

**Justiz- und Sicherheitsdepartement**

Bahnhofstrasse 15  
Postfach 3768  
6002 Luzern  
Telefon 041 228 59 17  
justiz@lu.ch  
www.lu.ch

Eidg. Justiz- und Polizeidepartement  
Bundesamt für Polizei

per Mail  
[kd-rechtsabteilung@fedpol.admin.ch](mailto:kd-rechtsabteilung@fedpol.admin.ch)

Luzern, 5. Juli 2022

Protokoll-Nr.: 882

**Polizeiwesen: Bundesgesetz über die Bearbeitung von Flugpassagierdaten zur Bekämpfung von terroristischen und anderen schweren Straftaten (Flugpassagierdatengesetz, FPG); Vernehmlassung**

Sehr geehrte Damen und Herren

Im Namen und Auftrag des Regierungsrates teile ich Ihnen mit, dass der Kanton Luzern das neue Bundesgesetz über die Bearbeitung von Flugpassagierdaten zur Bekämpfung von terroristischen und anderen schweren Straftaten unterstützt. Mit dem Flugpassagierdatengesetz wird eine Lücke geschlossen und die gesetzliche Grundlage dafür geschaffen, dass diese Daten – wie dies in über 60 anderen Staaten der Welt bereits heute der Fall ist – auch in der Schweiz bearbeitet werden können. Es sind keine Gründe ersichtlich, weshalb die Schweiz auf die damit verbundenen Möglichkeiten verzichten sollte. Mit den fraglichen Informationen kann ein Mehrwert geschaffen werden, indem diese Daten für die Aufklärung und Verhinderung von terroristischen Straftaten und anderen schweren Delikten herangezogen werden können.

Bemerkungen zu einzelnen Bestimmungen:

*zu Artikel 7 Datenabgleich mit Informationssystemen*

Dank Art. 7 FPG werden die Strafverfolgungsbehörden in Zukunft über die Ein- oder Ausreise von ihnen national oder international ausgeschriebenen Personen informiert. Dies ist insbesondere bei Flugbewegungen innerhalb des Schengenraums, bei denen keine Grenzkontrollen durchgeführt werden, eine deutliche Verbesserung zum heutigen Zustand. Einen grossen Einfluss auf den Nutzen dieser neuen Möglichkeit hat jedoch die Frist, innert der mit einer solchen Meldung gerechnet werden kann. Gemäss Art. 2 Abs. 2 FPG müssen die Luftverkehrsunternehmen die PNR-Daten 48 bis 24 Stunden vor dem planmässigen Abflug und dann nochmals nach Abschluss des Boardings der PIU übermitteln. Wie lange die PIU dann Zeit hat, diese Daten mit den Systemen (z.B. Ripol) abzugleichen und eine Meldung den betroffenen Behörden zu tätigen, ist dem Gesetz bzw. dem erläuternden Bericht nicht zu entnehmen.

Zwar wird in Art. 7 Abs. 2 FPG festgehalten, dass der automatische Abgleich "unmittelbar nach Erhalt der Daten" erfolgen müsse. Jedoch müssen automatisch erzielte Treffer anschliessend noch manuell von einem Mitarbeiter überprüft werden, bevor sie den Behörden übermittelt werden (Art. 7 Abs. 3 FPG). Gemäss Bericht ist zudem noch unklar, ob ein 24/7-Betrieb gewährleistet werden soll. Dabei gilt es auch zu bedenken, dass nach einer entsprechenden Meldung auch der Zugriff (also die Verhaftung der ausgeschriebenen Person unmittelbar nach der Landung am Zielflughafen) noch organisiert werden muss. Weniger zeitkritisch wäre es, wenn die betroffenen Flughafenpolizeien von der PIU direkt über die Ein-/Ausreise einer (im Ripol) ausgeschriebenen Person informiert würden und deren Festnahme selbständig durchgeführt würde. Der Nutzen der Meldungen hängt in der Praxis somit wesentlich davon ab, dass diese rechtzeitig bei den Strafverfolgungsbehörden eintreffen.

#### *zu Artikel 9 Datenabgleich mit Risikoprofilen und Beobachtungslisten*

Auch die in Art. 9 FPG vorgesehene Möglichkeit Risikoprofile und Beobachtungslisten erstellen und diese laufend mit den gelieferten Passagierdaten abgleichen zu lassen, dürfte für die Strafverfolgungsbehörden gerade bei Ermittlungen im Bereich von organisierter Kriminalität grundsätzlich sehr nützlich sein. Gemäss Art. 9 Abs. 1 FPG kann die PIU auch auf Antrag der Behörden solche Risikoprofile und Beobachtungslisten erstellen. Es handelt sich dabei also um eine Kann-Vorschrift, weshalb der Nutzen dieses Instrumentes für die Strafverfolgungsbehörden stark von der Praxis der PIU abhängt. Im Bericht wird zudem auch nicht ausgeführt, in welcher Form dieser Antrag sowie der Entscheid der PIU zu erfolgen hat (schriftlich, mündlich, begründet), wer bei der PIU über einen solchen Antrag entscheidet und welche Möglichkeiten man gegen einen ablehnenden Entscheid hat. Diese Aspekte gilt es beim Erstellen der entsprechenden Verordnung zu berücksichtigen.

Gemäss dem vorgeschlagenen Absatz 5 werden Risikoprofile und Beobachtungslisten regelmässig auf ihre Begründetheit und Wirksamkeit hin überprüft, was zu begrüssen ist. Es sollte auch verhindert werden, dass die Risikoprofile und Beobachtungsliste zu Diskriminierung führt. Deswegen sollten Risikoprofile und Beobachtungsliste auch auf ihre Nichtdiskriminierung bzw. Gleichbehandlung der betroffenen Personen überprüft werden.

#### *zu Artikel 11 Übermittlung von Flugpassagierdaten auf Antrag*

Ähnlich wie bei Art. 9 verhält es sich auch mit der in Art. 11 FPG vorgesehenen Möglichkeit, dass Strafverfolgungsbehörden bei der PIU im Rahmen von Ermittlungen in einem Strafverfahren Passagierdaten herausverlangen können. Auch diese Möglichkeit kann bei der Aufklärung von Straftaten von sehr grossem Nutzen sein. Doch auch hier handelt es sich um eine Kann-Vorschrift und es wird weder im Gesetz selbst noch im Bericht erwähnt, wer bei der PIU über solche Anträge entscheidet und ob es dagegen ein Rechtsmittel gibt. Auch hier dürfte der Nutzen also wiederum stark von der Handhabung solcher Anfragen durch die PIU abhängen. Wir regen an, auch diesen Aspekt beim Erstellen der entsprechenden Verordnung zu berücksichtigen.

#### *zu Artikel 15 Aufhebung der Pseudonymisierung*

Bezüglich Art. 15 FPG dürfte aufgrund der zu erwartenden grossen Relevanz solcher Passagierdaten und dem breit gefassten Deliktskatalog nur schon von Seiten der Strafverfolgungsbehörden mit einer erheblichen Anzahl von Anträgen auf Aufhebung der Pseudonymisierung zu rechnen sein (in Ermittlungen dürften denn auch vielfach Daten, die älter als 6 Monate sind, relevant sein). Dem ist bezüglich der nötigen Kapazitäten beim Bundesverwaltungsgericht Rechnung zu tragen.

### *Zu Artikel 17 Aufsicht*

Gemäss dieser Bestimmung überwacht die Datenschutzstelle von fedpol die Einhaltung der Datenschutzvorschriften. Um diese Aufgabe effektiv zu erfüllen, sollte sichergestellt werden, dass die Datenschutzstelle von fedpol Zugang zu sämtlichen verarbeiteten Daten erhält (vgl. Art. 6(7) Richtlinie (EU) 2016/681).

### *Zu Artikel 18 Auskunftsrecht*

Gemäss Art. 18 Abs. 2 sind die pseudonymisierten Daten vom Auskunftsrecht ausgenommen. Pseudonymisierte Daten gelten als Personendaten und sollten nicht kategorisch vom Auskunftsrecht ausgenommen werden. Gemäss dem erläuternden Bericht versteht es sich mit Blick auf den Zweck der Datenbearbeitung, dass die Auskunft nicht immer oder nicht immer vollständig erteilt werden kann; zum Beispiel, wenn die Verweigerung der Auskunftserteilung im überwiegenden öffentlichen Interesse, insbesondere der inneren oder der äusseren Sicherheit der Schweiz, erfolgt. Grundsätzlich sollte das Auskunftsrecht der Betroffenen auf alle Daten, einschliesslich pseudonymisierte Daten, ausgedehnt und nur ausnahmsweise beschränkt werden.

### *zu Artikel 22 Amtshilfe*

Inhaltlich kann diese Bestimmung zu ungewollten Fragestellungen führen. So kann die Definition insbesondere von schweren Straftaten je nach Land unterschiedlich sein und es gilt zu vermeiden, dass die Schweiz Daten von Personen weiterleiten muss, die in einem Land gegen schwere Straftaten verstossen, deren Definition mit dem schweizerischen Deliktskatalog der schweren Straftaten und der schweizerischen Rechtsauffassung unvereinbar sind. Wir empfehlen daher, die doppelte Strafbarkeit, wie sie in Art. 64 des Bundesgesetzes über internationale Rechtshilfe in Strafsachen ausgeführt ist, im Flugpassagierdatengesetz sinngemäss zu verankern, sodass diese Regelung auch für die Übermittlung von Flugpassagierdaten zur Anwendung kommt.

Wir danken Ihnen für die Berücksichtigung unserer Anliegen.

Freundliche Grüsse



Paul Winiker  
Regierungsrat