



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Eidgenössisches Justiz- und Polizeidepartement EJPD
Dienst Überwachung Post- und Fernmeldeverkehr ÜPF

Jahresbericht Dienst ÜPF 2018

■ Mobilfunknetze werden mit Abstand am meisten überwacht. Überwacht werden nicht nur die Inhalte der Kommunikation. Auch Verkehrs- und Verbindungsdaten, sogenannte Randdaten, die bei der Telekommunikation automatisch anfallen, sind für die Strafverfolgung von Bedeutung: Wer hat mit wem telefoniert? Wer hat wem eine SMS oder E-Mail geschickt? Die Auswertung solcher Daten können beispielsweise Aufschluss über Beziehungsnetze in Fällen von Menschen- oder Drogenhandel geben. Weil sich jedes Mobiltelefon automatisch bei der nächstgelegenen Funkzelle einloggt, kann die mobile Kommunikation auch Daten über den Standort einer Person liefern.

 www.li.admin.ch/de/stats



01 EINLEITUNG

- 5 Der unheimliche Weg in die Heimlichkeit
- 6–7 Jahresrückblick – Best of 2018

02 DIENST ÜPF

- 9–10 Der Dienst ÜPF
- 11–15 4 Bereiche
- 16–17 Special Case

03 ÜBERWACHUNGSPROZESS

- 19 Die strafprozessuale Überwachung
- 20 Beteiligte Rollen
- 21 Überwachungsprozess
- 22–23 Überwachungsmassnahmen 2018 in Zahlen
- 24–25 Definition und Anzahl Überwachungsmassnahmen

04 NOTSUCHE

- 27–30 Die Notsuche

05 GESETZ

- 32–33 Neue gesetzliche Grundlage

06 TECHNOLOGIEN UND SYSTEME

- 35 Technologien und Systeme
- 36–38 Worum geht es beim Programm Fernmeldeüberwachung?

07 ZAHLEN UND FAKTEN

- 40–41 Zahlen und Fakten

08 AUSBLICK

- 43–44 Das Jahr 2019

Der unheimliche Weg in die Heimlichkeit

Kennen Sie das? Sie hören ein Wort und augenblicklich schweifen Ihnen unzählige Bilder und Gedanken durch den Kopf. Nehmen wir den Begriff «Zwangsmassnahmen». Blitzartig denken wir an Durchsuchungen, Beschlagnahmen oder Untersuchungshaft. Ein Unbehagen – vielleicht auch eine Neugierde – breitet sich aus. Der Film, welcher in unserem Kopf abläuft, gleicht einem Krimi. Solche Eingebungen, solche Kopfkinos, sind ganz natürlich.

Im Zusammenhang mit dem Dienst Überwachung Post- und Fernmeldeverkehr (kurz: Dienst ÜPF) wird das Kopfkino hingegen selten bedient. Denn die abstrakten Begriffe, mit denen wir tagtäglich jonglieren, lösen bei den meisten vor allem eines aus: Ein grosses Fragezeichen. Oder was sagt Ihnen «Echtzeitüberwachung», «Incidents», «Randdaten» oder «Special Case»? Wohl herzlich wenig. Das hat einen guten Grund: Der Dienst ÜPF arbeitet in einer abstrakten Welt. Auf Anordnung der Strafbehörden realisieren wir Überwachungen des Post- und Fernmeldeverkehrs. Diese so genannten «geheimen Überwachungs-massnahmen» laufen, wie der Name bereits sagt, im Geheimen ab. Die betroffenen Personen bemerken nicht, dass ihr Handy, Internetanschluss oder Mailkonto überwacht wird.

Zum Einsatz kommen die Massnahmen oft bei grossen und komplexen Strafverfahren und sind heute kaum mehr wegzudenken. Sie dienen unter anderem dazu, verdächtige Personen auf frischer Tat zu ertappen, wenn sie quasi «vor den Ohren» der Strafbehörden deliktisch tätig werden. Auch im Nachhinein können sie wichtige Hinweise auf Schuld oder Unschuld geben.

Geheime Überwachungen beschränken sich auf schwere Straftaten. Dies, weil sie einen erheblichen Eingriff in die Persönlichkeitsrechte der Betroffenen bedeuten. Damit der Eingriff verhältnismässig bleibt, dürfen Überwachungen nur bei bestimmten, gravierenden Delikten oder etwa bei der Suche nach vermissten Personen oder entflohenen Häftlingen zum Einsatz kommen. Die Anordnungs-kompetenz liegt insbesondere in den Händen der Staatsanwaltschaft und des Nachrichtendienstes des Bundes.

Mit diesem ersten Jahresbericht würden wir gerne Ihr Kopfkino erweitern. Denn wir sind überzeugt: Hinter abstrakten Begriffen verbergen sich die spannendsten Filme!

Jahresrückblick – Best of 2018

Die Welt schreibt E-Mails, kommuniziert mit Apps, surft in öffentlichen Netzwerken und bezahlt online bestellte Kleider mit der Kreditkarte. Keine Frage: Wir bewegen uns immer mehr hin zu einer digitalen Gesellschaft.

Dieser Wandel stellt neue Anforderungen an die Sicherheit und betrifft den Kern unserer Arbeit. Denn mit dem Abhören von Telefonverbindungen allein ist es bei Weitem nicht getan. Kriminelle wissen bestens über technische Hilfsmittel Bescheid und nutzen die digitalen Schlupflöcher.

Mit der Umsetzung des revidierten Bundesgesetzes «Überwachung des Post- und Fernmeldeverkehrs» (kurz: BÜPF) im Jahr 2018, konnten die nötigen Rahmenbedingungen geschaffen werden, um die Überwachung des Fernmeldeverkehrs auf moderne Kommunikationsmittel hin auszurichten. Für uns sicher der Meilenstein von 2018.

In unserem Jahresbericht wollen wir Ihnen aber noch mehr präsentieren: Wir möchten Ihnen einen Blick hinter die «Kulissen» ermöglichen: Mit welchen Themen beschäftigt sich der Dienst ÜPF tagtäglich? Wie ist er aufgebaut, welche Aufgaben und Herausforderungen hat er zu bewältigen und was bedeutet «strafprozessuale Überwachung des Fernmeldeverkehrs» überhaupt?

Am Beispiel eines Einsatzes des Teams «Providermanagement» erfahren Sie, weshalb die Vorbereitung auf unerwartete technologische Herausforderungen sowie Teamarbeit, für den Erfolg einer Überwachung entscheidend sein können.

Wussten Sie, dass die Massnahmen der Fernmeldeüberwachung in spezifischen Fällen auch ausserhalb von Strafverfahren angewendet werden können? Die Rede ist von sogenannten Notsuchen und Fahndungen. Dabei wird die Technologie genutzt, um bei der Suche nach vermissten Personen, wie beispielsweise verunfallte Wanderer oder verschwundene Kinder zu helfen oder nach entflohenen Häftlingen zu fahnden. Jährlich gehen in der Schweiz rund 5'000 Vermisstenmeldungen ein, das sind knapp 14 pro Tag!

Was tun, wenn ein 10-jähriger Junge plötzlich nicht mehr auftaucht? Wie die Polizei bei solchen Suchen vorgeht, schildert die Kantonspolizei Zürich anhand eines Beispiels. Im Interview mit dem Brandtour-Offizier erfahren Sie, wann er in solchen Fällen beigezogen wird und wie entschieden wird, wann ein Personenspürhund, Helikopter oder sogar eine Notsuche zum Einsatz kommen.

Wir wollen auch brisante Themen aufgreifen. Beispielsweise die seit Bestehen des Dienstes anhaltende Diskussion um die zu erhebenden Gebühren und der damit zusammenhängenden Frage zur Finanzierung des Dienstes ÜPF. Eine Debatte, die während den vergangenen Monaten in den zuständigen Gremien als auch in der dafür eingesetzten Arbeitsgruppe intensiv und konstruktiv geführt wurde.

Abschliessend möchte ich mich bei den Strafbehörden des Bundes und der Kantone, dem Nachrichtendienst des Bundes, den Vorsitzenden und Mitgliedern der involvierten Gremien und Ausschüsse, den Mitwirkungspflichtigen sowie unseren Partnern bei der Bereitstellung und Pflege der benötigten Informatik- und Telekommunikationsinfrastrukturen für die ausgezeichnete Zusammenarbeit sowie bei den Mitarbeitenden des Dienstes ÜPF für ihren unermüdlichen Einsatz bedanken.

Nun wünsche ich Ihnen eine aufschlussreiche und anregende Lektüre.



René Koch, Leiter Dienst ÜPF

■ Der besseren Lesbarkeit und der allgemeinen Verständlichkeit zuliebe, haben wir darauf verzichtet, zu detailliert in die Terminologie der Technologie und Jurisprudenz abzutauchen. Wo immer möglich wurden geschlechtsneutrale Formen verwendet. Wo personenbezogene Bezeichnungen nur in männlicher oder weiblicher Form angeführt sind, beziehen sie sich auf Männer und Frauen in gleicher Weise.

«Wir wollen
auch brisante
Themen
aufgreifen.»

René Koch, Leiter Dienst ÜPF

02

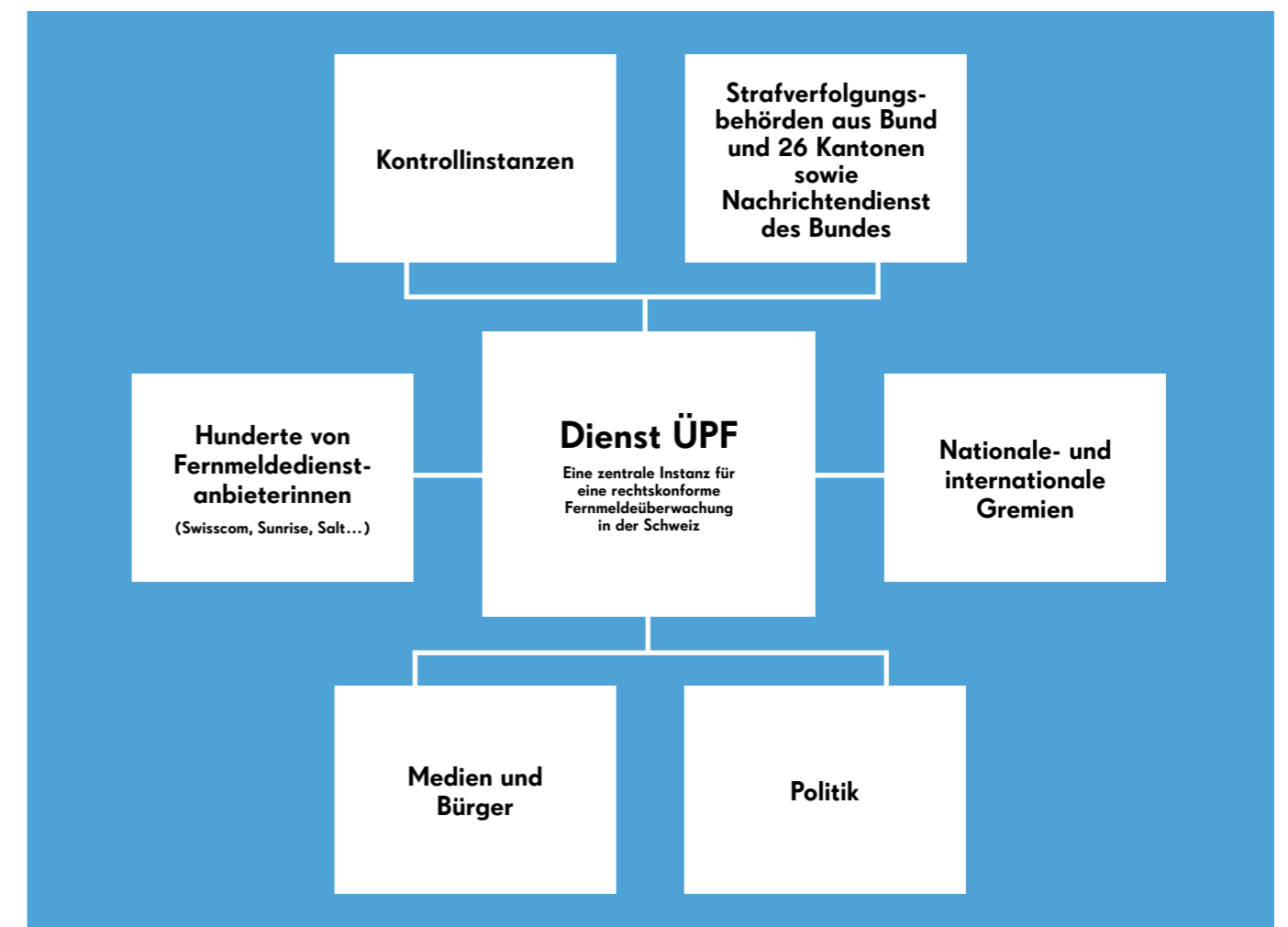
DIENST ÜPF

Der Dienst ÜPF

Der Dienst ÜPF ist für die Überwachung des Post- und Fernmeldeverkehrs in der Schweiz zuständig. Seine Aufgaben erfüllt er unabhängig, selbstständig und weisungsungebunden. Administrativ ist er dem Eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartement (kurz: EJPD) zugewiesen.

Eine rechtskonforme und rechtsstaatliche Umsetzung der Überwachungen des Post- und Fernmeldeverkehrs ist zum Schutz der Privatsphäre der Bevölkerung unerlässlich. Der Dienst ÜPF stellt dabei sicher, dass die geltenden Vorgaben eingehalten werden. Mittendrin agiert der Dienst ÜPF als Schnittstelle zwischen Behörden und Fernmeldediensteanbieterinnen.

■ Definition: Unter Fernmeldediensteanbieterinnen werden unter anderem Mobilfunk-, Telefon-, E-Mail- und Internetdiensteanbieterinnen wie Swisscom, Sunrise oder Salt verstanden.



Die Hauptaufgabe des Dienstes ÜPF besteht darin, auf Anordnung der Strafbehörden Überwachungsmassnahmen durchzuführen. Bisher waren die «Auftraggeber» hauptsächlich die Staatsanwaltschaften der 26 Kantone sowie die Bundesanwaltschaft. Im September 2017 kam der Nachrichtendienst des Bundes hinzu.

Für Überwachungen holt der Dienst ÜPF bei den Fernmeldediensteanbieterinnen jene Daten ein, welche die Strafbehörden anfordern, um schwere Verbrechen aufzuklären. Zum Auffinden von vermissten Personen dürfen die Behörden Notsuchen anordnen. Hierbei können Mobiltelefone, welche die Polizei über den Dienst ÜPF lokalisieren kann, zu Lebensrettern werden.

Eine weitere wesentliche Aufgabe des Dienstes ÜPF ist die technische und juristische Beratung der Strafbehörden und Fernmeldediensteanbieterinnen in allen Belangen der Überwachung des Post- und Fernmeldeverkehrs.

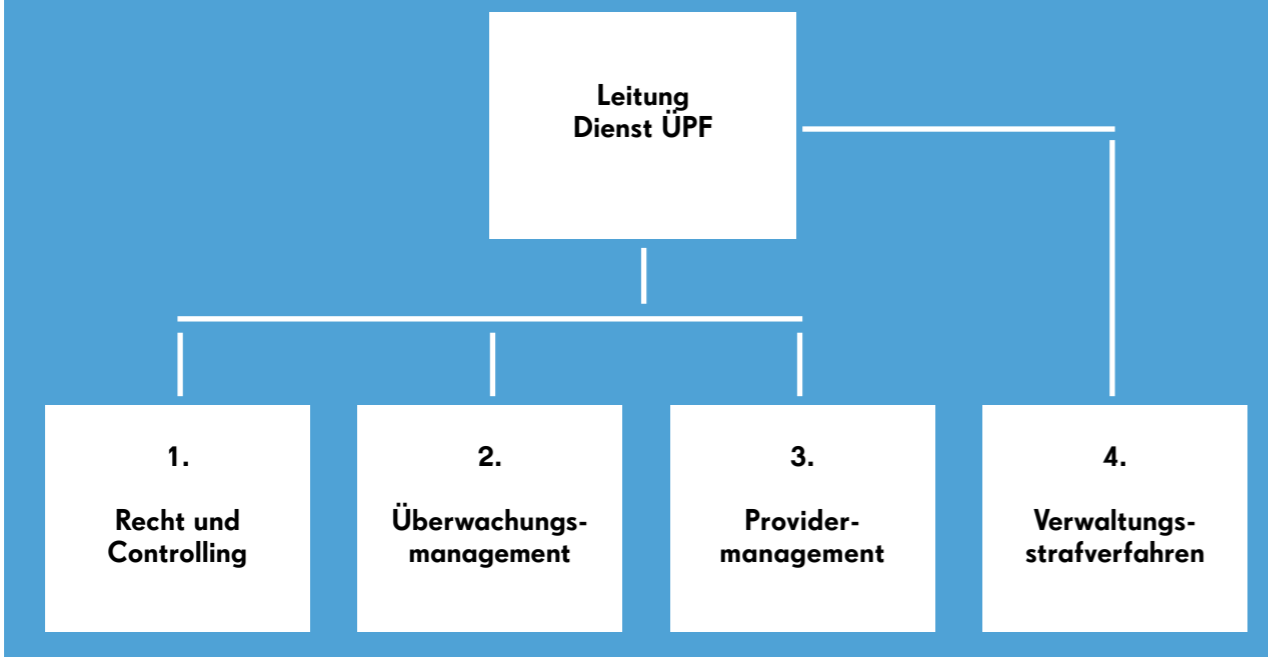
Für die Umsetzung seines gesetzlichen Auftrags gemäss Bundesgesetz betreffend die Überwachung des Post- und Fernmeldeverkehrs (BÜPF) engagiert sich der Dienst ÜPF in nationalen und internationalen Gremien und arbeitet mit unterschiedlichen Behörden zusammen.

Weil Kriminalität und moderne Telekommunikation keine territorialen Grenzen kennen, erweisen sich ein länderübergreifender Austausch sowie eine funktionierende internationale Zusammenarbeit als unerlässlich. Nur dadurch gelingt uns ein technischer Wissensaustausch sowie die Einflussnahme auf internationale Standardisierungen.

Mit dem neuen BÜPF und den dazugehörigen Ausführungsverordnungen erhielt die Schweiz im März 2018 eine zeitgemässe und klare Rechtsgrundlage für die Überwachung des Post- und Fernmeldeverkehrs. Gleichzeitig wurden dem Dienst ÜPF zusätzliche Aufgaben übertragen. Deshalb hat er den neuen Bereich «Verwaltungsstrafverfahren» geschaffen. Dieser führt verwaltungsstrafrechtliche Verfahren gegen Personen, die ihren gesetzlichen Pflichten im Rahmen der Überwachung des Post- und Fernmeldeverkehrs nicht nachkommen. Darunter fallen beispielsweise Verfahren gegen Verkäufer, die beim Verkauf von SIM-Karten die Personalien der Kundschaft nicht korrekt erfassen. Mit der neuen Vorschrift und der entsprechenden Ahndung soll sichergestellt werden, dass Mobilfunk-Kunden zuverlässig identifiziert werden können.

Organisationsstruktur Dienst ÜPF

Von der Juristin zum Telekom-Ingenieur, vom Testmanager zur Business Analystin und von der Untersuchungsleiterin zum Wirtschaftsinformatiker – das Team ist so vielfältig wie die Themen, denen es sich täglich widmet.



1

Bereich Recht und Controlling

Das 15-köpfige Team ist verantwortlich für die Rechtskonformität des Dienstes ÜPF, die sogenannte «Legal Compliance», für die politischen Geschäfte und für die Entwicklung der gesetzlichen Grundlagen. Die Mitarbeitenden behandeln Anfragen der Öffentlichkeit. Darunter fallen auch die Beantwortung von Bürger- und Medienanfragen. 2018 war das mediale Interesse am Dienst ÜPF mit 33 Presseanfragen relativ hoch. Dies ist auf das neue BÜPF, Regelungen zum Thema WLAN und ausserordentliche Überwachungsfälle zurückzuführen.

Weiter sind die Mitarbeitenden für die Finanzen und das Reporting des gesamten Dienstes ÜPF zuständig. Sie, die «Herrschenden der Zahlen», sind dafür verantwortlich, unübersichtliche Zahlengebirge und komplexe Statistiken, welche insbesondere IT-Systeme Tag für Tag auftürmen, für die Dienstleitung verständlich aufzubereiten und der Öffentlichkeit die Jahresstatistik zu präsentieren. Ebenfalls fällt der Daten- und Informationsschutz in den Zuständigkeitsbereich von «Recht und Controlling».

Zum Aufgabengebiet gehören auch die Umsetzung von IT-Projekten, das Projektportfoliomanagement, das Requirements Engineering sowie die Geschäftsarchitektur.

Nicht zuletzt bewirtschaftet der Bereich «Recht und Controlling» auch das Wissensmanagement. Er steuert und implementiert das Prozessmanagement, das sich an der Geschäftsstrategie und den Kundenanforderungen ausrichtet. Das Team überwacht das interne Kontrollsystem und setzt das organisationsweite Risikomanagement systematisch um.

Erfolgreiche Planung und Steuerung dank eines systematischen Controllings: Wir bewahren den Überblick über Compliance, Finanzen, IT-Systeme und Risiken.

2

Bereich Überwachungsmanagement

Der Name verrät bereits, mit welchen Themen sich die 18 Mitarbeitenden dieses Bereichs im Arbeitsalltag auseinandersetzen. Das «Überwachungsmanagement» kümmert sich um sämtliche Belange, welche die Zusammenarbeit des Dienstes ÜPF mit den Strafbehörden betreffen. Konkret gehen Überwachungsanordnungen über den digitalen Bürotisch dieses Bereichs. Die Aufträge werden überprüft, im Verarbeitungssystem erfasst und an die Fernmeldedienstanbieterinnen übermittelt.

Ebenfalls ist das Team für die Rechnungsabwicklung verantwortlich und berät die Strafbehörden in allen rechtlichen, technischen, organisatorischen und administrativen Angelegenheiten im Rahmen der Post- und Fernmeldeüberwachung.

Der Bereich ist zusammen mit dem IT-Betreiber auch für das Incident- und Problemmanagement verantwortlich. Damit ist das IT-Störungsmanagement gemeint, das den gesamten organisatorischen und technischen Prozess für erkannte oder vermutete IT-Störungen beinhaltet. Für jeden Problemfall wird ein separates, digitales Ticket eröffnet.

Ausserhalb der Bürozeiten stellt der Bereich, insbesondere für die Abwicklung von Überwachungsmassnahmen, einen Pikettdienst zur Verfügung. Die anordnenden Behörden melden die Überwachungen im Pikett telefonisch an, worunter auch Notsuchen und Fahndungen fallen.

Dank den Pikettdienstleistenden bleibt der Dienst ÜPF rund um die Uhr erreichbar. Solche Piketteinsätze – wie sie jährlich ungefähr 500 Mal vorkommen – können durchaus hektisch ablaufen. Dabei gilt es, einen kühlen Kopf zu bewahren. So etwa, wenn sich die Kantonspolizei Bern wegen einer Echtzeitüberwachung innerhalb eines Drogenrings meldet. Die Staatsanwaltschaft des Kantons Zürich gleichzeitig aktiv nach einer Per-

son fahndet. Und schliesslich der Nachrichtendienst des Bundes auch noch eine dringende rückwirkende Überwachung anordnet.

Folglich ist es für den Bereich ein willkommener Ausgleich, sich daneben auch planbareren Aufgaben widmen zu können, wie beispielsweise der Organisation sämtlicher Schulungen, die der Dienst ÜPF anbietet.

■ **Definition:** Als «anordnende Behörden» gelten vor allem die Bundesanwaltschaft, die Staatsanwaltschaften der Kantone, die militärischen Untersuchungsrichter, der Nachrichtendienst des Bundes und das Bundesamt für Justiz – in Auslieferung- und Rechtshilfefällen.

Ein lösungsorientierter Partner der Strafbehörden, der die Ermittlungen mit qualitativ hochstehenden Lösungen zur Fernmeldeüberwachung unterstützt.

3

Bereich Providermanagement

Das «Providermanagement», bestehend aus 21 Mitarbeitenden, widmet sich dem technischen Bereich. Das Team ist unter anderem für die Erstellung und Pflege der technischen Vorgaben sowie des sogenannten «Compliance-Verfahrens» zuständig.

Im Rahmen dessen prüft der Dienst ÜPF, ob die Fernmeldedienstanbieterinnen die Auskunft- und Überwachungsbereitschaft erstellt haben und in der Lage sind, die von den Strafbehörden benötigten Daten zu liefern. Fernmeldedienstanbieterinnen müssen grundsätzlich jederzeit fähig sein, die von ihnen angebotenen Fernmeldedienste zu überwachen und die damit zusammenhängenden Auskünfte und Informationen zu erteilen. Wenn sie gewisse Kriterien erfüllen – beispielsweise einen Jahresumsatz von weniger als 100 Millionen Franken aufweisen – können sie sich von der aktiven Pflicht, Überwachungen auszuführen, befreien lassen. Dafür reichen sie einen sogenannten Downgrade-Antrag beim Dienst ÜPF ein. Im Jahr 2018 wurden total 136 solcher Anträge gestellt, wovon 135 gutgeheissen wurden.

Das «Providermanagement» erarbeitet und betreibt zudem massgeschneiderte Speziallösungen für die Umsetzung von Überwachungsmassnahmen, wie etwa technisches Equipment für «Spezialfälle».

Weiter engagieren sich Experten des «Providermanagements» stark in verschiedenen Standardisierungsgremien, so unter anderem für die Entwicklung und Bereitstellung der Schnittstellenspezifikationen in 4G- und 5G-Netzwerken. Dies ist notwendig, damit die rechtmässige Überwachung des Fernmeldeverkehrs auch künftig sichergestellt werden kann.

Damit eine reibungslos funktionierende und sichere IT gewährleistet werden kann, trägt der Bereich die Anwendungsverantwortung für sämtliche Applikationen des Dienstes ÜPF. Die Mitarbeiten-

den beraten die Fernmeldedienstanbieterinnen in technischen und juristischen Fragen und erlassen im Rahmen ihrer Aufsichtskompetenzen entsprechende Vorgaben und Verfügungen.

Unverkennbar: Im Zentrum steht die Zusammenarbeit mit den Fernmeldedienstanbieterinnen. Dazu gehören in erster Linie die fristgerechte und korrekte Lieferung von Daten aus Auskunft- und Überwachungsmassnahmen an das Verarbeitungssystem des Dienstes ÜPF.

Des Weiteren erarbeitet der Bereich technische Lösungen für Fernmeldedienstanbieterinnen, die nicht verpflichtet oder nicht in der Lage sind, Überwachungsmassnahmen durchzuführen. Wenn also festgestellt wird, dass eine Fernmeldedienstanbieterin, die von den Strafbehörden geforderten Daten nicht bereitstellen kann, führt dies für die Mitarbeitenden des «Providermanagements» nicht selten zu einem «Special Case». Was so viel heisst wie «Achtung, fertig, ausrücken», mit dem Ziel, das technisch Unmögliche, möglich zu machen.

■ **Erfahren Sie mehr über einen «Special Case» ab Seite 16**

Ein verlässlicher Partner der Fernmeldedienstanbieterinnen, der dafür Sorge trägt, dass die Überwachungen rechtskonform, wirtschaftlich und technisch vertretbar durchgeführt werden können.

4

Bereich Verwaltungsstraf- verfahren

Zu den Aufgaben dieses Bereichs gehört das Führen von Verwaltungsstrafverfahren.

Was bedeutet das? Die Untersuchungsleitung nimmt die juristische Analyse der angezeigten Sachverhalte sowie den Erlass von entsprechenden Entscheiden, etwa Strafverfügungen, Strafbescheide und Einstellungsverfügungen vor. Auch die Anordnung und Leitung der umzusetzenden Zwangsmassnahmen (beispielsweise Beschlagnahmen, Durchsuchungen und Einvernahmen), die Zusammenarbeit mit den Strafbehörden und das Führen von Beschwerdeverfahren vor Gericht fallen in ihren Zuständigkeitsbereich.

«Ziel ist es, pragmatische und gleichzeitig rechtmässige Lösungen zu finden.»

Interview mit der Untersuchungs- leiterin Roberta Arnold

Seit September 2018 sind Sie die Untersuchungsleiterin von Verwaltungsstrafverfahren im Dienst ÜPF. Ein Bereich, der aufgrund des totalrevidierten BÜPF neu geschaffen wurde. Wie baut man so eine neue Kompetenzstelle auf?

Im Jahr 2018 habe ich mir zunächst ein Bild von der aktuellen Situation gemacht. Dies erforderte vor allem die Analyse von möglichen Fallkonstellationen, die zu einer Eröffnung von Verwaltungsstrafverfahren hätten führen können. Zudem stand der Aufbau der notwendigen Infrastruktur und Arbeitsprozesse im Vordergrund. Es hat viel Zeit in Anspruch genommen, die gesamten Verfahrensunterlagen in drei Landessprachen zu verfassen: von der Eröffnungsverfügung, zu den Vorladungen, über ein allfälliges Rechtshilfesuch, bis hin zur polizeilichen Vorführung und dem Strafbescheid – um nur einige der Verfahrensdokumente zu nennen.

Sie beherrschen mehrere Sprachen. Das hat Ihnen in den letzten Monaten vermutlich dabei geholfen?

Ja. Als gebürtige Tessinerin ist meine Muttersprache Italienisch. Ich kann mich jedoch auch flüssig in Englisch, Französisch und Deutsch verständigen.

Sie haben sich intensiv mit dem Verwaltungsstrafverfahren auseinandergesetzt. Welche juristischen Herausforderungen sehen Sie?

Glücksspiel, Steuern, Wettbewerb, Geldwäscherei, Fernmeldewesen, Waffen und Tierschutz sind nur ein paar wenige Themen, deren strafrechtliche Behandlung ganz oder teilweise durch das Verwaltungsstrafrecht geregelt wird. Das Gesetz gewährt den Bundesbehörden weitreichende Ermittlungs- und Strafkompetenzen, die jedoch teilweise sowohl vom Strafgesetzbuch als auch von der Strafprozessordnung abweichen.

Weil das Gesetz aus den 70er Jahren stammt, muss man es zeitgemäss auslegen, dazu fehlen aber die Auslegungshilfen. Und weil dessen Anwendung


in Zusammenhang mit dem BÜPF neu ist, gibt es noch keine Rechtsprechung dazu.

Konnten seit dem Aufbau des neuen Bereichs bereits erste Verwaltungsstrafverfahren geführt werden?

Ja, erste Verfahren wurden eröffnet und haben zu Sanktionen geführt.

Was erachten Sie künftig als besonders wichtig?

Um von Erfahrungen und «Lessons Learned» im Gebiet der Strafverfolgung zu profitieren, ist es wertvoll, mit anderen Strafbehörden in Kontakt zu stehen und Know-how zu teilen. Zudem soll auch ein Austausch zwischen Theorie und Praxis stattfinden. Ziel ist es, pragmatische und gleichzeitig rechtmässige Lösungen zu finden.

 Schweizerische Eidgenossenschaft Confédération suisse Confederazione Svizzera Confederaziun svizra	Eidgenössisches Justiz- und Polizeidepartement EJPD Dienst Überwachung Post- und Fernmeldeverkehrs ÜPF Bereich Verwaltungsstrafverfahren
[VStrV.2018.XXX/xxx]	1. November 2018
STRAF BESCHIED	
im abgekürzten Verfahren nach Art. 65 Abs. 1 des Bundesgesetzes vom 22. März 1974 über das Verwaltungsstrafrecht (VStrR, SR 313.0) in der verwaltungsstrafrechtlichen Untersuchung gegen	
■■■ Sohn von ■■■ und ■■■ geboren am ■■■ in Bern (BE), Schweizer Bürger, aus 3033 Wohlen bei Bern (BE), wohnhaft in ■■■ 3003 Bern, Kioskhaber	
wegen	
Verletzung von Art. 39 Abs. 1 Bst. c des Bundesgesetzes vom 18. März 2016 betreffend die Überwachung des Post- und Fernmeldeverkehrs (BÜPF, SR 780.1).	
[...]	
Demnach erkennt der Dienst ÜPF - Bereich Verwaltungsstrafverfahren:	
1. ■■■ Sohn von ■■■ und ■■■ geboren am ■■■ in Bern (BE) wird schuldig gesprochen	
der Pflichtverletzung, betreffend Nichtaufnahme der vorgeschriebenen Kundendaten bei der Aufnahme des Kundenverhältnisses (gem. Art. 39 Abs. 1 Bst. c BÜPF), begangen am ■■■ in Bern (BE).	
und verurteilt:	
a) zu einer Busse von CHF ■■■	
b) zur Bezahlung einer Schreibgebühr von CHF ■■■	
2. Die Busse und die Schreibgebühr gemäss Ziff. 1 Bst. a) und b) des Urteilsdispositiva werden nach Rechtskraft des vorliegenden Entscheids separat in Rechnung gestellt. Sie sind innert 30 Tagen nach Erhalt der Rechnung zu bezahlen.	
[...]	

Special Case

Vom Strandbad an den «Tatort»

■ Der beschriebene Special Case ist fiktiv, basiert jedoch auf wahren Begebenheiten. Anhand des erfundenen Einsatzes soll ein Tätigkeitsgebiet im Bereich «Providermanagement» aufgezeigt werden.

Wir schreiben einen Freitag... einen heissen Sommertag im Juli. Auf den Gängen des Gebäudes im Dienst ÜPF kehrt allmählich Ruhe ein. Das Wochenende ist greifbar, das Tastaturklappern in den Büros wird langsam verstummen und nach und nach durch die Geräusche der Putzequipe ersetzt werden...

Was zu diesem Zeitpunkt nur wenige wissen: Ein Ring von Menschenhändlern ist in Zürich in den Fokus der Polizei gerückt. Um diese zu überführen, hat der Dienst ÜPF einen Zürcher Internetprovider mit einer Echtzeitüberwachung beauftragt. Seit vielen Stunden versucht dieser nun, die Überwachung einzurichten. Eine, die höchste Dringlichkeit hat, jedoch aus technischen Gründen noch immer nicht funktioniert.

13. Juli, 16:30 Uhr, Bern – das Telefon klingelt: «Dienst ÜPF, Überwachungsmanagement».

Es vergeht einige Zeit, bis der Mitarbeitende des Dienstes ÜPF wieder zu Wort kommt: «Okay, ja... Ja, ich habe verstanden. Sie konnten keine technische Lösung finden, um die Überwachungs-massnahme auszuführen. Ich werde unverzüglich unser Special Case Team informieren». Als der Mitarbeiter dieses Telefonat beendet, beginnt eine «Mission Impossible» in der vernetzten Welt.

In Tat und Wahrheit hilft in solchen Fällen nur ein gut eingespieltes, multidisziplinäres Team, für das «unmöglich» ein Fremdwort ist! Dieses Team aus dem Bereich «Providermanagement»

nimmt unverzüglich eine Lagebeurteilung vor (Fallanalyse, Machbarkeit, technische Informationen et cetera). Darauf folgt ein langer, technisch komplexer und aufgrund der Dringlichkeit auch hektischer Telefonaustausch mit dem Internetprovider. Er hat bereits alles unternommen, um die dringend benötigten Daten ausleiten zu können. Erfolglos!

Nach dem Anruf ist für das Special Case Team klar: Eine unverzügliche, persönliche Intervention vor Ort – mit spezifischem technischem Equipment – ist notwendig. Es wird ein Treffpunkt vereinbart. Der Ort muss unauffällig sein. Ein Team mit vollgepackten Koffern, bestehend aus halben Rechenzentren, darf keine Aufmerksamkeit erregen.

...Derzeit geniesst ein weiterer Mitarbeiter aus dem Team «Providermanagement» seinen freien Freitag im Strandbad Auslikon. Nicht mehr sehr lange, wie sich herausstellen wird. Sein Telefon klingelt. Als er von dem Notfall erfährt, rückt auch er unverzüglich – das bedeutet direkt aus dem Strandbad an den «Tatort» in Zürich aus – um zu unterstützen. Während das Team in Bern die notwendige Ausrüstung bereitstellt und sich auf den Weg in Richtung Zürich begibt, beginnt er bereits mit der Koordination vor Ort. Es hat erste Priorität, sämtliche Kommunikationsmittel der Verdächtigen (Telefon, Internet et cetera) schnellstmöglich zu überwachen.

Innert kurzer Zeit werden deshalb verschiedene Vorgehensvarianten mit sämtlichen beteiligten Stellen und Behörden besprochen. Die meisten Optionen werden aufgrund der Täterprofile als «zu riskant» eingestuft. Denn: Die Kriminellen dürfen keinesfalls mitbekommen, dass eine Überwachung eingerichtet wird. Bereits die kleinste Störung ihres Routers könnte einen Verdacht auslösen und die Ermittlungen wären gefährdet. Es folgen, in aller Heimlichkeit und für Aussenstehende kaum nachvollziehbare, geschweige denn verständliche Fachdialoge: «Server einrichten, TAP installieren, Ausleitungspunkt, Target identifizieren, VPN aufbauen.»

Dann geht es in die Installations- und Testphase. Es dauert Stunden, bis das Team erstmals aufatmen kann. Doch die Überwachung des «Menschenhandel-Netzwerkes» ist unbemerkt in Betrieb genommen worden.

Inzwischen ist es Mitternacht. Die Daten werden erfolgreich auf das Verarbeitungssystem des Dienstes ÜPF transferiert und von da aus den Strafbehörden zur Verfügung gestellt. Die Erleichterung ist gross.

Damit das Mögliche entsteht, muss immer wieder das Unmögliche versucht werden.

Einige Monate später wird die Überwachung abgeschaltet und auch die letzten Schritte wie Deaktivierung, Löschung und Archivierung werden umgesetzt.

Kurz darauf berichten die Medien von der erfolgreichen Festnahme der Tatverdächtigen. Ihnen wird Menschenhandel und Förderung der Prostitution vorgeworfen. In Fällen wie diesen wird das Unmögliche nur dank hervorragender Kooperation und einem unermüdlichen Einsatz sämtlicher involvierten Personen möglich.

«Solche Spezialfälle sind aufgrund ihrer Komplexität sowie des technischen, administrativen und organisatorischen Zusammenspiels eine besondere Herausforderung.»

Alexandre Suter, Bereichsleiter Providermanagement

Die strafprozessuale Überwachung

Die strafprozessuale Überwachung des Fernmeldeverkehrs ist das Kerngeschäft des Dienstes ÜPF.

Die geheimen Überwachungsmaßnahmen stehen immer in einem Spannungsfeld zwischen Schutz der Privatsphäre und Datenerhebung zwecks Bekämpfung der Kriminalität.

Der Dienst ÜPF trifft etliche Massnahmen, um den Schutz der Daten bei der Übermittlung, Aufbewahrung und Löschung zu gewährleisten.

Jede Anordnung, beziehungsweise Verfügung einer Überwachung durch die Staatsanwaltschaft muss von der jeweils zuständigen richterlichen Genehmigungsbehörde, dem sogenannten Zwangsmassnahmengericht, materiell geprüft und genehmigt werden (im Falle des Nachrichtendienstes des Bundes ist das Bundesverwaltungsgericht zuständig). Der Dienst ÜPF stellt sicher, dass diese Genehmigung vorliegt und nimmt zusätzlich eine formelle Prüfung vor. Er kontrolliert, ob die anordnende Behörde tatsächlich zuständig ist und ob sich die Überwachungsanordnung auf eine strafbare Handlung gemäss dem Deliktskatalog in Artikel 269 Strafprozessordnung bezieht (etwa Mord, Menschenhandel, sexuelle Handlungen mit Kindern, Vergewaltigung oder Völkermord). Die Schwere der Straftat muss die Überwachung rechtfertigen.

Der Dienst ÜPF weist die Fernmeldediensteanbieterin anschliessend an, ihm die eingeforderten Daten zu übermitteln und stellt sie daraufhin in seinem Verarbeitungssystem den Strafbehörden zur Verfügung. Das bedeutet, die Strafbehörde, welche die Überwachung angeordnet hat, kann die Daten innerhalb eines vom Gericht festgelegten

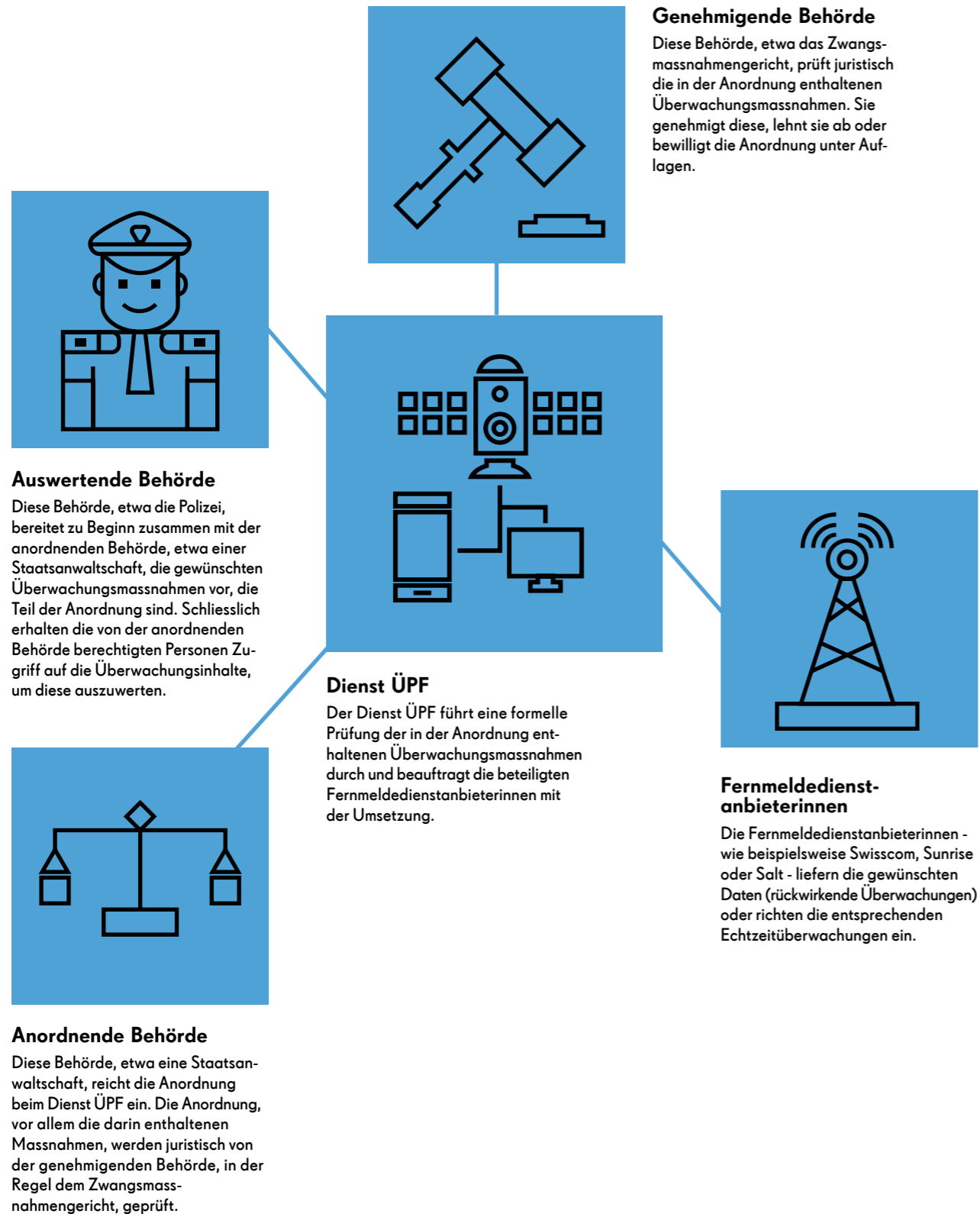
und genehmigten Rahmens im Verarbeitungssystem des Dienstes ÜPF auswerten (zum Beispiel aufgezeichnete Gespräche anhören, Notizen anlegen, Übersetzungen erfassen).

Die Abbildungen auf der nächsten Doppelseite stellen eine vereinfachte Sicht auf die beteiligten Rollen sowie die Abwicklung des rechtskonformen Überwachungsprozesses dar.

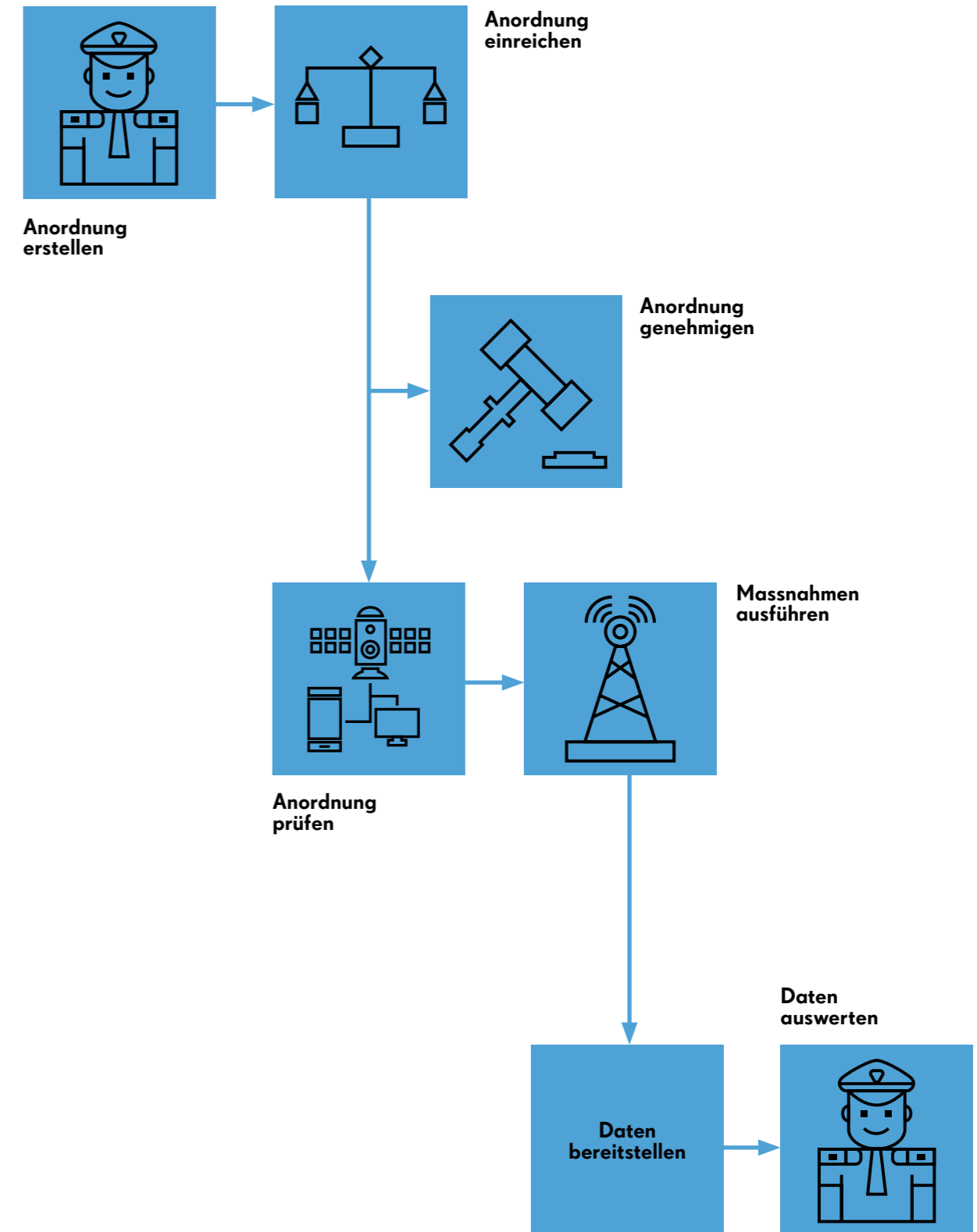
«Geheime Überwachungsmaßnahmen müssen durch eine gesetzliche Grundlage gedeckt sein, im öffentlichen Interesse liegen und hinsichtlich des angestrebten Ziels verhältnismässig sein. Diesem Umstand sind wir uns bewusst – Tag für Tag – und bei all unseren Arbeitsprozessen.»

Jean-Louis Biberstein, Bereichsleiter Überwachungsmanagement, Stv. Leiter Dienst ÜPF

Beteiligte Rollen



Überwachungsprozess



Überwachungs- massnahmen 2018 in Zahlen

Drogenhandel, Vermögens- und Gewaltdelikte

Seit Beginn der detaillierten statistischen Erhebungen des Dienstes ÜPF im Jahr 2011 wurden die meisten Überwachungsmaßnahmen aufgrund schwerer Widerhandlungen gegen das Betäubungsmittelgesetz angeordnet.

Ein Blick auf die Deliktkategorien im Jahr 2018 zeigt: Erstmals liegen schwere Vermögensdelikte mit 35 Prozent aller Massnahmen zuvorderst in der Statistik. Mit 34 Prozent auf Platz zwei sind die erwähnten Widerhandlungen gegen das Betäubungsmittelgesetz. Auf Rang drei folgen Anordnungen wegen strafbarer Handlungen gegen Leib und Leben (8 Prozent), gefolgt von Verbrechen und Vergehen gegen die Freiheit (3 Prozent). Der Rest entfällt auf Deliktsarten wie beispielsweise strafbare Handlungen gegen die sexuelle Integrität und Verbrechen und Vergehen gegen den öffentlichen Frieden.

Der Anteil der Überwachungsmaßnahmen in Zusammenhang mit sehr schweren Delikten, wie etwa Mitgliedschaft in einer kriminellen Organisation, Terrorismus oder Vergewaltigung ist tief. Grundsätzlich machen diese Verbrechen einen sehr kleinen Anteil der Straftaten aus.

 www.li.admin.ch/de/stats

35 % Vermögensdelikte



34 % Betäubungsmitteldelikte



8 % Körperverletzungen und Tötungsdelikte



3 % Delikte gegen die Freiheit



3 % Sexualdelikte



2 % Landfriedensbruch



15 % Andere



Definition und Anzahl Überwachungsmaßnahmen und Auskünfte im Jahr 2018

1. Echtzeitüberwachung

Eine Echtzeitüberwachung ist die simultane, leicht verzögerte oder periodische Übertragung der Post- oder Fernmeldeverkehrsdaten der überwachten Person; etwa Telefon- oder E-Mail-Überwachungen (Mithören von Telefonaten beziehungsweise Mitlesen von E-Mails).

2. Rückwirkende Überwachung

Eine rückwirkende Überwachung beinhaltet vor allem Verbindungsnachweise (wer hat mit wem, von wo aus, wann und wie lange telefoniert et cetera) der vergangenen sechs Monaten.

3. Notsuche

Ausserhalb von Strafverfahren können Massnahmen der Fernmeldeüberwachung angeordnet werden, um vermisste Personen wie verunfallte Wanderer oder verschwundene Kinder zu finden und zu retten.

4. Fahndung

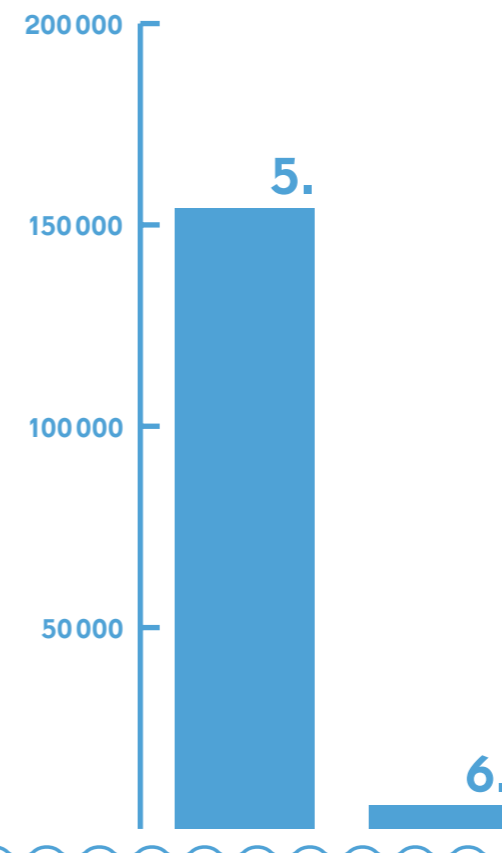
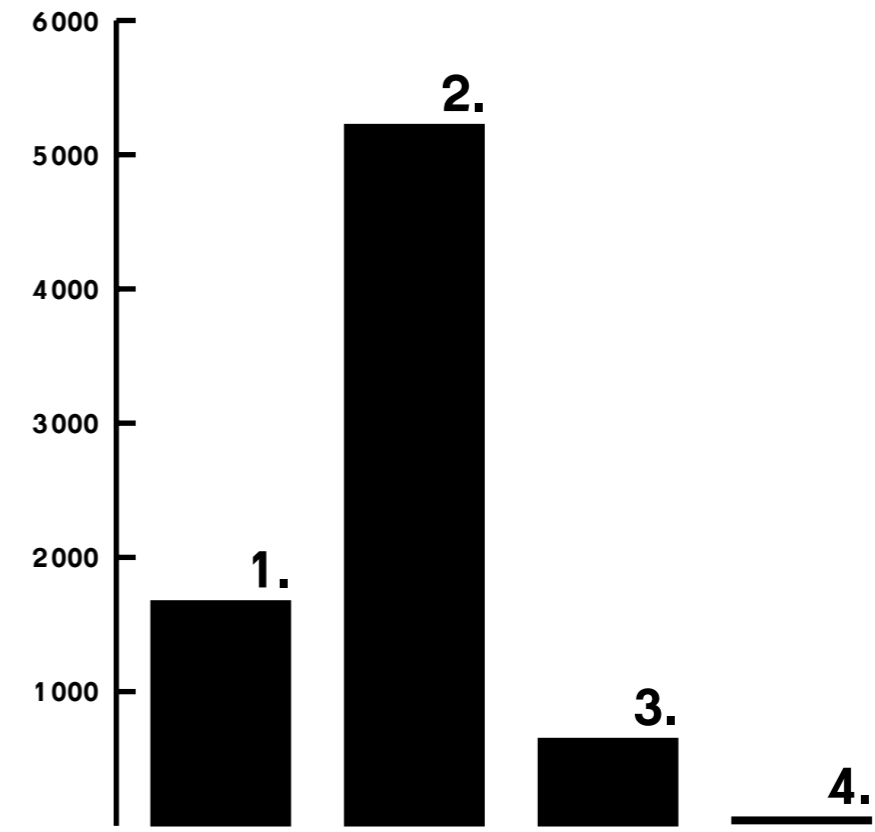
Im Rahmen einer Fahndung können die Strafbehörden Überwachungen anordnen, um Personen aufzuspüren, gegen die in einem rechtskräftigen und vollstreckbaren Entscheid eine Freiheitsstrafe verhängt oder eine freiheitsentziehende Massnahme angeordnet worden ist.

5. Einfache Auskünfte

Einfache Auskünfte können Basisinformationen zu Teilnehmern (Telefonbuchabfragen) sein oder sie beantworten den Behörden Fragen wie «Wem gehört diese Telefonnummer oder diese IP-Adresse?»

6. Komplexe Auskünfte

Komplexe Auskünfte liefern weitergehende Informationen zu Fernmeldediensten wie Vertrags- oder Ausweiskopien.



Die Notsuche

Ein Beitrag der Kantonspolizei Zürich.
Wie das Mobiltelefon zum Lebensretter werden kann...

■ Das aufgeführte Beispiel ist real.
Örtlichkeit, Datum, Zeit und
Namen sind fiktiv.



Dienstag, 20. November 2018, 14:10 Uhr: Bei der Einsatzzentrale der Kantonspolizei Zürich geht über die Notrufnummer 117 eine Vermisstenmeldung ein. Vom 10-jährigen Jonas fehlt jede Spur.

Am Telefon meldet sich die besorgte Mutter: Jonas Grossmutter habe ihn wie gewohnt um 12:00 Uhr zum Mittagessen erwartet. Vergebens. Auf dem Mobiltelefon ist er nicht erreichbar. Sämtliche Freunde von Jonas hat sie bereits kontaktiert. Aber nach der Schule hat ihn niemand mehr gesehen. Sie macht sich grosse Sorgen. In der Zwischenzeit ist es Nachmittag und vom 10-jährigen Jungen fehlt noch immer jede Spur.

Die Einsatzzentrale bietet den für die Region Hausen am Albis zuständigen stationierten Mitarbeitenden der Kantonspolizei Zürich auf, der sich an den Wohnort von Jonas begibt. Ein Mehrfamilienhaus direkt an der Hauptstrasse.

Gemäss Schulleitung ist Jonas bis um 11:45 Uhr im Unterricht gewesen. Auf dem Handy des Jungen schaltet sich mittlerweile die Combox ein, womöglich ist der Akku leer. Für die Nacht werden Temperaturen um den Gefrierpunkt erwartet, die Abenddämmerung setzt in knapp drei Stunden ein...

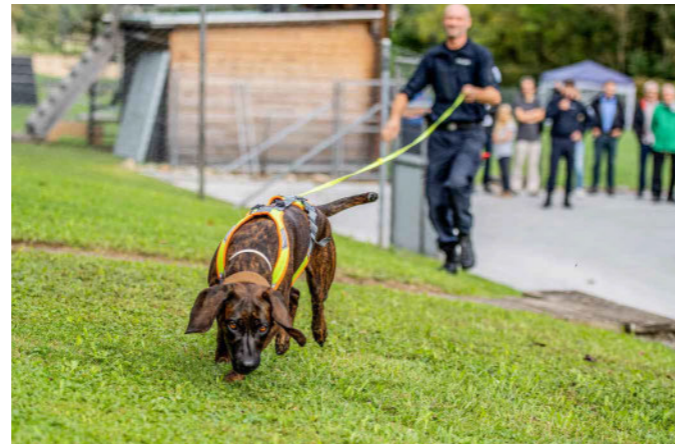
Der Polizist lässt sich eine Beschreibung von Jonas geben:

10-jähriger Knabe von mittlerer Statur, zirka 1,35 Meter gross, braune Haare, braune Augen, Brillenträger. Zum Zeitpunkt des Verschwindens trug er Jeans und braunbeige Winterschuhe, eine dunkelblaue Windjacke, einen schwarzen Rucksack und womöglich eine grüne Wollmütze.

Die Einsatzzentrale der Kantonspolizei Zürich alarmiert die patrouillierenden Einsatzkräfte der Verkehrs- und Kommunalpolizei. Das

Areal des Schulhauses, die Umgebung des elterlichen Wohnortes und die Gegend rund um das Haus der Grossmutter werden abgesucht. Auch Freunde und Nachbarn beginnen, die Region zu durchkämmen. Zwischen Wohnort und Schule liegen knapp 3 Kilometer.

Das Einzugsgebiet wird ausgedehnt. Die Suchmeldung wird sämtlichen Polizisten der Kantonspolizei Zürich online übermittelt. Auch die Einsatzzentralen der Zuger und Aargauer Polizei werden aufgrund der grenznahen Lage orientiert.



15:30 Uhr – Jonas wird nun seit beinahe vier Stunden vermisst.

Zusätzlich wird der für den Bezirk Affoltern am Albis zuständige Kadermann aufgeboden und über sämtliche bereits getätigte Ermittlungen und Massnahmen ins Bild gesetzt. Auch die sich in der Region befindenden Spitäler werden angefragt – von Jonas fehlt nach wie vor jede Spur.

Es wird kälter und dunkler. Über die Einsatzzentrale wird ein Hundeführer der Kantonspolizei Zürich aufgeboden. Beim Primarschulhaus, in dem Jonas zur Schule geht, nimmt der Personenspürhund die Witterung des Jungen auf. Der Hund zieht zielstrebig in eine Richtung: Vom Schulhaus über das Trottoir überquert er den Fussgängerstreifen. Bei der Kreuzung in Richtung des Domizils von Jonas Grossmutter, biegt der Hund jedoch in die entgegengesetzte Richtung ab – in den Dorfkern.

Unbeirrt verfolgt der Diensthund die Fährte weiter, bis zur Bushaltestelle «Post». Hier verliert er die Witterung. Die Polizei geht davon aus, dass Jonas in den Bus gestiegen ist.

Gemäss seiner Mutter trägt er vermutlich rund zwanzig Franken Taschengeld auf sich. Doch wohin wollte er?

Von der Bushaltestelle «Post» in Hausen am Albis führen vier Buslinien aus dem Zentrum hinaus. Die Zuger und Zürcher Polizeikorps werden informiert, um die Suche in den öffentlichen Verkehrsmitteln und an den entsprechenden Bahnhöfen zu verstärken. In einer Stunde bricht die Nacht ein. Die Zeit drängt. Es wird kälter und dunkler und niemand hat auch nur eine leise Ahnung, was mit Jonas passiert sein könnte. Mit jeder Stunde, in der Jonas nicht auftaucht, bohren sich die Sorgen tiefer in die Köpfe. Könnte dem Kind etwas zugestossen sein? Wurde er womöglich entführt oder ist er verunfallt?

Der Helikopter der Kantonspolizei Zürich, der mit einer Wärmebildkamera und Suchscheinwerfern ausgerüstet ist, steht in Alarmbereitschaft. **Doch wohin sollen die Piloten fliegen? Eine Notsuche wird ausgelöst. Eine Massnahme der**

Fernmeldeüberwachung, um die letzte aktive Position des Mobiltelefons von Jonas ausfindig zu machen. Diese könnte wichtige Hinweise über seinen Aufenthaltsort geben.

Der Pikettdienstleistende des Bereichs «Überwachungsmanagement» des Dienstes ÜPF in Bern wird kontaktiert und über die Situation informiert. Mittels der Überwachungsmassnahme «Notsuche» soll der Antennenstandort, an welchem sich das Mobiltelefon von Jonas letztmals eingeloggt hat, ermittelt werden.

Durch die Einsatzzentrale der Kantonspolizei Zürich wird folglich der notwendige Überwachungsantrag zur Ortung des Telefons erstellt und dem Pikettdienstleistenden des Dienstes ÜPF übermittelt. Dieser nimmt umgehend mit der zuständigen Fernmeldedienstanbieterin Kontakt auf, um die Notsuche in Auftrag zu geben. Auch das zuständige Zwangsmassnahmengericht wird durch die Kantonspolizei kontaktiert.

Es dauert ziemlich exakt eine Stunde, bis die Fernmeldedienstanbieterin den letzten Standort der Antenne, mit der das Mobiltelefon von Jonas zuletzt angemeldet war, liefern kann. Jonas musste mit dem Postauto von Hausen in Richtung Thalwil gefahren sein. Ist er dort ausgestiegen und was wollte er dort bloss?

Ergebnis: Letzte Verbindung um 14:00 Uhr / Albispass zwischen Hausen und Langnau am Albis

Notsuche: Welche Mobilfunkantenne hat zuletzt mit dem Handy des Vermissten kommuniziert?

In der Zwischenzeit ist es Nacht geworden. Trotz Handyortung fehlt noch immer jegliches Lebenszeichen von Jonas. Aufgrund der neuen Informationen, welche der Dienst ÜPF von der Fernmeldedienstleisterin erhalten hat, kann der Helikopter in Dübendorf starten. Die Helikopterbesatzung fliegt das gesamte Gebiet des Albispases systematisch ab und sucht mit der Wärmebildkamera nach dem Jungen. Währenddessen laufen die Polizeipatrouillen die umliegenden Wanderwege ab.

Es ist genau 17:44 Uhr, als die Helikopterbesatzung durch die Wärmebildkamera eine Person in der Nähe des Hochwachturmes, etwas abseits vom Weg, ausmachen kann. Unverzüglich wird die nächste Polizeipatrouille zum Standort gelotst.

Wenige Minuten später trifft sie auf einen zwar erschöpften und frierenden Jungen, der jedoch körperlich wohlauf ist. Er weint und meint, dass er bloss die Aussichtsplattform besuchen wollte, von dem ihm seine Mitschüler erzählt hätten. Es tue ihm schrecklich leid und er wolle zu seiner Mutter.

Zitternd erzählt er, dass es viel zu schnell dunkel geworden sei, weshalb er sich im Wald verirrt habe. Sein Mobiltelefon habe er versehentlich abgeschaltet und der Pin-Code befinde sich zu Hause in der Pultschublade...

Handy lotst Polizei zum vermissten Jungen.

Interview mit dem Brandtour- Offizier der Kantonspolizei Zürich, Peter Bächer

Herr Bächer, was beinhaltet Ihre Funktion als Brandtour-Offizier?

Der Brandtour-Offizier führt besondere polizeiliche Lagen. Es geht stets darum, zu erkennen, worin die Herausforderungen der konkreten Problemstellung liegen und welche vordringlich anzugehen sind, damit der Auftrag der Polizei erfüllt werden kann.

Ab welchem Zeitpunkt werden Sie im Fall einer Vermisstenmeldung einbezogen?

Sobald von einer ernsthaften Gefahr für die vermisste Person auszugehen ist. Bei Schulkindern – wie im vorliegenden Fall – ist das schon kurz nach der Erstattung der Vermisstenanzeige, wenn die erste Suche an den Bezugsorten abgeschlossen ist.

Für Angehörige ist eine solche Situation ein reiner Albtraum. Wie gehen Sie mit Eltern um, welche sich in einer solchen Lage befinden?

Die Polizei sorgt dafür, dass eine angemessene Betreuung der betroffenen Personen durch eigene oder externe Spezialisten sichergestellt ist.

Wie entscheiden Sie, wann ein Personenspürhund, Helikopter oder sogar eine Notsuche zum Einsatz kommen?

Die Polizei beurteilt die Situation laufend und setzt das zur Verfügung stehende und für den Erfolg geeignetste Mittel ein. Das Ziel ist es, die vermisste Person rechtzeitig und damit wohlbehalten zu finden.

Kriminalität verlagert sich zunehmend in die virtuelle Welt und bedient sich digitaler Hilfsmittel. Das neue BÜPF ist eines der Werkzeuge, um den Herausforderungen gerecht zu werden.

Neue gesetzliche Grundlage

Am 1. März 2018 sind das neue BÜPF und seine Verordnungen in Kraft getreten. Damit hat die Schweiz eine zeitgemässe, klare Rechtsgrundlage für die Überwachung des Post- und Fernmeldeverkehrs zur Klärung von schweren Straftaten erhalten. Mit dem totalrevidierten Gesetz verfügen die Strafbehörden der Schweiz nun über die Instrumente, die sie benötigen, um auch jene Straftaten aufzuklären zu können, die mittels neuer Technologien begangen wurden.

Neben den zusätzlichen Möglichkeiten für die Strafbehörden, können seither auch kleinere und mittlere Fernmeldediensteanbieterinnen aufatmen. Diese profitieren von erheblichen Erleichterungen, da sie weniger in die Überwachungsbereitschaft investieren müssen.

Was hat sich geändert?

- Die Schulung der berechtigten Behörden ist neu eine gesetzliche Aufgabe des Dienstes ÜPF. Im Jahr 2018 wurden rund 70 Schulungen für über 2'300 Mitarbeitende der Staatsanwaltschaften und Polizeistellen durchgeführt.
- Als weitere Aufgabe ist die zentralisierte Langzeitdatenaufbewahrung hinzugekommen. Die Daten aus Überwachungsmassnahmen sollen in einem zentralen vom Dienst ÜPF betriebenen System bis zur Verjährung gespeichert werden. Das Ziel ist, die Lesbarkeit der Daten zu Beweis Zwecken gewährleisten zu können, was mit der Realisierung von Projekt 3 im Programm FMÜ umgesetzt wird.
- Damit der Dienst ÜPF allfällige Verletzungen der gesetzlichen Pflichten, die sich aus dem BÜPF ergeben, sanktionieren kann, sieht das Gesetz neue Strafbestimmungen vor. Nun kann der Dienst ÜPF Verwaltungsstrafverfahren führen (siehe S. 14 f.).

■ «Mit der vorliegenden Totalrevision des Bundesgesetzes betreffend die Überwachung des Post- und Fernmeldeverkehrs (BÜPF) soll sichergestellt werden, dass die notwendigen Überwachungen des Post- und Fernmeldeverkehrs weder heute noch in den kommenden Jahren durch die Verwendung neuer Technologien (wie etwa verschlüsselter Internettelefonie) verhindert werden können. Das Ziel besteht darin, nicht mehr, sondern besser überwachen zu können. Das BÜPF und die Strafprozessordnung (StPO) werden deshalb an die technische Entwicklung der letzten Jahre und, im Rahmen des Möglichen, an die künftigen Entwicklungen in diesem Bereich angepasst.»
(Auszug Botschaft zum Bundesgesetz betreffend die Überwachung des Post- und Fernmeldeverkehrs BÜPF)

- Dank dem neuen BÜPF sind Überwachungsmassnahmen zum Zweck von Fahndungen nach entflohenen Häftlingen erlaubt.
- Ausserhalb des Zuständigkeitsbereichs des Dienstes ÜPF gibt es nun für Strafbehörden klare Grundlagen zum Einsatz von IMSI-Catchern, sogenannten besonderen technischen Geräten zur Überwachung des Fernmeldeverkehrs. Vereinfacht gesagt sind dies Gerätschaften, die dem Mobiltelefon «vorgaukeln», sie seien eine Mobilfunkantenne, an der es sich einbuchen kann. IMSI-Catcher werden für sogenannte Notsuchen von Personen bereits erfolgreich eingesetzt. Verirren sich zum Beispiel Wanderinnen und Wanderer in den Bergen, können sie von den Behörden lokalisiert und gerettet werden.
- Auch für GovWare besteht nun, ausserhalb des Zuständigkeitsbereichs des Dienstes ÜPF, für Strafbehörden eine explizite Rechtsgrundlage. Unter GovWare versteht man Informatikprogramme, die etwa in einem Mobiltelefon oder Computer den Inhalt der Kommunikation in unverschlüsselter Form abfangen und auslesen können.
- Fernmeldediensteanbieterinnen können neu beim Dienst ÜPF einen Antrag stellen, um ihre Pflichten zu reduzieren (Downgrade), so dass sie bei Überwachungen nur noch eine Duldungspflicht haben. Seither schrumpft die Anzahl Fernmeldediensteanbieterinnen, die entsprechende Investitionen tätigen müssen.
- Die Pflichten zur Identifikation der Nutzer von öffentlichen WLAN-Hotspots wurden konkretisiert. Damit ist klar: Wer ein öffentliches WLAN an nur einem Standort betreibt (sogenannter nichtprofessioneller Betrieb), muss keine Vorkehrungen für die Identifikation der Nutzer treffen.

Das Hauptziel, die rechtlichen Grundlagen derart zu gestalten, um nicht mehr, sondern besser überwachen zu können und somit die Post- und Fernmeldeüberwachung weiterhin zu garantieren, ist geschafft.

«Mit der Totalrevision des BÜPF konnten wichtige Weichen gestellt werden.»

Nils Guggi, Bereichsleiter Recht und Controlling

06

TECHNOLOGIEN UND SYSTEME

Die bisherige «leitungsvermittelte» Technologie, die in den letzten 100 Jahren sowohl für die Telefonie als auch für die Fernmeldeüberwachung wie gemacht schien – in übersichtlicher Art und Weise zuverlässig Daten zu übertragen – hat ausgedient.

Technologien und Systeme

Es herrscht eine digitale Revolution. So wird etwa die nächste Generation der mobilen Kommunikation «5G» in diesen Tagen geschaffen. Die Netze werden schneller und leistungsfähiger und sie richten sich vermehrt an den Bedürfnissen der Nutzer aus.

Was für die Netz- und Dienstanbieterinnen neue Möglichkeiten und Errungenschaften darstellt, stellt diejenigen, die diese Technologien für die Strafverfolgung nutzen möchten, vor grosse Herausforderungen. Die Vielfalt und Komplexität der Daten und Technologien ist enorm. Der Dienst ÜPF muss nicht nur Schritt halten, sondern einen Schritt voraus sein. Vor den neuen Technologien zu kapitulieren, ist dabei keine Option!

Telekommunikation ist virtuell geworden. Sie ist nicht mehr sicht- oder greifbar und macht vor kantonalen, nationalen und internationalen Grenzen schon lange nicht mehr Halt. Die digitale Welt kümmert das Territorialitätsprinzip der Gesetzgebung gänzlich wenig. Vorteile, welche auch Kriminelle zu nutzen wissen. Diese verwenden für ihre Kommunikation heute immer mehr verschlüsselte Kanäle. Sicherheit in den Anwendungen und Übertragungswegen mittels solcher Verschlüsselungstechniken, als auch die Netzwerksicherheit selbst, werden künftig weiter an Bedeutung gewinnen. Doch sollten Verschlüsselungstechniken nicht als ein Dilemma, sondern vielmehr als eine Chance gesehen werden. Denn,

wünschen wir uns nicht alle einfache, kostengünstige, verlässliche und vor allem sichere Kommunikationswege?

Wollen die Strafverfolgung und der Dienst ÜPF mit dem technologischen Wandel Schritt halten, so bedingt dies neben Fachwissen ein hohes Mass an Flexibilität und Agilität sowie eine Organisationsform, die den sich ankündigenden Änderungen proaktiv, schnell und flexibel begegnen kann. Um sich in dieser abstrakten Welt zurechtzufinden, braucht es also gut ausgebildete Expertinnen und Experten, eine kantons- und länderübergreifende Zusammenarbeit sowie hochleistungsfähige und sich an die ändernden Gegebenheiten schnell und intelligent anpassbare Informatiksysteme.




Was sind die nächsten technologischen Trends?

Fernmeldedienstleisterinnen bringen ständig neue Produkte und Dienstleistungen auf den Markt. So haben mehrere Anbieterinnen im 2018 die Möglichkeit eingeführt, Smartwatches mit dem Smartphone zu kombinieren. So können heute ein Tablet, ein Smartphone sowie eine Uhr dieselbe Rufnummer besitzen, was völlig neue Anforderungen an die Überwachung stellt. Dank einer aktiven Mitwirkung in entsprechenden Standardisierungsgremien können wir uns diesen Herausforderungen erfolgreich stellen.

Worum geht es beim Programm Fernmeldeüberwachung?

Der Bundesrat hat im September 2014 ein Programm mit dem sperrigen Namen «Ausbau und Betrieb des Verarbeitungssystems zur Fernmeldeüberwachung sowie der polizeilichen Informationssysteme des Bundes» beschlossen (kurz: Programm FMÜ).

Beim Programm FMÜ handelt es sich im technologischen Sinne um die Erneuerung des Herzstücks des Dienstes ÜPF: das Verarbeitungssystem. Es verfolgt im Wesentlichen drei Ziele:

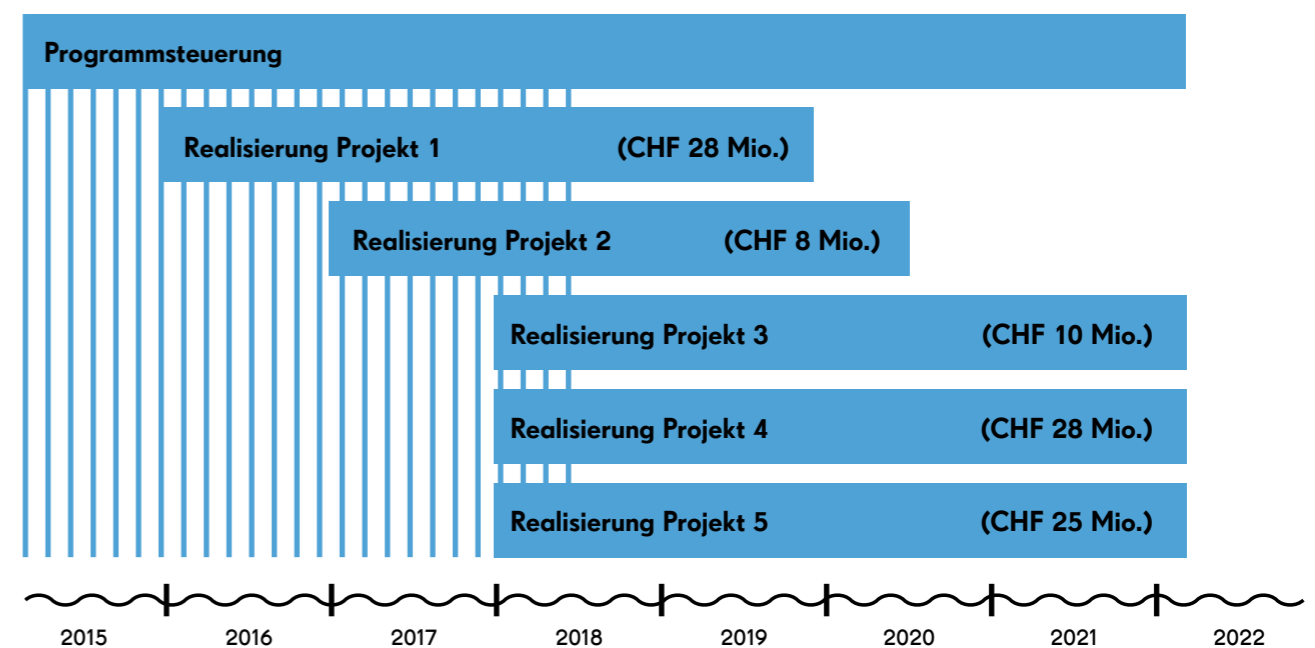
-  **Das Verarbeitungssystem soll so angepasst und erweitert werden, dass es mit den technologischen Entwicklungen Schritt halten kann**
-  **Allfällige neue Aufgaben, die der Dienst ÜPF mit dem neuen BÜPF erhalten hat, müssen umsetzbar sein**
-  **Alte Bestandteile des Verarbeitungssystems sollen ersetzt werden**

Der Bundesrat sieht mit den Investitionen im Rahmen des Programms FMÜ vor, das Verarbeitungssystem des Dienstes ÜPF und die polizeilichen Informationssysteme des Bundesamtes für Polizei (kurz: fedpol) an die technischen Entwicklungen der letzten Jahre und an die Anforderungen künftiger Technologien anzupassen. Nur so können die Informatiksysteme mit dem Dienstleistungsangebot der Fernmeldediensteanbieterinnen Schritt halten. Zudem sollen potenzielle Lücken in der bestehenden und zukünftigen Überwachung des Fernmeldeverkehrs geschlossen werden.

Für das Programm FMÜ bewilligte das Parlament einen Gesamtkredit von 99 Millionen Franken. Die Gesamtinvestitionen werden über mehrere Jahre und zeitlich gestaffelt getätigt. Die Systemanpassungen und -erweiterungen werden in fünf voneinander unabhängigen Projekten realisiert.

Die 5 Projekte des Programms FMÜ

Programm Setup
+ Planung der Projekte 1, 2, 3, 4, 5



- Projekt 1: WMC, IRC, RDC
- Projekt 2: Leistungsanpassungen
- Projekt 3: Langzeitdatenaufbewahrung
- Projekt 4: Systemanpassungen fedpol
- Projekt 5: Erneuerung Echtzeitkomponente

Der Dienst ÜPF startete anfangs 2016 das Projekt 1 des Programms FMÜ, indem die Komponenten WMC (Warrant Management Component), IRC (Information Request Component) und RDC (Retained Data Component) in Angriff genommen wurden. WMC steuert und verwaltet sämtliche Fernmeldeüberwachungen. Zudem ermöglicht WMC, dass die Polizei und die Staatsanwaltschaften weitgehend medienbruchfrei arbeiten können. Das bedeutet, die gesamte Prozessabwicklung erfolgt digital. Die Strafbehörden können direkt im Verarbeitungssystem Überwachungen erfassen und anordnen. Die Abläufe werden dadurch schlanker, benutzerfreundlicher und effizienter. Mit IRC vermittelt der Dienst ÜPF Auskunftsbegleichen der Behörden an die Fernmeldediensteanbieterinnen. Die Komponenten WMC und IRC nimmt der Dienst ÜPF im ersten Quartal 2019 in Betrieb. RDC speichert die von den Fernmeldediensteanbieterinnen gelieferten rückwirkenden Daten in einem einheitlichen Format und unterstützt dabei die Arbeit der Ermittelnden mit Bearbeitungsfunktionen. Diese Komponente folgt voraussichtlich ab dem 4. Quartal 2019.

Im Projekt 2 soll die heutige Echtzeitkomponente, die seit Mitte März 2015 in Vollbetrieb ist, weiter ausgebaut werden. Damals wurde ein Basis-

system beschafft, das nun im Rahmen des Möglichen an die aktuelle technische Entwicklung, die zunehmenden Last- und Leistungsanforderungen und die Bedürfnisse der Strafbehörden angepasst werden muss.

Weiter sieht das Programm FMÜ im Projekt 3 vor, eine Komponente zur Langzeitdatenaufbewahrung zu realisieren. Hiermit sollen die Daten der Fernmeldeüberwachung auch in dreissig Jahren noch verwertet werden können. Vielleicht fragen Sie sich, weshalb dies eine Herausforderung darstellt? Nun: Wer besitzt denn heute beispielsweise noch einen Kassettenrekorder?

Weitere 28 Millionen Franken sind im Projekt 4 für Systemanpassungen bei fedpol reserviert.

Im Projekt 5 werden die Herausforderungen der neuen Technologien der Fernmeldeüberwachung angegangen.

Wenn die neuen Techniken und Technologien richtig genutzt werden, die internationale Zusammenarbeit gut funktioniert und fachlich kompetente, schnelle und dynamische Kompetenzzentren bei den Strafbehörden und beim Dienst ÜPF vorhanden sind, wird die Überwachung des Fernmeldeverkehrs auch zukünftig massgeblich zu den Ermittlungserfolgen beitragen können.

«Die komplexen Projekte leben vom Know-how aus den Bereichen, Ingenieurwesen, Telekom, IT-Architektur, Softwareentwicklung, Rechtsetzung, Finanzen, Datenschutz, Rechtswissenschaft und vielem mehr. Dieses Wissen sorgt dafür, auch mit Zukunftstechnologien Schritt halten zu können.»

Vinzenz Lauterburg, Stv. Projektauftraggeber

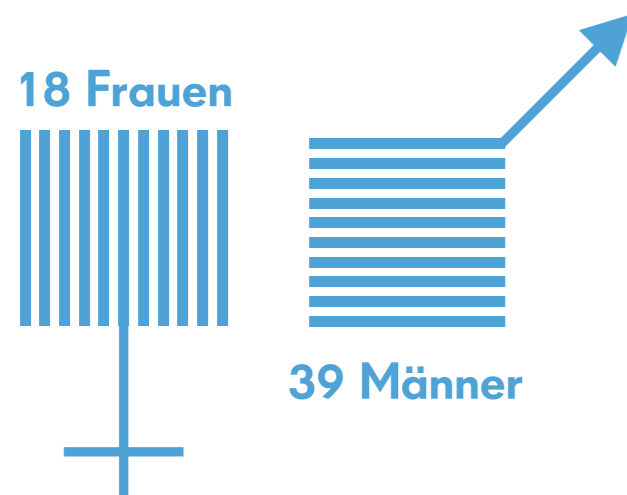
07

ZAHLEN UND
FAKTEN

Anzahl Mitarbeitende

57

davon



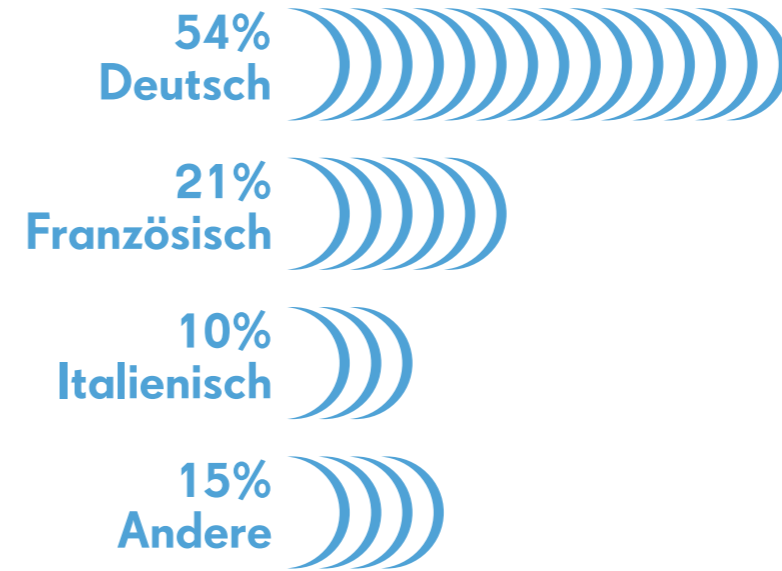
Durchschnittsalter

44 J.

Alter

10% = 20–29 J.
 21% = 30–39 J.
 32% = 40–49 J.
 32% = 50–59 J.
 5% = 60–69 J.

Sprachverteilung



Erfolgsrechnung Dienst ÜPF

Gesamtertrag = **13.8**
Millionen Franken

Gesamtaufwand = **28.5**
Millionen Franken

Übernahme ungedeckter
Kosten durch Bund = **14.7**
Millionen Franken

Das Jahr 2019

Obschon die Tinte, hinsichtlich der Totalrevision BÜPF und seiner Verordnungen, noch kaum getrocknet ist, stehen bereits die nächsten Rechtsetzungsprojekte bevor.

Ausgewählte Schwerpunkte 2019

Die Rechtsetzungsprojekte fordern einen breiten, systematischen und transparenten Einbezug verschiedener Akteure – bestehend aus Volk, Parlament, Bundesrat, Kantone, Parteien und weiterer.

Teilrevision der Verordnung über die Gebühren und Entschädigungen für die Überwachung des Post- und Fernmeldeverkehrs

Auch in diesem Jahr wird uns das Tarifsysteem weiter beschäftigen. Im 2018 beauftragte der Bundesrat den Dienst ÜPF, eine Arbeitsgruppe zur Gebührenfrage einzusetzen. Die Arbeitsgruppe besteht aus Vertretern des Dienstes ÜPF, der Eidgenössischen Finanzverwaltung, der Bundesanwaltschaft, dem Nachrichtendienst des Bundes, fedpol, den Kantonen (Polizeikorps und Staatsanwaltschaften), den Fernmeldediensteanbieterinnen sowie der schweizerischen Staatsanwälte-Konferenz.

Die Arbeitsgruppe hat empfohlen, dass grundsätzliche Änderungen im Finanzierungssystem anzustreben sind und eine gesetzliche Grundlage geschaffen werden soll. Dies, damit künftig jährliche Pauschalen auf der Basis statistischer Werte der Vorjahre möglich sind. Der Dienst ÜPF bemüht sich in einem nächsten Schritt um die Schaffung der gesetzlichen Grundlagen in Form einer Teilrevision des BÜPF. Derweil sind die Kantone aufgefordert, bis Ende 2019 einen Vorschlag für eine konkrete Pauschallösung vorzulegen. Ziel ist vereinfacht gesagt, pro Kanton und Jahr nur noch eine Rechnung zu stellen, was den administrativen Aufwand, insbesondere bei den Strafbehörden, spürbar reduzieren dürfte. Bis diese Gesamtpauschalen realisiert werden, soll das heutige Gebühren- und Entschädigungsmodell zur Entlastung aller Beteiligten bereits im Jahr 2019 durch eine Teilrevision der Verordnung über die Gebühren und Entschädigungen für die Überwachung des Post- und Fernmeldeverkehrs vereinfacht werden.

Rechtsetzung wird gemeinsam gestaltet.

Unsere Lösungen müssen in der sich rasant entwickelnden Telekommunikationswelt überleben. Auch unsere Rechtsgrundlagen haben mit der technologischen Entwicklung Schritt zu halten. Aktuell stehen insbesondere die nachfolgenden Rechtsetzungsprojekte an:

Revision Fernmeldegesetz

Das geltende Fernmeldegesetz stammt aus dem Jahr 1997, eine erste Revision trat vor über zehn Jahren in Kraft. Eine neue Revision ist notwendig, da die Verbreitung des Internets die Telekommunikationslandschaft tiefgreifend umgestaltet hat. Mit der Revision des Fernmeldegesetzes werden auch zwei Bestimmungen des BÜPF geändert. Einerseits sollen die schwierig zu differenzierenden Kategorien von sogenannten «Mitwirkungspflichtigen» durch den Bundesrat künftig näher umschrieben werden. Dies betrifft insbesondere die Kategorien Fernmeldediensteanbieterinnen und sogenannte Anbieterinnen abgeleiteter Kommunikationsdienste. Zudem soll das BÜPF vom Fernmeldegesetz «abgekoppelt» werden. Namentlich wird die Referenz zwischen den beiden Gesetzen entfernt, indem der Begriff «Fernmeldedienste» im BÜPF unabhängig vom Fernmeldegesetz definiert wird.

Bundesgesetz über polizeiliche Massnahmen zur Bekämpfung von Terrorismus

Leider ist Terrorismus auch in der Schweiz als Risiko nicht zu vernachlässigen. Um die Bevölkerung schützen zu können, benötigt die Polizei für den Umgang mit terroristischen Gefährderinnen und Gefährdern zusätzliche Instrumente. Das Bundesgesetz über polizeiliche Massnahmen zur Bekämpfung von Terrorismus ist eines der dafür vorgesehenen Projekte. Da in diesem Zusammenhang neu auch für Mobilfunklokalisierungen Randdaten erhoben und an die zuständige Behörde

übermittelt werden dürfen, ist der sachliche Geltungsbereich des BÜPF zu erweitern. Gleichzeitig sind Regelungen betreffend Auskunftsrecht und Löschfristen zu treffen. Konkret wird dies für den Dienst ÜPF insbesondere neue Überwachungs-massnahmen zur Folge haben.

Umsetzung Programm FMÜ:**Abschluss Projekt P1**

Im ersten Quartal 2019 werden die neuen Komponenten WMC (Auftragsmanagement) und IRC (Auskünfte) des Verarbeitungssystems im Dienst ÜPF in Betrieb genommen und im 4. Quartal 2019 soll die Komponente RDC (Daten aus rückwirkenden Überwachungen) ebenfalls den produktiven Betrieb aufnehmen.

Die Integration der neuen Systemkomponenten verändert – wie auch die Einführung des neuen BÜPF – die Geschäftsprozesse des Dienstes ÜPF spürbar. Zahlreiche Schritte im Überwachungsprozess (inklusive der Rechnungsstellung) werden automatisiert. Dies stellt eine notwendige Voraussetzung dar, um die neuen Aufgaben im Bereich der Beratung und Schulung wahrnehmen zu können. Mit einem umfassenden Changemanagement bereiten wir uns auf die Neuerungen vor.

Für erfolgreiche
Veränderungen
braucht es
viele Zutaten.
Die Wichtigsten
sind unsere
Mitarbeitenden!

IMPRESSUM

Konzept: Dienst ÜPF
Redaktion: Dienst ÜPF
Gestaltungskonzept:
Stämpfli Kommunikation, Bern
Fotos: Dienst ÜPF, iStock
S. 27, 28: Kantonspolizei Zürich
Schrift: Minion Pro, Drescher Grotesk
Druck: Stämpfli AG, Bern
Papier: Z-Offset
Sprachversionen: Deutsch,
Französisch, Italienisch und Englisch
Copyright: Dienst ÜPF
Weitergehende Informationen:
www.li.admin.ch
Ausgabe: Juli 2019

Eidgenössisches Justiz- und Polizeidepartement EJPD
Dienst Überwachung Post- und Fernmeldeverkehr
Fellerstrasse 15
3003 Bern

