

Parlamentarischer Vorstoss. Antwort des Regierungsrates

Vorstoss-Nr.: 263-2015
Vorstossart: Interpellation
Richtlinienmotion: ☐
Geschäftsnummer: 2015.RRGR.1037

Eingereicht am: 30.10.2015

Fraktionsvorstoss: Nein
Kommissionsvorstoss: Nein
Eingereicht von: Sancar (Bern, Grüne) (Sprecher/in)

Weitere Unterschriften: 0

Dringlichkeit verlangt: Ja
Dringlichkeit gewährt: Nein 19.11.2015

RRB-Nr.: 811/2016 vom 29. Juni 2016
Direktion: Polizei- und Militärdirektion
Klassifizierung: Nicht klassifiziert



Kein Einkauf von rechtswidrigen Imsi-Catchern

Der Imsi-Catcher ist ein technisch hoch entwickeltes Gerät, das im Umkreis von bis 300 Meter alle Mobiltelefone erkennt und erfasst. Das Gerät, das auch international umstritten ist, ermöglicht den Zugriff auf die Daten und deren Abhörung. Es kann weiter die gesamte Telekommunikation im Umfeld blockieren. Der Einsatz von Imsi-Catchern ist aus rechtlichen Gründen jedoch höchst umstritten.

Gemäss Berichterstattung (Der Bund, 21. Oktober 2015) habe die Police Bern bereits solche (geliehenen) Geräte eingesetzt. Der kantonale Datenschutzbeauftragte ist allerdings umgangen worden, obwohl in solchen Fällen im Voraus die Meinung des kantonalen Datenschutzbeauftragten eingeholt werden muss. Doch ohne dieses Versäumnis nachzuholen, plant Police Bern nun den Einkauf von Imsi-Catchern. Wir beobachten diese höchst problematische Entwicklung mit grosser Sorge. Zum einen fehlen die gesetzlichen Grundlagen für den Einsatz von Imsi-Catcher-Geräten, zum andern verletzt ein solcher Einsatz auch das kantonale Datenschutzgesetz. Das geheime Auffangen von Telefongesprächen von Bürgerinnen und Bürgern ist ein schwerer Eingriff in die Privatsphäre, der nicht gebilligt werden darf. Es ist zudem hoch problematisch, dass eine kantonale Verwaltungsstelle wie Police Bern den Datenschutzbeauftragten umgeht und es unterlässt, seine Meinung einzuholen, obwohl sie dies tun müsste. Warum also gibt es den kantonalen Datenschutzbeauftragten, wenn die kantonalen Polizeibehörden ausgerechnet in einem

so heiklen Geschäft wie der Verwendung von Imsi-Catchern diesen missachtet? Das gibt kein gutes Bild von unserem Kanton.

Der Regierungsrat wird um Beantwortung folgender Fragen gebeten:

1. Welche Stellen haben sich für den Kauf von Imsi-Catcher-Geräten entschieden?
2. Wie viel kostet ein Imsi-Catcher-Gerät, und wie viele plant der Kanton Bern davon zu kaufen?
3. Auf welchen gesetzlichen Grundlagen stützt sich der Einsatz der Imsi-Catcher-Geräte?
4. Wurden solche Imsi-Catcher-Geräte im Kanton Bern bereits eingesetzt, wenn ja, wie oft?
5. Welche Kriterien waren ausschlaggebend? Aufgrund welcher vermuteten Straftaten oder anderweitigen Anlässe wurden oder werden die Imsi-Catcher eingesetzt?
6. Wer hat den Einsatz von Imsi-Catchern bewilligt? Wusste der Regierungsrat davon?
7. Wie wird der Einsatz ausgewertet? Welche Daten sind aufgrund der Einsätze bereits gespeichert worden und wie?
8. Welche Beschwerdemöglichkeiten haben die von Imsi-Catchern erfassten Personen?
9. Warum wurde beim Einsatz der Geräte der kantonale Datenschutzbeauftragte umgangen?
10. Welchen Stellenwert hat das kantonale Datenschutzgesetz für den Regierungsrat?
11. Ist der Regierungsrat bereit, auf die rechtlich umstrittenen Imsi-Catcher-Geräte zu verzichten?

Begründung der Dringlichkeit: Die Kantonspolizei möchte schon in diesem Jahr Imsi-Catcher kaufen. Mit diesem Gerät werden Mobiletelefone erkannt und die Gespräche geheim aufgefangen. Sie sind rechtlich umstritten, es fehlen jegliche rechtlichen Grundlagen. Der Betrag ist vom Regierungsrat noch nicht bewilligt. Daher ist es wichtig und dringlich, dass das Parlament und die Öffentlichkeit darüber informiert sind, bevor der Regierungsrat den Kauf von Imsi-Catchern bewilligt.

Antwort des Regierungsrates

Beim IMSI-Catcher („International Mobile Subscriber Identity“ / Internationale-Mobilfunk-Teilnehmer-Erkennung) handelt es sich im weitesten Sinne um ein Handy-Ortungssystem. Im Wesentlichen werden die Einsatzmöglichkeiten "Lokalisieren" (Auffinden bekannter Geräte) und "Identifizieren" (Erkennen unbekannter Geräte) unterschieden. Einsatzgebiete sind die Vermisstensuche und die Bekämpfung der Schwerstkriminalität. Technische Entwicklungen können in Zukunft zusätzliche Einsatzmöglichkeiten in der Strafverfolgung schaffen.

Grundsätzlich hält der Regierungsrat fest, dass das Gerät bereits heute bei der Kantonspolizei Bern im Einsatz ist. Es wird jeweils von der Bundeskriminalpolizei bzw. der Kantonspolizei Zürich auf Anfrage hin zur Verfügung gestellt. Der IMSI-Catcher wird einerseits verwendet, um bei Vermisstenfällen eine Standortlokalisierung durchzuführen, sofern das Suchgebiet eingegrenzt werden kann. In diesen Fällen ist eine rasche Verfügbarkeit der entscheidende Faktor, um vermisste Personen schnell orten zu können und ihnen die notwendige Hilfe zukommen zu lassen. Andererseits setzt die Kantonspolizei Bern den IMSI-Catcher auch bei gerichtspolizeilichen Fällen zur Bekämpfung der Schwerstkriminalität ein, sofern dies zur Lokalisierung von Tatverdächtigen erforderlich scheint. Jeder Einsatz eines IMSI-Catchers muss im Strafverfahren von der Staatsanwaltschaft verfügt und vom Zwangsmassnahmengericht des Kantons Bern im Einzelfall genehmigt werden. Auch bei der Vermisstensuche ist das Zwangsmassnahmengericht die richterliche Genehmigungsbehörde.

Der Einsatz des IMSI-Catchers bei der Kantonspolizei Bern war und ist abhängig von der Prioritätensetzung der Bundeskriminalpolizei sowie derjenigen der Kantonspolizei Zürich. Dies hat, gerade bei kriminalpolizeilichen Fällen, in der Vergangenheit immer wieder zu sehr langen Wartezeiten von mehreren Wochen geführt. Weiter hat sich nun auch die Bundeskriminalpolizei dazu entschieden, ab 2016 für die Benutzung der Geräte Gebühren einzuführen. Bei den Geräten der Kantonspolizei Zürich ist dies bereits heute der Fall.

Aufgrund des kriminalpolizeilichen Nutzens, und um über grössere Flexibilität bei den Vermisstenfällen und bei der Bekämpfung der schweren Kriminalität zu verfügen, beabsichtigte die Kantonspolizei Bern im letzten Jahr die schon seit längerer Zeit ins Auge gefasste Anschaffung eines eigenen IMSI-Catchers.

Zu Frage 1

Bisher forderte die Kantonspolizei Bern den IMSI-Catcher bei der Kantonspolizei Zürich oder bei der Bundeskriminalpolizei an. Der vermehrt auch durch die anderen Polizeikörper der Schweiz beantragte Einsatz des Geräts hat mittlerweile einen starken Einfluss auf die Wartefristen. Aus diesem Grund beabsichtigte die Polizei- und Militärdirektion, für die Kantonspolizei ein eigenes Gerät anzuschaffen. Sie hat in der Zwischenzeit entschieden, aus finanziellen Gründen derzeit von einem Kauf abzusehen.

Zu Frage 2

Beabsichtigt war die Anschaffung eines einzelnen Geräts. Die Investitionskosten betragen aktuell rund CHF 750'000.00 und es ist mit wiederkehrenden Kosten in der Höhe von rund CHF 20'000.00 zu rechnen.

Zu Frage 3

Der Einsatz eines IMSI-Catchers im gerichtspolizeilichen Bereich richtet sich nach Artikel 280 i.V.m. 269 ff. der Schweizerischen Strafprozessordnung vom 5. Oktober 2007 (StPO; SR 312.0). Jeder Einsatz eines IMSI-Catchers, sowohl zur Lokalisierung als auch zur Identifizierung, muss in einem gerichtspolizeilichen Verfahren von der Staatsanwaltschaft verfügt und vom Zwangsmassnahmengericht des Kantons Bern im Einzelfall genehmigt werden. Jeder Einsatz in diesem Bereich muss demnach von zwei unabhängigen Organen der Justiz beurteilt respektive genehmigt werden.

Der IMSI-Catcher-Einsatz zur Suche von Personen, welche an Leib und Leben bedroht sind, stützt sich auf Artikel 3 Absatz 2 des Polizeigesetzes vom 8 Juni 1997 (PolG; BSG 551.1) und Artikel 3 des Bundesgesetzes vom 6. Oktober 2000 betreffend die Überwachung des Post- und Fernmeldeverkehrs (BÜPF; SR 780.1). Die richterliche Genehmigung richtet sich nach der StPO.

Zu Frage 4

Seit 2007 können alle Polizeikorps der Schweiz die Dienstleistungen der Bundeskriminalpolizei für die IMSI-Catcher-Einsätze in Anspruch nehmen. Die Anzahl Einsätze hat im Verlauf der letzten Jahre kontinuierlich zugenommen. Da eine genaue Aufschlüsselung der Einsätze Rückschlüsse auf die Möglichkeiten der Kantonspolizei Bern zur Bekämpfung der Schwerstkriminalität zulässt, wird auf eine Darstellung verzichtet.

Zu Frage 5

Für die Bekämpfung der Schwerstkriminalität ist der Katalog gemäss Artikel 269 Absatz 2 StPO massgebend. Die zuständige Staatsanwaltschaft prüft jeweils, ob der hierfür erforderliche, dringende Tatverdacht besteht. Anschliessend wird die staatsanwaltschaftliche Anordnung vom Zwangsmassnahmengericht überprüft. Dieses entscheidet über die Rechtmässigkeit des Einsatzes. Bei der Vermisstensuche ist jeweils im Einzelfall zu beurteilen, ob der Einsatz eines IMSI-Catchers erfolgsversprechend sein könnte.

Zu Frage 6

Wie einleitend und in der Antwort zu Frage 3 bereits festgehalten, muss jeder Einsatz eines IMSI-Catchers in einem gerichtspolizeilichen Verfahren von der Staatsanwaltschaft verfügt und vom Zwangsmassnahmengericht des Kantons Bern im Einzelfall genehmigt werden. Die Verfügung der Notsuche und der damit verbundenen Einsatzmittel kann vom Kommandopikett der Kantonspolizei Bern angeordnet werden. Die Genehmigung erfolgt wiederum durch das Zwangsmassnahmengericht. Der Regierungsrat ist in diese Verfahren nicht involviert.

Zu Frage 7

Die IMSI-Nummer wird weltweit einmalig pro SIM („subscriber identity module“ / Teilnehmer-Identitätsmodul) von den Mobilfunknetzbetreibern vergeben. Dabei hat die IMSI nichts mit der Telefonnummer zu tun, die der SIM-Karte zugeordnet ist.

Mit dem bislang im Einsatz stehenden und ursprünglich zum Kauf vorgesehenen Gerät kann ausschliesslich die IMSI im Umkreis geortet werden. Es können weder Rufnummern erhoben, noch Gespräche abgehört werden. Die erfassten IMSI-Nummern sind lokal auf dem Gerät gespeichert und werden zeitnah gelöscht, soweit sie nicht im Strafverfolgungsbereich Verwendung finden. Die IMSI wird dort benötigt, um weitergehende Informationen zum Mobiltelefonabonne-

ment zu erhalten. Diese Massnahmen zur Erhebung der Mobiltelefonnummer müssen von der Staatsanwaltschaft wiederum nach den Bestimmungen der StPO separat verfügt werden.

Zu Frage 8

Im gerichtspolizeilichen Umfeld stehen alle Möglichkeiten der Strafprozessordnung zur Verfügung, um Entscheide anzufechten. Soweit die StPO nicht zur Anwendung gelangt, richtet sich das Beschwerderecht nach dem Kantonalen Datenschutzgesetz vom 19. Februar 1986 (KDSG; BSG 152.04). Unbeschadet der genannten Rechtsmittel besteht die Möglichkeit zur Einreichung einer aufsichtsrechtlichen Anzeige gestützt auf Artikel 101 des Gesetzes vom 23. Mai 1989 über die Verwaltungsrechtspflege (VRPG; BSG 155.21).

Zu Frage 9

Die Datenschutzaufsichtsstelle wurde im Rahmen des Mitberichtsverfahrens zum Erwerb eines IMSI-Catchers für die Kantonspolizei Bern zur Stellungnahme eingeladen. Nach Auffassung der Polizei- und Militärdirektion ist der Einsatz eines IMSI-Catchers in den eingangs beschriebenen Bereichen (Vermisstensuche und Bekämpfung der Schwerstkriminalität) nicht vorabkontrollpflichtig nach kantonalem Datenschutzrecht. Sollte die Anschaffung eines IMSI-Catchers in Zukunft wieder zur Diskussion stehen, wird sich auch die Frage nach einer Vorabkontrolle erneut stellen und zu klären sein.

Zu Frage 10

Der Datenschutz wird vom Regierungsrat sehr ernst genommen und der Einhaltung der gesetzlichen Vorgaben durch die kantonale Verwaltung wird grosses Gewicht zugemessen. Gleiches gilt auch für die Kantonspolizei. Zwischen der Kantonspolizei Bern und dem kantonalen Beauftragten für Datenschutz finden regelmässige Treffen und Austausche statt.

Zu Frage 11

Die Polizei- und Militärdirektion verzichtet wie erwähnt aus finanziellen Gründen derzeit auf den Kauf eines Geräts, womit sich eine Antwort aus Sicht des Regierungsrats erübrigt.

Verteiler

- Grosser Rat