

Staatskanzlei, Regierungsgebäude, 8510 Frauenfeld

Eidgenössisches Justiz- und
Polizeidepartement
Frau Simonetta Sommaruga
Bundesrätin
Bundeshaus West
3003 Bern

Frauenfeld, 27. Juni 2017

Entwürfe der Ausführungserlasse zum totalrevidierten Bundesgesetz betreffend die Überwachung des Post- und Fernmeldeverkehrs

Vernehmlassung

Sehr geehrte Frau Bundesrätin

Wir danken Ihnen für die Möglichkeit zur Abgabe einer Stellungnahme zu den verschiedenen Entwürfen der Ausführungserlasse zum totalrevidierten Bundesgesetz betreffend die Überwachung des Post- und Fernmeldeverkehrs (BÜPF; BBI 2016 1991 ff.) und äussern uns dazu wie folgt:

I. Allgemeine Bemerkungen

Vorweg ist festzuhalten, dass im internationalen Vergleich in der Schweiz sehr hohe Anforderungen an die Zulässigkeit von Überwachungsmassnahmen gelten, diese immer gerichtlich genehmigt werden müssen und ausserdem ein stark ausgebauter Rechtsschutz für die Betroffenen besteht. Vor diesem Hintergrund ist es aus unserer Sicht schwer nachvollziehbar, weshalb gerade im Bereich der Ausführungserlasse zum BÜPF einerseits Modalitäten getroffen werden, die den Eindruck erwecken, man wolle unter allen Umständen vermeiden, dass die Fernmeldediensteanbieterinnen und -anbieter - immerhin konzessionierte Unternehmen - irgendwelche unangenehmen Pflichten zu erfüllen hätten. Andererseits sind die vorgeschlagenen Ausführungserlasse derart technisch und komplex, dass sie in ihrer Gesamtheit nur schwer verständlich sind.

Die Verordnung über die Gebühren und Entschädigungen für die Überwachung des Post- und Fernmeldeverkehrs (GebV-ÜPF) sah schon bisher hohe Gebühren vor. Nun sollen diese Gebühren einerseits im Hinblick auf den Katalog der zu bezahlenden Leistungen nochmals stark ausgebaut und andererseits in ihrem Umfang massiv erhöht werden. Nachdem bereits per 1. Januar 2017 die Gebühren um 5 % erhöht wurden, sollen diese nun per 1. Januar 2018 abermals angehoben werden, wobei die Kosten für

2/15

die Kantone um rund 70% ansteigen werden. Weitere Erhöhungen der Gebühren sind zudem nicht auszuschliessen.

Während die Erhöhung per 1. Januar 2017 auf das Entlastungspaket 2017-2019 des Bundes zurückzuführen ist, soll die nun anstehende Gebührenanhebung angeblich den Vorgaben des Eidgenössischen Finanzdepartementes zum Kostendeckungsgrad des Dienstes Überwachung Post- und Fernmeldeverkehr (Dienst ÜPF) entspringen. Nach unserer Auffassung muss indessen eine wirksame Strafverfolgung auch dann stattfinden können, wenn sie nicht kostendeckend ist. Im Hinblick auf die rechtliche Zulässigkeit der Höhe der Gebühren bestehen zudem ernsthafte Zweifel vor allem bezüglich der Einhaltung des Äquivalenzprinzips, da die Gebühren zu den Leistungen in einem deutlichen Missverhältnis stehen. Der Hinweis, dass die Gebühren durch die Strafverfolgungsbehörden den Beschuldigten auferlegt werden können, überzeugt überdies nicht, da in Tat und Wahrheit die den Verurteilten auferlegten Kosten nur in Einzelfällen einbringlich sind. In aller Regel verbleiben die anfallenden Kosten den Kantonen. Aus diesem Grunde lehnen wir den vorliegenden Entwurf zur GebV-ÜPF ab. Für die detaillierte Begründung gestatten wir uns, auf das beiliegende Positionspapier der Konferenz der Kantonalen Polizeikommandanten (KKPKS) vom 20. April 2017 zu verweisen, dem wir uns vollumfänglich anschliessen. Auf Bemerkungen zu den einzelnen Bestimmungen der GebV-ÜPF verzichten wir aufgrund unserer grundlegenden Ablehnung der Verordnung.

Was die übrigen Verordnungen anbelangt, sind wir mit den Entwürfen grundsätzlich einverstanden, bitten Sie indessen, für die weiteren Rechtssetzungsarbeiten die nachfolgenden Detailbemerkungen zu beachten.

II. Bemerkungen zu einzelnen Verordnungen und Bestimmungen

1. Verordnung über die Überwachung des Post- und Fernmeldeverkehrs (VÜPF)

Vorbemerkungen

Im erläuternden Bericht wird die hohe Regelungsdichte der Verordnung angesprochen, die die Rechtssicherheit verbessern und die Prozessstandardisierung begünstigen soll. Dem ist entgegenzuhalten, dass sich der Detaillierungsgrad der Verordnung insbesondere mit Blick auf die raschen Technologieentwicklungen als unflexibel und nachteilig erweisen dürfte. Es muss befürchtet werden, dass technische Neuerungen häufig Verordnungsänderungen erfordern, wenn nicht riskiert werden soll, dass das Ausführungsrecht die zeitgemässe und pragmatische Anwendung des BÜPF verunmöglichen soll. Dessen ungeachtet ist festzustellen, dass die VÜPF inhaltlich äusserst komplex ist und einen sehr hohen, fachlichen und technischen Sachverstand erfordert, um ihren Regelungsgehalt nachvollziehen und ihre praktische Tragweite genau beurteilen zu können. Gerade der hohe Detaillierungsgrad macht es aber umso mehr erforderlich, dass die

3/15

Bestimmungen technisch umsetzbar und praxistauglich sind und die Interessen einer wirksamen Strafverfolgung sinnvoll unterstützen.

Phonetische Suche

Die Revision des BÜPF war unter anderem vom Bestreben geprägt, technologische Entwicklungen im Bereich der Kommunikation, die sich Straftäter für ihr Tun zu Nutze machen, insoweit für die Strafverfolgungsbehörden zu erschliessen, dass auch sie neue technische Möglichkeiten für Kommunikationsüberwachungsmassnahmen und damit eine wirksame Strafverfolgung nutzen können. Es gilt nun, diesen Anspruch auch in den Ausführungserlassen einzulösen und darin Grundlagen zu schaffen, dass das Überwachungsinstrumentarium die vorhandenen technischen Errungenschaften zielgerichtet nutzen kann.

Wir beantragen deshalb, in der VÜPF (und allenfalls der Verordnung des EJPD über die Durchführung der Überwachung des Post- und Fernmeldeverkehrs; VD-ÜPF) die Grundlagen für Namensabfragen mit einer phonetischen Suche zu schaffen. Zum einen sind ausländische Namen erfahrungsgemäss für Schreibfehler anfällig und einzelne Staaten ermöglichen relativ leicht Namensänderungen in Form leicht veränderter Schreibweisen. Zum andern sind bereits heute taugliche technische Lösungen für phonetische Namensabfragen verfügbar. Es entspricht deshalb einem praktischen, aber auch umsetzbaren Bedürfnis, in den Verordnungen im Kontext mit den entsprechenden Auskunftstypen zu verankern, dass Fernmeldedienstanbieterinnen Ergebnisse auch aufgrund einer phonetischen Suche liefern müssen.

Wir schlagen daher die Erweiterung des Art. 33 VÜPF mit einem neuen Abs. 3 wie folgt vor:

„³In besonderen Fällen kann im Auskunftsgesuch eine phonetische Suche auf die in Absatz 2 litera a., e. und i. aufgeführten Anfragekriterien angeordnet werden.“

Zudem wäre Art. 9 VD-ÜPF mit einem neuen Abs. 2 zu ergänzen:

„Im Auskunftsgesuch kann angegeben werden, dass die Namenssuche phonetisch erfolgen soll. Wird keine phonetische Suche verlangt, erfolgt die Suche aufgrund der Schreibweise ohne Phonetik.“

Art. 3

In Art. 3 Abs. 1 VÜPF ist grundsätzlich vorgesehen, dass der Behördenverkehr über ein sicheres Übertragungsmittel zu erfolgen habe. Die Anordnungen sollen gemäss lit. c. dieses Absatzes indessen auch über Telefax zulässig sein. Dabei wird verkannt, dass in

4/15

der heutigen Zeit der Versand über Telefax nicht mehr über das geschlossene System der Swisscom, sondern über das Internet erfolgt. Dazu wird meist das offene Übertragungsprotokoll T.38 (Fax over IP) verwendet. Der Faxverkehr ist somit unsicher geworden. Auf diesen Übertragungsweg ist somit im Verkehr mit dem Dienst ÜPF zu verzichten.

Im erläuternden Bericht wird zu Art. 3 VÜPF die Auffassung vertreten, Änderungen betreffend Überwachungsmassnahmen „aufgrund von Flüchtigkeitsfehlern bei den Strafverfolgungsbehörden“ seien gebührenpflichtig. Dies ergibt sich indessen nicht aus dem Verordnungstext selber und wäre auch eine Abweichung von der bisherigen Praxis. Im zunehmend komplexer werdenden Fernmeldeverkehr kommt es immer häufiger vor, dass die Daten nicht aus bösem Willen oder aus fehlender Sorgfalt, sondern aufgrund der Komplexität der Vorgänge nicht vollständig sind und auch nicht vollständig sein können. Bisher fragte der Dienst ÜPF jeweils telefonisch zurück und die Daten konnten allenfalls präzisiert oder ergänzt werden. Wenn solche Versehen nun jedes Mal die volle Gebühr für die entsprechende Massnahme auslösen würde, wäre dies unverhältnismässig und nicht gerechtfertigt. Beispielsweise würde ein leicht erkennbarer Schreibfehler bei der zu überwachenden Telefonnummer (z.B. eine Zahl zu wenig) im Fall einer aktiven Überwachung mit einer Gebühr von Fr. 4'225.– verrechnet. Dies wäre völlig überrissen und unverhältnismässig. Eine Korrektur bzw. eine adäquate Regelung drängt sich daher bei Art. 3 VÜPF auf.

Art. 4

Erfreulich ist, dass das Verfahren bei Pannen der Anbieterinnen und Anbieter genauer geregelt werden soll, indem insbesondere bei aktiven Überwachungen wenigstens die Randdaten fehlender Kommunikation nachzuliefern sind. Sinnvoll wäre jedoch eine Ergänzung insofern, als eine unvollständige Datenlieferung auch zu einer (überproportionalen) Senkung der Gebühr für die Massnahme führte: Wer z.B. während einer 30-tägigen Überwachung mehrere Ausfälle von Stunden oder gar Tagen bei der Datenlieferung „verursacht“ hat, muss sich auch eine wesentliche Gebührenreduktion gefallen lassen, weil der Beweiswert solcher Überwachungen eben auch wesentlich (und nicht nur proportional) sinkt. Dies wiederum wird gemäss Art. 3 Abs. 3 GebV-ÜPF gerade ausgeschlossen. Eine Korrektur drängt sich daher auf.

Art. 11

Wir beantragen folgende Präzisierung in Art. 11 Abs. 2 VÜPF:

„...so zu unterstützen, dass dieser jederzeit in der Lage ist, die Leistungen gemäss Absatz 1 zu erbringen. Sie müssen für den Dienst...“

5/15

Diese Ergänzung trägt dazu bei, dass die Anbieterinnen und Anbieter alles unternehmen, um sicherzustellen, dass sie tatsächlich jederzeit liefern können.

Art. 12

Die Regelung zur Statistik und Veröffentlichung tangiert insbesondere in kleineren Kantonen die Geheimhaltungspflicht im Rahmen der Strafuntersuchung. Sie kann dazu führen, dass die betroffenen Fälle noch pendent sind und relativ einfach identifiziert werden können. Die Regelung sollte sich deshalb an diejenige der Polizeilichen Kriminalstatistik (PKS) anlehnen, so dass Überwachungsmaßnahmen erst bei Abbruch oder Abschluss in die Statistik aufgenommen werden. Auch in der PKS werden die Delikte nicht per Ereignistag erfasst, sondern bei Ende der Rapportierung. Insbesondere dürfen Fahndungen erst nach ihrer Aufhebung in der Statistik aufgenommen und publiziert werden, ansonsten könnten flüchtige Straftäterinnen und -täter ableiten, dass Überwachungsmaßnahmen auf sie geschaltet sind.

Allenfalls könnte auch darauf verzichtet werden, den anordnenden Kanton in der publizierten Statistik zu nennen, was eine Streichung von Art. 12 Abs. 2 lit. b. VÜPF zur Folge haben müsste.

Art. 13

Die vorgeschlagene Statistik beurteilen wir kritisch und beantragen deren Streichung oder zumindest einen Verzicht auf die Angaben und die Publikationspflicht zum Einsatz von besonderen Informatikprogrammen. Nicht nur beeinträchtigt eine solche Regelung die Verfahrenshoheit der zuständigen Strafverfolgungsbehörden und ihr Untersuchungsgeheimnis. Vielmehr können besondere Geräte und insbesondere Informatikprogramme grundsätzlich nur mit besonderen Geheimhaltungsverpflichtungen erworben werden. Angaben zum „Typ“ machen die eingesetzten Mittel und Herstellerinnen sowie Hersteller identifizierbar und damit auch angreifbar. Es besteht deshalb die konkrete Gefahr, dass den Schweizer Strafverfolgungsbehörden unter diesen Umständen keine entsprechenden Mittel mehr geliefert werden. Dies wiederum würde zu einer erheblichen Beeinträchtigung einer wirksamen Strafverfolgung von Schwerstkriminalität führen. Sollte an einer solchen Statistik dennoch festgehalten werden, sollte sie sich höchstens über die Anzahl solcher Massnahmen äussern, wobei der Publikationszeitpunkt die entsprechenden Strafverfahren nicht gefährden darf.

Art. 16

Nicht ganz klar ist, ob zu den zu liefernden Daten über den Zustellungsstand auch die Unterschrift der Person gehört, welche die Sendung entgegen genommen hat. Diese Information ist für die Ermittlungen indessen wichtig, um die abholende Person zu identi-

6/15

zieren und ihr den Empfang der Sendung nachweisen zu können. Aus diesem Grunde beantragen wir, Art. 16 lit. b. VÜPF wie folgt zu ergänzen:

„6. die Unterschrift des Empfängers.“

Art. 18

Zu Art. 18 Abs. 2 VÜPF schlagen wir folgende Ergänzung vor:

„...gemäss den Artikeln 33 – 40 automatisiert (24 Stunden/365 Tage) über die Abfrageschnittstelle...“

Alle Anbieterinnen und Anbieter müssen in die Pflicht genommen werden, Auskünfte auch ausserhalb der Bürozeit und an den Wochenenden zu erteilen. Bei Kapitalverbrechen oder bei schweren Straftaten, die noch im Gange sind, ist eine umgehende Informationsbeschaffung essentiell. Bereits heute wird dies von Sunrise und Salt so praktiziert, während Swisscom diese Dienstleistung nur an Werktagen zwischen 08.00 Uhr und 17.00 Uhr erbringt.

Art. 19

Wir bezweifeln, dass die Bestimmung den Regelungsgehalt von Art. 30 BÜPF vollständig umsetzt. Problematisch, aber an Bedeutung zunehmend ist der professionelle Verkauf von SIM-Karten im Internet. Diese Anbieterinnen und Anbieter registrieren mangelhaft und/oder verlangen bislang von den Käuferinnen und Käufern keine Ausweiskopie. Es ist daher unsicher, ob die Identifizierungspflicht im Onlinehandel seriös umgesetzt werden kann. Wir beantragen hierzu ergänzende Vorgaben oder eine Unterbindung des Online-/Internet-Verkaufs zu prüfen. Jede Verkäuferin und jeder Verkäufer muss zuverlässig gewährleisten können, dass die Kundschaft der Person auf dem vorgelegten Ausweis entspricht.

Eine analoge Problematik ergibt sich bei internationalen SIM-Karten, wie sie offenbar die SWISS im Duty Free-Verkauf an Bord anbietet. Auch hier ist unklar, wie die SWISS die notwendige Ausweiskopie beschafft. Dies drängt sich insbesondere deshalb auf, da solche SIM-Karten in über 180 Ländern für Telefonie und Internetzugang einsetzbar sein sollen.

Wir schlagen zudem folgende Ergänzung von Art. 19 Abs. 3 vor:

„f. die Nationalität.“

7/15

Die Angabe der Nationalität ist wichtig, wenn die natürliche Person bei keiner Behörde in der Schweiz gemeldet oder registriert ist. Nur wenn die Staatsbürgerschaft bekannt ist, können Abklärungen im Heimatstaat der Person veranlasst werden.

Art. 27

Wir beantragen, in Marginalie und im Verordnungstext den Begriff der „Integrität“ zu ergänzen:

„...Qualität und Integrität der übermittelten Daten...“

Die blossе Überprüfung der Qualität der Daten ist heute nicht mehr ausreichend. Es ist zwingend erforderlich, dass auch die Integrität der Daten überprüft werden kann.

Die Qualität der übermittelten Daten soll nach Art. 27 Abs. 1 lit. c. VÜPF als gewahrt gelten, wenn diese dem Überwachungsauftrag oder dem Auskunftsgesuch entsprechen. Damit wird suggeriert, dass die Auskunftsdaten nur dann richtig seien, wenn diese gemäss der erfolgten Anfrage erteilt werden. Hier wird verkannt, dass eine Anfrage allenfalls auch zu weit gehen kann und diese somit unzulässig wäre. Die entsprechende Antwort sollte somit auch richtig sein, wenn diese feststellt, dass die Anfrage nicht zulässig sei. Auf die Fixierung, wonach der Überwachungsauftrag bzw. das Auskunftser-such immer richtig sei, ist zu verzichten.

Art. 28

Wir beantragen, Abs. 4 zu streichen und stattdessen Abs. 1 wie folgt zu ergänzen:

„Der Dienst ÜPF und die Strafverfolgungsbehörden können Testschaltungen vornehmen.“

Bereits seit Jahren führt der Dienst ÜPF notwendige Tests und Qualitätssicherungs-massnahmen, insbesondere vor und nach Updates bzw. Systemanpassungen in Zu-sammenarbeit mit den Strafverfolgungsbehörden durch. Die Strafverfolgungsbehörden unterstützen den Dienst ÜPF dabei in dessen Auftrag. Die Testtargets werden im Wei-teren zur Entlastung des Dienstes ÜPF zu Schulungszwecken genutzt. Aus diesem Grund sind die Strafverfolgungsbehörden bezüglich Kosten (Abs. 3) dem Dienst ÜPF gleichzustellen. Es ist nicht nachvollziehbar, weshalb die Strafverfolgungsbehörden an-ders als der Dienst ÜPF für Testtargets bezahlen und dabei die gleichen Gebühren wie für Echtzeitschaltungen tragen sollen.

Diese Bestimmung will überdies Testschaltungen mit echten Daten erlauben. Diese sol-len von den Mitwirkungspflichtigen kostenlos und dauerhaft zur Verfügung gestellt wer-

8/15

den. Derartige Dauerüberwachungen sind jedoch nicht zulässig. Soweit Testschaltungen möglich sein sollen, ist in der Verordnung festzuhalten, dass es sich hier nicht um die Erfassung echter Daten handeln darf. Testschaltungen sollen nur mit den eigenen Behördendaten erlaubt sein.

Art. 33

Wir beantragen, Abs. 1 lit. c. mit zwei neuen Ziffern wie folgt zu ergänzen:

„13. falls zutreffend, die aktuelle, zum Zeitpunkt der Anfrage vom Endgerät benutzte Mobilfunkzelle, Zugangspunkt von WLAN oder zukünftigen Technologien (z.B. BSSID, CGI, ECGI).“

Mit diesem Anfragetyp wird das aktuelle Netzelement geliefert, bei dem sich ein Endgerät eingebucht hat. Grundsätzlich werden die CGI bzw. die BSSID benötigt. Wenn die CGI aus technischen Gründen nicht geliefert werden kann, soll die LAI geliefert werden.

„14. falls zutreffend, die vom Netzwerk berechnete Position des Endgerätes zum Zeitpunkt der Anfrage.“

Verfügt die Anbieterin oder der Anbieter über eine LBS Plattform (z.B. GLMC), soll dieser Auskunftstyp die genauen Koordinaten des Endgerätes vom aktuellen Standort liefern.

Art. 35

Wir beantragen Art. 35 Abs. 1 lit. a. mit einer zusätzlichen Ziff. 4 wie folgt zu ergänzen:

„4. die Angaben zur natürlichen bzw. juristischen Person gemäss Art. 19;“

Die Ergänzung ist notwendig, weil der Benutzername nicht zwingend Rückschlüsse auf die Identität der Benutzerin oder des Benutzers zulässt. Zur Identifikation der entsprechenden Person sind die Angaben zur natürlichen oder juristischen Person zwingend erforderlich.

Art. 36 und 37

In Art. 36 und 37 VÜPF werden zum Zweck der Identifikation Angaben zum NAT Übersetzungsvorgang verlangt. Damit soll die Quell-IP Adresse des Clients erfasst werden können. Solche Dienste werden aber im Router der Privatpersonen abschliessend geregelt. Ein Zugriff auf die Quell-IP Adresse im Router besteht von aussen nicht. Sollte dieses vom BÜPF nicht vorgesehene Erfordernis auf dem Verordnungswege umgesetzt werden, dürften nur noch die von den Anbieterinnen und Anbietern vorkonfigurierten

9/15

Router eingesetzt werden. Andernfalls könnten die Provider die verlangten Informationen gar nicht liefern. Dies stellt aber einerseits ein erhebliches Sicherheitsrisiko dar. Andererseits verhindert es jeglichen technischen Fortschritt: Sobald die NAT-Tabelle vom Provider fixiert werden muss, kann über den entsprechenden Router von aussen kein Server mehr im internen Netz angesprochen werden. Dies ist wirtschaftsfeindlich. Alle im Internet zu erreichenden Server könnten - ohne zusätzliche Hilfsmittel - nicht mehr betrieben werden, falls der NAT-Übersetzungsvorgang von den Providern unabänderlich vorkonfiguriert wäre.

Die Folge wäre, dass findige Privatpersonen hinter dem Internetrouter einen zweiten internen Router anschliessen würden, wodurch die behördlichen Massnahmen relativ einfach bekämpft werden könnten. Das Vorhaben, hinter den Router schauen zu wollen, ist somit aufzugeben. Auf Regelungen zum NAT-Übersetzungsvorgang ist somit wegen der fehlenden gesetzlichen Grundlage und der technisch einfach einzurichtenden privaten Gegenmassnahmen zu verzichten.

Art. 39

Wir beantragen folgende Ergänzung von Art. 39 Abs. 2 lit. c. VÜPF:

„...inkl. Zeitraum der Gültigkeit;“

Mit dieser Ergänzung kann erkannt werden, ob im letzten registrierten Gerät (IMEI) noch weitere Rufnummern eingelegt waren. So kann unter Umständen verhindert werden, dass eine falsche Person überwacht wird, wenn das Gerät weitergegeben wurde (analog zu Art. 40 Abs. 1 lit. d. VÜPF).

Art. 42

Gemäss Art. 23 lit. c. Ziff. 1 VÜPF haben die Anbieterinnen und Anbieter Auskünfte über die Zahlungsweise der Teilnehmenden zu erteilen. Es ist somit anzugeben, ob diese per Debit, per Überweisung oder als Prepaid bezahlt haben. Dies wird in Art. 42 Abs. 1 lit. e. VÜPF als Zahlungsmethode erfasst. In lit. f. von Abs. 1 werden aber zusätzlich noch Angaben zur Kontobeziehung wie IBAN oder nationale Banknummer bzw. Kontonummer verlangt. Das Gesetz gibt jedoch in Art. 1 BÜPF klar vor, dass für Auskünfte über den Zahlungsverkehr die Bestimmungen über die Zeugnispflicht und über die Auskunftspflicht gegenüber einer Behörde gelten. Auf das Einverlangen der Kontoinformationen des Teilnehmenden wie IBAN oder nationaler Banknummer bzw. Kontonummer ist deshalb zu verzichten.

10/15

Art. 46

Wir beantragen in Art. 46 Abs. 2 lit. b. und c. VÜPF das Wort „gegebenenfalls“ zu streichen. Die fraglichen Angaben werden zur Lokalisierung der Benutzerin oder des Benutzers dringend benötigt. Entsprechend muss sichergestellt werden, dass die Mitwirkungspflichtigen hierzu in jedem Fall Angaben liefern.

Art. 47

Art. 47 Abs. 1 lit. e. VÜPF soll es dem Dienst ÜPF ermöglichen, zu prüfen, ob der geltend gemachte Tatbestand im Katalog von Art. 269 der Schweizerischen Strafprozessordnung (StPO; SR 312.0) enthalten ist. Der richtige technische Begriff dafür ist indessen „Straftatbestand“ und nicht „Straftat“. Die zutreffende Formulierung müsste somit wie folgt lauten:

„...Der Straftatbestand, den die aufzuklärende Straftat erfüllt, die ...“.

Art. 47 Abs. 1 lit. f. VÜPF verlangt von der anordnenden Behörde zudem die Angabe des Namens der Mitwirkungspflichtigen. Das ist zwar in der Regel möglich. Bisweilen ist diese Information den Strafbehörden allerdings unbekannt. Schon bei Mobiltelefondiensten identifiziert die überwachte Nummer wegen der Nummernportabilität nicht mehr die Anbieterin oder den Anbieter. Bei internetbasierten Diensten ist es unseres Erachtens Sache des Dienstes ÜPF, die Anordnung an diejenigen Anbieterinnen und Anbieter weiterzuleiten, welche die fraglichen Daten liefern können, denn der Dienst ÜPF und nicht die anordnende Behörde verfügt über den nötigen Sachverstand und die erforderlichen Informationen. Die passende Formulierung wäre somit:

„f. Die Namen der Mitwirkungspflichtigen, sofern bekannt;“

Art. 52, 54, 60 und 61

Wir schlagen in Art. 52 Abs. 2 lit. a., Art. 54 Abs. 2 lit. a. Ziff. 1, Art. 60 lit. h. Ziff. 1 und Art. 61 lit. d. Ziff. 1 folgende Ergänzung der beispielhaften Aufzählung vor:

„den Identifikatoren oder einer Kombination von Identifikatoren (zum Beispiel BSSID, CGI, ECGI, SAI, RAI, TAI) sowie...“

Aufgrund der Vielzahl der Identifikationen kann zwar keine abschliessende Aufzählung erfolgen, doch soll zumindest ein Identifikator aus jeder aktuellen Netzzugangstechnologie erwähnt werden.

Im Weiteren beantragen wir in Art. 52 Abs. 1 lit. a., Art. 54 Abs. 1 lit. e. Ziff. 9, Art. 60 lit. h. und Art. 61 lit. d. VÜPF, den Begriff „üblicher technischer Betrieb“ zu präzisieren oder

11/15

ganz auf diese Einschränkung zu verzichten. Gemäss dem erläuternden Bericht zu Art. 52 VÜPF soll dieser Begriff bedeuten, dass sich der technische Betrieb (z.B. Signalisierung, Routing) für den überwachten Teilnehmenden (Target) grundsätzlich nicht von einem nichtüberwachten Teilnehmenden unterscheidet. Der Begriff „üblicher technischer Betrieb“ ist insofern keine dementsprechende, klare Definition und lässt einen zu grossen Interpretationsspielraum offen.

Art. 60

Wir beantragen folgende Umformulierungen:

„lit. a. das Datum und die Uhrzeit des Beginns, des Endes der Sitzung und deren Dauer,“

Eine einheitliche Regelung, wonach das Datum und die Uhrzeit beim Beginn und Ende einer Sitzung sowie die Dauer geliefert werden müssen, ist für die Praxis unverzichtbar.

„lit. h. bei ortsunabhängigen Diensten, die folgenden Standortangaben aller involvierten Mobilfunkzellen und Zugangspunkte von WLAN oder zukünftigen Technologien zu Beginn, während und am Ende der Sitzung:“

Sind für eine Kommunikation unterschiedliche Mobilfunkzellen und Zugangspunkte von WLAN oder zukünftigen Technologien zwischen Downlink und Uplink involviert, sind die Identifikatoren für alle Verbindungsstrecken anzugeben. Es sind alle Mobilfunkzellen und Zugangspunkte von WLAN oder zukünftigen Technologien während einer Kommunikation zu liefern.

Art. 61

Wir beantragen folgende Umformulierungen:

„lit. b. 1. die Art, das Datum und die Uhrzeit des Beginns, des Endes und deren Dauer,“

Für die Praxis ist eine einheitliche Regelung, wonach das Datum, die Uhrzeit bei Beginn und Ende einer Kommunikation sowie deren Dauer mitgeteilt wird, unverzichtbar.

„lit. d. bei ortsunabhängigen Diensten, die folgenden Standortangaben aller involvierten Mobilfunkzellen und Zugangspunkte von WLAN oder zukünftigen Technologien zu Beginn, während und am Ende der Sitzung:“

12/15

Sind für eine Kommunikation unterschiedliche Mobilfunkzellen und Zugangspunkte von WLAN oder zukünftigen Technologien zwischen Downlink und Uplink involviert, sind beide Identifikatoren für beide Verbindungsstrecken anzugeben. Es sind alle Mobilfunkzellen und Zugangspunkte von WLAN oder zukünftigen Technologien während einer Sitzung zu liefern.

Art. 66

Wir beantragen eine Ergänzung von Art. 66 Abs. 1 VÜPF im ersten Halbsatz mit folgender Beispielaufzählung:

„...aller Kommunikationen (zum Beispiel VoLTE, VoWifi, Zellwechsel zu der Mobilfunkzelle bzw. WLAN-Zugangspunkt), Kommunikationsversuche...“

Es sind mit Verweis auf Art. 61 VÜPF die Randdaten eines Telefonie- und Multimedia-dienstes zu liefern. Dazu gehören als Beispiel VoLTE und VoWifi. Hierzu sind ebenfalls die Randdaten von Telefonie- und Multimediadiensten zu liefern, welche innerhalb der angefragten Zeit einen Zellwechsel auf die besagte Mobilfunkzelle, den Zugangspunkt von WLAN bzw. der zukünftigen Technologie ausführen.

Im Weiteren beantragen wir eine Streichung der Zeitraumbeschränkung von max. zwei Stunden. Der letzte Halbsatz von Art. 66 Abs. 1 VÜPF müsste somit lauten:

„.... Netzzugangsversuche, welche über eine bestimmte Mobilfunkzelle beziehungsweise Zugangspunkt von WLAN oder zukünftigen Technologien stattgefunden haben.“

Eine standardisierte Einschränkung auf zwei Stunden ist unangemessen und führt, wie im erläuternden Bericht dargestellt wird, nicht nur zu massiven Gebühren, sondern auch zu einem fast absurden Anordnungsaufwand. Strafverfolgungsbehörden und Zwangsmassnahmengerichte müssen aufgrund des zu klärenden Sachverhalts entscheiden können, welche Zeitdauer für die Ermittlungen zwingend nötig ist. Es genügt, wenn in den Materialien die gegenwärtige Praxis dargestellt wird, wonach der Zeitraum in der Regel zwei Stunden nicht überschreiten soll. Längere Antennensuchläufe müssen in Ausnahmefällen aber ohne Mehrkosten möglich sein.

Art. 67

Wir beantragen folgende Ergänzung von Art. 67 lit. a. VÜPF:

„...Aktivität des mobilen Endgerätes (CS und PS) der vermissten Person.....“

13/15

Diese Ergänzung ist wichtig, weil die Anbieterinnen heute bei Notsuchen standardmässig nur die CS-Daten liefern. Wenn die CS-Daten nicht zum Ziel führen, muss nochmals angefragt werden, um die PS-Daten zu erhalten. Das führt zu Zeitverzögerungen und höheren Kosten. Gerade bei Notsuchen muss gewährleistet sein, dass schnell alle Daten geliefert werden, um die vermisste Person schnellstmöglich und lebend zu finden.

Art. 73

Wir beantragen folgende Anpassungen von Art. 73 Abs. 3 und 4 VÜPF:

„... spätestens 12 Monate nach Inkrafttreten...“

Die Strafverfolgungsbehörden sind gerade bei schweren Delikten darauf angewiesen, die Daten baldmöglichst vollständig zu erhalten. Eine einjährige Frist zur Umsetzung ist für die Anbieterinnen zumutbar. Eine zweijährige Frist behindert aus Sicht der Strafverfolgungsbehörden die Klärung schwerer Delikte oder auch die Verhinderung von schweren Straftaten (Terrorismus).

Es fehlt schliesslich eine Bestimmung die regelt, wie die nach altem Recht verfügten Überwachungen weitergeführt werden können. Sinnvoll wäre, laufende Überwachungen noch maximal sechs Monate nach Inkrafttreten nach altem Recht abzuwickeln und in Fällen, wo eine Verlängerung altrechtlicher Überwachungen um mehr als sechs Monaten erforderlich ist, eine neue Verfügung nach der revidierten VÜPF zu verlangen. Sicherzustellen wäre allerdings, dass die Gebühr für die neue Überwachung nicht zusätzlich im vollen Umfang erhoben würde, wenn eine altrechtliche Überwachung um mehr als sechs Monate verlängert wird.

Anhang Ziff. 25

Auf die Neueindeutschung des Fachbegriffes „Domain“ in benutzer@domäne.tld ist zu verzichten. Unter einer Domäne wird etwas anderes verstanden, was indessen nichts mit dem hier gemeinten Domain-Namen zu tun hat.

2. Verordnung über das Verarbeitungssystem für die Überwachung des Post- und Fernmeldeverkehrs (VVS-ÜPF)

Art. 5

Im BÜPF ist nicht vorgesehen, dass Alarmierungen bei Eintritt bestimmter Ereignisse wie geografische Annäherungen oder Kommunikationsvorgänge stattfinden dürfen. Dies stellt eine aus unserer Sicht eine zu weit gehende Überwachung dar und ist ohne Grundlage auf Gesetzesstufe nicht zulässig. Die Bestimmung von Art. 5 Abs. 1 lit. j. VVS-ÜPF ist deshalb zu streichen.

14/15

Art. 13

Wir beantragen, die Verfügbarkeit der Daten aus Notsuchen und Fahndungen in Art. 13 Abs. 1 lit. c. und d. VVS-ÜPF wie folgt zu verlängern:

- „c. sechs Monate nach Abschluss der Notsuche;
- „d. sechs Monate nach Abschluss der Fahndung;“

Diese Ergänzung ist notwendig, um die übliche Nachbearbeitung der Massnahme sicherstellen zu können.

Art. 15

Das BÜPF regelt die Lösungsfristen abschliessend. Das spätere Anbieten der Daten an das Bundesarchiv entspricht nicht der gesetzlichen Vorgabe. Diese Bestimmung sowie die zugehörige Regelung im Anhang sind somit zu streichen.

3. Verordnung des EJPD über die Durchführung der Überwachung des Post- und Fernmeldeverkehrs (VD-ÜPF)

Art. 5

Art. 5 Abs. 2 VD-ÜPF sieht vor, dass die kryptografischen Schlüssel (Mehrzahl) zu liefern seien. Diese Formulierung könnte falsch verstanden werden. Richtigerweise sind nicht die kompletten Schlüsselpaare zu liefern. Es genügt kryptographisch, wenn der öffentliche Schlüssel, d.h. einzig der public-key, ausgetauscht wird. Die Bestimmung sollte folglich durch die Klammerbemerkung (public-key) ergänzt werden.

Art. 17

Wir beantragen, den Zeitpunkt der Anzeigepflicht der Anbieterinnen und Anbieter für Änderungen in Art. 17 Abs. 1 VD-ÜPF wie folgt vorzulegen:

„...spätestens jedoch 30 Tage vor der Änderung.“

Die vorgeschlagene Frist von fünf Tagen vor der Umsetzung einer Änderung ist zu knapp bemessen. Dies insbesondere wenn Softwareanpassungen und Tests an den hochkomplexen Systemen des Dienstes ÜPF vorgenommen werden müssen. Aus diesem Grund ist eine Mitteilungspflicht spätestens 30 Tage vor der Änderung zwingend. Die Erfahrung hat gezeigt, dass es bei zu spät erfolgten Mitteilungen von Anbieterinnen und Anbietern zu erheblichen Systemproblemen im nationalen Überwachungssystem kommt. Damit können laufende Ermittlungen gefährdet, Straftäterinnen oder Straftäter nicht überführt oder Straftaten nicht rechtzeitig verhindert werden.

15/15

Art. 19 ff.

Betreffend die Testauskünfte wird auf die Bemerkungen zu Art. 28 VÜPF verwiesen, gemäss welchen nur mit eigenen Daten Tests durchgeführt werden dürfen.

4. Verordnung des EJPD über das beratende Organ im Bereich der Überwachung des Post- und Fernmeldeverkehrs (VBO-ÜPF)

Art. 7

In Art. 5 BÜPF wird die Zusammensetzung der beratenden Organe geregelt. Die in Art. 7 Abs. 1 lit. f. VBO-ÜPF vorgesehene Aufnahme eines Mitglieds der Geschäftsleitung des Nachrichtendienstes des Bundes ist gesetzlich noch nicht vorgesehen.

Mit freundlichen Grüssen

Die Präsidentin des Regierungsrates

Der Staatsschreiber

Beilage:

Positionspapier der Konferenz der Kantonalen Polizeikommandanten vom 20. April 2017