weitergehende Begründung, dass die Einsatzart der militärpolizeilichen Spontanhilfe auf die Berufsformation der Militärpolizei beschränkt sei.<sup>351</sup> Dieser Praxis ist zuzustimmen: Ein gewichtiges Argument für die Limitierung der militärpolizeilichen Spontanhilfe auf Berufsformationen ist im Umstand zu erblicken, dass Angehörige der Milizformationen der Militärpolizei nicht zwingend die polizeiliche Grundausbildung oder die armeeinterne Sicherheitsausbildung absolviert haben, mithin kaum ausreichend geschult sind, im Ernstfall polizeiliche Massnahmen und Zwang auszuüben.<sup>352</sup>

---

344 Art. 9 Abs. 2 lit. b VMS.

---

345 Art. 9 Abs. 2 lit. c VMS.

---

346 Art. 9 Abs. 3 VMS.

---

347 Art. 10 Abs. 1 VMS; zu den Berufsformationen der Militärpolizei zählen die in Art. 5 lit. a, b und c VSA erwähnten Formationen: Einsatzkommando Militärpolizei, Einsatzkommando Militärpolizei Sicherheitsdienst, Militärpolizeispezialdetachment.

---

348 HENSLER, S. 84 und Fn. 65, wobei der erwähnte Beschluss und die Empfehlung der Kommission für Polizeiausbildung der KKJPD vom 4. Oktober 2010 nicht öffentlich einsehbar sind, dem Autor der Arbeit aber vorliegen; *Polizeiakademie Savatan*; Bericht Militärpolizei SVS, S. 9; vgl. ferner BERGONZOLI/BIRRER/ETTER/HÜGI/JALLARD/KRADOLFER/PRONZINI, S. 72.

---

349 Vgl. Bericht Militärpolizei SVS, S. 9.

---

350 Art. 100 Abs. 3 lit. d MG; Art. 2 Abs. 2 ZAG.

---

351 Bericht Militärpolizei SVS, S. 15.

---

352 Vgl. zu diesem Argument ferner MOHLER, Einsatz der Armee, S. 82.

## B. Assistenzdienst

Mit dem in Art. 67 MG geregelten Assistenzdienst existiert ein weiterer Mechanismus, der es der Armee erlaubt, inländische Zivilbehörden zu unterstützen. Der Assistenzdienst bezweckt, dass «[...] die Handlungsfreiheit und Handlungsfähigkeit der obersten zivilen [...] Behörden für die Bewältigung ausserordentlicher Lagen im Frieden [...] optimal gewährleistet werden»<sup>353</sup>. Er unterscheidet sich von der militärpolizeilichen Spontanhilfe durch eine ausgeprägtere, nicht einzig auf die Militärpolizei beschränkte Involvierung von Armeepersonal und erhöhte Hürden im Bewilligungsverfahren.

Konkret können im Assistenzdienst Truppen der Armee zivile Behörden dabei unterstützen, ausserordentliche Lagen zu bewältigen, die jedoch noch kein folgenschweres Ausmass angenommen haben und keinen Ordnungsdienst nötig machen (dazu sogleich hinten, S. 73).<sup>354</sup> Weiter können Truppen der Armee beigezogen werden, um exponierte Personen oder Sachen zu schützen.<sup>355</sup> Sodann können sie Zivilbehörden im Rahmen von Aufgaben des Sicherheitsverbundes Schweiz und der koordinierten Dienste<sup>356</sup> und in Not-situationen unterstützen, bei denen ein Personal- oder Sachmangel droht.<sup>357</sup> Und schliesslich können sie, im Sinne einer Generalklausel,<sup>358</sup> bei der Erfüllung von anderen Aufgaben von nationaler oder internationaler Bedeutung unterstützend wirken.<sup>359</sup>

Diese gesetzlich definierten Szenarien fallen regelmässig in den polizeilichen Aufgabenbereich. Im Assistenzdienst ergänzen nun Truppen der Armee – wenn immer möglich handelt es sich dabei um bereits diensthabende Einheiten –<sup>360</sup> die polizeilichen Einsatzkräfte bei der Aufgabenerfüllung oder

---

353 Botschaft Armee und Militärverwaltung, S. 68.

---

354 Art. 67 Abs. 1 lit. a MG.

---

355 Art. 67 Abs. 1 lit. b MG; ebenso die Regelungen in der zugehörigen Ausführungsverordnung; Art. 1 ff. VSPS. Zu denken ist dabei an Schutzaufgaben anlässlich von internationalen Konferenzen und Tagungen wie etwa dem WEF, eingehend zu diesem Botschaft WEF, S. 435 ff.

---

356 Art. 67 Abs. 1 lit. c MG. Dazu gehören etwa die sogenannten Sicherheitsverbundsübungen, in denen das behördliche Handeln und die organisationsübergreifende Kooperation angesichts von Grossereignissen eingeübt werden, siehe Informationsbroschüre SVS, S. 21; HAAS/VUILLE, S. 190.

---

357 Art. 67 Abs. 1 lit. d MG; ebenso die Regelungen in der zugehörigen Ausführungsverordnung; Art. 1 ff. VGD.

---

358 Vgl. Botschaft Armee und Militärverwaltung, S. 69.

---

359 Art. 67 Abs. 1 lit. e MG.

---

360 Art. 75 Abs. 1 MG.

nehmen die einschlägigen Aufgaben partiell oder umfassend wahr, wobei die Einsatzverantwortung stets der Zivilbehörde obliegt.<sup>361</sup>

Der Aktivdienst bedarf der Anordnung durch den Bundesrat.<sup>362</sup> Das Gremium hat dabei zu beurteilen, ob die Voraussetzungen des Vorliegens des öffentlichen Interesses und der personellen, materiellen oder zeitlichen Überforderung der zivilen Behörden erfüllt sind.<sup>363</sup> Weiter bestimmt der Bundesrat den Bewaffnungsgrad der einzusetzenden Truppen.<sup>364</sup> Je nach konkreter Ausgestaltung des Aktivdienstes ist überdies die Zustimmung der Bundesversammlung in der nächsten Session gefordert.<sup>365</sup>

Die Modalitäten der Zwangsanwendung und der Vornahme polizeilicher Handlungen durch Armeeangehörige im Assistenzdienst richten sich nach dem ZAG.<sup>366</sup>

### C. Ordnungsdienst als Teil des Aktivdienstes

Mit dem Ordnungsdienst, der dem Aktivdienst zugezählt wird, besteht eine weitere Unterstützungsform der Armee für Zivilbehörden.<sup>367</sup> Der Ordnungsdienst unterscheidet sich vom Assistenzdienst durch das Vorliegen einer gesteigerten Gefährdungssituation und greift nur im Falle einer schwerwiegenden Bedrohung der inneren Sicherheit bei gleichzeitiger Überforderung der zivilen Behörden.<sup>368</sup>

Sind diese Voraussetzungen erfüllt, bestimmt die Bundesversammlung oder bei zeitlicher Dringlichkeit der Bundesrat die Einsetzung des Ordnungsdienstes, gegebenenfalls auf Ersuchen der Kantone.<sup>369</sup> Im Anschluss können Truppen der Armee im Inland bei der Aufrechterhaltung oder Wiederherstellung von Sicherheit und Ordnung eingesetzt werden; sie treten dann gewissermassen neben die kantonalen und kommunalen Polizeiorganisationen.<sup>370</sup>

---

361 Bericht SIPOL 2010, S. 5175; siehe auch Art. 6 Abs. 1 VSPS; Art. 6 Abs. 1 VGD.

362 Art. 70 Abs. 1 lit. a MG.

363 Art. 67 Abs. 2 lit. a und b MG.

364 Art. 67 Abs. 4 MG.

365 Art. 70 Abs. 2 MG.

366 Explizit erwähnt in Art. 2 Abs. 2 ZAG; diese Norm geht Art. 1 Abs. 2 VPA vor.

367 Art. 76 Abs. 1 lit. b MG.

368 Siehe Art. 83 Abs. 1 MG.

369 Art. 83 Abs. 2 MG; Art. 83 Abs. 5 MG.

370 Vgl. ALBERTINI/ARMBRUSTER/SPÖRRI, S. 246.

Im Verfahren ist zunächst auf die Militärpolizei und das Festungswachtkorps zurückzugreifen. Diese sind für den Einsatz vorgängig zu schulen.<sup>371</sup> Zusätzliche Einheiten können einzig nach der Genehmigung durch den Bundesrat ausgebildet und eingesetzt werden.<sup>372</sup> Die eingesetzten Truppengattungen sind befugt, weitreichende polizeiliche Befugnisse auszuüben, wobei der konkrete Umfang Gegenstand des Einsatzbefehls ist.<sup>373</sup>

Die Hürden für die Aktivierung des Ordnungsdienstes sind hoch; der Ordnungsdienst ist stets die Ultima Ratio.<sup>374</sup> Vorstellbar ist ein Szenario, in dem die Zivilbehörden inklusive sämtlicher kantonaler und kommunaler Polizeiorganisationen in ihrer Aufgabenerfüllung versagen, wohl nur anlässlich von kriegerischen Auseinandersetzungen auf dem Territorium der Schweiz. Daraus kann gefolgert werden, dass der Ordnungsdienst derzeit von geringer Bedeutung ist.<sup>375</sup>

#### IV. Im Rahmen des BGST – Transportpolizei als Bundespolizei?

Die Transportpolizei ist eine Akteurin der inneren Sicherheit, die mit dem öffentlichen Nah- und Fernverkehr in einem Bereich tätig ist, der sich auf Gemeinde- und Kantonsgebiet erstreckt, jedoch nicht Regelungsgegenstand entsprechender kommunaler oder kantonaler Erlasse ist, sondern in einem Bundesgesetz geregelt wird: dem BGST.

Die Transportpolizei wird in Art. 1 Abs. 1 i.V.m. Art. 2 Abs. 1 und 2 BGST mit der Aufrechterhaltung von Sicherheit und Ordnung im Bereich des öffentlichen Verkehrs beauftragt.<sup>376</sup> Für die Aufgabenerfüllung sind die Angehörigen der Transportpolizei befugt, polizeiliche Massnahmen wie die Anhaltung,<sup>377</sup> die Identitätsfeststellung,<sup>378</sup> die Wegweisung<sup>379</sup> und die vorläufige Festnahme<sup>380</sup> vorzunehmen. Transportpolizistinnen dürfen diese Massnahmen zwangsweise durchsetzen, sei dies durch die Anwendung von Zwang

---

371 Art. 2 Abs. 1 VOD; Art. 3 Abs. 2 VATPE.

---

372 Art. 2 Abs. 2 VOD.

---

373 Art. 4 Abs. 3 lit. c VOD i.V.m. Art. 3 und Art. 7 ff. VPA.

---

374 Siehe dazu etwa die Stellungnahme des Bundesrates auf die Motion Chopard-Acklin.

---

375 Ebenso TSCHANNEN, Normenarchitektur, S. 30; PULLI, S. 2, bezeichnet den Ordnungsdienst als «nur noch (...) theoretische Möglichkeit».

---

376 Siehe ferner die Zielsetzung des BGST in Bericht BGST, S. 894.

---

377 Art. 4 Abs. 1 lit. b BGST.

---

378 Art. 4 Abs. 1 lit. a und b BGST.

---

379 Art. 4 Abs. 1 lit. b BGST.

---

380 Art. 4 Abs. 2 lit. a BGST.

durch unmittelbare körperliche Gewalteinwirkung, durch Hilfsmittel oder durch Waffen.<sup>381</sup>

Unklar bleibt der räumliche Geltungsbereich des BGST und damit das genaue Einsatzgebiet der Transportpolizei: Die für die Abwicklung des öffentlichen Verkehrs notwendige Infrastruktur wie Züge, Busse, Schiffe, Seilbahnen, Perrons und der angrenzende Haltestellenbereich fallen mit Sicherheit in das Einsatzgebiet der Transportpolizei.<sup>382</sup> Grössere Bahnhöfe, insbesondere solche mit Zentrumsfunktion, und das umliegende Gebiet dienen aber nicht nur dem öffentlichen Verkehr, sondern entwickeln sich zunehmend zu eigentlichen Einkaufs- und Vergnügungspassagen. Ob die Transportpolizei auch berechtigt ist, in solchen Arealen ohne unmittelbaren Konnex zum öffentlichen Verkehr zu wirken, kann nicht leichthin aus dem Gesetzestext gefolgert werden. In der Praxis scheint sich die Auffassung von einem ausgedehnten räumlichen Einsatzgebiet der Transportpolizei etabliert zu haben, das zuweilen sogar über die in Bahnhofsnähe gelegenen Einkaufsmeilen hinausreicht.<sup>383</sup>

Schwierigkeiten bereitet darüber hinaus die rechtliche Qualifikation der Transportpolizei: Die Transportpolizei entspricht einer Organisationseinheit innerhalb der SBB,<sup>384</sup> einer spezialgesetzlichen Aktiengesellschaft in Bundesbesitz.<sup>385</sup> Das steht einer Qualifikation als Polizei im organisatorischen Sinne entgegen. Der Umstand, dass Transportpolizeiangehörige die Polizeiausbildung absolviert haben,<sup>386</sup> spricht hingegen für das Vorhandensein eines genuinen polizeilichen Elementes in der Transportpolizei.

So drängt sich für die Transportpolizei die Umschreibung als hybrider Akteur auf, der privatrechtliche und staatliche Eigenschaften aufweist, in einem publikumsintensiven und hektischen Umfeld als eine Art Polizei des Bundes auftritt,<sup>387</sup> dieser Bezeichnung indes nicht gerecht wird.

---

381 Art. 4 Abs. 6 BGST i.V.m. Art. 13-15 ZAG; Art. 2 Abs. 7 BGST i.V.m. Art. 4 Abs. 1 und 2 VST.

382 Dahingehend auch Bericht BGST, S. 901.

383 Die diesbezügliche rechtliche Grundlage findet sich in den vage formulierten Art. 3 Abs. 1 lit. b und 2 BGST, die der Transportpolizei ermöglichen, auch ausserhalb des öffentlichen Verkehrs zu agieren; vgl. auch den Imagefilm der Transportpolizei, der die Sichtweise von einem extensiven Einsatzgebiet stützt.

384 Siehe hierzu etwa den Internetauftritt der Transportpolizei.

385 Art. 2 Abs. 1 i.V.m. Art. 7 Abs. 1 SBBG.

386 Polizeiausbildung bei der SBB-Transportpolizei.

387 Hierfür spricht auch der Verweis in Art. 4 Abs. 6 BGST, der hinsichtlich der Details der Zwangsanwendung das ZAG, und damit ein Bundesgesetz, für anwendbar erklärt.

## V. Anwendungspotenzial von Community Policing

Das Anwendungspotenzial von Community Policing auf Ebene Bund ist klein, handelt es sich bei den polizeilichen Zuständigkeiten des Bundes doch grösstenteils um spezifische und spezialisierte Bereiche im Rahmen der Strafverfolgung, die zentralisiert oder in einem gesonderten Umfeld erfolgen und keine grösseren Berührungspunkte mit der breiten Bevölkerung aufweisen. Ein umfangreicherer polizeilicher Aufgabenbereich sowie die Dezentralisierung der Polizeiarbeit scheiden auf dieser Ebene aus. Zudem ist nicht ersichtlich, inwiefern die Bevölkerung vermehrt in die Polizeiarbeit einbezogen werden oder Polizeiangehörigen ein höherer Autonomiegrad und somit eine gesteigerte Ermessensausübung zuteilwerden soll.

Indes bestehen auf Ebene Bund durchaus polizeiliche Mechanismen, die, einmal aktiviert, den Lebensalltag weiter Teile der Bevölkerung spürbar betreffen. Werden diese einzig als subsidiäre Unterstützungselemente bei der Bewältigung von Notsituationen angewendet, wie im MG, ist nichts gegen deren Existenz einzuwenden: Die kleinräumige Schweiz ist darauf angewiesen, dass die verschiedenen Sicherheitsbehörden in Ausnahmesituationen kooperieren und sich gegenseitig unterstützen, über horizontale und vertikale Grenzen innerhalb des Staatswesens hinweg.

Dieser Ausnahmecharakter wird durch die polizeilichen Zuständigkeiten und Befugnisse des BAZG und der Transportpolizei ausserhalb ihrer angestammten Domänen indes deutlich unterhöhlt. Tatsächlich greift der Bund tief in die kantonale Polizeihöhe ein (eingehend zur kantonalen Polizeihöhe sogleich hinten, S. 77 ff.). Als Konsequenz könnten die kantonalen Polizeikorps vermehrt dazu übergehen, sich aus bestimmten Bereichen zurückzuziehen, diese dem BAZG und der Transportpolizei zu übertragen und darauf zu vertrauen, dass der Bund Lücken in der kantonalen Polizeiaufgabenerfüllung schliesst.

Für die Bevölkerung bedeutet die Ausdehnung des BAZG und der Transportpolizei in Bereiche der kantonalen Polizeihöhe, dass sie im Alltag neben der Kantonspolizei (und allenfalls Gemeindepolizei) punktuell mit weiteren polizeiähnlichen Behörden konfrontiert ist. Es sind dies Behörden, deren gesetzliche Grundlagen für die polizeilichen Aktivitäten in den Kantonen und Gemeinden äusserst vage formuliert und nicht ausnahmslos zugänglich sind – was in einem Konflikt zum Legalitätsprinzip steht (vgl. vorne, S. 13). Das kann zu Akzeptanzproblemen und Rechtsunsicherheit bezüglich der konkreten Befugnisse führen und nicht zuletzt das Verhältnis der Bevölkerung zur örtlich zuständigen Polizei beeinträchtigen.<sup>388</sup>

---

388 Vgl. MOHLER, Polizeibestände, S. 80.

Ein Teil der polizeilichen Zuständigkeiten und Befugnisse des Bundes (die Aktivitäten von fedpol) ist ganz grundsätzlich nicht kompatibel mit Community Policing. Ein anderer Teil (die Aktivitäten des BAZG und der Transportpolizei) läuft dem Legalitätsprinzip und damit einem der Kernpunkte einer bevölkerungsnahen Polizei(-arbeit) aktiv zuwider (vgl. vorne, S. 13).

## Die kantonale Polizeihoheit

In der Schweiz ist das Polizeiwesen eine kantonale Domäne. Die Polizeihoheit der Kantone, und damit die Befugnis, auf dem jeweiligen Kantonsgebiet in umfassender Weise gesetzliche Vorschriften zur Aufrechterhaltung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung zu erlassen, die entsprechenden Massnahmen zur Gefahrenabwehr zu treffen und in Organisationsbelangen eine Autonomie zu pflegen, werden vom Bundesgericht in ständiger Rechtsprechung und in der Lehre einhellig anerkannt.<sup>389</sup> Konkreter Ausdruck der kantonalen Polizeihoheit ist die Institution der Kantonspolizei. Sämtliche 26 Kantone in der Schweiz haben eine Kantonspolizei, wobei diese vereinzelt unter einer abweichenden Bezeichnung auftritt.<sup>390</sup> Das Handeln der kantonalen Polizei wird zu einem wesentlichen Teil in kantonalen Polizeigesetzen geregelt und in Polizeiverordnungen ausdifferenziert.<sup>391</sup>

### I. Die Kantonspolizei

#### A. Ausgeprägte Heterogenität

Was in den Kantonen konkret unter der Bezeichnung Kantonspolizei firmiert, variiert erheblich. Unterschiede ergeben sich vorwiegend bezüglich der folgenden Punkte:

##### 1. Personalbestand und Professionalisierungsgrad

Die Personalbestände der Kantonspolizeien weichen gewichtig voneinander ab: Der Kanton Zürich, der bevölkerungsreichste Kanton in der Schweiz, verfügt mit der Kantonspolizei Zürich über das grösste Polizeikorps: insgesamt

---

389 Statt vieler BGE 73 I 42 E. auf S. 43; 117 Ia 202 E. 5; 140 I 353 E. 5.1; SGK BV-MÜLLER/MOHLER, Art. 57 Rz. 32; BSK BV-DIGGELMANN/ALTWICKER, Art. 57 Rz. 4; vgl. ferner LINSI, S. 10; TIEFENTHAL, Polizeihoheit, S. 154.

---

390 Vgl. Luzerner Polizei (§ 1 Abs. 1 PolG-LU); Schaffhauser Polizei (Art. 1 Abs. 2 PolG-SH); Police neuchâteloise (Art. 3 Abs. 1 LPol-NE).

---

391 Dabei stützt sich einzig das PolG-VS (auch) auf Art. 57 BV ab; die meisten kantonalen Polizeigesetze berufen sich auf die einschlägigen Bestimmungen in der KV.

3493 Mitarbeitende, davon 2162 Polizeibeamtinnen und -beamten.<sup>392</sup> Der bevölkerungsärmste Kanton Appenzell Innerrhoden stellt zugleich das kleinste kantonale Polizeikorps in der Schweiz: Die Kantonspolizei Appenzell Innerrhoden zählt 34 Polizeibeamtinnen und -beamten und gesamthaft 38 Angestellte.<sup>393</sup> Dazwischen finden sich kantonale Polizeikorps mit Gesamtpersonalbeständen von weniger als 100,<sup>394</sup> mehreren hundert<sup>395</sup> bis hin zu mehr als 1000 Angestellten.<sup>396</sup>

Die Grösse einer Polizeibehörde hat zwangsläufig Auswirkungen auf ihren Professionalisierungsgrad. Je grösser eine Polizeiorganisation ist, desto mehr polizeirelevantes Wissen vereint sie und desto eher finden sich spezialisierte Abteilungen, die in bestimmten Bereichen über eine ausgeprägte Fachkompetenz verfügen: So werden bei Schusswaffeneinsätzen von kleineren kantonalen und kommunalen Polizeikorps zumeist grössere Polizeikorps wie die Kantonspolizei Zürich oder die Luzerner Polizei (Kantonspolizei Luzern) zur Untersuchung des Sachverhaltes beigezogen.<sup>397</sup> Für die kriminaltechnische Spurensicherung im Zusammenhang mit aussergewöhnlichen Tatorten in den Kantonen wird regelmässig das Forensische Institut Zürich aufgeboten.<sup>398</sup> Gemäss § 2 a Abs. 1 und 2 POG-ZH handelt es sich dabei um eine kantonale Polizeibehörde, die ein kriminaltechnisch-wissenschaftliches Kompetenzzentrum betreibt, und die ihre Dienstleistungen auch Behörden anderer Kantone und des Bundes anbietet.<sup>399</sup>

Eingeringer polizeilicher Professionalisierungsgrad kann erhöht werden, indem (kleinere) Kantone untereinander Vereinbarungen treffen, die bezwecken, situativ oder permanent Kräfte und Wissen zusammenzuführen und den Vertragsparteien zur Verfügung zu stellen: So leisten die Kantone Luzern, Uri, Schwyz, Obwalden, Nidwalden und Zug untereinander Unterstützungsein-

---

392 Polizeibestände KKPKS 2024; Polizeibeamtinnen und -beamten werden für die Erhebung dahingehend definiert, dass sie berechtigt sind, polizeilichen Zwang auszuüben, diese Befugnis steht den restlichen Mitarbeitenden nicht zu.

---

393 Polizeibestände KKPKS 2024.

---

394 Kapo GL, Kapo NW, Kapo OW, siehe Polizeibestände KKPKS 2024.

---

395 Kapo FR, Kapo GR, Kantonspolizei VS, siehe Polizeibestände KKPKS 2024.

---

396 Kapo BE, Kapo GE, Kapo VD, siehe Polizeibestände KKPKS 2024.

---

397 Dazu etwa MM Stapo Zürich 16. Juli 2022: «Schussabgabe»; MM StA GL 8. Mai 2022: «Schusswaffeneinsatz»; MM DVI AG 17. November 2020: «Schussabgabe»; ein solches Vorgehen drängt sich auch im Hinblick auf das Erfordernis einer unabhängigen und unparteiischen Untersuchung auf, eingehend hinten, S. 144 ff.

---

398 Dazu etwa MM Staatskanzlei AG 11. Oktober 2022: «Geldautomat»; MM Kapo LU 22. Oktober 2022: «Bancomat»; MM Staatskanzlei AG 24. April 2022: «Verdächtiges Paket».

---

399 Siehe dazu § 3 Abs. 4 Beschluss des Kantonsrates über die Genehmigung der Vereinbarung zwischen dem Kanton Zürich und der Stadt Zürich über Errichtung und Betrieb des Forensischen Instituts Zürich.

sätze in Situationen, die das betreffende Polizeikorps alleine nicht bewältigen könnte.<sup>400</sup> Zudem führen die Zentralschweizer Kantone eine gemeinsame Spezialeinheit.<sup>401</sup> Notrufe aus dem Kantonsgebiet von Appenzell Innerrhoden gelangen in die Notrufzentrale des Kantons St. Gallen und die Kantonspolizei St. Gallen übt die polizeiliche Grundversorgung in einem Teil des Kantons Appenzell Innerrhoden aus.<sup>402</sup>

## 2. Polizeidichte

Weiter unterscheidet sich die Polizeidichte in den verschiedenen Kantonen. Mit dem Ausdruck «Polizeidichte» wird bezeichnet, wie viele Polizeiangehörige auf eine bestimmte Anzahl Einwohnerinnen und Einwohner kommen. Die Kennzahl ermöglicht einen Eindruck von der Polizeipräsenz in den Kantonen, indem sie den Personalbestand ins Verhältnis zur Wohnbevölkerung setzt.

Der Kanton Tessin weist die höchste Polizeidichte in der Schweiz auf: Auf 305 Einwohner kommt eine Polizeiangehörige.<sup>403</sup> Im Kanton Aargau, dem Kanton mit der tiefsten Polizeidichte, lautet das Verhältnis 718 zu eins.<sup>404</sup> Plakativ formuliert ist im Kanton Aargau ein Polizeiangehöriger für mehr als doppelt so viele Einwohnende zuständig als sein Kollege im Kanton Tessin. Vergleichsweise geringe Polizeidichten sind vor allem in ländlich geprägten Kantonen festzustellen; dagegen zeigen sich in städtisch geprägten Kantonen höhere Polizeidichten.<sup>405</sup>

Zu beachten ist derweil, dass sich die kantonale Polizeidichte nicht ausschliesslich aus dem Personalbestand der jeweiligen Kantonspolizei ergibt, sondern auch von Personalbeständen allenfalls existierender kommunaler Polizeibehörden beeinflusst wird. Kommunale Polizeiangehörige wirken im Normalfall jedoch nur auf Gemeindegebiet, nicht dem ganzen Kantonsgebiet.<sup>406</sup> Dadurch, dass sie trotzdem in die Berechnung der kantonalen Polizeidichte einfließen, verringert sich deren Aussagekraft bis zu einem gewissen Grad.

Im europäischen Vergleich bewegt sich die Polizeidichte in der Schweiz mit 214 Polizeiangehörigen auf 100 000 Einwohner (1/467) am unteren Ende der Skala, tiefere Werte weisen einzig Schweden, Dänemark, Finnland und

---

400 Art. 4 ff. Polizeikonkordat Zentralschweiz.

401 Art. 3 Abs. 1 Ziff. 2 und Art. 4 Abs. 2 lit. a Interkantonale Vereinbarung über die Zusammenarbeit in den Bereichen Ordnungsdienst und Intervention.

402 Art. 1 ff. Rahmenvertrag SG-AI Bezug polizeiliche Leistungen; MM Standeskommission AI 2. September 2022: «polizeiliche Zusammenarbeit».

403 Polizeibestände KKPKS 2024.

404 Polizeibestände KKPKS 2024.

405 Siehe dazu insbesondere die Polizeidichte der Kantone TG, OW, SZ und die Polizeidichte der Kantone BS, GE, ZH, Polizeibestände KKPKS 2024.

406 Vgl. etwa Art. 4 Abs. 2 LPol-JU.

Island auf. In den Mitgliedstaaten der Europäischen Union kommen durchschnittlich 341 Polizeiangehörige auf 100 000 Einwohner (1/293).<sup>407</sup>

Seit geraumer Zeit werden die Polizeibestände in der Schweiz angesichts des Bevölkerungswachstums und der gestiegenen Anforderungen an die Polizeiarbeit als zu gering erachtet.<sup>408</sup> In verschiedenen Kantonen sind zum Teil umfangreiche personelle Aufstockungen geplant, in Ausführung oder unlängst erfolgt, was zumindest kurz- bis mittelfristig zu einer Erhöhung der Polizeidichte führen dürfte.<sup>409</sup> Unklar bleibt indes, ob der von der Politik oder dem Gesetz vorgegebene Sollbestand dann auch stets erfüllt wird, mithin zahlenmässig genügendes und ausreichend qualifiziertes Personal ausgebildet werden kann.

### 3. Polizeiliche Aufgabenstellungen

Die Heterogenität der Kantonspolizeien zeigt sich überdies in den von diesen wahrgenommenen Polizeiaufgaben. Letztere werden massgeblich von der Demographie der Kantonsbevölkerung, der Topographie eines Kantons, einer allfälligen grenz-<sup>410</sup> oder verkehrstechnischen<sup>411</sup> Exponiertheit, der Verbreitung von Ortschaften mit Zentrumsfunktion oder von sonstigen Faktoren wie der Durchführung von Grossanlässen und dem Vorliegen besonders schützenswerter Infrastruktur determiniert.<sup>412</sup> Die Polizeiarbeit im Kanton Zürich, in dem sich mit der Stadt Zürich ein Finanzplatz, mit dem städtischen Einzugsgebiet ein dichtbesiedelter Ballungsraum und mit dem Flughafen Zürich ein interkontinentales Drehkreuz befindet,<sup>413</sup> wird sich substanziell von

---

407 Eurostat police officers per inhabitants average 2020-2022.

408 Siehe MOHLER, Polizeibestände, S. 63 ff.; Bericht USIS III, S. 81 ff.; Bericht USIS IV, S. 38.

409 Im Kanton LU, Planungsbericht LU Pol 2022, S. 52 f.; im Kanton SH, Art. 13 PolG-SH und Beschluss über den Personalbestand der Schaffhauser Polizei vom 23. Januar 2023 (SHR 354.110); im Kanton FR, Botschaft Bestand Kapo FR, S. 9 ff. und Art. 1 Abs. 1 Dekret über den Bestand der Kantonspolizei vom 5. November 2021 (SGF 551.21); im Kanton BE, Bericht Personalbestand Kapo BE, S. 58 ff.; im Kanton TG, Beschluss des Grossen Rates betreffend Erhöhung des Bestandes der Kantonspolizei auf maximal 475 Polizistinnen und Polizisten vom 6. Mai 2020; im Kanton VS, Jahresbericht VS 2021, S. 50 und Antwort Staatsrat Personalbestand Kapo.

410 Siehe dazu etwa die Verwaltungsvereinbarungen der Kantone mit dem EFD über die Zusammenarbeit zwischen der Kantonspolizei und dem GWK, vgl. vorne, S. 68 f.; siehe auch Art. 10 f Abs. 2 LPol-TI.

411 Wie bspw. die Gotthardachse, die starke Auswirkungen auf die Polizeiarbeit im Kanton UR hat, vgl. auch KOLLER/FINK, S. 6, 26 f. Die verkehrstechnische Exponiertheit des Kantons UR widerspiegelt sich auch im Organigramm Kapo UR (Schwerverkehrszentrum).

412 Siehe dazu Art. 10 Abs. 2 LPol-GE; Vergleichbares trifft auch für die Städte Bern und Zürich (bzw. für die örtlich zuständigen Polizeikorps) als Sitz zahlreicher Botschaften und konsularischer Vertretungen zu.

413 Für die Sicherheit am Flughafen Zürich ist gemäss § 5 Abs. 1 Flughafengesetz-ZH die Kapo ZH zuständig; siehe für weitere Aufgaben der Kapo ZH im Bereich Rückschaffungen Art. 27 Abs. 2 und 3 ZAV.

der Polizeiarbeit im Kanton Graubünden unterscheiden, einem dünnbesiedelten, aber weitläufigen, ländlichen und strukturschwachen Kanton.

Die kantonale unterschiedliche Polizeiarbeit kann in einem gewissen Umfang anhand von Bestimmungen in den massgebenden Polizeigesetzen, in interkantonalen Vereinbarungen und der Organisationsstruktur der jeweiligen Kantonspolizei festgemacht werden:

Im Kanton Appenzell Innerrhoden finden sich etwa keine Bestimmungen zur Videoüberwachung von öffentlich zugänglichen Orten und zur allgemeinen Wegweisung von Personen. Das könnte darauf hindeuten, dass Appenzell Innerrhoden nicht in dem Ausmass von – für Städte typischen – Auswirkungen einer 24-Stunden-Gesellschaft wie Littering, Lärm, Vandalismus und Gewalt betroffen ist, welche zwingend eine Regelung im kantonalen Polizeigesetz erforderten.

Das Fehlen von Bestimmungen zur verdeckten Fahndung und Ermittlung in den Polizeigesetzen von Appenzell Innerrhoden und Appenzell Ausserrhoden könnte ein Indiz dafür sein, dass in diesen Kantonen neben den repressiven Bestimmungen zur verdeckten Fahndung und Ermittlung in der StPO kein Bedarf an entsprechenden Bestimmungen im präventiven Bereich besteht.

Mehrere Kantonspolizeien unterhalten eine See- oder Wasserpolizei. Im Kanton Thurgau entspricht diese einer eigenen Organisationsabteilung.<sup>414</sup> In anderen Kantonen wird die See- oder Wasserpolizei im Gesetz nicht explizit erwähnt oder als Sondergruppe oder interne Unterabteilung aufgeführt,<sup>415</sup> was impliziert, dass ihr eine eher nachgeordnete Bedeutung zukommt. Teilweise sind die Polizeiangehörigen denn auch im Milizsystem bei der See- oder Wasserpolizei tätig, neben ihren gewöhnlichen Polizeifunktionen. In mehreren Kantonen existiert schliesslich keinerlei Organisations- oder Unterabteilung wie die See- oder Wasserpolizei.<sup>416</sup>

Die ungleiche kantonale Verbreitung von Rayons gemäss Konkordat über Massnahmen gegen Gewalt anlässlich von Sportveranstaltungen illustriert, dass sich die Problematik von gewalttätigem Verhalten im Umfeld von Sportanlässen in den Kantonen mit unterschiedlicher Intensität stellt.<sup>417</sup> Das hat

---

414 § 13 PolV-TG; Organigramm Kapo TG; zu der Art und Anzahl von Einsätzen der See-polizei TG Geschäftsbericht TG 2022, S. 242.

415 Siehe dazu § 3 Abs. 2 lit. b PolG-ZH i.V.m. § 10 lit a. und § 15 Abs. 1 lit. c POG-ZH; Art. 9 Abs. 1 lit. b PolG-BE; Art. 42 Abs. 2 Ziff. 2 LPol-VD; § 5 Abs. 1 Ziff. 7 PolV-NW.

416 Soweit ersichtlich sind das die Kantone AI, AR, GR und JU. Die Kapo SG hat die See-polizei auf das kantonale Strassenverkehrs- und Schifffahrtsamt übertragen, siehe Art. 19 Abs. 1 PG-SG.

417 Eine Übersicht über die in den Kantonen gemäss Konkordat über Massnahmen gegen Gewalt anlässlich von Sportveranstaltungen definierten Rayons findet sich auf der Website Rayonverbot.

Auswirkungen auf die Polizeikorps: Die Kontrolle der Einhaltung von Rayonverboten und die Begleitung von Sportanlässen gemäss dem Konkordat über Massnahmen gegen Gewalt anlässlich von Sportveranstaltungen in Form von Ordnungsdienst-Einsätzen ist ressourcenintensiv und bindet insbesondere an den Wochenenden, wenn diese Veranstaltungen für gewöhnlich stattfinden, viel Polizeipersonal.<sup>418</sup> So sah sich etwa die Luzerner Polizei als Folge von Fussballspielen im Sommer 2023 gezwungen, die Polizeiposten im Kanton während mehrerer Tage zu schliessen. Die Massnahme wurde damit begründet, dass Einsätze an Fussballspielen grosse Aufgebote verlangen und die Polizei stark belasten.<sup>419</sup>

#### 4. Erscheinung

Wohl am deutlichsten wird die Heterogenität der Kantonspolizeien im Alltag sichtbar. In der kleinräumigen Schweiz existiert in den Kantonen eine grosse Vielfalt von polizeilichen Erscheinungsformen: Diese zeigt sich bei den Uniformen, Einsatzmitteln und Einsatzfahrzeugen, die sich (optisch) stark unterscheiden. Die Polizeikorps der Kantone haben kein einheitliches Erscheinungsbild, was im Hinblick auf die Abgrenzung von anderen Sicherheitsakteuren, staatlicher als auch nichtstaatlicher Art, relevant ist.<sup>420</sup>

### B. Parallelen

Neben Unterschieden finden sich auch Gemeinsamkeiten in den kantonalen Polizeikorps. Diese betreffen die Ausdifferenzierung der Polizeiarbeit in unterschiedliche Teilbereiche und zeigen sich im Vorhandensein von übereinstimmenden Abteilungen in der polizeilichen Organisationsstruktur.

#### 1. Kriminalpolizeiliche Tätigkeit

Art. 123 Abs. 1 BV erklärt die strafrechtliche und strafprozessrechtliche Gesetzgebung zur Bundessache. Die bundesrechtliche StPO verpflichtet sämtliche Kantonspolizeien, auf ihrem Kantonsgebiet die Strafverfolgung und somit die kriminalpolizeiliche Tätigkeit wahrzunehmen.<sup>421</sup> Wie die Kantone die Ausübung der kriminalpolizeilichen Tätigkeit in organisatorischer Hinsicht

---

418 Siehe dazu Art. 3a Abs. 2 Konkordat über Massnahmen gegen Gewalt anlässlich von Sportveranstaltungen, der direkte Auswirkungen auf die Polizeikorps hat.

419 MM Kapo LU 10. August 2023: «Polizeiposten».

420 Vgl. dazu bereits VON REDING, S. 47.

421 Vgl. Art. 1 Abs. 1 i.V.m. Art. 12 lit. a StPO.

regeln, steht ihnen frei; die jeweilige Handhabung wird von der kantonalen Polizeihochheit bestimmt (vgl. vorne, S. 77).

Ein Grossteil der Kantone statuiert im Polizeigesetz oder in der Polizeiverordnung eine eigene Abteilung für die Strafverfolgung, wobei die Bezeichnungen für diese variieren.<sup>422</sup> Eine Minderheit der Kantone greift im Gesetz die Vorgaben aus der StPO auf, weist diese aber keiner Organisationsstruktur zu; die Existenz einer solchen ergibt sich erst aus dem Organigramm.<sup>423</sup>

Über die Anwendbarkeit der StPO bestimmt der Tatverdacht, der Verdacht, dass eine Straftat verübt worden ist.<sup>424</sup> Es existieren verschiedene Stufen des Tatverdachts, an die unterschiedliche Rechtsfolgen geknüpft sind: Der gesetzlich nicht ausdrücklich erwähnte Anfangsverdacht liegt vor, wenn Anhaltspunkte für eine Straftat gegeben sind, und leitet das Vorverfahren gemäss Art. 299 ff. StPO ein.<sup>425</sup> Die Ergreifung von Zwangsmassnahmen in der StPO setzt gemäss Art. 197 Abs. 1 lit. b StPO das Vorliegen eines hinreichenden Tatverdachts voraus, mithin müssen erhebliche und konkrete Hinweise auf Straftaten bestehen.<sup>426</sup> Der dringende Tatverdacht ermöglicht etwa die polizeiliche Vorführung (Art. 207 Abs. 1 lit. d StPO), die Untersuchungs- und Sicherheitshaft bei Verdacht auf Verbrechen oder Vergehen (Art. 221 Abs. 1 StPO), die Überwachung des Post- und Fernmeldeverkehrs (Art. 269 Abs. 1 lit. a StPO) und ist gegeben, wenn eine spätere Verurteilung als wahrscheinlich gilt.<sup>427</sup> Ein Anfangsverdacht kann sich durch Strafanzeigen von Privaten, Behördenmitgliedern und durch polizeiliche oder staatsanwaltschaftliche Feststellungen ergeben.<sup>428</sup> Im Ermittlungsverfahren prüft die Polizei auf Grundlage des massgeblichen Sachverhalts, ob der vorliegende Anfangsverdacht konkretisiert werden kann. Sämtliche vorzunehmenden Handlungen sind dabei auf die

---

422 Am häufigsten findet sich der Ausdruck «Kriminalpolizei» (etwa in § 1 Abs. 2 lit. b PolG-LU, § 1 Abs. 1 Ziff. 2 PolV-NW, Art. 4 PolG-SH, Art. 1 Abs. 1 lit. c PolV-SG), selten «gerichtliche Polizei» (in § 1 Abs. 2 lit. b PolG-SZ). Die in der Romandie und dem Tessin verbreiteten Begriffe – «police judiciaire» (etwa in Art. 1 Abs. 2 LPol-VD, Art. 13 LPol-NE, Art. 11 LPol-GE) und «polizia giudiziaria» (in Art. 11 Abs. 1 LPol-TI) – können mit «Gerichts- oder Kriminalpolizei» übersetzt werden.

---

423 Siehe etwa Art. 9 Abs. 1 lit. a i.V.m. Art. 2 Abs. 2 und Art. 71 Abs. 2 PolG-BE und Organigramm Kapo BE; Art. 2 Abs. 2 lit. b und c PolG-OW und Organigramm Kapo OW; § 1 Abs. 2 lit. b PolG-ZG und Organigramm Kapo ZG. Die Regelung im Kanton BS stellt einen Spezialfall dar: Die Kriminalpolizei ist bei der Staatsanwaltschaft angegliedert.

---

424 Vgl. BGE 143 IV 27 E. 2.5.

---

425 BSK StPO-RIEDO/BONER, Art. 300 Rz. 4 f.

---

426 Statt vieler BGE 141 IV 87 E. 1.3.1.

---

427 BGE 137 IV 122 E. 3-3.3; SCHMID/JOSITSCH, Art. 221 Rz. 4.

---

428 Vgl. Art. 301 Abs. 1, Art. 302 Abs. 2 und Art. 306 Abs. 1 StPO; polizeiliche Feststellungen können das Ergebnis von polizeilichen Vorermittlungen gemäss kantonalem Polizeigesetz sein.

StPO abzustützen.<sup>429</sup> Straftaten von einer gewissen Schwere erfordern eine sofortige Benachrichtigung der Staatsanwaltschaft durch die Polizei.<sup>430</sup>

Im gesamten Ermittlungsverfahren untersteht die Polizei der Aufsicht durch die Staatsanwaltschaft. Die Staatsanwaltschaft hat die Verfahrensleitung inne, die Polizei ist an deren Weisungen und Aufträge gebunden.<sup>431</sup>

Gelangt die Polizei im Ermittlungsverfahren zur Einschätzung, dass ein hinreichender Tatverdacht besteht, überweist sie das Verfahren an die Staatsanwaltschaft,<sup>432</sup> die anschliessend weitere Abklärungen tätigt.<sup>433</sup> Dieser Vorgang kann in einer Untersuchungseröffnung oder Nichtanhandnahme resultieren.<sup>434</sup> Ist eine Konkretisierung des Tatverdachts angezeigt, beauftragt die Staatsanwaltschaft die Polizei mit weiteren Ermittlungen.<sup>435</sup> Im Falle der Eröffnung einer Untersuchung führt die Staatsanwaltschaft diese und kann der Polizei Aufträge erteilen.<sup>436</sup>

Der Charakter der polizeilichen Arbeit im Vorverfahren, die dann geltende Rollenverteilung zwischen Staatsanwaltschaft und Polizei und die Einhaltung prozessualer Vorgaben wie des Beschleunigungsgebots<sup>437</sup> wirken sich auf den polizeilichen Autonomiegrad und die polizeiliche Ermessensausübung aus. Diese sind in der kriminalpolizeilichen Tätigkeit stark relativiert beziehungsweise eingeschränkt. Art. 307 Abs. 4 lit. a StPO, der vorsieht, dass die Polizei nach durchgeführtem Ermittlungsverfahren auf die Berichterstattung an die Staatsanwaltschaft verzichten kann, wenn zu diesem Zeitpunkt eine spätere Nichtanhandnahme oder Sistierung des Verfahrens durch die Staatsanwaltschaft als sicher gilt, vermag daran wenig zu ändern. Der diesbezügliche polizeiliche Ermessensspielraum ist klein.<sup>438</sup>

Der Einbezug der Bevölkerung in die kriminalpolizeiliche Arbeit ist begrenzt und beschränkt sich auf die Mitwirkung in Strafverfahren als Parteien gemäss Art. 104 StPO und andere Verfahrensbeteiligte gemäss Art. 105 StPO. Hierbei handelt es sich um gesellschaftliche Partizipationsmöglichkeiten,

---

429 Vgl. Art. 306 Abs. 2 und 3 StPO.

430 Art. 307 Abs. 1 StPO; siehe auch die Beispiele bei USTER, S. 355 f.

431 Art. 16 Abs. 2, Art. 299 Abs. 1, Art. 306 Abs. 1, Art. 307 Abs. 2 StPO; siehe exemplarisch Art. 49a Abs. 2 PolG-UR.

432 Art. 307 Abs. 3 StPO; BURGER-MITTNER/BURGER, S. 171.

433 Art. 308 Abs. 1 StPO.

434 Art. 309 Abs. 1 lit. a bzw. Art. 310 Abs. 1 lit. a StPO.

435 Art. 309 Abs. 2 StPO.

436 Art. 311 Abs. 1 und Art. 312 Abs. 1 StPO.

437 Art. 6 Abs. 1 EMRK; Art. 29 Abs. 1 BV; Art. 5 StPO.

438 Dazu Art. 8 Abs. 1 StPO, der die Polizei nicht erfasst; BSK StPO-SIMMLER/MARKWALDER, Art. 307 Rz. 16; in der Praxis wird der gesetzliche Ermessensspielraum mitunter komplett eingeschränkt, siehe das Beispiel bei DEL GIUDICE, S. 126.

die von der individuellen Bereitschaft der jeweiligen Akteure abhängen und durch den Nemo-tenetur-Grundsatz und die damit verbundenen Aussage- und Mitwirkungsverweigerungsrechte und die Zeugnisverweigerungsrechte relativiert werden.<sup>439</sup> Parteien und Verfahrensbeteiligte verfügen also – in unterschiedlicher Ausprägung – über eine Handhabe, sich einem Einbezug in ein Strafverfahren zu widersetzen, der über Erscheinungs-, Anwesenheits- und Duldungspflichten hinausgeht.

Breite Teile der Gesellschaft können mittels der Öffentlichkeitsorientierung in Art. 74 StPO beziehungsweise der Mithilfe der Öffentlichkeit in Art. 211 StPO in die kriminalpolizeiliche Tätigkeit involviert werden, primär in Form der Mithilfe der Bevölkerung bei der Aufklärung von Straftaten und der Fahndung (Art. 74 Abs. 1 lit. a StPO, Art. 211 Abs. 1 StPO).<sup>440</sup> Dabei steht es der Polizei nicht zu, eigenmächtig die Bevölkerung zu informieren, sondern sie muss vorgängig die Staatsanwaltschaft um Einwilligung ersuchen.<sup>441</sup> Aufgrund ihrer Wirkmächtigkeit und hohen Eingriffsintensität in Grundrechte drängt es sich auf, die Mechanismen zur Involvierung der Öffentlichkeit in Strafverfahren an strenge Anwendungsvoraussetzungen zu knüpfen, die sich nur teilweise aus dem Gesetz ergeben,<sup>442</sup> und entsprechend zurückhaltend einzusetzen.<sup>443</sup> Die Öffentlichkeitsorientierung beziehungsweise die Mithilfe der Öffentlichkeit ist ein Instrument, um die Bevölkerung punktuell – nicht dauernd – in die Polizeiarbeit einzubeziehen.

## 2. Verkehrspolizeiliche Tätigkeit

Die verkehrspolizeiliche Tätigkeit ist Gegenstand des Bundesrechts und wird in mehreren bundesrechtlichen Erlassen geregelt: im SVG, in der VRV und SKV, im OBG und in der OBV.<sup>444</sup> Im Kern geht es bei der verkehrspolizeilichen Tätig-

---

439 Siehe Art. 113 Abs. 1 StPO für die beschuldigte Person; Art. 180 Abs. 2 i.V.m. Art. 163 Abs. 2 und Art. 168 ff. StPO für die Privatklägerschaft; Art. 166 Abs. 1 i.V.m. Art. 168 ff. StPO für die geschädigte Person; Art. 169 Abs. 4 StPO für das Opfer; Art. 163 Abs. 2 i.V.m. Art. 168 ff. StPO für die Zeugin und den Zeugen; Art. 180 Abs. 1 i.V.m. Art. 113 Abs. 1 StPO für die Auskunftsperson.

---

440 Zum genauen Verhältnis von Art. 74 Abs. 1 lit. a und Art. 211 StPO BSK StPO-MOOR/HENAUER, Art. 211 Rz. 5f.; SCHÖBER, S. 319.

---

441 Vgl. BSK StPO-SAXER/SANTSCHI KALLAY, Art. 74 Rz. 11; BSK StPO-MOOR/HENAUER, Art. 211 Rz. 28.

---

442 Die Statuierung des Kriteriums der Erforderlichkeit in Art. 74 Abs. 1 StPO legt die Einhaltung des öffentlichen Interesses und der Verhältnismässigkeit bei der Anordnung nahe, eine Begrenzung der Anwendung des Instruments auf schwere Straftaten, wie sie etwa Komm. StPO-BRÜSCHWEILER/NADIG/SCHNEEBELI, Art. 74 Rz. 2 fordert, findet sich nicht im Gesetz.

---

443 Vgl. für einige Praxisbeispiele in Form der Internetfahndung KÜNZLI, S. 7 ff.

---

444 Die Gesetzgebungskompetenz des Bundes im Strassenbereich, die auch die verkehrspolizeiliche Tätigkeit erfasst, findet sich in Art. 82 Abs. 1 BV, vgl. BSK BV-KERN, Art. 82 Rz. 6.

keit um die Aufrechterhaltung von Sicherheit und Ordnung und die Wahrnehmung der Strafverfolgung im Strassenverkehr, mithin darum, den Strassenverkehr zu überwachen und zu sichern, die Einhaltung der Verkehrsregeln zu gewährleisten und Widerhandlungen zu ahnden. Hierfür trifft die Verkehrspolizei die notwendigen Massnahmen: Sie regelt den Strassenverkehr,<sup>445</sup> sichert im Ereignisfall Unfallstellen und dokumentiert das Geschehen im Hinblick auf ein allfälliges nachfolgendes Verfahren.<sup>446</sup> Leichte Widerhandlungen gegen das SVG in Form von Übertretungen können direkt von der Polizei im Ordnungsbussenverfahren als vereinfachtem Verfahren gemäss den Bestimmungen des OBG bearbeitet werden.<sup>447</sup> Scheidet aufgrund der Schwere des Verstosses das OBG aus, gelangt das ordentliche Strafverfahren zur Anwendung, das den Bestimmungen des SVG, des StGB und der StPO folgt.<sup>448</sup>

Bei der organisatorischen Regelung der verkehrspolizeilichen Aufgabe kommt den Kantonspolizeien erneut weitgehende Autonomie zu, was sich in den kantonalen Polizeigesetzen manifestiert: Teils wird die Verkehrspolizei explizit als Organisationsabteilung erwähnt,<sup>449</sup> teils fehlt eine Nennung und zeigt erst das Organigramm die Existenz einer Organisationsabteilung an,<sup>450</sup> teils wird einzig der verkehrspolizeiliche Auftrag statuiert, ohne diesen einer Abteilung zuzuweisen.<sup>451</sup>

Das Strassenverkehrsrecht überlässt der Polizei kaum Autonomie und Ermessensspielräume. Nur gerade beim Entscheid über Erhebung von oder Verzicht auf Ordnungsbussen wird in engen Grenzen Raum für eine Ermessensausübung stipuliert.<sup>452</sup>

Der Einbezug der Bevölkerung in die verkehrspolizeiliche Tätigkeit ist beschränkt auf die Mitwirkung von Parteien und anderen Verfahrensbeteiligten und auf die Öffentlichkeitsorientierung beziehungsweise die Mithilfe der Öffentlichkeit, die den Regeln der StPO folgen (vgl. vorne, S. 84).

### 3. Sicherheitspolizeiliche Tätigkeit

Die sicherheitspolizeiliche Tätigkeit ist auf die Erkennung, Abwehr und Beseitigung von Gefahren für die öffentliche Sicherheit und Ordnung ausgerichtet.

---

445 Art. 1 Abs. 9 VRV.

446 Art. 56 Abs. 1<sup>bis</sup> VRV.

447 Art. 2 Abs. 1 i.V.m. Art. 1 Abs. 1 lit. a Ziff. 7 OBG.

448 Siehe dazu Art. 102 i.V.m. Art. 90 ff. SVG.

449 So in Art. 4 Abs. 1 lit. b PolG-UR; Art. 17 Abs. 3 RPol-TI; Art. 11 LPol-NE.

450 Siehe Organigramm Kapo ZG; Organigramm Kapo BL.

451 So in Art. 2 Abs. 1 lit. c PolG-GL.

452 WEISSENBERGER, Art. 1 Rz. 19 OBG; in BGE 109 IV 46 E. 3 werden absolute Bagatelüber-tretungen im Strassenverkehr vom Verfolgungszwang ausgenommen.

Sie folgt den Vorgaben in den kantonalen Polizeigesetzen und Polizeiverordnungen; Einflüssen von bundesrechtlichen Vorschriften entzieht sie sich weitgehend. Den Kantonen ist es freigestellt, wie sie die sicherheitspolizeiliche Tätigkeit im Rahmen ihrer Gesetzgebung in organisatorischer und praktischer Hinsicht regeln. Zu ihrer Autonomie gehört auch, dass die jeweilige Kantonspolizei befugt ist, den Umfang des sicherheitspolizeilichen Mandats überwiegend eigenständig zu definieren: vom Zeitpunkt des Beginns, über den Inhalt, bis zur Beendigung, wobei der letztgenannte Punkt häufig von der kriminalpolizeilichen Tätigkeit vorgegeben wird.

## **II. Anwendungspotenzial von Community Policing**

Auf kantonaler Ebene erweist sich die sicherheitspolizeiliche Tätigkeit als der grundsätzlich geeignetste Bereich für die Anwendung von Community Policing. Die unterschiedlichen Aufgabenstellungen und Personalbestände der kantonalen Polizeikorps beziehungsweise Polizeidichten der Kantone setzen indes der Dezentralisierung der Polizeiarbeit, einem umfangreicheren polizeilichen Aufgabenbereich und einem höheren Autonomiegrad von Polizeiangehörigen und damit einer gesteigerten polizeilichen Ermessensausübung Grenzen. In mehreren Kantonen stehen konkrete Sachzwänge den Bestrebungen für eine dezentralisierte und umfangreichere Polizeiarbeit und deren vermehrte Ausrichtung auf die Ursachen- statt Symptombekämpfung entgegen.

## **Das Polizeiwesen der Gemeinden**

Ein gewichtiger Teil der Polizeiarbeit in der Schweiz spielt sich auf Gemeindeebene ab, entweder auf eine einzelne Gemeinde oder einen Zusammenschluss von mehreren Gemeinden beschränkt, und damit auf derjenigen Staatsebene, die am bevölkerungsnächsten ist.

Kommen einer Gemeinde polizeiliche Zuständigkeiten zu, bedeutet das nicht zwangsläufig, dass eine kommunale Polizeibehörde existiert, die diese Zuständigkeiten wahrnimmt. Die Ausübung polizeilicher Aufgaben auf Gemeindeebene kann auch losgelöst von einer eigenen Polizeibehörde erfolgen. Welche Modelle dabei verbreitet sind, wird nachfolgend dargelegt.

### **I. Rechtsgrundlagen**

Die rechtlichen Grundlagen betreffend die polizeilichen Aufgaben der Gemeinden und die Frage nach ihrer Ausübung sind im Bundesrecht, im kantonalen und kommunalen Recht angelegt.

Den Ausgangspunkt bildet Art. 50 Abs. 1 BV, der die Gemeindeautonomie nach Massgabe des kantonalen Rechts gewährleistet. Das Bundesgericht erachtet die Gemeindeautonomie in einem bestimmten Sachbereich dann als gegeben, «wenn das kantonale Recht diesen nicht abschliessend ordnet, sondern ihn ganz oder teilweise der Gemeinde zur Regelung überlässt und ihr dabei eine relativ erhebliche Entscheidungsfreiheit einräumt. Die Existenz und der Umfang der Gemeindeautonomie in einem konkreten Sachbereich bestimmt sich folglich nach Massgabe des kantonalen Verfassungs- und Gesetzesrechts. Der geschützte Autonomiebereich kann sich auf die Befugnis zum Erlass oder Vollzug eigener kommunaler Vorschriften beziehen oder einen entsprechenden Spielraum bei der Anwendung kantonalen oder eidgenössischen Rechts betreffen.»<sup>453</sup>

Für das Polizeiwesen der Gemeinden sind die kantonalen Verfassungen, die kantonalen Gemeindegesetze, die kantonalen Polizeigesetze und Polizeiverordnungen sowie – falls vorhanden – die kommunalen Gemeindeordnungen und Polizeierlasse massgebend. Aus diesen Rechtssätzen wird ersichtlich, ob und in welcher Ausprägung im betreffenden Kanton polizeiliche Aufgaben der Gemeinden existieren, wer diese ausübt, und in welchem Verhältnis das kommunale Polizeiwesen zur Polizeihochheit der Kantone und damit zur Arbeit der Kantonspolizei steht.

## II. Kantonale Einheitspolizei oder Dualismus kommunaler und kantonaler Polizeibehörden

Im kantonalen Vergleich variiert die Existenz von kommunalen und interkommunalen Polizeibehörden. Vorzufinden sind zwei Systeme: Das Einheitsmodell, das sich dadurch auszeichnet, dass im betreffenden Kanton mit der Kantonspolizei einzig eine Polizeibehörde wirkt.<sup>454</sup> Und das duale Modell, in dem neben der Kantonspolizei eine oder mehrere kommunale oder interkommunale Polizeibehörden agieren. In den Kantonen Appenzell Innerrhoden, Appenzell Ausserrhoden, Bern, Basel-Stadt, Freiburg, Glarus, Luzern, Neuenburg, Nidwalden, Obwalden, Schwyz, Thurgau, Uri und Zug existiert ausschliesslich die Kantonspolizei. In den Kantonen Aargau, Basel-Landschaft, Genf, Graubünden, Jura, St. Gallen, Schaffhausen, Solothurn, Tessin, Waadt, Wallis und Zürich ist neben der Kantonspolizei mindestens eine (inter-)kommunale Polizei tätig.<sup>455</sup>

---

453 Statt vieler BGE 147 I 136 E. 2.1 m.V.

454 Vgl. für eine Definition von Einheitspolizei SCHEFFLER, S. 88.

455 Vgl. dazu ferner Polizeibestände KPKS 2024, die jedoch für den Kanton GE keinen kommunalen Polizeibestand erfasst, womit der falsche Eindruck entstehen könnte, es handle sich bei GE um einen Kanton mit Einheitspolizei.

## A. Rechtliche Grundlagen in den Kantonen und deren Auswirkungen

Die Zweiteilung in Einheitsmodell und duales Modell gründet darauf, dass die kantonalen Normen betreffend die polizeilichen Aufgaben der Gemeinden beziehungsweise die sie ausübenden Stellen uneinheitlich ausgestaltet sind.<sup>456</sup> Neben der Abwesenheit von gesetzlichen Bestimmungen zur Thematik finden sich Vorschriften, die den Gemeinden die Einrichtung einer Polizei untersagen oder ihnen Wahlfreiheit bezüglich des Entscheides einräumen.

Die Kantone Nidwalden und Appenzell Innerrhoden kennen keine entsprechenden Regelungen.

Im Kanton Schwyz ist den Gemeinden der Unterhalt einer Polizei ausdrücklich untersagt.<sup>457</sup> Das Gleiche ergibt sich implizit aus dem Wortlaut der einschlägigen Normen und der jeweiligen Gesetzessystematik in den Kantonen Bern,<sup>458</sup> Obwalden,<sup>459</sup> Glarus,<sup>460</sup> Appenzell Ausserrhoden,<sup>461</sup> Thurgau,<sup>462</sup> Neuenburg,<sup>463</sup> Uri,<sup>464</sup> Zug,<sup>465</sup> Freiburg,<sup>466</sup> Luzern<sup>467</sup> und Basel-Stadt.<sup>468</sup>

Die restlichen Kantone – allesamt Kantone mit dualem Polizeisystem – stellen den Gemeinden im Grundsatz frei, eine kommunale Polizei zu schaffen und zu unterhalten oder nicht.

In mehreren Kantonen wird diese Wahlfreiheit indes relativiert: Einerseits, indem konkrete Anforderungen an die Ausgestaltung der kommunalen Polizeibehörde gestellt werden. So müssen Gemeindepolizeien in den Kantonen Tessin und Jura einen Personalbestand von mindestens fünf Polizeiangehörigen aufweisen und weitere Kriterien erfüllen.<sup>469</sup> In den Kantonen

---

456 Vgl. auch MOECKLI, S. 638.

457 § 23 PolG-SZ.

458 Art. 1 Abs. 1 lit. b i.V.m. Art. 19 und Art. 22 PolG-BE.

459 Art. 1 Abs. 1 PolG-OW.

460 Art. 36 und Art. 37 PolG-GL.

461 Art. 33 Abs. 1 und Art. 34 PolG-AR.

462 § 3 Abs. 2 PolG-TG und § 38 Abs. 1 PolV-TG.

463 Art. 28 und Art. 29 LPol-NE.

464 Art. 57 Abs. 1 PolG-UR.

465 §§ 16 f. POG-ZG.

466 Widersprüchlich Art. 5 PolG-FR, präziser Art. 2 Richtlinie FR Zusammenarbeit Kapo und Gemeindepolizeien, worin der Grundsatz der Einheitspolizei in FR statuiert wird und allfällige Gemeindepolizeien, wie etwa die Stadtpolizei Murten, als «Korps örtlicher Sicherheitsassistenten» definiert werden.

467 § 23 Abs. 1 PolG-LU; siehe auch Botschaft RR LU Aktualisierung Polizeirecht, S. 19; § 11 Verordnung über den Gebührenbezug der Luzerner Polizei ist veraltet, aber noch nicht aufgehoben worden.

468 § 6 Abs. 1 und § 68 Abs. 1 PolG-BS.

469 Art. 3 Abs. 1 lit. a LCPol-TI; Art. 3 Abs. 2 LPol-JU.

Wallis und Waadt wird von den Gemeindepolizeien nebst anderem verlangt, dass sie eine dauerhafte Einsatzbereitschaft gewährleisten.<sup>470</sup> Andererseits wird die Wahlfreiheit dadurch relativiert, dass das kantonale Recht verschiedene Modelle für die Ausübung der kommunalen Polizeiarbeit vorgibt, aus denen die Gemeinden – je nach kantonaler Regelung – entweder zwingend oder fakultativ wählen. Verbreitet sind dabei verschiedene Optionen, die zuweilen auch kombiniert werden können: die Einrichtung einer kommunalen Polizei, die Schaffung einer interkommunalen Polizei mit anderen Gemeinden respektive der Beitritt einer Gemeinde zu einer solchen, der Einkauf von polizeilichen Leistungen bei der Kantonspolizei, das Beauftragen von staatlichen Sicherheitsassistenten, der Beizug von privaten Sicherheitskräften (dazu eingehend hinten, S. 115 ff.).<sup>471</sup>

Die Konstellation, dass eine Gemeinde im dualen Polizeisystem keine Polizei unterhält, adressieren einige kantonale Polizeigesetze gesondert und statuieren daran anknüpfende Rechtsfolgen: In einem Teil der Kantone erfüllt die Kantonspolizei diesfalls sämtliche gemeindepolizeilichen Aufgaben oder Teile davon, wobei aus den entsprechenden Gesetzen nicht immer ersichtlich wird, ob und zu welchem Zeitpunkt Kosten für das Gemeinwesen anfallen.<sup>472</sup> Weiter besteht die bereits erwähnte Möglichkeit, polizeiliche Leistungen bei der Kantonspolizei einzukaufen. In den Kantonen Solothurn und Genf bleibt die Thematik im Gesetz unbehandelt.

## B. Die Gemeinde(-polizei) im dualen Polizeisystem

Wie aufgezeigt, kommt Gemeinwesen in Kantonen mit dualen Polizeisystem in den Grenzen des kantonalen Rechts Wahlfreiheit bezüglich der Schaffung

---

470 Art. 34 Abs. 1 lit. c LOPV-VD; Art. 75 Abs. 2 und 3 PolG-VS.

471 Siehe etwa § 19 Abs. 1 lit. a-c i.V.m. § 3 Abs. 2 PolG-AG; Art. 3 Abs. 2, Art. 5 Abs. 3 und Art. 34 PolG-GR; Art. 16 und Art. 13 LOPV-VD; § 4a, § 7f und § 52 PolG-BL und § 5a Abs. 1 lit. j PolV-BL; Art. 3 Abs. 3, Art. 25 Abs. 1, Art. 26, Art. 27 und Art. 30 Abs. 4 LPol-JU; Art. 10 Abs. 3 PolG-SH; § 3 Abs. 1 und § 5 Abs. 1 POG-ZH. Die Möglichkeit des Leistungseinkaufs bei der Kantonspolizei und des Beauftragens von staatlichen Sicherheitsassistenten ist auch in mehreren Kantonen verbreitet, die dem Modell der Einheitspolizei angehören, siehe § 24 Abs. 2 PolG-SZ; § 23 Abs. 1 PolG-LU; § 17 POG-ZG; § 3 Abs. 2 PolG-TG i.V.m. §§ 38 ff. PolV-TG; Art. 32 Abs. 1 PolV-GL; Art. 29 LPol-NE; Art. 22 PolG-BE.

472 So etwa Art. 26 Abs. 1 PG-SG: Der Wortlaut und Art. 26 Abs. 3 PG-SG implizieren, dass dies zumindest im Rahmen des gesetzlichen Grundauftrags (Art. 13 Abs. 1 PG-SG; Art. 52<sup>bis</sup> Abs. 1 PV-SG) kostenlos erfolgt; klarer die Regelungen in § 3 Abs. 3 i.V.m. § 31 POG-ZH und in § 1 ff. Verordnung über die Entschädigung für gemeindepolizeiliche Aufgaben ZH; Art. 27 LPol-JU i.V.m. Art. 5 Ordonnance sur la collaboration entre la police cantonale et les communes JU; Art. 76 i.V.m. Art. 81 Abs. 1 PolG-VS.

und Unterhaltung einer kommunalen Polizeibehörde zu. Dem Entscheid wird das einzelne Gemeinwesen Bedarfs- und Finanzierungsüberlegungen zugrunde legen, wobei diese massgeblich von den rechtlichen Rahmenbedingungen in den Kantonen determiniert werden.

Verallgemeinernde Aussagen zu treffen, erweist sich als schwierig, als Grundsatz dürfte dennoch Folgendes festgehalten werden können: In städtischen, bevölkerungsreichen Gemeinden besteht eher Bedarf für eine kommunale Polizeibehörde und sind die notwendigen Finanzierungsmittel eher vorhanden als in bevölkerungsarmen und finanzschwachen Gemeinden.<sup>473</sup>

Existiert in einer Gemeinde eine Polizeibehörde, steht diese zur jeweiligen Kantonspolizei in einem Unterordnungsverhältnis. Diese Hierarchisierung ergibt sich aus dem Grundsatz der Polizeihochheit der Kantone und lässt sich verschiedentlich im kantonalen Recht feststellen: So weisen mehrere Polizeigesetze die Leitung von gemeinsamen Einsätzen der Kantonspolizei zu und ordnen die kommunale Polizei deren Befehlen unter.<sup>474</sup> Im Kanton St. Gallen können in Ausnahmesituationen Polizeikräfte der Gemeinden der Verfügungsmacht des Kantons unterstellt werden,<sup>475</sup> ähnliche Regelungen finden sich in den Kantonen Aargau und Genf.<sup>476</sup> Im Kanton Wallis kann die Gemeindepolizei verpflichtet werden, bei Einsätzen zur Aufrechterhaltung der Ordnung und der öffentlichen Sicherheit mit der Kantonspolizei zusammenzuarbeiten.<sup>477</sup> Im Übrigen ist das Verhältnis zwischen kommunaler und kantonaler Polizei ganz generell von Koordination und Zusammenarbeit geprägt.<sup>478</sup>

Die kommunale Polizei wird nicht automatisch vom Anwendungsbereich des kantonalen Polizeigesetzes erfasst. Das kantonale Polizeigesetz oder Teile davon gelten nur dann für die kommunale Polizei, wenn dies im kantonalen Recht festgehalten ist oder das kommunale Polizeirecht das kantonale Polizeirecht oder Bestimmungen davon für anwendbar erklärt.<sup>479</sup>

---

<sup>473</sup> Vgl. auch MORANT, S. 48.

<sup>474</sup> Vgl. § 2 Abs. 3 PolG-AG; Art. 8 LAPM-GE; Art. 22 Abs. 4 LPol-JU; § 27 Abs. 1 POG-ZH, siehe aber die Ausnahmen betreffend die Stadtpolizeien Zürich und Winterthur in § 27 Abs. 2 POG-ZG.

<sup>475</sup> Art. 7 Abs. 1 PG-SG.

<sup>476</sup> § 9 Abs. 2 PolG-AG; Art. 4 Abs. 2 LAPM-GE.

<sup>477</sup> Art. 75 Abs. 1 PolG-VS; ähnlich die Regelung in Art. 5 Abs. 1 PolG-GR.

<sup>478</sup> Vgl. § 7k Abs. 2 PolG-BL; §§ 24 ff. POG-ZH und § 52 Abs. 3 PolG-ZH; Art. 11 PolG-SH und § 3 Abs. 1 und § 4 PolV-SH; Art. 25 Abs. 1 PG-SG; § 5 Abs. 1, § 8 Abs. 1 und § 9 Abs. 1 PolG-AG; Art. 1 ff. LCPol-TI; Art. 1a Abs. 1 LPol-VD; Art. 9 Abs. 4 LPol-JU.

<sup>479</sup> Siehe dazu die unterschiedlichen Systeme in den Kantonen: § 2 Abs. 1 PolG-ZH; § 24 Abs. 1 PolG-SO; § 1 Abs. 1 und 2 PolG-AG; Art. 25 Abs. 1 LPol-TI; Art. 1 Abs. 3 PolG-VS.

### C. Die Gemeinde im System der Einheitspolizei: Möglichkeit der Errichtung einer kommunalen Polizei?

Ob auch Gemeinden in Kantonen mit Einheitspolizei befugt sind, eine kommunale Polizeibehörde zu schaffen und zu unterhalten, mit der Konsequenz, dass im Kanton ein duales Polizeisystem entstünde, ist soweit ersichtlich weder in der Literatur thematisiert worden noch finden sich Anwendungsfälle aus der Praxis.

Die Frage ist durch Auslegung der kantonalen Bestimmungen betreffend die polizeilichen Aufgaben der Gemeinden zu klären. Dabei gelangt ein Methodenpluralismus zur Anwendung, der je nach Kanton zu unterschiedlichen Resultaten führen kann.

In den Kantonen Schwyz, Bern, Obwalden, Glarus, Appenzell Auser rhoden, Thurgau, Neuenburg, Uri, Zug, Freiburg, Luzern und Basel-Stadt ist das Ansinnen durch den Wortlaut der einschlägigen Regelungen und die Gesetzes-systematik wohl ausgeschlossen (vgl. vorne, S. 89). Dass hier das kantonale Recht den Sachbereich des kommunalen Polizeiwesens nicht abschliessend geregelt hat und somit der Gemeinde zur Regelung überlässt, mithin Gemeindeautonomie besteht, ist unwahrscheinlich. Und auch in den Kantonen Nidwalden und Appenzell Innerrhoden, in denen Regelungen gänzlich fehlen, ist zweifelhaft, dass die Möglichkeit der Bildung einer kommunalen Polizei besteht.

In Kantonen mit Einheitspolizei werden allfällige Interessen der Gemeinwesen an erhöhten polizeilichen Leistungen, die auch und gerade in der Errichtung eigener Polizeibehörden zum Ausdruck gelangen können, nicht ausreichend berücksichtigt. Der gesetzliche Ist-Zustand bildet allein das kantonale Interesse an Einheitlichkeit und Zentralisierung im Polizeiwesen ab.<sup>480</sup>

Ob dieses rigide System dem Einzelfall gerecht wird, ist fraglich. Gemeinden, die ein Mehr an polizeilichen Leistungen anstreben, verbleiben – wenn überhaupt – zwei Optionen: der kostenpflichtige Bezug von Leistungen der Kantonspolizei, die unter Umständen nicht über genügend freie Kapazitäten verfügt,<sup>481</sup> oder das Beauftragen von privaten Sicherheitsunternehmen (dazu eingehend hinten, S. 94 ff. und 115 ff.).

Gemeinden im System der Einheitspolizei sind gegenüber Gemeinden im dualen Polizeisystem in ihren Wahlmöglichkeiten eingeschränkt und hinsichtlich der Ausübung einer dezentralisierten, bevölkerungsnahen Polizei(-arbeit) schlechter gestellt.

---

480 Vgl. dazu die Überschrift «V. Einheitlichkeit der Polizei» im PolG-SZ.

481 § 4a Abs. 2 PolG-BL erwähnt die Problematik ausdrücklich.

### III. Versuch der Typisierung kommunaler Polizeiaufgaben und Polizeibehörden

Idealtypische kommunale Polizeiaufgaben und Polizeibehörden existieren nicht.<sup>482</sup> Ebenso wenig ist es möglich, pauschale Aussagen über das genaue Verhältnis von kommunalen Polizeiaufgaben und Polizeibehörden zur Kantonspolizei und den von ihr wahrgenommenen Aufgaben zu treffen. Art und Umfang der kommunalen Polizeiaufgaben, die Frage nach ihrer Ausübung und die Abgrenzung zur kantonalen Polizeiarbeit müssen für jede Gemeinde gesondert im Lichte der massgebenden Rechtsgrundlagen bestimmt werden.

Nachfolgend wird versucht, die kommunalen Polizeiaufgaben und Polizeibehörden zu typisieren. Angesichts von 2131 Gemeinden<sup>483</sup> und schätzungsweise 300 kommunalen Polizeien<sup>484</sup> in der Schweiz besteht kein Anspruch auf Vollständigkeit.

#### A. Typus 1: Keine oder einzig punktuelle Zuständigkeit von Gemeinden für polizeiliche Aufgabenerfüllung, Abwesenheit (inter-)kommunaler Polizeibehörden

Die Kantone Luzern,<sup>485</sup> Schwyz,<sup>486</sup> Obwalden,<sup>487</sup> Nidwalden,<sup>488</sup> Zug,<sup>489</sup> Basel-Stadt,<sup>490</sup> Appenzell-Innerrhoden,<sup>491</sup> Thurgau,<sup>492</sup> Uri,<sup>493</sup> Glarus<sup>494</sup> und

---

482 Siehe dazu nur schon die teils gewichtig voneinander abweichenden Umschreibungen von Polizeiaufgaben der Gemeinden in der kantonalen Gesetzgebung: §§ 17 ff. POG-ZH; Art. 10 PolG-BE; § 23 Abs. 1 PolG-LU; Art. 57 PolG-UR; Art. 37 Abs. 1 PolG-GL; § 16 Abs. 1 POG-ZG m.V.; §§ 6 ff. PolG-BL; Art. 10 PolG-SH; Art. 33 Abs. 1 PolG-AR; Art. 13 PG-SG; Art. 3 PolG-GR; § 4 PolG-AG und §§ 2 ff. PolD-AG; Art. 107 LOC-TI und Art. 23 RALOC-TI; Art. 7 LOPV-VD; Art. 73 f. PolG-VS; Art. 28 LPol-NE; Art. 5 und Art. 10A LAPM-GE; Art. 8 ff. und Art. 23 LPol-JU und Art. 1 Décret sur la police locale JU.

---

483 Die 2131 Gemeinden der Schweiz am 1.1.2024.

---

484 Dabei handelt es sich um eine Schätzung des Bundesamts für Polizei fedpol, wobei nicht ersichtlich wird, welche Kriterien für die Qualifizierung als Gemeindepolizei erfüllt sein müssen.

---

485 Siehe § 23 Abs. 1 PolG-LU.

---

486 Siehe § 13 Abs. 1 KV-SZ; § 23 PolG-SZ.

---

487 Siehe Art. 1 Abs. 1 PolG-OW.

---

488 Der Kanton NW kennt keine gesetzlichen Bestimmungen betreffend die polizeilichen Aufgaben der Gemeinden.

---

489 Siehe § 16 POG-ZG und Anhang: Aufgabenteilung Kanton – Gemeinden.

---

490 Siehe § 24 Abs. 1 KV-BS; § 6 Abs. 1 und § 68 Abs. 1 PolG-BS, ein solcher Vertrag liegt soweit ersichtlich nicht vor.

---

491 Der Kanton AI kennt keine gesetzlichen Bestimmungen betreffend die polizeilichen Aufgaben der Gemeinden.

---

492 Siehe § 3 Abs. 2 und § 4 Abs. 1 PolG-TG und § 38 Abs. 1 PolV-TG.

---

493 Siehe Art. 57 Abs. 1 PolG-UR.

---

494 Siehe Art. 36 und Art. 37 PolG-GL.

Appenzell-Ausserrhoden<sup>495</sup> haben gemein, dass sich hier weder kommunale Polizeierlasse noch kommunale Polizeibehörden finden und die Ausübung sicherheits-, verkehrs- und kriminalpolizeilicher Aufgaben ganz oder fast ausschliesslich der Kantonspolizei obliegt. Wenn überhaupt, nehmen Gemeinden in den betreffenden Kantonen nur vereinzelte polizeiliche Aufgaben wahr, etwa im Bereich des (ruhenden) Verkehrs oder der Verwaltungs- beziehungsweise Spezialpolizei.<sup>496</sup>

## **B. Typus 2: Teils umfangreiche Wahrnehmung polizeilicher Aufgaben in den Gemeinden durch (inter-)kommunale Polizeibehörden, Assistenten bzw. Agenten für öffentliche Sicherheit, private Sicherheitsdienste und ähnliche**

In den Kantonen St. Gallen,<sup>497</sup> Graubünden,<sup>498</sup> Wallis,<sup>499</sup> Jura,<sup>500</sup> Genf,<sup>501</sup> Solothurn,<sup>502</sup> Zürich,<sup>503</sup> Schaffhausen,<sup>504</sup> Basel-Landschaft<sup>505</sup> und Waadt<sup>506</sup> nehmen die Gemeinden gehäuft sicherheitspolizeiliche und verkehrspolizeiliche und vereinzelt kriminalpolizeiliche<sup>507</sup> Tätigkeiten wahr.

Der genaue Umfang des kommunalpolizeilichen Mandats und die ausübenden Stellen variieren: Selbst in Gemeinden, die demselben Kanton angehören, sind gewichtige Unterschiede in der polizeilichen Aufgabenerfüllung

---

495 Siehe Art. 28 Abs. 1 KV-AR; Art. 33 Abs. 1 und Art. 34 PolG-AR.

496 Siehe § 6 Abs. 1 PolG-BS; § 4 Abs. 1 PolG-TG i.V.m. § 42 PolV-TG; Art. 57 Abs. 1 PolG-UR; Art. 37 Abs. 1 PolG-GL; Art. 33 Abs. 1 PolG-AR.

---

497 Siehe Art. 13 Abs. 1 und Art. 23 ff. PG-SG.

---

498 Siehe Art. 79 Abs. 1 KV-GR; Art. 3 PolG-GR; Art. 35 ff. PolV-GR.

---

499 Siehe Art. 6 Abs. 1 lit. b GG-VS; Art. 1 Abs. 1 lit. b und Art. 72 ff. PolG-VS.

---

500 Siehe Art. 3 Abs. 2, Art. 8 Abs. 4, Art. 12 Abs. 3, Art. 23, Art. 127 Abs. 3 LPol-JU; Art. 1 ff. Ordonnance sur la collaboration entre la police cantonale et les communes JU; Art. 1 ff. Décret sur la police locale JU.

---

501 Siehe Art. 184 Abs. 2 Cst-GE; Art. 1 ff. LAPM-GE; Art. 1 ff. RAPM-GE.

---

502 Siehe § 23 Abs. 1 PolG-SO.

---

503 Siehe Art. 100 KV-ZH; § 1 ff. POG-ZH.

---

504 Siehe Art. 80 KV-SH; Art. 2 Abs. 2 lit. c GG-SH; Art. 8 Abs. 1 lit. b und c i.V.m. Art. 10 Abs. 1 und 2 PolG-SH.

---

505 Siehe § 92 Abs. 1 KV-BL; § 42 Abs. 3 und § 44 GemG-BL; § 3a und § 7f PolG-BL.

---

506 Art. 44 Abs. 2 Cst-VD; Art. 43 LC-VD; Art. 1 Abs. 4 LPol-VD; Art. 1a Abs. 1 LPol-VD; Art. 4 Abs. 1 lit. b und Abs. 3 LOPV-VD.

---

507 Dazu insbesondere § 20 lit. a POG-ZH und §§ 1 ff. Verordnung über die kriminalpolizeiliche Aufgabenteilung ZH; weiter § 4 Abs. 2 und Abs. 3 Vereinbarung über die Zusammenarbeit und die Kompetenzabgrenzung zwischen der Polizei Kanton Solothurn und den Stadtpolizeien Grenchen und Solothurn; Art. 13 Abs. 1 lit. c PG-SG; Art. 74 Abs. 1 lit. b PolG-VS; Art. 10A LAPM-GE.

und – damit zusammenhängend – in der Grösse und im Professionalisierungsgrad der Polizeibehörden auszumachen.<sup>508</sup> Neben diesen nehmen verbreitet Sicherheitsassistenten,<sup>509</sup> Polizeidienste,<sup>510</sup> Ordnung und Sicherheit,<sup>511</sup> Ordnungsdienste<sup>512</sup> und private Sicherheitsdienste Teile der Polizeiaufgaben wahr oder zumindest ist diese Möglichkeit im kommunalen Recht vorgesehen.<sup>513</sup>

Wie die nachfolgenden Artikel aus dem Reglement über Ruhe, Ordnung und Sicherheit der Gemeinde Rorschacherberg im Kanton St. Gallen exemplarisch illustrieren, sind die an private Sicherheitsunternehmen übertragenen Aufgaben und Befugnisse mitunter weitreichend, grundrechtssensibel und räumen den privaten Sicherheitskräften aufgrund der unbestimmten Rechtsbegriffe grosse Ermessensspielräume ein:

## VI. Gemeindepolizeiliche Aufgaben und Befugnisse

### Art. 38 gemeindepolizeiliche Aufgaben

Die Gemeinde kann die Erfüllung gemeindepolizeilicher Aufgaben gemäss Art. 13 des Polizeigesetzes an einen privaten Sicherheitsdienst übertragen. Das Auftragsverhältnis ist in einer speziellen Vereinbarung zu regeln.

### Art. 39 Bewaffnung, Zwangsanwendung

Die Mitarbeitenden des privaten Sicherheitsdienstes dürfen bei der Ausübung gemeindepolizeilicher Aufgaben keine Schusswaffen tragen.

Zwecks Selbstverteidigung dürfen sie mit einem Gummiknüppel oder Pfefferspray ausgerüstet sein.

### Art. 40 Befugnisse

Die Gemeinde kann dem privaten Sicherheitsdienst für die Ausübung gemeindepolizeilicher Aufgaben unter Vorbehalt von Art. 39 folgende Befugnisse übertragen:

- a) Kontrolle des ruhenden Verkehrs und Verkehrsregelung vor Ort;
- b) Kontrolle und Betreuung der Parkuhren und Ticketautomaten;

---

508 Vgl. dazu etwa Art. 3 Abs. 1 Organisations- und Dienstreglement Stapo St. Gallen, der für diese einen durchgehenden Dienstbetrieb vorsieht; vgl. weiter § 14 Abs. 1 i.V.m. § 22 lit. a POG-ZH, welche die Stadtpolizeien Zürich und Winterthur jeweils zum Betrieb von eigenen Notrufzentralen verpflichten.

---

509 Siehe etwa Art. 25 Abs. 1 i.V.m. Art. 19 LPol-JU, für einen konkreten Anwendungsfall siehe die Gemeinde Courroux.

---

510 Ein solcher findet sich in der Gemeinde Rapperswil-Jona (SG).

---

511 Ein solcher findet sich in der Gemeinde Olten (SO).

---

512 Ein solcher findet sich in der Gemeinde Arlesheim (BL).

---

513 Siehe etwa Art. 35 f. Reglement über Ruhe, Ordnung und Sicherheit der Gemeinde Wittenbach.

- c) Bussenerhebung auf der Stelle gemäss Art. 169 des Strafprozessgesetzes und Art. 10 der Strafprozessverordnung;
- d) Aufnahme der Personalien von Personen, die sich auffällig verhalten;
- e) Festhalten von Personen bis zum Erscheinen der Polizei oder Führen von angehaltenen Personen zum Polizeiposten, wenn sie sich auffällig verhalten, keine Angaben machen oder unrichtiger Angaben verdächtigt werden und ihre Identität nicht auf andere Weise feststellbar ist;
- f) Aufgreifen von Jugendlichen und Übergabe an Erziehungsberechtigte gemäss Art. 22;
- g) Wegweisung von Personen gemäss Art. 41;

#### **Art. 41 Wegweisung**

Der beauftragte Sicherheitsdienst kann vorübergehend Personen von einem Ort wegweisen oder fernhalten, wenn:

- a) sie ernsthaft und unmittelbar gefährdet sind;
- b) sie den Einsatz von Polizeikräften, Feuerwehr oder Rettungsdiensten behindern;
- c) sie die Polizei an der Durchsetzung vollstreckbarer Anordnungen hindern;
- d) der begründete Verdacht besteht, dass sie oder die Ansammlung, der sie zuzurechnen sind, die öffentliche Sicherheit und Ordnung gefährden oder stören, namentlich wenn sie:
  1. Dritte gefährden, belästigen oder an der bestimmungsgemässen Nutzung des öffentlich zugänglichen Raums hindern;
  2. unter Einfluss von Alkohol oder anderer Mittel mit berauschender Wirkung öffentliches Ärgernis erregen.

Hinzu kommt, dass gestützt auf die kommunalen Polizeireglemente und weitere frei verfügbare Quellen kaum je eruiert werden kann, ob und was für private Sicherheitsunternehmen in den betreffenden Gemeinden wirken und wie die Auftragsverhältnisse ausgestaltet sind.<sup>514</sup> Weiter zeigt sich, dass die Polizeiausbildung oder eine vergleichbare Ausbildung für die Ausübung von polizeilichen Aufgaben auf Gemeindeebene nur dann vorausgesetzt ist, wenn eine solche vom Kanton oder Gemeinwesen verlangt wird.<sup>515</sup> Gemeindepolizeiangehörige können somit nicht ausnahmslos und automatisch als Polizeiangehörige im organisatorischen Sinne qualifiziert werden. Oder, plakativ formuliert: Wo auf Gemeindeebene Polizei draufsteht, ist nicht immer Polizei drin.

---

514 Vergleichsweise transparent sind etwa die Gemeinde Thusis (GR) und die Gemeinde Bonaduz (GR).

515 Wie etwa in § 19 Abs. 2 DR Stapo Solothurn; § 4 Abs. 1 POG-ZH; Art. 7 Abs. 1, 2 und 3 DR Stapo Affoltern am Albis; Art. 9 Abs. 1 DR Stapo Adliswil; § 7g Abs. 1 lit. a PolG-BL.

### C. Typus 3: Umfangreiche Wahrnehmung polizeilicher Aufgaben in sämtlichen Gemeinden durch (inter-)kommunale Polizeibehörden

In den Kantonen Aargau<sup>516</sup> und Tessin<sup>517</sup> sind ausnahmslos alle Gemeinden Trägerinnen von (inter-)kommunalen Polizeibehörden: Entweder, indem sie eine eigene, kommunale Polizei unterhalten, oder indem sie als Vertragspartnerin einer interkommunalen Polizei fungieren. Zur (inter-)kommunalen Polizeitätigkeit zählen Aufgaben im Bereich der Sicherheits-, Verkehrs- und Kriminalpolizei.<sup>518</sup> Die lückenlose Verbreitung von (inter-)kommunalen Polizeibehörden im Aargau und Tessin schliesst aber nicht aus, dass die Gemeinden zusätzlich private Sicherheitsdienste mit der Erfüllung polizeilicher Aufgaben beauftragen. Im Kanton Aargau sind diese auf nichthoheitliche polizeiliche Aufgaben, im Kanton Tessin auf Sicherheitsaufgaben von geringer Bedeutung beschränkt.<sup>519</sup>

### D. Spezialfälle

Die kommunalen Polizeiaufgaben und Polizeibehörden in den Kantonen Freiburg, Neuenburg und Bern entziehen sich der Einteilung und sind als Spezialfälle zu qualifizieren.

#### 1. Kanton Freiburg

Obschon im Kanton Freiburg der Grundsatz der Einheitspolizei gilt, existieren auf kommunaler Ebene Polizeien und Polizeierlasse.<sup>520</sup> Was zunächst wie ein unauflösbarer Widerspruch erscheint, lässt sich damit erklären, dass in Freiburg Gemeindepolizeien nicht als Polizeibehörden im organisatorischen Sinn gelten, wie dies die Bezeichnung nahelegt, sondern als Korps örtlicher Sicherheitsassistenten definiert werden, die aus Sicherheitsassistenten bestehen (dazu eingehend hinten, S. 121 ff.).<sup>521</sup>

#### 2. Kanton Neuenburg

Auch im Kanton Neuenburg finden sich kommunale Polizeierlasse, wohingegen kommunale Polizeibehörden fehlen. Für die Ausübung kommunalpolizeilicher

---

516 Siehe § 27 Abs. 1 KV-AG; § 1 Abs. 1 PolG-AG.

517 Siehe Art. 107 LOC-TI; Art. 23 RALOC-TI; Art. 1 Abs. 3 LPol-TI; Art. 25 Abs. 1 LPol-TI; Art. 1 ff. LCPol-TI; Art. 1 ff. RLCPol-TI.

518 Siehe § 2 ff. und insbesondere auch § 6 PolD-AG; Art. 2 RLCPol-TI m.V. auf den Anhang.

519 § 19 Abs. 2 i.V.m. § 27 Abs. 2 PolG-AG; Art. 3 LPPS-TI i.V.m. Art. 3 RLPPS-TI.

520 Siehe etwa die Stadtpolizei Murten oder die Police communale de Marly.

521 Art. 2 Richtlinie FR Zusammenarbeit Kapo und Gemeindepolizeien.

Aufgaben, wozu in der Hauptsache sicherheits- und verkehrspolizeiliche Tätigkeiten zählen, können die Gemeinden Sicherheitsassistentinnen beauftragen, die der kantonalen Regelung unterliegen.<sup>522</sup>

### 3. Kanton Bern

Im Kanton Bern weist das kantonale Recht die Erfüllung sicherheitspolizeilicher Aufgaben integral den Gemeinden zu, duldet jedoch keine kommunalen Polizeibehörden.<sup>523</sup> Die Gemeinden haben die Möglichkeit, polizeiliche Leistungen bei der Kantonspolizei einzukaufen.<sup>524</sup> Auf Gesuch hin kann die kantonale Sicherheitsdirektion den Gemeinden die Ausübung bestimmter Teilbereiche der kommunalpolizeilichen Aufgaben übertragen, so etwa die Überwachung des ruhenden Verkehrs mit Bussenerhebung und Bussenerhebungen bei Verstössen gegen die öffentliche Ordnung.<sup>525</sup> Die Aufgabenübertragung ist an Voraussetzungen in persönlicher und fachlicher Hinsicht gebunden: Die die Aufgaben ausübende Person muss handlungsfähig sein; sie darf nicht wegen eines Verbrechens oder Vergehens vorbestraft sein, das der ordnungsgemässen Ausübung der übertragenen Aufgaben entgegensteht; gegen sie darf kein betreibungsrechtliches Verfahren hängig sein und dürfen keine Konkurse oder Verlustscheine vorliegen, die der ordnungsgemässen Ausübung der übertragenen Aufgaben entgegenstehen.<sup>526</sup> Der Nachweis der fachlichen Eignung erfolgt mit der Absolvierung eines von der Kantonspolizei angebotenen Instruktionkurses, wobei Ausnahmen von diesem Erfordernis möglich sind.<sup>527</sup> Zur Aufrechterhaltung der öffentlichen Sicherheit sind die Gemeinden im Kontext bestimmter Phänomene (Abfall, Nachtruhestörung, unanständiges Benehmen etc.) befugt, Identitätsfeststellungen durch persönlich und fachlich geeignete Mitglieder des Gemeinderates, der ständigen Kommissionen oder durch Gemeindepersonal vorzunehmen.<sup>528</sup> Die Androhung oder Anwendung von Zwang ist untersagt.<sup>529</sup>

---

522 Art. 28 ff. LPol-NE.

523 Art. 10 Abs. 1 i.V.m. Art. 8 Abs. 2 lit. a-d PolG-BE; vgl. auch Art. 37 Abs. 1 KV-BE.

524 Art. 22 Abs. 1 PolG-BE.

525 Siehe Art. 34 ff. PolG-BE i.V.m. Art. 10 ff. PolV-BE.

526 Art. 15 PolV-BE.

527 Art. 16 Abs. 1 und 2 PolV-BE.

528 Art. 75 Abs. 1 PolG-BE i.V.m. Art. 40 f. PolV-BE.

529 Art. 12 Abs. 1 und 2 PolG-BE.

#### **IV. Anwendungspotenzial von Community Policing**

Die Analyse des Polizeiwesens der Gemeinden bestärkt die bereits im Kapitel zur kantonalen Polizeihochheit gewonnene Erkenntnis, wonach das Anwendungspotenzial von Community Policing in der Schweiz limitiert ist (vgl. vorne, S. 87). Die Gemeinden als dezentralster Teil des föderalen Staatsgefüges finden stark ungleiche Bedingungen in Bezug auf die Organisation einer eigenen Polizei vor. In mehreren Kantonen ist ihr Spielraum hinsichtlich der Errichtung und Unterhaltung einer kommunalen Polizeibehörde beschränkt, wodurch die Dezentralisierung der Polizei(-arbeit) gehemmt wird.

Weiter hat sich gezeigt, dass das Polizeiwesen der Gemeinden vielerorts nicht von Polizeiangehörigen im organisatorischen Sinn wahrgenommen wird, sondern von Angehörigen privater Sicherheitsunternehmen, von Sicherheitsassistentinnen und Gemeindepersonal, was aus rechtsstaatlicher Perspektive nicht unproblematisch ist.

Im folgenden Kapitel werden diese Erkenntnisse und weitere ausgewählte Themenbereiche der kantonalen und (inter-)kommunalen Polizei vertiefter untersucht. Dadurch soll einerseits herausgefunden werden, in welchen Bereichen der Einbezug der Bevölkerung in die Polizei(-arbeit) bereits realisiert wird und vermehrt realisiert werden könnte, zumal diesem als einzigem Bestandteil von Community Policing keine grundsätzlichen rechtlichen Hindernisse in den Kantonen und Gemeinden entgegenstehen. Andererseits soll so der Begriff der bevölkerungsnahen Polizei(-arbeit) um mögliche weitere Eigenschaften ergänzt werden, die über Community Policing hinausgehen und somit ermöglichen, die Forschungsfrage zu beantworten.



# Teil 5: Ausgewählte Themenbereiche der kantonalen und kommunalen Polizei(-arbeit)

## Auswahl und Ausbildung von kantonalen Polizeiangehörigen

Das Erscheinungsbild der Polizei und ihre Wahrnehmung in der Öffentlichkeit werden wesentlich durch die Auswahl und Ausbildung der angehenden Polizistinnen bestimmt, schliesslich sind sie es, die im täglichen Einsatz die Institution Polizei und somit das staatliche Zwangsmonopol repräsentieren.<sup>530</sup>

In der Auswahlphase wird, auf der Grundlage von verschiedenen zu erfüllenden Anforderungen, abgeklärt und geprüft, wer für den Polizeiberuf als geeignet erscheint. Nach der erfolgreich absolvierten Auswahlphase erfolgt der Übertritt in die Ausbildungsphase, in der vermittelt wird, wie und nach welchen Grundsätzen die Polizeiarbeit auszuüben ist. Während der Ausbildungsphase stehen die angehenden Polizisten formell im Rang von Polizeiaspiranten beziehungsweise Polizeianwärtern<sup>531</sup> und sind vom jeweiligen Polizeikorps befristet angestellt. Die Grundausbildung dauert schweizweit zwei Jahre; sie wird hälftig zuerst an einer Polizeischule und danach als Praxisjahr im Polizeikorps absolviert und jeweils mit einer Vor- und Hauptprüfung abgeschlossen. Bei erfolgreichem Abschluss wird der geschützte Titel «Polizistin/Polizist mit eidgenössischem Fachausweis» verliehen. Anschliessend erfolgen die definitive Aufnahme in das entsprechende Polizeikorps und in der Regel eine unbefristete Anstellung.<sup>532</sup>

---

530 Vgl. ferner FELTES, *Polizeiliche Ausbildung*, S. 502.

531 Für eine Definition von Polizeiaspiranten siehe etwa Art. 52 Abs. 1 und 2 PolV-VS; für eine Definition von Polizeianwärtern siehe etwa Art. 5 lit. ci.V.m. Art. 10 PolR-UR; die Kapo BL differenziert derweil zwischen Polizeiaspiranten und Polizeianwärtern, § 9 Abs. 1 lit. b und b<sup>bis</sup> PolG-BL.

532 Zum Ganzen Art. 10 ff. PV-SG; §§ 10 f. PolG-SO; Art. 34 PolV-TG; Art. 34 Abs. 1 RPoL-TI; Art. 1 ff. Verordnung über den Status von Polizeiaspirantinnen und Polizeiaspiranten und von Polizistinnen und Polizisten in Ausbildung FR; Prüfungsordnung Berufsprüfung Polizistin/Polizist, Ziff. 1.1, die gestützt auf Art. 28 Abs. 2 BBG ergangen ist; Ausbildungsplan Polizei, S. 1 ff.

## I. Formale Anforderungen in der Auswahlphase

Die Erlernung des Polizeiberufs in der Schweiz steht einem eingeschränkten Personenkreis offen.<sup>533</sup> Zwar regeln die Kantone die Zulassungsbedingungen für die Polizeiausbildung eigenständig und unterschiedlich. Einschränkungen gibt es jedoch bei sämtlichen kantonalen Polizeien, insbesondere in Bezug auf die Nationalität, das Alter, die Körpergrösse und die zivile und militärische Ausbildung der Kandidatinnen.

### A. Nationalität

Die grosse Mehrheit der Kantone verlangt, dass die jeweiligen kantonalen Polizeiangehörigen das Schweizer Bürgerrecht haben.<sup>534</sup> Im Sinne von Ausnahmeregelungen kann in den Kantonen Appenzell Ausserrhoden,<sup>535</sup> Bern,<sup>536</sup> Basel-Landschaft,<sup>537</sup> Uri<sup>538</sup> und Zug<sup>539</sup> bei Personen mit hohem Fachwissen und Spezialisierungsgrad, besonderer Eignung für den Polizeidienst oder beim Vorliegen wichtiger dienstlicher Gründe auf das Erfordernis des Schweizer Bürgerrechts verzichtet werden.

Die Kantone Freiburg,<sup>540</sup> Waadt<sup>541</sup>, Wallis<sup>542</sup> und Gené<sup>543</sup> lassen Personen zur Polizeiausbildung zu, die sich im Einbürgerungsprozess befinden, verlangen aber, dass dieser mit dem Ende der Polizeiausbildung beziehungsweise im Zeitpunkt der definitiven Anstellung bei der Polizei abgeschlossen ist.

In den Kantonen Basel-Stadt,<sup>544</sup> Graubünden,<sup>545</sup> Neuenburg,<sup>546</sup> Jura<sup>547</sup> und Schwyz<sup>548</sup> steht der Polizeiberuf auch Personen mit Niederlassungs-

---

533 Vgl. dazu auch Declaration on the Police, Status 2.

534 Siehe etwa § 4 Abs. 2 POG-ZH und § 8 Abs. 1 Ziff. 2 KapoV-ZH; Art. 10 Abs. 1 lit. a PV-SG; § 17 Abs. 1 PolG-AG; das Schweizer Bürgerrecht wird durch Abstammung oder Einbürgerung erworben, dazu Art. 1 und Art. 9 ff. BÜG.

535 Art. 37 Abs. 4 PolG-AR.

536 Art. 68 Abs. 1 PolV-BE.

537 § 10 Abs. 2 und § 12 Abs. 1 PolG-BL.

538 Art. 8 Abs. 3 PolR-UR.

539 § 5 Abs. 3 POG-ZG.

540 Rekrutierung Kapo FR.

541 Rekrutierung Kapo VD.

542 Art. 53 Abs. 1 lit. a PolV-VS.

543 Rekrutierung Kapo GE.

544 Rekrutierung Kapo BS; siehe auch § 21 Abs. 1 PolG-BS («nötige Beziehungsnähe zum baselstädtischen Gemeinwesen»).

545 Rekrutierung Kapo GR; siehe auch Art. 20 Abs. 1 PolV-GR.

546 Art. 75 Abs. 1 lit. a LPol-NE.

547 Art. 116 Abs. 1 lit. a LPol-JU.

548 § 37 Abs. 1 lit. a PolV-SZ («in der Schweiz assimilierte Ausländer»).

bewilligung (Ausweis C)<sup>549</sup> offen. Der Kanton Schwyz erlaubt sodann, Bewerber mit ausländischer Staatsangehörigkeit anzustellen, sofern diese als besonders geeignet für den Polizeiberuf erscheinen; die diesbezügliche Entscheidungsbefugnis liegt beim Polizeikommandanten.<sup>550</sup>

## B. Alter

Mit Ausnahme der Kantone Schwyz, Obwalden, Appenzell Innerrhoden, Appenzell Ausserrhoden und St. Gallen machen sämtliche Kantone die Zulassung zur Polizeiausbildung von der Erreichung oder Nichterreichung eines bestimmten Alters abhängig. Verbreitet sind zum einen Regelungen, die ein Mindestalter statuieren, so etwa 21 Jahre im Kanton Bern,<sup>551</sup> 20 Jahre im Kanton Aargau,<sup>552</sup> 18 Jahre im Kanton Neuenburg.<sup>553</sup> Zum anderen existieren Regelungen, die eine Altersspanne definieren, in der sich Kandidatinnen bei Ausbildungsbeginn befinden müssen, wie etwa im Kanton Nidwalden («Lebensalter zwischen 22 und 35 Jahren»),<sup>554</sup> im Kanton Zug («vorzugsweise im Alter von 20 bis 45 Jahren»)<sup>555</sup> und im Kanton Genf («zwischen 20 und 35 Jahren»)<sup>556</sup>

In Kantonen ohne ausdrückliche Altersvorgaben ergibt sich ein ungefähres Mindestalter implizit aus dem Erfordernis des Abschlusses einer zivilen oder militärischen Ausbildung (dazu hinten, S. 104).

## C. Körpergrösse

In Bezug auf das Kriterium der Körpergrösse verfolgen die Kantone zwei unterschiedliche Ansätze: In der Hälfte der Kantone existieren keine Einschränkungen. In 13 Kantonen bildet die Körpergrösse – in Form einer Mindestkörpergrösse, die es zu erfüllen gilt – ein Zulassungskriterium: In den Kantonen Glarus, Solothurn, Tessin und Wallis werden unterschiedliche Werte für Frauen und Männer statuiert, in der Regel 160 Zentimeter für Frauen und 170 Zentimeter für Männer.<sup>557</sup> In den restlichen Kantonen unterbleibt eine Differenzierung nach Geschlecht, die Mindestgrösse liegt bei jeweils 160 Zentimetern.<sup>558</sup>

---

549 Gemäss Art. 34 AIG und Art. 71 Abs. 1 VZAE.

550 § 37 Abs. 2 PolV-SZ.

551 Art. 61 Abs. 1 lit. a PolV-BE.

552 Rekrutierung Kapo AG.

553 Art. 46 Abs. 1 lit. d RELPol-NE.

554 § 16 Abs. 1 Ziff. 5 PolV-NW.

555 Rekrutierung Kapo ZG.

556 Rekrutierung Kapo GE.

557 Siehe für den Kanton GL; für den Kanton SO; für den Kanton TI; Art. 53 Abs. 1 lit. g PolV-VS.

558 Siehe etwa Art. 46 Abs. 1 lit. f RELPol-NE; Art. 12 Abs. 1 lit. a Ziff. 6 und Art. 12 Abs. 1 lit. b Ziff. 6 RLPol-VD; Rekrutierung Kapo AG.

## D. Zivile Ausbildung

Im Grundsatz wird in sämtlichen Kantonen vorausgesetzt, dass Polizeianwärterinnen eine zivile Ausbildung abgeschlossen haben. Die meisten Kantone verlangen eine abgeschlossene Berufslehre mit eidgenössischem Fachausweis oder eine gleichwertige Ausbildung, wozu sie typischerweise Fachmittelschulabschlüsse und die gymnasiale Maturität zählen.<sup>559</sup>

Das Kriterium «gleichwertige Ausbildung» – ein unbestimmter Rechtsbegriff, der sowohl im Gesetz als auch auf offiziellen Websites und Merkblättern der Polizei erscheint – räumt den Verantwortlichen in der Praxis einen breiten Spielraum bezüglich der Frage ein, welche Personen zur Polizeiausbildung zugelassen werden. Besonders weitgehend erscheint die Regelung der Kantonspolizei Bern: Auf der offiziellen Rekrutierungswebseite findet sich der an potenzielle Interessenten gerichtete Hinweis, wonach man sich an die Personalabteilung wenden solle, wenn man die Anforderungen hinsichtlich der zivilen Ausbildung zwar nicht erfülle, jedoch entweder einen zweijährigen Berufsabschluss mit eidgenössischem Berufsattest und mindestens zwei Jahre Berufserfahrung mitbringe oder dann mindestens sieben Jahre Berufserfahrung zu 100 Prozent ohne Ausbildungsabschluss vorweisen könne.<sup>560</sup> Diese Aufforderung etabliert im Ergebnis eine Praxis von möglichen Ausnahmeregelungen, welche die gesetzlichen Vorgaben unterlaufen.<sup>561</sup>

## E. Militärdienst

Geleisteter Militärdienst bildet heute in keinem Kanton mehr eine zwingende Voraussetzung für die Zulassung zur Polizeiausbildung. Jedoch führen mehrere Kantonspolizeien aus, dass die Absolvierung von Militärdienst beziehungsweise der Rekrutenschule oder das Vorliegen der Militärdiensttauglichkeit einen Vorteil im Auswahlverfahren darstelle.<sup>562</sup> Dem Wortlaut nach ist verschiedentlich unklar, ob dies nur für Männer gilt, die militärdienstpflichtig sind,<sup>563</sup> oder auch für Frauen, die freiwillig Militärdienst leisten können.<sup>564</sup>

---

559 Siehe etwa Art. 6 Abs. 1 lit. c AB PolG-OW und die Konkretisierung; § 5 Abs. 1 POG-ZG und die Konkretisierung; die Regelung im Kanton TI.

---

560 Rekrutierung Kapo BE.

---

561 Vgl. Art. 61 Abs. 1 lit. b PolV-BE.

---

562 Es sind dies die Kapo LU, siehe auch § 5 Abs. 1 lit. d PolV-LU; bis vor kurzem die Kapo FR; die Kapo UR erklärt die Militärdiensttauglichkeit für Männer als erwünscht; die Kapo AG verlangte von Bewerbern bis vor kurzem zwingend, dass sie militärdiensttauglich sind.

---

563 Vgl. Art. 59 Abs. 1 BV; Art. 2 Abs. 1 MG.

---

564 Vgl. Art. 59 Abs. 2 BV; Art. 3 Abs. 1 MG.

## II. Körperliche, geistige und charakterliche Anforderungen in der Auswahlphase

Die Auswahlphase wird mit verschiedenen Verfahren komplettiert, in denen die physische, psychische und charakterliche Eignung der Bewerber für den Polizeiberuf geprüft wird.<sup>565</sup> Auch dieser Teil der Auswahlphase obliegt den kantonalen Polizeikörpers und ist unterschiedlich geregelt. Neben dem Inhaltlichen unterscheiden sich die Anforderungen insbesondere hinsichtlich ihrer Zugänglichkeit:

Während die für die Feststellung der charakterlichen und psychischen Eignung durchgeführten Prüfungsverfahren nicht offengelegt werden, verfahren die Kantone bei den Prüfungsformen für die Abklärung der geistigen und körperlichen Eignung unterschiedlich transparent. Hier reichen die zur Verfügung gestellten Informationen von vagen Hinweisen<sup>566</sup> über konkrete und spezifische Zielvorgaben in bestimmten Themenbereichen,<sup>567</sup> die Publikation von Musterprüfungssachverhalten und -lösungen<sup>568</sup> bis hin zu Online-Videos, in denen das jeweilige Prüfungsprozedere, insbesondere der Sporttest und die verschiedenen Disziplinen, ausführlich dargestellt werden.<sup>569</sup>

Die unterschiedlich ausgeprägten Orientierungshilfen vonseiten der Kantonspolizeien im Auswahlverfahren wirken sich auf die Vorbereitungsphase der Kandidatinnen und nicht zuletzt deren Erfolgchancen aus.

## III. Ausbildungsphase

Nach erfolgreich absolvierter Auswahlphase gehen die befristet angestellten Polizeiasspiranten in die zweijährige Ausbildungsphase über. Das erste Jahr verbringen sie an einem der sechs regionalen Ausbildungszentren in der Schweiz: die Académie de Police de Savatan,<sup>570</sup> das Centre interrégional de formation de

---

565 Vgl. etwa § 5 Abs. 1 lit. e PolV-LU; § 17 Abs. 1 lit. e PolV-SH; § 10 Abs. 2 PV-SG; Art. 33 Abs. 1 lit. c PolV-VS; Art. 46 Abs. 1 lit. c RELPol-NE; Art. 116 Abs. 4 LPol-JU.

566 So bei der Kapo ZH: «Sprach- und Allgemeinwissen auf dem Niveau einer Lehrabschlussprüfung» «psychologisch und sportmedizinisch auf die Probe stellen», «bei Vorstellungstag und Assessment unter die Lupe nehmen» und bei der Kapo SZ: «sportmedizinische Eignungsabklärung», «Wissenstest».

567 Siehe dazu etwa das Dokument «Weisungen Sport», das im Bewerbungsprozess für die Kapo NW, OW, UR, LU und ZG zur Anwendung gelangt.

568 Siehe dazu etwa die Dokumente «Deutschprüfung Polizeischule» und «Lösungen Deutschprüfung Polizeischule» der Kapo BE; weiter das Dokument «Test de français formation policier», das von den Kapo FR, NR und JU verwendet wird.

569 Siehe die Kapo AG; die Kapo VD.

570 Académie de Police de Savatan.

police beziehungsweise das interregionale Polizei-Ausbildungszentrum,<sup>571</sup> die Interkantonale Polizeischule Hitzkirch,<sup>572</sup> die Ostschweizer Polizeischule,<sup>573</sup> die Scuola di polizia del V Circondario d'esami,<sup>574</sup> die Zürcher Polizeischule.<sup>575</sup> Den Polizeiaspirantinnen kommt keine Wahlfreiheit zu; welche Polizeischule zu besuchen ist, ist durch das vorgängig erfolgte Auswahlverfahren bei der entsprechenden Kantonspolizei vorbestimmt.

Die in den verschiedenen Polizeischulen vermittelten Inhalte entsprechen sich weitgehend, mit dem Ergebnis, dass hinsichtlich der polizeilichen Grundausbildung eine einheitliche Doktrin gewährleistet ist. Diese Einheit geht auf das Schweizerische Polizei-Institut (SPI) zurück, eine privatrechtliche Stiftung nach Art. 80 ff. ZGB, die Lehrinhalte und Lehrmethoden im Bereich der polizeilichen Ausbildung entwickelt, diese den Polizeischulen zur Verfügung stellt und die Durchführung der eidgenössischen Berufsprüfung, bestehend aus Vor- und Hauptprüfung, verantwortet.<sup>576</sup>

An dieser Stelle wird darauf verzichtet, im Detail auf die einzelnen Lerninhalte einzugehen, darunter Themen wie Einsatzlehre und taktische Fertigkeiten, Rechtskunde im Bereich der Grundrechte, des Straf- und Strafprozessrechts, des Strassenverkehrsrecht und des Betäubungsmittelrechts, Psychologie, Ethik, interkulturelle Kompetenzen und weitere.<sup>577</sup> Wichtig ist für die vorliegende Arbeit die Erkenntnis, dass bezüglich des vermittelten Wissens Einheitlichkeit besteht.

#### IV. Rückerstattung von Ausbildungskosten

Mit Ausnahme von Zürich, Luzern, Freiburg und Jura haben sämtliche Kantone gesetzliche Regelungen, die ihnen ermöglichen, die bei der Polizeiausbildung anfallenden Kosten ganz oder anteilmässig von Personen zurückzuverlangen, falls diese die Ausbildung abbrechen, vor Ablauf einer bestimmten Zeitdauer das Polizeikorps wechseln oder den Polizeiberuf quittieren. In den erwähnten Kantonen ohne gesetzliche Bestimmungen zur Thematik ist es möglich, dass die Kostenrückerstattung in einem separaten Ausbildungsvertrag zwischen dem Polizeikorps und der angehenden Polizeiaspirantin geregelt

---

571 CIPOL/IPAZ; vgl. auch Art. 48 Abs. 2 RELPol-NE.

572 Art. 1 ff. IPH-Konkordat.

573 Art. 1 ff. Vereinbarung Ostschweizer Polizeischule.

574 Art. 19 LPol-TI; Art. 1 ff. Regolamentoo sulla Scuola di polizia del V Circondario d'esami.

575 § 26a POG-ZH; § 10 KapoV-ZH; vgl. zum Ganzen ferner MOHLER, Polizeiberuf, S. 3 f.

576 Vgl. Art. 34 Abs. 3 RPol-TI; MOHLER, Polizeiberuf, S. 4; HÄRDY, S. 178 f.

577 Vgl. erneut Art. 34 Abs. 3 RPol-TI.

wird.<sup>578</sup> Dieser Ausbildungsvertrag ist als verwaltungsrechtlicher Vertrag zu qualifizieren.<sup>579</sup>

Der primäre Zweck von Regelungen zur Rückerstattung von polizeilichen Ausbildungskosten besteht darin, bei vorzeitiger Beendigung der Ausbildung oder des Arbeitsverhältnisses die von der kantonalen Polizei beziehungsweise vom Kanton übernommenen Ausbildungskosten oder Teile davon bei den betreffenden Personen einzuziehen und so die öffentliche Hand zu entschädigen.<sup>580</sup> Indirekt sind die Regelungen ein Instrument, um Polizeiangehörige mittel- bis langfristig an das Polizeikorps zu binden; faktisch beschränken sie die Kündigungsfreiheit der Arbeitnehmenden und wirken sich auf deren Wirtschaftsfreiheit gemäss Art. 27 BV aus. Weiter stellen Regelungen zur Rückforderung von Ausbildungskosten eine Seriositätsschwelle dar für Personen, die an der Erlernung des Polizeiberufs interessiert sind, und bewirken eine Vorselektion.

Im Privatrecht ist eine zwischen Arbeitgeberin und Arbeitnehmerin beschlossene Rückzahlung von Ausbildungskosten grundsätzlich zulässig, sofern die Vereinbarung die Höhe des geschuldeten Betrages und einen nicht übermässig langen Zeitraum von in der Regel einigen Jahren festlegt. In diesem Zeitraum zieht die Beendigung des Arbeitsverhältnisses seitens Arbeitnehmer oder die Kündigung des Arbeitsverhältnisses durch den Arbeitgeber bei begründetem Anlass die Pflicht zur Rückzahlung nach sich.<sup>581</sup> Analoges gilt im Grundsatz auch für Rückerstattungen von polizeilichen Ausbildungskosten.<sup>582</sup>

Die einschlägigen Regelungen in den Kantonen weichen hinsichtlich Umfang und Modalitäten stark voneinander ab: Gewisse Kantone sehen keine

---

578 Zumindest im Kanton LU ist dies nachweislich der Fall, siehe hierfür den entsprechenden Hinweis auf der Rekrutierungswebsite der Kapo LU; in den Kantonen ZH, FR und JU bestehen keine Anhaltspunkte für eine ähnliche Praxis; siehe ferner Art. 24 Abs. 4 AB PolG-OW; § 21 Abs. 3 PolV-NW; Art. 19 Abs. 1 PolV-GL; § 29 Abs. 1 i.V.m. § 26 Abs. 3 DR Kapo-SO; § 21 Abs. 2 PolV-SH; Art. 21 Abs. 1 PolV-GR.

---

579 Vgl. ferner HÄFELIN/MÜLLER/UHLMANN, S. 174.

---

580 Vgl. dazu die Regelung in Art. 66 Abs. 1 PolG-VS, die explizit den Ausdruck «Entschädigungsleistung» verwendet.

---

581 Eingehend BSK OR-PORTMANN/RUDOLPH, Art. 327a N. 4, mit diversen Verweisen auf die Rechtsprechung; VON BLUMENTHAL, S. 12.

---

582 Vgl. Urteil des BGer vom 22. Februar 2016, 8C\_736/2015, E. 4.1 betreffend eine Stadtpolizistin im Kanton ZH; Urteil des BGer vom 22. August 2007, 2P.27/2007, E. 5.2 betreffend einen Bündner Kantonspolizisten; Urteil des BGer vom 14. Dezember 2005, 2P.136/2005, E. 3.3 betreffend eine Gemeindepolizistin im Kanton VS; Entscheid des Personalrekursgerichts AG vom 7. Dezember 2010, 2-BE.2010.6, E. II. 2.2 betreffend einen Gemeindepolizisten im Kanton AG; Urteil des BVGer vom 5. August 2021, A-3269/2020, E. 4.1 betreffend einen SBB-Transportpolizisten; in allen Urteilen wird die grundsätzliche Zulässigkeit der Rückerstattung von polizeilichen Ausbildungskosten vom Gericht nicht infrage gestellt.

konkreten Beträge vor oder weisen diese den Polizeianwärtern erst nach absolvierter Auswahlphase aus, anlässlich der Unterzeichnung der Anstellungsvereinbarung.<sup>583</sup> Manche Kantone bestimmen fixe Summen in der Höhe von mehreren tausend bis zehntausend Franken, andere Kantone statuieren Maximalwerte in der Höhe von 100 000 Franken, wobei sich der geschuldete Betrag jeweils anteilmässig im Verhältnis zur geleisteten Dienstzeit verringert. Die Anlassgründe, die eine Rückerstattungspflicht auslösen, sind der Abbruch der Grundausbildung, der Nichtübertritt in das Polizeikorps, wozu in manchen Kantonen auch das Nichtbestehen der Berufsprüfung zählt, und das Verlassen des Polizeikorps während eines bestimmten Zeitraumes nach Abschluss der Ausbildung bis hin zu fünf Jahren.<sup>584</sup> Härtefallklauseln, die erlauben, beim Vorliegen bestimmter Gründe auf die Rückforderung der Ausbildungskosten zu verzichten, fehlen in mehreren Kantonen.<sup>585</sup>

Ein Spezialfall einer Rückforderungsregelung existiert zwischen den Kantonen Aargau, Basel-Landschaft, Basel-Stadt, Bern, Luzern, Nidwalden, Obwalden, Solothurn, Schwyz, Uri und Zug, den Vertragsparteien des IPH-Konkordats. Bei Korpsübertritten innerhalb von Polizeikorps der Konkordatskantone trägt nicht der Polizeiangehörige die Ausbildungskosten, sondern das aufnehmende Konkordatsmitglied.<sup>586</sup>

## V. Auswahl und Ausbildung von kommunalen Polizeiangehörigen

Wie aufgezeigt, verfügen kommunale Polizeikräfte beziehungsweise Personen, die auf Gemeindeebene polizeiliche Aufgaben ausüben, nicht ausnahms-

---

583 Siehe etwa § 40 Abs. 1 und 2 PolV-SZ («Aufwand für die Polizeischule»); Art. 24 Abs. 4 AB PolG-OW verweist auf die vertragliche Regelung; § 21 Abs. 1 und 3 PolV-NW («die mit der Ausbildung entstandenen Kosten [inklusive Lohn während der Polizeischule]», «Die Rückerstattung ist vor dem Stellenantritt als Polizeianwärterin oder Polizeianwärter in einem Vertrag zu regeln»); Art. 19 Abs. 1 und 2 PolV-GL («Ausbildungskosten», «Vor Beginn der Polizeischule sind entsprechende Vereinbarungen abzuschliessen»); § 21 Abs. 1 und 2 PolV-SH («effektive [...] Kosten für die Polizeischule», «Mit der Anstellung ist eine entsprechende Vereinbarung abzuschliessen»); Art. 24 Abs. 1 und 3 PV-SG; Art. 24 LPol-TI («rimborso dei costi dell'istruzione»); Art. 12 Abs. 3 LPol-VD; Art. 31 Abs. 2 LPol-GE («rembourser [...] une partie des frais que sa formation a occasionnés à l'Etat»).

---

584 Zum Ganzen § 22 Abs. 1 PolV-BL; Art. 11 Abs. 1<sup>bis</sup> PolV-AR; Art. 21 Abs. 2 PolV-GR; § 7 Abs. 1 und 2 PolV-BS; Art. 53 Abs. 2 RELPol-NE; § 40 Abs. 1 und 2 PolV-SZ; Art. 19 Abs. 1 und 2 PolV-GL; § 29 Abs. 3 DR Kapo-SO; Art. 66 Abs. 1 PolG-VS und Art. 41 Abs. 1 PolV-VS; Art. 13 Abs. 2 und Art. 14 Abs. 1 PolR-UR; § 18 Abs. 1 PolG-AG.

---

585 So in den Kantonen SZ, OW, NW, BS, SH und VS. Die Frage, ob Kann-Bestimmungen wie etwa in § 12 Abs. 1 PolG-SO, Art. 24 LPol-TI oder vergleichbare Regelungen wie in Art. 24 Abs. 1 PV-SG («in der Regel») in der Praxis Härtefälle zu etablieren vermögen, ist unklar; auf jeden Fall räumen sie der entscheidungsbefugten Stelle ein hohes Ermessen ein.

---

586 Art. 32 Abs. 3 IPH-Konkordat.

los über den Titel «Polizistin/Polizist mit eidgenössischem Fachausweis» (vgl. vorne, S. 94 ff.).

Kommunale Polizeikorps, die für ihre Polizeiangehörigen zwingend den eidgenössischen Fachausweis voraussetzen, haben zwei Möglichkeiten zur Personalgewinnung: Entweder entsenden sie eigene Polizeianwärterinnen zur Ausbildung an eine Polizeischule; in diesem Fall sind die formalen, körperlichen, geistigen und charakterlichen Anforderungen in der Auswahlphase vergleichbar, wenn nicht identisch mit denjenigen der kantonalen Polizeikorps.<sup>587</sup> Oder sie stellen ausgebildete Polizeiangehörige mit Fachausweis an, die zuvor bei anderen (kantonalen) Polizeikorps angestellt waren und diese in der Folge verlassen haben, wobei sie wohl zumeist den Zeitraum respektieren, innerhalb dessen Ausbildungskosten noch zurückzuzahlen wären.

Gemeinden, die Personen ohne eidgenössischen Fachausweis Polizist/Polizistin mit der Ausübung des kommunalen Polizeiwesens oder Teilen davon beauftragen, sind nicht an die Anforderungen aus dem polizeilichen Auswahlverfahren der Kantone gebunden. Sie werden nur dann verpflichtet, wenn ihnen durch den jeweiligen Kanton Vorgaben gemacht werden zu den Qualifikationen und zur Ausbildung von kommunalen Polizeiangehörigen beziehungsweise Trägern kommunalpolizeilicher Aufgaben.<sup>588</sup> Bestehen keine solchen kantonalen Auflagen, sind die Gemeinden frei, eigene Anforderungen aufzustellen.<sup>589</sup>

---

587 Vgl. etwa Art. 26a Abs. 2 und 4 POG-ZH für die Stapo Zürich und die Gemeindepolizeikorps im Kanton ZH; Art. 27 Abs. 1 IPH-Konkordat für die Gemeindepolizeikorps der Konkordatskantone, sofern vorhanden, etwa für die kommunalen Polizeikorps im Kanton AG, siehe dazu auch § 20 Abs. 1 PolG-AG; Art. 6<sup>bis</sup> Abs. 1 und 2 Organisations- und Dienstreglement Stapo St. Gallen; Art. 50 Abs. 1 RPol-TI, Art. 3 lit. e und Art. 4 Abs. 1 lit. d Regolamento sulla Scuola di polizia del V Circondario d'esami für die Gemeindepolizeikorps im Kanton TI; Art. 75 Abs. 2 PolG-VS für die Gemeindepolizeikorps im Kanton VS.

588 Dazu Art. 29 Abs. 1 i.V.m. Art. 75 Abs. 1 und 3 LPol-NE, die an (kantonale) Sicherheitsassistenten, die in den Gemeinden im Kanton NE polizeiliche Aufgaben ausüben, die gleichen formalen Anforderungen stellen wie an Polizeiangehörige; Art. 1 und 3 RAPM-GE, die ebenfalls formale Anforderungen an Gemeindepolizeiangehörige stellen und die Ausbildung zur Sache des Kantons erklären; Art. 8 Abs. 1 Ordonnance sur la collaboration entre la police cantonale et les communes JU i.V.m. Art. 19 und Art. 25 Abs. 1 LPol-JU, die es den Gemeinden im Kanton JU ermöglichen, Sicherheitsassistenten zu engagieren; Art. 40 f. i.V.m. Art. 15 f. PolV-BE, die von Personen, die in Gemeinden Identitätsfeststellungen vornehmen, verlangen, dass sie persönlich und fachlich dafür geeignet sind, wobei der Nachweis der fachlichen Eignung mit der Absolvierung eines von der Kantonspolizei durchgeführten Instruktionskurses erfolgt; § 7g Abs. 1 lit. a PolG-BL, der auch Personen als Gemeindepolizeiangehörige zulässt, die über das – mittlerweile veraltete – Diplom «Grenzwächter/Grenzwächterin» verfügen; Art. 34 Abs. 1 PolG-AR; Art. 3 Abs. 2 PolG-GR verlangt erst für den Fall, dass die Gemeindepolizei ihre Aufgabe in Uniform oder bewaffnet erfüllt, eine angemessene polizeiliche Ausbildung, diese wird in Art. 35 Abs. 1 und 2 PolV-GR konkretisiert.

589 Vgl. dazu erneut Art. 3 Abs. 2 PolG-GR; Art. 58 PolG-UR, der die Ausbildung der gemeindepolizeilichen Organe zur Sache der Gemeinden erklärt; Art. 23 Abs. 1 und 2

Daraus folgt, dass in zahlreichen Gemeinden ein verpflichtendes Anforderungsprofil fehlt. Es kann also nicht ausgeschlossen werden, dass ebenda Personen als kommunale Polizeikräfte auftreten oder zumindest kommunale Polizeiaufgaben wahrnehmen, die eine ausländische Staatsangehörigkeit haben, keinen erforderlichen Berufsabschluss mitbringen und denen es an den für die Ausübung des Polizeiberufs notwendigen körperlichen, geistigen und charakterlichen Eigenschaften fehlt – ein Szenario, das in den Kantonen ausgeschlossen ist.

## VI. Zwischenfazit

Die Vielfalt an kantonalen Erfordernissen in der Auswahlphase der Polizeiausbildung illustriert eines: Ein breit anerkanntes und ideales Selektionsverfahren existiert nicht.

In rechtlicher Hinsicht werden den Einstellungsvoraussetzungen durch die Grundrechte Grenzen gesetzt, insbesondere sind das Rechtsgleichheitsgebot von Art. 8 Abs. 1 BV und das Diskriminierungsverbot von Art. 8 Abs. 2 BV zu beachten. Zu betonen ist in diesem Zusammenhang, dass es im kantonalen Zuständigkeitsbereich keine Rechtsgleichheit über die Kantonsgrenzen hinweg gibt.<sup>590</sup>

Die der Polizeiausbildung vorgelagerte Auswahlphase führt zu einer staatlichen Ungleichbehandlung von Personen. Personen, die nicht über das Schweizer Bürgerrecht beziehungsweise die Niederlassungsbewilligung verfügen, nicht das verlangte Alter aufweisen, nicht die vorgeschriebene Körpergrösse erreichen oder nicht die erforderliche zivile und allenfalls militärische Ausbildung durchlaufen haben, bleibt die Polizeiausbildung in der Regel verwehrt – unbesehen ihrer übrigen Qualifikationen und Fähigkeiten und ohne Möglichkeit, allfällige Unzulänglichkeiten durch andere Eigenschaften zu kompensieren.

Eine Ungleichbehandlung von Personen durch den Staat ist zulässig, sofern sie auf sachlich nachvollziehbaren Motiven beruht. Knüpft die Ungleichbehandlung an ein sensibles Merkmal an, wie bei den Anforderungen hinsichtlich des Alters, drängt sich der Verdacht einer Diskriminierung auf, der durch ernsthafte und triftige Gründe umgestossen werden kann. Bei Anforderungen hinsichtlich der Körpergrösse können Personen – etwa Frauen – sodann mittelbar diskriminiert werden.<sup>591</sup>

---

PG-SG, der vorsieht, dass die Gemeinde Stellung und Einsatz der eigenen Polizeikräfte durch Reglement regelt; § 43 Abs. 1 PolV-TG, der die Gemeinden verpflichtet, für eine angemessene Ausbildung ihrer Sicherheitsorgane zu sorgen.

590 MÜLLER/SCHEFER, S. 637 f.; BGE 138 I 321 E. 5.3.6; BGE 125 I 173 E. 6.d.

591 Vgl. KIENER/KÄLIN/WYTENBACH, S. 424 ff. und 440 ff.

Polizeiangehörige sind unmittelbare Repräsentanten der Staatsgewalt im Innern und berechtigt, diese zwangsweise durchzusetzen. Das bedingt, dass sich Polizeiangehörige in besonderem Masse mit dem Gemeinwesen identifizieren, in dem sie arbeiten. Ob es als diesbezüglichen Nachweis zwingend des Schweizer Bürgerrechts bedarf oder ob die Verbundenheit auch auf andere Weise demonstriert werden kann, etwa mit der Niederlassungsbewilligung, ist letztlich eine Frage, die die Politik zu beantworten hat. Aufgrund der Brisanz der Thematik ist es aus demokratiepolitischen Überlegungen angemessen, die Bevölkerung in den Entscheid zu involvieren. In die konkreten Überlegungen miteinzubeziehen gilt es, dass im Prozess zum Erwerb des Schweizer Bürgerrechts neben zeitlichen Aufwendungen auch nicht zu vernachlässigende Kosten in Form von Gebühren des Bundes, der Kantone und der Gemeinden anfallen. Der Wille zur Einbürgerung ist nie gänzlich eigenbestimmt, sondern wird von äusseren Umständen beeinflusst.

Ob die Erlernung beziehungsweise Ausübung des Polizeiberufs zwingend an eine Mindestgrösse und ein Maximalalter geknüpft sein muss, ist fraglich. Die Polizeigesetze und Informationswebsites in der Schweiz schweigen sich zu den konkreten Gründen derartiger Regelungen aus. Unbestritten ist, dass Polizeiangehörige körperlich leistungsfähig sein müssen, um ihre Aufgaben zu erfüllen.<sup>592</sup> Vermutlich werden seitens der zuständigen polizeilichen Stellen die Körpergrösse und das Alter in einen direkten Zusammenhang mit der körperlichen Leistungsfähigkeit gestellt.

Es ist durchaus plausibel, dass eine zu geringe Körpergrösse von Polizeiangehörigen bestimmte Polizeieinsätze erschwert und letztlich die ordnungsgemässe Funktionsweise der Polizei infrage stellt: Möglicherweise können gewisse Techniken der Zwangsanwendung nicht praktiziert werden, wird die Handhabung von Einsatzmitteln wie Waffen, aber auch Fahrzeugen beeinträchtigt, eine adäquate Ausrüstung mit Kleidungsstücken und Schutzschildern verkompliziert.<sup>593</sup> Die Beispiele mögen für gewisse Bereiche der Polizeiarbeit zutreffen, so etwa bei gewaltsamen Festnahmen, für Einsätze im unfriedlichen Ordnungsdienst und von Spezialeinheiten. In anderen Teilbereichen hingegen,

---

592 Vgl. § 2a Abs. 1 PolV-BS.

593 Siehe dazu die Resultate der Untersuchung zur Erforderlichkeit von Mindestkörpergrössen für den Polizeidienst durch eine Arbeitsgruppe der Polizei des deutschen Bundeslandes NRW. Die Arbeitsgruppe kommt zum Schluss, dass bei einer Körpergrösse von unter 163 cm für Polizeibeamtinnen und -beamten verschiedene Eignungseinschränkungen bestehen, die Nachweise finden sich im Urteil des OVG NRW vom 21. September 2017, 6 A 916/16, Rz. 76–87; KIRCHENGAST, S. 47, ortete im Jahr 2010 einen Mangel an internationalen wissenschaftlichen Studien, die sich mit den Auswirkungen der Körpergrösse auf die Polizeiarbeit auseinandersetzen. An diesem Befund hat sich, soweit ersichtlich, nichts Grundlegendes geändert.

beispielsweise bei kriminalpolizeilichem Handeln oder bevölkerungsnahen, auf Dialog ausgerichteten und sensibilisierenden polizeilichen Tätigkeiten, lässt sich das Erfordernis einer Mindestgrösse kaum rechtfertigen.<sup>594</sup> Abgelehnt wird des Weiteren die Vorstellung, eine kleine Körpergrösse von Polizeiangehörigen wirke sich negativ auf deren gesellschaftliches Ansehen aus.<sup>595</sup> Entscheidend ist nach hier vertretener Ansicht nicht die bloss physische Erscheinung eines Polizeiangehörigen, entscheidend sind vielmehr die Umgangsformen und das konkrete Verhalten im Einzelfall.

Ernsthafte und triftige Gründe für Höchstaltersgrenzen bei der Polizeiausbildung sind nicht ersichtlich, schliesslich kann nicht pauschal vom Alter auf die körperliche Fitness geschlossen werden. Zwar ist unstrittig, dass die körperliche Leistungsfähigkeit mit fortschreitendem Alter abnimmt. Wann dieser Zeitpunkt eintritt und ob dadurch allenfalls die korrekte polizeiliche Aufgabenerfüllung durch Einzelne nicht mehr gewährleistet ist, kann indes nicht generell-abstrakt bestimmt werden, sondern nur im konkreten Einzelfall. Grundsätzlich wird der Polizeiberuf mit allen seinen Aufgabenstellungen bis zur Pensionierung ausgeübt; auf altersbedingte Einbussen im körperlichen Leistungsvermögen von Polizeiangehörigen wird wohl nach Möglichkeit Rücksicht genommen, etwa, indem diese von besonders kräftezehrenden Aufgaben wie Einsätzen im unfriedlichen Ordnungsdienst, aber auch von Nacht- und Wochenendarbeit entbunden werden. Sinnvollerweise wird dies jedoch gestützt auf individuelle Beurteilungen erfolgen, nicht standardisiert beim Erreichen bestimmter Altersgrenzen.

Die vorgebrachten Argumente sprechen dafür, Bewerberinnen und Bewerber unabhängig von ihrem Alter zur Polizeiausbildung zuzulassen, sofern sie die notwendigen körperlichen, geistigen und charakterlichen Eigenschaften aufweisen. Der Wegfall der Altersschranke öffnete den Polizeiberuf insbesondere für Personen in der rechnerisch angenommenen Lebensmitte, die eine berufliche Neuorientierung anstreben. Zudem liesse sich dadurch der Personalmangel bei der Polizei verringern.

Wie sich gezeigt hat, werden in einer Mehrheit der Kantone die Anforderungen für die Zulassung zur Polizeiausbildung teilweise auf dem Verordnungsweg oder mittels Realakt festgelegt. Dieses Vorgehen erscheint mit Blick auf die vorhandene Sachnähe der zuständigen polizeilichen Stellen und Effizienzüberlegungen als naheliegend. Zugleich ist dadurch der Prozess zur

---

594 Dazu auch das Urteil des EuGH vom 18. Oktober 2017, *Esoterikon und Ethnikis paideias kai Thriskevmaton gegen Kalliri*, C-409/16, Rz. 35-39.

595 Vgl. das Beispiel und die Argumentation bei WIESE, S. 4 f.; siehe auch den in Fn. 595 erwähnten Untersuchungsbericht, konkret den Nachweis im Urteil des OVG NRW vom 21. September 2017, 6 A 916/16, Rz. 87.

Auswahl der angehenden Polizeiangehörigen demokratisch schwach legitimiert, was wiederum mit weiteren Problematiken verbunden ist. Zum einen betreffend die Einschränkung von Grundrechten: Diese bedürfen einer gesetzlichen Grundlage, wobei schwerwiegende Einschränkungen im Gesetz selbst vorgesehen sein müssen (Art. 36 Abs. 1 BV). Zumindest Realakte genügen diesem Erfordernis nicht. Zum anderen hinsichtlich der Transparenz und Beständigkeit staatlichen Handelns: Bei Realakten bleibt häufig unklar, in welchen Verfahren sie zustande gekommen sind und wie änderungsfest sie sind.<sup>596</sup>

Ohnehin fragt sich angesichts der grossen Unterschiede zwischen den verschiedenen Kantonen, ob nicht eine Nivellierung der Vorgaben zur Zulassung zum Polizeiberuf anzustreben wäre, zumal die nachfolgende Ausbildungsphase nach vereinheitlichtem Schema abläuft. Mehr noch: Die unterschiedlichen Vorgaben sind mit konkreten Nachteilen für die Polizeiangehörigen verbunden, etwa was Korpsübertritte anbelangt. Diese werden erschwert. Beispielsweise bleibt es einer Polizistin der Kantonspolizei Schwyz verwehrt, als Polizistin bei der Kantonspolizei Zürich oder einem kommunalen Polizeikorps im Kanton Zürich zu arbeiten, wenn sie eine Niederlassungsbewilligung und nicht das Schweizer Bürgerrecht hat.<sup>597</sup> Einem Polizisten der Kantonspolizei Basel-Stadt mit Niederlassungsbewilligung ist es nur möglich, zur Kantonspolizei Basel-Landschaft zu wechseln, wenn die gesetzliche Ausnahmeregelung greift.<sup>598</sup> Darin sind zwar keine Verstösse gegen das Bundesgesetz über den Binnenmarkt zu erblicken, das gemäss Art. 1 Abs. 1 BGBM gewährleistet, dass Personen mit Niederlassung oder Sitz in der Schweiz für die Ausübung ihrer Erwerbstätigkeit auf dem gesamten Gebiet der Schweiz freien und gleichberechtigten Zugang zum Markt haben. Denn hoheitliche Tätigkeiten – und damit die polizeiliche Tätigkeit –<sup>599</sup> sind gemäss Art. 1 Abs. 3 BGBM vom sachlichen Geltungsbereich dieses Gesetzes ausgenommen. Gleichwohl ist die berufliche Mobilität von Polizeiangehörigen in der kleinräumigen Schweiz wegen der unterschiedlichen Zulassungsvorgaben eingeschränkt, was der Zweckbestimmung in Art. 1 Abs. 2 lit. a BGBM zuwiderläuft.

Auch die Rückerstattungspflicht von Ausbildungskosten trägt nicht zur Attraktivität des Polizeiberufs bei. Es liegt nahe, dass sie einen Einschüchterungseffekt und eine abschreckende Wirkung auf interessierte Personen hat, zumal die genauen Berechnungsgrundlagen oftmals unklar sind.

---

596 Siehe dazu Art. 17 Abs. 2 PolG-FR; Art. 20 Abs. 1 PolV-GR; Art. 30 LPol-GE; Art. 61 Abs. 2 PolV-BE; § 17 Abs. 2 PolV-SH; Art. 8 Abs. 2 PolR-UR.

597 Vgl. § 37 Abs. 1 lit. a PolV-SZ und § 4 Abs. 2 POG-ZH.

598 Vgl. § 21 Abs. 1 PolG-BS und das Anforderungsprofil auf der Website sowie § 12 Abs. 1 PolG-BL.

599 Vgl. auch OESCH, S. 380 ff.

Weiter fällt auf, dass in der überwiegenden Mehrheit der Kantone beim Auswahlverfahren und in der Ausbildungsphase nicht nach der späteren Tätigkeit innerhalb der Polizei differenziert wird, etwa hinsichtlich einer Laufbahn bei der Sicherheitspolizei oder der Kriminalpolizei, die sich in Charakter und Anforderungsprofil doch erheblich unterscheiden. Einzig im Kanton Tessin wird anders verfahren: Die Kantonspolizei besetzt die Stellen der Kriminalpolizeiinspektorinnen («ispettrici di polizia giudiziaria») nicht nur mit polizeiinternen Personen, sondern rekrutiert auch Personen ausserhalb der Polizei. Für Letztere gelten spezielle formale Anforderungen, zu erwähnen ist etwa das Erfordernis eines universitären Abschlusses oder eines Diploms einer höheren Fachschule,<sup>600</sup> sie durchlaufen neben der allgemeinen eine spezifische, kriminalpolizeiliche Ausbildung («formazione interna della Scuola di polizia giudiziaria») und absolvieren Praktika in verschiedenen Bereichen der Polizei. Die Anzahl extern rekrutierter Kriminalpolizeiangehöriger darf nicht höher sein als diejenige der intern rekrutierten Kriminalpolizeiangehörigen.<sup>601</sup> In den restlichen Kantonen existieren, wenn überhaupt, dann einzig punktuell Sonderregeln, die eine Anstellung bei der Polizei ermöglichen, ohne dass das geltende Auswahlverfahren oder Teile davon und/oder die Ausbildungsphase durchlaufen werden müssten. Zumeist profitieren von solchen Ausnahmen Spezialistinnen (vgl. vorne, S. 102 f.).<sup>602</sup>

Abschliessend lässt sich konstatieren, dass die aktuelle Ausgestaltung des Prozederes zur Auswahl und Ausbildung von Polizeiangehörigen die Diversität des Personals einschränkt und die Attraktivität des Berufes mindert. Mit den gegenwärtig geltenden Regelungen wird es der Polizei in der Schweiz erschwert, dass sie die gesellschaftliche Vielfalt in ihre Organisation einbezieht und aufnimmt.<sup>603</sup> Diese Erkenntnis ist nicht unproblematisch: Wenn grosse Teile der Bevölkerung nicht von der Polizei repräsentiert werden, kann darunter der gesellschaftliche Kooperationswille mit der Polizei leiden. Ebenfalls denkbar ist, dass die Polizei nicht ausreichend für die Problemstellungen von grossen Teilen der Gesellschaft sensibilisiert ist und diese ausschliesslich aus der Optik der überwiegenden Mehrheit der Polizeiangehörigen adressiert, was unter Umständen den realen Verhältnissen nicht gerecht wird.

---

600 Art. 37b Abs. 1 lit. b RPol-TI.

601 Zum Ganzen Art. 18a und Art. 20 Abs. 2 LPol-TI; Art. 37 ff. RPol-TI.

602 Siehe als Beispiele für solche Sonderregeln Art. 68 Abs. 1 PolV-BE; Art. 8 Abs. 3 PolR-UR; § 37 Abs. 2 PolV-SZ; § 5 Abs. 3 und 4 POG-ZG; Art. 17 Abs. 2 PolG-FR; § 13 Abs. 2 PolG-SO; § 21 Abs. 3 PolG-BS; § 10 Abs. 2 und § 12 Abs. 1 und 2 PolG-BL; Art. 37 Abs. 3 und 4 PolG-AR; Art. 46 Abs. 2 und Art. 58 Abs. 3 RELPol-NE; Art. 18 Abs. 2 LPol-JU.

603 Vgl. European Code of Police Ethics, Art. 25; vgl. auch Art. 1 Abs. 1 LPol-GE, wonach die Kapo GE die Vielfalt der Bevölkerung widerspiegelt.

Nicht zuletzt dürften sich für eine Polizei, deren Anstellungsbedingungen mässig attraktiv und nicht mehr zeitgemäss erscheinen, die Rekrutierungsprobleme akzentuieren.

Kurzum: Die gegenwärtige Auswahl und Ausbildung von Polizeiangehörigen wirkt sich negativ auf die Bevölkerungsnähe der Polizei aus.

## Private Sicherheitsdienste und polizeilicher Assistenzdienst

Die Polizei ist nicht die einzige Akteurin auf dem Feld der inneren Sicherheit in der Schweiz. Neben ausgebildeten Polizistinnen mit eidgenössischem Fachausweis nehmen auch Personen polizeiliche Aufgaben wahr – und kommen dadurch zwangsläufig mit der Bevölkerung in Kontakt –, die keine oder bloss eine eingeschränkte polizeiliche Ausbildung absolviert haben.

Nachfolgend wird aufgezeigt, um was für Akteure es sich dabei handelt und in welchem rechtlichen Verhältnis sie zur Polizei stehen, wobei sich die Untersuchung auf private Sicherheitsdienste und den polizeilichen Assistenzdienst beschränkt.

### I. Private Sicherheitsdienste

Private Sicherheitsdienste sind kaum mehr aus dem öffentlichen Leben wegzudenken. Gemäss den aktuellsten verfügbaren Zahlen des Bundesamts für Statistik aus dem Jahr 2022 zählt der Bereich «Private Wach- und Sicherheitsdienste» 22 913 Beschäftigte in der Schweiz, entsprechend 16 136 Vollzeitäquivalenten.<sup>604</sup> Zum Vergleich: Auf den Ebenen Bund, Kantone und Gemeinden weist die Statistik für das Jahr 2023 19 081 Polizeiangehörige aus, die sie dadurch definiert, dass sie zur Zwangsanwendung berechtigt sind.<sup>605</sup> Diese Kennzahlen und der erwirtschaftete Umsatz von 1,26 Milliarden Schweizer Franken im Jahr 2021 dienen als Beleg für die gesellschaftliche Relevanz der Branche der privaten Sicherheitsdienstleistungen.<sup>606</sup>

Die Tätigkeiten sowie die Einsatzgebiete privater Sicherheitsdienste sind divers: Objektschutz, Personenschutz, Zutritts- und Kontrolldienste bei Veranstaltungen, Verkehrsdienst, Transport und Bewachung von vorläufig

---

604 Institutionelle Einheiten und Beschäftigte nach Jahr, Kanton, Wirtschaftsart und Beobachtungseinheit → 2022 → Schweiz → 801000 Private Wach- und Sicherheitsdienste → Beschäftigte und Vollzeitäquivalente.

605 Polizeibestände KKPKS 2024.

606 Dabei handelt es sich um den Umsatz der Branche «Wach- und Sicherheitsdienste sowie Detekteien (NOGA 80)», auffindbar auf der Website des Bundesamts für Statistik.

festgenommenen und inhaftierten Personen, Aufrechterhaltung von Sicherheit und Ordnung in den Gemeinden (vgl. zu Letzterem vorne, S. 94 ff.).<sup>607</sup> Bereits diese nicht abschliessende Aufzählung macht deutlich, dass die Tätigkeiten in unterschiedliche Rechtsbereiche fallen und sich die gesetzlichen Grundlagen von privaten Sicherheitsdienstleistungen somit zwangsläufig unterscheiden, womit unterschiedliche Rechtsfolgen verknüpft sind.

Private Sicherheitsdienstleistungen lassen sich anhand der Auftraggeber differenzieren, wodurch gleichzeitig die Art der auszuübenden Sicherheitsdienstleistung angegeben wird.

### A. Private Auftraggeber

Private Auftraggeber veranlassen die private Gefahrenabwehr. Mit einem privatrechtlichen Vertrag, in der Regel einem Auftrag gemäss Art. 394 ff. OR, übertragen private Auftraggeber einem privaten Sicherheitsunternehmen die Befugnis, die Selbstschutz- und Selbsthilfetatbestände des Straf- und Zivilrechts an ihrer statt auszuüben.<sup>608</sup> Dazu zählen das in Art. 186 StGB umrissene Hausrecht, das dem Berechtigten erlaubt, zu bestimmen, wer sich in einem bestimmten Raum aufhalten darf, sowie die Jedermannsrechte: Notwehr und Notwehrhilfe gemäss Art. 15 StGB, Notstand und Notstandshilfe gemäss Art. 17 StGB, vorläufige Festnahme durch Privatpersonen gemäss Art. 218 StPO, Abwehr von Gefahr und Schaden gemäss Art. 701 ZGB und Besitzerschutz gemäss Art. 926 ZGB.<sup>609</sup> Im konkreten Anwendungsfall wachsen sich die aus dem Hausrecht und den Jedermannsrechten abgeleiteten Befugnisse zu einer grundsätzlich zulässigen Ausnahme vom staatlichen Zwangsmonopol in Ausformung einer privaten Gewaltanwendung aus.

Die private Gefahrenabwehr ist nicht auf private Räume eingegrenzt, sondern spielt sich auch in öffentlichen und halböffentlichen Räumen ab. Unter Letzteren werden ursprünglich private Räume verstanden, die öffentlich zugänglich sind und von einem generellen, unbestimmten Personenkreis frequentiert werden, beispielsweise Einkaufszentren, Sportstadien, Diskotheken, Bahnhofspassagen und Transportmittel des öffentlichen Verkehrs.<sup>610</sup>

Die Aktivitäten von privaten Sicherheitsdiensten in halböffentlichen und öffentlichen Räumen rufen bei der Bevölkerung Assoziationen mit der Polizei hervor und führen zugleich zu Abgrenzungsschwierigkeiten. Zum einen auf-

---

607 Vgl. auch SCHUPPLI, S. 51; TIEFENTHAL, *Sicherheitsaufgaben*, S. 3.

608 KÄLIN/LIENHARD/WYTENBACH, S. 33.

609 KÄLIN/LIENHARD/WYTENBACH, S. 33; TIEFENTHAL, *Sicherheitsaufgaben*, S. 4.

610 Bericht private Sicherheitsfirmen, S. 648; RAUBER, S. 195.

grund des optischen Auftretes privater Sicherheitskräfte: Dieser gleicht stark dem der Polizei, obschon in einer Mehrzahl der Kantone gesetzliche Vorschriften bestehen, die verlangen, dass private Sicherheitskräfte alles zu unterlassen haben, was zu einer Verwechslungsgefahr mit Polizeiorganen führen könnte.<sup>611</sup> Zum anderen aufgrund der konkret ausgeübten Tätigkeiten wie etwa Patrouillengängen im halböffentlichen und öffentlichen Raum, Billett- und Ausweiskontrollen und Durchsuchungen von Taschen und Kleidungsstücken an der Schwelle zum halböffentlichen Raum: Diese Vorgänge sind gewissen polizeilichen Handlungen ähnlich. Sie beruhen jedoch auf unterschiedlichen rechtlichen Grundlagen: nicht auf den kantonalen oder kommunalen Polizeigesetzen, sondern auf dem Hausrecht und den Jedermannsrechten.

Auftritt und Tätigkeit von privaten Sicherheitskräften im (halb-)öffentlichen Raum indizieren, dass von ihnen – beabsichtigt oder unbeabsichtigt – eine generelle Gefahrenabwehr- und Ordnungsfunktion ausgeübt wird.<sup>612</sup> Es sind dies Funktionen, die nicht im Hausrecht oder in den Jedermannsrechten angelegt sind.

## B. Staatliche Auftraggeber

Als Auftraggeber von Sicherheitsaufgaben kann sodann der Staat auftreten, in Gestalt des Bundes, der Kantone, der Gemeinden, zugehöriger Verwaltungseinheiten und von weiteren Organisationen des öffentlichen Rechts. Durch die staatliche Beteiligung ändern sich der Charakter und die vertragliche Regelung der übertragenen Sicherheitsdienstleistungen. Nunmehr sind diese nicht als privat, das heisst als Interaktionen zwischen privaten Akteuren zu qualifizieren, sondern sie entsprechen sicherheitspolizeiähnlichen Verwaltungsaufgaben, deren Modalitäten in einem verwaltungsrechtlichen Vertrag zu regeln sind. Unerheblich ist, ob die übertragenen Aufgaben einst von der Polizei wahrgenommen wurden oder ob es sich um neu geschaffene Sicherheitsaufgaben handelt. Staatlichen Auftraggebern ist es verwehrt, mittels privatrechtlichen Vertrags sicherheitspolizeiähnliche Verwaltungsaufgaben an Private zu übertragen – eine Erkenntnis, die im Hinblick auf die nachfolgenden Voraussetzungen zur Delegation von sicherheitspolizeiähnlichen Aufgaben relevant ist.

---

611 § 59 flit. c PolG-ZH; Art. 67 Abs. 2 PolG-BE; Art. 62 lit. b PolG-UR; Art. 40 Abs. 2 PolG-GL; Art. 19 Abs. 1 und 2 Concordat sur les entreprises de sécurité; § 47 Abs. 3 PolG-SO; § 64 Abs. 3 PolG-BS; § 51 Abs. 3 PolG-BL; Art. 27 Abs. 4 lit. c PolG-SH; Art. 14 Abs. 1 Verordnung über die privaten polizeiähnlichen Tätigkeiten AR; Art. 9 Abs. 2 Verordnung über die Ausübung von Bewachungs-, Ordnungs- und Sicherheitsaufgaben SG; Art. 34 Abs. 1 PolG-GR; § 6 Abs. 1<sup>bis</sup> PolG-AG; Art. 26 Abs. 1 lit. a LPPS-TI; Art. 35 Abs. 2 LPol-VD; siehe auch die Sanktionsmöglichkeit in Art. 115 LPol-NE.

612 Vgl. GAMMA, S. 88 ff.

Damit Verwaltungsaufgaben an externe private Akteure übertragen werden können, braucht es eine gesetzliche Grundlage. Auf Bundesebene stellt Art. 178 Abs. 3 BV die massgebende Rechtsnorm dar. Da Art. 178 Abs. 3 BV das Legalitätsprinzip in Art. 5 Abs. 1 BV konkretisiert, gilt das Erfordernis einer gesetzlichen Grundlage für die Übertragung von Verwaltungsaufgaben an Private auch auf Kantons- und Gemeindeebene.<sup>613</sup> Die Normstufe bemisst sich am Charakter der zu übertragenden sicherheitspolizeiähnlichen Aufgaben: Je grundrechtssensibler diese sind und je mehr Personen potenziell von diesen betroffen sind, desto stärker drängt sich eine Regelung in einem Gesetz im formellen Sinn auf.<sup>614</sup> Daneben wird in der Lehre insbesondere gefordert, dass die Übertragung von sicherheitspolizeiähnlichen Aufgaben auf Private im öffentlichen Interesse liegt und verhältnismässig ist (Art. 5 Abs. 2 BV) und dass der Rechtsschutz gewahrt, die Aufsicht sichergestellt und der Grundrechtsschutz erfüllt ist (Art. 35 Abs. 2 BV).<sup>615</sup>

Eine allgemeinverbindliche Aufzählung von sicherheitspolizeiähnlichen Aufgaben, deren Übertragung auf Private bei Erfüllung der genannten rechtsstaatlichen Voraussetzungen zulässig ist, existiert nicht. Eine Übertragung scheidet tendenziell dann aus, wenn die fragliche Tätigkeit den Kern des staatlichen Zwangsmonopols betrifft oder nahe an diesem liegt.<sup>616</sup> KÄLIN/LIENHARD/WYTTEBACH zählen dazu «hoheitliche polizeiliche Handlungen, die Personen zu einem Handeln, Unterlassen oder Dulden zwingen, wenn diese Anordnungen bei Widerstand zwangsweise durchgesetzt werden können»; «polizeiliche Standardmassnahmen wie Personenkontrollen, Gewahrsam, Wegweisung und Fernhaltung, Durchsuchung von Personen und Räumen» und «die Anwendung von Zwangsmitteln (Fesselung, Körpergewalt, Schusswaffengebrauch)».<sup>617</sup>

### C. Die Situation in der Praxis

Der Blick in die Praxis offenbart, dass private Sicherheitsdienstleistungen in der Schweiz uneinheitlich sowie lückenhaft geregelt sind und den rechtsstaatlichen Anforderungen vielfach nicht genügen.

---

613 Vgl. LIENHARD, S. 431.

614 Vgl. dazu die bundesrechtliche Regelung in Art. 164 Abs. 1 lit. b und c BV; auch diese Norm entspricht einer Konkretisierung des Legalitätsprinzips in Art. 5 Abs. 1 BV und gilt daher analog auf Kantons- und Gemeindeebene, siehe LIENHARD, S. 431; BSK BV-WYTTEBACH/WYSS, Art. 164 Rz. 4.

615 KÄLIN/LIENHARD/WYTTEBACH, S. 62 ff.; RAUBER, S. 224 ff.; 233 ff.

616 LIENHARD, S. 433; KÄLIN/LIENHARD/WYTTEBACH, S. 94.

617 KÄLIN/LIENHARD/WYTTEBACH, S. 94.

Folgende Beispiele untermauern den Befund exemplarisch:

### 1. Bundesebene

Auf Bundesebene ist das BGST als Anschauungsbeispiel zu nennen (vgl. vorne, S. 74 f.). Im BGST fehlen Bestimmungen zum Rechtsschutz und zum Grundrechtsschutz.<sup>618</sup> Aufsichtsbehörde über die Sicherheitsorgane ist das Bundesamt für Verkehr (BAV).<sup>619</sup> Bei diesem ist zumindest fraglich, ob es über die zur Ausübung der Aufsichtsfunktion notwendigen Sachkenntnisse im Bereich von polizeiähnlichen Massnahmen verfügt. Hinzu kommt, dass der Charakter der Sicherheitsdienstleistungen gemäss BGST nicht zweifelsfrei geklärt werden kann. Als Auftraggeber von Sicherheitsdienstleistungen gemäss BGST treten (private) Transportunternehmen auf,<sup>620</sup> in der Hauptsache die SBB, eine spezialgesetzliche Aktiengesellschaft in Bundesbesitz,<sup>621</sup> de jure also eine privatrechtliche Organisation, was für eine private Auftraggeberschaft und das Vorliegen privater Sicherheitsdienstleistungen spricht. Hingegen bilden die Aufgabenübertragung und deren Modalitäten Gegenstand eines eigenen Bundesgesetzes, was eine staatliche Auftraggeberschaft von sicherheitspolizeiähnlichen Aufgaben nahelegt.<sup>622</sup> Und schliesslich werden im BGST Befragungen, Anhaltungen, Personenkontrollen und Wegweisungen von privaten Sicherheitskräften wahrgenommen; Tätigkeiten, die gemäss einem Teil der Lehre nicht auslagerungsfähig sind (vgl. vorne, S. 118).<sup>623</sup>

### 2. Kantonale Ebene

Auf kantonaler Ebene lassen sich in der rechtlichen Handhabung von privaten Sicherheitsunternehmen drei verschiedene Praktiken identifizieren.

Eine erste Gruppe von Kantonen kennt keine oder nur äusserst rudimentäre gesetzliche Regeln für private Sicherheitsdienstleistungen.<sup>624</sup> Dass in diesen Kantonen weder privat noch staatlich beauftragte private Sicherheits-

---

618 Vgl. auch MOHLER, BGST-Kurzkomentar, Rz. 26.

619 Art. 8 BGST.

620 Vgl. Art. 1 Abs. 2 BGST; MOHLER, Polizeirecht, S. 391.

621 Art. 2 Abs. 1 i.V.m. Art. 7 Abs. 1 SBBG.

622 Zum Ganzen bereits SCHUPPLI, S. 59.

623 Art. 4 Abs. 1 lit. a und b BGST.

624 Es sind dies die Kantone SZ, NW (Art. 5 Abs. 2 PolG-NW hat keine ersichtlichen Auswirkungen, § 30 PolV-NW keine Relevanz) und ZG (§ 3 Abs. 1 PolG-ZG ist wenig aussagekräftig). Im Konkordat über Massnahmen gegen Gewalt anlässlich von Sportveranstaltungen, dem die genannten Kantone beigetreten sind, finden sich zwei Bestimmungen, die private Sicherheitsunternehmen betreffen: Art. 3 Abs. 1 lit. b und Art. 3b Abs. 2; siehe auch § 19b Abs. 2 lit. b PolG-SZ.

unternehmen agieren, womit das weitgehende Fehlen von Gesetzesbestimmungen zur Thematik erklärt werden könnte, gilt als nahezu ausgeschlossen.

Eine zweite Gruppe von Kantonen regelt private Sicherheitsdienstleistungen in den kantonalen Polizeigesetzen oder in Spezialerlassen, wobei Regulationsintensität und -dichte erheblich variieren, und unterstellt sie teilweise einer Bewilligungspflicht durch die Kantonspolizei oder das kantonale Sicherheitsdepartement.<sup>625</sup> Oftmals wird nicht ersichtlich, ob das einschlägige Regelwerk ausser für privat übertragene Sicherheitsdienstleistungen auch für staatlich übertragene sicherheitspolizeiähnliche Aufgaben gilt.

Eine dritte Gruppe von Kantonen – Freiburg, Waadt, Wallis, Neuenburg, Genf und Jura – hat sich für die Thematik im Concordat sur les entreprises de sécurité zusammengeschlossen und regelt private Sicherheitsdienstleistungen in einheitlicher und vergleichsweise umfassender Weise.<sup>626</sup>

Als Folge der unterschiedlichen kantonalen Regeln existieren in der Schweiz keine Mindeststandards bezüglich privater Sicherheitsdienstleistungen und keine einheitlichen Vorschriften in Bezug auf das Anforderungsprofil und die Ausbildung von privaten Sicherheitskräften, was sich letztlich auf die Qualität der durchgeführten Sicherheitsdienstleistungen auswirkt.

### 3. Kommunale Ebene

Es fällt auf, dass in zahlreichen Gemeinden kommunal beauftragte Sicherheitsunternehmen im (halb-)öffentlichen Raum aktiv sind, obschon dafür keine genügende gesetzliche Grundlage existiert – was ein Verstoss gegen das Legalitätsprinzip aus Art. 5 Abs. 1 BV darstellt.<sup>627</sup> Darüber hinaus lassen es die betreffenden Gemeinden an Transparenz im Zusammenhang mit den von ihnen beauftragten Sicherheitsunternehmen vermissen: Wenn überhaupt, dann finden sich nur vereinzelt Hinweise auf das örtlich zuständige private Sicherheitsunternehmen, etwa auf der offiziellen Gemeindewebsite. Weitgehend verschlossen bleiben der Öffentlichkeit die genauen Leistungsvereinbarungen zwischen Gemeinwesen und privaten Sicherheitsunternehmen. In

---

625 Siehe etwa Art. 44 PolG-AR und Art. 1ff. Verordnung über die privaten polizeiähnlichen Tätigkeiten AR; § 5 PolG-TG und Art. 1ff. Verordnung des Regierungsrates über die privaten polizeiähnlichen Tätigkeiten TG; Art. 1ff. SDPG-BE und Art. 1ff. SDPV-BE; §§ 29 ff. PolG-LU.

---

626 Art. 1ff. Concordat sur les entreprises de sécurité.

---

627 Dazu nur schon die Referenzliste des privaten Sicherheitsunternehmens «Starco Security», worin diverse Gemeinden aufgelistet sind. Zumindest in diesen Gemeinden fehlt es an gesetzlichen Grundlagen, die den Beizug privater Sicherheitsunternehmen erlauben würden. Ebenso finden sich auf den meisten Gemeindewebsites keine Hinweise auf das jeweils vor Ort agierende private Sicherheitsunternehmen.

derartigen Vorgehensweisen sind Verstösse gegen den Verfassungsgrundsatz aus Art. 5 Abs. 3 BV auszumachen, wonach staatliche Organe nach Treu und Glauben handeln und sich vertrauenswürdig verhalten. Darüber hinaus ist die fehlende Transparenz geeignet, das Vertrauen der Bevölkerung in staatliches Handeln und in die Polizei im Besonderen – durch die gegebene Sachnähe zu privaten Sicherheitsdiensten – zu beeinträchtigen.

## II. Polizeilicher Assistenzdienst

Der polizeiliche Assistenzdienst ist gemessen an der Entstehungsgeschichte der kantonalen Polizeikorps eine junge Erscheinung. Gemäss behördlichen Verlautbarungen wird ein solcher im Kanton Solothurn seit 2008,<sup>628</sup> im Kanton Basel-Landschaft seit 2013 unterhalten.<sup>629</sup> In den Kantonen, in denen ein polizeilicher Assistenzdienst vorhanden ist und einer gesetzlichen Regelung unterliegt, haben die entsprechenden Artikel im Zeitraum zwischen 2005 und 2022 in die Polizeigesetze oder Polizeiverordnungen Eingang gefunden.<sup>630</sup> Nicht ausgeschlossen ist indes, dass der polizeiliche Assistenzdienst in gewissen Kantonen bereits vorher existiert hat, aber erst zu einem späteren Zeitpunkt eine rechtliche Grundlage für diesen geschaffen worden ist. Noch heute gibt es in den Kantonen Zürich und Schaffhausen keine rechtlichen Grundlagen für den polizeilichen Assistenzdienst, obschon sowohl die Kantonspolizei Zürich als auch die Schaffhauser Polizei derartige Abteilungen beziehungsweise Berufsbilder unterhalten.

Der polizeiliche Assistenzdienst untersteht schweizweit keiner einheitlichen Regelung.<sup>631</sup> Unterschiede ergeben sich insbesondere bezüglich des organisatorischen Status, der Zuständigkeiten und Befugnisse sowie der Zulassungsvoraussetzungen und der Ausbildung.

---

628 Polizeiliche Sicherheitsassistenz Kanton Solothurn, die gesetzliche Grundlage besteht schon länger, siehe § 8 Abs. 2 PolG-SO in der Version vom 1. Oktober 2007.

629 Polizeiliche Sicherheitsassistenten Kanton Basel-Landschaft, die gesetzliche Grundlage wurde erst später geschaffen, siehe § 9 Abs. 1 lit. c PolG-BL in der Version vom 15. Juni 2014.

630 Siehe dazu etwa Art. 14 Abs. 3 LPol-NE in der Version vom 31. Mai 2005, worin der Begriff «assistants de police» erscheint; § 2 Abs. 2 PolV-SZ in der Version vom 1. April 2022, worin der Begriff «Sicherheitsassistenten» erstmals erwähnt wird.

631 Ebenso TIEFENTHAL, Kantonales Polizeirecht, S. 611.

## A. Organisatorischer Status

Die polizeilichen Assistenzdienste der Kantone sind alle direkt an die Polizei angegliedert. Innerhalb der jeweiligen Polizei haben die polizeilichen Assistenzdienste beziehungsweise die Sicherheitsassistentinnen allerdings einen unterschiedlichen anstellungsrechtlichen Status. Verbreitet ist die Zugehörigkeit zum Verwaltungspersonal,<sup>632</sup> zum Polizeikorps<sup>633</sup> oder zu einer eigenen, separaten Kategorie.<sup>634</sup>

## B. Zuständigkeiten und Befugnisse

Wie die Bezeichnung insinuiert, besteht der Sinn und Zweck des polizeilichen Assistenzdienstes darin, die Polizei zu unterstützen und zu entlasten. Gleich wie ordentliche Polizeikräfte sind Angehörige des polizeilichen Assistenzdienstes in der Regel uniformiert<sup>635</sup> und in (Teil-)Bereichen der polizeilichen Aufgabenerfüllung tätig; zwischen den Akteuren besteht ein hierarchisches Unterordnungs- beziehungsweise Überordnungsverhältnis. Polizeiliche Sicherheitsassistentinnen üben Aufgaben aus, die früher von Polizeibeamtinnen wahrgenommen wurden, bei denen mittlerweile aber ein Konsens darüber herrscht, dass sie zwar nach wie vor einer polizeilichen Begleitung bedürfen, aufgrund der wenig ausgeprägten Komplexität jedoch dem polizeilichen Assistenzdienst übertragen werden können.<sup>636</sup> Dazu zählen die Bewachung und der Transport von Personen, denen die Freiheit entzogen worden ist; der Schutz von und Zutrittskontrollen zu Gefängnissen und Gebäuden der Polizei; sitzungspolizeiliche Massnahmen anlässlich von Gerichtsverhandlungen und Einvernahmen bei Behörden sowie Kontrolltätigkeiten im Bereich des ruhenden Verkehrs.<sup>637</sup> Es sind dies allesamt Tätigkeiten, die nicht grosse Bevölkerungsteile betreffen.

---

632 Siehe Art. 5 lit. a PolR-UR.

633 Siehe § 2 Abs. 2 PolV-SZ; § 8 Abs. 2 PolG-SO; § 20 Abs. 1 Ziff. 2 PolG-BS; Art. 16 LPol-JU.

634 Siehe Art. 1 Abs. 2 PolV-GL; Art. 1 Abs. 2 PolV-GR; Art. 21 LPol-NE.

635 Vgl. Art. 165 Abs. 1 PolG-BE; § 29 Abs. 2 und 3 PolG-BS; § 5a Abs. 2 PolV-BL; Art. 26 Abs. 1 PV-SG; Art. 26 Abs. 3 LOPV-VD; Art. 49 Abs. 3 PolV-VS; Art. 78 Abs. 2 LPol-NE; Art. 127 Abs. 2 LPol-JU.

636 Vgl. § 25a Abs. 1 PolG-LU («Aufgaben mit geringem Komplexitätsgrad»); Art. 10 Abs. 1 und 2 LOPV-VD.

637 Siehe etwa § 25a Abs. 1 lit. a-d PolG-LU; § 10 Abs. 1 lit. a-d PolV-SZ; Art. 18<sup>ter</sup> Abs. 1 lit. a-f PG-SG; Art. 27c Abs. 1 lit. a und b LPol-TI i.V.m. Art. 51 RPol-TI.

Weitreichender und mit potenziell grösseren Auswirkungen auf die Bevölkerung verbunden sind die Aufgaben des polizeilichen Assistenzdienstes dann, wenn sie gestützt auf die in einigen Kantonen statuierten generalklauselartigen Bestimmungen ergehen, wonach die Sicherheitsassistenten auch für andere (polizeiliche) (Hilfs-)Aufgaben eingesetzt werden können, zum Teil unter polizeilicher Aufsicht und Verantwortung.<sup>638</sup> Sowie dann, wenn der polizeiliche Assistenzdienst für die Erfüllung von polizeilichen Aufgaben der Gemeinden eingesetzt wird.<sup>639</sup> In solchen Konstellationen gleicht sich die Tätigkeit von Sicherheitsassistenten derjenigen von Polizistinnen de facto an.

Derweil gehen in mehreren Kantonen mit polizeilichem Assistenzdienst dessen konkreten Aufgaben und Befugnisse nicht aus dem Gesetz hervor.<sup>640</sup> Vermutlich unterliegt der polizeiliche Assistenzdienst der Regelung durch interne Dienstanweisungen.<sup>641</sup> Ein solches Vorgehen erscheint mit Blick auf das Legalitätsprinzip (Art. 5 Abs. 1 BV) als zumindest fragwürdig.

Mit dem teils abweichenden Aufgabenprofil gehen unterschiedliche Befugnisse einher. Den polizeilichen Sicherheitsassistentinnen werden hoheitliche Befugnisse und die Möglichkeit zur Anwendung von körperlichem Zwang je nach Kanton entweder (partiell) gestattet oder gänzlich untersagt.<sup>642</sup> Ebenso variiert die Ausrüstung mit Waffen.<sup>643</sup>

### C. Zulassungsvoraussetzungen und Ausbildung

Die formalen Anstellungsbedingungen für den polizeilichen Assistenzdienst werden von den Kantonen separat festgelegt, mit dem Resultat, dass kein einheitliches Anforderungsprofil besteht. Häufig sind die Kriterien identisch mit

---

638 Solche Generalklauseln finden sich in § 25a Abs. 2 PolG-LU; § 10 Abs. 2 PolV-SZ; Art. 18<sup>ter</sup> Abs. 1 lit. f PG-SG; Art. 49 Abs. 1 lit. a PolV-VS.

---

639 So im Kanton ZG (§ 17 POG-ZG); im Kanton TG (§ 3 Abs. 2 PolG-TG i.V.m. § 38 Abs. 1 und § 39 Abs. 1 PolV-TG); im Kanton VD (Art. 26 Abs. 1 LOPV-VD i.V.m. Art. 3 Abs. 1 lit. a RASP-VD); im Kanton JU (Art. 25 Abs. 1 LPol-JU und Art. 8 Abs. 1 Ordonnance sur la collaboration entre la police cantonale et les communes JU).

---

640 So in den Kantonen ZH, GL, FR, SH und GR.

---

641 Dazu die Regelung im Kanton GR, Art. 28 Abs. 1 PolV-GR.

---

642 Vgl. Art. 5 lit. a PolR-UR i.V.m. Art. 59 Abs. 1 PolG-UR; § 48 Abs. 2 PolV-SZ; § 1b Abs. 3 und § 1c Abs. 3 PolV-BS; § 9 Abs. 2 lit. c PolG-BL; Art. 18<sup>bis</sup> Abs. 1 PG-SG; Art. 49 Abs. 2 PolV-VS; Art. 45 Abs. 1 LPol-NE.

---

643 Vgl. Art. 165 Abs. 1 PolG-BE; § 25a Abs. 3 PolG-LU; Art. 27 Abs. 1 PolR-UR; § 48 Abs. 2 PolV-SZ; § 18<sup>ter</sup> Abs. 3 PolG-SO; § 29 Abs. 2 und 3 PolG-BS, der zwischen zwei Typen von Sicherheitsassistenten differenziert; § 5a Abs. 2 PolV-BL; Art. 17 Abs. 4 und 1 PolV-GR; Art. 27c Abs. 2 LPol-TI; Art. 79 Abs. 2 LPol-NE; Art. 17 Abs. 2 Ordonnance sur la collaboration entre la police cantonale et les communes JU.

denjenigen in der Auswahlphase für die Polizeiausbildung.<sup>644</sup> Vereinzelt wird auf das Erfordernis des Schweizer Bürgerrechts verzichtet.<sup>645</sup>

Bis ins Jahr 2018 war auch die Ausbildung von Angehörigen des polizeilichen Assistenzdienstes inklusive Leistungsüberprüfung ausschliesslich Sache der einzelnen kantonalen Polizeikorps. Danach wurde durch das SPI ein einheitliches Prüfungssystem konzipiert, das aber noch nicht sämtliche Kantone anwenden. Gegenwärtig durchlaufen Kandidaten entweder im Polizeikorps oder an einer Polizeischule eine Ausbildungsphase, die deutlich weniger lange dauert als die Polizeiausbildung. Der erfolgreiche Ausbildungsabschluss berechtigt in den Kantonen, die sich dem Zertifizierungssystem des SPI angeschlossen haben, zum Tragen des Titels «Polizeiliche Sicherheitsassistentin SPI / Polizeilicher Sicherheitsassistent SPI mit Zertifikat».<sup>646</sup>

### III. Zwischenfazit

Der polizeiliche Assistenzdienst ist eine Alternative zu privaten Sicherheitsunternehmen und deren Tätigkeit in polizeinahen Bereichen. Wo vorhanden, ermöglicht er der Polizei und sonstigen staatlichen Akteuren, für sicherheitspolizeiähnliche Angelegenheiten mit reduzierter Komplexität polizeiliche Sicherheitsassistentinnen beizuziehen – anstelle von ordentlichen und hochqualifizierten Polizeikräften, die vielfach von Ressourcenengpässen betroffen sind, oder privaten Sicherheitskräften, die angesichts der Sensibilität gewisser Aufgaben als dafür ungeeignet erscheinen. Aus rechtsstaatlicher Perspektive ist der polizeiliche Assistenzdienst gegenüber privaten Sicherheitsunternehmen zu favorisieren. Dies, weil die Auswahl, Ausbildung und Führung der polizeilichen Sicherheitsassistenten durch die Polizei erfolgt und somit eine direkte staatliche Kontrolle gewährleistet ist.

Dazu kommt, dass der polizeiliche Assistenzdienst in einigen Kantonen den Gemeinden seine Leistungen nach einheitlichen, transparenten und kostendeckenden – nicht gewinnorientierten – Bedingungen anbietet.<sup>647</sup> Dieses Vorgehen unterscheidet sich wesentlich vom Modus Operandi privater Sicherheitsunternehmen in den Gemeinden: Es garantiert im Zusammenwirken sowohl mit der Bevölkerung als auch mit den Behörden ein Mindestmass an

---

644 Etwa in Art. 61 Abs. 1 PolV-BE i.V.m. Art. 159 Abs. 3 PolG-BE; § 10 Abs. 1 und 2 PolG-SO; Art. 116 Abs. 1 LPol-JU.

645 In Art. 17 Abs. 1 und 2 PolV-GL; Art. 48 Abs. 1 lit. a i.V.m. Art. 46 Abs. 1 e contrario PolV-VS.

646 Zum Ganzen POL SIASS; Auswertungsbericht polizeiliche Sicherheitsassistenten, *passim*; vgl. ferner § 10<sup>bis</sup> Abs. 1 PolG-SO; Art. 75 Abs. 3 LPol-NE.

647 Siehe die ausdrückliche Regelung in § 3 Abs. 2 PolG-TG; § 17 Abs. 4 POG-ZG.

Transparenz und Rechtssicherheit, was sich positiv auf die Bevölkerungsnähe der polizeilichen Arbeit auswirkt und das Verhältnis zwischen der Gesellschaft und der Polizei damit verbessert. Zudem wirkt dieses Vorgehen der Tendenz entgegen, dass Sicherheit zu einem exklusiven, massgeblich von finanziellen Möglichkeiten abhängenden Gut wird. Der polizeiliche Assistenzdienst drängt sich also auch in den übrigen Kantonen als prüfenswertes Modell auf.

## Militarisierung

In *Teil 2: Bevölkerungsnähe der modernen Polizei(-arbeit)* wurde argumentiert, dass die Militarisierung der Polizei in engen Grenzen mit guten Gründen gerechtfertigt werden kann, nach dem Grundsatz: so viel wie nötig, so wenig wie möglich (vgl. vorne, S. 41). Im Folgenden wird überprüft, ob diesem Grundsatz in der Schweiz entsprochen wird. Die Untersuchung erfolgt mit Blick auf die interne Organisation der Polizei, die polizeiliche Auswahl- und Ausbildungsphase, Kooperationsformen zwischen der Polizei und der Armee sowie auf polizeiliche Spezialeinheiten.

### I. Interne Organisation

Mehrere kantonale Polizeikorps bekennen sich in den Polizeigesetzen oder Polizeiverordnungen ausdrücklich zu einer Organisation nach militärischen Grundsätzen: die Kantonspolizei Wallis,<sup>648</sup> die Kantonspolizei St. Gallen,<sup>649</sup> die Kantonspolizei Obwalden<sup>650</sup> und die Kantonspolizei Tessin<sup>651</sup> jeweils ganzheitlich; die Kantonspolizei Waadt in Teilen.<sup>652</sup> Erst unlängst ist die militärische Organisationsform der Kantonspolizei Genf zu einer Organisation der «pyramidenförmigen Hierarchie» abgeändert worden.<sup>653</sup> Bekenntnisse zu militärischen Strukturen finden sich vereinzelt auch auf kommunaler Ebene, bei Polizeikorps der Gemeinden.<sup>654</sup>

---

648 Art. 10 Abs. 1 PolG-VS und Art. 2 Abs. 1 PolV-VS.

---

649 Art. 15 Abs. 1 PG-SG.

---

650 Art. 1 Abs. 1 AB PolG-OW.

---

651 Art. 11 Abs. 2 LPol-TL.

---

652 Art. 35 Abs. 1 LPol-VD.

---

653 Siehe Art. 4 Abs. 1 LPol-GE in den Versionen vom 31. August 2021 und 24. Dezember 2022.

---

654 Vgl. etwa § 1 Abs. 1 Verordnung über den Polizeidienst der Stadt Baden; Art. 4 Abs. 3 Règlement communal de police de la commune de Fully.

Welche konkreten Auswirkungen damit in der Praxis verbunden sind und inwiefern militärisch organisierte Polizeikorps sich von Polizeikorps unterscheiden, die nach polizei- und betriebswissenschaftlichen Grundsätzen organisiert sind,<sup>655</sup> kann an dieser Stelle nicht beantwortet werden. Die Verweise auf die militärische Organisationsform als historische Relikte abzutun, die keine praktische Relevanz haben, würde jedoch zu kurz greifen. Vielmehr sind sie ein starkes Indiz dafür, dass die militärische Tradition in Teilen der Polizei in Organisationsbelangen fortbesteht.

Dieser Befund wird verstärkt durch die Verbreitung von militärischen Dienstgraden in sämtlichen kantonalen Polizeikorps. In den Kantonspolizeien Bern, Freiburg, Solothurn, Basel-Stadt und Basel-Landschaft sind diese vergleichsweise schwach ausgeprägt und in der Regel auf die Bezeichnungen «Kommandant» und «(Unter-)Offiziere» beschränkt.<sup>656</sup> In den restlichen Kantonen sind die Bezeichnungen deutlich umfassender. Zur Illustration wird nachfolgend exemplarisch die Regelung im Kanton Uri (Art. 15 Abs. 1 PolR-UR) mit der einschlägigen Bestimmung aus der Militärgesetzgebung (Art. 102 MG) verglichen:

#### Artikel 15 Dienstgradeinstufung

1 Es bestehen folgende geschlechtsneutrale Dienstgrade:

- a) Polizist (Pol);
- b) Gefreiter (Gfr);
- c) Korporal (Kpl);
- d) Wachtmeister (Wm);
- e) Feldweibel (Fw);
- f) Adjutant (Adj);
- g) Adjutant mit besonderer Verantwortung (Adj m b V);
- h) Leutnant (Lt);
- i) Oberleutnant (Oblt);
- j) Hauptmann (Hptm);
- k) Major (Maj).

---

<sup>655</sup> So die Organisationsform der Kapo SO, § 1 Abs. 1 DR Kapo-SO.

<sup>656</sup> Vgl. die polizeilichen Funktionsbezeichnungen im Anhang 1 der PV-BE, die ausser «Polizeikommandantin/Polizeikommandant» keine militärischen Bezeichnungen verwendet; in der Verordnung über das Vorrücken und die Beförderung der Beamtinnen und Beamten der Kantonspolizei FR sind militärische Dienstgrade ebenfalls vergleichsweise wenig ausgeprägt (Kommandantin, Korporal, Unteroffizier, Offizierin); vgl. ferner § 6 Abs. 2 und § 13 Abs. 2 PolG-SO; § 18 Abs. 1 und § 33a Abs. 3 PolG-BS; § 45b Abs. 1 PolG-BL.

**Art.102 Grade**

In der Armee gibt es folgende Grade:

- a. Mannschaft: Rekrut, Soldat, Gefreiter;
- b. Unteroffiziere: Korporal, Wachtmeister, Oberwachtmeister;
- c. höhere Unteroffiziere: Feldweibel, Hauptfeldweibel, Fourier, Adjutant-unteroffizier, Stabsadjutant, Hauptadjutant, Chefadjutant;
- d. Offiziere:
  1. Subalternoffiziere: Leutnant, Oberleutnant,
  2. Hauptmann,
  3. Stabsoffiziere: Major, Oberstleutnant, Oberst,
  4. höhere Stabsoffiziere: Brigadier, Divisionär, Korpskommandant,
  5. Oberbefehlshaber der Armee: General.

Die Gegenüberstellung zeigt, dass die polizeilichen Dienstgrade, wie sie in den meisten Kantonen verwendet werden, praktisch identisch mit den Dienstgraden in der Armee sind, mit Ausnahme der genauen Rangfolge. Die Dienstgrade werden von Polizeiangehörigen im Kontakt mit der Bevölkerung verwendet: auf Visitenkarten, in E-Mail-Signaturen und auf behördlichen Websites. Zudem erscheinen sie in Polizeirapporten. De facto wird dadurch selbst in Kantonen, die nicht qua Gesetz einer militärischen Organisationsstruktur folgen, eine solche zumindest in Teilen etabliert – mit den bereits thematisierten möglichen negativen Auswirkungen auf das Verhältnis zwischen der Bevölkerung und der Polizei (vgl. vorne, S. 39).

**II. Polizeiliche Auswahl- und Ausbildungsphase****A. Auswahlphase**

Im Kapitel *Auswahl und Ausbildung von Polizeiangehörigen* wurde aufgezeigt, dass die Nichtabsolvierung des Militärdiensts, in der Regel in Form der Rekrutenschule, kein definitives Ausschlusskriterium für den Polizeiberuf darstellt. Gleichzeitig wurde festgestellt, dass mehrere kantonale Polizeikorps die Absolvierung des Militärdiensts oder das Vorliegen der Militärdiensttauglichkeit als erwünscht und vorteilhaft im Auswahlverfahren bezeichnen (vgl. vorne, S. 104).

Indem die betreffenden Polizeikorps Personen mit militärischer Erfahrung gesondert ansprechen und ihnen im Auswahlverfahren einen Wettbewerbsvorteil einräumen, senden sie das Signal aus, dass sich die Funktionsweisen von Polizei und Armee nicht sonderlich unterscheiden – und rücken die Polizei damit in die Nähe der Armee. Gleichzeitig wird eine abschreckende Wirkung auf Personen entfaltet, die sich für eine polizeiliche Laufbahn

interessieren, gegenüber der Armee beziehungsweise dem Militärdienst jedoch kritisch eingestellt sind.

Fragwürdig am Vorgehen der betreffenden Kantonspolizeien ist, dass dieses kaum demokratisch legitimiert ist. Der Entscheid zur Verankerung und Erhaltung von militärischen Elementen in der Auswahlphase von Polizeiangehörigen – und damit zu einer gewissen Militarisierung in diesem Teilbereich – ist nicht das Resultat eines breit ausgetragenen demokratischen Diskurses, der in einem (formellen) Gesetz Eingang gefunden hat, sondern von Realakten, deren genaue Urheberschaft unklar ist.

## B. Ausbildungsphase

Inwiefern die polizeiliche Ausbildungsphase dem Militärischen verhaftet ist, kann nicht abschliessend beurteilt werden; sie ist der Öffentlichkeit weitgehend entzogen. Verschiedene Zeugnisse eher jüngeren Datums wie Medienberichte zu Polizeischulen und Imagefilme vermitteln den Eindruck, dass militärische Elemente in der Polizeiausbildung je nach Polizeischule beziehungsweise Polizeikorps durchaus verbreitet sind. Zu nennen sind das Salutieren, das Strammstehen in Reih und Glied, das Marschieren in Formationen und das Exerzieren, was regelmässig sowohl in der Ausbildungsphase als auch anlässlich von offiziellen, den Abschluss der Ausbildung markierenden Vereidigungsfeiern zu beobachten ist.<sup>657</sup>

Die Académie de Police de Savatan, die Angehörige für die Polizeikorps der Kantone Genf, Waadt und Wallis ausbildet, sah sich im Jahr 2018 heftiger Kritik für den angeblich praktizierten militärischen Ausbildungsstil ausgesetzt. Mehrere Absolventinnen und Absolventen kritisierten den ihrer Ansicht nach vorherrschenden militärischen Charakter der Ausbildung und berichteten von Fahnenhissungen, martialischen Gesängen, strenger Disziplin, Übungen unter massivstem Gewalteininsatz mit hohem Verletzungsrisiko, psychologischer Druckausübung und Demütigungen durch Auszubildende. Eine vom Kanton Waadt in Auftrag gegebene Untersuchung bestätigte die Vorwürfe. Im Anschluss an diese wurde verlautet, dass die notwendigen Reformen eingeleitet worden seien.<sup>658</sup>

---

657 Siehe dazu Vereidigung 2022 Kapo LU; MM Kapo ZH 1. September 2023: «Sollbestand»; *Inuovi agenti die polizia hanno giurato*; *Le mot du Commandant – Formation Savatan*; Übergabe der eidgenössischen Fähigkeitsausweise an 154 Aspiranten der Polizeiakademie Savatan.

658 Zum Ganzen die umfassende Berichterstattung von RTS: Bericht I, Bericht II, Bericht III. Der Untersuchungsbericht («Formation de base des policiers: Le point sur Savatan») liegt dem Verfasser vor.

In einem SRF-Dokumentarfilm, der im Oktober 2020 gedreht wurde, empfängt der langjährige Leiter der Grundausbildung an der Interkantonalen Polizeischule Hitzkirch die Polizeiaspirantinnen und -aspiranten am ersten Ausbildungstag mit den Worten, dass man aus ihnen Wölfe machen wolle und keine Schafe toleriere, und macht weitere ähnliche Aussagen, die stark auf militärische Elemente in der Ausbildung hindeuten.<sup>659</sup>

Unabhängig davon, ob man die geschilderten Sachverhalte als Einzelfälle abtut oder darin Muster zu erkennen glaubt: Die vermittelten Bilder sind wirkmächtig, werden breit rezipiert, setzen sich fest – und rücken die Polizei als Ganzes in die Nähe der Armee, des Militärischen.

### III. Kooperationsformen zwischen Polizei und Armee

Zu einer Kooperation zwischen Polizei und Armee kommt es dann zwangsläufig, wenn die Armee im Landesinnern polizeiliche Aufgaben wahrnimmt. Wie aufgezeigt, erfolgen solche Einsätze subsidiär, in Form von Unterstützungsleistungen, und zwar gemäss gesetzlichen Vorschriften, die unter Umständen eine Mitwirkungspflicht des Bundesrates oder der Bundesversammlung vorsehen (vgl. vorne, S. 70 ff.).

Daneben gibt es Kooperationsformen zwischen der Armee und der Polizei, die weniger institutionalisiert sind und denen keine oder bloss vage gesetzliche Bestimmungen zugrunde liegen, die mithin demokratisch schwach legitimiert sind:

Zu nennen sind, erstens, die Aktivitäten im Rahmen des Sicherheitsverbundes Schweiz (SVS), ein Netzwerk aus sicherheitspolitischen Akteuren des Bundes, der Kantone und der Gemeinden, dessen Schaffung die Sicherheitspolitischen Berichte des Bundes der Jahre 2000 und 2010 angeregt und konkretisiert hatten.<sup>660</sup> Im SVS tauschen sich die verschiedenen Beteiligten in Angelegenheiten der inneren Sicherheit aus und koordinieren ihre Zusammenarbeit. In regelmässiger Abfolge werden Grossübungen unter Mitwirkung des Militärs, der Polizei und Dritter durchgeführt.<sup>661</sup> Der SVS verfügt über keine eigentliche gesetzliche Grundlage; Aufgaben, Organisation und

---

659 SRF-Dokumentarfilm «Unterwegs mit der Polizei – Start in der Polizeischule» vom 22. Oktober 2021, ab 22:07.

---

660 Bericht SIPOL 2000, S. 7686, 7688, 7722; Bericht SIPOL 2010, S. 5135, S. 5161 ff.

---

661 Informationsbroschüre SVS, S. 20 f.; Bericht SIPOL 2021, S. 47 f. Die Zusammenarbeit zwischen Armee und kantonalen Polizeikorps wird auch ausserhalb des SVS geübt, so etwa anlässlich der letzten grossen Militärübung in der Schweiz im November 2022, «PILUM 22», als gemeinsame Verkehrskontrollen durchgeführt wurden, siehe dazu den Beitrag von SRF-Schweiz aktuell.

Finanzierung sind in einer Verwaltungsvereinbarung zwischen Bund und Kantonen geregelt.<sup>662</sup>

Eine weitere Form der Zusammenarbeit stellt die Vermietung von Fahrzeugen der Armee an Polizeikorps dar, darunter gepanzerte Transportwagen, Radschützenpanzer und Hubschrauber. Die Armeefahrzeuge werden den Polizeikorps temporär oder dauerhaft überlassen und von diesen punktuell oder permanent eingesetzt: Die Kantonspolizeien Zürich und Genf mieten von der Armee seit mehreren Jahren zwei gepanzerte Transportfahrzeuge des Typs Duro beziehungsweise zwei Radschützenpanzer Piranha und setzen sie am Flughafen Zürich respektive Genf ein; die Stadtpolizei Zürich mietet seit 2022 jeweils für die Grossveranstaltung Streetparade ebenfalls einen Duro, die Kantonspolizei Bern zieht bei Terrorlagen den Radschützenpanzer Piranha hinzu, ein solcher gelangte auch bei der Räumung eines von Klimaaktivistinnen besetzten Areals durch die Kantonspolizei Waadt 2021 zum Einsatz.<sup>663</sup>

Die Miete von Armeefahrzeugen durch die Polizei erfolgt gestützt auf die Verwaltungsvereinbarung VBS-KKJPD-SPI. Sowohl in der Verwaltungsvereinbarung VBS-KKJPD-SPI als auch den Weisungen über die gewerblichen Tätigkeiten im VBS, auf die Art. 2 Abs. 2 Verwaltungsvereinbarung VBS-KKJPD-SPI verweist, fehlt es an Bestimmungen, die die Verwendung von Armeefahrzeugen durch die Polizei unter den Grundsatz der Erforderlichkeit stellen und eingrenzen, etwa indem sie einen Katalog an (un-)zulässigen Einsatzsituationen aufführen. Ein solcher lässt sich auch nicht analog aus der VUM ableiten, die gemäss Art. 1 Abs. 1 VUM die Unterstützung ziviler oder ausserdienstlicher Tätigkeiten mit militärischen Mitteln regelt. Und auch Art. 8 Abs. 3 VBBF stellt bei der Abgabe von Militärfahrzeugen keine Anforderungen bezüglich des Verwendungszwecks auf, sondern verlangt einzig, dass die Abgabe von Kampffahrzeugen und Systemen mit sensiblem oder klassifiziertem Inhalt einer Bewilligung durch den Chef oder die Chefin der Armee bedarf.

#### IV. Polizeiliche Spezialeinheiten

Polizeiliche Spezialeinheiten gelangen in Situationen zum Einsatz, in denen ein hohes Gefährdungspotenzial für Polizeikräfte und Dritte besteht. In *Teil 2: Bevölkerungsnähe der modernen Polizei(-arbeit)* wurde die Ansicht vertreten,

---

662 Siehe Art. 1 ff. Verwaltungsvereinbarung SVS; ebenso MOHLER, Polizeiberuf, S. 167.

663 Zum Ganzen die Berichterstattung in den Medien: NZZ am Sonntag vom 6. Juni 2021, S. 13; Tages-Anzeiger vom 7. April 2018, S. 5; Tages-Anzeiger vom 17. August 2022, S. 19; 20 Minutes Online vom 22. April 2022 («Du matériel militaire en renfort pour la police cantonale»).

dass in diesem spezifischen Teilbereich der Polizeiarbeit mit Blick auf den Schutz von Polizeiangehörigen eine erhöhte Militarisierung, beispielsweise in Form des Einsatzes von polizeilichen Spezialeinheiten, zulässig und gerechtfertigt ist (vgl. vorne, S. 41).

In der Schweiz unterhalten sämtliche kantonalen Polizeikorps eine Spezialeinheit, entweder eigenständig oder im Verbund mit anderen Kantonen.<sup>664</sup> Kommunale Polizeikorps verfügen nur vereinzelt über Spezialeinheiten.<sup>665</sup> Je nach Kanton oder Gemeinde sind die Angehörigen in der jeweiligen Spezialeinheit hauptberuflich und damit ausschliesslich oder im Milizsystem, neben einer anderen Funktion bei der Polizei, tätig.

Mehrere Spezialeinheiten in der Schweiz wurden in den 1970er-Jahren gegründet, infolge des Attentats auf die Olympischen Sommerspiele 1972 in München, als ein palästinensisches Terrorkommando die israelische Delegation angriff, mehrere Athleten tötete und entführte – und die Polizei bei der Bekämpfung der Terroristen und einem Befreiungsversuch der Geiseln versagte. Die Geschehnisse in München demonstrierten auch den Schweizer Polizeikorps, dass ihre Einsatzkräfte für derartige Situationen nicht adäquat ausgerüstet und ausgebildet waren, und legten entsprechenden Handlungsbedarf offen.<sup>666</sup>

Polizeiliche Spezialeinheiten gemahnen allein durch den optischen Auftritt an militärische Formationen: Die Mitglieder sind standardmässig mit Langwaffen ausgerüstet, etwa Sturmgewehren, mit denen in der Schweizer Armee Soldaten ausgestattet sind, die hingegen in der gewöhnlichen, alltäglichen Polizeiarbeit nicht verbreitet sind. Ihre Kleidungsstücke und sonstigen Ausrüstungsgegenstände sind zuweilen in Farbtönen gehalten, die Assoziationen mit dem Militär hervorrufen. Ebenso ist Spezialeinheiten oftmals die

---

664 So führen die Zentralschweizer Kantone LU, UR, SZ, OW, NW und ZG eine gemeinsame Spezialeinheit («Luchs»), siehe Art. 3 Abs. 1 Ziff. 2 i.V.m. Art. 4 Abs. 2 lit. a Interkantonale Vereinbarung über die Zusammenarbeit in den Bereichen Ordnungsdienst und Intervention.

665 Soweit ersichtlich sind das die Stapo Zürich, St. Gallen und Lausanne.

666 Zum Ganzen MM Kapo ZH 3. Februar 2023: «Diamanten»; den Auszug aus dem Dienstbefehl des ersten Polizeigrenadier-Grundschulkurs 1973 der Stapo Zürich (dem Verfasser vorliegend): «Die zunehmende Brutalisierung bei Begehung von Verbrechen, die häufigere Anwendung bewaffneter Gewalt gegen Menschen und öffentliche wie private Institutionen, insbesondere die schweren Formen der Drohung und Erpressung mit Geiselnahmen und die ständige Möglichkeit von Sprengstoffanschlägen zwingen die Polizei zum Studium und der Schulung neuer Einsatzmethoden und vermehrter Anwendung technischen Materials.»; WENDA, S. 56; NZZ vom 27. August 2022, S. 42 f.; METZNER/FRIEDRICH, S. 13 ff.; SCHMOLL, Polizei im modernen Staat, S. 308 f.

Verwendung von Munitionstypen gestattet, die eine höhere Durchschlagskraft haben als die Standardmunition.<sup>667</sup>

Spezialeinheiten agieren in einem Bereich der Polizeiarbeit, der seiner Natur nach hohen Geheimhaltungsinteressen untersteht. Aus polizeitaktischen Überlegungen soll das Gegenüber, etwa Organisationen der organisierten Kriminalität und terroristische Gruppierungen, über die genaue Grösse, Funktionsweise und Ausrüstung von polizeilichen Spezialeinheiten im Unklaren gelassen werden. Besonderen Schutz erfährt die Identität der Angehörigen von Spezialeinheiten: Sie tragen im Einsatz keine Namenstafeln und sind in der Regel maskiert, womit eine Identifizierung durch Privatpersonen erschwert wird.<sup>668</sup> Dem Schutz der Identität von Angehörigen von Spezialeinheiten sind jedoch Grenzen gesetzt, namentlich im Verhältnis zu anderen Behörden: So hat das Bundesgericht in BGE 138 IV 178 die Weigerung eines kantonalen Polizeikommandos, die Identität von Mitgliedern einer Spezialeinheit gegenüber der Staatsanwaltschaft offenzulegen, als unzulässig beurteilt. Die Spezialkräfte waren im Anschluss an einen Einsatz mit polizeilicher Schussabgabe als Zeugen und Auskunftspersonen von der Staatsanwaltschaft vernommen worden.<sup>669</sup>

In Kontrast zu den Bemühungen um Geheimhaltung stehen Imagefilme von Spezialeinheiten: Gleich mehrere kantonale Polizeikorps haben in den vergangenen Jahren solche professionellen, kurzfilmartigen Videos produziert und auf den sozialen Netzwerken verbreitet. Die mehrminütigen Aufnahmen bieten vertiefte Einblicke in die Arbeitsweise der jeweiligen kantonalen Spezialeinheit. Sie sind äusserst actionreich, martialisch und zeigen die Spezialeinsatzkräfte in Szenen, die an kriegerische Auseinandersetzungen erinnern, in denen massive Waffengewalt ausgeübt wird. Die Filme geben polizeilichen Ausnahmefällen überproportional viel Publizität, normalisieren diese dadurch gewissermassen und vermitteln ein verzerrtes und realitätsfremdes Bild der Polizeiarbeit. Es besteht das Risiko, dass mit solchen Imagefilmen bei der Bevölkerung der Eindruck einer militarisierten Polizei entsteht. Zudem laufen die Filme den vielfach vernommenen Äusserungen zuwider, wonach die Polizei in Spezialeinheiten keine «Rambos» und Draufgänger dulde.

---

667 Vgl. § 14 Abs. 3 PolZ-ZH; Art. 21 Abs. 3 kZAV-VS.

668 Vgl. § 9 Abs. 3 PolV-BS; Art. 16 Abs. 1 PolV-GR; § 24 a KapoV-ZH; siehe auch Art. 27 Abs. 1 AB PolG-OW, der bestimmt, dass der Einsatz von Augenbinden Angehörigen von Sondereinheiten vorbehalten ist und voraussetzt, dass dieser für den Schutz der Angehörigen der Sondereinheiten unerlässlich ist.

669 BGE 138 IV 178 *passim*.





Bildschirmfotos aus:

«GRIF – Groupe d'intervention de la Police cantonale Fribourg»

«Le Groupe d'intervention de la police genevoise (GIPG)»

«DARD, 30 ans au service de la population»

## V. Zwischenfazit

Die Untersuchung der internen Organisation, der polizeilichen Auswahl- und Ausbildungsphase, der Kooperationsformen zwischen der Polizei und der Armee sowie der polizeilichen Spezialeinheiten hat gezeigt, dass die Militarisierung der Polizei in der Schweiz nicht dem Grundsatz «So viel wie nötig, so wenig wie möglich» entspricht. Die Militarisierung geht weit über das erforderliche Minimum hinaus, was der Bevölkerungsnähe der Polizei(-arbeit) entgegensteht.

## Aufsicht und Kontrolle über die Polizei ...

Die unterschiedliche Machtfülle von Polizeiangehörigen und Privatpersonen ist nur dann demokratisch legitimiert, wenn das staatliche Zwangsmonopol einer Aufsicht und Kontrolle unterliegt. Im Folgenden werden die verschiedenen Möglichkeiten der Aufsicht und Kontrolle über die Polizei dargelegt.

### I. ... durch die Polizei

Polizeiliches Handeln unterliegt zuallererst der Aufsicht und Kontrolle durch die Polizei. Polizeiliche Stellen registrieren in der Regel als Erste, wenn Polizeiangehörige möglicherweise gegen massgebende Rechtsvorschriften verstossen haben, klären in der Folge den Sachverhalt ab und entscheiden über die Einleitung einer Untersuchung.

Zentrales Instrument in der polizeilichen Aufsichts- und Verantwortlichkeits-struktur ist das polizeiliche Disziplinarverfahren. Wie das personalrechtliche Verfahren bezweckt es, die korrekte Arbeitsleistung sicherzustellen beziehungsweise Arbeitspflichtverletzungen zu sanktionieren, und kann als eine Spezialform des personalrechtlichen Verfahrens verstanden werden.<sup>670</sup> Im Disziplinarverfahren als Verwaltungsverfahren wird geprüft, ob durch Polizeiangehörige eine dienstliche Pflichtverletzung begangen wurde, und diese gegebenenfalls sanktioniert.<sup>671</sup> Das Disziplinarverfahren hat mehrere Funktionen: Es arbeitet mögliche Dienstplichtverletzungen auf, trägt so zu einer korrekten Funktionsweise der Verwaltung bei und sichert das Vertrauen der Bevölkerung in staatliche Institutionen.<sup>672</sup>

---

670 Auch RÜDY, S. 164, ist so zu verstehen, dass das Disziplinarrecht eine Spezialform des Personalrechts bildet; vgl. ferner FUMEAUX/SPENLÉ, S. 398.

671 Vgl. FELTES, Disziplinarverfahren, S. 285.

672 HÄFELIN/MÜLLER/UHLMANN, S. 345; TSCHANNEN/MÜLLER/KERN, S. 348; vgl. ferner KELLER, S. 22f.

Dem Disziplinarverfahren ähnlich ist das in mehreren Kantonen zur Anwendung gelangende Administrativverfahren. Während das Disziplinarverfahren auf individuelle Verfehlungen fokussiert und diese sanktioniert, untersucht das Administrativverfahren Mängel organisatorischer Art, wobei hier die Klärung des Sachverhalts im Vordergrund steht. In der Lehre und Rechtsprechung wird die Unterscheidung von Administrativ- und Disziplinarverfahren indes als überholt betrachtet. Dies, da organisatorischen Mängeln zumeist Fehler Einzelner zugrunde liegen, Administrativ- und Disziplinarverfahren demnach vielfach Überschneidungen aufweisen und kaum je gesondert voneinander durchgeführt werden können.<sup>673</sup> Die im Kontext der vorliegenden Thematik einschlägigen kantonrechtlichen Gesetzesbestimmungen differenzieren nicht strikt zwischen Disziplinar- und Administrativverfahren, die Begriffe werden oftmals synonym verwendet.<sup>674</sup> Aufgrund dessen werden die beiden Verfahren nachfolgend zusammengefasst betrachtet und unter dem Begriff «Disziplinarverfahren» abgehandelt.

Die rechtlichen Grundlagen für das polizeiliche Disziplinarverfahren in den Kantonen bilden die spezifischen Normen in den kantonalen Polizeigesetzen und Polizeiverordnungen,<sup>675</sup> die allgemeinen Bestimmungen des kantonalen Personalrechts sowie Haftungs- beziehungsweise Verantwortlichkeitsrechts<sup>676</sup> oder Regelungen in polizeiinternen, nicht zugänglichen Dienstanweisungen.<sup>677</sup> In mehreren Kantonen mangelt es an einem eigentlichen Disziplinarverfahren für Polizeiangehörige.<sup>678</sup>

Disziplinarverfahren können gestützt auf Hinweise von externen, polizeifremden Personen und von Polizeiangehörigen initiiert werden. Externe Informationen können die Polizei etwa via Webformulare erreichen; mehrere Kantonspolizeien sehen solche Funktionen an prominenter Stelle auf den offiziellen Websites vor.<sup>679</sup> Sie bieten der Bevölkerung eine niedrigschwellige

---

673 Zum Ganzen BUKOVAC/STREBEL/UHLMANN, Rz. 10, m.V. auf Literatur und Rechtsprechung; UHLMANN/BUKOVAC, S. 357; STURM, S. 245.

674 Vgl. Art. 29 Abs. 1 kGPers-VS; Art. 36 ff. LPol-GE; § 13 Abs. 1 PG-LU; Art. 35 Abs. 1 PG-GL; Art. 73 ff. PersG-SG.

675 So zum Beispiel § 29 Abs. 1 und 2 PolG-SZ; Art. 35 Abs. 3 PolG-GL mit Verweis auf Art. 50 Abs. 1 PG-GL und Art. 28 Abs. 1 PolV-GL; Art. 29 Abs. 1 PolV-GR; § 10 Abs. 1 PolV-AG; § 30 PolV-TG; Art. 43 ff. RPol-TI.

676 So zum Beispiel § 13 Abs. 1 PG-LU; Art. 18 ff. PersG-NW und §§ 19 ff. PersV-NW; §§ 22 ff. VG-SO; Art. 41 f. PG-SH; Art. 73 ff. PersG-SG; §§ 18 ff. StHG-SZ.

677 Die Kapo ZH und VD regeln das Disziplinarverfahren in internen Dienstanweisungen, KÜNZLI/STURM/VEERAKATTY, S. 214 f., S. 202; vermutlich verfahren die Kapo ZG und BS gleich, vgl. dazu § 6 Abs. 4 VDBAP-ZG; § 12 Abs. 1 HG-BS.

678 Es sind dies soweit ersichtlich die Kantone UR, BS, BL, AI und JU.

679 Siehe das Kontaktformular der Kapo BE, der Kapo FR und der Kapo JU.

Möglichkeit zur Kontaktaufnahme und stehen auch für Beschwerdeeinreichungen offen, sogenannte Bürgerbeschwerden.<sup>680</sup> Im Innenverhältnis trifft Polizeiangehörige eine Mitteilungspflicht, wenn sie Vorgänge wahrnehmen, bei denen Anhaltspunkte für eine Verletzung von dienstlichen Pflichten bestehen.<sup>681</sup>

Je nach Kanton unterscheiden sich die für die Durchführung des Disziplinarverfahrens zuständigen Stellen: Die Untersuchung fällt häufig in die Zuständigkeit des Kommandos, einer Dienstchefin, eines Offiziers oder einer externen Stelle; die Verhängung von (gewissen) Disziplinar massnahmen ist Sache der polizeilichen Leitungsebene oder der politischen Aufsichtsbehörde.<sup>682</sup> Die ausgesprochene Disziplinar massnahme muss angemessen sein; sie bemisst sich anhand der Schwere des fraglichen Dienstvergehens und unter Berücksichtigung des bisherigen Verhaltens der betroffenen Person.<sup>683</sup> Typischerweise umfasst der Kreis verbreiteter Disziplinar massnahmen die Ermahnung, den Verweis, die Ansetzung einer Bewährungsfrist, die Versetzung, die Lohnkürzung, die Androhung der Auflösung des Arbeitsverhältnisses und die Auflösung desselben.<sup>684</sup>

Das Verhältnis zwischen Disziplinarverfahren und Strafverfahren gegen Polizeiangehörige ist nicht abschliessend geklärt. In der Regel wird in der Praxis das Disziplinarverfahren sistiert oder auf dessen Einleitung verzichtet, wenn parallel dazu von der Staatsanwaltschaft ein Strafverfahren in der gleichen Sache eröffnet worden ist. Das Resultat einer strafrechtlichen Untersuchung wiederum kann, unabhängig vom Resultat, den Ausgangspunkt für ein nachfolgendes Disziplinarverfahren und die Verhängung von Disziplinar massnahmen bilden.<sup>685</sup>

---

680 Siehe auch § 63 Abs. 1 lit. a PolV-SZ und § 18 Abs. 1 PolV-TG, die statuieren, dass Beschwerden gegen Angehörige der Kantonspolizei an das Polizeikommando zu richten sind.

681 Art. 31 Abs. 1 RLPol-VD normiert dies explizit für Polizeiangehörige einer bestimmten Rangstufe. Eine generelle Mitteilungspflicht für Polizeiangehörige lässt sich aus der staatlichen Treuepflicht ableiten.

682 Vgl. Art. 43 Abs. 2 und Art. 44 Abs. 1-3 RPol-TI; § 29 Abs. 1 PolG-SZ, der den Polizeikommandanten dazu berechtigt, bei Arbeitspflichtverletzungen einen Verweis auszusprechen; Art. 28 Abs. 1 PolV-GL, der die Erteilung von leichten Disziplinar massnahmen dem Polizeikommandanten überträgt und für weitergehende Disziplinar massnahmen die Zuständigkeit des Departements festlegt; Art. 25 Abs. 1 PolG-FR; Art. 50 Abs. 1 lit. a-c PolV-AR statuiert Zuständigkeiten des Polizeikommandanten, des Departements oder des Regierungsrats; § 30 Abs. 4 PolV-TG; Art. 16 RGPPol-GE.

683 Vgl. Art. 30 Abs. 2 kGPers-VS.

684 Art. 41 Abs. 2 lit. a-g PG-SH; vgl. auch Art. 50 Abs. 1 PG-GL; Art. 49 Abs. 1 lit. a-d PolV-AR.

685 Vgl. zum Ganzen § 18 Abs. 2 StHG-SZ; Art. 19 Abs. 1 PersG-NW.

Polizeiliche Disziplinarverfahren spielen sich weitgehend unter Ausschluss der Öffentlichkeit ab. Erst wenn gegen den Entscheid eines polizeilichen Disziplinarverfahrens in Anwendung der Rechtsweggarantie gemäss Art. 29a BV ein Rechtsmittel ergriffen wird, so diese Möglichkeit denn überhaupt besteht, und der Rechtsweg an ein Gericht gemäss Art. 30 Abs. 1 BV führt, wird durch den Öffentlichkeitsgrundsatz in Art. 30 Abs. 3 BV eine (Teil-)Öffentlichkeit geschaffen. Aus Gründen des Schutzes der Privatsphäre der Betroffenen ist auch diese oftmals eingeschränkt.

Öffentlich einsehbare Statistiken zur Anzahl der durchgeführten polizeilichen Disziplinarverfahren in den Kantonen existieren nicht. Das hat zur Folge, dass sich die (praktische) Bedeutung der polizeilichen Aufsichts- und Kontrollfunktion über die Polizei nicht hinreichend erschliessen lässt.

## II. ... durch die Exekutive bzw. die Verwaltung

Die kantonale Regierung als oberste leitende und vollziehende Behörde beziehungsweise das ihr unmittelbar unterstehende zuständige Verwaltungsdepartement übt in vielfältiger Weise Aufsichts- und Kontrollfunktionen über die kantonale Polizei aus.

Die Aufsichtsbeschwerde ist ein erster, unmittelbarer Aufsichts- und Kontrollmechanismus. Sie erlaubt, Tatsachen, die ein Einschreiten gegen eine Behörde als erforderlich erscheinen lassen, der Aufsichtsbehörde anzuzeigen.<sup>686</sup> Bezogen auf die vorliegende Thematik bedeutet das, dass bei der kantonalen Exekutive oder dem zuständigen Departement polizeiliche Handlungen beanstandet werden können oder auf auffällige Missstände in der Polizei hingewiesen werden kann.<sup>687</sup> Die Existenz und Ausgestaltung von Aufsichtsbeschwerden im kantonalen Recht variiert erheblich: Vereinzelt sind Aufsichtsbeschwerden an formelle Erfordernisse wie den Nachweis einer Beschwerdelegitimation, die Einhaltung von Fristen und die Schriftlichkeit gebunden, wobei die diesbezüglichen Hürden tief angesetzt sind.<sup>688</sup> In der grossen Mehrheit der Kantone sind Aufsichtsbeschwerden formlos einreichbar.<sup>689</sup> In mehreren Kantonen fehlen gesetzliche Vorschriften zur Aufsichts-

---

686 So die Regelung in Art. 43 Abs. 1 VRPG-AR; vergleichbare Formulierungen finden sich in mehreren Kantonen.

---

687 Vgl. § 180 Abs. 1 und 2 lit. d VRG-LU, der als Rügegrund einer Aufsichtsbeschwerde die ungebührliche Behandlung bei Massnahmen der Polizei nennt; ähnlich § 63 PolV-SZ; Art. 38 Abs. 1 PolG-FR.

---

688 Siehe etwa §§ 182 ff. VRG-LU.

---

689 Siehe etwa Art. 84 VRPV-UR; Art. 101 VRPG-BE.

beschwerde.<sup>690</sup> Gleichwohl kann in diesen Kantonen eine Aufsichtsbeschwerde eingereicht werden. Gestützt auf ihre generelle Leitungs- und Aufsichtsfunktion ist die Aufsichtsbehörde verpflichtet, diese zu bearbeiten; sie trifft die erforderlichen Massnahmen oder leitet die Beschwerde zur Bearbeitung an die Polizei weiter, wobei sich die Aufsichtsbeschwerde in diesem Fall der Bürgerbeschwerde angleicht.<sup>691</sup>

Eine weitere Aufsichts- und Kontrollfunktion gründet auf der Verordnungscompetenz der Regierung, womit ihr ermöglicht ist, Verordnungen im Polizeirecht abzuändern und zu ergänzen und so gegebenenfalls auf die Polizeiarbeit einzuwirken. Unterschieden wird zwischen Vollzugsverordnungen und gesetzesvertretenden Verordnungen: Vollzugsverordnungen beschränken sich darauf, die gesetzesrechtlichen Bestimmungen mit Blick auf den Vollzug näher auszuführen; nicht notwendig ist, dass das zugrundeliegende Gesetz den Vorgang explizit erlaubt.<sup>692</sup> Gesetzesvertretende Verordnungen überschreiten die blossе Konkretisierung von Gesetzesbestimmungen und regeln eine Sache umfassend; sie dürfen nur dann erlassen werden, wenn die Voraussetzungen der Gesetzesdelegation erfüllt sind.<sup>693</sup> Für die Polizeirechts-erlasse der Kantone fällt es häufig schwer, die beiden Verordnungsarten deutlich voneinander abzugrenzen.<sup>694</sup> Im vorliegenden Kontext ist die Unterscheidung insofern nicht von Relevanz, als damit keine grundlegenden Auswirkungen auf den Umfang der Aufsichts- und Kontrollfunktion der Exekutive über die Polizei verbunden sind. Sowohl in Ausformung der Vollzugsverordnung als auch der gesetzesvertretenden Verordnung sind der exekutiven Aufsichts- und Kontrollfunktion über die Polizei dadurch Grenzen gesetzt, dass wichtige Fragen in der Form eines formellen Gesetzes zu regeln sind.<sup>695</sup> Der Exekutive kommt jedoch ein gewisser Handlungsspielraum zu bei der Beantwortung der Frage, was sie als wichtig und was als unwichtig erachtet.

Ein weiteres Instrument zur Wahrnehmung der Aufsichts- und Kontrollfunktion der Exekutive über die Polizei sind Verwaltungsverordnungen. In diesen gibt die Regierung oder das zuständige Departement, handelnd durch die politische Vorsteherin, der Polizei Anordnungen vor, die bezwecken, den

---

690 Soweit ersichtlich in den Kantonen BS, ZH, SZ, SO, SG, TI, VD, VS, NE, GE und JU.

691 KÜNZLI/STURM/VEERAKATTY, S. 27.

692 Vgl. GÄCHTER, S. 321; BIAGGINI, Regierung, S. 259, beide für die Situation auf Ebene Bund.

693 Eingehend dazu GÄCHTER, S. 321 f.

694 Exemplarisch dafür die PolV-NW, die gemäss Ingress Art. 55 PolG-NW («Ergänzende Bestimmungen über die Organisation, die Bekleidung, die Ausrüstung und die Bewaffnung») und Art. 66 PolG-NW («Vollzugsbestimmungen») ausführt.

695 Vgl. dazu auf Bundesebene Art. 164 Abs. 1 BV.

einheitlichen Vollzug von Gesetzen sicherzustellen.<sup>696</sup> In den kantonalen Gesetzessammlungen finden sich nur selten polizeirelevante Verwaltungsverordnungen, was darauf schliessen lässt, dass sie der Öffentlichkeit generell nicht zugänglich sind.

Schliesslich ergibt sich für die Exekutive durch ihre Mitwirkung im parlamentarischen Gesetzgebungsprozess eine Aufsichts- und Kontrollmöglichkeit. Dazu gehören die Vorbereitung von Gesetzgebungsprojekten, die Abgabe von Stellungnahmen zu diesen und das Recht, in Verhandlungen der Legislative Anträge zu stellen und beratend einzuwirken.<sup>697</sup>

### III. ... durch die Legislative

Der kantonalen Legislative in Form des Kantonsparlaments kommen verschiedene Aufsichts- und Kontrollmöglichkeiten über die Kantonspolizei zu. Abgesehen von der verwendeten Terminologie entsprechen sich die kantonalen Instrumente weitgehend. Nachfolgend wird die Aufsichts- und Kontrollfunktion der Legislative über die Polizei exemplarisch anhand der einschlägigen Regelungen im Kanton Aargau dargestellt.

Allein durch die Gesetzgebungskompetenz für den Bereich des kantonalen Polizeirechts führt die Legislative eine Aufsichts- und Kontrollfunktion aus. Mit parlamentarischen Vorstössen wie parlamentarischen Initiativen, Motionen, Postulaten und Interpellationen initiieren und beeinflussen die einzelnen Parlamentsmitglieder den Gesetzgebungsprozess und verlangen von der Exekutive Auskunft über bestimmte Angelegenheiten.<sup>698</sup>

Sodann nimmt das Parlament bei der Beratung des kantonalen Staatshaushaltes eine Aufsichts- und Kontrollfunktion ein. Es genehmigt oder verweigert das Budget für die Polizei und entscheidet somit über den Stellenetat, den Bau von Infrastrukturprojekten und die Anschaffung von neuen Technologien und Einsatzmitteln.<sup>699</sup>

Eine unmittelbare Aufsichts- und Kontrollfunktion über die Polizei versteht die Geschäftsprüfungskommission, eine ständige parlamentarische Kommission.<sup>700</sup> Sie überprüft die Geschäftsführung der kantonalen Verwaltung

---

696 Vgl. für eine Definition von Verwaltungsverordnung BIAGGINI, Normengefüge, S. 119.

697 Siehe bspw. für den Kanton ZH Art. 67 Abs. 1 und Art. 64 KV-ZH; für den Kanton BE Art. 83 Abs. 1 und 2 und Art. 88 Abs. 1 KV-BE; für den Kanton LU § 43 Abs. 1 und 2 und § 54 Abs. 1 und 2 KV-LU.

698 Siehe §§ 41 Abs. 1 und 44 ff. GVG-AG; zum genauen Ablauf §§ 77 ff. GO-AG.

699 Vgl. Aufgaben- und Finanzplan AG 2024-2027, S. 42 ff.; Botschaft Aufgaben- und Finanzplan AG 2024-2027, S. 41; zu den (grundrechtlichen) Grenzen der Budgethoheit des Parlaments über die Polizei KIENER/SCHUPPLI, S. 203 ff.

700 Siehe § 17 Abs. 1 Ziff. 9 GO-AG.

mittels Inspektionen, Abklärungen und Untersuchungen insbesondere auf deren Rechtmässigkeit, Zweckmässigkeit, Wirksamkeit und Wirtschaftlichkeit.<sup>701</sup> In der Wahl der Prüffragen ist sie frei und kann Empfehlungen an die geprüften Stellen abgeben.<sup>702</sup> Ein der Geschäftsprüfungskommission ähnliches, indes weitreichenderes Instrumentarium stellt die parlamentarische Untersuchungskommission dar: Eine solche kann vom Parlament zur Klärung von Vorkommnissen von grosser Tragweite eingesetzt werden.<sup>703</sup> Sie unterscheidet sich von der Geschäftsprüfungskommission insbesondere durch ausgeprägtere Befugnisse.<sup>704</sup> Die Resultate sowohl einer parlamentarischen Untersuchungskommission als auch einer Untersuchung durch die Geschäftsprüfungskommission können dazu führen, dass in der betroffenen Verwaltungseinheit, im vorliegenden Fall der kantonalen Polizei, Änderungen eingeleitet werden.<sup>705</sup>

#### IV. ... durch die Bevölkerung

Die Bevölkerung hat vielgestaltige Möglichkeiten, eine Aufsichts- und Kontrollfunktion über die Polizei wahrzunehmen. Die verbreiteten Instrumente sind informeller, politischer oder justizieller Art.

Als Instrumente informeller Art sind Mitteilungen aus der Bevölkerung gegenüber der Polizei zu qualifizieren, die deren Umgang mit Einzelpersonen betreffen. Der vorgebrachte Sachverhalt wird von der Polizei abgeklärt und führt allenfalls zur Ergreifung weitergehender Massnahmen.

Instrumente politischer Art ergeben sich aus den demokratischen Partizipationsmöglichkeiten: Aus dem Vernehmlassungsverfahren, in dem Privatpersonen einzeln oder als Teil einer Interessengruppe zu Gesetzesentwürfen Stellung nehmen und ihre Perspektive darauf einbringen können.<sup>706</sup> Und aus den kantonalen Volksrechten wie Volksinitiative sowie fakultatives

---

701 § 20c Abs. 1 GO-AG.

---

702 § 20c Abs. 2 GO-AG.

---

703 § 16 GVG-AG; in den Kantonen AI, SG und TG existiert das Mittel der parlamentarischen Untersuchungskommission nicht.

---

704 Siehe dazu § 25 Abs. 1 und 2 GVG-AG und § 20c Abs. 1 GO-AG.

---

705 Verwiesen sei an dieser Stelle auf den Teilbericht «Baukartell» der parlamentarischen Untersuchungskommission GR aus dem Jahr 2019. Darin wurden mehrere Polizeieinsätze der Kapo GR untersucht, die sich gegen einen Whistleblower richteten, der Preisabsprachen im Baugewerbe offengelegt hatte, und Handlungsempfehlungen an die Polizei für die Zukunft formuliert.

---

706 Für eine Definition siehe etwa Art. 2 Abs. 1 und 2 VMV-BE; siehe für ein Beispiel jüngeren Datums die Vernehmlassung zur Teilrevision des PolG-FR, die am 31. Januar 2024 endete.

und obligatorisches Referendum, die der Bevölkerung ermöglichen, an der Gesetzgebung zu partizipieren. Je nach Kanton variierend, kann eine bestimmte Anzahl von Stimmbürgerinnen verlangen, dass neue Gesetzesbestimmungen erlassen, bestehende Normen aufgehoben oder abgeändert werden und dass Entscheide der Legislative der Stimmbevölkerung unterbreitet werden.

Schliesslich können Privatpersonen polizeiliches Handeln unter strafrechtlichen und verwaltungsrechtlichen Gesichtspunkten überprüfen lassen (dazu eingehend hinten, S. 144 ff.).

## V. ... durch Ombudsstellen

Staatliche Ombudsstellen nehmen bei Konflikten zwischen Privaten und Behörden eine Vermittlerrolle ein, sie verhandeln und schlichten zwischen den involvierten Parteien mit dem Ziel, Streitigkeiten gütlich beizulegen und das gegenseitige Vertrauen zu stärken.<sup>707</sup> Gegenwärtig gibt es Ombudsstellen in den Kantonen Zürich,<sup>708</sup> Zug,<sup>709</sup> Freiburg,<sup>710</sup> Basel-Stadt,<sup>711</sup> Basel-Landschaft,<sup>712</sup> Waadt<sup>713</sup> und Genf.<sup>714</sup> In den Kantonen Schaffhausen<sup>715</sup> und Wallis<sup>716</sup> ist die Einführung von Ombudsstellen geplant. In den Kantonen Bern<sup>717</sup> und Aargau<sup>718</sup> ist die Möglichkeit der Errichtung einer Ombudsstelle jeweils in der Verfassung angelegt, bis anhin ist davon aber nicht Gebrauch gemacht worden.

In den Kantonen mit Ombudsstellen ergibt sich durch deren Aufgabenkatalog auch eine Aufsichts- und Kontrollfunktion über die Polizei. Personen, die sich an einer polizeilichen Handlung stören, etwa weil sie deren Rechtmässigkeit infrage stellen, oder die sich allgemein von der Polizei nicht korrekt

---

707 Vgl. die Definition in § 1 Abs. 1 Ombudsgesetz ZG. Staatliche sind von privatrechtlichen Ombudsstellen abzugrenzen, wie sie etwa im Banken- oder Krankenversicherungsbereich vorzufinden sind.

---

708 Art. 81 KV-ZH; §§ 87 ff. VRG-ZH.

---

709 §§ 1 ff. Ombudsgesetz ZG.

---

710 Art. 119 Abs. 1 KV-FR; Art. 1 ff. MedG-FR.

---

711 § 118 Abs. 1 KV-BS; §§ 1 ff. Gesetz betreffend die Beauftragte / den Beauftragten für das Beschwerdewesen (Ombudsfrau/Ombudsmann) BS.

---

712 §§ 88 f. KV-BL; §§ 1 ff. Ombudsgesetz BL.

---

713 Art. 43 Abs. 1 Cst-VD; Art. 1 ff. LMA-VD.

---

714 Im Kanton GE existiert mit dem «organe de médiation de la police» eigens eine Ombudsstelle für Konflikte zwischen der Bevölkerung und der Polizei, Art. 62 LPol-GE; Art. 1 ff. RMédPol-GE.

---

715 Siehe Ombudsstelle: Startschuss für Vernehmlassung.

---

716 Siehe Vereinigung der parlamentarischen Ombudspersonen in der Schweiz.

---

717 Art. 96 Abs. 1 KV-BE.

---

718 § 101 Abs. 1 KV-AG.

behandelt fühlen, können an die kantonale zuständige Ombudsstelle gelangen, den Sachverhalt darlegen und das Ombudsverfahren initiieren.

Die Ombudsverfahren in den Kantonen gleichen sich. Bezogen auf die vorliegende Thematik ist folgende Abfolge üblich: Zuerst konfrontiert die Ombudsstelle die Polizei mit dem fraglichen Sachverhalt und lädt sie zur Stellungnahme ein. Die Polizei hat die Pflicht, Auskunft zu erteilen und Einsicht in Dokumente zu gewähren. Anschliessend unterrichtet die Ombudsstelle die Privatperson über die Erwiderung der Polizei und berät mit ihr das weitere Vorgehen. In der Folge sind verschiedene Szenarien denkbar: Die Kommunikation zwischen den Akteuren verläuft ausschliesslich über die Ombudsperson; es kommt zu einem direkten Gespräch zwischen der Polizei und der betroffenen Person; die Polizei zeigt Verständnis für die Situation der Person und trägt zur Problemlösung bei, ohne Fehler einzuräumen; die Polizei gesteht Fehler ein und bietet eine Entschuldigung an.<sup>719</sup> Im Optimalfall wird so eine Einigung zwischen den Parteien erzielt.

Die kantonalen Ombudsstellen sind unabhängig, ihre Verfahren kostenlos und niederschwellig. Ihnen stehen keine Weisungs- oder Entscheidungsbefugnisse in der Sache zu. Sie schliessen ein Verfahren mithin nicht mit einem die Parteien bindenden Entscheid ab, sondern vermitteln, beraten und formulieren Empfehlungen.<sup>720</sup> Dieses Vorgehen beinhaltet die reale Option, dass Ombudsverfahren scheitern, die Parteien sich nicht finden. Damit sind jedoch keine nachteiligen Folgen verbunden. Die Rechtsstellung der involvierten Parteien verschlechtert sich nicht. Das Ombudsverfahren produziert niemals Verlierer.

Die verfügbaren Tätigkeitsberichte der kantonalen Ombudsstellen illustrieren, dass das Ombudsverfahren im Zusammenhang mit Konflikten all-

---

719 Zum Ganzen §§ 91 ff. VRG-ZH; §§ 5 ff. Ombudsgesetz ZG; Art. 13 ff. MedG-FR; §§ 5 ff. Gesetz betreffend die Beauftragte / den Beauftragten für das Beschwerdewesen (Ombudsfrau/Ombudsmann) BS; §§ 8 ff. Ombudsgesetz BL; Art. 19 ff. LMA-VD; Art. 13 f. RMéd-Pol-GE; Fallbeispiele 3 und 14 aus Tätigkeitsbericht 2022 Ombudsstelle Kanton ZH, S. 26 ff., S. 71 f.; Fallbeispiel 2 aus Tätigkeitsbericht 2021 Ombudsstelle Kanton ZH, S. 20 ff.; Fallbeispiel 8 aus Tätigkeitsbericht 2017 Ombudsstelle Kanton ZH, S. 28; Fallbeispiel 6 aus Tätigkeitsbericht 2014 Ombudsstelle Kanton ZH, S. 41 f.; Fallbeispiel 10 aus Tätigkeitsbericht 1998 Ombudsstelle Kanton ZH, S. 21; Fallbeispiel 14 aus Tätigkeitsbericht 1992 Ombudsstelle Kanton ZH, S. 31 f.; Fallbeispiel 11 aus Tätigkeitsbericht 1991 Ombudsstelle Kanton ZH, S. 32 f.; Fallbeispiel 3 aus Bericht 2019 Ombudsstelle Kanton ZG, S. 16 f.; Fallbeispiel aus Bericht 2021 Ombudsstelle Kanton BS, S. 9; Fallbeispiel aus Bericht 2020 Ombudsstelle Kanton BS, S. 8; Fallbeispiel 5 aus Bericht 2018 Ombudsstelle Kanton BS, S. 12; Fallbeispiel 9 aus Bericht 2016 Ombudsstelle Kanton BS, S. 16.

720 Siehe Art. 81 Abs. 3 KV-ZH und §§ 93 f. VRG-ZH; § 15 Abs. 1 und §§ 10 f. Ombudsgesetz ZG; Art. 1 Abs. 1 und Art. 20 ff. MedG-FR; §§ 8 f. Gesetz betreffend die Beauftragte / den Beauftragten für das Beschwerdewesen (Ombudsfrau/Ombudsmann) BS; §§ 10 f. Ombudsgesetz BL; Art. 22 ff. LMA-VD; Art. 3, 10 und 15 RMédPol-GE.

gemeiner Art zwischen der Bevölkerung und der Polizei rege genutzt wird. Weiter zeigt sich, dass das Ombudsverfahren über eine blossе Aufsichts- und Kontrollfunktion über die Polizei hinausgeht. Es ermöglicht der Bevölkerung, sich ausgehend von konkreten (persönlichen) Erfahrungen in die Polizeiarbeit einzubringen, und der Polizei, Rückmeldungen zur gesellschaftlichen Akzeptanz ihres Handelns zu erhalten und nötigenfalls Anpassungen vorzunehmen. Das Ombudsverfahren ist gesellschaftliche Partizipationsmöglichkeit und Seismograf in einem.

## VI. ... durch die Justiz

Die Justiz, das heisst die Staatsanwaltschaften und Gerichte, übt dann eine Aufsichts- und Kontrollfunktion über die Polizei aus, wenn sie Strafverfahren und Verwaltungsverfahren, die polizeiliches (Nicht-)Handeln betreffen, führt beziehungsweise über diese urteilt.

### A. Strafverfahren

#### 1. Rolle der Staatsanwaltschaft

Ergeben sich im Zusammenhang mit dienstlichen Handlungen oder Unterlassungen von Polizeiangehörigen Hinweise auf Straftaten, wird die Staatsanwaltschaft aktiv, auf Eigen- oder Fremddinitiative hin.<sup>721</sup> Gesetzt den Fall, dass die Polizei nicht von der Berichterstattung an die Staatsanwaltschaft absieht<sup>722</sup> und die Staatsanwaltschaft eine Untersuchung eröffnet, mithin keine Nichtanhandnahme verfügt,<sup>723</sup> kann die staatsanwaltschaftliche Untersuchung im Vorverfahren zu verschiedenen Ergebnissen führen: zur Anklageerhebung beim zuständigen Gericht, wenn die Staatsanwaltschaft aufgrund der Untersuchung die Verdachtsgründe als hinreichend erachtet und keinen Strafbefehl erlassen kann.<sup>724</sup> Zum Erlass eines Strafbefehls, wenn die beschuldigte Person geständig ist oder der Sachverhalt anderweitig ausreichend geklärt ist und die Staatsanwaltschaft eine Strafe in Form einer Busse, Geldstrafe von höchstens 180 Tagessätzen oder Freiheitsstrafe von höchstens 6 Monaten für ausreichend hält, wobei auch gewisse Strafkombinationen möglich sind.<sup>725</sup> Und zur Verfahrenseinstellung, wenn kein Tatverdacht erhärtet worden ist,

---

721 Vgl. Art. 302 Abs. 1 i.V.m. Art. 12 lit. a und b StPO.

---

722 Art. 307 Abs. 4 StPO.

---

723 Art. 309 und 310 StPO.

---

724 Art. 324 Abs. 1 StPO.

---

725 Art. 352 StPO.

der eine Anklage rechtfertigt; kein Straftatbestand erfüllt ist; Rechtfertigungsgründe einen Straftatbestand unanwendbar machen; Prozessvoraussetzungen definitiv nicht erfüllt werden können oder Prozesshindernisse aufgetreten sind; nach gesetzlicher Vorschrift auf Strafverfolgung oder Bestrafung verzichtet werden kann.<sup>726</sup>

Die Staatsanwaltschaft hat im Vorverfahren eine starke Stellung inne.<sup>727</sup> Diese wird insofern etwas abgeschwächt, als Nichtanhandnahmeverfügungen und Einstellungsverfügungen bei der Beschwerdeinstanz angefochten und sodann mit Beschwerde in Strafsachen dem Bundesgericht vorgelegt werden können.<sup>728</sup> Und insofern, als im Fall einer Anklageerhebung das zuständige Gericht die Anklage zuerst formell prüft, bevor es auf sie eintritt und im Anschluss an die Hauptverhandlung ein materielles Urteil fällt, das der Berufung an die nächsthöhere Instanz und der Beschwerde ans Bundesgericht unterliegt.<sup>729</sup> Diese prozeduralen Sicherungen vermögen aber nichts Grundlegendes daran zu ändern, dass strafrechtliche Verfahren gegen Polizeiangehörige durch die Bewertung des Sachverhaltes seitens der Staatsanwaltschaft erheblich vorgezeichnet werden.

## 2. Unabhängigkeit der staatsanwaltschaftlichen Untersuchung?

Umso wichtiger ist es, dass Untersuchungen der Staatsanwaltschaft gegen Polizeiangehörige den Anforderungen an staatliche Untersuchungspflichten genügen. Ein besonders strenger Massstab ist dabei an die staatsanwaltschaftliche Untersuchung von polizeilicher Zwangsanwendung anzulegen – wegen deren grundsätzlicher Eignung, das Vertrauen der Bevölkerung in die Polizei zu unterminieren (vgl. vorne, S. 14, 27).

Die konkreten Anforderungen ergeben sich aus der Verfassung, dem Gesetz und der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte: Art. 30 Abs. 1 BV schreibt vor, dass jede Person, deren Sache in einem gerichtlichen Verfahren beurteilt werden muss, Anspruch auf ein durch Gesetz geschaffenes, zuständiges, unabhängiges und unparteiisches Gericht hat. Dem Wortlaut nach wird die Staatsanwaltschaft nicht von dieser Bestimmung erfasst. Gemäss Bundesgericht findet Art. 30 Abs. 1 BV jedoch dann auf die Staatsanwaltschaft Anwendung, wenn sie in richterlicher Funktion tätig ist, etwa beim Erlass von Strafbefehlen.<sup>730</sup> Hinsichtlich ihrer untersuchenden Tätigkeit im Vorverfahren wird die Staatsanwaltschaft durch Art. 29 Abs. 1 BV

---

726 Art. 319 Abs. 1 lit. a-e StPO.

727 Vgl. CAPUS/ALBRECHT, S. 361; BGE 142 IV 29 E. 3.2.

728 Art. 310 Abs. 2 i.V.m. Art. 322 Abs. 2 StPO; Art. 322 Abs. 2 StPO; Art. 78 ff. BGG.

729 Siehe Art. 329 f., Art. 348 ff. und Art. 398 StPO; Art. 78 ff. BGG.

730 BGE 141 IV 178 E. 3.2.2; 127 I 196 E. 2b.

verpflichtet.<sup>731</sup> Die unterschiedliche Abstützung fällt insofern nicht gross ins Gewicht, als gemäss Bundesgericht die Inhalte von Art. 29 Abs. 1 BV und Art. 30 Abs. 1 BV bezüglich der Unparteilichkeit der Staatsanwaltschaft, verstanden als Unabhängigkeit und Unbefangenheit, nahezu deckungsgleich sind.<sup>732</sup>

In der StPO wird der verfassungsrechtliche Anspruch auf Unabhängigkeit und Unbefangenheit der Staatsanwaltschaft in Art. 3 Abs. 2 lit. c, Art. 4 Abs. 1, Art. 6 Abs. 2 und Art. 56 konkretisiert.

Der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte fordert bei staatlicher Zwangsanwendung mit Todes- oder Verletzungsfolge sowie glaubhafter Geldtendmachung von erniedrigender Behandlung durch staatliche Organe, dass unverzüglich und von Amtes wegen eine unabhängige, unparteiische und effektive Untersuchung eingeleitet wird.<sup>733</sup>

Polizei und Staatsanwaltschaft arbeiten im Alltag intensiv zusammen und sind bei der Erfüllung ihrer Aufgaben aufeinander angewiesen; zwischen ihnen besteht eine institutionelle Nähe.<sup>734</sup> Es fragt sich, ob bedingt durch diese Nähe die Unabhängigkeit und Unbefangenheit der staatsanwaltschaftlichen Untersuchung auch dann aufrechterhalten werden kann, wenn die Untersuchung sich gegen Polizeiangehörige richtet, auch und gerade in Fällen polizeilicher Zwangsanwendung.

Das Bundesgericht verneint das Vorliegen einer generellen und gegenseitigen Befangenheit zwischen Angehörigen der Staatsanwaltschaft und der Polizei nur wegen der Tatsache, dass sie in Belangen der Strafverfolgung kooperieren. Es verlangt das Vorbringen konkreter Anhaltspunkte, die auf die Befangenheit bestimmter Angehöriger der Staatsanwaltschaft hinweisen. Allgemein gehaltene Ausstandsgesuche gegen die Staatsanwaltschaft *in globo* erachtet es als unzulässig.<sup>735</sup>

---

731 BGE 141 IV 178 E. 3.2.2; 127 I 196 E. 2b; vgl. KIENER/CUPA, S. 402.

732 BGE 141 IV 178 E. 3.2.2; 127 I 196 E. 2b.

733 Urteil des EGMR vom 27. September 1995, *McCann and others v. The United Kingdom*, 18984/91, § 161; Urteil des EGMR vom 19. Februar 1998, *Kaya v. Turkey*, 158/1996/777/978, § 86; Urteil des EGMR vom 6. April 2000, *Labita v. Italy*, 26772/95, § 131; Urteil des EGMR vom 27. Juni 2000, *Salman v. Turkey*, 21986/93, § 104; Urteil des EGMR vom 20. Dezember 2004, *Makaratzis v. Greece*, 50385/99, § 73; Urteil des EGMR vom 6. Juli 2005, *Nachova and others v. Bulgaria*, 43577/98 und 43579/98, §§ 110 ff.; Urteil des EGMR vom 7. Februar 2006, *Scavuzzo-Hager and others v. Suisse*, 41773/98, § 78; Urteil des EGMR vom 7. Juli 2011, *Al-Skeini and others v. The United Kingdom*, 55721/07, § 163; Urteil des EGMR vom 20. Dezember 2011, *Finogenov and others v. Russia*, 18299/03 und 27311/03, §§ 268 ff.; Urteil des EGMR vom 30. März 2016, *Armani Da Silva v. the United Kingdom*, 5878/08, §§ 229 ff.; vgl. ferner ZUMSTEG, S. 20.

734 Vgl. ferner SINGELNSTEIN, S. 58.

735 Urteil des BGER vom 31. Januar 2020, 1B\_548/2019, E. 3.2, 3.4; Urteil des BGER vom 12. Mai 2015, 1B\_405/2014, E. 6.2, 6.4; Urteil des BGER vom 11. Dezember 2009, 1B\_263/2009, E. 3.2.

### 3. Situation in den Kantonen

Mehrere Kantone haben Vorkehrungen getroffen, die bei Untersuchungen der Staatsanwaltschaft gegen Polizeiangehörige eine mögliche Befangenheit ausschliessen sollen. Die Thematik wird kantonal unterschiedlich gehandhabt, eine schweizweit gefestigte Rechtslage und Praxis gibt es nicht: In einigen – vor allem grösseren – Kantonen wird bei Verfahren gegen Polizeiangehörige aufgrund von staatlicher Zwangsanwendung eine Abteilung innerhalb der Staatsanwaltschaft mit den Untersuchungen betraut, die im Alltag wenige sachliche Berührungspunkte mit der Polizei aufweist oder die in einer örtlich anderen Region des Kantons wirkt als die beschuldigte Polizeiangehörige.<sup>736</sup> In manchen – vor allem kleineren – Kantonen wird die Untersuchung an eine ausserkantonale Sonderstaatsanwältin und die Ermittlung an ein ausserkantonales Polizeikorps übertragen.<sup>737</sup> In anderen Kantonen bleibt zwar die kantonale Staatsanwaltschaft für das Vorverfahren zuständig, hingegen erfolgen die polizeilichen Ermittlungen durch ein ausserkantonales Polizeikorps.<sup>738</sup> Für mehrere Kantone kann mangels Vorliegens jüngerer Praxisbeispiele nicht im Detail eruiert werden, wie das Prozedere bei staatsanwaltschaftlichen Ermittlungen gegen Polizeiangehörige aussieht. Grundsätzlich besteht für die Staatsanwaltschaft jedoch in allen Kantonen die Möglichkeit, im Einzelfall Vorkehrungen zu treffen, um die Unabhängigkeit und Unbefangenheit der Untersuchung zu erhöhen. So hat die Oberstaatsanwaltschaft beziehungsweise der Erste Staatsanwalt oder die Generalstaatsanwältin die Befugnis, ausgewählte Verfahren zu übernehmen, zu verteilen, und ausserordentliche –

---

736 Siehe die Regelung im Kanton ZH, wo die kantonale Staatsanwaltschaft II (Staatsanwaltschaft für Schwerpunktkriminalität, Cybercrime und Besondere Untersuchungen) Verfahren gegen höhere Angehörige der Polizei sowie komplexe Verfahren gegen Polizeiangehörige führt. Die örtlich zuständige, regionale Staatsanwaltschaft untersucht den polizeilichen Schusswaffengebrauch ohne Verletzungs- oder Todesfolge, die kantonale Staatsanwaltschaft I (Staatsanwaltschaft für schwere Gewalkriminalität) den polizeilichen Schusswaffengebrauch mit Verletzungs- oder Todesfolge, WOSTA-ZH Vorverfahren, S. 32, 234 f.; 31. Siehe auch die kantonale Staatsanwaltschaft für besondere Aufgaben im Kanton BE, Art. 91 Abs. 1 lit. b GSOG-BE und Art. 2 Abs. 1 lit. d OrR StAW-BE; vgl. ferner die umfassende und detaillierte, jedoch teilweise veraltete Bestandsaufnahme der Beschwerdemechanismen in den einzelnen Kantonen bei KÜNZLI/STURM/VEERAKATTY, S. 98 ff.

---

737 Siehe § 50 Abs. 1 lit. a JG-SZ und für ein jüngeres Anwendungsbeispiel die MM StA SZ 3. November 2021: «Ausserkantonale Staatsanwältin»; Art. 10 Abs. 4 EG StPO-GL und für ein jüngeres Anwendungsbeispiel die MM Departement Sicherheit und Justiz GL 8. Mai 2022: «Polizeilicher Schusswaffeneinsatz» und die MM RR GL 10. Mai 2022: «Ausserordentliche Staatsanwältin».

---

738 Siehe die MM StA LU 19. Juli 2022: «Polizei stoppt Mann»; die MM Departement Volkswirtschaft und Inneres AG 17. November 2020: «Polizeiliche Schussabgabe»; die MM StA SG 2. September 2020: «Gewaltdelikt».

ausserkantonale – Staatsanwälte einzusetzen.<sup>739</sup> Verschiedentlich ist die Ernennung von ausserordentlichen Staatsanwältinnen der Regierung, dem Parlament oder Kommissionen vorbehalten oder gesetzlich nicht geregelt.<sup>740</sup>

Mit den erwähnten Vorkehrungen wird die Gefahr der Befangenheit von Angehörigen der Staatsanwaltschaft bei Ermittlungen gegen Polizeiangehörige in unterschiedlichem Umfang reduziert, jedoch nicht vollständig ausgeräumt. Je nach kantonalen Gegebenheiten wird es von einem Staatsanwalt grosse Entschlossenheit erfordern, einen Fall gegen Polizisten des gleichen Kantons mit der nötigen Vehemenz zu untersuchen und im Zweifel zur Anklage zu bringen, insbesondere dann, wenn der Sachverhalt illiquide ist und Aussage gegen Aussage steht, wie es in Fällen von polizeilicher Zwangsanwendung geradezu typisch ist (vgl. vorne, S. 27).<sup>741</sup>

Gestützt wird diese Annahme von Beispielen aus der Praxis, die zeigen, dass sich kantonale Staatsanwaltschaften bei Untersuchungen gegen Polizeiangehörige desselben Kantons verschiedentlich schwergetan haben und sich vermutlich nicht immer ausschliesslich von rechtlichen Überlegungen leiten liessen. Wiederholt bedurfte es (höchst-)gerichtlicher Interventionen, mittels derer die Staatsanwaltschaften dazu angehalten wurden, Untersuchungen gegen Polizeiangehörige aufzunehmen oder zur Anklage zu bringen.<sup>742</sup>

#### 4. Würdigung

Das strafrechtliche Verfahren gegen Polizeiangehörige ist in vielerlei Hinsicht unbefriedigend: Die betroffenen Privatpersonen müssen sich auf jahrelange Verfahren einstellen,<sup>743</sup> die aufgrund ihrer Komplexität ohne anwaltschaft-

---

739 Vgl. § 49 Abs. 1 lit. a und § 50 Abs. 1 lit. a JG-SZ; § 46 Abs. 3 GOG-ZG; Art. 2 Abs. 2 Règlement der Staatsanwaltschaft über ihre Organisation und Arbeitsweise FR; § 7 Abs. 2 lit. d EG StPO-BL; Art. 23a Abs. 1 lit. a LMPu-VD; Art. 65 Abs. 3 lit. a OJN-NE; Art. 44 LOJ-JU und Art. 8 Abs. 2 lit. c Règlement du Ministère public JU.

---

740 Vgl. Art. 10 Abs. 4 EG StPO-GL; Art. 45 Abs. 2 GerG-NW; § 29 Abs. 3 GOG-BS; § 10 Abs. 3 EG StPO-BL; Art. 6 Abs. 1 LMPu-VD; Art. 26a Abs. 1 und 2 RPflG-VS.

---

741 Vgl. ferner SINGELNSTEIN, S. 60.

---

742 Siehe dazu Urteil des BGer vom 20. Februar 2017, 6B\_979/2016, insbesondere E. 2.3.5: «Für einen Wechsel des federführenden Staatsanwalts spricht aber, dass dieser nun schon zum vierten Mal korrigiert werden muss und dass offensichtlich eine gewisse Unwilligkeit, die Sache erhellend abzuklären, festzustellen ist. Es wäre nicht zuletzt im Interesse des Kantons Schwyz sinnvoll, einen anderen Staatsanwalt zu benennen, um jeden Anschein von Befangenheit oder Mauschelei zu vermeiden»; Urteil des BGer vom 25. März 2019, 6B\_1183/2018; Urteil des OG-BE vom 21. März 2022, BK 21 389 + 395 + 396, insbesondere E. 10 ff.; Entscheid des OG-AG vom 16. Juni 2023, SBK.2022.213; NZZ vom 8. Februar 2024, S. 11; ferner Urteil des BGer vom 24. Juni 2014, 6B\_743/2013; Urteil des BGer vom 7. Juni 2013, 1B\_534/2012.

---

743 Siehe dazu als Extrembeispiel BGE 147 I 494: Nach dem Suizid einer Person in polizeilicher Obhut wies das BGer die kantonale Staatsanwaltschaft erst nach einem Urteil

liche Vertretung kaum zu absolvieren sind, und tragen ein gewichtiges Prozessrisiko, das sich aus allenfalls zu tragenden Verfahrenskosten und zu entrichtenden Parteientschädigungen zusammensetzt. Vorstellbar ist, dass diese Hürden Privatpersonen davon abhalten, das strafrechtliche Verfahren überhaupt erst zu initiieren. Für die beschuldigten Polizeiangehörigen ist die lange Verfahrensdauer ebenfalls mit nachteiligen und einschneidenden Konsequenzen verbunden: Bis zum Vorliegen eines rechtskräftigen Urteils werden sie suspendiert oder intern versetzt und mit einem Beförderungsstopp belegt. Angehörige der Staatsanwaltschaften geraten bei Ermittlungen gegen Polizeiangehörige unter Umständen in einen Interessen- und Loyalitätskonflikt. Nicht zuletzt bekunden Teile der Bevölkerung und der Medien sowie Stimmen aus der Anwaltschaft und den Rechtswissenschaften zunehmend Mühe, die bei Strafverfahren gegen Polizeiangehörige wirkenden Mechanismen zwischen der Staatsanwaltschaft und der Polizei gutzuheissen.<sup>744</sup>

## B. Verwaltungsverfahren

Die Rechtmässigkeit polizeilichen Handelns kann schliesslich im Verwaltungsverfahren von der Justiz überprüft werden. Den prozessualen Ausgangspunkt bildet eine polizeiliche Verfügung oder ein polizeilicher Realakt. Während eine Verfügung einem tauglichen Anfechtungsobjekt entspricht, muss bei einem Realakt zuerst eine Verfügung über diesen erwirkt werden, um den Rechtsweg zu beschreiten und Zugang zu einem Gericht zu eröffnen.<sup>745</sup>

Der Prozess des Verwaltungsverfahrens erstreckt sich über mehrere Instanzen und involviert verschiedene Behörden: die Polizei, die verfügt oder tatsächlich handelt; die politische Aufsichtsbehörde der Polizei als Rechtsmittelinstanz; das sachlich zuständige kantonale Gericht, in der Regel das kantonale Verwaltungsgericht, als richterliche Beschwerdeinstanz; das Bundesgericht als Beschwerdeinstanz in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten.

---

des EGMR und mehr als sechs Jahre nach dem Vorfall an, ein Strafverfahren an die Hand zu nehmen, um die Vorwürfe abzuklären; siehe für eine lange Verfahrensdauer auch Urteil des OG-AG vom 6. Mai 2019, SST.2019.28, insbesondere E. 1, das in Reaktion auf das Urteil des BGer vom 24. Januar 2019, 6B\_258/2018, erfolgt ist.

---

744 Siehe dazu insbesondere die mediale Berichterstattung zum Fall «Mike Ben Peter», der 2018 nach einer zwangsweise durchgeführten Polizeikontrolle in Lausanne verstarb: Tages-Anzeiger vom 15. Juni 2023, S. 2; Tages-Anzeiger vom 23. Juni 2023, S. 3; NZZ vom 22. Juni 2023, S. 8; NZZ vom 23. Juni 2023, S. 10; Republik Online vom 21. Juni 2023 («... und der Polizist schweigt eisern»); Le Temps Online vom 23. Juni 2023 («Affaire Mike Ben Peter: «La justice pénale n'a pas pour objectif de répondre aux besoins des victimes»); siehe losgelöst vom Fall «Mike Ben Peter» Republik Online vom 3. Dezember 2020 («Cop Culture»).

745 Vgl. MOHLER, Polizeiberuf, S. 187 ff.

Daraus kann gefolgert werden, dass im Verwaltungsverfahren ähnliche Barrieren bestehen wie im Strafverfahren: lange und komplexe Verfahren, erhebliche Prozessrisiken. Die Problematiken akzentuieren sich, wenn Verwaltungs- und Strafverfahren parallel geführt werden. Im Ergebnis können diese Faktoren Betroffene daran hindern, das Verwaltungsverfahren als justiziellen Aufsichts- und Kontrollmechanismus über die Polizei zu beanspruchen.

## VII. Zwischenfazit

In der Schweiz gibt es gleich mehrere Mechanismen, die die Aufsicht und Kontrolle über die Polizei bezwecken und die von verschiedenen Bereichen der Staatsgewalt ausgeübt werden. Dieser Sachverhalt könnte bei einer oberflächlichen Betrachtung dazu verleiten, den Aufsichts- und Kontrollmechanismus über die Polizei als ausreichend zu erachten. Indes bestehen für die Bevölkerung bei praktisch allen Mechanismen Zugangshürden, wodurch die Aufsichts- und Kontrollfunktion erschwert wird. Die gesellschaftliche Aufsichts- und Kontrollfunktion über die Polizei ist entsprechend nur unzulänglich gewährleistet.

Es scheint also angezeigt, neue und wirkungsvolle Aufsichts- und Kontrollformen über die Polizei zu entwickeln, die sowohl den Bedürfnissen der Bevölkerung als auch jenen der Polizei gerecht werden. Ein Ausgangspunkt für entsprechende Überlegungen könnte das in einigen Kantonen verbreitete Ombudsverfahren sein. In Konfliktsituationen zwischen der Bevölkerung und der Polizei vermitteln Ombudsstellen niederschwellig und schnell, wodurch das Vertrauen der Gesellschaft in die Polizei und die Bevölkerungsnähe der Polizei(-arbeit) erhöht wird. Es drängt sich daher auf, einen derartigen Aufsichts- und Kontrollmechanismus über die Polizei in sämtlichen Kantonen einzuführen und allenfalls auszubauen und so eine Alternative zum dominierenden, indes nicht überzeugenden Strafverfahren zu schaffen.

## Fazit

Der Teil 5: *Ausgewählte Themenbereiche der kantonalen und kommunalen Polizei(-arbeit)* hat den Begriff der bevölkerungsnahen Polizei(-arbeit) um Eigenschaften ergänzt, die über die ursprüngliche Begriffsbestimmung und Community Policing hinausgehen. Dabei hat sich zum einen gezeigt, dass sich die aktuelle Auswahl und Ausbildung von kantonalen Polizeiangehörigen, das Wirken privater Sicherheitsdienste auf Bundesebene, in den Kantonen und in den Gemeinden, die Militarisierung der Polizei und die Aufsicht und Kontrolle über die Polizei negativ auf die Bevölkerungsnähe der Polizei(-arbeit)

auswirken. Zum anderen hat sich herausgestellt, dass der Einbezug der Bevölkerung in die Polizei(-arbeit) – der einzige uneingeschränkt realisierbare Bestandteil von Community Policing – zurzeit noch nicht ausreichend verwirklicht ist. Bei der Polizei existieren fast keine Partizipationsmöglichkeiten für die Bevölkerung, wodurch ihre Bevölkerungsnähe gehemmt wird.



# Teil 6: Schlussbetrachtung

## Zusammenfassung

Die vorliegende Arbeit hat die bevölkerungsnahe Polizei(-arbeit) und Community Policing im Kontext des schweizerischen Polizeirechts untersucht und danach gefragt, welche Aspekte einer bevölkerungsnahen Polizei(-arbeit) in der Schweiz umsetzbar sind und welche rechtlichen Hindernisse ihrer Umsetzung entgegenstehen.

Der Begriff der bevölkerungsnahen Polizei(-arbeit) ist zunächst vor allem negativ charakterisiert worden: durch die Abwesenheit von trennenden Faktoren im Verhältnis zwischen der Polizei und der Bevölkerung. Als positive Bestimmtheiten des Begriffs wurden die Bindung der Polizei(-arbeit) an die rechtsstaatlichen Grundsätze und an die Grundrechte ausgemacht.

Durch die Analyse des Konzepts von Community Policing ist der Begriff der bevölkerungsnahen Polizei(-arbeit) geschärft worden, wobei ihm mehrere Charakteristiken hinzugefügt wurden: ein umfangreicherer polizeilicher Aufgabenbereich, die Dezentralisierung der Polizeiarbeit, ein höherer Autonomiegrad von Polizeiangehörigen und somit eine gesteigerte polizeiliche Ermessensausübung sowie der vermehrte Einbezug von Bürgern in die Polizei(-arbeit). Alle Charakteristiken, die der Begriff «Community Policing» enthält, sind auch im Begriff «bevölkerungsnahe Polizei(-arbeit)» enthalten.

Daraufhin wurde gezeigt, dass in der Schweiz einzig das Charakteristikum des vermehrten Einbezugs der Bevölkerung in die Polizei(-arbeit) uneingeschränkt realisierbar ist. Den restlichen Bestandteilen von Community Policing stehen verschiedene (rechtliche) Hindernisse entgegen: unterschiedliche Personalbestände, Professionalisierungsgrade, Polizeidichten und Aufgabenstellungen in den kantonalen Polizeikörpern; Limitierungen in der kriminalpolizeilichen und verkehrspolizeilichen Tätigkeit; eingeschränkte Möglichkeiten der Gemeinden hinsichtlich der Errichtung eigener Polizeibehörden.

Durch die Untersuchung ausgewählter Themenbereiche der kantonalen und kommunalen Polizei(-arbeit) wie die Auswahl und Ausbildung von kantonalen Polizeiangehörigen, die Thematik der privaten Sicherheitsdienste und des polizeilichen Assistenzdienstes, die Militarisierung und die Aufsicht und Kontrolle über die Polizei wurde sodann aufgezeigt, dass in sämtlichen dieser Bereiche Elemente vorzufinden sind, die der Bevölkerungsnähe der Polizei(-arbeit) zuwiderlaufen. Und dass der Einbezug der Bevölkerung in die Polizei(-arbeit) unzureichend ist.

Die Forschungsfrage kann somit wie folgt beantwortet werden: Neben der – strikten – Einhaltung rechtsstaatlicher Grundsätze und der Beachtung der Grundrechte kann in der Schweiz einstweilen nur der vermehrte Einbezug von Bürgerinnen und Bürgern in die Polizei(-arbeit) als Aspekt einer bevölkerungsnahen Polizei(-arbeit) umgesetzt werden. Die (rechtlichen) Hindernisse, die einer bevölkerungsnahen Polizei(-arbeit) in der Schweiz entgegenstehen, sind: die bereits Community Policing entgegenstehenden (rechtlichen) Hindernisse (unterschiedliche Personalbestände, Professionalisierungsgrade, Polizeidichten und Aufgabenstellungen in den kantonalen Polizeikörpers; Limitierungen in der kriminalpolizeilichen und verkehrspolizeilichen Tätigkeit; eingeschränkte Möglichkeiten der Gemeinden hinsichtlich der Errichtung eigener Polizeibehörden), die 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 und die Aufsicht und Kontrolle über die Polizei.

## Ausblick

Eine völlig bevölkerungsnahe Polizei(-arbeit) muss wohl eine Utopie bleiben – zu trennend von der Bevölkerung sind die dem Polizeiberuf inhärenten Faktoren. Die Eigentümlichkeit des Polizeiberufs entbindet die Polizeiorganisationen aber nicht von ihrer Verpflichtung, fortwährend nach Möglichkeiten zu suchen, die polizeilichen Organisationsstrukturen und die konkrete Polizeiarbeit möglichst bevölkerungsnah auszugestalten, die Bevölkerung mithin nicht nur als Adressatin des polizeilichen Handelns zu begreifen, sondern sie aktiv in die Polizei(-arbeit) einzubeziehen und ihr eine Mitsprache zu ermöglichen.

Die vorliegende Arbeit hat gezeigt, dass in der Schweiz diesbezüglich grosses Optimierungspotenzial besteht. Als vordringliche Punkte wurden die Neukonzeption der Auswahl und Ausbildung von Polizeiangehörigen, die Überarbeitung der polizeilichen Zuständigkeiten und Befugnisse des Bundes, der Kantone und der Gemeinden, die Stärkung des polizeilichen Assistenzdienstes gegenüber privaten Sicherheitsdiensten sowie die Umgestaltung der Aufsichts- und Kontrollmöglichkeiten über die Polizei ausgemacht. Werden diese Punkte nicht angegangen und in diesen Bereichen keine überzeugenden Lösungen gefunden, so wird sich dies negativ auf die Bevölkerungsnähe der Polizei(-arbeit) auswirken: Es drohen Rekrutierungsprobleme und Einbussen beim Vertrauen der Bevölkerung und bei der Unterstützung – was es unbedingt zu vermeiden gilt.

Zu betonen ist allerdings, dass das Optimierungspotenzial nicht allein die Polizei verpflichtet. Auf diverse Prozesse, die eine bevölkerungsnahe beziehungsweise bevölkerungsferne Polizei(-arbeit) schaffen und verstärken, hat die Polizei wenig bis gar keinen Einfluss. Die Etablierung einer bevölkerungsnahen Polizei(-arbeit) in der Schweiz ist also eine gesamtgesellschaftliche Aufgabe, die unter dem Einbezug der Polizei, der Bevölkerung, der Legislative und Exekutive sowie nicht zuletzt der Rechtswissenschaften, die der Polizei als Forschungsgegenstand bisher nicht die gebührende Aufmerksamkeit haben zukommen lassen, bewältigt werden muss.

In diesem Sinne wäre bereits viel erreicht, wenn die vorliegende Arbeit einen Beitrag zur Rechtsentwicklung in einem zentralen Bereich des Polizeirechts in der Schweiz leistet und eine Grundlage geschaffen hat, auf der eine möglichst breite Diskussion über die bevölkerungsnahe Polizei(-arbeit) geführt werden kann.

*Über den Autor:*

Roman Schuppli studierte Rechtswissenschaft an der Universität Zürich und war daneben im Journalismus tätig. Nach Abschluss des Studiums arbeitete er als wissenschaftlicher Assistent am Lehrstuhl von Prof. Dr. Regina Kiener für öffentliches Recht an der Universität Zürich und verfasste eine Dissertation im Polizeirecht.

Die Rechtswissenschaftliche Fakultät der Universität Zürich hat vorliegende Arbeit am 2. Oktober 2024 auf Antrag von Prof. Dr. Regina Kiener und Prof. Dr. Daniel Moeckli als Dissertation mit dem Prädikat *magna cum laude* abgenommen.

*sui generis* ist ein Verein, der sich der Förderung des freien Zugangs zu juristischer Literatur, Gerichtsurteilen, Behördenentscheidungen und Gesetzesmaterialien verschrieben hat. Unter dem Label *sui generis* erscheint seit 2014 eine juristische Open-Access-Fachzeitschrift. 2019 erfolgte die Gründung des *sui generis* Verlags.

In der *sui generis* Reihe werden juristische Dissertationen und Habilitationen sowie Lehrbücher und Fachpublikationen einem breiten Publikum zugänglich gemacht. Die Bücher erscheinen als gedruckte Werke und online. Die digitale Version ist weltweit kostenlos zugänglich (Open Access). Die Urheberrechte verbleiben bei den AutorInnen; die Werke werden unter einer Creative-Commons-Lizenz veröffentlicht.

Bisher bei *sui generis* erschienen:

- 065 – Florian Jenal: **Die privatklägerische Strafklage gemäss Schweizerischer Strafprozessordnung - und einige Überlegungen zur Restorative Justice**
- 064 – Johannes Lukas Hermann: **Das pactum de non cedendo im System der Unabtretbarkeit von Forderungen**
- 063 – Simon R. Lang: **Einordnung und Gestaltung der Rechtsverhältnisse in der Stromversorgung**
- 062 – Marc Thommen: **Der Staatsanwalt als Richter. Dürfen Freiheitsstrafen in Strafbefehlen ausgefällt werden?**
- 061 – Pauline Meyer: **La cybersécurité des infrastructures critiques et la gestion de cyberincidents en droit suisse**
- 060 – Luca Ranzoni: **Gerechte Strafen ohne Gleichheit?**
- 059 – Delphine Brun: **Dangerosité : du juge influencé par l'expert au juge indépendant**
- 058 – Olga Uehlinger: **Auswirkungen des BEPS-Projekts der OECD auf die Steuerordnung der Schweiz: Umsetzung des Aktionspunkts 5**
- 057 – Dana Mareckova: **Blockchain and Collective Rights Management of Copyright and Related Rights at the Global Level**
- 056 – Saskia Thomi: **Die Verantwortungsgemeinschaft**
- 055 – Sena Hangartner: **Strafrechtliche Dopingbekämpfung in der Schweiz**
- 054 – Sonja Mango-Meier: **Verantwortlichkeit des Fahrzeughalters bei geringfügigen Widerhandlungen gegen das schweizerische Strassenverkehrsrecht durch eine unbekannte Täterschaft**
- 053 – Yannick Weber: **Die Nichtigkeit im öffentlichen Recht**

- 052 – Arezoo Sang Bastian: **Between Islamic and Secular Law**
- 051 – APARIUZ XXIV: **Der Prozess**
- 050 – Ricarda Stoppelhaar: **Die Indirekte Stellvertretung**
- 049 – Martin Seelmann: **Strafzumessung und Doppelverwertung**
- 048 – Benjamin Clément: **Die strafbare Unterlassung der allgemeinen Lebensrettungspflicht**
- 047 – Luca Ruggiero: **Effets non coordonnés dans le contrôle des concentrations horizontales européen**
- 046 – Miriam Lüdi: **Zielkonflikt zwischen Lärmschutz und Siedlungsverdichtung**
- 045 – Corina Ingold: **Das Kompensationsprinzip im Schweizer Raumplanungsrecht**
- 044 – Alex Attinger: **Wirtschaftliche Berechtigung – Konzepte und Dogmatik**
- 043 – Myriam Christ: **Le profilage dans le cadre d'une procédure d'embauche entre particuliers**
- 042 – Andreas Wehowsky: **Expedited Procedures in International Commercial Arbitration**
- 041 – Lukas Valis: **Digitale Ökonomie: Erforderlichkeit sektor-spezifischer ex-ante Regulierung?**
- 040 – Constance Kaempfer: **Les mécanismes de mise en œuvre du droit international par les cantons suisses**
- 039 – Ruedi Ackermann: **Der Mietvertrag mit mehreren Mietern**
- 038 – Lukas Hussmann: **International anwendbare Streitgenossenschaftsgerichtsstände**
- 037 – Nils Reimann: **Foreign Electoral Interference: Normative Implications in Light of International Law, Human Rights, and Democratic Theory**
- 036 – Jeremias Fellmann: **Das Verbot von extremistischen Organisationen im schweizerischen Recht**
- 035 – Florent Thouvenin / Eva-Maria Messerle: **Zur Geschichte des Eigengebrauchs im schweizerischen Urheberrecht – Entwicklung, Erkenntnisse, Quellen**
- 034 – Nora Camenisch: **Journalistische Sorgfalt: Rechtliche und medienethische Anforderungen**
- 033 – Joséphine Boillat / Stéphane Werly: **20 ans de la transparence à Genève**
- 032 – Nicolas Leu: **Kritik der objektiven Zurechnung**
- 031 – Martin Klingler: **Füllung der Gesetzeslücken im schweizerischen Adhäsionsverfahren**

- 030 – Christoph Mettler: **Der Anscheinsbeweis im schweizerischen Zivilprozess**
- 029 – Simone Walser / Nora Markwalder / Martin Killias: **Tötungsdelikte in der Schweiz von 1990 bis 2014**
- 028 – APARIUZ XXIII: **Recht in der Krise**
- 027 – Maja Łysienia: **Seeking Convergence?**
- 026 – Marc Thommen: **Introduction to Swiss Law (2<sup>nd</sup> edition, 2022)**
- 025 – Severin Meier: **Indeterminacy of International Law?**
- 024 – Marina Piolino: **Die Staatsunabhängigkeit der Medien**
- 023 – Reto Pfeiffer: **Vertragliche Rechtsfolge der «Verwendung missbräuchlicher Geschäftsbedingungen» (Artikel 8 UWG)**
- 022 – Nicole Roth: **Miteigentum an Grundstücken und einfache Gesellschaft**
- 021 – Roger Plattner: **Digitales Verwaltungshandeln**
- 020 – Raphaël Marlétaz: **L'harmonisation des lois cantonales d'aide sociale**
- 019 – APARIUZ XXII: **Unter Gleichen**
- 018 – Kristin Hoffmann: **Kooperative Raumplanung: Handlungsformen und Verfahren**
- 017 – Monika Pfyffer von Altishofen: **Ablehnungs- und Umsetzungsraten von Organtransplantationen**
- 016 – Valentin Botteron: **Le contrôle des concentrations d'entreprises**
- 015 – Frédéric Erard: **Le secret médical**
- 014 – Stephan Bernard: **Was ist Strafverteidigung?**
- 013 – Emanuel Bittel: **Die Rechnungsstellung im schweizerischen Obligationenrecht**
- 012 – Christoph Hurni / Christian Josi / Lorenz Sieber: **Das Verfahren vor dem Berner Kindes- und Erwachsenenschutzgericht**
- 011 – Lorenz Raess: **Court Assistance in the Taking of Evidence in International Arbitration**
- 010 – David Henseler: **Datenschutz bei drohnengestützter Datenbearbeitung durch Private**
- 009 – Dominik Elser: **Die privatisierte Erfüllung staatlicher Aufgaben**

Die Bücher 001 – 008 sind im *Carl Grossmann Verlag* erschienen.

Dieses Werk ist erschienen in der Reihe *sui generis*,  
herausgegeben von Marc Thommen.

1. Auflage 31. August 2025

© 2025 Roman Schuppli

*Abdruck der von der Rechtswissenschaftlichen Fakultät der Universität  
Zürich genehmigten Dissertation.*

Dieses Werk wurde unter einer Creative Commons Lizenz als Open Access  
veröffentlicht, die bei Weiterverwendung nur die Nennung des Urhebers  
erfordert (CC BY 4.0 – <https://creativecommons.org/licenses/by/4.0>).



Die Druckvorstufe dieser Publikation wurde vom Schweizerischen  
Nationalfonds zur Förderung der wissenschaftlichen Forschung unterstützt.

ISBN: 978-3-907297-66-7

DOI: 10.38107/066

Korrekturat: Christoph Meyer

Gestaltung: Müller+Hess, Basel

Druck: Ebner & Spiegel, Ulm

Zentrales Auslieferungslager in der EU ist die GVA Göttingen,  
Anna-Vandenhoeck-Ring 36, 37081 Göttingen, [info@gva-verlage.de](mailto:info@gva-verlage.de)

*sui generis* Verlag, Viaduktstrasse 21, 8005 Zürich

[www.suigeneris-verlag.ch](http://www.suigeneris-verlag.ch), [info@suigeneris-verlag.ch](mailto:info@suigeneris-verlag.ch)



# DIE BEVÖLKERUNGSNAHE POLIZEI UND IHRE G

Kaum ein Polizeikorps in der Schweiz kommt ohne Verweis auf die eigene Bevölkerungsnähe aus. So inflationär der Begriff der Bevölkerungsnähe verwendet wird, so inhaltsleer erscheint er. Von wenigen Ausnahmen abgesehen, die nicht über Allgemeinplätze hinausreichen, unterlassen es die Polizeiorganisationen, zu konkretisieren, was mit «Bevölkerungsnähe» gemeint ist. Ist die bevölkerungsnahе Polizei(-arbeit) etwa nur eine Chimäre, eine Projektionsfläche für eine «bessere» Polizeiarbeit?

Die vorliegende Arbeit gibt der bevölkerungsnahen Polizei(-arbeit) Konturen, untersucht sie im Kontext des schweizerischen Polizeirechts und zeigt auf, welche Aspekte in der Schweiz umsetzbar sind und welche Hindernisse ihrer Umsetzung entgegenstehen.