

14.065

**Botschaft
zum Ausbau und zum Betrieb des
Verarbeitungssystems zur Fernmeldeüberwachung sowie
der polizeilichen Informationssysteme des Bundes**

vom 3. September 2014

Sehr geehrter Herr Nationalratspräsident
Sehr geehrter Herr Ständeratspräsident
Sehr geehrte Damen und Herren

Mit dieser Botschaft unterbreiten wir Ihnen, mit dem Antrag auf Zustimmung, den Entwurf eines Bundesbeschlusses über den Ausbau und den Betrieb des Verarbeitungssystems zur Fernmeldeüberwachung sowie der polizeilichen Informationssysteme des Bundes.

Wir versichern Sie, sehr geehrter Herr Nationalratspräsident, sehr geehrter Herr Ständeratspräsident, sehr geehrte Damen und Herren, unserer vorzüglichen Hochachtung.

3. September 2014

Im Namen des Schweizerischen Bundesrates

Der Bundespräsident: Didier Burkhalter
Die Bundeskanzlerin: Corina Casanova

Übersicht

Das EJPD plant Investitionen von 112 Millionen Franken im Bereich der gerichtspolizeilichen Fernmeldeüberwachung. Nach Abzug der Eigenleistungen sollen mit dem hier beantragten Gesamtkredit von 99 Millionen Franken die entsprechenden Informatiksysteme des Dienstes Überwachung Post- und Fernmeldeverkehr und des Bundesamtes für Polizei ausgebaut und angepasst werden. Der Ausbau und die Anpassungen erfolgen ab dem Jahr 2016 in Etappen bis ins Jahr 2021. Das EJPD hat die Projekte nach ihrer Erforderlichkeit und Dringlichkeit gewichtet.

Ausgangslage

Der Bundesrat sieht vor, mit dem Vorhaben «Ausbau und Betrieb des Verarbeitungssystems zur Fernmeldeüberwachung sowie der polizeilichen Informationssysteme des Bundes» das Verarbeitungszentrum des Dienstes Überwachung Post- und Fernmeldeverkehr (Dienst ÜPF), der dem Informatik Service Center des EJPD (ISC-EJPD) administrativ zugeordnet ist, sowie die polizeilichen Informationssysteme des Bundesamtes für Polizei (fedpol) an die technischen Entwicklungen der letzten Jahre und an die Anforderungen künftiger Technologien anzupassen. Nur so können die Informatiksysteme Schritt halten mit dem Dienstleistungsangebot der Fernmeldediensteanbieterinnen und der künftig voraussichtlich ebenfalls vom Gesetz umfassten Anbieterinnen abgeleiteter Kommunikationsdienste und nicht zuletzt potenzielle Lücken in der bestehenden und zukünftigen Überwachung des Fernmeldeverkehrs geschlossen werden. Die Überwachung des Fernmeldeverkehrs wird dadurch qualitativ verbessert.

Das vorliegende Vorhaben ist vom Projekt ISS abzugrenzen, mit dem das Basissystem des Verarbeitungssystems des Dienstes ÜPF aufgrund seines Alters ersetzt und im Jahr 2015 in Betrieb genommen werden soll. Das im Rahmen des Projekts ISS beschaffte Basissystem stellt zwar das Kernstück, aber insgesamt nur einen Teil des Verarbeitungssystems des Dienstes ÜPF dar. Etliche für die Strafverfolgungsbehörden wichtige Funktionalitäten konnten beim Neustart des Projektes nicht in die ISS-Anforderungsliste für das Basissystem übernommen werden. Diese Erweiterungen und Anpassungen erfolgen nun zusammen mit oder nach dem Ersatz der übrigen Teilsysteme des Verarbeitungssystems, die mittlerweile ebenfalls am Ende ihres Lebenszyklus angelangt sind. Nur so kann einem Ausfall der veralteten Informatiksysteme im Bereich Fernmeldeüberwachung des EJPD entgegengewirkt und somit die Überwachung des Fernmeldeverkehrs weiterhin sichergestellt werden. Schliesslich kommen mit der Inkraftsetzung des totalrevidierten Bundesgesetzes betreffend die Überwachung des Post- und Fernmeldeverkehrs (E-BÜPF) und den damit einhergehenden Änderungen der Strafprozessordnung neue Aufgaben auf den Dienst ÜPF sowie auf fedpol zu, die mithilfe der jeweiligen Informatiksysteme umgesetzt werden müssen. Zur Bewältigung dieser neuen Aufgaben im Zusammenhang mit dem E-BÜPF müssen Systemanpassungen und Neubeschaffungen vorgenommen werden, die entsprechende Investitionen benötigen.

Die Investitionen sollen über mehrere Jahre und zeitlich gestaffelt getätigt werden. Die Umsetzung der notwendigen Systemanpassungen und Systemerweiterungen soll im Rahmen von fünf voneinander unabhängigen Projekten realisiert werden:

Projekt	Kurzbeschreibung	Etappe	CHF
Projekt 1	Ersatzbeschaffungen, inkl. Projektierungsarbeiten für die Etappen 2–4	1	28 Mio.
Projekt 2	Leistungsanpassungen	2	14 Mio.
Projekt 3	Gesetzesrevision – ISC-EJPD	3	12 Mio.
Projekt 4	Kompatibilitätsanpassungen der Systeme von fedpol	3	28 Mio.
Projekt 5	Systemausbauten	4	17 Mio.
Bedarf Gesamtkredit			99 Mio.

Für die erfolgreiche polizeiliche Ermittlungstätigkeit bedarf es sowohl der Bearbeitung der erhaltenen Daten im Verarbeitungssystem des Dienstes ÜPF als auch der weiteren Bearbeitung dieser Daten in den polizeilichen Informationssystemen des Bundes. Für die wirtschaftliche Umsetzung der notwendigen Ermittlungsarbeit ist eine optimale Abstimmung zwischen den beiden Informatiksystemen anzustreben. Die Beantragung des ausgewiesenen Gesamtkredits und der diesem zugrundeliegenden Projektplanung spiegelt die Abhängigkeiten zwischen den Systemen des Dienstes ÜPF und von fedpol wider. Die beiden Vorhaben, die in fünf voneinander unabhängig realisierbaren Projekten umgesetzt werden können, wurden in der dieser Botschaft vorausgehenden Programmstudie des EJPD vereint und erfüllen die Kriterien für ein IKT-Schlüsselprojekt des Bundes.

Inhalt der Vorlage

Das Verarbeitungssystem des Dienstes ÜPF sowie die polizeilichen Informationssysteme des Bundes müssen zur Sicherstellung der Überwachung des Fernmeldeverkehrs bzw. zur Auswertung der Daten und zur Ermittlung von Straftaten ausgebaut werden.

Die notwendigen Investitionen in das Verarbeitungssystem des Dienstes ÜPF können in verschiedene Investitionsgruppen unterteilt werden:

- (a) Ersatzinvestitionen für Teilsysteme, die am Ende ihres Lebenszyklus angeht sind und dringend ersetzt werden müssen: Darunter fallen das Auskunftssystem (genannt CCIS), das Auftragsverwaltungssystem (genannt AMIS NG) sowie Funktionalitäten betreffend die rückwirkenden Überwachungsdaten (historische Daten, genannt HD).
- (b) Erweiterungsinvestitionen für funktionale Erweiterungen bzw. Leistungssteigerungen der Teilsysteme: Diese Anpassungen werden aufgrund des erweiterten Angebots an Dienstleistungen der Fernmeldedianstanbieterinnen

und der immer höher werdenden Datenmengen notwendig. Mit ihrer Realisierung können erweiterte Funktionen im Verarbeitungssystem realisiert werden, die aufgrund von Budget- und Zeitengpässen nicht mit der Einführung des Basissystems ISS realisiert werden konnten. Hierbei handelt es sich sowohl um funktionale als auch um leistungsmässige Systemerweiterungen. Ebenfalls Beispiele dieser Gruppe von Investitionen sind der redundante Ausbau zentraler Systemkomponenten zur Erhöhung der Systemverfügbarkeit und der Katastrophenvorsorge (KAVOR). Ohne einen entsprechenden Systemausbau kann der Dienst ÜPF die Überwachung des Fernmeldeverkehrs zukünftig nicht in der gesetzlich geforderten hohen Verfügbarkeit (jederzeit) sicherstellen.

- (c) Investitionen in das Verarbeitungssystem des Dienstes ÜPF aufgrund der Totalrevision des BÜPF: Hierbei handelt es sich um neue Aufgaben, die der Dienst ÜPF im Zusammenhang mit dem Inkrafttreten des E-BÜPF voraussichtlich erfüllen muss. Dazu gehört die Vereinheitlichung der Auskunftserteilung mittels eines Abrufverfahrens. Sodann wird mit dem Inkrafttreten des E-BÜPF der Geltungsbereich des Gesetzes differenziert und auf reine Dienstanbieterinnen ausgedehnt. Hierdurch erhöhen sich die analytischen Anforderungen an die eingesetzten Systeme in Bezug auf deren quantitative und qualitative Analyse- und Darstellungsfunktionalitäten. Für den wirtschaftlichen und störungsfreien Betrieb der eingesetzten Systeme sind gut geschulte Mitarbeitende und Systemnutzerinnen und -nutzer notwendig, was den Aufbau und Betrieb eines praxisnahen Schulungssystems voraussetzt. Schliesslich soll zukünftig auf den sicherheitskritischen Postversand von Datenträgern verzichtet und stattdessen gemäss E-BÜPF ein Langzeitdaten-aufbewahrungssystem gekauft und betrieben werden (LZDAS).

Die notwendigen Investitionen in die polizeilichen Informationssysteme von fedpol können wie folgt zusammengefasst werden:

- (d) Investitionen in die polizeilichen Informationssysteme von fedpol werden aufgrund des erweiterten Angebots an Dienstleistungen der Fernmelde-dienstanbieterinnen und der immer höher werdenden Datenmengen notwendig. Funktionsanpassungen, weiterführende Analyse- und Visualisierungsfunktionen und Filter müssen umgesetzt werden. Ausserdem kommen die Funktionen der zentralen Benutzerverwaltung hinzu. Ebenfalls erforderlich sind Investitionen in die polizeilichen Informationssysteme von fedpol aufgrund der Totalrevision des BÜPF: Das Verarbeitungssystem des Dienstes ÜPF und die polizeilichen Informationssysteme von fedpol müssen gesetzeskonform aufeinander abgestimmt werden.

Botschaft

1 Ausgangslage und Rahmenbedingungen

1.1 Ausgangslage

Mit dieser Botschaft beantragt der Bundesrat dem Parlament einen Verpflichtungskredit für den Ausbau und den Betrieb des Verarbeitungssystems zur Fernmeldeüberwachung (V-FMÜ) sowie der polizeilichen Informationssysteme des Bundes. Diese Ausbauten sind aus innen- und aussenpolitischer Sicht dringend notwendig, um auch in Zukunft die Überwachung von Personen sicherstellen zu können, gegen die ein dringender Verdacht auf Begehung einer schweren Straftat besteht, für die eine Notsuche veranlasst werden muss oder die zur Fahndung ausgeschrieben sind. Diese aus einer Überwachung erhaltenen Daten stellen für die Strafverfolgungsbehörden ein unverzichtbares Instrument dar zur Verfolgung und Bekämpfung schwerer Widerhandlung gegen das Betäubungsmittelgesetz und schwerer Vermögensdelikte wie beispielsweise die Geldwäscherei. Auch sollen das V-FMÜ und die Polzeisysteme zur Verfolgung und Bekämpfung schwerer Gewalt- und Sexualdelikte wie Menschenhandel und Kinderpornografie, des organisierten Verbrechens sowie des Terrorismus beitragen.

Mit der Umsetzung des Projekts Interception System Schweiz (ISS), das vom vorliegenden Vorhaben abzugrenzen ist, steht voraussichtlich ab Ende 2015 ein Basissystem mit Minimalfunktionen zur Verfügung. Damit wird zwar ein Kernstück, aber nur ein Teil des Verarbeitungssystems erneuert. An Tagungen des Lenkungsgremiums¹ sowie des Ausschusses Fernmeldeüberwachung² werden insbesondere von Seiten der Strafbehörden wiederholt Erweiterungen der möglichen Bearbeitungsfunktionen sowie eine einheitliche und komplette Darstellung der Daten aus Überwachungsmassnahmen und Auskünften gefordert. In den letzten Jahren bauten die Fernmeldediensteanbieterinnen zudem in unverminderter Intensität ihre Systeme und Dienste aus. Damit der gesetzliche Grundauftrag sichergestellt werden kann, ist das Verarbeitungssystem des Dienstes Überwachung Post- und Fernmeldeverkehr (Dienst ÜPF), der dem Informatik Service Center des Eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartements (ISC-EJPD) administrativ zugeordnet ist, diesen Entwicklungen laufend anzupassen; es muss entsprechend ausgebaut werden.

- ¹ Das Lenkungsgremium zur Fernmeldeüberwachung (LG FMÜ) wird vom Generalsekretär des EJPD präsiert. Weiter haben folgende Personen Einsitz: die Leiterin oder der Leiter des Ausschusses zur Fernmeldeüberwachung, die oder der zugleich Leiterin oder Leiter des Dienstes ÜPF ist; die Direktorin oder der Direktor des Bundesamtes für Polizei (fedpol), die Präsidentin oder der Präsident der Konferenz der kantonalen Justiz- und Polizeidirektorinnen und -direktoren (KKJPD), die Präsidentin oder der Präsident der Konferenz der Strafverfolgungsbehörden der Schweiz (KSBS), die Präsidentin oder der Präsident der Dachorganisation der Verbände und Organisationen des schweizerischen Informatik- und Telekomsektors (ICTswitzerland).
- ² Der Ausschuss Fernmeldeüberwachung (AS FMÜ) besteht aus dem Leiter Dienst ÜPF, einem Geschäftsleitungsmitglied von fedpol, einem Geschäftsleitungsmitglied der Konferenz der kantonalen Justiz- und Polizeidirektorinnen und -direktoren (KKJPD), einem Geschäftsleitungsmitglied der Konferenz der Strafbehörden der Schweiz (KSBS) sowie einem Geschäftsleitungsmitglied der Dachorganisation der Verbände und Organisationen des schweizerischen Informatik- und Telekomsektors (ICTswitzerland).

Der Bundesrat unterbreitet dem Parlament diesen Verpflichtungskreditantrag während der laufenden Debatte in den Räten zur Totalrevision des Bundesgesetzes vom 6. Oktober 2000³ betreffend die Überwachung des Post- und Fernmeldeverkehrs (BÜPF)⁴ und in einer Phase intensiver politischer Debatten über die Betroffenheit der Schweiz in den von Edward Snowden angestossenen Entwicklungen (NSA-Abhörskandal). Weitere aktuelle Themen in diesem Umfeld sind der Entscheid des Gerichtshofs der Europäischen Union (EuGH) zur EU-Richtlinie über die Vorratsdatenspeicherung, an den die Schweiz in juristischem Sinne nicht gebunden ist⁵ sowie die Debatte zum künftigen Einsatz der sogenannten Government Software (GovWare)⁶.

Der Antrag für den Ausbau der Informationssysteme trägt der Forderung der Finanzdelegation Rechnung, bei IKT-Grossprojekten die finanzielle Steuerung des Parlaments zu stärken. Aus diesem Grund wird den eidgenössischen Räten der Verpflichtungskredit mit der vorliegenden Botschaft unterbreitet. Die finanziellen Mittel für dieses Vorhaben werden für mehrere Projekte gestaffelt beantragt und sollen ebenfalls gestaffelt vom Bundesrat freigegeben werden.

1.2 Problemlage und Anlass des Finanzbegehrens

Wie unter Ziffer 1.1 einleitend dargestellt, stehen beim EJPD dringende Ersatz- und Erweiterungsinvestitionen an. Diese Investitionen dienen der Erfüllung des aktuellen gesetzlichen Auftrags des EJPD im Rahmen der Überwachung des Fernmeldeverkehrs und der anschliessenden Auswertung der Ergebnisse aus den bewilligten Überwachungsmassnahmen.

Aufgrund der aus dem Gesetz definierten Aufgabenteilung zwischen dem Dienst ÜPF und den Strafverfolgungsbehörden werden sich aus den laufenden Gesetzesrevisionen sowohl für den Dienst ÜPF (E-BÜPF) als auch für fedpol (Revision der Strafprozessordnung⁷, StPO, im Anhang zur beantragten Totalrevision des BÜPF⁸) neue zusätzliche Anforderungen ergeben, die mittels der Unterstützung geeigneter Informatiksysteme umgesetzt werden müssen. So ist z. B. gesetzlich geregelt, dass das Verarbeitungssystem des Dienstes ÜPF die Daten aus der klassischen Überwachung enthalten wird, d. h. die durch die strafprozessuale Überwachung des Fernmeldeverkehrs (Art. 269 StPO) erhaltenen Daten. Die Daten aus Überwachungsmassnahmen mittels technischer Einrichtungen wie GovWare hingegen wird es nicht

³ SR 780.1

⁴ BBl 2013 2683. Überweisung des Ständerats am 19. März 2014 an den Nationalrat.

⁵ Richtlinie 2006/24/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 15. März 2006 über die Vorratspeicherung von Daten, die bei der Bereitstellung öffentlich zugänglicher elektronischer Kommunikationsdienste erzeugt oder verarbeitet werden, ABl. EU Nr. L 105, S. 54–60. Bei der laufenden Revision des BÜPF und insbesondere in Bezug auf die bereits nach geltendem Recht zulässige Aufbewahrung der Randdaten hat der Bundesrat darauf geachtet, dass die Bundesverfassung (BV; SR 101) und die Konvention vom 4. Nov. 1950 zum Schutz der Menschenrechte und Grundfreiheiten (EMRK; SR 0.101) respektiert werden.

⁶ Einsatz von Informatikprogrammen, die in ein Datenverarbeitungssystem eingeführt werden, um den Inhalt der Kommunikation und Randdaten abzufangen und zu lesen. Erläutert in der Botschaft vom 27. Feb. 2013 zum Bundesgesetz betreffend die Überwachung des Post- und Fernmeldeverkehrs (E-BÜPF), BBl 2013 2683, hier 2771.

⁷ SR 312.0

⁸ BBl 2013 2683

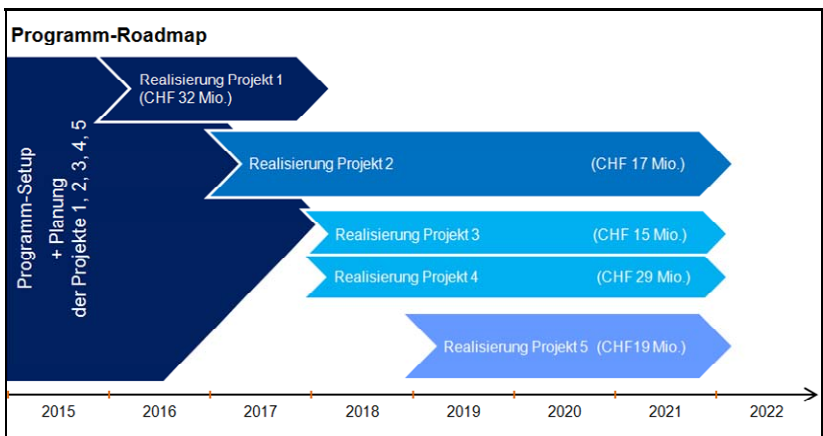
umfassen.⁹ Diese Aufgaben kommen den Strafverfolgungsbehörden direkt zu und damit auf Bundesebene fedpol¹⁰.

Die vorliegend ausgewiesenen Investitionen werden in folgende Gruppen unterteilt: Investitionen zur Ersatzbeschaffung, Investitionen zu Erweiterungsbeschaffungen und Investitionen aufgrund der BÜPF-Revision. Die letzte Gruppe wird unterteilt in Investitionen des ISC-EJPD und teilweise von fedpol.

Die diesen Gruppen zuweisbaren Investitionsvorhaben wurden fünf voneinander unabhängigen Projekten zugeteilt, die im Zeitraum 2016–2021 realisiert werden sollen. Mit der vorgenommenen Gruppierung kann sichergestellt werden, dass die Projektvorhaben trotz ihrer gegenseitigen Abhängigkeit unabhängig voneinander realisiert und etappenweise beantragt und freigegeben werden können.

Abbildung 1

Übersicht Projekte



Die Ersatz- und die Erweiterungsinvestitionen in das Verarbeitungssystem des Dienstes ÜPF (*Projekte 1 und 2*) dienen der Erfüllung der gesetzlichen Aufgaben des Dienstes ÜPF, insbesondere der Sicherstellung der Überwachung des Fernmeldeverkehrs gemäss geltendem Recht. Diese Vorhaben des Dienstes ÜPF sind wichtig und notwendig sowie unabhängig davon, wie die noch offenen Entscheide in Bezug auf die Revision des BÜPF ausfallen. Das Ersatzinvestitionsprojekt ist daher zusammen mit einem Projektierungskredit zur Finanzierung der Umsetzungsplanung der restlichen Vorhaben in der ersten Finanzierungsetappe vorgesehen. Mit dem beantragten Projektierungskredit sollen die weiteren Projekte detailliert auf deren mögliche Umsetzung geprüft und somit die heute noch bestehende Unsicherheit in Bezug auf die zu erwartenden Kosten und Risiken minimiert werden (Themenbereiche: Architektur, Umsetzung [intern/extern], benötigte Finanzmittel).

⁹ Botschaft zum Bundesgesetz betreffend die Überwachung des Post- und Fernmeldeverkehrs (E-BÜPF), BBl 2013 2683, hier 2711, wonach die durch IMSI-Catcher oder GovWare registrierten Daten nicht zu den beim Dienst ÜPF gespeicherten Daten gehören (s. Erläuterungen zu Art. 269^{bis} und 269^{ter} StPO).

¹⁰ E-BÜPF, BBl 2013 2683, hier 2739.

Mit Abschluss der Planungs- und Projektierungsaufgaben für die Projekte 2–5 mittels Ablieferung der entsprechenden Konzeptpapiere (Systemanforderungen, Detailstudie, Systemarchitektur, Informationssicherheit- und Datenschutz-Konzept etc.) soll jeweils die Freigabe der nächsten Etappen beim Bundesrat beantragt werden. Die thematische Aufteilung in fünf voneinander unabhängige Projekte erleichtert eine gegebenenfalls notwendig werdende Anpassung der Projektabfolge aufgrund möglicher Finanzierungsvorgaben oder bedingt durch mögliche Änderungen in der Totalrevision des BÜPF durch die eidgenössischen Räte.

Der E-BÜPF sieht Neuerungen und Erweiterungen vor, die durch den Dienst ÜPF umzusetzen sind: Die Aufgaben des Dienstes ÜPF werden ausgeweitet, sodass für diese Umsetzung zusätzliche Infrastruktur beschafft und mehr Mitarbeitende eingesetzt werden müssen. Weiter wird der persönliche Geltungsbereich ausgedehnt, wobei der Umfang der Mitwirkungspflicht dabei pro Kategorie der Mitwirkungspflichtigen einzeln definiert wird. Ein Langzeitdatenaufbewahrungssystem wird aufgebaut wie auch ein Schulungssystem. Die Inkraftsetzung des E-BÜPF ist gemäss den dem Bundesrat heute zur Verfügung stehenden Informationen nicht vor dem Jahr 2017 vorgesehen. Diese Neuerungen und Erweiterungen sind im *Projekt 3* vorgesehen.

Das *Projekt 4* enthält die notwendigen Ausbauten von fedpol mit nachfolgenden Themenbereichen: Ausbau bzw. Erweiterungen der Verbindungen/Anbindungen an das V-FMÜ, Bandbreitenerweiterungen und Optimierungen, Ausbau bzw. Erweiterung des Datenhochladebereichs, Optimierung der Datensicherheit, Ausbau des Speicherplatzes für Inhaltsdaten (Content) der Fernmeldediensteanbieterinnen, weiterführende Analyse- und Visualisierungsfunktionen sowie Filter für die polizeiliche sowie fallbezogene Verarbeitung von Daten. Mit umfasst sind dabei Anpassungen, die sich indirekt aus dem E-BÜPF, d. h. aus den gleichzeitig zu ändernden StPO-Bestimmungen im Anhang des E-BÜPF ergeben, namentlich die GovWare und IMSI-Catcher¹¹. Die gerichtsverwertbare Nachvollziehbarkeit der Daten muss jederzeit gewährleistet werden.

In diesem Zusammenhang ist zu erwähnen, dass der Ständerat am 19. März 2014 der Botschaft vom 27. Februar 2013¹² zum Gesetzesentwurf (E-BÜPF) zugestimmt hat. Er hat die Vorlage mit wenigen Änderungen dem Nationalrat überwiesen. Die Differenzen zwischen den in der Botschaft vom 27. Februar 2013 genannten Kosten und dem vorliegenden Antrag ergeben sich aus den ausgewiesenen Neuerungen, aber auch aus notwendigen Weiterentwicklungen und Systemausbauten im Bereich der zur FMÜ eingesetzten Systeme, damit der gesetzliche Auftrag des Dienstes ÜPF, die FMÜ sicherzustellen, erfüllt werden kann. Analysen und Prognosen der Fernmeldediensteanbieterinnen in der Schweiz zeigen, dass die mobile Nutzung des Internets in den kommenden Jahren massiv zunehmen und die Netzbetreiberinnen ihren Kundinnen und Kunden immer schnellere Datenverbindungen zur Verfügung stellen werden. Es wird davon ausgegangen, dass sich die Datennutzung in den nächsten drei Jahren im Vergleich zu heute nochmals verdoppeln wird. Dies bedeutet, dass auch bestehende Systeme weiter ausgebaut oder ersetzt werden müssen. Hierfür sind das *Projekt 2* und das *Projekt 5* vorgesehen.

¹¹ Ein Überwachungsgerät zur Identifikation mobiler Kommunikationsgeräte und mithin ihrer Benutzerinnen und Benutzer. Erläutert in der Botschaft zum E-BÜPF, BBl 2013 2683, hier 2769.

¹² BBl 2013 2683

Die einmaligen Investitionen für alle Vorhaben (Projekte 1–5) belaufen sich nach aktueller Schätzung auf 112 Millionen Franken. Die Investitionen sind unterteilt in Ersatz (32 Mio.), Erweiterung (36 Mio.), Investitionen aufgrund der voraussichtlichen neuen Aufgaben gemäss dem E-BÜPF (15 Mio.) und solche für entsprechende Kompatibilitätsanpassungen bei fedpol (29 Mio.).

Zur Sicherung des Programms und seines Umfangs hat das ISC-EJPD externe Spezialistinnen und Spezialisten für Grossprojekte und Etappierungen beauftragt, die intern erstellte Studie zu prüfen und eine Zweitmeinung abzugeben. Sämtliche Grundlagendokumente wie die Programmstudie und der Second-opinion-Bericht dieser Firma können auf Anfrage beim ISC-EJPD angefordert werden.

1.3 Bedeutung des zu finanzierenden Vorhabens

Der Dienst ÜPF betreibt derzeit für die Durchführung der durch die Strafverfolgungsbehörden verfügten und von den Zwangsmassnahmerichtern bewilligten Fernmeldeüberwachungsmassnahmen unter der Bezeichnung «Verarbeitungszentrum» mehrere Systeme und Systemkomponenten, deren Zusammenwirken die Entgegennahme, Speicherung, Aufbereitung und Präsentation von Informationen aus Überwachungsmassnahmen ermöglichen. Einzelne Systeme oder Komponenten haben das Ende des Lebenszyklus erreicht und müssen ersetzt werden. Die Systeme und Systemkomponenten müssen zukunftstauglich gemacht werden, auch um die neuen, voraussichtlich sich aus dem E-BÜPF ergebenden Aufgaben und Anforderungen bewältigen zu können. Dies bedingt ebenfalls eine Anpassung bei den polizeilichen Informatiksystemen, da die IT-Lösung des Dienstes ÜPF gemäss E-BÜPF künftig mittels einer Schnittstelle zum polizeilichen Informationssystem-Verbund einen Zugriff auf die für fedpol ermittlungsrelevanten Datensätze erlaubt. Der Ersatz, der Ausbau sowie die Erweiterungen im Verarbeitungszentrum des Dienstes ÜPF und bei fedpol garantieren die Kontinuität der Überwachung des sich stark verändernden technischen Umfelds und der Nutzung des Fernmeldeverkehrs.

Bei einer Nichtrealisierung aller oder einzelner Projekte könnten der Dienst ÜPF und auch fedpol ihren gesetzlichen Auftrag aus technischer Sicht mit den Werkzeugen zur Datenauswertung bzw. -aufbereitung nicht vollumfänglich erbringen. Dies würde zu beträchtlichen Mehraufwendungen und zu erheblichen Einschränkungen bei der Aufbereitung von ermittlungsrelevanten Daten in Strafuntersuchungen oder bei der Verfügbarkeit der Dienstleistungen führen. Dies hätte wiederum zur Folge, dass Leistungen nur reduziert erbracht werden könnten, weil Ersatzlösungen realisiert werden müssten. Als Umgehungs- und Ersatzlösungen sind insbesondere das Brennen der Datenträger bei Beendigung einer Überwachung und der Versand dieser Datenträger per Post zu nennen. Auf der Empfängerseite würde das Fehlen eines Online-Zugriffs das manuelle Einlesen der Datenträger bedingen, die Bereitstellung und Instandhaltung der Lesegeräte, und es würde voraussichtlich einen erhöhten Ressourcenbedarf für die Strafverfolgungsbehörden generieren.

1.4 Interesse des Bundes am Vorhaben

Das Verarbeitungssystem des Dienstes ÜPF sowie die polizeilichen Informatiksysteme von fedpol sind unentbehrliche Instrumente für die Strafverfolgungsbehörden. Nach richterlicher Genehmigung kann diesen der Post- und Fernmeldeverkehr einer Person zugeleitet werden, die einer schweren Straftat verdächtig wird. Diese Systeme versetzen die Strafverfolgungsbehörden erst in die Lage, diese Daten effizient auswerten zu können. Ohne diese Systeme können zudem weder sogenannte Notsuchen nach vermissten Personen noch die Suche nach zur Fahndung ausgeschriebenen Personen mittels Mobiltelefonlokalisierung durchgeführt werden. Letztere ist gemäss E-BÜPF in Zukunft vorgesehen.

Jede Anwendung und jedes System durchläuft einen Lebenszyklus. Dieser IT-Lebenszyklus beginnt mit der Erhebung des Bedarfs, geht über in die Entwicklung und Umsetzung bestimmter Anforderungen und endet mit deren Abschaffung oder der Ablösung durch eine Neuanschaffung. Teile der hier diskutierten Systeme müssen nun ersetzt, erweitert, angepasst oder aufeinander abgestimmt werden, um die Überwachung des Fernmeldeverkehrs auch in Zukunft sicherstellen zu können. Das EJPD hat in einer Gesamtschau die notwendigen Investitionen unter Einbezug der involvierten Interessensgruppen erhoben, zu Projekten des EJPD zusammengestellt und etappiert.

1.5 Zukunftsperspektiven

Mit dem Vorhaben soll die Aufwärtskompatibilität der Systeme hergestellt oder sichergestellt werden, d. h. die Systeme sollen für kommende Anforderungen skaliert ausbaubar sein. Weiter sollen die Systeme mit dem rasanten technischen Fortschritt Schritt halten und eine stabile Grundlage für einen allfälligen späteren modularen Ausbau bieten.

2 Inhalt des Gesamtkredites

2.1 Antrag des Bundesrates

Das Verarbeitungssystem des Dienstes ÜPF dient der Entgegennahme und Aufzeichnung von Daten aus der Überwachung des Fernmeldeverkehrs. Diese Daten stellen für die Strafverfolgungsbehörden ein Instrument zur Ermittlung diverser Straftaten dar. Einzelne Systeme oder Komponenten haben das Ende des Lebenszyklus erreicht und müssen ersetzt werden. Andere Teile müssen erweitert werden. Ein weiterer Teil der Investitionen ist bedingt durch die Erfüllung von voraussichtlich neuen Aufgaben, die mit dem Inkrafttreten des E-BÜPF auf den Dienst ÜPF zukommen würden.

Hierzu gehört auch der Ausbau der polizeilichen Informationssysteme von fedpol. Diese Investitionen sind durch Funktionsanpassungen, Erweiterungen und voraussichtlich neuen Aufgaben mit dem Inkrafttreten des E-BÜPF bzw. der gleichzeitigen Änderung der StPO begründet.

Das Vorhaben umfasst ein Gesamtvolumen an Investitionen von 112 Millionen Franken. Das EJPD erbringt Eigenleistungen in Form von personellen Ressourcen im Umfang von 13 Millionen Franken. Der Bundesrat beantragt folglich einen Verpflichtungskredit von 99 Millionen Franken für die Jahre 2016–2021. Zu erwähnen ist, dass das EJPD davon aus bestehenden Mitteln einen Betrag von knapp 14 Millionen Franken selbst finanzieren kann.

2.2 Vorgehen

Das vorliegende IKT-Vorhaben wurde vom Bundesrat als IKT-Schlüsselprojekt festgelegt. Damit gilt für dieses Vorhaben ein verstärkter Prüfprozess. Mit dieser Botschaft setzt der Bundesrat zwei Eckpunkte seines Antwortschreibens vom 21. Mai 2014 zu den Empfehlungen der Finanzdelegation (Schreiben vom 5. März 2014: Ausrichtung, Umsetzung und Weiterentwicklung der Informatikstrategie des Bundes) erstmals um: Verpflichtungskredite für IKT-Schlüsselprojekte werden der Bundesversammlung in besonderen Botschaften unterbreitet, und der Verpflichtungskredit für die Realisierung der Projekte wird vom Bundesrat erst freigegeben, wenn die geforderten Ergebnisse der Planungs- und Projektierungsphase vorliegen. Weiter wird der Bundesrat der Finanzdelegation der eidgenössischen Räte halbjährlich einen Statusbericht zu IKT-Schlüsselprojekten mit den für die Oberaufsicht relevanten Informationen zustellen.

2.3 Inhalt der Vorlage im Einzelnen

2.3.1 Übersicht

Im vorliegenden Vorhaben sind einige Teilprojekte direkt abhängig vom Ausgang der parlamentarischen Beratungen und der entsprechenden Schlussabstimmung über den E-BÜPF. Wird die Vorlage wie vorgesehen einschliesslich der Vorschläge des Erstrats verabschiedet, so ist Folgendes festzuhalten: Mit dem voraussichtlichen Inkrafttreten des E-BÜPF und den daraus resultierenden neuen Aufgaben ergeben sich eine Reihe von Informatikprojekten, die so nahe wie möglich zum Inkrafttretensdatum des Gesetzes und den begleitenden Ausführungsverordnungen realisiert sein sollten. Ähnlich wie die Gesetzesvorlage selber benötigen die Informatikvorhaben eine relativ lange Vorlaufzeit. Aus diesem Grund muss zumindest die Planung und Vorbereitung folgender Teilprojekte bereits jetzt beginnen:

- Aufbau einer Langzeitdatenspeicherung inkl. Anpassungen oder die Erneuerung des Auftragsverwaltungssystems;
- Systemanpassungen zur Erteilung technischer und organisatorischer Auskünfte;
- Bereitstellung einer ständigen Schulungsinfrastruktur;
- Ausbau der Ausleitungsinfrastrukturen für Mitwirkungspflichtige, die nicht selbst Netzzugang anbietende sind, sowie für nur duldungspflichtige Anbieterinnen.

Im Vorhaben werden alle Projekte durch den Projektleiter soweit wie möglich eigenständig bewirtschaftet, jedoch durch das übergeordnete Programmmanagement insgesamt geprüft und überwacht. Dazu gehören alle Aufgaben, die für die Priorisierung, die Koordination, das Monitoring und die Unterstützung der anstehenden und der laufenden Projekte aus Sicht des Vorhabens notwendig sind. Die für jedes der fünf Projekte geschätzten benötigten Mittel für die Durchführung des Controllings wurden direkt den Projekten zugewiesen.

Insbesondere die Einbindung des IT-, des Projekt- sowie des Programmcontrollings auf Stufe der Projekte muss eng mit dem ISC-EJPD-Portfoliomanagement abgestimmt werden. Die Kennzahlen des Projektcontrollings werden durch das Portfoliomanagement des ISC-EJPD geliefert. Auf Basis dieser elementaren Auswertungen wird dann ein programm- und projektspezifisches Reporting mittels Kennzahlen möglich. Diese werden von der Programmleitung bewirtschaftet und ausgewertet.

Da das vorliegende Vorhaben aufgrund seines Ressourcenbedarfs bei Personal und Finanzen, seiner strategischen Bedeutung, seiner Komplexität, seiner Auswirkungen und seiner Risiken als IKT-Schlüsselprojekt des Bundes¹³ einzustufen ist, erfordert es jeweils eine verstärkte übergeordnete Führung, Steuerung, Koordination und Kontrolle, welche in den Aufwandschätzungen zur Projektbegleitung entsprechend berücksichtigt wurden. Die Eidgenössische Finanzkontrolle (EFK) führt im Rahmen des Finanzkontrollgesetzes vom 28. Juni 1967¹⁴ neu bei den IKT-Schlüsselprojekten systematische Prüfungen durch. Die Projektorganisation wird sich danach ausrichten.

Die anstehenden Informatikvorhaben können nur teilweise aus dem Budget des EJPD finanziert werden. Möchte man mit der Projektrealisierung so rasch als möglich, jedoch spätestens ab 2016 beginnen, muss das EJPD für seine Verwaltungseinheiten entsprechende Mittel bereitstellen. Um den eidgenössischen Räten eine Gesamtschau der Umsetzung des Vorhabens mit direkten und indirekten Folgen unterbreiten zu können, werden die entsprechenden Projekte zu einem Programm und folglich zu einem Gesamtkredit zusammengefasst. Der Gesamtkredit besteht aus vier Verpflichtungskrediten, d. h. einem Verpflichtungskredit für jede Etappe.

2.3.2 Projekt 1: Ersatzbeschaffungen, inkl. Projektierungsarbeiten für die Etappen 2–4¹⁵

Das heute im Einsatz stehende Auskunftssystem, genannt CCIS, ist sowohl an seine Leistungsgrenze als auch am Ende seines Lebenszyklus angelangt. Es muss dringend ersetzt werden.

Die Erneuerung des Auskunftssystems erfolgt zweistufig: So soll in einem ersten Schritt zunächst ein Ersatzsystem für das bestehende System beschafft werden (Projekt 1), das dann in einem zweiten Schritt (Projekt 3) sukzessive zur Bewältigung neu hinzukommender Funktionalitäten erweitert werden soll.

¹³ Umsetzung der IKT-Strategie des Bundes 2012–2015, abrufbar unter www.isb.admin.ch > Themen > Projekte und Programme > IKT-Schlüsselprojekte des Bundes.

¹⁴ SR 614.0

¹⁵ Betroffene Teilprojekte gemäss Studie: Teilprojekte 1, 2 und 3.

Damit die Auskünfte, zurzeit kosten- und entschädigungspflichtig, verwaltet werden können, benötigt der Dienst ÜPF ein Verwaltungssystem. Das aktuelle Verwaltungssystem, genannt AMIS NG, muss von Grund auf überholt oder im Rahmen einer Ersatzbeschaffung einschliesslich der benötigten Anpassungen und Erweiterungen neu beschafft werden. Es unterliegt funktionellen Einschränkungen, welche die Mitarbeitenden des Dienstes ÜPF bei der Erledigung der Aufgaben in der Verwaltung der Fälle behindern. Wird das Auskunftssystem ersetzt, kann auch das heutige Verwaltungssystem nicht mehr betrieben werden, zumal auch dieses System auf das Ende seines Lebenszyklus zusteuert. Zudem soll bei der Realisierung dieses Projektvorhabens auch eine Reduzierung von Medienbrüchen (vgl. unten) erreicht werden. Durch diese Massnahmen können bedeutende Fehlerquellen minimiert und der gesamte Prozess vereinfacht und beschleunigt werden:

- mittels elektronischer Vorerfassung der Verfügungen durch die Strafverfolgungsbehörden (statt nur Fax oder briefliche Zustellung);
- mittels elektronischer Auftragsverarbeitung und -weiterleitung auch zu den verpflichteten Anbieterinnen (statt teilweise Fax-Zustellung).

Des Weiteren sind gemäss Artikel 15 BÜPF die Anbieterinnen von Fernmelde-diensten bereits heute dazu verpflichtet, dem Dienst ÜPF auf Verlangen den Fernmeldeverkehr der überwachten Person sowie die Teilnehmeridentifikation und Verkehrsdaten zuzuleiten. Diese Regelung umfasst insb. auch die Auslieferung entsprechender rückwirkender Überwachungsdaten (historischer Daten, HD), die heute durch die Fernmeldedienstanbieterinnen zusammengetragen und mittels Datenträger direkt an die Strafverfolgungsbehörde ausgeliefert werden. Diese Praxis entspricht jedoch nicht mehr den heutigen Vorgaben des Datenschutzes.

Analog zum Betrieb eines Verarbeitungssystems des Dienstes ÜPF zur Ausleitung und Entgegennahme des Inhaltes des Fernmeldeverkehrs der überwachten Person (Echtzeitdaten) muss der Dienst ÜPF eine zeitgemässe, sichere Übertragungslösung für die Übermittlung der historischen Daten (HD) des Fernmeldeverkehrs der überwachten Person nach Artikel 16 Buchstabe d der Verordnung vom 31. Oktober 2001¹⁶ über die Überwachung des Post- und Fernmeldeverkehrs betreiben.

Aufgrund der Dringlichkeit der Umsetzung dieses Vorhabens wird das EJPD bereits im Jahr 2015 Vorleistungen erbringen und entsprechende Initialisierungsarbeiten starten. Dafür wird es rund 3 Millionen Franken zur Verfügung stellen können. Die Gesamtkosten für die ab 2016 geplante Umsetzung dieses Projekts (intern und extern) werden gemäss der nachfolgenden Auflistung derzeit für die Jahre 2016 und 2017 auf rund 32 Millionen Franken (einmalige Investitionskosten) veranschlagt.

¹⁶ SR 780.11

Gesamtinvestitionskosten Projekt 1

	Mio. Fr.
Investitionen (einmalig)	
Projektmanagement	1
Projektierungskosten Projekt 2, 3 und 5	2
Projektierungskosten Projekt 4	4
Software-Entwicklung und Einmallyzenzen	22
Hardware	2
Beratung	1
Total einmalige Kosten	32
Eigenleistungen in Form von personellen Ressourcen	-4
Anbegehrter Verpflichtungskredit	28

2.3.3 Projekt 2: Leistungsanpassungen¹⁷

Die in den letzten Jahren in unverminderter Intensität vorangetriebenen System- und Dienstausbauten der Fernmeldediensteanbieterinnen bedingen es, dass das Verarbeitungssystem des Dienstes ÜPF zur Sicherstellung des gesetzlichen Grundauftrags diesen Entwicklungen laufend angepasst und entsprechend ausgebaut wird.

Vor allem die aktuelle Entwicklung im Bereich der Nutzung mobiler Internetzugänge und -dienste wird den weiteren Ausbau des derzeit einzuführenden Verarbeitungssystems (Projekt ISS) sowie der Ausleitungsnetze in Bezug auf die lückenlose Datenentgegennahme wie auch in Bezug auf die Dekodierbarkeit entsprechender Dienste notwendig machen. Diese gesetzlichen Verpflichtungen, die aus dem Grundauftrag des Dienstes ÜPF fließen (Betrieb eines Informatiksystems zur Bearbeitung der Daten rund um die Fernmeldeüberwachung), müssen sichergestellt werden.

Folgende Vorhaben sind im Rahmen dieses Projektes u. a. geplant:

- Einbindung neuer Fernmeldediensteanbieterinnen; Erhöhung von derzeit 9 auf zunächst 40 und im vorgesehenen Endausbau auf 250, inklusive der hierzu notwendigen Anpassungskosten des Verarbeitungssystems des Dienstes ÜPF (ISS) (ab 2017 jährliche Steigerung ca. 40 TByte /Jahr);
- Aufbau eines Testsystems aufgrund der erhöhten Anforderungen aus dem Ausbau des bisherigen IT-Systems und der daraus resultierenden neuen Funktionalitäten,

Die bestehenden Infrastrukturen des Dienstes ÜPF müssen den sich ändernden technischen Gegebenheiten angepasst und entsprechend modifiziert oder konfiguriert werden, um den künftigen Anforderungen der Strafverfolgungsbehörden in

¹⁷ Betroffene Teilprojekte gemäss Studie: Teilprojekte 4, 9 und 13.

Bezug auf die Analysefähigkeiten, den Sicherheitsstandards und den Bundesvorgaben entsprechen zu können.

Folgende Ausbauten bzw. Leistungssteigerung am System ISS sind vorgesehen:

- Systemanpassungen aufgrund sich ändernder technischer Gegebenheiten und neuer Dienste. Diese sind notwendig, da aufgrund der Komplexität der Materie und des engen Zeitplans im Projektumfeld des Projekts ISS nur die aktuell notwendigsten Analysewerkzeuge umgesetzt werden. Aufgrund des schnellen Technologiewechsels ist es notwendig, diese Analysemöglichkeiten ständig dem aktuellen Stand der Technik anzupassen;
- Bereitstellung eines eigenständigen Testsystems als Ergänzung des Testsegments auf dem Integrationssystem, da dieses sowohl aufgrund der Zunahme der Anzahl Verpflichteter und der Zunahme durchzuführender Systemanpassungen und der daraus folgenden Überlastung des Integrationssystems dringend notwendig wird;
- Datenentgegennahme im System ISS, Kapazität von 100 auf 300 MBit/s;
- Ausbau des Ausleitungsnetzwerks zur Datenzuleitung von 100 auf 300 MBit/s;
- Erweiterung der Speicherkapazität um 160 TByte.

Aufgrund der fortlaufenden technischen Entwicklung sind weitere Anpassungen im V-FMÜ vorzunehmen. Dies insbesondere im Bereich der Decoder (Software, um Daten aus dem V-FMÜ lesbar zu machen) sowie allfälliger neuer Anforderungen der Ermittlungsbehörden.

Ohne diese Anpassungen der bestehenden Systeme wird die Umsetzung des gesetzlichen Grundauftrages gefährdet sein, da die technische Entwicklung in grossen Schritten vorwärts geht.

Folgende Ausbauten bzw. Leistungssteigerungen am System ISS sind vorgesehen:

- Anpassungen an Decodern für ISS;
- Anpassungen der Bearbeitungsfunktionen zugunsten der ermittlungstechnischen Datenanalyse aufgrund neuer oder sich ändernder Dienste;
- Erhöhung des Durchsatzes und der Verarbeitungskapazitäten des V-FMÜ.

Die Gesamtkosten für das Projekt (intern und extern) werden gemäss der nachfolgenden Auflistung derzeit für die Jahre 2017–2021 auf rund 17 Millionen Franken (einmalige Investitionskosten) veranschlagt.

Gesamtinvestitionskosten Projekt 2

	Mio. Fr.
Investitionen (einmalig)	
Projektmanagement	3
Software-Entwicklung und Einmallyzenzen	9
Hardware	4
Beratung	1
Total einmalige Kosten	17
Eigenleistungen in Form von personellen Ressourcen	-3
Anbegehrter Verpflichtungskredit	14

2.3.4 Projekt 3: Gesetzesrevision BÜPF – ISC-EJPD¹⁸

Anschliessend an die Realisierung der Ersatzbeschaffung des Auskunftssystems (CCIS) können weitere Ausbauarbeiten gestartet werden. Allfällige Erweiterungen und Optimierungen, deren Notwendigkeit während der Umsetzung bzw. der technischen Praxis erkannt wurde, werden in diesem Projekt umgesetzt. Des Weiteren werden in diesem Projekt alle durch die Gesetzesrevision (E-BÜPF) neu hinzukommenden Systemanforderungen umgesetzt.

Darüber hinaus können aufgrund des Ausbaus der anderen Teilsysteme weitere Anforderungen (Schnittstellenanforderungen zu anderen Systemen) identifiziert werden, die zum Zeitpunkt des Starts von Projekt 1 nicht bekannt sein werden. Diese sind ebenfalls im Rahmen dieses Projekts abzudecken.

Anschliessend an den erfolgreichen Auf- und Ausbau der Systeme soll ein Schulungssystem aufgebaut werden. Der Aufbau eines Schulungssystems ist unabdingbar, da nur mittels Schulungsmassnahmen eine hohe Qualität und die Zuverlässigkeit der ausgewerteten Daten sichergestellt werden kann. Im E-BÜPF ist in Artikel 16 Buchstabe i die neue Aufgabe vorgesehen, die Ausbildungen für Personen, die auf das Verarbeitungssystem zugreifen dürfen, zu organisieren und durchzuführen. Um ein derart komplexes System, wie es das V-FMÜ darstellt, effizient und rechtskonform nutzen zu können, bedarf es der ständigen Aus- und Weiterbildung auf einem dem Verarbeitungssystem funktionell analogen Schulungssystem. Der Umgang mit und die Bearbeitung von besonders schützenswerten Daten, wie sie im Zusammenhang mit der Durchführung von Fernmeldeüberwachungsmassnahmen anfallen, bedingen, dass nur sehr gut ausgebildete Mitarbeitende des Dienstes ÜPF sowie der Strafverfolgungsbehörden auf das System Zugriff erhalten und dazu regelmässige Weiterbildungsmassnahmen durchlaufen. Ohne einen entsprechenden Aufbau eines Schulungssystems können durch den Dienst ÜPF keine systemnahen Schulungen und Weiterbildungsmassnahmen angeboten werden. Allenfalls müsste das Produktionssystem zu einer Art Versuchssystem für das theoretisch Erlernete

¹⁸ Betroffene Teilprojekte gemäss Studie: Teilprojekte 5, 6, 7 und 11.

eingesetzt werden, was aber mit den zu treffenden Schutzmassnahmen und den geltenden Sicherheitsvorschriften unvereinbar ist.

Im E-BÜPF ist des Weiteren auch die langfristige Speicherung von Daten aus Überwachungsmassnahmen ab der Datenentgegennahme bis zu deren definitiver und unwiderruflicher Löschung auf einem Langzeitdatenaufbewahrungssystem (LZDAS) vorgesehen. Die Dauer, während der die im Rahmen eines Strafverfahrens registrierten Daten im Verarbeitungssystem aufzubewahren sind, richtet sich nach den Regeln, die gemäss dem anwendbaren Strafverfahrensrecht für die Aufbewahrung von Strafakten (Art. 103 StPO) gelten. Zur Umsetzung dieser neuen gesetzlichen Verpflichtung muss ein auf eine sehr lange Dauer angelegtes Speichersystem beschafft werden, das neben der eigentlichen Datenintegrität auch die Lesbarkeit und Analysefähigkeit der Daten und deren Verwaltung über Jahrzehnte sicherstellen kann. Die besondere Herausforderung bei der Realisierung dieses Projektvorhabens ist die Sicherstellung der Lese- und Analysemöglichkeiten der gespeicherten strukturierten und unstrukturierten Daten. Für die Umsetzung dieses Projekts müssen, gemäss den neuen gesetzlichen Vorgaben, Eigenschaften bestehender Speicherlösungen auf schweizerische Bedürfnisse angepasst werden (Customizing). Dies ist mit einem entsprechend hohen Aufwand und Projektrisiko verbunden.

Die derzeit in unverminderter Intensität vorangetriebenen System- und Dienstausbauten der Fernmeldediensteanbieterinnen bedingen, dass das in Betrieb genommene LZDAS zur Sicherstellung des gesetzlichen Grundauftrags den Entwicklungen der Fernmeldediensteanbieterinnen ebenfalls laufend angepasst und ausgebaut wird (Hardware und Software). Die entgegengenommenen Daten aus der FMÜ werden im Mittel 5–10 Jahre (maximal 30 Jahre) auf dem LZDAS aufbewahrt. Massgebend ist das vorgelagerte Recht (insbesondere die StPO). Das LZDAS ist zumindest über den diesem Vorhaben zugrundegelegten Zeitraum weiter auszubauen. Zum aktuellen Zeitpunkt muss von einem jährlichen Zuwachs des Bruttospeicherbedarfs von ca. 100 TB/Jahr für die Speicherung entsprechender Rohdaten und dekodierter Daten ausgegangen werden.

Die Gesamtkosten für das Projekt (intern und extern) werden gemäss der nachfolgenden Auflistung derzeit für die Jahre 2018–2021 auf rund 15 Millionen Franken (einmalige Investitionskosten) veranschlagt.

Abbildung 4

Gesamtinvestitionskosten Projekt 3

	Mio. Fr.
Investitionen (einmalig)	
Projektmanagement	4
Software-Entwicklung und Einmallizenzen	7
Hardware	4
Beratung	0
Total einmalige Kosten	15
Eigenleistungen in Form von personellen Ressourcen	–3
Anteil anbegehrter Verpflichtungskredit	12

Der Ausbau des V-FMÜ verlangt grössere Umbauarbeiten beim System zur Unterstützung gerichtspolizeilicher Ermittlungen des Bundes (SUGEB), weil die eigentliche Bearbeitung der Daten nicht im V-FMÜ, sondern im SUGEB stattfindet. Die Artikel 269 f. StPO und Artikel 18a des Rechtshilfegesetzes vom 20. März 1981²⁰ sehen vor, dass die Strafverfolgungs- und die Rechtshilfebehörden den Post- und Fernmeldeverkehr überwachen lassen können. Die StPO regelt die Voraussetzungen, die erfüllt sein müssen, damit die Überwachungsmassnahmen durchgeführt und die Daten verwendet werden dürfen. Das BÜPF legt anschliessend fest, wie die Überwachungsmassnahmen angeordnet und durchgeführt werden sollen. Das Bundesgesetz vom 13. Juni 2008²¹ über die polizeilichen Informationssysteme des Bundes (BPI) regelt in Artikel 10 die polizeiliche Bearbeitung der aus der Überwachung gewonnenen Informationen des SUGEB. Mit anderen Worten halten die genannten Gesetze die Modalitäten der Datenbeschaffung, der Datenbearbeitung, das Ausschneiden der Daten aus dem Bearbeitungsprozess sowie den Bau entsprechender Systeme fest. Das V-FMÜ und das SUGEB müssen deshalb im Rahmen von Projekt 4 aufeinander abgestimmt werden.

Diese Abstimmung setzt voraus, dass Anpassungen am V-FMÜ und am SUGEB sowie deren technischer Umgebungen vorgenommen werden. Es betrifft den Bau von Verbindungen zwischen dem V-FMÜ und dem SUGEB. Zu den notwendigen Anpassungen gehören auch die Verbesserung der Bandbreite, die Netzanbindung und die Erweiterung des Speicherplatzes, weil das Datenvolumen aufgrund vermehrter Nutzung neuer Technologien wie dem Internet stetig wächst und die Systemkapazitäten somit an diese Realität anzupassen sind. Weiter sind für das Hochladen von Daten und den Einsatz von besonderen Geräten und Informatikprogrammen (sog. IMSI-Catcher und GovWare) zur FMÜ neue, technische Einrichtungen zu schaffen. Der Einsatz von IMSI-Catchern und GovWare soll neu in den Artikeln 269bis und 269ter StPO geregelt werden. Gemäss Botschaft zum E-BÜPF kommt dem Dienst ÜPF beim Einsatz dieser Geräte und Informatikprogramme keine Aufgabe zu. Die Daten aus diesen technisch besonderen Überwachungsmassnahmen hingegen wird das V-FMÜ nicht enthalten. Das Verarbeitungssystem des Dienstes ÜPF soll ausschliesslich Daten empfangen, die mit der Tätigkeit des Dienstes zusammenhängen. Die durch IMSI-Catcher oder GovWare erhobenen Daten gehören nicht dazu²².

Für ein funktionierendes V-FMÜ braucht es auf Seiten des SUGEB Übersetzungshilfen, weiterführende Analyse- und Visualisierungsfunktionen und Filter, die im V-FMÜ nicht installiert werden dürfen. Dies ist deshalb so, weil nur das BPI entsprechende Rechtsgrundlage für diese Art von Datenbearbeitungen bietet.

Hinzu kommt eine Funktionalität zur zentralen Benutzerverwaltung. Weiter wird eine neue, zentrale Ablage benötigt, damit komplexe Ermittlungen geführt und gleichzeitig die notwendige Fallübersicht gewahrt werden kann. Zudem sind die

¹⁹ Betroffene Teilprojekte gemäss Studie: Teilprojekte 15, 16 und 17.

²⁰ SR 351.1

²¹ SR 361

²² Siehe Botschaft vom 27. Februar 2013 zum Bundesgesetz betreffend die Überwachung des Post- und Fernmeldeverkehrs (BÜPF), BBl 2013 2683, hier 2711.

bestehenden Systemkomponenten des SUGEB mit zusätzlichen Funktionen zu erweitern, weil anderenfalls das V-FMÜ mit dem SUGEB nicht kompatibel ist. In den Systemkomponenten des SUGEB muss die Datensicherheit (Datenverlust- und Diebstahlschutz) auf die Umgebung des V-FMÜ angepasst werden; dies setzt aufwendige Umbauten an der Systemarchitektur voraus. Schliesslich muss der Arbeitsplatz der Mitarbeitenden von fedpol teilweise nachgerüstet werden, damit Aufträge im direkten Zusammenhang mit der FMÜ fallbezogen durch berechnete Mitarbeitende erfüllt werden können.

Die Gesamtkosten für das Projekt (intern und extern) werden gemäss der nachfolgenden Auflistung derzeit für die Jahre 2018–2021 auf rund 29 Millionen Franken (einmalige Investitionskosten) veranschlagt.

Abbildung 5

Gesamtinvestitionskosten Projekt 4

	Mio. Fr.
Investitionen (einmalig)	
Projektmanagement	4
Projektmanagementkosten ÜPF Systemanpassungen	1
Software-Entwicklung und Einmallyzenzen	12
Software-Entwicklung ÜPF Systemanpassungen	3
Hardware	8
Beratung	1
Total einmalige Kosten	29
Eigenleistungen in Form von personellen Ressourcen	–1
Anteil anbegehrter Verpflichtungskredit	28

2.3.6 Projekt 5: Systemausbauten²³

Zur Umsetzung der sich in den nächsten Jahren weiterentwickelnden Ausleitungsstandards und im Hinblick auf die sich weiterentwickelnden Informations- und Kommunikationstechnologien wird es notwendig, die entsprechenden Auskunft- und Verarbeitungssysteme weiter zu harmonisieren und auszubauen. Neben den Systemanpassungen auf Seiten des Dienstes ÜPF werden v. a. auch grössere Anpassungen auf Seiten der Verpflichteten notwendig werden. Eine direkte und feste Einbindung der verpflichteten Fernmeldediensteanbieterinnen in ein entsprechendes Projekt ist für eine erfolgreiche Projektrealisierung unentbehrlich.

Die zu realisierenden Systemausbauten ermöglichen eine starke qualitative Verbesserung der Übermittlung von Daten aus Auskünften und Überwachungsmassnahmen (rückwirkende Überwachungsmassnahmen und historische Daten, z. B. Teilnehmerinformationen und detaillierte technische Auskünfte) sowie die Vermeidung von unnötigen Medienbrüchen. Dadurch können die Bearbeitungszeiten verbessert und

²³ Betroffene Teilprojekte gemäss Studie: Teilprojekte 8, 10, 12 und 14.

die Datendarstellung vereinheitlicht werden, was die Analyse- und Ermittlungstätigkeiten der Strafverfolgungsbehörden sehr erleichtern wird.

Vorgesehen ist die Realisierung des Projekts «Dataarentention (DR)-Umgebung». Damit wird eine Übermittlung von Daten aus Auskünften und Überwachungsmaßnahmen sichergestellt, die dauerhaft gut und auf dem aktuellen technischen Stand ist.

Weiter kann der gesetzliche Grundauftrag des Dienstes ÜPF zum Betrieb eines Informatiksystems zur Bearbeitung der Daten rund um die FMÜ zwar grundsätzlich mit dem Basissystem ISS gewährleistet werden. Aufgrund der Kurzfristigkeit und der Beschränkung der einsetzbaren Ressourcen und Mittel wurde aber im Rahmen des Neustarts des Projektes ISS entschieden, dass nicht alle von den Strafverfolgungsbehörden gewünschten Funktionalitäten im Projekt ISS realisiert werden und auch auf eine eigentliche Katastrophensicherheit (KAVOR) des Systems verzichtet werden muss.

Nach der Realisierung der Mehrheit der Funktionalitäten in den vorhergehenden Projekten werden die restlichen Funktionalitäten und Anforderungen umgesetzt. Dies umfasst folgende Punkte, die weder im Projekt ISS noch in den vorhergehenden Projekten dieses Vorhabens umgesetzt werden konnten:

- noch nicht abschliessend spezifizierte, jedoch im Evaluationsprozess identifizierte Anforderungen, die mit dem Lieferanten und den Haupt-Interessenvertretern grundsätzlich besprochen wurden;
- katastrophensicherer Ausbau des Basissystems an zwei Standorten.

Die Gesamtkosten für das Projekt werden gemäss der nachfolgenden Auflistung derzeit für die Jahre 2018–2021 auf rund 19 Millionen Franken (einmalige Investitionskosten) veranschlagt.

Abbildung 6

Gesamtinvestitionskosten Projekt 5

	Mio. Fr.
Investitionen (einmalig)	
Projektmanagement	4
Software-Entwicklung und Einmallyzenzen	12
Hardware	3
Beratung	0
Total einmalige Kosten	19
Eigenleistungen in Form von personellen Ressourcen	–2
Anbegehrter Verpflichtungskredit	17

2.4 Begründung des Antrags

Der Bundesrat beantragt mit dem vorliegenden Vorhaben einen Gesamtkredit.

Damit werden

- Teile ersetzt, die das Ende des Lebenszyklus erreicht haben;
- ein Langzeitdatenaufbewahrungssystem und eine Schulungsinfrastruktur aufgebaut sowie das Auskunftssystem so angepasst, dass die Auskünfte vereinheitlicht dargestellt und abgerufen werden können;
- das V-FMÜ des Dienstes ÜPF und die Informationssysteme von fedpol an die technischen Weiterentwicklungen und Leistungssteigerungen der nächsten Jahre angepasst;
- neue Bearbeitungsfunktionen erstellt, die von den Strafverfolgungsbehörden zur Bearbeitung und Analyse benötigt werden;
- zukünftige Ausbauten der hiermit realisierten Vorhaben möglich, sodass der Investitionsschutz für die Investitionen des Dienstes ÜPF, der Strafverfolgungsbehörden sowie der Fernmeldedienstanbieterinnen sichergestellt werden kann;
- die benötigten Anpassungen in der Bandbreite der Zuleitungs- und Ausleitungsnetzwerke sowie der Netzanbindung an die fedpol-Endbenutzer sichergestellt;
- den Polizeisystemen Übersetzungshilfen sowie weiterführende Analyse- und Visualisierungsfunktionen sowie Filter bereitgestellt, die nicht im V-FMÜ zur polizeilichen und gerichtsverwertbaren Bearbeitung der Daten installiert sind.

3 Auswirkungen

3.1 Auswirkungen auf den Bund

3.1.1 Finanzielle Auswirkungen

Investitionskosten

Aus heutiger Sicht beläuft sich der Investitionsbedarf für das gesamte Vorhaben auf 112 Millionen Franken (Ungenauigkeit der Schätzung: $\pm 20\%$ bezogen auf die Gesamtinvestitionskosten). Er teilt sich wie folgt auf:

Abbildung 7

Übersicht über die Gesamtkosten

Investitionen (einmalig)	Gesamt Mio. Fr.	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Projektmanagement	16.6	0.8	1.2	3.0	4.7	3.6	3.3
Projektmanagementkosten ÜPF Systemanpassung	0.8	0.0	0.0	0.3	0.3	0.1	0.1
Projektierungskosten Projekte 2, 3 + 5 (ISC)	2.2	1.1	1.1	0.0	0.0	0.0	0.0
Projektierungskosten Projekt 4 (fedpol)	3.7	1.9	1.9	0.0	0.0	0.0	0.0
Software-Entwicklung und Einmüllizenzen	62.0	9.3	14.4	9.2	14.7	8.4	6.0
Softwareentwicklung ÜPF Systemanpassungen	3.2	0.0	0.0	1.2	1.3	0.7	0.0
Hardware	20.4	0.7	3.1	4.4	6.8	3.1	2.3
Beratung	2.9	0.5	0.7	0.4	0.4	0.4	0.4
Total einmalige Investitionskosten (EK)	111.7	14.3	22.2	18.4	28.2	16.4	12.2

Die Investitionen sind mit Ausnahme der Eigenleistungen und der Eigenmittel (siehe weiter unten bei der Finanzierung) weder im Voranschlag noch im Finanzplan aufgeführt. Sie werden bei den einzelnen Vorhaben ausgewiesen.

Betriebskosten

Aktuell belaufen sich die jährlichen Betriebsausgaben für das bestehende Verarbeitungssystem des Dienstes ÜPF auf rund 9 Millionen Franken. Unter die Betriebsausgaben werden folgende Kosten subsumiert: Lizenzkosten (wiederkehrende Lizenzierungskosten), Anwendungsbetrieb und Support (Kosten der Service-Level-Agreements und Dienstleistungsverträge), Wartungsaufwand (interne und externe Aufwendungen), übrige Betriebsausgaben (Übersetzungen, Verbrauchsmaterial, Reisespesen, Unterkunft bzw. Verpflegung).

Die Gesamtkosten des Dienstes ÜPF werden gegenwärtig rund zur Hälfte über Gebühren gedeckt. Als Folge der Investitionen in das V-FMÜ erhöhen sich die Betriebsausgaben des ISC-EJPD ab dem Jahr 2017 sukzessive. Bis 2021 dürften sie auf jährlich rund 17 Millionen Franken ansteigen.

Neben hardware- und softwarespezifischen Kosten ist auch mit nutzerspezifischen Mehrkosten (wie z. B. Schulung, Anpassungen der Benutzeroberfläche auf besondere Benutzeranforderungen sowie Umsetzung der besonderen Anforderungen der Benutzenden aus dem Testbetrieb und den Praxistests) für den Betrieb der neu hinzugekauften bzw. aufdatierten Systeme zu rechnen.

Als Folge der Investitionen betreffend die polizeilichen Informationssysteme erhöhen sich die jährlichen Betriebsausgaben von fedpol ab dem Jahr 2018 sukzessive. Aktuell belaufen sich die jährlichen Betriebsausgaben für die bestehenden Systeme der Bundeskriminalpolizei auf rund 9 Millionen Franken. Ab 2021 dürften sie auf jährlich rund 13 Millionen Franken ansteigen.

Finanzierung

Das hier dargelegte Vorhaben umfasst ein Gesamtvolumen an Investitionen von 112 Millionen Franken. Das EJPD erbringt Eigenleistungen in Form von personellen Ressourcen im Umfang von 13 Millionen Franken. Der Bundesrat beantragt folglich einen Gesamtkredit von 99 Millionen Franken für die Jahre 2016–2021. Zu erwähnen ist, dass das EJPD davon aus bestehenden Mitteln einen Betrag von knapp 14 Millionen Franken selbst finanzieren kann.

Die Finanzierung dieser Aufgaben hat entweder über Gebühren (Durchführung von Überwachungsmaßnahmen des Fernmeldeverkehrs im Rahmen der Ermittlung von Straftaten) oder gemeinsam durch den Bund und die Kantone zu erfolgen. Nach geltender Kompetenz- und Aufgabenverteilung im Strafrechtsbereich sind die Kantone für die Ermittlung von Straftaten zuständig. Das Post- und Fernmeldewesen ist Sache des Bundes (Art. 92 Abs. 1 der Bundesverfassung²⁴, BV). Der Bund ist ebenfalls für die Rechtsetzung im Bereich des Strafrechts und des Strafprozessrechts zuständig (Art. 123 Abs. 1 BV).

An der Überwachung des Fernmeldeverkehrs sind Bund, Kantone und Private beteiligt. Der Dienst ÜPF, angegliedert beim ISC-EJPD, fungiert als Bindeglied zwischen den Fernmeldediensteanbieterinnen sowie den kantonalen und eidgenössischen Strafverfolgungsbehörden. Daher rechtfertigt sich eine sorgfältige Überprüfung der

²⁴ SR 101

Gebührenpolitik im Rahmen der Überwachung des Fernmeldeverkehrs. Der Entscheid über die Beibehaltung der bisherigen Gebührenpolitik oder eine Änderung der bisherigen Finanzierung der Betriebskosten ist strategischer Natur und vom Bundesrat zu fällen. Dieses Thema wird im Rahmen der Totalrevision der Verordnung vom 7. April 2004²⁵ über die Gebühren und Entschädigungen für die Überwachung des Fernmeldeverkehrs, die im Rahmen der Totalrevision des BÜPF ohnehin vorgenommen werden muss, zu gegebener Zeit behandelt. Zu klären wird neben der zukünftigen Finanzierung auch der Deckungsgrad, die Höhe der Gebühren und gegebenenfalls auch die Höhe der Entschädigungen an die Fernmeldedienstanbieterinnen sein. Das EJPD ist bereits dabei, die dafür notwendigen Abklärungen zu treffen, um dem Bundesrat fristgerecht einen Vorschlag unterbreiten zu können.

Vorgehen

Der Bundesrat beantragt mit vorliegender Botschaft einen Gesamtkredit von 99 Millionen Franken und die Freigabe von 28 Millionen Franken für die Umsetzung der ersten Etappe (Projekt 1 und die Projektierungs- und Planungsphase für die Projekte 2–5). Der Bundesrat soll nach Vorliegen entsprechender Ergebnisse aus der Etappe 1, d. h. der Planungsphase für die Projekte 2–5, rechtzeitig die für die nächste Etappe geplanten Mittel freigeben.

Im Rahmen des vom Parlament genehmigten Gesamtkredits soll der Bundesrat in begrenztem Umfang Verschiebungen zwischen den Projekten und Etappen vornehmen können, sodass gegebenenfalls Mehr- oder Minderkosten bei einzelnen Projekten abgedeckt werden können.

Zusammenfassung:

- Der Gesamtkredit von 99 Millionen Franken soll in vier Etappen freigegeben werden. Jede Etappe entspricht einem Verpflichtungskredit.
- Der Verpflichtungskredit besteht aus der Summe der Investitionen pro Etappe minus die Eigenleistungen in Form von personellen Ressourcen:

	Investitionen	Eigenleistungen	Total
Verpflichtungskredit 1	32 Mio.	–4 Mio.	28 Mio.
Verpflichtungskredit 2	17 Mio.	–3 Mio.	14 Mio.
Verpflichtungskredit 3	44 Mio.	–4 Mio.	40 Mio.
Verpflichtungskredit 4	19 Mio.	–2 Mio.	17 Mio.
Gesamtkredit			99 Mio.

- Mit vorliegender Botschaft wird der Gesamtkredit von 99 Millionen Franken angebeht. Gleichzeitig soll die erste Etappe, ein Verpflichtungskredit von 28 Millionen Franken, vom Parlament freigegeben werden.
- Unter den freigegebenen Krediten können Verschiebungen vorgenommen werden. Dabei kann ein Kredit um höchstens 10 Prozent erhöht werden.
- Der Bundesrat gibt jeweils die nächste Etappe oder die nächsten Etappen frei, sobald die Konzeptpapiere für die entsprechenden Projekte vorliegen.

- Der entsprechende Bundesratsantrag wird jeweils im Frühling eines Jahres eingereicht, damit die Freigabe des Verpflichtungskredits aus diesem Gesamtkredit im Sommer für das darauffolgende Jahr erfolgen kann²⁶.

3.1.2 Personelle Auswirkungen

Mit der Inkraftsetzung des E-BÜPF werden auf den Dienst ÜPF neue dauerhafte Aufgaben zukommen. Der in der Botschaft zum E-BÜPF ausgewiesene personelle Mehrbedarf von zusätzlichen 1300 Stellenprozenten für den Dienst ÜPF wird vom EJPD anlässlich der Inkraftsetzung des E-BÜPF beantragt werden.

Der Dienst ÜPF benötigt bereits ab dem Jahr 2015 (befristet bis Ende 2021) weitere 500 Stellenprocente. Die Umsetzung des Vorhabens kann mit je einer verantwortlichen Person für die IT-Architektur und das Requirement Engineering, einer Systemspezialistin oder einem Systemspezialisten, einer Projektleiterin oder einem Projektleiter sowie einer Person für das Testmanagement begonnen werden. Die finanziellen Mittel werden im Jahr 2015 über Kreditreste im Personalbereich des ISC-EJPD intern kompensiert. Für das Jahr 2016 werden diese Mittel entweder ebenfalls über Kreditreste oder mittels Kreditverschiebungen gemäss Artikel 3 des Bundesbeschlusses I vom 12. Dezember 2013²⁷ zum Voranschlag für das Jahr 2014 finanziert. Sollte diese Finanzierung in den Folgejahren nicht mehr möglich sein, wird das EJPD dem Bundesrat einen Ressourcenantrag unterbreiten.

Beim ISC-EJPD müssen zusätzliche Fachkräfte so rasch als möglich eingestellt und bestehendes Personal intern aus anderen Projekten abgezogen werden. Die für das angebehrte Personal erforderlichen Arbeitsplätze sind vorhanden. Die Einarbeitungszeit ist bei diesen komplexen Teilsystemen nicht zu vernachlässigen.

Für Vorarbeiten zu diesem Vorhaben stellt das ISC-EJPD im Jahr 2015 400 Stellenprocente aus seinem Personalkredit zur Verfügung.

Bei fedpol sind keine Einsparungen oder Erhöhungen von Personal als Folge der Umsetzung des Vorhabens geplant oder absehbar.

3.2 Auswirkungen auf Kantone und Gemeinden sowie auf urbane Zentren, Agglomerationen und Berggebiete

Die Umsetzung des vorliegenden Vorhabens verändert die Aufgaben- und Kompetenzverteilung zwischen Bund und Kantonen nicht. Gleichwohl kann den Kantonen aus der Umsetzung des vorliegenden Entwurfs aus folgenden Gründen ein personeller und finanzieller Zusatzaufwand erwachsen:

- Wenn die Kantone eigene Polizeisysteme einsetzen und nicht jene von fedpol benutzen, können ihnen je nach Ausgestaltung ihrer Systeme ähnliche Kosten entstehen wie diejenigen, die in dieser Botschaft für fedpol aufgeführt werden.

²⁶ Siehe hierzu die Erklärungen in Ziffer 2.2 in Bezug auf IKT-Mittel.

²⁷ BBl 2014 1483

- Im Rahmen der Umsetzung entstehen den Kantonen Kosten für die Bereitstellung entsprechender Spezialistinnen und Spezialisten zur Projektbegleitung (Anforderungsaufnahme, Projektbegleitung, Test- und Abnahmetätigkeiten). Diese dürften gesamthaft über alle Kantone im Bereich mehrerer Personenjahre pro Jahr liegen.

3.3 Auswirkungen auf die Volkswirtschaft

Das Vorhaben hat für die nach BÜPF mitwirkungspflichtigen Personen allenfalls zusätzliche Kostenfolgen. Insbesondere was die Anbieterinnen von Fernmeldediensten anbelangt, ist dieser Kostenanstieg indessen zu relativieren, und zudem ist er nicht durch das vorliegende Vorhaben begründet, sondern mehrheitlich durch die Revision des BÜPF als gesetzliche Grundlage. Bei den Unternehmen entsprechen die Überwachungskosten nämlich nur einem geringen Betrag im Vergleich zu ihrem Umsatz. Der Kostenanstieg ist auch angesichts des Effizienzgewinns zu relativieren, der bei allen Mitwirkenden (Strafverfolgungsbehörden, Fernmeldedienstanbieterinnen und Dienst ÜPF) bei der Verfolgung von Straftaten erzielt wird.

3.4 Auswirkungen auf einzelne gesellschaftliche Gruppen

Mit der Überwachung des Fernmeldeverkehrs wird in ein verfassungsmässig geschütztes Grundrecht eingegriffen. Der Datenschutz soll eine effiziente und effektive Verbrechensbekämpfung nicht verhindern, aber er muss eingehalten werden.²⁸ Dafür braucht es formell- und materiell-gesetzliche Grundlagen, die zudem genügend bestimmt sein müssen. Sowohl das heute in Kraft stehende BÜPF, die StPO wie auch der E-BÜPF und die jeweiligen Ausführungsverordnungen erfüllen diese Kriterien und bilden die rechtliche Grundlage zum Betreiben des V-FMÜ.

3.5 Andere Auswirkungen

Auswirkungen auf die Informatik des Bundes

Nebst den Änderungen für den Dienst ÜPF und für fedpol hat das Begehren nach heutigem Stand des Wissens keine Auswirkungen auf die Informatik des Bundes.

Beim Austausch von Daten und Informationen spielt der gesicherte Zugriff der Benutzer eine Schlüsselrolle. Daher ist an dieser Stelle die Einbindung des aufgebauten V-FMÜ in die Umgebung des IAM (Identity- und Accessmanagement) zu beachten. Das IAM-System stellt sicher, dass nur die dazu autorisierten Personen Zugriff auf Daten des V-FMÜ erhalten.²⁹

²⁸ Medienmitteilung zum 20. Tätigkeitsbericht über die Jahre 2012/2013 des EDÖB im Zusammenhang mit seiner Stellungnahme und Forderung nach einer gesetzlichen Grundlage für den Einsatz von Informatikprogrammen im Rahmen der Ämterkonsultation zur Totalrevision des BÜPF, abrufbar unter www.edoeb.admin.ch > Dokumentation > Tätigkeitsberichte > 20-2012/2013.

²⁹ Siehe weitergehende Ausführungen unter: www.isb.admin.ch > themen > architektur > E-Government-Architektur > Schwerpunkte > IAM.

Im Weiteren wird es im Rahmen der Umsetzung des Programms notwendig sein zu prüfen, ob die Bandbreiten in den Kantonsnetzwerken den zukünftigen Ansprüchen des V-FMÜ genügen. Die wiederkehrende Überwachung des KOMBV-KTV-Netzwerks ist Aufgabe des Bundes. Allfällig notwendig werdende Anpassungen werden – wie bis anhin – zwischen dem EJPD, dem Bundesamt für Informatik und Telekommunikation (BIT) und dem Informatikstrategieorgan des Bundes (ISB) geprüft und koordiniert.

Auswirkung in technischer Hinsicht

Einige Projekte können in die Architektur des aktuellen Überwachungssystems ISS eingebaut werden. Andere hingegen benötigen wahrscheinlich eine neue Architektur. Falls diese Elemente enthält, die mit dem IKT-Grundschutz der Bundesverwaltung nicht konform sein sollten, ist die Einwilligung des Informatiksteuerungsorgans des Bundes nötig.

4 Verhältnis zur Legislaturplanung und zu nationalen Strategien des Bundesrates

4.1 Verhältnis zur Legislaturplanung

Die Vorlage ist weder in der Botschaft vom 25. Januar 2012³⁰ zur Legislaturplanung 2011–2015 noch im Bundesbeschluss vom 15. Juni 2012³¹ über die Legislaturplanung 2011–2015 angekündigt.

Der Bundeserlass ist trotzdem angezeigt, weil sonst der Dienst ÜPF seinen gesetzlichen Auftrag aus technischer Sicht nicht vollumfänglich erbringen könnte. Dies würde wiederum zu Mehraufwendungen und zu erheblichen Einschränkungen bei der Aufbereitung von ermittlungsrelevanten Daten zur Ermittlung von Beweismaterial in Strafuntersuchungen führen. Weiter hätte dies sowohl für den Dienst ÜPF wie auch für die Strafverfolgungsbehörden generell und insbesondere für fedpol einen sofortigen erhöhten Ressourcenbedarf zur Folge, weil unbedingt Ersatzlösungen realisiert werden müssten.

4.2 Verhältnis zu nationalen Strategien des Bundesrates

Die Vorlage ist insbesondere vereinbar mit der nationalen Strategie des Bundesrates für eine Informationsgesellschaft in der Schweiz³², indem sie das Ziel, die Schweizer Bevölkerung vor Internetkriminalität zu schützen, unterstützt. Zur Verfolgung von Internetkriminalität liefert das V-FMÜ wichtige Überwachungsergebnisse. Zudem können dank der Ersatzbeschaffung des V-FMÜ administrative Barrieren reduziert und die Effizienz und Wirtschaftlichkeit des Dienstes ÜPF ausgebaut werden (E-Government).

Auch ist die Vorlage mit der Nationalen Strategie zum Schutz der Schweiz vor Cyber-Risiken (NCS) und der Cybercrime-Konvention des Europarates vereinbar.

³⁰ BBl 2012 481

³¹ BBl 2012 7155

³² Die Strategie des Bundesrates für eine Informationsgesellschaft in der Schweiz ist abrufbar unter: www.infosociety.admin.ch > Strategie des Bundes.

Sehr viele Dienstleistungen werden heute über elektronische Kanäle angeboten und genutzt. Die Wirtschaft ist somit stark durch Cyber-Risiken verwundbar. Bei dringendem Tatverdacht nimmt das V-FMÜ Daten aus der Überwachung des Fernmeldeverkehrs entgegen und zeichnet diese auf. Dies hilft, strafbare Handlungen, auch international, im Bereich der Cyber-Risiken aufklären zu können.

5 Rechtliche Aspekte

5.1 Verfassungs- und Gesetzmässigkeit

Die Vorlage stützt sich auf die allgemeine Befugnis des Bundes, die notwendigen Massnahmen zur Erfüllung seiner Aufgaben zu treffen. Im Weiteren massgebend ist Artikel 92 Absatz 1 BV.

Die Zuständigkeit der Bundesversammlung für den vorliegenden Kreditbeschluss ergibt sich aus Artikel 167 BV.

5.2 Erlassform

Nach Artikel 163 Absatz 2 BV und Artikel 25 Absatz 2 des Parlamentsgesetzes vom 13. Dezember 2002³³ ist für den vorliegenden Fall ein Erlass in der Form des einfachen, also nicht dem Referendum unterstehenden Bundesbeschlusses vorgesehen.

5.3 Unterstellung unter die Ausgabenbremse

Die Vorlage untersteht der Ausgabenbremse nach Artikel 159 Absatz 3 Buchstabe b BV, da sie eine einmalige Ausgabe von mehr als 20 Millionen Franken nach sich zieht. Der Gesamtkredit von 99 Millionen Franken ist demnach von den eidgenössischen Räten mit der Zustimmung der Mehrheit der Mitglieder jedes der beiden Räte zu verabschieden.

5.4 Datenschutz

Die Überwachung des Fernmeldeverkehrs hat direkt mit Personendaten zu tun und erfordert daher unter dem Gesichtspunkt des Datenschutzes hohe Sorgfalt und Aufmerksamkeit insbesondere beim Dienst ÜPF, der für die Sicherheit des Verarbeitungssystems verantwortlich ist. Dem Anliegen wird Rechnung getragen, indem eine formell-gesetzliche Grundlage existiert. Weiter ist festzuhalten, dass jede angeordnete Überwachung vom Zwangsmassnahmengericht geprüft und genehmigt werden muss. Diese Überprüfung dient dazu, dass der Rechtsschutz und die Verhältnismässigkeit des Eingriffs in ein verfassungsmässig geschütztes Grundrecht sichergestellt sind.

5.5

Auswirkungen des Urteils des Europäischen Gerichtshofs (EuGH) vom 8. April 2014 zur Vorratsdatenspeicherung auf die Schweizer Gesetzgebung

Wie bereits in Ziffer 1.1 erwähnt, hat der Europäische Gerichtshof (EuGH) am 8. April 2014 ein Urteil in Bezug auf die EU-Richtlinie 2006/24/EG über die Vorratsdatenspeicherung gesprochen.

Der EuGH kommt darin zum Schluss, dass die Richtlinie über die Vorratsdatenspeicherung ungültig ist. Nach dem Gericht verletzt die Richtlinie den Grundsatz der Verhältnismässigkeit bezüglich der Eingriffe in das Grundrecht auf Achtung des Privatlebens und das Grundrecht auf den Schutz personenbezogener Daten. Der EuGH verbietet jedoch nicht die Vorratsdatenspeicherung an sich. Das Urteil des EuGH fordert vielmehr einen engen Rahmen für die Vorratsdatenspeicherung mittels strenger Vorschriften zur Speicherung, zum Zugang und zur Nutzung dieser Daten.

Nun enthalten aber die geltende und die geplante schweizerische Gesetzgebung zahlreiche prozessuale und inhaltliche Regeln, deren Ziel es ist, die Verhältnismässigkeit zu wahren. Der durch die verdachtslose Speicherung von Randdaten bewirkte Grundrechtseingriff wird in der Schweiz durch eine strenge Regelung des Zugangs und der Nutzung sowie durch Rechtsmittel für die betroffenen Personen ausgeglichen. Das Urteil des EuGH stellt somit die Speicherung von Randdaten, wie sie in der geltenden und der geplanten schweizerischen Gesetzgebung vorgesehen ist, nicht in Frage.