

Eidgenössisches Departement für Verteidigung, Bevölkerungsschutz und Sport VBS
Herr Bundesrat Guy Parmelin
Bundeshaus Ost
3003 Bern

per E-Mail: Andrea.Schaer@ndb.admin.ch

Bern, 13. April 2017

Stellungnahme zur Vernehmlassung Nachrichtendienstverordnung (E-NDV)

Sehr geehrter Herr Bundesrat

Der Schweizerische Verband der Telekommunikation (asut) wurde am 11. Januar 2017 zur Vernehmlassung über die Nachrichtendienstverordnung (E-NDV) eingeladen. Wir bedanken uns für die Möglichkeit zur Stellungnahme und nehmen diese hiermit fristgerecht war.

Die Telekommunikationsbranche ist nur in wenigen Punkten direkt durch die Nachrichtendienstverordnung betroffen, nämlich im Bereich der Kabelaufklärung. Dieses Thema ist jedoch für die Anbieterinnen von leitungsgebundenen Netzen und von Telekommunikationsdienstleistungen sowie für deren Kundinnen und Kunden von grosser Bedeutung. Wir konzentrieren uns daher in unserer Stellungnahme auf die vorgeschlagenen Regelungen zur Kabelaufklärung.

An dieser Stelle halten wir zudem fest, dass asut die in Art. 29 in Verbindung mit Anhang 2 E-NDV festgelegten Entschädigungsmodalitäten begrüsst. Zu den übrigen Punkten der E-NDV hat asut keine Bemerkungen.

Gesetzliche Grundlagen der Kabelaufklärung (NDG)

Die Kabelaufklärung ist in Art. 39 des Nachrichtendienstgesetzes (NDG) definiert als das Erfassen von grenzüberschreitenden Signalen aus leitungsgebundenen Netzen. Die betroffenen Telekommunikationsunternehmen machen dazu zuerst die für die Durchführung der Kabelaufklärung notwendigen technischen Angaben. Erst nach der Freigabe eines Auftrages zur Kabelaufklärung liefern die Anbieterinnen Signale an den durchführenden Dienst.

Diese Abfolge ist in Art. 43 NDG vorgeschrieben: Das NDG unterscheidet klar zwischen technischen Angaben und dem darauffolgenden Zugang zu den Signalen. Signale dürfen erst dann dem durchführenden Dienst geliefert werden, wenn ein geprüfter und genehmigter Auftrag zur Kabelaufklärung vorliegt. Dies ist sachlogisch, da die Kabelaufklärung definitionsgemäss mit dem physischen Zugriff auf die Kabel und damit verbunden mit dem Zugang auf die Signale bzw. Kommunikationsparameter eingeleitet wird. In diesem Moment beginnt die eigentliche Überwachung, für welche das Genehmigungs- und Freigabeverfahren vorgesehen sind.

Unter technischen Angaben sind demzufolge einzig Informationen zu verstehen, welche der durchführende Dienst benötigt, um die für die Übernahme der Signale und deren Umwandlung in Daten notwendigen technischen Vorrichtungen zu planen und zu beschaffen. Die technischen Angaben von den Anbieterinnen sollen es dem durchführenden Dienst also ermöglichen, die Signale überhaupt lesen zu können. Konkret dürften nach Ansicht von asut dazu hauptsächlich folgende Angaben gehören:

- Spezifikationen des Übertragungsmediums d.h. die physische Beschaffenheit der Kabel
- Verwendete Technologien zur Übertragung der Signale auf dem Medium (d.h. verwendete Multiplexmethoden wie Art und Anzahl der Wellenlängen, Codierung der Wellenlängen)
- Protokolle
- Bandbreiten und eventuell Datenvolumen
- Verwendungszweck der auf dem Kabel vorhandenen Verbindungen
- Endpunkte der Kabel

Diese Angaben sind in der Regel statisch und können von den Anbieterinnen initial geliefert oder bei späteren Änderungen erneuert werden. Ein physischer Zugriff auf die Kabel oder eine Einsicht in die Signale ist für die Erhebung der technischen Angaben weder notwendig noch wäre er aufgrund des Wortlauts des NDGs erlaubt.

Verordnungsentwurf (E-NDV)

Im Gegensatz zum NDG sieht der Verordnungsentwurf E-NDV nunmehr keine klare Trennung zwischen den technischen Angaben durch die Anbieterinnen und dem physischen Zugang zu den Kabeln bzw. der Lieferung von Signalen an den durchführenden Dienst mehr vor.

Konkret ermöglicht Art. 26 Abs. 1 E-NDV, dass der durchführende Dienst von den Anbieterinnen laufend technische Angaben entgegennimmt und eigene Messungen zur Komplettierung der technischen Angaben machen darf. In Art. 28 Abs. 2 E-NDV wird weiter festgehalten, dass die Anbieterinnen dem durchführenden Dienst Zutritt zu ihren Räumen zwecks Installation von technischen Komponenten für die Erhebung von technischen Angaben ermöglichen müssen. Dem erläuternden Bericht ist zu entnehmen, dass im Rahmen der Erhebung von technischen Angaben durch die Anbieterinnen oder durch den durchführenden Dienst Angaben über Datenströme auf den Kabelnetzen laufend erhoben werden sollen damit sich u.a. die verwendeten Protokolle sowie die Sende- und Empfangsländer bestimmen lassen (Vgl. S. 5).

Damit sieht die Verordnung bereits auf Stufe der technischen Angaben einen Zugriff auf die Kabel und eine Einsicht in die Signale vor. Gerade für die Erkennung von Sende- und Empfängerländer braucht es zwingend eine Signalanalyse und deren Decodierung in Daten. Die laufende Analyse von Datenströmen bedeutet, dass bereits auf Stufe der technischen Angaben ein Zugang zu Verbindungs- und Inhaltsdaten ermöglicht werden soll. Wie oben dargelegt, handelt es sich beim Begriff «technische Angaben» jedoch um grundsätzlich statische Informationen, die nicht laufend analysiert werden müssen.

Weiter ist gemäss Verordnungsentwurf vorgesehen, dass diese Angaben und Messungen vom durchführenden Dienst selbst erhoben werden dürfen. Um dies zu tun, braucht der durchführende Dienst jedoch zwingend einen Zugang zu den Kabeln bzw. zu den Signalen, was gemäss den gesetzlichen Vorgaben wie oben dargelegt erst im Rahmen eines genehmigten Auftrages erlaubt ist. Schliesslich gilt es darauf hinzuweisen, dass technische Angaben gemäss Art. 43 Abs. 1 NDG von den Anbieterinnen gemacht werden müssen. Das NDG sieht also nicht vor, dass der durchführende Dienst sich solche technischen Angaben selbst mittels Zugang zu den Anlagen der Anbieterinnen beschaffen darf.

asut fordert klare Trennung zwischen technischen Angaben und Kabelaufklärung

Die Kabelaufklärung ist eines der umstrittenen Elemente des neuen NDG und daher kommt den Bewilligungs- und Kontrollprozessen eine zentrale Rolle zu. Mit den vorgeschlagenen Regelungen in Art. 26 und Art. 28 E-NDV entsteht jedoch die Situation, dass Signale ausgeleitet und analysiert werden können, ohne dass ein bewilligter Aufklärungsauftrag vorliegt. Dies widerspricht der gesetzlich verankerten Governance und muss daher zwingend angepasst werden.

Darüber hinaus stellt diese Regelung ein Reputationsrisiko für die Anbieterinnen und für den Wirtschaftsstandort Schweiz dar. Die Kundinnen und Kunden vertrauen zu Recht darauf, dass das Fernmeldegeheimnis gewahrt ist und damit Datenübertragungen sicher und vertraulich sind. Dem wurde auch im NDG, aber auch im Bundesgesetz betreffend die Überwachung des Post- und Fernmeldeverkehrs, Rechnung getragen. Mit dem E-NDV entsteht nun die Situation, dass potentiell Datenverkehr zur Analyse ausgeleitet werden kann, ohne dass die vorgeschriebenen Genehmigungen oder Freigaben vorliegen. Ob dies tatsächlich stattfindet oder nicht, ist unerheblich. Alleine die Möglichkeit untergräbt das Vertrauen der Bevölkerung in digitale Dienstleistungen und Prozesse und stellt damit ein Hindernis für die digitale Transformation dar. Damit gefährden diese Regelungen auch die Strategie «Digitale Schweiz» des Bundesrates vom April 2016.

Aus diesen Gründen schlagen wir folgende Anpassungen an Art. 26 und Art. 28 E-NDV vor:

Art. 26 Aufgaben des ZEO

1 Das ZEO nimmt die für die ~~Erstellung von Anträgen~~ Durchführung der Kabelaufklärung erforderlichen technischen Angaben von den Betreiberinnen von leitungsgebundenen Netzen und den Anbieterinnen von Telekommunikationsdienstleistungen ~~laufend entgegen und führt bei diesen falls nötig eigene Messungen zur Kompletierung der technischen Angaben durch.~~

Art. 28 Aufgaben der Betreiberinnen von leitungsgebundenen Netzen und der Anbieterinnen von Telekommunikationsdienstleistungen

1 Die Betreiberinnen von leitungsgebundenen Netzen und die Anbieterinnen von Telekommunikationsdienstleistungen melden dem ZEO, welche Stelle für die Bearbeitung zuständig ist.

2 Sie gewähren dem ZEO Zutritt zu den für die Kabelaufklärung benötigten Räumen, um die Installation von technischen Komponenten, die für ~~die Erhebung von technischen Angaben und für~~ die Umsetzung von Kabelaufklärungsaufträgen notwendig sind, zu ermöglichen.

Wir bitten Sie um eine wohlwollende Prüfung unserer Anliegen.

Freundliche Grüsse

asut – Schweizerischer Verband
der Telekommunikation



Peter Grütter
Präsident