

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

**Ronny Fischer, «Kompetenzen im
Schnittstellenbereich zwischen Gefahrenabwehr
und Strafverfolgung: Dargestellt am Beispiel der
automatisierten Fahrzeugfahndung und
Verkehrsüberwachung (AFV)»**

Marcel Seiler*

Das Bundesamt für Zoll und Grenzsicherheit (BAZG) hat etwas mehr als 400 Kameras für die automatische Kontrollschilderkennung im Einsatz (AFV-System). AFV dient primär der Fahndung nach gesuchten Fahrzeugen, Personen und Gegenständen sowie zum frühzeitigen Erkennen von Gefahren für die Sicherheit im grenzüberschreitenden Verkehr. AFV wird damit als taktisches Mittel genutzt, beispielsweise im Kampf gegen grenzüberschreitende Kriminalität oder bei Alarmfahndungen im Zusammenhang mit Kindesentführungen.¹ Es erlaubt ausserdem eine effiziente und ressourcenschonende Überwachung des Verkehrs an neuralgischen Punkten.

Es fehlt bislang eine systematische Analyse, welche das AFV-System sowohl verfassungsrechtlich als auch polizeirechtlich in den Kanon präventiver Eingriffsbefugnisse einordnet. Der Autor setzt sich daher zum Ziel, diese Forschungslücke zu schliessen. Er analysiert AFV umfassend unter Berücksichtigung der aktuellen bundesgerichtlichen Rechtsprechung, der fortschreitenden technischen Entwicklung und der föderalen Kompetenzverteilung der Schweiz. Schliesslich unterbreitet der Autor Vorschläge für eine verfassungs-, polizei- und datenschutzrechtlich tragfähige Ausgestaltung von AFV.

Das Werk überzeugt sowohl in wissenschaftlicher als auch in praktischer Hinsicht. Am Beispiel des AFV-Systems zeigt er in klarer, strukturierter und kohä-

* Dr. iur. MARCEL SEILER. Der Autor vertritt seine persönliche Meinung.

¹ Stellungnahme des Bundesrates vom 16. August 2023 zur Interpellation 23.3507 «Automatische Fahrzeugfahndung und Verkehrsüberwachung. Ein Trumpf im Kampf gegen das organisierte Verbrechen?», <<https://www.parlament.ch/de/ratsbetrieb/suche-curia-vista/geschaefte?AffairId=20233507>>.

renter Weise, dass sich aktuelle Polizeinstrumente häufig nicht eindeutig einer klassischen Kategorie – präventive oder repressive Massnahme – zuweisen lassen. Die Bekämpfung der Kriminalität ruht im Grundsatz auf zwei Säulen: erstens die präventive und zweitens die repressive. Beide dienen der Sicherung der demokratischen und rechtsstaatlichen Grundlagen der Kantone und des Bundes sowie dem Schutz der Freiheitsrechte ihrer Bevölkerung. Die präventive Säule beinhaltet Massnahmen, mit welchen Straftaten verhindert werden sollen. Im Unterschied dazu beinhaltet die repressive Säule Massnahmen zur Aufdeckung von begangenen Straftaten. Schliesslich bestehen Massnahmen und Instrumente, die weder der Prävention noch der Repression eindeutig zugerechnet werden, sondern zur Gefahrenvorsorge bzw. zum Erkennen, zum Verhindern und zur Verfolgung der Kriminalität eingesetzt werden; dazu gehört das AFV-System.

Der Autor verortet eine zentrale Frage bei der kompetenzrechtlichen Aufgabenteilung zwischen den Kantonen und dem Bund. Die Frage, ob mit Daten aus dem AFV-System schwergewichtig eine Gefahr abgewehrt, eine Störung beseitigt oder ein Tatverdacht begründet werde, lasse sich nicht allein mit dogmatischen Abgrenzungskriterien klären. Die fehlende Trennschärfe zwischen polizeirechtlicher und strafprozessualer Zielsetzung habe wesentliche Auswirkungen auf die Gesetzgebungskompetenz. Da das AFV-System nicht ausschliesslich der Strafverfolgung diene, sondern auch präventive Zwecke verfolge, spreche vieles dafür, dass eine kantonale Regelungskompetenz gegeben sei. AFV stelle seinem Wesen nach ein zweckduales, polizeiliches Einsatzinstrument dar. Nach Ansicht des Autors verbleibe das AFV-System – zumindest in seiner primär gefahrenabwehrrechtlichen Ausprägung – im Regelungsbereich der Kantone. Die bundesrechtliche Normierung des AFV-Systems im Zollgesetz² stütze sich auf eine verfassungsrechtlich ungenügende Grundlage. Eine generelle bundesrechtliche Regelung des AFV-Systems ausserhalb des Strafprozessrechts sei nach geltendem Verfassungsrecht nicht haltbar.

Diesem Befund wird man aus rechtsdogmatischer sowie rechtshistorischer Sicht kaum widersprechen können. Der präventiv-polizeiliche Charakter des AFV-Systems ist ein originärer Regelungsgegenstand kantonaler Gesetzgebung. Die ausschliessliche Gesetzgebungskompetenz des Bundes auf dem Gebiet des Strafprozessrechts (Art. 123 Abs. 1 der Bundesverfassung [BV])³ bleibt

² Art. 108 des Zollgesetzes vom 18. März 2005 (SR 631.0) bzw. der Verordnung vom 4. April 2007 über den Einsatz von Bildaufnahme-, Bildaufzeichnungs- und anderen Überwachungsgeräten durch das Bundesamt für Zoll und Grenzsicherheit (SR 631.053).

³ Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18. April 1999 (BV, SR 101).

unberührt. Als Konsequenz hat jeder Kanton, falls nicht bereits umgesetzt, für den gefahrenabwehrrechtlichen Teil des AFV-Systems eine genügend bestimmte, formell-gesetzliche Rechtsgrundlage im kantonalen Polizeigesetz zu schaffen. Zu Ende gedacht sind die Kantone in der Pflicht, sich am Betrieb und der Weiterentwicklung des AFV-Systems zu beteiligen und die Kosten anteilmässig mitzutragen, was nicht nur auf politischen Zuspruch stossen dürfte.

Der Autor führt im Hauptteil seines Werkes eingehend aus, wie eine hinreichende, kantonale Rechtsgrundlage für das AFV-System auszugestalten ist. Insgesamt zeige sich, dass der Nichttrefferfall keinen Grundrechtseingriff darstelle, da die erhobenen Daten unmittelbar gelöscht und nicht personenbezogen verarbeitet werden. Im Trefferfall variere die Eingriffsintensität je nach konkretem Einsatzszenario und begleitenden Massnahmen. Beispielsweise sei die Eingriffsintensität nicht gleich hoch, wenn ein Fahrzeug sowie dessen Halter über den System-Abgleich bei der Durchfahrt identifiziert werde, als wenn dieselbe Identifikation zur polizeilichen Anhaltung und Durchsuchung der Lenkerin oder des Lenkers führe. Eine verfassungsrechtlich tragfähige gesetzliche Grundlage müsse diesen Aspekten Rechnung tragen und insbesondere klare Vorgaben zur Erhebung, Speicherung und Nutzung der Daten enthalten. Dies gelte insbesondere für besonders grundrechtssensible Bereiche wie die optische Erfassung von Fahrzeuginsassen sowie für die durch Trefferfälle ausgelösten Folgemaassnahmen.

Die materiell-rechtlichen Anforderungen an eine kantonale AFV-System-Regelung sieht der Autor zusammengefasst wie folgt: Erforderlich sei eine bereichsspezifische, formell-gesetzliche Grundlage, welche den Einsatz des Systems klar definiere, auf das erforderliche Mass beschränke und durch präzise Vorgaben zu Art, Zweck, Umfang und Grenzen rechtsstaatlichen Handelns einhege (vgl. auch das Urteil des Bundesgerichts 1C_63/2023 vom 17. Oktober 2024). Gerade im Bereich präventiv-polizeilicher Massnahmen im Gefahren- und Straftatenvorfeld sei die präzise Regelung von Schutz- und Kontrollmechanismen unerlässlich. Die Anforderungen an die Normdichte der AFV-System-Regelung seien als «hoch zu veranschlagen». Die duale Zwecknatur sei in den entsprechenden Bestimmungen explizit auszubilden. Eine AFV-System-Regelung diene der Identifikation bzw. dem Schutz von Personen und Sachen sowie der Erkennung, Verhinderung und Verfolgung von Straftaten. Es sei explizit zu normieren, mit welchen Datenbanken ein Abgleich erfolge (z.B. das automatisierte Polizeifahndungssystem RIPOL, das Schengener Informationssystem SIS und allfällige weitere). Auch die Datenauswertung sei gesetzlich zu regeln und an objektiven Kriterien anzuknüpfen. Die Anordnungsbefugnis sowie die Voraussetzungen zur vertieften Analyse seien klar und rechtsstaat-

lich belastbar zu definieren. Die Datenweitergabe sei präzise zu regeln und auf Polizei und Strafverfolgungsbehörden zu beschränken. Zudem sei die Zulässigkeit der Datenübermittlung an objektive Kriterien, wie etwa einen Treffer in der Fahndungsdatenbank RIPOL, zu knüpfen. Speicherdauer und Löschfristen seien explizit zu normieren. Es seien weitere organisatorische, technische und verfahrensrechtliche Schutzvorkehrungen zur Datensicherheit zu regeln. Schliesslich sei ein effektiver Rechtsschutz sicherzustellen, der Auskunft- und Einsichtsrechte sowie das anwendbare Prozedere regle.

Dieser Vorstellung einer verfassungsrechtlich tragfähigen Norm ist zuzustimmen. Zu bedenken gilt, dass eine technische Regelungsmaterie wie jene des AFV-System-Einsatzes gegebenenfalls für eine Überregulierung auf formell-gesetzlicher Ebene anfällig ist. Für die Rechtsunterworfenen bedeutet eine (zu) detaillierte Norm nicht in jedem Fall mehr Rechtssicherheit – insbesondere wenn sie so ausgestaltet wird, dass sie nur für technik-affine Personen fassbar ist, respektive der Detaillierungsgrad des Regelungsinhaltes die rechtsunterworfenen Person schlicht und einfach überfordert. Der Autor hat den schmalen Grat zwischen Über- bzw. Unterregulierung erkannt. Er verweist darauf, dass eine abschliessende Umschreibung polizeilicher Aufgaben schwierig ist und offene Normen unumgänglich sind.

Georg Müller hielt im vielbeachteten und -zitierten Werk «Elemente einer Rechtsetzungslehre» seinen Standpunkt zur Regelungsdichte und -Bestimmtheit u.a. wie folgt fest: «Die Gesetze sollen weniger regeln (Tendenz zu Rahmenerlassen), um die Flexibilität der Rechtsordnung zu erhöhen; Dichte und Bestimmtheit der Rechtsnormen sollen reduziert werden, damit im Einzelfall bedürfnisgerechte, wirkungsorientierte Entscheidungen getroffen werden können.»⁴ Ähnliches gilt für Ausführungsbestimmungen auf materiell-rechtlicher Ebene. Auch eine Verordnung muss die Einzelheiten zur Datenaufnahme, Datenabgleich, Datenbekanntgabe im In- sowie im Ausland, Online-Zugriffsrechte, Dauer der Datenbearbeitung sowie der Datenlöschung so detailliert regeln, dass sie allgemein verständlich bleibt. Richterinnen und Richter sind im Beschwerdefall durchaus in der Lage, komplexe Sachverhalte zu erfassen und bei der Auslegung von Gesetzesnormen einen pragmatischen Methodenpluralismus anzuwenden. Überregulierungstendenzen im Bereich der IT-System- oder Anwendungsregulierung ist gegenzusteuern. Einer der wohl bedeutendsten Rechtsprofessoren, Eugen Huber, formulierte die Maxime zum Richterinnen- und Richterrecht wie folgt: «Fehlt es an einer gesetzlichen Vorschrift,

⁴ Vgl. GEORG MÜLLER, Elemente einer Rechtsetzungslehre, Zürich 1999, 47.

so entscheidet der Richter nach Gewohnheitsrecht und, wo ein solches nicht besteht, nach bewährter Lehre und Überlieferung. Kann er aus keiner dieser Quellen das Recht schöpfen, so fällt er sein Urteil nach der Regel, die er als Gesetzgeber aufstellen müsste.»⁵ Die Maxime von Eugen Huber gilt in adaptierter Fassung für das Zivilrecht noch heute und sollte auch im Verwaltungsrecht auf allen drei Staatsebenen nicht in Vergessenheit geraten.⁶

Nach dem Autor muss eine AFV-System-Regelung den Grundsätzen von Art. 36 BV Stand halten. Dieser Auffassung kann nur beigepflichtet werden. Im öffentlichen Interesse liege das System, wenn es die Effizienz der polizeilichen Kriminalitätsbekämpfung zu steigern vermag, etwa weil sich polizeiliche Einsätze optimieren und besser koordinieren lassen oder der Polizei ein schnelleres Eingreifen vor Ort ermöglicht werde. Das bedeutet, es bedarf eines hinreichenden öffentlichen Interesses; das allgemeine Interesse, jegliche zur Fahndung ausgeschriebene Personen oder Sachen zu identifizieren, genügt nicht, um die Durchführung beliebiger Kontrollen gegenüber jeder Person zu beliebiger Zeit und an beliebigen Orten zu rechtfertigen. Ob sich der AFV-System-Einsatz als verhältnismässig erweist, muss sich gemäss dem Autor an den Zwecken messen lassen. Es ist vor jedem Einsatz grundsätzlich ein strenger Massstab an die Verhältnismässigkeit automatisierter Abläufe zu stellen, da diese eine unbestimmte Vielzahl von Personen betreffen, die keinerlei Anlass zu einer Kontrolle gegeben haben. Die aus der automatischen Fahrzeugfahndung erlangten Daten dürfen daher nur zweckgebunden verwendet und nicht beliebig mit anderen Dateien zusammengeführt werden. Eine Bestimmung, die einen automatisierten Abgleich mit sämtlichen Personen- und Sachfahndungsregistern zulässt, wäre zu unbestimmt. Es ist gemäss dem Autor Sache des kantonalen Gesetzgebers, den Abgleich auf diejenigen polizeilichen Systeme zu beschränken, mit denen ein systematischer Abgleich aufgrund der Schwere der drohenden Gefahr oder des erheblichen Gewichts der öffentlichen Interessen erforderlich und verhältnismässig ist. Eine Totalüberwachung der Gesellschaft würde den Kerngehalt der informationellen Selbstbestimmung verletzen. Gemäss Fischer ist eine solche nicht tragfähig, insbesondere wenn sie nicht nur für punktuelle Fahndungszwecke, sondern für eine permanente Kontrolle des öffentlichen Raums genutzt würde.

⁵ Vgl. Botschaft des Bundesrates vom 28. Mai 1904 an die Bundesversammlung, zu einem Gesetzesentwurf enthaltend das Schweizerische Zivilgesetzbuch, BBl 1904 IV 1100.

⁶ Art. 1 Abs. 2 und 3 des Schweizerischen Zivilgesetzbuches vom 10. Dezember 1907 (ZGB, SR 210).

Der Autor präsentiert eine sauber recherchierte, logisch stringente Arbeit. Das Werk von Fischer ist für Fachexperten und Praktiker in Polizei und Verwaltung sehr lesenswert. Für jene, die gegebenenfalls eine neue AFV-Musternorm erarbeiten, ist es Pflichtlektüre.

Buchinformation: RONNY FISCHER «Kompetenzen im Schnittstellenbereich zwischen Gefahrenabwehr und Strafverfolgung: Dargestellt am Beispiel der automatisierten Fahrzeugfahndung und Verkehrsüberwachung (AFV)», Zürich 2025 (EIZ Publishing), 270 Seiten, ISBN 978-3-03994-036-3 (als [PDF auch open access](#) zugänglich).

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