

RISIKO

GRUNDLAGEN

Erweiterte Zuverlässigkeitsüberprüfungen im Zusammenhang mit der Ausstellung von Flughafenausweisen – Analyse der laufenden Revision des Luftfahrtgesetzes

[Jan Grunder / Stefan Vogel]

Entwicklung der Jugendkriminalität in der Schweiz 2020 bis 2025: Kein Grund für gesetzgeberischen Aktionismus

[Dirk Baier / Gian Ege]

POLIZEI & MILITÄR

Polizei(-arbeit) in einer diversen Gesellschaft: Herausforderungen und Chancen (Gastbeitrag)

[Silvia Staubli]

UMWELT & GESUNDHEIT

Zur Verwertung von Organoiden: Zwischen persönlichkeitsrechtlichem Kommerzialisierungsverbot und eigentumsrechtlicher Marktlogik

[Inesa Fausch]

RISIKO & RECHT

AUSGABE 02 / 2026

RECHT

RISIKO RECHT

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

Editorial 4

GRUNDLAGEN

Erweiterte Zuverlässigkeitsüberprüfungen im Zusammenhang mit der
Ausstellung von Flughafenausweisen – Analyse der laufenden Revision
des Luftfahrtgesetzes
[Jan Grunder / Stefan Vogel] 5

Entwicklung der Jugendkriminalität in der Schweiz 2020 bis 2025:
Kein Grund für gesetzgeberischen Aktionismus
[Dirk Baier / Gian Ege] 26

POLIZEI & MILITÄR

GASTBEITRAG:

Polizei(-arbeit) in einer diversen Gesellschaft: Herausforderungen
und Chancen
[Silvia Staubli] 44

UMWELT & GESUNDHEIT

Zur Verwertung von Organoiden: Zwischen persönlichkeitsrechtlichem
Kommerzialisierungsverbot und eigentumsrechtlicher Marktlogik
[Inesa Fausch] 55

BUCHREZENSION

Ronny Fischer, «Kompetenzen im Schnittstellenbereich zwischen
Gefahrenabwehr und Strafverfolgung: Dargestellt am Beispiel der
automatisierten Fahrzeugfahndung und Verkehrsüberwachung (AFV)»
[Marcel Seiler] 78

Erweiterte Zuverlässigkeitsüberprüfungen im Zusammenhang mit der Ausstellung von Flughafenausweisen – Analyse der laufenden Revision des Luftfahrtgesetzes

Jan Grunder / Stefan Vogel*

Flughafenausweise ermöglichen den Zugang zu Sicherheitsbereichen von Flughäfen und stellen damit einen neuralgischen Punkt bei der Gewährleistung der Luftsicherheit dar. Der Beitrag untersucht die erweiterten Zuverlässigkeitsüberprüfungen bei der Ausstellung von Flughafenausweisen vor dem Hintergrund der europäischen Vorgaben und ihrer Umsetzung im schweizerischen Recht. Analysiert werden die geltende Rechtslage, die laufende Revision des Luftfahrtgesetzes sowie offene Fragen einer rechtsgleichen und praktikablen Anwendung.

Inhalt

I.	Einleitung	6
II.	Rechtsgrundlagen auf Ebene EU, insbesondere Durchführungsverordnung (EU) 2019/103	7
III.	Implementierung in der Schweiz	9
	1. Bestehende Regelung im LFG	9
	2. Übersicht über Art. 108b ff. E-LFG	10
IV.	Würdigung der vorgesehenen Revision	12
	1. Elemente der erweiterten Zuverlässigkeitsüberprüfung	12
	2. Vorliegen eines Sicherheitsrisikos	13
	a) Strafverfahren	13
	b) Nachrichtendienstliche Informationen und Erkenntnisse	15
	c) Weitere Indikatoren	15

* Dr. JAN GRUNDER ist Gerichtspräsident am Regionalgericht Oberland. Prof. Dr. STEFAN VOGEL ist Head Legal & Compliance bei der Flughafen Zürich AG. Der Aufsatz gibt ausschliesslich die persönliche Auffassung der beiden Autoren wieder.

d)	Ergänzende Verordnungsregelungen bzw. Vollzugshilfen für eine einheitliche Umsetzung	16
aa)	Terroristische Straftatbestände gemäss Richtlinie (EU) 2017/541	16
bb)	Gegen die Sicherheit der Zivilluftfahrt gerichtete Handlungen	17
cc)	Weitere Straftatbestände	17
dd)	Weitere Beurteilungskriterien und Fazit	21
3.	Verfahren	22
a)	Beurteilung durch die zuständige kantonale Polizeistelle	22
b)	Bindung der verantwortlichen Stelle an die Beurteilung der kantonalen Polizeistelle?	22
c)	Wahrung des rechtlichen Gehörs	22
d)	Entscheid des Flughafenhalters, Begründungsdichte	23
V.	Zusammenfassung	24
	Literaturverzeichnis	25

I. Einleitung

Die Sicherheit der zivilen Luftfahrt ist nach den Anschlägen in Brüssel und Paris verstärkt in den Fokus der europäischen und schweizerischen Gesetzgebung gerückt.¹ Ein zentrales Element der Sicherheitsarchitektur bildet dabei die Zuverlässigkeitsüberprüfung von Personen, die Zugang zu sicherheitsrelevanten Bereichen eines Flughafens benötigen. Mit der Überarbeitung der Durchführungsverordnung (EU) 2015/1998² durch die Durchführungsverordnung (EU) 2019/103³ wurde der Prüfungsumfang erheblich erweitert, um insbesondere Risiken durch sogenannte «Insider» wirksam zu minimieren. Aufgrund des Luftverkehrsabkommens zwischen der Schweiz und der EU⁴ sind diese Vorgaben für die Schweiz verbindlich.

¹ Erläuternder Bericht des BAZL zum Vernehmlassungsentwurf vom 28. August 2024 zur Änderung des Luftfahrtgesetzes, 25.

² Durchführungsverordnung (EU) 2015/1998 der Kommission vom 5. November 2015 zur Festlegung detaillierter Maßnahmen für die Durchführung der gemeinsamen Grundstandards für die Luftsicherheit, ABl. L 299/1 vom 14. November 2015.

³ Durchführungsverordnung (EU) 2019/103 der Kommission vom 23. Januar 2019 zur Änderung der Durchführungsverordnung (EU) 2015/1998 in Bezug auf Präzisierung, Harmonisierung und Vereinfachung sowie die Verstärkung bestimmter spezifischer Luftsicherheitsmaßnahmen, ABl. L 21/13 vom 24. Januar 2019 (die Verweise im Text beziehen sich jeweils auf diese geänderte Fassung).

⁴ Abkommen zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft und der Europäischen Gemeinschaft über den Luftverkehr, abgeschlossen am 21. Juni 1999 (SR 0.748.127.192.68).

Während das geltende Luftfahrtgesetz (LFG) seit dem 1. Januar 2022 bereits grundlegende Regelungen zur Zuverlässigkeitsüberprüfung enthält, zeigt die praktische Anwendung, dass die bestehenden nationalen Normen den Anforderungen nur teilweise gerecht werden. Parallel dazu hat die EU mit der Durchführungsverordnung (EU) 2022/1174⁵ den Kreis jener Personen nochmals verbreitert, die einer erweiterten Zuverlässigkeitsprüfung unterzogen werden müssen. Um diese Vorgaben künftig vollständig übernehmen zu können, läuft derzeit eine umfassende Revision der einschlägigen Bestimmungen des LFG.

Der vorliegende Beitrag beleuchtet die europarechtlichen Grundlagen der erweiterten Zuverlässigkeitsüberprüfung, analysiert die aktuelle Implementierung im schweizerischen Recht und diskutiert die im Rahmen der laufenden Gesetzesrevision vorgesehenen Anpassungen. Ziel ist es, die zentralen materiellen und verfahrensrechtlichen Elemente der erweiterten Überprüfung darzustellen, deren praktische Relevanz einzuordnen und offene Fragen hinsichtlich einer rechtsgleichen und effizienten Anwendung aufzuzeigen.

II. Rechtsgrundlagen auf Ebene EU, insbesondere Durchführungsverordnung (EU) 2019/103

Nach den Anschlägen in Brüssel und Paris erarbeitete die EU einen Aktionsplan für die Luftsicherheit. Dazu gehörte insbesondere das Ziel, Bedrohungen durch organisationsinterne Personen (Insider) zu minimieren. In der Folge wurden in der Durchführungsverordnung (EU) 2019/103 die Vorgaben der Durchführungsverordnung (EU) 2015/1998 für Zuverlässigkeitsüberprüfungen von Luftsicherheitspersonal überarbeitet und wesentlich verschärft. Diese Regelung wurde von der Schweiz aufgrund des Luftverkehrsabkommens mit der EU durch den gemischten Ausschuss Schweiz-EU für die Luftfahrt übernommen.

Gemäss der neuen Ziff. 1.2.3.1 des Anhangs zur Durchführungsverordnung (EU) 2015/1998 darf einer Person ein Flughafenausweis nur ausgestellt werden, wenn sie diesen aus betrieblichen Gründen benötigt und erfolgreich eine *erweiterte* Zuverlässigkeitsüberprüfung absolviert hat.⁶ Eine solche Prüfung umfasst gemäss Ziff. 11.1.3 neben den Voraussetzungen einer normalen Zuver-

⁵ Durchführungsverordnung (EU) 2022/1174 der Kommission vom 7. Juli 2022 zur Änderung der Durchführungsverordnung (EU) 2015/1998 zur Festlegung detaillierter Maßnahmen für die Durchführung der gemeinsamen Grundstandards für die Luftsicherheit, ABl. L 183/35 vom 8. Juli 2022.

⁶ Ziff. 2 des Anhangs zur Verordnung 2019/103; Urteil des Bundesverwaltungsgerichts A-3468/2023 vom 25. Januar 2024, E. 6.

lässigkeitsüberprüfung (Feststellung der Identität anhand der zum Nachweis vorgelegten Papiere, Prüfung der Strafregistereinträge in allen Staaten des Wohnsitzes mindestens während der letzten fünf Jahre, Prüfung von Lücken bei Beschäftigungs- und Ausbildungszeiten sowie sonstigen Lücken mindestens während der letzten fünf Jahre) zusätzlich Erkenntnisse und sonstige einschlägige Informationen, die den zuständigen nationalen Behörden zur Verfügung stehen und nach deren Einschätzung für die Eignung einer Person zur Ausübung einer Funktion, die eine erweiterte Zuverlässigkeitsüberprüfung erfordert, von Belang sein können.⁷ Die Zuverlässigkeitsüberprüfung gilt gemäss der neuen Ziff. 11.1.6 des Anhangs zur Durchführungsverordnung (EU) 2015/1998 als nicht bestanden, wenn nicht alle Elemente erfolgreich abgeschlossen wurden oder wenn diese Elemente nicht jederzeit hinreichende Gewähr für die Zuverlässigkeit der betreffenden Person bieten.⁸ Sofern keine laufende Überprüfung sichergestellt werden kann, beträgt das Wiederholungsintervall zwölf Monate (Ziff. 11.1.3, 11.1.4 und 11.1.7 Bst. b des – geänderten – Anhangs zur Durchführungsverordnung [EU] 2015/1998).

Ziff. 11.0.9 des (geänderten) Anhangs zur Durchführungsverordnung (EU) 2015/1998 verweist für die im Rahmen der Zuverlässigkeitsüberprüfung mindestens zu berücksichtigenden strafbaren Handlungen auf Anhang II der Richtlinie (EU) 2016/681 des Europäischen Parlaments und des Rates⁹ und die terroristischen Straftatbestände gemäss der Richtlinie (EU) 2017/541 des Europäischen Parlaments und des Rates^{10,11}.

Der (geänderte) Anhang der Durchführungsverordnung (EU) 2015/1998 ist in Bezug auf die Regelungen zu den Flughafenausweisen unmittelbar anwendbar, da er hinreichend genaue und klare Bestimmungen zum betreffenden Regelungsbereich enthält.¹²

⁷ Ziff. 26 des Anhangs zur Verordnung 2019/103.

⁸ Ziff. 26 des Anhangs zur Verordnung 2019/103.

⁹ Richtlinie (EU) 2016/681 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 27. April 2016 über die Verwendung von Fluggastdatensätzen (PNR-Daten) zur Verhütung, Aufdeckung, Ermittlung und Verfolgung von terroristischen Straftaten und schwerer Kriminalität, ABl. L 119/132 vom 4. Mai 2016.

¹⁰ 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, ABl. L 88/6 vom 31. März 2017.

¹¹ Ziff. 25 des Anhangs zur Verordnung 2019/103.

¹² BVGer A-3468/2023, E. 4.1, unter Verweis auf BGE 144 II 376 E. 9.4.1.

Mithin müssen de lege lata alle Empfänger bzw. Träger eines Flughafenausweises eine erweiterte Zuverlässigkeitsüberprüfung durchlaufen. Mit der Durchführungsverordnung (EU) 2022/1174 ist basierend auf der Bedrohungslage eine weitere Verschärfung des EU-Rechts in Kraft getreten, welche den Adressatenkreis jener Personen, die einer erweiterten Zuverlässigkeitsüberprüfung zu unterziehen sind, nochmals ausweitet. Die Schweiz wird diese Bestimmung der Durchführungsverordnung (EU) 2022/1174 im Rahmen des gemischten Ausschusses Schweiz-EU über die Luftfahrt erst übernehmen können, wenn die entsprechenden nationalen Rechtsgrundlagen angepasst sind.¹³

III. Implementierung in der Schweiz

1. Bestehende Regelung im LFG

Im Rahmen des Bundesgesetzes über polizeiliche Massnahmen zur Bekämpfung von Terrorismus (PMT) wurden auch die Bestimmungen des Luftfahrtgesetzes (LFG) zu Zuverlässigkeitsüberprüfungen für Personen, die Zugang zum Sicherheitsbereich eines Flughafens haben oder erhalten sollen, überarbeitet (Art. 108b ff. LFG). Damit wurde die Möglichkeit geschaffen, für Abklärungen die Polizei beiziehen zu können. Während der Beratung des PMT im Parlament zeichnete sich ab, dass die neuen EU-Bestimmungen für erweiterte Zuverlässigkeitsüberprüfungen auch die Beiziehung nachrichtendienstlicher Informationen vorsehen werden. Art. 108c LFG wurde darum in der parlamentarischen Beratung entsprechend ergänzt. Art. 108b ff. LFG traten per 1. Januar 2022 in Kraft.

Die Durchführung der Zuverlässigkeitsüberprüfung ist Sache des Flughafenhalters (Art. 108b Abs. 1 Bst. b LFG).¹⁴ Sie umfasst gemäss Art. 108b Abs. 2 LFG zumindest die Verifizierung der Identität der betreffenden Person (Bst. a), die Überprüfung, ob Vorstrafen vorhanden oder Strafverfahren hängig sind (Bst. b) und die Kontrolle des Lebenslaufs, insbesondere die Angaben über bisherige Beschäftigungen, Ausbildungen und Auslandsaufenthalte (Bst. c). Sie darf nur mit Einwilligung der zu prüfenden Person durchgeführt werden. Diese kann, wenn der Zugang zum Sicherheitsbereich nicht gewährt wird, eine Verfügung verlangen (Art. 108b Abs. 3 LFG). Die Abklärung und Prüfung des Sicherheitsrisikos wird grundsätzlich durch die zuständige Kantonspolizei durchge-

¹³ BBl 2025, 3532, S. 29; Erläuternder Bericht zum Vernehmlassungsentwurf, 27.

¹⁴ Vgl. daneben bereits BGE 144 II 376 E. 7-9.

führt (vgl. Art. 108c Abs. 1 LFG).¹⁵ Die verantwortliche kantonale Polizeistelle kann zur Abklärung des Sicherheitsrisikos Daten aus dem Strafregister erheben, einschliesslich Daten über hängige Strafverfahren, sowie beim Nachrichtendienst des Bundes Auskünfte einholen (Art. 108c Abs. 2 LFG). Die Polizeistelle übermittelt dem Flughafenhalter sodann die Daten, die für den Erlass der Verfügung nach Art. 108b Abs. 3 LFG benötigt werden, einschliesslich besonders schützenswerter Personendaten und Persönlichkeitsprofile (Art. 108c Abs. 4 LFG). Auf Antrag des Flughafenhalters gibt die Polizeistelle zudem eine Empfehlung ab, der betreffenden Person Zugang zum Sicherheitsbereich des Flughafens zu gewähren oder nicht (Art. 108d LFG). Die Zuverlässigkeitsüberprüfung ist in regelmässigen Abständen zu wiederholen (Art. 108e Satz 1 LFG).¹⁶

Die bisherigen Erfahrungen haben gezeigt, dass die seit dem 1. Januar 2022 geltenden nationalen Grundlagen im LFG den Bedürfnissen der Praxis für die Durchführung von erweiterten Zuverlässigkeitsüberprüfungen nicht genügen.¹⁷ Optimierungs- und Verbesserungsmöglichkeiten haben sich überdies im Rahmen von Beschwerdeverfahren gegen erfolgte Ausweisentzüge offenbart.

2. Übersicht über Art. 108b ff. E-LFG

Aktuell läuft eine Teilrevision des LFG, welche u.a. auch die Art. 108b ff. erfassen und umgestalten soll. Im Herbst 2024 erfolgte dazu eine entsprechende Vernehmlassung. Am 12. November 2025 verabschiedete der Bundesrat die Botschaft zur Revision des Luftfahrtgesetzes.¹⁸ In der Hauptsache betrifft die Revision die Rechte und Pflichten der von der Überprüfung betroffenen Person, der für die Durchführung verantwortlichen Stellen sowie der zuständigen Kantonspolizei. Da der Entzug eines Flughafenausweises nicht selten erheblich in individuelle Rechte eingreift¹⁹, hat die Ausgestaltung der zugehörigen Normierung hohen Anforderungen zu genügen. Neu sollen auch Personen mit Zugang zu sensiblen Risikomassnahmen in Zusammenhang mit der Informationssicherheit erfasst werden (Art. 108b Abs. 2 Bst. b E-LFG).²⁰

¹⁵ Botschaft zum Bundesgesetz über polizeiliche Massnahmen zur Bekämpfung von Terrorismus vom 22. Mai 2019, BBl 2019, 4751, 4837.

¹⁶ Vgl. auch BBl 2019, 4838.

¹⁷ Erläuternder Bericht zum Vernehmlassungsentwurf, 27.

¹⁸ Botschaft zur Änderung des Luftfahrtgesetzes vom 12. November 2025, BBl 2025, 3532.

¹⁹ Urteil des Bundesverwaltungsgerichts A-5566/2022 vom 15. Februar 2023, E. 5.3.2.

²⁰ BBl 2025, 3532, S. 61.

Gemäss Art. 108c E-LFG ist angedacht, die Abklärungen durch die kantonale Polizeistelle genauer zu regeln. Art. 108f Abs. 1 E-LFG stellt klar, dass der Flughafenhalter im Regelfall auf die (begründete) Einschätzung der kantonalen Polizeistelle gemäss Art. 108e E-LFG abzustellen hat. Er darf nur bei gegebenem Anlass, aufgrund zusätzlicher Informationen, davon abweichen.²¹ Der Flughafenhalter hat auf Verlangen eine summarisch begründete Verfügung zu erlassen (Art. 108f Abs. 2-3 E-LFG). Mit der Beschränkung auf eine Summarbegründung wird dem Umstand Rechnung getragen, dass die Durchführung von erweiterten Zuverlässigkeitsüberprüfungen ein Massengeschäft darstellt.²² Im Ergebnis dürfte sich dies mit der Vorgabe des Bundesverwaltungsgerichts decken, wonach die Entscheidbehörde wenigstens kurz die wesentlichen Überlegungen zu nennen hat, von denen sie sich hat leiten lassen.²³ Eine allfällige Akteneinsicht hat direkt bei der jeweils für diese Akten zuständigen Behörde zu erfolgen (Art. 108f Abs. 4 E-LFG).

In Art. 108d E-LFG wird der Rahmen der erweiterten Zuverlässigkeitsüberprüfung genauer abgesteckt. Insbesondere erfolgt eine entsprechende Definition, wann vom Vorliegen eines relevanten Sicherheitsrisikos auszugehen ist. Psychische Gebrechen und Suchterkrankungen fallen nicht darunter. Diese stellen isoliert betrachtet in erster Linie ein mögliches Risiko für die Flugsicherheit (Safety) und nicht für die Luftsicherheit (Security) dar; sie erhalten jedoch einen anderen Stellenwert und sind mit zu berücksichtigen, sofern sie in Kombination mit relevanten Straftaten zu beurteilen sind.²⁴ Weitere Beurteilungskriterien wurden bisher im vertraulichen – und daher nicht öffentlich zugänglichen – Nationalen Sicherheitsprogramm Luftfahrt (NASP) aufgeführt. Es geht dabei hauptsächlich um eine Auflistung von Straftatbeständen, welche geeignet sind, die Zuverlässigkeit in Frage zu stellen. Diese Liste soll aus dem NASP herausgelöst, revidiert und in die Verordnung über Sicherheitsmassnahmen im Luftverkehr (VSL)²⁵ integriert werden.

Aufgenommen werden soll sodann die Möglichkeit zur Bekanntgabe bestandener Überprüfungen bzw. bestimmter Daten an die Behörden und Unternehmen eines EU-/ EFTA-Mitgliedstaates (Art. 108h E-LFG). Weiter ist beabsichtigt, eine ausdrückliche Regelung zur Kostentragung durch die

²¹ Dazu auch BVGer A-3468/2023, E. 4.2.2.

²² Dazu auch KIENER/RÜTSCHKE/KUHN, Rz. 881 ff.

²³ BVGer A-3468/2023, E. 5.2.2.

²⁴ Dazu Ziff. [IV.2.c](#).

²⁵ Verordnung des UVEK über Sicherheitsmassnahmen im Luftverkehr vom 20. Juli 2009 (VSL, SR 748.122).

verantwortliche Stelle für die Abklärungen seitens der zuständigen Polizeistelle zu treffen (Art. 108i E-LFG).

IV. Würdigung der vorgesehenen Revision

1. Elemente der erweiterten Zuverlässigkeitsüberprüfung

Gemäss Art. 108b Abs. 3 E-LFG umfasst die erweiterte Zuverlässigkeitsüberprüfung (a) die Verifizierung der Identität der betreffenden Person, (b) die Überprüfung, ob Vorstrafen vorhanden oder Strafverfahren hängig sind, (c) die Kontrolle des Lebenslaufs, insbesondere die Angaben über bisherige Beschäftigungen, Ausbildungen und Auslandsaufenthalte sowie (d) die Beurteilung weiterer sicherheitsrelevanter Informationen, namentlich gemäss Art. 108c Abs. 2-4 E-LFG, soweit diese für die konkrete Tätigkeit von Belang sind. Damit werden die Minimalanforderungen von Ziff. 11.1.3 des Anhangs zur Durchführungsverordnung (EU) 2015/1998²⁶ erfüllt. Diese hält darüber hinaus fest, dass die Prüfung der Strafregistereinträge sowie der Beschäftigungen, Ausbildungen und Auslandsaufenthalte mindestens die letzten fünf Jahre umfassen muss (Ziff. 11.1.3 Bst. b und c des – geänderten – Anhangs zur Durchführungsverordnung [EU] 2015/1998).

Mit den in Art. 108c Abs. 2 und 3 E-LFG genannten, für die Überprüfung massgebenden Quellen wird der Umfang der Überprüfung abgesteckt. Im Bereich der Strafverfahren hat die zuständige kantonale Polizeistelle folglich nicht nur das Strafregister, sondern auch die Register und Akten der kantonalen Polizeistellen beizuziehen, soweit das kantonale Recht dies vorsieht (Art. 108c Abs. 2 Bst. a und c E-LFG). Zusätzlich können bei der Bundesanwaltschaft, den kantonalen Staatsanwaltschaften und den Strafgerichten Auskünfte und Akten über laufende, abgeschlossene oder eingestellte Strafverfahren eingeholt werden (Art. 108c Abs. 3 Bst. a E-LFG). Im Übrigen sind Daten aus den Registern des Bundesamtes für Polizei, des Nachrichtendienstes des Bundes und des Staatssekretariates für Migration zu erheben oder zu kontrollieren, sofern diese Instanzen Daten bearbeiten, die für die Beurteilung des Sicherheitsrisikos erforderlich sind (Art. 108c Abs. 2 Bst. b E-LFG). Nicht zuletzt können Daten aus öffentlich zugänglichen Quellen beigezogen werden (Art. 108c Abs. 3 Bst. b E-LFG), was unter anderem Äusserungen auf Social Media umfasst.²⁷

²⁶ Fassung gemäss Ziff. 26 des Anhangs zur Verordnung 2019/103.

²⁷ Vgl. Erläuternder Bericht zum Vernehmlassungsentwurf, 53 f.

2. Vorliegen eines Sicherheitsrisikos

Mit der erweiterten Zuverlässigkeitsüberprüfung soll im Zusammenhang mit Flughafenausweisen festgestellt werden, ob von Personen, welche Zugang zum Sicherheitsbereich eines Flughafens haben oder erhalten sollen, ein Sicherheitsrisiko für den Luftverkehr ausgeht. Ein solches Sicherheitsrisiko besteht, wenn aufgrund der erhobenen Daten Zweifel bestehen, dass die betroffene Person die sicherheitsempfindliche Tätigkeit im Bereich der Luftsicherheit zuverlässig und ordnungsgemäss ausführt (Art. 108d Abs. 1 E-LFG). Solche Zweifel können insbesondere (und damit nicht ausschliesslich) bestehen bei (a) Verurteilungen wegen strafbaren Handlungen, (b) laufenden, abgeschlossenen oder eingestellten Strafverfahren sowie (c) die Person betreffende nachrichtendienstliche Informationen und Erkenntnisse (Art. 108d Abs. 2 E-LFG).

Erwartungsgemäss stehen damit Strafverfahren bzw. insbesondere strafrechtliche Verurteilungen bei der erweiterten Zuverlässigkeitsüberprüfung im Vordergrund (vgl. nachfolgend Bst. a). Weiter haben sich nachrichtendienstliche Meldungen in der Praxis als relevant erwiesen (dazu Bst. b). Daneben können auch weitere Indikatoren von Bedeutung sein (vgl. Bst. c). Ergänzende Regelungen auf Verordnungsstufe bzw. allenfalls auch weiterführende Vollzugshilfen für eine einheitliche Anwendung der Kriterien erscheinen sodann sinnvoll (Bst. d).

a) Strafverfahren

Gemäss Ziff. 11.0.9 des (geänderten) Anhangs zur Durchführungsverordnung (EU) 2015/1998 sind bei den erweiterten Zuverlässigkeitsüberprüfungen einer Person, die dem in den Nummern 11.1.3 und 11.1.4 beschriebenen Verfahren unterzogen wird, mindestens (a) die strafbaren Handlungen gemäss Anhang II der Richtlinie (EU) 2016/681 des Europäischen Parlaments und des Rates und (b) die terroristischen Straftatbestände gemäss der Richtlinie (EU) 2017/541 des Europäischen Parlaments und des Rates zu berücksichtigen, wobei die Straftatbestände nach Buchstabe b als disqualifizierende Straftaten gelten.²⁸

Die Richtlinie (EU) 2017/541 enthält eine erschöpfende Auflistung von schweren Straftaten, die als vorsätzliche Handlungen für eine Einstufung als terroristische Straftaten infrage kommen, sofern und soweit sie mit einem konkreten terroristischen Ziel begangen werden (Erwägung 8). Zu nennen sind

²⁸ Ziff. 25 des Anhangs zur Verordnung 2019/103.

beispielsweise Angriffe auf das Leben einer Person, die zum Tode führen können, Angriffe auf die körperliche Unversehrtheit einer Person, Entführung oder Geiselnahme sowie das Kapern von Luft- und Wasserfahrzeugen oder von anderen öffentlichen Verkehrsmitteln oder Gütertransportmitteln. Zu erwähnen ist, dass bereits die Drohung, eine solche Tat zu begehen, als terroristische Straftat zu werten ist (Art. 3 Abs. 1 Richtlinie [EU] 2017/541). Um als terroristisch zu gelten, müssen die Taten sodann (alternativ) darauf abzielen, (a) die Bevölkerung auf schwerwiegende Weise einzuschüchtern, (b) öffentliche Stellen oder eine internationale Organisation rechtswidrig zu einem Tun oder Unterlassen zu zwingen oder (c) die politischen, verfassungsrechtlichen, wirtschaftlichen oder sozialen Grundstrukturen eines Landes oder einer internationalen Organisation ernsthaft zu destabilisieren oder zu zerstören (Art. 3 Abs. 2 Richtlinie [EU] 2017/541). Die Richtlinie listet sodann Straftaten im Zusammenhang mit einer terroristischen Vereinigung (Art. 4) und Straftaten im Zusammenhang mit terroristischen Aktivitäten (Art. 5 ff.) auf, wobei unter Letztere beispielsweise die öffentliche Aufforderung zur Begehung einer terroristischen Straftat, die Anwerbung für terroristische Zwecke oder Terrorismusfinanzierung zu subsumieren sind. Unklar ist, ob mit der Formulierung «die terroristischen Straftatbestände gemäss der Richtlinie (EU) 2017/541 des Europäischen Parlaments» gemäss Ziff. 11.0.9 des (geänderten) Anhangs zur Durchführungsverordnung (EU) 2015/1998 nur die Straftatbestände nach Art. 3 der Richtlinie oder auch die weitergehenden Straftatbestände gemäss Art. 4 ff. gemeint sind. Es erscheint jedoch naheliegend, dass auch Tatbestände wie beispielsweise die öffentliche Aufforderung zur Begehung einer terroristischen Straftat im Rahmen einer erweiterten Zuverlässigkeitsüberprüfung disqualifizierend wirken müssen.

Anhang II der Richtlinie (EU) 2016/681 enthält sodann eine Auflistung von Delikten im Bereich der sogenannten «schweren Kriminalität», wobei diese in den Mitgliedstaaten zudem mit einer Freiheitsstrafe oder freiheitsentziehenden Massregel der Sicherung im Höchstmass von mindestens drei Jahren bedroht sein müssen (vgl. Art. 3 Ziff. 9 Richtlinie [EU] 2016/681; für die Schweiz ist mit Letzteren wohl eine freiheitsentziehende Massnahme nach Art. 56 ff. StGB gemeint). Die aufgelisteten Delikte sind u.E. jedoch nicht alle in gleichem Masse relevant. So sind Delikte wie vorsätzliche Tötung, Entführung, Menschenhandel und Beteiligung an einer kriminellen Vereinigung klare «red flags» im Zusammenhang mit einer erweiterten Zuverlässigkeitsüberprüfung. Daneben kann der Tatbestand des illegalen Drogenhandels oder der Kinderpornografie mit relativ wenig krimineller Energie begangen werden (Verkauf von 1g Kokain, Herunterladen eines verbotenen Bildes), wobei in diesen Fällen eine sicherheitsrelevante Bedeutung zumindest fraglich ist. Es ist jedoch auch

anzumerken, dass ein Verfahren betreffend diese Delikte – im Unterschied zu den terroristischen Straftatbeständen gemäss der Richtlinie (EU) 2017/541 – nicht per se zum Verneinen der Zuverlässigkeit führen muss.²⁹

Nebst den bereits erwähnten Delikten enthalten das schweizerische Strafgesetzbuch (StGB) wie auch diverse Erlasse des Nebenstrafrechts (Betäubungsmittelgesetz, Strassenverkehrsgesetz usw.) eine Vielzahl von Tatbeständen, welche vorliegend von Relevanz sein könnten. Eine mögliche Schematisierung wird unter Bst. d hiernach vorgenommen.

b) Nachrichtendienstliche Informationen und Erkenntnisse

Für die Sicherheitsbeurteilung können kantonale Polizeistellen gemäss Art. 108c Abs. 2 Bst. b LFG bereits heute Auskünfte beim Nachrichtendienst des Bundes einholen. Da die betreffenden Angaben aufgrund ihrer Brisanz meist sehr knapp ausfallen und vom Flughafenhalter nicht hinterfragt oder überprüft werden können, erscheint die explizite Nennung dieser Erkenntnisse oder Informationen als Grundlage für die Verneinung der Zuverlässigkeit in Art. 108d Abs. 2 Bst. c E-LFG sinnvoll. Geregelt werden sollte überdies der Umgang mit diesen Informationen im weiteren Verfahren, zumal der Flughafenhalter dazu im Rahmen einer Verfügung oder eines anschliessenden Rechtsmittelverfahrens in aller Regel mangels Informationen nicht fundiert Stellung nehmen kann. Es erscheint sinnvoll, in einem solchen Fall die zuständigen Stellen direkt zu involvieren und diesen die Erläuterung ihrer Einschätzung zu überlassen.

c) Weitere Indikatoren

Äusserungen auf Social Media usw. sind als Hinweis in Bezug auf eine mögliche Radikalisierung von Bedeutung, wenn Inhalte unmittelbar (durch direkte Äusserungen) oder mittelbar/implizit (z.B. durch Verwenden bestimmter Zeichen) auf extremistische Überzeugungen schliessen lassen. Herangezogen werden dürfen dabei im Grundsatz lediglich Äusserungen in öffentlich zugänglichen Profilen³⁰, über nachrichtendienstliche Meldungen können daneben aber allenfalls auch nicht öffentlich zugängliche Quellen Relevanz erhalten.

Weiter sollten unerklärbare Lücken im Lebenslauf sowie falsche Angaben zu früheren Arbeitstätigkeiten vertieft abgeklärt werden.

²⁹ Vgl. Ziff. 11.0.9 des Anhangs zur Durchführungsverordnung (EU) 2015/1998 *e contrario*.

³⁰ Erläuternder Bericht zum Vernehmlassungsentwurf, 53 f.

Schliesslich ist es zwar richtig, dass eine Sucht oder psychische Erkrankungen, wie oben dargelegt, primär für die Flugsicherheit (Safety) und nicht die Luftsicherheit (Security) von Bedeutung sind. Allerdings können Suchterkrankungen im Zusammenhang mit Straftaten von Bedeutung sein (z.B. Beschaffungskriminalität).³¹ Daneben können (schwere) psychische Erkrankungen (z.B. wahnhaftige Störungen) auch relevant für die Luftsicherheit (Security) sein, zumal solche Störungen unbehandelt nicht selten zu delinquentem Verhalten führen. Allenfalls zeigen die Krankheiten aber ohnehin derart starke Auswirkungen auf die Arbeitsleistung, dass sich arbeitsrechtliche Massnahmen aufdrängen und bereits diese zu einem Verlust des Flughafenausweises führen.

d) Ergänzende Ordnungsregelungen bzw. Vollzugshilfen für eine einheitliche Umsetzung

Neben einer weiterführenden Regelung in der VSL erscheinen je nachdem ergänzende Vollzugshilfen in Form von Beurteilungsrastern für die Gewährleistung einer schweizweiten einheitlichen Praxis sowie der Gleichbehandlung der Betroffenen sinnvoll. Überdies erleichtern solche Konkretisierungen die Zusammenarbeit zwischen Flughafenhalter und Polizeistelle. Im Fokus stehen dabei strafrechtliche Verurteilungen und Strafverfahren. Hinzu kommen Informationen aus weiteren Quellen. Nachfolgende Überlegungen und Kategorisierungen können die Grundlage für eine mögliche Schematisierung bilden.

aa) *Terroristische Straftatbestände gemäss Richtlinie (EU) 2017/541*

In eine erste Kategorie fallen die bereits erwähnten terroristischen Straftatbestände gemäss der Richtlinie (EU) 2017/541 des Europäischen Parlaments und des Rates, für welche nachvollziehbarerweise eine Nulltoleranz gilt. Dies erscheint jedenfalls für entsprechende Verurteilungen klar. Auch bei laufenden Verfahren wird aber in der Regel eine Zuverlässigkeit zu verneinen sein, muss doch das Risiko, dass eine wegen einer terroristischen Straftat beschuldigte Person eine ebensolche ausübt, als hoch eingestuft werden. Die Frage dürfte insofern theoretischer Natur sein, als sich Personen, welche sich derart gravierenden Vorwürfen ausgesetzt sehen, in der Regel für längere Zeit in Untersuchungshaft befinden dürften. Fraglich ist indessen, wie Verfahren, welche

³¹ In diesem Sinne auch § 7 Abs. 1a des Luftsicherheitsgesetzes der Bundesrepublik Deutschland vom 11. Januar 2005 (LuftSiG; BGBl. I S. 78).

mit einem Freispruch oder einer Einstellung endeten, zu behandeln sind. Hier drängt sich eine Betrachtung im Einzelfall auf.³²

bb) Gegen die Sicherheit der Zivilluftfahrt gerichtete Handlungen

Einer weiteren Kategorie sind sodann Strafverfahren zuzuordnen, welche gegen die Sicherheit der Zivilluftfahrt gerichtete Handlungen betreffen. Hier sind zum Teil nur Übertretungsbussen als Strafe vorgesehen (vgl. Art. 91 Abs. 2 Bst. c und d LFG). Ein hängiges Verfahren und insbesondere eine Verurteilung wegen unberechtigten Betretens eines Sicherheitsbereichs eines Flughafens oder Verbringens einer Waffe in einen Sicherheitsbereich eines Flughafens ist jedoch ein gewichtiges Indiz dafür, dass von der betreffenden Person ein Sicherheitsrisiko für den Luftverkehr ausgeht. Relativierend ist hinzuzufügen, dass auch die Beweggründe berücksichtigt werden müssen. So ist ein Sicherheitsrisiko jedenfalls dann zu bejahen, wenn die Sicherheit der Zivilluftfahrt aufgrund der Handlungen effektiv gefährdet wurde. Dies wäre z.B. dann zu verneinen, wenn ein Eindringen in den Sicherheitsbereich auf nicht sicherheitsrelevante Gründe zurückzuführen wäre, beispielsweise beim Überbringen eines vergessenen Gegenstandes an eine verreisende Person.

cc) Weitere Straftatbestände

Zu prüfen bleibt sodann, wie Strafverfahren betreffend Straftatbestände, welche keinen direkten Zusammenhang zu Terrorismus oder einer Gefährdung des Luftverkehrs aufweisen, einzuordnen sind. Diese Strafverfahren werden auch die grössten Fragen aufwerfen, nicht zuletzt deshalb, weil Strafverfahren betreffend terroristische wie auch gegen die Sicherheit des Luftverkehrs gerichtete Straftaten in der Praxis höchst selten sind. Eine entsprechende Regelung für diese Frage findet sich in § 7 Abs. 1a des deutschen LuftSiG³³. Der Fokus für die Prüfung der Zuverlässigkeit liegt auch dort auf strafrechtlichen Verurteilungen. Nach der deutschen Regelung hat eine Gesamtwürdigung im Einzelfall zu erfolgen, wobei es in der Regel an der Zuverlässigkeit fehlt, wenn:

- die betroffene Person wegen einer vorsätzlichen Straftat zu einer Freiheitsstrafe, Jugendstrafe oder Geldstrafe von mindestens 60 Tagessätzen oder mindestens zweimal zu einer geringeren Geldstrafe verurteilt wor-

³² Dazu Ziff. [IV.2.d\)cc](#).

³³ Vgl. Fn. 31.

den ist, wenn seit dem Eintritt der Rechtskraft der letzten Verurteilung fünf Jahre noch nicht verstrichen sind,

- die betroffene Person wegen eines Verbrechens oder wegen sonstiger vorsätzlicher Straftaten zu einer Freiheitsstrafe von mindestens einem Jahr verurteilt worden ist, wenn seit dem Eintritt der Rechtskraft der letzten Verurteilung zehn Jahre noch nicht verstrichen sind.

Bei sonstigen Verurteilungen oder beim Vorliegen sonstiger Erkenntnisse wie laufende oder eingestellte Ermittlungs- oder Strafverfahren ist nach deutschem Recht im Wege der Gesamtwürdigung zu prüfen, ob sich daraus im Hinblick auf die Sicherheit des Luftverkehrs Zweifel an der Zuverlässigkeit der betroffenen Person ergeben.

Die deutsche Regelung in § 7 Abs. 1a LuftSiG knüpft bei strafrechtlichen Verurteilungen mithin an die vorsätzliche Begehung, die Höhe der Strafe sowie den Zeitablauf seit der Verurteilung an. Die Unterscheidung zwischen Vorsatz und Fahrlässigkeit erscheint sinnvoll, zumal fahrlässig begangene Straftaten auf pflichtwidriger Unvorsichtigkeit beruhen (Art. 12 Abs. 3 StGB), während vorsätzliches Handeln ein Wissen und Wollen bzw. eine Inkaufnahme voraussetzt (Art. 12 Abs. 2 StGB). Da die Höhe der Strafe sich sodann nach dem Verschulden des Täters bemisst (Art. 47 StGB), ist dieser Anknüpfungspunkt ebenfalls nachvollziehbar. Schliesslich ist auch der Zeitablauf seit einer Verurteilung ein geeignetes Kriterium, zumal mit einem längerdauernden Wohlverhalten das Risiko einer weiteren Delinquenz in der Regel abnimmt.³⁴

Fraglich ist, ob die Regelung gemäss § 7 Abs. 1a LuftSiG betreffend Strafmass und Zeitablauf seit der Verurteilung angemessen erscheint. Eine Verurteilung zu einem Jahr Freiheitsstrafe oder mehr setzt in der Schweiz – gerade bei einer erstmaligen Tatbegehung – in der Regel bereits eine erhebliche kriminelle Energie voraus und kann durchaus als Ausschlusskriterium dienen. Zumindest prüfenswert erscheint jedoch, ob nicht auch eine Strafe von zwei Jahren Freiheitsstrafe als angemessene Grenze erschiene, zumal bis zu dieser Strafhöhe noch ein bedingter Vollzug möglich ist (Art. 42 Abs. 1 StGB). Sodann ist auch zu prüfen, ob Delikte, welche sich gegen Leib und Leben richten (Art. 111 ff. StGB) oder als gemeingefährlich einzustufen sind (Art. 221 ff. StGB, insbesondere Brandstiftung), noch strengeren Voraussetzungen betreffend Zurückliegen der rechtskräftigen Verurteilung unterliegen sollten. So erschiene es doch wenig nachvollziehbar, wenn eine wegen Mordes, vorsätzlicher Tötung oder

³⁴ So endet beispielsweise bei bedingt ausgesprochenen Strafen die Probezeit nach einer Dauer von zwei bis fünf Jahren, vgl. Art. 42 und 44 StGB.

auch schwerer Körperverletzung verurteilte Person zwölf Jahre nach dem Urteil bzw. kurz nach Verbüßen der Freiheitsstrafe bereits wieder im Sicherheitsbereich eines Flughafens arbeiten könnte.

Einer genaueren Betrachtung bedarf sodann das Kriterium der Verurteilung zu einer Freiheitsstrafe, Jugendstrafe oder Geldstrafe von 60 Tagessätzen sowie die zweimalige Verurteilung zu einer tieferen Strafe, welche das deutsche Recht vorsieht. Zunächst erscheint es entgegen der deutschen Regelung sachgerecht, wenn bei Geld- und Freiheitsstrafen wie auch Strafen nach dem Jugendstrafrecht einzig auf die Strafhöhe abgestellt wird, da der Grund für das Aussprechen einer Freiheitsstrafe anstelle einer Geldstrafe auch finanzieller Natur sein kann und dies nicht per se auf ein höheres Sicherheitsrisiko schliessen lässt.³⁵ Was die Grenze von 60 Strafeinheiten³⁶ betrifft, so hat eine starre Grenze sicher etwas willkürliches; sie dient aber auch einer möglichst rechtsgleichen Anwendung. Weiter finden sich auch im Gesetz entsprechende Regelungen. So orientiert sich die schweizerische Strafprozessordnung im Zusammenhang mit der Frage, ob die Beiordnung einer amtlichen Verteidigung gerechtfertigt ist, am sogenannten «Bagatellfall» (Art. 132 Abs. 2 StPO). Sie hält fest, dass ein Bagatellfall jedenfalls dann nicht mehr vorliegt, wenn eine Strafe von über 120 Tagessätzen Geldstrafe bzw. 4 Monaten Freiheitsstrafe (= 120 Strafeinheiten) zu erwarten ist. Diese Schwelle des «Bagatellfalls» erscheint als mögliche Grenze für die Verneinung einer Zuverlässigkeit denkbar. Weiter stellt sich die Frage, wie Fälle von mehreren Verurteilungen in den vorausgehenden fünf Jahren zu behandeln sind. Das deutsche Recht will eine Zuverlässigkeit verneinen, wenn zwei Verurteilungen in den letzten fünf Jahren vorliegen.³⁷ Unseres Erachtens greift dies zu kurz, da es sich beispielsweise um zwei Verurteilungen zu 10 Tagessätzen Geldstrafe handeln könnte, welche nicht per se auf ein Sicherheitsrisiko schliessen lassen.³⁸ Sinnvoller erschiene es, die Strafen der Verurteilungen zu addieren und dieselbe Grenze, beispielsweise die erwähnten 120 Strafeinheiten, anzuwenden. Massgebend für die Berechnung sollte dabei immer der Zeitpunkt der erweiterten Zuverlässigkeitsüber-

³⁵ Vgl. Art. 41 Abs. 1 Bst. b StGB; dazu BSK StGB-MAZZUCHELLI, Art. 41 Rz. 46 m.H.

³⁶ Eine Strafeinheit entspricht einem Tagessatz Geldstrafe bzw. einem Tag Freiheitsstrafe, vgl. auch Art. 36 Abs. 1 Satz 2 StGB.

³⁷ § 7 Abs. 1a Ziff. 1 LuftSiG.

³⁸ Zu denken ist beispielsweise an Verurteilungen wegen Missbrauchs von Ausweisen und Schildern nach Art. 97 Abs. 1 Bst. b des Strassenverkehrsgesetzes vom 19. Dezember 1958 (SVG, SR 741.01). Hier kann es z.B. zu einer Verurteilung kommen, wenn Motorfahrzeugsteuern oder -versicherungen nicht bezahlt und die Kontrollschilder innert einer jeweils kurz angesetzten Frist nicht abgegeben werden. Hintergrund der Nichtbezahlung sind nebst Nachlässigkeit oft finanzielle Probleme.

prüfung minus fünf Jahre sein, d.h. es sollten nur jene Urteile berücksichtigt werden, welche in dieser Periode rechtskräftig wurden.

Fraglich ist sodann, ob nicht auch die Art des Delikts eine Rolle spielen sollte. Dies soll anhand von Beispielen gemäss den in den Richtlinien für die Strafzumessung des Verbands Bernischer Richterinnen und Richter, Staatsanwältinnen und Staatsanwälte (VBRS) vorgesehenen Sanktionen veranschaulicht werden.³⁹ So stellt sich z.B. die Frage, ob eine Verurteilung wegen einer groben Verkehrsregelverletzung (Fahrt um drei Uhr morgens auf der menschenleeren Autobahn mit 187 km/h, Strafe von 150 Strafeinheiten)⁴⁰ oder eine Verurteilung für die Ausübung einer Erwerbstätigkeit ohne Bewilligung während vier Monaten (Strafe von 90-120 Strafeinheiten)⁴¹ an sich ausreicht, um die Zuverlässigkeit zu verneinen bzw. das Vorliegen eines Sicherheitsrisikos zu bejahen. Zwar kann argumentiert werden, dass Personen, welche sich strafbar gemacht haben, erpressbar werden bzw. sich allenfalls zu widerrechtlichen Eingriffen in den Luftverkehr nötigen lassen. Offenbar steht dieser Aspekt für den Gesetzgeber aber nicht im Vordergrund, zumal er die finanzielle Situation der zu überprüfenden Personen unberücksichtigt lassen will⁴², obwohl hoch verschuldete Personen für eine Einflussnahme sicher vulnerabler sind als andere.

In einem letzten Punkt sind Unterschiede in der Beurteilung von laufenden, abgeschlossenen und eingestellten Strafverfahren genauer zu betrachten (Art. 108d Abs. 2 Bst. b E-LFG). Auch ohne eine Verurteilung können diesbezügliche Akten Hinweise auf ein Sicherheitsrisiko liefern. Aufgrund der Unschuldsvermutung ist jedoch bei der Würdigung der Informationen entsprechend Zurückhaltung zu üben.⁴³ Bei laufenden Strafverfahren kann aufgrund einer summarischen Prüfung der Verfahrensaussichten abgeschätzt werden, inwiefern eine Verurteilung möglich erscheint und wie hoch die Strafe allenfalls ausfallen könnte.⁴⁴ Dies gestaltet sich bei einem geständigen Beschuldig-

³⁹ Version seit 1. Januar 2026 (abrufbar unter <<https://www.staw.justice.be.ch/de/start/dienstleistungen/weisungen-richtlinien.html>>), nachfolgend: VBRS-Richtlinien.

⁴⁰ VBRS-Richtlinien, 24.

⁴¹ VBRS-Richtlinien, 31.

⁴² BBl 2025, 3532, S. 67.

⁴³ Vgl. zu dieser Thematik beispielhaft die zurückhaltende Rechtsprechung zu Art. 426 Abs. 2 der Schweizerischen Strafprozessordnung (StPO, SR 312.0) betreffend Kostentragungspflicht bei Freispruch/Einstellung des Verfahrens, aufgeführt bei BSK StPO-DOMEISEN, Art. 426 Rz. 38 ff.

⁴⁴ Ähnlich ist das Vorgehen der Zwangsmassnahmerichter in Verfahren betreffend Anordnung und Verlängerung von Untersuchungs- und Sicherheitshaft, wenn im Rahmen einer vorläufigen Würdigung das Vorliegen eines dringenden Tatverdachts geprüft werden muss, vgl. Art. 221 Abs. 1 StPO.

ten sicher einfacher als in jenen Fällen, wo eine Beteiligung konsequent abgestritten wird und auch wenig belastbares Beweismaterial vorliegt. Was sodann die abgeschlossenen Verfahren betrifft, so kann es sich hier eigentlich nur um jene Verfahren handeln, in denen die beschuldigte Person freigesprochen wurde, da Einstellungen und Verurteilungen im Gesetz separat erwähnt werden. In diesen Fällen sind die Gründe für den Freispruch von besonderer Bedeutung, ein Sicherheitsrisiko dürfte nur in seltenen Fällen bejaht werden. Bei eingestellten Verfahren ist schliesslich ebenfalls der Grund der Einstellung zu berücksichtigen. Einstellungen können insbesondere erfolgen, weil die Verfolgungsverjährung eingetreten ist, sich ein Tatverdacht nicht erhärtet hat oder schlicht keine Strafbarkeit vorliegt.⁴⁵ Wie bei den Freisprüchen dürfte ein Sicherheitsrisiko auch bei Verfahrenseinstellungen nur mit grosser Zurückhaltung bejaht werden, namentlich dann, wenn sich aus den entsprechenden Akten Umstände ergeben, welche auf ein Sicherheitsrisiko schliessen lassen. Im Falle des Eintritts der Verfolgungsverjährung wird eine allfällige Straftat sodann meist ziemlich weit zurückliegen. Mit Blick auf die hiervor vorgeschlagenen Parameter betreffend Zeitablauf seit einer Verurteilung erscheint es wichtig, dass auch bei eingestellten Verfahren berücksichtigt wird, wie weit die Vorwürfe zurückliegen.

dd) Weitere Beurteilungskriterien und Fazit

In die Gesamtwürdigung sind – wie bereits dargelegt – auch nachrichtendienstliche Informationen und Erkenntnisse sowie weitere Informationen einzubeziehen.⁴⁶ Unter diesem Aspekt können auch polizeiliche Vorgänge, welche nicht zu einer Anzeige führen, oder Strafanzeigen, welche mit Nichtanhandnahme durch die Staatsanwaltschaft erledigt werden, von Bedeutung sein.

Zusammengefasst erscheint eine gewisse Schematisierung für den Vollzug der erweiterten Zuverlässigkeitsüberprüfungen sowie die Gleichbehandlung der Betroffenen sinnvoll. Eine Gesamtwürdigung im Einzelfall wird jedoch, gerade auch in Grenzfällen, regelmässig erforderlich sein.

⁴⁵ Weil kein Straftatbestand erfüllt ist oder Rechtfertigungsgründe vorliegen, vgl. Art. 319 Abs. 1 Bst. b und c StPO.

⁴⁶ Dazu Ziff. [IV.2.b](#).

3. Verfahren

a) Beurteilung durch die zuständige kantonale Polizeistelle

Gestützt auf ihre Fachkenntnisse beurteilt die für den Flughafen zuständige kantonale Polizeistelle die Zuverlässigkeit einer Person bzw. das von dieser allenfalls ausgehende Sicherheitsrisiko und gibt eine Aussage darüber ab, ob ihrer Ansicht nach der betreffenden Person Zugang zum Sicherheitsbereich des Flughafens zu gewährt ist oder nicht. Dem Flughafenhalter ist zum Entscheid über die Zuverlässigkeit einer Person somit eine fachkompetente Behörde beigegeben, auf deren Wissen sowie Erfahrung er aufbauen kann und soll, was sinnvoll erscheint, zumal einem Flughafenhalter solche Kenntnisse regelmässig fehlen dürften. Diese Rollenteilung wird im Revisionsentwurf weiter geschärft (Art. 108e f. E-LFG), was die Koordination mit diesen Stellen erleichtert und die Rechtssicherheit erhöht.

b) Bindung der verantwortlichen Stelle an die Beurteilung der kantonalen Polizeistelle?

Zuständig für den abschliessenden Entscheid über die Zuverlässigkeit einer Person bleibt der Flughafenhalter als verantwortliche Stelle. Er darf den Entscheid über die Zuverlässigkeit einer Person nicht vollständig aus der Hand geben, soll aber auch nicht ohne zureichenden Grund von der Beurteilung der kantonalen Polizeistelle abweichen, selbst wenn diese für ihn nicht in jeder Hinsicht verbindlich ist.⁴⁷ Auch hier führt der Revisionsentwurf (Art. 108f Abs. 1 E-LFG) zu einer Präzisierung des Rollenbildes.⁴⁸ Neu ist zudem nicht mehr von einer «Empfehlung», sondern von einer «Beurteilung» die Rede (Art. 108e E-LFG), was die Aufgabe der Polizeistelle sicher besser beschreibt.

c) Wahrung des rechtlichen Gehörs

Dem oder der Betroffenen ist das rechtliche Gehör zu gewähren, bevor der Flughafenhalter auf der Grundlage der begründeten polizeilichen Beurteilung sowie gestützt auf eine eigene Würdigung der rechtserheblichen Umstände über die Zuverlässigkeit entscheidet (Art. 108f Abs. 1 E-LFG). Vorbehalten bleibt – bei Dringlichkeit – ein sofortiger Entzug des Flughafenausweises, sodass das rechtliche Gehör erst nachgelagert gewährt werden kann, was auch

⁴⁷ BBl 2019, 4838.

⁴⁸ BBl 2025, 3532, S. 68.

mit Blick auf die Konzeption der nachträglichen Verfügung gemäss Art. 108b Abs. 3 LFG bzw. neu Art. 108f Abs. 2 E-LFG grundsätzlich zulässig ist.⁴⁹ Wünscht die überprüfte Person umfassende Einsicht in frühere Verfahrensakten, auf welche die kantonale Polizeistelle ihre Beurteilung abstützt, kann sich ein solches Begehren sinnvollerweise nicht an den Flughafenhalter richten, da er über diese Akten regelmässig gar nicht verfügt und sie ihm allenfalls auch nicht ausgehändigt werden.⁵⁰ Die diesbezügliche Klarstellung im Revisionsentwurf ist zu begrüssen (Art. 108f Abs. 4 E-LFG).

d) Entscheid des Flughafenhalters, Begründungsdichte

Der Flughafenhalter ist verpflichtet, unter Wahrung der Parteirechte den massgebenden Sachverhalt selbst zu würdigen und auf diese Weise der Entscheidung über die Zuverlässigkeit einer Person seine eigenen (rechtlichen) Überlegungen zu Grunde zu legen.⁵¹ Bei seinem Entscheid über die Zuverlässigkeit einer Person verfügt der Flughafenhalter naturgemäss über einen gewissen Entscheidungsspielraum, der in Zukunft durch die gesetzlichen Grundlagen, ergänzende Verordnungsregelungen sowie, wenn möglich, zusätzliche Vollzugshilfen noch klarer gesteuert und eingegrenzt werden soll.

Zu begrüssen ist neben dem angedachten Ausbau der Vollzugsregelungen auch deren Verschiebung vom NASP in die VSL.⁵² Beim NASP handelt es sich um eine interne Verwaltungsverordnung, weshalb sie als Gefäss für die betreffenden Regelungen nicht geeignet erscheint. Die Überführung in die VSL sorgt gegenüber den Betroffenen für die notwendige Transparenz⁵³ und trägt dem Grundsatz der Rechtsgleichheit Rechnung.

Der Entscheid, einen Flughafenausweis nicht auszustellen bzw. einen solchen zu entziehen, greift erheblich in individuelle Rechte der Betroffenen ein, indem der Schritt im Regelfall zum Nichtzustandekommen bzw. zur Auflösung des jeweiligen Arbeitsverhältnisses führt.⁵⁴ Umgekehrt können an die Begründungsdichte aufgrund der dem Flughafenhalter vorliegenden Informationen sowie des Massengeschäftscharakters keine allzu hohen Anforderungen gestellt werden. Dies spricht dafür, die Anforderungen an die Begründung ge-

⁴⁹ BVerfG A-5566/2022, E. 5.3.2.

⁵⁰ BBl 2025, 3532, S. 69; BVerfG A-3468/2023, E. 5.3.

⁵¹ Vgl. Urteil des Bundesverwaltungsgerichts A-1251/2012 vom 15. Januar 2014, E. 6.3.3 m.H.

⁵² BBl 2025, 3532, S. 67; Erläuternder Bericht zum Vernehmlassungsentwurf, 54.

⁵³ Vgl. BVerfG A-5566/2022, E. 5.4.

⁵⁴ Ein gradueller bzw. teilweiser Entzug ist nicht möglich und steht daher – im Rahmen von Verhältnismässigkeitsüberlegungen – auch nicht zur Disposition.

setzunglich in der notwendigen Deutlichkeit zu regeln, was der Revisionsentwurf richtigerweise denn auch aufgegriffen hat (Art. 108f Abs. 2-3 E-LFG).⁵⁵

Gegen eine Verfügung des Flughafenhalters kann Beschwerde beim Bundesverwaltungsgericht erhoben werden. Grundsätzlich kommt dem Gericht dabei volle Kognition zu (Art. 49 VwVG). Angesichts der Natur der betroffenen Materie drängt sich indessen eine gewisse Zurückhaltung bei der Überprüfung bzw. eine Zurücknahme der Prüfungsdichte, insbesondere in Bezug auf die polizeiliche Beurteilung, auf.⁵⁶

V. Zusammenfassung

Die erweiterte Zuverlässigkeitsüberprüfung bildet einen zentralen Pfeiler der Luftsicherheit und gewinnt angesichts der europäischen Vorgaben sowie der zunehmenden Bedeutung des «Insider»-Risikos weiter an Relevanz. Die Analyse zeigt deutlich, dass die derzeitigen schweizerischen Regelungen – trotz der seit 2022 bestehenden gesetzlichen Grundlagen im LFG – den verschärften europäischen Anforderungen nur teilweise gerecht werden. Die laufende Revision des LFG schafft daher die Voraussetzungen für eine umfassendere, einheitlichere und rechtssichere Erfüllung bzw. Umsetzung dieser Vorgaben.

Besonders hervorzuheben ist die geplante Präzisierung der Rollenverteilung zwischen Flughafenhalter und kantonaler Polizeistelle. Während Letztere ihr Fachwissen einbringt und eine fundierte Einschätzung des Sicherheitsrisikos abgibt, bleibt der abschliessende Entscheid über die Zuverlässigkeit beim Flughafenhalter als verantwortlicher Stelle. Die vorgesehene gesetzliche Verankerung einer lediglich summarischen Begründung trägt dem Massgeschäftscharakter der Überprüfungen Rechnung, ohne die Rechtsschutzmöglichkeiten der betroffenen Personen unzulässig einzuschränken.

Zudem stärkt die Revision die Transparenz und Rechtssicherheit, indem bisher im vertraulichen NASP enthaltene Kriterien in die VSL überführt und damit rechtlich zugänglich gemacht werden. Darüber hinausreichende Vollzugshilfen – etwa in Form von Beurteilungsrastern – dürften ebenfalls wesentlich zu einer schweizweit einheitlichen Praxis beitragen. Umgekehrt unterstreicht die differenzierte Betrachtung strafrechtlicher Verurteilungen, laufender Verfahren und nachrichtendienstlicher Erkenntnisse die Notwendigkeit einer sorgfältigen, am Einzelfall orientierten Gesamtwürdigung.

⁵⁵ BBl 2025, 3532, S. 69.

⁵⁶ Dazu KIENER/RÜTSCHKE/KUHN, Rz. 1535 ff.

Insgesamt zeigt sich, dass die erweiterte Zuverlässigkeitsüberprüfung in einem sensiblen Spannungsfeld zwischen Sicherheit, Grundrechten und administrativer Praktikabilität steht. Die beabsichtigte Revision des LFG trägt diesen Anforderungen Rechnung und stellt die Weichen für eine zeitgemässe, risikoadäquate und rechtsgleiche Ausgestaltung der Sicherheitsprüfung von Personen mit Zugang zu kritischen Flughafenbereichen.

Literaturverzeichnis

KIENER REGINA/RÜTSCHÉ BERNHARD/KUHN MATHIAS, Öffentliches Verfahrensrecht, 3. A., Zürich/St. Gallen 2021

NIGGLI MARCEL ALEXANDER/HEER MARIANNE/WIPRÄCHTIGER HANS (Hrsg.), Schweizerische Strafprozessordnung/Jugendstrafprozessordnung, Basler Kommentar, 3. A., Basel 2023 (zit. BSK StPO-BEARBEITER/IN, Art. XX Rz. YY)

NIGGLI MARCEL ALEXANDER/WIPRÄCHTIGER HANS (Hrsg.), Strafrecht, Strafgesetzbuch/Jugendstrafgesetz, Basler Kommentar, 4. A., Basel 2019 (zit. BSK StGB-BEARBEITER/IN, Art. XX Rz. YY)

RISIKO RECHT

4. Jahrgang

HERAUSGEBER

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

WISSENSCHAFTLICHER BEIRAT

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

REDAKTION

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

URHEBERRECHTE

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

ERSCHEINUNGSWEISE

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

ZITIERWEISE

R&R, Ausgabe 2/2026, ...

KONTAKT

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

ISSN

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

ISBN:

978-3-03994-115-5 (Print – Softcover)
978-3-03994-116-2 (ePub)

VERSION

1.01-20260622

DOI

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

Ausgabe: <https://doi.org/10.36862/60VK-8CSH>;

JAN GRUNDER, STEFAN VOGEL, Erweiterte Zuverlässigkeitsüberprüfungen im Zusammenhang mit der Ausstellung von Flughafenausweisen – Analyse der laufenden Revision des Luftfahrtgesetzes, <https://doi.org/10.36862/6WVK-ADHS>; DIRK BAIER, GIAN EGE, Entwicklung der Jugendkriminalität in der Schweiz 2020 bis 2025: Kein Grund für gesetzgeberischen Aktionismus, <https://doi.org/10.36862/6GVK-4CHN>; SILVIA STAUBLI, Polizei(-arbeit) in einer diversen Gesellschaft: Herausforderungen und Chancen (Gastbeitrag), <https://doi.org/10.36862/64T3-GDSP>; INESA FAUSCH, Zur Verwertung von Organoiden: Zwischen persönlichkeitsrechtlichem Kommerzialisierungsverbot und eigentumsrechtlicher Marktlogik, <https://doi.org/10.36862/6WR3-6DHM>

RISIKO

EIZ  Publishing

Herausgeber:

Prof. Dr. Dirk Baier

Prof. Dr. Goran Seferovic

Prof. Dr. Franziska Sprecher

Dr. Armin Stähli

Prof. Dr. Stefan Vogel

Dr. Sven Zimmerlin

RISIKO & RECHT

AUSGABE 02 / 2026

RECHT