

Eidgenössisches Justiz- und Polizeidepartement
EJPD

Bern, 15. August 2022

VL Flugpassagierdaten / MZ

Per Mail an:
kd-rechtsabteilung@fedpol.admin.ch

**Bundesgesetz über die Bearbeitung von Flugpassagierdaten zur Bekämpfung von terroristischen und anderen schweren Straftaten (Flugpassagierdatengesetz, FPG)
Vernehmlassungsantwort der FDP.Die Liberalen**

Sehr geehrte Damen und Herren

Für Ihre Einladung zur Vernehmlassung oben genannter Vorlage danken wir Ihnen. Gerne geben wir Ihnen im Folgenden von unserer Position Kenntnis.

FDP.Die Liberalen anerkennt die Notwendigkeit des vom Bundesrat vorgeschlagenen Flugpassagiergesetzes, welches die vorhandene Gesetzeslücke in Bezug auf die systematische Erhebung und Nutzung der heute schon gesammelten Flusspassagierdaten (Passenger Name Record - PNR) schliessen soll. Mittels des neuen Flugpassagierdatengesetz wird den Strafverfolgungsbehörden die Anwendung des international bewährten Instruments der Bearbeitung von PNR-Daten zur Bekämpfung von terroristischen und anderen schweren Straftaten, ermöglicht.

Die Gewährleistung von Sicherheit mittels einer effizienten Strafverfolgung ist für die FDP aus sicherheitspolitischer Betrachtungsweise zentral. Es braucht aber zugleich eine sorgfältige Abwägung mit Hinblick auf die persönliche Freiheit, namentlich den Datenschutz. In diesem Sinne begrüsst es die FDP ausdrücklich, dass die Vorlage gemäss Stellungnahme von Fedpol an das kürzlich ergangene Urteil des EuGHs betreffend Datensammlung und Datenspeicherung angepasst werden soll, womit der Datenschutz zusätzlich erhöht wird.

Internationaler Rechtsraum

Um im Vergleich mit den internationalen Strafverfolgungsbehörden mithalten zu können ist die Errichtung einer national legitimieren Behörde für die Bearbeitung von PNR-Daten unabdingbar, denn 62 Ländern im anglosächsischen wie aber auch europäischen Raum haben ein solches seit geraumer Zeit eingeführt und fordern punktuell bereits PNR-Daten von der Schweiz. Wohingegen die Schweiz aufgrund des Fehlens eines gesetzlich legitimierten PNR-Systems, die Daten, welche aufgrund internationaler Verpflichtungen ohnehin schon erhoben werden, nicht selbst systematisch bearbeiten darf.

Hinzu kommt die Forderung des UNO-Sicherheitsrates an ihre Mitgliedstaaten für die Errichtung einer solchen Behörde. Die europäischen Richtlinien stellen keine Weiterentwicklung des Schengen-Besitzstandes dar, aber die Flüge nach oder aus den betroffenen Ländern unterliegen schon der Pflicht zur Datenerfassung und -übermittlung. Die FDP begrüsst eine Harmonisierung der Instrumente in Anbetracht der Tatsache, dass die Schweizer Strafverfolgungsbehörden auf die Amtshilfe des Auslandes angewiesen sind.

Schlussendlich wird ein funktionierendes PNR-System für den Verbleib der Schweiz im «Visa Waiver Program» von den USA vorausgesetzt. Ein Wegfall dieser Visafreiheit für geschäftlichen wie auch touristischen Zweck würde für die Schweiz und deren Wirtschaftsstandort unhaltbare Nachteile mit sich bringen.

Schweizer Rechtsraum

Die Sammlungs- und Bearbeitungsmodalitäten auf Stufe Verordnung sollen in enger Abstimmung mit den betroffenen Flugbranchen ausgestaltet werden. Flugverkehrsunternehmen müssen infolge der neuen Gesetzgebung zeitnahe Datenübermittlungspflichten nachkommen und zeitgleich um einen reibungslosen und sicheren Flughafenbetrieb bemüht sein. Die FDP befürchtet, dass die Branchen übermässigen Bürokratieaufwand unterliegen werden, kein Mehrwert für die Sicherheit generiert wird und so der Flugalltag gestört wird. Dank dem Knowhow der Flugbranche soll aber eine technisch effiziente sowie privatsphären- und unternehmensfreundliche Form der Implementierung der Datenerfassung und -auswertung ermöglicht werden. Die zuständigen Behörden werden angehalten für die Erfüllung der gesetzlichen Pflichten kein Swiss-Finish vorzunehmen, sondern die bereits bestehenden PNR-Systeme für die Datenübermittlung zu brauchen und allenfalls auszuweiten.

Meldungsmodalitäten

Art. 12 Abs. 1 DSG schreibt der zuständigen nationalen Stelle, auch genannt Passenger Information Unit (PIU), vor, bei «konkretem» Verdacht auf eine terroristische oder andere schwere Straftat der Strafverfolgungsbehörden Meldung zu erstatten. Die FDP äussert in diesem Zusammenhang ihr Bedenken, dass die Hürde der Meldung zu hoch angesetzt wird für eine effektive präventive Strafverfolgung. Denn der FDP ist es ein wichtiges Anliegen, gezielt und schnell den Kampf gegen Terrorismus und Schwerstkriminalität voranzutreiben und die nötigen Massnahmen rechtzeitig einzuleiten. Folglich wird die Forderung gestellt, dass diese Meldung schon bei «Verdacht» vorzunehmen ist und dem Begriff «Verdacht» keine weiteren Anforderungen gestellt werden.

Zudem sind für die Verpflichtungen der PIU keine zeitlichen Angaben oder Fristen zu finden. Der Bundesrat wird angehalten in der vollziehenden Verordnung zu definieren innerhalb welcher Frist die erhobenen Daten abzugleichen und allenfalls der Strafverfolgungsbehörden die Meldung bei Verdachtsfällen zu erstatten sind. Aufgrund der zeitlichen Dringlichkeit bei Strafverfolgung insbesondere über die Landesgrenzen hinweg erweist sich ein schnelles Verfahren und eine proaktive Behörde als erforderlich. Deshalb ist der offene Begriff der Unmittelbarkeit nach Art. 7 Abs. 2 FPG nicht zufriedenstellend.

Datenschutz

Die FDP begrüsst die Informationspflicht der Luftverkehrsunternehmen gemäss Art. 5 FPG, die die Passagiere über die Sammlung und Bearbeitung ihrer PNR-Daten aufklären muss, was wesentlich zum Schutz der Persönlichkeitsrechte beiträgt. Dessen ungeachtet muss sich das PIU und die Strafverfolgungsbehörden trotzdem zwingend an das Datenschutzprinzip der Minimierung der Datensammlung und -speicherung orientieren.

Ebenfalls ist es – gerade aufgrund der grossen Mengen von PNR-Daten die primär aus Personendaten bestehen – zwingend, dass ein nachweisbarer Nutzen im Sicherheitsbereich entsteht. Weswegen nur Daten im Zusammenhang mit Terror oder Schwerstkriminalität erhoben werden dürfen, die gesetzlich auch verankert sind. Jegliche weiterführende Sammlung von persönlichen Daten, die in casu nicht weiterhelfen, stellen sich als unverhältnismässigen Aufwand für die Luftverkehrsunternehmen und eine Verletzung der Persönlichkeitsrechte der Passagiere dar.

Datenaufbewahrung

Der erläuternde Bericht (S. 35f.) führt bereits aus, dass es sich bei der Aufbewahrungsfrist von fünf Jahren für Daten (in pseudonymisierter Form gemäss Art. 16 Abs. 1 FPG) bereits um eine vergleichsweise lange Frist handelt. Die Speicherung der Daten über den üblichen Zeitraum hinaus ohne jegliche Hinweise auf eine verübte Straftat erweist sich als ein Eingriff in die Grundrechte der Passagiere, dies insbesondere, weil das persönliche Auskunftsrecht nach der Pseudonymisierung, gemäss Art. 18 Abs. 2 FPG nicht mehr wahrgenommen werden kann. Trotz der Pseudonymisierung sind die vorliegenden PNR-Daten weiterhin persönliche Daten gemäss dem Datenschutz, welches einen

besonderen Schutz unterliegt und ein persönliches Auskunftsrecht bedarf. Damit der Vorwurf einer unverhältnismässigen Vorratsdatenspeicherung nicht gemacht werden kann und kein Widerspruch gegen die europäische Rechtsprechung entsteht, sollte die Aufbewahrung der Daten entsprechend dem kürzlich veröffentlichten EuGH-Urteil angepasst werden und das Auskunftsrecht gemäss Art. 18 Abs.1 i.V.m. Art. 25-28 DSGVO beibehalten werden.

Wir danken Ihnen für die Gelegenheit zur Stellungnahme und für die Berücksichtigung unserer Überlegungen.

Freundliche Grüsse

FDP.Die Liberalen

Der Präsident

Handwritten signature of Thierry Burkart in blue ink.

Thierry Burkart
Ständerat

Der Generalsekretär

Handwritten signature of Jon Fanzun in blue ink.

Jon Fanzun