

# Vernehmlassung zu den Entwürfen der Ausführungserlasse zum totalrevidierten Bundesgesetz betreffend die Überwachung des Post- und Fernmeldeverkehrs

## Consultation relative aux projets d'ordonnances pour la mise en œuvre de la nouvelle loi fédérale sur la surveillance de la correspondance par poste et télécommunication

## Consultazione relativa ai progetti di legislazione esecutiva relativa alla revisione totale della legge federale sulla sorveglianza della corrispondenza postale e del traffico delle telecomunicazioni

Formular zur Erfassung der Stellungnahme

Formulaire pour la saisie de la prise de position

Formulario per il parere

<b>Date</b>	
<b>Amt/office/ufficio</b>	<b>Regierungsrat des Kantons Luzern, Justiz- und Sicherheitsdepartement</b>
<b>Kontaktperson bei Fragen</b> (Name/Tel./E-Mail) <b>Personne de contact en cas de questions</b> (Nom/tél./courriel) <b>Persona di riferimento in caso di domande</b> (Nome/Tel./E-mail)	Peter Emmenegger, 041 228 59 16 <a href="mailto:peter.emmenegger@lu.ch">peter.emmenegger@lu.ch</a>

Bitte senden Sie Ihre Stellungnahme elektronisch an [aemterkonsultationen-uepf@isc-ejpd.admin.ch](mailto:aemterkonsultationen-uepf@isc-ejpd.admin.ch). Sie erleichtern uns die Auswertung, wenn Sie uns **Ihre Stellungnahme** elektronisch **als Word-Dokument** zur Verfügung stellen. Vielen Dank.

Merci d'envoyer votre prise de position par courrier électronique à [aemterkonsultationen-uepf@isc-ejpd.admin.ch](mailto:aemterkonsultationen-uepf@isc-ejpd.admin.ch). Un envoi de **votre prise de position en format Word** par courrier électronique facilitera grandement notre travail. D'avance, merci beaucoup.

Vi invitiamo a inviare i vostri pareri all'indirizzo di posta elettronica [aemterkonsultationen-uepf@isc-ejpd.admin.ch](mailto:aemterkonsultationen-uepf@isc-ejpd.admin.ch). Onde agevolare la valutazione dei pareri, vi invitiamo a trasmetterci **elettronicamente i vostri commenti sotto forma di documento Word**. Grazie.

### Allgemeine Bemerkungen / Remarques générales / Osservazioni generali:

- Die Fernmeldeüberwachung ist seit Jahren ein anerkanntes und unverzichtbares Mittel zur Bekämpfung der Schwermriminalität. Der Dienst ÜPF hat die technische Umsetzung dieser Fernmeldeüberwachung sicherzustellen. Die Umsetzung dieser Fernmeldeüberwachung verursacht hohe Kosten. Gemäss Bericht setzen sich die Kosten zusammen aus den Betriebskosten des Dienstes ÜPF und den Entschädigungen, welche der Dienst ÜPF den Fernmeldeanbieterinnen (FDA) zu vergüten hat. Der Dienst ÜPF bezieht heute von den Auftraggebern (d.h. von der Staatsanwaltschaft und von der Polizei) für bestimmte Dienstleistungen Gebühren, welche auf Grund der erwarteten Aufwandsteigerung sowie der geplanten Erhöhung des Kostendeckungsgrades massiv angehoben werden sollen. Gemäss Bericht beruft sich der Bund für die Gebührensatzfestlegung bzw. für die Gebührenerhöhung auf das Kostendeckungs- und das Äquivalenzprinzip. Kostendeckende Gebühren werden in der Strafverfolgung nie erhoben werden können. Dass die Kosten von Überwachungsmaßnahmen als sogenannte "Verfahrenskosten" den verurteilten Personen ex lege auferlegt werden kann, ist in vielen Fällen bloss Theorie. Zumeist bleibt der Kanton auf diesen Kosten sitzen, respektive er hat diese Kosten zu tragen, weil die Verurteilten die Verfahrenskosten nicht begleichen können. Das Äquivalenzprinzip spricht gegen die angestrebte Gebührenerhebung; eine Gebühr darf nicht in einem offensichtlichen Missverhältnis zum objektiven Wert der Leistung stehen und muss sich in vernünftigen Grenzen halten. Selbst eine gesetzeskonforme Gebühr ist aus Gründen der Äquivalenz herabzusetzen, wenn die reguläre Tarifierung zu einer nicht mehr vertretbaren Abgabenhöhe führen würde. Schon unter dem geltenden Recht entrichten die Schweizer Strafverfolgungsbehörden dem Dienst ÜPF vergleichsweise hohe Gebühren. Es ist zu befürchten, dass die vorgeschlagene Tarifierhöhung zu einer eigentlichen Zwei-Klassen-Strafverfolgung führen könnte, indem schwere Straftaten nur noch vom Bund oder einigen finanzstarken Kantonen wirksam verfolgt werden können. Kritisch zu hinterfragen ist der Verrechnungsmodus, wonach weiterhin für jede Massnahme einzeln eine Gebühr verrechnet werden soll. Dieses Vorgehen verursacht sowohl beim Dienst ÜPF wie auch bei den Auftraggebern einen hohen administrativen Aufwand. Ebenfalls kritisch zu hinterfragen ist die Entschädigung der FDA pro Massnahme. Mit einer solchen Entschädigung pro Massnahme wird bei den FDA kein Anreiz geschaffen, die Daten möglichst kostengünstig an den Dienst ÜPF zu liefern. Wir ersuchen Sie zu prüfen, ob mit Pauschalentschädigungen Anreiz geschaffen werden könnte, die notwendigen Daten kostengünstiger zu erhalten. Es ist für uns unverständlich, dass Gebühren unabhängig davon geschuldet sein sollen, ob eine Überwachung tatsächlich geschaltet werden kann oder nicht. Insgesamt muss mit einer massiven Erhöhung der Gebühren für Dienstleistungen gerechnet werden. Wir sind nicht bereit, massive Gebührenerhöhungen zu akzeptieren. Wir schlagen vor, den Entwurf der Gebührenverordnung grundlegend zu überarbeiten. Wir erwarten eine grundsätzliche Klärung einer angemessenen Lastenverteilung zwischen Bund und Kantonen, eine transparente Kostenrechnung, eine kostenoptimierte Betriebsführung des Dienstes ÜPF, einen schlanken Verrechnungsmodus sowie eine Entschädigungsform der FDA mit Anreiz zu kostengünstigen Datenlieferungen.
- Nach Artikel 5 Absatz 1 BÜPF kann das EJPD ein beratendes Organ einsetzen, dem Vertreterinnen und Vertreter des JPD, des Dienstes (ÜPF), der Kantone, der Strafvollzugsbehörden und der Anbieterinnen von Post- und Fernmeldediensten angehören. Der geplante Aufgabenbereich wird in dessen Absatz 2 klar umschrieben. Nach Artikel 1 Absatz 2 des Entwurfes der Verordnung des EJPD über das beratende Organ im Bereich der Überwachung des Post- und Fernmeldeverkehrs (VBO-ÜPF) soll sich das beratende Organ insbesondere mit der Strategie im Bereich der Überwachung des Post- und Fernmeldeverkehrs befassen. Diese Formulierung wirkt irritierend, da Strategiefragen eigentlich in den Zuständigkeitsbereich einer zuständigen Behörde wahrgenommen werden und nicht von einem heterogen zusammengestellten beratenden Organ. Die Organisation des beratenden Organs ist schwierig einzuordnen; so soll das Lenkungsgremium dem Ausschuss Aufträge erteilen können.

- Die hohe Regelungsdichte der Verordnung über die Überwachung des Post- und Fernmeldeverkehrs (VÜPF) soll die Rechtssicherheit verbessern und die Prozessstandardisierung begünstigen. Wir geben indes zu bedenken, dass die Technologie im Fernmeldeverkehr nicht stehen bleibt. Es ist zu befürchten, dass die Verordnung (VÜPF) auf Grund der technischen Entwicklung dauernd und in kurzen Abständen revidiert werden muss. Muss eine Verordnung dauernd überarbeitet werden, ist dies für die Rechtssicherheit für alle Beteiligten nicht förderlich.
- Sowohl die Verordnung über die Überwachung des Post- und Fernmeldeverkehrs wie auch die übrigen Ausführungserlasse sind inhaltlich äusserst komplex und erfordern einen sehr hohen, fachlichen und technischen Sachverstand, um den Regelungsgehalt nachvollziehen und die praktische Tragweite beurteilen zu können. Soweit wir in der vorliegenden Vernehmlassung nicht explizite Änderungsanträge beantragen, verweisen wir auf die Stellungnahme der Konferenz der kantonalen Polizeikommandanten (KKPKS), welche aus der Sicht der technischen Experten der Polizeibehörden und Staatsanwaltschaften Änderungsvorschläge unterbreitet. Wir empfehlen Ihnen, unsere wie auch die Änderungsvorschläge der KKPKS bei der weiteren Bearbeitung der Erlasse gebührend zu berücksichtigen.

Bemerkungen zu einzelnen Artikeln der VÜPF / Remarques par rapport aux différents articles OSCPT / Osservazioni sui singoli articoli OSCPT

Artikel Article Articolo	Antrag Proposition Richiesta	Begründung / Bemerkung Justification / Remarques Motivazione / Osservazioni
<b>VÜPF / OSCPT</b>		
13 Abs. 1		Es ist nicht ersichtlich, weshalb die Staatsanwaltschaft in der Statistik die eingesetzten "besonderen Informatikprogramme" aufführen soll. Diese Programme unterliegen speziellen Geheimhaltungsverpflichtungen. Eine Bekanntgabe kann das eingesetzte Informatikprogramm und damit auch den Hersteller gefährden. In der Statistik kann zwar die Anzahl der Massnahmen aufgelistet werden, diese jedoch ohne irgendwelche Spezifizierung.
21 Abs. 4		Die genannten Fristen sind bei Delikten mit hoher Relevanz zu lange. Bei Kapitalverbrechen (wie z.B. Tötungsdelikten) kann bei derart langen Fristen die Ermittlung der Täterschaft erschwert oder allenfalls gar verunmöglicht werden.
27 Abs. 1	Ergänzung des Textes "...Qualität und <i>Integrität</i> der übermittelten Daten..."	Neben der Qualität der übermittelten Daten muss auch die Integrität der Daten aufgeführt werden. Dies im Wissen, dass die Formulierung Qualität die Integrität (mit-)umfassen kann. Die Integrität ist jedenfalls stets auch zu überprüfen, weshalb ihre explizite Auflistung zwingend erforderlich ist.
28 Abs. 1 und 4	Absatz 1 ist wie folgt zu ergänzen: "Der Dienst ÜPF und die Strafverfolgungsbehörden können Testschaltungen vornehmen." Absatz 4 ist demzufolge zu streichen	Bereits seit Jahren führt der Dienst ÜPF notwendige Test und Qualitätssicherungsmaßnahmen in Zusammenarbeit mit den Strafverfolgungsbehörden durch. Die Strafverfolgungsbehörden unterstützen den Dienst ÜPF dabei in dessen Auftrag. Testtargets werden auch zu Schulungszwecken genutzt. Auf diesem Grunde sind die Strafverfolgungsbehörden bezüglich Kosten (Abs. 3) dem ÜPF gleichzusetzen. Es ist nicht nachvollziehbar, weshalb die Strafverfolgungsbehörden anders als der Dienst ÜPF für Testtargets bezahlen und dabei die gleichen Gebühren wie für Echtzeitschaltungen tragen sollen. Wir verlangen eine Gleichstellung, gerade weil mit solchen Test auch Updates bzw. Systemanpassungen vorgenommen werden.
39 Abs. 2 lit. c	Ergänzung des Textes: " <i>inkl. Zeitraum der Gültigkeit</i> "	Mit der Ergänzung "inkl. Zeitraum der Gültigkeit" soll erkennbar werden, ob im (zeitlich) letzten registrierten Gerät (IMEI) noch weitere Rufnummern eingelegt waren. Damit kann allenfalls verhindert werden, dass eine falsche Person überwacht wird, wenn ein Gerät weitergegeben worden ist.
46 Abs. 2 lit. b und c	In beiden Bestimmungen ist das Wort " <i>gegebenenfalls</i> " zu streichen.	Das Wort "gegebenenfalls" ist ersatzlos zu streichen, weil diese Angaben zur Lokalisierung des Benutzers dringend benötigt werden. Allenfalls ist es durch die Formulierung "sofern vorhanden" zu ersetzen; dies weil z.B. bei einer Rundstrahlantenne keine Hauptstrahlungsrichtung vorhanden ist.
66 Abs. 1	Die zeitliche Beschränkung " <i>während eines Zeitraumes von bis zu zwei Stunden</i> " ist zu streichen.	Eine standardisierte Einschränkung auf zwei Stunden ist unangemessen und führt, wie im erläuternden Bericht dargestellt wird, nicht nur zu massiven Gebühren, sondern auch zu einem aufgeblähten Anordnungsaufwand. Die zuständigen Behörden, in der Regel die Strafverfolgungsbehörden und die Zwangsmassnahmengerichte müssen auf Grund des zu klärenden Sachverhalts im Einzelfall entscheiden, welche Zeitdauer für die Ermittlungen zwingend nötig ist. Nach

Artikel Article Articolo	Antrag Proposition Richiesta	Begründung / Bemerkung Justification / Remarques Motivazione / Osservazioni
		der gegenwärtigen Praxis soll der Zeitraum von zwei Stunden in der Regel nicht überschritten werden. Längere Antennensuchläufe sollten in Ausnahmefällen aber ohne Mehrkosten und unnötigem Verwaltungsaufwand möglich sein.
73 Abs. 3 und 4		Die Frist von 24 Monaten erscheint als zu lange (insbesondere bei schweren Delikten). Eine Frist von 12 Monaten ist den FDA sicher zumutbar.
		<p>Im Rahmen der Totalrevision des BÜPF ist ein neuer Artikel 269<sup>quater</sup> in die StPO aufgenommen worden. Nach dieser neuen Bestimmung gehört ein lückenloses und unveränderbares Protokoll zu den Verfahrensakten. In der Praxis ist es häufig der Fall, dass von tausenden von Verkehrsdaten (Anrufe, Anrufversuche, SMS, Unmengen von Internetdaten) nur die für die Strafsache relevanten Daten separat verschriftet und dann in den Akten eingefügt werden. Sofern die gesamte Überwachung lückenlos in die Verfahrensakten einfließen soll, stellen sich diverse Fragen:</p> <p>a. In welcher Form soll dies geschehen? (z.B. auf CD's mit evtl. fremdsprachigen Unterhaltungen)</p> <p>b. Sind künftig sämtliche Gespräche (auch alle nicht für die Strafsache relevanten) zu verschriften - was zum einen sinnlos wäre und zum anderen einen massiven zeitlichen und finanziellen Aufwand zu Folge hätte?</p> <p>c. Müssen künftig tausende von Seiten mit Systemdaten den Akten beigelegt werden, aus denen niemand etwas Relevantes herauslesen könnte, weil man sie nicht verschriften kann?</p> <p>In diesem Punkt gilt es dringend, den Status quo beizubehalten. Eine Änderung würde einen massiven Mehraufwand für die Behörden führen, ohne dass die beschuldigte Person oder ihr Verteidiger etwas Positives für sich ableiten könnten. Je nach dem bietet diese Änderung unnötige Angriffspunkte, indem zum Beispiel gerügt werden kann, das lückenlose Protokoll sei entgegen der StPO-Bestimmung nicht Bestandteil der Akten.</p>

Bemerkungen zu einzelnen Artikeln der GebV-ÜPF / Remarques par rapport aux différents articles OEI-SCPT / Osservazioni sui singoli articoli OEm-SCPT

Artikel Article Articolo	Antrag Proposition Richiesta	Begründung / Bemerkung Justification / Remarques Motivazione / Osservazioni
<b>GebV-ÜPF / OEI-SCPT / OEm-SCPT</b>		
3 Abs. 3		Es ist nicht nachvollziehbar, weshalb die Gebühren und Entschädigungen dem ÜPF beziehungsweise den FDA auch dann geschuldet sind, wenn die Daten den Strafverfolgungsbehörden infolge technischer Probleme nur verzögert oder lückenhaft übermittelt werden. Es ist nicht akzeptabel, dass die Kantone für Leistungen voll bezahlen müssen, welche verspätet, mangelhaft oder gar nicht erbracht werden, Dabei soll nicht unerwähnt bleiben, dass verzögerte oder lückenhafte Daten zu einem erheblichen zeitlichen Mehraufwand in der Untersuchung führen, was mit weiteren Kosten verbunden ist, welche die Kantone zu tragen haben.
5		Diese Norm geht in die gleiche Richtung wie Art. 3 Abs. 3 GebV-ÜPF. Bereits nach Übermittlung statt wie bis anhin nach Abschaltung einer Überwachungsmassnahme wird seitens des ÜPF Rechnung gestellt. Unseres Erachtens sind die Strafverfolgungsbehörden gehalten, eine Leistung zu begleichen, von der man nicht weiss, ob die Leistung tatsächlich geliefert wird und diese Lieferung dann auch die vollständigen Daten enthält.
		Zu Ziffer 11. im erläuternden Bericht: Dass die erheblichen Kosten der Überwachungsmassnahmen als sogenannte "Verfahrenskosten" den verurteilten Personen ex lege auferlegt werden, ist in vielen Fällen blosse Theorie. Zumeist bleibt der Kanton auf den Kosten sitzen, respektive er hat zu tragen, weil die Verurteilten die Verfahrenskosten nicht bezahlen können.

Bemerkungen zu einzelnen Artikeln der VVS-ÜPF / Remarques par rapport aux différents articles OST-SCPT / Osservazioni sui singoli articoli OST-SCPT

Artikel Article Articolo	Antrag Proposition Richiesta	Begründung / Bemerkung Justification / Remarques Motivazione / Osservazioni
<b>VVS-ÜPF / OST-SCPT</b>		
		Keine Bemerkungen

Bemerkungen zu einzelnen Artikeln des VBO-ÜPF / Remarques par rapport aux différents articles OOC-SCPT / Osservazioni sui singoli articoli OOC-SCPT

Artikel Article Articolo	Antrag Proposition Richiesta	Begründung / Bemerkung Justification / Remarques Motivazione / Osservazioni
<b>VBO-ÜPF/ OOC-SCPT</b>		
1 Abs. 2		Nach der Umschreibung der Aufgaben des beratenden Organs wirkt die Formulierung von Art. 1 Abs. 2 irritierend. Strategiefagen werden in der Regel von der zuständigen Behörde wahrgenommen und nicht von einem Beratungsorgan.
3 lit. c und 6 lit. b		Das beratende Organ besteht aus dem Lenkungsgremium, dem Ausschuss und dem Architekturboard. Unter den Aufgaben des Lenkungsgremiums wird aufgeführt, dass es dem Ausschuss Aufträge erteilt, während bei den Aufgaben des Ausschusses festgehalten wird, dass er die Aufträge des Lenkungsgremiums bearbeitet. Sind das Lenkungsgremium, der Ausschuss und das Architekturboard selbständige Abteilungen des beratenden Organs oder wie ist die Organisation aufgebaut?

