Bundesverwaltungsgericht

Tribunal administratif fédéral

Tribunale amministrativo federale

Tribunal administrativ federal

Abteilung I
A-2335/2008
{T 0/2}

Urteil vom 10. März 2009

Besetzung

Richter André Moser (Vorsitz),
Richterin Claudia Pasqualetto Péquignot,
Richter Markus Metz,
Gerichtsschreiber Adrian Mattle.

Parteien

A._____,
vertreten durch B._____,
Beschwerdeführerin,

gegen

Eidgenössisches Justiz- und Polizeidepartement EJPD,
Informatik Service Center ISC-EJPD,
Dienst Überwachung Post-, und Fernmeldeverkehr ÜPF,
Vorinstanz,

Kanton Zürich,
vertreten durch die
Oberstaatsanwaltschaft des Kantons Zürich,
Beigeladener.

Gegenstand

Kopfschaltung.

Sachverhalt:

A.
Im Zusammenhang mit einem Strafverfahren gegen Unbekannt ordnete die Staatsanwaltschaft (...) am 6. Februar 2008 die aktive Überwachung eines sich im Ausland befindenden Telefonanschlusses mittels einer sogenannten Kopfschaltung an. Die Anordnung richtete sich an den Dienst „Überwachung Post- und Fernmeldeverkehr“ des Informatik Service Centers ICS-EJPD (Dienst ÜPF) und nannte neben zwei weiteren Anbieterinnen von Fernmeldediensten (...) sowie (...), welche die angeordnete Überwachung durchführen sollten. Am 7. Februar 2008 genehmigte die Präsidentin der Anklagekammer des Obergerichts des Kantons Zürich die von der Staatsanwaltschaft angeordnete Überwachungsmassnahme bis zum 6. Mai 2008.

B.
Währenddem die beiden anderen Fernmeldedienstanbieterinnen die angeordnete Überwachungsmassnahme gemäss einem entsprechenden Auftrag des Dienstes ÜPF durchführten, erklärte A._____, sie sei technisch nicht in der Lage, den Auftrag auszuführen. Für das Festnetz könne der Auftrag nicht durchgeführt werden, weil es sich nicht um einen Anschluss der A._____ handle, und für das Mobilnetz seien nur Daten verfügbar, sofern sich der ausländische Teilnehmer in der Schweiz aufhalte und über das Netz der A._____ telefoniere.

C.
Mit Verfügung vom 22. Februar 2008 verpflichtete der Dienst ÜPF A._____, die aktive Überwachung des sich im Ausland befindenden Telefonanschlusses mit der Rufnummer (...) auf ihrem Fest- sowie Mobilnetz gemäss seiner Verfügung und den geltenden Richtlinien durchzuführen.

Zur Begründung führte der Dienst ÜPF an, die Fernmeldedienstanbieterinnen seien verpflichtet, ihm auf Verlangen den Fernmeldeverkehr einer überwachten Person, die Teilnehmeridentifikation sowie die Verkehrs- und Rechnungsdaten zuzuleiten. Er habe im Rahmen seiner Prüfungskompetenz festgestellt, dass eine Tatkatalogstraftat vorliege und der beteiligte Staatsanwalt zuständig für die Anordnung der Massnahme sei.

D.
A._____ (nachfolgend Beschwerdeführerin) erhebt am 10. April 2008 Beschwerde beim Bundesverwaltungsgericht und stellt den Antrag, die Verfügung des Dienstes ÜPF (nachfolgend Vorinstanz) vom 22. Februar 2008 aufzuheben.

Die Beschwerdeführerin führt an, die aktive Überwachung einer ausländischen Zielnummer erfordere in technischer Hinsicht, dass diese bei demjenigen Teilnehmer durchgeführt werde, der in der Schweiz über einen Anschluss bei einer Fernmeldedienstanbieterin verfüge und mit der ausländischen Zielnummer kommuniziere. Hierfür kämen sämtliche Teilnehmer in Frage, die einen Festnetz- oder Mobilfunkanschluss bei der schweizerischen Fernmeldedienstanbieterin hätten. Für eine lückenlose Überwachung müsste deshalb ein Überwachungsauftrag nicht nur an die Beschwerdeführerin, sondern auch an andere Fernmeldedienstanbieterinnen gehen.

Die Beschwerdeführerin macht weiter geltend, sie müsste zur Erfüllung des Überwachungsauftrags alle Anschlüsse ihrer Kunden überwachen und bei jeder Verbindung, die von einem Anschluss ihrer Kunden hergestellt oder entgegengenommen werde, überprüfen, ob diese Verbindung zur ausländischen Zielnummer führe. Dies sei der Genehmigungsbehörde möglicherweise nicht bewusst gewesen. Eine solche aktive Überwachung stelle für die Inhaber der Anschlüsse der Beschwerdeführerin eine unrechtmässige Einschränkung der Privatsphäre dar. Die angeordnete Überwachungsmassnahme greife zudem unrechtmässig in die Eigentumsrechte der Beschwerdeführerin ein. Für die geforderte aktive Überwachung fehle eine gesetzliche Grundlage, zudem sei sie nicht verhältnismässig.

E.
Am 6. Mai 2008 hat die Staatsanwaltschaft (...) eine Verlängerung der von der Beschwerdeführerin auszuführenden umstrittenen Überwachungsmassnahme bis zum 6. August 2008 angeordnet, währenddem sie der Vorinstanz gleichentags mitgeteilt hat, dass die Überwachung der gleichen Rufnummer durch die beiden anderen Fernmeldedienstanbieterinnen nicht mehr erforderlich und deshalb mit sofortiger Wirkung aufzuheben sei. Die Verlängerung der Überwachungsmassnahme ist von der Präsidentin der Anklagekammer des Obergerichts des Kantons Zürich ebenfalls am 6. Mai 2008 genehmigt worden.

Die Präsidentin der Anklagekammer des Kantons Zürichs bzw. ihr Stellvertreter haben in der Folge mit Verfügungen vom 4. August 2008, vom 27. Oktober 2008 und zuletzt vom 26. Januar 2009 die weitere Verlängerung der angeordneten Überwachungsmassnahme für jeweils drei Monate bis zum 26. April 2009 genehmigt.

F.
Mit Vernehmlassung vom 21. Juli 2008 beantragt die Vorinstanz die Abweisung der Beschwerde. Der Beschwerdeführerin sei eine dreimonatige Frist für die Vornahme der für die angeordnete Massnahme notwendigen technischen Installationen anzusetzen.

Die Vorinstanz macht geltend, die angefochtene Verfügung beruhe auf einer rechtsgenüglichen gesetzlichen Grundlage. Die Beschwerdeführerin sei allerdings ohnehin nur legitimiert, technische und organisatorische Mängel zu rügen. So könne sie rügen, die Art der Überwachung fordere von ihr Kenntnisse und technische Mittel, über welche sie nicht verfüge. Sie sei dagegen nicht berechtigt, die Gesetzmässigkeit, die Notwendigkeit oder die Verhältnismässigkeit der angeordneten Massnahme als solche zu rügen. Soweit sich die Beschwerdeführerin zur Zulässigkeit der Überwachungsmassnahme als solche äussere, sei auf ihre Beschwerde nicht einzutreten.

Die Vorinstanz führt weiter aus, es gehe im vorliegenden Streitfall um weit mehr als um eine angefochtene Einzelverfügung. Mit der Überwachung von Verbindungen von ausländischen Rufnummern zum schweizerischen Netzwerk könne die internationale organisierte Kriminalität auf effiziente Art aufgeklärt und bekämpft werden, insbesondere im Hinblick auf ihre Ableger in der Schweiz. Andere Fernmeldedienstanbieterinnen hätten im Gegensatz zur Beschwerdeführerin die hierfür notwendigen Installationen anstandslos getätigt und würden laufend entsprechende Überwachungsanordnungen ausführen.

Weiter macht die Vorinstanz geltend, die Folgerung der Beschwerdeführerin, wonach die angeordnete Massnahme die Überwachung beim jeweiligen Schweizer Teilnehmer erfordere, sei nicht schlüssig. Es sei technisch ohne weiteres möglich, die Überwachung beim Zugangspunkt aus dem bzw. ins Ausland und beim Zugangspunkt ins bzw. vom Netz der Beschwerdeführerin vorzunehmen. Ausländische Rufnummern könnten deshalb gezielt überwacht werden, ohne dass sämtliche Kunden der Beschwerdeführerin observiert werden müssten.

Dass sich die kantonale Genehmigungsbehörde der Tragweite der Anordnung nicht bewusst gewesen sei, sei nicht zutreffend. Die Genehmigungsbehörde werde regelmässig über die technischen Abläufe informiert. Zum Beweis seien Oberrichterin C._____ sowie D._____ von der Kantonspolizei Zürich als Zeugen zu befragen.

G.
Das Bundesverwaltungsgericht hat mit Verfügung vom 11. September 2008 den Kanton Zürich, vertreten durch die Oberstaatsanwaltschaft des Kantons Zürich (nachfolgend Beigeladener), zum Beschwerdeverfahren beigeladen und ihm Gelegenheit gegeben, zur Beschwerde Stellung zu nehmen.

Der Beigeladene beantragt mit Stellungnahme vom 1. Oktober 2008, die Beschwerde sei abzuweisen. Das Verhalten der Beschwerdeführerin komme einer eigentlichen Behinderung der Strafrechtspflege gleich, sei doch mit der vorgesehenen und von der zuständigen richterlichen Behörde genehmigten Überwachungsmassnahme einzig beabsichtigt, ein gesetzlich vorgesehenes Zwangsmittel rechtmässig anzuwenden. Im gleichen Strafverfahren, in dessen Zusammenhang die angefochtene Überwachungsmassnahme angeordnet worden sei, seien die Kopfschaltungen von anderen Providern ohne Monierung zusätzlicher Kosten schon seit längerer Zeit technisch umgesetzt worden und hätten bereits zur Gewinnung von wesentlichen und verwertbaren Beweismitteln geführt.

H.
Mit Replik vom 17. November 2008 hält die Beschwerdeführerin an ihrer Beschwerde fest. Auf den Antrag der Vorinstanz, es sei ihr eine dreimonatige Frist für die Vornahme der für die angeordnete Massnahme notwendigen technischen Installationen anzusetzen, sei nicht einzutreten. Eventualiter sei ihr eine Frist von mindestens 18 Monaten zur Umsetzung der technischen Installationen für die Durchführung der geforderten Überwachungsmassnahme zu gewähren.

Die schweizerische Gesetzgebung folge dem Konzept, dass die Überwachung des Fernmeldeverkehrs am Anschluss durchgeführt werde. Die Beschwerdeführerin räumt zwar ein, dass es technisch möglich wäre, die verlangte Überwachung durchzuführen. Damit würde allerdings das technische Überwachungskonzept verändert: Zu der heute durchzuführenden Anschlussüberwachung würde eine Verkehrsstromüberwachung hinzutreten, was technisch gesehen eine völlig andere

Überwachungskonzeption mit Implikationen für Millionen von Kunden darstelle. Nach dem Konzept der Verkehrsstromüberwachung müssten die Randdaten aller Verbindungen, die von den Kunden von Festnetz- oder Mobilfunkanschlüssen bei der Beschwerdeführerin entweder hergestellt oder entgegengenommen werden, in Echtzeit überprüft werden, was eine Verletzung des Fernmeldegeheimnisses und eine unrechtmässige Verletzung der Privatsphäre ihrer Kunden darstellen würde.

Die Pflicht zur Einrichtung der verlangten Überwachungstechnik stelle ausserdem einen unrechtmässigen Eingriff in die Eigentumsgarantie sowie in die Wirtschaftsfreiheit der Beschwerdeführerin dar, weil der Einbau der neuen Überwachungstechnik sehr hohe Kosten verursachen würde. Schliesslich habe die Vorinstanz dadurch, dass sie die aktive Überwachung der ausländischen Rufnummer nur gegenüber einigen und nicht allen Fernmeldedienstanbieterinnen verfügt habe, den Grundsatz der Gleichbehandlung der Konkurrenten verletzt.

I.
Mit Duplik vom 9. Januar 2009 hält die Vorinstanz an ihren Anträgen fest, die Beschwerde sei abzuweisen und der Beschwerdeführerin sei eine dreimonatige Frist für die Vornahme der für die angeordnete Massnahme notwendigen technischen Installationen anzusetzen.

J.
Auf die übrigen Ausführungen der Beteiligten wird – soweit entscheidrelevant – im Rahmen der nachfolgenden Erwägungen eingegangen.

Das Bundesverwaltungsgericht zieht in Erwägung:

1.
Nach Art. 32 der Verordnung über die Überwachung des Post- und Fernmeldeverkehrs vom 31. Oktober 2001 (VÜPF, SR 780.11) kann gegen Verfügungen des Dienstes Überwachung Post-, und Fernmeldeverkehr (Dienst ÜPF) über den Vollzug der Verordnung nach den allgemeinen Bestimmungen über die Bundesrechtspflege Beschwerde geführt werden. Gemäss Art. 31 des Verwaltungsgerichtsgesetzes vom 17. Juni 2005 (VGG, SR 173.32) beurteilt das Bundesverwaltungsgericht Beschwerden gegen Verfügungen nach Art. 5 des Bundesgesetzes vom 20. Dezember 1968 über das Verwaltungsverfahren

(VwVG, SR 172.021). Der Dienst ÜPF gehört zu den Behörden nach Art. 33 VGG und ist daher eine Vorinstanz des Bundesverwaltungsgerichts. Eine Ausnahme, was das Sachgebiet angeht, ist nicht gegeben (Art. 32 VGG). Der umstrittene Entscheid des Dienstes ÜPF hat den Charakter einer Verfügung im Sinne von Art. 5 VwVG (vgl. BGE 130 II 249 E. 2.1). Das Bundesverwaltungsgericht ist daher zuständig für die Beurteilung der vorliegenden Beschwerde.

2.
Das Bundesverwaltungsgericht tritt nur auf Rechtsbegehren ein, welche im Rahmen des Streitgegenstands liegen. Streitgegenstand ist das Rechtsverhältnis, welches Gegenstand der angefochtenen Verfügung bildet, soweit es im Streit liegt (André Moser/Michael Beusch/Lorenz Kneubühler, Prozessieren vor dem Bundesverwaltungsgericht, Basel 2008, Rz. 2.8). Vorliegend stellt sich zunächst die Frage, was im Einzelnen Gegenstand der angefochtenen Verfügung bildet (E. 2.1) und anschliessend, inwieweit diese Verfügung im Streit liegt (E. 2.2).

2.1 Anfechtbar ist grundsätzlich das Dispositiv einer Verfügung. Andererseits können Teile der Begründung zum Dispositiv gehören, wenn im Dispositiv ausdrücklich darauf verwiesen wird. Erwägungen, auf welche im Dispositiv verwiesen wird, sind ebenfalls anfechtbar (Moser/Beusch/Kneubühler, a.a.O., Rz. 2.10).

2.1.1 Laut Dispositiv der Verfügung der Vorinstanz vom 22. Februar 2008 ist die Beschwerdeführerin verpflichtet, auf ihrem Fest- sowie Mobilnetz die aktive Überwachung eines Telefonanschlusses mit einer ausländischen Rufnummer gemäss der Verfügung der Vorinstanz sowie den geltenden Richtlinien durchzuführen.

Die im Dispositiv verwendete Formulierung „gemäss der Verfügung des Dienstes“ ist als Verweis auf die in der Verfügung angeführten Erwägungen zu verstehen. In den Erwägungen, nämlich unter „III. Materielles“, hat die Vorinstanz festgehalten, dass die Beschwerdeführerin nach einer Änderung der organisatorischen und administrativen Vorschriften zur Überwachung des Fernmeldeverkehrs vom 16. August 2002 (OAR), welche per 1. Juli 2007 in Kraft getreten sind, innerhalb einer Übergangsfrist bis zum 1. Januar 2008 die darin statuierten Anforderungen hätte technisch umsetzen müssen. Die Vorinstanz verweist in ihrer Verfügung insbesondere auf die neu in die OAR aufgenommene Verpflichtung der Fernmeldedienste, die aktive Überwachung von Verbindungen zwischen einer Rufnummer im Ausland und

ihren Netzwerken zu ermöglichen. Unter „I. Sachverhalt“ weist die Vorinstanz darauf hin, dass sie die Beschwerdeführerin vor dem Erlass der Verfügung aufgefordert habe, zur Frage Stellung zu nehmen, ob sie gewillt sei, diese Vorschrift in Bälde umzusetzen oder nicht. Die Beschwerdeführerin habe der Vorinstanz daraufhin mitgeteilt, dass sie solche Überwachungsmassnahmen nicht durchführen werde.

2.1.2 Obwohl die Vorinstanz im Dispositiv ihrer Verfügung nicht ausdrücklich wiederholt, dass die Beschwerdeführerin zur technischen Umsetzung der Änderung der OAR verpflichtet sei und damit die Überwachung von Verbindungen zwischen einer Rufnummer im Ausland und ihren Netzwerken grundsätzlich zu ermöglichen habe, ergibt sich diese Verpflichtung dennoch eindeutig und für die Beschwerdeführerin ohne weiteres erkennbar aus den Erwägungen. Indem im Dispositiv der Verfügung auf die Erwägungen verwiesen wird, bildet die darin formulierte Verpflichtung zur Umsetzung der für die angeordnete Überwachungsmassnahme notwendigen technischen Massnahmen Bestandteil der anfechtbaren Verfügung.

Dass die Vorinstanz mit ihrer Verfügung die Beschwerdeführerin zur Umsetzung der angesprochenen technischen Massnahmen verpflichten wollte, bestätigt sie nachträglich insofern, als sie in ihrer Vernehmlassung zur Beschwerde ausführt, es gehe im vorliegenden Streitfall um weit mehr als um eine angefochtene Einzelverfügung. Mit der Möglichkeit der Überwachung von Verbindungen zwischen einer ausländischen Rufnummer und den Netzwerken der Fernmeldedienstanbieterinnen könne die internationale organisierte Kriminalität effizient aufgeklärt und bekämpft werden, insbesondere im Hinblick auf ihre Ableger in der Schweiz.

2.1.3 Zu prüfen bleibt, ob auch die Dauer der Frist, innerhalb welcher die Beschwerdeführerin zur technischen Umsetzung der Änderung der OAR verpflichtet werden soll, Gegenstand der angefochtenen Verfügung bildet.

Die Beschwerdeführerin macht geltend, das Dispositiv der angefochtenen Verfügung enthalte keine Frist, innert welcher die angeordnete Überwachungsmassnahme umzusetzen sei. Auch aus der Begründung ergäben sich diesbezüglich keinerlei Hinweise. Mit ihrem Antrag auf Festlegung einer Umsetzungsfrist gehe die Vorinstanz über den Rahmen des Streitgegenstands hinaus, weshalb auf diesen Antrag nicht einzutreten sei.

Ein konkretes Datum oder eine nach Tagen berechnete Frist für die Umsetzung der verlangten Massnahmen hat die Vorinstanz in ihrer Verfügung tatsächlich nicht festgelegt. Aus dem Umstand, dass sie mit ihrer Verfügung vom 22. Februar 2008 gleichzeitig die sofortige Durchführung einer bis zum 6. Mai 2008 angeordneten Überwachungsanordnung verlangt hat, ist allerdings ersichtlich, dass sie die Beschwerdeführerin zur unverzüglichen Umsetzung der verlangten Massnahmen verpflichten wollte. Die der Beschwerdeführerin zu gewährende Frist für die Umsetzung dieser Massnahmen ist deshalb ebenfalls Bestandteil der anfechtbaren Verfügung.

2.2 Das Beschwerdegebehren lautet vorliegend auf Aufhebung der angefochtenen Verfügung. In einem solchen Fall muss auf die Beschwerdebegründung zurückgegriffen werden, um zu ermitteln, was nach dem massgeblichen Willen der beschwerdeführenden Partei Streitgegenstand ist (Urteil des Bundesverwaltungsgerichts A-1985/2006 vom 14. Februar 2008 E. 3; MOSER/BEUSCH/KNEUBÜHLER, a.a.O., Rz. 2.213).

Aus der Beschwerdebegründung wird ohne weiteres klar, dass sich die Beschwerdeführerin gegen die Verpflichtung wehrt, im konkreten Fall eine Überwachungsmassnahme durchzuführen. Darüber hinaus wird aus der Begründung ersichtlich, dass sich die Beschwerde insbesondere auch gegen die Verpflichtung richtet, die Überwachung von Verbindungen zwischen einer Rufnummer im Ausland und den Netzwerken der Beschwerdeführerin grundsätzlich zu ermöglichen bzw. die hierfür notwendigen technischen Massnahmen zu ergreifen. Dies ergibt sich namentlich aus der von der Anordnung der konkreten Überwachungsmassnahme losgelösten Argumentation der Beschwerdeführerin, sie könne nicht zur Umsetzung teurer technischer Massnahmen gezwungen werden, welche die Überwachung von Verbindungen zwischen einer Rufnummer im Ausland und dem Netzwerk der Beschwerdeführerin ermöglichen, weil eine solche Überwachung (allgemein) nicht rechtmässig sei.

2.3 Es kann festgehalten werden, dass einerseits die Verpflichtung, im konkreten Fall eine Überwachungsmassnahme durchzuführen, und andererseits die Pflicht, die für die Ermöglichung der Überwachung von Verbindungen zwischen einer Rufnummer im Ausland und den Netzwerken der Beschwerdeführerin notwendigen technischen Massnahmen zu ergreifen, Streitgegenstand der vorliegenden Beschwerde bil-

den. Umstrittener Bestandteil der Verfügung und damit Streitgegenstand ist zudem auch die Dauer der Frist, innerhalb welcher die notwendigen technischen Massnahmen gegebenenfalls umzusetzen sind.

3.
Zur Beschwerde ist nach Art. 48 Abs. 1 VwVG grundsätzlich berechtigt, wer vor der Vorinstanz am Verfahren teilgenommen oder keine Möglichkeit zur Teilnahme erhalten hat, durch den angefochtenen Entscheid besonders berührt ist und ein schutzwürdiges Interesse an dessen Aufhebung oder Änderung hat. Die Beschwerdeführerin ist als Adressatin der angefochtenen, sie verpflichtenden Verfügung von dieser betroffen. Es ist jedoch zu prüfen, in welchem Umfang sie in Anwendung der Bestimmungen des Bundesgesetzes vom 6. Oktober 2000 betreffend die Überwachung des Post- und Fernmeldeverkehrs (BÜPF, SR 780.1) zur Anfechtung der Verfügung berechtigt ist und insbesondere, ob sie dabei geltend machen kann, die Überwachungsanordnung sei rechtswidrig.

3.1 Für die Beantwortung dieser Frage ist zunächst darzulegen, welche Rolle der Vorinstanz und den Fernmeldedienstanbieterinnen bei der Überwachung des Fernmeldeverkehrs nach den anwendbaren Bestimmungen zukommt.

3.1.1 Nach Art. 3 Abs. 1 BÜPF darf eine Überwachung nur angeordnet werden, wenn bestimmte Tatsachen den dringenden Verdacht begründen, die zu überwachende Person habe eine in Abs. 2 oder 3 genannte strafbare Handlung begangen oder sei daran beteiligt gewesen (Bst. a), wenn die Schwere der strafbaren Handlung die Überwachung rechtfertigt (Bst. b) und wenn andere Untersuchungshandlungen erfolglos geblieben sind oder die Ermittlungen ohne die Überwachung aussichtslos oder unverhältnismässig erschwert wären (Bst. c). Die Behörden, welche eine Überwachung anordnen oder genehmigen können, sind in Art. 6 und Art. 7 Abs. 1 BÜPF aufgelistet. Nach Art. 7 Abs. 3 BÜPF prüft die Genehmigungsbehörde, ob der Eingriff in die Persönlichkeitsrechte gerechtfertigt ist. Sie entscheidet mit kurzer Begründung innert fünf Tagen seit der Anordnung der Überwachung und teilt ihre Entscheidung dem Dienst ÜPF mit.

Art. 13 Abs. 1 Bst. a BÜPF sieht vor, dass der Dienst ÜPF bei einer Überwachung des Fernmeldeverkehrs prüft, ob diese eine Straftat nach Art. 3 Abs. 2 oder 3 BÜPF betrifft und von einer zuständigen Behörde angeordnet wurde. Gemäss Art. 15 Abs. 1 BÜPF sind die Anbie-

terinnen von Fernmeldediensten verpflichtet, dem Dienst auf Verlangen den Fernmeldeverkehr der überwachten Person, die Teilnehmeridentifikation sowie Verkehrs- und Rechnungsdaten zuzuleiten. Die anordnende Behörde hat sofort die Beendigung der Überwachung anzuordnen, wenn die Überwachung für die weiteren Ermittlungen nicht mehr notwendig ist (Art. 10 Abs. 1 BÜPF) und den betroffenen Personen spätestens vor Abschluss der Strafuntersuchung oder der Einstellung des Verfahrens Grund, Art und Dauer der Überwachung mitzuteilen (Art. 10 Abs. 2 BÜPF).

Die von der Überwachung betroffenen Personen können anschliessend nach Art. 10 Abs. 5 und 6 BÜPF Beschwerde wegen fehlender Rechtmässigkeit und Verhältnismässigkeit der Überwachung führen.

3.1.2 Gemäss der Botschaft des Bundesrats zu den Bundesgesetzen betreffend die Überwachung des Post- und Fernmeldeverkehrs und über die verdeckte Ermittlung vom 1. Juli 1998 (BBl 1998 4241 ff.) nimmt der Dienst ÜPF (damals Dienst für besondere Aufgaben [DBA]) die Rolle eines Mittlers ein zwischen den Behörden, welche eine Überwachung anordnen, und den Fernmeldedienstanbieterinnen. Er muss dafür sorgen, dass die Überwachung in der angeordneten Form durchgeführt wird, und gibt den Anbieterinnen Anweisungen über die Art und Weise der Durchführung. Der Dienst nimmt nur eine formale Kontrolle des Gesuchs vor. Er prüft, ob im Gesuch eine Straftat gemäss Art. 3 Abs. 2 oder 3 BÜPF aufgeführt ist und ob die Anordnung von einer nach dem anwendbaren Verfahrensrecht zuständigen Behörde ausging. Er verfügt dagegen über keinerlei materielle Prüfungsbefugnis bezüglich der Entscheidungen der Behörden, welche die Überwachung genehmigen. Es obliegt ausschliesslich der Genehmigungsbehörde zu prüfen, ob der Eingriff in die Rechte der durch die Überwachungsmassnahme betroffenen Personen rechtmässig ist (BBl 1998 4275 ff.).

3.1.3 Wie das Bundesgericht in BGE 130 II 249 festgehalten hat, sind die Fernmeldedienstanbieterinnen nach Art. 15 Abs. 1 BÜPF verpflichtet, die verlangten Daten zu liefern, ohne dass sie die Rechtmässigkeit, Notwendigkeit oder Verhältnismässigkeit der Überwachungsmassnahme in Frage stellen können. Sie wären hierzu auch nicht in der Lage, weil ihnen der Überwachungsbefehl nicht zugestellt wird. Aus der Gesetzessystematik und den Materialien geht hervor, dass der Ge-

setzgeber sowohl dem Dienst ÜPF als auch den Fernmeldedienstanbieterinnen ausschliesslich eine ausführende Rolle zuordnen wollte. Insbesondere wollte der Gesetzgeber ausschliessen, dass die Rechtmässigkeit einer Überwachungsanordnung durch den Dienst ÜPF oder die Fernmeldedienstanbieterinnen bestritten werden kann. Diese Möglichkeit steht nach Art. 10 Abs. 5 und 6 BÜPF ausschliesslich den von der Überwachung betroffenen Personen zu. Die Fernmeldedienstanbieterinnen können nur technische oder organisatorische Anordnungen anfechten, wobei sie immerhin geltend machen können, die Art der Überwachung fordere von ihnen Kenntnisse und technische Mittel, über die sie nicht verfügen würden (BGE 130 II 249 E. 2.2.2; vgl. auch THOMAS HANSJAKOB, Kommentar zum Bundesgesetz und zur Verordnung über die Überwachung des Post- und Fernmeldeverkehrs, 2. Auflage, St. Gallen 2006, S. 462).

3.2 Soweit die Beschwerdeführerin vorliegend geltend macht, die Verpflichtung zur Durchführung der Überwachungsmassnahme sei aufzuheben, weil sie dazu technisch nicht in der Lage sei, ist auf die form- und fristgerecht eingereichte Beschwerde (vgl. Art. 50 Abs. 1 und Art. 52 Abs. 1 VwVG) einzutreten. Weil die Beschwerdeführerin nicht berechtigt ist, die Rechtmässigkeit, Notwendigkeit oder Verhältnismässigkeit der Überwachungsmassnahme, wie sie von den zuständigen kantonalen Behörden angeordnet und genehmigt worden ist, in Frage zu stellen, ist auf ihre Beschwerde dagegen insoweit nicht einzutreten, als sie geltend macht, für die angeordnete Überwachungsmassnahme bestehe keine gesetzliche Grundlage und sie sei nicht verhältnismässig.

3.3 Noch nicht beantwortet ist damit die Frage, ob auf die Beschwerde insofern einzutreten ist, als sich die Beschwerdeführerin gegen die Verpflichtung wehrt, die für die Überwachung von Verbindungen zwischen einer Rufnummer im Ausland und ihren Netzwerken notwendigen technischen Massnahmen zu ergreifen. Fraglich ist insbesondere, ob die Beschwerdeführerin nach den anwendbaren Bestimmungen zur Rüge berechtigt ist, sie könne nicht zur Umsetzung der verlangten technischen Massnahmen verpflichtet werden, weil die dadurch ermöglichte Art der Überwachung ganz allgemein, d.h. unabhängig von der Anordnung einer konkreten Überwachungsmassnahme, nicht rechtmässig sei.

3.3.1 In BGE 130 II 249 hatte das Bundesgericht zu beurteilen, ob eine Fernmeldedienstanbieterin verpflichtet ist, mit Hilfe eines sogenannten Antennensuchlaufs Daten über Mobiltelefonanrufe zu liefern, welche über bestimmte Antennen der Anbieterin übertragen wurden. Nach Ansicht des Bundesgerichts fiel auch die Beurteilung der Frage, ob solche Antennensuchläufe als rechtmässige Überwachungsmassnahme durch das Gesetz und seine Ausführungsverordnung gedeckt sind, in die ausschliessliche Kompetenz der Behörde, welche die Überwachung zu genehmigen hatte. Diese Frage sei der Kontrolle des Dienstes ÜPF entzogen und solle auch nicht im Rahmen einer Beschwerde gegen die Anordnung des Dienstes ÜPF von der Beschwerdeinstanz entschieden werden, soweit die Beschwerdeführerinnen nicht geltend machen, diese Art der Überwachung fordere von ihnen Kenntnisse und technische Mittel, über die sich nicht verfügen würden (vgl. BGE 130 II 249 E. 2.2.2).

3.3.2 Gleich wie beim genannten Entscheid des Bundesgerichts ist vorliegend umstritten, ob eine bestimmte Art der Überwachung rechtmässig ist. Hinzu kommt allerdings, dass die Beschwerdeführerin vorbringt, sie sei im jetzigen Zeitpunkt technisch nicht in der Lage, eine solche Überwachung durchzuführen, sondern müsste zunächst eine neue Überwachungstechnik einbauen. Die Beschwerdeführerin räumt zwar ein, dass dies machbar wäre, macht aber geltend, ihr könne nicht zugemutet werden, solch aufwändige Massnahmen umzusetzen, bevor nicht klar sei, ob eine solche Art der Überwachung überhaupt rechtmässig sei.

Umstritten ist somit auch eine technische bzw. organisatorische Anordnung der Vorinstanz, nämlich die Verpflichtung für die Beschwerdeführerin, die für eine bestimmte Art der Überwachung notwendigen technischen Massnahmen umzusetzen. Unter diesen Umständen kann nicht daran festgehalten werden, es sei nicht Sache der Vorinstanz bzw. des Bundesverwaltungsgerichts als Beschwerdeinstanz, darüber zu befinden, ob eine bestimmte Art der Überwachung durch das Gesetz und seine Ausführungsverordnung gedeckt ist oder nicht. Wenn eine Fernmeldedienstanbieterin geltend machen kann, eine bestimmte Art der Überwachung fordere von ihr Kenntnisse und technische Mittel, über die sie nicht verfüge, so bedeutet dies, dass sie auch nicht in jedem Fall dazu verpflichtet werden kann, sich solche Kenntnisse und technische Mittel anzueignen. So muss sich eine Fernmeldedienstanbieterin dagegen wehren können, sehr hohe Investitionen für eine be-

stimmte Art der Überwachung des Fernmeldeverkehrs zu tätigen, sofern diese Art der Überwachung – unabhängig von einem konkreten Anwendungsfall – nicht rechtmässig ist.

3.4 Auf die Beschwerde ist nach den vorstehenden Erwägungen deshalb auch insofern einzutreten, als die Beschwerdeführerin rügt, ihr könne nicht zugemutet werden, die verlangten technischen Massnahmen umzusetzen, weil die damit ermöglichte Art der Überwachung nicht rechtmässig sei.

4.
Die Vorinstanz beantragt, zum Beweis, dass die kantonale Genehmigungsbehörde regelmässig über die technischen Abläufe der Überwachung des Fernmeldeverkehrs informiert werde, seien C._____, Oberrichterin des Kantons Zürich, sowie D._____ von der Kantonspolizei Zürich als Zeugen zu befragen.

4.1 Das Bundesverwaltungsgericht stellt den Sachverhalt von Amtes wegen fest (Art. 12 VwVG) und bedient sich nötigenfalls verschiedener Beweismittel. Es nimmt die ihm angebotenen Beweise ab, wenn diese zur Abklärung des Sachverhalts tauglich erscheinen (Art. 33 Abs. 1 VwVG). Das Bundesverwaltungsgericht kann von einem beantragten Beweismittel dann absehen, wenn bereits Feststehendes bewiesen werden soll, wenn von vornherein gewiss ist, dass der angebotene Beweis keine wesentlichen Erkenntnisse zu vermitteln vermag oder wenn es den Sachverhalt auf Grund eigener Sachkunde ausreichend würdigen kann (antizipierte Beweiswürdigung; BGE 131 I 153 E. 3 sowie ALFRED KÖLZ/ISABELLE HÄNER, Verwaltungsverfahren und Verwaltungsrechtspflege des Bundes, 2. Aufl., Zürich 1998, Rz. 268 ff. und 320).

4.2 Das Bundesverwaltungsgericht hat vorliegend ein umfangreiches Instruktionsverfahren durchgeführt. Es hat die Beschwerdeschrift insbesondere auch dem Kanton Zürich zugestellt und diesen zur Stellungnahme eingeladen. Der Sachverhalt erschliesst sich in genügender Weise aus den Akten, weshalb sich die von der Vorinstanz beantragte Personenbefragung zur weiteren Abklärung des entscheidwesentlichen Sachverhalts als nicht notwendig erweist. Von der Befragung der genannten Personen ist deshalb in antizipierter Beweiswürdigung abzusehen.

5.
Die Beschwerdeführerin beantragt sinngemäss, die Verpflichtung zur

Durchführung der angeordneten Überwachungsmassnahme sei aufzuheben, weil sie dazu technisch nicht in der Lage sei.

5.1 Die Beschwerdeführerin räumt zwar ein, dass es nicht unmöglich wäre, die technischen Voraussetzungen für die Durchführung einer Überwachungsmassnahme von der Art der vorliegend angeordneten zu schaffen. Für die Beschaffung der notwendigen Ausrüstung, das Testen der Überwachungstechnik sowie die Abnahme durch die Vorinstanz würden jedoch mindestens 18 Monate benötigt. (...).

5.2 Ohne näher auf die Ausführungen der Beschwerdeführerin einzugehen, räumt die Vorinstanz ein, dass die Beschwerdeführerin durch das Ignorieren der am 1. Juli 2007 in Kraft gesetzten OAR tatsächlich nicht in der Lage sein dürfte, die angeordnete Überwachungsmassnahme verfügungsgemäss durchzuführen. Die Beschwerdeführerin habe mit der Umsetzung der Richtlinien einfach zugewartet, was nicht hinnehmbar sei. Wie aus dem in der Vernehmlassung zur Beschwerde gestellten Antrag, der Beschwerdeführerin sei eine dreimonatige Frist für die Vornahme der notwendigen technischen Installationen anzusetzen, zu schliessen ist, geht die Vorinstanz offenbar davon aus, dass die von der Beschwerdeführerin verlangten technischen Massnahmen innerhalb eines Zeitraums von drei Monaten umsetzbar wären.

5.3 Die umstrittene Überwachungsmassnahme ist ursprünglich angeordnet worden bis zum 6. Mai 2008. In der Folge haben die zuständigen kantonalen Behörden mehrmals die Verlängerung der Überwachungsmassnahme angeordnet, letztmals bis zum 26. April 2009. Die Beschwerdeführerin hat überzeugend dargelegt, dass sie zumindest bis zu diesem Zeitpunkt technisch nicht in der Lage sein wird, die angeordnete Überwachung durchzuführen, was von der Vorinstanz auch nicht bestritten wird. Somit steht fest, dass die Beschwerdeführerin technisch nicht in der Lage ist, die umstrittene Überwachungsmassnahme rechtzeitig im Sinne der Verfügung der Vorinstanz durchzuführen. An dieser Feststellung ändert auch der Umstand nichts, dass die Beschwerdeführerin die notwendigen technischen Massnahmen vor Erlass der Verfügung nicht umgesetzt hat oder dass sie die Zeit seit Erlass der Verfügung nicht zur Umsetzung der verlangen Massnahmen genutzt hat, zumal ihrer Beschwerde aufschiebende Wirkung zukam (vgl. dazu auch E. 11.2). Entscheidend ist an dieser Stelle einzig, dass die Beschwerdeführerin zum jetzigen Zeitpunkt technisch tatsächlich

nicht in der Lage ist, die angeordnete Überwachungsmassnahme durchzuführen.

5.4 Weil die Beschwerdeführerin technisch nicht in der Lage ist, die angeordnete Überwachungsmassnahme durchzuführen, ist ihre Beschwerde insoweit gutzuheissen und die Verpflichtung zur Durchführung der angeordneten Überwachungsmassnahme aufzuheben.

6.
Weiter beantragt die Beschwerdeführerin sinngemäss, es sei die Verpflichtung aufzuheben, eine Überwachung von Verbindungen zwischen einer Rufnummer im Ausland und ihren Netzwerken grundsätzlich zu ermöglichen bzw. die hierfür notwendigen technischen Massnahmen zu ergreifen. Dieser Antrag ist nachfolgend zu prüfen (E. 7-10).

7.
Die Beschwerdeführerin macht zunächst geltend, für die Überwachung von Verbindungen zwischen einer Rufnummer im Ausland und ihren Netzwerken und damit auch für die Weiterleitung solcher Daten durch sie an die Vorinstanz bestehe keine genügende gesetzliche Grundlage. Die Überwachung solcher Verbindungen sei zwar in den OAR vorgesehen, diese seien aber nur organisatorische oder administrative Richtlinien und würden keine genügende gesetzliche Grundlage für diese Art der Überwachung bilden.

7.1 Zur Begründung führt die Beschwerdeführerin an, die Überwachung des Fernmeldeverkehrs erfolge gemäss dem Konzept des BÜPF an einem Anschluss (Konzept der Anschlussüberwachung). Eine Anschlussüberwachung könne die Beschwerdeführerin technisch bedingt nur durchführen, wenn die verdächtige Person einen Anschluss benutze, der zu ihren Netzen gehöre. Eine ausländische Rufnummer könne nicht mit einem Anschluss in den Netzen der Beschwerdeführerin in Verbindung gebracht werden.

Während bei der Anschlussüberwachung nur die Gespräche sowie Randdaten derjenigen Verbindungen in Echtzeit erhoben würden, die von einem bestimmten Anschluss ausgehen bzw. bei diesem eingehen, könne bei der Überwachung des Fernmeldeverkehrs zwischen einer ausländischen Rufnummer und einem sich in der Schweiz befindenden Anschluss der Beschwerdeführerin nicht einfach nur ein Anschluss überwacht werden. Weil die ausländische Rufnummer keinem Anschluss im Festnetz der Beschwerdeführerin zugeteilt sei, müsse

die zu überwachende Rufnummer in den Transitzentralen aus sämtlichen Fernmeldeverbindungen bzw. den einer Verbindung zuzuordnenden sogenannten Signalisierungsbündeln herausgefiltert werden. Hierfür müssten von jeder Verbindung kurz die Randdaten gescannt werden. Würde die gesuchte ausländische Rufnummer in der Signalisierung gefunden, würden die Verbindungs- oder Randdaten für die Vorinstanz gesammelt und gleichzeitig eine Schaltung aktiviert, um den Gesprächsinhalt an die Vorinstanz zu leiten. Auch im Mobilfunknetz müssten für eine solche Überwachung die Randdaten sämtlicher Verbindungen überprüft werden, welche die Mobilfunkkunden der Beschwerdeführerin entweder herstellen oder entgegennehmen.

Die Anordnung der Vorinstanz ziele darauf ab, eine Verkehrsstromüberwachung und damit eine bisher nicht durchgeführte Art der Überwachung einzuführen, welche im BÜPF keine gesetzliche Grundlage finde.

7.2 Die Vorinstanz ist der Ansicht, es gehe bei der umstrittenen Art der Überwachung um die Überwachung eines Anschlusses, ersichtlich und klar definiert anhand der (ausländischen) Rufnummer. Art. 15 Abs. 1 BÜPF stelle eine genügende gesetzliche Grundlage für eine solche Überwachungsmassnahme dar. Dass in Art. 15 BÜPF nicht sämtliche Überwachungstypen ausdrücklich erwähnt seien, stelle diese Bestimmung als gesetzliche Grundlage nicht in Frage. Indem das Ziel der Überwachung, nämlich die Zuleitung des Fernmeldeverkehrs und der Teilnehmeridentifikation vorgegeben werde, werde die Verpflichtung für die Fernmeldedienstanbieterinnen hinreichend umschrieben. Vorliegend gehe es nicht um einen komplizierten Sonderfall, sondern um einen Teil des Grundangebots der Fernmeldeüberwachung. Auf die überwachte Rufnummer könne ein Filter gesetzt werden, welcher auf die überwachte Rufnummer reagiere.

7.3 Nach dem in Art. 5 Abs. 1 BV statuierten Gesetzmässigkeitsprinzip muss sich jede Verfügung auf eine generell-abstrakte und genügend bestimmte Norm stützen. Wichtige Rechtsnormen müssen in einem Gesetz im formellen Sinn enthalten sein (vgl. Ulrich Häfelin/Georg Müller/Felix Uhlmann, Allgemeines Verwaltungsrecht, 5. Aufl., Zürich/Basel/Genf 2006, Rz. 377 ff.).

7.4 Gemäss Art. 15 Abs. 1 BÜPF sind Fernmeldedienstanbieterinnen verpflichtet, dem Dienst auf Verlangen den Fernmeldeverkehr einer überwachten Person sowie die Teilnehmeridentifikation und Verkehrs-

und Rechnungsdaten zuzuleiten. Ziel einer Telefonüberwachung ist somit die Erhebung des Fernmeldeverkehrs einer überwachten Person, wobei nach dem Konzept des BÜPF jeweils die Überwachung eines Anschlusses mit einer bestimmten Rufnummer angeordnet wird (HANSJAKOB, a.a.O., S. 75 ff.).

Die Beschwerdeführerin legt zwar überzeugend dar, dass sich die Überwachung von Verbindungen zwischen einer ausländischen Rufnummer und einem beliebigen Anschluss in ihren Netzen technisch von der Überwachung eines Anschlusses in ihren Netzen unterscheidet. Sie vermag jedoch nicht aufzuzeigen, weshalb die Anordnung einer solchen sogenannten Kopfschaltung dem Konzept des BÜPF widersprechen sollte. Mit einer solchen Schaltung wird, wie in Art. 15 Abs. 1 BÜPF vorgesehen, der Fernmeldeverkehr einer bestimmten Person überwacht, wobei der Anknüpfungspunkt für die Überwachung genau wie bei der Überwachung eines nationalen Anschlusses eine bestimmte Rufnummer bildet. Art. 15 Abs. 1 BÜPF kann kein Hinweis entnommen werden, wonach sich die Überwachung auf einen nationalen Anschluss mit einer nationalen Rufnummer zu beschränken hätte. Auch Art. 16 VÜPF, in welchem die gesetzlich vorgesehenen Überwachungsarten konkretisiert werden, liefert keinen Hinweis darauf, dass einzig die Überwachung eines sich in der Schweiz befindenden Anschlusses zulässig wäre.

In örtlicher Hinsicht ist die Anwendung des BÜPF zwar auf die Schweiz beschränkt. Zulässig ist eine Überwachung demnach nur dann, wenn der Fernmeldeverkehr über die Schweiz abgewickelt wird, bzw. wenn die Daten hier anfallen. Sofern die abzuklärende Straftat unter den räumlichen Geltungsbereich von Art. 3-7 des Schweizerischen Strafgesetzbuchs vom 21. Dezember 1937 (StGB, SR 311.0) fällt und die übrigen Voraussetzungen gegeben sind, ist nach Art. 15 Abs. 1 BÜPF auch die Überwachung des Fernmeldeverkehrs zwischen einer ausländischen Rufnummer und einem Anschluss in der Schweiz mittels sogenannter Kopfschaltungen möglich, weil hierbei nur der Gesprächsverkehr in die Schweiz und von der Schweiz erfasst wird, weshalb es sich nicht um eine Überwachung im Ausland handelt (HANSJAKOB, a.a.O., S. 98).

Art. 15 Abs. 1 BÜPF bildet gleichzeitig die gesetzliche Grundlage für die Pflicht zur Umsetzung der organisatorischen und technischen Massnahmen, welche für die Zuleitung der zu übermittelnden Daten

erforderlich sind. In Konkretisierung dieser Verpflichtung hält Art. 17 Abs. 1 VÜPF fest, dass der Dienst ÜPF im Einzelfall, wenn nötig nach Absprache mit der anordnenden Behörde, die technischen und organisatorischen Massnahmen für die Durchführung der Überwachung bestimmt. Nach Art. 16 Abs. 1 BÜPF gehen die für eine Überwachung notwendigen Einrichtungen zu Lasten der Anbieterinnen von Post- und Fernmeldediensten, wobei diese von der anordnenden Behörde eine angemessene Entschädigung für die Kosten der einzelnen Überwachungsmassnahmen erhalten. Art. 15 Abs. 1 BÜPF i.V.m. Art. 17 Abs. 1 VÜPF bildet damit eine genügende gesetzliche Grundlage für die Anordnung der Vorinstanz, die Beschwerdeführerin habe die für die Überwachung von Verbindungen zwischen einer ausländischen Rufnummer und einem Anschluss in ihren Netze notwendigen technische Massnahmen umzusetzen. Die OAR haben bezüglich dieser Verpflichtung nur vollziehenden Charakter und begründen keine neuen Pflichten für die Beschwerdeführerin, welche sich nicht bereits auf Art. 15 Abs. 1 BÜPF i.V.m. Art. 16 sowie Art. 17 Abs. 1 VÜPF stützen lassen.

8.
Die Beschwerdeführerin macht ferner geltend, die Überwachung von Verbindungen zwischen einer Rufnummer im Ausland und ihren Netzwerken stelle einen unrechtmässigen Eingriff in den Anspruch ihrer Kunden auf Achtung des Privat- und Familienlebens (Art. 13 Abs. 1 BV) dar.

8.1 Nach Ansicht der Beschwerdeführerin wird mit dem von ihr beschriebenen Scannen aller Verbindungen bei der Überwachung des Fernmeldeverkehrs zwischen einer ausländischen Rufnummer und einem sich in der Schweiz befindenden Anschluss (vgl. E. 7.1) das Fernmeldegeheimnis sämtlicher ihrer Kunden verletzt, weil schon die Erhebung von Randdaten eine solche Verletzung darstelle.

Die Vorinstanz führt dazu an, indem ein Filter auf die überwachte Rufnummer gesetzt werde, welcher auf diese reagiere, würden von den nicht an einer Verbindung mit der überwachten Rufnummer beteiligten Kunden der Beschwerdeführerin weder Gespräche aufgezeichnet noch die Randdaten des Telefonverkehrs erhoben. Es würden insbesondere keine Daten an die Vorinstanz bzw. die Strafverfolgungsbehörden zugeleitet, welche nicht aus einer Verbindung mit der überwachten Rufnummer stammen. In einem von der Vorinstanz eingereichten, von Thomas Hansjakob unterzeichneten Schreiben der Staatsanwaltschaft

des Kantons St. Gallen wird die Argumentation der Beschwerdeführerin, die umstrittene Verfügung verpflichte diese, sämtliche Kunden zu überwachen, als offensichtlich falsch bezeichnet. Richtig programmiert könne die ausländische Nummer im System als Überwachungsziel festgelegt werden. Das System zeichne dann nur den Gesprächsverkehr über die betreffende Nummer auf.

8.2 Art. 13 Abs. 1 BV schützt den Anspruch einer Person auf Achtung ihres Privat- und Familienlebens, ihrer Wohnung sowie ihres Brief-, Post- und Fernmeldeverkehrs. Einschränkungen mit Bezug auf diesen Anspruch sind nur unter den Voraussetzungen von Art. 36 BV zulässig.

8.3 Die Überwachung eines Fernmeldeanschlusses stellt unbestrittenermassen einen Eingriff in den von Art. 13 Abs. 1 BV geschützten Anspruch einer Person dar, welche den fraglichen Anschluss benutzt, sowie derjenigen Personen, welche an einer Verbindung zwischen dem überwachten und einem anderen Anschluss beteiligt sind. Wie die Beschwerdeführerin zu Recht geltend macht, stellt nicht nur die Aufzeichnung eines Gesprächs, sondern auch die Erhebung der sogenannten Randdaten eines Gesprächs einen solchen Eingriff dar. Weiter weist die Beschwerdeführerin zutreffend darauf hin, dass nicht erst die tatsächliche Kenntnisnahme aufgezeichneter Daten, sondern bereits die Aufzeichnung und damit die Schaffung der Möglichkeit einer Kenntnisnahme solcher Daten einen Grundrechtseingriff darstellt. Der Argumentation der Beschwerdeführerin kann aber insofern nicht gefolgt werden, als sie bereits das Scannen von Fernmeldeverbindungen bzw. der diesen zuzuordnenden Signalisierungsbündel als Eingriff in den durch Art. 13 Abs. 1 BV geschützten Anspruch betrachtet.

Wie die Vorinstanz überzeugend darlegt, werden beim Scannen der Verbindungen weder Gespräche noch Randdaten aufgezeichnet oder weitergeleitet. Dies geschieht nur dann, wenn effektiv eine Verbindung zwischen einem Anschluss im Netz der Beschwerdeführerin und der zu überwachenden ausländischen Rufnummer hergestellt worden ist. Solange keine Gespräche oder Randdaten aufgezeichnet werden, wird auch keine Möglichkeit geschaffen, von solchen Daten Kenntnis zu nehmen. Das blosse automatisierte Scannen solcher Verbindungen stellt deshalb keinen Eingriff in Art. 13 Abs. 1 BV dar. Demzufolge werden keine nicht an einer Verbindung zwischen einer überwachten ausländischen Rufnummer und einem Anschluss in den Netzen der Be-

schwerdeführerin beteiligten Personen in ihrem von Art. 13 Abs. 1 BV geschützten Anspruch berührt.

Für den Eingriff in den Anspruch auf Achtung des Privat- und Familienlebens, der Wohnung sowie des Brief-, Post- und Fernmeldeverkehrs derjenigen Personen, welche an einer Fernmeldeverbindung von oder zu einer zu überprüfenden Rufnummer beteiligt sind, bilden Art. 3 ff. sowie Art. 13 ff. BÜPF grundsätzlich eine genügende gesetzliche Grundlage (vgl. HANSJAKOB, a.a.O. S. 77 f.), was von der Beschwerdeführerin auch nicht bestritten wird. Die Frage, ob die Voraussetzungen für eine Überwachung des Fernmeldeverkehrs zwischen einer bestimmten ausländischen Rufnummer und einem beliebigen Anschluss in der Schweiz gemäss den anwendbaren Bestimmungen in einem konkreten Fall gegeben sind und insbesondere ob eine konkrete Überwachungsanordnung verhältnismässig ist, ist im Einzelfall von den zuständigen Überwachungsbehörden zu beurteilen und nicht Gegenstand des vorliegenden Verfahrens (vgl. E. 3.1 ff.).

9.
Die Beschwerdeführerin macht weiter geltend, die Verpflichtung, die technischen Massnahmen für die Überwachung einer Verbindung zwischen einer ausländischen Rufnummer und einem Anschluss in den Netzen der Beschwerdeführerin umzusetzen, stelle für sie einen unrechtmässigen Eingriff in die Eigentumsgarantie (Art. 26 Abs. 1 BV) sowie in die Wirtschaftsfreiheit (Art. 27 BV) dar. Die Beschwerdeführerin ist namentlich der Ansicht, für einen solchen Eingriff bestehe keine genügende gesetzliche Grundlage und der Eingriff sei nicht verhältnismässig.

9.1 Die Pflicht zur Umsetzung der verlangten technischen Massnahmen erscheint an sich durchaus geeignet, in allfällige verfassungsmässige Rechte wie die Eigentumsgarantie (Art. 26 BV) und die Wirtschaftsfreiheit (Art. 27 BV) der Telekommunikationsunternehmungen einzugreifen. Es ist allerdings fraglich, wieweit sich die Fernmeldediensteanbieterinnen angesichts des noch immer weitgehend staatlich regulierten Marktes überhaupt auf diese Grundrechte zu berufen vermögen. Das Bundesgericht hat diese Frage in BGE 131 II 13 E. 6.4.1 offen gelassen, wo es die Frage zu beurteilen hatte, ob für die Festlegung einer Interkonnektionspflicht beim Teilnehmeranschluss eine genügende gesetzliche Grundlage besteht. Ob sich die Beschwerdeführerin vorliegend auf die Eigentumsgarantie sowie die Wirtschaftsfrei-

heit berufen kann, kann ebenfalls offen bleiben, sofern die Voraussetzungen für einen solchen Eingriff ohnehin gegeben wären.

9.2 Einschränkungen von Grundrechten bedürfen einer gesetzlichen Grundlage. Schwerwiegende Einschränkungen müssen im Gesetz selbst vorgesehen sein (Art. 36 Abs. 1 BV). Weiter müssen Einschränkungen von Grundrechten durch ein öffentliches Interesse oder durch den Schutz von Grundrechten Dritter gerechtfertigt sein (Art. 36 Abs. 2 BV). Schliesslich müssen Einschränkungen von Grundrechten verhältnismässig sein (Art. 36 Abs. 3 BV).

9.3 Wie in E. 7.4 ausgeführt, bildet Art. 15 Abs. 1 BÜPF i.V.m. Art. 17 Abs. 1 VÜPF eine genügende gesetzliche Grundlage für die Anordnung der Vorinstanz, die Beschwerdeführerin habe die für die Überwachung von Verbindungen zwischen einer ausländischen Rufnummer und einem Anschluss in ihren Netzen notwendigen technischen Massnahmen umzusetzen.

9.4 Die Anordnung der Vorinstanz soll es ermöglichen, künftig Fernmeldeverbindungen zwischen einer ausländischen Rufnummer und einem Anschluss in den Netzen der Beschwerdeführerin zu überwachen, sofern die Voraussetzungen dafür im Einzelfall gegeben sind. Die Anordnung dient den Strafverfolgungsbehörden bei der Bekämpfung der Kriminalität und liegt damit im öffentlichen Interesse.

9.5 Eine Verwaltungsmassnahme ist verhältnismässig, wenn sie zur Verwirklichung des im öffentlichen Interesse liegenden Ziels geeignet und notwendig ist und ausserdem in einem vernünftigen Verhältnis zu den Belastungen steht, die den Privaten auferlegt werden (HÄFELIN/MÜLLER/UHLMANN, a.a.O. Rz. 581).

9.5.1 Die Beschwerdeführerin bestreitet zunächst die Eignung der angeordneten Massnahme. Die beabsichtigte Überwachung des Fernmeldeverkehrs von und zu einer ausländischen Rufnummer sei fehleranfällig und könne wegen technischer Schwierigkeiten durch eine Fernmeldedienstanbieterin nicht lückenlos gewährleistet werden. Zum Beweis sei von den beiden anderen Fernmeldedienstanbieterinnen, welche entsprechende Überwachungsanordnungen ausführen würden, eine Bestätigung einzuholen, dass diese tatsächlich garantieren könnten, den Strafverfolgungsbehörden eine lückenlose Aufzeichnung der Verbindungen von bzw. zu der in der Anordnung genannten ausländischen Rufnummer zu liefern.

Es mag durchaus zutreffen, dass – wie die Beschwerdeführerin vorbringt – eine lückenlose und fehlerfreie Aufzeichnung der Verbindungen von bzw. zu einer ausländischen Rufnummer von einer Fernmeldedienstanbieterin nicht garantiert werden kann. Wie die Vorinstanz und der Beigeladene aber überzeugend darlegen, kann die Überwachung einer ausländischen Rufnummer mittels einer sogenannten Kopfschaltung jedenfalls in vielen Fällen zur Gewinnung von wesentlichen und verwertbaren Beweismitteln führen bzw. hat im Falle anderer Fernmeldedienstanbieterinnen bereits dazu geführt. Dass die Überwachung von Verbindungen zwischen bestimmten ausländischen Rufnummern und Anschlüssen in den Netzen der Beschwerdeführerin in mehreren Fällen zur Gewinnung von wesentlichen Beweismitteln führen dürfte, genügt bereits, die Anordnung der Vorinstanz als eine für die Bekämpfung der Kriminalität geeignete Massnahme erscheinen zu lassen.

An dieser Beurteilung würde auch eine allfällige Bestätigung anderer Fernmeldedienstanbieterinnen nichts ändern, dass eine lückenlose und fehlerfreie Aufzeichnung aus technischen Gründen nicht garantiert werden könne, weshalb in antizipierter Beweiswürdigung (vgl. dazu E. 4.1) vom Einholen entsprechender Stellungnahmen abgesehen werden kann.

9.5.2 Die Beschwerdeführerin macht weiter geltend, die Anordnung der Vorinstanz sei nicht erforderlich. Als für die Beschwerdeführerin weniger einschneidende Massnahme bestehe die Möglichkeit der rückwirkenden Überwachung einer ausländischen Rufnummer. Die Beschwerdeführerin sei in der Lage, sowohl für ihr Fest- als auch ihr Mobilfunknetz periodisch zu ermitteln, mit welchen ihrer Festnetz- der Mobilfunkanschlüssen von der ausländischen Rufnummer kommuniziert worden sei. Diese Daten könnten rückwirkend für eingehende wie auch abgehende Verbindungen erhoben werden. Die Strafverfolgungsbehörden hätten die Möglichkeit, zunächst die Weiterleitung solcher sogenannter historischer Randdaten anzuordnen und anschliessend entsprechende Überwachungsaufträge für konkrete Anschlüsse der Beschwerdeführerin zu erteilen.

Es liegt zwar auf der Hand, dass die von der Beschwerdeführerin beschriebene rückwirkende Überwachung einer ausländischen Rufnummer für sie weniger einschneidend wäre, zumal sie hierzu technisch schon jetzt in der Lage ist, ohne zunächst aufwändige technische

Massnahmen ergreifen zu müssen. Andererseits verspricht eine solche rückwirkende Überwachung im Gegensatz zur aktiven Überwachung einer ausländischen Rufnummer ein weniger gutes Ergebnis. Zunächst können auf diese Weise in einer ersten Phase die Gespräche von Verbindungen zwischen der ausländischen Rufnummer und den Anschlüssen in den Netzen der Beschwerdeführerin nicht aufgezeichnet bzw. weitergeleitet werden. Zudem drohen auch in einer zweiten Phase wichtige Informationen für die Strafverfolgungsbehörden verloren zu gehen, wenn die angeschuldigte Person von der ausländischen Rufnummer aus mit Personen kommuniziert, für deren Anschlüsse keine aktive Überwachung angeordnet werden konnte, weil in der ersten Phase keine Verbindung zwischen der ausländischen und der entsprechenden nationalen Rufnummer hergestellt worden ist. Die rückwirkende Überwachung einer ausländischen Rufnummer ist demnach im Hinblick auf eine effiziente Strafverfolgung nicht gleich gut geeignet wie die aktive Überwachung mittels einer sogenannten Kopfschaltung.

9.5.3 Weiter ist die Beschwerdeführerin der Ansicht, die gewünschte Überwachung einer ausländischen Rufnummer würde sinnvoller bei internationalen Zentralen statt bei den Fernmeldedienstanbieterinnen durchgeführt werden, weil dort nur der internationale Verkehr erfasst werde.

Die Fernmeldedienstanbieterinnen arbeiten für den internationalen Fernmeldeverkehr mit verschiedenen Anbieterinnen von internationalen Fernmeldedienstleistungen zusammen. Die Beschwerdeführerin hat erklärt, dass sie selber keine internationalen Zentralen betreibt, sondern mit mehreren Anbieterinnen von internationalen Fernmeldedienstleistungen in vertraglicher Beziehung steht. Art. 15 Abs. 1 BÜPF verpflichtet nur die staatlichen, konzessionierten oder meldepflichtigen Anbieterinnen von Fernmeldedienstleistungen (vgl. Art. 1 Abs. 2 BÜPF), die verlangten Daten der Vorinstanz zuzuleiten, und nicht deren Vertragspartnerinnen für den internationalen Fernmeldeverkehr. Diese vom Gesetzgeber so vorgesehene Lösung erscheint auch sinnvoll, weil die Vorinstanz jederzeit ohne weiteres im Bilde ist, welche und wie viele schweizerische Fernmeldedienstanbieterinnen existieren und an wen sie sich für organisatorische und technische Anordnungen im Zusammenhang mit der Überwachung des Fernmeldeverkehrs richten muss. Dagegen ist es nicht Sache der Vorinstanz, sämtliche Vertragspartnerinnen der Fernmeldedienstanbieterinnnen für den internationalen Fernmeldeverkehr in die Pflicht zu nehmen, zumal die Fern-

meldedienstanbieterinnen bei der Auswahl ihrer Vertragspartner frei sind und sich die vertraglichen Beziehungen auch ändern können. Die Durchführung der Überwachung von Verbindungen zwischen ausländischen Rufnummern und Fernmeldeanschlüssen in der Schweiz bei internationalen Zentralen entspricht demnach nicht der vom Gesetzgeber gewählten Lösung und wäre im Hinblick auf das Ziel der Überwachung auch nicht gleich gut geeignet wie die Durchführung der Überwachung durch die Fernmeldedienstanbieterinnen.

9.5.4 Schliesslich macht die Beschwerdeführerin geltend, dass die Anordnung der Vorinstanz kein vernünftiges Verhältnis zwischen dem angestrebten Ziel und dem Eingriff in ihre Rechtsstellung aufweise. (Angaben der Beschwerdeführerin zu den Kosten, welche die Umsetzung der Anordnung der Vorinstanz zur Folge hätte). Der Hinweis der Vorinstanz darauf, dass die beiden anderen Fernmeldedienstanbieterinnen ihre Anordnung ohne Monieren der Kosten umgesetzt hätten, lasse die von ihr geltend gemachten Kosten nicht unglaubwürdig erscheinen. (...).

Wie die Beschwerdeführerin ausführt, handelt es sich bei den von ihr geltend gemachten Kosten für die Umsetzung der Anordnung der Vorinstanz um eine Schätzung. Wenn die Beschwerdeführerin die genaue Höhe der für sie entstehenden Kosten auch nicht zweifelsfrei belegen kann, vermag sie immerhin überzeugend darzulegen, dass die Umsetzung der verlangten Massnahmen für sie Kosten in Millionenhöhe zur Folge hätte. Andererseits ist die Möglichkeit, die aktive Überwachung von Verbindungen zwischen einer ausländischen Rufnummer und Fernmeldeanschlüssen in der Schweiz anordnen zu können, für die Strafverfolgungsbehörden zweifellos ein effektives und wichtiges Mittel der Strafverfolgung. Namentlich ist diese Überwachungsmöglichkeit ein wertvolles Hilfsmittel für die Bekämpfung der international organisierten Kriminalität, insbesondere im Hinblick auf ihre Ableger in der Schweiz. Das Interesse des Staates und der Öffentlichkeit an einer effektiven Strafverfolgung und insbesondere an der Bekämpfung der international organisierten Kriminalität ist zweifelsfrei sehr gewichtig und rechtfertigt damit den durch die Anordnung der Vorinstanz bedingten Eingriff in die Rechte der Beschwerdeführerin.

9.6 Die Beschwerdeführerin ist der Ansicht, dass die Vorinstanz gegen den Grundsatz der Gleichbehandlung der direkten Konkurrenten verstossen habe, indem sie Überwachungsanordnungen nur an sie sowie

zwei weitere Fernmeldedienstanbieterinnen und nicht zusätzlich an weitere namhafte Anbieterinnen gerichtet habe. Mit diesem Vorgehen würden unter Umständen Daten verloren gehen, welche für die Strafverfolgung entscheidend sein könnten.

Nach dem sich aus der Wirtschaftsfreiheit ergebenden Grundsatz der Gleichbehandlung der direkten Konkurrenten sind Massnahmen verboten, die den Wettbewerb unter direkten Konkurrenten verzerren, bzw. nicht wettbewerbsneutral sind (ULRICH HÄFELIN/WALTER HALLER, Schweizerisches Bundesstaatsrecht, 6. Aufl., Zürich/Basel/Genf 2005, Rz. 693).

In diesem Zusammenhang ist zu bedenken, dass der Entscheid, welche Fernmeldedienstanbieterinnen in einem bestimmten Fall mit der Überwachung des Fernmeldeverkehrs beauftragt werden sollen und welche nicht, nicht der Beurteilung der Vorinstanz, sondern der anordnenden Behörden unterliegt (vgl. E. 3.1 ff.). Die zuständigen Strafverfolgungsbehörden haben vorliegend die Überwachung von Verbindungen zwischen einer Rufnummer im Ausland und den Netzwerken der Beschwerdeführerin sowie zwei weiterer Fernmeldedienstanbieterinnen in Auftrag gegeben. Die anschliessende Anordnung der Vorinstanz an die Beschwerdeführerin, die für die Ermöglichung der Überwachung von Verbindungen zwischen einer Rufnummer im Ausland und dem Netzwerk der Beschwerdeführerin notwendigen technischen Massnahmen zu ergreifen, war eine direkte Folge davon, dass die Beschwerdeführerin die anwendbaren Richtlinien nicht rechtzeitig umgesetzt und sich ausserstande erklärt hat, die verlangte Überwachungsmassnahme durchzuführen. Die Vorinstanz hatte keine Veranlassung, eine identische Anordnung an weitere Fernmeldedienstanbieterinnen zu richten, zumal sie in diesem Fall die einzige Anbieterin war, welche die angeordnete Überwachungsmassnahme nicht ausführen konnte und sich die allgemeine Verpflichtung zur Umsetzung der verlangten Massnahmen bereits aus den anwendbaren Rechtsnormen sowie den OAR ergibt. Ob weitere Anbieterinnen tatsächlich in der Lage wären, Verbindungen zwischen einer ausländischen Rufnummer und einem Anschluss in ihrem Netz zu überwachen, ist für das vorliegende Beschwerdeverfahren demnach nicht relevant.

9.7 Soweit sich die Beschwerdeführerin vorliegend überhaupt auf die Grundrechte der Eigentumsgarantie sowie der Wirtschaftsfreiheit berufen kann, ist festzuhalten, dass die von der Vorinstanz angeordnete Verpflichtung, die für die Ermöglichung der Überwachung von Verbin-

dungen zwischen einer Rufnummer im Ausland und den Netzwerken der Beschwerdeführerin notwendigen technischen Massnahmen zu ergreifen, jedenfalls auf einer genügenden gesetzlichen Grundlage beruht, im öffentlichen Interesse liegt, verhältnismässig ist und der Eingriff in die Grundrechte der Beschwerdeführerin damit im Lichte von Art. 36 BV rechtmässig wäre.

10.
Zusammenfassend kann festgehalten werden, dass die Verpflichtung für die Beschwerdeführerin, eine Überwachung von Verbindungen zwischen einer Rufnummer im Ausland und ihren Netzwerken grundsätzlich zu ermöglichen bzw. die hierfür notwendigen technischen Massnahmen zu ergreifen, rechtmässig ist und die Beschwerde insoweit abzuweisen ist.

11.
Umstritten ist schliesslich die Dauer der Frist, innerhalb welcher die Beschwerdführerin die von der Vorinstanz verlangten Massnahmen umzusetzen hat.

11.1 Die Beschwerdeführerin macht geltend, die geforderte Überwachung stelle aus technischer Sicht ein völlig neues Konzept dar, für welches (...) die erforderliche Ausrüstung nicht vorhanden sei. Die Beschaffung dieser Ausrüstung müsste zunächst in Auftrag gegeben werden. Die Beschwerdeführerin sei dabei auf Spezifikationen der Vorinstanz angewiesen, welche zurzeit nicht vorlägen. Schliesslich müsse die implementierte Lösung getestet und von der Vorinstanz abgenommen werden. (Angaben der Beschwerdeführerin zu einzelnen Massnahmen, welche zur Umsetzung der Anordnung der Vorinstanz getroffen werden müssten). Diese Arbeiten benötigten Zeit, wobei die von der Vorinstanz beantragte Frist von drei Monaten nicht realistisch sei. Um die Einrichtung der Verkehrsstromüberwachung in einer für alle Beteiligten befriedigenden Form durchführen zu können, sei eine Frist von mindestens 18 Monaten realistisch.

Die Vorinstanz räumt ein, die Beschwerdeführerin dürfte tatsächlich nicht in der Lage sein, die angeordnete Überwachungsmassnahme durchzuführen (vgl. E. 5.2). Die Beschwerdeführerin hätte aber seit Inkrafttreten der OAR genügend Zeit gehabt, die Durchführung der angeordneten Massnahmen vorzubereiten.

11.2 Der Umstand, dass die Beschwerdeführerin seit Inkrafttreten der OAR Zeit gehabt hätte, die verlangten Massnahmen umzusetzen bzw. vorzubereiten, kann bei der jetzigen Festlegung der Umsetzungsfrist keine Rolle spielen, weil sich die Beschwerdeführerin im vorliegenden Verfahren ja gerade auf den Standpunkt stellt, sie könne zur Umsetzung der verlangten Massnahmen nicht verpflichtet werden. Die OAR stellen als generell-abstrakte Richtlinien keine Verfügung im Sinne von Art. 5 VwVG dar und bilden demnach gemäss Art. 31 VGG kein zulässiges Anfechtungsobjekt (MOSER/BEUSCH/KNEUBÜHLER, a.a.O., Rz. 2.18). Die Beschwerdeführerin hatte demnach keine andere Möglichkeit, als eine Verfügung im Sinne von Art. 5 VwVG abzuwarten und gegen diese Beschwerde zu führen. Die Beschwerde ans Bundesverwaltungsgericht hat grundsätzlich aufschiebende Wirkung (Art. 55 Abs. 1 VwVG) und die Vorinstanz hat weder einer allfälligen Beschwerde gegen ihre Verfügung die aufschiebende Wirkung entzogen noch im vorliegenden Beschwerdeverfahren einen entsprechenden Antrag gestellt (vgl. dazu Art. 55 Abs. 2 und 3 VwVG). Als Folge der aufschiebenden Wirkung ihrer Beschwerde war die Beschwerdeführerin nicht verpflichtet, in der Zwischenzeit die von der Vorinstanz angeordneten Massnahmen umzusetzen oder deren Umsetzung vorzubereiten.

11.3 Die Beschwerdeführerin legt überzeugend dar, dass sie technisch nicht in der Lage sei, die angeordnete Überwachungsmassnahme rechtzeitig umzusetzen (vgl. E. 5.3) und dass die Umsetzung zwangsläufig einige Zeit in Anspruch nehmen werde. Sie schildert, welche Schritte im Einzelnen nötig sind, um die geforderte Art der Überwachung zu ermöglichen. Es erscheint denn auch naheliegend, dass die Beschaffung und Einrichtung der notwendigen Ausrüstung, einschliesslich der erforderlichen Software, mehr als drei Monate in Anspruch nehmen wird, zumal die Umsetzung für die Beschwerdeführerin aufgrund der besonderen Struktur ihres Festnetzes tatsächlich schwieriger sein dürfte als für andere Anbieterinnen mit moderneren Netzwerken.

11.4 Andererseits ergibt sich aus den Akten, dass zwei andere Anbieterinnen bereits wenige Monate nach Inkrafttreten der OAR in der Lage waren, entsprechende Überwachungsmassnahmen durchzuführen. Obwohl die Umsetzung für diese Anbieterinnen aufgrund der moderneren Netzwerke glicherweise einfacher war als für die Beschwerdeführerin, weist dieser Umstand darauf hin, dass die von der Beschwerdeführerin als Mindestdauer für die Umsetzung beantragte Frist

von 18 Monaten zu lang ist, zumal eine möglichst rasche Umsetzung der Anordnung angesichts des gewichtigen öffentlichen Interesses an einer effizienten Strafverfolgung angezeigt erscheint. Schliesslich mag es zwar zutreffen, dass die Beschwerdeführerin bei der Umsetzung auf die Zusammenarbeit mit der Vorinstanz angewiesen ist. Es ist aber nicht davon auszugehen, dass dieser Umstand zu grösseren Verzögerungen führen wird, ist doch auch die Vorinstanz an einer raschen Umsetzung der angeordneten Massnahmen interessiert.

11.5 Unter Berücksichtigung dieser Umstände und in Abwägung der entgegenstehenden Interessen erscheint eine Frist von zwölf Monaten für die Umsetzung der von der Vorinstanz verlangten Massnahmen durch die Beschwerdeführerin realistisch und angemessen.

12.
Die Verfahrenskosten im Beschwerdeverfahren vor Bundesverwaltungsgericht werden in der Regel der unterliegenden Partei auferlegt. Unterliegt eine Partei nur teilweise, werden sie ermässigt (Art. 63 Abs. 1 VwVG). Keine Verfahrenskosten werden Vorinstanzen auferlegt (Art. 63 Abs. 2 VwVG).

Die Beschwerdeführerin dringt mit ihrem Antrag durch, es sei die Verpflichtung aufzuheben, die aktive Überwachung von Verbindungen zwischen dem Telefonanschluss mit der Rufnummer (...) und ihren Netzwerken durchzuführen. Die Beschwerdeführerin unterliegt dagegen mit ihrem Antrag, es sei die Anordnung aufzuheben, die für die Ermöglichung der Überwachung von Verbindungen zwischen einer Rufnummer im Ausland und ihren Netzwerken notwendigen technischen Massnahmen zu ergreifen. Dem Eventualantrag der Beschwerdeführerin, ihr sei eine Frist von mindestens 18 statt wie von der Vorinstanz beantragt drei Monaten für die Umsetzung der verlangten Massnahmen zu gewähren, wird teilweise entsprochen. Bei diesem Verfahrensausgang ist von einem hälftigen Unterliegen der Beschwerdeführerin auszugehen.

Die Verfahrenskosten für das vorliegende Verfahren werden insbesondere in Anwendung von Art. 2 Abs. 1 des Reglements vom 21. Februar 2008 über die Kosten und Entschädigungen vor dem Bundesverwaltungsgericht (VGKE, SR 173.320.2) auf Fr. 3'000.-- festgesetzt. Der Beschwerdeführerin werden entsprechend ihres hälftigen Unterliegens Verfahrenskosten in der Höhe von Fr. 1'500.-- auferlegt.

13.

Die nicht extern vertretene Beschwerdeführerin hat keinen Anspruch auf eine Parteientschädigung (vgl. Art. 64 VwVG i.V.m. Art. 7 ff. VGKE).

Demnach erkennt das Bundesverwaltungsgericht:

1.
Die Beschwerde wird teilweise gutgeheissen und die Verfügung der Vorinstanz vom 22. Februar 2008 insoweit aufgehoben, als die Beschwerdeführerin verpflichtet worden ist, die aktive Überwachung von Verbindungen zwischen dem Telefonanschluss mit der Rufnummer (...) und ihren Netzwerken durchzuführen.

2.
Im Übrigen wird die Beschwerde abgewiesen, soweit darauf einzutreten ist.

3.
Die Beschwerdeführerin ist verpflichtet, innerhalb von zwölf Monaten nach Eröffnung des vorliegenden Urteils die organisatorischen und technischen Massnahmen gemäss den Richtlinien der Vorinstanz umzusetzen, welche eine Überwachung von Verbindungen zwischen einer bestimmten Rufnummer im Ausland und Anschlüssen in ihren Netzwerken (Festnetz sowie Mobilfunk) ermöglichen.

4.
Der Beschwerdeführerin werden Verfahrenskosten in der Höhe von Fr. 1'500.-- auferlegt. Sie werden mit dem geleisteten Kostenvorschuss in gleicher Höhe verrechnet.

5.
Es wird keine Parteientschädigung zugesprochen.

6.
Dieses Urteil geht an:

- die Beschwerdeführerin (Gerichtsurkunde)
- die Vorinstanz (Einschreiben)
- den Beigeladenen (Gerichtsurkunde)
- das Generalsekretariat EJPD (Gerichtsurkunde)

Der vorsitzende Richter: Der Gerichtsschreiber:

André Moser Adrian Mattle

Rechtsmittelbelehrung:

Gegen diesen Entscheid kann innert 30 Tagen nach Eröffnung beim Bundesgericht, 1000 Lausanne 14, Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten geführt werden (Art. 82 ff., 90 ff. und 100 des Bundesgerichtsgesetzes vom 17. Juni 2005 [BGG, SR 173.110]). Die Rechtsschrift ist in einer Amtssprache abzufassen und hat die Begehren, deren Begründung mit Angabe der Beweismittel und die Unterschrift zu enthalten. Der angefochtene Entscheid und die Beweismittel sind, soweit sie die beschwerdeführende Partei in Händen hat, beizulegen (vgl. Art. 42 BGG).

Versand: