

Die Schweiz zahlte für zwei entführte Schweizer in Kolumbien Lösegeld – zugunsten des Cali-Kartells SEITE 13

Der Nutzen der Neurowissenschaften ist für die Bildung längst nicht so hoch wie vielfach angepriesen SEITE 15

# Wenn der Staat den Zugang verweigert

Bereits heute sperren Internetprovider den Zugriff auf Websites – Wünsche nach mehr Sperren sind da, aber Rechtsgrundlagen fehlen

Die Gegner des Geldspielgesetzes kritisieren die geplanten Sperren von Websites. Solche Netzsperrungen gibt es schon heute – allerdings noch ohne klare rechtliche Grundlage.

LUKAS MÄDER, BERN

Einige hundert Websites sind derzeit in der Schweiz gesperrt. Die genaue Zahl variiert täglich und hängt vom jeweiligen Internetprovider ab. Die Praxis ist nicht einheitlich, und die juristischen Grundlagen sind unklar. Selbst die Behörden und die Internetprovider tun sich schwer mit präzisen Auskünften.

## Freiwillige Zusammenarbeit

Relativ übersichtlich präsentiert sich die Situation bei kinderpornografischen Inhalten. Alle grossen Internetprovider sperren solche Domains auf freiwilliger Basis anhand einer Sperrliste des Bundes. Swisscom zum Beispiel aktualisiert automatisch diese Liste, die wiederum auf Angaben von Interpol basiert. Laut Auskunft des zuständigen Bundesamts für Polizei (Fedpol) sind darauf rund 700 Domainnamen aufgeführt, UPC hingegen spricht nur von 200 bis 300 gesperrten Sites in diesem Bereich.

Die grossen Internetprovider sperren seit 2008 kinderpornografische Sites aufgrund einer Brancheninitiative zum Jugendmedienschutz, an der sich neben UPC und Swisscom auch Salt und Sunrise beteiligen. Eine explizite gesetzliche Grundlage gibt es nicht. Auf ihrer Informationsseite schreibt UPC, dass widerrechtliche Inhalte auf Anweisung «einer dazu ermächtigten Behörde» blockiert würden. Das Fedpol hingegen schreibt auf Anfrage, die Sperrung erfolge aufgrund der Firmenethik und der allgemeinen Geschäftsbedingungen der Internetprovider.

## Klärung im Fernmeldegesetz

Die rechtliche Situation dürfte sich schon bald klären mit der Revision des Fernmeldegesetzes. Derzeit läuft die Beratung in der zuständigen Kommission des Nationalrats. Das Gesetz soll



Gesperrte Netzzugänge: Auch wenn eine Website gesperrt ist, gibt es doch Umgehungsmöglichkeiten.

GOPAN BASIC / NZF

den Zweckbestimmung enthalten, Kinder und Jugendliche vor Gefahren im Internet zu schützen. Dafür will der Bundesrat alle Internetprovider verpflichten, auf Hinweis des Fedpol Sites mit verbotener Pornografie zu sperren – denn derzeit ist das Unterdrücken von Informationen im Gesetz eigentlich explizit verboten. Damit würde die heutige Praxis, wie sie zumindest die grossen Provider anwenden, auch juristisch sauber geregelt.

Ebenfalls zu sogenannten Netzsperrungen kommt es bei richterlichen Anordnungen – allerdings nur in kleiner Zahl. Swisscom spricht lediglich von einem knappen Dutzend Fällen; UPC nennt diese Form der Netzsperrungen ebenfalls «sehr selten». Beim letzten Fall ging es um rechtsextreme Inhalte, ohne dass UPC die Einzelheiten des Falls nennen möchte. Ein Blick auf die unvollständige

## Die Technik der Netzsperrung

Unter dem Begriff Netzsperrung oder Internetsperre versteht man das Blockieren von Webseiten oder anderen Internetdiensten. Dabei wird – normalerweise durch den Internetprovider (Swisscom, UPC oder ähnliche) – nur der Zugriff auf die Inhalte beziehungsweise auf den Dienst verhindert. Der Server selbst wird nicht abgeschaltet und ist beispielsweise von einem anderen Land aus weiterhin erreichbar.

Technisch ist eine solche Sperre auf verschiedenen Ebenen möglich. In der Schweiz wenden zumindest UPC und Swisscom nur DNS-Sperren an. Dabei wird lediglich der Eintrag im DNS-Server abgeändert. Dabei handelt es sich um eine Art Adressverzeichnis, das den

Domain-Namen (z. B. nzz.ch) in eine IP-Adresse (194.40.217.50) übersetzt. Wenn nun ein Nutzer auf eine Webseite zugreifen will, wird die Anfrage des Browsers meist auf eine Hinweisseite umgelenkt (zum Beispiel block.bluewin.ch).

Eine Ebene tiefer setzen sogenannte IP-Sperren an. Dabei wird nicht nur der Domain-Name gesperrt, sondern der effektive Zugriff auf die IP-Adresse des Servers. Swisscom setzt diese Technik laut eigenen Angaben ganz selten ein bei schweren Malware-Angriffen, um die Infiltrierung weiterer Rechner zu verhindern. Sowohl DNS- als auch IP-Sperren lassen sich relativ leicht umgehen, beispielsweise mittels eines Virtual Private Network (VPN).

Liste auf DNSZensur.ch zeigt, dass viele der richterlichen Sperren auf einen 15 Jahre alten Rechtsstreit im Kanton Waadt zurückgehen. Damit stellt sich die Frage, ob sie überhaupt noch aktuell sind.

Bei dem Fall ging es um eine Reihe von ehrverletzenden Äusserungen der Gruppierung Appel au peuple, die notorisch Justizvertreter kritisierte. Eine Waadtländer Untersuchungsrichterin liess daraufhin, gestützt auf die kantonale Strafprozessordnung, den Zugang zu Websites sperren. Der Fall beschäftigte die Gerichte jahrelang, bis das Bundesgericht 2009 den Rekurs eines Providers aus formellen Gründen ablehnte. Es wies dabei darauf hin, dass die Massnahme im Rahmen der Ermittlungen nur provisorisch sei und gegebenenfalls durch eine definitive zu ersetzen sei. Heute, acht Jahre später, sind gewisse Domains in diesem Zusammenhang noch immer gesperrt.

## Weitere Begehrlichkeiten

Besonders interessant ist das Thema Netzsperrungen dort, wo es erst um Wünsche geht. Bei Aufrufen zu Gewalt beziehungsweise bei Gewaltpropaganda darf das Fedpol bereits heute eine Empfehlung zum Sperren abgeben, ohne dass sich die Provider daran halten müssen. Laut eigenen Angaben benutzt das Fedpol diese Möglichkeit kaum. Immerhin hatte der Kanton Zürich aber im Rahmen des Fernmeldegesetzes den Wunsch angemeldet, solche Sperren auch verbindlich zu machen.

Ähnlich ist die Situation bei nicht bewilligten Finanzprodukten im Internet. Die Finanzmarktaufsicht (Finma) kann gegen Websites mit solchen Inhalten vorgehen und .ch-Domains abschalten lassen. Für ausländische Websites fehlen der Finma allerdings die rechtlichen Grundlagen für Netzsperrungen, weshalb sie dort nur vereinzelt eine Abschaltung erreicht.

Ebenfalls weil die Möglichkeiten zur Durchsetzung im Ausland fehlen, sind im Geldspielgesetz Netzsperrungen vorgesehen – offiziell, um Spieler zu schützen. Internetnutzer sollen von Online-Geldspielen abgehalten werden, die in der Schweiz nicht konzessioniert sind. Es wäre ein juristisches Novum.

# Die Stiftung der Kantone auf dem Weg zur Denkfabrik

Aus dem Samen der kantonalen Zusammenarbeit vor 50 Jahren ist eine stattliche Pflanze geworden

Die ch-Stiftung ist die Klammer der Kooperation unter den Kantonen. Neue Ausrichtungen sind Konstanten in ihrer Geschichte. Das ist im Jubiläumsjahr nicht anders.

PAUL SCHNEEBERGER

Der Föderalismus ist ein Erfolgsfaktor der Schweiz, und die Autonomie der mit fiskalischen Kompetenzen ausgestatteten Kantone ist hoch. Die politischen Entscheidungswege sind kurz und staatliche Problemstellungen regional massgeschneidert. Herausgefordert ist die Arbeitsteilung der Staatsebenen, indem sich die alltäglichen Lebenswelten der Menschen mehr und mehr über Kantons Grenzen hinweg erstrecken.

Im Zeitalter steigender Komplexitäten und fortschreitender Internationalisierungen haben es einzelne Kantone schwer, Gehör zu finden, und klein-

räumige Lösungen werden vielen Problemstellungen nicht mehr gerecht.

Als vor 54 Jahren in der Neuen Helvetischen Gesellschaft (NHG), der ältesten staatsbürgerlichen Vereinigung der Schweiz, die Idee entstand, es bedürfte einer Stiftung zugunsten «eines leistungsfähigen Föderalismus», lagen diese Entwicklungen noch in weiter Ferne. Entsprechend weitsichtig war es, dass in der Folge die NHG als Stifterin des Kapitals von 25 000 Franken und die Kantone als Trägerschaft 1967 die Stiftung für eidgenössische Zusammenarbeit aus der Taufe hoben.

## Aussenpolitik als Treiber

Was als private Initiative begonnen hatte, mauserte sich zu jener Institution, die erst Basis und später Klammer der interkantonalen Zusammenarbeit werden sollte. Nicht nur in diesem Wandel der seit 1986 unter dem Namen ch-Stiftung operierenden Organisation spiegeln sich gesellschaftliche und politische

Veränderungen, denen sich die Schweiz im Allgemeinen und ihre Gliedstaaten im Speziellen ausgesetzt sah. Zu den Aktivitäten der Stiftung, aus der sich die NHG 1993 verabschiedete, gehören Weiterbildungen und Koordinationsleistungen oder Übersetzungen von Literatur anderer Landessprachen.

Manches ist über die Jahre aus der ch-Stiftung herausgewachsen – das Institut für Föderalismus an der Universität Freiburg ebenso wie die Konferenz der Kantonsregierungen (KdK). Letztere steht für die Verstärkung der Zusammenarbeit unter den Kantonen in den letzten zwei Jahrzehnten. Katalysator für die neue geballte Kraft im Bundesstaat waren die Schritte der Schweiz in Richtung Europäischer Wirtschaftsraum und die Folgen der Ablehnung eines Beitritts zu dieser Organisation 1992. Treiber war das Bedürfnis der Kantone, bei ausserpolitischen Fragestellungen nicht aussen vor gelassen zu werden, weshalb sie auch eine eigene Antenne in Brüssel einrichteten. Durch

die Schaffung der KdK wurde die ch-Stiftung von der Basis der interkantonalen Zusammenarbeit zu deren Klammer. Bis heute betreut sie das Sekretariat dieser Konferenz im 2008 eingerichteten Haus der Kantone in Bern.

## Klare Arbeitsteilung

Über Jahre stand die Stiftung für den ab 2010 auch vom Bund geförderten binnenstaatlichen Austausch von Schülern und Lehrern. Dieser Teil ihrer Arbeit geriet 2015 nach einer Evaluation und im Zuge einer Diskussion um eine Verdoppelung der vom Bund dafür zur Verfügung gestellten Mittel in die Kritik.

Konsequenz war die Überführung dieses Engagements in die neue, von dem Bund und von den Erziehungsdirektoren getragene Stiftung «Movelia». Anders als früher, zum Beispiel Ende der 1980er oder zu Beginn der 2000er Jahre, wurde die Existenz der Stiftung für eidgenössische Zusammenarbeit diesmal aber nicht infrage gestellt. Im laufenden

Jahr hat die ch-Stiftung eine Standortbestimmung durchgeführt, aus der weitere Perspektiven für ihre Zukunft entwickelt werden sollen. Entscheide wird der Stiftungsrat Anfang 2019 fällen. Gemäss Direktorin Sandra Maissen soll damit «das Profil der ch-Stiftung gesichert werden». Nebst bestehenden Dienstleistungen zuhanden der Kantone und der interkantonalen Zusammenarbeit ist eine neue Arbeitsteilung zwischen der KdK und der von den Kantonen pro Jahr mit 2 Millionen Franken alimentierten ch-Stiftung angedacht. Ersterer soll sich der Tagespolitik widmen. Letztere strategischen Fragen, die Aspekte des Föderalismus und des inneren Zusammenhalts der Schweiz betreffen. Maissen spricht von den Funktionen Observatorium, Katalysator und Impulsgeber, mithin davon, dass die ch-Stiftung künftig als eine Art Denkfabrik agieren soll.

Zum Jubiläum der ch-Stiftung ist eine Broschüre erschienen, die sich unter <http://www.chstiftung.ch> abrufen lässt.