

Auszug aus dem Protokoll des Regierungsrates des Kantons Zürich

Sitzung vom 4. Dezember 2019

1155. Bundesgesetz über administrative Erleichterungen und die Entlastung des Bundeshaushalts, Änderung (Vernehmlassung)

Das Eidgenössische Finanzdepartement (EFD) hat am 13. September 2019 die Vernehmlassung zum Bundesgesetz über administrative Erleichterungen und die Entlastung des Bundeshaushalts eröffnet.

Der Bundesrat hat zu Beginn der Legislatur 2015–2019 unter dem Titel «Strukturelle Reformen» eine Überprüfung der Aufgaben des Bundes beschlossen. Dies erfolgte vor dem Hintergrund, dass der Anteil stark gebundener Ausgaben auf rund zwei Drittel der Gesamtausgaben angestiegen ist. Wichtigste Ziele sind Effizienzsteigerungen und die Lockerung von Ausgabenbindungen. 2018 verabschiedete er ein Massnahmenpaket mit 35 konkreten Massnahmen im gesamten Aufgabenspektrum des Bundes. Fünf dieser Massnahmen erfordern die Änderung von Bundesgesetzen. Sie sind Gegenstand dieser Vernehmlassung und sollen in einem Mantelerlass den eidgenössischen Räten unterbreitet werden:

- *Geoinformationsgesetz (GeoIG, SR 510.62)*: Neuregelung der Finanzierung der amtlichen Vermessung.
- *Subventionsgesetz (SuG, SR 616.1)*: Optimierung der Aufsicht über die Empfängerinnen und Empfänger von Subventionen.
- *Tabaksteuergesetz (TStG, 641.31)*: Vereinfachungen bei der Erhebung der Tabaksteuer.
- *Eisenbahngesetz und Bahninfrastrukturfondsgesetz (EBG, SR 742.101; BIFG, SR 742.140)*: Reduktion der Indexierung der Einlagen in den Bahninfrastrukturfonds (BIF).
- *Bundesgesetz betreffend die Überwachung des Post- und Fernmeldeverkehrs (BÜPF, SR 780.1)*: Schaffung rechtlicher Grundlagen für die Einführung von Pauschalen im Bereich der Fernmeldeüberwachung.

Der Bundesrat geht davon aus, dass die fünf Massnahmen den Bundeshaushalt insgesamt entlasten werden. Namhafte finanzielle Auswirkungen haben lediglich die letzten zwei Gesetzesänderungen. Beim Bahninfrastrukturfondsgesetz hängt die Höhe der Entlastung durch die Anpassung der Indexierung der BIF-Einlage von der Teuerung ab und wird auf rund 50 Mio. Franken im Jahr 2025 und auf rund 126 Mio. Franken im Jahr 2030 geschätzt. Die Einführung von Pauschalen bei der Berechnung der Kostenbeteiligungen für die Post- und Fernmeldeüberwachung führt zu einer maximalen Entlastung des Bundeshaushalts von 10 Mio. Franken.

Die Kantone werden durch die Änderung der Berechnung der Einlage in den BIF ebenfalls entlastet. Aufgrund der gleichen Berechnung wie für den Bundeshaushalt beträgt die Entlastung 10 Mio. Franken im Jahr 2025 bzw. 27 Mio. Franken im Jahr 2030.

Der Kanton Zürich begrüsst die Stossrichtung der strukturellen Reformen. Änderungen im Bereich der Überwachung des Post- und Fernmeldeverkehrs, die zu Mehrbelastungen bei den Kantonen von bis zu 10 Mio. Franken führen, werden hingegen abgelehnt.

Auf Antrag der Finanzdirektion

beschliesst der Regierungsrat:

I. Schreiben an das Eidgenössische Finanzdepartement EFD (Zustellung auch per E-Mail als PDF- und Word-Version an ap-sekretariat@efv.admin.ch):

Mit Schreiben vom 13. September 2019 haben Sie uns eingeladen, zum Bundesgesetz über administrative Erleichterungen und die Entlastung des Bundeshaushalts Stellung zu nehmen. Wir danken für diese Gelegenheit und äussern uns anhand des Fragebogens der Eidgenössischen Finanzverwaltung wie folgt:

1. Allgemeine/Massnahmenübergreifende Rückmeldungen

Wir begrüssen die Vorlage und die Stossrichtung des Bundesrates über administrative Erleichterungen und die Entlastung des Bundeshaushalts. Kritisch beurteilen wir diejenigen Massnahmen, die zu Mehrbelastungen bei den Kantonen führen bzw. deren Handlungsspielraum einengen.

Aus diesem Grund haben wir Vorbehalte gegenüber den Änderungen zur Berechnung der Kostenbeteiligung für die Post- und Fernmeldeüberwachung. Die finanzielle Mehrbelastung der Kantone lehnen wir ab.

2. Rückmeldungen zu den einzelnen Gesetzesänderungen

Geoinformationsgesetz (SR 510.62)

Wir unterstützen die Änderungen im Geoinformationsgesetz vollumfänglich. Die Gesetzesänderung erfolgt sowohl für den Bund als auch für die Kantone kostenneutral und ist mit einer administrativen Entlastung verbunden.

Subventionsgesetz (SR 616.1)

Keine Bemerkungen.

Tabaksteuergesetz (SR 641.31)

Keine Bemerkungen.

Eisenbahngesetz (EBG, SR 742.101) und Bahninfrastrukturfondsgesetz (BIFG, SR 742.140)

Zu Art. 57 Abs. 1^{bis} zweiter Satz EBG und Art. 3 Abs. 2 zweiter Satz BIFG

Grundsätzlich beurteilen wir die vom Bundesrat beantragte Anpassung der Indexierung der Einlagen in den Bahninfrastrukturfonds (BIF) als zweckmässig. Mit der vorgeschlagenen Indexierungsvariante anhand des realen Bruttoinlandprodukts (rBIP) und des Landesindexes für Konsumentenpreise (LIK) anstatt der Bahnbauteuerung (BTI) und des rBIP kann sichergestellt werden, dass sich die entsprechenden Einlagen des Bundes (Einlage aus dem allgemeinen Bundeshaushalt und Maximalbetrag aus den Mineralölsteuern) sowie jene der Kantone etwa im Rahmen des Einnahmenwachstums der öffentlichen Hand entwickeln. Damit kann die finanzpolitisch unerwünschte Substituierung von ungebundenen durch gebundene Ausgaben vermieden werden. Durch diese massvolle Reduktion der Indexierung kommt es – sofern der LIK auch künftig unter der Bahnbauteuerung liegt – mittel- bis langfristig zu einer Entlastung des Bundeshaushalts und der Kantonshaushalte, wobei die Finanzierung von Betrieb, Substanzerhalt und Ausbau der Bahninfrastruktur aus dem BIF weiterhin gesichert bleibt. Die alternative Anpassungsvariante, bei der die Indexierung anhand des BTI und nur mit Anrechnung der halben Wirtschaftsentwicklung erfolgt, lehnen wir hingegen ab. Damit würde die Finanzierung des künftigen Mehrverkehrs zumindest langfristig nicht mehr abgedeckt.

Zu Art. 51b Abs. 3 EBG und Art. 10 Abs. 4 BIFG

Mit den sprachlichen Anpassungen und Präzisierungen hinsichtlich der Umwandlung in Beteiligungen des Bundes sowie dem Erlass von bedingt rückzahlbaren Darlehen sind wir einverstanden. Dies gilt sowohl für den angepassten Art. 51b Abs. 3 EBG als auch für den neuen Art. 10 Abs. 4 BIFG.

Zu Art. 10 Abs. 3 BIFG

Wir stimmen der Ergänzung zu. Die Absicht des Gesetzgebers war es, alle Darlehen an den BIF übertragen zu können, die für Investitionen in die Bahninfrastruktur gewährt wurden. Durch die Ergänzung von Art. 10 Abs. 3 BIFG kann eine Lücke geschlossen werden, indem künftig auch jene Darlehen überführt werden können, die für den Agglomerationsverkehr (aus dem Nationalstrassen- und Agglomerationsverkehrs-Fonds) und für Behindertengleichstellungsprojekte (aus dem allgemeinen Bundeshaushalt) gewährt wurden.

Bundesgesetz betreffend die Überwachung des Post- und Fernmeldeverkehrs (BÜPF, SR 780.1)

Grundsätzlich begrüssen wir die im Abschnitt 6 des Bundesgesetzes betreffend die Überwachung des Post- und Fernmeldeverkehrs vorgesehenen Änderungen mit Ausnahme der nachfolgenden vier Einwände:

Zu Art. 7 und 8 BÜPF

Gemäss erläuterndem Bericht soll das Verarbeitungssystem keine Daten enthalten, die mit anderen strafrechtlichen Massnahmen erlangt wurden. Art. 7 und 8 BÜPF bilden dementsprechend keine ausreichende Grundlage, um Daten zu importieren, welche mit anderen strafrechtlichen Massnahmen, wie GovWare (Art. 269^{ter} Strafprozessordnung [StPO, SR 312.0]), IMSI-Catcher (Art. 269^{bis} StPO) oder Observationen (Art. 282f. StPO) erhoben wurden. Diese Unterscheidung ist nicht zeitgemäss. Art. 7 und 8 sind wie folgt zu ergänzen:

Antrag zu Art. 7 Bst. a BÜPF, Ergänzung:

«die durch die Überwachung des Fernmeldeverkehrs, den Einsatz von GovWare und aus Überwachungen mit technischen Überwachungsgeräten gesammelten Daten entgegenzunehmen und den berechtigten Behörden zur Verfügung zu stellen».

Antrag zu Art. 8 Bst. a BÜPF, Ergänzung:

«den Inhalt des Fernmeldeverkehrs, sowie die Daten aus dem Einsatz von GovWare und aus Überwachungen mit technischen Überwachungsgeräten der überwachten Person».

Begründung: Moderne Kommunikationsmittel gehen weit über analoge Telefonie hinaus und ermöglichen die Kommunikation über eine Vielzahl verschiedener Kommunikationskanäle, die sich auf verschiedene Technologien stützen. Damit löst sich die klare Grenze zwischen der klassischen Fernmeldeüberwachung gemäss Art. 269 StPO und der Überwachung mit technischen Überwachungsgeräten gemäss Art. 280 StPO auf.

Das zeigt sich nicht zuletzt am Beispiel der GovWare, für die eine neue, ausdrückliche Gesetzesgrundlage geschaffen wurde. Mittel, die zur Kommunikationsüberwachung dienen, tragen je länger je mehr diesem Umstand Rechnung und werden in ihren Möglichkeiten universaler. Werden nun die Überwachungssysteme strikt getrennt, besteht die Gefahr, dass kostenintensive Doppelbeschaffungen getätigt werden müssen.

Vor allem aber besteht die Gefahr, dass Daten, die den gleichen Vorfall betreffen, auf verschiedenen Systemen ausgewertet und dann manuell miteinander verglichen werden müssen. Damit leidet die Beweisqualität der Verfahren, sowohl in belastender als auch in entlastender Hinsicht.

Es ist unbedingt anzustreben, einerseits teure Doppelbeschaffungen von Systemen zu vermeiden und andererseits die Beweissicherheit in den Verfahren zu steigern.

Zu Art. 38 Abs. 4 Bst. b BÜPF

Gemäss erläuterndem Bericht soll die Kostenregelung in einem Abschnitt zusammengefasst werden. Die Regelung der Kostenlosigkeit des geltenden Art. 23 Abs. 3 BÜPF mit der Möglichkeit, Auskünfte nach Art. 21 und 22 BÜPF kostenlos anzubieten, wird daher in den neuen Art. 38 BÜPF verschoben. Es ist nicht einzusehen, weshalb der bisherige Gesetzestext geändert wird. Mit der geplanten Automatisierung im Auskunftssystem IRC (Information Request Component) sollten zukünftig geringere Kosten anfallen, was für einen Verzicht auf die Erhebung der heutigen Gebühren spricht.

Antrag zu Art. 38 Abs. 4 Bst. b BÜPF, andere Formulierung:

«Leistungen des Dienstes im Zusammenhang mit der Erteilung der Auskünfte *kostenlos und rund um die Uhr zu erfolgen haben.*»

Ergänzend zu Art. 38 Abs. 4 Bst. b beantragen wir die Anpassung von Art. 14 der Verordnung über die Gebühren und Entschädigungen für die Überwachung des Post- und Fernmeldeverkehrs (GebV-ÜPF, SR 780.115.1) wie folgt:

Antrag zu Art. 14 GebV-ÜPF: ersatzlose Aufhebung.

Eventualantrag, Ergänzung von Art. 14 GebV-ÜPF, Abs. 2:

«*Bei ausschliesslicher Nutzung des Systems für die Auftragsabwicklung werden keine Pauschalgebühren für die entsprechenden Benutzerkonten erhoben.*»

Begründung: Gemäss Auslegung des geltenden Gesetzes durch den Dienst ÜPF ist auch die ausschliessliche Nutzung der Auftragsmanagement-Komponente WMC (Warrant Management Component) gebührenpflichtig. Dies bedeutet für die schweizerischen Staatsanwaltschaften, dass sie auch dann eine jährliche Gebühr entrichten, wenn sie auf keinerlei Daten zugreifen, sondern einzig die Auftragserteilung elektronisch abwickeln möchten. Mit dieser Gebühr werden insbesondere diejenigen Staatsanwaltschaften, die entsprechende Aufträge allenfalls ein oder wenige Male pro Jahr verfügen, vom Gebrauch des WMC abgehalten. Damit wird verhindert, dass die Abwicklung der Aufträge medienbruchfrei erfolgt, was insbesondere beim Dienst ÜPF zu einem beträchtlichen Mehraufwand führt, der in keinem Verhältnis zu den Erträgen aus diesen Gebühren steht. Es wird deshalb vorgeschlagen, zumindest für die alleinige Nutzung des WMC keine Benutzergebühren zu verrechnen.

Die Strafverfolgungsbehörden bezahlen mit den Gebühren für die Dienstleistungen des Dienstes ÜPF. Die Lizenzkosten sollten in diesen Gebühren enthalten sein, damit kein zusätzlicher administrativer Aufwand beim Dienst ÜPF und den Strafverfolgungsbehörden entsteht. Gerade für die Nutzer einzelner Komponenten wie zum Beispiel dem RDC

für die historischen Daten (Retained Data Component) ist es nicht nachvollziehbar, dass sie für das Echtzeitüberwachungssystem ISS (Interception System Switzerland) ebenfalls Lizenzgebühren bezahlen.

Die gleichen Gründe gelten für die geforderte Minimalanpassung, falls Art. 14 GebV-ÜPF nicht aufgehoben werden soll.

Zu Art. 38a Abs. 4 BÜPF

Die Kosten werden vom Bund bzw. von den Kantonen getragen, wobei der Entscheid darüber neu nach dem Nutzen der Auskünfte bzw. der Überwachungen gefällt würde. Der in Art. 38a Abs. 4 BÜPF vorgesehene Mechanismus in Kombination mit den ergänzenden Erläuterungen erweist sich aber als unklar.

Der erläuternde Bericht schreibt dazu: «Mit der Möglichkeit der Berücksichtigung des Nutzens sollen diese Kosten künftig besser auf die Kantone verteilt werden können. Idealerweise einigen sich die Kantone im Rahmen eines Konkordats auf einen entsprechenden Verteilschlüssel.»

Es ist unklar, ob der Bundesrat aufgrund dieser Bestimmung die jährlichen Pauschalgebühren für die einzelnen Kantone festlegen kann, sollten sich die Kantone hinsichtlich des Verteilschlüssels nicht einigen. Grundsätzlich ist eine Pauschale zu begrüssen, da damit der administrative Aufwand gesenkt wird. Der Bundesrat soll sicherstellen, dass der Verteilschlüssel für die Ermittlung der Kostenanteile so berechnet wird, dass der Kreis der Nutzniesser, Kosten- und Entscheidungsträger möglichst übereinstimmen.

Sollte eine Festlegung nicht durch den Bundesrat erfolgen, so wäre Art. 38a Abs. 4 BÜPF wie folgt zu formulieren:

Eventualantrag zu Art. 38a Abs. 4 BÜPF, neue Formulierung:

«Bei der Bemessung in Form von Pauschalen berücksichtigt er die von den Kantonen vereinbarte Verteilung des von ihnen gesamthaft zu tragenden Kostenanteils.»

3. Umsetzung: Haben Sie Bemerkungen zur praktischen Umsetzung dieser Gesetzesänderungen?

Wir verweisen auf die Ausführungen unter Ziff. 2.

II. Mitteilung an die Geschäftsleitung des Kantonsrates, die Mitglieder des Regierungsrates sowie an die Direktion der Justiz und des Innern, die Sicherheitsdirektion und die Finanzdirektion.



Vor dem Regierungsrat
Die Staatsschreiberin:

Kathrin Arioli