

**Auszug aus dem Protokoll
des Regierungsrates des Kantons Zürich**

Sitzung vom 6. Juli 2022

**983. Bundesgesetz über die Bearbeitung von Flugpassagierdaten zur
Bekämpfung von terroristischen und anderen schweren Straftaten
(Vernehmlassung)**

Der Bundesrat hat das Eidgenössische Justiz- und Polizeidepartement beauftragt, zusammen mit dem Eidgenössischen Departement für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation eine Vernehmlassungsvorlage zu einem Bundesgesetz über die Erhebung und Nutzung von Flugpassagierdaten (Passenger Name Record, PNR) durch die Schweiz vorzulegen. Mit dem Flugpassagierdatengesetz soll der Bund zur Bekämpfung terroristischer und anderer schwerer Straftaten Flugpassagierdaten bearbeiten dürfen, die bei der Reservation und Abfertigung von Flügen aus allen Ländern anfallen. Mehr als 60 Staaten nutzen die PNR-Daten seit Jahren, und die EU hat ihre Mitgliedstaaten verpflichtet, nationale PNR-Systeme aufzubauen. Die Richtlinie ist keine Weiterentwicklung des Schengen-Besitzstandes. Dennoch ist die Schweiz von deren Umsetzung betroffen, denn alle Luftverkehrsunternehmen mit Flügen aus der Schweiz in die EU und umgekehrt sind zur Datenübermittlung verpflichtet. Heute werden zwar PNR-Daten von Flügen aus der Schweiz in EU-Mitgliedstaaten, in das Vereinigte Königreich, in die USA oder nach Kanada übermittelt, die Schweiz selber kann aber PNR-Daten nicht systematisch bearbeiten, solange sie nicht über eine gesetzliche Grundlage und ein nationales PNR-System verfügt. Ohne PNR-System riskiert die Schweiz, dass Personen, die eine Gefahr für die öffentliche Sicherheit darstellen, über die Schweiz unerkannt in den Schengen-Raum gelangen. Zudem ist die PNR-Nutzung auch eine Bedingung der USA zum Verbleib der Schweiz im Visa Waiver Program. Dieses erlaubt es schweizerischen Staatsangehörigen, zu geschäftlichen oder touristischen Zwecken für bis zu 90 Tage ohne Visum in die USA zu reisen.

Zuständig für die Bearbeitung der Daten soll eine neu zu schaffende, beim Bundesamt für Polizei angesiedelte Stelle (international als Passenger Information Unit [PIU]) sein. Indem die PIU die Flugpassagierdaten mit polizeilichen Informationssystemen abgleicht, lassen sich im Vorfeld eines Fluges Personen bei der Ein- und Ausreise erkennen, die der Planung oder Begehung terroristischer und anderer schwerer Straftaten verdächtigt oder bezichtigt werden. Nur diese Ergebnisse gibt die PIU den zuständigen Behörden von Bund und Kantonen bekannt, sodass diese rechtzeitig die notwendigen Massnahmen in die Wege leiten können. Im Auftrag dieser Behörden soll die PIU auch gezielte Analysen

der Flugpassagierdaten durchführen können. Die Hälfte der Mitarbeitenden, die bei der PIU tätig sind, soll von den Kantonen entsendet und von diesen finanziert werden. Die Investitions- und Betriebskosten trägt der Bund. Weitere Modalitäten sollen in einer Vereinbarung zwischen Bund und Kantonen geregelt werden.

Auf Antrag der Sicherheitsdirektion

beschliesst der Regierungsrat:

I. Schreiben an das Eidgenössische Justiz- und Polizeidepartement, 3003 Bern (Zustellung auch per E-Mail als PDF- und Word-Version an kd-rechtsabteilung@fedpol.admin.ch):

Wir danken Ihnen für die Gelegenheit zur Stellungnahme zum Vorentwurf für ein Bundesgesetz über die Bearbeitung von Flugpassagierdaten zur Bekämpfung von terroristischen und anderen schweren Straftaten (Flugpassagierdatengesetz, FPG) und äussern uns wie folgt:

Die Einführung und Stossrichtung des neuen Gesetzes begrüssen wir. Es besteht jedoch folgender Anpassungsbedarf:

Zu Art. 1 Bst. b:

In dieser Bestimmung sind die Luftverkehrsunternehmen definiert. Gemäss Erläuterndem Bericht (S. 20) sollen Privatflüge nicht darunterfallen. Gerade bei Flügen mit Privatjets ist die Gefahr aber besonders gross, dass Personen und/oder Gegenstände befördert werden, die einen Bezug zu schweren Straftaten haben. Die Privatfliegerei sollte daher vom FPG zwingend auch erfasst werden.

Zu Art. 5:

Die hier genannte Informationspflicht erscheint insoweit überflüssig, als sich aus dem Gesetz ergibt, dass entsprechende Informationen gesammelt und bearbeitet werden. Die Flugpassagiere noch zusätzlich zu informieren, erscheint unnötig. Dies wird bei anderen Datenbearbeitungen im Bereich der Strafverfolgung auch nicht anders gehandhabt.

Zu den PNR-Deliktskategorien (Art. 6 in Verbindung mit Anhang 2):

Art. 6 in Verbindung mit Anhang 2 regelt, welche Straftaten vorliegen müssen, damit eine Datenbearbeitung zulässig ist.

Gemäss Art. 6 Abs. 2 gelten als terroristische Straftaten solche, die in Anhang 1 Ziff. 22 des Schengen-Informationsaustausch-Gesetzes vom 12. Juni 2009 (SR 362.2) enthalten sind. Ziff. 22 enthält jedoch nur den Straftatbestand der Finanzierung des Terrorismus (Art. 260^{quinquies} StGB). Gemäss Erläuterndem Bericht gelten auch die Tatbestände nach Art. 1–4 des Rahmenbeschlusses des Rates vom 13. Juni 2002 über den

Europäischen Haftbefehl und die Übergabeverfahren zwischen den Mitgliedstaaten (Rahmenbeschluss 2002/475/JI) als terroristische Straftaten. Diese decken sich mit Anhang 1a der Verordnung über den nationalen Teil des Schengener Informationssystems (N-SIS) und das SIRENE-Büro (N-SIS-Verordnung, SR 362.0). Entsprechend muss für die Definition der terroristischen Straftaten auf Anhang 1a der N-SIS-Verordnung verwiesen werden.

Die Bestimmung von Art. 6 Abs. 3 Bst. a ist zu eng gefasst. Bei Betäubungsmitteldelikten beispielsweise kann nicht zum Voraus gesagt werden, ob der Tatvorwurf im Ermittlungsverfahren auf ein Vergehen oder ein Verbrechen lautet. Die damit verbundene Unklarheit führt unter Umständen dazu, dass sich die Bearbeitung von PNR-Daten im Nachhinein als unzulässig erweist. Die Kriminalität im Bereich von Betäubungsmitteldelikten zeichnet sich aber durch eine hochgradige Organisation aus. So werden in den allermeisten Fällen nicht die Haupttäterinnen und -täter auf den Flügen verhaftet, sondern Betäubungsmittelkuriere als Mittäterinnen und Mittäter. Deren Verhaftung ist in der Bekämpfung der organisierten Kriminalität im Betäubungsmittelbereich zentral. Insbesondere dadurch lassen sich Netzwerke und Organisationen aufdecken und letztlich auch bekämpfen. Die Bearbeitung von Flugpassagierdaten gibt den Ermittlerinnen und Ermittlern ein wirksames Mittel zur Erkennung der Abläufe in die Hand. Ähnlich verhält es sich bei anderen Themenfeldern der organisierten Kriminalität, wie beispielsweise dem Menschen Schmuggel. Diesem Umstand trägt der Deliktskatalog zu wenig Rechnung. Entsprechend ist für die Definition der anderen schweren Straftaten auf den Deliktskatalog von Anhang 1b der N-SIS-Verordnung zu verweisen.

Mit Art. 6 Abs. 3 Bst. b werden Straftaten, die durch das Bundesamt für Zoll und Grenzsicherheit (BAZG) verfolgt werden, in den Deliktskatalog aufgenommen. Das BAZG ist aber keine Strafverfolgungsbehörde im eigentlichen Sinn. Strafverfolgungskompetenzen des BAZG ergeben sich ausschliesslich aus dem Sachzusammenhang «Zoll» und sind rein verwaltungsstrafrechtliche Verfahren. Diese verwaltungsstrafrechtlichen Tatbestände der Bekämpfung von Terrorismus und Schwerstkriminalität gleichzustellen, ist grundsätzlich nicht angebracht. Gemäss Art. 6 Abs. 4 soll zudem erst auf Verordnungsstufe festgelegt werden, bei welchen Delikten in der Verfolgungskompetenz des BAZG Flugpassagierdaten bearbeitet werden dürfen, obschon der Erläuternde Bericht (S. 56 ff.) bereits einen eindeutigen Katalog mit Straftaten enthält. Wir beantragen, Art. 6 Abs. 3 Bst. b und Art. 6 Abs. 4 wegzulassen. Sollte daran festgehalten werden, wären die Deliktkategorien auf Gesetzesstufe zu regeln.

Zur Übermittlung von biometrischen Daten (Art. 6 Abs. 6, Art. 8, Anhang 1):

Im Anhang 1 werden die Flugpassagierdaten definiert. Die biometrischen Daten einer Person fallen nicht darunter. Die PIU kann im Rahmen von Art. 6 Abs. 6 aber biometrische Daten bearbeiten. Wenn der Abgleich der Flugpassagierdaten mit den Daten aus polizeilichen Informationssystemen eine Übereinstimmung ergeben hat, übermittelt die PIU die Daten an die Strafverfolgungsbehörden oder den Nachrichtendienst des Bundes (NDB). Dabei müssen zur Erleichterung der weiteren Strafverfolgung auch biometrische Daten übermittelt werden können. Der Klarheit halber muss dies in Art. 8 ausdrücklich festgehalten werden.

Zu Art. 11:

In Art. 11 ist vorgesehen, dass auf begründeten Antrag hin im Einzelfall Flugpassagierdaten an Strafverfolgungsbehörden des Bundes und der Kantone, dem NDB oder dem Europäischen Polizeiamt übermittelt werden können. Gemäss dem Erläuternden Bericht (S. 32) sind generische Abfragen nicht zulässig. Allerdings verhindert dies auch Abfragen, die auf grössere Datensätze wie beispielsweise ganze Flüge abzielen. Es wird den Ermittlerinnen und Ermittlern damit verunmöglicht, Hinweise auf neue Verhaltensmuster zu verifizieren, nachdem sie Täterinnen und Täter aufgrund anderer Ermittlungsmethoden überführt haben. Da Verhaltensmuster rasch ändern, ist eine regelmässige Überprüfung im Rahmen von grösseren Datensätzen für die Ermittlungsarbeit zentral. Zudem ist die Formulierung im Erläuternden Bericht sehr unspezifisch und kaum praktikabel. Es muss jedenfalls möglich sein, beispielsweise alle Passagiere eines bestimmten Fluges abzufragen. Wir beantragen deshalb, Abfragen von grösseren Datensätzen im Rahmen der Überprüfung von Verhaltensmustern ausdrücklich zu erlauben und dies in der Botschaft entsprechend zu berücksichtigen.

Zu Art. 12:

Der in dieser Bestimmung verwendete Begriff «konkreter Verdacht» in Abs. 1 kommt im Strafrecht nicht vor und sollte deshalb nicht verwendet werden (hingegen: Anfangsverdacht, hinreichender Tatverdacht, dringender Tatverdacht). Zudem ist die Schwelle zu hoch, um für eine solche Meldung überhaupt einen Verdacht zu verlangen. Es muss genügen, wenn «Hinweise» oder «Anhaltspunkte» für eine entsprechende Straftat vorliegen. Ein Verdacht wird im Übrigen für eine Abfrage durch eine Strafverfolgungsbehörde gemäss Art. 11 FPG auch nicht verlangt. Es ist deshalb nicht nachvollziehbar, einen solchen für eine Spontanmitteilung durch die PIU zu verlangen. Gemäss Erläuterndem Bericht ist ein Ver-

dacht «konkret», wenn er sich auf eine bestimmte Person bezieht (S. 32). Ein (konkreter) Verdacht kann sich aber auch auf eine unbekannte Person oder Personengruppe beziehen. Die Bestimmung sind entsprechend anzupassen.

Zu Art. 19 f:

Für eine wirksame Nutzung von Flugpassagierdaten im Kampf gegen Terrorismus und Schwerstkriminalität ist der Faktor Zeit zentral. Eine zeitlich unmittelbare Weitergabe der Daten durch die PIU ist deshalb entscheidend, insbesondere bei Fahndungen. Die PIU muss deshalb rund um die Uhr tätig sein.

Zu Art. 20:

Wichtig ist, dass sich alle Kantone angemessen an den Kosten für ihre Mitarbeitenden der PIU beteiligen, da alle vom Sicherheitsgewinn profitieren.

Zu Art. 22 Abs. 3:

An eine ausländische PIU sollen keine Daten übermittelt werden können, wenn gegen die betreffende Person kein «begründeter Verdacht» vorliegt. Es ergibt wenig Sinn, einen Verdacht im strafrechtlichen Sinne vorauszusetzen, um die Daten übermitteln zu dürfen, siehe dazu die Bemerkungen zu Art. 12. Entsprechend ist der Begriff «begründeter Verdacht» durch «Anhaltspunkte» zu ersetzen.

II. Mitteilung an die Geschäftsleitung des Kantonsrates, die Mitglieder des Regierungsrates sowie an die Sicherheitsdirektion.



Vor dem Regierungsrat
Die Staatsschreiberin:

Kathrin Arioli