

## **Auszug aus dem Protokoll des Regierungsrates des Kantons Zürich**

Sitzung vom 10. Mai 2023

### **529. Verordnung über die Finanzierung der Überwachung des Post- und Fernmeldeverkehrs (Vernehmlassung)**

#### **1. Ausgangslage**

Mit Schreiben vom 22. Februar 2023 eröffnete das Eidgenössische Justiz- und Polizeidepartement das Vernehmlassungsverfahren zur Verordnung über die Finanzierung der Überwachung des Post- und Fernmeldeverkehrs (FV-ÜPF). Das heutige Gebühren- und Entschädigungsmodell erlaubt nur einzelfallweise Abrechnungen und stösst aufgrund seiner Komplexität und seines hohen administrativen Aufwands an seine Grenzen. Um dieses komplexe Finanzierungs- und Rechnungssystem zu vereinfachen, wurden mit dem Erlass des Bundesgesetzes über administrative Erleichterungen und eine Entlastung des Bundeshaushalts (BBl 2021 669) in Art. 38 und 38a die gesetzlichen Grundlagen für die Einführung von Pauschalen im Bundesgesetz betreffend die Überwachung des Post- und Fernmeldeverkehrs (SR 780.1) geschaffen. Die FV-ÜPF bezweckt die Einführung von Pauschalen. Insbesondere sollen die Kantone neu pauschal 75% der Personal- und Sachkosten der Überwachung des Post- und Fernmeldeverkehrs übernehmen, die dem Dienst Überwachung Post- und Fernmeldeverkehr (Dienst ÜPF) entstehen.

#### **2. Stellungnahme**

Mit dem bisherigen Gebühren- und Entschädigungsmodell lag der Anteil der Kantone an den Kosten des Dienstes ÜPF zuletzt bei 37% (2021). Die vorgeschlagene Erhöhung des Anteils auf 75% würde für die Kantone insgesamt zu Mehrkosten von 12 Mio. Franken pro Jahr führen. Für den Kanton Zürich würde das etwa eine Verdoppelung der Kosten der Überwachungsmaßnahmen von gegenwärtig 1,4 Mio. Franken (2022) bedeuten. Im Wegfall der Einzelverrechnungen durch die Einführung von Pauschalen könnte ein Einsparpotenzial liegen, das aber gegenwärtig nicht beziffert werden kann.

Die Einführung von Pauschalen wird grundsätzlich begrüsst, da der administrative Aufwand für die Einzelverrechnung der Massnahmen reduziert werden kann, eine Entkoppelung einzelner Überwachungsmaßnahmen von entsprechenden Kosten im Einzelfall stattfindet und

Bund und Kantone mehr Sicherheit bei der Budgetierung erhalten. Abzulehnen ist hingegen die Kostenverteilung der Kosten des Dienstes ÜPF zwischen Bund (25%) und Kantonen (75%). Vielmehr ist eine Gebührenordnung auszuarbeiten, welche die Kosten der Kantone auf dem derzeitigen Niveau hält oder höchstens einen paritätischen Kostenanteil der Kantone von 50% vorsieht.

Auf Antrag der Direktion der Justiz und des Innern  
beschliesst der Regierungsrat:

I. Schreiben an das Eidgenössische Justiz- und Polizeidepartement, 3003 Bern (Zustellung auch per E-Mail als PDF- und Word-Version an [aemterkonsultationen-uepf@isc-ejpd.admin.ch](mailto:aemterkonsultationen-uepf@isc-ejpd.admin.ch)):

Mit Schreiben vom 22. Februar 2023 haben Sie uns eingeladen, zur Verordnung über die Finanzierung der Überwachung des Post- und Fernmeldeverkehrs (FV-ÜPF) Stellung zu nehmen. Wir danken für die Gelegenheit zur Stellungnahme und äussern uns wie folgt:

#### **1. Zur Einführung von Pauschalen**

Die gesetzliche Grundlage für die Umstellung von Einzelrechnungen zu jährlichen Pauschalgebühren wurde auf 2021 mit einem neuen Art. 38a Abs. 4 des Bundesgesetzes betreffend die Überwachung des Post- und Fernmeldeverkehrs (BÜPF) geschaffen. Schon in der Vernehmlassung zu Art. 38 und 38a BÜPF hat der Kanton Zürich diesen Systemwechsel begrüsst. An dieser Einschätzung ist auch mit Blick auf den vorliegenden Entwurf der FV-ÜPF festzuhalten.

Dies vorab aus den nachfolgenden drei Gründen:

1. Die Pauschalisierung führt zur Entkoppelung der einzelnen Überwachungsmassnahme von entsprechenden Kosten im Einzelfall. Stattdessen werden die Notwendigkeit zur Beweisführung und die Verfügbarkeit der für die Auswertung der erhältlich gemachten Daten notwendigen personellen Mittel relevante Entscheidkriterien (personal- statt kostengesteuert). Damit wird der Gefahr begegnet, dass schwere Straftaten – etwa bei der proaktiven Bekämpfung der organisierten Bandenkriminalität – nur vom Bund und einigen finanzstarken Kantonen verfolgt werden können.

2. Wichtige Reduktion des administrativen Aufwands für die Einzelverrechnung der Massnahmen (und Auskünfte) mit zum Teil sehr geringen Rechnungsbeträgen.

3. Mit der pauschalen Abgeltung erhalten Bund und Kantone mehr Sicherheit bei der Budgetierung. So ist auch die Möglichkeit zur zeitgemässen Anpassung der Systeme zur Überwachung des Fernmeldeverkehrs und deren Finanzierung sichergestellt.

## **2. Zur Kostenverteilung zwischen Bund und Kantonen**

Abzulehnen ist hingegen die Kostenverteilung zwischen Bund (25%) und Kantonen (75%) und insbesondere die Verdoppelung der auf die Kantone überwältigten Kosten aufgrund des vom Bundesrat vorgegebenen Kostendeckungsgrades des Dienstes ÜPF. Dazu ist nachfolgendes auszuführen:

a. 2018 hat die Eidgenössische Finanzkontrolle (EFK) die Kostenstruktur des Dienstes ÜPF untersucht und kam in ihrem Bericht «Wirtschaftlichkeitsprüfung der Überwachung des Fernmeldeverkehrs bei Strafverfahren» vom 23. November 2018, Seite 37, zu folgender Beurteilung und nachfolgender Empfehlung:

*«Mit dem Programm FMÜ fallen gemäss Berechnungen des Dienstes ÜPF ab 2019 jährlich zusätzliche Kosten im Millionenbereich an. Um den anvisierten KDG von 70 Prozent zu erreichen, sind massive Gebührenerhöhungen notwendig. Aus Sicht der EFK ist es fraglich, ob diese tatsächlich realisiert werden können. Die bereits erfolgten Erhöhungen stiessen bei den Kantonen und Auftraggebern auf breite Ablehnung. Die Umfrageergebnisse sowie Gespräche lassen darauf schliessen, dass weitere Erhöhungen wiederum auf grossen Widerstand stossen würden. Es ist möglich, dass die Auftraggeber aufgrund von Budgetbeschränkungen auf hilfreiche Ermittlungsmassnahmen verzichten müssen und somit die Strafverfolgung behindert wird. Überdies besteht ein Risiko, dass bei weiteren Tarifierhöhungen die Einnahmen des Dienstes ÜPF weniger stark als antizipiert – oder auch gar nicht – steigen, wenn die Strafverfolgungsbehörden verstärkt auf andere Ermittlungsinstrumente ausweichen.*

*Empfehlung 2 (Priorität 1) Die EFK empfiehlt dem Generalsekretariat EJPD, unter den gegebenen Umständen den Kostendeckungsgrad von 70 Prozent auf seine Realisierbarkeit zu prüfen und neu zu beurteilen.»*

Dessen ungeachtet, soll der Kostendeckungsgrad nun sogar auf 75% erhöht werden.

b. Obwohl die Kantone 75% der Kosten übernehmen sollen, gibt es verschiedene kostenbegründende Faktoren, auf die sie keinerlei Einfluss haben. Darunter fallen insbesondere Dienstleistungen, die der Dienst ÜPF aufgrund interner Vorgaben bei anderen Bundesstellen beziehen muss, obwohl die dabei entstehenden Kosten deutlich über dem marktüblichen Ansatz liegen.

c. Hinzu kommen die Entschädigungen an die mitwirkungspflichtigen Kommunikationsdienstleister (MWP), die der Dienst ÜPF eigenständig festlegt, obwohl immer noch gilt, dass die Aufwendungen der MWP sich nicht präzise berechnen lassen (vgl. «Bericht Erhebung und Analyse der Kosten der Post- und Fernmeldeüberwachung» der KPMG vom 12. Juni 2012). Gemäss Mitteilung des Dienstes ÜPF vom 23. März 2021 entrichteten die Strafverfolgungsbehörden (Bund und Kantone) und der Nach-

richtendienst des Bundes dem Dienst ÜPF in den Jahren 2019 und 2020 insgesamt je 12,6 Mio. Franken. Davon hatte der Dienst ÜPF die MWP jeweils mit rund 6 Mio. Franken entschädigt. Während nun aber die Kosten für die Kantone verdoppelt werden sollen, müssen die MWP keine Abstriche machen, sondern sollen (neu ebenfalls pauschal) unverändert hoch entschädigt werden.

d. Zudem fällt auf, dass vorgesehen ist, den Betrag für die Entschädigungen der MWP auf 6 Mio. Franken aufzurunden (vgl. Medienmitteilung des Bundesrates zur Vernehmlassungseröffnung vom 22. Februar 2023). Es ist hier jedoch auf den strafprozessualen Grundsatz der Kostenfreiheit der Beweiserhebung hinzuweisen. Wie alle anderen Beweiserhebungen in Strafverfahren müssten deshalb aus unserer Sicht auch die Dienstleistungen der Fernmeldeanbieter zur Überwachung der Kommunikation für die Strafverfolgungsbehörden kostenfrei sein. Es ist uns bewusst, dass die MWP im Bereich Fernmeldeüberwachung auch in den umliegenden Ländern für die Überwachungskosten entschädigt werden. Wir sind jedoch der Ansicht, dass die hohe Entschädigung von 6 Mio. Franken für die MWP nicht gerechtfertigt ist. Die Pauschalentschädigung von 6 Mio. Franken ist unseres Erachtens merklich zu kürzen und Art. 6 Abs. 1 FV-ÜPF entsprechend anzupassen.

e. Hinzu kommt, dass die Kantone keinerlei Einflussmöglichkeiten auf die Organisation und die Effizienz des Dienstes ÜPF haben. Dass diesbezüglich Probleme bestehen dürften, zeigen mehrere Überprüfungen des ÜPF durch spezialisierte externe Unternehmen in den letzten Jahren, die der Bund selbst ausgelöst hat, sowie die gegenwärtig pendente Reorganisation.

f. In den Kosten, die dem Dienst ÜPF entstehen, sind insbesondere auch Personalaufwand und Kosten für Medienarbeit, Rechtsetzung, interne Weiterbildung, (Personal-)Anlässe usw. inbegriffen. Dabei dürften insbesondere die Personalkosten für den juristischen bzw. Rechtsetzungsbereich einen erheblichen Anteil an den Gesamtkosten ausmachen. Weshalb solche Kosten auf die Kantone überwältzt werden sollen, ist nicht nachvollziehbar.

g. Art. 4 FV-ÜPF sieht die Höhe der Ansätze vor, welche die Strafverfolgungsbehörden auf die Verfahrensbeteiligten (in der Regel verurteilte Personen) überwälzen können. Die Überwälzung bzw. die Einbringung der Verfahrenskosten ist in den meisten Fällen von vornherein illusorisch. Trotzdem ist nicht nachvollziehbar, weshalb die Beträge gemäss Art. 4 des Verordnungsentwurfs im Vergleich zu den heutigen Gebühren und Entschädigungen nur marginal ansteigen, während gleichzeitig die Kosten für die Kantone verdoppelt werden sollen, um den gewünschten Kostendeckungsgrad zu erreichen. Art. 4 Abs. 1 Bst. f (Fr. 6 für einfache Auskünfte) kann unseres Erachtens weggelassen werden, da die Einziehung des Betrags zufällig sein wird, und der Verwaltungsaufwand für die Rechnungstellung nicht gerechtfertigt ist.

h. Die Einnahmen des Dienstes ÜPF für die von ihm durchgeführten Überwachungen sind in den letzten Jahren trotz Gebührenerhöhungen gesunken. Gründe dafür sind einerseits der Verzicht auf entsprechende Anordnungen vor dem Hintergrund zunehmender Verschlüsselung von Inhaltsdaten. Andererseits hat es der Bund verpasst, innert der von ihm selbst geplanten Frist die V-FMÜ-Systeme vollständig zu erneuern und den heutigen technologischen Standards anzupassen. Dies führt dazu, dass der personelle Aufwand der Kantone steigt, um die gleichen Ergebnisse zu erzielen, wie das mit einem zeitgemässen System möglich wäre. Als Folge davon sinkt die Anzahl der Anordnungen für FMÜ-Überwachungsmassnahmen. Gleichzeitig sind die Kantone gezwungen, nach allfälligen Alternativen zu suchen, die sehr kostspielig und personelaufwendig sein können.

Zusammenfassend unterstützen wir die Einführung jährlicher Kostenpauschalen zur Reduktion des Administrationsaufwands und der direkten Entkoppelung der Anordnung einzelner Überwachungsmassnahmen von den Kosten. Die vorgeschlagene Kostenteilung zwischen Bund und Kantonen und die weiteren Grundlagen der Gebührenberechnung, die zu einer deutlichen Kostenerhöhung von Kommunikationsüberwachungsmassnahmen für die Kantone führen, sind demgegenüber abzulehnen. Vielmehr ist eine Gebührenordnung auszuarbeiten, welche die Kosten der Kantone auf dem derzeitigen Niveau hält oder höchstens eine paritätische Beteiligung der Kantone an den Kosten im Umfang von 50% vorsieht. Im Übrigen begrüssen wir die in Art. 2 FV-ÜPF vorgeschlagene subsidiäre Anwendung des bewährten interkantonalen Kostenteilungsschlüssels nach Einwohnerzahl.

II. Mitteilung an die Mitglieder des Regierungsrates sowie an die Direktion der Justiz und des Innern.



Vor dem Regierungsrat  
Die Staatsschreiberin:

**Kathrin Arioli**