



Rede von Bundesrätin Simonetta Sommaruga (Überwachung des Post- und Fernmeldeverkehrs)

Medienkonferenz des Bundesrates vom 23. November 2011

Bern. An der Medienkonferenz des Bundesrates informierte Bundesrätin Simonetta Sommaruga darüber, dass zwei Verordnungen im Bereich der Überwachung des Post- und Fernmeldeverkehrs auf den 1. Januar 2012 in Kraft gesetzt, und dass die Totalrevision des diesbezüglichen Bundesgesetzes in Auftrag gegeben wurde.

Sehr geehrte Damen und Herren

Der Bundesrat hat heute in einem technisch und juristisch komplexen und umstrittenen Bereich wichtige Entscheide gefällt, und zwar zur Überwachung des Fernmeldeverkehrs, namentlich im Internet.

Der Bundesrat hat zum einen zwei Verordnungen revidiert, nämlich die Verordnung über die Überwachung von Post- und Fernmeldediensten (die so genannte VÜPF) und die Gebührenverordnung zur VÜPF. Diese beiden Verordnungen werden am 1. Januar 2012 in Kraft treten.

Zum andern hat der Bundesrat mein Departement beauftragt, die Botschaft für die Totalrevision des Bundesgesetzes über die Überwachung von Post- und Fernmeldediensten (BÜPF) zu erarbeiten.

Der Bundesrat ist sich durchaus bewusst, dass diese Überwachungsmassnahmen in der Bevölkerung Befürchtungen auslösen. Auch ich bin gegenüber der Überwachung unserer Bürgerinnen und Bürger äusserst skeptisch. Ich will deshalb die Überwachung von Post-, Telefon- und Internetkommunikation auch in Zukunft auf Fälle beschränken, bei denen es um schwere Straftaten geht. Wichtig ist in diesem Zusammenhang, dass die Überwachung an strenge Voraussetzungen gebunden ist. Sie darf 1. nur im Rahmen eines laufenden Strafverfahrens erfolgen, sie muss 2. von einem Staatsanwalt angeordnet und 3. von einem Gericht genehmigt worden sein.

Strenge Voraussetzungen und klare Schranken sind in diesem sensiblen Bereich von zentraler Bedeutung. Wir können es uns umgekehrt aber nicht leisten, Instrumente, die für die Aufklärung von schweren Verbrechen nützlich sein können, von vornherein auszuschliessen.

Die Überwachung des Post- und Fernmeldeverkehrs soll deshalb nur dort zulässig sein, wo es zum Beispiel darum geht, einem Mörder, einem Entführer, einem Vergewaltiger oder einem Pädokriminellen auf die Spur zu kommen. Nehmen wir das Beispiel des Pädokriminellen, der im Internet Bilder von missbrauchten Kindern publiziert. Hier kann die Überwachung seines Internetzugangs dazu dienen, dass man ihm den Missbrauch von Kindern nachweisen kann. Von einem ganz konkreten Fall konnten Sie erst kürzlich lesen: Ein Kokain-Dealer konnte dank Telefonüberwachung überführt werden.

Die Überwachung kann ausserdem helfen, eine vermisste Person zu finden. Auch diese Chance dürfen wir uns nicht von vornherein vergeben. Hingegen darf es mit der Überwachung des Post- und Fernmeldeverkehrs weiterhin nicht darum gehen, unbescholtene Bürger zu überwachen oder auszuspionieren. Lassen Sie es mich ganz deutlich und unmissverständlich sagen: Der Staat darf nicht auf Vorrat überwachen. Das ist nicht erlaubt, das ist nicht zulässig – und das ist auch richtig so!

– Ich weiss, beim Thema „Überwachung“ ist sehr schnell von Schnüffelstaat die Rede. Mit dieser Vorlage soll genau das aber verunmöglicht werden. Ich sage gleich noch, wie der Bundesrat das sicherstellen will.

Der Bundesrat hat heute zwei Verordnungen verabschiedet und gleichzeitig die Totalrevision des Bundesgesetzes betreffend Überwachung des Post- und Fernmeldeverkehrs (BÜPF) in Auftrag gegeben. Ich bin mir bewusst, dass ein solches Vorgehen unüblich ist. Normalerweise ist der Weg umgekehrt: man revidiert zuerst die gesetzliche Grundlage und passt dann die Verordnung entsprechend an.

Weshalb haben wir in diesem Fall trotzdem zuerst die Verordnungen verabschiedet und nehmen die Totalrevision des Gesetzes erst in Angriff? Die Revision der beiden Verordnungen war aus Sicht des Bundesrat wichtig und dringend. Deshalb konnten wir es uns nicht leisten, mit der Anpassung der Verordnung so lange zu warten, bis das total überarbeitete Bundesgesetz (BÜPF) in Kraft tritt – das wird nämlich kaum vor 2013 oder sogar 2014 sein.

Nur dank der raschen Revision der Verordnung konnten wir verhindern, dass die Überwachungslücken bei der Verfolgung von schweren Verbrechen immer grösser werden. Und nur dank der revidierten Verordnung, wie wir sie heute verabschiedet haben, sind die Strafverfolgungsbehörden für bestimmte Ermittlungsaufgaben nicht länger dem Goodwill der Fernmeldedienstanbieterinnen ausgeliefert. Dank der Anpassung der Verordnung können die Fernmeldedienstanbieterinnen nämlich verpflichtet werden, zum Beispiel bei der Suche eines vermissten Kindes ihre Infrastruktur zur Verfügung zu stellen.

Es ging also bei der Revision der Verordnung darum zu regeln, wer dem Überwachungsdienst (ÜPF) welche Daten liefern muss, damit die kantonalen Strafverfolgungsbehörden und die Bundesanwaltschaft im Falle von schweren Delikten auf die Überwachung des Post- und Fernmeldeverkehrs zurückgreifen können. Dabei wurde weder der aktuelle Geltungsbereich ausgedehnt noch sind neue Überwachungsmassnahmen eingeführt worden. Vielmehr stellt die revidierte Verordnung nun ganz einfach klar, welche Daten die Fernmeldedienstanbieterinnen auf Anordnung liefern müssen, und zwar auch aus der Mobiltelefonie und aus dem Internetverkehr.

In den letzten Monaten wurde immer wieder die Frage gestellt, ob denn die rechtlichen Grundlagen für die Regelung dieser Überwachungsmassnahmen in einer Verordnung im heute geltenden Gesetz genügend seien. Sowohl das Bundesverwaltungsgericht wie auch das Gutachten des Bundesamtes für Justiz (BJ), das wir heute veröffentlicht haben, kommen zum Schluss, dass dem so ist. Beide haben festgehalten, dass in der Verordnung die einzelnen Überwachungsmassnahmen explizit genannt werden müssen. Genau das haben wir getan. Und weil die Überwachungsmassnahmen nun explizit in der Verordnung genannt werden, musste in der Gebühren-Verordnung auch noch geregelt werden, wer welche Kosten übernimmt.

Die Kostenfrage ist in diesem Zusammenhang immer wieder ein kontrovers diskutiertes Thema. Die Fernmeldedienstanbieterinnen werden heute zwar für ihre Aufwände entschädigt, die bei der Durchführung von Überwachungsmassnahmen entstehen. Die Investitionen in die Infrastruktur müssen sie aber selber finanzieren. Es ist daher nachvollziehbar, dass sich die Fernmeldedienstanbieterinnen gegen solche Verpflichtungen wehren. Der Widerstand vor allem der Anbieterinnen von Internetdiensten wurde bei den Anhörungen zu den beiden Verordnungs-Revisionen deutlich.

Der Bundesrat hat nun entschieden, dass er die Vorbehalte dieser Anbieterinnen ernst nimmt und nur die Internetzugangsanbieterinnen in die Pflicht nimmt. Das heisst konkret: McDonalds, zum Beispiel, oder ein Hotel mit eigenem WLAN oder eine Firma mit einem eigenen Betriebsnetz müssen auch weiterhin keine Überwachungen durchführen, sondern diese gegebenenfalls einfach zulassen. Anbieterinnen von Chat-Foren und Blogs, aber auch Hostinganbieterinnen sind gänzlich ausgenommen.

Der Bundesrat ist den Fernmeldedienstanbieterinnen in einem weiteren Punkt entgegen gekommen: Er hat entschieden, dass die Anbieterinnen die Infrastruktur, die für die Überwachung nötig ist, nicht selber beschaffen und die Überwachung auch nicht selber durchführen müssen. Sie können einen

Dritten beauftragen oder sich mit anderen zusammenschliessen, um die nötige Infrastruktur gemeinsam zu kaufen oder zu mieten.

Schliesslich wird den Internetzugangsanbieterinnen eine Umsetzungsfrist von 12 Monaten gewährt – auch dies ein Entgegenkommen an die Anbieterinnen.

Ich habe es bereits erwähnt: Die Kosten für diese Überwachungsmaßnahmen geben immer wieder Anlass zu Konflikten: Hier besteht eben ein klarer Interessenkonflikt, und dieser wird auch mit der heute verabschiedeten Revision der Gebührenverordnung nicht gelöst. Der Interessenkonflikt spielt sich zwischen drei Akteuren ab: Die Bundesanwaltschaft und die Kantone verlangen, dass ihre Überwachungsaufträge möglichst wenig kosten. Das ist nachvollziehbar. Die Fernmeldediensteanbieterinnen wollen demgegenüber für ihre Leistungen vollständig entschädigt werden. Auch das ist verständlich. Und der Dienst ÜPF im EJPD, der im Auftrag von Kantonen und Bundesanwaltschaft handelt, soll seinen Kostendeckungsgrad erhöhen. Das ist ein klarer Auftrag des Parlaments.

Damit wird deutlich, dass das alles nicht zusammengeht. Wir konnten diese Zielkonflikte kurzfristig nicht lösen, aber wir werden im Rahmen der Totalrevision des BÜPF gemeinsam mit den Beteiligten nach einem gangbaren Weg suchen. Kurzfristig – also in der Änderung der Gebühren-Verordnung, wie sie der BR heute beschlossen hat – haben wir lediglich die heutige Praxis weitergeführt.

Ich komme nun zum Gesetzesprojekt, das der Bundesrat heute zur Ausarbeitung in Auftrag gegeben hat:

Dabei wollen wir am Grundsatz festhalten, dass die Post- und Fernmeldeüberwachung weiterhin ausschliesslich für die Ermittlung bei schweren Straftaten eingesetzt werden darf. Neu sollen die Überwachungsinstrumente möglichst umfassend definiert und nur eingeschränkt eingesetzt werden. Der Einsatz von sogenannten „Trojanern“ (Government Software oder GovWare in der Fachsprache), zum Beispiel, soll auf ganz bestimmte Funktionen beschränkt werden. Auch sollen die Erfassung, die Speicherung und die Weiterleitung von Daten aus Überwachungsmaßnahmen im Detail geregelt werden.

Der Bundesrat ist der Meinung, dass gerade für den Einsatz der sogenannten GovWare noch eine Reihe von Fragen zu klären ist. Unbestritten ist, dass der Staat die verschlüsselte Internetkommunikation (Skype und verschlüsselte E-Mail) nicht den Kriminellen überlassen darf. Deshalb dürfen wir die Strafverfolgungsbehörden nicht daran hindern, für die Aufklärung von schweren Straftaten auch diese Art von Kommunikation zu überwachen, sonst werden Skype und verschlüsselte E-Mails zu einem rechtsfreien Raum. Gleichzeitig muss der Gesetzgeber aber auch sicherstellen können, dass diese Instrumente nicht missbraucht werden. So sollen sogenannte „Trojaner“ nur mit genau definierten und beschränkten Funktionalitäten eingesetzt werden dürfen. Sie dürfen kein Sicherheitsrisiko für Netze und Computer darstellen und sie dürfen nicht von Privaten missbraucht werden können. Der Einsatz von Trojanern zur Online-Durchsuchung von Computern soll ausgeschlossen werden, ebenso die Aktivierung von Mikrofonen und Kameras, um einen Raum zu überwachen.

Diese bereits strenge Regelung ist dem Bundesrat aber noch nicht genug: Er will den Anwendungsbereich im Vergleich zur herkömmlichen Fernmeldeüberwachung weiter einschränken. Der Einsatz soll nur für die Aufklärung eines noch engeren Katalogs von Straftaten zulässig sein als die gewöhnliche Post- und Fernmeldeüberwachung. Konkret will der Bundesrat den Einsatz auf jene Delikte beschränken, für welche die verdeckte Ermittlung zulässig ist. Gegenüber der herkömmlichen Fernmeldeüberwachung ist der Straftaten-Katalog für den Trojaner-Einsatz also um einen Viertel kleiner. Nicht möglich wäre der Einsatz von GovWare zum Beispiel zur Verfolgung von Drohung, Nötigung oder Amtsmissbrauch.

Der Bundesrat will den Einsatz dieser Software schliesslich systematisch evaluieren und darüber berichten. Damit möchte der Bundesrat das Vertrauen in dieses heikle, aber in bestimmten Fällen auch wichtige Ermittlungsinstrument fördern.

Diese und andere Fragen werden wir jetzt vertieft prüfen. Das EJPD wird einen Gesetzesentwurf und eine Botschaft erarbeiten und diese im nächsten Jahr dem Bundesrat unterbreiten.