



Stadt Bern
Gemeinderat

Erlacherhof, Junkerngasse 47
Postfach 3000 Bern 8

Telefon 031 321 62 16
stadtkanzlei@bern.ch
www.bern.ch

Schweizerischer Städteverband (SSV)
Monbijoustrasse 8
Postfach 8175
3001 Bern

Bern, 7. Juni 2017

Entwürfe der Ausführungserlasse zum totalrevidierten Bundesgesetz betreffend die Überwachung des Post- und Fernmeldeverkehrs

Sehr geehrte Damen und Herren

Mit rubriziertem Schreiben laden Sie die Stadt Bern ein, Ihnen bis am 14. Juni 2017 eine Stellungnahme zu den Ausführungserlassen zum totalrevidierten Bundesgesetz betreffend Überwachung des Post- und Fernmeldeverkehrs (BÜPF) zukommen zu lassen. Das BÜPF tritt am 1. Januar 2018 in Kraft. Die Vernehmlassung zu den entsprechenden Vollzugsverordnungen dauert bis 29. Juni 2017.

1. Allgemeines

Im BÜPF ist der Gesetzgeber grundsätzlich sehr offen geblieben. Der Bund argumentierte damals, die Aufgaben des Bundes und die Pflichten der Mitwirkungspflichtigen würden zu einem späteren Zeitpunkt in den Ausführungserlassen geregelt. Die Vernehmlassungsentwürfe bleiben nun aber unpräzise und bieten viel Ermessensspielraum.

Da die Stadt Bern bei den Mitwirkungspflichten im Bereich der Überwachung des Post- und Fernmeldeverkehrs direkt betroffen ist, besteht ein grosses Interesse an einer klaren Ausgangslage.

Die Verordnungsentwürfe dehnen die Überwachungsmöglichkeiten und damit die Pflichten der Fernmeldediensteanbieter (FDA) wie auch Anbieterinnen abgeleiteter Kommunikationsdienste oder Betreiberinnen interner Fernmeldenetze massiv aus, in vielen Fällen ungeachtet des gesetzlichen Rahmens und im Widerspruch zu verfassungsrechtlichen Rechtsprinzipien wie der Verhältnismässigkeit oder dem Fernmeldegeheimnis.

Zudem wird trotz umfangreichen Regelungen keine Rechtssicherheit geschaffen, da in verschiedenen Bestimmungen die Tür für weitere Überwachungsmaßnahmen weit geöffnet wird. Der Bundesrat ist gefordert, die Fernmeldeüberwachung auf Verordnungsstufe sowohl verfassungs- und gesetzeskonform als auch verhältnismässig umzusetzen. Überwachungsmaßnahmen und Pflichten der Anbieterinnen sind abschliessend und nicht beliebig erweiterbar zu regeln.

Die vorgeschlagene Gebührenverordnung (GebV-ÜPF) sieht mit Wirkung ab 1. Januar 2018 eine erhebliche Erhöhung der von den Strafverfolgungsbehörden zu entrichtenden Gebühren, eine Ausweitung der gebührenpflichtigen Leistungen sowie das Prinzip der Einzelabrechnung jeder einzelnen Leistung vor. Die vorgeschlagene Regelung mit ihren Berechnungsgrundlagen ist nur schwer nachvollziehbar. Die Gebührenverrechnung widerspricht in wesentlichen Aspekten der von Lehre und Rechtsprechung entwickelten Prinzipien zur Festlegung von Gebühren und der Verrechnungsmodus führt zu übermässigem administrativem Aufwand. Die Gebührenverrechnung muss transparent und kostenorientiert erfolgen.

Zweifellos ist die Absicht im BÜPF zu begrüßen, die Überwachung des Post- und Fernmeldeverkehrs an die technologische Entwicklung anzupassen, damit eine sinnvolle Strafverfolgung möglich wird. Dafür müssen die FDA beziehungsweise Anbieterinnen abgeleiteter Kommunikationsdienste oder Betreiberinnen interner Fernmeldenetze die hierfür erforderlichen Schritte vornehmen. Allerdings sollten die Verordnungen zu einer Entlastung der Telekommunikationsanbieterinnen führen und sie nicht mit komplizierten und aufwändig umzusetzenden Administrativregeln belasten.

Fazit: Die heute vorliegenden Entwürfe schiessen über den gesetzlichen Auftrag hinaus. Die geplanten Bestimmungen führen zu einem übermässigen administrativen Aufwand, sie sind unverhältnismässig, teuer und nicht zielführend.

<p>Antrag: Die Ausführungserlasse sind grundlegend zu überarbeiten und verfassungs-, gesetz- und verhältnismässig auszugestalten.</p>
--

2. Geforderte Angaben zu WLAN Abdeckung nicht möglich

Neu sollen die Anbieterinnen auf Grund von Adressen oder Koordinaten auch Auskünfte über eine mögliche WLAN Netzabdeckung geben. Dabei ist zu bedenken, dass WLAN-Zugangspunkte zumeist in Gebäuden betrieben werden. Somit hängt eine mögliche Abdeckung des öffentlichen Raums zum Beispiel von der Bausubstanz des Gebäudes oder der Topographie ab, aber auch davon, wo ein Gerät im Gebäude aufgestellt wurde oder ob zusätzlich WLAN-Signalverstärker (Repeater) eingesetzt werden, die das lokale Netz erweitern. Den Anbieterinnen ist es daher nahezu unmöglich, brauchbare Angaben bezüglich der Abdeckung zu erstellen.

Im Entwurf werden auch unterschiedliche Definitionen verwendet. In Artikel 64 E-VÜPF ist einmal von "WLAN-Zugangspunkten" und einmal von "WLAN-Hotspots" die Rede. Gemäss dem erläuternden Bericht ist jedoch explizit von Wireless-Zugangspunkten die Rede, womit darunter also jedes mobile Endgerät (Handy, Tablet, Notebook) mit Hotspot-Funktion verstanden werden kann.

Eine entsprechende Analyse kann nicht verlässlich durchgeführt werden, da diese Anforderung technisch nicht erfüllt werden kann. Die FDA wie auch Anbieterinnen abgeleiteter Kommunikationsdienste oder Betreiberinnen interner Fernmeldenetze verletzen dadurch Informationspflichten gemäss BÜPF und riskieren hohe Bussen.

WLAN-Zugangspunkte sind zudem nicht eindeutig zu identifizieren, sondern lediglich die MAC-Adressen. Diese Forderung würde eine unverhältnismässige Erfassungspflicht von MAC-Adressen für alle Standorte nach sich ziehen.

Der mögliche Nutzen für die Strafverfolgungsbehörden steht in keinem Verhältnis zum personellen und finanziellen Aufwand auf Seiten der FDA wie auch Anbieterinnen abgeleiteter Kommunikationsdienste oder Betreiberinnen interner Fernmeldenetze.

Antrag: Die Pflicht betreffend die Angaben zur WLAN-Abdeckung ist zu streichen.

3. Keine Ausdehnung der Antennensuchläufe

Der Antennensuchlauf umfasst die rückwirkende Überwachung des gesamten Fernmeldeverkehrs, welcher über eine bestimmte Mobilfunkantenne während eines bestimmten Zeitraums stattgefunden hat. Im Rahmen der BÜPF-Revision wurde es leider verpasst, die rechtlichen Grundsätze zum Antennensuchlauf auf Gesetzesstufe zu klären. Dieses rechtlich umstrittene Instrument wird lediglich in der Botschaft erwähnt, beschränkt auf den Mobilfunk. Trotzdem wird der Antennensuchlauf in der vorliegenden Verordnungsrevision nun sogar noch weiter ausgedehnt, nämlich auf WLAN.

Als Betreiberin von WLAN-Zugangspunkten innerhalb der städtischen Verwaltungsgebäude bringt diese per Verordnung eingeführte Pflicht erhebliche Mehraufwände mit sich und würde wie nachfolgend erwähnt, Free-WLAN-Projekte verunmöglichen.

Antrag: Auf eine Ausweitung der umstrittenen Antennensuchläufe auf WLAN-Zugangspunkte auf dem Verordnungsweg ist zu verzichten.

4. Eindeutige Identifizierung von Personen

Der E-VÜPF verlangt neu die eindeutige Identifizierung der die Dienste in Anspruch nehmenden Personen mit "geeigneten Mitteln".

Dadurch müsste beispielsweise das Anbieten eines kostenlosen Wi-Fi in Verwaltungsgebäuden aufgegeben werden, da eine eindeutige Identifizierung gemäss den geforderten Kriterien nicht erfolgen kann. Die Forderung verunmöglicht zudem jedes öffentlich zugängliche Free-WLAN-Projekt (zum Beispiel an öffentlichen Plätzen der Stadt Bern).

Eine solche Regelung widerspricht aber auch ganz grundsätzlich der vom Bundesrat beschlossenen Strategie zur Digitalisierung der Schweiz.

Antrag: Auf eine eindeutige Identifizierung von Personen ist zu verzichten.

Der Gemeinderat dankt für die Gelegenheit, sich zu äussern.

Freundliche Grüsse

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'A. von Graffenried'.

Alec von Graffenried
Stadtpräsident

A handwritten signature in blue ink, appearing to read 'Dr. Jürg Wichtermann'.

Dr. Jürg Wichtermann
Stadtschreiber