

Staatliche Internet-Überwachung

Oliver Sidler

Dr. iur., Rechtsanwalt in Zug und Dozent für Rundfunk- und Telekommunikationsrecht
an der Universität Freiburg

Internet-Provider und andere Anbieterinnen von Fernmeldedienstleistungen sind seit Anfang dieses Jahres verpflichtet, die Kommunikationsaktivitäten ihrer Benutzerinnen und Benutzer zumindest teilweise aufzuzeichnen, damit diese Daten den Strafverfolgungsbehörden im Rahmen ihrer Untersuchungen rasch zugänglich gemacht werden können. Zudem müssen die Anbieterinnen gemäss Art. 12 Abs. 2 des neuen Bundesgesetzes betreffend die Überwachung des Post- und Fernmeldeverkehrs (BÜPF) die Verkehrs- und Rechnungsdaten sowie die Daten, welche eine Teilnehmeridentifikation erlauben, während mindestens sechs Monaten aufbewahren.

Notwendigkeit von Überwachungs-massnahmen

Geheime Ermittlungsmassnahmen wie Telefonüberwachung oder Überwachung des Internet-Verkehrs sind wirksame Instrumente im Kampf gegen das organisierte Verbrechen. Mit den traditionellen Ermittlungsinstrumenten ist die Fahndung und Beweisführung in vielen Fällen bei Straftaten schwierig, bei denen es keine unmittelbaren Opfer oder Geschädigten gibt, sondern verbotene Geschäfte getätigt werden wie z. B. beim Handel mit Betäubungsmitteln, Kriegsmaterial oder beim verbotenen Technologietransfer. Es versteht sich von selbst, dass solche Straftaten im Vorbereitungsstadium nur erfasst werden können, wenn der Informationsaustausch zwischen den Tatbeteiligten überwacht wird. Die so erfolgte geheime Informationsbeschaffung erlaubt anschliessend den polizeilichen Zugriff während oder kurz nach der Tat oder ergibt Beweismaterial.

Überwacht wird schon lange

Die Überwachung des Post- und Fernmeldeverkehrs wurde im Jahre 1979 neu geregelt. Nach der Genehmigung durch einen

zuständigen Richter wurden bis Ende 1997 die PTT-Betriebe direkt mit der Durchführung der Überwachung beauftragt. Seit 1. Januar 1998, dem Datum der Liberalisierung des Fernmeldemarktes, schickten die Richter die Anordnungen dem Dienst für die Überwachung des Post- und Fernmeldeverkehrs. Die Verfügung wurde für höchstens sechs Monate bewilligt, konnte jedoch auf begründetes Gesuch hin jeweils um weitere sechs Monate verlängert werden. Eine Überwachungs-massnahme konnte angeordnet werden, wenn ein Verbrechen oder ein Vergehen vorlag, dessen Schwere oder Eigenart den Eingriff rechtfertigte.

Das neue Gesetz und dessen Ausführungsverordnung ändern nichts Grundlegendes am Ziel der Überwachung sowie den dafür eingesetzten Mitteln, sondern sie enthalten präzisere und spezifischere Regelungen. Sie schränken aber auch die Überwachung grundsätzlich ein. Während bisher eine Überwachung angeordnet werden konnte, wenn irgendein Verbrechen oder ein Vergehen vorlag, so darf heute nur noch dann überwacht werden, wenn es sich um ein Delikt handelt, das in einem abschliessend verfassten Katalog des Gesetzes aufgeführt ist. Im Gegensatz zur alten Regelung kann heute beispielsweise keine Überwachung bei Rassendiskriminierung oder bei der Verletzung von Urheber-, Marken- oder Patentrechten angeordnet werden. Es war denn auch die Absicht des Gesetzgebers, die Überwachung auf die Bekämpfung schwerer Straftaten zu beschränken und diese in einem rechtstaatlich korrekten Verfahren anzuordnen. Immerhin können beim Vorliegen leichter Straftaten, welche über das Internet begangen werden, die Internet-Anbieterinnen verpflichtet werden, der zuständigen Behörde alle Angaben zu machen, die eine Identifikation des Urhebers oder der Urheberin ermöglichen (Art. 14 Abs. 4 BÜPF).

Résumé: *L'entrée en vigueur le 1^{er} janvier de cette année de la loi fédérale sur la surveillance de la correspondance postale et des télécommunications est passée presque inaperçue. Cette loi a cependant des conséquences de grande portée pour les fournisseurs d'accès à Internet et les fournisseurs de services de télécommunication. Ils doivent ainsi conserver pendant six mois au moins les données relatives à la correspondance et à la facturation, ainsi que celles qui permettent une identification de l'utilisateur. La surveillance du contenu des transmissions e-mail peut également être ordonnée. Les mesures de surveillance devant être exécutées par le biais des fournisseurs de services, elles engendrent une adaptation et une extension coûteuses de leur système.*

Zusammenfassung:

Fast unbemerkt von der Öffentlichkeit trat am 1. Januar dieses Jahres das Bundesgesetz betreffend die Überwachung des Post- und Fernmeldeverkehrs in Kraft. Für Internetprovider und andere Anbieterinnen von Fernmeldedienstleistungen hat dies weitreichende Folgen. So müssen sie Verkehrs- und Rechnungsdaten sowie die Daten, welche eine Teilnehmeridentifikation erlauben, während mindestens sechs Monaten aufbewahren. Auch kann die Überwachung des Inhalts der E-Mail-Nachrichten angeordnet werden. Die Überwachungsmassnahmen müssen durch die Anbieterinnen vollzogen werden und führen zu einer kostenintensiven Anpassung und Erweiterung ihrer Systeme.

Überwachungstypen

Neben den bereits erwähnten Verkehrs- und Rechnungsdaten sowie Daten, welche eine Teilnehmeridentifikation erlauben, können je nach Überwachungstyp grundsätzlich folgende Daten erhoben werden:

Echtzeit-Überwachung: Datum und die Zeit des Empfangs in der Mailbox, Inhalt, Kopf-Informationen, Anhänge, Umschlaginformationen gemäss SMTP-Protokoll, IP-Adresse der sendenden E-Mail-Einrichtungen, Datum und die Zeit des Abrufes auf der Mailbox, eine IP-Adresse der Quelle, verwendetes Protokoll des Abrufes, etc.

Rückwirkende Überwachung (Herausgabe der Verkehrs- und Rechnungsdaten der zurückliegenden sechs Monate): Art des Anschlusses oder der Verbindung, Login-Daten, Adressierungselemente des Ursprungs, Namen, Adresse und Beruf der Teilnehmerinnen und Teilnehmer, Datum und Zeit des Versandes oder Empfangs bei E-Mails, Umschlaginformationen gemäss SMTP-Protokoll, etc.

Internet-Provider müssen zudem gewährleisten, dass innerhalb des durch die Überwachungsanordnungen bestimmten Zeitraumes die Überwachung des gesamten über ihre eigene Infrastruktur geführten Internet-Verkehrs ermöglicht wird, der von überwachten IP- und E-Mail-Adressen ausgeht, oder für diese bestimmt ist.

Kostenintensive Anpassung und Erweiterung der IT-Infrastruktur

Die hier exemplarisch aufgelisteten Überwachungsmassnahmen müssen durch die Anbieterinnen vollzogen werden und setzen einen hohen Standard sowohl an Infrastruktur als auch an Know-how voraus. Es sind die Internet-Provider und die anderen Anbieter von Fernmeldedienstleistungen, welche sicherstellen müssen, dass die verschiedenen Formen der Überwachungen auf ihren Anlagen durchgeführt werden können. Insbesondere die Verpflichtung zur rückwirkenden Überwachung bis zu sechs Monaten dürfte für viele Provider zu einer Anpassung und Erweiterung ihrer Systeme führen. Gemäss Art. 16 BÜPF gehen die für eine Überwachung notwendigen Einrichtungen zu Lasten der Anbieterinnen von Post- und Fernmeldediensten.

Zwar erhalten diese für die Behandlung einer konkreten Überwachung von der Strafverfolgungsbehörde 750 Franken für eine rückwirkende E-Mail-Überwachung oder 250 Franken für rückwirkende Informationen über das Einwählen ins Internet (Login). Die vom Gesetz vorgesehenen Pauschalgebühren dürften jedoch wohl kaum kostendeckend sein. Es ist deshalb anzunehmen, dass die betroffenen Anbieterinnen die Kosten der zu treffenden Systemerweiterungen und im konkreten Fall der Behandlung der Überwachungsmassnahmen auf ihre Kundinnen und Kunden überwälzen werden. Da die Strafuntersuchungsbehörden selber wohl kein echtes Kostenrisiko zu tragen haben und somit zumindest eine wirtschaftlich sinnvolle Beschränkung von Überwachungsmassnahmen nicht zu erwarten ist, erweist sich die vom Verordnungsgeber getroffene Gebührenregelung als unbefriedigend.

Umfassender Geltungsbereich des Gesetzes

Neben den Internet-Providern gilt das BÜPF für alle staatlichen, konzessionierten oder meldepflichtigen Anbieterinnen von Post- und Fernmeldedienstleistungen (Art. 1 Abs. 3 BÜPF). Der Begriff «Anbieterin von Fernmeldedienstleistungen» wird weder im BÜPF noch in der entsprechenden Verordnung definiert. Der Begriff stammt vielmehr aus der fernmelderechtlichen Gesetzgebung, weshalb sich die Begriffsbestimmung auch aus dieser ableitet. Eine Fernmeldedienstanbieterin ist gemäss Definition des BAKOM «eine natürliche oder juristische Person, welche Informationen für Dritte fernmeldetechnisch selber überträgt oder übertragen lässt und diesem Dritten gegenüber im Rahmen eines Vertragsverhältnisses die Verantwortung für die Erbringung der versprochenen Dienstleistung übernimmt». Von diesem Begriff erfasst werden könnten somit beispielsweise auch Unternehmen der Kantone, welche Kommunikationsdienstleistungen für diese aber auch für Dritte (z.B. Gemeinden) erbringen. Der Geltungsbereich des BÜPF ist sehr weit und es empfiehlt sich für alle Kommunikationsdienstleistungsunternehmen zu überprüfen, ob sie vom Gesetz erfasst werden oder nicht. ■