

Eidgenössisches Justiz- und  
Polizeidepartement  
Frau Bundesrätin Simonetta Sommaruga  
Bundesrain 20  
3003 Bern

per E-Mail:  
aemterkonsultationen-uepf@isc-ejpd.admin.ch

Bern, 29. Juni 2017

## **Stellungnahme zu den Ausführungsverordnungen zum totalrevidierten Bundesgesetz vom 18. März 2016 betreffen die Überwachung des Post- und Fernmeldeverkehrs (BÜPF)**

Sehr geehrte Frau Bundesrätin

Der Schweizerische Verband der Telekommunikation (asut) wurde am 22. März 2017 zur Vernehmlassung zu den Ausführungsverordnungen zum totalrevidierten Bundesgesetz vom 18. März 2016 betreffend die Überwachung des Post- und Fernmeldeverkehrs (BÜPF) eingeladen. Wir bedanken uns für die Möglichkeit zur Stellungnahme und nehmen diese hiermit fristgerecht wahr.

Die Telekombranche anerkennt die Notwendigkeit, die Überwachung des Fernmeldeverkehrs an neue technologische Entwicklungen anzupassen. Die vorgeschlagenen Regelungen gehen jedoch darüber hinaus und haben negative Auswirkungen auf die Digitalisierung der Schweiz. Begleitend zu unserer detaillierten Stellungnahme zu den Ausführungsverordnungen möchte ich einige grundsätzliche Überlegungen äussern.

Mit der Totalrevision des Bundesgesetzes betreffend die Überwachung des Post- und Fernmeldeverkehrs (BÜPF) wurde die Gesetzgebung zur Überwachung an die technologische Entwicklung im Fernmeldebereich angepasst. Dabei wurde das BÜPF sehr offen formuliert und mit diversen Delegationsnormen ausgestattet, um auf Verordnungsstufe rascher auf neue Entwicklungen reagieren zu können. Die Kehrseite dieser Konzeption ist eine geringe Planbarkeit und Rechtssicherheit für die betroffenen Unternehmen, was angesichts der Aufwände und der Komplexität der Überwachungssysteme problematisch ist.

In der parlamentarischen Debatte wurde dieses Problem erkannt und mehrfach durch die zuständige Bundesrätin versichert, dass die Umsetzung des BÜPF in den Verordnungen mit Augenmass und unter Wahrung des Verhältnismässigkeitsprinzips erfolgen wird. In den vorliegenden Verordnungen ist dies aber nicht ausreichend berücksichtigt und umgesetzt worden.

Obwohl von asut bereits in der Vernehmlassung zum BÜPF bemängelt wurde, dass die Kategorie der „Anbieterinnen abgeleiteter Kommunikationsdienste“ zu wenig klar definiert ist, wurde in den Verordnungen keine weitergehende Präzisierung vorgenommen. Dies ist äusserst problematisch, weil auf Basis der Verordnungen davon potentiell betroffene Unternehmen nicht abschätzen können, ob für sie Pflichten gelten oder nicht und gleichzeitig substantielle Strafandrohungen bestehen.

Einige Beispiele sollen dies verdeutlichen: In der Botschaft zum BÜPF führte der Bundesrat aus, dass unter „abgeleiteten Kommunikationsdienste“ Dienste zu verstehen sind, die sich auf Fernmeldedienste stützen und eine Einweg- oder Mehrwegkommunikation erlauben. Dazu gehören gemäss Bundesrat nicht nur Internettelefonie oder Messenger-Dienste, die funktional der klassischen Telefonie oder den SMS-Diensten entsprechen, sondern auch Chat-Dienste, Speicherplattformen oder Dienste zum Datenaustausch. Offen ist nun, ob darunter auch Chat-Plattformen im Online-Handel fallen, auf denen sich Kundinnen und Kunden zu Produkten austauschen können? Oder sichere Datenspeicher von Banken, in denen sich nicht nur Bankauszüge, sondern verschiedenste Dokumente und Informationen speichern lassen? Auch das Patientendossier ist ein Cloud-Datenspeicher, der eine Mehrwegkommunikation erlaubt. Dürfen oder müssen nun diese Dienste überwacht werden können?

Noch gravierender zeigt sich diese Problematik im Geschäftsumfeld. Für firmeninterne Fernmeldenetze gilt gemäss Art. 28 BÜPF nur eine Duldungspflicht und keine aktiven Überwachungsmaßnahmen. Mit der Digitalisierung werden jedoch zunehmend einzelne Applikationen und Dienste nicht mehr innerhalb der Unternehmung erbracht, sondern aus der Cloud bezogen. Beispielsweise Email, Kalender oder Dokumentenaustausch, aber auch Buchhaltung, CRM-Systeme (Kundendatenbanken) oder ERP-Systeme (Ressourcen-Planung). Potentiell unterliegen all diese Systeme, insofern sie aus der Cloud bezogen werden, der Überwachung. Dies stellt eine gravierende Schwächung des Wirtschaftsstandortes Schweiz dar und widerspricht auch fundamental der Strategie des Bundesrates zur Digitalisierung der Schweiz.

**Antrag: Die E-VÜPF ist in diversen Punkten nicht vereinbar mit der laufenden Digitalisierung von Wirtschaft, Verwaltung und Privatleben und der Strategie des Bundesrates zur Digitalisierung der Schweiz und muss diesbezüglich grundsätzlich überprüft und überarbeitet werden.**

Neben den Pflichten für die betroffenen Unternehmen wurden in den Verordnungen auch die Auskunftspflichten und die Überwachungstypen erweitert. Die Vielfalt an zu überwachenden Diensten, bereitzustellenden Auskünften sowie Überwachungen in Echtzeit oder rückwirkend, führt automatisch dazu, dass diverse Kombinationen gar nicht möglich sind oder in der geforderten Qualität (z.B. automatisiert, definierte Reaktionszeiten) nicht erbracht werden können. Die Verordnungen sind auch hier sehr offen formuliert und schieben die Verantwortung auf die Strafverfolgungsbehörden und auf die betroffenen Unternehmen ab. Die Behörden werden in Unkenntnis der technischen Machbarkeit Auskünfte zu oder Überwachung von neuen Diensten fordern und die betroffenen Unternehmen müssen sich dann vor Gericht dagegen wehren. Angesichtes der Bedeutung der digitalen Transformation für die Schweizer Wirtschaft und Gesellschaft ist dieser Mechanismus nicht zweckmässig.

**Antrag: In einem verbindlichen Anhang zur VD-ÜPF soll eine transparente Übersicht (Matrix) zu den betroffenen Diensten und den möglichen Überwachungstypen erstellt werden und die zulässigen Kombinationen markiert werden.**

Die Ausweitung der Pflichten für Fernmeldediensteanbieterinnen beeinträchtigt deren Wettbewerbsfähigkeit gegenüber internationalen Konkurrenten. In der Botschaft zum BÜPF erläutert der Bundesrat, dass die Überwachungspflichten bei Anbieterinnen, welche keinen Sitz in der Schweiz haben, kaum durchgesetzt werden können. Schweizer Unternehmen werden daher durch zusätzliche Pflichten im Wettbewerb geschwächt. Die mangelnde Planbarkeit und Rechtssicherheit verschärft diese Problematik zusätzlich. Ohne starke und kompetitive Anbieterinnen in der Schweiz kann die Digitalisierung aber nicht gelingen. Bei der Ausgestaltung der Auskunfts- und Überwachungspflichten müssen daher die Anforderungen des Marktes berücksichtigt werden. So führen beispielsweise neue Auflagen bei der Registrierung der Kunden dazu, dass Online-Angebote von Schweizer Unternehmen unattraktiver sind, als diejenigen der internationalen Konkurrenz.

**Antrag: Die Auflagen für Fernmeldediensteanbieterinnen und Anbieterinnen abgeleiteter Kommunikationsdienste mit erweiterten Überwachungspflichten dürfen die Wettbewerbsfähigkeit dieser Unternehmen im Vergleich zur internationalen Konkurrenz nicht schwächen. Die VÜPF und weitere Verordnungen sind diesbezüglich zu überprüfen und anzupassen.**

An dieser Stelle möchten wir positiv hervorheben, dass die E-VÜPF Möglichkeiten enthält, Anbieterinnen, welche erfahrungsgemäss nichts oder wenig zur Strafverfolgung beitragen, von gewissen Pflichten zu befreien. Dabei wird aber leider von den im Gesetz vorhandenen Differenzierungsmöglichkeiten zu wenig Gebrauch gemacht. Dies wäre jedoch insbesondere in Bezug auf die nicht ausreichend präzisierten „abgeleiteten Kommunikationsdienste“ sowie für die neuen Überwachungstypen, für welche jegliche Erfahrungen zur Überwachung fehlen, notwendig und wichtig.

Unsere Anträge und Begründungen zu den einzelnen Artikeln finden Sie in der beiliegenden Tabelle. Gerne stehen wir Ihnen zur Erläuterung unserer Stellungnahme zur Verfügung. Für die Prüfung unserer Anliegen danken wir Ihnen im Voraus bestens.

Freundliche Grüsse

**asut** – Schweizerischer Verband  
der Telekommunikation



Peter Grütter  
Präsident