



Konferenz der Kantonalen Justiz- und Polizeidirektorinnen und -direktoren
Conférence des directrices et directeurs des départements cantonaux de justice et police
Conferenza delle direttrici e dei direttori dei dipartimenti cantonali di giustizia e polizia

Per E-Mail an:

ap-sekretariat@efv.admin.ch

Bern, 13. Dezember 2019

09.02.01.01 sro

Bundesgesetz über administrative Erleichterungen und die Entlastung des Bundeshaushalts; Stellungnahme

Sehr geehrter Herr Bundespräsident
Sehr geehrte Damen und Herren

Wir danken Ihnen für die Gelegenheit uns zur rubrizierten Vorlage zu äussern. Die KKJPD ist in ihrem Zuständigkeitsbereich in erster Linie von der vorgeschlagenen Änderung des Bundesgesetzes vom 18. März 2016 betreffend die Überwachung des Post- und Fernmeldeverkehrs betroffen. Wir beschränken unsere Stellungnahme deshalb auf Ziffer 6 des Entwurfs. Die vorliegende Stellungnahme basiert auf einem Beschluss der Plenarversammlung der KKJPD vom 14./15. November 2019.

Allgemeine Bemerkungen

Die KKJPD hat sich in verschiedenen Gremien mit den technologischen und finanziellen Entwicklungen im Bereich der Fernmeldeüberwachung auseinandergesetzt und war auch an der letzten Sitzung der Arbeitsgruppe Fernmeldeüberwachung unter der Leitung der Generalsekretärin EJPD beteiligt. Wir haben in diesen Sitzungen wiederholt darauf hingewiesen, dass im Bereich der Fernmeldeüberwachung ein starker Trend zu verschlüsselter Kommunikation zu verzeichnen ist, der in den nächsten Jahren noch zunehmen wird.

Verschlüsselte Telefongespräche lassen sich nicht mehr mit den heute von den Fernmeldediensteanbietern (FDA) und vom Dienst ÜPF eingesetzten Technologien überwachen, sondern bedingen den Einsatz von sogenannter GovWare oder von alternativen technischen Überwachungsmassnahmen wie Wanzen, Richtmikrofonen oder GPS-Trackern. Diese Technologien werden entweder von fedpol oder von den Kantonen beschafft und finanziert.

Die Aufgaben der FDA und des Dienstes ÜPF werden sich deshalb mittel- und langfristig von den Echtzeitüberwachungen hin zur Erhebung von Randdaten verlagern. Dies hat zur Folge, dass eine Finanzierung des Dienstes ÜPF nicht länger hauptsächlich auf den Gebühren für die Echtzeitüberwachungen basieren kann.

Das EJPD wurde mit Bundesratsbeschluss vom 15. November 2017 beauftragt, eine *Arbeitsgruppe Finanzierung Fernmeldeüberwachung* einzusetzen, welche die Höhe der Überwachungsgebühren überprüfen und Vereinfachungen bei der Abrechnung der Gebühren prüfen sollte. Die Arbeitsgruppe,

1 / 4

der auch Vertreter der kantonalen Strafverfolgungsbehörden angehören, konnte sich in der Folge in Bezug auf die Gebührenhöhe nicht einigen, aber immerhin darauf, dass auf dem Verordnungsweg möglichst rasch eine rechtliche Grundlage geschaffen werden soll, damit das heutige aufwendige Gebühren- und Entschädigungsmodell vereinfacht werden kann. Auf eine Fakturierung für einfache Auskünfte, die heute mit 9 CHF in Rechnung gestellt werden, soll in Zukunft verzichtet werden. Die dadurch entfallenden Gebühren sollen kompensiert werden, indem die Gebühren für Echtzeitüberwachungen und rückwirkende Überwachungen erhöht werden.

Der Vorstand KKJPD hat der Ordnungsrevision vollumfänglich zugestimmt, weil er der Meinung ist, dass die dargestellte Vereinfachung der Gebühren sinnvoll ist. Die Höhe der Gebühren soll hingegen im Rahmen der hier zur Diskussion stehenden Vernehmlassung zum Bundesgesetz über administrative Erleichterungen und die Entlastung des Bundeshaushalts geklärt werden.

Bemerkungen zum Bundesgesetz über administrative Erleichterungen und die Entlastung des Bundeshaushalts

Der Gesetzesentwurf schafft die Grundlage für die Pauschalierung der Kosten und eine Vereinfachung der Abrechnungen. Auskünfte sollen in der Regel nicht mehr separat in Rechnung gestellt werden. Dies entspricht den oben zitierten Vorschlägen der Arbeitsgruppe Fernmeldeüberwachung. Die KKJPD begrüsst die Bestimmungen in Artikel 38 Abs. 4 und in Artikel 38a Abs. 2, die einen Verzicht auf Gebühren für Auskünfte und die Möglichkeit der Pauschalierung der Kostenbeteiligung der Kantone vorsehen.

Die im Strafverfahren mitwirkungspflichtigen Fernmeldediensteanbieter (FDA) sollen ihre Investitionskosten im Bereich FMÜ gemäss Gesetzesentwurf wie heute selbst tragen, für ihren Betriebsaufwand aber weiterhin entschädigt werden.

Gemäss Botschaft will der Bund die Pauschalen, welche die Kantone zu entrichten haben, schrittweise um maximal 10 Mio. Franken erhöhen und so die in den nächsten Jahren anfallenden Mehrkosten, die durch die Erneuerung des Verarbeitungssystems FMÜ entstehen, sachgerecht auf Bund und Kantone verteilen.

Der Kostendeckungsgrad des Dienstes ÜPF betrug 2018 knapp 50%. Angesichts der erwähnten Mehrkosten geht der Bundesrat in seiner Botschaft zum Voranschlag 2020 davon aus, dass der Kostendeckungsgrad ab 2020 nur noch 30% betragen wird. Die vom Bundesrat ab 2022 angestrebten Gebührenerhöhungen würden nach heutigen Schätzungen dazu führen, dass der Kostendeckungsgrad in etwa wieder auf 50% ansteigen würde.

Die KKJPD vertritt dazu die folgende Haltung:

- ▶ Wie in allen Strafverfahren üblich, müssen auch die Dienstleistungen der Mitwirkungspflichtigen (MWP) für die Strafverfolgungsbehörden kostenfrei sein (=Grundsatz der Kostenfreiheit der Beweiserhebung). Dies gilt bspw. auch für die Editionsbegehren für Bankunterlagen. Die KKJPD tritt seit Jahren für diesen Grundsatz ein. Die anstehende Revision des BÜPF im Rahmen des Bundesgesetzes über administrative Erleichterungen und die Entlastung des Bundeshaushalts muss genutzt werden, um diesen Grundsatz im Gesetz zu verankern und die Fernmeldediensteanbieter zur entschädigungslosen Mitwirkung in Strafverfahren zu verpflichten.
- ▶ Die Schweizer Strafverfolger bezahlen europaweit die höchsten Gebühren für die Fernmeldeüberwachung. Dies führt dazu, dass Strafverfolger teilweise aus Kostengründen auf notwendige Fernmeldeüberwachungsmaßnahmen verzichten. So kostet heute die Echtzeitüberwachung eines Telefonanschlusses unabhängig von der Überwachungsdauer – also bereits für eine Überwachung von 24 Stunden – mindestens 3'980 CHF. Davon gehen 2'650 CHF an den Dienst ÜPF, 1'330 CHF an die FDAs. Der Bericht der Eidgenössischen Finanzkontrolle (EFK) vom 23.11.18 bestätigt, dass die Strafverfolgung als hoheitliche staatliche Monopolaufgabe aufzufassen ist, die nicht ökonomischen Prinzipien unterworfen werden darf.
- ▶ Die Auffassung, wonach hohe Gebühren eine sinnvolle Bremse für eine überbordende Anordnung von Überwachungsmaßnahmen darstellen, ist verfehlt. Überwachungen sind straf-

prozessuale Zwangsmassnahmen und werden richterlich überprüft und generieren den Strafverfolgungsbehörden einen enormen Aufwand (z.B. für Übersetzungen), den sie nur leisten, wenn dies für die Ermittlungen absolut notwendig ist.

- ▶ Der Bericht der EFK bestätigt den Befund der KKJPD, wonach die Kosten des Dienstes ÜPF und der FDAs intransparent sind. Ein Gremium "Transparenz ÜPF" wurde eingesetzt, hat aber bisher noch keine Resultate vorgelegt.
- ▶ Der Aufwand des Dienstes ÜPF belief sich 2017 auf insgesamt 29,3 Mio. CHF. Davon überwies er 12,9 Mio. CHF ans Informatikcenter EJPD (ISC EJPD) ohne dass ausgewiesen oder in einem Leistungsvertrag festgehalten wäre, welche Leistungen das ISC EJPD dafür zu erbringen hat. 8,9 Mio. CHF gingen an die FDAs, wobei auch diese gemäss Bericht der EFK ihre Kosten nicht ausweisen können. Die Strafverfolger steuerten 2017 via Gebühren 13 Mio. CHF an den Dienst ÜPF bei.

Aus diesen Überlegungen leitet die KKJPD die folgende Haltung zur Gesetzesvorlage ab:

1. Die KKJPD begrüsst, dass mit Art. 38a Abs. 2 eine gesetzliche Grundlage für die Pauschalierung der Gebühren im Bereich der Fernmeldeüberwachung geschaffen werden soll. Der Kostenteiler unter den Kantonen soll aufgrund des Bevölkerungsanteils der Kantone festgelegt werden.
2. Auf eine Entschädigung der mitwirkungspflichtigen Fernmeldediensteanbieter (FDAs) ist in Zukunft zu verzichten.
3. Die Absicht, den Kostendeckungsgrad des Dienstes ÜPF (heute deutlich unter 50%) durch eine schrittweise Gebührenerhöhung zu steigern, ist zu verwerfen. Der Kostendeckungsgrad des Dienstes kann nicht mehr als Grundlage für die Bemessung der Gebühren herangezogen werden. Dies aus den folgenden Gründen:
 - a. Gemäss Bericht der Eidg. Finanzkontrolle können weder der Dienst ÜPF noch das Informatikcenter des EJPD (ISC EJPD) und die FDAs ihre Kosten transparent ausweisen. Zudem fehlt es an einer Leistungsvereinbarung, die festhält, welche Leistungen das ISC EJPD für die Entschädigung von jährlich 12,9 Mio. CHF (Stand 2017) zu erbringen hat.
 - b. Strafverfolgung ist eine hoheitliche Kernaufgabe des Staates, welche nicht durch Wirtschaftlichkeitsüberlegungen gesteuert werden soll.
 - c. Die zunehmende Verschlüsselung von Kommunikationsanwendungen wirkt sich in zweierlei Hinsicht aus:
 - Überwachungen sind nur noch mit dem Einsatz von teurer GovWare (sog. Staatstrojaner) möglich, was sich zusätzlich negativ auf die Kosten der Strafverfolgungsbehörden auswirkt. Diese Überwachungssoftware stellt fedpol den Strafverfolgungsbehörden der Kantone und des Bundes als Dienstleistung zur Verfügung. Die Strafverfolger haben dabei nur die monatlichen Lizenzkosten zu übernehmen.
 - Der Grossteil der Gebühreinnahmen des Dienstes ÜPF resultiert heute aus der Überwachung von unverschlüsseltem Telefonverkehr. Diese Einnahmen werden in den nächsten Jahren aufgrund der dargestellten Entwicklung einbrechen. Der Dienst ÜPF wird vermehrt nur noch Randdaten und Lokalisierungen liefern. Ausserdem werden die Strafverfolger zunehmend auf andere strafprozessuale technische Möglichkeiten ausweichen (Wanzen, GPS-Tracker, etc.) Deshalb ist es verfehlt, die Kosten des Dienstes ÜPF weiterhin massgeblich über die Gebühren für Echtzeitüberwachungen finanzieren zu wollen.

Das aktuelle Programm FMÜ soll fertig umgesetzt werden, weil der Lebenszyklus des aktuellen Systems demnächst endet und dieses durch ein technologisch aktuelles Standardsystem abgelöst werden soll. Bereits ab 2020 muss eine politische Diskussion über die Zukunft der Fernmeldeüberwachung und über die Entschädigung von Leistungen geführt werden. Es ist zu prüfen, welche Systeme ab ca. 2024 benötigt werden und wo diese Leistungen bezogen werden sollen. Dabei ist auch zu prüfen, ob ein künftiger IT- und Technikprovider für die Schweizer Polizei, der gestützt auf die Vereinbarung PTI geschaffen wird, diese Leistungen anstelle des Dienstes ÜPF erbringen könnte.

Freundliche Grüsse

A handwritten signature in blue ink, appearing to read 'Urs Hofmann', is written over the printed name.

Urs Hofmann
Präsident