

Eidgenössisches Justiz- und Polizeidepartement
EJPD
Dienst ÜPF
Per E-Mail:
aemterkonsultationen-uepf@isc-ejpd.admin.ch

Bern, den 17. Mai 2023

Vernehmlassung Verordnung über die Finanzierung der Überwachung des Post- und Fernmeldeverkehrs (FV-ÜPF)

Sehr geehrte Frau Bundesrätin
Sehr geehrte Damen und Herren

Mit Schreiben vom 22. Februar 2023 haben Sie unsere Konferenz eingeladen, zur erwähnten Vorlage Stellung zu nehmen. Dafür danken wir Ihnen bestens.

Vorab möchten wir betonen, dass die Schweizerische Staatsanwälte-Konferenz SSK-CPS die Einführung von Jahrespauschalen grundsätzlich begrüsst. Dies aus den folgenden drei Gründen:

1. Die Pauschalierung führt zur Entkoppelung der einzelnen Überwachungsmassnahme von den entsprechenden Kosten im Einzelfall. Zu relevanten Entscheidkriterien für eine Überwachungsmassnahme werden stattdessen die Notwendigkeit zur Beweisführung und die Verfügbarkeit der für die Auswertung der Daten notwendigen personellen Ressourcen (personalstatt kostengesteuert). Damit wird der Gefahr begegnet, dass schwere Straftaten - etwa bei der Bekämpfung der organisierten Bandenkriminalität - nicht nur vom Bund und einigen finanzstarken Kantonen verfolgt werden können. Auf diese Gefahr hatten KKPKS und SSK bereits 2017 in ihren Stellungnahmen zum Entwurf GebV-ÜPF hingewiesen.
2. Mit der Einführung von Pauschalen reduziert sich der administrative Aufwand für alle Beteiligten: Die Einzelverrechnung der Massnahmen (und Auskünfte) mit zum Teil sehr geringen Beträgen gehört endlich der Vergangenheit an.
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.

Ebenfalls grundsätzlich einverstanden sind wir mit der in Art. 2 FV-FMÜ vorgeschlagenen, subsidiären Anwendung des bewährten interkantonalen Kostenteilungsschlüssels nach Einwohnerzahl.

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

Dies aus nachfolgenden Gründen:

1. 2018 hat die 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, will der Bundesrat nun den Kostendeckungsgrad sogar auf 75 Prozent erhöhen.
2. Obwohl die Kantone 75 Prozent der Kosten übernehmen sollen, gibt es verschiedene kostenbegründende Aspekte, auf die sie keinen Einfluss haben:
 - Darunter fallen insbesondere **Dienstleistungen, die der Dienst ÜPF bei anderen Bundesstellen beziehen muss**, obwohl die dabei entstehenden Kosten deutlich über dem marktüblichen Ansatz liegen.
 - Hinzu kommen die **Entschädigungen an die 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 23.03.2021 entrichteten die Strafverfolgungsbehörden (Bund und Kantone) und NDB dem Dienst ÜPF in den Jahren 2019 und 2020 je 12,6 Millionen Franken. Davon hatte der Dienst ÜPF die MWP jeweils mit zirka sechs Millionen Franken entschädigt. Während nun aber die Kosten für die Kantone verdoppelt werden sollen, müssen die MWP keine bzw. kaum Abstriche machen, sondern sollen neu (ebenfalls pauschal) weiterhin mit 6 Millionen Franken entschädigt werden.
 - Die SSK hat im Rahmen von früheren Vernehmlassungen stets auf den strafprozessualen Grundsatz der **Kostenfreiheit der Beweiserhebung** hingewiesen. 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 selbstverständlich bewusst, dass die MWP im Bereich Fernmeldeüberwachung auch in den umliegenden Ländern für die Überwachungskosten entschädigt werden. Die SSK ist jedoch nach wie vor der Ansicht, dass die hohe Entschädigung von sechs Millionen Franken für die MWP nicht gerechtfertigt ist. Die Pauschalentschädigung von sechs Millionen Franken ist unseres Erachtens denn auch merklich zu kürzen und Art. 6 Abs. 1 FV-ÜPF entsprechend anzupassen.
 - Weiter kommt hinzu, dass die Kantone **keinerlei Einflussmöglichkeiten auf die Organisation und die Effizienz des Dienstes ÜPF** haben. Dass hier Probleme bestehen könnten, zeigen mehrere Überprüfungen durch spezialisierte externe Firmen in den letzten Jahren, die vom Bund selbst ausgelöst wurden.

3. In den Personalkosten gemäss Art. 1 Abs. 1 lit. a FV-FMÜ sind auch **Medienarbeit, Rechtsetzung, Weiterbildung** und allfällige Ausgaben für Personalanlässe etc. inbegriffen, wobei insbesondere die Rechtsetzungskosten einen erheblichen Anteil an die Gesamtkosten ausmachen dürften. **Weshalb solche Kosten auf die Kantone überwält werden sollen, erschliesst sich uns nicht.**
4. Art. 4 FV-ÜPF sieht die Höhe der Ansätze vor, welche die Strafverfolgungsbehörden auf die Verfahrensbeteiligten (i.d.R. verurteilte Personen) überwältzen können. Die Überwältzung bzw. die Einbringung der Verfahrenskosten ist in den meisten Fällen von vornherein illusorisch. Trotzdem ist nicht nachvollziehbar, weshalb die Beträge gemäss Art. 4 des Verordnungsentwurfes 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 lit. f (6 Franken für einfache Auskünfte) kann unseres Erachtens gestrichen werden, da die Einziehung des Betrags zufällig sein wird, und der Verwaltungsaufwand für die Rechnungsstellung nicht gerechtfertigt ist.
5. Die Einnahmen für die durch den Dienst ÜPF durchgeführten Überwältungen sind in den letzten Jahren trotz Gebührenerhöhungen gesunken. Gründe dafür sind einerseits die zunehmende Verschlüsselung der Inhaltsdaten. Andererseits hat es der Bund verpasst, innert der Frist, welche er sich selbst gesetzt hat, die V-FMÜ-Systeme vollständig zu erneuern und den technologischen Standards anzupassen. Dies führt dazu, dass der personelle Aufwand für die Kantone steigt, um die gleichen Ergebnisse zu erzielen, wie dies mit einem zeitgemässen System möglich wäre. Als Folge davon sinkt logischerweise die Anzahl der FMÜ-Überwachungsmassnahmen. Gleichzeitig sind die Kantone gezwungen nach allfälligen Alternativen zu suchen, die sehr kostspielig und personelaufwändig 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, lehnen wir hingegen ab.

Vielmehr ist eine Gebührenordnung auszuarbeiten, die die Kosten der Kantone auf dem aktuellen Niveau hält.

Wir danken Ihnen bestens für die Berücksichtigung unserer Anliegen.

Mit freundlichen Grüssen

Der Präsident



Michel-André Fels, Generalstaatsanwalt des Kantons Bern