



Regierungsrat

Postgasse 68
Postfach
3000 Bern 8
info.regierungsrat@be.ch
www.be.ch/rr

Staatskanzlei, Postfach, 3000 Bern 8

Eidgenössisches Justiz- und Polizeidepartement EJPD

RRB Nr.: 795/2022
Direktion: Sicherheitsdirektion
Klassifizierung: Nicht klassifiziert

17. August 2022

**Vernehmlassung des Bundes: Bundesgesetz über die Bearbeitung von Flugpassagierdaten zur Bekämpfung von terroristischen und anderen schweren Straftaten
Stellungnahme des Kantons Bern**

Sehr geehrte Frau Bundesrätin
Sehr geehrte Damen und Herren

Der Regierungsrat des Kantons Bern bedankt sich für die Möglichkeit, zu oben genannter Vernehmlassung Stellung nehmen zu können.

Aufgrund eines internen Fehlers des Bundesamts für Polizei fedpol wurden die Kantone nicht wie üblich über die Eröffnung des Vernehmlassungsverfahrens informiert. Nach Rückfrage der Staatskanzlei des Kantons Bern hat das fedpol dem Kanton Bern eine Fristverlängerung bis zum 17. August eingeräumt.

1. Grundsätzliches

Der Kanton Bern begrüsst die vorgesehene Einführung der systematischen Bearbeitung von Flugpassagierdaten zur Unterstützung der Verhinderung, Ermittlung und Verfolgung von terroristischen und anderen schweren Straftaten sehr. Ebenfalls möchten wir unsere Bereitschaft zur personellen Beteiligung an der bei fedpol angesiedelten Stelle «Passenger Information Unit (PIU)» sowie zur Ausarbeitung einer entsprechenden Vereinbarung bestätigen, auch wenn der tatsächliche operative Aufwand für den Kanton Bern noch nicht beziffert werden kann. Sodann geht der Regierungsrat davon aus, dass der Bundesrat – wie von fedpol angekündigt – das Urteil des Europäischen Gerichtshofs vom 21. Juni 2022 angemessen berücksichtigen wird.

Gerne erlauben wir uns, folgende Anträge zu stellen:

2. Anträge

2.1 Antrag zu Artikel 6 Absatz 2 FPG

Aus Sicht des Kantons Bern sind mindestens folgende Straftaten zusätzlich in Artikel 6 Absatz 2 aufzunehmen:

- Artikel 260^{sexies} Strafgesetzbuch (StGB; SR 311.0): Anwerbung, Ausbildung und Reisen im Hinblick auf eine terroristische Straftat;
- Artikel 2 des Bundesgesetzes über das Verbot der Gruppierungen «Al-Qaïda» und «Islamischer Staat» sowie verwandter Organisationen (SR 122).

Der Abruf von Flugpassagierdaten fokussiert vor allem auf die Bekämpfung des Terrorismus. In Anbetracht dessen ist es notwendig, dass alle Straftaten mit terroristischem Bezug vom Anwendungsbereich des FPG erfasst sind. Gemäss dem Wortlaut von Artikel 6 Absatz 2 FPG gelten als terroristische Straftaten solche, welche in Anhang 1 Ziffer 22 des Schengen-Informationsaustausch-Gesetzes vom 12. Juni 2009 (SIaG, SR 362.2) enthalten sind. Ziffer 22 enthält jedoch nur den Straftatbestand der Finanzierung des Terrorismus (Art. 260^{quinquies} StGB). Dies steht im Widerspruch zur Aufführung der terroristischen Straftaten in Anhang 1 des Erläuternden Berichts (vgl. S. 22 und 52). Demgemäss gelten auch die Tatbestände nach Artikel 1 bis 4 des Rahmenbeschlusses des Rates vom 13. Juni 2002 zur Terrorismusbekämpfung (2002/475/JI) als terroristische Straftaten. Der Geltungsbereich ist zwingend zu überprüfen. Insgesamt ist er möglichst extensiv zu halten, damit terroristische Gefährdungen effektiv verhindert und bekämpft werden können. Der Regierungsrat würde entsprechend eine Angleichung an Anhang 1a der N-SIS-Verordnung vom 8. März 2013 (SR 362.0) begrüssen.

2.2 Art. 6 Abs. 3 Bst. a und b FPG

Die Unterscheidung zwischen Straftaten mit einer Strafandrohung von einer Freiheitsstrafe «von mehr als drei Jahren» (Bst. a) und solchen von einer «maximalen Freiheitsstrafe von mindestens drei Jahren» (Bst. b) ist nicht nachvollziehbar. Damit in beiden Fällen Verbrechen und Vergehen erfasst sind, beantragt der Regierungsrat, sowohl für Bst. a als auch für Bst. b eine maximale Freiheitsstrafe von mindestens 3 Jahren vorzusehen.

Artikel 6 Absatz 3 Buchstabe a ist zu eng gefasst, weil zum Beispiel bei Betäubungsmitteldelikten zu Beginn der Ermittlungen oft nicht klar ist, ob der Tatvorwurf auf ein Verbrechen oder «nur» ein Vergehen lautet. Dies könnte dazu führen, dass sich die Bearbeitung von PNR-Daten im Nachhinein als unzulässig erweist. Die Kriminalität im Bereich von Betäubungsmitteldelikten ist jedoch hochgradig organisiert: So werden auf den allermeisten Flügen nicht die Haupttäter verhaftet, sondern Betäubungsmittelkuriere als Gehilfen. Deren Verhaftung ist in der Bekämpfung der organisierten Kriminalität im Betäubungsmittelbereich zentral: Insbesondere dadurch können die Strafverfolgungsbehörden Netzwerke und Organisationen aufdecken und letztlich auch bekämpfen. Die Bearbeitung von Flugpassagierdaten gibt den Ermittlern ein effektives Mittel zur Erkennung der Abläufe in die Hand. Ähnlich verhält es sich in anderen Bereichen der organisierten Kriminalität, zum Beispiel beim Menschenmuggel. Diesem Umstand trägt der Deliktskatalog nach Artikel 6 Absatz 3 Buchstabe a i.V.m. Anhang 2 FPG zu wenig Rechnung. Entsprechend sollte für die Definition der anderen schweren Straftaten auf den Deliktskatalog von Anhang 1b N-SIS-Verordnung zu verwiesen werden.

2.3 Antrag zu Artikel 6 Absatz 6 Buchstabe b FPG

Im erläuternden Bericht hat eine Klarstellung betreffend polizeiliche Sanktionen zu erfolgen.

In der Regel beschlagen terroristische Gefährder auf kantonaler Ebene das polizeiliche Bedrohungsmanagement, aus welchem Massnahmen zum Schutz einzelner Personen und zur Sicherheit der Bevölkerung abgeleitet werden. Diese Massnahmen werden nicht zwingend im Rahmen eines verwaltungsrechtlichen Verfahrens erlassen. Sie können als polizeiliche Reakte angeordnet werden. Sicherheits- oder Schutzmassnahmen können für die Beurteilung der PIU sehr dienlich sein, weshalb für die Datenübermittlung solcher Informationen Klarheit bestehen sollte.

2.4 Artikel 7 FPG (Datenabgleich mit Informationssystemen)

Im erläuternden Bericht ist 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, sind solche mit dem FPG zu schaffen. Nur so kann dem angestrebten Ziel gemäss Artikel 1 Absatz 1 FPG hinreichend nachgekommen werden.

Der Bund und die Kantone verfügen mit dem nationalen Polizeiindex über ähnliche Angaben auf nationaler Ebene. Die kantonalen Informationssysteme, welche die Grundlage der präventiven bzw. sicherheitspolizeilichen Arbeit der kantonalen Polizeibehörden darstellen, enthalten aber weitergehende zweckmässige Informationen zur Gefahrenabwehr. Diese Informationen müssen zur Gewährleistung der Sicherheit und der Abwehr terroristischer Gefahren direkt durch die von den Kantonen entsandten PIU-Mitarbeitenden in Abgleich gebracht werden können. Der entsende Kanton wird den Zugriff seiner Mitarbeitenden auf die Informationssysteme des Kantons nicht einschränken wollen. Entsprechend muss ein Abgleich mit den PIU-Daten ermöglicht werden. Ohne diesen Direktabgleich würden die Wirkung des FPG und damit die sicherheitspolitischen Interessen der Schweiz massgebend geschwächt.

2.5 Antrag zu Artikel 8 Absatz 2 Buchstabe a, Artikel 11 Buchstabe a und Artikel 12 Absatz 1 FPG

Die zuständigen Behörden sind in Artikel 8, 11 und 12 wie folgt zu bezeichnen:

«a. die Polizei- und Strafverfolgungsbehörden des Bundes und der Kantone»

Der Begriff der Strafverfolgungsbehörden der Kantone ist zu eng gefasst. Die Polizeibehörden können bereits präventiv zur Verhinderung von Straftaten Ausschreibungen im RIPOL/SIS erfassen, nicht erst im Strafverfahren. Demnach machen es die sicherheitspolizeilichen Aufgaben notwendig, dass die Polizeibehörden auch als zuständige Behörden bezeichnet werden (analog Art. 10 Abs. 4 Bst. c des Bundesgesetzes über die polizeilichen Informationssysteme des Bundes; BPI, SR 361). Vermutlich ist auch Artikel 8 Absatz 1 FPG mit «das Vorliegen einer Straftat» zu eng formuliert. Ob eine Straftat tatsächlich vorliegt, entscheidet letztlich das Strafgericht. In aller Regel dürfte es sich im Anwendungsbereich des FPG um einen «Verdacht auf das Vorliegen einer Straftat» handeln. Der Regierungsrat ersucht Sie, die Formulierung zu überprüfen und gegebenenfalls anzupassen.

2.6 Antrag zu Artikel 12 und 22

Überprüfung der Formulierungen «konkret» und «begründet» in Bezug auf die erwähnten Verdachtsmomente.

Es stellt sich die Frage, warum in den beiden Normen eine unterschiedliche Formulierung gewählt worden ist und ob die Formulierung angeglichen werden sollte. Weder bei einem begründeten noch bei einem konkreten Verdacht handelt es sich im Übrigen um strafprozessuale Fachbegriffe.

2.7 Anträge zum erläuternden Bericht

- a. Der erläuternde Bericht sollte sich vertiefter mit dem Thema Datensicherheit auseinandersetzen.

Gemäss Artikel 7 Absatz 1 des Bundesgesetzes vom 19. Juni 1992 über den Datenschutz (DSG; SR 235.1) müssen Personendaten durch angemessene technische und organisatorische Massnahmen gegen unbefugtes Bearbeiten geschützt werden. Die Pseudonymisierung wird im erläuternden Bericht zu Recht als eine der Datensicherheit zuträgliche Massnahme beschrieben. Der Bundesrat wird auf Verordnungsstufe weitere Massnahmen zu ergreifen haben. Der Regierungsrat erachtet es angesichts der erheblichen Datenmenge und des damit verbundenen Missbrauchspotenzials für angezeigt, bereits im erläuternden Bericht entsprechende Hinweise zu anzubringen.

- b. Der Erläuternde Bericht schränkt die Möglichkeit der Abfragen ein und verbietet «Generische Abfragen, die nicht spezifiziert sind und zu einer Vielzahl von unterschiedlichsten Suchergebnissen führen können» (S. 31 f.). Diese Einschränkung findet im Gesetzeswortlaut aber keinerlei Grundlage. Nur schon deshalb ist sie aus dem Erläuternden Bericht zu entfernen. Zudem ist die Formulierung im Erläuternden Bericht selbst sehr unspezifisch und kaum praktikabel. Nach Ansicht des Regierungsrates muss es – bei hinreichender Begründung – möglich sein, beispielsweise alle Passagiere eines bestimmten Fluges abzufragen.

Der Regierungsrat dankt Ihnen für die Berücksichtigung seiner Anliegen.

Freundliche Grüsse

Im Namen des Regierungsrates

Christine Häslar
Regierungspräsidentin

Christoph Auer
Staatsschreiber

Verteiler:

- Sicherheitsdirektion
- Kantonspolizei Bern
- Justizleitung des Kantons Bern
- Kantonale Datenschutzaufsicht