



Factsheet Passenger Name Record (PNR) – Datenschutzfolgeabschätzung (DSFA)

Stand: Juli 2024

Hintergrund

Der Bundesrat hat an seiner Sitzung vom 15. Mai 2024 die Botschaft zum Flugpassagierdatengesetz verabschiedet und ans Parlament überwiesen. Dank dieser Gesetzesgrundlage wird die Schweiz ein nationales PNR-System (Passenger Name Records) aufbauen können. PNR trägt dazu bei, Terrorismus und andere schwerste Kriminalität zu bekämpfen und den Wirtschaftsstandort Schweiz zu schützen.

Datenschutz und Wahrung der Persönlichkeitsrechte

Das Gesetz garantiert den Schutz der Daten und der Persönlichkeitsrechte der Flugpassagierinnen und Flugpassagiere. Der Zugriff auf die PNR-Daten und ihr Verwendungszweck sind streng geregelt.

Gegenüber der Vernehmlassungsvorlage hat der Bundesrat den Datenschutz verstärkt. Die Aufbewahrungsdauer der Daten wurde verkürzt. So dürfen Daten, die keine objektiven Anhaltspunkte für Terrorismus oder andere schwerste Kriminalität aufweisen, nicht länger als sechs Monate gespeichert werden. Diese Daten werden zudem bereits nach einem Monat pseudonymisiert. Das heisst, dass identifizierende persönliche Informationen wie zum Beispiel Name, Kontaktdaten und Geburtsdatum nicht mehr direkt im System sichtbar sind. Weisen die Daten hingegen objektive Anhaltspunkte für Terrorismus oder andere schwerste Kriminalität auf, dürfen sie maximal fünf Jahre gespeichert werden.

Alle wichtigen Bearbeitungsschritte werden elektronisch protokolliert. Die Protokolle dienen dem Eidgenössischen Datenschutzbeauftragten – EDÖB – dazu, die Einhaltung des Datenschutzes zu beaufsichtigen.

Bei der Erarbeitung der Gesetzesvorlage wurde erstmals eine Datenschutz-Folgenabschätzung (DSFA) gemäss dem neuen Datenschutzgesetz durchgeführt. Die Anliegen des EDÖB wurden bei der Erarbeitung der Vorlage berücksichtigt.

Zusammenfassung der Datenschutz-Folgenabschätzung (DSFA) für das Projekt PNR Schweiz

Das Projekt PNR (Passenger Name Record) Schweiz befasst sich mit der Beschaffung und Bearbeitung von Flugpassagierdaten durch das Bundesamt für Polizei (fedpol), um Terrorismus und schwere Kriminalität zu bekämpfen. Die Datenschutz-Folgenabschätzung (DSFA) dient dazu, potenzielle Datenschutzrisiken frühzeitig zu erkennen und zu bewerten. Der Zweck der DSFA erschöpft sich dabei nicht in der Vorausssehbarkeit und Bewertung «hoher»

Risiken. Der praktische Nutzen des Arbeitsinstruments liegt vielmehr auch darin, die Herleitung und Analyse systemischer und sicherheitstechnischer Risiken nachvollziehbar zu dokumentieren und durch geeignete Massnahmen auf ein datenschutzrechtlich vertretbares Niveau zu senken. Nachfolgend werden die wesentlichen Inhalte der DSFA zusammengefasst.

Beschreibung der Datenbearbeitung

Flugpassagierdaten, die von Fluggesellschaften beim Buchungsprozess erhoben werden, umfassen Namen, Kontaktinformationen und Reisedetails der Passagiere. Die Fluggesellschaften benötigen diese Daten zur Abwicklung des Fluges und – mit PNR – müssen sie diese zusätzlich an die Passenger Information Unit (PIU) weitergeben.

Der PNR-Datensatz umfasst 19 Datenkategorien gemäss Anhang 1 des Flugpassagierdatengesetzes (FPG).

Beschreibung betroffener besonders schutzbedürftiger Personen

In diesem Abschnitt der DSFA werden Personen beschrieben, die aufgrund ihrer speziellen Situation als besonders schutzbedürftig gelten. Dazu zählen:

- **Kinder:** Kinder, die alleine reisen oder von einer nicht-elterlichen Begleitperson begleitet werden, sind besonders schutzbedürftig. Dies schliesst unbegleitete Minderjährige unter 18 Jahren ein, für die detaillierte Informationen wie Name, Alter, Sprache und Kontaktdaten der Begleitpersonen am Abflug- und Zielflughafen erfasst werden.
- **Personen mit Behinderungen:** Obwohl das Vorhandensein einer Behinderung normalerweise nicht direkt aus den PNR-Daten hervorgeht, könnte der Umstand, dass beispielsweise ein Rollstuhl transportiert wird, darauf hinweisen. Diese Information bleibt jedoch spekulativ und wird nicht systematisch erfasst.

Bearbeitungsschritte

Der Hauptnutzen der staatlichen Datenbearbeitung liegt in der Möglichkeit, frühzeitig präventive und repressive Massnahmen zur Verhinderung oder Verfolgung von Terrorismus und schweren Straftaten ergreifen zu können.

Unmittelbar nach ihrem Eintreffen bei der PIU werden die PNR-Daten automatisch mit polizeilichen Informationssystemen und Beobachtungslisten sowie mit Risikoprofilen abgeglichen. Damit lassen sich potenzielle Bedrohungen durch Terrorismus und Schwerestrafkriminalität ebenso wie international oder national gesuchte Personen erkennen, die solcher Taten verdächtigt werden oder wegen einer solchen Tat zu langen Freiheitsstrafen verurteilt worden sind. Daten, die beim Abgleich keinen Treffer erzielt haben, werden nach einem Monat pseudonymisiert und nach weiteren fünf Monaten automatisch gelöscht werden. Daten, die einen Treffer erzielt haben, werden den zuständigen Behörden (Polizei-, Strafverfolgungsbehörden sowie Nachrichtendienste von Bund und Kantonen) bekanntgegeben und markiert. Die markierten Daten dürfen bis maximal fünf Jahre gespeichert werden.

Nach dem automatischen Abgleich werden die PNR-Daten nur noch in Einzelfällen bearbeitet, wenn eine zuständige Behörde ihre Bekanntgabe beantragt.

Die an der Bearbeitung beteiligten Personen sind Mitarbeitende der PIU und der zuständigen Behörden von Bund und Kantonen. Da jährlich die Daten von Millionen Passagieren bearbeitet werden, ist die Zahl der Bearbeitungsvorgänge sehr hoch. Für die Datenbearbeitung werden fortschrittliche Technologien und ein erprobtes PNR-System der UNO eingesetzt. Es ist kein Einsatz künstlicher Intelligenz in diesem Bereich vorgesehen, und alle Massnahmen werden strikt nach gesetzlichen Vorgaben und Datenschutzstandards durchgeführt.

Unabhängig davon erhält der Nachrichtendienst des Bundes von der PIU die PNR-Daten von durch den Bundesrat festgelegten, mit Risiken behafteten Strecken zur selbständigen Bearbeitung.

Erkannte Risiken

Die DSFA identifiziert insgesamt 14 systemische Risiken für die Grundrechte Betroffener. Mögliche Risiken sind insbesondere:

- der unbefugte Zugriff auf PNR-Daten;
- die Fehlklassifikation von Personen und fälschliche Markierung derer Daten aufgrund unvollständiger Informationen oder mangelnder Datenqualität;
- Bearbeitung unerlaubter, besonders schützenswerter Personendaten.

Massnahmen zur Risikominderung

Die DSFA weist insgesamt 22 Massnahmen aus, mit denen sich die identifizierten Risiken wirksam auf ein vertretbares Restrisiko minimieren lassen.

Die Massnahmen sind rechtlicher, organisatorischer, technischer Natur und zielen darauf ab, die Eintrittswahrscheinlichkeit und das Schadensausmass der Risiken zu reduzieren.

Hier einige Beispiele, wie die Massnahmen das Restrisiko beeinflussen:

- **Verschärfte Zugangskontrollen und technische Sicherheitsmassnahmen** wie verbesserte Überprüfungsverfahren und Protokollierung helfen, unbefugten Zugriff auf die PNR-Daten zu verhindern und reduzieren damit das Risiko von Datenschutzverletzungen.
- **Regelmässige Schulungen der Mitarbeitenden erhöhen das Bewusstsein und die Kompetenz im Umgang mit sensiblen Daten**, was dazu beiträgt, menschliche Fehler zu minimieren, die zu Datenschutzverletzungen führen könnten.
- **Technologische Verbesserungen und regelmässige Systemüberprüfungen**, einschliesslich Penetrationstests und Überprüfungen der Datenintegrität, stellen sicher, dass die Systeme sicher sind und korrekt funktionieren, was das Risiko von technischen Pannen verringert.
- **Klare rechtliche und organisatorische Richtlinien** sorgen für eine bessere Compliance und stärkere Rechenschaftspflicht innerhalb der Organisation. Dies trägt zur Reduzierung von rechtlichen und operationellen Risiken bei.
- **Datenminimierung und verbesserte Datenschutzpraktiken** wie das automatisierte Löschen oder Pseudonymisieren von Daten nach festgelegten Fristen helfen, das Risiko des Missbrauchs alter oder nicht mehr benötigter Daten zu verringern.

Die Umsetzung dieser Massnahmen ist entscheidend, um die Sicherheit und den Schutz der bearbeiteten personenbezogenen Daten zu gewährleisten.

Einschätzung des EDÖB

Der EDÖB hat die vorliegende DSFA geprüft und stellt in seiner Stellungnahme vom April 2024 fest, dass:

- die DSFA sorgfältig erarbeitet wurde;
- die für die Beurteilung benötigten Informationen vorliegen;
- die aufgeführten Risiken für die Persönlichkeit oder die Grundrechte der betroffenen Personen den gesamten im FPG vorgesehenen Datenbearbeitungsprozess abdecken;
- bei mehreren festgestellten hohen Risiken zweckmässige, risikomindernde Massnahmen vorgesehen sind.

Weiterführende Informationen

Das vollständige Dokument «Datenschutz-Folgeabschätzung PNR Schweiz» ist auf Nachfrage unter folgender Mailadresse erhältlich: pnr@fedpol.admin.ch