



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Eidgenössisches Justiz- und Polizeidepartement EJPD

Informatik Service Center
Dienst ÜPF
Recht und Controlling
Fellerstrasse 15
3003 Bern

**Teilrevision der Verordnung vom
31. Oktober 2001 über die Überwachung des
Post- und Fernmeldeverkehrs
(VÜPF; SR 780.11)**

**Teilrevision der Verordnung vom
7. April 2004 über die Gebühren und Ent-
schädigungen für die Überwachung des
Post- und Fernmeldeverkehrs
(GebV; SR 780.115.1)**

**Bericht über das Ergebnis des Anhörungsverfahrens
vom 8. Juni 2011 bis 29. Juli 2011**

**September
2011**

Inhaltsverzeichnis

Eidgenössisches Justiz- und Polizeidepartement EJPD	1
Informatik Service Center	1
Dienst ÜPF	1
Recht und Controlling	1
Bericht über das Ergebnis des Anhörungsverfahrens vom 8. Juni 2011 bis 29. Juli 2011 ...	1
1. Allgemeines.....	1
2. Verzeichnis der eingegangenen Stellungnahmen.....	1
Siehe Anhang.	1
3. Allgemeine Stellungnahmen zum Vorentwurf der VÜPF.....	1
3.1 Gesamtbewertung	1
3.2 Grundsätzliche Bemerkungen	1
3.2.1 Zum Vorgehen.....	1
3.2.2 Zur Ausgangslage	2
3.2.3 Zum Revisionsbedarf der Vorlage im Allgemeinen	2
3.2.4 Allgemeine Bemerkungen zum Vorentwurf und zum Begleitbericht	3
4. Stellungnahmen zur Teilrevision der Verordnung vom 31. Oktober 2001 über die Überwachung des Post- und Fernmeldeverkehrs (VÜPF).....	3
4.1 Unklare Definition des Begriffs „Internet-Anbieterin“	3
4.2 Verantwortlichkeit für die Datenübertragung bis zum Übergabe-punkt der Fernmeldediensteanbieterinnen nach Art. 9 Abs. 2 VE-VÜPF.....	3
4.3 Unklare Zuordnung der VoIP-Telefonie.....	4
4.4 Überwachungsmassnahmen mit Auslandsbezug (Art. 16b und 24c VE-VÜPF).....	4
4.5 Überwachung von Internetdienstleistungen (Art. 24 Abs. 2, Art. 24a Bst. d und Art. 24b Bst. b VE-VÜPF)	4
4.6 Unterstützungspflichten Art. 18 Abs. 7 und 8, Art. 26 Abs. 6 und 7 VE-VÜPF)	4
5. Stellungnahmen zur Teilrevision der Verordnung vom 7. April 2004 über die Gebühren und Entschädigungen für die Überwachung des Post- und Fernmeldeverkehrs (GebV-ÜPF).....	4
5.1 Kostensenkung	4
5.2 Hohe Gebühr für die Durchführung eine Internetüberwachung	5
Verzeichnis der Eingaben	6

1. Allgemeines

Das Anhörungsverfahren zur Teilrevision der Verordnung vom 31. Oktober 2001 über die Überwachung des Post- und Fernmeldeverkehrs (VÜPF; SR 780.11) und der Verordnung vom 7. April 2004 über die Gebühren und Entschädigungen für die Überwachung des Post- und Fernmeldeverkehrs (GebV; SR 780.115.1) wurde von Frau Bundesrätin Simonetta Sommaruga am 8. Juni 2011 eröffnet und dauerte bis zum 29. Juli 2011.

Zur Anhörung eingeladen wurden die asut, SwiNOG und swisscable von Seiten der Telekommunikationswirtschaft sowie die KKJPD, KSBS und KKPKS von Seiten der Strafverfolgungsbehörden. Stellung genommen haben von Seiten der Strafverfolgungsbehörden deren 13 Vertreter. 14 Eingaben erfolgten von Seiten der Telekommunikations- und IT-Wirtschaft. 12 Eingaben erfolgten durch Vertreter weiterer Organisationen.

2. Verzeichnis der eingegangenen Stellungnahmen

Siehe Anhang.

3. Allgemeine Stellungnahmen zum Vorentwurf der VÜPF

3.1 Gesamtbewertung

Die Mehrheit der Teilnehmenden lehnt die vorgeschlagene Teilrevision in ihrer Gesamtheit ab (darunter asut, economiesuisse, open systems AG, Orange Communications SA, Sunrise Communications AG, ImproWare AG). Die einzige Organisation, die unter dem Vorbehalt einer eindeutigen Definition des Begriffs „Internet-Anbieterin“ die vorgesehenen Teilrevisionen vollumfänglich unterstützt, ist Centre Patronal. Sie ist auch die einzige Organisation von insgesamt 39 Stellungnehmenden, die die Vorlagen vollumfänglich als ausgewogen und sachdienlich qualifiziert und ausdrücklich begrüsst.

3.2 Grundsätzliche Bemerkungen

3.2.1 Zum Vorgehen

Es wird kritisiert, dass die Vorlage alleine auf den Bedürfnissen des Dienstes ÜPF beruhe und einseitig dessen Interessen vertrete. Weiter wurde die mangelnde Zusammenarbeit des Dienstes mit den Vertretern und Vertreterinnen der Strafverfolgungsbehörden bei der Erstellung der Vorlage bemängelt.

Die Strafverfolgungsbehörden seien nicht beigezogen worden (mitunter AGKÜ, VSKC, Kantonspolizei Schwyz, Kanton Glarus) dies müsse unbedingt erfolgen, damit ihre Anliegen in die Vorlage einfließen könnten. Dieselbe Meinung vertreten Repräsentanten auf Seiten der Telekommunikations- und IT-Wirtschaft (etwa asut, swico und CCIA) bezüglich ihrer spezifischen Anliegen.

Eine deutliche Mehrheit (mitunter Swisscom (Schweiz) AG, CCIA, Colt Telecom Services AG, ImproWare AG, netstream AG) zieht in Übereinstimmung mit den diesbezüglichen Kommentaren anderer Organisationen, wie etwa der SWICO und der ASUT, in Zweifel, ob der Bundesrat bei diesen Verordnungsänderungen in diesem vereinfachten Verfahren nicht die schweizerischen Rechtsverfahren verletze. Überdies habe der Bundesrat bis heute die Ergebnisse der BÜPF-Vernehmlassung nicht veröffentlicht. Hervorgehoben wurde, dass der Vernehmlassungsprozess nicht eingehalten worden sei. Weiter wird von dieser Seite kritisiert, dass viel Neues eingeführt würde, jedoch nur Weniges präzise definiert sei. Gewisse Massnahmen würden klar disproportioniert und unvernünftig erscheinen.

Schliesslich habe der Bundesrat die Konsequenzen dieser Verordnung auf das Territorialitätsprinzip betreffend der Überwachungsmassnahmen mit Auslandsbezug der Schweiz nicht genügend bedacht. In Anbetracht dessen fordern diese Teilnehmenden, dass der Bundesrat das Projekt beende oder die VÜPF erst nach der Totalrevision des BÜPF anpassen solle.

Eine knappe Mehrheit (mitunter auch die CCIA) bedauert, dass nur wenige Betroffene eingeladen worden seien, um die Verordnungsentwürfe zu kommentieren. Das ausgeklügelte politische System der Schweiz lade jedoch eben gerade jedermann ein, an der Diskussion im Rahmen einer Verordnungsanpassung teilzunehmen. Die Änderungen oder gar Erweiterungen der Fernmeldeüberwachung werfen extrem komplexe und anspruchsvolle Probleme auf, mit erheblichen Auswirkungen auf Unternehmen wie auch auf die Bürger. Das EJPD versuche, diese Modifikationen heute vorzunehmen, ohne sie dem Vernehmlassungsverfahren zu unterstellen sowie unter Vernachlässigung des Rechtsetzungsverfahrens zugunsten einer einfachen Anhörung. Diese wenig praktizierte Vorgehensweise zeige eine respektlose und ablehnende Haltung einer Bundesbehörde gegenüber ihren gesetzmässigen Verantwortlichkeiten unter solchen Umständen. Dies gelte umso mehr, als dass die vorliegende Verordnungsrevision einen sehr sensiblen Bereich betreffe. Eine Eingabe kritisiert, dass bisher die Stellungnahmen zum VE BÜPF weder veröffentlicht noch ausgewertet worden seien. Sie ist weiter der Ansicht, dass nun im Entwurf Teilrevision VÜPF teilweise gewisse Aspekte des Vorentwurfs BÜPF aufgenommen werden. Dies erwecke den Eindruck, als wolle man gewisse Änderungen am Parlament vorbei einführen, was aus Legalitätsgründen abzulehnen sei. Auch diese Eingabe verlangt, dass zuerst das BÜPF revidiert und erst anschliessend die VÜPF angepasst werde.

3.2.2 Zur Ausgangslage

Die Mehrzahl der Teilnehmenden von Seiten der Telekommunikations- und IT-Wirtschaft vertritt die Auffassung, dass für die Regelung der Internetüberwachungstypen die notwendige formell-gesetzliche Grundlage fehle (mitunter asut, Swisscom (Schweiz) AG, open systems AG, Orange Communications SA, ImproWare AG, Q-X GmbH, SWITCH, Sunrise Communications AG, Netstream AG). Sie verlangen, die Totalrevision der BÜPF abzuwarten.

Eine Ausdehnung der Überwachung müsse zudem demokratisch hinreichend legitimiert werden, d.h. die Regelung der Überwachungstypen selbst müsse im BÜPF und nicht in der VÜPF verankert werden (mitunter asut, economisuisse, Swisscom (Schweiz) AG, Verizon Switzerland AG, ImproWare AG, open systems AG, swico, Orange Communications SA, CCIA, Sunrise Communications AG, Netstream AG, Q-X GmbH, von Behördenseite der Kanton Obwalden und die Kapo Aargau). Mehrheitlich wurde auch geäussert, dass das Ziel der Vorlage, Rechtssicherheit, und damit die Investitionssicherheit zu stärken, verfehlt würde (mitunter asut, CCCZH, open systems AG, Q-X GmbH, Orange Communications SA, SWITCH, ISSS, ZAPP, Finecom Telecommunications AG und ImproWare AG).

Weiter wird generell kritisiert, der VÜPF-Teilrevisionsentwurf widerspreche dem Verhältnismässigkeitsprinzip, da die Fernmeldediensteanbieterinnen zu Millioneninvestitionen gezwungen würden, obwohl danach nie oder nur sehr wenige Überwachungsanordnungen auf die einzelnen Fernmeldediensteanbieterinnen zukommen würden (mitunter asut, AGKÜ, KSBS, economisuisse, Verizon Switzerland AG, Kanton URI, open systems AG, Q-X GmbH, Orange Communications SA, Sunrise Communications AG, VSKC, Finecom AG, ImproWare AG, ZAPP AG, Kanton Obwalden, Kanton St Gallen, Kapo AG, Kantonspolizei Freiburg, Colt Telecom Services AG).

Die Mehrheit der Kritisierenden von Seiten der Telekommunikations- und IT-Wirtschaft macht auch geltend, die Definition der Internetanbieterin sei nicht eindeutig respektive mit dieser Definition versuche man unzulässigerweise den persönlichen und sachlichen Geltungsbereich des BÜPF zu erweitern.

3.2.3 Zum Revisionsbedarf der Vorlage im Allgemeinen

Es sind auch Stellungnahmen von Seiten aller Interessengruppen eingegangen (mitunter AGKÜ, KSBS, Kanton URI, VSKC, Kanton Schwyz), welche den dringenden Revisionsbedarf bestätigen und das zeitliche Vorziehen der Teilrevision VÜPF gegenüber der Totalrevision BÜPF begrüßen.

3.2.4 Allgemeine Bemerkungen zum Vorentwurf und zum Begleitbericht

Viele Teilnehmende aller Interessengruppen teilen die Meinung der AGKÜ, wonach die technischen Lösungen in den technischen Richtlinien abzubilden seien und nicht Eingang in die VÜPF finden solle. Gleichzeitig fordern sie übereinstimmend, dass die Grundzüge der Technischen Richtlinien in der VÜPF geregelt werden müssen. Nach Auffassung einer Mehrheit der Stellungnehmenden von Seiten der Strafverfolgungsbehörden könne der Rechtssicherheit ebenso gut Rechnung getragen werden, wenn man die in einem hohen Detaillierungsgrad beschriebenen Überwachungstypen nur in den technischen Richtlinien regeln würde. Mit dieser Lösung würde die VÜPF entschlackt. Die technischen Richtlinien böten zudem den Vorteil, dass diese ohne Begehung des Rechtsetzungsweges angepasst werden könnten. Diese Teilnehmenden schlagen, vor die Grundzüge der Technischen Richtlinien in der Verordnung zu regeln respektive den „modus operandi“ der Anpassung dieser Richtlinien in der VÜPF festzuhalten.

Mehrere Vertreter von Seiten der Strafverfolgungsbehörden kritisieren die in ihren Augen unklare, techniklastige und mit Doppelregelungen versehene Struktur des Vorentwurfes der VÜPF (mitunter AGKÜ, Kanton URI, VSKC, Kanton Obwalden, Kapo Aargau, Kanton Glarus, KKJPD), der auch sprachlich gesehen nicht mit der Strafprozessordnung harmoniere. Gefordert wird eine erhebliche Reduktion des Detaillierungsgrades, d.h. eine Reduktion der VÜPF-Regelungen auf drei Überwachungsgruppen, nämlich:

- Echtzeitüberwachung (Kommunikationsüberwachung);
- Rückwirkende Überwachung (Verkehrsdatenerhebung);
- Technische Auskünfte (Teilnehmeridentifikation).

4. Stellungnahmen zur Teilrevision der Verordnung vom 31. Oktober 2001 über die Überwachung des Post- und Fernmeldeverkehrs (VÜPF)

4.1 Unklare Definition des Begriffs „Internet-Anbieterin“

Mehrheitlich wird kritisiert, dass die Definition in Art. 1 Abs. 2 BÜPF durch den unklaren Begriff der Internet-Anbieterin der VÜPF in Frage gestellt werde. Man wundere sich darüber, dass offensichtlich, der Geltungsbereich des BÜPF hinterfragt werde. Man sei auch erstaunt, dass die Grundregel, wonach mit einer niedrig rangigeren Norm nicht Bestimmungen höher rangigeren Rechts ausser Kraft gesetzt werden könne, nicht respektiert werde. Falls der durch das Gesetz definierte Anwendungsbereich nicht klar sei, müsse festgestellt werden, dass dieser nicht so weit reiche, wie es im vorliegenden Vorentwurf vorgeschlagen werde. Der Ausdruck „Internet-Anbieterin“ sei zumindest in der französischen Sprache unklar. Der Dienst verspräche durch die Definition des Begriffes „Internet-Anbieterin“ die Erhöhung der Rechtssicherheit. Nach Meinung der Vertreter der Telekommunikations- und IT-Wirtschaft kreierte jedoch der Begriff der „Internet-Anbieterin“ eine erhebliche Rechtsunsicherheit sowohl in Hinblick auf den Geltungsbereich der BÜPF, als auch in Hinblick auf den grundrechtlichen Schutz des Post- und Fernmeldegeheimnisses resp. dessen Aufhebung im Strafverfahren. Weiter müsse der Bürger wissen, ob er einen Kommunikationskanal benutzt, der unter das Post- und Fernmeldegeheimnis fällt oder nicht.

4.2 Verantwortlichkeit für die Datenübertragung bis zum Übergabepunkt der Fernmeldediensteanbieterinnen nach Art. 9 Abs. 2 VE-VÜPF

Die Vertreter der Telekommunikations- und IT-Branche kritisieren, dass es unklar sei, wo sich dieser Übergabepunkt befinde resp. wo der Verantwortungsbereich ende.

4.3 Unklare Zuordnung der VoIP-Telefonie

Die Vertreter der Telekommunikations- und IT-Branche kritisieren, dass es aufgrund des neuen Abschnittes 6 (Überwachung des Internets) unklar sei, ob die VoIP-Telefonie unter den vorgenannten Abschnitt subsumiert werden müsse, oder ob sie den Bestimmungen des 4. Abschnittes (Überwachung der Telefondienste) unterliegen würden.

4.4 Überwachungsmassnahmen mit Auslandsbezug (Art. 16b und 24c VE-VÜPF)

Die Vertreter der Telekommunikations- und IT-Branche bemängeln, dass es sowohl im Rahmen der Überwachung der Telefondienste mit Auslandsbezug (Art. 16b VE-VÜPF), als auch betreffend der Internetüberwachung mit Auslandsbezug (Art. 24c VE-VÜPF) unklar sei, welche Daten der Dienst in welchem Umfang einfordere, es sei ja bekannt, dass man nicht die gleiche Qualität und denselben Umfang an Daten erwarten könne wie bei Überwachungsmassnahmen mit Inlandsbezug.

4.5 Überwachung von Internetdienstleistungen (Art. 24 Abs. 2, Art. 24a Bst. d und Art. 24b Bst. b VE-VÜPF)

Die Vertreter der Telekommunikations- und IT-Branche weisen darauf hin, dass es für die Internetzugangsanbieterinnen unmöglich sei, Internetdienstleistungen zu überwachen, die von Fremdanbieterinnen angeboten resp. von den Kunden selber installiert würden.

4.6 Unterstützungspflichten (Art. 18 Abs. 7 und 8, Art. 26 Abs. 6 und 7 VE-VÜPF)

Die Vertreter der Telekommunikations- und IT-Branche weisen darauf hin, dass völlig unklar sei, wie die Unterstützungspflicht gegenüber dem Dienst aussehe resp. welche zusätzlichen Vorkehrungen auf Seiten der Fernmeldeanbieterinnen getroffen werden müssten. Wie die Überwachungsbereitschaftserstellung vom Dienst konkret geprüft werde, sei weiter unklar.

5. Stellungnahmen zur Teilrevision der Verordnung vom 7. April 2004 über die Gebühren und Entschädigungen für die Überwachung des Post- und Fernmeldeverkehrs (GebV-ÜPF)

5.1 Kostensenkung

Viele Eingaben von Seiten der Strafverfolgungsbehörden fordern, dass die in der GebV festgelegten Gebühren stark nach unten korrigiert werden müssen.

Die Strafverfolgungsbehörden seien Leistungsbezüger des Dienstes und würden für diese Leistungen jährlich CHF 10 Mio. bezahlen. Diese Gebühren seien deutlich höher als in jedem vergleichbaren westeuropäischen Land. Für die Strafverfolgungsbehörden sei es zentral, dass sie zeitgleich mit den jeweiligen technologischen Entwicklungen die dazu notwendigen Überwachungsmassnahmen anordnen könnten und dass die dabei anfallenden Gebühren möglichst tief gehalten würden. Überwachungsmassnahmen dürften nicht daran scheitern, dass die dafür anfallenden Gebühren prohibitiv wirkten, sobald ein gewisser Grad an Unsicherheit in Bezug auf den angestrebten Ermittlungserfolg bestehe. Es wurde auch bemängelt, dass neue Gebührenpositionen eingeführt würden, welche übermässig hoch seien. Damit können sich die Vertreter und die Vertreterinnen von Seiten der Strafverfolgungsbehörden nicht einverstanden erklären. Es wird nachdrücklich eine Gebührensenkung gefordert an Stelle einer Gebührenstabilisierung oder gar einer Gebührenerhöhung. Die Teilrevision der Gebührenverordnung solle dazu genützt werden, um überhöhte Gebührenpositionen zu senken unter vorgängiger Durchführung einer seit langem geforderten Prozess- und Kostenanalyse beim Dienst und den Fernmeldedienstleisterinnen (mitunter asut, AGKÜ, KSBS, economiesuisse, Verizon, Kanton URI, open systems AG, Q-X GmbH, Orange Communications SA, Sunrise Communications AG, VSKC, Finecom Telecommunications AG, ImproWare AG, ZAPP AG, Kanton Obwalden, Kanton St. Gal

len, Kapo AG, Kantonspolizei Freiburg, Colt Telecom Services AG).

5.2 Hohe Gebühr für die Durchführung eine Internetüberwachung

Eine Mehrheit von Seiten der Stellung nehmenden Vertretern der Strafverfolgungsbehörden ist der Meinung, dass der Entwurf zur Teilrevision der Gebührenverordnung unzulässigerweise die Gebühr bei der Überwachung eines mobilen Internetanschlusses mit der Gebühr für eine Überwachung eines Festnetz-Internetanschlusses gleichsetze. Das bedeute eine unverhältnismässige Zunahme der Kosten, die die Strafverfolgungsbehörden abhalten könnte, solche Überwachungsmassnahmen anzuordnen.

Diese Gleichsetzung sei nicht gerechtfertigt, da ein mobiler Internetanschluss bedeutend weniger Datenvolumen generiere als ein Festnetz-Internetanschluss.

Da auch bei einer Internetüberwachung häufig mehrere Fernmeldediensteanbieterinnen mit einer Überwachung beauftragt werden müssten, um ein einzelnes Adressierungselement überwachen zu können, würde dies zusätzliche Gebühren verursachen. In gewissen Situationen könnte die Überwachung eines internetfähigen Mobiltelefons somit mehr als CHF 25'000.00 an Gebühren generieren. Dies sei unverhältnismässig und auch nicht zumutbar (mitunter Orange Communications SA, asut, AGKÜ, Sunrise Communications AG, VSKC, Finecom AG, ImproWare AG, ZAPP, Kanton Obwalden, Kanton St. Gallen, Kapo AG, Kantonspolizei Freiburg, Colt Telecom Services AG).

Die detaillierten Stellungnahmen der Teilnehmenden am Anhörungsverfahren werden auf der Homepage des Generalsekretariats des Eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartement EJPD publiziert.

Anhang / Annexe / Allegato

**Verzeichnis der Eingaben
Liste des organismes ayant répondu
Elenco dei partecipanti**

Strafverfolgungsbehörden

KKJPD	Konferenz der kantonalen Justiz- und Polizeidirektorinnen und -Direktoren
KSBS	Konferenz der Strafverfolgungsbehörden der Schweiz
KKPKS	Konferenz der kantonalen Polizeikommandanten
KAPO AG	Kantonspolizei Aargau, Kriminalpolizei
KAPO St. Gallen	Kanton St. Gallen, Sicherheits- und Justizdepartement, Kantonspolizei
STAWA Uri	Staatsanwaltschaft Kanton URI
STAWA BS	Staatsanwaltschaft Kanton Basel-Stadt
KAPO Glarus	Kantonspolizei Glarus, Kriminalpolizei
KAPO Schwyz	Kantonspolizei Schwyz, Kriminalpolizei
VSKC	Vereinigung der Schweizerischen Kriminalpolizeichefs
KAPO Obwalden	Sicherheits- und Justizdepartement SJD, Kantonspolizei KAPO
AGKÜ	Arbeitsgruppe Kommunikationsüberwachung
KAPO Freiburg	Direction de la sécurité et de la justice, Kt de Fribourg, Commandement

Von Seiten der Fernmeldediensteanbieterinnen und der IT-Wirtschaft

Swisscom (Schweiz) AG
Orange Communications SA
Colt Telecom Services AG
Sunrise Communications AG
Finecom Telcommunications AG
Q-X GmbH
NETSTREAM AG
ImproWare AG
swisscable
ZAPP AG
BAR Informatik AG
INIT SEVEN AG
Verizon Switzerland AG
open systems AG

Interessierte Organisationen / Organisations intéressées / Organizzazioni interessate

asut	Schweizerischer Verband der Telekommunikation
economiesuisse	Verband der Schweizer Unternehmer
ISSS	Information Security Society Switzerland
Digitale Gesellschaft	c/o Swiss Privacy Foundation
Stiftung für Konsumentenschutz	
swico	Der Wirtschaftsverband für die digitale Schweiz

SwiNOG	Losser Interessenverband der IT- Branche
CCIA	Computer & Communications Industry Association
SWITCH	Serving Swiss Universities
CCCZH	Chaos Computer Club Zürich
centre patronal	Centre Patronal
Kanton Zug	Datenschutzstelle Kanton Zug

Abkürzung	Bedeutung
BÜPF	Bundesgesetz betreffend die Überwachung des Post - und Fernmeldeverkehrs (SR 780.1)
FDA	Fernmeldediensteanbieterinnen
GebV	Verordnung vom 7. April 2004 über die Gebühren und Entschädigungen für die Überwachung des Post - und Fernmeldeverkehrs (SR 780.115.1)
VÜPF	Verordnung vom 31. Oktober 2001 über die Überwachung des Post - und Fernmeldeverkehrs (SR 780.11)