

Frau  
Renate Amstutz  
Direktorin  
Schweizerischer Städteverband  
Florastrasse 13  
3000 Bern 6

Zürich, 14. Juli 2010  
23045/29854/bua

**Bericht und Vorentwurf über die Revision des Bundesgesetzes vom 6. Oktober 2000  
betreffend die Überwachung des Post- und Fernmeldeverkehrs (BÜPF)**

Sehr geehrte Frau Amstutz

Mit Schreiben vom 2. Juni 2010 haben Sie die KSPD eingeladen, Ihnen eine Stellungnahme in der oben genannten Angelegenheit zukommen zu lassen. Für die Gelegenheit zur Vernehmlassung danken wir Ihnen bestens und äussern uns dazu wie folgt:

**1. Ausgangslage**

Hauptziel der Revision ist eine Anpassung des Gesetzes an die technische Entwicklung der letzten Jahre. Insbesondere die Internet-Telefonie stellt die Untersuchungsbehörden immer wieder vor spezielle Probleme bei der Überwachung. Ziel ist es daher, durch die Einführung neuer Technologien die notwendigen Überwachungen seitens der Behörden sicherzustellen und das Gesetz auch zukunftstauglich zu machen. Vor diesem Hintergrund ist die Gesetzesnovelle grundsätzlich zu begrüssen.

**2. Bemerkungen zu einzelnen Regelungen**

**2.1 Positiv zu bewertende Neuerungen**

- a) Der Inhalt des BÜPF bleibt im Wesentlichen gleich. Eine wichtige Kompetenzerweiterung besteht hingegen in der Suche nach bereits rechtskräftig verurteilten Personen. Diese Ausdehnung der Überwachungsmöglichkeiten ist sehr sinnvoll und seitens der Polizei zu begrüssen. Im Bereich der internationalen Rechtshilfe in Strafsachen ist dieser Punkt bereits vorgesehen.
- b) Eine für die Polizei wesentliche und positive Neuerung besteht darin, dass die Aufbewahrungsfrist für die so genannten Randdaten durch die Anbieterinnen von Fernmeldediensten von sechs auf zwölf Monate ausgedehnt wurde. Dies ist deshalb zu begrüssen,

weil in der Vergangenheit relevante Randdaten zum Zeitpunkt, da eine Behörde eine Überwachung anordnete, oft bereits gelöscht waren. Die Datenaufbewahrungspflicht von lediglich sechs Monaten hat sich klar als zu kurz erwiesen. Diesem Umstand wird nun Rechnung getragen. Auf der anderen Seite bedeutet dies natürlich für die Auswertungen durch die Polizei einen erheblichen zeitlichen und personellen Mehraufwand.

- c) Eine zusätzliche deutliche Verbesserung betrifft die Datenübermittlung. Im Gegensatz zu früher, als gewonnene Daten den zuständigen Behörden mittels Datenträgern und Dokumenten auf dem Postweg zugestellt wurden, werden diese Daten neu über einen Zugriff auf das Informatiksystem abrufbar sein, das vom Bund betrieben wird. Das Risiko eines Verlustes von Daten wird somit eindeutig gesenkt.
- d) Weitere vorgesehene Anpassungen betreffen Formalien (verbesserte Systematik, präzisere Bezeichnungen und Zuordnung von Verantwortlichkeiten etc.). Sie sind für die Arbeit der Polizei weniger relevant.

Alles in allem führen diese Neuerungen aus Sicht der städtischen Polizeiorgane zu den damit angestrebten Verbesserungen.

## 2.2 Problematische Neuerungen

Hingegen erscheint einzig Art. 270bis StPO (neu) aus polizeilicher Sicht problematisch.

Grundsätzlich es ist sehr zu begrüssen und auch zwingend notwendig, dass endlich eine klare gesetzliche Grundlage für den Einsatz von speziellen Programmen («Gov-ware», «Trojaner») geschaffen wird. Die im Vergleich zu anderen Überwachungen erhöhten, zusätzlichen Voraussetzungen («doppelte Subsidiarität», S. 43 Begleitbericht) überzeugen aber nicht. Die Schwelle ist hoch und auch wenig praktikabel angesetzt.

Die im Erläuternden Bericht angegebene Begründung, es handle sich um eine deutlich einschneidendere Massnahme als andere Fernmeldeüberwachungen, vermag nicht zu überzeugen. Es wird nur in technischer Hinsicht invasiver vorgegangen. Die eigentliche Überwachung ist demgegenüber qualitativ nicht intensiver. Ob die Strafverfolgungsbehörden die Mobiltelefongespräche eines Tatverdächtigen abhören oder über Internet-Telefonie (VoIP, z.B. über Skype) geführte Gespräche überwacht, macht unter dem Aspekt des Grundrechtseingriffs keinen relevanten Unterschied. Es überzeugt deshalb auch nicht, warum – unter dem Stichwort «Subsidiarität» – vor dem Abhören der Internet-Telefonie eines Beschuldigten zuerst dessen Fest- und Mobiltelefone abgehört werden müssen.

Die allgemeinen Voraussetzungen gemäss Art. 269 StPO für die Anordnung von Überwachungsmassnahmen reichen aus. Diese Bestimmung verlangt kumulativ einen dringenden Verdacht auf eine Katalogstraftat, die Schwere der konkreten Tat muss zudem die Überwachung rechtfertigen (Verhältnismässigkeitsprinzip) und die bisherigen Untersuchungshandlungen von Polizei und Staatsanwaltschaft (inklusive allfällige andere Fernmeldeüberwachungen) müssen entweder erfolglos geblieben sein oder die Ermittlungen wären ohne diese angestrebte Überwachungsmassnahme von Anfang an aussichtslos oder unverhält-

nismässig erschwert (Subsidiaritäts- und Verhältnismässigkeitsprinzip). Zu beachten ist, dass das Vorliegen dieser Voraussetzungen immer und zwingend von einem Gericht geprüft wird.

Ferner ist zu berücksichtigen, dass Überwachungen mit technischen Überwachungsgeräten gemäss Art. 280 StPO viel stärker in die Privatsphäre eingreifen können als Überwachungen gemäss Art. 270bis und damit die Grundrechte massiver tangieren können. Dies ist namentlich bei audio-visuellen Überwachungen von Wohnräumen der Fall («grosser Lauschangriff»). Für die Anordnung solcher Massnahmen verlangt die StPO aber auch lediglich die Voraussetzungen von Art. 269. Der Subsidiarität und Verhältnismässigkeit haben Staatsanwaltschaft und richterliche Genehmigungsbehörde auch hier im Einzelfall aufgrund der konkreten Umstände und Verhältnisse Rechnung zu tragen, was die Genehmigungsbehörden in der Praxis regelmässig auch tun, indem sie klare Auflagen und Weisungen erteilen (wie z.B. auch bei der Überwachung von öffentlichen Telefonzellen). Es ist nicht ersichtlich, warum für Massnahmen nach Art. 270bis eine andere als diese in der Praxis bewährte Regelung eingeführt werden soll. Dies gilt umso mehr als in den meisten Kantonen bereits heute Überwachungen im Sinne von Art. 270bis gestützt auf die kantonalen Bestimmungen zur Überwachung mit technischen Überwachungsgeräten (in Kombination mit dem BÜPF) angeordnet und richterlich überprüft wurden.

### **2.3 Anregung zur Art. 27 – Notsuche**

Gemäss Art. 27 VE kann eine auf Teilnehmeridentifikation, Verkehrsdaten und Standortidentifikation beschränkte Überwachung des Fernmeldeverkehrs angeordnet werden, um eine vermisste Person zu finden (Notsuche). Hinsichtlich des Verfahrens hält Art. 29 VE fest, dass die Artikel 271 bis 279 der Strafprozessordnung vom 5. Oktober 2007 sinngemäss gelten und dass die Anordnung der Genehmigung durch eine richterliche Behörde bedarf.

Die Notsuche ausserhalb von Strafverfahren ist sicherheitspolitischer Natur. Richtigerweise ist die zuständige Polizei anordnende Behörde. Dabei ist zu berücksichtigen, dass eine solche Notsuche allein darauf gerichtet ist, eine vermisste Person wiederzufinden, mithin die Überwachung des Fernmeldeverkehrs schon qualitativ in keiner Weise dem entspricht, was im Rahmen eines Strafverfahrens erforderlich ist. Tatsächlich stellt sich die Frage, inwieweit die blossе Notsuche überhaupt einen Eingriff in den verfassungsrechtlich geschützten Fernmeldeverkehr (Art. 13, Abs. 1 BV) darstellt. Zudem sollte auf eine richterliche Genehmigungspflicht verzichtet werden, zumal Notsuchen regelmässig eine erhebliche Dringlichkeit aufweisen, letztlich bloss einen administrativen Formalismus darstellt. Die KSPD regt daher an, die Notsuche ausserhalb von Strafverfahren von den in Art. 29 VE genannten strafprozessualen Regelungen zu lösen und insbesondere auch von einer richterlichen Genehmigungspflicht abzusehen.

KSPD  
KONFERENZ DER STÄDTISCHEN  
POLIZEIDIREKTORINNEN UND POLIZEIDIREKTOREN

---

Wir hoffen, Sie mit diesen Angaben unterstützen zu können.

Freundliche Grüsse

Daniel Leupi  
Vorstandsmitglied KSPD