

## **Einschreiben**

Informatik Service Center ISC-EJPD  
Dienst Überwachung Post- und Fernmeldeverkehr  
Bereich Recht und Controlling  
Herr Patrick Schöpf  
3003 Bern

Bern, den 27. Juli 2011

## **Anhörung: Änderung der Verordnung über die Überwachung des Post- und Fernmeldeverkehrs (VÜPF) sowie der Verordnung über die Gebühren und Entschädigungen für die Überwachung des Post- und Fernmeldeverkehrs - Stellungnahme**

Sehr geehrter Herr Schöpf

Hiermit lassen wir Ihnen unsere Stellungnahme zur Revision der Verordnung über die Überwachung des Post- und Fernmeldeverkehrs (VÜPF) zukommen.

Auch wenn wir nicht zu den offiziellen Adressaten der öffentlich angekündigten Anhörung zählen, scheint es uns angezeigt, zu dem Revisionsvorhaben spezifisch unter dem Gesichtspunkt der ICT-Sicherheit Stellung zu nehmen, verbunden mit dem **Antrag**, dass die Information Security Society Switzerland (ISSS) in Zukunft auf die Liste der Adressaten von Vernehmlassungen und Anhörungen zu gesetzgeberischen Vorhaben gesetzt wird, welche Fragen der ICT-Sicherheit und des Informationsschutzes betreffen.

### **1. Vorbemerkungen**

Die Information Security Society Switzerland (ISSS) <http://www.issss.ch> ist der führende Fachverband in der Schweiz auf dem Gebiet der ICT-Sicherheit, welchem heute mehr als 900 Einzel- und Firmenmitglieder aus Wirtschaft, Verwaltung und Wissenschaft angehören. ISSS setzt sich mit den technischen, wirtschaftlichen, regulatorischen und gesellschaftspolitischen Aspekten von ICT-Sicherheit und Informationsschutz auseinander. ISSS wurde 1993 als Verein unter dem früheren Namen FGSec gegründet. ISSS ist Mitglied von ICTswitzerland und offizieller Security Fachpartner von SwissICT.

Aufgrund der statutarischen Zielsetzung hat sich ISSS bereits an der Vernehmlassung betreffend die Genehmigung und Umsetzung des Übereinkommens Nr. 185 des Europarates über die Cyberkriminalität ("ECC – European Computer Crime Convention") beteiligt

<http://www.iss.ch/fileadmin/publ/sigccc/ECC-Vernehmlassung-ISSS.pdf> und am 18.8.2010 eine Stellungnahme zur Revision des Bundesgesetzes betreffend die Überwachung des Post- und Fernmeldeverkehrs (BÜPF) eingereicht <http://www.iss.ch/fileadmin/publ/buepf/Revision-BUePF-Vernehmlassungsantwort-ISSS-20100818.pdf> sowie am 7.7.2011 eine Special Interest Group zur Begleitung des nationalen Projektes "Cyber Defense" gegründet.

Unsere Stellungnahme beschränkt sich auf diejenigen Punkte der Revision, welche im Zusammenhang mit der ICT-Sicherheit und dem Informationsschutz stehen und konzentriert sich daher auf die mit der Revision vorgesehene Erweiterung der Überwachungsmöglichkeiten im Internet. Wir äussern uns im Folgenden nicht zur Revision der Verordnung über die Gebühren und Entschädigungen für die Überwachung des Post- und Fernmeldeverkehrs.

Wir hoffen, dass wir mit unserer Stellungnahme einen Beitrag zur Förderung der ICT-Sicherheit und dem Informationsschutz in unserem Lande leisten können und danken Ihnen für die Berücksichtigung unserer Anträge.

## 2. Allgemein

Entsprechend ihrer statutarischen Zielsetzung unterstützt ISSS grundsätzlich die Bemühungen der verantwortlichen Stellen des Bundes, die unter dem geltenden Recht vorgesehenen Massnahmen zur Überwachung des Post- und Fernmeldeverkehrs der technischen Entwicklung anzupassen und eine Harmonisierung mit dem Rechtszustand im Ausland, insbesondere der EEC Mitgliedstaaten, anzustreben und damit notwendige Voraussetzungen zu schaffen zur Bekämpfung der missbräuchlichen Ausnützung unserer IKT-Infrastruktur, zur Vorbereitung und Abwicklung krimineller Handlungen sowie zum Schutz der Informationsbestände und Informationsflüsse vor rechtswidrigen Angriffen beizutragen.

ISSS anerkennt die Notwendigkeit, den **Katalog der Überwachungsmassnahmen**, insbesondere in Bezug auf das Internet, **dem heutigen Stand der Telekommunikation und der Nutzung des Internets** anzupassen.

Wesentlich ist auch, dass die mit der Durchführung der Überwachungsmassnahmen betrauten Stellen, insbesondere der Dienst ÜPF, die anordnenden Stellen (Staatsanwaltschaft gemäss Art. 269 StPO), die Genehmigungsbehörde (Zwangsmassnahmegericht nach Art. 272 StPO), sowie insbesondere die zur Umsetzung der Überwachungsmassnahmen verpflichteten privaten Unternehmen, das heisst die Fernmeldedienstanbieterinnen (FDAs) und Internet-Anbieterinnen, über **detaillierte und klare rechtliche Vorgaben** betreffend die Voraussetzungen und den Inhalt der Überwachungsmassnahmen sowie deren Durchführung und der im Hinblick darauf zu treffenden Vorkehrungen verfügen.

Eine **Klärung der Rechtslage ist dringend erforderlich**. Einerseits hat das Bundesgericht im Entscheid vom 8.1.2010 (6B\_766/2009) in Bezug auf die Abgrenzung des persönlichen Geltungsbereichs von BÜPF und VÜPF für Verunsicherung gesorgt. In diesem Entscheid wird der Betreiber einer Internet-Plattform als Internet-Anbieter im Sinne des BÜPF behandelt, obwohl Plattform-Betreiber typischerweise eben gerade keine Fernmeldedienste, d.h. keine fernmeldetechnische Übertragung von Informationen für Dritte, erbringen. Andererseits wurde vom Bundesverwaltungsgericht in zwei Entscheiden vom 21.6. (A-8284/2010) und 23.6.2011 (A-8267/2010) klargestellt, dass keine Überwachungs-

massnahmen zulässig sind, welche nicht ausdrücklich in der VÜPF geregelt sind. Daraus ergibt sich die Notwendigkeit, die VÜPF entsprechend zu ergänzen, sofern weitere Überwachungsmaßnahmen als die aktuell darin ausdrücklich vorgesehenen möglich sein sollen.

### 3. Persönlicher Geltungsbereich BÜPF/VÜPF – Begriff der Internet-Anbieterin

Nach Art. 1 Abs. 2 BÜPF erstreckt sich der persönliche Geltungsbereich auf die staatlichen, konzessionierten oder meldepflichtigen Anbieterinnen von Post und Fernmeldedienstleistungen sowie auf Internet-Anbieterinnen. Der Begriff der „Internet-Anbieterinnen“ wird dabei im BÜPF nicht näher definiert. Anzumerken ist, dass im französischen Text von „fournisseur d'accès à Internet“ die Rede ist.

Die explizite Erstreckung des Geltungsbereichs des BÜPF auf „Internet-Anbieterinnen“ und das Internet erfolgte erst in der parlamentarischen Beratung aufgrund eines Antrages der vorberatenden Kommission des Nationalrats.

Aus der Botschaft sowie aus den Protokollen über die Beratungen der Bundesversammlung geht hervor, dass der Bundesrat und das Parlament damals mit der Einbeziehung des Internets in das Regime von BÜPF und VÜPF keine Ausdehnung des Geltungsbereichs über den Kreis der Fernmeldedienst-Anbieterinnen hinaus beabsichtigten. Sie gingen davon aus, dass Internet Provider insofern dem BÜPF unterstellt sind, als sie Fernmeldedienste anbieten, auch wenn sie hierzu über keine eigene Übertragungsinfrastruktur verfügen. Denn das entscheidende Kriterium für die Qualifikation als Fernmeldedienstanbieterin ist nicht der Betrieb eigener Fernmeldeinfrastrukturen, sondern das Anbieten von Fernmeldediensten in eigenem Namen gegenüber Kunden, auch wenn hierzu die Infrastruktur anderer Fernmeldedienstanbieter genutzt wird.

Das BÜPF erfasst gemäss dessen Art. 1 Abs. 1 sachlich nur die Überwachung des Post- und Fernmeldeverkehrs. Dementsprechend enthält die aktuelle Fassung der VÜPF in Art. 2 lit. a eine Definition, wonach es sich bei einer „Internet-Anbieterin“ um eine **Fernmeldedienstanbieterin** oder den **Teil einer Fernmeldedienstanbieterin** handelt, welche **der Öffentlichkeit** fernmeldetechnische Übertragungen von Informationen auf der Basis der IP-Technologien (Netzprotokoll im Internet [Internet Protocol]) unter Verwendung öffentlicher IP-Adressen anbietet. Diese Definition wird in Ziff. 1 von Anhang 2 des Revisionsentwurfs praktisch unverändert beibehalten, mit Ausnahme der Streichung des Wortes „öffentlicher“ vor dem Wort „IP-Adressen“.

Nach dieser Definition scheint klar, dass es sich auch bei den Internet-Anbieterinnen im Sinne von BÜPF und VÜPF um Fernmeldedienstanbieterinnen handelt. Keine Internet-Anbieterinnen in diesem Sinn sind dagegen die Anbieter von Informationen und anderen Dienstleistungen als solchen der **Informationsübertragung**. ISSS ist jedoch besorgt, dass im Zusammenhang mit der Teilrevision der VÜPF folgende Umstände zu einer erheblichen Ausdehnung der Überwachung des Umgangs mit Informationen im Internet in der Praxis der Strafverfolgungsbehörden, Gerichte sowie des ÜPF Dienstes führen könnten:

- a) In dem bereits erwähnten Bundesgerichtsentscheid vom 8.1.2010 (6B\_766/2009) wurde die **Qualifikation des Betreibers einer Internet-Informationenplattform als dem BÜPF unterstellter Anbieter** durch die kantonale Vorinstanz vom Bundesgericht bestätigt. Dies, obwohl der Plattformbetreiber, soweit aus dem Entscheid ersichtlich, keinerlei Fernmeldedienste angeboten oder erbracht hatte.

Sollte dieser Entscheid richtig sein, würde der Geltungsbereich des BÜPF im Zusammenhang mit dem Internet über den Bereich des Fernmeldeverkehrs hinaus auf Informationsanbieter und allenfalls sogar auf jeden Betreiber einer Website ausgeweitet.

- b) **"Internet-Anbieterin"** wurde bisher sowohl im BÜPF (Art. 1 Abs. 2) als auch in der VÜPF (z.B. Art. 1 Abs. 2 lit. e, Art. 2 lit. a etc.) im französischen Text als *"fournisseur d'accès à Internet"*, d.h. als "Zugangsvermittlerin zum Internet", bezeichnet. Dieser Begriff soll neu, in Angleichung an die Begrifflichkeit des deutschen und italienischen Textes („Internet-Anbieterin“, „offerenti internet“), bloss noch *"fournisseur internet"* lauten. Eine solche Vereinheitlichung der Begrifflichkeit ist grundsätzlich sinnvoll. Aus den Ausführungen im Begleitbericht zur Teilrevision VÜPF könnte jedoch auch der Schluss gezogen werden, dass mit dieser sprachlichen Vereinheitlichung auch eine inhaltliche Erweiterung des Begriffs "Internet-Anbieterin" verbunden sein soll. Die Erläuterungen im Begleitbericht sprechen davon, dass „Internetdienstleistungen“ von einer Vielzahl von Anbieterinnen angeboten würden, die selber keine Zugänge anbieten. Dies lässt offen, unter „Internetdienstleistung“ auch solche Dienstleistungen zu verstehen, bei denen es sich nicht um Fernmeldedienstleistungen handelt, sondern z.B. (wie in dem erwähnten Bundesgerichtsurteil) um die Bereitstellung von Informationen auf einer Internet-Plattform, obwohl der Plattformbetreiber mit der fernmeldetechnischen Übertragung der von ihm bereitgestellten Informationen selber nicht befasst ist.
- c) Ebenso könnte die Formulierung von Art. 24 Abs. 2 sowie von Art. 24a lit. c und d des Revisionsentwurfs im Sinne der soeben beschriebenen Tendenz zu einem erweiterten Verständnis des Begriffs „Internet-Anbieterin“ beitragen. Nach den genannten Bestimmungen können neben Internet-Zugängen **auch „Anwendungen“ Gegenstand der Überwachung** sein. Als „Anwendung“ gelten z.B. nach Art. 24 Abs. 2 lit. b des Entwurfs Audio- und Videoübertragungen. Damit lässt der Wortlaut der genannten Bestimmungen zu, dass auch Anbieter von Video- und Audioangeboten im Internet dem Überwachungsregime gemäss BÜPF/VÜPF unterstellt wären, obwohl es sich nicht um Fernmeldedienst-Anbieterinnen handelt.

**Eine derartige ausdehnende Auslegung des Begriffs „Internet-Anbieterin“ ist aus den folgenden Gründen jedoch nicht wünschenswert:**

- a) Die Grundlage für die Anordnung von Überwachungsmaßnahmen liegt nicht im BÜPF, sondern in der Strafprozessordnung (Art. 269ff. StPO), deren Regelungen gemäss einem entsprechenden Verweis im Bundesgesetz über Internationale Rechtshilfe in Strafsachen (Art. 18a IRSG) auch für eine allfällige Fernmeldeüberwachung in einem Auslieferungsverfahren Geltung haben. Nach Art. 270 StPO ist die Überwachung des Fernmeldeverkehrs jedoch **an den Fernmeldeanschluss** der zu überwachenden Person oder einer Drittperson **gebunden**.
- b) Es ist damit nicht sinnvoll, den Geltungsbereich der Überwachungsregelung von BÜPF/VÜPF völlig unabhängig davon zu definieren, ob die unterstellten Anbieterinnen Zugangs-Anbieterinnen sind oder nicht. Es muss vielmehr sichergestellt sein, dass die Verpflichtungen gemäss BÜPF und VÜPF nicht weiter gefasst werden, als nach den anwendbaren verfahrensrechtlichen Gesetzen, d.h. StPO und IRSG, überhaupt eine Kompetenz zur Überwachung des Fernmeldeverkehrs besteht. Andernfalls würden Überwachungsmöglichkeiten geschaffen, die rechtlich gar nicht ausgeschöpft werden dürften.

Auch wenn für die Überwachung beim Internet-Zugang angesetzt werden muss, bedeutet dies ja nicht, dass nicht der ganze über das Internet geführte Kommunikationsverkehr der Überwachung unterstellt werden könnte. Auch bei den im erläuternden Bericht als Begründung für die Aufgabe des Begriffs „fournisseur d'accès à Internet“ erwähnten Diensten wie Chat erfolgt die Übertragung der entsprechenden Daten im Internet über Fernmeldedienstanbieterinnen, welche dem BÜPF und der VÜPF unterstellt sind, und es ist für die Überwachung nicht erforderlich, den Betreiber des Chat-Room dem BÜPF zu unterstellen.

- c) Zu berücksichtigen ist ferner, dass mit der Überwachung der Telekommunikation und der damit bereit zu stellenden technischen Infrastruktur das Risiko verbunden ist, dass auch Möglichkeiten geschaffen werden, die das Eindringen in die Netze durch Unbefugte ermöglichen oder erleichtern und dadurch die Netzintegrität gefährdet wird. Dieses Risiko nimmt bereits aufgrund der mit der Rev. VÜPF vorgesehenen Erweiterung der möglichen Überwachungstypen tendenziell zu. Es sollte daher nach Möglichkeit vermieden werden, dieses Risiko aufgrund einer Ausdehnung der durch BÜPF und VÜPF verpflichteten Anbieterinnen über den Kreis der Fernmeldedienstanbieterinnen hinaus noch zu vergrössern.

Nach Auffassung von ISSS muss sich daher die Pflicht zur Vornahme von Überwachungsmassnahmen gemäss BÜPF und VÜPF auch bei der Überwachung von Informationsprozessen im Internet und ungeachtet der vorgeschlagenen veränderten Sprachregelung im französischen Text, **klar und ausschliesslich auf Anbieterinnen von Fernmeldedienstleistungen**, d.h. die "fernmeldetechnische Übertragung von Informationen für Dritte" (Art. 3 lit. b FMG), **an die Öffentlichkeit** beziehen, welche der Melde- bzw. Registrierungspflicht gemäss Art. 4 Abs. 1 dem FMG unterstehen.

Um die durch die Korrektur der französischen Fassung der VÜPF und die damit im Zusammenhang stehenden, ergänzenden Ausführungen im Begleitbericht sowie durch die Gerichtspraxis geschaffenen Unklarheiten betreffend die Unterstellung von Internet-Anbieterinnen unter das Überwachungsregime von BÜPF / VÜPF zu klären, **wird vorgeschlagen, dass die Definition "Internet-Anbieterin" wie folgt präzisiert und konkretisiert wird:**

- a) **Präzisierung des Begriffs "Internet-Anbieterin" im Anhang zur Rev VÜPF**, z.B. durch die Ergänzung, dass es sich ausschliesslich um Anbieterinnen handelt, welche der Fernmeldegesetzgebung (Art. 4 FMG) unterstellt sind und ihre Dienstleistungen an die Öffentlichkeit erbringen, nicht dagegen um Personen und Unternehmen, welche Dienstleistungen und Anwendungen im Internet anbieten, wie z.B. Hosting Provider und Content Provider, den Transport der im Zusammenhang damit ausgetauschten Daten jedoch nicht selber erbringen, sondern dafür die Dienste eines Dritten (einer dem BÜPF/VÜPF unterstellten Fernmeldedienstanbieterin im Sinne des FMG) benutzen.

**Oder**

- b) **Ergänzung der Definition im Anhang zur Rev VÜPF bzw. der Materialien zur Neufassung der VÜPF durch Beispiele, welche Dienstleistungen im Internet darunter fallen** (Internet-Zugang, Übertragung von Informationen) **und welche nicht** (Aufbereitung und Bereitstellung von Informationen).

#### 4. Verantwortlichkeit für die Datensicherheit

Gemäss Art. 9 Abs. 2 des Revisionsentwurfs sind die Anbieterinnen neu ausdrücklich für die Datensicherheit der an den Dienst ÜPF weiterzuleitenden Daten bis zum Übergabepunkt an den Dienst verantwortlich. Gemäss erläuterndem Bericht ergibt sich diese Verantwortlichkeit aus Art. 15 Abs. 1 BÜPF, wonach die Anbieterinnen verpflichtet sind, den Fernmeldeverkehr dem Dienst zuzuleiten.

Diese Argumentation ist grundsätzlich zutreffend. Einschränkend ist jedoch zu präzisieren, dass sich die Verantwortung der Anbieterinnen nur innerhalb des durch die vom Dienst zu erlassenden Richtlinien betreffend die administrativen und technischen Einzelheiten der einzelnen Überwachungstypen auswirken kann. Mit anderen Worten, **die Anbieterinnen tragen keine Verantwortung für allfällige Fehler und Lücken bezüglich der Sicherheit, wenn diese ihre Ursache in den durch die Richtlinien des Dienstes definierten Abläufen, Schnittstellen, Standards, Verfahren etc. haben.**

Im Übrigen ist generell anzumerken, dass den mit der Überwachung des Fernmeldeverkehrs verbundenen Risiken für die IT-Sicherheit und den Informationsschutz bei Umsetzung der Überwachungsordnung, insbesondere in den entsprechenden Richtlinien des Dienstes ÜPF, Rechnung getragen werden sollte.

#### 5. Vernichtung von Daten

Um sicherzustellen, dass aufgrund der Vernichtung durch den Dienst ÜPF keine Daten versehentlich verloren gehen, die von der anordnenden Behörde allenfalls noch benötigt werden, ist Art. 10 VÜPF in dem Sinn zu ergänzen, dass der Dienst die Daten nur nach vorgängiger Absprache mit der anordnenden Behörde löscht.

#### 6. In der VÜPF nicht explizit vorgesehene Überwachungsmassnahmen

Sowohl bezüglich der Überwachung der Telefondienste als auch des Internets ist im Revisionsentwurf in Art. 17 Abs. 5 bzw. Art. 25 Abs. 5 die Möglichkeit vorgesehen, dass im Einzelfall auch Überwachungsmassnahmen angeordnet werden können, die in der VÜPF nicht explizit vorgesehen sind.

**Diese Regelungen sind** mit Rücksicht auf die jüngste Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts in den Beschwerdesachen A-8284/2010 und A-8267/2010 vom 21.6. bzw. 23.6.2011 **nochmals zu überprüfen**. Das Gericht erachtete Art. 15 BÜPF nicht als allein ausreichende Grundlage für die Anordnung von Überwachungsmassnahmen, sondern nur wenn die im Gesetz allgemein formulierten Pflichten durch den Bundesrat gestützt auf Art. 15 Abs. 6 BÜPF in der VÜPF näher präzisiert wurden und der Dienst entsprechende Ausführungsregelungen erlassen hat. Nur unter diesen Voraussetzungen bestehen nach Auffassung des Bundesverwaltungsgerichts hinreichend präzise Grundlagen, damit eine Fernmeldediensteanbieterin verpflichtet werden kann, die für die Durchführung einer bestimmten Art der Überwachung erforderlichen Investitionen vorzunehmen.

Andererseits besteht aufgrund der technischen Entwicklung ein Bedürfnis nach Flexibilität. Sollte sich herausstellen, dass für Einzelfallanordnungen keine hinreichende rechtliche Grundlage besteht, wäre allenfalls eine mögliche Lösung, dass in der Verordnung nicht explizit vorgesehene Überwachungstypen auf Basis von durch den Dienst ÜPF, **unter Rücksprache mit den anordnenden Behörden und den verpflichteten Anbieterinnen,**

**erlassenen Richtlinien** durchgeführt werden könnten, **jedenfalls bis eine Anpassung der Verordnung erfolgt ist.**

## **7. Überwachungsanordnung**

Wir weisen an dieser Stelle darauf hin, dass bestimmte in Art. 23 lit. g Rev VÜPF erwähnte Adressierungselemente einfach (MAC-Adresse) oder mit einigem Aufwand (IMSI-Nummern) fälschbar sind. Es wird daher Sache der zuständigen Behörden sein, durch ausreichende Schulung und weitere geeignete Massnahmen sicherzustellen, dass solche Fälschungen erkannt werden können.

## **8. Überwachbare Internetzugänge und Anwendungen**

In Art. 24 Abs. 1 lit. f Rev VÜPF werden explizit Zugänge über OSI Schicht 3 erwähnt. Dies ist technisch redundant, da unter Art. 24 Abs. 1 lit. e bereits Zugänge nach OSI Schicht 2 erwähnt sind und OSI Schicht 3 notwendigerweise OSI Schicht 2 voraussetzt.

Das explizite Aufführen von OSI Schicht 3 wäre nur verständlich, wenn damit auch Internet-Verkehr, dessen physischer Zugang nicht in der Schweiz stattfindet, ebenfalls unter die Regelungen des VÜPF fallen soll. Damit scheint sich jedoch ein Widerspruch zu Art. 24c zu ergeben, welcher die Überwachungsmassnahmen mit Auslandsbezug regelt. Anschlüsse gemäss Art. 24 Abs. 1 lit. f sind nämlich in Art. 24c nicht erwähnt.

Sollte unsere Annahme respektive Interpretation zutreffen, so bitten wir um entsprechende Konsistenzprüfung.

## **9. Überwachungstypen (Echtzeit)**

### **9.1 Allgemein**

Art. 24a des Revisionsentwurfs regelt die Echtzeit-Überwachung von Internetzugängen und Anwendungen.

Auch wenn der Begriff der Internet-Anbieterin wie oben vorgeschlagen auf die Anbieterinnen von Fernmeldediensten beschränkt wird, stellt sich die Frage, ob die in Art. 24a vorgesehenen Massnahmen der Echtzeit-Überwachung von allen Internet-Anbieterinnen im genannten Sinn erbracht werden können.

So ist z.B. nicht klar, wie Echtzeit-Überwachungen etwa durch Betreiber von öffentlichen Hotspots, z.B. in einem Bahnhof, Hotel oder einem Einkaufscenter, durchgeführt werden sollen. Der Aufenthalt einer verdächtigen Person an einem solchen Ort ist ja häufig rein zufällig oder sehr kurz, so dass bereits die verfahrensmässige Abwicklung der Überwachungsanordnung im gegebenen Zeitraum nicht möglich ist.

**Es ist daher nochmals zu prüfen, ob die Pflicht, die Echtzeit-Überwachung des Kommunikationsverkehrs im Internet zu ermöglichen, tatsächlich für alle Internet-Anbieterinnen unter allen Einsatzbedingungen gelten kann.**

## 9.2 Art. 24a lit. b Ziff. 3 und lit. c Ziff. 3 Anmeldungsdaten (Log-in)

Im Begleitbericht werden im Zusammenhang mit den Anmeldungsdaten neben Benutzernamen und der Zeit des ausgeführten Log-in auch die Passwörter erwähnt. Hierzu ist anzumerken, dass ein Passwort in einem sicher konzipierten System gar nie gespeichert wird und somit auch nicht im Rahmen der Überwachung zur Verfügung gestellt werden kann, ohne den Authentisierungsmechanismus konzeptionell zu schwächen. Wir sind der Meinung, dass das Passwort für die Überwachung nicht relevant ist, sondern es auf die Authentisierungsinformation (JA / NEIN im nachfolgenden Beispiel) ankommt (Login XYZ konnte sich erfolgreich authentisieren mit Passwort: JA / NEIN).

## 10. Art. 24a lit. d Ziff. 4 und Art. 24b lit. b Ziff. 2 E-Mail-Verkehr und SMTP-Protokoll

In Art. 24a lit. d Ziff. 4 und Art. 24b lit. b Ziff. 2 wird auf den E-Mail-Verkehr auf Basis des SMTP-Protokolls Bezug genommen. Mit Rücksicht auf die rasante technische Entwicklung stellt ISSS den Antrag, dass nicht nur die Nachrichtenübermittlung auf Basis des aktuellen SMTP-Protokolls, sondern auch kommende Formen der Nachrichtenübermittlung erfasst werden sollen.

## 11. Ausführungsrichtlinien

ISSS weist darauf hin, dass zur Sicherstellung der Informations- und Datensicherheit der Erlass und das Inkrafttreten der vom ÜPF zu erlassenden technischen Richtlinien parallel zum Inkrafttreten der Verordnung erfolgen sollten und dass eine angemessene Übergangsfrist vorzusehen ist, welche sowohl dem Dienst ÜPF als auch den betroffenen Anbieterinnen eine sichere Implementierung der neuen Überwachungstypen erlauben.

Mit freundlichen Grüssen



Dr. Thomas Dübendorfer  
Präsident ISSS

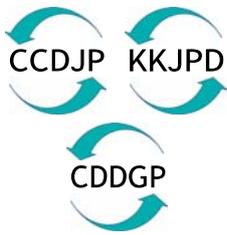


Dr. Ursula Widmer  
Vizepräsidentin ISSS

Information Security Society Switzerland (ISSS)  
Wasserwerksgasse 37  
3000 Bern 13

E-Mail: Dr. Thomas Dübendorfer: [president@issss.ch](mailto:president@issss.ch)

E-Mail: Dr. Ursula Widmer: [vicepresident@issss.ch](mailto:vicepresident@issss.ch)



KONFERENZ DER KANTONALEN JUSTIZ- UND POLIZEIDIREKTORINNEN UND -DIREKTOREN  
CONFERENCE DES DIRECTRICES ET DIRECTEURS DES DEPARTEMENTS CANTONAUX DE JUSTICE ET POLICE  
CONFERENZA DELLE DIRETTRICI E DEI DIRETTORI DEI DIPARTIMENTI CANTONALI DI GIUSTIZIA E POLIZIA

Informatik Service Center ISC-EJPD  
Dienst Überwachung Post- und Fern-  
meldeverkehr  
Bereich Recht und Controlling  
Patrick Schöpf  
3003 Bern

Bern, 29. Juli 2011  
049607 sl

**Teilrevision der Verordnung über die Überwachung des Post- und Fernmeldeverkehrs (VÜPF) sowie der Verordnung über die Gebühren und Entschädigungen für die Überwachung des Post- und Fernmeldeverkehrs;  
Stellungnahme**

Sehr geehrte Damen und Herren

Wir bedanken uns für die Einladung zur Anhörung. Der Vorstand der KKJPD nimmt zum Entwurf der beiden Teilrevisionen wie folgt Stellung:

### **I. Allgemeines**

Die KKJPD als politisch-strategisches Gremium befasst sich naturgemäss mit den grossen Leitlinien und der grundsätzlichen Ausrichtung von Gesetzen und Verordnungen. Deshalb äussert sich unsere Stellungnahme nur zu den Grundzügen der Vorlage und nicht im Detail zu einzelnen Artikeln.

Im Gegensatz zur KKJPD befasst sich die Arbeitsgruppe Kommunikationsüberwachung (AGKÜ) mit Fragen technischer Art und Praxisfragen. Die AGKÜ wurde im Herbst 2006 von der KKJPD gegründet. In ihr sind alle Strafverfolgungsbehörden der Kantone und des Bundes vertreten. Wir bedauern es, dass die AGKÜ, welche den Bundesbehörden bekannt ist, ebenso wie die Fernmeldedienstleister bei der Ausarbeitung der Teilrevision VÜPF nicht beigezogen wurde. Die Teilrevision VÜPF enthält somit nur jene Revisionspunkte, die der Dienst ÜPF für wichtig hält.

### **II. Teilrevision VÜPF**

Die Struktur der VÜPF beurteilen wir als unübersichtlich und mit Doppelspurigkeiten behaftet. Die Abschnitte 4. - 6. der vorgeschlagenen Teilrevision VÜPF sollten gestrafft werden. Es genügt, den Vorgang der Bestellung einer Fernmeldeüberwachung oder die Auf- und Abschaltung einer Massnahme einmal zu erklären, denn er ist für die Telefonie wie auch für das Internet identisch. Vermutlich könnte die VÜPF entschlackt werden, indem sie nach den

drei folgenden Überwachungsgruppen gegliedert wird:

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

Die Revisionsvorlage sieht vor, die VÜPF mit neuen Überwachungsmassnahmen zu ergänzen. Dies wird in den Erläuterungen mit der Rechtssicherheit begründet. Unseres Erachtens kann der Rechtssicherheit ebenso gut Rechnung getragen werden, indem die Überwachungsmassnahmen in den technischen und administrativen Richtlinien des Dienstes ÜPF gemäss Art. 33 Abs. 1<sup>bis</sup> geregelt werden. Mit dieser Lösung wird die VÜPF entschlackt. Zudem bietet sich der Vorteil, dass die technischen Richtlinien einfacher angepasst werden können. In der Konsequenz schlagen wir vor, die Grundzüge der technischen Richtlinien (d.h. deren inhaltlicher Rahmen und wie sie – jährlich unter Mitwirkung von Providern und den Strafverfolgungsbehörden – angepasst werden können) in der VÜPF zu regeln.

### III. Teilrevision Gebührenverordnung

Die KKJPD fordert seit Jahren, dass die in der Gebührenverordnung festgelegten Tarife stark nach unten korrigiert werden. Die Strafverfolgungsbehörden sind Besteller der Leistungen des Dienstes ÜPF und zahlen für diese Leistungen jährlich rund CHF 10 Mio., wobei die Gebühren deutlich höher sind als in jedem vergleichbaren westeuropäischen Land. Für die KKJPD ist es zentral, dass die Strafverfolgungsbehörden im Gleichschritt mit den jeweiligen technologischen Entwicklungen die notwendigen Überwachungsmassnahmen anordnen können und dass die dafür anfallenden Gebühren möglichst tief gehalten werden. Strafrechtlich angezeigte Überwachungsmassnahmen dürfen nicht daran scheitern, dass die dafür anfallenden Kosten prohibitiv wirken, sobald eine gewisse Unsicherheit in Bezug auf den angestrebten Ermittlungserfolg besteht.

Das Schreiben vom 8. Juni 2011, mit welchem Frau Bundesrätin Simonetta Sommaruga die vorliegende Anhörung eröffnete enthält folgende Sätze: „Die Höhe der Gebühren und Entschädigungen orientiert sich an der bestehenden Gebühren- und Entschädigungsstruktur. Eine Erhöhung der Gebühren oder der Entschädigungen wird nicht vorgeschlagen.“

Die zitierten Sätze stimmen insofern, dass die bestehenden Gebührenpositionen nicht erhöht wurden. Dagegen ist festzuhalten, dass mit der Teilrevision neue Gebührenpositionen eingeführt werden sollen, die übermässig hoch sind. Damit kann sich die KKJPD nicht einverstanden erklären. Wir fordern weiterhin eine Gebührensenkung statt eine Gebührenstabilisierung oder gar eine Gebührenerhöhung. Die Teilrevision sollte dazu genutzt werden, überhöhte Gebührenpositionen zu senken.

Die übermässige Höhe gewisser Gebührenpositionen lässt sich am folgenden Beispiel illustrativ darstellen:

Eine einfache Mobilfunküberwachung, zum Beispiel die Abhörung von Gesprächen, SMS und MMS, wird neu Kosten von CHF 8570.00 generieren. Darin enthalten ist eine Schaltung Telefonie (CS1-3) für CHF 2410.00 und eine Schaltung Mobil IP (PS1) für CHF 6160.00. Handelt es sich bei der Mobilfunküberwachung um ein ausländisches Adressierungselement, was bei einer Rechtshilfe der Fall ist, oder will man zusätzlich auch die IMEI-Nummer schalten lassen, ist man gezwungen, diese Überwachung bei allen Fernmelde Providern schalten zu lassen, was für die Strafverfolgungsbehörde bedeutet, dass eine solche Überwachung eine Kostenexplosion von CHF 25'710.00 zur Folge hätte. Dies scheint schon deshalb nicht gerechtfertigt, weil man bei einem Verbindungsaufbau nur Daten von einem Provider und nicht von allen, die für die Überwachung Geld bekommen, erhält. Wie bereits die im Auftrag des UVEK und der KKJPD im Jahr 2006 durchgeführte Prozess- und Kos-

tenüberprüfung der Firma TC Team Consult aufzeigte, entstehen dem Provider für die Schaltung einer Echtzeitüberwachung einer Rufnummer Kosten von maximal CHF 150.00. Er wird gemäss Gebührenverordnung vom Dienst ÜPF dafür aber mit CHF 1330.00 entschädigt und der Dienst ÜPF verlangt von den Strafverfolgungsbehörden für seine Dienstleistung CHF 2410.00.

Schon dieses Beispiel und die Grundlagen des Berichts aus dem Jahr 2006 zeigen, dass der Dienst ÜPF die Gebühren für die Überwachungen längst senken und nicht erhöhen müsste. Wenn die schweizerischen Überwachungskosten gesenkt werden, wären sie mit denjenigen in Deutschland vergleichbar, wo eine Echtzeitüberwachung einer Rufnummer ca. 100 Euro kostet.

Nebst den oben erwähnten Gebührenpositionen CS1-3 und PS1 haben wir von unseren Fachleuten den Hinweis erhalten, dass auch die Positionen CS4, CS5, CS6, N1, N2, N3, A1-4 und A0.2 überteuert sind. Zudem wurden wir von den Fachleuten darauf aufmerksam gemacht, dass die in den Positionen PS2, PS3 und PS4 genannten Überwachungstypen in den ETSI-Standards nicht vorgesehen sind, was bei deren Einführung schweizspezifische, kostenintensive Anpassungen an den Überwachungsanlagen der FDA notwendig machen würde, was zu vermeiden ist.

Wir danken Ihnen, sehr geehrte Damen und Herren, für die Möglichkeit zur Stellungnahme und hoffen, dass Sie unsere Bemerkungen berücksichtigen.

Freundliche Grüsse



Karin Keller-Sutter  
Präsidentin

*Kopie per Email an:*

- *Mitglieder der KKJPD*
- *Konferenz der Strafverfolgungsbehörden der Schweiz, Herr Felix Bänziger, Präsident*
- *Arbeitsgruppe Kommunikationsüberwachung, Herr Beni Weder, Leiter AGKÜ*
- *Konferenz der kantonalen Polizeikommandanten der Schweiz, Herr Vladimir Novotny, Generalsekretär*



KONFERENZ DER KANTONALEN POLIZEIKOMMANDANTEN

Eidg. Justiz- und Polizeidepartement EJPD  
Informatik Service Center ISC-EJPD  
Bereich Recht und Controlling  
Patrick Schöpf  
Fellerstrasse 15  
3003 Bern

Bern, 28. Juli 2011

**Änderung der Verordnung über die Überwachung des Post- und Fernmeldeverkehrs (VÜPF)  
sowie der Verordnung über die Gebühren und Entschädigungen für die Überwachung des  
Post- und Fernmeldeverkehrs (Gebühren-VO)**

Sehr geehrter Herr Schöpf

Die KKPKS bedankt sich für die Einladung zur Anhörung zu oben erwähntem Rechtssetzungsvorhaben. Gerne nehmen wir diese Gelegenheit mit vorliegendem Schreiben wahr und nehmen wie folgt Stellung:

**1 Allgemeine Bemerkungen**

Seitens der KKPKS begrüssen wir es, unsere Ansicht im Rahmen der Anhörung einbringen zu können.

Wir sind jedoch sehr überrascht, nachdem notorisch bekannt ist, dass viele Strafverfolgungsbehörden, darunter auch die Polizeikorps, mit der gegenwärtigen Situation im Bereich der Kommunikationsüberwachung und mit dem „Dienst Überwachung Post- und Fernmeldeverkehr“ (ÜPF) des „Informatik Service Center“ (ISC EJPD) schon seit längerer Zeit nicht mehr zufrieden sind, nicht vorgängig in die Überarbeitung der Teilrevision VÜPF sowie der Gebühren-VO mit einbezogen worden sind. Eine aktive Zusammenarbeit mit den Strafverfolgungsbehörden insbesondere deren Arbeitsgruppe „Kommunikationsüberwachung“ (AGKÜ) und den Fernmeldediensteanbietern (FDA) wäre dringend und zwingend notwendig gewesen.

Trotz der Überführung des ÜPF in das EJPD sind die erwarteten Synergiegewinne nicht eingetreten. Die Zusammenarbeit erweist sich nach wie vor als schwierig, wichtige Beschaffungsprojekte wie das ISS sind stark im Verzug und auch die Probleme bezüglich der Internetüberwachung belegen, dass das ÜPF zur Zeit nicht in der Lage ist, den Strafverfolgungsbehörden eine zeit- und bedürfnisgerechte sowie kostengünstige Dienstleistung zukommen zu lassen.

## **2 Allgemeine Bemerkungen zur Teilrevision VÜPF**

Eine Revision des VÜPF wird seitens der Strafverfolgungsbehörden schon seit längerer Zeit gefordert. In diesem Sinne begrüßen wir die längst überfällig gewordene Teilrevision. Da die Vorlage der Teilrevision ohne Mitarbeit der Anwender, sprich der Strafverfolgungsbehörden und ohne Mitarbeit der Belasteten, der Fernmeldedienstanbieter, erarbeitet wurde, werden in dieser mehrheitlich die Bedürfnisse des ÜPF umgesetzt. Ohne eine enge Zusammenarbeit zwischen Polizei und ÜPF in der Erarbeitung einer neuen Vorlage wird es schwierig sein, eine effiziente und zielgerichtete Strafverfolgung zu ermöglichen.

Insbesondere merken wir nachfolgende Punkte an:

- Auch wenn die Totalrevision des BÜPF sich zeitlich verzögert, ist es richtig, die dringend notwendige Teilrevision des VÜPF vorzuziehen.
- Diese leider nicht parallel verlaufenden Totalrevisionen BÜPF und Teilrevision VÜPF führt zu einigen Ungereimtheiten, insbesondere wegen der fehlenden Grundlagen, die das BÜPF zu definieren hätte. Dies zeigt sich zum Beispiel darin, dass noch nicht klar ist, welche Internetdienstleister neu unter das BÜPF fallen sollen. Das VÜPF hingegen versucht bereits, die Überwachungstypen im Bereich der Internettechnologien festzulegen. Demzufolge ist nach erfolgter Totalrevision des BÜPF zwingend eine Totalrevision des VÜPF vorzunehmen.
- Mit der Teilrevision VÜPF wird die Rechtsunsicherheit, welche in vergangener Zeit durch Entschiede der Gerichte hinsichtlich rechtsgenügender Überwachungsanordnungen gegenüber den FDA entstanden ist, beseitigt.
- Wir begrüßen es, dass das ÜPF die Kompetenz erhält, die erforderlichen technischen und administrativen Richtlinien zu erlassen. Wir gehen davon aus, dass diese in Zusammenarbeit mit den Strafverfolgungsbehörden erarbeitet werden.
- Durch den oft unklaren und unpräzisen Wortlaut der VÜPF sind dessen Artikel ohne die zusätzlichen Erläuterungen kaum verständlich. Dies wird zu unterschiedlichen Rechtsauslegungen führen, die schliesslich durch Gerichte entschieden werden müssen. Solche Entscheidungen werden oft, wie die Vergangenheit zeigt, nicht zu Gunsten der Strafverfolgungsbehörden ausfallen.

- In der VÜPF sind grundsätzlich die Anforderungen oder die gewünschten Überwachungsresultate zu beschreiben. Wie dies technisch zu lösen ist, sollte den Richtlinien vorbehalten bleiben, welche sich am Standard des Europäischen Instituts für Telekommunikationsnormen (ETSI) zu orientieren haben.
- Art. 33 Abs. 1bis regelt, dass das Departement durch Richtlinien die technischen und administrativen Einzelheiten der einzelnen Überwachungstypen regelt. Diese Bestimmung ist ein zentrales Element der Teilrevision. Demzufolge sollte dieser Artikel ergänzt werden mit zusätzlichen Bestimmungen, wie diese Richtlinien erstellt und in der Folge laufend angepasst werden können. Insbesondere ist darauf hinzuweisen, dass dies unter Mitwirkung der Strafverfolgungsbehörden wie auch der FDA zu erfolgen hat.
- Die Struktur der VÜPF ist unübersichtlich und weist Doppelspurigkeiten auf.
- Die Terminologie stimmt nicht überein mit der StPO oder dem Fernmeldegesetz. Hier ist eine Anpassung dringend notwendig.
- Die StPO spricht generell von „Fernmeldeüberwachung“ und meint damit die Echtzeitüberwachung (Kommunikationsüberwachung), die rückwirkende Überwachung (Verkehrsdatenerhebung) oder die technischen Auskünfte (Teilnehmeridentifikation). In diesem Sinne ist zu prüfen, ob die Aufteilung in die verschiedensten Überwachungstätigkeiten auf diese drei Überwachungsgruppen reduziert werden kann.
- Für die Kommunikationsüberwachung ist nicht relevant, welchem Fernmeldeangebot sich die zu überwachende Kommunikation bedient. In diesem Sinne richtet sich die Anordnung zur Fernmeldeüberwachung generell an alle Fernmeldeangebote und ist auch so zu definieren. Den FDA soll keine Möglichkeit gegeben werden, zu behaupten, eine bestimmte Fernmeldekommunikationsform sei durch die Anordnung nicht erfasst.

### 3 Besondere Bemerkungen zum VÜPF

#### 3.1 Zu Art. 1

Abs. 2 ist mit lit. g wie folgt zu ergänzen (kursiv): „die auswertenden Behörden“.

In der Praxis sind es nebst den FDA die auswertenden Behörden, sprich die Polizeikorps, die mit dem ÜPF in enger Zusammenarbeit stehen. In vorliegender Fassung müssten sämtliche Anordnungen, die diese Zusammenarbeit regeln, durch den anordnenden Staatsanwalt verfügt werden. Dies ist ein unnötiger administrativer Mehraufwand. In diesem Sinne sollten die Polizeikorps zum Beispiel selbst die Möglichkeit erhalten, dem ÜPF mitzuteilen, welche Personen für die Überwachungsmassnahme frei- oder aufzuschalten sind.

### 3.2 Zu Art. 2

Es sind zwingend die bestehenden Definitionen der Fernmeldegesetzgebung zu übernehmen.

### 3.3 Zu Art. 3 Abs. 3

Der Artikel ist mit einem neuen Abs. 3 wie folgt zu ergänzen (kursiv): *„Der Dienst stellt den zweckmässigen und raschen Austausch der Daten aus der Fernmeldeüberwachung zwischen den FDA und der auswertenden Behörde sicher. Er unterstützt die Beteiligten in ihren Tätigkeiten.“*

Die Funktion des ÜPF ist auch als Dienstleister zu Gunsten der an der Fernmeldeüberwachung Beteiligter zu verstehen. Seine primäre Aufgabe besteht darin, den Datentransfer zwischen den FDA und den auswertenden Behörden sicherzustellen. Ein Geschäftsreglement, welches die Zusammenarbeit zwischen dem ÜPF, den FDA und den Strafverfolgungsbehörden regelt, wäre wünschenswert.

### 3.4 Zu Art. 4

Lit. a ist wie folgt zu ergänzen (kursiv): *„... der Behörden, die zur Anordnung und Auswertung einer ... .“*

Siehe dazu unsere Bemerkungen zu Art. 1 in Punkt 3.1.

### 3.5 Zu Art. 5

Artikel 5 sollte durch einen zusätzlichen Art. 5bis ergänzt werden (kursiv):

*Art. 5bis Elektronische Vorerfassung*

*Der Dienst stellt die elektronische Vorerfassung im Überwachungssystem durch die auswertende Behörde sicher.*

Durch die elektronische Vorerfassung der Daten durch die auswertende Behörde könnte Zeit eingespart, fehlerhafte Übermittlungen und Erfassungen vermieden, eine rechtlich zulässige elektronische Schnittstelle geschaffen sowie eine Nachvollziehbarkeit gegeben werden.

### 3.6 Zu Art. 7

Abs. 1 ist wie folgt zu ergänzen (kursiv): *„Die Behörden, die Überwachungen anordnen, auswerten oder genehmigen ... .“*

Siehe dazu unsere Bemerkungen zu Art. 1 in Punkt 3.1.

### **3.7 Zu Art. 8**

#### **3.7.1 Zu Abs. 1**

Abs. 1 ist wie folgt zu ergänzen (kursiv): „ ... *errichtet und betreibt ein auf die Bedürfnisse der Strafverfolgungsbehörden ausgerichtetes Verarbeitungssystem ...* .“

Die Kommunikationsüberwachung hat in erster Linie eine effiziente und zielgerichtete Strafverfolgung zu dienen.

#### **3.7.2 Zu Abs. 2**

Lit. a ist wie folgt zu ergänzen (kursiv): „ ... *der Überwachung des Fernmeldeverkehrs gemäss den Richtlinien entgegenzunehmen ....*“

Damit wird einerseits sichergestellt, dass die FDA die erhobenen Daten ausschliesslich in dem durch die technischen und administrativen Richtlinien festgelegten Formaten zu liefern haben. Andererseits erfordert die beschleunigte technologische Entwicklung eine rasche und flexible Anpassung der Vorgaben an die Datenbereitstellungsformate. Mit der Anpassung der Richtlinien kann eine solche noch nicht voraussehbare Entwicklung rasch aufgefangen werden, ohne dass die VÜPF jedes Mal angepasst werden müsste.

Lit. b ist wie folgt zu ergänzen (kursiv): „ ...*bereitzustellen, diese mittels eines online-Abrufverfahrens zugänglich zu machen oder elektronisch zu übermitteln.*“

Die vorgeschlagene Ergänzung generiert einen Effizienzgewinn, weil damit die seit langem geforderte Schnittstelle mit dem System JANUS ermöglicht wird. Im JANUS werden schweizweit unter anderem Fernmeldeüberwachungsdaten ausgewertet, bewertet und für das Verfahren bereitgestellt.

### **3.8 Zu Art. 9**

Abs 2 ist wie folgt zu ergänzen (kursiv): „ ...*den Dienst verantwortlich. Der technische Übergabepunkt ist so nahe wie möglich beim Verarbeitungszentrum des Dienstes.*“

Es ist unbedingt eine günstige Definition des örtlichen Übergabepunktes anzustreben, um zu verhindern, dass mit einem weiter entfernten Übergabepunkt Mehrkosten für die Strafverfolgungsbehörden entstehen. Die FDA haben die Daten möglichst nahe zu liefern und nicht der Dienst diese weitentfernt abzuholen.

### **3.9 Zu Art. 10**

#### **3.9.1 Zu Abs. 1**

Abs. 1 ist wie folgt anzupassen (kursiv): *„Der Dienst vernichtet die Daten gestützt auf einen Vernichtungsauftrag der anordnenden Behörde. Bis zu diesem Zeitpunkt bewahrt er die Daten sicher auf.“*

Bis zu dem Zeitpunkt, an welchem die Daten gesichert und justiziabel in die Akten des Strafverfahrens überführt werden konnten, sind diese durch den Dienst sicher zu verwahren. Damit wird gleichzeitig die Gefahr eines Verlusts von Daten minimiert und die Aufbewahrung an einem einzigen Ort ermöglicht.

#### **3.9.2 Zu Abs. 1**

Abs. 2 ist wie folgt anzupassen (kursiv): *„ ... Geschäftskontrolle ein Jahr nach der Vernichtung der Daten gemäss Abs. 1.“*

Die Geschäftskontrolle hat während mindestens noch einem Jahr Auskunft über die Vernichtung der Daten geben zu können. Mit der Anpassung von Abs. 1 ist auch Abs. 2 zwingend neu zu regeln.

### **3.10 Zu Art. 24**

Die in lit. b Ziff. 2, lit. e Ziff. 2 und lit. h Ziff. 2 auffindbare Formulierung „gemäss SMTP-Protokoll“ ist zu streichen.

Bereits heute existieren andere Formen eines Protokolls und zukünftig dürfte es noch Weitere geben. Demzufolge ist die Art des Protokolls in den Richtlinien zu regeln.

#### **3.10.1 Zu den Abschnitten 4. – 6.**

Die Abschnitte 4. – 6. sind nochmals grundsätzlich zu überarbeiten und zu straffen. Insbesondere ist nachfolgenden Bemerkungen Aufmerksamkeit zu schenken:

- Die Bestellung einer Fernmeldeüberwachung oder die Auf- und Abschaltung einer Überwachung ist nur einmal zu erklären, unabhängig davon ob es sich um eine Telefon- oder Internetüberwachung handelt. Die Strafverfolgungsbehörde bestellt eine Fernmeldeüberwachung nämlich auf eine bestimmte Person und nicht auf das Kommunikationsmittel. Die Adressierungselemente helfen nur, den entsprechenden Anschluss zu identifizieren. Die Strafverfolgungsbehörde selbst wünscht grundsätzlich eine Echtzeitüberwachung des Fernmeldeverkehrs, die Einholung der Verkehrsdaten oder technische Auskünfte.

- Wird eine Mobilfunküberwachung angefordert, so werden seitens der Strafverfolgungsbehörden alle Fernmeldedaten, die über dieses Mobilfunkgerät empfangen oder gesendet wurden, erwartet und zwar gemäss den technischen Richtlinien der ETSI. Selbst Daten über einen versuchten Verbindungsaufbau sind zu liefern.
- Gleiches gilt auch für den Internetverkehr.
- Bei der Echtzeitüberwachung unterscheidet die Strafverfolgungsbehörde zwischen der Hauptkategorie Festnetz und Mobilfunk. Telefone, IP Daten, Kopfschaltungen usw. sind darin eingeschlossen und gelten als eine Massnahme.
- Bei den Verkehrsdaten werden seitens der Strafverfolgungsbehörden die Verkehrsdaten der einzelnen Überwachungsservices gemäss der durch die ETSI erarbeiteten Richtlinien (Data Retention) erwartet.
- Technische oder administrative Auskünfte müssen seitens der Strafverfolgungsbehörden über das automatisierte und elektronische Auskunftssystem (CCIS) bezüglich aller Adressierungselemente oder Personen von allen FDA rascher und rund um die Uhr abgefragt werden können.
- Eine umfassende Umschreibung der drei Hauptkategorien – Echtzeitüberwachung, Verkehrsdatenerhebung oder technische administrative Auskünfte – würde genügen.
- In der VÜPF sind ausschliesslich die Grundverpflichtungen der FDA zu definieren. Eine Aufnahme der Überwachungstypen ist auch mit Blick auf die definierte Leistungspflicht der FDA in der VÜPF nicht notwendig. Diese sind in der Richtlinie ausführlich zu umschreiben. Damit ist die VÜPF lediglich dahingehend anzupassen, als dass ein neuer Artikel darauf hinweist: „Als Überwachungstypen im Sinne von Art. 270 ff. StPO gelten namentlich die Überwachung des Fernmeldeverkehrs im Festnetz und Mobilfunk.“

#### 4 Besondere Bemerkungen zur Gebühren-VO

Die mit der Teilrevision der Gebühren-VO einhergehende massive Erhöhung der Gebühren ist gänzlich nicht tragbar. Sie ist inakzeptabel, nicht nachvollziehbar und letztlich auch nicht begründet. Wenn wir nicht wollen, dass die Strafverfolgungsbehörden auf Grund hoher Kosten auf notwendige Überwachungsmaßnahmen verzichten und damit ein erfolgreiches Strafverfahren allfällig verhindert wird, hat hier der Gesetzgeber und schliesslich auch die Politik massiv Gegensteuer zu geben.

Das ÜPF begründet die hohen Gebühren immer wieder mit seinem niedrigen Kostendeckungsgrad. Es ist störend, dass offensichtlich seitens des ÜPF nun versucht wird, seinen ungünstigen Kostendeckungsgrad zum Nachteil der Strafverfolgungsbehörden zu optimieren. Störend auch deswegen, weil trotz Bemühungen der Strafverfolgungsbehörden das ÜPF sich bislang nicht bereit zeigte, die Hauptleistungsbezüge in eine sachliche und enge Diskussion miteinzubeziehen.

Insbesondere merken wir nachfolgende Punkte an:

- Ungeachtet der Erklärungen durch das ÜPF ist die Gebühren-VO mit den darin aufgeführten Kosten mit allen Mitteln zu bekämpfen. In der Folge einige Rechenbeispiele dazu:
  - Eine einfache Mobilfunküberwachung kostete heute rund CHF 5'000.--. Neu werden Kosten von CHF 8'570.— generiert. Diese setzen sich zusammen aus einer Schaltung Telefonie (CS 1-3) von CHF 2'410.— und einer Schaltung Mobil IP (PS 1) von CHF 6'160.—.
  - Handelt es sich um ein ausländisches Adressierungselement oder will man zusätzlich die IMEI-Nummer aufschalten lassen, so ist man gezwungen, diese Überwachung bei allen FDA schalten zu lassen und damit verdreifachen sich die Kosten auf unfassbare CHF 25'710.—.
  - Obwohl der Dienst schliesslich bei einer IMEI-Schaltung nur eine Leitung aufschaltet, verrechnet er das Dreifache an Gebühren.
- Die Berechnung des Speicherbedarfs für eine Mobilfunkinternetüberwachung aufgrund der Daten einer Festnetzüberwachung ist gänzlich überrissen. Es ist nicht nachvollziehbar, warum bei einer Limite einer durchschnittlichen und gängigen Flat Rate von monatlich 100 MByte plötzlich mit einem 200-mal höheren Wert von 200 GByte einer Festnetzüberwachung gerechnet wird.
- Die Überwachungstypen PS2, PS3 und PS 4 sind in den ETSI Standards nicht vorgesehen. Da im Internet technisch nicht zwischen Nutz- und Verkehrsdaten unterschieden werden kann und hier auch nicht eine schweizspezifische und damit kostenintensive Anpassung der Überwachungssysteme der FDA gefordert werden soll, ist auf diese Unterscheidung zu verzichten.
- Für die Abklärungen einer statischen wie einer dynamischen IP Adresse setzen die FDA die gleichen Systeme oder Geräte ein. Es ist nicht nachvollziehbar, warum die Auskunft betreffend einer statischen IP Adresse nur CHF 10.— kostet, hingegen diejenige der dynamische IP Adresse CHF 250.—. Die Auskunft sollte generell nur mit CHF 10.— abgegolten werden.
- Eine im Auftrag der KKJPD und des UVEK im Jahr 2006 durchgeführte Prozess- und Kostenüberprüfung durch die externe Firma „TC Team Consult“ zeigte schon damals auf, dass dem FDA für die Schaltung einer Echtzeitüberwachung einer Rufnummer Kosten von maximal CHF 150.— entstehen. Verrechnet werden aber gemäss geltender Gebühren-VO CHF 1'330.— für den FDA und zusätzliche CHF 2'410.— für den Dienst ÜPF. Alleine dieses Beispiel zeigt auf, dass die Gebühren im Bereich der Kommunikationsüberwachung schon längst massiv gesenkt und nicht wie in der Teilrevision vorgeschlagen, erhöht werden müssten.



## KONFERENZ DER KANTONALEN POLIZEIKOMMANDANTEN

Für Ihre Kenntnisnahme und wohlwollende Prüfung unserer Anmerkungen danke ich Ihnen im Voraus bestens.

Freundliche Grüsse

Vladimir Novotny  
Generalsekretär KKPKS

### Kopien an:

- Cdt Pierre Nidegger, Präsident KKPKS
- Kdt Stefan Blättler, Präsident SKK (KKPKS)

Der Präsident:  
Dr. Felix Bänziger  
Oberstaatsanwalt  
Barfüssergasse 28  
4502 Solothurn  
Tel. 032 627 27 35  
Fax 032 627 76 83  
felix.baenziger@bd.so.ch

Informatik Service Center ISC-EJPD  
Dienst Überwachung  
Post- und Fernmeldeverkehr  
Bereich Recht und Controlling  
Patrick Schöpf  
3003 Bern

Solothurn, 25. Juli 2011

## **Änderung der VÜPF und der zugehörigen Gebührenordnung – Anhörung der interessierten Kreise**

Sehr geehrte Damen und Herren

Die KSBS dankt Ihnen für die Zustellung der Unterlagen zu dieser Vorlage. Der Vorstand hat in seiner Sitzung vom 27. Juni 2011 seinen Präsidenten beauftragt, nach Rücksprache mit spezialisierten Staatsanwälten namentlich aus den Kantonen St. Gallen, Zürich und Waadt eine Stellungnahme zu verfassen und Ihnen zugehen zu lassen. Ich komme diesem Wunsch nach, ohne verbergen zu wollen, dass meine eigenen Kenntnisse von BÜPF und VÜPF eigentlich dazu nicht ausreichen und ich mich weit gehend auf meine Kollegen abstütze.

### **VÜPF**

Im Grossen und Ganzen ist die Änderungsvorlage zu begrüessen. Sie integriert neue, schon bisher gängige Überwachungsmittel in die Verordnung, wie etwa Antennensuchläufe, Kopfschaltungen und Internetüberwachungen.

Es ist allerdings auch festzuhalten, dass die VÜPF äusserst kompliziert ausgestaltet ist. Für ihr Verständnis bedarf es fast der Kenntnisse eines ausgebildeten Ingenieurs. Das gilt auch für die Gebührenordnung, die so komplex daherkommt, dass ein einfacher Buchhalter eine darauf gestützte Rechnung gar nicht mehr kontrollieren kann. Für die Zukunft könnte man sich – gestützt auf das in Bearbeitung befindliche neue BÜPF – eine Verordnung vorstellen, welche die rechtlich wichtigen Ausführungsvorschriften enthält und die Einzelheiten technischen Richtlinien überlässt.

Bezüglich **Art. 1 Abs. 2 Bst. e** des Entwurfs übernehme ich die Kritik eines französischsprachigen Kollegen; die vorgeschlagene Änderung betrifft ja ausschliesslich den französischen Text der Verordnung:

« Le champ d'application défini par la loi (art. 1 al.2 LSCPT) ne saurait se voir être remis en question par une ordonnance d'application, norme d'un rang inférieur, comme cela semble être l'ambition du P-OSCPT ici. On s'étonne que cette règle juridique de base ne soit pas respectée.

Si le champ d'application défini par la loi n'est pas absolument clair, il l'est indéniablement beaucoup plus que celui proposé par le P-OSCPT sous art. 1 al.2 litt. e : la notion de 'fournisseurs Internet' est très floue, du moins en français. A lire le rapport sous ch.2, ad art. 1 al.2 litt.e, le terme 'fournisseur Internet' augmenterait la sécurité juridique. C'est faux.

Par exemple, en l'état du droit, on sait que les exploitants de Ricardo.ch ou de Romandie.com ne peuvent invoquer le secret de la correspondance par télécommunication posé par la LTC/FMG. Partant, ils ne tombent pas sous le coup de la LSCPT, n'étant au demeurant ni des organismes étatiques ou soumis à concession (ou à l'obligation d'annonce) qui fournissent des services de télécommunication, ni non plus fournisseurs d'accès Internet (art. 1 al.2 LSCPT). C'est ainsi qu'un simple ordre de production suffit à obtenir, gratuitement, le contenu de la boîte électronique d'un prévenu exploité auprès de ces 'fournisseurs Internet' ou les historiques de connexion les concernant, parmi d'autres. Pas besoin de passer par une autorisation du Tribunal des mesures de contrainte ni par le Service de surveillance de la correspondance par poste et télécommunication. Qu'en sera-t-il avec le P-OSCPT ? Faudra-t-il passer par une autorisation du Tribunal des mesures de contrainte et par le Service de surveillance de la correspondance par poste et télécommunication puis payer encore 6'160 fr (prestation PS1 de l'Ordonnance sur les émoluments et indemnités) pour obtenir ces mêmes informations ?

La notion floue de 'fournisseurs Internet' crée une insécurité grave du point de vue de la justice pénale. On sait en effet qu'une erreur sur la nécessité de recueillir ou non l'autorisation du Tribunal des mesures de contrainte entraîne l'inexploitabilité absolue de la preuve et de ses preuves dérivées. Les autorités de poursuite pénales doivent donc savoir avec certitude qui est soumis ou non à l'obligation de respecter le secret de la correspondance. Corollairement, le citoyen doit savoir a priori s'il utilise un canal qui jouit de la garantie constitutionnelle du secret de la correspondance ou un service de télécommunication commun, situé en Suisse ou à l'étranger, sans garantie aucune de confidentialité.

Il convient dès lors de laisser inchangée la notion de fournisseur d'accès Internet, telle que retenue dans la loi, cette notion étant tout à fait claire. Rappelons que ne bénéficient de la garantie du secret des télécommunications que les services de télécommunications au sens des art. 4ss LTC/FMG. Seuls ces services sont susceptibles de concerner la LSCPT. Il serait aberrant en effet de soumettre à la LSCPT des services qui ne jouissent pas de la garantie du secret de la correspondance selon la LTC. Cette approche a le mérite de clarifier moult situations incertaines a priori, celle de l'administration communale ou celle du restaurateur qui offrent des accès publics à l'Internet par le Wifi par exemple. »

Als Gliederungstitel vor **Art. 15** ist „Überwachung der Telefondienste“ vorgesehen. Diese Überschrift bildet den Inhalt des 4. Abschnittes nur sehr unvollkommen ab. Bei der Überwachung des Internets geht es eigentlich nicht um „Telefondienste“.

In **Art. 15 Abs. 1 Bst. i** ist (weiterhin) von „Anträgen“ die Rede. Die Strafverfolgungsbehörden verfügen diese Einzelheiten, stellen nicht nur Antrag. Parallel dazu beantragen sie zwar beim

Zwangsmassnahmengericht die Genehmigung; im Zeitpunkt der Einreichung der Überwachungsanordnung kann jedoch nicht von Anträgen an den Dienst die Rede sein.

Bezüglich von **Art. 23 Bst. g Ziff. 1** des Entwurfes machen mich meine französischsprachigen Kollegen darauf aufmerksam, dass der Ausdruck „case postale électronique“ unpassend sei. Richtig sei: „boîte électronique“.

Die Formulierungen in **Art. 24 Abs. 1** des Entwurfs umfassen wohl sinngemäss auch die Satellitentelefonie. Besser wäre eine ausdrückliche Erwähnung eines solchen Internetzuganges.

## Gebührenordnung

Es erscheint uns seltsam, dass in einer Zeit, in welcher die Kosten für Überwachungsmaßnahmen unerträglich hoch geworden sind und starke politische Kräfte die Unentgeltlichkeit der Überwachungen fordern, in einem neuen Verordnungsentwurf nicht die Gelegenheit wahrgenommen wird, gewisse übertriebene Positionen zurückzunehmen. Noch erstaunlicher ist, dass die Vorlage bei dieser Gelegenheit enorme Beträge in die Gesetzgebung neu einführen will, Beträge, die von den Staatsanwaltschaften seit jeher vehement bekämpft wurden. Ein paar Beispiele:

Es ist schockierend, dass die Position **CS4** CHF 700 kosten soll, obwohl dafür praktisch nur ein Mausklick notwendig ist.

Auf den ersten Blick könnte die Gebühr **CS5/6** (CHF 2'200 Grundgebühr und CHF 600 pro Zelle) noch vertretbar erscheinen. Überlegt man sich indessen, dass gerade in städtischen Gebieten oft 20 bis 30 Zellen miteinbezogen werden müssen, so sieht man sofort, dass hier die Kosten ins Unermessliche steigen können. Die Art der Berechnung erscheint geradezu willkürlich: Alle Daten finden sich in der gleichen Datenbasis. Die Anzahl von Zellen hat überhaupt keinen Einfluss auf den Arbeitsaufwand. Es gibt keine objektiven wirtschaftlichen Gründe für die Erhebung solch hoher Gebühren.

Die Gebühren **N1 bis N3** betreffen nicht die Tätigkeit der Strafverfolgung, sondern die Suche und Rettung vermisster Personen. Auch hier soll offenbar Geld verdient werden.

Mit den Gebühren **A1 bis A4** werden die Fernmeldedienstanbieter gegenüber allen anderen Rechtsunterworfenen privilegiert. Nur sie sollen für die Edition von Unterlagen entschädigt werden, und dies noch sehr grosszügig. Anderen Partnern der Strafverfolgung – etwa den Banken – hat der Gesetzgeber eine Entschädigung ausdrücklich verweigert.

Die Differenzierungen in den Positionen **PS1 bis PS5** sind für uns schwer nachzuvollziehen. Der Betrag von CHF 6'160 in PS1 aber ist an sich schon ausserordentlich hoch.

Sinnvollerweise wäre die Position **A0.1** genau wie A0 mit CHF 4 in Rechnung zu stellen.

Auffällig ist auch die Position **A0.2** für den Auszug einer dynamischen IP-Adresse, zumal es selten ist, dass man in einem Straffall lediglich eine einzige solche Adresse erheben muss. Die Beschaffung der IP-Adressen kann also hohe Kosten generieren, denen kein entsprechender Aufwand

von Dienst und Anbietern gegenübersteht, jedenfalls dann nicht, wenn sich die Anbieter vernünftig organisieren.

Nach dem Entwurf soll in unserem Verständnis die Überwachung eines **internetfähigen Mobiltelefons** pro Anbieter CHF 8'570 kosten. Zwingen die Umstände dazu, diese Dienstleistung bei allen drei Anbietern zu verlangen, so kommt man auf CHF 25'710. Den Erläuterungen zu den Rubriken PS 1-4 (Seite 17) könnte man zwar entnehmen, dass pro Anbieter nur die Gebühr von CHF 6'160 anfällt. Eine Rückfrage der Zürcher Polizei hat indessen ergeben, dass seitens des Dienstes geplant ist, jeweils zusätzlich die Gebühr von CHF 2'410 (Positionen CS 1-3) zu erheben. Gesamtkosten von mehr als CHF 25'000 erscheinen uns geradezu als prohibitiv.

Die KSBS wendet sich also einmal mehr gegen die übertriebenen Forderungen der Anbieter und des Dienstes ÜPF und wird das auch im Rahmen der Gesamtrevision des BÜPF und seiner Nebenerlasse weiterhin tun müssen.

Sie unterstützt den Vorschlag der Arbeitsgruppe Kommunikationsüberwachung (AGKÜ), nämlich die Durchführung einer neuen Kosten- und Prozessanalyse, wie sie TC Team Consult bereits im Jahre 2006 erstellt hat. Eine solche Analyse wird mit Sicherheit zeigen, dass die Gebühren für die Überwachungen schon längst sinken statt steigen müssten und heute gegenüber denjenigen des benachbarten Auslandes unverhältnismässig hoch sind.

Unsere Anmerkungen zum Entwurf einer neuen Gebührenordnung mögen kleinlich erscheinen. Wenn jedoch Kantone melden, dass mit den neuen Ansätzen Kostenexplosionen in Millionenhöhe zu erwarten sind, kann die KSBS nicht schweigen. Die Staatsanwaltschaften sind gehalten, ihre Ressourcen effizient einzusetzen. Soweit einzelne Bereiche ihrer Tätigkeit übermässig Ressourcen binden, geht dies zu Lasten anderer Tätigkeitsbereiche und gereicht schliesslich im Ergebnis zum Schaden der Öffentlichkeit.

Wir ersuchen Sie um Prüfung dieser kritischen Anmerkungen.

Mit vorzüglicher Hochachtung

**DER PRÄSIDENT DER KSBS**



Informatik Service Center ISC-EJPD  
Dienst Überwachung Post- &  
Fernmeldeverkehr  
Bereich Recht & Controlling  
Patrick Schöpf  
3003 Bern

Bern, 22. Juli 2011

**Anhörung: Änderung der Verordnung über die Überwachung des Post- und Fernmeldeverkehrs (VÜPF)**

Sehr geehrter Herr Schöpf

Die Stiftung für Konsumentenschutz (SKS) hat den Inhalt des Entwurfs zur geplanten Änderung der VÜPF kritisch zur Kenntnis genommen. Obwohl die SKS nicht zu den Adressaten der Anhörung gehört, erlauben wir uns, zu den geplanten Verordnungsänderungen kurz Stellung zu nehmen.

Sachlicher Geltungsbereich: genaue Umschreibung der Überwachungsmaßnahmen

Die SKS befürwortete eine klare Umschreibung der Datenarten, welche im Rahmen einer Überwachung überprüft werden können. Diese Definition muss jedoch auf Gesetzesstufe geregelt werden, da jede Überwachungsmaßnahme einen beachtlichen Eingriff in die Grundrechte darstellt.

Datenspeicherung auf Vorrat

Eine Vorratsdatenspeicherung – unabhängig von einem konkreten Anlass – entspricht keineswegs dem geltenden Verhältnismässigkeitsprinzip. Sie stellt einen schwerwiegenden Eingriff in die verfassungsmässig garantierten Grundrechte dar und vermag den rechtsstaatlichen Prinzipien lediglich zu entsprechen, sofern sie unter strengen Auflagen vorgenommen wird. Dementsprechend müssen die betroffenen Personen und Daten auch hier im Gesetz selber genau umschrieben werden.

Wir bitten Sie höflich, unsere Stellungnahme zu berücksichtigen und bedanken uns für die Kenntnisnahme.

Mit freundlichen Grüßen

Stiftung für Konsumentenschutz

S. Stalder

Sara Stalder  
Geschäftsleiterin



Janine Jakob  
Leiterin Gesundheit und Recht

SWICO  
Geschäftsstelle  
Hardturmstrasse 103  
CH-8005 Zürich

Tel.: +41 (0)44 446 90 90  
Fax: +41 (0)44 446 90 91  
www.swico.ch  
info@swico.ch

**SWICO**  
Der Wirtschaftsverband  
für die digitale Schweiz

Bundesamt für Justiz  
Frau BRin Simonetta Sommaruga  
Per Adresse  
Informatik Service Center ISC-EJPD  
Dienst Überwachung Post- und  
Fernmeldeverkehr  
Bereich Recht und Controlling  
Patrick Schöpf  
3003 Bern

per E-Mail an: [patrick.schoepf@isc-ejpd.admin.ch](mailto:patrick.schoepf@isc-ejpd.admin.ch)

**Änderung der Verordnung über die Überwachung des Post- und Fernmeldeverkehrs (VÜPF)  
sowie der Verordnung über die Gebühren und Entschädigungen für die Überwachung des  
Post- und Fernmeldeverkehrs – Stellungnahme zur Anhörung**

Sehr geehrte Frau Bundesrätin Sommaruga, sehr geehrter Herr Schöpf

Namens des SWICO erlauben wir uns, Ihnen in der Beilage unsere Stellungnahme zur Anhörung betreffend Revision der Verordnung über die Überwachung des Post- und Fernmeldeverkehrs (VÜPF) zukommen zu lassen. Obschon wir als führender ICT Verband nicht zur Anhörung eingeladen worden sind, ist es uns ein grosses Anliegen, Ihnen eine Stellungnahme zu den einzelnen, viele unserer Mitglieder direkt betreffenden Bestimmungen abzugeben, zumal wir uns vor einem Jahr auch schon zur Revision des BÜPF haben vernehmen lassen.

## 1. Der SWICO

Als Verband der Anbieter von Informations-, Kommunikations- und Organisationstechnik bündelt der SWICO die Interessen der ICT- und CE-Branche und vertritt diese gegenüber Öffentlichkeit, Politik und Verwaltung. Im SWICO sind über 400 Anbieter und Hersteller der ICT/CE-Branche organisiert, die mit ihren 36'000 Angestellten einen Umsatz von rund 20 Milliarden Franken erwirtschaften. Der SWICO setzt sich für eine liberale, kundenbezogene und ökologisch verantwortungsbewusste Entwicklung des ICT/CE Marktes in der Schweiz ein.

## 2. Grundsätzliches

Wie bereits zum VE BÜPF ausgeführt, ist es aus Sicht des SWICO unbestritten, dass die modernen Formen der Cyber-Kriminalität nach einer Erweiterung der Untersuchungsmittel der Strafverfolgungsbehörden rufen. Wir anerkennen auch das Bedürfnis, den Katalog der Überwachungsmassnahmen dem heutigen Stand der Telekommunikation und der Nutzung des Internet sowie, als Voraussetzung der Leistung von Rechtshilfe, dem internationalen Standard anzupassen. All diese Massnahmen bedürfen indes als Eingriffe in die grundrechtlich geschützte Sphäre der privaten Telekommunikation einer genügenden gesetzlichen Grundlage. Diese muss,

angesichts der Schwere des Eingriffs, durch ein Gesetz im formellen Sinne (Art. 36 Abs. 1 BV) gegeben sein. Es ist zweifelhaft, ob die Einführung neuer und erweiterter Massnahmen zur Überwachung des Internet durch die Teilrevision des VÜPF unter diesem Gesichtspunkt einer Überprüfung durch das Bundesgericht standhalten würde.

Da im Bundesgesetz über die Überwachung des Post- und Fernmeldeverkehrs (BÜPF) insbesondere eine genügende Rechtsgrundlage bezüglich Typen, Art und Umfang, geographischem Anwendungsbereich sowie bezüglich Echtzeit- und rückwirkender Anwendung der zulässigen Überwachungsmassnahmen, auf welche sich die vorgesehenen Ausführungsbestimmungen der VÜPF stützen, fehlt, sind wir der Auffassung, dass die Teilrevision des VÜPF mit dem erwähnten, stark erweiterten Katalog von Überwachungsmassnahmen bis zum Abschluss der laufenden Revision der gesetzlichen Grundlagen des übergeordneten Erlasses, des BÜPF, zurück zu stellen ist.

Sowohl unter materiellen als auch unter rechtsstaatlichen Überlegungen erscheint es uns demzufolge fraglich und auch unzweckmässig, bei der Festlegung von Rechtsvorschriften bereits Ausführungsbestimmungen zu erlassen, bzw. wesentlich zu erweitern, bevor die dafür notwendige gesetzliche Grundlage geschaffen worden ist. Eine zwingende Begründung für das gewählte Vorgehen ergibt sich aus den Akten nicht.

### **3. Zu den einzelnen Bestimmungen**

#### Geltungsbereich, Begriff der „Internet-Anbieterin“

Der vorgesehene Art. 2 lit. b VE BÜPF dehnt den Geltungsbereich generell auf alle Personen (inkl. alle natürlichen Personen) aus, welche in irgendeiner Art Zugang zu den Kommunikationsdaten haben.

Gemäss Art. 1 Abs. 1 (a) BÜPF umfasst der Anwendungsbereich des Gesetzes hingegen (ausschliesslich) den "Post und Fernmeldeverkehr". Gegenstand der Überwachung sind die "Fernmeldeanschlüsse" der überwachten Personen (Art. 270 Abs. 1 StPO). Nach geltendem Recht sind daher Anbieterinnen von informationsbezogenen Leistungen im Internet nur dann als "Internet-Anbieterin" dem Überwachungsregime von BÜPF und VÜPF unterstellt, wenn sie als "Fernmeldediensteanbieterin" ("FDA"), oder als "Teil einer Fernmeldediensteanbieterin", "der Öffentlichkeit fernmeldetechnische Übertragungen von Informationen auf der Basis der IP-Technologie unter Verwendung öffentlicher IP-Adressen anbietet" (Art. 1 Abs. 2 BÜPF und Art. 2 lit. a VÜPF).

Auch bei dem im Begleitbericht erwähnten Voice over IP Verfahren, wird für die Übertragung der digitalen Information im Internet eine FDA als "Carrier" benötigt. Zur Vermeidung von Unklarheiten sollte in der VÜPF daher klargestellt werden, dass auch bei der Nutzung des Internet zur Übertragung von Sprache oder Daten nur die der Fernmeldegesetzgebung unterstellten "Carriers", d.h. Unternehmen, die Fernmeldedienste anbieten oder geschäftsmässig Kommunikationsdaten für Fernmeldediensteanbieterinnen verwalten, zum Aufbau der aufwändigen Überwachungs-Infrastruktur verpflichtet sind.

Dagegen berührt die Beschaffung, Bereitstellung und Verfügbarmachung von Informationen, auch über das Internet, das durch die Bundesverfassung (Art. 16 BV) gewährleistete Grundrecht der "Meinungs- und Informationsfreiheit": BÜPF und VÜPF bilden nach Auffassung des SWICO keine ausreichende Rechtsgrundlage für einen Eingriff in die Meinungs- und Informationsfreiheit zugunsten der Strafverfolgungsbehörden. Es war bisher klar, dass die Überwachung der im Internet vorhandenen

Informationen nicht Gegenstand der entsprechenden Bestimmungen von BÜPF und VÜPF war - und sie sollte neu auch nicht durch die Hintertür einer Teilrevision der VÜPF eingeführt werden.

Es besteht nämlich die konkrete Gefahr, dass durch die Teilrevision der VÜPF eine erhebliche Ausdehnung der Überwachung des Umgangs mit Informationen im Internet in der Praxis der Strafverfolgungsbehörden, Gerichte sowie des ÜPF Dienstes herbeigeführt werden könnte.

"Internet-Anbieterin" wurde bisher im französischen Text in an sich zutreffender Formulierung als "fournisseur d'accès à l'internet", d.h. als "Zugangsvermittlerin zum Internet", in der italienischen Fassung "offerenti internet" definiert. Dieser Begriff soll neu bloss noch "fournisseur internet" lauten. Aufgrund der Ausführungen im Begleitbericht zur Teilrevision VÜPF ist zu schliessen, dass mit dieser Sprachregelung der Begriff "Internet-Anbieterin" in Zukunft wesentlich weiter verstanden sein soll als die blosser Vermittlung des Zugangs zum Internet. Damit würde die Möglichkeit der Überwachung sämtlicher "Internet Dienstleistungen" geschaffen, wobei völlig offen bleibt, wer nun in Zukunft als "fournisseur internet" gelten und welche "Internet-Dienstleistungen" der Überwachung unterstehen sollen.

Aus der umfassenden Liste der Vorkehrungen zur Überwachung der Informationsbestände und Datenflüsse im Internet könnte abgeleitet werden, dass auch die Anbieter von Informationen auf einer Internet-Plattform, welche keine fernmeldetechnischen Übertragungen von Nachrichten betreiben, der Überwachungspflicht unterstellt werden sollen.

Die sich aus der Teilrevision VÜPF ergebende Möglichkeit des erweiterten Anwendungsbereichs der Überwachungsregelungen auf die "Internet-Anbieterinnen" - mit unklarer Abgrenzung des Geltungsbereichs - würde nach unserer Auffassung nicht nur zu einer erheblichen Rechtsunsicherheit führen, sondern würde auch bewirken, dass sämtliche Anbieterinnen von Internet-Dienstleistungen - und darunter befinden sich zahlreiche KMU's, aber auch die Teilnehmerinnen am E-Commerce - auf eigene Kosten (Art. 16 Abs. 1 BÜPF) die aufwändige Infrastruktur zur Durchführung von Überwachungsmassnahmen beschaffen, aufbauen und betreiben müssten, die nach den Ausführungen im Begleitbericht in die Hunderttausende von Franken gehen können.

Für die Schaffung derart weitgehender Verpflichtungen in der Verordnung fehlt ganz einfach die gesetzliche Grundlage.

Überwachungsmassnahmen gemäss BÜPF und VÜPF haben sich demnach auch bei der Überwachung von Informationsprozessen im Internet klar und ausschliesslich auf die Erbringung von Fernmeldedienstleistungen durch Anbieterinnen zu beziehen, welche der Melde- bzw. Registrierungspflicht gemäss Art. 4 Abs. 1 dem FMG unterstehen.

Um die durch die Korrektur der französischen Fassung, die ergänzenden Ausführungen im Begleitbericht und die Gerichtspraxis geschaffene unklare Situation betreffend die Unterstellung von Internet-Anbieterinnen unter das Überwachungsregime von BÜPF / VÜPF zu klären, schlagen wir vor, dass der Begriff "Internet-Anbieterin" präzisiert wird. Es soll dabei ersichtlich werden, dass es sich hierbei ausschliesslich um Personen handelt, welche der Fernmeldegesetzgebung (Art. 4 FMG) unterstellt sind, hingegen Personen, welche Dienstleistungen und Anwendungen im Internet anbieten, den Transport der im Zusammenhang damit ausgetauschten Daten jedoch nicht selber erbringen sondern dafür die Dienste eines Dritten benutzen, davon ausgeschlossen sind.

### Katalog der Überwachungsmaßnahmen

Die vorgeschlagenen Überwachungsmaßnahmen bedürfen zusätzlicher Präzisierung und Konkretisierung.

#### a) Überwachung der Telefondienste

Art. 16 (d) und (e) VE VÜPF: Es muss präzisiert werden, dass bei der "rückwirkenden Überwachung" die "Adressierungselemente" bzw. "Anmeldungsdaten" sowie die "Daten über mobile Kommunikationsvorgänge" sich nur auf Kommunikationsdaten beziehen, die im Zeitpunkt des Überwachungsauftrages bei den FDA vorhanden, d.h. verfügbar sind.

Art. 17 Abs. 5 VE VÜPF: Diese Bestimmung stellt eine Blankett Norm dar, wie sie in einer Vollziehungsverordnung ohne genügende gesetzliche Grundlage im BÜPF rechtsstaatlich nicht vertretbar ist.

Auf jeden Fall können die FDA grundsätzlich nur zur Bereitstellung solcher Schnittstellen verpflichtet werden, die bei ihnen verfügbar sind.

Im Weiteren sind den FDA gemäss Art. 16 Abs. 1 BÜPF die echten Kosten des für die Erfüllung eines solchen besonderen Überwachungsauftrages erforderlichen besonderen Aufwandes zu vergüten.

Art. 18 Abs. 7 VE VÜPF: In welchem Umfang, während welcher Dauer und zu welchem Zweck der ÜPF Dienst Fernmeldedienste der FDA "zur Überprüfung der Überwachungsbereitschaft" unentgeltlich in Anspruch nehmen kann, muss näher spezifiziert werden.

Art. 18 Abs. 8 VE VÜPF: Die in diesem Absatz umschriebenen "Unterstützungsleistungen" sind sehr unbestimmt umschrieben. Auf jeden Fall müssen solche Unterstützungsleistungen den FDA gemäss Art. 16 BÜPF nach Aufwand vergütet werden.

#### b) Überwachung des Internet

Art. 23 lit. (g) Ziff. 1 und 3 VE VÜPF: Die "bekanntes" "Adressierungselemente" bzw. "Anmeldungsdaten" können sich nur auf Kommunikationsdaten beziehen, die bei der betreffenden Internet-Anbieterin ohne besondere Vorkehrungen zur Erforschung und Erfassung solcher Kommunikationsdaten verfügbar sind.

24 Abs. 2 (b) VE VÜPF: Bei der Überwachung von Multimediadiensten wie Audio und Video Übertragungen im Internet sollte klargestellt sein, dass es sich nur um die Überwachung der von den Internet-Anbieterinnen diesbezüglich angebotenen fernmeldetechnischen Übertragungen handeln kann.

24a (b) und (d) VE VÜPF: Es ist nicht klar, welche Massnahmen die Internet-Anbieterinnen zur Erfüllung der Pflicht für die zeitlich nicht festgelegte "Bereitstellung" oder die "periodische Übermittlung" zu treffen haben:

Die "verwendeten Anmeldungsdaten" bzw. die "verfügbaren Adressierungselemente", sowie die Daten über den Standort der überwachten Person bzw. die Hauptstrahlungsrichtung der Antenne beim mobilen Datenverkehr können nur insoweit "bereitgestellt" bzw. "periodisch übermittelt" werden, als diese Daten bei den Internet-Anbieterinnen aufgrund ihrer fernmeldetechnischen Übertragungstätigkeit vorhanden sind.

Insbesondere sollten die Internet-Anbieterinnen aufgrund von Art. 24b auf keinen Fall verpflichtet werden, vorsorglich ein System zur dauernden, umfassenden Überwachung des Informationsverkehrs der Internet-Benutzer aufzubauen und zu betreiben. Es sollte daher klar gestellt werden, dass sich die Anordnung einer Echtzeitüberwachung nur auf die Zukunft, d.h. "ex nunc" beziehen kann.

Die im Vorentwurf zum BÜPF schon kritisierte Daten-Lieferung in Echtzeit kommt einem direkten Zugriff der Behörden auf die Daten von Kunden gleich. Dies würde also erfolgen, ohne dass die FDA in der Lage wären, die Betroffenen über die Überwachung vorgängig zu informieren. Auf eine „Echtzeit“- Forderung ist deshalb aus grundsätzlichen Überlegungen und auch was die Verhältnismässigkeit in der technischen Umsetzbarkeit angeht, zu verzichten.

24a (d) Ziff. 3 VE VÜPF: Hier darf es einmal mehr nur darum gehen, dass eine Internet-Anbieterin die ihr bekannten und bei ihr vorhandenen Anmeldungsdaten (Log-in) zur Verfügung stellt und sie nicht dazu verhalten werden kann, Passwörter zu knacken, oder die angebotenen Dienstleistungen durch Spionageprogramme oder Trojaner zu ergänzen. Der schon im VE BÜPF vorgesehene Einsatz von "Bundes-Trojanern" schiesst über das Ziel hinaus.

Art. 24b VE VÜPF: Aus der "rückwirkenden Überwachung" darf auf keinen Fall eine Pflicht der Internet-Anbieterinnen zur vorsorglichen Erfassung, Speicherung und Bereithaltung von Kommunikationsdaten über den im Internet abgewickelten Fernmeldeverkehr abgeleitet werden, welche über die in Art. 15 Abs. 3 BÜPF hinausgehende Pflicht zur Aufbewahrung von Kommunikationsdaten hinausgeht.

Wir danken Ihnen für Ihre Aufmerksamkeit bezüglich unserer Anliegen und eine Berücksichtigung unserer Änderungsvorschläge.

Mit vorzüglicher Hochachtung

SWICO



Paul Brändli  
CEO



Dr. Peter K. Neuenschwander  
Vorsitzender Kommission IT-Recht

Per E-Mail: patrick.schoepf@isc-ejpd.admin.ch  
Informatik Service Center ISC-EJPD  
Dienst Überwachung Post- und Fernmeldeverkehr (ÜPF)  
Bereich Recht und Controlling  
Herrn Patrick Schöpf  
Fellerstrasse 15  
3003 Bern

Bern, 28.7.2011 SF/yb

## **Anhörung: Änderung der Verordnung über die Überwachung des Post- und Fernmeldeverkehrs (VÜPF) sowie der Verordnung über die Gebühren und Entschädigungen für die Überwachung des Post- und Fernmeldeverkehrs**

Sehr geehrte Damen und Herren

Swisscable wurde mit Schreiben vom 8.6.2011 eingeladen, zu den Entwürfen der VÜPF und der dazugehörigen Gebührenverordnung Stellung zu beziehen.

Wir bedanken uns für diese Möglichkeit der Meinungsäusserung und nehmen sie hiermit fristgerecht wahr. Swisscable unterstützt zudem die Stellungnahme von economiesuisse und verweist für weitere Ausführungen auf diese.

Unseres Erachtens sollte – schon nur aus rechtsstaatlichen Überlegungen – zuerst die Totalrevision des Bundesgesetzes betreffend die Überwachung des Post- und Fernmeldeverkehrs (BÜPF) abgewartet werden, bevor die dazugehörigen Vollzugsvorschriften (Verordnung über die Überwachung des Post- und Fernmeldeverkehrs, VÜPF, sowie Verordnung über die Gebühren und Entschädigungen für die Überwachung des Post- und Fernmeldeverkehrs) derart umfassend angepasst und geändert werden. Was als Teilrevision VÜPF angekündigt wurde, entpuppt sich nämlich bei näherer Betrachtung als Totalrevision der Verordnung und geht unseres Erachtens weit über ein blosses „Nachführen“ der Verordnung hinaus. Dies obgleich auf der politischen Agenda die Überarbeitung der Verordnung im Nachgang zum Abschluss der BÜPF-Revision bereits vorgesehen ist, und zwar unabhängig vom vorliegenden Teilrevisionsprojekt. Es wird demnach nach kurzer Zeit erneut zu einer Anpassung der Verordnung kommen. Allein dieser Umstand entspricht gerade nicht dem hier in den Vordergrund gerückten Leitgedanken einer Erhöhung der Rechtssicherheit. Würde es sich hier lediglich um ein Nachführen der Verordnung aufgrund der Gerichtspraxis handeln, wäre die angezeigte Eile ohne Grund.

Ein Zuwarten brächte den Vorteil, dass a) in der Verordnung neu aufgeführte konkrete Überwachungsarten und -massnahmen, b) die in der Verordnung enthaltenen offenen Formulierungen zur Bestimmung von Überwachungsarten sowie c) die mit der Verordnung beabsichtigte Festigung der Erweiterung des Adressatenkreises (von den klassischen sogenannten Zugangs Providern bis zu sämtlichen Anbietern von internetbasierten Kommunikations-Dienstleistungen) durch Gesetz ausreichend legitimiert werden könnten.

Mithin bezweifeln wir die ausreichende gesetzliche Grundlage einiger mit der Teilrevision beabsichtigten Neuregelungen, beispielsweise Art. 17 Abs. 5 oder Art. 25 Abs. 5 E-VÜPF, welche dem Dienst die Befugnis einräumt, nicht explizit vorgesehene Überwachungsarten zur Umsetzung der genehmigten Überwachungsmassnahmen anzuordnen. Dies hinsichtlich der Überwachungsart, hinsichtlich der dadurch potenziell belasteten Fernmeldedienst- und Internetanbieter, aber auch hinsichtlich der Überwachungsmassnahme selber, beispielsweise neu vorgesehene Möglichkeit der Antennensuchläufe in E-VÜPF Art. 16 lit. e.

Unser Verband begrüsst grundsätzlich Bestrebungen, das Pflichtenheft, aber auch die Adressaten der zu erbringenden Überwachungsdienste möglichst klar zu bestimmen, damit die Rechtssicherheit erhöht werden kann. Für kleinere Betriebe stellen nämlich die zur Erbringung dieser Überwachungsdienste notwendigen technischen Einrichtungen eine hohe finanzielle Belastung dar. Unnötige Investitionen können folglich auch nicht über die Einzelfall-Entscheidung amortisiert werden. Wir sind uns zudem des Zielkonflikts bewusst: Effektive Strafverfolgung durch ein flexibles Anpassungssystem, das den rasanten Technologieentwicklungen folgen kann, gegenüber der zu fordernden Rechtssicherheit für die Allgemeinheit sowie für die belasteten Fernmeldedienst- und Internetanbieter. Dieser Mechanismus sollte jedoch durch formelles Gesetz legitimiert sein. Der in diesem Zusammenhang in den Erläuterungen genannte Art. 15 BÜPF deckt diesen Anspruch unseres Erachtens nicht ab. Diese rechtsstaatlichen Bedenken bleiben im Übrigen bestehen auch vis-à-vis der bis 1.1.2012 vorzunehmenden Anpassungen aufgrund des ratifizierten Übereinkommens des Europarates vom 23.11.2001 über die Cyberkriminalität. Weiter hätten die Anpassungen hinsichtlich der Kosten, insbesondere durch die zu erstellende weitreichende Bereitschaft der Fernmeldedienst- und Internetanbieter, vor allem eine Umlagerung von den Verursachern zu den Kunden und damit zur Allgemeinheit zur Folge.

**Aufgrund dieser Überlegungen ersuchen wir Sie, die vorliegende Revision der VÜPF (SR 780.11) sowie der Gebührenverordnung (SR 780.115.1) nicht weiter zu verfolgen, sondern zuerst den Abschluss der BÜPF-Revision abzuwarten.**

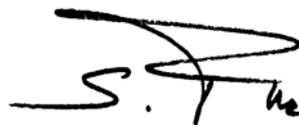
Wir danken Ihnen für die Berücksichtigung der Interessen der Kabelnetzbranche.

Freundliche Grüsse

SWISSCABLE – VERBAND FÜR KOMMUNIKATIONSNETZE



Dr. Claudia Bolla-Vincenz  
Geschäftsführerin



Stefan Flück  
Rechtsdienst

Informatik Service Center ISC-EJPD  
Dienst ÜPF  
Z.Hd. Herrn Patrick Schöpf  
Bereich Recht und Controlling  
Fellerstrasse 15  
3003 Bern

Nicole Beranek Zanon  
Legal Counsel  
Telefon +41 44 268 15 15  
Direktwahl +41 44 253 98 09  
Fax +41 44 268 15 68  
nicole.beranek@switch.ch

27. Juli 2011

### Stellungnahme VÜPF

Sehr geehrter Herr Schöpf,  
Sehr geehrte Damen und Herren,

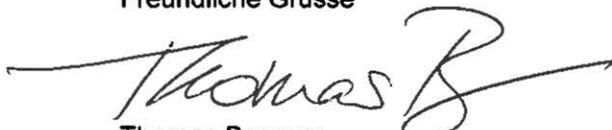
hiermit lassen wir Ihnen unsere Stellungnahme zum Entwurf VÜPF zukommen, obwohl SWITCH nicht zu den offiziellen Adressaten der öffentlichen Ankündigung zählt.

Wir tun dies in unserer Rolle als Hochschulnetzwerk-Betreiberin. Zwar hat der vorliegende Entwurf für SWITCH und die Hochschul-Community keine negativen Auswirkungen, da diese nicht unter den persönlichen Anwendungsbereich fallen. Sollte im Nachgang zu den Stellungnahmen aber der Begriff der Internet-Anbieterin analog des FMG's angepasst werden, würde dies dazu führen, dass sowohl SWITCH wie auch gegebenenfalls die Hochschulen und Universitäten in der Schweiz unter das VÜPF fallen würden. Dies erscheint in Anbetracht der Relevanz der Überwachungsmassnahmen unverhältnismässig, da seit 2002 keine Echtzeitüberwachung einer Hochschule erfolgte.

SWITCH steht deshalb der aktuellen Revision des VÜPF ablehnend gegenüber und bemängelt insbesondere die fehlende Verhältnismässigkeit, den Mangel der genügenden gesetzlichen Grundlage sowie die zeitliche Abfolge der Revision des VÜPF im Verhältnis zum BÜPF.

Im Detail verweisen wir auf unsere beigefügte Stellungnahme. Wir danken Ihnen für die Kenntnisnahme.

Freundliche Grüsse



Thomas Brunner  
Director



Nicole Beranek Zanon  
RA lic. iur. / Legal Counsel

Beilage: Stellungnahme SWITCH zum Entwurf VÜPF

## Stellungnahme SWITCH zum Entwurf VÜPF

### 1. Zeitliche Abfolge

Im Laufe des letzten Jahres stand die Revision des BÜPF's zur Diskussion. Dieses gab Anlass zu Kritiken insbesondere hinsichtlich des sachlichen und persönlichen Anwendungsbereiches. Wir verweisen hierzu auf unsere damalige Stellungnahme. Die Stellungnahmen zum VE BÜPF wurden bis anhin weder veröffentlicht noch ausgewertet. Zwischenzeitlich werden nun teilweise gewisse Aspekte des VE BÜPF in die „Teilrevision“ VÜPF aufgenommen. Dies erweckt den Eindruck, als wolle man gewisse Änderungen am Parlament vorbei einführen. Aus Legalitätsgründen ist dieses Vorgehen abzulehnen. Es soll zuerst das BÜPF revidiert und anschliessend die VÜPF angepasst werden.

### 2. Fehlende Verhältnismässigkeit

Grundsätzlich ist der VE VÜPF *sehr offen gehalten* und viele wichtige Themen sollen erst auf Verordnungsstufe oder im Rahmen der OAR bzw. TS RS geregelt werden, obwohl sie aufgrund des Eingriffes in die Wirtschaftsfreiheit der Marktteilnehmer und in das Fernmeldegeheimnis einer gesetzlichen Grundlage im formellen Sinne bedürfen. *Damit genügt der VE VÜPF den formellen Anforderungen an eine gesetzliche Grundlage nicht.* Dies gilt z.B. für die Frage der Verantwortlichkeit der Datensicherheit bis zum Übergabezeitpunkt (Art. 9 Abs. 2 E VÜPF), ohne diesen in der Verordnung zu definieren. Diese rechtliche Verantwortlichkeit soll damit erst in den Technischen Ausführungsbestimmungen geregelt werden. Diese können aber keine rechtlichen Verantwortlichkeiten beinhalten, sondern nur technische Details.

Dem Eingriff in Grundrechte – vorab dem Fernmeldegeheimnis und dem Persönlichkeits- und Datenschutz - steht das berechtigte Interesse der Strafverfolgungsbehörden gegenüber, Straftaten zu ahnden und Untersuchungshandlungen vorzunehmen. Diese zwei Güter gilt es abzuwägen und ein Gleichgewicht zu finden, d.h. keine übertriebenen Überwachungsanlagen zu fordern, wenn deren Notwendigkeit nicht zwingend gegeben ist, solange die Zwecke mit anderen, moderateren Mitteln verfolgt werden können. Letzteres findet im VE VÜPF jedoch keinen Eingang, womit der Grundsatz der Verhältnismässigkeit nicht genügend beachtet wird. So wäre beispielsweise denkbar die Überwachung direkt am Endgerät anzubringen, wie die Überwachung früher mit Hausdurchsuchungsbefehl und Wanzen erfolgte und wie es in Deutschland gängige Praxis ist.

### 3. Fehlende Rechtssicherheit

Leider ist es in der Vorlage nicht gelungen eine genügende Rechtssicherheit hinsichtlich dem *persönlichen und sachlichen Anwendungsbereich* wie den Rechtsunterworfenen und den Überwachungsmassnahmen bzw. -typen zu erreichen, da gewisse Bestimmungen zu offen formuliert worden sind bzw. die Definitionen nicht hinreichend klar sind.

So hatte bereits VE BÜPF in Art. 1 hinsichtlich des *sachlichen Anwendungsbereiches* den Mangel, dass der Begriff des *Internetverkehrs* - als Teilmenge des Fernmeldeverkehrs - *namentlich* Mail und Internettelefonie – nicht hinreichend klar definiert war und z.B. offen lies, ob weitere auf TCP/IP basierender Dienste wie HTTP, FTP, Telnet etc. resp. Software, welche auf diesen Diensten aufbaut

(z.B. Webbrowser, Newsreader, FTP-Client etc.) zum Internetverkehr im Sinne des Gesetzes zählen werden oder nicht.

Genauso unklar ist der Begriff des *Internets* bzw. der Begriff der *Anwendungen* im vorliegenden Entwurf zum VÜPF. Art. 24 Abs. 2 lit a und b E VÜPF nehmen Postdienste und Multimediadienste in einer nicht abgeschlossenen Aufzählung auf. Ferner erwähnt Art. 24 Abs. 1 lit. e. im Zusammenhang mit den überwachbaren Internetzugängen "andere Zugänge zum Netz via OSI-Schicht 2" (z.B. Ethernet über FTTH-Zugang), *sämtliche Zugänge und wohl auch sämtliche Anwendungen überwacht* werden können. Auch ist in Art. 25 Abs. 5 im Zusammenhang mit der Durchführung der Überwachung die Rede von "Überwachungsmassnahmen, die nicht explizit in dieser Verordnung aufgeführt sind". Die Stossrichtung ist damit eine umfassende Überwachung des Internets. Damit wird auf Verordnungsstufe der sachliche Anwendungsbereich erweitert, was aber einer gesetzlichen Grundlage bedürfte und somit im BÜPF zu regeln wäre. Zudem ist im Rahmen der Rechtssicherheit eine abschliessende Liste zu definieren; *eine Aufzählung mit usw. ist nicht hinreichend für die Legitimation des Eingriffes in Grundrechte.*

Es kann diesbezüglich auf die Stellungnahmen von asut und ISSS verwiesen werden.

Betreffend des persönlichen Anwendungsbereiches hinsichtlich Internet ist die Begriffsdefinition „*Internet-Anbieterin*“ bei den Begriffen und Abkürzungen relevant. *Aufgrund der derzeitigen Formulierung wären Dienste innerhalb einer Closed-User-Gruppe nicht erfasst, was SWITCH und die Hochschulgemeinschaft begrüsst.*

So betreibt SWITCH einen Gigabit-Anschluss ans Internet für die Hochschulen. Aufgrund der Stiftungsrechtlichen Zweckbestimmung ist der Benutzerkreis beschränkt auf die Hochschulgemeinschaft. Die Dienste werden damit nicht an die Öffentlichkeit erbracht. Würde man nun aber die Formulierung des FMG's wählen bzw. der FDV, so wäre ein Internet-Anbieter, wer seine IP-Dienste an *Dritte* anbietet. Dies würde dann nicht nur das von SWITCH für die Schweizerische Hochschul- und Bildungslandschaft betriebene Netzwerk umfassen, sondern zum Beispiel auch *Netzwerke innerhalb von Firmenstrukturen wie beispielsweise von Holdingfirmen für ihre Tochterfirmen.* Damit würde jedes multinationale Unternehmen mit Sitz in der Schweiz unter den Anwendungsbereich des VÜPF fallen, was nicht verhältnismässig ist.

Im Zeitraum von 2002 bis 2011 gab es keine Echtzeitüberwachung bei Schweizer Hochschulen. Die Anwendung des VÜPF für SWITCH und die Schweizer Hochschulen würde bedeuten, dass dazu Investitionen in Millionenhöhe notwendig wären und ebensolche grosse Betriebskosten. Dies allein ist nicht zu beanstanden. Setzt man es aber ins Verhältnis zur Relevanz der Überwachungsmassnahmen, so fehlt die Verhältnismässigkeit.

*Aus diesem Grunde ist eine Formulierung identisch mit dem FMG bzw. FDV abzulehnen, solange kleine Einschränkung der Dienste-Erbringung an die Öffentlichkeit erfolgt.*

Darüber hinaus ist auf die Stellungnahmen von asut und ISSS zu verweisen.

#### **4. Fehlende Überlegungen zu Effizienz und Effektivität**

Der VE VÜPF unterlässt es, sich Gedanken darüber zu machen, wie bei kleinen Providern oder bei Kaskaden von Dienstleistungserbringern die Überwachung im Verhältnis der Kosten zum Nutzen erfolgen kann und inwiefern dies überhaupt effektiv zu einem brauchbaren Untersuchungsergebnis führt. So fehlen den auch Statistiken, welche das Ergebnis einer Untersuchung zum Erfolg ausweisen oder aber auch Zahlen, die belegen bei welchem Fernmeldedienstanbieter wie viele Anfragen bearbeitet wurden.

Tritt zum Beispiel eine Überwachung bei einem kleineren Anbieter oder z.B. einer Fachhochschule gar nie oder nur einmal alle zwei Jahre auf, wäre es effizienter, die Überwachung durch den Dienst ÜPF zu bewerkstelligen, indem solche Anbieter weiterhin als Hauszentrale qualifiziert werden. Sobald eine gewisse Anzahl von Überwachungen pro Jahr überschritten wird, könne der Dienst ÜPF gestützt auf eine entsprechende Bestimmung im VÜPF die Implementierungspflicht der elektronischen Direktüberwachung verfügen.

***Gesamthaft möchten wir hinsichtlich der technischen Details auf die Stellungnahme der asut und ISSS verweisen.***

**SWITCH, 26. Juli 2011**



Dokument:	Version:	Ausgabedatum:
300.03.07.01		23.07.11

CH-8836 Bannau, Postfach 72

Informatik Service Center ISC-EJPD  
 Dienst Überwachung Post- und Fernmeldeverkehr  
 zHv Herrn Patrick Schöpf  
 Bereich Recht und Controlling  
 3003 Bern

Unser Zeichen grs  
 Direktwahl 041-819 55 40  
 E-Mail [stephan.grieder@sz.ch](mailto:stephan.grieder@sz.ch)

**Anhörung: Änderung der Verordnung über die Überwachung des Post- und Fernmeldeverkehrs (VÜPF) sowie der Verordnung über die Gebühren und Entschädigungen für die Überwachung des Post- und Fernmeldeverkehrs (Gebühren-VO)**

Sehr geehrter Herr Schöpf

Über die „Konferenz der kantonalen Polizeikommandanten“ (KKPKS) bzw. die „Schweizerischen Kriminalkommission“ (SKK) habe ich Kenntnis von rubrizierter Anhörung erhalten.

Da die Thematik für sämtlichen Kriminalpolizeichefs von grösster Bedeutung ist, erlauben wir uns, seitens der VSKC fristgerecht zur Anhörung vernehmen zu lassen. Gerne nehmen wir diese Gelegenheit mit vorliegendem Schreiben wahr und nehmen wie folgt Stellung:

#### 1 Allgemeine Bemerkungen

Seitens der VSKC begrüssen wir es, unsere Ansicht im Rahmen der Anhörung einbringen zu können und danken für diese Gelegenheit.

Andererseits zeigen wir uns sehr überrascht, nachdem notorisch bekannt ist, dass viele Strafverfolgungsbehörden, darunter auch die Polizeikorps sowie die VSKC, mit der gegenwärtigen Situation im Bereich der Kommunikationsüberwachung und mit dem „Dienst Überwachung Post- und Fernmeldeverkehr“ (ÜPF) des „Informatik Service Center“ (ISC EJPD) schon seit längerer Zeit nicht mehr zufrieden sind, nicht vorgängig in die Überarbeitung der Teilrevision VÜPF sowie der Gebühren-VO mit einbezogen worden sind. Eine aktive Zusammenarbeit mit den Strafverfolgungsbehörden ins-

besondere deren Arbeitsgruppe „Kommunikationsüberwachung“ (AGKÜ) und den Fernmeldediensteanbietern (FDA) wäre dringend und zwingend notwendig gewesen.

Trotz der Überführung des ÜPF in das EJPD sind die erwarteten Synergiegewinne nicht eingetreten. Die Zusammenarbeit erweist sich nach wie vor als schwierig, wichtige Beschaffungsprojekte wie das ISS sind stark im Verzug und auch die Probleme bezüglich der Internetüberwachung zeigen deutlich auf, dass das ÜPF zur Zeit nicht in der Lage ist, den Strafverfolgungsbehörden eine zeit- und bedürfnisgerechte sowie kostengünstige Dienstleistung zukommen zu lassen.

Im Weiteren verweisen wir auch auf unsere Ausführungen im Rahmen der Vernehmlassung zur Totalrevision des BÜPF.

## 2 Allgemeine Bemerkungen zur Teilrevision VÜPF

Eine Revision des VÜPF wird seitens der Strafverfolgungsbehörden wie auch der VSKC schon seit längerer Zeit gefordert. In diesem Sinne begrüssen wir die längst überfällig gewordene Teilrevision. Da die Vorlage der Teilrevision ohne Mitarbeit der Anwender, sprich der Strafverfolgungsbehörden und ohne Mitarbeit der Belasteten, der Fernmeldediensteanbieter, erarbeitet wurde, werden in dieser mehrheitlich die Bedürfnisse des ÜPF umgesetzt. Ohne eine enge Zusammenarbeit zwischen Polizei und ÜPF in der Erarbeitung einer neuen Vorlage wird es schwierig sein, eine effiziente und zielgerichtete Strafverfolgung zu ermöglichen.

Insbesondere merken wir nachfolgende Punkte an:

- Auch wenn die Totalrevision des BÜPF sich zeitlich verzögert, ist es richtig, die dringend notwendige Teilrevision des VÜPF vorzuziehen.
- Diese leider nicht parallel verlaufenden Totalrevisionen BÜPF und Teilrevision VÜPF führt zu einigen Ungereimtheiten, insbesondere wegen der fehlenden Grundlagen, die das BÜPF zu definieren hätte. Dies zeigt sich zum Beispiel darin, dass noch nicht klar ist, welche Internetdienstleister neu unter das BÜPF fallen sollen. Das VÜPF hingegen versucht bereits, die Überwachungstypen im Bereich der Internettechnologien festzulegen. Demzufolge ist nach erfolgter Totalrevision des BÜPF zwingend eine Totalrevision des VÜPF vorzunehmen.
- Mit der Teilrevision VÜPF wird die Rechtsunsicherheit, welche in vergangener Zeit durch Entscheide der Gerichte hinsichtlich rechtsgenügender Überwachungsanordnungen gegenüber den FDA entstanden ist, beseitigt.
- Wir begrüssen es, dass das ÜPF die Kompetenz erhält, die erforderlichen technischen und administrativen Richtlinien zu erlassen. Wir gehen davon aus, dass diese in Zusammenarbeit mit den Strafverfolgungsbehörden erarbeitet werden.
- Durch den oft unklaren und unpräzisen Wortlaut der VÜPF sind dessen Artikel ohne die klärenden Erläuterungen kaum verständlich. Dies wird zu unterschiedlichen Rechtsauslegungen führen, die schliesslich durch Gerichte entschieden werden müssen. Solche Entscheidungen werden oft, wie die Vergangenheit zeigt, nicht zu Gunsten der Strafverfolgungsbehörden ausfallen.

- In der VÜPF sind grundsätzlich die Anforderungen oder die gewünschten Überwachungsresultate zu beschreiben. Wie dies technisch zu lösen ist, sollte den Richtlinien vorbehalten bleiben, welche sich am Standard des Europäischen Instituts für Telekommunikationsnormen (ETSI) zu orientieren haben.
- Art. 33 Abs. 1bis regelt, dass das Departement durch Richtlinien die technischen und administrativen Einzelheiten der einzelnen Überwachungstypen regelt. Diese Bestimmung ist ein zentrales Element der Teilrevision. Demzufolge sollte dieser Artikel ergänzt werden mit zusätzlichen Bestimmungen, wie diese Richtlinien erstellt und in der Folge laufend angepasst werden können. Insbesondere ist darauf hinzuweisen, dass dies unter Mitwirkung der Strafverfolgungsbehörden wie auch der FDA zu erfolgen hat.
- Die Struktur der VÜPF ist unübersichtlich und weist Doppelspurigkeiten auf.
- Die Terminologie stimmt nicht überein mit der StPO oder dem Fernmeldegesetz. Hier ist eine Anpassung dringend notwendig.
- Die StPO spricht generell von „Fernmeldeüberwachung“ und meint damit die Echtzeitüberwachung (Kommunikationsüberwachung), die rückwirkende Überwachung (Verkehrsdatenerhebung) oder die technischen Auskünfte (Teilnehmeridentifikation). In diesem Sinne ist zu prüfen, ob die Aufteilung in die verschiedensten Überwachungstätigkeiten auf diese drei Überwachungsgruppen reduziert werden kann.
- Für die Kommunikationsüberwachung ist nicht relevant, welchem Fernmeldeangebot sich die zu überwachende Kommunikation bedient. In diesem Sinne richtet sich die Anordnung zur Fernmeldeüberwachung generell an alle Fernmeldeangebote und ist auch so zu definieren. Den FDA soll keine Möglichkeit gegeben werden, zu behaupten, eine bestimmte Fernmeldekommunikationsform sei durch die Anordnung nicht erfasst.

### 3 Besondere Bemerkungen zum VÜPF

#### 3.1 Zu Art. 1

Abs. 2 ist mit lit. g wie folgt zu ergänzen (kursiv): *„die auswertenden Behörden“*.

In der Praxis sind es nebst den FDA die auswertenden Behörden, sprich die Polizeikorps, die mit dem ÜPF in enger Zusammenarbeit stehen. In vorliegender Fassung müssten sämtliche Anordnungen, die diese Zusammenarbeit regeln, durch den anordnenden Staatsanwalt verfügt werden. Dies ist ein unnötiger administrativer Mehraufwand. In diesem Sinne sollten die Polizeikorps zum Beispiel selbst die Möglichkeit erhalten, dem ÜPF mitzuteilen, welche Personen für die Überwachungsmassnahme frei- oder aufzuschalten sind.

#### 3.2 Zu Art. 2

Es sind zwingend die bestehenden Definitionen der Fernmeldegesetzgebung zu übernehmen.

### 3.3 Zu Art. 3 Abs. 3

Der Artikel ist mit einem neuen Abs. 3 wie folgt zu ergänzen (kursiv): *„Der Dienst stellt den zweckmässigen und raschen Austausch der Daten aus der Fernmeldeüberwachung zwischen den FDA und der auswertenden Behörde sicher. Er unterstützt die Beteiligten in ihren Tätigkeiten.“*

Die Funktion des ÜPF ist auch als Dienstleister zu Gunsten der an der Fernmeldeüberwachung Beteiligter zu verstehen. Seine primäre Aufgabe besteht darin, den Datentransfer zwischen den FDA und den auswertenden Behörden sicherzustellen. Ein Geschäftsreglement, welches die Zusammenarbeit zwischen dem ÜPF, den FDA und den Strafverfolgungsbehörden regelt, wäre wünschenswert.

### 3.4 Zu Art. 4

Lit. a ist wie folgt zu ergänzen (kursiv): *„... der Behörden, die zur Anordnung und Auswertung einer ...“*

Siehe dazu unsere Bemerkungen zu Art. 1 in Punkt 3.1.

### 3.5 Zu Art. 5

Artikel 5 sollte durch einen zusätzlichen Art. 5<sup>bis</sup> ergänzt werden (kursiv):

*Art. 5bis Elektronische Vorerfassung*

*Der Dienst stellt die elektronische Vorerfassung im Überwachungssystem durch die auswertende Behörde sicher.*

Durch die elektronische Vorerfassung der Daten durch die auswertende Behörde könnte Zeit eingespart, fehlerhafte Übermittlungen und Erfassungen vermieden, eine rechtlich zulässige elektronische Schnittstelle geschaffen sowie eine Nachvollziehbarkeit gegeben werden.

### 3.6 Zu Art. 7

Abs. 1 ist wie folgt zu ergänzen (kursiv): *„Die Behörden, die Überwachungen anordnen, auswerten oder genehmigen ...“*

Siehe dazu unsere Bemerkungen zu Art. 1 in Punkt 3.1.

### 3.7 Zu Art. 8

#### 3.7.1 Zu Abs. 1

Abs. 1 ist wie folgt zu ergänzen (kursiv): *„... errichtet und betreibt ein auf die Bedürfnisse der Strafverfolgungsbehörden ausgerichtetes Verarbeitungssystem ...“*

Die Kommunikationsüberwachung hat in erster Linie einer effizienten und zielgerichteten Strafverfolgung zu dienen.

### 3.7.2 Zu Abs. 2

Lit. a ist wie folgt zu ergänzen (kursiv): „ ... der Überwachung des Fernmeldeverkehrs *gemäss den Richtlinien entgegenzunehmen ...* .“

Damit wird einerseits sichergestellt, dass die FDA die erhobenen Daten ausschliesslich in dem durch die technischen und administrativen Richtlinien festgelegten Formaten zu liefern haben. Andererseits erfordert die beschleunigte technologische Entwicklung eine rasche und flexible Anpassung der Vorgaben an die Datenbereitstellungsformate. Mit der Anpassung der Richtlinien kann eine solche noch nicht voraussehbare Entwicklung rasch aufgefangen werden, ohne dass die VÜPF jedes Mal angepasst werden müsste.

Lit. b ist wie folgt zu ergänzen (kursiv): „ ...bereitstellen, *diese mittels eines online-Abrufverfahrens zugänglich zu machen oder elektronisch zu übermitteln.*“

Die vorgeschlagene Ergänzung generiert einen Effizienzgewinn, weil damit die seit langem geforderte Schnittstelle mit dem System JANUS ermöglicht wird. Im JANUS werden schweizweit unter anderem Fernmeldeüberwachungsdaten ausgewertet, bewertet und für das Verfahren bereitgestellt.

### 3.8 Zu Art. 9

Abs 2 ist wie folgt zu ergänzen (kursiv): „ ...den Dienst verantwortlich. *Der technische Übergabepunkt ist so nahe wie möglich beim Verarbeitungszentrum des Dienstes.*“

Es ist unbedingt eine günstige Definition des örtlichen Übergabepunktes anzustreben, um zu verhindern, dass mit einem weiter entfernten Übergabepunkt Mehrkosten für die Strafverfolgungsbehörden entstehen. Die FDA haben die Daten möglichst nahe zu liefern und nicht der Dienst diese weitentfernt abzuholen.

### 3.9 Zu Art. 10

#### 3.9.1 Zu Abs. 1

Abs. 1 ist wie folgt anzupassen (kursiv): „*Der Dienst vernichtet die Daten gestützt auf einen Vernichtungsauftrag der anordnenden Behörde. Bis zu diesem Zeitpunkt bewahrt er die Daten sicher auf.*“

Bis zu dem Zeitpunkt, an welchem die Daten gesichert und justiziabel in die Akten des Strafverfahrens überführt werden konnten, sind diese durch den Dienst sicher zu verwahren. Damit wird gleichzeitig die Gefahr eines Verlusts von Daten minimiert und die Aufbewahrung an einem einzigen Ort ermöglicht.

#### 3.9.2 Zu Abs. 1

Abs. 2 ist wie folgt anzupassen (kursiv): „ ... *Geschäftskontrolle ein Jahr nach der Vernichtung der Daten gemäss Abs. 1.*“

Die Geschäftskontrolle hat während mindestens noch einem Jahr Auskunft über die Vernichtung der Daten geben zu können. Mit der Anpassung von Abs. 1 ist auch Abs. 2 zwingend neu zu regeln.

### 3.10 Zu Art. 24

Die in lit. b Ziff. 2, lit. e Ziff. 2 und lit. h Ziff. 2 auffindbare Formulierung „gemäss SMTP-Protokoll“ ist zu streichen.

Bereits heute existieren andere Formen eines Protokolls und zukünftig dürfte es noch Weitere geben. Demzufolge ist die Art des Protokolls in den Richtlinien zu regeln.

#### 3.10.1 Zu den Abschnitten 4. - 6.

Die Abschnitte 4. - 6. sind nochmals grundsätzlich zu überarbeiten und zu straffen. Insbesondere ist nachfolgenden Bemerkungen Aufmerksamkeit zu schenken:

- Die Bestellung einer Fernmeldeüberwachung oder die Auf- und Abschaltung einer Überwachung ist nur einmal zu erklären, unabhängig davon ob es sich um eine Telefon- oder Internetüberwachung handelt. Die Strafverfolgungsbehörde bestellt eine Fernmeldeüberwachung nämlich auf eine bestimmte Person und nicht auf das Kommunikationsmittel. Die Adressierungselemente helfen nur, den entsprechenden Anschluss zu identifizieren. Die Strafverfolgungsbehörde selbst wünscht grundsätzlich eine Echtzeitüberwachung des Fernmeldeverkehrs, die Einholung der Verkehrsdaten oder technische Auskünfte.
- Wird eine Mobilfunküberwachung angefordert, so werden seitens der Strafverfolgungsbehörden alle Fernmeldedaten, die über dieses Mobilfunkgerät empfangen oder gesendet wurden, erwartet und zwar gemäss den technischen Richtlinien der ETSI. Selbst Daten über einen versuchten Verbindungsaufbau sind zu liefern.
- Gleiches gilt auch für den Internetverkehr.
- Bei der Echtzeitüberwachung unterscheidet die Strafverfolgungsbehörde zwischen der Hauptkategorie Festnetz und Mobilfunk. Telefone, IP Daten, Kopfschaltungen usw. sind darin eingeschlossen und gelten als eine Massnahme.
- Bei den Verkehrsdaten werden seitens der Strafverfolgungsbehörden die Verkehrsdaten der einzelnen Überwachungsservices gemäss der durch die ETSI erarbeiteten Richtlinien (Data Retention) erwartet.
- Technische oder administrative Auskünfte müssen seitens der Strafverfolgungsbehörden über das automatisierte und elektronische Auskunftssystem (CCIS) bezüglich aller Adressierungselemente oder Personen von allen FDA rascher und rund um die Uhr abgefragt werden können.
- Eine umfassende Umschreibung der drei Hauptkategorien - Echtzeitüberwachung, Verkehrsdatenerhebung oder technische administrative Auskünfte - würde genügen.
- In der VÜPF sind ausschliesslich die Grundverpflichtungen der FDA zu definieren. Eine Aufnahme der Überwachungstypen ist auch mit Blick auf die definierte Leistungspflicht der FDA in der VÜPF nicht notwendig. Diese sind in der Richtlinie

ausführlich zu umschreiben. Damit ist die VÜPF lediglich dahingehend anzupassen, als dass ein neuer Artikel darauf hinweist: „Als Überwachungstypen im Sinne von Art. 270 ff. StPO gelten namentlich die Überwachung des Fernmeldeverkehrs im Festnetz und Mobilfunk.“

#### 4 Besondere Bemerkungen zur Gebühren-VO

Die mit der Teilrevision der Gebühren-VO einhergehende massive Erhöhung der Gebühren ist gänzlich nicht tragbar. Sie ist für die VSKC inakzeptabel, nicht nachvollziehbar und letztlich auch nicht begründet. Wenn wir nicht wollen, dass die Strafverfolgungsbehörden auf Grund hoher Kosten auf notwendige Überwachungsmaßnahmen verzichten und damit ein erfolgreiches Strafverfahren allfällig verhindert wird, hat hier der Gesetzgeber und schliesslich auch die Politik massiv Gegensteuer zu geben.

Das ÜPF begründet die hohen Gebühren immer wieder mit seinem niedrigen Kostendeckungsgrad. Es ist störend, dass offensichtlich seitens des ÜPF nun versucht wird, seinen ungünstigen Kostendeckungsgrad zum Nachteil der Strafverfolgungsbehörden zu optimieren. Störend auch deswegen, weil trotz Bemühungen der Strafverfolgungsbehörden das ÜPF sich bislang nicht bereit zeigte, die Hauptleistungsbezügler in eine sachliche und enge Diskussion miteinzubeziehen.

Insbesondere merken wir nachfolgende Punkte an:

- Ungeachtet der Erklärungen durch das ÜPF ist die Gebühren-VO mit den darin aufgeführten Kosten mit allen Mitteln zu bekämpfen. In der Folge einige Rechenbeispiele dazu:
  - Eine einfache Mobilfunküberwachung kostete heute rund CHF 5'000.--. Neu werden Kosten von CHF 8'570.-- generiert. Diese setzen sich zusammen aus einer Schaltung Telefonie (CS 1-3) von CHF 2'410.-- und einer Schaltung Mobil IP (PS 1) von CHF 6'160.--.
  - Handelt es sich um ein ausländisches Adressierungselement oder will man zusätzlich die IMEI-Nummer aufschalten lassen, so ist man gezwungen, diese Überwachung bei allen FDA schalten zu lassen und damit verdreifachen sich die Kosten auf unfassbare CHF 25'710.--.
  - Obwohl der Dienst schliesslich bei einer IMEI-Schaltung nur eine Leitung aufschaltet, verrechnet er das Dreifache an Gebühren.
- Die Berechnung des Speicherbedarfs für eine Mobilfunkinternetüberwachung aufgrund der Daten einer Festnetzüberwachung ist gänzlich überrissen. Es ist nicht nachvollziehbar, warum bei einer Limite einer durchschnittlichen und gängigen Flat Rate von monatlich 100 MByte plötzlich mit einem 200 mal höheren Wert von 200GByte einer Festnetzüberwachung gerechnet wird.
- Die Überwachungstypen PS2, PS3 und PS 4 sind in den ETSI Standards nicht vorgesehen. Da im Internet technisch nicht zwischen Nutz- und Verkehrsdaten unterschieden werden kann und hier auch nicht eine schweizspezifische und damit kostenintensive Anpassung der Überwachungssysteme der FDA gefordert werden soll, ist auf diese Unterscheidung zu verzichten.

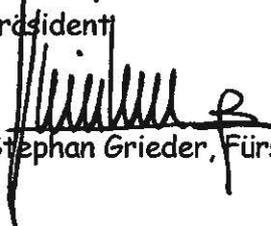
- Für die Abklärungen einer statischen wie einer dynamischen IP Adresse setzen die FDA die gleichen Systeme oder Geräte ein. Es ist nicht nachvollziehbar, warum die Auskunft betreffend einer statischen IP Adresse nur CHF 10.— kostet, hingegen diejenige der dynamische IP Adresse CHF 250.—. Die Auskunft sollte generell nur mit CHF 10.— abgegolten werden.
- Eine im Auftrag der KKJPD und des UVEK im Jahr 2006 durchgeführte Prozess- und Kostenüberprüfung durch die externe Firma „TC Team Consult“ zeigte schon damals auf, dass dem FDA für die Schaltung einer Echtzeitüberwachung einer Rufnummer Kosten von maximal CHF 150.— entstehen. Verrechnet werden aber gemäss geltender Gebühren-VO CHF 1'330.— für den FDA und zusätzliche CHF 2'410.— für den Dienst ÜPF. Alleine dieses Beispiel zeigt auf, dass die Gebühren im Bereich der Kommunikationsüberwachung schon längst massiv gesenkt und nicht wie in der Teilrevision vorgeschlagen, erhöht werden müssten.

Für Ihre Kenntnisnahme und wohlwollende Prüfung unserer Anmerkungen danke ich Ihnen im Voraus bestens.

Ich grüsse Sie freundlich

**Vereinigung der Schweizerischen  
Kriminalpolizeichefs**

Präsident

  
Stephan Grieder, Fürsprecher

z K an

- Ausschuss