

## **Regierungsrat**

Rathaus  
Barfüssergasse 24  
4509 Solothurn  
so.ch

Eidgenössisches Justiz- und  
Polizeidepartement EJPD  
Bundesrat Beat Jans  
Bundeshaus West  
3003 Bern

### **Per E-Mail an:**

ptss-aemterkonsultationen@isc-ejpd.admin.ch

5. Mai 2025

## **Vernehmlassung zu den Teilrevisionen zweier Ausführungserlasse zur Überwachung des Post- und Fernmeldeverkehrs (VÜPF, VD-ÜPF)**

Sehr geehrter Herr Bundesrat  
Sehr geehrte Damen und Herren

Mit Schreiben vom 29. Januar 2025 haben Sie uns eingeladen, zu den Teilrevisionen zweier Ausführungserlasse zur Überwachung des Post- und Fernmeldeverkehrs (VÜPF, VD-ÜPF) Stellung zu nehmen. Wir bedanken uns für die Gelegenheit, uns zur Angelegenheit äussern zu können.

Wir begrüssen die Vorlage grundsätzlich. Neben zahlreichen redaktionellen Anpassungen stehen zwei Aspekte im Zentrum der Vorlage. Einerseits die neue Organisation der Mitwirkungspflichtigen (MWP), wobei insbesondere betreffend Anbieterinnen abgeleiteter Kommunikationsdienste (AAKD) neue Unterkategorien eingeführt werden und andererseits die Schaffung neuer Auskunfts- und Überwachungstypen.

Die nachfolgenden Hinweise und beantragten Anpassungen einzelner Bestimmungen stützen sich auf die Einschätzung erfahrener Fachspezialisten, welche die vorgeschlagenen Änderungen dieses hoch technischen und komplexen Regelungsgegenstands im Hinblick auf die Praxis beurteilt haben.

Zu den einzelnen Punkten:

### **1. Regelung der Mitwirkungspflichten – Definition AAKD**

In den Art. 16d ff. der Verordnung über die Überwachung des Post- und Fernmeldeverkehrs (VÜPF) sollen unter anderem Anbieterinnen von Diensten geregelt werden, die sich auf Fernmeldedienste stützen und eine Einweg- oder Mehrwegkommunikation ermöglichen [Anbieterinnen abgeleiteter Kommunikationsdienste (AAKD) gemäss Art. 2 lit. c des Bundesgesetzes betreffend die Überwachung des Post- und Fernmeldeverkehrs (BÜPF)]. Diesen AAKD obliegt gemäss Art. 2 BÜPF Mitwirkungspflicht im Bereich der Überwachung des Post- und Fernmeldeverkehrs. Die im Vernehmlassungsentwurf vorgeschlagene Regelung ist aus Sicht der Anbieterinnen zwar nachvollziehbar, jedoch aus Sicht der Strafverfolgungsbehörden und der Polizei (Gefahrenabwehr) unbefriedigend. Es ist zu beachten, dass durch die fehlende Erreichbarkeit bei reduzierten und minimalen Mitwirkungspflichten (MWP) erhebliche Überwachungslücken entstehen können.

Dadurch kann es in dringenden Fällen dazu führen, dass Teilnehmende nicht rechtzeitig identifiziert werden können. Dies kann insbesondere bei schweren Straftaten und akuten Gefahrenlagen – wie Entführungen, Erpressungen oder terroristischen Bedrohungen, aber auch bei Vermisstensuchen – gravierende Folgen haben.

Muss etwa eine Anbieterin ohne Pikettpflicht kontaktiert werden, bleibt eine Anfrage unter Umständen tagelang unbeantwortet – was die Strafverfolgung nicht nur behindert, sondern unter Umständen sogar verhindert. Unerheblich ist in diesem Zusammenhang das Argument, dass kleine Anbieterinnen nur wenige Kunden haben. Erstens summiert sich die Zahl der Kunden der einzelnen kleinen Anbieterinnen. Zweitens ist davon auszugehen, dass sich insbesondere Personen aus kriminellen Strukturen auf Anbieter mit reduzierten oder minimalen Pflichten konzentrieren werden. Drittens orientieren sich die Herausforderungen der Staatsanwaltschaft und der Polizei im Rahmen der Strafverfolgung und Gefahrenabwehr nicht am Grad der Mitwirkungspflichten der Anbieterinnen.

Wie effizient und effektiv Menschenleben geschützt werden können, sollte nicht von den Anbieterinnen abhängen.

Deshalb regen wir an, von reduzierten oder minimalen Mitwirkungspflichten für kleine Anbieterinnen abzusehen und beispielsweise eine Pikettpflicht für sämtliche MWP einzuführen.

## **2. Teilnehmer- und Benutzeridentifikation (Art. 19ff. VÜPF)**

Schweizweit besteht ein Problem mit falschregistrierten Mobiltelefonnummern. Diese Nummern werden häufig als Tatmittel in der organisierten Kriminalität verwendet.

Die Identifikationspflicht ist vorliegend zu wenig konkret und birgt mit den heutigen technischen Möglichkeiten (Stichwort KI) ein erhebliches Missbrauchspotenzial.

Aus dem Grund regen wir an, die Identifikationsmöglichkeiten zu konkretisieren, eine abschliessende Definition der zu erhebenden Adressierungselemente vorzunehmen und eine Online-Registrierung erst dann zuzulassen, wenn verbesserte Sicherheitsstandards eingeführt wurden.

## **3. Regelung der Auskunftstypen**

Neu soll in Art. 38 a VÜPF der Auskunftstyp k IR\_58\_IP\_INTERSECT. Benutzeridentifikation durch Schnittmengenbildung eingeführt werden. Es ist zu begrüßen, dass mit der Einführung der neuen Auskunftstypen IR\_58\_IP\_INTERSECT und HD\_62\_IP eine bisherige Überwachungs-lücke geschlossen wird. Insbesondere wurde die bisher problematische Situation behoben, bei der bei Anfragen zu NAT-Übersetzungen mehrere Kunden betroffen sein könnten, was zur Verweigerung der Auskunft führte. Diese Anpassung ist aus Sicht der Strafverfolgung ein bedeutender Fortschritt.

Allerdings entspricht es nicht den Anforderungen an eine effektive Gefahrenabwehr, dass der neue Auskunftstyp IR\_58\_IP\_INTERSECT als nicht pikettpflichtig eingeführt wird. Damit bleibt eine Überwachungs-lücke bestehen, ohne den realen Bedarf zu berücksichtigen. Eine Pikettpflicht ist aufgrund derselben Ausführungen wie unter Ziffer 1 auch für diesen Auskunftstyp aus Sicht der Strafverfolgung unumgänglich. Zudem sollen die in Abs. 3 lit. b Ziff. 1-3 genannten Verbindungsparameter als fakultative Informationen deklariert werden. Dies ist insbesondere in Fällen wichtig, in denen einzelne Parameter lediglich bei einer bestimmten Verbindung vorliegen, während bei weiteren Verbindungen diese Parameter nicht bekannt sind, was eine Auskunft verhindern würde. Der Sinn und Zweck solch einer Abfrage gründet gerade darin, dass nicht sämtliche Daten vorliegen.

Weiteren Anpassungsbedarf erkennen wir bei Art. 48b Abs. 1 VÜPF, welcher gemäss Vorentwurf unverändert bleibt. Gemäss Abs. 1 müssen heute bei einer Lokalisierung und insbesondere bei Notsuchen jeweils alle temporären Identifikatoren abgefragt werden. Da diese Abfrage in der Praxis wiederkehrend erfolgen muss, würden solche Abfragen jedoch die Datenbandbreite über

die Mobilfunkschnittstelle jeweils stark auslasten.

Damit künftig nicht mehr wiederholt sämtliche temporären Identifikatoren im Rahmen einer Lokalisierung, insbesondere bei Notsuchen, angefragt werden müssen, sollte nach unserer Ansicht der jeweilige temporäre Identifikator des gesuchten Mobilfunkgeräts künftig automatisch und in Echtzeit geliefert werden, ohne dass eine erneute Anfrage erforderlich ist. Damit würde die Datenbandbreite über die Mobilfunk-Luftschnittstelle zwischen dem technischen Gerät (IMSI-Catcher) und der Mobilfunknetzbetreiberin erheblich reduziert. Dies ist insbesondere von Bedeutung, da Notsuchen häufig in Gebieten mit eingeschränkter Mobilfunkversorgung stattfinden, in denen nur eine geringe Datenbandbreite für die Übertragung zur Verfügung steht.

Deshalb regen wir an, Art. 48b Abs. 1 VÜPF wie folgt zu ändern:

*Art. 48b Abs. 1*

*Bei der Lokalisierung, insbesondere der Notsuche, wird ohne Nachfrage der jeweilige aktuelle temporäre Identifikator des gesuchten Mobilfunkgerätes geliefert.*

Art. 48b Abs. 2 VÜPF hält fest, dass das Auskunftsgesuch die angefragten temporären Identifikatoren (z.B. SUCI, 5G-GUTI) und, soweit für die eindeutige Bestimmung des jeweiligen permanenten Identifikators notwendig, standortbezogene Angaben, wie das zugehörige Mobilfunkgebiet, präzisieren muss. Gemäss dem erläuternden Bericht (S. 41) sei die Angabe des genannten Mobilfunkgebietes (Tracking Area) optional. Zwingend erforderlich sei die entsprechende Angabe hingegen im Fall einer Mehrfachverwendung einer angefragten SUCI. Hierzu gilt es festzuhalten, dass die ersuchende Behörde zum Zeitpunkt des Auskunftsgesuchs nicht weiss bzw. nicht wissen kann, ob eine Mehrfachverwendung einer SUCI vorliegt. Deshalb sollen die Anbieterinnen von Fernmeldediensten (FDA) sicherstellen, dass keine Mehrfachverwendung des temporären Identifikators (z.B. SUCI, 5G-GUTI) vorkommt. Darüber hinaus ist in der derzeitigen Vorlage nicht definiert, was im Fall einer Mehrfachverwendung einer angefragten SUCI im Mobilfunknetz als Antwort geliefert wird, wenn das Mobilfunkgebiet (Tracking Area) nicht im Auskunftersuchen vorhanden war.

Entsprechend beantragen wir, sowohl den neu aufgenommenen Einschub (*«und soweit für die eindeutige Bestimmung des jeweiligen permanenten Identifikators notwendig»*) sowie auch die bereits bestehende Verpflichtung zur Präzisierung in Abs. 2 aufzuheben und stattdessen festzuhalten, dass das Auskunftsgesuch keine Präzisierung der standortbezogenen Angaben zu enthalten hat. Sollte dies aus technischer Sicht nicht möglich sein, müssen sämtliche Teilnehmer, die dieselben temporären Identifikatoren verwenden, zurückgemeldet werden.

#### **4. Art. 50 Abs. 9 VÜPF**

Zuletzt ist uns aufgrund der bestehenden Vorlage unklar, wie die Präzisierung in Art. 50 Abs. 9 VÜPF in der Praxis umgesetzt werden soll. Bei einer aktiven Überwachung ist die Anordnung bereits abgeschlossen, sodass beim Hinzukommen eines neuen Endgerätes (Multi-Device) oder einer neuen SIM (Extra-SIM) eine zusätzliche Anordnung erforderlich wird. In der Vorlage wird jedoch eine solche zusätzliche Anordnung mit dem Zusatz *«im Rahmen desselben Auftrages»* gemäss Wortlaut ausgeschlossen. Vor diesem Hintergrund ersuchen wir um Klärung, wie dieser Zusatz zu verstehen ist und welche Auswirkungen er auf das entsprechende Anordnungsverfahren hat.

Besten Dank für die Berücksichtigung unserer Anliegen.

IM NAMEN DES REGIERUNGSRATES

sig.

sig.

Sandra Kolly  
Frau Landammann

Andreas Eng  
Staatschreiber