Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Eidgenössisches Justiz- und Polizeidepartement EJPD

Bern, 15. November 2023

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

Erläuterungen

ISC-EJPD-D-D4B13401/81

Inhaltsverzeichnis

1 Ausgangslage 3

1.1 Handlungsbedarf und Ziele 4

1.2 Geprüfte Alternativen und gewählte Lösung 4

2 Vernehmlassungsverfahren 5

3 Grundzüge der Vorlage 5

4 Erläuterungen zu einzelnen Artikeln 6

4.1 1. Abschnitt: Kostenbeteiligungen der Kantone 6

4.2 2. Abschnitt: Abrechnungen für die Überwälzung der Kosten auf Verfahrensbeteiligte 10

4.3 3. Abschnitt: Entschädigung der Mitwirkungspflichtigen 12

4.4 4. Abschnitt: Abgaben der Mitwirkungspflichtigen 19

4.5 5. Abschnitt: Schlussbestimmungen 20

5 Auswirkungen 21

5.1 Auswirkungen auf den Bund 21

5.2 Auswirkungen auf die Kantone 21

5.3 Auswirkungen auf die Mitwirkungspflichtigen 21

6 Rechtliche Aspekte 22

Erläuterungen

1 Ausgangslage

Die eidgenössischen Räte haben am 19. März 2021 das Bundesgesetz über administrative Erleichterungen und eine Entlastung des Bundeshaushalts verabschiedet. Mit den darin enthaltenen neuen Artikeln 38 und 38*a* des Bundesgesetzes vom 18. März 2016 betreffend die Überwachung des Post- und Fernmeldeverkehrs (BÜPF)[1] wurden die gesetzlichen Grundlagen für die Einführung von jährlichen Pauschalen geschaffen (s. insb. Art. 38*a* Abs. 2 BÜPF; BBl *2021* 669). Damit soll zum einen der administrative Aufwand reduziert, zum andern der Kostendeckungsgrad des Dienstes Überwachung Post- und Fernmeldeverkehr (Dienst ÜPF) erhöht werden. In Artikel 38*a* Absatz 1 BÜPF wird der Bundesrat ermächtigt, die Bemessung und Ausrichtung der Entschädigungen an die Mitwirkungspflichtigen (MWP) sowie die Bemessung und Erhebung der Kostenbeteiligungen der Kantone zu regeln. Dabei kann der Bundesrat die Modalitäten der Entschädigungen und Kostenbeteiligungen so gestalten, dass er beim geltenden System der Einzelfallzahlungen bleiben oder auch verschiedene denkbare Pauschalisierungslösungen wie Jahrespauschalen vorsehen kann (Art. 38*a* Abs. 2 BÜPF).

Die Botschaft zum erwähnten Gesetz (BBl *2020* 6985) hält zudem auch die Absicht des Bundesrates fest, die Pauschalen schrittweise zu erhöhen und damit den tiefen Kostendeckungsgrad des Dienstes ÜPF anzuheben. Um dies zu erreichen, sollen die in den nächsten Jahren anfallenden Mehrkosten sachgerechter und gestützt auf den jeweiligen Nutzen auf Bund und Kantone aufgeteilt werden. Gemäss der Botschaft beabsichtigte der Bundesrat anfänglich, dass die Erhöhungen für den Bund zu Mehreinnahmen von maximal 10 Millionen Franken führen sollen. Angesichts dessen, dass die Kosten für das Verarbeitungssystem zur Fernmeldeüberwachung sowie die polizeilichen Informationssysteme des Bundes seither infolge der getätigten Investitionen gestiegen sind, soll der Betrag der Mehreinnahmen durch die Kantone nach Ansicht des Bundesrates auf maximal 12 Millionen Franken pro Jahr erhöht werden.

Gemäss Artikel 38*a* Absatz 4 BÜPF ist bei der Bemessung der Pauschalen zu berücksichtigen, inwieweit die Kosten dem Bund oder den Kantonen nach dem Nutzen der Auskünfte und Überwachungen zuzurechnen sind. Die Aufteilung nach Auskünften und Überwachungen beträgt für die Kantone 90 Prozent und für den Bund 10 Prozent. Die neu angestrebte Kostenbeteiligungen der Kantone beträgt 75 Prozent und liegt damit unter dem Nutzungsanteil der Kantone – sie bleibt somit in einem tragbaren Rahmen. Aktuell übernehmen die Kantone jährlich rund 12 Millionen Franken der Kosten der Post- und Fernmeldeüberwachung. Der Anteil von 75 Prozent entspricht für die erste Dreijahresperiode einem Kostenbeitrag von 24 Millionen Franken pro Jahr, was für den Bund zu Mehreinnahmen in der Höhe von 12 Millionen Franken führt.

Parallel zur FV-ÜPF findet auch die Teilrevision der Verordnung über die Überwachung des Post- und Fernmeldeverkehrs (VÜPF)[2] statt. Die Änderungen der VÜPF führen neue Auskunfts- und Überwachungstypen ein, welche auch Anpassungen in der Verordnung über die Gebühren und Entschädigungen für die Überwachung des Post-

[1] SR **780.1**

[2] SR **780.11**

und Fernmeldeverkehrs (GebV-ÜPF) erfordern. Das Inkrafttreten der VÜPF wurde verzögert, so dass es nun mit dem Inkrafttreten der FV-ÜPF zusammenfällt. Da die FV-ÜPF die GebV-ÜPF per 1. Januar 2024 aufheben wird, wurden die entsprechenden Anpassungen der GebV-ÜPF nach der Vernehmlassung direkt in die FV-ÜPF integriert.

1.1 Handlungsbedarf und Ziele

Das bisherige Gebühren- und Entschädigungsmodell erlaubt nur einzelfallweise Abrechnungen und stösst aufgrund seiner Komplexität und seinem hohen administrativen Aufwand an seine Grenzen. So hat der Dienst ÜPF einerseits der anordnenden Behörde für jeden übermittelten Auskunfts- oder Überwachungsauftrag Rechnung für seine Leistungen und jene der MWP zu stellen. Andererseits muss er für die Entschädigungen der MWP monatlich detaillierte Abrechnungslisten erstellen, welche von der jeweiligen MWP erst geprüft und danach dem Dienst ÜPF als finale Rechnung retourniert wird. Dieses Finanzierungs- und Rechnungsstellungssystem verursacht sowohl beim Dienst ÜPF als auch bei den anordnenden Behörden und den MWP einen grossen administrativen Aufwand.

Die neue Finanzierungsverordnung bezweckt die Einführung der Pauschalen und eine Verbesserung des heutigen Kostendeckungsgrades des Dienstes ÜPF. Einerseits wird das bisherige komplexe System durch ein neues, einfacheres Finanzierungs- und Rechnungsstellungssystem ersetzt, was auch seitens der Kantone in der Vernehmlassung sehr begrüsst wurde. Auch sie heben die diesbezüglichen Vorteile der Vorlage hervor, namentlich die Reduktion des administrativen Aufwands für alle Beteiligten und die Erhöhung der Planbarkeit für Bund und Kantone. Andererseits wird der tiefe Kostendeckungsgrad des Dienstes ÜPF verbessert, indem die anfallenden Mehrkosten sachgerechter und gestützt auf den jeweiligen Nutzen angemessen auf Bund und Kantone aufgeteilt werden.

1.2 Geprüfte Alternativen und gewählte Lösung

Folgende alternativen Handlungsoptionen wurden geprüft und letztlich verworfen:

- Eine Weiterführung des Status Quo wurde aufgrund des damit verbundenen hohen administrativen Aufwands für Bund, Kantone und MWP verworfen.

- Eine Entschädigung im Stundenansatz für einzelfallweise zu entschädigende MWP wurde ebenfalls nicht weiterverfolgt. Dagegen sprachen insbesondere die Wahrung des Rechtsgleichheitsgebots unter den MWP.

Gewählt wurde stattdessen eine Lösung mit einer jährlichen Kostenbeteiligung der Kantone als fester prozentualer Anteil an den durchschnittlichen Kosten der Post- und Fernmeldeüberwachung der letzten drei Jahre, eine Pauschalentschädigung für MWP, welche gewisse Schwellenwerte erreichen sowie eine einzelfallweise Entschädigung für die übrigen MWP.

Die von den Kantonen zu bezahlenden Pauschalen entsprechen 75 Prozent der Kosten der Post- und Fernmeldeüberwachung des Bundes. Aktuell liegt der Kostendeckungsgrad unter 40 Prozent, was in deutlichem Kontrast zum kantonalen Anteil von 90 Prozent der Nutzung der Post- und Fernmeldeüberwachungen steht. Eine Weiterführung der tiefen kantonalen Kostenbeteiligung beziehungsweise die Nicht-Umsetzung der vom Parlament im 2021 angestrebten Haushaltsentlastung wäre daher nicht gerechtfertigt. Auch ohne Einführung von Pauschalen hätte sich eine Erhöhung der Gebühren aufgedrängt. Die Erhöhung auf 75 Prozent ist angesichts der von den Kantonen beanspruchten Leistung massvoll.

2 Vernehmlassungsverfahren

Zur Vorlage wurde vom 22. Februar bis 30. Mai 2023 ein Vernehmlassungsverfahren durchgeführt, um die interessierten Kreise einzubeziehen. Es sind 51 Stellungnahmen eingegangen. Die Vernehmlassungseingaben waren teils widersprüchlich: Während gewisse Regelungen von den Kantonen befürwortet wurden, sind dieselben von den MWP und ihren Vertretern kritisiert worden. So stiess beispielsweise die Einführung der pauschalen Kostenbeteiligungen bei den Kantonen auf breite Zustimmung. Bei den MWP sowie ihren Vertretern stiess diese hingegen auf Widerstand, weil sie dadurch eine Zunahme ihres Auftragsvolumens befürchteten. Letztere erachteten auch den Gesamtbetrag der Entschädigungen als nicht angemessen, weil dieser ihre effektiven Kosten nicht decke. Die Kantone fanden diesen hingegen als zu hoch angesetzt und beantragten, ihn massiv zu kürzen. Des Weiteren beanstandeten die Kantone, dass ihre Kostenbeteiligung mit 75 Prozent zu hoch angesetzt sei, während gleichzeitig andere Stimmen aus der Vernehmlassung deren Erhöhung auf 90 Prozent forderten.

Um eine bessere Nachvollziehbarkeit zu gewährleisten, wurden sowohl die Eingaben aus der Vernehmlassung wie auch deren Auswertung jeweils bei den entsprechenden Bestimmungen unter Kapitel 4 der Erläuterungen aufgenommen. Einzig die Eingaben zur Regelung betreffend den Minimalbetrag für die Ausrichtung der Entschädigung von 150 Franken pro Kalenderjahr sind unter Kapitel 4 nicht mehr ausgeführt. Dies, weil diese Bestimmung aufgrund der Vernehmlassungseingaben aus der Vorlage gestrichen wurde.

3 Grundzüge der Vorlage

Die Vorlage sieht vor, dass sich die Kantone mit einer pauschalen Kostenbeteiligung pro Jahr und Kanton an den Kosten der Post- und Fernmeldeüberwachung beteiligen. Die Kostenbeteiligungen aller Kantone werden alle drei Jahre neu berechnet.

Um den Strafbehörden die Überwälzung der Kosten auf die jeweiligen Verfahrensbeteiligten trotzdem zu ermöglichen, sind einerseits die dazu benötigten Beträge in der FV-ÜPF festgehalten, andererseits stellt der Dienst ÜPF den betroffenen Strafbehörden rechtzeitig eine Abrechnung der jeweiligen Beträge zur Verfügung.

Auch für die Anbieterinnen von Fernmeldediensten (FDA) und die Anbieterinnen abgeleiteter Kommunikationsdienste (AAKD), die im jeweiligen Kalenderjahr bestimmte vorgegebene Kriterien erreichen, ist die Ausrichtung einer jährlichen Pauschalentschädigung vorgesehen.

Für Anbieterinnen von Postdiensten, Betreiberinnen von internen Fernmeldenetzen (BIF) und Personen, die ihren Zugang zu einem öffentlichen Fernmeldenetz Dritten zur Verfügung stellen (PZD) sowie FDA oder AAKD mit einem geringen Auftragsvolumen ist hingegen weiterhin eine einzelfallweise Entschädigung vorgesehen.

Die Vorlage hält als Gesamtbetrag der Entschädigungen für die MWP den Betrag von 6,3 Millionen Franken fest. Dieser Gesamtbetrag wird periodisch durch das EJPD überprüft und falls erforderlich durch eine Verordnungsrevision angepasst. Die Entschädigungen an alle MWP werden jährlich gestützt auf die Anzahl Aufträge gemäss der Statistik des Dienstes ÜPF ausbezahlt.

Zur klaren Abgrenzung gegenüber dem bisherigen Finanzierungs- und Rechnungsstellungssystem wird die geltende Verordnung über die Gebühren und Entschädigungen für die Überwachung des Post- und Fernmeldeverkehrs (GebV-ÜPF) durch die Verordnung vom 01.01.2024 über die Finanzierung der Überwachung des Post- und Fernmeldeverkehrs (FV-ÜPF) ersetzt.

4 Erläuterungen zu einzelnen Artikeln

Ingress

Am 19. März 2021 hat das Parlament mit dem Bundesgesetz über administrative Erleichterungen und eine Entlastung des Bundeshaushalts eine Änderung des BÜPF beschlossen, welche die Bemessung der Entschädigungen und Kostenbeteiligungen einzelfallweise oder in Form von Pauschalen ermöglicht (Art. 38*a* BÜPF; BBl *2021* 669). Es wurde namentlich beschlossen, die Kostenregelung im BÜPF in einem 9. Abschnitt neu zu regeln. Artikel 23 und Artikel 38 BÜPF wurden angepasst und es wurde ein neuer Artikel 38*a* BÜPF eingefügt. Diese Bestimmungen des BÜPF sind gemeinsam mit den anderen Bestimmungen des Bundesgesetzes vom 19. März 2021 über administrative Erleichterungen und eine Entlastung des Bundeshaushalts am 1. Januar 2022 in Kraft getreten (AS *2021* 654). Der Ingress berücksichtigt die mit den Artikeln 38 und 38*a* BÜPF geänderten Delegationsnormen für den Bundesrat.

Im Ingress ist Artikel 33 Absatz 4 BÜPF aufgenommen, weil die Gebühr für die Überprüfung der Auskunfts- und Überwachungsbereitschaft beibehalten wird.

4.1 1. Abschnitt: Kostenbeteiligungen der Kantone

Art. 1 Grundsatz

Zu den Kosten der Post- und Fernmeldeüberwachung gemäss *Absatz 1* zählen sämtliche Aufwendungen und Auslagen, die gemäss der Staatsrechnung dem Dienst ÜPF belastet werden und die gemeinsam von Bund und Kantonen zu tragen sind. Sie

umfassen insbesondere die beim Dienst ÜPF für die Erfüllung seiner Aufgaben gemäss dem 3. Abschnitt des BÜPF anfallenden Kosten, die direkt oder indirekt zurechenbar sind. Zu diesen Kosten zählen die Personalkosten (*Bst. a*) und die Sachkosten einschliesslich Abschreibungen von Investitionen sowie die an die MWP auszurichtenden Entschädigungen (*Bst. b*). Ebenfalls eingeschlossen sind insbesondere sämtliche Kosten für die Realisierung sowie für den Betrieb, die Wartung und die Weiterentwicklung des Verarbeitungssystems des Dienstes ÜPF. Das in der Vernehmlassung geäusserte Anliegen, die Personalkosten aus den entschädigungsberechtigten Positionen auszuklammern, ist nicht gerechtfertigt: Diese sind für den Dienst ÜPF zur Erfüllung seiner Aufgaben unabdingbar.

Die Kantone beteiligen sich an diesen Kosten in Form von jährlichen pauschalen Kostenbeteiligungen, wobei ihr Anteil nach ihrem Nutzen der Auskünfte und Überwachungen bestimmt wird.

Die nachfolgende Darstellung zeigt die Aufteilung nach der Nutzung der Auskünfte und Überwachungen zwischen Bund und Kantonen (sowohl nach Anzahl Aufträge wie auch nach Kostenverursachung). Für die erstmalige Berechnung werden als Referenzjahre die Jahre 2020–2022 herangezogen.

Prozentuale Aufteilung des Auftragsvolumens (Anzahl Aufträge)

	2018	**2019**	**2020**	**2021**	**2022**	**ø***
Kantone	86 %	83 %	52 %	87 %	87 %	79 %
Bund	14 %	17 %	48 %	13 %	13 %	21 %

* Durchschnitt der Jahre 2018-2022

Die prozentuale Aufteilung nach Anzahl Aufträge zeigt, dass die Kantone im Durchschnitt der Jahre 2018–2022 rund 79 Prozent der Massnahmen in Auftrag gegeben haben, während der Bund lediglich 21 Prozent beantragt hat. Hervorzuheben ist in diesem Zusammenhang, dass das Auftragsvolumen des Bundes im Jahr 2020 eine Ausnahmesituation darstellt. Der Bund musste in einem konkreten Fall für die erforderlichen Abklärungen ausserordentlich viele einfache Auskünfte anfragen. So wurden im Verhältnis zu den vorangehenden Jahren 2018 und 2019 über 100 000 einfache Auskünfte mehr in Auftrag gegeben.

Prozentuale Aufteilung des Aufwandes (Kostenverursachung)

	2018	**2019**	**2020**	**2021**	**2022**	**ø***
Kantone	90 %	91 %	90 %	87 %	91 %	90 %
Bund	10 %	9 %	10 %	13 %	9 %	10 %

* Durchschnitt der Jahre 2018-2022

Die obige Darstellung veranschaulicht, dass die Kantone gemessen an den verursachten Kosten einen durchschnittlichen Nutzen von rund 90 Prozent aus Auskünften und Überwachungen ziehen, während der entsprechende Anteil des Bundes lediglich bei 10 Prozent liegt. Die in der Vernehmlassung von den Kantonen geäusserte Kritik zur

Kostenverteilung zwischen Bund und Kantonen ist somit in Anbetracht von Artikel 38*a* Absatz 4 BÜPF nicht gerechtfertigt. Er verlangt, dass die Kosten auf Bund und Kantone nach deren Nutzen der Auskünfte und Überwachungen zu verteilen sind. Demzufolge müssten sich die Kantone insgesamt grundsätzlich mit einem Anteil von 90 Prozent an den Kosten der Post- und Fernmeldeüberwachung beteiligen. Um ihre Beteiligung in einem tragbaren Rahmen zu halten, wurde ihr Anteil aber lediglich auf 75 Prozent angesetzt (*Abs. 1*). Der Bund beteiligt sich also weiterhin überdurchschnittlich an den Gesamtkosten der Post- und Fernmeldeüberwachung, neu mit einem Anteil von 25 Prozent, obwohl er lediglich 10 Prozent von diesen verursacht. Ein höherer Anteil des Bundes wäre angesichts der Nutzenverteilung und auch vor dem Hintergrund der äusserst angespannten Haushaltslage des Bundes nicht gerechtfertigt.

Für die Berechnung der Kostenbeteiligungen der Kantone insgesamt wird auf die durchschnittlichen Kosten des Dienstes ÜPF der letzten drei Kalenderjahre abgestellt, welche in der Staatsrechnung bereits veröffentlicht worden sind. Die «drei letzten Kalenderjahre» gelten als Referenzjahre. So hält *Absatz 2* fest, dass der Dienst ÜPF den jährlichen Pauschalbeitrag alle drei Jahre aufgrund des Durchschnitts der Kosten der letzten drei Kalenderjahre berechnet, für welche die Staatsrechnung veröffentlicht wurde.

Dabei ist Folgendes zu berücksichtigen: Jahr N (= Inkrafttreten der FV-ÜPF bzw. das Jahr, in welcher die Dreijahresperiode beginnt) und Jahr N – 1 können nicht als Referenzjahre zur Berechnung herangezogen werden, weil die Staatsrechnung jeweils erst Mitte des Folgejahres vom Parlament abgenommen wird. Somit sind für die Berechnung der durchschnittlichen Kosten gemäss Staatsrechnung die Jahre N – 2, N – 3 und N – 4 relevant. Zur Vereinfachung und aus Gründen der Planungssicherheit wird der Betrag, der aus dem Durchschnitt der Referenzjahre N – 2, N – 3 und N – 4 resultiert, jeweils als Basis für die Berechnung der Kostenbeteiligungen der Kantone für die Dauer von drei Jahren festgelegt. Danach berechnet der Dienst ÜPF den jährlichen Pauschalbeitrag für die nächste Dreijahresperiode erneut gestützt auf den Durchschnitt der Kosten der letzten drei Kalenderjahre, für welche ebenfalls die Staatsrechnung veröffentlicht wurde.

Berechnungsbeispiel der Pauschale für die erste Dreijahresperiode, zu entrichten in den Jahren 2024–2026

In die Berechnung des Durchschnitts der Kosten der Post- und Fernmeldeüberwachung, welche in der Staatsrechnung veröffentlicht worden sind, wurden für das Inkrafttreten der FV-ÜPF im Jahr 2024 folgende Jahre bzw. Beträge hinzugezogen:

N – 2 = Staatsrechnung 2022	31 700 000 Franken
N – 3 = Staatsrechnung 2021	31 900 000 Franken
N – 4 = Staatsrechnung 2020	32 300 000 Franken
Total Referenzjahre	95 900 000 Franken
Durchschnitt	31 966 666 Franken
Kostenbeteiligung Kantone insgesamt 75 %	
Total Anteil Kantone	**23 975 000 Franken**
Total Anteil Bund	**7 991 666 Franken**

Mit anderen Worten, ergibt das Total der Referenzjahre rund 96 Millionen Franken, woraus ein Durchschnittswert von rund 32 Millionen Franken resultiert. Rund 24 Millionen Franken (also 75 % von 32 Millionen Franken) sind demnach durch die Kantone zu tragen. Das bedeutet, dass für die Jahre 2024–2026 die jährlichen Kostenbeteiligungen der Kantone insgesamt rund 24 Millionen Franken betragen.

Nach Ablauf dieser drei Jahre, also auf das Jahr 2027 (N), erfolgt eine Neubeurteilung für die nächsten drei Jahre, beziehungsweise eine Anpassung der Kostenbeteiligungen an die Jahre 2023–2025:

Berechnungsbeispiel Anpassung der Höhe der Pauschale nach drei Jahren

N – 2 = Staatsrechnung 2025	a Franken
N – 3 = Staatsrechnung 2024	b Franken
N – 4 = Staatsrechnung 2023	c Franken
Total Referenzjahre	(a + b + c) Franken
Durchschnitt	(a + b + c) : 3 = y Franken
Anteil Kantone	75 % von y Franken

Die Summe der Referenzjahre ergibt ein Total von (a + b + c) Franken. Dieser Betrag wird durch drei dividiert, damit der Durchschnitt (y Franken) resultiert. 75 Prozent von diesem neuen Betrag (y Franken) entspricht dem neuen Anteil der Kantone und gilt für die Dauer der nächsten drei Jahre, also für die Jahre 2027–2029.

Art. 2 Aufteilung auf die Kantone

Es ist den Kantonen überlassen, unter sich eine Vereinbarung abzuschliessen und einen Verteilschlüssel für die von ihnen gewünschte Aufteilung der Kostentragung festzulegen. Haben die Kantone eine Verteilung des von ihnen gesamthaft zu tragenden Kostenanteils vereinbart, so richtet sich die Kostenverteilung nach dieser Vereinbarung. Wird keine solche Vereinbarung getroffen, so teilen sie sich diese nach der Wohnbevölkerung auf, welche zum Zeitpunkt der Festlegung der pauschalen Kostenbeteiligungen bekannt ist (*Abs. 1*). Dieser subsidiäre interkantonale Verteilschlüssel nach Einwohnerzahl stiess in der Vernehmlassung bei den Kantonen auf breite Zustimmung. Datengrundlage für die Wohnbevölkerung sind gemäss *Absatz 2* die zum Zeitpunkt der Festlegung der pauschalen Kostenbeteiligungen vorliegenden Statistiken des Bundes (Bundesstatistikgesetz vom 9. Oktober 1992[3], Volkszählungsgesetz vom 22. Juni 2007[4] und den dazugehörigen Verordnungen).

Den Kantonen steht es aber weiterhin offen, untereinander einen alternativen Verteilschlüssel zu vereinbaren.

[3] SR **431.01**

[4] SR **431.112**

Art. 3 Fälligkeit

Die Kantone haben ihre jährlichen Kostenbeteiligungen jeweils bis am 31. März des laufenden Kalenderjahres zu leisten.

4.2 2. Abschnitt: Abrechnungen für die Überwälzung der Kosten auf Verfahrensbeteiligte

Art. 4

Absatz 1 konkretisiert die Pflicht in Artikel 38*a* Absatz 5 BÜPF, dass der Dienst ÜPF den Strafbehörden eine Abrechnung im Hinblick auf die Überwälzung der Kosten auf die Verfahrensbeteiligten zur Verfügung stellt. Unter Abrechnung ist eine Zusammenstellung der anfallenden Kosten zu verstehen. Diese Zusammenstellung kann im Verarbeitungssystem abgerufen werden. Dabei ist es einerseits möglich, eine einfache Zusammenstellung aller in einem Case, Subcase oder einer Verfügung total aufgelaufenen Kosten abzurufen. Andererseits ist es aber auch möglich, für jeden im Verarbeitungssystem hinterlegten Case eine detailliertere Kostenübersicht pro Monat zu generieren und in Form einer Excel-Tabelle oder einer PDF-Datei zu exportieren. Bei den für die Abrechnungen gespeicherten Daten handelt es sich um solche nach Artikel 3 Absatz 1 Buchstabe e der Verordnung vom 15. November 2017[5] über das Verarbeitungssystem für die Überwachung des Post- und Fernmeldeverkehrs (VVS-ÜPF). Sollte es ausnahmsweise technisch nicht möglich sein (z. B. wegen Ausfall einzelner Systemkomponenten), diese Zusammenstellung aus dem Verarbeitungssystem abzurufen, wird eine solche auf Nachfrage der betreffenden Strafbehörde manuell erstellt und diese mit einem sicheren Übertragungsmittel (z. B. verschlüsselte E-Mail) zugestellt.

Die *Buchstaben a–f* halten fest, auf welchen Ansätzen die Abrechnungen pro Auftragsart beruhen. Letztere ermöglichen den Strafbehörden, die in einem Verfahren durch die Inanspruchnahme dieser Massnahmen anfallenden Kosten weiterhin Dritten (insb. der verurteilten Person; Art. 422, 425 und 426 Strafprozessordnung[6] [StPO]) zu überwälzen. Die Überwälzung an sich bildet Gegenstand des jeweiligen Verfahrensrechts und nicht des BÜPF. Des Weiteren ist zu erwähnen, dass es sich bei den Ansätzen pro Auftragsart lediglich um den Teil der Verfahrenskosten handelt, welcher durch die Massnahme «Überwachung des Post- und Fernmeldeverkehrs» entsteht. Andere Verfahrenskosten sind nicht Gegenstand der vorliegenden Vorlage.

In Bezug auf den Postverkehr sind die Auskunfts- und Überwachungstypen gemäss der VÜPF in zwei Auftragsarten unterteilt, namentlich: Echtzeitüberwachung Postverkehr und rückwirkende Überwachung Postverkehr (*Bst. a–b*).

In Bezug auf den Fernmeldeverkehr sind die Auskunfts- und Überwachungstypen gemäss der VÜPF in fünf Auftragsarten unterteilt, namentlich: Echtzeitüberwachung Fernmeldeverkehr, rückwirkende Überwachung Fernmeldeverkehr (inkl. dem Antennen-

[5] SR **780.12**

[6] SR **312.0**

suchlauf), Notsuche, einfache Auskünfte und komplexe Auskünfte. Eine Abrechnung für die Überwälzung der Kosten auf Verfahrensbeteiligte ist beim Fernmeldeverkehr jedoch nur für die Auftragsarten Echtzeitüberwachung, rückwirkende Überwachung, Notsuche und komplexe Auskünfte zu erstellen (*Bst. c–f*). Für die Auftragsart einfache Auskünfte werden hingegen keine Abrechnungen erstellt (*Abs. 2),* weshalb Absatz 1 die einfachen Auskünfte nicht aufführt. Dies deshalb, weil viele Kantone und die KKPKS in der Vernehmlassung ausdrücklich deren Streichung beantragt haben. Sie begründeten ihren Antrag damit, dass sie bei einfachen Auskünften eine Überwälzung nicht in Betracht ziehen würden, weil der Aufwand für die Rechnungsstellung den Überwälzungsbetrag von sechs Franken übersteige. Diesem Anliegen wurde entsprochen und in *Absatz 2* explizit festgehalten, dass einfache Auskünfte nicht abgerechnet werden. Dennoch ist festzuhalten, dass im Rahmen eines Verfahrens durchaus mehrere einfache Auskünfte angefordert werden können, was eine nicht unbeträchtliche Summe ausmachen kann. Aufgrund dieser Streichung wird der Dienst ÜPF jedoch den Strafbehörden keine Abrechnungen für die Überwälzung einfacher Auskünfte erstellen.

Absatz 3 hält in Bezug auf den Fernmeldeverkehr fest, welche Auskunftstypen gemäss der VÜPF als komplexe Auskünfte gelten. Dabei wurden auch jene komplexen Auskunftstypen in diese Bestimmung aufgenommen, welche anlässlich der Revision der VÜPF neu geschaffen wurden, namentlich die Auskunftstypen nach Artikel 48*b* und 48*c* VÜPF. Die Bestimmung führt zur klaren Abgrenzung gegenüber einfachen Auskünften auch diese auf, selbst wenn für Letztere keine Abrechnung erfolgt. Auch hier wurde der neu geschaffene Auskunftstyp nach Artikel 48*a* VÜPF aufgenommen. Die gewählten Bezeichnungen «einfache Auskünfte» und «komplexe Auskünfte» sind in der Praxis etablierte Begriffe.

Absatz 4 hält fest, wie die Ansätze nach Absatz 1 gelten: Bei Überwachungen gelten die Ansätze für jeden Überwachungsauftrag an eine MWP, je Adressierungselement und Überwachungstyp (*Bst. a*). Bei Antennensuchläufen gelten die Ansätze pro Auftrag an eine MWP für jeden Zeitraum von bis zu zwei Stunden, selbst wenn dieser mehrere Mobilfunkzellen umfasst (*Bst. b*). Bei Auskünften nach Artikel *48b* VÜPF gilt der Ansatz für jeden Einsatzfall, bei dem besondere technische Geräte verwendet werden (Art. 269bis StPO; Art. 26 Abs. 1 Bst. a^{bis} Bundesgesetz vom 25. September 2015 über den Nachrichtendienst (NDG)[7], wie IMSI-Catcher) und jede MWP (*Bst. c*). Dabei ist jeder Einsatzfall durch seine Fallnummer gekennzeichnet, welche dem Dienst ÜPF durch die berechtigte Behörde in ihren Auskunftsgesuchen mitgeteilt wird. Massgebend für die Bestimmung der Anzahl Aufträge sind somit die Fallnummern der jeweiligen Einsatzfälle und nicht die Anzahl der einzelnen Auskunftsgesuche. Bei allen weiteren Auskünften, das heisst bei allen weiteren komplexen Auskünften (ausser die Auskünfte nach Artikel *48b* VÜPF) und allen einfachen Auskünften, gelten die Ansätze jeweils für jedes Auskunftsgesuch und jede MWP (*Bst. d*). Die besonderen Auskünfte und Überwachungen gemäss Artikel 25 VÜPF (sog. Spezialmassnahmen) werden der jeweiligen Auftragsart nach Absatz 1 zugeordnet und es werden deren Ansätze angewendet.

Aufgrund vieler Vernehmlassungseingaben der Kantone wurden die Beträge für die Überwälzung angehoben. Diese Beträge werden anhand der Erfahrungswerte der

[7] SR **121**

kommenden Jahre evaluiert und bei Bedarf anlässlich einer Revision der zugrundeliegenden Verordnung angepasst.

4.3 3. Abschnitt: Entschädigung der Mitwirkungspflichtigen

Art. 5 Anspruch

Absatz 1 entspricht im Wesentlichen dem bisherigen Artikel 15 GebV-ÜPF. Er sieht wie nach bisherigem Recht vor, dass die MWP für die erbrachten Dienstleistungen grundsätzlich Anspruch auf eine angemessene Entschädigung haben. Der Anspruch auf eine angemessene Entschädigung beschränkt sich wie bis anhin auf die Erfüllung der Pflichten nach BÜPF und VÜPF. Die Vernehmlassungsvorlage machte den Anspruch auf eine angemessene Entschädigung zudem von der Einhaltung der Vorschriften des Eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartements (EJPD), wie der Einhaltung der Bearbeitungsfristen oder der Qualität der ausgeleiteten Daten, abhängig. Aufgrund der Vernehmlassungseingaben der MWP wurde auf diese zusätzliche Anforderung verzichtet.

Absatz 2 Buchstabe a entspricht dem bisherigen Artikel 16 Buchstabe b GebV-ÜPF. Er hält fest, dass den MWP keine Entschädigungen ausgerichtet werden, wenn sie Auskünfte und Überwachungen nicht selber durchführen, sondern diese durch den Dienst ÜPF oder einen Dritten in seinem Auftrag durchgeführt werden. Die reine Duldungspflicht begründet demzufolge keinen Entschädigungsanspruch. *Buchstabe b* regelt analog zum bisherigen Artikel 16 Buchstabe a GebV-ÜPF, dass keine Entschädigungen für Testschaltungen ausgerichtet werden, die der Dienst ÜPF benötigt.

Art. 6 Gesamtbetrag und Ausrichtung

Die MWP wurden nach bisherigem Recht für jeden ausgeführten Überwachungsauftrag beziehungsweise für jede erteilte Auskunft entschädigt und zwar jeweils im Einzelfall nach den im Anhang der GebV-ÜPF aufgeführten Beträgen. Neu ist die Ausrichtung einer jährlichen Pauschalentschädigung für gewisse MWP vorgesehen (vgl. Erläuterungen zu Art. 7). FDA und AAKD mit einem geringen Auftragsvolumen sowie Anbieterinnen von Postdiensten, BIF und PZD werden hingegen weiterhin einzelfallweise entschädigt (vgl. Erläuterungen zu Art. 8).

Bei den im bisherigen Anhang der GebV-ÜPF aufgeführten Beträgen handelt es sich um in den letzten Jahren historisch gewachsene Entschädigungsansätze. Die Höhe dieser Entschädigungsansätze gab immer wieder Anlass zu Diskussionen. Deshalb hat der Dienst ÜPF im Jahr 2012 der Wirtschaftsprüfungs- und Beratungsgesellschaft KPMG AG den Auftrag erteilt, die Kosten der Post- und Fernmeldeüberwachung zu erheben und zu analysieren. Das Ziel dieses Auftrags bestand darin, die effektiven Betriebskosten der MWP nach Überwachungstyp und Jahr zu ermitteln, um die Beträge im Anhang besser fundieren zu können. In ihrem Bericht vom 12. Juni 2012 hat die KPMG AG[8] bedauerlicherweise festhalten müssen, dass weder die FDA noch die Postdienstanbieterinnen, welche an der Studie teilgenommen haben, über eine etablierte

[8] Bericht Erhebung und Analyse der Kosten der Post- und Fernmeldeüberwachung v. 12.06.2012; www.li.admin.ch/documents/site/Dt_KPMG-Bericht_ISC-EJPD_FDA-PDA.pdf

Kostenrechnung verfügen, aus welcher sich präzise die durch Überwachungen verursachten Kosten ermitteln lassen. Im Bericht wird zudem hervorgehoben, dass die Betriebskosten grösstenteils gestützt auf vereinfachte Annahmen und Schätzungen ermittelt worden seien. Deshalb sei insbesondere die Auswertung und Aussagekraft der Daten stark eingeschränkt. Aus der Analyse der KPMG AG musste abgeleitet werden, dass sich die effektiven Betriebskosten der MWP nach Auftragstyp in keiner erfolgsversprechenden Weise ermitteln lassen. Auch spätere Versuche, dass die MWP ihre effektiven Betriebskosten offenlegen, sind erfolglos geblieben.

Um die Beträge, welche bis anhin die Grundlage für die Entschädigungen der MWP bildeten, dennoch plausibilisieren zu können, werden diese mit den relevanten Betriebskostenanteilen des Dienstes ÜPF verglichen. Dabei werden ausschliesslich jene Kosten- und Leistungsrechnungs-Objekte (KLR-Objekte) des Dienstes ÜPF berücksichtigt, welche im Zusammenhang mit der Erteilung der Auskünfte und die Durchführung der Überwachungen stehen.

Da bei der Eröffnung der Vernehmlassung die Entschädigungsbeträge vom Jahr 2022 noch nicht vorlagen, wurde als Gesamtbetrag der Durchschnitt der Entschädigungen der Jahre 2019–2021 genommen. Dies ergab einen Gesamtbetrag von 6 Millionen Franken. Dieser Betrag stiess in der Vernehmlassung auf Kritik und wurde seitens der Kantone als übermässig hoch, seitens der MWP als unangemessen tief bezeichnet. Bei der Festlegung einer *angemessenen* Entschädigung würdigt der Bundesrat sämtliche auf dem Spiel stehenden Interessen. Dabei berücksichtigt er nicht nur die individuellen Interessen der MWP, sondern auch das öffentliche Interesse an der Verfolgung von Straftaten. Unter Berücksichtigung des Standes der Technik kann er auch Anreize für die Automatisierung der Abläufe und somit für Effizienzsteigerungen schaffen. Entgegen den Einwänden aus der Vernehmlassung darf zudem weiterhin nicht erwartet werden, dass der Gesamtbetrag eine vollständige Kompensation des Aufwandes beziehungsweise sämtliche effektiven variablen Kosten der MWP decken muss.[9]

Nach der Vernehmlassung liegen die Entschädigungsbeträge vom Jahr 2022 vor und können bei der Festlegung des Gesamtbetrages berücksichtigt werden. Den MWP wurden in den Jahren 2020–2022 im Durchschnitt Entschädigungen in der Höhe von gesamthaft 6,3 Millionen Franken (aufgerundet) ausgerichtet. Dieser Betrag ergibt sich aus der von allen MWP in den Jahren 2020–2022 durchschnittlich ausgeführten Anzahl Aufträge und den jeweiligen Beträgen gemäss Anhang der bisherigen GebV-ÜPF. Stellt man diesen Betrag dem entsprechenden Anteil an den relevanten durchschnittlichen Betriebskosten der erwähnten massgeblichen KLR-Objekte des Dienstes ÜPF derselben Jahre gegenüber, so kann festgehalten werden, dass die Höhe der Beträge gemäss GebV-ÜPF zur Deckung des entsprechenden Aufwands der MWP angemessen hoch angesetzt wurde und damit eine valide Basis für die Festlegung des Gesamtbetrags der Entschädigung der MWP in *Absatz 1* der neuen Finanzierungsverordnung darstellt.

Hervorzuheben ist in diesem Zusammenhang ferner, dass mit allen bisherigen Rechtsgrundlagen nie die Absicht verfolgt wurde, mit den ausgerichteten Entschädigungen

[9] BBl **2013** 2759

sämtliche variablen Kosten der MWP zu decken (vgl. Botschaft zum BÜPF; BBl *2013* 2759).

Die Höhe des Gesamtbetrages der Entschädigungen ist bei Bedarf anzupassen und neu festzulegen. Deshalb wird das EJPD beauftragt, die Angemessenheit des Gesamtbetrages regelmässig, mindestens aber alle drei Jahre, zu evaluieren und falls erforderlich dem Bundesrat einen angepassten Gesamtbetrag zur Genehmigung zu unterbreiten (*Abs. 2*). Dies bedingt, dass ein neu festzusetzender Gesamtbetrag nur mittels einer Revision der zugrundeliegenden Verordnung festgelegt werden kann. Das beratende Organ (vgl. VBO-ÜPF[10]) ist vor jeder Anpassung des Gesamtbetrages zu konsultieren. Entgegen den Einwänden aus der Vernehmlassung, stellt dieses Vorgehen sicher, dass die Ansichten der MWP und auch jene der anordnenden Behörden in die Entscheidungsfindung einfliessen. Bei jeder Anpassung des Gesamtbetrags der Entschädigungen wird auch dessen prozentuale Aufteilung auf die einzelnen Auftragsarten (Art. 6 Abs. 3) sowie die Beträge für die einzelfallweise Entschädigung (Art. 8 Abs. 2) geprüft und allenfalls angepasst.

Bei der Evaluation sind sowohl die Anzahl der Auskünfte und Überwachungen als auch die veränderten technischen Anforderungen an die Fernmeldeüberwachung zu berücksichtigen. Die durch die technischen Anforderungen an die Fernmeldeüberwachung bedingten Investitionskosten dürfen allerdings nicht berücksichtigt werden und sind durch die MWP selbst zu tragen (s. Art. 38 Abs. 1 BÜPF). Veränderungen der Anzahl der Auskünfte und Überwachungen sowie die technischen Anforderungen an die Fernmeldeüberwachung werden sich voraussichtlich in analoger Weise auf die relevanten Betriebskostenanteile des Dienstes ÜPF wie auf jene einer MWP auswirken. Nicht jede MWP wird denselben Aufwand infolge der Umsetzung der Fernmeldeüberwachung generieren. So werden bei der Ausführung eines Überwachungsauftrages nicht bei jeder MWP gleich hohe variable Kosten anfallen. Da der Dienst ÜPF jedoch bei allen Aufträgen involviert ist, erscheint es angebracht, für die Plausibilisierung der Bemessungsgrundlage der Entschädigung seine jeweiligen relevanten Betriebskostenanteile heranzuziehen, welche ihm unmittelbar durch die Erteilung von Auskünften und die Durchführung von Überwachungen entstehen. Unbegründet sind deshalb die in der Vernehmlassung eingebrachten Vorbehalte, dass die Vorlage eine Anpassung an Auftragsfluktuationen ausschliesse. Denn auch in den relevanten Betriebskostenanteilen des Dienstes ÜPF werden allfällige Schwankungen im Auftragsvolumen reflektiert.

Absatz 3 regelt die Aufteilung des Gesamtbetrages gemäss Absatz 1 auf die einzelnen Auftragsarten. Zur Vereinfachung werden sämtliche Überwachungs- und Auskunftstypen gemäss der VÜPF, in Anlehnung an Artikel 4 Absatz 1 Buchstaben c–f, in Auftragsarten unterteilt, wobei die einfachen Auskünfte als zusätzliche Auftragsart hinzukommen. Für jede der fünf Auftragsarten wird gestützt auf deren Anzahl der entsprechende prozentuale Anteil am Gesamtbetrag der Entschädigungen berechnet und gerundet. Bei der Festlegung der Anzahl Aufträge wird gleich vorgegangen wie bei Artikel 4 Absätze 3 und 4. Bei Auskünften nach Artikel 48*b* VÜPF stellt jeder Einsatzfall besonderer technischer Geräte (Art. 269bis StPO; Art. 26 Abs. 1 Bst. a^{bis} NDG) an jede MWP einen Auftrag dar (für weitergehende Ausführungen s. Erläuterungen zu Art. 4 Abs. 4 Bst. c). Bei allen weiteren komplexen Auskünften und bei allen einfachen

[10] SR **780.112**

Auskünften stellt jedes Auskunftsgesuch an jede MWP einen Auftrag dar. Bei Überwachungen wird die Anzahl gestützt auf jeden Überwachungsauftrag an eine MWP, je Adressierungselement und Überwachungstyp bestimmt. Beim Antennensuchlauf wird ein Auftrag an eine MWP für einen Zeitraum von bis zu zwei Stunden als ein Auftrag gezählt, selbst wenn dieser mehrere Mobilfunkzellen umfasst. Die besonderen Auskünfte und Überwachungen gemäss Artikel 25 VÜPF (sog. Spezialmassnahmen) werden der jeweiligen Auftragsart zugeordnet. Deren Anzahl bestimmt sich ebenfalls nach den Vorgaben der jeweiligen Auftragsart. Die Tatsache, dass eine Notsuche im Durchschnitt einen Tag dauert, während sich Überwachungsmassnahmen in der Regel über mehrere Monate hinweg erstrecken, ist auch bei der prozentualen Gewichtung einzukalkulieren. Entsprechend ist dies bei der Auf- beziehungsweise Abrundung des prozentualen Anteils zu berücksichtigen. Folglich ist der prozentuale Anteil der Notsuchen abgerundet. Für die fünf Auftragsarten resultieren somit die folgenden prozentualen Anteile am Gesamtbetrag der Entschädigungen: Echtzeitüberwachungen 20 Prozent, Rückwirkende Überwachungen 50 Prozent, Notsuchen 5 Prozent, Einfache Auskünfte 20 Prozent, Komplexe Auskünfte 5 Prozent. Die hier angegebenen Prozentsätze entsprechen den Anteilen am Gesamtbetrag gemäss Absatz 1, die zu den Entschädigungen der jeweiligen Auftragsart fliessen. So wird zum Beispiel 20 Prozent des Gesamtbetrages gemäss Absatz 1 zur Entschädigung sämtlicher Echtzeitüberwachungen zur Verfügung gestellt. Der so errechnete prozentuale Anteil am Gesamtbetrag der Entschädigungen pro Auftragsart bildet auch die Basis zur Festlegung der Beträge für die einzelfallweisen Entschädigungen gemäss Artikel 8 (für weitergehende Ausführungen s. Erläuterungen zu Art. 8).

Nach *Absatz 4* kann die Entschädigung einer MWP durch den Dienst ÜPF gekürzt oder gestrichen werden, wenn diese ihre Auskunfts- und Überwachungspflichten nur teilweise nach den Vorgaben des BÜPF, der VÜPF und den entsprechenden Vorschriften des Eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartements, vor allem der Verordnung des EJPD über die Durchführung der Überwachung des Post- und Fernmeldeverkehrs (VD-ÜPF[11]) und deren Anhänge, erfüllen. Diese Regelung wird eingeführt, um die MWP zur korrekten Lieferung der Daten zu bewegen. Als «teilweise Erfüllung» ist beispielsweise zu verstehen, wenn MWP nicht sämtliche Überwachungsszenarien, welche sie gemäss ihren Pflichten auszuführen haben, abdecken können. Ebenfalls als «teilweise Erfüllung» gilt, wenn MWP über einen längeren Zeitraum, was je nach Auftragsart unterschiedlich schnell problematisch ist, regelmässig die gesetzlichen Fristen für die Beantwortung ihrer Auskunftsanfragen nicht einhalten und in unverhältnismässig vielen Fällen die Antworten zu spät liefern. Auch sind die Auskunftspflichten nur teilweise erfüllt, wenn MWP trotz mehrmaliger Ermahnung die im BÜPF und der VÜPF festgelegten Informationen nicht liefern, obwohl sie diese aufgrund ihrer Pflichten gemäss dem BÜPF und dessen Ausführungsverordnungen zu liefern haben.

Absatz 4 umfasst im Gegensatz zur Regelung nach Artikel 9 (sog. Ersatzvornahme) solche Fälle, bei denen der Auftrag nicht ausgeführt werden oder dessen Ausführung nicht seinem Zweck dienen kann, selbst wenn der Dienst ÜPF oder Dritte in seinem Auftrag anstelle der MWP tätig werden. Die Kosten einer Ersatzvornahme werden nach Artikel 9 in Rechnung gestellt. Hervorzuheben ist in diesem Zusammenhang, dass die

[11] SR **780.117**

Anwendung einer dieser Regelungen jene der anderen nicht ausschliesst. Beide Regelungen können somit gleichzeitig zur Anwendung gelangen.

Die Ausrichtung der Entschädigungen bedingt, wie nach bisherigem Recht, dass der erteilte Überwachungsauftrag ausgeführt beziehungsweise die verlangte Auskunft erteilt worden ist (vgl. Art. 38 Abs. 2 BÜPF). Da erst nach Abschluss eines Kalenderjahres die genaue Anzahl ausgeführter Aufträge feststeht, sieht *Absatz 5* vor, dass die Entschädigung jeweils bis Ende Januar des folgenden Kalenderjahres zu entrichten ist.

Art. 7 Pauschalentschädigungen

Zur Senkung des administrativen Aufwandes und zur Vereinfachung des Rechnungsstellungssystems wird den MWP gemäss Artikel 2 Buchstabe b (FDA) oder c (AAKD) BÜPF eine jährliche Pauschalentschädigung entrichtet, sofern sie im jeweiligen Kalenderjahr eines der Kriterien von *Absatz 1* erfüllen: Sie erreichen entweder 20 Überwachungsaufträge oder 100 Auskunftsgesuche. MWP, welche die Voraussetzungen nach Absatz 1 erfüllen, können beim Dienst ÜPF dennoch beantragen einzelfallweise entschädigt zu werden, wenn sie ihm nachweisen, in der Schweiz mit Fernmeldediensten und abgeleiteten Kommunikationsdiensten höchstens einen Jahresumsatz von 5 Millionen Franken in zwei aufeinanderfolgenden Geschäftsjahren erwirtschaftet zu haben *(Abs. 2)*.

Zur Berechnung der Pauschalentschädigung der einzelnen MWP wird nach *Absatz 3* wie folgt vorgegangen: Als erstes wird die Summe der einzelfallweisen Entschädigung gemäss Artikel 8 berechnet. Dies erfolgt durch Multiplikation der Anzahl Aufträge mit dem Betrag der jeweiligen Auftragsart gemäss Artikel 8 Absatz 2 (z. B. 1060 Franken für Echtzeitüberwachungen). Das Produkt wird vom Betrag abgezogen, welcher sich vom Prozentsatz der jeweiligen Auftragsart gemäss Artikel 6 Absatz 3 des Gesamtbetrages der Entschädigungen ergibt. Der pro Auftragsart verbleibende Betrag wird unter den einzelnen pauschal zu entschädigenden MWP proportional zu ihren im jeweiligen Kalenderjahr ausgeführten Aufträgen aufgeteilt. Die Addition der entsprechenden Summen einer jeden Auftragsart ergibt die pauschale Entschädigung jeder MWP.

Der vorgängige Abzug der Einzelfallentschädigung vom Gesamtbetrag ist im Rahmen der Vernehmlassung auf Kritik gestossen. Befürchtet wurde insbesondere, dass dadurch für die pauschal zu entschädigenden MWP vom Gesamtbetrag nur wenig übrigbleibe. Der Statistik des Dienstes ÜPF ist zu entnehmen, dass die einzelfallweise zu entschädigenden MWP (in der Statistik als «Rest MWP» gekennzeichnet) über Jahre hinweg konstant einen minimalen Anteil am Auftragsvolumen aufweisen. Ihre Entschädigungen bewegen sich in der Grössenordnung von circa 2 Prozent der Entschädigungen. Entsprechend ist auch das Risiko gering, dass sich durch ihren Entschädigungsbetrag jener der pauschal zu entschädigenden MWP verringern wird. Insofern ist die in der Vernehmlassung geäusserte Befürchtung unbegründet. Des Weiteren wird der durchschnittliche Gesamtbetrag der Entschädigungen der Jahre 2020–2022 (Fr. 6 212 339.85) für die Festlegung der neuen Gesamtentschädigung deutlich aufgerundet (auf 6,3 Millionen Franken), um allfällige Schwankungen abzufangen. Diese Aufrundung deckt zumindest für die erste Dreijahresperiode das Risiko einer allfälligen Erhöhung der Einzelfallentschädigungen. Zudem sieht die Finanzierungsverordnung

die Möglichkeit vor, dass der Gesamtbetrag der Entschädigungen den Schwankungen des Auftragsvolumens angemessen angepasst wird. Als Datengrundlage für die Anzahl Aufträge dient die Statistik des Dienstes ÜPF.

Berechnungsbeispiel

Zum besseren Verständnis wird die Berechnung anhand eines Beispiels dargelegt: Im Jahr JJJJ wurden zum Beispiel gesamthaft 3 Echtzeitüberwachungen, 10 rückwirkende Überwachungen, 2 Notsuchen, 20 einfache Auskünfte und 3 komplexe Auskünfte von MWP mit einzelfallweiser Entschädigung ausgeführt. Die pauschal zu entschädigende MWP X hat im selben Jahr zum Beispiel 6 Prozent der Echtzeitüberwachungen, 10 Prozent der Rückwirkendenden Überwachungen, 1 Prozent der Notsuchen, 3 Prozent der einfachen Auskünfte und 1 Prozent der komplexen Auskünfte ausgeführt. Die Pauschalentschädigung der MWP X setzte sich in diesem Fall wie folgt zusammen (Y = Gesamtbetrag der Entschädigungen gemäss Absatz 1, in unserem Beispiel ist Y = 10 Mio.):

Echtzeitüberwachungen	**20 % von Y – (3 x 1060), davon 6 % = A** 20 % von 10 Mio. – (3 x 1060) = 2 Mio. – 3180 = 1 996 820 6 % von 1 996 820 = 119 809 (= A)
Rückwirkende Überwachungen	**50 % von Y – (10 x 690), davon 10 % = B** 50 % von 10 Mio. – (10 x 690) = 5 Mio. – 6900 = 4 993 100 10 % von 4 993 100 = 499 310 (= B)
Notsuchen	**5 % von Y – (2 x 410), davon 1 % = C** 5 % von 10 Mio. – (2 x 410) = 0.5 Mio. – 820 = 499 180 1 % von 499 180 = 4992 (= C)
Einfache Auskünfte	**20 % von Y – (20 x 6), davon 3 % = D** 20 % von 10 Mio. – (20 x 6) = 2 Mio. – 120 = 1 999 880 3 % von 1 999 880 = 59 996 (= D)
Komplexe Auskünfte	**5 % von Y – (3 x 45), davon 1 % = E** 5 % von 10 Mio. – (3 x 45) = 0.5 Mio. – 135 = 499 865 1 % von 499 865 = 4999 (= E)

Die Summe der obgenannten Anteile an den verschiedenen Auftragsarten (A + B + C + D + E bzw. 119 809 + 499 310 + 4992 + 59 996 + 4999 = 689 106) ergibt die Pauschalentschädigung der MWP X für das Jahr JJJJ.

Art. 8 Einzelfallentschädigungen

Mit der Regelung in *Artikel 8* werden kleine und mittlere Unternehmen (KMU) vom Grundsatz der Pauschalentschädigung ausgenommen. Es handelt sich dabei meistens um FDA oder AAKD mit einem geringen Auftragsvolumen. Eine einzelfallweise Entschädigung ist auch für die Anbieterinnen von Postdiensten, den BIF sowie den PZD vorgesehen, sofern diese selber aktiv Überwachungen ausführen beziehungsweise Auskünfte erteilen. Diese Regelung ist jedoch nicht so auszulegen, dass insbesondere den letzten beiden Kategorien von MWP (BIF, PZD) weitere Pflichten auferlegt werden, als dies durch das BÜPF vorgesehen ist. Massgebend für die Pflichten dieser MWP sind weiterhin Artikel 28 BÜPF für BIF und 29 BÜPF für PZD.

Absatz 2 hält die Beträge für die einzelfallweise Entschädigung pro Auftragsart fest. In Bezug auf den Fernmeldeverkehr wird für die Bemessung der Beträge pro Auftragsart dieselbe Methode angewendet wie bei Artikel 6 Absatz 3. Ausgangslage bildet auch hier die Aufteilung des Gesamtbetrages der Entschädigungen gemäss Artikel 6 Absatz 1 auf die einzelnen Auftragsarten. Auch bei der einzelfallweisen Entschädigung werden sämtliche Überwachungs- und Auskunftstypen gemäss VÜPF in fünf Auftragsarten unterteilt, für welche sich dieselben prozentualen Anteile am Gesamtbetrag der Entschädigungen ergeben: Echtzeitüberwachungen 20 Prozent, Rückwirkende Überwachungen 50 Prozent, Notsuchen 5 Prozent, Einfache Auskünfte 20 Prozent, Komplexe Auskünfte 5 Prozent (für weitergehende Ausführungen s. Erläuterungen zu Art. 6 Abs. 3).

Der Betrag pro Auftragsart ergibt sich aus seinem prozentualen Anteil am Gesamtbetrag der Entschädigungen und der in den Jahren 2020–2022 von allen MWP (d. h. sowohl von pauschal als auch einzelfallweise entschädigten MWP) durchschnittlich ausgeführten Anzahl Aufträge pro Auftragsart. Insofern unbegründet sind die in der Vernehmlassung gemachten Vorbehalte einzelner MWP, dass die Beträge der Einzelfallentschädigung zu tief oder zu hoch angesetzt sind. Denn diese wurden nach derselben Berechnungsmethode aus dem Gesamtbetrag der Entschädigungen hergeleitet und zudem angemessen hoch angesetzt (für weitergehende Ausführungen zur Angemessenheit der Entschädigungen s. Erläuterungen zu Art. 6 Abs. 1). Datengrundlage für die Anzahl Aufträge bildet wiederum die Statistik des Dienstes ÜPF.

Die Beträge pro Auftragsart werden beim Fernmeldeverkehr wie folgt berechnet und gerundet:

Echtzeitüberwachung	(20 % von 6,3 Mio.) : 1190 =	**1060 Franken**
Rückwirkende Überwachung	(50 % von 6,3 Mio.) : 4594 =	**690 Franken**
Notsuche	(5 % von 6,3 Mio.) : 775 =	**410 Franken**
Einfache Auskunft	(20 % von 6,3 Mio.) : 266 106 =	**6 Franken**
Komplexe Auskunft	(5% von 6,3 Mio.) : 7089 =	**45 Franken**

Einer einzelfallweise zu entschädigenden MWP wird unter Berücksichtigung von Artikel 4 Absätze 3 und 4 für jedes ausgeführte Auskunftsgesuch (ausser jene nach

Artikel 48*b* VÜPF) beziehungsweise für jeden ausgeführten Überwachungsauftrag, je Adressierungselement und Überwachungstyp der in der obigen Darstellung angegebene Betrag entrichtet. Bei Auskünften nach Artikel 48*b* VÜPF wird eine einzelfallweise zu entschädigende MWP für jeden Einsatzfall besonderer technischer Geräte (Art. 269bis StPO; Art. 26 Abs. 1 Bst. a^{bis} NDG) mit dem Betrag für komplexe Auskünfte entschädigt. Beim Antennensuchlauf wird der Betrag von 690 Franken für jede MWP und für jeden Zeitraum von bis zu zwei Stunden entrichtet. Die besonderen Auskünfte und Überwachungen gemäss Artikel 25 VÜPF (sog. Spezialmassnahmen) werden nach der jeweiligen Auftragsart entschädigt. Für weitergehende Ausführungen siehe Erläuterungen zu Artikel 4 Absätze 3 und 4 sowie zu Artikel 6 Absatz 3.

Die Bemessung der Beträge für die zwei Auftragsarten betreffend den Postverkehr stützt sich auf die Kosten der letzten Jahre. Sie trägt den historisch gewachsenen Beträgen der letzten Jahre Rechnung und beträgt je 160 Franken.

4.4 4. Abschnitt: Abgaben der Mitwirkungspflichtigen

Art. 9 Kostenübernahme bei unzureichender Mitwirkung

Diese Bestimmung entspricht im Wesentlichen den Artikeln 18 und 19 der bisherigen GebV-ÜPF. Die Konsequenz, dass die MWP die anfallenden Kosten übernehmen müssen, wenn sie ihre Pflichten nicht oder nicht ohne Unterstützung des Dienstes ÜPF oder der von ihm beauftragten Dritten erfüllen können, ist in Artikel 34 BÜPF verankert. Diese Pflicht obliegt den FDA und den AAKD mit weitergehenden Auskunfts- und Überwachungspflichten. Eine unzureichende Mitwirkung liegt vor, wenn die entsprechenden MWP nicht jederzeit in der Lage sind, ihre angebotenen Dienste zu überwachen und die damit zusammenhängenden Auskünfte und Informationen zu erteilen. Eine unzureichende Mitwirkung liegt auch vor, wenn die MWP ihren Auskunfts- und Überwachungspflichten nicht ohne Unterstützung des Dienstes ÜPF oder der von ihm beauftragten Dritten nachkommen kann.

Analog zum bisherigen Artikel 19 GebV-ÜPF regelt *Absatz 1* wie der Dienst ÜPF die bei ihm oder bei den von ihm beauftragten Dritten entstandenen Kosten festlegt, welche die MWP aufgrund ihrer unzureichenden Mitwirkung zu tragen haben. Die Kosten werden wie bisher nach Zeitaufwand festgelegt. Im Informatikbereich sind die Stundenansätze der Mitarbeitenden generell höher als jene der durchschnittlichen Bundesangestellten, da in diesem Bereich spezifisches Fachwissen, Spezialausrüstung und -ausstattung erforderlich sind. So betrug der durchschnittliche Stundenansatz bei anderen Verwaltungseinheiten im Informatikbereich im Jahr 2022 165 Franken. Für den Bezug von externen Dienstleistungen wurde im selben Jahr hingegen ein durchschnittlicher Stundenansatz von 172 Franken entrichtet. Auch die für die Durchführung der Ersatzvornahmen zuständigen Mitarbeitenden des Dienstes ÜPF müssen über spezifisches Fachwissen verfügen und sind auf Spezialausrüstung und -ausstattung angewiesen, um ihre Aufgabe wahrnehmen zu können. Des Weiteren werden Ersatzvornahmen auch durch Dritte im Auftrag des Dienstes ÜPF (grundsätzlich andere MWP) ausgeführt. Ausgehend aus dem obgenannten durchschnittlichen Stundenansatz für den Bezug von externen Dienstleistungen, ist davon auszugehen, dass auch die Dritten einen höheren Stundenansatz haben als jene der durchschnittlichen Bun-

desangestellten. Deshalb ist es angebracht, auch den Stundenansatz für die betreffenden Mitarbeitenden (sowohl des Dienstes ÜPF als auch jene Dritter) auf 160 Franken festzulegen. Dieser Stundenansatz liegt klar unter dem durchschnittlichen Ansatz für externe Dienstleistungen.

Auch die Bereitstellung von einmalig benutztem Material verursacht einen Aufwand, der ebenfalls in Rechnung gestellt wird (*Abs. 2*).

Art. 10 Gebühr für die Überprüfung der Auskunfts- und Überwachungsbereitschaft

Diese Bestimmung dient der Umsetzung von Artikel 33 Absatz 4 BÜPF und entspricht im Wesentlichen dem Artikel 12 der bisherigen GebV-ÜPF. *Absatz 1* hält wie bis anhin fest, dass die MWP den Überprüfungsaufwand infolge der Überprüfung ihrer Auskunfts- und Überwachungsbereitschaft zu tragen haben. *Absatz 2 Buchstaben a und b* wurden vom bisherigen Artikel 12 Absatz 2 und 3 GebV-ÜPF übernommen und haben keine inhaltliche Änderung erfahren.

Im Rahmen der Revision des Bundesgesetzes vom 25. September 2015 über den Nachrichtendienst (NDG) soll die Aufhebung von Artikel 33 Absatz 4 BÜPF beantragt werden. Erst mit dessen Inkraftsetzung kann auch Artikel 10 aufgehoben werden, weshalb dem in der Vernehmlassung geäusserten Anliegen einiger Teilnehmenden nicht sofort entsprochen werden kann.

4.5 5. Abschnitt: Schlussbestimmungen

Art. 11 Aufhebung eines anderen Erlasses

Diese Verordnung ersetzt die Verordnung vom 15. November 2017 über die Gebühren und Entschädigungen für die Überwachung des Post- und Fernmeldeverkehrs.

Art. 12 Übergangsbestimmungen

Auskünfte und Überwachungen, die vor dem Inkrafttreten dieser Verordnung angeordnet beziehungsweise verlängert wurden, werden nach bisherigem Recht als Gebühren der anordnenden Behörde in Rechnung gestellt (*Abs. 1*). Auch die entsprechenden Entschädigungen werden der betreffenden MWP nach bisherigem Recht entrichtet. Werden laufende Überwachungen hingegen nach dem Inkrafttreten dieser Verordnung verlängert, so gilt für diese das neue Recht. *Absatz 2* hält fest, dass die erste Dreijahresperiode für die Kostenbeteiligungen der Kantone mit Inkrafttreten der FV-ÜPF beginnt.

Art. 13 Inkrafttreten

Diese Verordnung tritt am 1. Januar 2024 in Kraft.

5 Auswirkungen

Mit der Einführung von jährlichen pauschalen Kostenbeteiligungen und jährlichen Pauschalentschädigungen wird der administrative Aufwand sowohl für die anordnenden Behörden, wie Strafbehörden beziehungsweise neu die Kantone, wie auch für die MWP und den Dienst ÜPF reduziert. Dadurch können insbesondere die administrativen Kosten für alle Beteiligten gesenkt werden.

5.1 Auswirkungen auf den Bund

Die Einführung der pauschalen Kostenbeteiligungen der Kantone soll eine sachgerechtere Verteilung der anfallenden Kosten zwischen Bund und Kantone nach dem Nutzen bewirken. Der Bundeshaushalt wird durch die Mehreinnahmen infolge der neuen Kostenaufteilung zwischen Bund und Kantone nicht weiter einseitig belastet. Der Bund wird selbst mit der Einführung der Pauschalen einen Viertel der Kosten tragen, obwohl sein Nutzen an Auskünften und Überwachungen gering ist (rund 10 %, vgl. Tabelle 2 bei den Erläuterungen zu Art. 3).

Durch die Einführung der Pauschale wird eine Reduktion des administrativen Aufwands erwartet. Im Sinne einer administrativen Vereinfachung wird der Dienst ÜPF ab 1. Januar 2024 von Bundesstellen keine Beteiligung an den Kosten für die Überwachung des Post- und Fernmeldeverkehrs verlangen.

5.2 Auswirkungen auf die Kantone

Die pauschalen Kostenbeteiligungen werden für die Kantone zu einer Erleichterung des administrativen Aufwands führen und für diese die Planungssicherheit erhöhen. Dies kann bei den Kantonen zu einer Einsparung von personellen Ressourcen führen.

Aktuell beteiligen sich die Kantone mit rund 12 Millionen Franken pro Kalenderjahr an den Kosten der Post- und Fernmeldeüberwachung. Durch die Festsetzung ihres Kostenanteils auf 75 Prozent wird ihre Beteiligung in der ersten Dreijahresperiode um 12 Millionen auf 24 Millionen Franken pro Kalenderjahr erhöht (für weitergehende Ausführungen s. Erläuterungen zu Art. 1). Da ihr Nutzen an Auskünften und Überwachungen gegenüber den Bundesbehörden allerdings 90 Prozent der Kosten beträgt, ist diese merkbare Mehrbelastung zur Verbesserung des heutigen Kostendeckungsgrades des Diensts ÜPF von 39 Prozent (Staatsrechnung 2022) sowie aufgrund der gestiegenen Kosten für den Betrieb des Verarbeitungssystems vertretbar.

5.3 Auswirkungen auf die Mitwirkungspflichtigen

MWP mit einem geringen Auftragsvolumen werden weiterhin einzelfallweise entschädigt, sodass es kaum Auswirkungen auf sie gibt. Auch bei den pauschal zu entschädigenden MWP ist davon auszugehen, dass die Höhe der jährlich auszurichtenden Entschädigungen vergleichbar mit der bisherigen bleibt. Je nachdem wie hoch die einzelfallweisen Entschädigungen ausfallen, besteht jedoch die Möglichkeit, dass der Gesamtbetrag für die Pauschalentschädigung pro Auftragsart schwankt.

Auch bei den MWP (sowohl pauschal als auch einzelfallweise Entschädigte) wird die Einführung der Pauschalen zu einer Reduktion des administrativen Aufwands führen (für weitergehende Ausführungen s. Erläuterungen im Kapitel 1.1).

6 Rechtliche Aspekte

Mit der vorliegenden Verordnung werden Artikel 38 und 38*a* BÜPF umgesetzt. Artikel 38*a* Absatz 1 BÜPF überträgt dem Bundesrat die Kompetenz, die Bemessung und Ausrichtung der Entschädigungen an die MWP sowie die Bemessung und Erhebung der Kostenbeteiligungen der Kantone zu regeln. Gemäss Artikel 38*a* Absatz 2 BÜPF kann der Bundesrat die Modalitäten der Entschädigungen und Kostenbeteiligungen so gestalten, dass er beim geltenden System der Einzelfallzahlungen bleiben oder auch verschiedene denkbare Pauschalisierungslösungen vorsehen kann.

Abkürzungsverzeichnis

AAKD	Anbieterinnen abgeleiteter Kommunikationsdienste
BIF	Betreiberinnen von internen Fernmeldenetzen
BÜPF	Bundesgesetz vom 18. März 2016 betreffend die Überwachung des Post- und Fernmeldeverkehrs, SR 780.1
Dienst ÜPF	Dienst Überwachung Post- und Fernmeldeverkehr
EJPD	Eidgenössisches Justiz- und Polizeidepartement
FDA	Anbieterinnen von Fernmeldediensten
FV-ÜPF	Verordnung vom xx über die Finanzierung der Überwachung des Post- und Fernmeldeverkehrs, SR xx
GebV-ÜPF	Verordnung vom 15. November 2017 über die Gebühren und Entschädigungen für die Überwachung des Post- und Fernmeldeverkehrs, SR 780.115.1
KLR	Kosten- und Leistungsrechnung
KMU	kleine und mittlere Unternehmen
MWP	Mitwirkungspflichtige
NDG	Bundesgesetz vom 25. September 2015 über den Nachrichtendienst, SR 121
PZD	Personen, die ihren Zugang zu einem öffentlichen Fernmeldenetz Dritten zur Verfügung stellen
StPO	Schweizerische Strafprozessordnung
VBO-ÜPF	Verordnung des EJPD vom 15. November 2017 über das beratende Organ im Bereich der Überwachung des Post- und Fernmeldeverkehrs, SR 780.112
VD-ÜPF	Verordnung des EJPD vom 15. November 2017 über die Durchführung der Überwachung des Post- und Fernmeldeverkehrs, SR 780.117
VÜPF	Verordnung vom 15. November 2017 über die Überwachung des Post- und Fernmeldeverkehrs, 780.11