



Bundesgesetz über die Bearbeitung von Flugpassagierdaten zur Bekämpfung von terroristischen und anderen schweren Straftaten (Flugpassagiergesetz, FPG)

Bericht über das Ergebnis des Vernehmlassungsverfahrens

15. Mai 2024

Inhaltsverzeichnis

1	Gegenstand der Vernehmung	3
2	Durchführung des Vernehmungsverfahrens	3
3	Allgemeine Beurteilung	4
4	Stellungnahmen zu den einzelnen Artikeln des VE-FPG	7
4.1	Art. 1.....	7
4.2	Art. 2.....	7
4.3	Art. 3.....	8
4.4	Art. 5.....	8
4.5	Art. 6.....	9
4.5	Art. 7.....	10
4.6	Art. 8.....	11
4.7	Art. 9.....	11
4.8	Art. 10.....	12
4.9	Art. 11.....	12
4.10	Art. 12.....	13
4.11	Art. 13 Abs. 2.....	13
4.12	Art. 14.....	13
4.13	Art. 15.....	14
4.14	Art. 16.....	14
4.15	Art. 17.....	15
4.16	Art. 18.....	15
4.17	Art. 19.....	15
4.18	Art. 20.....	15
4.18	Art. 21.....	17
4.19	Art. 22.....	17
4.20	Art. 23.....	17
4.20	Anhang 1	18
4.21	Anhang 2	18

1 Gegenstand der Vernehmlassung

Bei der Buchung eines Flugtickets werden verschiedene Daten von den Passagieren erhoben. Dieser Flugpassagierdatensatz, international bekannt als Passenger Name Record (PNR), enthält neben dem Namen und der Anschrift eines Flugpassagiers auch Angaben zum Gepäck und zu den Zahlungsmodalitäten. Viele Staaten haben das Potential von PNR erkannt und nutzen die Daten seit Jahren als wichtiges Instrument zur Bekämpfung von Terrorismus und anderer schwerer Straftaten. Auch die Schweiz soll die Möglichkeit erhalten, PNR zu nutzen. Das Flugpassagierdatengesetz stellt die nötige gesetzliche Grundlage dar. Mit der Bearbeitung der Flugpassagierdaten setzt die Schweiz ein Zeichen für mehr Sicherheit und entspricht damit gleichzeitig internationalen Verpflichtungen.

2 Durchführung des Vernehmlassungsverfahrens

Das EJPD hat zum Vorentwurf des FPG vom 13. April 2022 bis am 31. Juli 2022 eine Vernehmlassung nach Artikel 3 Absatz 2 des Vernehmlassungsgesetzes vom 18. März 2005 (VIG)¹ durchgeführt. Vorliegend wird das Vernehmlassungsergebnis zusammengefasst.

Stellung genommen haben 56 Vernehmlassungsteilnehmer und –teilnehmerinnen:

Kantone	25 (AG, AI, AR, BE, BL, BS, FR, GE, GL, GR, JU, LU, NE, NW, OW, SG, SH, SO, SZ, TG, TI, VD, VS, ZG, ZH)
Parteien	6 (Die Mitte, FDP, GRÜNE, SP, SVP, Piratenpartei)
Gesamtschweizerische Dachverbände der Gemeinden, Städte und der Wirtschaft	2 (SGB, economiesuisse)
Weitere interessierte Organisationen und Institutionen	14 (Aerosuisse, AlgorithmWatch, BVGer, Digit. Gesellschaft, easyjet, Flughafen ZH, KKJPD, KKPKS, privatim, SAV, SSK, STV, SWISS, VSF)
Private	2 (R.S., Law_firm)
Expliziter Verzicht auf eine Stellungnahme	7 (UR, BA, BGer, BStGer, "SAV", SGV, SKG)

Beim vorliegenden Vernehmlassungsbericht handelt es sich um eine Zusammenfassung der Ergebnisse des Vernehmlassungsverfahrens. Der Bericht weist aus, welche Bestimmungen positiv oder negativ aufgenommen und ob Änderungsvorschläge eingebracht worden sind. Bei Vernehmlassungsteilnehmenden (nachfolgend: Teilnehmende), die - ohne explizite Zustimmung oder Ablehnung der Vorlage - lediglich zu einzelnen Bestimmungen des VE-FPG Stellung genommen haben, wird davon ausgegangen, dass sie den Vorentwurf generell akzeptieren und ihre Kritik oder Anpassungswünsche sich nur auf die diejenigen Bestimmungen beziehen, die

¹ SR 172.061

ausdrücklich Gegenstand der Vernehmlassungsstellungnahme sind. Zu den detaillierten Begründungen der Teilnehmenden wird auf deren Originalstellungnahme verwiesen².

3 Allgemeine Beurteilung

A) Zustimmung: 40

25 Kantone (ausser UR)

2 Parteien (Die Mitte, FDP)

13 Organisationen/Vereinigungen (Aerosuisse, BVGer, easyjet, economiesuisse, Flughafen ZH, KKJPD, KKPKS, SGB, SSK, STV, SWISS, VSPB, VSF)

Eine klare Mehrheit von 40 Vernehmlassungsteilnehmerinnen und -teilnehmern stimmen der Vorlage grundsätzlich zu. Sie befürworten die vorgesehene Einführung der systematischen Bearbeitung von Flugpassagierdaten zur Unterstützung der Verhinderung, Ermittlung und Verfolgung von terroristischen und anderen schweren Straftaten. Es wird als richtig erachtet, hierzu ein neues Gesetz zu schaffen (AG, AR, BL, BS, FR, GE, GL, GR, JU, LU, NW, OW, SG, SH, SO, SZ, TG, TI, VD, VS, ZG, ZH, die Mitte, FDP, KKJPD, KKPKS, SGB, SSK, STV, SWISS, VSPB).

Verschiedene Teilnehmerinnen und Teilnehmer begründen ihre Zustimmung auch mit der Solidarität gegenüber dem restlichen Europa und der Erfüllung internationaler Verpflichtungen. Um im Vergleich mit den internationalen Strafverfolgungsbehörden mithalten zu können, sei die Errichtung einer national legitimierten Behörde für die Bearbeitung von PNR-Daten unabdingbar (BS, VD, die Mitte, FDP, SGB, STV, VSPB).

Die technologieneutrale Formulierung des Vorentwurfes, die es erlaube, dass auf künftige technologische Entwicklungen ohne Gesetzesrevision reagiert werden könne, heben mehrere Teilnehmende ebenfalls positiv hervor (AR, GR, NW, OW, TI, KKPKS, SSK).

Begrüsst wird von mehreren Teilnehmenden die vorgesehene organisatorische Ansiedlung der "Passenger Information Unit" (PIU) beim Bundesamt für Polizei fedpol (AR, BL, BS, GR, NW, OW, SH, SZ, TG, ZG, KKJPD, KKPKS).

Das vorgesehene Entsendemodell, wonach sich die PIU aus Mitarbeitenden des Bundes und der Kantone zusammensetzt, wird ebenfalls von mehreren Teilnehmerinnen und Teilnehmern unterstützt. Dies erlaube einen Kompetenztransfer von der PIU in die Kantone, welcher insbesondere für das Konzipieren von Risikoprofilen und Beobachtungslisten nützlich sein könne (AR, BL, BS, GR, NW, OW, SH, TG, KKJPD, KKPKS).

Die zustimmenden Teilnehmenden thematisieren zudem zusammenfassend weitere Punkte (vgl. dazu auch Ziffer 4 sowie die Originalstellungnahmen):

- **Personeller Mehraufwand für Kantone**

Ein Grossteil der Kantone hält fest, dass die Vorlage zu einem personellen Mehraufwand für die Kantone führe, der noch nicht abschliessend beziffert werden könne. Ebenso sei ein künftiger Verteiler dieser Aufwendungen unter den Kantonen noch nicht vorhanden. Dementsprechend kritisch wird eine hälftige personelle Beteiligung der Kantone an der neuen Bundesstelle hinterfragt und von mehreren teilnehmenden Kantonen verworfen (vgl. nachfolgende Ziff. 4.18 zu Art. 20 VE-FPG).

² [fedlex-data-admin-ch-eli-dl-proj-2021-80-cons_1-doc_6-de-pdf-a.pdf](#)

- **Orientierung an technisch bestehenden Standards und Abstimmung mit der Flugbranche**

Für **FDP, Aerosuisse, economiesuisse, Flughafen ZH, STV, SWISS, VSF** ist entscheidend, dass sich die Schweiz technisch an bestehenden Standards orientiert, damit die benötigten Daten von im Einsatz stehenden Systemen bei den Fluggesellschaften ohne viel zusätzlichen Aufwand generiert und den Behörden zur Verfügung gestellt werden können. Die Sammlungs- und Bearbeitungsmodalitäten der Daten auf Stufe Verordnung sollen in enger Abstimmung mit den betroffenen Flugbranchen ausgearbeitet werden. Unverhältnismässige Auflagen, die über internationale Standards hinausgehen, werden abgelehnt. Es gelte zu verhindern, dass im internationalen Reiseverkehr zusätzliche und möglicherweise wettbewerbs-hemmende Hindernisse für die Schweiz geschaffen werden.

Eine Einschätzung der Auswirkungen auf die Luftverkehrsunternehmen sei noch nicht ausreichend möglich. Auch die Sorgfaltspflicht und die Sanktionen bei Pflichtverletzungen durch Luftverkehrsunternehmen würden zu wenig konkret definiert (VSF).

- **Datenschutz**

Verschiedene Vernehmlassungsteilnehmerinnen und -teilnehmer sehen den Schutz der Daten und Persönlichkeitsrechte der Flugpassagiere durch den VE-FPG grundsätzlich gewährleistet: Einzig das Personal der Zentralstelle PIU dürfe zur Erfüllung der Aufgaben auf die Flugpassagierdaten zugreifen. Gleichzeitig werde so auch der Schutz für das Flugpersonal erhöht und auch eine Kompatibilität mit dem (EU-)Ausland hergestellt (SGB). Begrüsst wird, dass die Erhebung und Nutzung der PNR-Daten so geregelt werden, dass sie dem Datenschutz und der Datenbearbeitung der PNR-Richtlinie entspricht (BL). Ebenfalls begrüsst wird, dass sich die Vorlage an der neuen Datenschutzgesetzgebung orientiere. Die Bearbeitung der Daten sei nur zum gesetzlichen Zweck erlaubt und bei Übereinstimmungen nach dem automatischen Abgleich sei eine manuelle Überprüfung und Plausibilisierung Pflicht. Damit sei der Datenschutz der Reisenden ausreichend gewährleistet (Die Mitte). Die **FDP** begrüsst die Informationspflicht der Luftverkehrsunternehmen, die die Passagiere über die Sammlung und Bearbeitung ihrer PNR-Daten aufklären muss, was wesentlich zum Schutz der Persönlichkeitsrechte beitrage. Dessen ungeachtet müssten sich die PIU und die Strafverfolgungsbehörden trotzdem zwingend an den geltenden Prinzipien der Datenminimierung und der Speicherbegrenzung orientieren.

Aufgeworfen wird die Frage nach einer unabhängigen datenschutzrechtlichen Aufsicht (EDÖB oder kantonaler DSB) über die Tätigkeit der PIU, welche weder in der Vorlage noch in den Erläuterungen geregelt sei. Als nicht ausreichend erachtet werde die rein interne Aufsicht durch die Datenschutzstelle von fedpol, da fedpol selbst polizeiliche Ermittlungen durchführe (SH). Angesichts der erheblichen Datenmenge und des damit verbundenen Missbrauchspotenzials sei es angezeigt, bereits im erläuternden Bericht Hinweise zur Datensicherheit anzubringen (BE).

- **Datenaufbewahrung**

Die Aufbewahrungsfrist von fünf Jahren für Daten (in pseudonymisierter Form gemäss Art. 16 Abs. 1 VE-FPG) wird als vergleichsweise lange Frist erachtet. Damit der Vorwurf einer unverhältnismässigen Vorratsdatenspeicherung nicht gemacht werden könne und kein Widerspruch gegen die europäische Rechtsprechung entstehe, solle die Aufbewahrung der Daten entsprechend dem kürzlich veröffentlichten EuGH-Urteil angepasst und das Auskunftsrecht gemäss Artikel 18 Abs.1 i.V.m. Artikel 25-28 des neuen Datenschutzgesetzes (nDSG)³ beibehalten werden (FDP).

³ SR 235.1; Inkrafttreten des neuen Datenschutzrechts per 01.09.2023

- **Mitteilungspflicht betreffend Aufhebung der Pseudonymisierung**

Der VE-FPG sieht in seiner jetzigen Fassung keine Mitteilungspflicht (a posteriori) an die betroffene Person bezüglich der Aufhebung der Pseudonymisierung vor. Im Gegensatz dazu besteht gemäss Art. 33 des Nachrichtendienstgesetzes vom 25. September 2015 (NDG)⁴ eine Mitteilungspflicht in Bezug auf die Überwachung mit genehmigungspflichtigen Beschaffungsmassnahmen, welche u.U. eine Beschwerdemöglichkeit auslöst. Im Lichte des Völkerrechts sowie der bundesgerichtlichen Rechtsprechung zu Artikel 8 und 13 der Europäischen Menschenrechtskonvention (EMRK)⁵ erscheine es angezeigt sich zu überlegen, ob sich auch im Rahmen des FPG eine analoge nachträgliche Mitteilungspflicht mitsamt Beschwerdemöglichkeit aufdränge. Zumal der Passagier in diesen Fällen ebenfalls unwissentlich von einer genehmigungspflichtigen Staatshandlung betroffen sei, die mitunter seine personenbezogenen Daten betrifft. Eine allfällige Mitteilung hätte durch die PIU zu erfolgen (BVGer).

- **Operabilität PIU**

Im Bereich der Bekämpfung von Terrorismus und schweren Straftaten gemäss Deliktekatalog wird der zeitlich unmittelbare Informationsaustausch als zwingend erachtet. Informationen müssten zwingend 24/7 ausgetauscht, bearbeitet und analysiert werden können. Die ständige Operabilität der PIU sei deshalb 24/7 sicherzustellen (AG, FDP).

B) Grundlegende Vorbehalte: 1 (SP)

Die **SP** erachtet eine systematische Bearbeitung der Daten aller Flugpassagiere aus Gründen der Datensparsamkeit, der Verhältnismässigkeit und des Datenschutzes als heikel. Risiken würden insbesondere in Bezug auf die Datensicherheit und den potentiellen Missbrauch dieser Daten bestehen. Verbesserungsbedarf wird bei dieser Vorlage insbesondere bei der Weitergabe der Flugpassagierdaten an die Strafverfolgungsbehörden, der Aufbewahrungsdauer der Flugpassagierdaten sowie den Voraussetzungen für die Übermittlung von Flugpassagierdaten an ausländische Stellen geltend gemacht.

C) Ablehnung: 8

(GRÜNE, SVP, Piratenpartei, AlgorithmWatch, Digit. Gesellschaft, SAV, R.S., Law_firm)

Die Vernehmlassungsteilnehmerinnen und -teilnehmer, die die Vorlage klar ablehnen, bringen im Wesentlichen folgende Argumente ein:

Die Massenüberwachung aller Flugpassagiere mit entsprechender Vorratsdatenspeicherung erfolge ohne Anlass und Verdacht. Es handle sich um eine Vorratsdatenspeicherung von Personendaten, die unverhältnismässig sei und einen massiven Eingriff in die Grundrechte der Passagiere darstelle. (SVP, GRÜNE, Piratenpartei, AlgorithmWatch, Digit. Gesellschaft, Law_Firm, SAV)

Der Gesetzesentwurf komme zum falschen Zeitpunkt. Vor dem Europäischen Gerichtshof (EuGH) sei nach wie vor eine Klage aus Deutschland hängig. Gleichzeitig sei in der Schweiz eine

⁴ SR 121

⁵ SR 0.101

Richtlinie für die Handhabung von API-Daten immer noch in Arbeit. Die Schweiz riskiere ein Gesetz zu verabschieden, das unter Umständen einen grossen Anpassungsprozess durchlaufen müsse, sobald API-Richtlinien definiert würden oder ein neues EuGH Urteil vorliege. Es sei den Bedenken und Entscheiden des EuGHs angemessen Rechnung zu tragen und der vorliegende Entwurf grundlegend zu überdenken (SVP, GRÜNE, Piratenpartei, Law_Firm, SAV).

Eine verdachtsunabhängige Übermittlung sämtlicher Flugpassagierdaten schaffe eine riesige Datenmenge, die nicht der Bekämpfung des Terrorismus dienen könne (AlgorithmWatch, Digit. Gesellschaft, Piratenpartei).

Die Auswertung solcher Flugpassagierdaten solle in der Kompetenz des Nachrichtendienstes des Bundes (NDB) bleiben, wo sie bis heute in eingeschränkter Masse angesiedelt war. Die Errichtung einer PIU solle lediglich zur Koordination des Informationsaustausches im In- und Ausland errichtet werden und könne mit einem minimalen Personalaufwand betrieben werden (SVP). Es sollten keine neuen und intransparenten Überwachungsmechanismen geschaffen und die Nutzung von PNR in einem engen und effektiven Rahmen gehalten werden (GRÜNE).

Die pauschale Speicherung aller Personendaten für 6 Monate, bzw. in pseudonymisierter Form für 5 Jahre, sei eine unnötige und zu teure Massnahme. Die definierten Zeiträume von 6 Monaten, bzw. 5 Jahren seien sowohl aus finanzieller wie auch aus datenschutztechnischen Gründen zu lange (SVP, GRÜNE, Piratenpartei, Digit. Gesellschaft, Law_Firm).

Der Austausch von Personendaten dürfe nur verdachtsabhängig stattfinden und nur mit Ländern geschehen, in denen es Hinweise auf Gefahren durch Terrorismus oder schwere Kriminalität im Zusammenhang mit Flügen gibt (SVP).

Untergraben würden mit dieser Vorlage auch das Anwaltsgeheimnis sowie weitere gesetzlich geschützte Berufsgeheimnisse (SAV).

Es brauche einen starken Datenschutz und ein Auskunftsrecht. Dies biete der VE-FPG jedoch nicht (AlgorithmWatch, Digit. Gesellschaft, Piratenpartei, Law_Firm).

Für Rechtsunterworfenen sei nicht ersichtlich, auf welcher Datengrundlage Risikoprofile oder Beobachtungslisten erstellt würden und wie ihre Daten in diesem Zusammenhang bearbeitet werden (GRÜNE, Piratenpartei, Digit. Gesellschaft, AlgorithmWatch, Law_Firm, SAV).

Der Katalog an Delikten, für deren Bekämpfung PNR genutzt werden dürfen, gehe weit über Terrorismus und schwere Straftaten hinaus (GRÜNE, Piratenpartei, Digit. Gesellschaft, AlgorithmWatch, SAV).

4 Stellungnahmen zu den einzelnen Artikeln des VE-FPG

4.1 Art. 1

AG fordert betreffend Bst. a, dass die Bearbeitung von Daten von rechtskräftig verurteilten, flüchtigen Personen explizit im Gesetzestext genannt wird. Aus Sicht von **ZH** sollte die Privatfliegerei vom VE-FPG zwingend auch erfasst werden.

SAV verlangt, die Reihenfolge von Bst. a und b sei zu ändern.

4.2 Art. 2

Absatz 1

Piratenpartei und **R.S.** halten fest, der EuGH schränke das Datensammeln für Flüge innerhalb der EU deutlich auf besondere Fälle ein, weshalb auf die Daten der meisten Flüge im Schengenraum verzichtet werden sollte.

Absatz 2

Für **GRÜNE, Digit. Gesellschaft, AlgorithmWatch** und **R.S.** ist es unverständlich, weshalb die Übermittlung an zwei verschiedenen Zeitpunkten stattfinden müsse. Die zweifache Übermittlung führe einzig dazu, dass eine zweifache Menge an Daten entsteht. Gefordert wird, dass die Daten nicht bereits vor dem Abschluss des Boardings übermittelt werden. Für die **Piratenpartei** ist nicht nachvollziehbar, weshalb keine Löschung der Daten von Passagieren, die den Flug nicht antreten, geregelt ist.

Absatz 3

Die **Piratenpartei** und **R.S.** halten fest, für die Löschung von besonders schützenswerten Daten fehle eine Instanz, welche eine allfällige Löschung kontrolliert.

SAV fordert einen Verweis auf das Datenschutzgesetz ("nach Artikel 5 Buchstabe c des Datenschutzgesetzes (DSG)⁶ vom 25. September 2020 übermitteln").

Absatz 4

GR, NE, SO und **TI** begrüßen Absatz 4, wonach fedpol für die technischen Einzelheiten der Datenübermittlung zuständig ist. **BL** verweist darauf, es sei nach wie vor möglich, einen Flug mit falschen Namensangaben zu buchen. Die Flugverkehrsunternehmen müssten mindestens gewährleisten können, dass beim Boarding – wo ohnehin eine Ausweiskontrolle stattfindet – der bei der Buchung angegebene Name zu überprüfen sei. Andernfalls bringe der Datenabgleich mit Fahndungssystemen gemäss Artikel 7 VE-FPG nichts.

SP, GRÜNE, Digit. Gesellschaft und **AlgorithmWatch** beantragen in Artikel 2 Absatz 4 VE-FPG die Grundsätze der Datenübermittlung zwischen Luftverkehrsunternehmen und fedpol und die Einzelheiten in einer Bundesratsverordnung zu regeln. Aus Sicht von **Piratenpartei** und **R.S.** müsse fedpol die technischen Einzelheiten der Datenübermittlung gemeinsam mit dem EDÖB festlegen, wobei dem EDÖB die finale Entscheidung zu obliegen habe.

Für **VSF** ist die Einschätzung der Auswirkungen auf die Luftverkehrsunternehmen nicht ausreichend möglich. Die Sorgfaltspflicht erweise sich als dehnbare Begriff.

SAV fordert folgende Textergänzung: «Die Übermittlung erfolgt insbesondere geschützt durch Ende-zu-Ende-Verschlüsselung. Das fedpol veröffentlicht die festgelegten technischen Einzelheiten der Übermittlung.»

4.3 Art. 3

SO begrüsst diese Bestimmung.

GRÜNE, Digit. Gesellschaft und **AlgorithmWatch** kritisieren, auch die Datenübermittlung ins Ausland müsse im VE-FPG geregelt werden, damit die Datensicherheit bei der Übermittlung gewährleistet ist. Diese Organisationen fordern zudem, es sei explizit vorzusehen, dass ein völkerrechtlicher Vertrag nur mit Staaten abgeschlossen werden könne, die einen angemessenen Datenschutz gewährleisten. **SAV** fordert in diesem Sinne die Textergänzung: "und die Gesetzgebung im betreffenden Staat für die Flugpassagierdaten einen angemessenen oder geeigneten Schutz gewährleistet".

4.4 Art. 5

Aus Sicht von **ZH** erscheine die hier genannte Informationspflicht insoweit als überflüssig, als sich aus dem Gesetz ergebe, dass entsprechende Informationen gesammelt und bearbeitet werden.

⁶ SR 235.1

Für **GRÜNE, Piratenpartei, AlgorithmWatch, Digit. Gesellschaft** und **R.S.** ist zwingend, dass vor der Buchung der Tickets eine aktive, verständliche und gut sichtbare Information über die Verwendung der PNR erfolgen müsse. Die Information müsse sämtliche Daten aufzählen, die übermittelt werden. Die Einwilligung der Passagierinnen und Passagiere müsse eine bewusste Entscheidung darstellen. Zudem müsse der Bund Verfahren und Sanktionen klären, falls die Fluggesellschaften der Informationspflicht nicht nachkommen. **SAV** fordert die Textergänzung «angemessen, verständlich und in leicht zugänglicher Form statt «schriftlich».

4.5 Art. 6

SO begrüsst diese Bestimmung.

Aus Sicht von **SAV** genügt es, dass die vorgesehenen Anhänge 1 und 2 durch einen einzelnen Anhang 1 ersetzt werden. Die folgenden Deliktskategorien von Anhang 2 gemäss Vorentwurf sollten ausgenommen werden: 3, 4, 6, 7, 8, 9, 12, 15, 17, 18, 21, 24, 25, 26. Eine entsprechende Forderung stellt auch **Digit. Gesellschaft** an.

Absatz 1

AG und **BL** fordern, dass die Bearbeitung von Daten von rechtskräftig verurteilten, flüchtigen Personen explizit im Gesetzestext genannt wird.

Digit. Gesellschaft und **AlgorithmWatch** fordern, dass der Datenschutz ergänzt und damit weiter gestärkt statt eingeschränkt wird.

Piratenpartei und **R.S.** halten zu Artikel 6 fest, der Begriff der "schweren Straftat" sei eindeutig zu klären und die Formulierung "andere schwere Straftaten" sei zu löschen.

Absatz 2

BE, GE, ZH und **SSK** verweisen darauf, für die Definition der terroristischen Straftaten müsse auf Anhang 1a der Verordnung über den nationalen Teil des Schengener Informationssystems und das SIRENE-Büro (N-SIS-Verordnung)⁷ verwiesen werden. Aus Sicht von **BE** müssten mindestens Artikel 260^{sexies} Strafgesetzbuch (StGB)⁸ und Artikel 2 des Bundesgesetzes über das Verbot der Gruppierungen «Al-Qaïda» und «Islamischer Staat» sowie verwandter Organisationen⁹ zusätzlich in diese Bestimmung aufgenommen werden.

SP, GRÜNE, Digit. Gesellschaft und **AlgorithmWatch** fordern, dass das Delikt eines terroristisch motivierten Landfriedensbruchs gemäss Art. 260 StGB aus dem Deliktskatalog der terroristischen Straftaten gemäss Artikel 6 Absatz 2 VE-FPG gestrichen wird.

Absatz 3

Für **AG** ist die Formulierung "maximale Freiheitsstrafe von mindestens drei Jahren" interpretationsbedürftig und bedürfe der Präzisierung in den Erläuterungen.

BE, ZH und **SSK** erachten den Buchstaben a als zu eng gefasst. Die Bearbeitung von Flugpassagierdaten gebe den Ermittlerinnen und Ermittlern ein wirksames Mittel zur Erkennung der Abläufe organisierter Kriminalität in die Hand. Diesem Umstand trage der Deliktskatalog zu wenig Rechnung. Entsprechend sei für die Definition der anderen schweren Straftaten auf den Deliktskatalog von Anhang 1b der N-SIS-Verordnung zu verweisen. **BE, BL, GE, Piratenpartei** und **SSK** beantragen, sowohl für Buchstabe a als auch für Buchstabe b eine maximale Freiheitsstrafe von mindestens 3 Jahren vorzusehen. **ZH** beantragt, Buchstabe b sei zu streichen. Verwaltungsstrafrechtliche Tatbestände der Bekämpfung von Terrorismus und Schwerstkriminalität gleichzustellen, sei grundsätzlich nicht angebracht. Sollte daran

⁷ SR 362.0

⁸ SR 311.0

⁹ SR 122

festgehalten werden, wären die Deliktskategorien auf Gesetzesstufe zu regeln.

SP, GRÜNE, Digit. Gesellschaft und **AlgorithmWatch** fordern, dass die Delikte der Produktpiraterie aus dem Deliktskatalog der schweren Straftaten gemäss Artikel 6 Absatz 3 Buchstabe a VE-FPG gestrichen werden.

GE hält fest, dass die politische Spionage (Art. 272 StGB) und Militärspionage (Art. 274 StGB) im Deliktskatalog trotz der Kategorie 26 (Wirtschaftsspionage) nicht berücksichtigt sind. Dies sei eine Lücke bei der Prävention und Aufdeckung verbotener Nachrichtendienste.

Absatz 4

ZH beantragt - analog zu Absatz 3 Buchstabe b - Absatz 4 zu streichen. Sollte daran festgehalten werden, wären die Deliktskategorien auf Gesetzesstufe zu regeln.

Absatz 6

BE wünscht eine Klarstellung im erläuternden Bericht betreffend polizeiliche Sanktionen: Sicherheits- und Schutzmassnahmen seitens des polizeilichen Bedrohungsmanagements könnten für die Beurteilung der PIU sehr dienlich sein, weshalb für die Datenübermittlung solcher Informationen Klarheit bestehen sollte.

Piratenpartei hält fest, Absatz 6 widerspreche Artikel 2 Absatz 3 VE-FPG, welcher den Luftverkehrsunternehmen verbietet besonders schützenswerte Personendaten zu übermitteln. Weiter sei bekannt, dass das US-Department for homeland-security diese Daten vollumfänglich abrufen wolle. Deshalb sei auf diese Daten zu verzichten ("Datensparsamkeit") und der Absatz 6 zu streichen.

Digit. Gesellschaft und **AlgorithmWatch** fordern, es müsse ausdrücklich festgehalten werden, dass strafrechtliche Verfolgungen und Sanktionen sich nur auf terroristische und andere schwere Straftaten beziehen dürften. Das Bearbeiten von verwaltungsrechtlichen Verfolgungen oder Sanktionen sei aus Buchstabe b zu streichen.

SAV hält fest, die Löschung stelle eine Bearbeitung von besonders schützenswerten Personendaten dar, die entsprechend ausdrücklich erwähnt werden müsse ("c. Daten gemäss Art. 2 Abs. 3 VE-FPG, um sie zu löschen").

4.5 Art. 7

Absatz 1

BE beantragt, es sei im erläuternden Bericht zu Artikel 7 klärend festzuhalten, dass der vom Kanton entsandte PIU-Mitarbeitende einen Datenabgleich mit den Informationssystemen seines Kantons vornehmen kann. Sollten die gesetzlichen Grundlagen dafür nicht ausreichen, seien solche mit dem VE-FPG zu schaffen. Nur so könne dem angestrebten Ziel gemäss Artikel 1 Absatz 1 VE-FPG hinreichend nachgekommen werden.

GRÜNE, Digit. Gesellschaft, AlgorithmWatch und **SAV** fordern, den Begriff der «geplanten Straftaten» (Art. 7 Abs. 1 Bst. d) zu streichen, weil unklar sei, was damit gemeint ist. Gemäss **SAV** könne der Begriff alternativ definiert werden.

Digit. Gesellschaft und **AlgorithmWatch** verlangen, dass in dieser Bestimmung ausdrücklich festgehalten wird, dass sich die Zwecke nach den Buchstaben a-d nur auf terroristische und andere schwere Straftaten beziehen dürften.

Absatz 2

LU hält fest, zwar werde in Artikel 7 Absatz 2 VE-FPG festgehalten, dass der automatische Abgleich "unmittelbar nach Erhalt der Daten" erfolgen müsse. Der Nutzen der Meldungen hänge

in der Praxis wesentlich davon ab, dass diese rechtzeitig bei den Strafverfolgungsbehörden eintreffen.

FDP erachtet den offenen Begriff der "Unmittelbarkeit" als nicht zufriedenstellend. Es sei in der vollziehenden Verordnung zu definieren innerhalb welcher Frist Daten abzugleichen und allenfalls den Strafverfolgungsbehörden Meldung bei Verdachtsfällen zu erstatten sei.

Absatz 3

SP fordert in Bezug auf Absatz 3, im Vollzug die notwendigen Plausibilisierungen ausreichend vorzunehmen und die entsprechenden Flugpassagierdaten bei fehlendem Zusammenhang mit einer Katalogstraftat konsequent zu löschen.

Für **Digit. Gesellschaft** und **AlgorithmWatch** ist unklar, welche Informationssysteme unter «weitere» fallen. Es sei ausdrücklich zu regeln, auf welche Informationssysteme die PIU Zugriff habe. Zudem sei die Zugriffsprotokollierung auf Verordnungsebene zu regeln.

SAV fordert die Textergänzung: «Automatisch erzielte Übereinstimmungen sind vor ihrer Übermittlung an die zuständige Behörde *unverzüglich* manuell [...] zu überprüfen. Die Überprüfung muss dokumentiert werden.» Zudem fordert er die Ergänzung: «[...] auf ihre Richtigkeit hin zu überprüfen. Das Ergebnis der Überprüfung ist zu dokumentieren.»

4.6 Art. 8

SAV fordert das Streichen von Artikel 8 Absatz 1 Buchstabe b.

BE beantragt zu Absatz 2 Buchstabe a, es sei die Bezeichnung "Polizei- und Strafverfolgungsbehörden" zu verwenden. Die Formulierungen "Strafverfolgungsbehörden" und "das Vorliegen einer Straftat" seien zu eng gefasst und zu überprüfen.

BL beantragt eine Formulierungsanpassung: Statt «soweit die Überprüfung das Vorliegen einer Straftat nach ... bestätigt hat» sollte es heissen: «soweit die Überprüfung bestätigt hat, dass die Daten der Verhinderung oder Verfolgung einer Straftat nach ... dienen».

SH erachtet insbesondere den automatisierten Abgleich der Flugpassagierdaten mit den Daten aus polizeilichen Informationssystemen als erfolgsversprechend.

VD beantragt die Aufnahme der kantonalen Nachrichtendienste in Absatz 2.

Aus Sicht von **ZH** muss ausdrücklich geregelt werden, dass zur Erleichterung der weiteren Strafverfolgung auch biometrische Daten übermittelt werden können.

Digit. Gesellschaft, AlgorithmWatch und **SAV** fordern, es sei zu regeln, dass nur eine richterliche Behörde das Vorliegen einer Straftat überprüfen dürfe, nicht die PIU selbst.

4.7 Art. 9

Aus Sicht von **BL** fehlen Vorgaben für den Datenabgleich mit den von der «Passenger Information Unit PIU» erstellten Risikoprofilen und Beobachtungslisten. Auch dieser Abgleich müsse unmittelbar nach Erhalt der Daten erfolgen und könne nicht nach Belieben der PIU wiederholt werden, solange die Daten nicht pseudonymisiert wurden. Zudem seien Treffer zu plausibilisieren, bevor die Daten an andere Behörden übermittelt werden, damit Betroffene nicht zu Unrecht in Verdacht geraten. Diese Schranken seien im Gesetz zu statuieren und nicht an den Bundesrat zur Regelung auf Verordnungsebene zu delegieren.

LU erachtet die vorgesehene Möglichkeit Risikoprofile und Beobachtungslisten zu erstellen und diese laufend mit den gelieferten Passagierdaten abgleichen zu lassen, als sehr nützlich. Im erläuternden Bericht werde nicht ausgeführt, in welcher Form der Antrag auf Erstellung von Risikoprofilen und Beobachtungslisten sowie der Entscheid der PIU zu erfolgen habe, wer bei

der PIU über einen solchen Antrag entscheide und welche Möglichkeiten man gegen einen ablehnenden Entscheid habe. Diese Aspekte gelte es beim Erstellen der entsprechenden Verordnung zu berücksichtigen. Risikoprofile und Beobachtungsliste seien schliesslich auch auf ihre Nichtdiskriminierung bzw. Gleichbehandlung der betroffenen Personen zu überprüfen.

GRÜNE, Digit. Gesellschaft, AlgorithmWatch und **SAV** verlangen, dass dieser Artikel ersatzlos gestrichen wird. Mit dieser Bestimmung würde eine allgemeine Rasterfahndung ohne Anlass und Verdacht eingeführt. Eine solche Rasterfahndung gehe erheblich über den bereits weitreichenden, personenbezogenen Datenabgleich mit Informationssystemen gemäss Artikel 7 VE-FPG hinaus und sei offensichtlich unverhältnismässig. Werde Artikel 9 nicht gestrichen, müsse genau geregelt werden, wie diese Analysen gemacht werden, damit Transparenz hinsichtlich der Risikoprofile und Beobachtungslisten geschaffen werde und insbesondere keine direkt oder indirekt diskriminierenden Merkmale Grundlage der Risikoprofile und Beobachtungslisten sind. Zudem müssten die Ergebnisse der Überprüfung gemäss Artikel 9 Absatz 5 veröffentlicht und es müsse eine wirksame Aufsicht definiert werden. **SAV** schlägt konkrete Textanpassungen vor, falls keine Streichung erfolge.

Piratenpartei und **R.S.** fordern die Präzisierung der Definitionen von Analyse, Risikoprofilen und Beobachtungslisten. Sofern dies nicht möglich sei, sei diese Bestimmung ersatzlos zu streichen. Der Einsatz von Technologien der künstlichen Intelligenz im Rahmen selbstlernender Systeme («machine learning») für die Vornahme der Abgleiche soll zudem explizit verboten werden.

SG regt an, auch die Ergebnisse des Datenabgleichs mit Risikoprofilen und Beobachtungslisten auf ihre Plausibilität zu überprüfen, bevor die entsprechenden Daten an die zuständigen Behörden übermittelt werden.

4.8 Art. 10

Die **SP** begrüsst die relativ restriktive Regelung der Weitergabe der Flugpassagierdaten an den Nachrichtendienst. Diese dürfe folglich keinesfalls abgeschwächt werden, insbesondere sei ein direkter Zugriff des NDB auf das PNR-Informationssystem nicht denkbar.

GRÜNE, Digit. Gesellschaft und **AlgorithmWatch** und **SAV** verlangen Artikel 10 ersatzlos zu streichen. Verzichte der Bundesrat auf eine Streichung, so müssten eventualiter zumindest die vom NDB bestimmten Strecken veröffentlicht und die Passagierinnen und Passagiere vor der Buchung aktiv über die generelle Weiterleitung ihrer PNR an den NDB informiert werden, um Transparenz herzustellen. PNR, die beim NDB zu keinen Übereinstimmungen führen würden, seien zudem umgehend (und nicht erst nach 96 Stunden) zu löschen.

Piratenpartei und **R.S.** verlangen, der NDB solle sich die gewünschten Strecken von der Geschäftsprüfungskommission des Parlamentes genehmigen lassen. Es sei zudem klar in diesem Gesetz festzuhalten, dass die übermittelten Daten direkt nach einem Abgleich gelöscht werden, wenn der Abgleich erfolglos war.

4.9 Art. 11

VD beantragt die Aufnahme der kantonalen Nachrichtendienste in Absatz 1.

BE beantragt zu Buchstabe a, es sei die Bezeichnung "Polizei- und Strafverfolgungsbehörden" zu verwenden. **BE, BL** und **SSK** fordern, im erläuternden Bericht sei die Passage «Generische Abfragen, die nicht spezifiziert sind und zu einer Vielzahl von unterschiedlichsten Suchergebnissen führen können» zu entfernen (S. 31 f.). Diese Einschränkung der Möglichkeit der Abfrage finde im Gesetzeswortlaut keinerlei Grundlage. Es müsse beispielsweise möglich sein, alle Passagiere eines bestimmten Fluges abzufragen.

LU kritisiert, es werde weder im Gesetz selbst noch im Bericht erwähnt, wer bei der PIU über Anträge entscheidet und ob es dagegen ein Rechtsmittel gebe. Es wird angeregt, auch diesen Aspekt beim Erstellen der entsprechenden Verordnung zu berücksichtigen.

ZH beantragt, Abfragen von grösseren Datensätzen im Rahmen der Überprüfung von Verhaltensmustern ausdrücklich zu erlauben und dies in der Botschaft entsprechend zu berücksichtigen.

Piratenpartei und **R.S.** beantragen, diese Bestimmung sei ersatzlos zu streichen. **SAV** fordert die Überprüfung und Dokumentation von Anträgen sowie die Ergänzung eines Absatzes: «Der Rechtsschutz richtet sich nach dem Gesetz, welches die Tätigkeit der adressierten Behörde regelt.»

4.10 Art. 12

BE beantragt zu Absatz 1, es sei die Bezeichnung "Polizei- und Strafverfolgungsbehörden" zu verwenden. Im Weiteren wird die Überprüfung der Formulierung «konkret» beantragt.

ZH, SSK, FDP, SP und **SAV** fordern, der verwendete Begriff «konkreter Verdacht» in Absatz 1 solle nicht verwendet werden (Formulierungsvorschlag ZH: Anfangsverdacht, hinreichender Tatverdacht, dringender Tatverdacht / FDP, SSK: "konkret" streichen / SP: dringender Verdacht / SAV: hinreichender Verdacht). Es müsse genügen, wenn «Hinweise» oder «Anhaltspunkte» für eine entsprechende Straftat vorliegen. Die Bestimmung sei entsprechend anzupassen.

GRÜNE, Digit. Gesellschaft, AlgorithmWatch und **SAV** verlangen die Formulierung "hinreichender Verdacht". Zu Absatz 2 fordern diese Organisationen die Ergänzung, dass es sich um schützenswerte Personendaten gemäss Artikel 6 Absatz 6 VE-FPG handeln müsse.

SAV weist darauf hin, systematisch müsse Artikel 12 VE-FPG zwischen Artikel 9 und dem (jetzigen) Artikel 10 VE-FPG positioniert werden.

R.S. beantragt, "oder andere schwere Straftat" sei zu löschen.

4.11 Art. 13 Abs. 2

BL hält fest, mit Blick auf die Datenmenge und das Missbrauchspotenzial müsse der Bundesrat weitere Anforderungen an die Datensicherheit festlegen.

Nach Ansicht der **SP** dürfen aus Gründen des Datenschutzes und der Datensicherheit nur öffentlich-rechtliche Angestellte Zugriff auf das PNR-Informationssystem haben. Dies sei auf Gesetzesstufe in dieser Bestimmung festzuhalten.

Digit. Gesellschaft und **AlgorithmWatch** beantragen, es sei in Absatz 2 Buchstabe a organisatorisch zu regeln, wer Zugriff auf welche Daten hat. Es sei zudem ein Vier-Augensystem einzuführen, wenn Daten manuell bearbeitet werden müssten. Diese Teilnehmenden, **Piratenpartei** und **R.S.** beantragen im Weiteren Absatz 2 Buchstabe b sei zu streichen.

4.12 Art. 14

SP erachtet es als problematisch, dass die Anwendung dieses Gesetzes dazu führen werde, dass Daten von Flugpassagieren ohne Bezug zu einer Straftat herangezogen werden, und beantragt deshalb folgende Änderung: Das PNR-Informationssystem pseudonymisiert die Flugpassagierdaten drei Monate nach ihrer Übermittlung durch die Luftverkehrsunternehmen automatisch.

GRÜNE verlangen, dass die Daten unmittelbar nach dem Abgleich durch die PIU gelöscht werden. Sollte der Bundesrat an einer Speicherung festhalten, so muss mindestens die

Pseudonymisierung schneller erfolgen, nämlich automatisiert und umgehend nach dem Abgleich der Daten. **Digit. Gesellschaft, AlgorithmWatch** und **R.S.** erachten die Frist von sechs Monaten für die Pseudonymisierung als zu lang.

Die **Piratenpartei** erachtet es als dringend angebracht, die Speicherzeit drastisch zu senken.

SAV verlangt, dass der Begriff "Pseudonymisieren" definiert wird (Formulierungsvorschlag: «Pseudonymisieren ist das Ersetzen von Namen und anderen Identifikationsmerkmalen durch ein Kennzeichen mit dem Zweck, die Bestimmung der betroffenen Personen wesentlich zu erschweren.»)

4.13 Art. 15

LU verweist darauf, hier 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 sei bezüglich der nötigen Kapazitäten beim Bundesverwaltungsgericht Rechnung zu tragen. **SH** hinterfragt, ob die in Art. 15 VE-FPG vorgesehene Pseudonymisierung sachdienlich sei. Stattdessen sollten die Lösungsfristen besser so kurz wie möglich gehalten und formell gesetzlich verankert werden.

GRÜNE verlangen, dass das Recht bestehen muss, die für die Wahrnehmung des Auskunftsrechts nötige Aufhebung der Pseudonymisierung beantragen zu können (Art. 15 Abs. 1).

Das **BVGer** hält fest, es lasse sich dem Wortlaut von Absatz 5 nicht entnehmen, ob das Verfahren für die Zeit der Aktenergänzung oder zusätzlicher Abklärungen beim Bundesverwaltungsgericht anhängig bleibt. Je nach Konstellation sei es nicht möglich innert fünf Arbeitstagen zu entscheiden.

SAV fordert eine Textergänzung in Absatz 6 («*Das Bundesverwaltungsgericht veröffentlicht seine Entscheidungen*»).

4.14 Art. 16

SP erachtet es als zentral, dass von Behörden gesammelte Daten nur so lange wie zwingend notwendig vom Staat aufbewahrt werden. Vor diesem Hintergrund sei es angezeigt, diese Aufbewahrungsfrist markant zu verkürzen (Formulierungsvorschlag: "Die Flugpassagierdaten werden zwei Jahre nach ihrem Eingang im PNR-Informationssystem automatisch gelöscht").

FDP hält fest, die Speicherung der Daten über den üblichen Zeitraum hinaus ohne jegliche Hinweise auf eine verübte Straftat erweise sich als ein Eingriff in die Grundrechte der Passagiere, dies insbesondere, weil das persönliche Auskunftsrecht nach der Pseudonymisierung, gemäss Artikel 18 Absatz 2 VE-FPG nicht mehr wahrgenommen werden könne. Damit der Vorwurf einer unverhältnismässigen Vorratsdatenspeicherung nicht gemacht werden könne und kein Widerspruch gegen die europäische Rechtsprechung entstehe, solle die Aufbewahrung der Daten entsprechend dem EuGH-Urteil angepasst werden und das Auskunftsrecht gemäss Artikel 18 Absatz 1 i.V.m. Artikel 25-28 nDSG beibehalten werden. Auch **SG** verweist in Zusammenhang mit der Speicherdauer auf dieses Urteil.

GRÜNE, Digit. Gesellschaft und **AlgorithmWatch** verlangen, dass die Daten unmittelbar nach dem Abgleich durch die PIU gelöscht werden. Verlangt wird die Streichung der Aufbewahrungsdauer nach Absatz 1. Sollte der Bundesrat an einer Speicherung festhalten, so müsse mindestens die Pseudonymisierung schneller erfolgen, nämlich automatisiert und umgehend nach dem Abgleich der Daten. Zudem sei es nötig, dass auch die Aufbewahrungsdauer von Daten, die aus dem Abgleich nach Artikel 7 und 9 resultieren, im

Gesetz festgehalten werde (Art. 16 Abs. 2). Es handle sich um besonders schützenswerte persönliche Daten, welche nur aufgrund einer formalgesetzlichen Grundlage bearbeitet werden dürften.

SAV hält fest, es wäre möglich, nach sechs Monaten ausgewählte Flugpassagierdaten (pseudonymisiert) zu speichern, falls die Prüfung gemäss Art. 7 VE-FPG einen Treffer ergeben hat, die Rasterprüfung gemäss Artikel 9 VE-FPG Anlass zu einer Übermittlung gegeben hat, oder sonst wie (auch auf Anfrage hin) die Daten übermittelt wurden. Eine solche Regelung könnte sich in einem weiteren Absatz finden (Vorschlag Textänderung: [...] werden sechs Monate nach ihrem Eingang [...]). Im Weiteren wird beantragt, die maximale Aufbewahrungsdauer für alle Daten und nicht allein jene gemäss Artikel 16 Absatz 1 VE-FPG sei im Gesetz zu regeln.

Piratenpartei und **R.S.** schlagen vor, dass die Daten innerhalb von 24 Stunden nach Landung gelöscht werden müssen - inklusive eines funktionierenden Kontroll- und Sanktionsmechanismus.

4.15 Art. 17

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

SAV beantragt folgende Textergänzung: «Die Datenschutzstelle von fedpol überwacht die Einhaltung der Bearbeitung von Personendaten gemäss diesem Gesetz. Die Datenschutzstelle veröffentlicht einen jährlichen Aufsichtsbericht.»

4.16 Art. 18

Für **BL** und **SP** ist nicht nachvollziehbar, warum die pseudonymisierten Daten vom Auskunftsrecht bzw. vom Recht auf Zugang zu den eigenen Personendaten ausgeschlossen sein sollen.

LU hält fest, grundsätzlich solle das Auskunftsrecht der Betroffenen auf alle Daten, einschliesslich pseudonymisierte Daten, ausgedehnt und nur ausnahmsweise beschränkt werden.

GRÜNE, Digit. Gesellschaft und **AlgorithmWatch** fordern, Absatz 2 sei zu streichen. **SAV** fordert die Streichung von Absatz 2 und 3.

Piratenpartei und **R.S.** halten fest, die Pseudonymisierung der Daten führe zu einer massiven Schlechterstellung aller Beteiligten. Falls die Daten nicht innert 24 Stunden nach Landung gelöscht würden, müssten Betroffene auf jeden Fall über den gesamten Zeitraum der Speicherung der Daten (mit oder ohne Pseudonymisierung) von ihrem Auskunftsrecht Gebrauch machen können.

4.17 Art. 19

ZH erachtet eine zeitlich unmittelbare Weitergabe der Daten durch die PIU als entscheidend, insbesondere bei Fahndungen. Die PIU müsse deshalb rund um die Uhr tätig sein.

4.18 Art. 20

AG begrüsst den Ansatz, dass das Personal der Passenger Information Unit (PIU) je hälftig aus Mitarbeitenden des Bundes und Mitarbeitenden der Kantone bestehen soll. Damit werde ein Wissenstransfer in die Kantone gewährleistet.

ZH erachtet es als wichtig, dass sich alle Kantone angemessen an den Kosten für ihre Mitarbeitenden der PIU beteiligen, da alle vom Sicherheitsgewinn profitieren würden.

Auch **SO** äussert sich positiv zur personellen Beteiligung und verweist auf die bereits heute bekannte Entsendungsverpflichtung sowie die Implementierung der Datenbearbeitung in die kantonale Polizeitätigkeit, welche im Rahmen der anstehenden Bestandsplanung zu berücksichtigen sei. Diesem Zusatzaufwand für die Kantone sei der Nutzen gegenüberzustellen. **BE** äussert seine Bereitschaft zur personellen Beteiligung an der bei fedpol angesiedelten Stelle PIU sowie zur Ausarbeitung einer entsprechenden Vereinbarung, auch wenn der tatsächliche operative Aufwand für den Kanton Bern noch nicht beziffert werden könne. **ZG** weist darauf hin, dass in Bezug auf die Inkraftsetzung des Gesetzes zu berücksichtigen sei, dass den Kantonen genügend Zeit für die Budgetierung der entsprechenden Stellen zur Verfügung gestellt werden müsse.

BL lehnt eine hälftige personelle Beteiligung der Kantone an der neuen Bundesstelle ab. Zumal der erläuternde Bericht bloss rudimentäre Hinweise zu den finanziellen Auswirkungen auf die Kantone enthalte. Aufgrund der jetzigen Angaben könne der einzelne Kanton kaum abschätzen, welche Kosten auf ihn zukommen würden. Die Angaben zu den finanziellen Konsequenzen für die Kantone müssten entsprechend ergänzt und konkretisiert werden.

Auch **FR** bemängelt den Beteiligungsschlüssel und geht davon aus, dass eine personelle Beteiligung seinerseits nicht möglich sein wird.

TI, NE, VD und **VS** hinterfragen ebenfalls den gewählten Verteilschlüssel, da er die Kantone übermässig belaste.

NE verlangt, dass die tatsächliche Nutzung von PNR durch die jeweiligen kantonalen Behörden beim Verteilschlüssel berücksichtigt werde und erachtet einen einjährigen Einsatz des Personals als zu kurz. Schliesslich wird als wichtig erachtet, dass alle betroffenen Behörden und Einheiten in PNR repräsentiert sind.

JU spricht sich für einen Verteilschlüssel aus, wonach 1/3 des Personals von den Kantonen entsendet wird und 2/3 vom Bund.

AI macht darauf aufmerksam, aufgrund der Grösse der Kantonspolizei AI könne kein Personal für den Einsatz bei der PIU zur Verfügung gestellt werden.

AR, GR, SH und **TG** sprechen sich dafür aus, dass die Kosten für die Mitarbeitenden vollumfänglich vom Bund übernommen werden, analog den Zentren für Polizei- und Zollzusammenarbeit (CCPD) in Genf und Chiasso. Nur so sei es insbesondere den kleineren Kantonen bzw. der Polizei möglich, Personal für diese Bundesaufgaben entsenden zu können. Artikel 20 Absatz 4 VE-FPG sei entsprechend anzupassen.

Gemäss **GL, NW** und **SZ** sei zentral, dass die Kantone bei den weiteren Planungsarbeiten und insbesondere bei der Erarbeitung der konkreten Organisationsstruktur von Beginn weg miteinbezogen würden. Aus Sicht **SZ** sei zudem der - trotz Automatisierung erstaunlich hohe - Personalansatz kritisch zu prüfen.

Gemäss **GE** gilt es aufmerksam zu verfolgen, welche Auswirkungen die gesetzlich vorgesehenen Massnahmen sowie der definierte Standort der PIU in Fällen hat, welche in die kantonale Zuständigkeit fallen.

GE moniert im Übrigen, dass aus dem erläuternden Bericht nicht hervorgeht, ob auch dezentrale PIUs an den wichtigsten Flughäfen vorgesehen sind.

VSPB unterstützt eine hälftige personelle Beteiligung durch die Kantone - aufgrund der knappen Ressourcen in den kantonalen Polizeikorps - nur, wenn neues Personal rekrutiert werde.

Die **Piratenpartei** stellt sich die Frage, weshalb die Kantone nicht einfach die Kosten übernehmen, anstatt die Hälfte der Mitarbeitenden zu stellen. **R.S.** hält fest, man wolle komplizierte Prozesse einführen.

BL regt zu Absatz 3 an, dass es sinnvoll wäre es unmissverständlich im Gesetz festzuhalten, wenn die Verschwiegenheitspflicht auch gegenüber dem vertraglichen Arbeitgeber der PIU-Mitarbeitenden gelten solle.

4.18 Art. 21

SO begrüsst diese Bestimmung.

SH, GRÜNE, Digit. Gesellschaft, AlgorithmWatch und **R.S.** fordern, es sei explizit vorzusehen, dass ein völkerrechtlicher Vertrag nur mit Staaten abgeschlossen werden könne, die einen angemessenen Datenschutz gewährleisten. **SAV** verlangt folgende Textergänzung in Absatz 1: «[...] einen angemessenen oder geeigneten Schutz [...]». Sowie folgende Ergänzung in Absatz 2: «[...] abschliessen, soweit das jeweilige nationale Recht einen angemessenen oder geeigneten Schutz dieser Daten gewährleistet.»

Die **Piratenpartei** fordert eine Präzisierung des Begriffes "vergleichbar", da unklar sei, ob dies auch "etwas schlechter" beinhalten könne.

4.19 Art. 22

LU empfiehlt, die doppelte Strafbarkeit, wie sie in Artikel 64 des Bundesgesetzes über internationale Rechtshilfe in Strafsachen¹⁰ ausgeführt ist, im VE-FPG sinngemäss zu verankern, sodass diese Regelung auch für die Übermittlung von Flugpassagierdaten zur Anwendung kommt.

BE beantragt die Überprüfung der Formulierung «begründet».

ZH beantragt, der Begriff «begründeter Verdacht» sei durch «Anhaltspunkte» zu ersetzen.

BL hält fest, dass Absatz 3 auf eine materielle Überprüfung des «begründeten Verdachts» hinauslaufe, insofern nach Absatz 2 ein begründeter Antrag vorliegen müsse, und die anfragende ausländische Stelle mit den gleichen Aufgaben betraut sein muss wie die PIU. Gemäss **SSK** gelte es - wie bei Art. 12 - die deutsche Version der französischen Version anzugleichen ("wenn gegen die betreffende Person kein Verdacht vorliegt").

Für die **Piratenpartei** ist in Absatz 3 eine Präzisierung erforderlich, wer den Entschied trifft, ob ein begründeter Verdacht vorliegt. Vorgeschlagen wird ein Gremium aus Bundesrichtern in 5er-Besetzung.

4.20 Art. 23

SO begrüsst diese Bestimmung.

Absatz 1

BL schlägt die Sanktionierung von Verletzungen des Artikels 3 anstelle des Artikels 4 vor.

Absatz 2

Aerosuisse, economiesuisse und **SWISS** beantragen, dass Artikel 23 Absatz 2 Buchstabe b VE-FPG ersatzlos gestrichen wird. Die Fluggesellschaften könnten die Richtigkeit der von den Flugpassagierinnen und -passagieren bzw. von den Agenturen erfassten Daten nicht überprüfen. Zudem gäbe es keinen Standard für richtige oder falsche Flugpassagierdaten; es handle sich um Informationen, welche die Fluggesellschaften erfassen, um eine Buchung kommerziell abwickeln zu können.

¹⁰ SR 351.1

BVGer weist darauf hin, dass unter Buchstabe d auf den Artikel 15 Absatz 4 verwiesen werden müsse.

Absatz 5

Aus Sicht von **VSF** ergeben sich mitunter schwer abschätzbare Risiken für das einzelne Luftverkehrsunternehmen, da die Verletzung der Sorgfalts- und der Informationspflicht nach den Artikeln 4 und 5 VE-FPG unabhängig von einem Verschuldensnachweis geahndet werden soll. Auf die Risiken werde auch nicht unter Kapitel 6 "Rechtliche Aspekte" im Erläuterungsbericht eingegangen.

4.20 Anhang 1

SO begrüsst Anhang 1.

AG und **ZH** wünschen, dass biometrische Daten in die Liste aufgenommen werden.

Digit. Gesellschaft und **AlgorithmWatch** beantragen, es seien sämtliche Daten gemäss Anhang 1 zu pseudonymisieren.

4.21 Anhang 2

SO begrüsst Anhang 2.

BE, ZH, GE und **SSK** verweisen darauf, für die Definition der terroristischen Straftaten müsse auf Anhang 1a der N-SIS-Verordnung verwiesen werden.

GRÜNE, Digit. Gesellschaft und **AlgorithmWatch** verlangen, dass sämtliche Deliktskategorien entfernt werden, welche keinen mittelbaren objektiven Zusammenhang mit der Beförderung von Fluggästen aufweisen. Gemäss **SAV** sollten folgende Deliktskategorien von Anhang 2 gemäss Vorentwurf ausgenommen werden: 3, 4, 6, 7, 8, 9, 12, 15, 17, 18, 21, 24, 25, 26.

Liste der Kantone, Parteien und Organisationen, die eine Vernehmlassungsantwort eingereicht haben

(unter Angabe der im Text verwendeten Abkürzungen)

1. KANTONE

AG	Regierungsrat Aargau
AI	Regierungsrat Appenzell Innerrhoden
AR	Standeskommission Appenzell Ausserrhoden
BE	Regierungsrat Bern
BL	Regierungsrat Basel-Landschaft
BS	Regierungsrat Basel-Stadt
FR	Regierungsrat Freiburg
GE	Regierungsrat Genf
GL	Regierungsrat Glarus
GR	Regierungsrat Graubünden
JU	Regierungsrat Jura
LU	Regierungsrat Luzern
NE	Regierungsrat Neuenburg
NW	Regierungsrat Nidwalden
OW	Regierungsrat Obwalden
SG	Regierungsrat St. Gallen
SH	Regierungsrat Schaffhausen
SO	Regierungsrat Solothurn
SZ	Regierungsrat Schwyz
TG	Regierungsrat Thurgau
TI	Regierungsrat Tessin
UR	Regierungsrat Uri
VD	Regierungsrat Waadt
VS	Regierungsrat Wallis
ZG	Regierungsrat Zug
ZH	Regierungsrat Zürich

2. IN DER BUNDESVERSAMMLUNG VERTRETENE POLITISCHE PARTEIEN

Die Mitte	Die Mitte
FDP	Freisinnig-Demokratische Partei der Schweiz
GRÜNE	Grüne Partei der Schweiz
SP	Sozialdemokratische Partei der Schweiz
SVP	Schweizerische Volkspartei

3. GESAMTSCHWEIZERISCHE DACHVERBÄNDE DER GEMEINDEN, STÄDTE UND BERGGEBIETE

SGV	Schweizerischer Gemeindeverband
-----	---------------------------------

4. GESAMTSCHWEIZERISCHE DACHVERBÄNDE DER WIRTSCHAFT

economiesuisse	Verband der Schweizer Unternehmen
"SAV" ¹¹	Schweizerischer Arbeitgeberverband
SGB	Schweizerischer Gewerkschaftsbund
sgv	Schweizerischer Gewerbeverband

5. ÜBRIGE ORGANISATIONEN UND INSTITUTIONEN

Aerosuisse	Aerosuisse
AlgorithmWatch	AlgorithmWatch Schweiz
BA	Bundesanwaltschaft
BGer	Bundesgericht
BVGer	Bundesverwaltungsgericht
BStrG	Bundesstrafgericht
Digit. Gesellschaft	Digitale Gesellschaft
easyjet	easyjet
Flughafen ZH	Flughafen Zürich
KKJPD	Konferenz der Kantonalen Justiz- und Polizeidirektorinnen und –direktoren
KKPKS	Konferenz der kantonalen Polizeikommandanten der Schweiz
Piratenpartei	Piratenpartei Schweiz
Privatim	Konferenz der Schweizerischen Datenschutzbeauftragten
SAV	Schweizerischer Anwaltsverband
SKG	Schweizerische Kriminalistische Gesellschaft
SSK	Schweizerische Staatsanwälte-Konferenz
STV	Schweizerischer Tourismusverband
SWISS	SWISS
VSF	Verband Schweizer Flugplätze
VSPB	Verband Schweizer Polizeibeamter

PRIVATE

Law_Firm	Sylvain Métille, Professeur ass., Dr jur, avocat
R.S.	Rolf Sommer

¹¹ Kennzeichnung („“) zur Abgrenzung gegenüber der identischen Abkürzung des Schweizerischen Anwaltsverbandes