



GRÜNE Schweiz

Waisenhausplatz 21
3011 Bern

rahel.estermann@gruene.ch
031 326 66 15

Eidgenössisches Justiz- und Sicherheitsdepartement EJPD
Frau Bundesrätin Karin Keller-Sutter
3003 Bern

per E-Mail an:
kd-rechtsabteilung@fedpol.admin.ch

Bern, 28. Juli 2022

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

Sehr geehrte Frau Bundesrätin, sehr geehrte Damen und Herren

Sie haben die GRÜNEN eingeladen, sich zum Entwurf für das Flugpassagierdatengesetz (FPG) zu äussern. Wir danken Ihnen dafür und nehmen gerne Stellung.

Der Bundesrat hält richtigerweise fest, dass heute Flugpassagier*innendaten (Passenger Name Records, PNR) so oder so anfallen und deren Übermittlung und Nutzung einer gesetzlichen Grundlage Bedarf. Der vorliegende Entwurf beinhaltet jedoch massive, unverhältnismässige Eingriffe in die Grundrechte der Flugpassagier*innen. Er verlangt, dass automatisch und zentralisiert sämtliche Daten gesammelt werden, und das verdachtsunabhängig. Damit erfolgt eine Massenüberwachung, eine Vorratsdatenspeicherung für den Flugbereich, die faktisch einer anlasslosen Rasterfahndung gleichkommt. Dass solche Praktiken grundrechtswidrig sind, wurde bereits mehrfach von europäischen Gerichten bestätigt; zuletzt hat sich der Europäische Gerichtshof (EuGH) im Juni 2022 sogar explizit zu den europäischen Richtlinien für PNR bzw. deren Umsetzung geäussert. Und das sehr kritisch: Die Verarbeitung von PNR muss gemäss dem Urteil von den EU-Ländern stark eingeschränkt werden.¹ Auch die UNO-Resolutionen, welche die Nutzung von PNR für die Staaten verbindlich machen, weisen auf die zwingend nötige Achtung der Grundrechte.²

¹ <https://curia.europa.eu/jcms/upload/docs/application/pdf/2022-06/cp220105de.pdf> (25.07.2022)

² beispielsweise die Resolution 2482 (2019): «..., to ensure PNR data is used by and shared with competent national authorities, with full respect for human rights and fundamental freedoms, ...» (<http://unscr.com/en/resolutions/doc/2482>, 25.07.2022)

Der Bundesrat rechtfertigt den Grundrechtseingriff mit der Bekämpfung von Terrorismus und einer Erhöhung der Sicherheit – diese Versprechen sind aber äusserst fraglich und auch nicht überprüfbar. Zur Unverhältnismässigkeit des Entwurfs tragen zudem weitere Faktoren bei: Der Katalog an Delikten, für deren Bekämpfung PNR genutzt werden dürfen, geht weit über Terrorismus und schwere Straftaten hinaus. Die GRÜNEN lehnen zudem die Möglichkeit ab, dass die neue Organisation Passenger Information Unit (PIU) Risikoprofile und Beobachtungslisten erstellen darf. Ebenso lehnen wir ab, dass der Nachrichtendienst des Bundes (NDB) automatisch die PNR bestimmter Flugstrecken erhalten soll. Zudem sind die Aufbewahrungsdauer und das Auskunftsrecht grundrechtsfreundlicher auszugestalten.

Die GRÜNEN lehnen in der Konsequenz das FPG in der vorliegenden Form ab und verlangen vom Bundesrat, dass er ein neues FPG entwirft, welches den individuellen Grundrechten mehr Achtung verschafft und den Bedenken und Entscheiden des EuGH Rechnung trägt, keine neuen und intransparenten Überwachungsmechanismen schafft sowie die Nutzung von PNR in einem engen und effektiven Rahmen hält.

Zu einzelnen, besonders gewichtigen Punkten nehmen wir wie folgt Stellung:

Informationspflicht (Art. 5)

Art. 5 hält zwar eine Informationspflicht fest, verzichtet aber auf weitere Details. Die Erläuterungen detaillieren dazu, dass eine Information der Passagier*innen über die AGB möglich ist. Somit ist es möglich, diese Information an einem Ort im Kleingedruckten anzubringen, das in der Regel nicht gelesen wird. Das Ziel der wirklichen Aufklärung über die Datenübermittlung und -bearbeitung wird damit klar verfehlt. Für uns GRÜNE ist zwingend, dass eine aktive, verständliche und gut sichtbare Information über die Verwendung der PNR erfolgen muss, und zwar vor der Buchung der Flugtickets. Zudem muss der Bund Verfahren und Sanktionen klären, falls die Fluggesellschaften der Informationspflicht nicht nachkommen.

Deliktskatalog und Straftaten-Definitionen (Art. 6 und 7)

Aus Sicht der GRÜNEN muss der vorgesehene Deliktskatalog von «terroristischen und anderen schweren Straftaten» zwingend substanziell verkleinert werden, um den Grundrechtseingriff abzuschwächen und auch dem neuesten Urteil des EuGH vom Juni 2022 (siehe oben) Rechnung zu tragen, wonach ein mittelbarer objektiver Zusammenhang mit der Beförderung von Fluggästen bestehen muss. Der im Anhang 2 festgehaltene Deliktskatalog muss daraufhin überarbeitet bzw. verkleinert werden. Es ist beispielsweise wenig einleuchtend, weshalb die Verfolgung von Produktpiraterie mittels PNR eine Massenüberwachung rechtfertigen soll, weil dies nichts mit dem Schutz vor Terrorismus zu tun hat.

Weitere problematische Aspekte der Straftaten-Definitionen sind die ungenügend geklärte Definition von «Terrorismus» und die gleichzeitig weitgehende Anwendung dieses Begriffs – beispielsweise im Zusammenhang mit Landfriedensbruch. Auch dieses Delikt muss aus dem Katalog gestrichen werden. Weiter verlangen die GRÜNEN, den Begriff der «geplanten Straftaten» (Art. 7 Abs. 1) zu streichen, weil unklar ist, was damit gemeint ist.

Risikoprofile und Beobachtungslisten (Art. 9)

Zu den gravierendsten ungerechtfertigten Grundrechtseingriffen des Entwurfs gehört der Vorschlag, dass die neu entstehende PIU, welche die PNR zusammenzieht und abgleicht,

selbst Risikoprofile und Beobachtungslisten erstellen darf. Die GRÜNEN verlangen, dass dieser Artikel ersatzlos gestrichen wird. Es soll keine neue Überwachungsbehörde geschaffen werden, welche Daten selbst analysieren kann. Die PIU soll höchstens nach Treffern suchen und das Resultat weitergeben können. Danach hat sie die erhaltenen (und die entstandenen) Daten zu löschen.

Wird Art. 9 nicht gestrichen, muss genau geregelt werden, wie diese Analysen gemacht werden, damit Transparenz hinsichtlich der Risikoprofile und Beobachtungslisten geschaffen wird und insbesondere keine diskriminierenden Merkmale Grundlage der Risikoprofile und Beobachtungslisten sind. Zudem müssen die Ergebnisse der Überprüfung gemäss Art. 9 Abs. 5 veröffentlicht und es muss eine wirksame Aufsicht definiert werden.

Zusammenarbeit mit dem NDB (Art. 10)

Der Entwurf ermöglicht die automatisierte Übermittlung von PNR auf vom NDB bestimmten Flugstrecken. Aufgrund der bisherigen, ausufernden Datensammel-Praxis des NDB ist davon auszugehen, dass sehr viele Strecken davon betroffen sein werden. Dies weitet die Massenüberwachung auf eine Behörde aus, welche keine unmittelbare Strafverfolgung betreibt. Zudem bleibt für die Flugpassagier*innen intransparent, dass ihre Daten automatisiert zum Nachrichtendienst weitergeleitet werden. Der NDB hat über die letzten Jahrzehnte mehrfach die Rahmenbedingungen für die Informationssammlung und die gesetzlich vorgegebenen Löschfristen nicht beachtet – bevor in diesem Bereich keine Befolgung der gesetzlichen Regelungen durch den NDB sichergestellt ist, sollten keine weiteren riesigen Datensammlungen durch den NDB angehäuft werden. Die GRÜNEN verlangen, Art. 10 ersatzlos zu streichen.

Verzichtet der Bundesrat auf eine Streichung, so müssen eventualiter zumindest die vom NDB bestimmten Strecken veröffentlicht und die Passagier*innen vor der Buchung aktiv über die generelle Weiterleitung ihrer PNR an den NDB informiert werden, um für sie Transparenz herzustellen. PNR, die beim NDB zu keinen Übereinstimmungen führen, sind zudem umgehend (und nicht erst nach 96 Stunden) zu löschen.

Fristen und Aufbewahrungsdauer (Art. 14 und 16)

Die äusserst lange Aufbewahrungsdauer von fünf Jahren bedeutet einen weiteren massiven Grundrechtseingriff, dieser muss unbedingt abgeschwächt werden. Die GRÜNEN 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.

Zudem ist es nötig, dass auch die Aufbewahrungsdauer von Daten, die aus dem Abgleich nach Art. 7 und 9 resultieren, im Gesetz (und nicht in der Verordnung) festgehalten wird (Art. 16 Abs. 2). Es handelt sich hier um besonders schützenswerte persönliche Daten, welche nur aufgrund einer formalgesetzlichen Grundlage bearbeitet werden dürfen.

Auskunftsrecht (Art. 15 und 18)

Auch pseudonymisierte Daten sind persönliche und schützenswerte Daten, welche (mithilfe der Konkordanztafel) einem Individuum zuordenbar bleiben. Deshalb ist es eine Einschränkung der Grundrechte, wenn das Auskunftsrecht für pseudonymisierte Daten nicht mehr gilt. Es gibt für die Streichung des Auskunftsrechts keine verständliche Begründung, Art. 18 Abs. 2 ist deshalb zu streichen. Ebenso müssen Flugpassagier*innen das Recht haben, die für die

Wahrnehmung des Auskunftsrechts nötige Aufhebung der Pseudonymisierung zu beantragen (Art. 15 Abs. 1).

Weitere Punkte

Für die folgenden weiteren Punkte verweisen wir zustimmend auf die detaillierten Ausführungen in der Stellungnahme der Digitalen Gesellschaft:

- Datensicherheit: Regelung der technischen Einzelheiten in Gesetz oder Verordnung
- Übermittlung der Daten: nur einfache (nach Abschluss des Boardings), aber nicht zweifache Übermittlung der Daten
- Definition von «Verdacht»: «hinreichender» statt «konkreter» oder «begründeter»
- völkerrechtliche Verträge: Sicherstellung des Datenschutzniveaus in anderen Staaten gemäss dem Standard des neuen Datenschutzgesetzes

Wir danken Ihnen, Frau Bundesrätin, sehr geehrte Damen und Herren, für die Berücksichtigung unserer Kritikpunkte am vernehmlasssten Gesetzesentwurf.

Freundliche Grüsse



Balthasar Glättli
Präsident



Rahel Estermann
stv. Generalsekretärin, Leiterin Politik