



Wesentliche Inhalte der fünf Ausführungsverordnungen zum BÜPF

Stand:

10. April 2018

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

Die **VÜPF** führt die durch das neue BÜPF vorgesehenen Rechte und Pflichten näher aus. Neuerungen sind insbesondere dort zwingend angezeigt, wo der technische Fortschritt dazu geführt hat, dass die geltenden Normen für eine sinnvolle Strafverfolgung unzulänglich sind. Ziel ist es, die einzelnen Überwachungs- und Auskunftstypen so aufzubauen, dass die Überwachung auch bei den mit dem technischen Fortschritt zukünftig aufkommenden Diensten ausgeführt werden kann. Zudem trägt die Verordnung den im Vorfeld und im Rahmen der Totalrevision des Bundesgesetzes geäusserten Wunsch nach mehr Rechtssicherheit Rechnung, indem die einzelnen Rechte und Pflichten sehr detailliert beschrieben werden. So soll in der Verordnung zum Beispiel nicht mehr lediglich zwischen Echtzeit- und rückwirkenden Überwachungstypen unterschieden werden. Die Verordnung ist so aufgebaut, dass es für jeden angebotenen Dienst eigenständige Bestimmungen gibt, welche jeweils - soweit zutreffend - dessen Überwachung in Echtzeit sowie rückwirkend beschreiben.

Durch die hohe Regelungsdichte wird nebst der erwünschten Rechtssicherheit das Ziel verfolgt, im Bereich des Fernmeldeverkehrs eine **höchstmögliche Standardisierung** bei den Auskunfts- und Überwachungstypen zu erreichen, um damit automatisierte Abläufe zu begünstigen.

Des Weiteren differenziert die vorliegende Verordnung im Gegensatz zur bisher geltenden nicht mehr zwischen leitungsvermittelten (**CS**) und paketvermittelten (**PS**) Fernmeldediensten, da dies aufgrund des Technologiewechsels nicht mehr zeitgemäss ist. Namentlich wird vermehrt über das Internet telefoniert. So stellt beispielsweise die Swisscom im Rahmen des Projekts "All IP" ihr gesamtes Fixnetz bis Ende 2017 auf IP-Telefonie um. Neu werden die einzelnen Überwachungstypen in **Überwachungen von Netzzugangsdiensten** und **Überwachungen von Anwendungen** aufgeteilt.

Die Verordnung setzt auch die gesetzliche Vorgabe um, **Fernmeldediensteanbieterinnen (FDA)** von der aktiven Pflicht zur Durchführung von Überwachungen auszunehmen, wenn diese Dienstleistungen von geringer wirtschaftlicher Bedeutung oder im Bereich von Bildung und Forschung anbieten (Art. 51 VÜPF). Nach der Vorlage ist eine Dienstleistung von geringer wirtschaftlicher Bedeutung, wenn eine FDA in den letzten 12 Monaten zu weniger als 10 verschiedenen Zielen Überwachungsaufträge auszuführen hatte oder wenn ihr Jahresumsatz mit Fernmelde- und abgeleiteten Kommunikationsdiensten in den letzten zwei aufeinander folgenden Geschäftsjahren in der Schweiz unter 100 Millionen Franken lag (Art. 51). Umgekehrt gelten die Dienstleistungen von **Anbieterinnen abgeleiteter Kommunikationsdienste** dann als solche von grosser wirtschaftlicher Bedeutung oder für eine grosse Benutzerschaft, wenn sie in den letzten 12 Monaten zu mehr als 100 verschiedenen Teilnehmenden Auskunftsgesuche (Art. 22) beziehungsweise mehr als 10 Überwachungsaufträge (Art. 52) auszuführen hatten oder ihr Jahresumsatz in zwei aufeinander folgenden Geschäftsjahren in der Schweiz 100 Millionen Franken überschritten

hat. Dabei hat ein grosser Teil ihrer Geschäftstätigkeit im Anbieten abgeleiteter Kommunikationsdienste zu bestehen und die angebotenen Dienste müssen mindestens von 5000 Personen benutzt worden sein.

Die Werte sind hoch angesetzt, deshalb werden nur wenige Anbieterinnen abgeleiteter Kommunikationsdienste Auskünfte automatisch zu beantworten oder eine Überwachung aktiv auszuführen haben. Viele kleinere FDA, die bisher diese Pflicht hatten - rund 600 Unternehmen, werden diese nun nicht mehr haben. **Mit Inkrafttreten des neuen Gesetzes werden voraussichtlich nur noch ein paar Dutzend FDA und Anbieterinnen abgeleiteter Kommunikationsdienste in die Pflicht genommen.** Die meisten FDA und Anbieterinnen abgeleiteter Kommunikationsdienste werden lediglich eine allfällige Überwachung durch den Dienst ÜPF zu dulden haben; das heisst, sie haben nur den Zugang zu ihren Anlagen zu gewähren, die für die Überwachung notwendigen Auskünfte zu erteilen und die ihnen zur Verfügung stehenden Randdaten des Fernmeldeverkehrs zu liefern. Damit wird sichergestellt, dass keine Überwachungslücken entstehen. Die kleineren FDA werden damit gegenüber dem geltenden Recht entlastet.

Neu kann auch die **Qualität** der übermittelten Auskunfts- und Überwachungsdaten vom Dienst Überwachung Post- und Fernmeldeverkehr (Dienst ÜPF) überprüft werden (Art. 29 VÜPF), damit der reibungslose Ablauf der Überwachungen nicht beeinträchtigt wird. Dabei ist zu betonen, dass die Strafverfolgungsbehörden ebenfalls Qualitätssicherungs-massnahmen treffen müssen. Die Verordnung legt fest, wann die erforderliche Qualität gewahrt ist und wer diese sicherzustellen hat. Der Dienst ÜPF nimmt dabei die Funktion einer Aufsichtsbehörde wahr und kann bei Nichtbeachtung der gesetzlichen Bestimmungen, beispielsweise in Bezug auf die Qualität, die betreffenden Anbieterinnen verwaltungs- strafrechtlich sanktionieren (Art. 39 BÜPF) oder andere Massnahmen ergreifen (Art. 41 BÜPF).

Um die ordnungsgemässe Ausführung der angeordneten Auskünfte und Überwachungen des Fernmeldeverkehrs sicherzustellen, wird des Weiteren die vom Dienst ÜPF bereits ausgeübte Überprüfung der **Auskunfts- und Überwachungsbereitschaft** rechtlich verankert (Art. 31–34 BÜPF, Art. 31-34 VÜPF). Dabei kann vor allem überprüft werden, ob die nicht bloss duldungspflichtigen Anbieterinnen in der Lage sind, nach dem anwendbaren Recht Auskünfte zu erteilen und die betreffenden Dienste zu überwachen.

2 Verordnung über die Gebühren und Entschädigungen für die Überwachung des Post- und Fernmeldeverkehrs (GebV-ÜPF)

Das Prinzip der **Gebührenerhebung** und **Entschädigung** wird in der neuen GebV-ÜPF beibehalten. So haben die Strafbehörden für die bezogenen Dienstleistungen weiterhin Gebühren zu entrichten und die Mitwirkungspflichtigen werden durch den Dienst ÜPF entsprechend entschädigt.

Die Verordnung berücksichtigt sowohl die Investitionen im Zusammenhang mit dem **Programm FMÜ**¹ wie auch die Kosten, die sich aus den mit dem neuen BÜPF hinzukommenden Aufgaben des Dienstes ÜPF ergeben. Die Gesamtinvestitionen für das Programm FMÜ betragen 112 Millionen Franken, wovon rund 83 Millionen Franken für das Verarbeitungssystem des Dienstes ÜPF vorgesehen sind. Eine Kostenanalyse aus dem Jahr 2016 ergab, dass das Defizit des Dienstes ÜPF rund 14,9 Millionen Franken beträgt und der Kostendeckungsgrad des Dienstes ÜPF bei 46 % liegt. Angesichts des **tiefen**

¹ Ausbau und Betrieb des Verarbeitungssystems zur Fernmeldeüberwachung sowie der polizeilichen Informationssysteme des Bundes (BBI 2014 6711; BBI 2015 3033; <https://www.li.admin.ch/de/themen/programm-fmu>)

Kostendeckungsgrades und unter Berücksichtigung des Kostendeckungs- und Äquivalenzprinzips ist somit eine **Gebührenerhöhung** unausweichlich.

Zudem wurde mit dem Programm FMÜ (vgl. oben) und dem totalrevidierten BÜPF beschlossen, die Leistungen des Bundes durch zusätzliche Investitionen auszubauen. Dies verursacht bis im Jahr 2021 pro Jahr ungefähr 25 Millionen Franken **zusätzliche Kosten** (Abschreibungen, Betriebskosten des Verarbeitungssystems, zusätzliche Personalkosten gemäss neues BÜPF). Die Verordnung ist so aufgebaut, dass die Strafverfolgungsbehörden der Kantone und der Bundesverwaltung sowie der Nachrichtendienst des Bundes (NDB) einen wesentlichen Anteil der Kosten tragen. Die Gebühren werden mit der neuen Verordnung nach Vornahme der Senkungen nach der Vernehmlassung um etwa 70-80 Prozent erhöht. Je nach Entwicklung des Kostendeckungsgrades wird die Gebührenverordnung dann voraussichtlich für die weiteren Erhöhungen schrittweise – jährlich oder alle zwei Jahre – revidiert. Hier fliessen dann auch die Erkenntnisse aus der in der Vernehmlassung von den Kantonen verlangten Arbeitsgruppe ein.

Die Gebühren für die Leistungen des Dienstes ÜPF sind neu so aufgebaut, dass diese unter anderem von der konkreten Dauer der Überwachung abhängen. Beispielsweise bedeuten länger dauernde Überwachungen eine längere Inanspruchnahme des teureren Speicherplatzes auf der produktiven Umgebung des Verarbeitungssystems oder auch des Beratungs- und Unterstützungsteams des Dienstes ÜPF (Berater und Incident Management), was entsprechend mit höheren Kosten verbunden ist, weshalb für die Verlängerung einer Echtzeitüberwachung eine Gebühr erhoben wird (Art. 10 GebV-ÜPF). Die bisherige Gebührenverordnung ermöglicht dem Dienst ÜPF zwar, Gebühren für Dienstleistungen zu erheben, für die keine Pauschale gilt, hält aber gleichzeitig fest, dass als Dienstleistungen einzig Überwachungsmassnahmen und Auskünfte gelten. Die vorliegende Verordnung begrenzt den Begriff Dienstleistung nicht mehr nur auf Auskünfte und Überwachungsmassnahmen, sondern lässt auch andere Dienstleistungen des Dienstes ÜPF als gebührenverursachenden Aufwand zu, womit beispielsweise Schulungen in Rechnung gestellt werden könnten.

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

Zur Erfüllung seiner Aufgaben betreibt der Dienst ÜPF ein Verarbeitungssystem zur Bearbeitung der Auskünfte, zur Verarbeitung der Überwachungen des Fernmeldeverkehrs und zur Geschäfts- und Auftragsverwaltung. Die gesetzliche Grundlage des Verarbeitungssystems des Dienstes ÜPF sind die Artikel 6-14 BÜPF. So sind unter anderem der Zweck, der Zugriff, das Akteneinsichts- und Auskunftsrecht und die Schnittstellen geregelt. Die ausführlichen Regelungen werden in einer neuen Verordnung verankert, damit die VÜPF aus Gründen der Lesbarkeit entlastet und dem Gebot der Transparenz nachgekommen werden kann.

Die aufgrund des totalrevidierten BÜPF neu geschaffenen gesetzlichen Grundlagen erfordern zusätzliche Funktionen (wie Langzeitdatenaufbewahrung und Schulungsinfrastruktur). Zudem automatisiert das neue Verarbeitungssystem möglichst viele Abläufe und ermöglicht damit eine hohe Durchgängigkeit bei der Verarbeitung der Auskunft- und Überwachungsdaten mit möglichst wenigen Medienbrüchen.

Die Verordnung ist so aufgebaut, dass neben den allgemeinen und Schlussbestimmungen Abschnitte zu den Daten und zur Datenverarbeitung, zum Datenschutz und Datensicherheit sowie zum Zugriff auf Überwachungsdaten im Abrufverfahren, Vernichtung und Archivierung der Daten im Verarbeitungssystem bestehen. Zudem werden in einem Anhang zur

Verordnung die verschiedenen Zugriffsberechtigungen auf das Verarbeitungssystem pro Personengruppe geregelt.

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

Um die reibungslose Durchführung der Überwachungen und die ständige Weiterentwicklung im Bereich des Post- und Fernmeldeverkehrs zu fördern, wurde bereits im Jahr 2008 ein beratendes Organ eingesetzt, das sich aus Vertretern der Mitwirkungspflichtigen, der Strafverfolgungsbehörden und dem Dienst ÜPF zusammensetzt; neues Mitglied ist der NDB. Das Memorandum of Understanding (MoU), das von den bisherigen Akteuren unterzeichnet wurde, bildete vorerst die Grundlage für das beratende Organ. Nun soll dieses in einer Verordnung des EJPD (VBO-ÜPF) geregelt werden.

Das beratende Organ besteht aus dem bisherigen Lenkungsgremium, dem Ausschuss und dem Architekturboard. Das EJPD kann das beratende Organ beiziehen, um die Zusammenarbeit zwischen Bund und Kantonen im Bereich der strafprozessualen Überwachung des Post- und Fernmeldeverkehrs zu fördern oder bei Bedarf von diesem Empfehlungen einholen. Das EJPD ist jedoch nicht an die Empfehlungen des Organs gebunden.

Die Verordnung ist so aufgebaut, dass neben allgemeinen und Schlussbestimmungen Regelungen zum Lenkungsgremium, dem Ausschuss und Architekturboard vorgesehen sind, welche deren Zusammensetzung und Aufgaben regeln.

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

Neu sollen die organisatorischen, administrativen und technischen Einzelheiten, mit denen die ordnungsgemässe, möglichst kostengünstige Ausführung der üblichen zulässigen Auskunfts- und Überwachungstypen sichergestellt werden, nicht mehr wie bisher in Richtlinien des Dienstes ÜPF, sondern in Verordnungsbestimmungen des EJPD - VD-ÜPF - geregelt werden. Dadurch wird dem Bestimmtheitsgebot noch besser Rechnung getragen und die Regelungen auf eine höhere Normstufe angehoben.

Die Verordnung ist so aufgebaut, dass neben den allgemeinen Bestimmungen zu Post- und Fernmeldeverkehr Abschnitte zur Überwachung des Postverkehrs sowie zu den Auskünften und der Überwachung des Fernmeldeverkehrs, der Auskunfts- und Überwachungsbereitschaft sowie den technischen Vorschriften vorgesehen sind. Die technischen Einzelheiten für die Übergabeschnittstellen sowie die technischen und administrativen Vorschriften für die Ausleitungsnetze sind in zwei Anhängen zur VD-ÜPF geregelt.

Die Departementsverordnung wird entsprechend dem PubIG² in den Amtssprachen Deutsch, Französisch und Italienisch veröffentlicht. Hingegen werden die Anhänge aufgrund ihres besonderen Charakters in der amtliche Sammlung (AS) nicht veröffentlicht (Art. 5 PubIG). Die für die Anbieterinnen relevanten Details zu den technischen Vorschriften wurden wie die bisherigen Richtlinien einzig in englischer Sprache verfasst. Dies deshalb, weil einerseits die Standards des Europäischen Instituts für Telekommunikationsnormen (ETSI) bereits in englischer Sprache verfasst sind und andererseits, weil im Bereich der

² Publikationsgesetz vom 18.06.2004 (PubIG; SR 170.512)

Telekommunikationstechnik Englisch die Fachsprache bildet (Art. 14 Abs. 2 PubIG i.V.m. Art. 33 Abs. 1 PubIV³).

³ Verordnung vom 7.10.2015 über die Sammlungen des Bundesrechts und das Bundesblatt (**Publikationsverordnung; PubIV**; SR 170.512.1)