



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Eidgenössisches Justiz- und Polizeidepartement EJPD
Dienst Überwachung Post- und Fernmeldeverkehr ÜPF



Jahresbericht 2020

Dienst ÜPF



■ Die Überwachung des Fernmeldeverkehrs ist in einem globalen Kontext zu betrachten. Standardsprache auf internationalen Konferenzen, in länderübergreifenden Gremien und nicht zuletzt in der Telekommunikationsindustrie ist Englisch. Der englische Begriff für die gesetzeskonforme Überwachung – Lawful Interception (LI) – bürgerte sich deshalb auch hierzulande ein. Der Dienst ÜPF trug dem Sprachgebrauch im Jahr 2010 Rechnung. Seitdem hat er seine eigene Website, welche unter www.li.admin.ch zu finden ist.

www.li.admin.ch

	Editorial René Koch	4
01	Überblick	
	Ein Dienst – vier Bereiche	7
	Das Berichtsjahr in Kurzmeldungen	11
02	Hintergrund	
	Spuren im Netz	15
	Die zunehmende Verschlüsselung der Telekommunikation lässt die Echtzeitüberwachung von Verdächtigen immer schwieriger werden. Die Strafbehörden setzen deshalb mehr und mehr auf die Auswertung von Randdaten.	
	Stets zu Diensten	22
	Auf Niko Lukic vom Überwachungsmanagement können sich Polizisten und Staatsanwälte verlassen.	
	«Anpassung der einschlägigen Verordnungen»	24
	Die Kommunikationsindustrie lanciert stets neue Dienste, Plattformen und Geräte. Daniela Siegrist und ihre Kollegen vom Rechtsetzungsteam des Dienstes ÜPF sorgen dafür, dass rechtskonform überwacht werden kann.	
03	Zahlen und Fakten	
	Die Überwachungsmassnahmen im Einzelnen	29
	Mitarbeitende, Leistungen und Finanzen	32



Liebe Leserin, lieber Leser

Gehören Sie zu den Millionen Bewohnerinnen und Bewohnern unseres Landes, die WhatsApp, Signal oder Threema nutzen? Dann ist es vielleicht erst wenige Minuten her, dass Sie zuletzt eine Nachricht ver- oder entschlüsselt haben. Denn diese Messenger-Apps wandeln jede Nachricht vor dem Versand in einen Schlüsseltext um, der erst auf dem Gerät des Empfängers wieder zu Klartext wird.

Kryptographische Verfahren sind so alt wie die schriftliche Mitteilung selber. Mit der Verbreitung des Internets und immer leistungsfähigerer mobiler Endgeräte haben sie jedoch eine neue Bedeutung gewonnen: Verschlüsselungstechniken sind nicht mehr wegzudenken aus dem Alltag. Ohne sie könnten Unternehmen ihre Geschäftsgeheimnisse nicht schützen, Anwaltskanzleien Berufsgeheimnisse nicht wahren und wir alle nicht digital bezahlen.

Auch der Dienst ÜPF vertraut auf Kryptoalgorithmen: Unsere vertrauliche Kommunikation mit Polizeistellen, Staatsanwaltschaften, Zwangsmassnahmengengerichten und Fernmelde-diensteanbieterinnen wird routinemässig verschlüsselt.

Als Dienstleister der Strafbehörden sind wir allerdings auch mit den Herausforderungen der Verschlüsselung konfrontiert: Wenn Personen, die einer Straftat verdächtigt werden, einen Dienst nutzen, der die Inhalte der Kommunikation Ende-zu-Ende verschlüsselt, stossen die staatlichen Massnahmen zur Überwachung des Fernmeldeverkehrs an technische Grenzen.

«Als Dienstleister der Strafbehörden sind wir auch mit den Herausforderungen der Verschlüsselung konfrontiert.»

Gefragt sind deshalb neue Ansätze in der Fernmeldeüberwachung. Erfolgversprechend ist zum Beispiel die Analyse von sogenannten Randdaten, auch Metadaten genannt. Sie beziehen sich nicht auf den Inhalt einer Nachricht, sondern auf deren Umstände: Sie dokumentieren zum Beispiel, von wo aus und zu welchen Personen ein Verdächtiger Kontakt aufnahm.

Im vorliegenden Jahresbericht zeigen wir, wie die Strafverfolgungsbehörden und der Nachrichtendienst des Bundes Randdaten nutzen, um auch aus verschlüsselten Inhalten Informationen zu gewinnen. Ein Staatsanwalt, ein Ermittler und ein Vertreter einer Fernmeldediensteanbieterin geben Einblicke in die Fernmeldeüberwachung der Zukunft.

Die digitale Transformation der Gesellschaft lässt sich weder aufhalten noch zurückdrehen. Die Randdatenanalytik ist der Versuch, innerhalb dessen, was sich auswerten lässt, neue Lösungen zu entwickeln.

Diese grundsätzlich optimistische Haltung entspricht meiner Neigung als Mensch und Vorgesetzter. Ich bin stets überzeugt, dass man selbst aus einer zunächst wenig aussichtsreichen Lage etwas Gutes entstehen lassen kann. Die Reaktion der Mitarbeitenden des gesamten Dienstes ÜPF auf den Ausbruch der Corona-Pandemie bewies mir, dass ich damit nicht falsch liege.

Eine Infrastruktur auf dem aktuellen Stand der Technik ist das Eine. Die Bereitschaft der Mitarbeitenden, sich auf diese völlig neue Situation innert weniger Tage so einzustellen, dass sämtliche Arbeiten ohne jegliche Qualitäts- oder Zeiteinbussen aus dem Homeoffice erbracht werden, ist das Andere.

Ich darf es so klar sagen: Die Post- und Fernmeldeüberwachung in der Schweiz ist auch während der Pandemie zu jedem Zeitpunkt gewährleistet. Mehr noch: Die Resultate einer Umfrage bei den Strafbehörden zeigten eine konstant hohe Zufriedenheit mit Qualität und Verfügbarkeit unserer Dienstleistungen.

Mein Dank dafür geht an die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter. Ohne ihre Bereitschaft, auch aus besonderen Situationen das Beste zu machen, hätten wir das Jahr 2020 nicht gemeistert.



René Koch
Leiter Dienst ÜPF

01

ÜBERBLICK

■ Unter Fernmeldedienstanbieterinnen werden unter anderem Mobilfunk-, Telefon-, E-Mail- und Internetdienstanbieterinnen wie Swisscom, Sunrise, Salt oder UPC verstanden.

Der Dienst ÜPF in Kürze

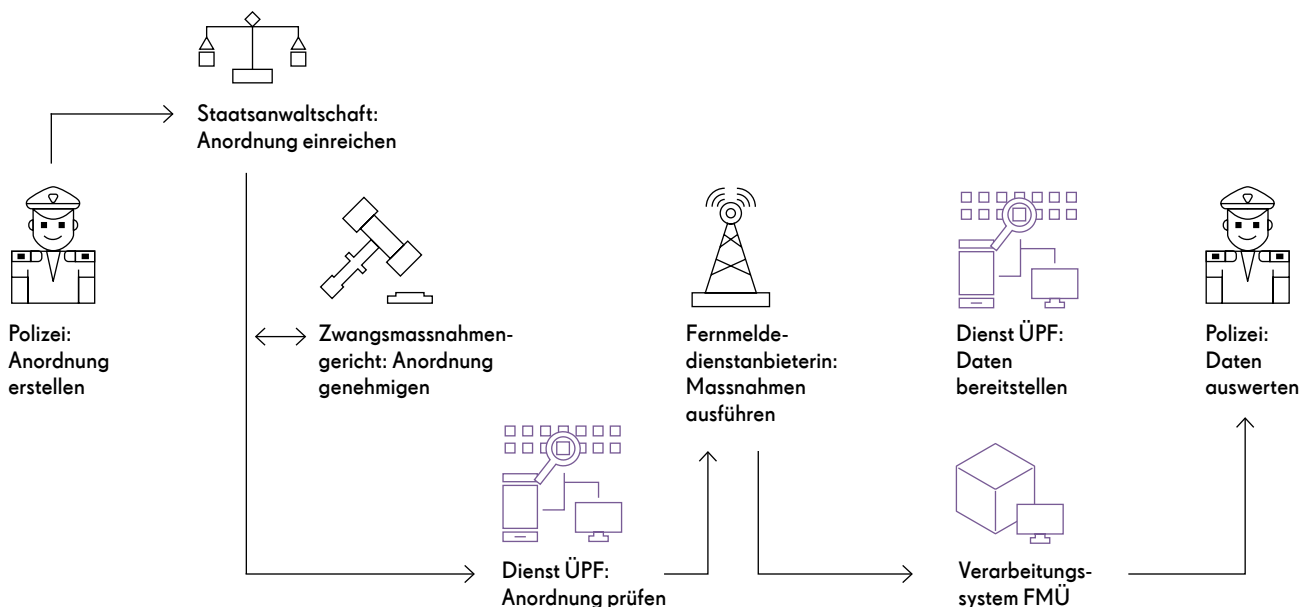
Um schwere Verbrechen aufzuklären, haben die Strafbehörden von Bund und Kantonen die Möglichkeit, Massnahmen zur Überwachung des Post- und Fernmeldeverkehrs anzuordnen. Seit 1. Januar 1998 ist der Dienst ÜPF für die Umsetzung dieser Massnahmen zuständig. Gleichzeitig stellt er sicher, dass die geltenden Vorgaben eingehalten werden. Er holt bei den Fernmeldedienstanbieterinnen (FDA) die Daten ein, die von den Strafbehörden angefordert werden, und übergibt diese den Ermittlern zur Auswertung und Analyse.

Weder die Kriminalität noch die moderne Telekommunikation kennen territoriale Grenzen. Der internationalen Zusammenarbeit kommt daher bei der Verbrechensbekämpfung eine wichtige Bedeutung zu. Der Dienst ÜPF

engagiert sich hierzu auf den Gebieten der internationalen Standardisierung sowie des Informations- und Wissensaustauschs mit den entsprechenden ausländischen Dienststellen.

Der Dienst ÜPF ist für die Umsetzung von Überwachungen des Post- und Fernmeldeverkehrs zuständig. Seine Aufgaben erfüllt er unabhängig, selbstständig und weisungsungebunden. Administrativ ist er dem Informatik Service Center des Eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartements (ISC-EJPD) zugewiesen. Mit dem überarbeiteten Bundesgesetz betreffend die Überwachung des Post- und Fernmeldeverkehrs (BÜPF) und den dazugehörigen Ausführungsverordnungen erhielt der Dienst ÜPF im März 2018 eine zeitgemässe Rechtsgrundlage. Seither ist er in vier Bereiche gegliedert.

Der Überwachungsprozess



Die vier Bereiche



Die Leitung des Dienstes ÜPF (von links nach rechts): René Koch (Leiter des Dienstes ÜPF und des Bereiches Verwaltungsstrafverfahren), Alexandre Suter (Bereichsleiter Providermanagement), Jean-Louis Biberstein (Bereichsleiter Überwachungsmanagement) und Nils Guggi (Bereichsleiter Recht und Controlling)

Providermanagement

Die 23 Mitarbeitenden sind unter anderem für die Erarbeitung und Pflege der technischen Vorgaben, welche die FDA beim Datenaustausch mit dem Dienst ÜPF zu beachten haben, verantwortlich. Ausserdem sind sie für das sogenannte Compliance-Verfahren zuständig. Hierbei prüft der Dienst ÜPF, ob die geforderte Überwachungs- und Auskunftsbereitschaft erstellt ist.

Gemäss BÜPF müssen die Anbieterinnen jederzeit fähig sein, die von ihnen angebotenen Dienste zu überwachen und die damit zusammenhängenden Auskünfte und Informationen zu erteilen. Es sei denn, sie haben sich von der Pflicht, Überwachungen auszuführen, ordnungsgemäss befreien lassen.

Für die Umsetzung von Überwachungsmaßnahmen bei Anbieterinnen, die nicht verpflichtet oder nicht in der Lage sind, dies selber zu tun, entwickelt und betreibt das Providermanagement massgeschneiderte Speziallösungen,

sogenannte Spezialfälle. Das übernimmt das «Special Case Team», das unter anderem dann ausrückt, wenn ein Überwachungsauftrag bei einer kleinen Anbieterin – zum Beispiel einem lokalen Kabelnetzbetreiber oder einem Hotel – ansteht.

Ausserdem verwalten die Mitarbeitenden die Beziehungen zu mehr als 700 Anbieterinnen, beraten diese in technischen und juristischen Fragen und erlassen im Rahmen ihrer Aufsichtskompetenzen entsprechende Vorgaben und Verfügungen.

Ein vierköpfiges Team ist für das reibungslose Funktionieren der Applikationen des Verarbeitungssystems zuständig, auf welchem die Daten ausgeleitet werden.

Weiter unterstützen Experten aus dem Bereich Providermanagement die Entwicklung neuer Anwendungen und engagieren sich in verschiedenen nationalen und internationalen Standardisierungsgremien. Dort geht es zum Beispiel um die Entwicklung und Bereitstellung der Schnittstellenspezifikationen in den 4G- und 5G-Netzwerken.

Überwachungsmanagement

Der Bereich Überwachungsmanagement mit seinen 19 Mitarbeitenden verantwortet die reibungslose Zusammenarbeit des Dienstes ÜPF mit den Strafbehörden und dem Nachrichtendienst des Bundes (NDB). Das Team berät Polizeikorps, Staatsanwaltschaften, Zwangsmassnahmengerichte und den NDB in allen rechtlichen, technischen, organisatorischen und administrativen Angelegenheiten im Rahmen der Post- und Fernmeldeüberwachung.

Die Mitarbeitenden nehmen die Überwachungsaufträge entgegen, übermitteln sie nach einer formellen Prüfung den Anbieterinnen und stellen sicher, dass die Behörden die angelieferten Daten erhalten. Ebenfalls zu den Aufgaben des Überwachungsmanagements gehören die Rechnungsstellung an die Strafbehörden und den NDB sowie die Auszahlungen der Entschädigungen an die FDA.

Zusammen mit dem IT-Betreiber ist das Team die zentrale Anlaufstelle, wenn es Probleme mit dem Verarbeitungssystem gibt oder die Benutzer sonstige Schwierigkeiten bekunden, und begleitet die Entwicklung neuer Anwendungen.

Des Weiteren ist das Überwachungsmanagement für die Schulung der Benutzer zuständig.

Ausserhalb der Bürozeiten unterhält das Überwachungsmanagement den operativen Pickettdienst mit der technischen Unterstützung vor allem durch das Providermanagement. So bleibt der Dienst ÜPF rund um die Uhr erreichbar.

Recht und Controlling

Die Informations- und Kommunikationstechnik (IKT) ist eine der innovativsten Branchen überhaupt. Sie implementiert regelmässig neue Standards, lanciert laufend neue Dienste für immer leistungsfähigere Endgeräte. Für die Überwachung des Fernmeldeverkehrs hat das Folgen: Die technische Schnittstelle zwischen dem Verarbeitungssystem des Dienstes ÜPF und den mehreren hundert Anbieterinnen steht unter einem hohen Anpassungsdruck.

Die IT-Fachleute von Recht und Controlling stellen zusammen mit ihren Kollegen vom

Providermanagement sicher, dass die Möglichkeit zur Fernmeldeüberwachung auch in einem höchst dynamischen technologischen Umfeld jederzeit gewährleistet ist. Sie unterstützen mit ihrem Fachwissen die Planung und Steuerung sämtlicher missionskritischer Informatikprojekte.

Das 15-köpfige Team verantwortet aber nicht nur die fachgerechte Abwicklung der IT-Projekte, sondern auch die Ausarbeitung der benötigten Rechtsgrundlagen zur Sicherstellung der Fernmeldeüberwachung. Dies dient dem Schutz der Privatsphäre der Bevölkerung und ist eine zentrale Voraussetzung für die gerichtliche Verwertbarkeit von Überwachungsdaten.

In vielen Fällen geht es darum, den Wandel der Technik auf der Ebene Verordnung abzubilden. Die departementale Verordnung über die Durchführung der Überwachung des Post- und Fernmeldeverkehrs (VD-ÜPF) zum Beispiel wird jährlich überprüft und wenn nötig angepasst.

In die Zuständigkeit des Bereichs Recht und Controlling fallen schliesslich die finanzielle Führung, das Reporting sowie die Öffentlichkeitsarbeit. Die Mitarbeitenden beantworten jährlich rund zwei Dutzend Medienanfragen und stehen den Bürgerinnen und Bürgern für Auskünfte zur Verfügung.

Verwaltungsstrafverfahren

Durch das BÜPF und die zugehörigen Ausführungsverordnungen wurden dem Dienst ÜPF zusätzliche Aufgaben übertragen. Eine von ihnen ist die Durchführung von Verwaltungsstrafverfahren. Dabei übernimmt eine unabhängige Untersuchungsleiterin die Aufgaben analog einer Staatsanwaltschaft.

Seit März 2018 ist der Dienst ÜPF also berechtigt, gegen jene vorzugehen, die ihren gesetzlichen Pflichten im Rahmen der Überwachung des Post- und Fernmeldeverkehrs nicht nachkommen.

Das zweiköpfige Team des Bereichs Verwaltungsstrafverfahren geht Anzeigen nach, stellt den Sachverhalt fest, nimmt die juristische Analyse vor und bestraft gegebenenfalls diese Übertretungen. Die Verfahrensleitung kann Zwangsmassnahmen wie Beschlagnahme und Durchsuchungen anordnen sowie Einvernahmen durchführen.

Nach Abschluss eines Verfahrens erlässt der Dienst ÜPF Strafverfügungen, Strafbescheide und Einstellungsverfügungen.

Rückblick

Januar

Ausbruch der Corona-Pandemie

In Wuhan wird ein neuartiger Atemwegserreger entdeckt. China sagt am 23. Januar 2020 alle grösseren Veranstaltungen zum Neujahrsfest ab. Die Corona-Pandemie und ihre Folgen werden den Dienst ÜPF das ganze Jahr über beschäftigen.

März

Neue Standards für die Überwachung von 5G-Diensten

Das Eidgenössische Justiz- und Polizeidepartement (EJPD) setzt die revidierte Verordnung über die Durchführung der Überwachung des Post- und Fernmeldeverkehrs (VD-ÜPF) auf den 1. März 2020 in Kraft. Diese führt Standards für die Überwachung von 5G-Mobilfunkdiensten ein. Die Verordnungsänderungen betreffen insbesondere die technischen Schnittstellenanforderungen für die Bereitstellung von Auskünften, Echtzeitüberwachungen und Randdaten über die neuen Systemkomponenten des Dienstes ÜPF.

Homeoffice-Pflicht für sämtliche Mitarbeitenden

Ab 16. März 2020 arbeitet das Personal des Dienstes ÜPF von zu Hause aus. Ausnahmen sind möglich, wenn der Vorgesetzte zum Schluss kommt, dass jemand aus betrieblicher Notwendigkeit vor Ort sein muss.

Auch Schulungen fallen der Pandemie zum Opfer

Der Dienst ÜPF führt regelmässig Schulungen für die Strafbehörden durch. Aufgrund der epidemiologischen Situation müssen die Kurse ab März 2020 sistiert werden.

April

Transparenz gegenüber der Öffentlichkeit

Das vom Bundesamt für Statistik (BFS) betriebene Portal opendata.swiss gewährleistet den Nutzerinnen und Nutzern einen einfachen und sicheren Zugang zu den offenen Daten von Bund, Kantonen und Gemeinden. Seit dem 23. April 2020 ist auch der Dienst ÜPF auf opendata.swiss vertreten. Verfügbar sind die Zahlen zu den Überwachungsmassnahmen ab 2011.

Mai

Das Bundesverwaltungsgericht fällt ein Urteil zum Instant-Messaging Dienst Threema

Die im Kanton Schwyz domizilierte Threema GmbH betreibt eine Plattform, die es den Kunden erlaubt, Ende-zu-Ende-verschlüsselte Text- und Sprachnachrichten, Bilder und Videos zu versenden oder zu empfangen. Im Rechtsstreit um eine Verfügung des Dienstes ÜPF entscheidet das Bundesverwaltungsgericht am 19. Mai 2020, dass Threema als Anbieterin abgeleiteter Kommunikationsdienste und nicht als Fernmelde-dienstanbieterin (FDA) zu qualifizieren ist.

Juli

Flexiblere Suchen bei einfachen und komplexen Auskünften

Weil die FDA ihre Systeme entsprechend aufgerüstet haben, besteht für die Strafbehörden ab 1. Juli 2020 die Möglichkeit, Anfragen des Typs «IR_FLEX» abzusetzen. Neu können damit vier Auskunftstypen mit einer Suche durchgeführt werden, die Fehler toleriert und phonetische Übereinstimmungen - etwa zwischen den Nachnamen Mühlner und Müller - findet.

Einfache Auskünfte neu gebührenfrei

Die sogenannten einfachen Auskünfte liefern die Grundinformationen zu Fernmeldeanschlüssen. Jahrelang schlugen sie bei den auskunftsberechtigten Behörden mit neun Franken zu Buche. Seit dem 1. Juli 2020 sind sie gebührenfrei. Dadurch erfolgt auch gleichzeitig eine Vereinfachung bei der Abrechnung und Rechnungsbegleichung. Beibehalten wird die Entschädigung der mitwirkungspflichtigen Anbieterinnen in der Höhe von drei Franken pro gegebener Antwort. Um den Einnahmeausfall zu kompensieren, werden diverse Überwachungsmaßnahmen teurer (siehe S. 26 Artikel «Dienst ÜPF mit neuer Gebührenordnung»).

Der Dienst ÜPF publiziert den Jahresbericht 2019

Zum zweiten Mal legt der Dienst ÜPF einen Jahresbericht vor. Der in vier Sprachen publizierte Bericht dokumentiert die Tätigkeit des Dienstes ÜPF anhand von Zahlen und Fakten. Ausserdem gewährt er einen Einblick in die Zusammenarbeit mit Strafbehörden und Anbieterinnen.

August

Teilrevision des BÜPF durch die sogenannte «Sammelbotschaft»

Der Bundesrat verabschiedet am 26. August 2020 die Gesetzesvorlage «Bundesgesetz über administrative Erleichterungen und die Entlastung des Bundeshaushalts». Betroffen ist auch das Bundesgesetz betreffend die Überwachung des Post- und Fernmeldeverkehrs (BÜPF). Dessen Teilrevision soll es erlauben, die Finanzierung der Post- und Fernmeldeüberwachung zu vereinfachen. Die Kostenbeteiligung der anordnenden Behörden an Massnahmen zur Post- und Fernmeldeüberwachung soll künftig pauschal abgerechnet werden können.

September

Mobilfunklokalisierungen im Rahmen des PMT

Am 25. September 2020 beschliesst das Parlament das Bundesgesetz über polizeiliche Massnahmen zur Bekämpfung von Terrorismus (PMT). Die neu geschaffene Kategorie der Mobilfunklokalisierung erfordert Anpassungen in den Verordnungen des Dienstes ÜPF. Die Umsetzung durch das Rechtsetzungsteam des Dienstes ÜPF ist im Gange.

November

«Echo der Zeit» widmet sich dem Thema Verschlüsselung

In der Europäischen Union (EU) wird intensiv über die Verschlüsselung von Messenger-Diensten diskutiert. Radio SRF hat dazu auch in der Schweiz recherchiert und sich mit entsprechenden Fragen an das EJPD und den Nachrichtendienst des Bundes (NDB) gewandt. Der Beitrag mit der Antwort des Dienstes ÜPF wird in der Sendung «Echo der Zeit» vom 17. November 2020 ausgestrahlt.



Neue Version RDC in den Pilotbetrieb

Das Programm «Ausbau und Betrieb des Verarbeitungssystems zur Fernmeldeüberwachung sowie der polizeilichen Informationssysteme des Bundes», kurz Programm FMÜ, beschäftigt den Dienst ÜPF seit Anfang 2015. Am 24. November 2020 kann die erste Etappe abgeschlossen werden: Nach der Einführung der Komponenten für das Auftragsmanagement und die Auskunftsbegehren nimmt auch das Retained Data Component (RDC) seinen Betrieb mit Visualisierungs- und Gruppierungsfunktionen auf. Es speichert die von den Anbieterinnen gelieferten rückwirkenden Daten und unterstützt mit den neuen Funktionen die Arbeit der Ermittler.

Zufriedenheit mit dem Dienst ÜPF

Der Dienst ÜPF unterstützt die Arbeit der Strafbehörden und des NDB. Die Zufriedenheit dieser Anspruchsgruppen zu erheben und daraus Optimierungspotenzial abzuleiten, ist ein grosses Anliegen der Dienstleitung. Die Auswertung der Kundenzufriedenheitsumfrage 2020 ergibt, dass sich die Leistungsbewertungen gegenüber der Umfrage 2018 - zum Teil sogar signifikant - verbessert haben. Besonders hoch schätzen die Befragten Qualifikation und Zuverlässigkeit der Mitarbeitenden ein, was in diesem speziellen Jahr ganz besonders hervorzuheben ist.

02

HINTERGRUND

Mit wem, wann, wie
lange und von wo aus

Wie aus Randdaten Indizien werden

Liegen eine staatsanwaltliche Anordnung und ein richterlicher Beschluss vor, holt der Dienst ÜPF bei den Fernmeldedienstanbieterinnen die Randdaten von Verdächtigen ein und stellt sie den Strafverfolgungsbehörden zur Verfügung. Die 2020 in den Pilotbetrieb genommene neue Version des Retained Data Component (RDC) mit ihren Visualisierungs- und Gruppierungsfunktionen beschleunigt die Übermittlung der Daten, verbessert deren Lesbarkeit und steigert so die Effizienz der Strafverfolgung.

Den Polizisten bot sich ein Bild der Zerstörung: Auf der A9 nördlich von Lausanne reichten sich drei ausgebrannte Personenwagen. Einige Kilometer weiter – bei der Autobahnausfahrt La Sarraz – fanden die Beamten einen ebenfalls ausgebrannten Geldtransporter. Später stellte sich heraus, dass die Täter den gepanzerten Lieferwagen zum Anhalten gezwungen hatten, die Insassen unter Schlägen und mit vorgehaltenen Kalaschnikows zum Aussteigen gezwungen hatten und mit dem erbeuteten Geld geflohen waren.

Die Tat ereignete sich am 23. August 2019 um 03.00 Uhr in der Früh. Ein gutes Jahr später, Anfang Oktober 2020, verhaftete die französische Polizei sieben Verdächtige. Wieder rund einen Monat später erfolgte der nächste Zugriff: Im Raum Lyon und im Kanton Waadt nahm die Polizei 13 Personen fest, die verdächtigt werden, nach dem gleichen Muster einen Geldtransporter bei Le Mont-sur-Lausanne überfallen zu haben. Sie alle warten heute auf ihren Prozess.

Den Durchbruch bei den Ermittlungen brachte namentlich eine Reihe von Antennensuchläufen. Mitarbeitende der Brigade d'analyse des traces technologiques (BATT) der Kantonspolizei Waadt recherchierten, welche Mobiltelefone vor, während und nach der Tat in bestimmten Mobilfunkzellen eingeloggt waren. Julien Cartier, Leiter der BATT, spricht von intensiver Fleissarbeit.

Der rechtliche Rahmen für die Auswertung von zurückliegenden Fernmeldeaktivitäten ist im Bundesgesetz betreffend die Überwachung des Post- und Fernmeldeverkehrs (BÜPF) formuliert. Es verpflichtet die in der Schweiz tätigen Fernmeldediensteanbieterinnen, sämtliche Verbindungsdaten der Nutzer sechs Monate lang aufzubewahren. Parallel dazu regeln die Artikel 269 und 273 der Schweizerischen Strafprozessordnung die Bedingungen, unter denen die Strafverfolgungsbehörden die bei den Anbieterinnen aufbewahrten Daten in einem Strafverfahren erheben und verwenden dürfen.

Nur mit richterlicher Erlaubnis

Die Überwachung des Fernmeldeverkehrs ist ein schwerwiegender Eingriff in die Grundrechte. Die Erlaubnis dazu muss daher von einem Gericht erteilt werden. Zuständig sind die kantonalen Zwangsmassnahmengerichte (ZMG), in deren Kompetenz zum Beispiel auch die Anordnung von Untersuchungshaft fällt. Liegt eine Anordnung der Staatsanwaltschaft vor, die von einem ZMG genehmigt werden muss, fordert der Dienst ÜPF die Daten bei den Anbieterinnen ein und stellt sie den Strafbehörden zur Verfügung.

Randdaten: Was damit gemeint ist

Die zum Zwecke der rückwirkenden Überwachung und der Identifikation der Täterschaft bei Straftaten über das Internet generierten Randdaten werden in der Fachsprache als «aufbewahrte Daten» («retained data») bezeichnet. Im Bundesgesetz betreffend die Überwachung des Post- und Fernmeldeverkehrs (BÜPF) wird die Formulierung «aufbewahrte Randdaten» verwendet. Die Randdaten des Fernmeldeverkehrs sind die

Daten, aus denen hervorgeht, mit wem, wann, wie lange und von wo aus die überwachte Person Verbindung hat oder gehabt hat, sowie die technischen Merkmale der entsprechenden Verbindung (Art. 8 Bst. b BÜPF). Da die Überwachung des vergangenen Fernmeldeverkehrs als rückwirkende Überwachung bezeichnet wird, gibt es auch noch die alternative Formulierung «Randdaten des vergangenen Fernmeldeverkehrs».

Die Kantonspolizei Waadt führt keine Statistik, die ausweist, wie oft eine Randdatenanalyse entscheidend für die Aufklärung einer Straftat war. «Es wäre eine reine Zahlenspielerei», begründet Julien Cartier. Er hat das grosse Ganze im Blick: Indem rückwirkende Fernmeldeüberwachungen bestehende Verdachtsmomente stärken oder beschuldigte Personen entlasten, schärfen sie den Fokus der polizeilichen Ermittlungen.

20 Jahre ist es unterdessen her, dass Julien Cartier nach dem Studium der Forensik seinen Dienst bei der Waadtländer Police de sûreté antrat. In dieser Zeit erlebte er, wie die Analyse von Randdaten zu Teilnehmern, zu deren Standorten und zu den technischen Merkmalen der Verbindung laufend an Bedeutung gewann.

Zum einen, weil sich der Datenverkehr in den Mobilfunknetzen praktisch alle paar Monate verdoppelt und dies die Auswertung ergiebiger, aber auch arbeitsaufwendiger macht; zum anderen, weil es den Strafverfolgungsbehörden immer schwerer fällt, Verdächtige mit einer Echtzeitüberwachung gewissermassen in flagranti zu erwischen. Der Grund ist technischer Natur und hängt vereinfacht gesagt mit der zunehmenden Verschlüsselung zusammen.

Es begann mit Edward Snowden

Wir erinnern uns: Im Sommer 2013 machte Edward Snowden publik, wie leicht es seinem Arbeitgeber, der National Security Agency (NSA) fiel, arglose PC- und Smartphone-Nutzer abzuhören. Die Hardware-, Software- und Telekommunikationsindustrie reagierte und investiert seither viel Geld in neue kryptographische Verfahren zur Verschlüsselung von Telefonaten, E-Mails, Chatbeiträgen, Webseiten und Verbindungen via Apps.

Davon profitieren auch Kriminelle. Mehr noch: «Gewohnheitsstraftäter und ihre Helfershelfer gehören manchmal zu den Akteuren der technischen Entwicklung», weiss Julien Cartier. Weltweit Schlagzeilen machte der Fall EncroChat. Im Sommer 2020 meldeten französische und niederländische Ermittler, dass es ihnen gelungen sei, eine komplett verschlüsselte Kommuni-

kationsplattform zu infiltrieren. Hunderte von Nutzern aus ganz Europa wurden zu diesem Zeitpunkt festgenommen. Die zur Last gelegten Verbrechen reichen vom Drogen- und Waffenhandel bis zum Mord.

Es waren hochentwickelte Werkzeuge, die es den Strafbehörden schliesslich ermöglichten, den Nachrichtenfluss auf EncroChat zu entschlüsseln. Doch verraten hat sich das Krypto-Netzwerk durch die digitalen Spuren, die es in den Mobilfunknetzen hinterlassen hat.

Im Sommer 2020 meldeten Ermittler, dass es ihnen gelungen sei, eine komplett verschlüsselte Kommunikationsplattform zu infiltrieren.

«Grossartig an den Randdaten ist, dass sie sich weder verschleiern, noch manipulieren lassen», kommentiert Julien Cartier. Das machen sich die Strafbehörden zunutze. Die internationale Gemeinschaft der Experten auf dem Gebiet der Lawful Interception (LI) ist sich einig: Mit einer verbesserten Randdatenauswertung lassen sich die zunehmenden Schwierigkeiten bei der Echtzeitüberwachung zumindest teilweise kompensieren.

Etwas mehr als 1000 rückwirkende Überwachungen wertet die BATT pro Jahr aus. Die Zahlen variieren nur schwach. Und trotzdem war

2020 für Julien Cartiers zehnköpfiges Team ein besonderes Jahr: Am 23. November griffen sie erstmals online auf die neuen Visualisierungs- und Gruppierungsfunktionen des Retained Data Component (RDC) zu.

Das RDC ist eine der vier Komponenten des zentralen Verarbeitungssystems des Dienstes ÜPF, das seit 2014 grundlegend erneuert und den neuesten technischen Standards - Stichwort 5G - angepasst wird. Im November 2020 startete die Pilotphase des RDC mit ausgewählten kantonalen Polizeikorps. Seither läuft die Überführung in den Regelbetrieb.

«Mit RDC konnten wir die Qualität unserer Dienstleistungen markant erhöhen», sagt der zuständige Projektleiter Manfred Beyeler. So sei etwa der Datentransfer von den Anbieterinnen zum Dienst ÜPF und vom Dienst ÜPF zu den Strafbehörden massiv beschleunigt worden. Was früher Tage dauerte, ist dank digitaler Schnittstellen innerhalb von Minuten erledigt. Damit wird die Randdatenauswertung auch bei Ermittlungen unter hohem Zeitdruck - etwa im Fall einer Entführung - zu einem griffigen Instrument.

Was früher
Tage dauerte, ist
dank digitaler
Schnittstellen
innerhalb von
Minuten erledigt.

Philipp Umbricht ist leitender Oberstaatsanwalt des Kantons Aargau. Auch seine Ermittler gehören zu den Pilotnutzern des neuen RDC. Neben der schnellen Übermittlung lobt er die Standardisierung der Datenformate nach den Vorgaben des Europäischen Instituts für Telekommunikationsnormen. «Die Lesbarkeit der Daten ist markant gestiegen», sagt Umbricht. Die Ermittler hätten jetzt mehr Zeit für ihr Kerngeschäft.

Ein Smartphone generiert 30 000 Einträge

Zu tun gibt es genug. Ein durchschnittlich genutztes Smartphone hinterlässt in den Mobilfunknetzen rund 5000 Datenpunkte pro Monat. Werten die Ermittler die digitalen Spuren eines halben Jahres aus, haben sie es mit nicht weniger als 30 000 Einträgen zu tun. «Aus dieser Datenflut weiterführende Erkenntnisse zu gewinnen, ist aufwendig», sagt Philipp Umbricht.

Gewisse Gruppierungs- und Filterfunktionen sind im neuen RDC bereits installiert. Daneben arbeiten die Ermittler der Kantone und des Bundes mit Softwarewerkzeugen, wie sie auch in grossen Industrie- und Dienstleistungsunternehmen zum Einsatz kommen. Sogenannte Business-Intelligence-Tools helfen, in grossen Datenmengen Muster zu identifizieren.

In einem Betäubungsmittelfall kann sich zum Beispiel herausstellen, dass der oder die Verdächtige an gewisse Adressaten an immer den gleichen Tagen Textnachrichten schickte. Stellen die Polizisten dann noch fest, dass die fraglichen Nachrichten jedes Mal fern vom Wohnort abgesetzt wurden, liegt die Vermutung nahe, dass der oder die Überwachte Kontakt mit Lieferanten oder Abnehmern aufnahm.

«Wir erstellen klassische Bewegungsprofile der Verdächtigen», sagt Oberstaatsanwalt Umbricht. Dafür zapfen die Spezialisten der Kantonspolizei Aargau auch alternative Datenquellen

Fortsetzung auf Seite 20

Eine Frage der Gewichtung

Die Speicherung von Randdaten ist auch in der Schweiz nicht unumstritten: Vor dem Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte ist eine Beschwerde der Digitalen Gesellschaft hängig.

Für Nils Güggi, Leiter des Bereichs Recht und Controlling beim Dienst ÜPF, kann es keine zwei Meinungen geben: «Die Überwachung von Randdaten ist ganz klar ein Eingriff in das in der Bundesverfassung garantierte Recht auf Schutz der Privatsphäre.» Doch andererseits, so Güggi, bestehe ein öffentliches Interesse an einer wirkungsvollen Verfolgung schwerer Straftaten.

Gemäss Artikel 36 der Bundesverfassung, so der Jurist, sei die Speicherung von Randdaten daher zulässig. Auf dieser Auslegung basieren das Bundesgesetz betreffend die Überwachung des Post- und Fernmeldeverkehrs (BÜPF) und die zugehörigen Verordnungen.

Eine andere Meinung vertritt die Digitale Gesellschaft. Die Non-Profit-Organisation setzt sich gemäss eigenen Angaben für den Bürger- und Konsumentenschutz im digitalen Zeitalter ein. Mit der Speicherung von Randdaten, so argumentiert sie, würden alle Menschen in der Schweiz ohne Anlass und Verdacht rund um die Uhr überwacht.

2014 reichte die Gesellschaft beim Dienst ÜPF ein Gesuch um die generelle Löschung dieser Daten ein. Der Dienst wies das Ansinnen ab, worauf die Digitale Gesellschaft an das Bundesverwaltungsgericht gelangte. Die Richterinnen und Richter in St. Gallen wiesen die Beschwerde allerdings genauso ab wie später ihre Kollegen am Bundesgericht in Lausanne. 2018 brachte die

Digitale Gesellschaft den Fall schliesslich vor den Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte (EGMR), wo er noch hängig ist.

Die Strassburger Richter räumen dem Schutz der Privatsphäre traditionell eine hohe Bedeutung ein. Doch Nils Güggi ist zuversichtlich, dass das höchste Gericht die schweizerische Randdatenspeicherung gutheissen wird.

Er verweist namentlich auf zwei Eigenheiten der hiesigen Praxis: Erstens muss jede Randdatenauswertung von einem Zwangsmassnahmengericht genehmigt werden. Zweitens werden die Nutzerdaten der Anbieterinnen durch das Verarbeitungssystem des Dienstes ÜPF zur Verfügung gestellt; so ist garantiert, dass die Behörden nur auf die Daten zugreifen können, für welche sie berechtigt worden sind.

an. Denn ob Verkehrskameras, Kreditkarten, Social-Media-Plattformen oder Loyalitätsprogramme: Unsere digitale Infrastruktur generiert praktisch ununterbrochen Spuren, die für die Strafbehörden relevant werden können.

Bei einem Grossverteiler angehäufte Treuepunkte zeigen zum Beispiel, wo jemand im fraglichen Zeitraum die Waren des täglichen Bedarfs beschaffte. Daraus lassen sich Rückschlüsse auf den mutmasslichen Lebensmittelpunkt des Betroffenen ziehen. Deckt sich der Befund mit den Resultaten der Lokalisierung anhand von Randdaten, ist wieder ein Puzzleteil eingepasst. Tauchen Diskrepanzen auf, ergeben sich spannende Fragen an den Beschuldigten.

42 000 Strafverfahren führten Philipp Umbricht und seine Kollegen in der Staatsanwaltschaft des Kantons Aargau im letzten Jahr durch. Im gleichen Zeitraum genehmigte das Aargauer ZMG 21 Echtzeitüberwachungen und 125 rückwirkende Überwachungen.

Von Laien und Berufsverbrechern

Gemäss Umbrichts Erfahrungen handelt es sich bei rund der Hälfte der überwachten Personen um Menschen, die sich in einer emotionalen Ausnahme-situation verdächtig machten. Oberstaatsanwalt Umbricht spricht von impuls-gesteuerten Laien. Sie achten kaum auf ihr Kommunikationsverhalten, sodass rückwirkende Überwachungen vergleichsweise schnell zu be- oder entlastenden Indizien führen.

Mehr Ermittlungsaufwand verursacht die andere Hälfte der Zielpersonen. Radsportfan Umbricht nennt sie die «Eliteamateure» unter den Delinquenten. Es sind Personen, die berufs- oder zumindest gewohnheitsmässig betrügen oder mit verbotenen Waren wie Betäubungsmitteln, Medikamenten oder Kunstwerken handeln. Da sie wissen, wie verräterisch Randdaten sind, sind sie vor allem bestrebt, anonym zu kommunizieren.

Das einfachste Mittel, inkognito Mails zu verschicken, zu chatten, zu surfen und zu telefonieren, ist die Verwendung von nicht, falsch oder auf Strohmänner registrierten Prepaid-SIM-Kar-

Unregistrierte Prepaid-Karten werden im kriminellen Milieu rege gehandelt.

ten. Für die Strafbehörden sind sie extrem lästig, weil die Rückverfolgung auf eine physische Person aufwendig und teuer ist. Seit 2004 gilt zwar eine Registrierungspflicht für Prepaid-Karten, doch die Strafbehörden schätzen, dass immer noch einige hunderttausend Exemplare im Umlauf sind. Sie werden im kriminellen Milieu rege gehandelt.

Prepaid-Handys waren auch bei den Geldtransporterüberfällen im Waadtland im Spiel. Dazu kam ein ausgefeiltes digitales Verschleierungsdispositiv. Es führte den Strafbehörden vor Augen, dass sie es mit einer Bande von international vernetzten Schwerekriminellen zu tun hatten.

Da das Strafverfahren noch im Gang ist, darf der Leiter der BATT keine Details nennen. Nur so viel: «Einfach haben sie es uns nicht gemacht.» Dass es trotzdem zu Verhaftungen und Anklagen gekommen ist, wertet Julien Cartier nicht nur als beruflichen Erfolg. Es sei ein Signal an die Unterwelt: «Wenn wir die nötigen Ressourcen einsetzen, sind wir den Straftätern immer einen Schritt voraus.»



«Das Datenvolumen wächst rasant.»

Hubert Wagner
Lawful Interception Officer bei der Swisscom

Sie sorgen dafür, dass die Swisscom – ein Unternehmen mit gut 16 000 Mitarbeitenden – jederzeit auskunfts- und überwachungsbereit gemäss BÜPF ist. Welche Ressourcen stehen Ihnen dafür zur Verfügung?

Unseren finanziellen Aufwand kommunizieren wir nicht. Kein Geheimnis ist aber, dass wir mit insgesamt elf Mitarbeitern einen 7 × 24 Stundenbetrieb gewährleisten. Ausserdem vererbe ich viele interne Engineering-Aufträge. Daran erkennen Sie, dass unser Aufwand beträchtlich ist. Weil er nur teilweise erstattet wird, muss man festhalten, dass die Mitwirkung bei der Überwachung des Fernmeldeverkehrs für uns kein Geschäft, sondern eine gesetzliche Pflicht ist.

Sie sind seitens Swisscom sowohl für die Echtzeitüberwachung als auch für die rückwirkende Überwachung verantwortlich. Worin liegt der Unterschied?

Für die Umsetzung der Echtzeitüberwachung ist Know-how im Bereich Netzwerke gefragt. Anders die Speicherung der Randdaten: Unsere Mitarbeiter in Zürich und Bern sind IT-Spezialisten mit Datenbank- und spezifischem Lawful Interception Know-how.

Bleiben wir bei den Randdaten. Von welchen Volumina sprechen wir?

Das Verkehrsvolumen in unseren Netzen wächst rasant. Es ist allein von 2017 bis 2020 von 267 auf 556 Millionen Terabytes gestiegen. Stand Ende 2020 hatten wir Randdaten im Umfang von 0,5 Petabyte gespeichert. Das entspricht ungefähr einer halben Milliarde Megabytes.

Wie finden Sie die vom Dienst ÜPF angeforderten Datensätze in der mitunter gebotenen Eile?

Sämtliche Randdaten sind strukturiert nach Zeiträumen abgelegt. Mail-Daten liegen in anderen Ordnern als die Angaben zu den Telefon- oder SMS-Verbindungen. Wenn eine Abfrage zu einem bestimmten Zeitintervall reinkommt, weiss das System relativ genau, wo die Daten zu finden sind.

Die rechtskonforme Überwachung oder eben Lawful Interception ist ein sehr spezielles Geschäft. Welche Software-Werkzeuge stehen Ihnen zur Verfügung?

Die Basistechnologie ist eine Open Source-Plattform, die wir auf unsere Bedürfnisse anpassen und erweitern. Dazu kommen Applikationen für die Abwicklung des täglichen Geschäfts, die wir basierend auf dem Framework eines Schweizer Lieferanten selbst geschrieben haben.

Mit dem Dienst ÜPF haben Sie Tag und Nacht zu tun. Wie reagieren Sie, wenn eine ausländische Stelle Randdaten von Swisscom-Kunden verwerten will?

Dann verweisen wir auf den Rechtsweg. Täten wir das nicht, würden wir uns der Verletzung des Fernmeldegeheimnisses schuldig machen.

Bereit in fünfzehn Minuten



Zuständig für die Beratung und technische Unterstützung
der Strafbehörden: Niko Lukic vom Überwachungsmanagement.

Nachts liegt das Gerät in Griffweite neben dem Bett; der Klingelton auf maximaler Lautstärke.

Täglich geschehen irgendwo in der Schweiz schwere Straftaten oder werden Personen vermisst. Interessierte erfahren solche Tatsachen üblicherweise über den Push-Alert eines Medienhauses, den sie wie viele Angehörige der Generation Smartphone auf ihren Handys eingerichtet haben. Doch bei Mitarbeitenden des Bereichs Überwachungsmanagement wie Niko Lukic hat es eine besondere Bewandnis damit: Wenn er Dienst hat und wenn die Strafbehörden für ihre Untersuchungen die Kommunikationsdaten von Vermissten oder Verdächtigen benötigen, wird er Teil des Geschehens.

Es sind Ermittler von kantonalen Polizeikorps, aber auch Staatsanwälte und Mitarbeiter von Zwangsmassnahmengerichten, die sich beim Dienst ÜPF melden. Niko Lukic arbeitet seit mehr als zehn Jahren beim Dienst ÜPF im Bereich Überwachungsmanagement.

Aufträge ans Special Case Team

Er bildet zusammen mit sieben Kolleginnen und Kollegen die Anlaufstelle des Dienstes ÜPF für die Strafbehörden. Routineanfragen leitet er per Mausklick an die Anbieterinnen weiter. Andere Aufträge nehmen mehr Zeit in Anspruch; zum Beispiel die Entsendung eines sogenannten Special Case Teams zu einer kleinen Anbieterin,

die nicht selber in der Lage ist, die Daten für eine Echtzeitüberwachung zur Verfügung zu stellen.

Häufig sind die Ermittler aufgrund der komplexen Zusammenhänge auf seine fachkundige Beratung angewiesen. Manchmal bitten sie um technische Unterstützung und manchmal, so Niko Lukic, «entwerfen wir gemeinsam die optimale Vorgehensweise».

Alle sieben Wochen trägt Niko Lukic für sieben Tage und Nächte eines der beiden Pikett-handys des Dienstes ÜPF auf sich. Nachts liegt das Gerät in Griffweite neben dem Bett; der Klingelton auf maximaler Lautstärke. «Im Durchschnitt zweimal pro Nacht geht der Alarm», berichtet Lukic. Innerhalb von 15 Minuten, so lautet die Vorschrift, muss der Auftrag ausgeführt sein. Wenn ein Familienmitglied vermisst wird, ist allen Beteiligten klar, dass man mit dem Schlimmsten rechnen muss. Jetzt entscheidet eine schnelle Lokalisierung darüber, ob der vermissten Person noch geholfen werden kann.

Während des Einsatzes greifen die bewährten Routinen. Die Gedanken über die Schicksale hinter den Massnahmen kommen in der Stille danach. Im November und Dezember, auf dem Höhepunkt der Corona-Pandemie, sei es hart gewesen, sagt Niko Lukic: «Da hatten wir praktisch jede Nacht einen versuchten Suizid.»

«Korrekt, klar und vollständig»

Der Dienst ÜPF gewährleistet eine rechtskonforme Überwachung des Post- und Fernmeldeverkehrs. Gleichzeitig wirkt er bei der Weiterentwicklung der gesetzlichen Grundlagen mit. Die Juristin Daniela Siegrist gehört zum vierköpfigen Team, das den technischen Wandel in der Telekommunikationsbranche in Gesetze und Verordnungen übersetzt.

Wir alle, Frau Siegrist, haben im Staatskundeunterricht gelernt, dass das Parlament Gesetze verabschiedet und die Regierung die zugehörigen Verordnungen erlässt. Worin besteht die Rolle des Dienstes ÜPF?

Aufgabe der Verwaltung ist es, in all den verschiedenen und teilweise extrem komplexen Dossiers konkrete Vorschläge für neue gesetzliche Regelungen zu machen. Da stellt der Dienst ÜPF auf seinem Gebiet der Fernmeldeüberwachung (FMÜ) keine Ausnahme dar. Speziell ist höchstens, dass wir als kleine Dienststelle mit 60 Mitarbeitenden die gleichen Aufgaben wahrnehmen wie die grossen Bundesämter.

Der Dienst ÜPF ist ein Kind der Liberalisierung des Telekommunikationsmarktes vor gut 20 Jahren. Für die Rechtsetzung auf seinem Gebiet ist er aber erst seit der letzten Totalrevision des Bundesgesetzes betreffend die Überwachung des Post- und Fernmeldeverkehrs (BÜPF) mitverantwortlich. Warum?

Die zunehmende Verbreitung von internetfähigen Mobiltelefonen in den Nullerjahren hat die technologische Entwicklung in der Telekommunikationsindustrie noch einmal beschleunigt: Die Nutzung von Apps und Voice-over-IP-Plattformen wurde für immer mehr Menschen alltäglich. Angesichts dieser Dynamik war man der Meinung, dass künftige Rechtsetzungsvorhaben nach einer technischen Expertise verlangen, die sich am einfachsten am Ort des Geschehens, beim Dienst ÜPF selber, abholen lässt. Seither haben wir ein vierköpfiges Rechtsetzungsteam.

Im März 2018 trat die bisher letzte Revision des BÜPF und seiner Verordnungen in Kraft. Im Berichtsjahr 2020 hatten Sie bereits wieder ein Paket mit Änderungen an vier einzelnen Verordnungen in Arbeit. Woher kommt der Revisionsbedarf?

Es gibt nicht einen einzigen, immer gleichen Auslöser für die Überarbeitung von Verordnungen. Ein möglicher Input sind Vorstösse aus dem National- und Ständerat. Da bereiten wir die Stellungnahme des Bundesrates vor und je nachdem was die Räte entscheiden, werden wir aktiv.

Ein zweiter Anlass, um das BÜPF oder seine Verordnungen zu revidieren, sind Änderungen von anderen Gesetzen oder Verordnungen mit Auswirkungen auf die Überwachungen. Am 13. Juni 2021 kommt das Bundesgesetz über die polizeilichen Massnahmen zur Bekämpfung von Terrorismus (PMT) vor das Volk. Es sieht unter anderem die Lokalisierung von sogenannten Gefährdern vor. Wird es angenommen, müssen wir

in den Verordnungen zum BÜPF festlegen, wie die entsprechenden Massnahmen umgesetzt werden.

Inwiefern üben die Strafbehörden und die Fernmeldediensteanbieterinnen (FDA) Einfluss auf die Rechtsetzung aus?

Die Antwort auf diese Frage führt wieder zur technischen Dynamik in der Telekommunikationsindustrie. In einer Welt ohne Erfinder, Ingenieure und Innovationen könnte sich der Dienst ÜPF darauf beschränken, die Anordnungen der Strafbehörden entgegenzunehmen und entsprechende Verfügungen an die FDA zu erlassen. Tatsache ist jedoch, dass die FDA ihre Infrastrukturen laufend um- und ausbauen. Deshalb kommt es immer wieder vor, dass bestehende Regelungen in der Praxis nicht mehr befriedigend angewendet werden können. Oder die Technik bietet bisher nicht gekannte Möglichkeiten, für die auf der Grundlage des BÜPF neue Bestimmungen geschaffen werden.

Welche konkreten technischen Innovationen beschäftigen Sie aktuell am meisten?

Die Einführung des 5G-Standards auf den Mobilfunknetzen bedeutet eine enorme Herausforderung. 5G verunmöglicht einige der bisherigen Formen der Überwachung und ermöglicht andere. Die Strafbehörden sind darauf angewiesen, die neuen Möglichkeiten zu nutzen, und brauchen deshalb eine möglichst schnelle Anpassung der einschlägigen Verordnungen.



Die Bereitstellung von Nutzerdaten ist für die FDA – es sind aktuell etwa 780 Unternehmen – mit Aufwand verbunden. Wie gross ist deren Bereitschaft, immer neue Regelungen zu implementieren?

Es besteht tatsächlich ein gewisser Konflikt zwischen dem Recht auf freie wirtschaftliche Betätigung seitens der FDA und dem öffentlichen Interesse an einer wirkungsvollen Strafverfolgung. Der Dienst ÜPF nimmt in diesem Spannungsfeld eine Mittlerfunktion ein. Bezogen auf die Rechtsetzung heisst das: Bei der Anpassung von Verordnungen erwägen wir immer auch, welche Mehrbelastungen sich daraus für die FDA ergeben könnten. Dazu kommt, dass wir auch Änderungen vorschlagen, die bestehende Abläufe vereinfachen und so den Aufwand auf Seiten der FDA verringern.

Die Mitarbeitenden des Dienstes ÜPF haben buchstäblich rund um die Uhr mit Strafbehörden und FDA zu tun. Bleibt im Alltagsstress überhaupt Zeit für die Diskussion von grundsätzlichen Anliegen, die rechtliche Folgen haben könnten?

Unsere Juristenkollegen im Überwachungs- und Providermanagement nehmen die eingehenden Anregungen und Beschwerden systematisch auf. Die Anliegen der Anspruchsgruppen werden in eine Roadmap aufgenommen; das heisst ganz einfach, dass wir die Anliegen in einer internen Liste beschreiben und bewerten.

Wie gehen Sie bei der Abfassung eines Gesetzesartikels oder einer Verordnung konkret vor?

Zuerst braucht es einen Vorentwurf. In dieser Phase arbeiten wir Juristen wie Schriftsteller oder Journalisten, die auf der Suche nach Inspiration und Ideen sind. Ist ein erster Entwurf vorhanden, diskutieren wir ihn im kleinen Kreis, um ihn zu finalisieren. Der endgültige Text muss möglichst korrekt, klar und vollständig sein.

Dienst ÜPF mit neuer Gebührenordnung

2020 wurden mehr als 260 000 einfache und komplexe Auskünfte den Strafbehörden erteilt. Bis Mitte des Jahres war jede Einzelne kostenpflichtig und musste in einer Rechnung abgerechnet werden. Um die Rechnungsstellung zu vereinfachen, beauftragte der Bundesrat den Dienst ÜPF am 15. November 2017, eine Arbeitsgruppe Finanzierung Fernmeldeüberwachung, die AG Finanzierung FMÜ, zu bilden.

Nach mehreren Workshops schlug die AG vor, das bestehende Modell der Einzelabrechnung beizubehalten, den administrativen Aufwand aber durch eine Kostenbefreiung von Anfragen zu den Nutzern von IP-Adressen oder Telefonnummern zu reduzieren. Da der Dienst ÜPF für diese einfachen Auskünfte bisher neun Franken in Rechnung gestellt hatte, die Anbieterinnen aber weiterhin für jede Antwort mit drei Franken entschädigt

werden sollten, hätte diese Regelung für den Dienst ÜPF – und damit für den Bundeshaushalt – jährliche Mindereinnahmen von rund 1,4 Millionen Franken bedeutet. Deshalb empfahl die AG Finanzierung FMÜ eine Gebührenerhöhung bei den rückwirkenden und Echtzeitüberwachungen. Die Anregungen der AG flossen schliesslich ein in eine Teilrevision der Verordnung über die Gebühren und Entschädigungen für die Überwachung des Post- und Fernmeldeverkehrs (GebV-ÜPF). Sie wurde vom Bundesrat am 20. Mai 2020 gutgeheissen und trat am 1. Juli 2020 in Kraft. Seither sind die einfachen Auskünfte für die auskunftsberechtigten Behörden kostenlos, die Anbieterinnen werden weiterhin mit drei Franken entschädigt.

Wie eng kooperieren Sie bei dieser Arbeit mit den Technikern des Dienstes ÜPF?

Wir haben einen Rechtsetzungsingenieur im Team, einen Techniker mit juristischer Weiterbildung. Wenn es in die technischen Tiefen geht, suchen wir das Gespräch mit weiteren Kollegen.

Wie steht es um die Affinität der Juristen zu Netzwerktechnik und Informatik?

Auch die Juristen benötigen eine gewisse Affinität zu Technik und Informatik. Privat schon einmal etwas programmiert zu haben, hilft, die komplexen Zusammenhänge besser zu verstehen.

Was geschieht mit einem Textentwurf, wenn er vom Rechtsetzungsteam für gut befunden wurde?

Dann gelangt er an die Dienstleitung, die ihn kritisch begutachtet. Sind die redaktionellen Arbeiten abgeschlossen, geht der Vorschlag in die Ämterkonsultation. Nach der Einarbeitung der Stellungnahmen der verschiedenen Bundesämter eröffnet der Bundesrat auf unseren Antrag die Vernehmlassung. Alle interessierten Kreise - namentlich die Strafbehörden und die FDA - haben die Möglichkeit, Stellung zu nehmen. Danach geht der Entwurf erneut in die Ämterkonsultation und schliesslich ist wieder der Bundesrat am Zug: Er verabschiedet das Geschäft.

Klingt einigermassen aufwendig...

Es ist in der Tat ein langer Prozess. Der Kreis der involvierten Stellen wird immer grösser. Zum Glück für uns Anwender existiert eine Wegleitung der Bundeskanzlei mit Richtlinien und Empfehlungen für Rechtsetzungsvorhaben in der Bundesverwaltung. Der «Rote Ordner» enthält Adresslisten, Textbausteine und diverse Formatvorlagen. Umfasst zum Beispiel ein erläuternder Bericht mehr als 30 Seiten, ist ein Inhaltsverzeichnis vorgeschrieben.

Massnahmen zur Überwachung des Fernmeldeverkehrs tangieren das Recht auf Privatsphäre. Wie hat der Gesetzgeber sichergestellt, dass dem Datenschutz bei der Weiterentwicklung der Fernmeldeüberwachung die gebührende Bedeutung zukommt?

Das BÜPF gewichtet den Schutz der Privatsphäre sehr hoch. Das setzt der Redaktion auf Stufe Verordnung schon einmal enge Grenzen. Darüber hinaus geht jeder Vorschlag für eine Verordnungsrevision über den Tisch des Eidgenössischen Datenschutz- und Öffentlichkeitsbeauftragten.

An welchem Punkt der Rechtssetzungsverfahren erhält der interessierte Bürger die Möglichkeit, gehört zu werden?

Auf der Website der Bundeskanzlei sind unsere Vernehmlassungsunterlagen mitsamt den Angaben zu den Kontaktpersonen barrierefrei einsehbar. Innerhalb der gesetzlichen Frist steht es jeder Person und jeder Organisation frei, zu unseren Vorhaben kritisch Stellung zu beziehen.

«Schliesslich ist wieder der Bundesrat am Zug: Er verabschiedet das Geschäft.»

Daniela Siegrist

03

ZAHLEN UND FAKTEN

Gründe für Überwachungen

Gemäss polizeilicher Kriminalstatistik wurden 2020 in der Schweiz 523 062 Delikte gemeldet. Bei deren Verfolgung kam die Ermittlungsmassnahme Fernmeldeüberwachung mit 9085 Überwachungen vergleichsweise selten zum Einsatz.

Es ist noch zu beachten, dass auf ein Delikt beziehungsweise eine genehmigungspflichtige Beschaffungsmassnahme mehrere Überwachungsanordnungen entfallen können. So können zum Beispiel sowohl der Festnetzanschluss als auch mehrere Mobiltelefone einer mutmasslichen Täterschaft überwacht werden. Weiter wird häufig dieselbe Mobiltelefonnummer bei verschiedenen Mitwirkungspflichten zur Überwachung in Auftrag gegeben, um sämtliche Roaming-Fälle abdecken zu können. Die Anzahl der von Überwachungsmassnahmen direkt betroffenen Personen liegt demnach merklich tiefer

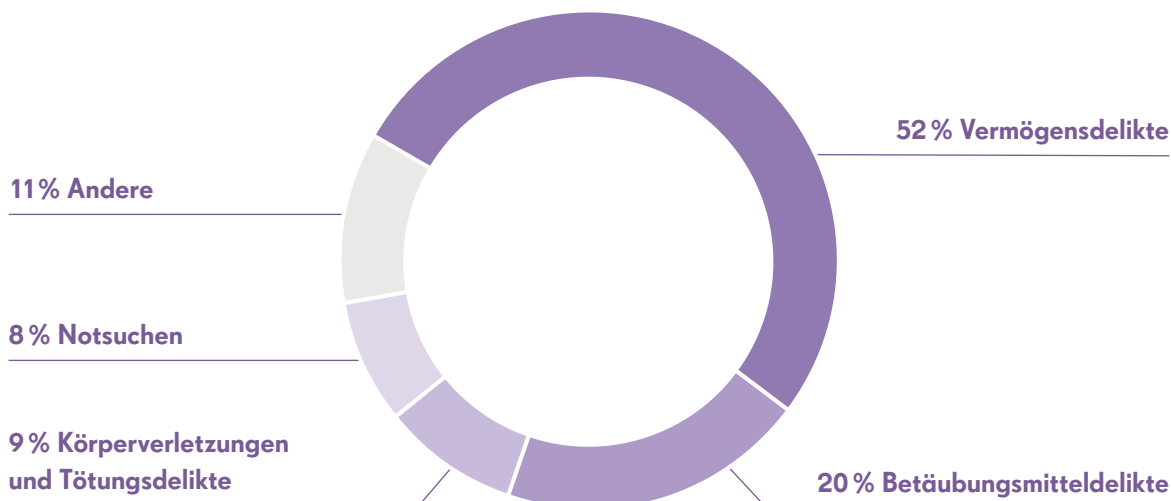
als die Anzahl der angeordneten Überwachungsmassnahmen.

Am häufigsten wurden Überwachungen in Verbindung mit Vermögensdelikten vorgenommen (52 Prozent). Mit 20 Prozent auf Platz zwei folgen die Verbrechen gegen das Betäubungsmittelgesetz. Auf dem dritten Rang (9 Prozent) liegen die Anordnungen wegen strafbarer Handlungen gegen Leib und Leben.

Eine Fernmeldeüberwachung kann auch bei der Suche nach vermissten Personen angeordnet werden. Die sogenannten Notsuchen folgen mit 8 Prozent auf Rang vier.

Weiterführende Informationen zu unseren Statistiken finden Sie unter:

www.li.admin.ch/stats



Definition und Anzahl an Überwachungsmaßnahmen und Auskunftstypen

Echtzeitüberwachung ①

Bei einer Echtzeitüberwachung werden die Post- oder Fernmeldeverkehrsdaten simultan, leicht verzögert oder wiederkehrend über das Verarbeitungssystem an die Strafverfolgungsbehörden übertragen.

Rückwirkende Überwachung ②

Bei einer rückwirkenden Überwachung werden vor allem Verbindungsnachweise erhoben. Beantwortet wird zum Beispiel die Frage, wer mit wem, wann, wo und wie lange telefoniert hat.

Notsuche ③

Eine Notsuche wird etwa angeordnet, um verunfallte Wanderer oder verschwundene Kinder zu finden und zu retten.

Fahndung ④

Im Rahmen einer Fahndung können die Strafbehörden Personen aufspüren, gegen die in einem rechtskräftigen und vollstreckbaren Entscheid eine Freiheitsstrafe verhängt oder eine freiheitsentziehende Massnahme angeordnet wurde.

Antennensuchlauf ⑤

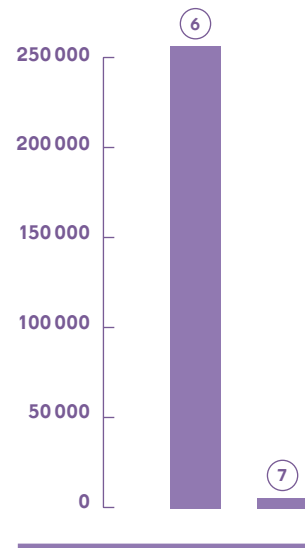
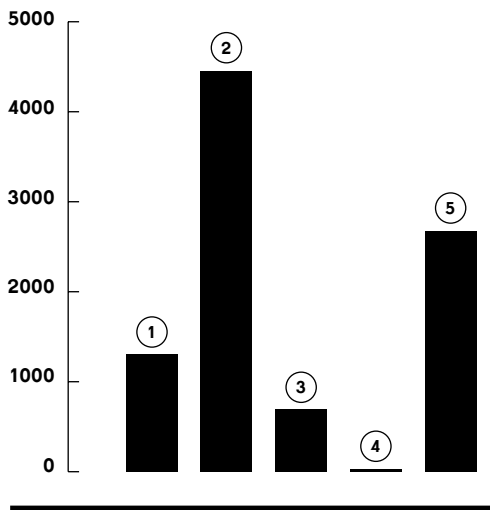
Bei einem Antennensuchlauf interessiert eine Mobilfunkzelle beziehungsweise ein öffentlicher WLAN-Zugangspunkt. Erfasst werden alle angefallenen Kommunikationen, Kommunikationsversuche und Netzzugänge innerhalb einer bestimmten Periode.

Einfache Auskünfte ⑥

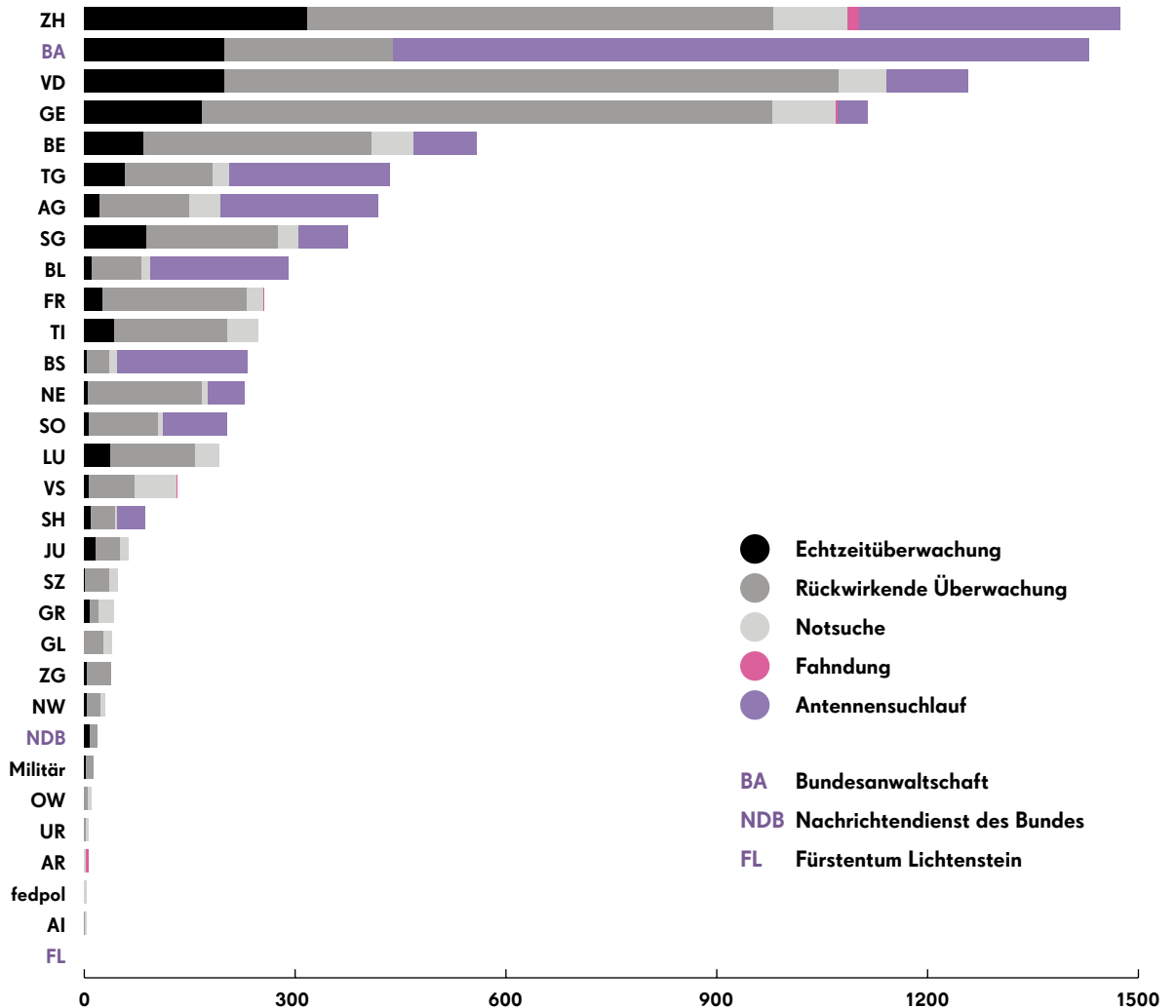
Einfache Auskünfte liefern die Grundinformationen zu Fernmeldeanschlüssen; insbesondere, welchem Abonnenten eine bestimmte Telefonnummer oder IP-Adresse zugeordnet ist.

Komplexe Auskünfte ⑦

Komplexe Auskünfte liefern weitergehende Informationen zu Fernmeldeanschlüssen, zum Beispiel zugehörige Vertrags- oder Ausweiskopien.



Aufträge nach Bund, Kantonen und Liechtenstein



Fälle und Aufträge

Wenn die Strafbehörden oder der Nachrichtendienst des Bundes eine neue Akte anlegen, sprechen sie von einem Fall. Im Zuge der Ermittlungen kann sich die Überwachung des Fernmeldeverkehrs als zielführend erweisen. Ergreifen die Behörden entsprechende Massnahmen, bleibt es praktisch nie bei einer einzelnen Anordnung mit nur einem Auftrag an den Dienst ÜPF. Selbst bei der Notsuche nach einer vermissten Person sind häufig mehrere zeitversetzte Ortungen nötig. Besonders viele Aufträge pro Fall werden in Auftrag gegeben, wenn die Strafbehörden auf Antennensuchläufe zurückgreifen. Dies aus drei Gründen: In der

Schweiz wird praktisch jeder Punkt im besiedelten Raum von mehreren Mobilfunkantennen verschiedener Anbieter abgedeckt. Dazu können öffentliche WLAN-Zugangspunkte kommen. Zweitens hat der Gesetzgeber die Antennensuchläufe aus Rücksicht auf den Datenschutz auf maximal zwei Stunden befristet, was vor allem bei unbekanntem Tatzeitpunkt zu Iterationen führt. Und drittens können sich die Funkzellen eines Anbieters an besonders frequentierten Orten – zum Beispiel Bahnhöfen – überlappen. Im Jahr 2020 erhielt der Dienst ÜPF über 2500 Aufträge zu Antennensuchläufen. Sie verteilten sich auf gerade einmal 26 Fälle.

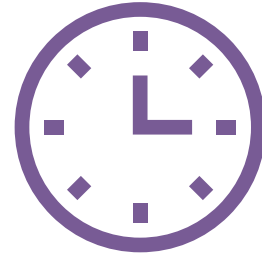
Anzahl Bürgeranfragen

23



Geleistete Piketteinsätze

724



Registrierte Benutzer Verarbeitungssystem

WMC 5500

Warrant Management Component (Auftragsmanagement)

IRC 2600

Information Request Component (Auskünfte)

RDC 1900

Retained Data Component (rückwirkende Überwachungen)

ISS 2500

Interception System Schweiz (Echtzeitüberwachungen)

Anzahl Spezialfälle

185

(siehe S. 8/9, «Dienst ÜPF in Kürze», Providermanagement)

Erfolgsrechnung Dienst ÜPF in Millionen CHF

Gesamtertrag

12,9

Gesamtaufwand

32,3

Deckungsbeitrag Bund

19,4

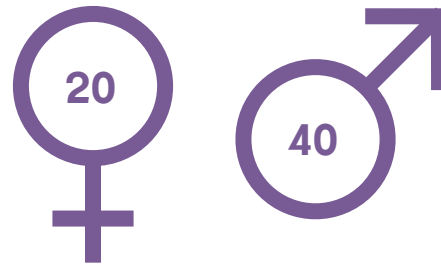
Anzahl Mediananfragen

21

Anzahl Mitarbeitende

60

Frauen- und Männeranteil



Alter im Durchschnitt

44

Aufteilung nach Alter

20 bis 29 Jahre

12%

30 bis 39 Jahre

22%

40 bis 49 Jahre

27%

50 bis 59 Jahre

36%

60 bis 69 Jahre

3%

Verteilung nach Sprachen

63% Deutsch 7% Italienisch

23% Französisch 7% Andere

**«Wenn wir
die nötigen
Ressourcen ein-
setzen, sind wir
den Straftätern
immer einen
Schritt voraus.»**

Julien Cartier, Leiter der Brigade d'analyse des traces technologiques (BATT)
der Kantonspolizei Waadt

Impressum

Konzept: Dienst ÜPF
Redaktionsleitung: Dienst ÜPF
Mitarbeit: JNB Journalistenbüro, Luzern
Realisation: Schön & Berger, Zürich
Druck: Druckerei Ruch, Ittigen
Fotos: Lia Lüthi, Barbara Hesse
Schrift: Minion Pro, Drescher Grotesk
Papier: Z-Offset
Sprachversionen: Deutsch,
Französisch, Italienisch und Englisch
Copyright: Dienst ÜPF
Weitergehende Informationen:
www.li.admin.ch
Ausgabe: Juli 2021



Der besseren Lesbarkeit und der allgemeinen Verständlichkeit zuliebe haben wir darauf verzichtet, zu detailliert in die Terminologie der Technologie und der Jurisprudenz abzutauchen. Wo immer möglich wurden geschlechtsneutrale Formen verwendet. Wo personenbezogene Bezeichnungen nur in männlicher oder weiblicher Form angeführt sind, beziehen sie sich auf Männer und Frauen in gleicher Weise.

Eidgenössisches Justiz- und Polizeidepartement EJPD
Dienst Überwachung Post- und Fernmeldeverkehr
Fellerstrasse 15
3003 Bern

