

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

Sehr geehrte Damen und Herren

Die vorliegende Ausgabe 2/2026 der Risiko & Recht deckt ein breites Themenspektrum aktueller Sicherheitsfragen ab. Eingangs analysieren Jan Grunder und Stefan Vogel die erweiterten Zuverlässigkeitsüberprüfungen im Zusammenhang mit der Ausstellung von Flughafenausweisen. Vor dem Hintergrund europäischer Sicherheitsvorgaben und der laufenden Revision des Luftfahrtgesetzes zeigen sie zentrale rechtliche und praktische Herausforderungen der künftigen Ausgestaltung solcher Überprüfungen auf.

Dirk Baier und Gian Ege befassen sich anschliessend mit der Entwicklung der Jugendkriminalität in der Schweiz zwischen 2020 und 2025. Ihre Analyse kommt zum Schluss, dass die verfügbaren Daten insgesamt auf stabile bis rückläufige Entwicklungen hindeuten und derzeit keinen Anlass für gesetzgeberische Verschärfungen im Jugendstrafrecht erkennen lassen.

Im Gastbeitrag beleuchtet Silvia Staubli Herausforderungen und Chancen der Polizeiarbeit in einer zunehmend diversen Gesellschaft und zeigt auf, wie gesellschaftliche Veränderungen sowohl die Polizeiarbeit als auch die Organisation Polizei beeinflussen.

Inesa Fausch widmet sich sodann der rechtlichen Einordnung der Verwertung von Organoiden und untersucht das Spannungsfeld zwischen dem Verbot der Kommerzialisierung menschlicher Körperbestandteile und eigentumsrechtlichen Marktlogiken.

Abgerundet wird die Ausgabe durch eine Buchrezension von Marcel Seiler zur Dissertation von Ronny Fischer über Kompetenzen im Schnittstellenbereich zwischen Gefahrenabwehr und Strafverfolgung.

Wir wünschen Ihnen, geschätzte Leserinnen und Leser, eine anregende Lektüre und erlauben uns auf die Möglichkeit eines [Print-Abonnements](#) hinzuweisen.

Dirk Baier
Goran Seferovic
Franziska Sprecher
Armin Stähli
Stefan Vogel
Sven Zimmerlin

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. wahnhafte 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 Unschuldsumutung 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 Zwangsmassnahmengerrichte 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 verschärfte 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)

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

Dirk Baier / Gian Ege*

Der Beitrag analysiert auf Basis der Schweizerischen Polizeilichen Kriminalstatistik die Entwicklung der Jugendkriminalität von 2020 bis 2025. Insgesamt ist der Anteil der 10- bis 17-Jährigen, die als Beschuldigte nach StGB registriert werden, um über 12% gesunken; besonders deutlich sind die Rückgänge im Bereich der Vermögensdelikte. Bei den Gewalt- und Sexualdelikten bleiben die absoluten Zahlen an Beschuldigten sehr niedrig – kurz- oder mittelfristig sinken diese allerdings ebenfalls. Die beobachtete Zunahme bei Vergewaltigungen ist primär auf die Gesetzesänderung 2024 und eine erhöhte Anzeigebereitschaft zurückzuführen. Subgruppenanalysen nach Alter, Geschlecht und Aufenthaltsstatus zeigen überwiegend rückläufige Trends, mit Ausnahme eines Anstiegs einfacher Körperverletzungen bei 10- bis 14-Jährigen, der aber ebenfalls mit erhöhter Anzeigebereitschaft im Zusammenhang stehen könnte. Ergänzend wird auf Dunkelfeld-daten zurückgegriffen, die eine Stabilität der Gewalttaten nahelegen. Insgesamt kommt der Beitrag zum Schluss, dass die empirische Evidenz für eine stabile bis rückläufige Jugendkriminalität spricht und daher Verschärfungen des Jugendstrafrechts derzeit nicht angezeigt sind.

Inhalt

I. Einleitung	27
II. Entwicklung der Jugendkriminalität insgesamt	28
III. Entwicklung einzelner Straftaten	31

* Prof. Dr. rer. pol. DIRK BAIER ist Professor für Kriminologie und Mitglied des CrimeLab an der Universität Zürich sowie Leiter des Instituts für Delinquenz und Kriminalprävention an der Zürcher Hochschule für Angewandte Wissenschaften. Prof. Dr. iur. GIAN EGE ist Assistenzprofessor für Strafrecht und Strafprozessrecht an der Universität Zürich.

IV. Entwicklungen für Subgruppen Jugendlicher	32
V. Entwicklungen im Dunkelfeld	38
VI. Schluss	40
Literatur	42

I. Einleitung

Das Thema Jugendkriminalität, insbesondere Jugendgewalt, beschäftigt Medien und Gesellschaft. Vor allem einzelne Fälle schwerer Gewalt stehen dabei im Zentrum der Aufmerksamkeit, wodurch solche Fälle medial klar überrepräsentiert werden.¹ Und wenn solche Fälle die Gesellschaft bewegen, dauert es gewöhnlich nicht lang, bis sich die Politik mit der Jugendkriminalität beschäftigt. Ein Anstieg der Jugendkriminalität in den 2000er Jahren war dabei Anlass, auf bundespolitischer Ebene 2011 ein vorwiegend präventiv orientiertes Nationales Programm Jugend und Gewalt zu beschliessen, welches 2015 nach einem deutlichen Rückgang der Jugendkriminalität beendet wurde. Im Anschluss daran stieg die Kriminalität wieder, was zunächst wenig politische Beachtung erhielt. Erst seit einiger Zeit fordern verschiedene Vorstösse eine Verschärfung des Jugendstrafrechts. Anstelle präventiv orientierter Vorhaben nehmen nunmehr also repressive Vorhaben Überhand in der politischen Debatte über die Jugendgewalt.²

Grundsätzlich ist Jugendkriminalität Teil jeder Gesellschaft. Dass Jugendliche strafrechtlich auffälliger sind als andere Altersgruppen, ist nicht per se beunruhigend. Ausdruck findet diese Auffälligkeit in der sog. Alters-Kriminalitäts-Kurve, welche sich seit langer Zeit in vielen Gesellschaften zeigt und die zu einem der wohl beständigsten empirischen Befunde der Kriminologie gehört.³ Auch wenn sich je nach historischem und örtlichem Kontext gewisse unterschiedliche Akzentuierungen in den jeweiligen Kurven zeigen⁴, verdeutlichen die Befunde, dass ein grosser Teil der Jugendkriminalität auf erklärbaren Umständen beruht. So geht das Aufwachsen mit biologischen, psychischen und sozialen Veränderungen einher, die eine erhöhte Bereitschaft zum Begehen von Straftaten bedingen. Bei vielen Jugendlichen ist dies vorübergehend und die ausgeführten Straftaten haben Bagatelldarakter.

¹ Vgl. u.a. HESTERMANN.

² Vgl. EGE ET AL.

³ Vgl. u.a. HIRSCHI/GOTTFREDSON; MATTHEWS/MINTON.

⁴ STEFFENSMEIER/SLEPICKA/SCHWARTZ.

Einzelne Straftaten von Jugendlichen sollten daher nicht Anlass sein, etablierte Prozesse im Umgang mit Jugendkriminalität in Frage zu stellen. Erst wenn sich über mehrjährige Zeiträume negative Entwicklungen abzeichnen, sollten diese kritisch hinterfragt werden. Grundlage hierfür sind dabei Zahlen und Statistiken sowie deren informierte Deutung. Anliegen dieses Beitrags ist es, die kürzlich vorgestellten Zahlen der Schweizerischen Polizeilichen Kriminalstatistik des Jahres 2025 mit Blick auf 10- bis 17-jährige Jugendliche vorzustellen, mittelfristig im Vergleich der Jahre seit 2020 einzuordnen und damit unsere bisherigen Analysen zu diesem Thema fortzuführen.⁵ Dabei wird in vier Schritten vorgegangen: Zunächst sollen erstens die jugendlichen Beschuldigten für Straftaten insgesamt betrachtet werden. Zweitens werden ausgewählte Straftaten, vor allem Gewaltstraftaten, in ihrer Entwicklung betrachtet. Daran schliesst sich drittens der Vergleich verschiedener Subgruppen Jugendlicher an. Zuletzt sollen die Daten der Polizeilichen Kriminalstatistik mit aktuell vorhandenen Dunkelfelddaten kontrastiert werden.

II. Entwicklung der Jugendkriminalität insgesamt

Im Jahr 2025 wurden 10'300 10- bis 17-jährige Jugendliche wegen des Begehens einer Straftat polizeilich als Beschuldigte registriert. An dieser Stelle ist darauf hinzuweisen, dass dies nicht bedeutet, dass diese Jugendlichen tatsächlich eine Straftat begangen haben müssen. Dies wird erst durch eine Verurteilung zweifelsfrei festgestellt. Die Polizeiliche Kriminalstatistik beinhaltet damit zwangsweise Fälle, bei denen es nicht zu einer Verurteilung kommt oder überhaupt kommen kann. Letzteres lässt sich etwa gut an der jeweils kleinen Anzahl an erfassten Beschuldigten im Alter unter 10 Jahren und damit unterhalb der Strafmündigkeit nach Art. 3 Abs. 1 JStG illustrieren, bei denen eine strafrechtliche Verurteilung von vornherein ausgeschlossen ist. Da aktuelle Fälle immer erst verzögert in die Verurteiltenstatistik fliessen⁶ und diese zudem auch immer etwas später im Jahr veröffentlicht wird als die Polizeiliche Kriminalstatistik, können zu neueren Entwicklungen der Jugendkriminalität aktuell

⁵ BAIER/ZOBRIST; EGE ET AL.

⁶ Wobei die besondere Bedeutung des Beschleunigungsgebots im Jugendstrafverfahren (vgl. dazu EGE/JOSITSCH/ALBIZZATI, Einleitung, Rz. 21 ff.) und die damit einhergehenden kürzeren Bearbeitungsfristen diese zeitliche Verzögerung im Bereich der Jugendkriminalität im Vergleich mit dem Erwachsenenstrafrecht deutlich reduzieren sollten.

nur unter Bezug der Polizeilichen Kriminalstatistik Aussagen getroffen werden.⁷

Bei etwas über 700'000 10- bis 17-jährigen Jugendlichen, die am 31.12.2024 in der Bevölkerungsstatistik ausgewiesen wurden, entspricht die genannte Anzahl von 10'300 Beschuldigten einem Anteil von 1.41 %⁸; oder anders ausgedrückt: Nur jeder 70. 10- bis 17-jährige Jugendliche wurde des Begehens einer Straftat nach Strafgesetzbuch⁹ beschuldigt – für die überwältigende Mehrheit der Jugendlichen gilt dies mithin nicht.

Abbildung 1 zeigt die Entwicklung dieses Anteils seit dem Jahr 2020. Erkennbar ist, dass im Jahr 2025 der Anteil deutlich niedriger liegt als noch 2021; in diesem Jahr wurden 1.60 % der 10- bis 17-Jährigen als Beschuldigte registriert. Der Rückgang bis zum Jahr 2025 beträgt insofern über 12 %.

Im Bereich der Delikte gegen Leib und Leben ist der Anteil polizeilich registrierter 10- bis 17-Jähriger mehr oder weniger konstant geblieben. 2025 wurden 0.37 % aller Jugendlichen wegen des Begehens eines derartigen Delikts polizeilich registriert, 2023 waren es 0.39 %. Gleiches gilt für Delikte gegen die sexuelle Integrität: Der aktuelle Anteil von 0.20 % entspricht dem durchschnittlichen Anteil der vorangegangenen fünf Jahre. In Bezug auf diese beiden Bereiche ist daher zu folgern, dass es keinen Anstieg, aber auch keinen Rückgang im Anteil beschuldigter Jugendlicher gegeben hat.

Ein deutlicher Rückgang zeigt sich demgegenüber im Bereich der Vermögensdelikte: Im Jahr 2021 wurde ein Prozent der 10- bis 17-Jährigen einer Straftat aus diesem Bereich beschuldigt, 2025 lag der Anteil bei 0.74 % und damit um über ein Viertel niedriger.

Ebenfalls in Abbildung 1 aufgeführt ist der Anteil an Jugendlichen, die als Beschuldigte von Verstössen gegen das Betäubungsmittelgesetz (BetmG) polizeilich erfasst wurden. Dieser Anteil sank kontinuierlich von 0.66 auf 0.21 %. Im Jahr 2025 wurden also weniger als halb so viele Jugendliche polizeilich in diesem Bereich registriert wie noch sechs Jahre zuvor.

⁷ Vgl. zu den Entwicklungen der grundsätzlich auf niedrigerem Niveau befindlichen Verurteilungszahlen bis 2024 u.a. EGE ET AL.

⁸ Im Jahr 2025 wurden, alle Altersgruppen umfassend, 92,147 Beschuldigte registriert.

⁹ Schweizerisches Strafgesetzbuch vom 21. Dezember 1937 (StGB, SR 311.0).

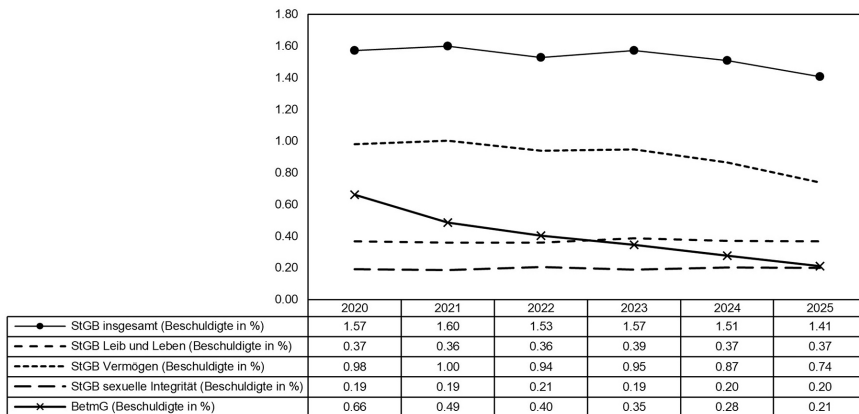


Abbildung 1: Anteil 10- bis 17-jähriger Beschuldigter an allen Personen dieser Altersgruppe in der Schweiz 2020 bis 2025 (Quelle: Polizeiliche Kriminalstatistik, eigene Berechnungen)

Abbildung 2 stellt die Anteile polizeilich nach StGB registrierter Jugendlicher im Kantonsvergleich dar. Für das Tessin und Glarus lagen zum Zeitpunkt der Erstellung des Beitrags noch keine Zahlen vor, weshalb diese beiden Kantone nicht mit dargestellt sind. Zwei Befunde sind hervorzuheben: Erstens ist in der Mehrzahl (16 von 24 Kantonen) ein Rückgang der Jugendkriminalität zu verzeichnen. Stärkere Anstiege zeigen sich nur in den kleineren Kantonen Zug, Schwyz, Appenzell Innerrhoden und Nidwalden. Im Fall von Nidwalden bedeutet der Anstieg von 94.8 %, dass im Jahr 2024 17, im Jahr 2025 33 Jugendliche wegen des Begehens einer Straftat registriert wurden. Die absoluten Zahlen sind also weiterhin sehr niedrig – und bei solch niedrigen Zahlen kann es im Jahresvergleich durchaus zu stärkeren Abweichungen nach unten oder oben kommen; im Jahr 2021 wurden im Übrigen 58 Beschuldigte im Kanton Nidwalden registriert.

Ein zweiter Befund ist, dass sich das Niveau der Jugendkriminalität zwischen den Kantonen in nicht geringem Mass unterscheidet. Während im Jahr 2025 im Kanton Appenzell Innerrhoden nur 0.78 % aller Jugendlichen polizeilich registriert wurden, waren es im Kanton Basel-Stadt mit 3.36 % mehr als viermal so viele. Da der Fokus in diesem Beitrag auf die Entwicklungstrends gerichtet ist, werden diese regionalen Unterschiede nicht weiter interpretiert. Hinzuweisen ist aber darauf, dass solche Unterschiede nicht per se auf eine unterschiedliche Kriminalitätsbereitschaft junger Menschen hindeuten müssen, sondern dass für Kriminalstatistiken relevante Einflussgrössen wie bspw. die Anzeigebereitschaft oder die personelle und finanzielle Ausstattung sowie die Arbeitsweisen der jeweiligen Strafverfolgungsbehörden mitzubersichtigen sind.

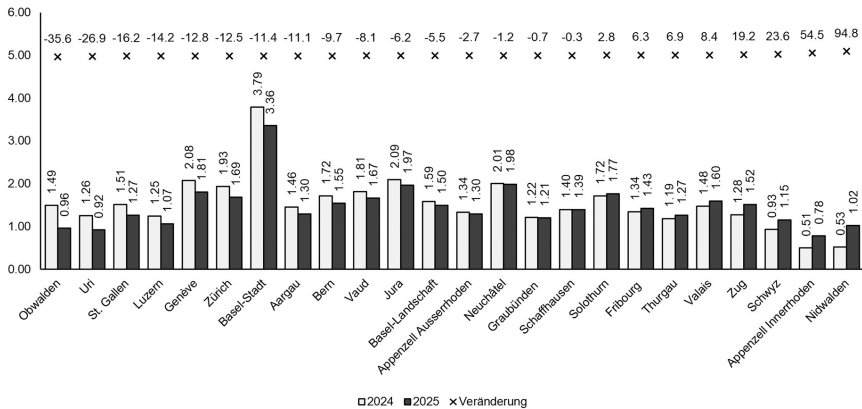


Abbildung 2: Anteil 10- bis 17-jähriger Beschuldigter (StGB) an allen Personen dieser Altersgruppe nach Kanton (Quelle: Polizeiliche Kriminalstatistik, eigene Berechnungen)

III. Entwicklung einzelner Straftaten

In Tabelle 1 werden die jugendlichen Beschuldigten verschiedener Einzeldelikte aufgeführt. Dabei wird auf die absolute Anzahl zurückgegriffen, um darzulegen, dass schwere Straftaten auch im Jugendalter äusserst selten stattfinden (bei durchschnittlich 700'000 Jugendlichen, die im Alter von 10 bis 17 Jahren in der Schweiz leben).

Beschuldigte von Tötungsdelikten und Vergewaltigungen werden am seltensten in der Polizeilichen Kriminalstatistik ausgewiesen, Beschuldigte von Ladendiebstählen und Sachbeschädigungen am häufigsten. Bei den insgesamt zehn dargestellten Einzeldelikten hat es bei sieben Delikten 2025 im Vergleich zu 2024 einen Rückgang gegeben. Am stärksten fällt dieser bei Ladendiebstahl (-25.3 %) und Raub (-15.9 %) aus. Werden die drei Delikte betrachtet, für die sich im Vergleich 2024 zu 2025 keine Rückgänge zeigen (Tötungsdelikte, einfache Körperverletzungen, Vergewaltigung), ist für zwei Delikte in der mittelfristigen Betrachtung seit 2020 ein Rückgang festzustellen. Bei der Betrachtung von 2020 zu 2025 wird dabei auf einen Vergleich der Belastungszahlen zurückgegriffen, um zu berücksichtigen, dass sich die Bevölkerungszahl dieser Altersgruppe innerhalb dieser sechs Jahre um immerhin 9.5 % erhöht hat. In dieser mittelfristigen Betrachtung ergibt sich ein Rückgang bei Tötungsdelikten und bei einfachen Körperverletzungen; nur bei der Vergewaltigung ist weiterhin ein Anstieg zu beobachten. Dieser ist aber primär durch eine veränderte, seit 1. Juli 2024 in Kraft getretene Gesetzgebung bedingt, die zur Folge hat, dass mehr Vergewaltigungsformen unter diesen Tatbestand gefasst wer-

den, was zu einem deutlichen Anstieg der Beschuldigtenzahlen von 2024 auf 2025 führt. In den Jahren 2020 bis 2024 ist ein viel geringerer Anstieg vorhanden, der sich wahrscheinlich auch auf eine erhöhte Anzeigebereitschaft zurückführen lässt. Eine Jugendstudie aus Deutschland hat bspw. gezeigt, dass im Jahr 2024 sexuelle Gewaltdelikte zu 18.9 % angezeigt wurden; zwei Jahre vorher lag die Rate bei 16.3 %.¹⁰

Zusammengefasst gilt damit für alle Delikte – und betrachtet wurden vor allem Delikte mit einer hohen gesellschaftlichen Aufmerksamkeit: Mittel- oder kurzfristig sinken alle Jugenddelikte, mit der Ausnahme der Vergewaltigung, deren Entwicklung aufgrund einer bedeutsamen gesetzlichen Veränderung derzeit nicht valide eingeschätzt werden kann.

	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2025 zu 2024 in %	2025 zu 2020 in % (bevölkerungsrelativiert)
Tötungsdelikte	39	30	31	35	28	32	14.3	-25.1
schwere Körperverletzung	110	131	145	187	211	193	-8.5	60.3
einfache Körperverletzung	865	741	840	853	756	913	20.8	-3.6
Tätlichkeiten	1075	1054	1092	1180	1171	1154	-1.5	-1.9
Raub	649	659	644	550	636	535	-15.9	-24.7
Vergewaltigung	78	94	96	101	112	172	53.6	101.4
sexuelle Nötigung	115	115	126	135	137	130	-5.1	3.3
Ladendiebstahl	1750	1886	1919	2197	1922	1436	-25.3	-25.0
Sachbeschädigung	2266	2248	1925	1730	1704	1585	-7.0	-36.1
Gewalt und Drohung gegen Behörden und Beamte	267	274	205	207	200	183	-8.5	-37.4

Tabelle I: Anzahl 10- bis 17-jähriger Beschuldigter 2020 bis 2025 nach Straftat (Quelle: Polizeiliche Kriminalstatistik, eigene Berechnungen)

IV. Entwicklungen für Subgruppen Jugendlicher

Die Polizeiliche Kriminalstatistik erlaubt, Auswertungen getrennt nach Altersgruppen, Geschlecht und Staatsangehörigkeit vorzunehmen. Alle drei Merkmale können nicht als bedeutsame Einflussfaktoren kriminellen Verhaltens

¹⁰ KRIEG ET AL., 89; DREISSIGACKER ET AL., 59.

gelten. Es handelt sich eher um sog. «Carrier-Variablen»¹¹, d.h. um Merkmale, die für andere, hintergründige Merkmale stehen, wie bspw. bestimmte Werthaltungen, Einstellungen, Erziehungserfahrungen usw., also für Variablen, die sie «gewissermaßen mit sich tragen». Nicht die «Carrier-Variable» bietet die eigentliche Erklärung, sondern die damit verbundenen Faktoren, die über wissenschaftliche Forschung sichtbar gemacht werden müssen. Wenn an dieser Stelle diese demografischen Merkmale betrachtet werden, darf dies daher nicht gleichgesetzt werden mit einer Analyse der Ursachen von Jugendkriminalität.

Tabelle 2 beinhaltet absolute Zahlen zu in der Polizeilichen Kriminalstatistik registrierten Beschuldigten – getrennt nach den beiden Altersgruppen der 10- bis 14-Jährigen und der 15- bis 17-Jährigen für vier ausgewählte Delikte. Diese werden herausgegriffen, weil sie Gewaltdelikte mit einer gewissen öffentlichen Aufmerksamkeit darstellen. Es bestätigt sich dabei zunächst ein bekannter Befund: Jüngere Jugendliche treten seltener als Tatpersonen in Erscheinung als ältere Jugendliche.

Mit Blick auf die Entwicklung sind zwei Befunde hervorzuheben: Erstens gibt es zwei Delikte, die bei beiden Altersgruppen im Vergleich der Jahre 2024 und 2025 zurückgehen: die schweren Körperverletzungen und die Raubtaten. Bei den 10- bis 14-Jährigen findet sich für beide Jahre bei schweren Körperverletzungen zwar dieselbe Zahl (61 Beschuldigte); da die Bevölkerungszahl dieser Altersgruppe aber um 1.5 % gestiegen ist, ist eine stabile Zahl eigentlich ein Rückgang. Zweitens steigt bei den zwei anderen Delikten die Beschuldigtenzahl im Vergleich der Jahre 2024 und 2025. Bei Vergewaltigungen ist diese Entwicklung, wie bereits ausgeführt, zurückhaltend zu interpretieren. Bei den einfachen Körperverletzungen ist der Anstieg mit 25.7 bzw. 17.5 % durchaus substanziell. Allerdings ist zumindest bei den 15- bis 17-Jährigen seit 2020 ein relativer Rückgang um 19.5 % vorhanden; nur bei den 10- bis 14-Jährigen steigt die Anzahl um 31.6 % (verglichen wurden wieder bevölkerungsrelativierte Beschuldigtenzahlen).

Letztlich belegen die Auswertungen damit, dass nur bei 10- bis 14-Jährigen und bei einfachen Körperverletzungen Anstiege zu beobachten sind. Auch dabei muss berücksichtigt werden, dass einfache Körperverletzungen anzeigesensibel sind. Der Anstieg um ein Drittel seit 2020 kann daher auch mit einem Anstieg der Anzeigerate in Beziehung stehen. Eine Jugendstudie aus Deutschland hat bspw. ergeben, dass im Jahr 2024 Körperverletzungen durch einzelne Per-

¹¹ SUHLING/GREVE, 42.

sonen zu 12.9 % angezeigt wurden; zwei Jahre vorher lag die Rate bei 10.4 %.¹² Das medial immer wieder verbreitete Narrativ, dass jugendliche Gewalttäter immer jünger und immer brutaler werden, lässt sich aus den untersuchten Zahlen damit mehrheitlich relativieren. Allerdings lassen sich allfällige Verschiebungen im gängigen Modus Operandi im Rahmen derselben Deliktskategorie nicht untersuchen. Zu beachten ist jedoch, dass gerade bei physischen Übergriffen die Brutalität des Verhaltens ein wesentliches Kriterium für die juristische Qualifikation als Tötlichkeit, einfache Körperverletzung, schwere Körperverletzung oder gar versuchte Tötung ist.

		2020	2021	2022	2023	2024	2025	2025 zu 2024 in %	2025 zu 2020 in % (bevölke- rungsrela- tiviert)
schwere Körperver- letzung	10 bis 14	18	27	42	65	61	61	0.0	210.6
	15 bis 17	92	104	103	122	150	132	-12.0	30.3
einfache Körperver- letzung	10 bis 14	266	263	330	320	304	382	25.7	31.6
	15 bis 17	599	478	510	533	452	531	17.5	-19.5
Raub	10 bis 14	152	161	187	156	138	121	-12.3	-27.0
	15 bis 17	497	498	457	394	498	414	-16.9	-24.4
Vergewalti- gung	10 bis 14	21	25	28	24	39	49	25.6	113.9
	15 bis 17	57	69	68	77	73	123	68.5	95.9

Tabelle 2: Anzahl Beschuldigter 2020 bis 2025 nach Straftat und Altersgruppe (Quelle: Polizeiliche Kriminalstatistik, eigene Berechnungen)

Die Entwicklung der vier Delikte nach dem Geschlecht ist in Tabelle 3 dargestellt, wobei sich ausschliesslich auf die Altersgruppe der 15- bis 17-Jährigen beschränkt wird, da aufgrund der höheren Beschuldigtenzahlen gruppenvergleichende Auswertungen vor allem für diese älteren Jugendlichen sinnvoll erscheinen. Für das Delikt der Vergewaltigung sind nur männliche Beschuldigte dargestellt, weil seit dem Jahr 2021 keine weiblichen Beschuldigten dieser Altersgruppe registriert wurden.¹³

¹² KRIEG ET AL., S. 89; DREISSIGACKER ET AL., 59.

¹³ Vor der Gesetzesveränderung 2024 konnten weibliche Personen nur als Mittäterinnen einer durch einen Mann verübten Vergewaltigung straffällig werden. Erst durch die Gesetzesrevision können auch Frauen Vergewaltigungen aktiv und selbst begehen (vgl. u.a. BOMMER, 63 f.; PERRIER DEPEURSINGE/ARNAL, 24 f.). Die Zahlen für 2025 belegen, dass die Gesetzesänderung (zumindest bisher) nicht dazu geführt hat, dass Mädchen als Beschuldigte erscheinen.

Für Raubtaten ist das Bild sehr klar: Die Anzahl Beschuldigter sinkt kurzfristig in vergleichbarem Ausmass für beide Geschlechter. Auch mittelfristig seit 2020 und bevölkerungsrelativiert ergibt sich für beide Geschlechter ein identischer Rückgang der Beschuldigtenzahlen um ca. ein Viertel. Auffällig ist bei diesem Delikt, wie auch bei den schweren Körperverletzungen, der grosse Geschlechterunterschied: Männliche Beschuldigte werden ca. 20-mal häufiger als Beschuldigte registriert; bei einfachen Körperverletzungen ist die Anzahl männlicher Beschuldigter hingegen nur etwa 7-mal so hoch.

Bei den schweren Körperverletzungen ist für männliche Jugendliche im Vergleich der Jahre 2024 und 2025 ein deutlicher Rückgang um 15.0 % feststellbar. Bei den weiblichen Jugendlichen ist hingegen sowohl kurz- als auch mittelfristig ein Anstieg vorhanden. Dieser ist allerdings bei den ausgesprochen niedrigen absoluten Zahlen (von 3 auf 13 Beschuldigte) und den damit verbundenen Schwankungen nicht wirklich bedeutsam. Werden dagegen die einfachen Körperverletzungen betrachtet, zu denen aufgrund höherer absoluter Zahlen verlässlichere Trendaussagen möglich sind, ergibt sich für beide Geschlechter seit 2020 ein Rückgang um ca. ein Fünftel; nur im kurzfristigen Vergleich der Jahre 2024 und 2025 ergibt sich ein leichter Anstieg der Zahlen.

		2020	2021	2022	2023	2024	2025	2025 zu 2024 in %	2025 zu 2020 in % (be- völkerungsrela- tiviert)
schwere Körperverletzung	männlich	89	95	98	112	140	119	-15.0	20.4
	weiblich	3	9	5	10	10	13	30.0	296.8
einfache Körperverletzung	männlich	519	418	450	481	392	466	18.9	-19.1
	weiblich	80	60	60	52	60	65	8.3	-25.6
Raub	männlich	470	475	434	380	474	393	-17.1	-24.7
	weiblich	27	23	23	14	24	21	-12.5	-28.8
Vergewaltigung	männlich	55	69	68	77	73	123	68.5	101.4

Tabelle 3: Anzahl 15 bis 17-jähriger Beschuldigter 2020 bis 2025 nach Straftat und Geschlecht, (Quelle: Polizeiliche Kriminalstatistik, eigene Berechnungen)

Zuletzt enthält Tabelle 4 Auswertungen zu den vier Delikten in Bezug auf die Zugehörigkeit der Tatperson zu den verschiedenen Aufenthaltsstatus-Gruppen, wobei sich erneut auf die 15- bis 17-Jährigen konzentriert wird. Bemerkenswert ist dabei zunächst die Entwicklung im Bereich der Raubdelikte: Bei allen vier Gruppen sinken die Zahlen Beschuldigter im Vergleich der Jahre 2024 und 2025. Bei Schweizer Jugendlichen ist der Rückgang dabei weit weniger stark als bei den drei ausländischen Gruppen. Auch im Vergleich der

Jahre 2020 bis 2025 findet sich ein Rückgang um ca. ein Drittel. Für diesen mittelfristigen Vergleich können Veränderungen dabei nur für Schweizer Jugendliche und Jugendliche der ständigen ausländischen Bevölkerung präsentiert werden, weil Bevölkerungszahlen, an denen die Beschuldigtenzahlen relativiert werden, nur für diese beiden Gruppen zur Verfügung stehen.

Die Beschuldigtenzahlen zu den Vergewaltigungen steigen kurz- wie mittelfristig stärker bei Schweizer Jugendlichen als bei Jugendlichen der ausländischen Bevölkerung. Allerdings können diese Unterschiede aufgrund der generell vorhandenen Unsicherheit bzgl. der Vergewaltigungstrends nicht weiter interpretiert werden.

Bei den schweren Körperverletzungen ist ein Rückgang bei ausländischen Beschuldigten erkennbar, nicht jedoch bei Schweizer Jugendlichen. Bei den leichten Körperverletzungen steigt die Anzahl Beschuldigter bei drei Statusgruppen (inkl. Schweizer Jugendliche); mittelfristig ist aber ein Rückgang sowohl bei Schweizer Jugendlichen wie bei Jugendlichen der ständigen ausländischen Bevölkerung vorhanden.

		2020	2021	2022	2023	2024	2025	2025 zu 2024 in %	2025 zu 2020 in % (be- völkerungs- relativiert)
schwere Körperver- letzung	Schweizer	51	62	57	64	67	77	14.9	42.6
	ständige ausländische Wohnbevölke- rung	33	39	33	37	56	41	-26.8	-0.6
	Asylbevölke- rung	5	2	8	17	24	11	-54.2	-
	übrige Ausländer	3	1	5	4	3	3	0.0	-
einfache Körperver- letzung	Schweizer	330	254	272	232	216	262	21.3	-25.0
	ständige ausländische Wohnbevölke- rung	198	171	182	194	166	196	18.1	-20.8
	Asylbevölke- rung	35	26	41	83	44	58	31.8	-
	übrige Ausländer	36	27	15	24	26	15	-42.3	-
Raub	Schweizer	268	254	226	162	205	191	-6.8	-32.7
	ständige ausländische Wohnbevölke- rung	157	169	161	111	156	137	-12.2	-30.2
	Asylbevölke- rung	25	49	38	66	49	36	-26.5	-
	übrige Ausländer	47	26	32	55	88	50	-43.2	-
Vergewalti- gung	Schweizer	35	40	37	43	41	78	90.2	110.5
	ständige ausländische Wohnbevölke- rung	14	23	28	22	19	34	78.9	94.3
	Asylbevölke- rung	3	3	2	9	11	5	-54.5	-
	übrige Ausländer	5	3	1	3	2	6	200.0	-

Tabelle 4: Anzahl Beschuldigter 2020 bis 2025 nach Straftat und Aufenthaltsstatus, nur 15- bis 17-Jährige (Quelle: Polizeiliche Kriminalstatistik, eigene Berechnungen)

V. Entwicklungen im Dunkelfeld

Alle bislang berichteten Entwicklungen basieren auf Hellfelddaten. Die Nachteile dieser Daten sind hinlänglich bekannt.¹⁴ Um Entwicklungen verlässlich einschätzen zu können, bräuchte es wiederholt, bestenfalls jährlich durchgeführte Dunkelfeldbefragungen für die Schweiz. Solche gibt es bislang nicht. Zuletzt wurden im Jahr 2022 Befragungen durchgeführt, die einerseits für den Kanton Zürich, andererseits für die gesamte Schweiz Wiederholungen zu Befragungen aus den Jahren 2013 und 2014 darstellen.¹⁵ Beide Befragungen ergaben einen Anstieg der Jugendkriminalität. So stieg im Kanton Zürich bspw. die 12-Monats-Prävalenzrate bei Körperverletzungen von 6.7 auf 8.0 %, bei Raub von 1.7 auf 3.3 %.¹⁶ In der schweizweiten Studie zeigt sich ein Anstieg beim Raub von 0.7 auf 1.3 %, bei Körperverletzungen von 2.3 auf 2.6 %.¹⁷ Neue Befragungen liegen bislang nicht vor, sodass die Entwicklungen seit 2021 (beide Befragungen fanden bis Juli 2021 statt und bezogen sich bei der Analyse von 12-Monats-Prävalenzraten damit auf den Zeitraum Mitte 2020 bis Mitte 2021) nicht mit repräsentativen Dunkelfeldbefragungen geprüft werden können.

Eine Befragungsstudie, in der auch nach dem Ausführen von Gewaltverhalten gefragt wurde, stellt die schweizweit repräsentative Jugendbefragung von BAIER und HADJAR aus den Jahren 2022 bis 2025 dar. Diese weist allerdings verschiedene Nachteile auf: Erstens wurden hier 15- bis 25-Jährige befragt; wenn Auswertungen auf die Kerngruppe der Jugendlichen, die 15- bis 17-Jährigen eingeschränkt werden, stehen nur Angaben von 430 (Befragung 2024) bis 622 Befragten (Befragung 2022) zur Verfügung, was gerade für die Erhebung sehr selten vorkommender Delikte keine ausreichende Fallzahl darstellt. Zweitens wurde nur nach dem Ausüben von zwei Delikten in den letzten 12 Monaten gefragt: «Ich habe jemanden absichtlich körperlich verletzt (z.B. durch Schläge, Tritte, Würgen, durch Waffe oder Gegenstand)» und «Ich habe jemandem mit Gewalt etwas entrissen oder unter Androhung von Gewalt etwas weggenommen». Damit wurde das Begehen von Körperverletzungen und Raubtaten erhoben, wobei sich der Wortlaut der Aussagen nicht an die Studien von RIBEAUD und LOHER bzw. MANZONI ET AL. anlehnte und die beiden Delikte daher breiter abbildete, was sich in höheren Prävalenzraten niederschlägt. Drittens erfolgten die Datenerhebungen jeweils im Mai eines Jahres. Die Befragung des Jahres 2025 bildet mit Blick auf die 12-Monats-Prävalenzraten damit hauptsächlich

¹⁴ U.a. KERSTING/ERDMANN.

¹⁵ MANZONI ET AL.; RIBEAUD/LOHER.

¹⁶ RIBEAUD/LOHER, 37.

¹⁷ MANZONI ET AL., 34.

lich das Jahr 2024 ab; neueste Entwicklungen der Jugendkriminalität, wie sie die Polizeiliche Kriminalstatistik im Vergleich 2024 und 2025 aufzeigt, können daher erst durch eine Wiederholungsbefragung im Jahr 2026 geprüft werden.

Aufgrund der für Dunkelfeldbefragungen geringen Fallzahl muss bei der Betrachtung von Prävalenzraten das Konfidenzintervall mit angegeben werden, weil die mit geringerer Fallzahl berechneten Prävalenzraten grundsätzlich unsicherer hinsichtlich ihrer Aussagekraft sind. In Abbildung 3 sind daher die Prävalenzraten sowie 95 %-Konfidenzintervalle angegeben. Wenn sich Intervalle überlappen, bedeutet dies, dass Unterschiede nicht signifikant sind, also auf zufälligen Schwankungen beruhen. Die in Abbildung 3 dargestellten Prävalenzraten (mindestens eines der beiden erhobenen Gewaltdelikte in den letzten 12 Monaten ausgeführt) deuten zunächst einen Anstieg von Gewaltverhalten an. Insbesondere im Vergleich der Jahre 2024 und 2025 erhöht sich die Rate um 1.9 Prozentpunkte. Es zeigt sich aber, dass die Konfidenzintervalle weiterhin stark überlappend sind; der Anstieg wird daher nicht als signifikant ausgewiesen. Mit den Daten dieser Jugendbefragung ist daher eine Stabilität der Gewaltraten zu konstatieren. Insofern ergibt sich auch durch den Beizug von Dunkelfelduntersuchungen, wenngleich mit den genannten Limitationen, kein durchwegs von den bisherigen Analysen abweichendes Bild: Die Jugendkriminalität ist in den letzten fünf Jahren über weite Teile rückläufig oder gleichbleibend.

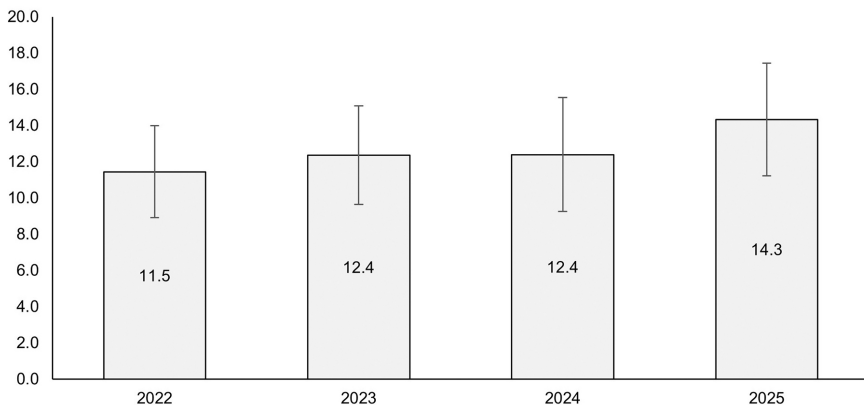


Abbildung 3: 12-Monats-Prävalenzraten gewalttätigen Verhaltens (in %; 95 %-Konfidenzintervall; nur 15- bis 17-Jährige; Quelle: BAIER/HADIAR)

VI. Schluss

Anliegen des Beitrages war es, die Ende März 2026 veröffentlichten, neuesten Daten der Schweizerischen Polizeilichen Kriminalstatistik zur Jugendkriminalität daraufhin zu prüfen, ob sie Hinweise für eine Verschlechterung der Lage, d.h. einen Anstieg der Jugendkriminalität, liefern. Ein solcher Anstieg wäre ein Argument dafür, dass mit Blick auf die Präventions- und Interventionsarbeit Handlungsbedarf bestünde; er wäre auch ein Argument, sich verstärkt mit gesetzlichen Rahmenbedingungen und deren Anpassungen zu beschäftigen.

Die Befunde sind recht eindeutig: Jugendkriminalität geht im Vergleich der Jahre 2024 und 2025 substanziell zurück: Während 2024 noch 1.51 % aller 10- bis 17-Jährigen als Beschuldigte einer Straftat nach StGB polizeilich registriert wurden, waren es 2025 mit 1.41 % etwa sieben Prozent weniger. Mittelfristig fällt der Rückgang noch stärker aus: Seit 2021 ist die registrierte Jugendkriminalität um über zwölf Prozent gesunken. Dabei findet sich in der Mehrheit der Kantone eine solch positive Entwicklung.

Rückläufig sind vor allem die Vermögensdelikte und damit die von Jugendlichen am häufigsten begangenen Delikte: Ladendiebstahl und Sachbeschädigung sinken seit 2020 um mindestens ein Viertel. Aber auch im Bereich der Gewaltdelikte zeichnet sich kurz- oder mittelfristig ein Rückgang der jugendlichen Beschuldigten ab. Sehr eindrücklich ist dies mit Blick auf den Raub, der seit 2020 um ein Viertel zurückgegangen ist. Bei schweren Körperverletzungen ist zumindest im Vergleich der Zahlen 2024 und 2025, bei leichten Körperverletzungen im Vergleich der Zahlen 2020 und 2025 ein Rückgang erkennbar. Diese rückläufigen Trends gelten mehr oder weniger für beide untersuchten Altersgruppen, für beide Geschlechter und für Schweizer Jugendliche und Jugendliche ohne Schweizer Staatsangehörigkeit.

Es gibt nur wenige Ausnahmen zu den mehrheitlich positiven Trends. Eine erste Ausnahme bildet das Delikt der Vergewaltigung, zu dem die Zeitreihen aber nicht vergleichbar sind, weil im Juli 2024 eine Gesetzesänderung erfolgte, die mit höheren registrierten Kriminalitätszahlen einhergeht. Die zweite Ausnahme sind einfache Körperverletzungen, die bei 10- bis 14-Jährigen sowohl mittel- als auch kurzfristig steigen. Dies sollte aber nicht ohne Weiteres als Anstieg der Gewaltbereitschaft interpretiert werden, da bei diesem Delikt ein grosses Dunkelfeld besteht und ansteigende Anzeigeraten für zunehmende Helfeldzahlen verantwortlich sein könnten. Eine dritte Ausnahme sind schwere Körperverletzungen bei Schweizer Jugendlichen. Entgegen dem vielleicht vorhandenen Eindruck auf Basis der medialen Berichterstattung, dass sich Gewalt zunehmend bei ausländischen Jugendlichen zeigen würde, spre-

chen die Zahlen dafür, dass kurz- wie mittelfristig bei Schweizer Jugendlichen schwere Körperverletzungen zunehmen. Allerdings ist auch dabei zu betonen, dass es sich absolut gesehen um sehr wenige Jugendliche handelt (Anstieg von 51 auf 77 Beschuldigte), sodass hier keinesfalls von einem hochproblematischen Trend gesprochen werden kann.

Bislang können die Daten der Polizeilichen Kriminalstatistik nicht mit Erkenntnissen aus Dunkelfeldbefragungen verglichen werden. Die einzige Dunkelfeldstudie, die auch aktuellere Daten berichtet, weist verschiedene erwähnte Nachteile auf. Diese Studie kann dabei zumindest bestätigen, dass Jugendgewalt nicht signifikant angestiegen ist. Weitere Dunkelfeldstudien wären in jedem Fall wünschenswert.

In den Jahren 2016 bis 2020 hat die Jugendkriminalität bzw. die Jugendgewalt in der Schweiz zugenommen.¹⁸ Nun zeichnet sich insbesondere mit den neuen Daten der Polizeilichen Kriminalstatistik des Jahres 2025 eine Trendumkehr ab. Es ist derzeit noch zu früh, um über die Ursachen der rückläufigen Jugendkriminalität zu spekulieren. Ergebnisse weiterer Kriminalstatistik-Jahre sowie von Dunkelfeldbefragungen müssen diesen Trend erst noch bestätigen. Eine Erklärung kann aber ausgeschlossen werden: Verschärfungen des Jugendstrafrechts haben für diese Trendumkehr keine Rolle gespielt. Die letzte massgebliche Verschärfung (Verwahrung für jugendliche Mörder) wurde erst Mitte 2025 umgesetzt und dürfte in der Praxis kaum zur Anwendung gelangen.¹⁹ Diese Gesetzesänderung kann also noch keine abschreckende Wirkung entfaltet haben, wobei generell empirisch begründete Zweifel an der abschreckenden Wirkung härterer Sanktionen geäußert werden können.²⁰ Wenn Strafverschärfungen aber nachweislich unwirksam sind, gibt es keinen Anlass, derzeit über weitere Strafverschärfungen zu diskutieren. Wenn überhaupt, wäre über evidenzbasierte und sachgemässe, kleinere Anpassungen des Jugendstrafrechts nachzudenken.²¹ Ausserdem sollte der seit einigen Jahren eingeschlagene Weg weiterverfolgt werden. So wurde die beschriebene Trendumkehr offensichtlich unter der aktuellen Gesetzeslage erreicht und damit unter Anwendung des geltenden Jugendstrafrechts, ergänzt mit weiteren Mitteln der Jugendfürsorge. Wenngleich sich das Jugendstrafrecht insbesondere durch eine hohe Flexibilität seiner Sanktionsmöglichkeiten auszeichnet und bislang empirisch nicht hinreichend geklärt ist, wie diese Flexibilität kon-

¹⁸ Vgl. u.a. BAIER.

¹⁹ Vgl. EGE.

²⁰ U.a. DÖLLING/HORTEN/ORTH.

²¹ Vgl. EGE ET AL.; EGE.

kret genutzt wird, dürften erfolgversprechende Reaktionen auf Jugendkriminalität eher in Aufmerksamkeit und Prävention als in blosser Repression liegen.

Literatur

- BAIER DIRK, Die Entwicklung der Jugendkriminalität aus kriminologischer Sicht: Steigt die Jugendgewalt?, in: Schwarzenegger Christian/Nägeli Rolf (Hrsg.), Jugendliche und junge Erwachsene im urbanen Umfeld als Fokus der Kriminalprävention: 13. Zürcher Präventionsforum – Tagungsband, Zürich 2022, 9–26.
- BAIER DIRK/HADIAR ANDREAS, Wohlbefinden, Freizeitgestaltung, sozio-politische Einstellungen und abweichendes Verhalten unter Jugendlichen in der Schweiz. Kurzbericht zur Repräsentativbefragung, Zürich 2025.
- BAIER DIRK/ZOBRIST PATRICK, Aktuelle Entwicklungen der Jugendgewalt in der Schweiz: Warum eine Verschärfung des Jugendstrafrechts weder notwendig noch sinnvoll ist. Kriminalistik, 79(7), 2025, 421–430.
- BOMMER FELIX, Vergewaltigung und sexuelle Nötigung – Neuerungen der Revision 2023, Schweizerische Zeitschrift für Strafrecht, 142(1), 2024, 58–88.
- DÖLLING DIETER/HORTEN BARBARA/ORTH MARLEEN, Die Abschreckungswirkung des Strafrechts – eine Bestandsaufnahme, in: Hermann Dieter/Horten Barbara/Pöge Andreas (Hrsg.), Kriminalsoziologie, 2. A., Baden-Baden, 621–636.
- DREISSIGACKER LEONIE ET AL., Jugendliche in Niedersachsen. Ergebnisse des Niedersachsensurveys 2022. KFN-Forschungsberichte Nr. 169, 2023 Hannover.
- EGE GIAN, Salamitaktik im Jugendstrafrecht, Schleichende Abkehr von bewährten Grundsätzen durch die Einführung der Verwahrung, Schweizerische Juristen-Zeitung, 15, 2024, 719–729.
- EGE GIAN ET AL., «Wer nur den Hammer kennt, macht aus Jugendlichen Nägel» Eine interdisziplinäre Beurteilung der aktuellen Verschärfungsvorhaben im Jugendstrafrecht. sui generis, 2026, 39–52.
- EGE GIAN/JOSITSCH DANIEL/ALBIZZATI EMANUAL, Schweizerische Jugendstrafprozessordnung (JStPO), Kommentar, 3. A., Zürich 2025.
- HESTERMANN THOMAS, Jugendgewalt in den Medien: Fiktion oder Realität?, in: Schwarzenegger Christian/Nägeli Rolf (Hrsg.), Jugendliche und junge Erwachsene im urbanen Umfeld als Fokus der Kriminalprävention: 13. Zürcher Präventionsforum – Tagungsband, Zürich 2022, 27–42.
- HIRSCHI TRAVIS/GOTTFREDSON MICHAEL, Age and the Explanation of Crime. American Journal of Sociology, 89(3), 1983, 552–584.
- KERSTING STEFAN/ERDMANN JULIA, Analyse von Hellfelddaten – Darstellung von Problemen, Besonderheiten und Fallstricken anhand ausgewählter Praxisbeispiele, in: Eifler Stefanie/Pollich Daniela (Hrsg.), Empirische Forschung über Kriminalität. Kriminalität und Gesellschaft, Wiesbaden 2014, 9–29.

- KRIEG YVONNE ET AL., Jugendliche in Niedersachsen. Ergebnisse des Niedersachsensurveys 2024. KFN-Forschungsberichte Nr. 171, Hannover 2025.
- MANZONI PATRIK ET AL., Jugenddelinquenz in der Schweiz: Bericht zu den zentralen Ergebnissen der 4. «International Self-Report Delinquency» Studie (ISR4). Zürich 2022.
- MATTHEWS BEN/MINTON JON, Rethinking one of criminology's 'brute facts': The age-crime curve and the crime drop in Scotland. *European Journal of Criminology*, 15(3), 2018, 296-320.
- PERRIER DEPEURSINGE CAMILLE/ARNAL JUSTINE, Révision du viol en droit suisse. *Schweizerische Zeitschrift für Strafrecht*, 142(1), 2024, 21-57.
- RIBEAUD DENIS/LOHER MICHELLE, Entwicklung von Gewalterfahrungen Jugendlicher im Kanton Zürich 1999-2021, Forschungsbericht, Zürich 2022.
- STEFFENSMEIER DARRELL/SLEPICKA JESSIE/SCHWARTZ JENNIFER, International and Historical Variation in the Age-Crime Curve. *Annual Review of Criminology* 8, 2025, 239-268.
- SUHLING STEFAN/GREVE WERNER, *Kriminalpsychologie kompakt*. Weinheim, 2010.

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

Silvia Staubli*

Gesellschaften verändern sich stetig, auch in der Schweiz. Unter anderem wurde die Bevölkerung in den letzten Jahrzehnten viel diverser und somit vielfältiger, was Eigenschaften oder Merkmale von Menschen innerhalb einer bestimmten Gruppe oder Organisation betrifft. Damit gehen unterschiedliche Wertevorstellungen, aber auch Ansprüche an die Polizei einher, was zu Herausforderungen führen kann. Zum einen betrifft dies die Polizeiarbeit in bzw. mit der Bevölkerung. Dies zeigt sich z.B. an einer zunehmenden Arbeitsbelastung durch neue oder einer Intensivierung bestehender Aufgaben, z.B. im Bereich politischer Demonstrationen oder gesetzlicher Regelungen. Zum anderen ist auch die Ausgestaltung des Arbeitsalltages innerhalb der Organisation Polizei davon betroffen, z.B. durch sich verändernde Ansprüche jüngerer Generationen von Polizistinnen und Polizisten. Gleichzeitig bieten sich aber auch Chancen, indem z.B. neue Ausbildungsformen oder Arbeitsmodelle eingeführt werden. In diesem Gastbeitrag werden solche Herausforderung und Chancen herausgearbeitet. Es wird darüber hinaus aufgezeigt, wie diese mit dem Vertrauen der Bevölkerung in die Polizei zusammenhängen, welches in der Schweiz nach wie vor hoch ist.

Inhalt

I. Einleitung	45
II. Vertrauen in die Polizei	46

* Dr. SILVIA STAUBLI ist Kriminologin und Soziologin. Als Expertin in Themen der Sicherheit mit Spezialisierung Polizei, Viktimisierung und Diversität forschte und unterrichtete sie seit mehreren Jahren an verschiedenen Hochschulen und in der Praxis. Sie ist Autorin verschiedener Publikationen, unter anderem «Polizei in der Schweiz» (Chur, 2024, gemeinsam mit Daniel Fink).

III. Gesellschaftliche Veränderungen	47
IV. Herausforderungen für die Polizei(-arbeit)	49
V. Chancen für die Polizei(-arbeit)	51
VI. Abschluss	53
Literaturverzeichnis	53

I. Einleitung

Der Polizei kommt die Aufgabe zu, Kriminalität zu bekämpfen, für Ruhe und Ordnung zu sorgen und diese – wenn nötig – wieder herzustellen. Als Teil einer funktionierenden Demokratie geniesst die Polizei als Institution in der Schweiz seit Jahren hohes Vertrauen der Bevölkerung.¹ Dies widerspiegelt das Grundverständnis von Polizistinnen und Polizisten, sich in den Dienst der Gesellschaft zu stellen.² Wird bei der Bevölkerung jedoch genauer nachgefragt, so zeigen sich Differenzen: Jugendliche und junge Erwachsene, Menschen mit einer höheren Bildung sowie Menschen, die negative Erfahrungen mit der Polizei gemacht haben, sind kritischer eingestellt.³ Weiter haben sich die Ansprüche der Gesellschaft an die Polizei und deren Arbeit gewandelt. Auch die Schweiz wird zunehmend diverser, was die Zusammensetzung der Bevölkerung betrifft. Dies führt zu unterschiedlichen Bedürfnissen seitens der Gesellschaft. Seitens der Polizei wiederum bedarf es einer vertieften Kenntnis, um darauf angemessen reagieren zu können.

Im Folgenden wird zuerst die Relevanz von Vertrauen in die Polizei herausgearbeitet. Anschliessend werden gesellschaftliche Veränderungen im Zusammenhang mit Diversität skizziert, sowie die damit einhergehenden Herausforderungen für die moderne Polizeiarbeit. Im Anschluss werden die Chancen solcher Veränderungen dargelegt und abschliessend ein kurzes Fazit gezogen.

¹ SZVIRCSEV TRESCH ET AL. (2025), 118.

² Das Motiv «Helfen» ist gemäss einer Befragung von Polizeiaspirantinnen und -aspiranten nach wie vor einer der Hauptgründe, weshalb der Polizeiberuf ergriffen wird, BAIER ET AL., 13.

³ STAUBLI (2017), 110, 134.

II. Vertrauen in die Polizei

Je komplexer Gesellschaften werden, desto hilfreicher ist es, Vertrauen aufzubauen, sowohl auf individueller als auch institutioneller Ebene. Dies deshalb, weil die Vielschichtigkeit der modernen Gesellschaft sowie die Pluralisierung von Lebensstilen und damit einhergehenden Normen und Werten es kaum mehr zulassen, über alle Bereiche angemessen Bescheid zu wissen und dementsprechend zu handeln.⁴ Was das Vertrauen in Organisationen betrifft, so gestaltet sich dieses oft durch so genannte «gate keeper»,⁵ also «Torhüter». Diese geben Informationen und Wissen weiter und ermöglichen den Zugang zur Organisation. Ein Kontrolleur im Zug steht dabei stellvertretend für die SBB, die behandelnde Ärztin für das entsprechende Spital oder eine Polizistin für die Polizei.

Vertrauen basiert auf (vermeintlichem) Wissen und Erfahrungen und geht mit einer gewissen Erwartungshaltung einher: Ich vertraue jemandem, dass er oder sie sich in einer bestimmten Weise verhält: Der Kontrolleur soll freundlich sein und meine Fragen zum Fahrplan beantworten, die Ärztin soll kompetent sein auf ihrem Gebiet und die Polizistin soll mich z.B. darüber aufklären, weshalb ich angehalten wurde etc. Vertrauen trägt somit zu einer Reduktion von Komplexität bei, indem nicht bei jeder Interaktion alles neu gedeutet und ausgehandelt werden muss. Auch Organisationen wie die Polizei profitieren vom Vertrauen der Bevölkerung in sie. Dies bewirkt zum Beispiel, dass die Polizei als legitime Organisation wahrgenommen wird und ihre Anordnungen eher akzeptiert werden, sich Menschen bei Interaktionen kooperativer verhalten und grundsätzlich eher die Gesetze befolgen.⁶

Wie erwähnt wird Vertrauen durch angeeignetes Wissen, durch Lernen und Erfahrung aufgebaut und weitergegeben. Darüber hinaus spielen aber auch situative Faktoren eine Rolle. Forschung aus der Sozialpsychologie hat gezeigt, dass wahrgenommene Fairness in Interaktionen eine grosse Rolle spielt. Ob sich eine Polizistin in einer Verkehrskontrolle freundlich und respektvoll gegenüber dem oder der zu Kontrollierenden verhält, und ob sie ihr Verhalten erklärt, z.B. weshalb die Kontrolle durchgeführt wird, trägt wesentlich zur Zufriedenheit der involvierten Personen seitens der Bevölkerung bei und stärkt oder schwächt am Ende das Vertrauen in die Polizei als Organisation. Weiter spielt die wahrgenommene soziale Identifikation eine Rolle. Wenn sich Polizis-

⁴ STAUBLI (2023), 17.

⁵ GIDDENS (1990).

⁶ SUNSHINE/TAYLOR (2002).

tinnen und Polizisten in Interaktionen mit Menschen fair und gerecht verhalten, so stärkt das die Identifikation der Menschen mit der Polizei; sie fühlen sich derselben moralischen Gruppe zugehörig, was wiederum das Vertrauen in die Polizei stärkt.⁷

III. Gesellschaftliche Veränderungen

Gesellschaften sind keine starren Gebilde, sondern verändern sich stetig. Sozialer Wandel findet in Bereichen der Wirtschaft, der Kultur und der sozialen Beziehungen statt. Prozesse wie Digitalisierung, Globalisierung oder Individualisierung verändern Arbeitswelten und Lebensstile nachhaltig, auch in der Schweiz, welche zum Beispiel viel diverser geworden ist. Diversität bezeichnet die Vielfalt und Verschiedenartigkeit, und damit einhergehend, die Anerkennung und auch Wertschätzung verschiedener Eigenschaften oder Merkmale von Menschen innerhalb einer bestimmten Gruppe oder Organisation. Ursprünglich im Rahmen der US-amerikanischen Bürgerrechtsbewegung entstanden,⁸ umfasst der Begriff mittlerweile ganz unterschiedliche Dimensionen wie zum Beispiel Alter, Geschlecht, ethnische Herkunft, Religion, Weltanschauung, sexuelle Orientierung oder Behinderungen.

Die Schweiz der Nachkriegsjahre war geprägt durch starre und konservative Normen des bürgerlichen Familienmodells. Ab den 1970er Jahren formierten und zeigten sich zunehmend soziale Bewegungen, die neue Ansprüche geltend machten: Nicht nur wollten Jugendliche mehr Selbstbestimmung, die Frauenbewegung forderte mehr Rechte und Gleichstellung für die Frauen. Oft vergessen geht beispielsweise, dass Vergewaltigung in der Ehe erst 2004 vom Antrags- zum Officialdelikt erhoben wurde.⁹ Auch die Schwulen- und Lesbenbewegung gewann an Stärke, Sichtbarkeit und Aktionismus. Wichtige Erfolge konnten ab den 2000er-Jahren in der rechtlichen Gleichstellung und Bekämpfung von Diskriminierung erzielt werden. Mit dem Partnerschaftsgesetz von 2005 wurde z.B. die Eintragung von gleichgeschlechtlichen Partnerschaften ermöglicht, 2021 folgte die Öffnung der Ehe für gleichgeschlechtliche Paare. Weiter wurde die Erhöhung des Schutzalters auf 18 Jahre oder die Abschaffung von Ungleichbehandlung in der Armee erreicht. In den letzten Jahren nahmen darüber hinaus die Sichtbarkeit und Unterstützung weiterer Gruppier-

⁷ BRADFORD (2014).

⁸ VINZ/SCHIEDERIG (2010), 22–23. Auf eine ausführliche Diskussion der verschiedenen Diskurse sowie Abgrenzung zu verwandten Begriffen bzw. Konzepten wird hier verzichtet.

⁹ BBl 2003 6621, 6623, in Kraft seit 1. April 2004 (AS 2024 1403, 1407).

rungen innerhalb der LGBTIQ-Bewegung¹⁰ zu, und damit zusammenhängend, der Kampf gegen Diskriminierung und Gewalt. Anfang dieses Jahres wurde der erste nationale Aktionsplan gegen *Hate Crimes* gegenüber LGBTIQ-Personen verabschiedet.¹¹

Was die Dimension Herkunft betrifft, so haben sich auch im Bereich Migration grössere Veränderungen abgezeichnet. War die Einwanderung in den Jahren nach dem zweiten Weltkrieg geprägt von Arbeitskräften aus dem Süden, welche in der prosperierenden Schweiz dringend gebraucht wurden, bot die Schweiz auch Menschen aus Kriegs- und Krisengebieten Asyl: Menschen flohen aus Sri Lanka, aus dem ehemaligen Jugoslawien, aus Eritrea, Syrien, Afghanistan und Irak, der Ukraine usw. Spätestens mit dem Abkommen zur Personenfreizügigkeit im Jahr 2002 nahm die Einwanderung aus EU-Staaten zu. Weiter stieg der Anteil an Hochqualifizierten kontinuierlich an.¹² Die Schweiz wurde und wird somit internationaler, was den Migrationshintergrund der Bevölkerung betrifft. Im Jahr 2024 wiesen 40.9 % der Schweizer Bevölkerung einen Migrationshintergrund auf,¹³ der Anteil jener Personen ohne Schweizer Pass liegt bei 27 %.¹⁴ In Städten sind die Anteile noch höher, so besitzen z.B. in der Stadt Zürich rund 35 % der Einwohnerinnen und Einwohner keinen Schweizer Pass.¹⁵ Schliesslich haben auch Menschen mit Beeinträchtigungen ihren Platz in der Gesellschaft erkämpft und ihre Ansprüche geltend gemacht.

Mit einer solchen zunehmenden Diversifizierung der Gesellschaft gehen unterschiedliche normative Vorstellungen von Lebensrealitäten einher. Dies hat auch einen Einfluss auf die Arbeit der Polizei. Zum einen gilt es, Aufklärungsarbeit zu leisten und Bedürfnisse abzuholen. Dies hilft präventiv Probleme zu erkennen und proaktiv anzugehen. Hierzu wurden bereits Formate wie «Brückenbauer» (z.B. Stadtpolizei Zürich) entwickelt. Aber auch das Community

¹⁰ Die Abkürzung steht für alle Personen, die lesbisch, schwul (gay), bisexuell, trans, intergeschlechtlich, queer, oder Angehörige irgendeiner anderen sexuellen und/oder geschlechtlichen Minderheit sind, EISNER/HÄSSLER (2025), V.

¹¹ EBG (2026).

¹² NCCR, 2021: <<https://nccr-onthemove.ch/indicators/category/bildung/>>.

¹³ Darunter fallen gemäss Berechnungen vom BfS Personen ausländischer Staatsangehörigkeit und eingebürgerte Schweizerinnen und Schweizer. Ausgenommen sind Personen der 3. Generation (beide Eltern in der Schweiz geboren) sowie gebürtige Schweizerinnen und Schweizer mit Eltern, die beide im Ausland geboren wurden: <<https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/bevoelkerung/migration-integration/nach-migrationssta-tuts.html>>.

¹⁴ Vgl. <<https://www.srf.ch/news/schweiz/bevoelkerung-in-der-schweiz-41-prozent-der-menschen-haben-migrationshintergrund>>.

¹⁵ STEIN (2026), 130.

Policing, die «bürgernahe» Polizeiarbeit, leistet wichtige Dienste, indem sie Kontakte knüpft zu Menschen und Gruppierungen der jeweiligen Einsatzgebiete. Weiter gibt es verschiedene «Runde Tische» zu Themen wie Rassismus oder LGBTIQ, an welchen auch Vertreterinnen und Vertreter von Polizeikorps teilnehmen.

IV. Herausforderungen für die Polizei(-arbeit)

Sozio-kulturelle gesellschaftliche Veränderungen bringen Herausforderungen für die Polizei mit sich, sowohl was die Arbeit mit der Bevölkerung betrifft, als auch, was die Ausgestaltung des Arbeitsalltages innerhalb der Organisation anbelangt. Zum einen zeigen sich neue Kriminalitätsphänomene, beispielsweise im Cyberbereich. Diese verlangen nach Fachwissen und spezifischen Präventionsansätzen. Weiter bringt der Wertewandel neue Delikte im Sinne neuer Straftatbestände hervor, z.B. im Sexualstrafrecht. Um eine korrekte Umsetzung im Polizeialltag zu garantieren, etwa bei der Entgegennahme von Anzeigen oder bei Einvernahmen, werden Schulungen benötigt. Schliesslich ist die Polizei in den Städten durch eine zunehmende Anzahl an Demonstrationen gefordert, deren Klima durch die weltpolitische Lage geschürt wird. Es braucht also immer mehr Wissen, um die Polizeiarbeit im rechtlichen Sinne korrekt ausführen zu können, aber auch die entsprechende Anzahl an Personal, um diese angemessen zu gestalten und die Herausforderungen meistern zu können.

Die Aufgaben der Polizei sind vielseitig und reichen von der Überwachung des Verkehrs und der Prävention über die «Verbrechensaufklärung» durch die Kriminalpolizei bis hin zur alltäglichen Arbeit der Sicherheitspolizei.¹⁶ Dieser Vielschichtigkeit der Polizeiarbeit steht eine verengte Wahrnehmung seitens der Bevölkerung entgegen, welche mehrheitlich nur den öffentlich wahrnehmbaren bzw. sichtbaren Teil der Polizeiarbeit kennt, allen voran der Verkehrs- und der Sicherheitspolizei sowie der Arbeit bei Demonstrationen. Diesem Umstand wird vermehrt entgegengewirkt, indem in den sozialen Medien Einblicke in die tägliche Polizeiarbeit gewährt werden. Verschiedene Polizeikorps pflegen einen aktiven Auftritt auf diversen Kanälen wie Instagram oder Tiktok.

Trotzdem prägt die Wahrnehmung der Polizeiarbeit auf der Strasse nach wie vor das Bild, welches ein Teil der Bevölkerung von der Polizei hat. In diesem Zusammenhang werden unter anderem Vorwürfe laut, dass die Polizei gewisse

¹⁶ Für eine kurze Übersicht: FINK/STAUBLI (2024), 37-39.

Gruppierungen diskriminiere, v.a. im Zusammenhang mit Herkunft, etwa bei Personenkontrollen. Die Polizeiarbeit findet jedoch nicht nur auf der «Vorderbühne», sondern auch auf der «Hinterbühne» statt, bei Tätigkeiten, in welche Aussenstehende keinen Einblick haben.¹⁷ Risikokonstellationen für Diskriminierungen finden sich folglich in verschiedenen polizeilichen Arbeitsbereichen, wie eine Studie aus Deutschland gezeigt hat.¹⁸ Diese werden im Folgenden für den Bereich Einsatz- und Streifendienst kurz zusammengefasst, wo sich drei Konstellationen herauskristallisiert haben:

Erstens, bei der Nutzung polizeilicher Datensysteme (Verdachtsschöpfung): Liegt z.B. bereits ein Eintrag im System vor, wird der kontrollierten Person weniger Vertrauen geschenkt, und es können umfangreichere Massnahmen zum Einsatz kommen, auch wenn keine Indizien für ein tatsächliches, aktuelles Fehlverhalten vorliegen.¹⁹ Die zweite Risikokonstellation für Diskriminierung zeigt sich bei der Weitergabe von Informationen der Einsatzzentrale an die zuständigen Einsatzkräfte. Hier wird das durch Anrufende Geschilderte zusammengefasst und in Kategorien umformuliert weitergegeben, was den Raum für eigene Interpretationen öffnet, beispielsweise basierend auf Erfahrungen (Gefahrenbewertung durch Personentrigger). Dies kann Stereotype verstärken, z.B. bei Einsätzen in sozialen Brennpunkten, und die geplanten Massnahmen im Vorherein beeinflussen (etwa durch eine Machtdemonstration)²⁰. Bei der Lagebesprechung (vor einem Einsatz) schliesslich kann die Einschätzung der Gefährlichkeit einer Situation bzw. einer Person durch informelle Einschätzungen, basierend auf Vorwissen, beeinflusst werden (Gefahrenbewertung durch informelle Glaubwürdigkeitseinschätzung).²¹ Hierbei ist zu beachten, dass Polizeiarbeit geprägt ist von Kategorisierungen. Die Risikokonstellationen sind folglich zu verstehen als eingebettet in Arbeitsprozesse, Bewältigungsstrategien und spezifische Herausforderungen der jeweiligen Arbeitsbereiche.²²

Auch die Polizeiorganisation selbst ist von den gesellschaftlichen Veränderungen in vielfacher Weise betroffen. Mit jüngeren Kohorten an Polizistinnen und Polizisten werden z.B. neue Bedürfnisse an den Polizeiberuf herangetragen, wie der Wunsch nach Vereinbarkeit von Beruf und Familie. Die Umsetzung

¹⁷ GOFFMANN (1983).

¹⁸ JACOBSEN/BERGMANN (2024).

¹⁹ JACOBSEN/BERGMANN (2024), 115 ff.

²⁰ JACOBSEN/BERGMANN (2024), 118 ff.

²¹ JACOBSEN/BERGMANN (2024), 123 ff.

²² JACOBSEN/BERGMANN (2024), 112.

gestaltet sich zuweilen schwierig: Unregelmässige Arbeitszeiten, Schichtmodelle oder kurzfristige Einsätze rund um Demonstrationen, häufig auch an Wochenenden, verlangen nach viel Flexibilität. Die zunehmende gesellschaftliche Vielfalt birgt ausserdem das Risiko von Stereotypisierungen gegenüber Kolleginnen und Kollegen. Innerhalb der Polizei kann das negative Folgen für die Einzelnen nach sich ziehen: Es kann zu Fehleinschätzungen oder Missverständnissen führen, welche sich im Endeffekt in einer tieferen Arbeitszufriedenheit niederschlagen können. Dadurch werden Potenziale nicht voll ausgeschöpft.²³ Gerade im Zusammenhang mit dem Personalmangel im Polizeiwesen wäre es wichtig, dem entgegenzuwirken.

V. Chancen für die Polizei(-arbeit)

Gesellschaften sind keine statischen Gebilde, sondern entwickeln sich stetig weiter. Dies führt nicht nur zu neuen Kriminalitätsformen oder sich verändernden Mustern bei Demonstrationen, es bringt auch neue Normen und Anspruchsgruppen hervor. Auch wenn zuweilen auf Begriffe rund um Diversität mit einer gewissen Gereiztheit reagiert wird: Diversität birgt Chancen, auch für die Polizei.

Die Organisation nach innen betreffend, entlasten Arbeitsmodelle, welche mehr Erholung und Vereinbarkeit von Beruf und Familie erlauben, nicht nur (männliche) Angestellte. Diversität hilft den Polizeiberuf attraktiver zu gestalten und – zumindest langfristig – der Personalknappheit entgegenzuwirken. Auch wenn immer mehr Frauen den Polizeiberuf ergreifen, so sind es mit durchschnittlich schweizweit 25 % immer noch deutlich weniger als Männer.²⁴ Dieser Umstand wird auch bei der Rekrutierung vermehrt berücksichtigt, indem z.B. spezielle Infoveranstaltungen nur für Frauen organisiert werden. Weitere Ideen und Ansätze, um die Polizeiausbildung den sich veränderten Bedürfnissen der jüngeren Generation anzupassen, sind vorhanden. So bietet die Kantonspolizei Bern seit Herbst 2025 als erstes Polizeikorps die Möglichkeit, die Polizeischule in Teilzeit zu absolvieren.²⁵

Die Polizei ist eine hierarchische Organisation. Klare Zuständigkeiten und Befehlswege sind zentral und spielen bei heiklen Situationen, wenn z.B. Gewalt oder Waffen im Spiel sind, eine tragende Rolle. Dem steht eine diversere Or-

²³ GENKOVA, 116.

²⁴ Zahlen von 2021: KKPKS, Best Practices zum Thema «Sensibilisierung von Frauen für den Polizeidienst».

²⁵ NOBS (2024), 4-7.

ganisation im Sinne von mehr Frauen, Menschen mit unterschiedlicher sexueller Orientierung oder Geschlechtsidentität oder Personen mit Migrationshintergrund nicht im Weg. Es bedingt jedoch, dass Gleichberechtigung gelebt und umgesetzt wird. Dafür bedarf es eines Sensoriums für solche Themen und einer gelebten Feedbackkultur. Eine Möglichkeit, die Thematik aktiv anzugehen, besteht in der Form von Diversitätsbeauftragten oder einer Antidiskriminierungsstelle. Solche wurden etwa in gewissen Polizeistellen in Deutschland umgesetzt. Diese sind von Polizistinnen und Polizisten mit Migrationshintergrund besetzt und arbeiten in den Bereichen Beratung, Wissensvermittlung und Prävention.

Was die Diversität in der Gesellschaft betrifft, so werden verschiedene Themen im Schweizer Polizeiwesen zum Teil bereits aktiv angegangen und umgesetzt. Im Bereich Personenkontrollen gibt es z.B. gezielte Schulungen und es bestehen Ansätze wie Bodycams oder die Erfassung von Kontrollen via App, um Fehlverhalten entgegenzuwirken bzw. diesem vorzubeugen. Durch die anonyme Erfassung des Kontrollgrundes in einer App konnten etwa bei der Stadtpolizei Zürich die Anzahl der Personenkontrollen zwischen 2018 und 2024 von über 25'000 auf unter 12'000 gesenkt werden.²⁶

Die Organisation *PinkCop* als unabhängiger Verein für homo-, bi- und transsexuelle sowie intergeschlechtliche Polizistinnen und Polizisten aus der ganzen Schweiz wurde bereits 2008 gegründet. *PinkCop* agiert zum einen als Netzwerk und bietet Unterstützung für ihre Mitglieder an. Zum anderen engagiert sich der Verein aktiv in der Aufklärung und Bekämpfung von homo-, bi-, inter- und transphober Gewalt oder Diskriminierung.²⁷ Solche Bewegungen tragen dazu bei, neuere Kriminalitätssphänomene wie *Hate Crime*²⁸ besser zu verstehen und präventiv dagegen vorgehen zu können. Weiter sind sie aktiv bei der Aufklärung und Sensibilisierung zu solchen Themen, was den Umgang im direkten Kontakt z.B. mit Betroffenen von *Hate Crime* erleichtert. Dies wiederum ist zentral, weil es zur Vertrauensbildung beiträgt. Im Umgang mit der Bevölkerung hat sich nämlich gezeigt, dass Interaktionen mit der Polizei, wel-

²⁶ STEIN (2026), 132.

²⁷ <<https://pinkcop.ch>>.

²⁸ Unter *Hate Crime* oder Hasskriminalität werden alle Straftaten gegen Menschen bezeichnet, die basierend auf Vorurteilen begangen werden, welche auf der (vermuteten oder tatsächlichen) Zuschreibung zu einer Gruppenzugehörigkeit basieren, wie z.B. Ethnie, Religion, sexuelle Orientierung/Geschlechtsidentität oder Behinderung: STAUBLI/GRÜNINGER/HAGMANN (2023), 5.

che positiv erlebt werden im Sinne eines fairen und respektvollen Umgangs, mit einem höheren Vertrauen in die Polizei einhergehen.²⁹

VI. Abschluss

Die Schweizer Bevölkerung bringt der Polizei als einer demokratischen Institution insgesamt ein hohes Vertrauen entgegen. Vertrauen geht einher mit Legitimation der Polizeiarbeit: Wer der Polizei vertraut, stellt deren Arbeit somit weniger in Frage und ist kooperativer in Interaktionen. Vertrauen unterliegt aber einer stetigen Prüfung durch die Menschen, die Einwohnerinnen und Einwohner der Schweiz, und muss deshalb seitens der Polizei immer wieder neu bestätigt und erarbeitet werden. Weiter zeigen sich je nach gesellschaftlicher Gruppierung Unterschiede im Vertrauen. Damit einher gehen unterschiedliche Ansprüche an die Polizeiarbeit, welche sich mit der gesellschaftlichen Diversifizierung vervielfältigen. Die Polizeiarbeit ist aber auch von innen heraus gefordert, z.B. durch sich veränderte Ansprüche jüngerer Generationen von Polizistinnen und Polizisten. Auch hier spielen Vertrauen und Legitimität eine wichtige Rolle. Nehmen Polizistinnen und Polizisten ihre Arbeit als sinnstiftend und zielführend wahr, führt das zu einer höheren Zufriedenheit im Sinne einer Selbst-Legitimation. Dem sollte Rechnung getragen werden, damit Polizistinnen und Polizisten auch in Zukunft ihre Arbeit zufrieden und im Sinne vom Dienst an den Menschen versehen.

Literaturverzeichnis

- BAIER DIRK ET AL., Erwartungen an den Polizeiberuf. Ergebnisse einer Befragung von Aspirantinnen und Aspiranten, Format Magazine 10/2020, 12 ff.
- BRADFORD BEN, Policing and Social Identity: Procedural justice, inclusion and cooperation between police and public, Policing and Society 24/2014, 22 ff.
- EBG, Eidgenössisches Büro für die Gleichstellung von Frau und Mann, Nationaler Aktionsplan gegen Hate Crimes gegenüber LGBTIQ-Personen 2026–2030, Bern 2026.
- EISNER LÉILA/HÄSSLER TABEA, Schweizer LGBTIQ+ Panel: Abschlussbericht 2025, Zürich 2025.
- FINK DANIEL/STAUBLI SILVIA, Polizei in der Schweiz, Chur 2024.
- GENKOVA PETIA, Diversity und Polizei, in: HANS-JÜRGEN LANGE/THOMAS MODEL/MICHAELA WENDEKAMM (Hrsg.), Zukunft der Polizei, Trends und Strategien, Wiesbaden 2019.
- GIDDENS ANTHONY, The consequences of modernity, Stanford 1990.

²⁹ STAUBLI (2017), 134.

- GOFFMANN ERVING, *Wir alle spielen Theater. Die Selbstdarstellung im Alltag*, München 1983.
- JACOBSEN ASTRID/BERGMANN JENS, *Diskriminierungsrisiken in der Polizeiarbeit: Ergebnisse des Forschungsprojektes «Polizeipraxis zwischen staatlichem Auftrag und öffentlicher Kritik. Herausforderungen, Bewältigungsstrategien, Risikokonstellationen»*, Nienburg (Weser) 2024.
- NOBS MARKUS, *Ausbildung: Die Polizeischule im Teilzeit-Pensum*, VSPB Verbandszeitschrift *Police*, Kriens 2024.
- STAUBLI SILVIA, *Police Trust and Legitimacy in Modern Societies: Fairness in Interactions as a Key*, in: MARIO S. STALLER/SVEN KÖRNER/BENNI ZAISER (Hrsg.), *Police Conflict Management, Volume I: Challenges and Opportunities in the 21st Century*, Cham 2023, 15 ff.
- STAUBLI SILVIA, *Trusting the Police: Comparisons across Eastern and Western Europe*, Bielefeld 2017.
- STAUBLI SILVIA/GRÜNINGER ANNA LEA/HAGMANN JONAS, *Benchmark «Hate Crimes»: Erfassung von potentiellen Hassdelikten durch Polizeikorps in der Schweiz, in Deutschland und in Frankreich*, Basel 2023.
- STEIN DANIEL, *Racial Profiling – wie die Stadtpolizei Zürich damit umgeht*, in: JÖRG ARNOLD ET AL. (Hrsg.), *Vom Scheiterhaufen zur Verwahrung – Umgang mit Minderheiten im Strafsystem*, Basel 2026, 129 ff.
- SUNSHINE JASON/TYLER TOM R., *The Role of Procedural Justice and Legitimacy in Shaping Public Support for Policing*, *Law & Society Review*, 37/3, 2003, 513 ff.
- SZVIRCSEV TRESCH TIBOR ET AL., *Sicherheit 2025 – Aussen-, Sicherheits- und Verteidigungspolitische Meinungsbildung im Trend*, Zürich, 2025.
- VINZ DAGMAR/SCHIEDERIG KATHARINA, *Gender und Diversity: Vielfalt verstehen und gestalten*, in: PETER MASSING (Hrsg.): *Gender und Diversity: Eine Einführung*, 2010, 13 ff.

Zur Verwertung von Organoiden: Zwischen persönlichkeitsrechtlichem Kommerzialisierungsverbot und eigentumsrechtlicher Marktlogik

Inesa Fausch*

Organoiden werden als Prototypen menschlicher Organe beschrieben. Die Organoid-Technologie findet bereits Anwendung in verschiedenen Bereichen der Forschung, unter anderem in der Grundlagenforschung, der Krankheitsmodellierung, dem Arzneimittelscreening und der Entwicklung der personalisierten Medizin. In diesem Kontext stellt sich die Frage, ob eine kommerzielle Verwertung von Organoiden möglich ist. Im internationalen und nationalen Recht gibt es Normen, welche die Kommerzialisierung des menschlichen Körpers und seiner Teile untersagen. Sie dienen dem Schutz der Würde und Persönlichkeit der Spenderperson, der Herkunft der dem menschlichen Körper entnommenen Teile sowie öffentlicher Interessen, namentlich der öffentlichen Gesundheit.

Organoiden ahmen spezifische Teile menschlicher Organe nach und könnten daher als abgetrennte Teile des menschlichen Körpers angesehen werden, die von der Kommerzialisierung ausgeschlossen sind, wie beispielsweise Organe. Gleichzeitig handelt es sich bei Organoiden um kommerzialisierbare Produkte, beispielsweise Forschungsinstrumente, die aus den abgetrennten Teilen des menschlichen Körpers gewonnen bzw. entwickelt werden.

Dieser Artikel befasst sich damit, Klarheit über die Möglichkeiten der Kommerzialisierung von aus menschlichen Zellen entwickelten Organoiden zu schaffen.

* Dr. iur. INESA FAUSCH ist Rechtsanwältin und wissenschaftliche Mitarbeiterin/Postdoc am Zentrum für Life Sciences-Recht der Juristischen Fakultät der Universität Basel. Das vorliegende Manuskript wurde während der Tätigkeit der Autorin im Rahmen des SNF NRP79 Projekt «The use of organoids to promote 3Rs under Swiss law» finanziert und abgeschlossen.

Inhalt

I.	Einführung	56
II.	Kommerzialisierung des menschlichen Körpers und seiner Teile	57
	1. Vom Körper zum abgetrennten Körperteil	59
	2. Vom abgetrennten Körperteil zum Produkt	62
III.	Kommerzialisierung von Organoiden	64
	1. Organoide als abgetrennte menschliche Körperteile	64
	2. Organoide als Produkt	65
IV.	Organoiden im Spannungsverhältnis zwischen Persönlichkeits- und Eigentumsrechten	66
	1. Die eigentumsrechtliche Zuordnung von abgetrennten menschlichen Körperteilen	67
	2. Persönlichkeitsrechtliche Fragen bei Produkten aus abgetrennten menschlichen Körperteilen	68
	3. Eigentumsrechtliche Fragen an Produkten aus abgetrennten menschlichen Körperteilen	71
	4. Persönlichkeits- und Eigentumsrechte an Organoiden	72
V.	Schlussfolgerung	74
	Literaturverzeichnis	75

I. Einführung

Die Kommerzialisierung von menschlichen Körperteilen oder abgetrennten Körperteilen, also biologischem Material, ist in vielen Ländern verboten. Auch in der Schweiz darf menschliches biologisches Material¹ nur unentgeltlich gespendet werden. Die unentgeltliche Spende, etwa von Organen, dient dabei vorrangig dem Ziel, den illegalen Organhandel zu unterbinden² sowie die Persönlichkeitsrechte der spendenden Personen zu gewährleisten.³ Die Kommerzialisierung von Produkten, die auf der Verwendung gespendeter biologischer Materialien basieren, ist jedoch nicht verboten und steht im Einklang mit

¹ In dem Text wird der Begriff «*biologisches Material*» als Synonym für abgetrennte menschliche Körperteile verwendet.

² Botschaft des Bundesrates vom 12. September 2001 zum Bundesgesetz über die Transplantation von Organen, Geweben und Zellen (Transplantationsgesetz), BBl 2001, 31, 32, 68, 133.

³ BBl 2001, 133.

dem Schutz der Persönlichkeitsrechte der Spender⁴. Organoide lassen jedoch die vermeintlich klaren Abgrenzungen zwischen freiwilligen und unentgeltlichen Spenden einerseits und kommerziell verwertbaren Produkten andererseits verschwimmen.

Organoide sind mehrzellige, dreidimensionale Strukturen, die aus Stammzellen gewonnen werden. Sie benötigen eine extrazelluläre Matrix und sind in der Lage, Zelltypen, Teile der Organstruktur und Organfunktionen nachzubilden. Aufgrund ihrer Eigenschaften bieten sie ein breites Anwendungsspektrum, darunter die Förderung des 3R-Prinzips (Replace, Reduce, Refine) für Tierversuche, das Wirkstoffscreening und die personalisierte Medizin.⁵ Einerseits könnten Organoide als Teile des menschlichen Körpers angesehen werden, da sie bestimmte Körperteile nachahmen. Andererseits besteht die Möglichkeit, dass Organoide als Produkte aus gespendeten menschlichen Körperteilen betrachtet werden. Die Klassifizierung von Organoiden in eine der zuvor genannten Kategorien hat signifikante Auswirkungen auf ihr Kommerzialisierungspotenzial. Die vorliegende Untersuchung hat zum Ziel, die Klassifizierung von Organoiden zu erörtern und die Zulässigkeit ihrer Kommerzialisierung zu untersuchen. Die vorliegende Analyse fokussiert sich auf das Privatrecht und macht lediglich dort, wo dies unumgänglich ist, sporadisch Bezug auf das öffentliche Recht.

Um mehr Klarheit über die Möglichkeiten der Kommerzialisierung von Organoiden zu erhalten, werden zunächst die Vorschriften und Gründe für das Verbot der Kommerzialisierung der Ausgangsmaterialien untersucht (II). Zweitens wird analysiert, wie Organoide vor diesem Hintergrund zu qualifizieren sind (III), weiter wird das Spannungsverhältnis zwischen Eigentums- und Persönlichkeitsrechten an Organoiden erörtert (IV). Zuletzt werden Schlussfolgerungen gezogen (V).

II. Kommerzialisierung des menschlichen Körpers und seiner Teile

Um mit den Aspekten der Kommerzialisierung von Organoiden zu beginnen, ist es zunächst erforderlich, die Kommerzialisierung ihres Ausgangsmaterials, d.h. menschlicher Zellen (einschliesslich adulter Stammzellen oder induzierter

⁴ Im Text wird die männliche Form verwendet, die sich auf Personen beider Geschlechter bezieht.

⁵ Siehe zum Beispiel, FAUSCH ET AL., 81–99.

pluripotenter Stammzellen⁶) oder Gewebe, die im privatrechtlichen Sinne als abgetrennte menschliche Körperteile bezeichnet werden könnten, zu klären. Die Thematik der Kommodifizierung und Kommerzialisierung abgetrennter menschlicher Körperteile ist sowohl für Akademiker als auch Praktiker seit Jahrhunderten von Relevanz.⁷ Der Begriff der Kommodifizierung ist komplex und umfasst die Idee, dass etwas wie eine Sache behandelt wird, obwohl es eigentlich nicht so behandelt werden sollte oder etwas anderes ist.⁸ In der Diskussion über abgetrennte biologische Materialien ist zu berücksichtigen, dass diese unter bestimmten Voraussetzungen als zulässig kommodifiziert gelten können und rechtlich als Sachen eingeordnet werden können.⁹ In der Praxis erwerben Dritte solche biologischen Materialien und stellen daraus Produkte her, was zu einer «Kommodifizierung» führt.¹⁰ Diese Kommodifizierung biologischer Materialien bedeutet jedoch nicht zwangsläufig eine Kommodifizierung der Person, von der das Material stammt.¹¹ Die Begriffe «Kommodifizierung» und «Kommerzialisierung» sind nicht synonym. Die Kommerzialisierung eines Gegenstandes ist nicht automatisch an dessen Kommodifizierung geknüpft. Dies impliziert, dass biologisches Material, selbst nach seiner Trennung vom menschlichen Körper, zwar kommodifiziert werden kann, jedoch nicht zwingend einer kommerziellen Verwertung unterliegen muss. In diesem Sinne bezeichnet Kommerzialisierung den Prozess, durch den etwas, das keinen wirtschaftlichen Wert hat, einen wirtschaftlichen Wert erhält, der andere soziale Werte ersetzen kann.¹² Biologisches Material, das vom menschlichen Körper abgetrennt wurde und auch nicht wieder angefügt werden kann¹³, kann als eine Art kommodifizierter Gegenstand betrachtet werden. Obwohl er anfänglich keinen Geldwert besitzt, hat es das Potenzial, diesen zu erlangen und somit zu einer kommerziellen Ware zu werden¹⁴, d.h. zum Zwecke der Gewinnerzielung käuflich oder verkäuflich zu sein und gehandelt zu werden.¹⁵

⁶ Induzierte pluripotente Stammzellen (iPS-Zellen) sind somatische Zellen, die künstlich in einen embryonalen Stammzellen-ähnlichen Zustand umprogrammiert wurden. Dadurch können sie sich in jeden beliebigen Zelltyp des Körpers differenzieren. Mehr dazu siehe, zum Beispiel, YE ET AL.

⁷ SHARP, 287–328.

⁸ QUIGLEY, 26.

⁹ QUIGLEY, 26.

¹⁰ QUIGLEY, 27; KLIEMT, 106.

¹¹ QUIGLEY, 27.

¹² LEVESQUE, 1–5.

¹³ ESSERT, 278.

¹⁴ QUIGLEY, 27.

¹⁵ TAUPITZ, 3. Laut TAUPITZ sollte der Begriff «Gewinn» jedoch nicht auf geldwerte Vorteile beschränkt werden, so dass auch jede andere Form von Vermögensvorteilen einbezogen wer-

Für diese Vorgänge gelten sowohl auf internationaler als auch auf nationaler Ebene aber verschiedene Einschränkungen.

1. Vom Körper zum abgetrennten Körperteil

Zahlreiche Normen befassen sich mit der Kommerzialisierung und deren Verbot in Bezug auf menschliche Körper und abgetrennte menschliche Körperteile. Ist der lebende menschliche Körper aber keine Sache, sind daran auch keine Eigentumsrechte möglich.¹⁶ Durch die *Abtrennung* einzelner körperlicher Substanzen oder Teile wird die geschützte physische Einheit des menschlichen Körpers aufgelöst.¹⁷ Solche abgetrennten Körperteile können demnach zumindest wieder als Sachen¹⁸ denkbar werden¹⁹, ausser in dem Fall, dass sie nach der Abtrennung unmittelbar wieder an denselben Körper angefügt oder in diesen integriert werden. In diesen Fällen werden die abgetrennten menschlichen Körperteile in der Regel nicht als Sachen behandelt.²⁰

Der internationale Rechtsrahmen verbietet einheitlich die Entnahme von menschlichen Körperteilen, Organen, Zellen oder Geweben gegen Entgelt.²¹ Weniger homogen ist die Rechtslage bei den Einzelheiten der Kommerzialisie-

den sollte. Da der Autor den Begriff nicht genau beschreibt, gehen wir davon aus, dass der Begriff «Vermögensvorteil» jeden Gewinn oder Vorteil in Form von Eigentum, kommerziellen Interessen oder irgendetwas anderem, dessen primäre Bedeutung ein wirtschaftlicher Gewinn ist, umfassen könnte. Der Klarheit halber würden wir Kosten, die dem Spender im Zusammenhang mit der Spende entstehen (z.B. Krankenhausaufenthalt), nicht als Vermögensvorteil betrachten.

¹⁶ BÜCHLER/DÖRR, 381–386 f.; MICHEL, 495.

¹⁷ BÜCHLER/DÖRR, 381–386 f.; MICHEL, 495.

¹⁸ In der Schweiz geht die Lehre davon aus, dass die vom menschlichen Körper abgetrennten Teile ab dem Zeitpunkt des Todes oder der Abtrennung eine bewegliche Sache im Sinne von Art. 713 ZGB darstellen, d.h. «Gegenstand der beweglichen Sache sind die körperlichen Sachen, die ihrer Natur nach beweglich sind». Mehr dazu DUCOR, 262; BSK ZGB-WOLF, Art. 641 Rz. 18; BÜCHLER/DÖRR, 388; STEINAUER, Rz. 27; Rz. 66–68, 28–29; BK ZGB-MEIER-HAYOZ, Syst. Teil, Rz. 132; KÄLIN, 84 ff.; Stämpflis Handkommentar HFG-KARAVAS, Art. 9 Rz. 20.

¹⁹ BÜCHLER/DÖRR, 381–386 f.; MICHEL, 495.

²⁰ BK ZGB-GRAHAM-SIEGENTHALER, Allgemeine Bestimmungen zu Art. 641–654a ZGB Rz. 297.

²¹ Abs. 132, EUROPARAT, Erläuternder Bericht zu dem Übereinkommen Zum Schutz der Menschenrechte und der Menschenwürde Im Hinblick auf die Anwendung von Biologie und Medizin: Übereinkommen über Menschenrechte und Biomedizin; Art. 3, Charta der Grundrechte der Europäischen Union; Leitprinzip Nr. 5 WHO-Leitprinzipien für die Transplantation von menschlichen Zellen, Geweben und Organen; Art. 3 (5) Verordnung (EU) 2024/1938 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 13. Juni 2024 über Qualitäts- und Sicherheitsstandards für zur Verwendung beim Menschen bestimmte Substanzen menschlichen Ursprungs und zur Aufhebung der Richtlinien 2002/98/EG und 2004/23/EG, ABI L, 2024/1938, 17. Juli 2024.

rung menschlicher Körperteile. Während einige Rechtsakte die Kommerzialisierung menschlicher Körperteile in jedem Kontext untersagen, beschränken andere die Kommerzialisierung lediglich im Kontext der Transplantation.

Eines der wichtigsten Dokumente, das sich auf die Kommerzialisierung abgetrennter menschlicher Körperteile bezieht, ist das von den meisten europäischen Ländern ratifizierte Übereinkommen zum Schutz der Menschenrechte und der Menschenwürde im Hinblick auf die Anwendung von Biologie und Medizin: «Übereinkommen über Menschenrechte und Biomedizin» oder «Oviedo-Konvention» (im Folgenden: Oviedo-Konvention).²² Art. 21 der Oviedo-Konvention bestimmt, dass der menschliche Körper und seine Teile nicht zur Erzielung finanziellen Gewinns verwendet werden dürfe²³ entsprechend unterliegt die Spende in europäischen Staaten sowie in der Schweiz²⁴ grundsätzlich dem Prinzip der Unentgeltlichkeit.

Im erläuternden Bericht werden Ausnahmen genannt, wann ein finanzieller Gewinn legitim ist. Dazu gehören technische Handlungen (Probenentnahme, Tests, Pasteurisierung, Fraktionierung, Reinigung, Lagerung, Kultur, Transport usw.), die auf der Grundlage dieser menschlichen biologischen Materialien durchgeführt werden.²⁵ Gleiche Bestimmungen gelten auch in der Schweiz.²⁶

²² Die meisten Mitgliedstaaten des Europarats hatten den Vertrag Nr. 164 ratifiziert, jedoch nicht alle. Zu den Staaten ohne Ratifikation gehörten beispielsweise Belgien, Österreich, Deutschland und die Niederlande, EUROPARAT, Unterschriften und Ratifikationsstand des Vertrags 164 (Übereinkommen zum Schutz der Menschenrechte und der Menschenwürde im Hinblick auf die Anwendung von Biologie und Medizin: Übereinkommen über Menschenrechte und Biomedizin [SEV Nr. 164]). Entsprechend ist die Richtlinie 2010/45/EU, welche auf das Übereinkommen verweist, nur für die Länder verbindlich, die es ratifiziert haben.

²³ Ebenso ist das Verbot der Kommerzialisierung in der Präambel des Zusatzprotokoll zum Übereinkommen über Menschenrechte und Biomedizin bezüglich der Transplantation von menschlichen Organen und Gewebe (SEV Nr. 186) betreffend die Transplantation von Organen und Geweben menschlichen Ursprungs verankert: «In der Erkenntnis, dass es bei der Erleichterung der Transplantation von Organen und Geweben im Interesse der Patienten in Europa notwendig ist, die Rechte und Freiheiten des Einzelnen zu schützen und die Kommerzialisierung von Teilen des menschlichen Körpers zu verhindern, die bei der Beschaffung, dem Austausch und der Zuteilung von Organen und Geweben verwendet werden».

²⁴ Art. 119a Abs. 3 der Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18. April 1999 (BV, SR 101); Art. 9 des Bundesgesetzes über die Forschung am Menschen vom 30. September 2011 (Humanforschungsgesetz, HFG, SR 810.30); Art. 6 des Bundesgesetzes über die Transplantation von Organen, Geweben und Zellen vom 8. Oktober 2004 (Transplantationsgesetz, SR 810.21).

²⁵ Abs. 132 Erläuternder Bericht.

²⁶ Art. 7 Transplantationsgesetz.

Gesetzestexte unterscheiden zwischen der Kommerzialisierung und ihren Ausnahmen, wobei massgeblich ist, zu welchem Zweck entnommene menschliche Körperteile verwendet werden. So ist insbesondere die Erzielung finanzieller Gewinne aus der Verwendung menschlicher Zellen, Gewebe und Organe zu Transplantationszwecken untersagt, wie dies etwa in der Oviedo-Konvention, Art. 3 der Charta der Grundrechte der Europäischen Union (2000/C 364/01), den Leitprinzipien der Weltgesundheitsorganisation (WHO)²⁷, sowie der Präambel Abs. 19 der Richtlinie 2010/45/EU²⁸ festgelegt ist. In der Schweiz geht das Kommerzialisierungsverbot über den Bereich der Transplantation von Organen (Art. 119a Abs. 3 BV), Zellen und Geweben hinaus und erfasst auch spezifische menschliche biologische Materialien, insbesondere menschliche Keimzellen (Spermien und Eizellen) sowie aus Embryonen gewonnene Produkte (Art. 119 Abs. 2 lit. e BV)²⁹. Andere Bereiche, in denen solche Körpermaterialien verwendet werden könnten, wie z.B. die Diagnostik oder die personalisierte Medizin, bleiben im internationalen Rechtsrahmen unangetastet. In einigen Fällen werden Lücken in der nationalen Gesetzgebung geschlossen, indem ausdrücklich festgelegt wird, dass das Verbot der Kommerzialisierung von abgetrennten menschlichen Körperteilen nur für Transplantationen gilt und nicht für andere Bereiche wie beispielsweise die Forschung.³⁰ Auch in der Schweiz gibt es nach Art. 118b der Bundesverfassung keine weiteren ausdrücklichen Verbote für die Kommerzialisierung der weiteren Verwendung von gespendeten biologischen Materialien in der Forschung.³¹

²⁷ Leitprinzip Nr. 5 WHO-Leitprinzipien.

²⁸ Der Richtlinie 2010/45/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 7. Juli 2010 über Qualitäts- und Sicherheitsstandards für zur Transplantation bestimmte menschliche Organe, ABl L 189 vom 22. Juli 2010, 1 ff.

²⁹ Art. 21, Art. 31 Abs. 2 des Bundesgesetzes über die medizinisch unterstützte Fortpflanzung vom 18. Dezember 1998 (Fortpflanzungsmedizinengesetz, FMedG, SR 810.11); Art. 4 des Bundesgesetzes über die Forschung an embryonalen Stammzellen vom 19. Dezember 2003 (Stammzellenforschungsgesetz, StFG, SR 810.31).

³⁰ Zum Beispiel in Deutschland, gilt das Kommerzialisierungsverbot nur für die *Heilbehandlung*, nicht aber für die Forschung Art. 17 Abs. 1 Gesetz über die Spende, Entnahme und Übertragung von Organen und Geweben (Transplantationsgesetz – TPG, BGBl 2206); TAUPITZ, 4.

³¹ Weitere explizite Kommerzialisierungsverbote gibt es auf Verfassungsebene nicht, insbesondere nicht im Bereich der Humanforschung gemäss Art. 118b BV, obwohl der Vorentwurf noch ein Kommerzialisierungsverbot enthielt (Vorentwurf Art. 118b Abs. 2 lit. d BV). Die Bestimmung wurde jedoch gestrichen. Botschaft des Bundesrates vom 21. Oktober 2009 zum Bundesgesetz über die Forschung am Menschen, BBl 2009, 6713 ff., 6728, 6731; Stämpflis Handkommentar HFG-KARAVAS, Art. 9 Rz. 10.

2. Vom abgetrennten Körperteil zum Produkt

Im Gegensatz zu abgetrennten menschlichen Körperteilen unterliegen daraus entstandene Produkte grundsätzlich keinen rechtlichen Beschränkungen. Produkte aus menschlichen biologischen Materialien³² sind solche, bei denen das biologische Material durch Fachkenntnisse, z.B. durch substanzielle Bearbeitung³³ und Standardisierung³⁴, so verändert wird, dass es nicht mehr dem ursprünglichen Material entspricht und meistens nicht dem Zweck, dem der Spender gedient hat.

Diese Aussage lässt sich exemplarisch anhand von Arzneimitteln für neuartige Therapien (ATMP)³⁵ veranschaulichen. In der Schweiz werden diese Produkte auch als Transplantatprodukte (TpT) bezeichnet.³⁶ In der EU aber auch in der Schweiz werden ATMPs als Arzneimittel klassifiziert, die aus substanziell bearbeiteten Zellen und Geweben bestehen³⁷ und beim Empfänger nicht die gleiche Funktion erfüllen wie beim Spender.³⁸ Im Falle von ATMPs ist eine unentgeltliche Spende der verwendeten Gewebe und Zellen³⁹, also der Aus-

³² Der Begriff «*biologisches Material*» bezeichnet Zellen und Gewebe, die rechtlichem Schutz unterliegen; hiervon ausgenommen sind nachwachsende und regenerationsfähige Materialien – insbesondere Haare und Nägel – sowie Stoffe, die als biologischer Abfall eingeordnet werden. Mehr dazu DOSCH, 106, 119; SGK BV-SCHWEIZER/SCHOTT, Art. 119a Rz. 46; SEV Nr. 186. Abs. 133, Erläuternder Bericht; PETRINI, 87–96.

³³ Swissmedic definiert den Begriff «substanzielle Bearbeitung», SWISSMEDIC, Umgang mit Geweben und Zellen.

³⁴ Im Transplantationsgesetz ist jedoch nicht festgelegt, was unter «standardisiert» zu verstehen ist. Dieser Begriff muss also genau definiert werden, damit die Firmen ihre Produkte klassifizieren können. Swissmedic und das Bundesamt für Gesundheit haben deshalb beschlossen, sich an der europäischen Verordnung 1394/2007/EG über Arzneimittel für neuartige Therapien zu orientieren, die für neuartige Therapien bestimmt sind. Gewebe und Zellen, die erheblich manipuliert wurden, um die biologischen Merkmale, physiologischen Funktionen oder strukturellen Eigenschaften zu erreichen, die für die beabsichtigte Regeneration, Reparatur oder den Ersatz relevant sind, werden daher als Transplantatprodukte eingestuft. Eine Kultivierung mit Zellexpansion wird beispielsweise als wesentliche Manipulation betrachtet. Für weitere Informationen siehe: SWISSMEDIC, Umgang mit Geweben und Zellen.

³⁵ Verordnung (EG) Nr. 1394/2007 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 13. November 2007 über Arzneimittel für neuartige Therapien und zur Änderung der Richtlinie 2001/83/EG und der Verordnung (EG) Nr. 726/2004, ABl L 324 vom 10. Dezember 2007, 121 ff.

³⁶ ATMPs und TPTs werden sie im vorliegenden Text einheitlich als ATMPs bezeichnet.

³⁷ Swissmedic definiert den Begriff «substanzielle Bearbeitung», SWISSMEDIC, Umgang mit Geweben und Zellen.

³⁸ Art. 2 Abs. 1 Verordnung (EG) Nr. 1394/2007.

³⁹ Präambel Abs. 14 und 15, Art. 3 Verordnung (EG) Nr. 1394/2007; Art. 7 Abs. 2 lit. b Transplantationsgesetz.

gangsmaterialien, erforderlich. Allerdings unterliegen die ATMPs⁴⁰ selbst keinem Kommerzialisierungsverbot und können, wie alle anderen Arzneimittel, auf den Markt gebracht werden. Ein Beispiel hierfür ist die in der Schweiz zugelassene ATMP-CAR-T-Zelltherapie mit dem Namen Kymriah.⁴¹ Das ATMP enthält den Wirkstoff Tisagenlecleucel, bestehend aus genetisch veränderten weissen Blutkörperchen. Im Rahmen einer CAR-T-Zelltherapie erfolgt eine Blutentnahme beim Patienten. Das Blut ist dabei als biologisches Material zu betrachten, das der Spende unterliegt. Im Rahmen des Verfahrens werden die im Blut enthaltenen T-Zellen isoliert und mit Chimären Antigenrezeptoren (CAR) umprogrammiert. Das resultierende Produkt wird dem Patienten im Anschluss injiziert, mit dem Ziel, die Krebszellen zu bekämpfen.⁴² Die nicht programmierten Blutzellen erfüllen demnach nicht dieselbe Funktion bei Blutspendern bzw. Spendern des Ausgangsmaterials wie bei Patienten, die eine CAR-T-Therapie erhalten. Infolgedessen wird das Produkt als ATMP eingestuft und könnte kommerzialisieren werden. Schliesslich werden aus menschlichem biologischem Material Produkte hergestellt – etwa ATMPs⁴³ oder Forschungsinstrumente⁴⁴, wie Zelllinien, die im Wirkstoffscreening eingesetzt werden⁴⁵ –, fallen diese nicht mehr unter die im Transplantationsgesetz definierte Kategorie von Zellen, Geweben oder Organen.⁴⁶ Materialien, die keinen Transplantationszwecken dienen, sind daher nicht ohne Weiteres von einer kommerziellen Verwertung ausgeschlossen⁴⁷, da sie ausserhalb des Regelungsbereichs des Organhandels liegen.⁴⁸

Zusammenfassend lässt sich konstatieren, dass Produkte aus abgetrennten menschlichen Körperteilen sowohl auf EU-Ebene als auch in der Schweiz einer Kommerzialisierung unterliegen. Dabei ist festzustellen, dass entweder keine Regeln festgelegt sind, die Kommerzialisierung aber akzeptiert und nicht per se verboten ist, wie im Falle von Forschungsinstrumenten (z.B. Zelllinien⁴⁹),

⁴⁰ BBl 2001, 138–139.

⁴¹ SWISSMEDIC, Kymriah™, Zellsuspension zur Infusion (Tisagenlecleucelum).

⁴² Siehe zum Beispiel ZÜRICH, CAR-T-Zelltherapie (Krebsbehandlung mit veränderten Zellen).

⁴³ Art. 7 Abs. 2 lit. b Transplantationsgesetz.

⁴⁴ SWISSETHICS, 3–4; BBl 2009, 8100.

⁴⁵ WEI ET AL., 504–516.

⁴⁶ FAUSCH, 15–17; BBl 2001, 134–136.

⁴⁷ Art. 7 Abs. 2 lit. b Transplantationsgesetz; SWISSETHICS, 3–4; BBl 2009, 8100.

⁴⁸ BBl 2001, 138: «Verboten ist weiter, menschliche Organe, Gewebe oder Zellen zu entnehmen oder zu transplantieren, wenn diese mit Geld oder durch Gewährung von Vorteilen erworben worden sind (Abs. 1 lit. b). Diese Bestimmung soll gerade im Hinblick auf den Mangel an verfügbaren Organen verhindern, dass die gesundheitliche Notlage kranker Menschen ausgenützt wird».

⁴⁹ Siehe zum Beispiel, SCIENTIFIC, T-REX™-HeLa Cell Line.

oder dass besondere Regeln gelten, wie für Arzneimittel, i.e. Transplantatprodukte (z.B. Kymriah⁵⁰).

III. Kommerzialisierung von Organoiden

1. Organoide als abgetrennte menschliche Körperteile

In der Schweiz wird – wie gezeigt – einerseits zwischen Zellen, Geweben und Organen *selbst* differenziert sowie andererseits zwischen *Produkten* aus menschlichen Zellen, Geweben und Organen.⁵¹ Für beide Kategorien sind unterschiedliche Regelungen vorgesehen, die auch Fragen der Kommerzialisierung betreffen. Daher ist zu klären, in welche dieser Kategorien Organoide einzuordnen sind, zumal die Gesetzgebung selbst hierzu keinen ausdrücklichen Anhaltspunkt enthält.

Unter Berücksichtigung des vorliegenden Begriffs und des spezifischen Verwendungszwecks erscheint es aus naturwissenschaftlicher Perspektive unangemessen, Organoide wie menschliche Organe zu behandeln und entsprechend zu regulieren. Organoide repräsentieren im Gegensatz zu menschlichen Organen lediglich einen sehr kleinen Teil eines menschlichen Organs und sind nicht in der Lage, die normalen und komplexen Funktionen der einzelnen Organe originalgetreu nachzubilden.⁵² Darüber hinaus fehlen Organoiden essentielle In-vivo-Merkmale wie eine definierte Körperachse, ein funktionierendes Immunsystem und vollständige physiologische Netzwerke.⁵³ Konsequenterweise darf die Bezeichnung Organoid nicht mit dem Begriff «menschliches Organ» gleich gesetzt werden. Die für die Kommerzialisierung menschlicher Organe geltenden Gesetze sind nicht ohne Weiteres auf Organoide anwendbar.⁵⁴

Eine andere Möglichkeit wäre, Organoide mit ihren Ausgangsmaterialien, Geweben und Zellen, zu vergleichen. Der Begriff Organoid bezieht sich auf Zellen, die in einer definierten dreidimensionalen (3D) Umgebung *in vitro* wachsen, um Zellcluster zu bilden, die sich selbst organisieren und in funktionelle Zelltypen differenzieren und so die Struktur und Funktion eines Organs *in vivo* rekapitulieren.⁵⁵ In der Natur kommen Organoide aber nicht vor und können

⁵⁰ MÖCKLI, 350'000 Franken pro Patient: So viel kostet die neue Novartis-Krebstherapie.

⁵¹ FAUSCH, 15.

⁵² LEHMANN ET AL., 1129–1137.

⁵³ LEHMANN ET AL., 1129–1137.

⁵⁴ FAUSCH, 14 ff.

⁵⁵ JENSEN/LITTLE, 1255–1270.

keine Zellen und Gewebe darstellen. Ausserdem sind Organoide viel komplexer und erfüllen nicht die gängige Definition von «Zellen», d.h. «einer einzelnen Zelle, einer unstrukturierten Zellmasse oder einer Zellsuspension, die ausschliesslich aus demselben Zelltyp besteht»⁵⁶ oder «Gewebe», d.h. «einer strukturierten Vereinigung von Zellen, die aus demselben oder verschiedenen Zelltypen bestehen und eine gemeinsame Funktion im Körper haben».⁵⁷ Bei Organoiden handelt es sich nicht um ursprüngliche Zellen oder Gewebe, sondern um daraus erzeugte Strukturen, ähnlich wie es bei induzierten pluripotenten Stammzellen (iPSc) der Fall ist. Sowohl Organoide als auch iPSc können aus adulten Zellen⁵⁸ als Ausgangsmaterial erzeugt und als biologisches Material⁵⁹ eingestuft werden, das vom menschlichen Körper abgetrennt wurde⁶⁰ und hauptsächlich als Forschungsinstrument verwendet wird.⁶¹ Daraus folgt, dass Organoide weder als Organe, Zellen noch Gewebe zu qualifizieren sind und ihre Kommerzialisierung aus dieser Perspektive folglich nicht beschränkt ist.

2. Organoide als Produkt

Organoide sind weder menschliche Körper noch abgetrennte Körperteile *per se*, weshalb eine weitere Klarstellung erforderlich ist. DUCOR⁶² hat in seinen Arbeiten zwei Kategorien von abgetrennten menschlichen Körperteilen identifiziert, denen er einen unterschiedlichen Status zuordnet.

Zu einer Kategorie gehören Sachen, die, obwohl sie vom menschlichen Körper getrennt sind, mit ihm verbunden bleiben. Er schlägt vor, dass zur Transplantation vorgesehene Organe, biologische Proben und Keimzellen unter diese Klassifizierung fallen sollen. Diese Objekte könnten, obwohl sie Sachen sind, von der Kommerzialisierung ausgeschlossen werden, um die Menschenwürde, die Persönlichkeitsrechte und das öffentliche Interesse zu schützen.⁶³

Gemäss DUCOR⁶⁴ umfasst die andere Kategorie Sachen menschlichen Ursprungs. Er argumentiert, dass diese Sachen sich in einem sehr weit entfernten Zustand von ihren Ausgangsmaterialien befinden und dass ihr Schicksal

⁵⁶ Art. 3 Transplantationsgesetz.

⁵⁷ Art. 3 Transplantationsgesetz.

⁵⁸ YE ET AL.; JENSEN/LITTLE, 1255–1270.

⁵⁹ CHMUREC, 53–64.

⁶⁰ FAUSCH, 7.

⁶¹ SWISSETHICS, 3–4.

⁶² DUCOR, 262.

⁶³ DUCOR, 262.

⁶⁴ DUCOR, 262 ff.

weder die Menschenwürde noch die Persönlichkeitsrechte der Spender der Ausgangsmaterialien bedroht. Er führt Beispiele an, die fremde Elemente umfassen, die vom menschlichen Körper entfernt wurden, wie Haare oder Nägel. Darüber hinaus werden Produkte genannt, die aus menschlichem biologischem Material bestehen, dessen Natur durch menschlichen Eingriff so modifiziert wurde, dass es zu einer «anderen Sache» geworden ist. Zu den Beispielen zählen standardisierte Transplantate sowie bestimmte unsterbliche Zelllinien menschlichen Ursprungs.⁶⁵ Diese Sachen menschlichen Ursprungs bedürften keines besonderen Schutzes, würden als Sache betrachtet und könnten vermarktet werden.

Eine eindeutige Kategorisierung der Organoide gestaltet sich als Herausforderung. Obgleich sie typischerweise entweder als vermarktbar⁶⁶ Sachen menschlichen Ursprungs, wie etwa Forschungsinstrumente oder als ATMPs⁶⁷ Anwendung finden, soll diese Verwendung einer kritischen Betrachtung unterzogen werden, zumal sich Organoide in einem Spannungsfeld zwischen Persönlichkeits- und Eigentumsrechten befinden, was ihre Vermarktung beeinflussen kann.

IV. Organoide im Spannungsverhältnis zwischen Persönlichkeits- und Eigentumsrechten

Die Kommerzialisierung von Produkten, die aus menschlichem biologischem Material gewonnen werden, erfordert eine sorgfältige Abwägung zwischen den Persönlichkeitsrechten der Spender von entnommenen menschlichen Körperteilen (Art. 27-28 ZGB)⁶⁸ und den Eigentumsrechten an abgetrennten menschlichen Körperteilen (Art. 641 ZGB) und an Produkten, die aus diesen Körperteilen «hergestellt» wurden (Art. 726 Abs. 1 ZGB).

In diesem Teil ist zu prüfen, ob an Organoiden Persönlichkeits- und/oder Eigentumsrechte bestehen. Dies ist ein wesentlicher Aspekt für die Bestimmung ihres kommerziellen Potenzials. Zunächst ist jedoch der Umfang der Rechte zu klären, die für abgetrennte menschliche Körperteile sowie für daraus hergestellte kommerzialisierbare Produkte gelten.

⁶⁵ DUCOR, 263.

⁶⁶ SWISSETHICS, 3.

⁶⁷ FAUSCH, 18.

⁶⁸ INDERKUM, 25 ff.

1. Die eigentumsrechtliche Zuordnung von abgetrennten menschlichen Körperteilen

Nach schweizerischem Recht werden vom Körper abgetrennte menschliche Körperteile grundsätzlich als Sachen eingestuft⁶⁹, wengleich es einige Ausnahmen gibt, beispielsweise Embryonen.⁷⁰ Eine ausgereifte dogmatische Position zu den Eigentumsrechten an abgetrennten menschlichen Körperteilen fehlt dem schweizerischen Recht jedoch, insbesondere im Hinblick auf die Übertragung des Eigentums.⁷¹ Eine Position lehnt die Existenz von Eigentum gänzlich ab und stuft abgetrennte menschliche Körperteile als herrenlos ein.⁷² Nach dieser Auffassung sollte die rechtliche Kontrolle über abgetrennte Körperteile nicht auf Eigentumsrechte beschränkt sein, sondern vielmehr durch Persönlichkeitsrechte geregelt werden.⁷³

Eine andere Position, die von den meisten Autoren vertreten wird, geht davon aus, dass das Eigentum bei der Person verbleibt, von deren Körper das Material stammt.⁷⁴ Sie befürwortet die Anwendung des *Substanzialprinzips*. Demzufolge ist der Eigentümer des ursprünglichen Gegenstands auch Eigentümer seiner natürlichen Früchte (Art. 643 Abs. 1 ZGB).⁷⁵ In Bezug auf regenerierbare Körperteile wie Haare könnten die allgemeinen Grundsätze des *Substanzialprinzips* im Privatrecht herangezogen werden, um bei Fehlen spezifischer gesetzlicher Regelungen die üblichen eigentumsrechtlichen Konzepte anzuwenden.⁷⁶ Diese Ansicht findet jedoch keine ausdrückliche Begründung in Bezug auf andere vom menschlichen Körper abgetrennte Teile, wie beispielsweise Zellen oder Gewebe, die durch öffentlich-rechtliche Bestimmungen⁷⁷ stark reguliert sind.⁷⁸ Leider wurde in der Schweiz noch kein dogmatischer Rahmen⁷⁹,

⁶⁹ KARAVAS, Körperverfassungsrecht, 86 ff.; BSK ZGB II-WIEGAND, vor Art. 641 ff. Rz. 18.

⁷⁰ KARAVAS, Körperverfassungsrecht, 87 ff.; BSK ZGB II-WIEGAND, vor Art. 641 ff. Rz. 18.

⁷¹ KÄLIN, 89.

⁷² KÄLIN, 89.

⁷³ FORKEL, 593–599; KÄLIN, 89.

⁷⁴ BSK ZGB II-WIEGAND, vor Art. 641 ff. Rz. 18; Stämpfli Handkommentar HFG-KARAVAS, Art. 9 Rz. 207, Rz. 20; BK ZGB-GRAHAM-SIEGENTHALER, Allgemeine Bestimmungen zu Art. 641–654a ZGB Rz. 297.

⁷⁵ Stämpfli Handkommentar HFG-KARAVAS, Art. 9 Rz. 207, Rz. 20; BK ZGB-GRAHAM-SIEGENTHALER, Allgemeine Bestimmungen zu Art. 641–654a ZGB Rz. 297.

⁷⁶ BK ZGB-GRAHAM-SIEGENTHALER, Allgemeine Bestimmungen zu Art. 641–654a ZGB Rz. 303.

⁷⁷ HFG; Transplantationsgesetz; FMedG.

⁷⁸ BK ZGB-GRAHAM-SIEGENTHALER, Allgemeine Bestimmungen zu Art. 641–654a ZGB Rz. 304.

⁷⁹ KÄLIN, 89.

für die Übertragung des Eigentums an solchen abgetrennten menschlichen Körperteilen entwickelt.⁸⁰

Die Diskrepanzen in Bezug auf die Eigentumsrechte und die Übertragung einzelner Körperteile können nicht ausschliesslich unter dem Aspekt des Eigentumsrechts interpretiert werden, da sie gleichzeitig Persönlichkeitsrechte involvieren.⁸¹ Der Schutz dieser Rechte erfolgt primär durch das Erfordernis der informierten Einwilligung, wie es im zivilrechtlichen Persönlichkeitsschutz (Art. 28 ZGB) und beispielsweise im Humanforschungsgesetz⁸² sowie in den damit verbundenen Rechtsvorschriften festgelegt ist.

2. Persönlichkeitsrechtliche Fragen bei Produkten aus abgetrennten menschlichen Körperteilen

Entnommene menschliche Körperteile stehen unter dem Schutz der Persönlichkeit der Spenderperson. Geschützt wird dabei nicht das entnommene Material an sich, sondern die persönliche Verbindung der Spenderin oder des Spenders zu diesem Material.⁸³ Das Persönlichkeitsrecht dient insgesamt dem Schutz der *körperlichen* (physischen) und *psychischen* Integrität der betroffenen Person.⁸⁴

Die *körperliche Integrität* bildet seit jeher den Kern des gesetzlich geregelten Persönlichkeitsschutzes und schützt, als ausschliesslich natürlichen Personen zustehendes Rechtsgut, Leben und Gesundheit.⁸⁵ Die Verwendung von abgetrennten Körperteilen als biologisches Material, ohne Zustimmung des Spenders, könnte die Verletzung der körperlichen Integrität bedeuten.⁸⁶

Die *psychische Integrität* gewährleistet die Unversehrtheit des seelisch-geistigen Wohlbefindens, einschliesslich Gedanken, Gefühle und der Freiheit zur

⁸⁰ Mehrere Autorinnen und Autoren kritisieren die Qualifikation der Übertragung getrennter menschlicher Körperteile als Dereliktion, ohne jedoch alternative rechtliche Konstruktionen vorzuschlagen. Siehe beispielsweise BSK ZGB II-WIEGAND, vor Art. 641 ff. Rz. 19; BK ZGB-GRAHAM-SIEGENTHALER, Allgemeine Bestimmungen zu Art. 641-654a ZGB Rz. 424; BÜCHLER/DÖRR, 390.

⁸¹ BSK ZGB II-WIEGAND, vor Art. 641 ff. Rz. 18; Stämpfli Handkommentar HFG-KARAVAS, Art. 9 Rz. 207, Rz. 20; BK ZGB-GRAHAM-SIEGENTHALER, Allgemeine Bestimmungen zu Art. 641-654a ZGB Rz. 424; KARAVAS, Körperverfassungsrecht, 77-78.

⁸² Art. 16-17 HFG.

⁸³ DOSCH, 103.

⁸⁴ GRÜNIG, 425.

⁸⁵ INDERKUM, 9. So auch BRÜCKNER, Rz. 610 ff.; PEDRAZZINI/OBERHOLZER, Grundriss des Personenrechts, 134 ff.; BUCHER, Rz. 466 und 470 ff.; SCHMID, Rz. 838 und 846 ff.

⁸⁶ DOSCH, 106.

Willensbildung, und steht ebenfalls nur natürlichen Personen zu.⁸⁷ Die psychische Integrität könnte demgegenüber beeinträchtigt sein, wenn der abgetrennte Teil nicht für den Zweck wiederverwendet wird, dem die Person zugestimmt hat.⁸⁸ Ausnahmen zu dieser Regelung bestehen für chirurgische Abfälle, wie beispielsweise die Plazenta, sowie für Substanzen, die dem menschlichen Körper entnommen werden. Zu letzterer Kategorie zählen unter anderem Nägel, Speichel oder Nierensteine.⁸⁹

Um eine Verletzung der Persönlichkeitsrechte im Zusammenhang mit abgetrennten menschlichen Körperteilen zu verhindern, hat der Schweizer Gesetzgeber die Einwilligung als Rechtskonstrukt eingeführt.⁹⁰ Diese ermöglicht es Spendern, das Recht zur Verwendung oder Wiederverwendung von Teilen des eigenen Körpers gegenüber Dritten zu gewähren. Die informierte Einwilligung ist sowohl ein Konstrukt als auch ein Mittel, um die persönliche Autonomie zu respektieren und gleichzeitig die Weiterverwendung des eigenen Materials durch Dritte zu ermöglichen. Wenn die informierte Einwilligung erfolgt, wird davon ausgegangen, dass eine Person nicht als blosses Mittel benutzt wird und im Einklang mit ihren autonomen Zielen und Interessen gehandelt wird.⁹¹ Dies bedeutet, dass der Spender vor der Erteilung einer informierten Einwilligung für eine Spende von Materialien an das Spital (und auch für eine Weiterverwendung durch Forschung und kommerzielle Nutzung ausserhalb des Spitals) Eigentümer dieser Materialien ist. Es wird davon ausgegangen, dass die in Kenntnis der Sachlage erteilte Einwilligung spezifische Bedingungen enthalten muss, wie z.B. die weitere Verwendung der Materialien, d.h. ein bestimmtes Forschungsprojekt, bestimmte Arten von Forschung⁹² sowie ausdrückliche Informationen, falls die Materialien kommerziell genutzt werden.⁹³ Daher ist es Sache des Spenders zu entscheiden, ob er sein gespendetes Material kommerzialisieren lassen will oder nicht, z.B. auch durch die Herstellung und Vermarktung von Organoiden.

Der Spender hat zwar das Recht, über die Verwendung der von ihm gespendeten Materialien zu bestimmen, es steht ihm jedoch auch das Recht zu, die Entnahme der Körperteile zu kontrollieren (Art. 17 und 32 ff. des HFG).⁹⁴ Darüber

⁸⁷ Inderkum, 10.

⁸⁸ Dosch, 106.

⁸⁹ Dosch, 118; Ottimofiore, 613.

⁹⁰ Dosch, 101.

⁹¹ Quigley, 701.

⁹² Quigley, 281.

⁹³ Nicol et al., 80–94.

⁹⁴ Dosch, 102.

hinaus bleibt der Spender Eigentümer der psychischen Integrität⁹⁵ des entnommenen Teils, auch wenn dieser nach der Entnahme verwendet oder weitergegeben wird.⁹⁶

Persönlichkeitsrechte in Bezug auf abgetrennte Körperteile sind aber nicht absolut. DOSCH ist der Meinung, dass der Schutz der Persönlichkeitsrechte nur gewährleistet werden kann, wenn der Spender eine persönliche Verbindung⁹⁷ zu dem biologischen Material nachweisen kann.⁹⁸ Unter der Voraussetzung, dass diese persönliche Verbindung nicht mehr besteht, können Persönlichkeitsrechte nicht mehr geltend gemacht werden. Es existieren unterschiedliche Szenarien, in denen diese persönliche Verbindung unterbrochen werden könnte. *Erstens* wird die persönliche Verbindung unterbrochen, sobald gespendete biologische Materialien anonymisiert werden. Die Anonymisierung biologischer Materialien ist jedoch mit Schwierigkeiten verbunden, da eine vollständige Anonymisierung nicht realisierbar ist.⁹⁹ Die Anonymisierung stellt demnach kaum das alleinige Kriterium dar, um die persönliche Verbindung des Spenders zum entnommenen menschlichen Material zu unterbrechen. *Zweitens* wird die persönliche Verbindung unterbrochen, wenn gespendete Materialien wie Zellen und Gewebe industrialisiert oder substanziiell bearbeitet werden.¹⁰⁰ Es wurde bereits festgestellt, dass eine beträchtliche Anzahl von Produkten aus Zellen gewonnen wird, die einer substantiellen Bearbeitung unterzogen wurden. Dazu gehören ATMPs wie Kymriah sowie Organoide. Fehlt eine persönliche Verbindung des Spenders zu solchen «künstlich hergestellten» Produkten, bestehen folglich auch keine Persönlichkeitsrechte des Spenders an ihnen.

⁹⁵ DOSCH, 106; HALÁSZ, 36–38.

⁹⁶ DOSCH, 106.

⁹⁷ Die persönliche Verbindung wird in der Rechtslehre unterschiedlich begründet. Einige Autoren stützen sie auf den Zusammenhang zwischen den in einem abgetrennten Körperteil enthaltenen Informationen, insbesondere genetischen Informationen, und der Privatsphäre der betroffenen Person. Andere argumentieren, dass die Verbindung aufgrund der psychologischen Beziehung zwischen der Ursprungsperson und dem Körperteil bestehen bleibt. Unabhängig von der jeweiligen Begründung führt diese persönliche Verbindung dazu, dass für jede Nutzung oder Wiederverwendung von abgetrennten Körperteilen die informierte Einwilligung der betroffenen Person erforderlich ist. Mehr dazu DOSCH, 101; LEVY, 379 ff.; JOYE, 95.

⁹⁸ DOSCH, 121.

⁹⁹ SWISSETHICS, 2; ELGER/CAPLAN, 664.

¹⁰⁰ DOSCH, 119–121.

Aus Sicht der Kommerzialisierung ist hervorzuheben, dass die spendende Person im Zusammenhang mit der Weiterentwicklung gespendeter menschlicher Körperteile zu einem Produkt ihre Persönlichkeitsrechte daran verliert.

3. Eigentumsrechtliche Fragen an Produkten aus abgetrennten menschlichen Körperteilen

Eigentumsrechte an Produkten, die aus vom menschlichen Körper getrennten Körperteilen hergestellt werden, werden grundsätzlich Dritten zugeordnet. Zwar kennt das schweizerische Recht keine gefestigte dogmatische Position hinsichtlich des genauen Rechtsmechanismus, durch den das Eigentum an getrennten menschlichen Körperteilen übertragen wird, jedoch bleibt die Zustimmung der spendenden Person im öffentlich-rechtlichen Sinne eine notwendige Voraussetzung.¹⁰¹ Erwirbt ein Dritter dieses Material unter Einhaltung der erforderlichen rechtlichen Voraussetzungen, insbesondere auf Grundlage einer informierten Einwilligung der betroffenen Person, und verarbeitet oder verändert er dieses wesentlich zu einem neuen Produkt, so erwirbt er gemäss Art. 726 Abs. 1 ZGB¹⁰² das Eigentum an dem neu geschaffenen Produkt. Wie oben ausgeführt, können der spendenden Person zwar Persönlichkeitsrechte an den abgetrennten Körperteilen selbst zustehen; diese Rechte erstrecken sich jedoch nicht auf das neu geschaffene Produkt.

Es sei darauf hingewiesen, dass Akteure, die an der Bereitstellung von Dienstleistungen im Zusammenhang mit abgetrennten menschlichen Körperteilen, d.h. biologischen Materialien, beteiligt sind, wie beispielsweise Kliniken, Labore oder Industrieunternehmen, die solche Materialien in substanziellem Umfang bearbeiten, berechtigt sind, Eigentumsrechte an den Produkten aus den betreffenden biologischen Materialien geltend zu machen¹⁰³ und anschliessend deren Vermarktung vorzunehmen. Von entscheidender Bedeu-

¹⁰¹ BSK ZGB II-WIEGAND, vor Art. 641 ff. Rz. 20.

¹⁰² Dort wird festgelegt, dass Produkte, die aus biologischen Materialien hergestellt werden und eine substantielle Bearbeitung erfahren haben, als Eigentum Dritter und nicht der Spender klassifiziert werden: «Hat jemand eine fremde Sache verarbeitet oder umgebildet, so gehört die neue Sache, wenn die Arbeit kostbarer ist als der Stoff, dem Verarbeiter, andernfalls dem Eigentümer des Stoffes». Karavas führt aus, dass der Erwerb von Produkten aus abgetrennten menschlichen Körperteilen allein auf der Grundlage von Art. 726 ZGB problematisch sei und im Zusammenhang mit den Persönlichkeitsrechten betrachtet werden müsse. Darüber hinaus schliesst er einen Erwerb solcher Produkte durch Dereliktion gemäss Art. 718 ZGB aus. Mehr dazu KARAVAS, Körperverfassungsrecht, 64–65.

¹⁰³ LE MAGNEN, Organoid Interview Nr. 4; LIBERALI, Organoid Interview Nr. 2; GAZDHAR, Organoid Interview Nr. 3.

tung ist, dass der Spender vor der Spende umfassend informiert wird und bereits im Vorfeld eine Entscheidung über eine mögliche kommerzielle Nutzung seiner Materialien trifft – insbesondere über die Entwicklung kommerzialisierbarer Produkte. Diese Entscheidung muss vor der Spende getroffen werden, da das biologische Material mit der Spende an Dritte weitergegeben wird und der Spender damit seine persönlichen Rechte, an den aus seinen biologischen Materialien hergestellten Produkten verliert. Die Vermarktung dieser Produkte kann er danach nicht beeinflussen.

4. Persönlichkeits- und Eigentumsrechte an Organoiden

Da alle Arten von Organoiden einer substanziellen Bearbeitung der Zellen unterliegen, werden sie als deren Produkte betrachtet. Dies lässt den Schluss zu, dass eine Kommerzialisierung der Organoiden als Sachen möglich ist und durch Dritte entschieden werden kann. Dieser Ansatz könnte jedoch bei Organoiden und bei bestimmten Arten von ihnen, insbesondere bei Embryo-Modellen und Hirnorganoiden, infrage gestellt werden. Denn diese werfen im Hinblick auf die Persönlichkeitsrechte der Spender neue Fragestellungen für diese Produktarten auf. Es lässt sich argumentieren, dass Spender eine direkte geistige Verbindung zu Organoiden und insbesondere Hirnorganoiden und Embryo-Modellen¹⁰⁴ empfinden könnten,¹⁰⁵ zu denen sie ursprüngliches biologisches Material gespendet haben.

Zunächst ist eine Einzelfallprüfung erforderlich, um festzustellen, ob der wissenschaftliche Fortschritt durch die Verwendung von Embryo-Modellen und Hirnorganoiden (oder anderen Arten von Organoiden) dazu führen könnte, dass eine persönliche Verbindung zwischen den Spendern und diesen Produkten hergestellt wird, indem hochsensible Informationen über die Spender erfasst und möglicherweise offengelegt werden.¹⁰⁶ Derzeit wissen wir, dass Organoiden im Allgemeinen genetisch identisch mit dem biologischen Material sind, aus dem sie hergestellt werden. Darüber hinaus haben Organoiden eine höhere Lebenserwartung als die Spender des biologischen Materials. Dadurch könnten sie persönliche Informationen über Spender oder deren nächste Angehörige potenziell über viele Jahre hinweg «speichern».¹⁰⁷ Dies könnte beispielsweise dazu führen, dass spezifische Studienergebnisse oder sogar Ne-

¹⁰⁴ KATAOKA ET AL., 1–9.

¹⁰⁵ HALÁSZ, 36–38.

¹⁰⁶ DOSCH, 119.

¹⁰⁷ International Society for Stem Cell Research (ISSCR), Guidelines for stem cell re-search and clinical translation, 10.

benbefunde (d.h. solche, die nicht mit der Studienfrage in Zusammenhang stehen) offengelegt werden, die zum Zeitpunkt der ursprünglichen Entnahme des Ausgangsmaterials vernünftigerweise nicht vorhersehbar waren oder methodisch eingeplant werden konnten.¹⁰⁸ Daher ist es denkbar, dass Spender eine persönliche Verbindung oder einen moralischen Wert in Organoiden sehen, sofern sich darin personenbezogene Informationen über sie nachweisen lassen.

Zweitens wird argumentiert, dass Spender eine persönliche Verbindung zu bestimmten Arten von Organoiden, nämlich Embryo-Modellen und Hirnorganoiden, behalten könnten, unabhängig von deren späterer Verwendung oder Weitergabe.¹⁰⁹ Dies ist ein subjektives Recht¹¹⁰ eines Spenders, dem unter der Voraussetzung, dass er eine persönliche Verbindung zu den Organoiden nachweisen kann, das Persönlichkeitsrecht auf psychische Integrität¹¹¹ gewährt wird. Dies impliziert, dass der Spender, unter der Prämisse, dass er über Persönlichkeitsrechte in Bezug auf Hirnorganoiden und Embryo-Modelle verfügt, die Markteinführung solcher Produkte verhindern könnte.

Infolgedessen rücken Organoiden die Diskussion über mögliche Rechte an ihnen in eine neue Dimension. Während die meisten aus biologischem Material hergestellten Produkte aufgrund fehlender persönlicher Verbindungen nicht unter den Schutz der Persönlichkeitsrechte fallen¹¹², da sie rechtlich mit informierter Einwilligung der Spender an Dritte¹¹³ «übertragen» werden, die sie frei vermarkten können, bieten Organoiden den Spendern die Möglichkeit, zu argumentieren, dass ihre Persönlichkeitsrechte an diesen Produkten weiterhin bestehen. Theoretisch lässt sich argumentieren, dass Spender ein subjektives Recht auf eine solche persönliche Verbindung haben. Eine objektive Grundlage dafür bestünde jedoch erst, wenn nachgewiesen werden könnte, dass eine persönliche Verbindung zwischen dem Spender und dem Endprodukt besteht, beispielsweise in Form der «Speicherung» spezifischer personenbezogener Daten. Für die meisten Organoidtypen ist ein solcher Nachweis bislang kaum möglich. Bei Embryo-Modellen und Hirnorganoiden könnte diese Frage jedoch künftig an Bedeutung gewinnen.

¹⁰⁸ LEWIS/HOLM, 750.

¹⁰⁹ DOSCH, 106.

¹¹⁰ DOSCH, 106.

¹¹¹ Eine «geistige Verbindung» oder «persönliche Verbindung», die sich zwischen einem abgetrennten Teil und der Spenderperson entwickelt hat, weil dieser Teil einmal Teil des menschlichen Körpers dieser Person war. Siehe HALÁSZ, 36–38; DOSCH, 106.

¹¹² VAN DAAL/JONGSMA, 473–480.

¹¹³ SCHÄFFERS ET AL., 392–401.

V. Schlussfolgerung

Die rechtlichen Argumente gegen eine Kommerzialisierung des menschlichen Körpers und einzelner Körperteile sind in der EU und in der Schweiz ähnlich. Da der menschliche Körper nicht als Eigentum betrachtet werden kann, ist er von der Kommerzialisierung ausgeschlossen. Dieser Grundsatz wird durch eine grundlegende rechtliche Verpflichtung verdeutlicht: Der menschliche Körper und seine Teile dürfen nicht zu Waren oder Gegenständen kommerzieller Nutzung gemacht werden. Die rechtliche Bewertung kann sich jedoch ändern, sobald menschliche Körperteile vom Körper getrennt werden. Diese abgetrennten menschlichen Körperteile sind durch Persönlichkeitsrechte geschützt, werden aber aus der Perspektive des Sachenrechts als Sache anerkannt. Sobald der Spender seine Zustimmung zur Übertragung seiner abgetrennten Körperteile an Dritte erteilt, wird die Schutzfunktion der persönlichen Autonomie gewahrt und gleichzeitig die Weiterverwendung des eigenen Materials durch Dritte ermöglicht. Der Dritte, der das Produkt durch wesentliche Manipulation der gespendeten Materialien herstellt, schafft ein neues Produkt, zu dem die Spender keine persönliche Verbindung mehr haben und somit keine Persönlichkeitsrechte mehr geltend machen können. Somit werden die Dritten Eigentümer dieser Produkte.

Obwohl Organoide aufgrund ihrer Herstellungsweise als vermarktungsfähige Produkte angesehen werden könnten, wird das derzeit geltende Rechtskonstrukt im Zusammenhang mit ihnen in Frage gestellt. Diese Schlussfolgerung stützt sich auf zwei wesentliche Faktoren. Erstens die objektive Beschaffenheit von Organoiden und ihr Potenzial, persönliche Informationen über den Spender des Ausgangsmaterials preiszugeben. Dies ist bei anderen klassischen Produkten aus unserem gespendeten Ausgangsmaterial, wie beispielsweise ATMPs, normalerweise nicht möglich. Zweitens haben Spender ein zusätzliches subjektives Recht, ihre persönliche Verbindung zu Organoiden nachzuweisen. Dies ist jedoch nur bei bestimmten Arten von Organoiden, wie beispielsweise Embryo-Modellen oder Hirnorganoiden, möglich. Könnte die persönliche Verbindung des Spenders zum Endprodukt nachgewiesen werden, könnte dies zu Persönlichkeitsrechten an den Organoiden führen. Diese würden die psychische Integrität des Spenders schützen und die mögliche Vermarktung der Organoide beeinflussen, sodass die Spender selbst nach der Herstellung des Produkts dessen Vermarktung untersagen könnten.

Literaturverzeichnis

- BRÜCKNER CHRISTIAN, Das Personenrecht des ZGB: (ohne Beurkundung des Personenstandes), 2000.
- BUCHER ANDREAS, Natürliche Personen und Persönlichkeitsschutz, 1999.
- BÜCHLER ANDREA/DÖRR BIANCA S., Medizinische Forschung an und mit menschlichen Körpersubstanzen: Verfügungsrechte über den Körper im Spannungsfeld von Persönlichkeitsrechten und Forschungsinteressen, *Zeitschrift für schweizerisches Recht*, 2008, 381-406.
- CHMUREC INESA, iPS cells and iPS cell-based therapies – Swiss and UK perspective on definition and regulation, in: Susanne Müller (Hrsg.), *Stammzellen – iPS-Zellen – Genomeditierung. Stem Cells – iPS Cells – Genome Editing*, 34, 2018.
- DOSCH ALEXANDRE, Le corps humain et ses parties détachées. Statut juridique dans la perspective de la santé personnalisée, *Droit de la santé et bioéthique*, 2025, 101-128.
- DUCOR PHILIPPE, Statut juridique des parties détachées du corps humain Une approche anatomique fonctionnelle, *135 Zeitschrift für Papyrologie und Epigraphik*, 2016, 251-348.
- ELGER B. S./CAPLAN, A. L., Consent and anonymization in research involving biobanks: differing terms and norms present serious barriers to an international framework, *7 EMBO Rep*, 2006, 661-6.
- ESSERT CHRISTOPHER, *The Problem of Yours and Mine*, Oxford University Press, 2024.
- FAUSCH INESA, The law for mini-organ prototypes in a dish. Mapping the legal status options for organoids in Swiss law, *Journal of Law and the Biosciences*, 2024, 1-21.
- FAUSCH INESA/ZEYER-IYENGAR, Daniel/Cajiga Morales, Rosa Maria/Elger, Bernice/Enzmann, Volker/Früh, Alfred, *Exploring Alternatives to Animal Testing: Scientific, Legal and Ethical Challenges in Developing Novel Alternative Methods with a Focus on Organoids as Potential NAMs*, *Journal of Animal Law, Ethics and One Health (LEOH)*, 2025, 81-99.
- FORKEL HANS, Verfügungen über Teile des menschlichen Körpers : Ein Beitrag zur zivilrechtlichen Erfassung der Transplantationen, *29 Juristenzeitung*, 1974, 593-599.
- GAZDHAR AMIQ, Organoid Interview Nr. 3, 6. November 2023.
- GRAHAM-SIEGENTHALER BARBARA (Hrsg.), *Berner Kommentar zu Art. 641-654a ZGB, 2022 (zit. BK ZGB-BEARBEITER/IN, Art. XX Rz. YY)*.
- GRÜNIG SHIRIN, *Die Haftung nach Humanforschungsgesetz*, 2020.
- HALÁSZ CHRISTIAN, Rechtliche Qualifizierung biologischen Materials, in: Halász (Hrsg.), *Das Recht auf bio-materielle Selbstbestimmung: Grenzen und Möglichkeiten der Weiterverwendung von Körpersubstanzen*, Berlin, Heidelberg, 2004, 13-57.
- INDERKUM MATTHIAS, Schadenersatz, Genugtuung und Gewinnherausgabe aus Persönlichkeitsverletzung, *AISUF – Arbeiten aus dem Juristischen Seminar der Universität Freiburg Schweiz*, 2008, 24-35.
- JENSEN K. B./LITTLE, M. H., Organoids are not organs: Sources of variation and misinformation in organoid biology, *18 Stem Cell Reports*, 2023, 1255-1270.
- JOYE CHARLES, Statut juridique et réutilisation de l'échantillon biologique, *Analyse génétique humaine : quelles perspectives législatives?*, 2004.

- KÄLIN OLIVER, Der Sachbegriff im schweizerischen ZGB, 2002.
- RÜTSCHÉ BERNHARD (Hrsg.), Humanforschungsgesetz (HFG), Stämpflis Handkommentar, 1. A., 2015 (zit. Stämpflis Handkommentar HFG-BEARBEITER/IN, Art. XX Rz. YY).
- KARAVAS VAGIAS, Körperverfassungsrecht. Entwurf eines inklusiven Biomedizinrechts, 2018 (zit. Karavas, Körperverfassungsrecht).
- KATAOKA MASANORI/NIKAWA TAKUYA/NAGAISHI NAOYA/LEE TSUNG-LING/ERLER ALEXANDRE/SAVULESCU JULIAN/SAWAI TSUTOMU, Beyond consciousness: Ethical, legal, and social issues in human brain organoid research and application European Journal of Cell Biology, Abrufbar unter <<https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0171933524000876>>.
- KLIEMT HARTMUT, Zur Kommodifizierung menschlicher Organe im freiheitlichen Rechtsstaat, in: Taupitz (Hrsg.), Kommerzialisierung des menschlichen Körpers, 2007, 95–108.
- LE MAGNEN CLÉMENTINE, Organoid Interview Nr. 4, 08.November 2023.
- LEHMANN R./LEE C. M./SHUGART E. C./BENEDETTI M./CHARO R. A./GARTNER Z./HOGAN B./KNOBLICH J./NELSON C. M./WILSON K. M., Human organoids: a new dimension in cell biology, 30 Mol Biol Cell, 2019, 1129–1137.
- LEVESQUE ROGER J. R., Commodification, in: Levesque (Hrsg.), Encyclopedia of Adolescence, Cham, 2016, 1–5.
- LEVY MÉLANIE, Le don d'organes entre gratuité et modèles de récompense : quels instruments étatiques face à la pénurie d'organes?, 2011.
- LEWIS J./HOLM S., Organoid biobanking, autonomy and the limits of consent, 36 Bioethics, 2022, 742–756.
- LIBERALI PRISCA, Organoid Interview Nr. 2, 25. Oktober, 2023.
- MICHEL MARGOT, Menschliche und tierliche Körper: (K)eine Sache?, in: Michel (Hrsg.), Rechtsgemeinschaft mit Tieren: Eine Spurensuche, Wiesbaden, 2024, 489–534.
- MÖCKLI ANDREAS, 350'000 Franken pro Patient: So viel kostet die neue Novartis-Krebstherapie, Abrufbar unter <<https://www.watson.ch/wissen/wirtschaft/967091192-350-000-franken-pro-patient-so-viel-kostet-das-neue-novartis-krebsmedikament>>.
- NICOL D./OTLOWSKI, M./CHALMERS, D., Consent, commercialisation and benefit-sharing, 9 J Law Med, 2001, 80–94.
- OTTIMOFIORE GIUSEPPA, Le droit de propriété, un droit fondamental entre inclusion et exclusion, AISUF – Travaux de la Faculté de Droit de l'Université de Fribourg Band/Nr 321, 2012, 604–631.
- PEDRAZZINI MARIO M./OBERHOLZER NIKLAUS, Grundriss des Personenrechts1993.
- PETRINI C., Ethical and legal considerations regarding the ownership and commercial use of human biological materials and their derivatives, 3 J Blood Med, 2012, 87–96.
- QUIGLEY MUIREANN, Propertisation and commercialisation : on controlling the uses of human biomaterials, 77 Modern Law Review, 2014, 677–702.
- QUIGLEY MUIREANN, Transferring Bodily Property, in: Quigley (Hrsg.), Self-Ownership, Property Rights, and the Human Body: A Legal and Philosophical Analysis, Cambridge, 2018, 264–299.

- SCHÄFFERS OLIVIER J M./GRIBNAU JOOST/VAN RIJN BAS B./BUNNIK ELINE M, Ethical considerations for advancing research using organoid models derived from the placenta, 31 Human Reproduction Update, 2025, 392–401.
- SCHMID JÖRG, Einleitungsartikel des ZGB und Personenrecht, 2001.
- EHRENZELLER BERNHARD ET AL. (Hrsg.), die Schweizerische Bundesverfassung, St. Galler Kommentar, 3. A., Zürich 2023 (zit. SGK BV-BEARBEITER/IN, Art. XX Rz. YY).
- SCIENTIFIC THERMOFISHER, T-REX™-HeLa Cell Line, Abrufbar unter <https://www.thermofisher.com/order/catalog/product/R71407?ef_id=Cj0KCQIA4eHLBhCzARIsAJ2NZoLG3u52DxdPKbOOLZCs3SywWpNd6gEbUkUMZSBqSGDu29n0iiXnPS8aAi_IeALw_wcB:G:s&s_kw-cid=AL!3652!3!533624062684!!!g!!!383441308!122660977177&cid=bid_clb_pex_r01_co_cp00_00_pjt0000_bid00000_0se_gaw_dy_pur_con&s_kwcid=AL!3652!3!533624062684!!!g!!&gad_source=1&gad_campaignid=383441308&gclid=Cj0KCQIA4eHLBhCzARIsAJ2NZoLG3u52DxdPKbOOLZCs3SywWpNd6gEbUkUMZSBqSGDu29n0iiXnPS8aAi_IeALw_wcB>, zuletzt aufgerufen am 27/01/2026.
- SHARP LESLEY A., The Commodification of the Body and Its Parts, 29 Annual Review of Anthropology, 2000, 287–328.
- STEINAUER PAUL-HENRI, Les droits réels, Tome I, 1997.
- SWISSETHICS, BASIC RESEARCH: Guidance for researchers, v3, 27.03.2025.
- SWISSMEDIC, KYMRIAH™, Zellsuspension zur Infusion (Tisagenlecleucelum), Abrufbar unter <https://www.swissmedic.ch/swissmedic/en/home/humanarzneimittel/authorisations/new-medicines/kymriahm_zellsuspensionzurinfusiontisagenlecleucelum.html>.
- SWISSMEDIC, Umgang mit Geweben und Zellen – Rechtliche Grundlagen Abrufbar unter <<https://www.swissmedic.ch/swissmedic/de/home/humanarzneimittel/besondere-arzneimittel-gruppen-ham-/transplantation-products/publikationen/rechtliche-grundlagen-fuer-den-umgang-mit-geweben-und-zellen-men.html>>.
- TAUPITZ JOCHEN, Das Verbot der Kommerzialisierung des menschlichen Körpers und seiner Teile: Lässt es sich rational begründen? – Zugleich Einführung in das Tagungsthema – , 2007.
- VAN DAAL MANON/JONGSMA KARIN R., Navigating ethical problems of commercialization: towards inclusive organoid research, 22 Personalized Medicine, 2025, 473–480.
- WEI F./WANG S./GOU X., A review for cell-based screening methods in drug discovery, 7 Biophys Rep, 2021, 504–516.
- GEISER, THOMAS / WOLF, STEPHAN (Hrsg.), Schweizerisches Zivilgesetzbuch, Basler Kommentar II, 7. A., Zürich 2023 (zit. BSK ZGB II-BEARBEITER/IN, Art. XX Rz. YY).
- YE L./SWINGEN C./ZHANG J., Induced pluripotent stem cells and their potential for basic and clinical sciences, 9 Curr Cardiol Rev, 2013, 63–72.
- ZÜRICH, Hirslanden, CAR-T-Zelltherapie (Krebsbehandlung mit veränderten Zellen), Abrufbar unter <<https://www.hirslanden.ch/de/corporate/behandlungen/CAR-T-Zellen.html>>.

**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/geschaef?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 beigespflichtet 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