Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Der Bundesrat

Bern, den 18.10.2023

Für ein verhältnismässiges Bundesgesetz betreffend die Überwachung des Post- und Fernmeldeverkehrs

Bericht des Bundesrates in Erfüllung des Postulates 19.4031 Vitali vom 16. September 2019

Für ein verhältnismässiges Bundesgesetz betreffend die Überwachung des Post- und Fernmeldeverkehrs

Inhaltsverzeichnis

1 Ausgangslage 3
2 Abgrenzung und Inhalt 4
3 Kriterien für FDA und AAKD 4
4 Anbieterinnen von Fernmeldediensten (FDA) 5
4.1 Pflichten und Kosten der FDA 5
4.2 Voraussetzungen und Ablauf eines «Downgrades» 6
5 Anbieterinnen abgeleiteter Kommunikationsdienste (AAKD) 7
5.1 Grund der Einführung der Kategorie AAKD 7
5.2 Pflichten und Kosten der AAKD 8
6 Schlussbemerkungen 9

Für ein verhältnismässiges Bundesgesetz betreffend die Überwachung des Post- und Fernmeldeverkehrs

1 Ausgangslage

Das Postulat 19.4031 wurde am 16. September 2019 von Albert Vitali eingereicht. Es wurde am 4. August 2020 von Marcel Dobler übernommen. Der Nationalrat hat es am 21. September 2021 angenommen.

Der Wortlaut des Postulats lautet:

«Der Bundesrat soll darüber Bericht erstatten, wie die rechtlichen Grundlagen im Bundesgesetz betreffend die Überwachung des Post- und Fernmeldeverkehrs (BÜPF) so anzupassen sind, dass Überwachungsmassnahmen für Anbieterinnen von Dienstleistungen im Fernmeldebereich verhältnismässig ausfallen. Unter Verhältnismässigkeit fallen vor allem die durch die diesen Anbieterinnen auferlegten Pflichten verursachten Kosten.».

Das Begehren wird wie folgt begründet:

«Das BÜPF ist ein gutes und ein gutgemeintes Gesetz. In der Botschaft bekräftigte der Bundesrat: "Das Hauptziel […] des BÜPF ist, die Überwachung von Personen zu ermöglichen, gegen die ein dringender Verdacht auf Begehung einer schweren Straftat besteht. Wie es bereits heute der Fall ist, soll es auch in Zukunft nicht möglich sein, ohne jeglichen Tatverdacht Bürgerinnen und Bürger zu überwachen oder gar präventive Überwachungen durchzuführen; die persönliche Freiheit bleibt gewahrt." Um dieses Ziel zu erreichen, werden den Anbieterinnen von Fernmeldedienstleistungen Pflichten auferlegt, darunter die Datenspeicherung für sechs Monate oder die Datenherausgabe. Der Wille des Gesetzgebers, kleine Anbieterinnen von Überwachungspflichten und somit von grossen finanziellen Auslagen zu befreien und ihnen lediglich eine Duldungspflicht aufzuerlegen ("Downgrade"), wird heute jedoch nicht umgesetzt. Nur etwa 25 Prozent der qualifizierten Firmen sind im Downgrade. 75 Prozent der KMU müssen also die Handlungspflichten erfüllen.
Schlimmer noch ist die Situation bei den Anbieterinnen abgeleiteter Kommunikationsdienste. Sie werden über die Verordnungspraxis als Normadressaten des BÜPF genommen, obschon das so im Gesetz nicht steht. Das heisst, praktisch jede Firma, die Online-Dienste anbietet, fällt unter das BÜPF.
Diese Unternehmen müssen also die Überwachung umsetzen. Nicht selten kosten diese Massnahmen diese Unternehmen 40 000 bis sogar 100 000 Franken im Jahr. Diese Kosten müssen die Firmen selber tragen. Es fragt sich, warum die Kosten so hoch sind.
Deshalb gilt: zurück zum Willen des Gesetzgebers. Der Bundesrat wird gebeten, Massnahmen aufzuzeigen, wie die Umsetzung des BÜPF KMU-freundlicher geschehen kann, indem beispielsweise KMU automatisch in den "Downgrade" gestellt werden, ihre Mitwirkungspflichten so ausgestaltet werden, dass die Kosten dabei reduziert werden, wie Anbieterinnen abgeleiteter Kommunikationsdienste insgesamt aus dem Geltungsbereich des BÜPF ausgenommen werden können, die Erstellung von "white lists" usw.».

2 Abgrenzung und Inhalt

Das Anliegen des Postulats 19.4031 ist, dass die kleinen und mittleren Unternehmen (KMU) im Bereich der Fernmeldeüberwachung vor hohen Aufwendungen beziehungsweise Investitionen für Überwachungsmassnahmen geschützt werden. Das Postulat bezieht sich dabei nur auf solche KMU, die nach der Terminologie des Bundesgesetzes betreffend die Überwachung des Post- und Fernmeldeverkehrs (BÜPF)[1] Anbieterinnen von Fernmeldediensten (FDA) und Anbieterinnen abgeleiteter Kommunikationsdienste (AAKD) sind. Nicht adressiert sind weitere Mitwirkungspflichtige (Art. 2 BÜPF), wie Betreiberinnen von internen Fernmeldenetzen. Sie werden hier denn auch nicht weiter vertieft.

Der vorliegende Bericht erläutert in einem ersten Schritt, nach welchen Kriterien Anbieterinnen in die Kategorie FDA oder AAKD fallen (Ziff. 3), zumal diese Zuteilung für die potentiellen Kosten der Unternehmen im Zusammenhang mit Überwachungsmassnahmen entscheidend ist. Anschliessend (Ziff. 4) wird aufgezeigt, welche Pflichten das BÜPF den FDA auferlegt und welche Kosten ihnen daraus entstehen. Dabei wird auch ausgeführt, welche Möglichkeiten ihnen eingeräumt werden, um in den Genuss von reduzierten Pflichten (sog. «Downgrades») zu kommen. Erläutert wird auch die Umsetzbarkeit des im Postulat geforderten automatischen «Downgrades» für die FDA. Ziffer 5 widmet sich dann den AAKD: Es wird aufgezeigt, welche Bedeutung diese Kategorie für die Erfüllung des Zwecks des BÜPF hat, welche Pflichten diese Anbieterinnen gestützt auf das BÜPF zu erfüllen haben und wie die Kriterien für erweiterte Pflichten bei den AAKD auf Verordnungsebene umgesetzt sind. Zudem werden die im Postulat geforderten Massnahmen in Bezug auf AAKD erörtert.

3 Kriterien für FDA und AAKD

Die Zuweisung einer Anbieterin zur Kategorie FDA oder AAKD ist hinsichtlich der auszuführenden Auskunfts- und Überwachungspflichten ausschlaggebend: Während die FDA grundsätzlich volle Auskunfts- und Überwachungspflichten haben, werden den AAKD gestützt auf die gesetzliche Grundlage lediglich Duldungs- und Zusammenarbeitspflichten auferlegt. Diese Pflichten beeinflussen ihrerseits die Kosten der Anbieterinnen für die Fernmeldeüberwachung, insbesondere die dafür erforderlichen Investitionskosten.

Massgebend für die Zuweisung zu einer Kategorie sind die von der jeweiligen Anbieterin angebotenen Dienste (z. B. Internetzugangsdienst, Over-the-top-Voice-over-IP-Dienst; OTT-VoIP). Dabei ist jeder Dienst einer Anbieterin separat zu betrachten. So ist es möglich, dass eine Anbieterin ohne Weiteres mehreren Kategorien von Mitwirkungspflichtigen angehört und somit entsprechend den von ihr angebotenen Diensten unterschiedliche Überwachungspflichten haben kann.[2] Bietet eine Anbieterin beispielsweise sowohl Internetzugang als auch OTT-VoIP an, so gilt sie für den Internetzugangsdienst als FDA und für den OTT-VoIP-Dienst als AAKD.

---

1 SR **780.1**

2 Vgl. Botschaft zum Bundesgesetz betreffend die Überwachung des Post- und Fernmeldeverkehrs (BÜPF), BBl **2013** 2706 ff.

Mit Urteil 2C_544/2020 vom 29. April 2021 hat das Bundesgericht entschieden, dass Dienste, welche unabhängig von der Internet-Zugangsanbieterin über das Internet erbracht werden, als abgeleitete Kommunikationsdienste einzustufen sind. Demnach soll nur als FDA gelten, wer ein Senden oder Empfangen von Informationen über Leitungen oder Funk anbietet. Anbieterinnen, welche Dienste bereitstellen, die nur in Verbindung mit der Tätigkeit einer FDA (insbesondere einer Internet-Zugangsanbieterin) angeboten werden können und selbst keine FDA sind, weil sie keine Daten übertragen, sollen hingegen als AAKD qualifiziert werden. Aktuell verweist das BÜPF für die Definition einer FDA noch auf Artikel 3 Buchstabe b des Fernmeldegesetzes vom 30. April 1997 (FMG)[3]. Dieses geht von einem umfassenderen Begriff der Fernmeldedienste aus und zählt auch die sogenannten Over-The-Top-Dienste (OTT-Dienste) zu Fernmeldediensten.[4] In der Botschaft zum BÜPF wurden die OTT-Dienste hingegen bewusst der Kategorie der AAKD zugewiesen (Art. 2 Bst. c BÜPF).[5] Da die FDA gemäss BÜPF weitreichendere Mitwirkungspflichten als andere vom persönlichen Geltungsbereich des BÜPF erfasste Anbieterinnen haben (vgl. Art. 2 Bst. c-f BÜPF), wurde anlässlich der Revision des FMG entschieden, die obgenannte Referenz im BÜPF zu entfernen. Dadurch soll verhindert werden, dass den anderen Mitwirkungspflichtigen, insbesondere den AAKD, aktive Auskunfts- und Überwachungspflichten auferlegt werden, nur, weil ihre Tätigkeiten im Sinne des FMG Fernmeldedienste sind. In der Folge wurde in Artikel 2 BÜPF ein neuer Absatz 2 aufgenommen, welcher den Bundesrat beauftragt, die Kategorien der Mitwirkungspflichtigen näher zu umschreiben.[6] Die Änderung des FMG vom 22. März 2019 ist am 1. Januar 2021 in Kraft getreten. Artikel 2 Absatz 1 Buchstabe b und Absatz 2 BÜPF werden zu einem späteren Zeitpunkt in Kraft gesetzt.[7]

Der Bundesrat beabsichtigt, die genannte Änderung des BÜPF mit der laufenden Revision der Verordnung vom 15. November 2017 über die Überwachung des Post- und Fernmeldeverkehrs (VÜPF)[8] in Kraft zu setzen. Ziel ist es, die rechtlichen Grundlagen so zu optimieren, dass es anhand der Definitionen klar ersichtlich ist, in welche Kategorie eine Anbieterin fällt.

4 Anbieterinnen von Fernmeldediensten (FDA)

4.1 Pflichten und Kosten der FDA

Das BÜPF auferlegt den FDA im Vergleich zu den anderen Kategorien von Mitwirkungspflichtigen umfassendere Pflichten (Art. 21 ff. BÜPF). FDA müssen grundsätzlich in der Lage sein, die durch sie angebotenen Dienste zu überwachen und die diesbezüglichen Auskünfte zu erteilen (Art. 32 BÜPF). Dies bedingt, dass sie einerseits über die für die Fernmeldeüberwachung notwendigen Einrichtungen (z. B. ein System für die automatische Ausleitung von Überwachungen) und andererseits über einen hierfür erforderlichen Betrieb (vor allem Personal) verfügen.

---

3 SR **784.10**
4 Vgl. Botschaft zur Revision des Fernmeldegesetzes vom 6. September 2017, BBl **2017** 6659.
5 Vgl. Botschaft zum Bundesgesetz betreffend die Überwachung des Post- und Fernmeldeverkehrs (BÜPF), BBl **2013** 2707.
6 AS **2020** 6181
7 AS **2020** 6178
8 SR **780.11**

Der Bundesrat kann jedoch FDA von bestimmten gesetzlichen Pflichten befreien, insbesondere, wenn sie Dienstleistungen von geringer wirtschaftlicher Bedeutung oder im Bildungsbereich anbieten (Art. 26 Abs. 6 BÜPF; sog. «Downgrade», vgl. dazu im Detail auch nachfolgende Ziff. 4.2). Hierfür haben die Anbieterinnen lediglich einen Antrag auf «Downgrade» beim Dienst Überwachung Post- und Fernmeldeverkehr (Dienst ÜPF) einzureichen. Ab Erhalt eines entsprechenden Entscheides haben sie dann insbesondere keine aktive Überwachungsbereitschaft mehr sicherzustellen und müssen auch keine Randdaten (Informationen darüber wer, mit wem, wann, wie lange und von wo aus eine Verbindung hatte; vgl. Art. 8 Bst. b BÜPF) speichern. Sie haben in Bezug auf Überwachungen nur die gesetzliche Minimalpflicht, eine Überwachung zu dulden, sowie die notwendigen Nebenpflichten, um die Durchführung einer Überwachung zu ermöglichen.[9] Entsprechend sind die FDA mit reduzierten Pflichten – dies sind vor allem KMU – auch nicht verpflichtet, für die Fernmeldeüberwachung Einrichtungen zu beschaffen, so dass ihnen dafür auch keine Kosten entstehen.

Hinsichtlich der Auskunftspflichten sieht das Gesetz für FDA hingegen keine Befreiungsmöglichkeit vor. Der Grund dafür ist, dass vielmals erst gestützt auf Auskünfte entschieden werden kann, ob eine Überwachung anzuordnen ist.[10] Für die kleinen und mittleren Anbieterinnen ist auf Verordnungsebene dennoch eine Erleichterung bezüglich der Auskunftserteilung vorgesehen: Während FDA mit vollen Pflichten die Auskünfte grundsätzlich automatisiert über das Verarbeitungssystem zu erteilen haben, können solche mit reduzierten Pflichten diese auch ausserhalb des Verarbeitungssystems schriftlich erteilen. Zudem haben sie auch nicht die Pflicht zur automatisierten Erteilung der Auskünfte (Art. 18 Abs. 3 VÜPF). Demzufolge entfallen bei ihnen die Investitionskosten für entsprechende Anschaffungen.

4.2 Voraussetzungen und Ablauf eines «Downgrades»

Der Bundesrat hat seine Kompetenz zur Befreiung von FDA von Überwachungspflichten in Artikel 51 VÜPF umgesetzt. Die FDA müssen einen Antrag beim Dienst ÜPF stellen, um in den Genuss von reduzierten Pflichten zu kommen.

Die Delegationsnorm in Artikel 26 Absatz 6 BÜPF lässt dem Bundesrat die Möglichkeit offen, auf Verordnungsstufe verschiedene Abstufungen eines «Downgrades» vorzusehen. Er wird die in der Begründung des Postulats angesprochene Lösung, KMU beziehungsweise kleine oder mittlere FDA «automatisch in den Downgrade zu stellen», im Rahmen der laufenden Revision des Geltungsbereichs prüfen. Die vom Bundesrat vorgeschlagenen Bestimmungen werden den betroffenen Kreisen in einer Vernehmlassungsvorlage unterbreitet.

Der Dienst ÜPF erfasst die bei ihm gemeldeten Anbieterinnen elektronisch. Die elektronische Erfassung wurde mit dem Ziel initiiert, die jeweiligen Ansprechpersonen zu erfassen und mit diesen eine rasche und sichere Kommunikation zu gewährleisten.

---

9 Das heisst, die Anbieterinnen sind verpflichtet, ihre selbst angebrachte Verschlüsselungen zu entfernen, dem Dienst ÜPF Zugang zu ihren Anlagen zu gewähren sowie die ihnen zur Verfügung stehenden Randdaten des Fernmeldeverkehrs der überwachten Person auf Verlangen zu liefern; vgl. Botschaft zum Bundesgesetz betreffend die Überwachung des Post- und Fernmeldeverkehrs (BÜPF), BBl **2013** 2742.

10 Vgl. Botschaft vom 1. Juli 1998 zum zum Bundesgesetz betreffend die Überwachung des Post- und Fernmeldeverkehrs (BÜPF), BBl **1998** 4278.

Diese Kontaktangaben sind äusserst wichtig, damit der Dienst ÜPF im konkreten Fall die Überwachung beauftragen oder diese selbst anstelle der Anbieterin durchführen kann. Ohne diese würde wertvolle Zeit verloren gehen und dadurch können Überwachungslücken entstehen. Aktuell müssen die Anbieterinnen einen Antrag beim Dienst ÜPF stellen, damit eine Einstufung in eine bestimmte Kategorie vorgenommen wird (z. B. als FDA oder AAKD) oder damit sie reduzierte Pflichten erhalten (z. B. von FDA mit vollen Pflichten zu FDA mit reduzierten Pflichten). Eine Auswertung des Dienstes ÜPF hat ergeben, dass lediglich ein Bruchteil der bei ihm erfassten Anbieterinnen einen Antrag um reduzierte Pflichten gestellt hat. Viele kleine und mittlere Anbieterinnen hatten bis jetzt offensichtlich noch keinen Anlass, einen Antrag einzureichen, weil sie noch nie einen Überwachungsauftrag erhalten und sich somit vermutlich noch nicht mit Fragen der Fernmeldeüberwachung und den daraus fliessenden Rechten und Pflichten auseinandergesetzt haben. Erhält eine dieser Anbieterinnen erstmals einen Überwachungsauftrag und ist nicht in der Lage, diesen durchzuführen, übernimmt der Dienst ÜPF an ihrer Stelle den Auftrag. Gleichzeitig macht er die Anbieterin darauf aufmerksam, dass sie einen Antrag auf «Downgrade» einreichen kann. Stellt die Anbieterin diesen zeitnah und wird als reduzierte Anbieterin eingestuft, entstehen ihr weder für den laufenden Auftrag noch für künftige Überwachungen Kosten. Wie in der Stellungnahme des Bundesrates zum Postulat dargelegt wurde, können sämtliche Anbieterinnen auch losgelöst von einem konkreten Überwachungsauftrag einen Antrag um Pflichtenreduktion stellen. Dem Antrag der meisten Anbieterinnen würde mit grosser Wahrscheinlichkeit entsprochen. Folglich würde nach aktuellem Stand nur ein kleiner Teil von FDA mit vollen Pflichten verbleiben.

Der Bundesrat beabsichtigt zudem, mit der laufenden Revision der VÜPF (Revision des Geltungsbereichs) die rechtlichen Grundlagen so zu optimieren, dass es anhand der Definitionen einfach ersichtlich sein wird, welcher Kategorie eine Anbieterin zugewiesen ist. Dies wird dazu führen, dass von den beim Dienst ÜPF elektronisch erfassten Anbieterinnen nur wenige in der Kategorie FDA verbleiben, wovon die grosse Mehrheit in den Genuss von reduzierten Pflichten kommen dürfte. Diese elektronische Erfassung der Anbieterinnen mit reduzierten Pflichten entspricht nach Ansicht des Bundesrates den gemäss dem Postulat zu prüfenden «white lists». Ausserdem sollen auch die Anbieterinnen mit weitergehenden Pflichten erfasst werden. Somit kann eine Anbieterin über einen gesicherten Zugang jederzeit auf ihre erfassten Daten zugreifen, um zu sehen, in welche Kategorie sie fällt und welche Pflichten sie hat. Diese Angaben werden allerdings aus Sicherheitsgründen und zur Wahrung des Geschäftsgeheimnisses nicht publiziert.

5 Anbieterinnen abgeleiteter Kommunikationsdienste (AAKD)

5.1 Grund der Einführung der Kategorie AAKD

Neue Kommunikationstechnologien (z. B. verschlüsselte Internettelefonie) kamen bereits im Vorfeld der Totalrevision des BÜPF auf. Da auch sie zur Begehung von Straftaten oder im Zusammenhang mit solchen genutzt werden können und die herkömmlichen Telefoniedienste nach und nach ersetzen, musste die damalige gesetzliche Grundlage angepasst werden, damit keine Lücken in der Fernmeldeüberwachung entstehen. Der Gesetzgeber entschied sich damals, die Anbieterinnen dieser

neuen Technologien nicht als FDA, sondern als neue, separate Kategorie – die AAKD – einzuführen. Dies, weil er dieser neuen Kategorie der AAKD bewusst weniger weitgehende aktive Auskunfts- und Überwachungspflichten als den FDA auferlegen wollte.[11]

Die AAKD insgesamt aus dem Geltungsbereich des BÜPF auszunehmen, wie dies mit dem vorliegenden Postulat beantragt wird, würde nach Ansicht des Bundesrates zu gravierenden Lücken in der Fernmeldeüberwachung mit schwerwiegenden Folgen für die Strafverfolgung und die Wahrung der öffentlichen Sicherheit führen.[12] Die Strafverfolgungsbehörden könnten die Kommunikationsüberwachung als eines der wichtigsten Beweismittel im Strafverfahren nur noch eingeschränkt einsetzen, da der Zugang zu Daten aus abgeleiteten Kommunikationsdiensten entfallen würde. Um solche Lücken zu verhindern, müssten die abgeleiteten Kommunikationsdienste unter die Fernmeldedienste subsumiert werden. Dadurch würde die heutige Unterteilung in FDA und AAKD hinfällig. Dies würde den kleinen und mittleren Anbieterinnen (den KMU) nicht etwa entlasten, sondern ihnen sogar mehr Pflichten aufbürden, was nicht im Sinne des Postulates ist.

5.2 Pflichten und Kosten der AAKD

Die AAKD haben gestützt auf das BÜPF nur Duldungspflichten. Sie müssen lediglich die Durchführung der Überwachung durch den Dienst ÜPF dulden und ihm auf Verlangen die ihnen vorliegenden Daten liefern (vgl. Art. 27 BÜPF). Lediglich bei Auskünften zur Identifikation der Täterschaft bei Straftaten über das Internet und zur Identifikation von Personen bei Bedrohungen der inneren und äusseren Sicherheit haben sie die Minimalpflicht, die ihnen vorliegenden Angaben zu liefern (Art. 22 Abs. 3 BÜPF). Im Gegensatz zu den FDA haben sie somit keine Pflicht, irgendwelche Daten zu speichern, auch keine Randdaten. Entsprechend haben die AAKD auch keine Einrichtungen zu beschaffen, sodass ihnen durch die Fernmeldeüberwachung auch keine Investitionskosten entstehen.

Nur AAKD, welche Dienstleistungen von grosser wirtschaftlicher Bedeutung oder für eine grosse Benutzerschaft anbieten, können zur aktiven Mitwirkung verpflichtet werden (Art. 22 Abs. 4 und Art. 27 Abs. 3 BÜPF), Auskünfte zu erteilen und Überwachungen durchzuführen. Für diese gelten die Pflichten der FDA analog. Zum Schutz der KMU hat der Bundesrat bei der Konkretisierung dieser Kriterien die Schwellenwerte sehr hoch angesetzt (Art. 22 und 52 VÜPF). So hat er das Kriterium «grosse wirtschaftliche Bedeutung» mit einem Jahresumsatz von 100 Millionen Franken und beschränkt auf das Territorium der Schweiz festgesetzt. Ferner schreibt er vor, dass dieser Jahresumsatz jeweils während zwei aufeinanderfolgenden Geschäftsjahren zu erwirtschaften ist. Eine weitere Einschränkung dieses Kriteriums erfolgt dadurch, dass nur solche Anbieterinnen in die Pflicht genommen werden, bei denen ein grosser Teil ihrer Geschäftstätigkeit im Anbieten von abgeleiteten Kommunikationsdiensten besteht und ihre Dienste zudem von mindestens 5000 Teilnehmenden in Anspruch genommen werden. Um eine Hochstufung weiter zu erschweren, hat der Bundesrat in

---

11 Botschaft zum Bundesgesetz betreffend die Überwachung des Post- und Fernmeldeverkehrs (BÜPF) BBl **2013** 2689 ff.

12 Botschaft zum Bundesgesetz betreffend die Überwachung des Post- und Fernmeldeverkehrs (BÜPF) BBl **2013** 2689 ff.

der VÜPF festgelegt, dass die vom Gesetzgeber vorgesehenen Kriterien «grosse wirtschaftliche Bedeutung oder für eine grosse Benutzerschaft» kumulativ erfüllt sein müssen. So hat bisher keine Anbieterin dieses Kriterium erfüllt und wurde gestützt darauf als AAKD mit weitergehenden Pflichten eingestuft.

6 Schlussbemerkungen

Das BÜPF nimmt aus Sicht des Bundesrates ausreichend auf die Interessen der KMU Rücksicht. Es auferlegt lediglich den FDA umfassende Auskunfts- und Überwachungspflichten, sieht aber gleichzeitig auch die Möglichkeit vor, FDA von geringer wirtschaftlicher Bedeutung, worunter insbesondere die KMU fallen, von der Pflicht zur aktiven Überwachungsbereitschaft zu befreien. AAKD haben nach dem BÜPF nur Duldungspflichten. Lediglich den AAKD von grosser wirtschaftlicher Bedeutung oder einer grossen Benutzerschaft können auf Verordnungsebene weitergehende Auskunfts- oder Überwachungspflichten auferlegt werden. Die Hürden hierfür sind jedoch so hoch angesetzt, dass nur wenige KMU mit einer Hochstufung zu rechnen haben.

Die VÜPF soll für die Mitwirkungspflichtigen, insbesondere für FDA und AAKD klare Definitionen vorsehen. Anhand dieser Definitionen soll einfach ersichtlich sein, in welche Kategorie eine Anbieterin fällt. Dies wird mit der laufenden Revision des Geltungsbereichs angegangen. Anlässlich dieser Revision werden auch die Kriterien für das «Up- und Downgrade» überprüft.

Aus Sicht des Bundesrates bedarf es demzufolge keiner Anpassung auf Gesetzesebene. Ein gesetzgeberischer Handlungsbedarf besteht hingegen auf Verordnungsebene. Die entsprechenden Rechtsetzungsarbeiten wurden bereits aufgenommen. Die vorgeschlagenen Anpassungen werden den betroffenen Kreisen in einer Vernehmlassung unterbreitet.

Im Sinne einer funktionierenden Fernmeldeüberwachung, für welche ein überwiegendes öffentliches Interesse besteht, ist die Pflichtenverteilung nach den aktuellen gesetzlichen Grundlagen gerechtfertigt. Denn nur so kann die Kommunikationsüberwachung als eines der wichtigsten Beweismittel im Strafverfahren auch ihren Zweck erfüllen. Nach Ansicht des Bundesrates bietet das BÜPF eine pragmatische Lösung, um die finanziellen Lasten der KMU gering zu halten.