

~~VERTRAULICH~~ ENTKLASSIFIZIERT  
(gemäss Direktionsentscheid vom 21.2.2019)

EIDGENÖSSISCHE FINANZKONTROLLE  
CONTRÔLE FÉDÉRAL DES FINANCES  
CONTROLLO FEDERALE DELLE FINANZE  
SWISS FEDERAL AUDIT OFFICE



# Wirtschaftlichkeitsprüfung der Überwachung des Fernmeldeverkehrs bei Strafverfahren

Eidgenössisches Justiz- und Polizeidepartement

Bestelladresse	Eidgenössische Finanzkontrolle (EFK)
Adresse de commande	Monbijoustrasse 45
Indirizzo di ordinazione	3003 Bern
Ordering address	Schweiz
Bestellnummer	1.17649.485.00148
Numéro de commande	
Numero di ordinazione	
Ordering number	
Zusätzliche Informationen	<a href="http://www.efk.admin.ch">www.efk.admin.ch</a>
Complément d'informations	<a href="mailto:info@efk.admin.ch">info@efk.admin.ch</a>
Informazioni complementari	twitter: @EFK_CDF_SFAO
Additional information	+ 41 58 463 11 11
Abdruck	Gestattet (mit Quellenvermerk)
Reproduction	Autorisée (merci de mentionner la source)
Riproduzione	Autorizzata (indicare la fonte)
Reprint	Authorized (please mention source)

# Inhaltsverzeichnis

<b>Das Wesentliche in Kürze</b> .....	<b>5</b>
<b>L'essentiel en bref</b> .....	<b>7</b>
<b>L'essenziale in breve</b> .....	<b>10</b>
<b>Key facts</b> .....	<b>13</b>
<b>1 Auftrag und Vorgehen</b> .....	<b>16</b>
1.1 Ausgangslage .....	16
1.2 Prüfungsziel und -fragen.....	16
1.3 Prüfungsumfang und -grundsätze .....	16
1.4 Unterlagen und Auskunftserteilung .....	17
1.5 Schlussbesprechung .....	17
<b>2 Allgemeiner Kontext</b> .....	<b>18</b>
2.1 Dienst ÜPF als Schnittstelle .....	18
2.2 Anzahl FMÜ-Massnahmen rückläufig, kantonal unterschiedlich .....	22
<b>3 Prüfungsergebnisse</b> .....	<b>25</b>
3.1 FMÜ-Massnahmen unterstützen die Aufklärung von Delikten.....	25
3.2 Vollkosten der FMÜ sind nicht bekannt .....	28
3.3 Limitierte Kostenkontrolle beim Dienst ÜPF .....	32
3.4 Festlegung der Gebühren nicht kostenbasiert .....	34
3.5 Berechnungsart und Zielwert des Kostendeckungsgrades fraglich.....	36
3.6 Entschädigung der MWP als internationale Norm .....	37
<b>Anhang 1: Rechtsgrundlagen und parlamentarische Vorstösse</b> .....	<b>39</b>
<b>Anhang 2: Abkürzungen</b> .....	<b>41</b>
<b>Anhang 3: Methoden</b> .....	<b>43</b>
<b>Anhang 4: Bibliographie</b> .....	<b>44</b>
<b>Anhang 5: Ansprech- und Interviewpartner</b> .....	<b>45</b>
<b>Anhang 6: Antworten auf die Fragen</b> .....	<b>47</b>
<b>Anhang 7: Aufgaben Dienst ÜPF</b> .....	<b>49</b>

**Anhang 8: Internationaler Vergleich.....50**

**Anhang 9: Umfrageresultate .....53**

# Wirtschaftlichkeitsprüfung der Überwachung des Fernmeldeverkehrs bei Strafverfahren

## Eidgenössisches Justiz- und Polizeidepartement

### Das Wesentliche in Kürze

---

Zur Aufklärung von Straftaten können die Strafverfolgungsbehörden (Polizei, Staatsanwaltschaften) sowie der Nachrichtendienst des Bundes verschiedene Massnahmen zur Überwachung des Post- und Fernmeldeverkehrs (FMÜ) anordnen. Der Dienst Überwachung Post- und Fernmeldeverkehr (Dienst ÜPF) fungiert dabei als Schnittstelle zwischen Strafverfolgungsbehörden und Fernmeldediensteanbietern (sogenannte Mitwirkungspflichtige, MWP)<sup>1</sup>. Der Dienst wird teilweise durch Gebühren der Strafverfolgungsbehörden finanziert.

Aufgrund eines Auftrags der Finanzdelegation der eidg. Räte hat die Eidgenössische Finanzkontrolle (EFK) eine Prüfung im Bereich der FMÜ durchgeführt mit dem Ziel, eine Gesamtsicht zu Nutzen, Kosten und Finanzierung zu schaffen. Dabei hat sich gezeigt, dass FMÜ-Massnahmen nützlich für die Aufklärung von Straftaten sind, wobei weder der Nutzen quantifiziert noch die Vollkosten aller Beteiligten genau beziffert werden können. Diese Situation besteht seit mehreren Jahren.

#### Grosser Nutzen für die Strafverfolgung bei unverschlüsselter Kommunikation

Obwohl die Anzahl der angeordneten FMÜ-Massnahmen tendenziell sinkt, stellen sie für die Strafverfolgungsbehörden weiterhin ein wichtiges Element in Ermittlungen dar. Als besonders nützlich erweisen sie sich bei Delikten gegen Leib und Leben, bei Drogendelikten sowie bei Sachbeschädigung und allgemein zum Nachweis des subjektiven Tatbestands. Meist sind FMÜ-Massnahmen nicht für sich alleine entscheidend, sondern führen im Verbund mit anderen Massnahmen zum Erfolg.



Die zunehmende Verschlüsselung der Kommunikation, beispielsweise durch Skype, Whatsapp oder Telegram, mindert den Nutzen der FMÜ. Aus verschlüsselten Daten kann höchstens ein Bruchteil der Informationen gewonnen werden. Es besteht ein Risiko, dass vermehrt auf FMÜ-Massnahmen verzichtet oder auf andere Ermittlungsmassnahmen ausgewichen wird, was die Finanzierungsbasis des Dienstes ÜPF schmälern würde.

#### Unbekannte Gesamtkosten des Systems der Fernmeldeüberwachung

Kosten für die FMÜ fallen bei allen beteiligten Akteuren an. Die Höhe der Gesamtkosten konnte jedoch nicht eruiert werden, da ein Grossteil bei den Strafverfolgungsbehörden und MWP nicht erhoben bzw. klar zugeordnet werden. Die MWP konnten auf Anfrage

---

<sup>1</sup> Die am meisten betroffenen Fernmeldediensteanbieter sind Swisscom, Sunrise, Salt und Lycamobile.

der EFK keine detaillierten Zahlen zur Verfügung stellen. Der Dienst ÜPF weist für 2017 Kosten von 29,3 Millionen Franken aus.

Die Strafverfolgungsbehörden beteiligen sich an den Kosten der anderen Akteure und entrichten dafür eine je nach FMÜ-Massnahme festgelegte Abgabe. Im Jahr 2017 betragen die Zahlungen 13 Millionen Franken. Der Dienst ÜPF vereinnahmt diese Abgabe. Teilweise steht ihm diese selbst zu (2017: 4,1 Millionen Franken), den Rest leitet er an die MWP weiter (für dasselbe Jahr: 8,9 Millionen Franken). Diese werden so teilweise für die FMÜ-spezifischen Betriebsausgaben entschädigt.

### **Dienst ÜPF mit beschränkter Kostenkontrolle**

Die Entschädigungen an die MWP werden aufseiten Dienst ÜPF als Aufwand ausgewiesen. Weitere 12,9 Millionen Franken seiner Kosten werden dem Dienst ÜPF vom Informatik Service Center des Eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartements, welchem der Dienst ÜPF angegliedert ist, verrechnet. Eine schriftliche Leistungsvereinbarung, welche diese Kosten und die dazugehörigen Leistungen definiert, existiert jedoch nicht. Somit kann der Dienst ÜPF fast 75 Prozent seiner Kosten nur beschränkt beeinflussen. Die EFK empfiehlt daher, eine Leistungsvereinbarung zu erarbeiten.

### **Zielwert des Kostendeckungsgrads fraglich**

Laut Zielsetzung des Bundesrats sollen die Kosten des Dienstes ÜPF zu 70 Prozent gedeckt sein. Dieses Ziel wird jedoch bei Weitem nicht erreicht. Offiziell liegt der Kostendeckungsgrad für 2017 bei 49 Prozent. Bei einer Nettoberechnung, welche die weitergeleiteten Entschädigungen an die MWP ausklammert, liegt er sogar nur bei 27 Prozent.

Um den angestrebten Kostendeckungsgrad zu erreichen, wurden die Tarife in der Vergangenheit mehrmals angepasst, mit dem Ziel, den Gebührenanteil zugunsten des Dienstes ÜPF zu erhöhen. Aufgrund von investitionsbedingten Kosten wird dessen Aufwand in den kommenden Jahren nämlich weiter steigen. Es ist somit absehbar, dass der Zielwert des Kostendeckungsgrads auch mit der neuen Erhöhung nicht erreicht wird. Die EFK empfiehlt deshalb, die Höhe dieses Zielwerts zu prüfen und gegebenenfalls anzupassen.

### **Höhe der Abgaben beeinflusst Entscheid zur Durchführung von FMÜ-Massnahmen**

Der Entscheid der Strafverfolgungsbehörden, eine FMÜ-Massnahme anzuordnen, hängt primär von der Aussicht auf Erfolg und den verfügbaren personellen Ressourcen ab. Doch auch die Abgaben können ein entscheidendes Kriterium sein und haben teilweise bereits zu einem Verzicht auf solche Massnahmen geführt. Denn für die Behörden stellen die zu entrichtenden Gebühren und Entschädigungen zwar nur einen kleinen Teil der Gesamtkosten der Strafverfolgung, jedoch laut Umfrage ungefähr die Hälfte ihrer externen Kosten dar.

Mit zunehmender Höhe der Gebühren und Entschädigungen wird es somit wahrscheinlicher, dass die Strafverfolgungsbehörden auf andere Ermittlungsmassnahmen ausweichen. Dadurch besteht ein Risiko, dass die Strafverfolgung weniger effektiv und wiederum die Finanzierungsbasis des Dienstes ÜPF geschmälert würde.

### **Finanzierungsmodell als politischer Entscheid**

Zur Finanzierung der FMÜ sind verschiedene Lösungen möglich. Die Betrachtung anderer westeuropäischer Länder zeigt, dass eine Aufteilung der Kosten auf die verschiedenen beteiligten Akteure verbreitet ist. Ob die MWP entschädigt werden, ist ein politischer Entscheid.

# Audit de rentabilité de la surveillance de la correspondance par télécommunication dans le cadre de procédures pénales

## Département fédéral de justice et police

### L'essentiel en bref

---

Pour élucider des délits, les autorités de poursuite pénale (police, ministères publics) ainsi que le Service de renseignement de la Confédération peuvent ordonner différentes mesures de surveillance de la correspondance par poste et télécommunication. Le service Surveillance de la correspondance par poste et télécommunication (service SCPT) sert d'interface entre les autorités de poursuite pénale et les fournisseurs de services de télécommunication (personnes obligées de collaborer, POC)<sup>1</sup>. Le service est financé en partie par des émoluments des autorités de poursuite pénale.

Sur mandat de la Délégation des finances des Chambres fédérales, le Contrôle fédéral des finances (CDF) a procédé à un examen dans le domaine de surveillance de la correspondance par poste et télécommunication pour obtenir une vue d'ensemble de son utilité, de ses coûts et de son financement. L'examen a montré que les mesures de surveillance sont utiles pour élucider des délits, mais que ni leur utilité ni les coûts totaux qu'elles entraînent pour toutes les parties ne peuvent être chiffrés exactement. Cette situation dure depuis plusieurs années.

#### **Grande utilité pour les poursuites pénales en cas de communication non cryptée**

Bien que le nombre des mesures de surveillance de la correspondance par poste et télécommunication tend à baisser, elles restent un élément d'enquête important pour les autorités de poursuite. Ces mesures se révèlent particulièrement utiles dans les infractions contre la vie et l'intégrité corporelle, les délits liés à la drogue et dans les cas de dommages matériels, et plus généralement comme preuve. La plupart du temps, les mesures de surveillance ne sont pas déterminantes à elles seules, mais conduisent à la réussite lorsqu'elles sont associées à d'autres mesures.



Le cryptage croissant de la communication, comme par Skype, Whatsapp ou Telegram, amoindrit l'utilité de la surveillance de la correspondance par poste et télécommunication. Seule une infime partie des informations contenues dans ces données cryptées peut être récupérée. On court le risque de renoncer de plus en plus souvent à des mesures de surveillance ou de leur substituer d'autres mesures d'enquête, ce qui réduirait la base de financement du service SCPT.

---

<sup>1</sup> Les fournisseurs de services de télécommunication les plus sollicités sont Swisscom, Sunrise, Salt et Lycamobile.

## **Coûts totaux inconnus du système de surveillance des télécommunications**

La surveillance entraîne des coûts chez tous les acteurs concernés. Il n'a toutefois pas été possible de déterminer les coûts totaux, car une grande partie ne sont pas perçus ou pas clairement affectés auprès des autorités de poursuite pénale et des POC. Sur demande du CDF, les POC n'ont pas pu présenter des chiffres détaillés. Le service SCPT fait état de coûts s'élevant à 29,3 millions de francs pour 2017.

Les autorités de poursuite pénale assument une partie des coûts des autres acteurs et paient une contribution fixe selon la mesure de surveillance. En 2017, ces paiements se sont montés à 13 millions de francs. C'est le service SCPT qui perçoit cette contribution. Elle lui revient en partie (4,1 millions de francs en 2017) et transfère le reste aux POC (8,9 millions de francs pour la même année). Celles-ci sont ainsi partiellement indemnisées pour leurs dépenses d'exploitation liées à la surveillance de la correspondance.

## **Le service SCPT n'exerce qu'un contrôle limité sur ses coûts**

Les indemnités payées aux POC sont comptabilisées en tant que charges au service SCPT. 12,9 millions de francs supplémentaires sont facturés au service SCPT par le Centre de services informatiques du Département fédéral de justice et police, auquel le service SCPT est rattaché. Il n'existe pourtant pas de convention de prestations écrite définissant ces coûts et les prestations correspondantes. Le service SCPT n'a ainsi qu'une influence limitée sur presque 75 % de ses coûts. C'est pourquoi le CDF recommande qu'une convention de prestations soit élaborée.

## **Taux de couverture des coûts: une valeur cible discutable**

Selon les objectifs du Conseil fédéral, les coûts du service SCPT doivent être couverts à 70 %. Cette valeur n'est pourtant pas atteinte, loin s'en faut. Officiellement, le taux de couverture des coûts a été de 49 % pour 2017. Selon un calcul net qui ne prend pas en compte les indemnités transférées aux POC, ce taux est même de 27 % seulement.

Pour atteindre le taux de couverture visé, les tarifs ont déjà été adaptés plusieurs fois dans le but d'augmenter la part des émoluments en faveur du service SCPT. Les charges de ce dernier vont encore augmenter dans les années à venir en raison de coûts liés à des investissements. Il est donc prévisible que la nouvelle augmentation ne permettra pas non plus d'atteindre le taux de couverture visé. Pour cette raison, le CDF recommande de vérifier et, au besoin, d'adapter cette valeur cible.

## **Le montant des contributions à payer influence la décision de procéder à des mesures de SCPT**

Pour décider d'ordonner une mesure de surveillance, les autorités de poursuite pénale se basent avant tout sur les perspectives de réussite et sur les ressources en personnel disponible. Toutefois, les contributions à payer peuvent aussi être un critère déterminant, et elles ont déjà conduit à renoncer en partie à de telles mesures. Les émoluments et indemnités à payer ne représentent certes pour les autorités qu'une petite partie des coûts totaux de la poursuite pénale, mais constituent tout de même, selon un sondage effectué, environ la moitié de leurs coûts externes.



Plus les émoluments et les indemnités augmentent, plus il est probable que les autorités pénales se tournent vers d'autres mesures d'enquête. Il s'ensuit un risque de perte d'efficacité dans les poursuites pénales, de même qu'une diminution de la base de financement du service SCPT.

### **Le modèle de financement comme enjeu politique**

Plusieurs solutions sont possibles pour financer la surveillance de la correspondance par poste et télécommunication. La comparaison avec d'autres pays d'Europe occidentale montre que la répartition des coûts entre les différents acteurs concernés est largement répandue. La décision d'indemniser ou non les POC est une décision politique.

**Texte original en allemand**

# Verifica della redditività della sorveglianza del traffico delle telecomunicazioni nei procedimenti penali

Dipartimento federale di giustizia e polizia

## L'essenziale in breve

---

Per fare luce sui reati, le autorità di perseguimento penale (polizia, pubblici ministeri) e il Servizio delle attività informative della Confederazione possono ordinare varie misure di sorveglianza della corrispondenza postale e del traffico delle telecomunicazioni (STT). Il Servizio Sorveglianza della corrispondenza postale e del traffico delle telecomunicazioni (Servizio SCPT) funge da interfaccia tra le autorità di perseguimento penale e i fornitori di servizi di telecomunicazione (persone obbligate a collaborare, POC)<sup>1</sup>. Questo servizio è in parte finanziato dagli emolumenti delle autorità di perseguimento penale.

La Delegazione delle finanze delle Camere federali ha incaricato il Controllo federale delle finanze (CDF) di effettuare una verifica nell'ambito della STT al fine di ottenere una visione d'insieme della sua utilità, dei suoi costi e del suo finanziamento. In tale contesto è emerso che le misure di sorveglianza del traffico delle telecomunicazioni (misure STT) sono utili per fare luce sui reati. Tuttavia, né la loro utilità né i costi totali sostenuti dalle parti interessate possono essere quantificati in maniera esatta. Questa situazione perdura da diversi anni.

### **Grande utilità per i procedimenti penali in caso di comunicazione non cifrata**

Sebbene il numero di misure STT ordinate tenda a diminuire, esse rimangono un elemento d'indagine importante per le autorità di perseguimento penale. Queste misure si rivelano particolarmente utili nei reati contro la vita e l'integrità della persona, in quelli legati agli stupefacenti e nei casi di danneggiamento nonché, più in generale, per dimostrare gli elementi soggettivi dei reati. Nella maggior parte dei casi le misure STT non sono di per sé determinanti, ma devono essere combinate ad altre misure.



La crescente cifratura delle comunicazioni, ad esempio tramite Skype, Whatsapp o Telegram, riduce l'utilità della STT. Soltanto una minima parte delle informazioni contenute nei dati cifrati possono essere recuperate. Vi è il rischio che si rinunci sempre più ad adottare misure STT e che queste vengano sostituite da altre misure di indagine. Ciò ridurrebbe la base di finanziamento del Servizio SCPT.

---

<sup>1</sup> I fornitori di servizi di telecomunicazione maggiormente interessati sono Swisscom, Sunrise, Salt e Lycamobile.

## **Costi totali relativi al sistema di sorveglianza delle telecomunicazioni sconosciuti**

Tutte le parti interessate sostengono costi per la sorveglianza delle telecomunicazioni. Non è tuttavia possibile determinare l'ammontare dei costi totali, siccome gran parte di essi non vengono rilevati o non vengono contabilizzati in modo chiaro dalle autorità di perseguimento penale e dalle POC. Su richiesta del CDF, le POC non sono state in grado di fornire cifre dettagliate. Per il 2017 il Servizio SCPT ha esposto costi pari a 29,3 milioni.

Le autorità di perseguimento penale si assumono una parte dei costi degli altri attori interessati versando un contributo fisso per ogni misura STT. Nel 2017 i pagamenti ammontavano a 13 milioni di franchi. Questo importo è confluito al Servizio SCPT, che ne ha in parte usufruito (2017: 4,1 mio. fr.), mentre il resto lo ha trasferito alle POC (2017: 8,9 mio. fr.). Queste ultime vengono quindi parzialmente indennizzate per le loro uscite d'esercizio legate alla STT.

## **Il Servizio SCPT esercita un controllo limitato sui costi**

Le indennità versate alle POC sono contabilizzate come spese dal Servizio SCPT. Ulteriori 12,9 milioni di franchi sono fatturati al Servizio SCPT dal Centro servizi informatici del Dipartimento federale di giustizia e polizia, al quale il Servizio SCPT è aggregato. Tuttavia, una convenzione sulle prestazioni scritta, che definisca questi costi e le relative prestazioni, non esiste. Il Servizio SCPT può pertanto influire in maniera limitata su quasi il 75 per cento dei suoi costi. Sulla base di queste considerazioni, il CDF raccomanda di elaborare una convenzione sulle prestazioni.

## **Il valore di riferimento relativo al grado di copertura dei costi è difficile da raggiungere**

Secondo gli obiettivi del Consiglio federale, i costi del Servizio SCPT devono essere coperti per il 70 per cento. Questo valore, tuttavia, non è stato affatto raggiunto. Ufficialmente, il grado di copertura dei costi è stato del 49 per cento nel 2017. Sulla base di un calcolo netto che non prende in considerazione le indennità versate alle POC, tale valore scende addirittura al 27 per cento.

Per raggiungere il grado di copertura auspicato, in passato le tariffe sono state adattate più volte, con l'obiettivo di aumentare la parte di emolumenti a favore del Servizio SCPT. Le spese di quest'ultimo sono destinate a crescere ancora nei prossimi anni a causa dei costi legati ad investimenti. Si può dunque prevedere che questa ulteriore crescita non permetterà di raggiungere il valore di riferimento relativo alla copertura dei costi. Il CDF raccomanda pertanto di verificare tale valore e, eventualmente, di adeguarlo.

## **Il livello dei contributi da pagare influenza la decisione di ordinare misure STT**

La decisione delle autorità di perseguimento penale di ordinare misure STT si basa innanzitutto sulle prospettive di successo e sulle risorse di personale disponibili. Tuttavia, anche i contributi da pagare possono rappresentare un criterio determinante e talvolta, a causa di essi, si è già rinunciato a tali misure. Per le autorità gli emolumenti e le indennità da pagare rappresentano solo una piccola parte dei costi totali relativi al procedimento penale, ma costituiscono comunque, secondo un sondaggio effettuato, circa la metà dei loro costi esterni.

Se gli emolumenti e le indennità aumentano, anche la probabilità che le autorità di perseguimento penale utilizzino misure d'indagine alternative è più elevata. Vi è quindi il rischio che i procedimenti penali divengano meno efficaci e che si riduca la base di finanziamento del Servizio STT.

### **Il modello di finanziamento è una decisione di natura politica**

Per il finanziamento della STT sono praticabili diverse soluzioni. Il confronto con altri Paesi dell'Europa occidentale mostra che in molti di essi è in uso una ripartizione dei costi che coinvolge tutte le parte interessate. La decisione di indennizzare o meno le POC è dunque di natura politica.

**Testo originale in tedesco**

# Performance audit of the surveillance of telecommunications in the case of criminal proceedings

## Federal Department of Justice and Police

### Key facts

---

To investigate criminal offences, the prosecution authorities (police, public prosecutors) and the Federal Intelligence Service may order various measures for the surveillance of post and telecommunications (TS). In this regard, the Post and Telecommunications Surveillance Service (PTSS) acts as an interface between the prosecution authorities and telecommunications service providers (parties obliged to cooperate)<sup>1</sup>. The PTSS is partly financed by fees from prosecution authorities.

Based on a mandate from the Finance Delegation, the Swiss Federal Audit Office (SFAO) conducted an audit in the area of TS in a bid to create an overall view of the benefits, costs and financing. It emerged that TS measures are useful for investigating criminal offences, whereby the benefits cannot be quantified and the full costs of all those involved cannot be precisely calculated. This situation has existed for several years.

#### **Great benefits for prosecution in the case of unencrypted communication**

Although the number of TS measures ordered is tending to fall, they are still an important element in investigations for prosecution authorities. They are particularly useful in the case of offences against life and limb, drug-related offences, criminal damage and generally as evidence of criminal intent. TS measures are usually not decisive in themselves, but they lead to success when combined with other measures.



The growing encryption of communications, e.g. with Skype, WhatsApp or Telegram, is reducing the benefits of TS. Only a fraction of the information can be obtained from encrypted data. There is a risk that TS measures will increasingly be dispensed with or that other investigative measures will be resorted to, which would reduce the funding base of the PTSS.

#### **Total costs of the telecommunications surveillance system unknown**

TS costs are incurred by all players involved. However, it was not possible to determine the amount of the total costs, as much of them are not collected or clearly allocated by the prosecution authorities and parties obliged to cooperate. The parties obliged to cooperate were unable to provide detailed figures at the SFAO's request. The PTSS reported costs of CHF 29.3 million for 2017.

---

<sup>1</sup> The telecommunications service providers most concerned are Swisscom, Sunrise, Salt and Lycamobile.

The prosecution authorities share in the costs of the other players and pay a fixed levy depending on each TS measure. In 2017, the payments amounted to CHF 13 million. The PTSS collects this levy. It is entitled to some of this itself (2017: CHF 4.1 mn), and it passes the remainder on to the parties obliged to cooperate (2017: CHF 8.9 mn). These are thus partly compensated for TS-specific operating expenditure.

### **PTSS with limited cost control**

The compensation for the parties obliged to cooperate is shown as an expense at the PTSS. A further CHF 12.9 million of its costs are charged to the PTSS by the IT Service Centre of the Federal Department of Justice and Police, to which the PTSS is attached. However, a written service level agreement that defines these costs and the associated services does not exist. This means that the PTSS can have only a limited influence on almost 75% of its costs. Consequently, the SFAO recommends drawing up a service level agreement.

### **Target value of the cost coverage rate questionable**

According to the objectives of the Federal Council, 70% of the costs of the PTSS should be covered. However, this objective is far from being achieved. Officially, the cost coverage rate for 2017 was 49%. In net terms, excluding the compensation passed on to the parties obliged to cooperate, the figure is even as low as 27%.

In order to achieve the desired level of cost coverage, the rates were adjusted several times in the past in a bid to increase the share of fees in favour of the PTSS. Its expenses will continue to rise in the years ahead due to investment-related costs. It is thus foreseeable that the target value of the cost coverage rate will not be reached even with the new increase. The SFAO thus recommends reviewing this target value and adjusting it if necessary.

### **Amount of levies influences decisions on the implementation of TS measures**

The decision of prosecution authorities to order a TS measure depends primarily on the prospect of success and the available human resources. However, levies can also be a decisive criterion and have already caused such measures to be dispensed with in some cases. Although the fees and compensation to be paid account for only a small proportion of the total cost of prosecution for the authorities, they represent about half of their external costs according to a survey.

As the amount of fees and compensation increases, it will become more likely that prosecution authorities will resort to other investigative measures. There is thus a risk that prosecution would be less effective and that the funding base of the PTSS would be reduced.

### **Financing model as a political decision**

Various solutions are possible for financing TS. A look at other Western European countries shows that a division of costs among the various players involved is widespread. It is a political decision whether the parties obliged to cooperate are compensated.

**Original text in German**

## Generelle Stellungnahme der Geprüften

Der Bericht beleuchtet die aktuelle Lage der Fernmeldeüberwachung in der Schweiz sowie im internationalen Kontext gut. Die gewählten Fallbeispiele veranschaulichen die Bedeutung der Fernmeldeüberwachung und helfen die einzuhaltenden Prozesse und Abläufe zu verstehen. Die zukünftigen vor allem technischen Herausforderungen (Verschlüsselungsproblematik, Komplexität der Daten) werden im Bericht gut und verständlich wiedergegeben. Im Auftrag des Departements und in Abstimmung mit dem ISC-EJPD erstellt der Dienst ÜPF derzeit eine Vorlage zu einer Departementsverordnung, in welcher die Verantwortungen und die Leistungsbezüge zwischen dem ISC-EJPD und dem Dienst ÜPF geregelt werden. Auf dieser Basis können anschliessend entsprechende Leistungsvereinbarungen abgeschlossen werden und analog zu den anderen Leistungsbezüglern des ISC-EJPD die Kosten transparent ausgewiesen werden (Umsetzung Empfehlung 1).

Die Kommunikation zu so vielen unterschiedlichen Stakeholdern stellt bei der Umsetzung von Massnahmen eine besondere Herausforderung dar. Die diesbezügliche Beurteilung durch die EFK wird seitens des Dienstes ÜPF ernst genommen. Wir begegnen dieser Herausforderung derzeit mit einem erhöhten Engagement an Schulungen, Beratungen sowie der Bereitstellung eines "Dashboards" sowie eines EXTRANET.

Die Finanzierung der durch den Dienst ÜPF erbrachten Leistungen sowie die Berechnung und Vorgabe des entsprechenden Kostendeckungsgrads ist eine politische Frage. Die hierzu extra eingesetzte Arbeitsgruppe soll bis Ende 2018 einen Vorschlag zur Verbesserung der aktuellen Situation ausarbeiten und dem Bundesrat vorlegen. Administrative Vereinfachungen werden derzeit ebenfalls geprüft. Die hiermit einhergehende Beurteilung der EFK teilt der Dienst ÜPF allerdings nur teilweise. Es ist damit zu rechnen, dass diese die Prozesse vereinfachen und Konflikte vermeiden helfen. Mit Vereinfachungen können zwar die administrativen Kosten gesenkt werden, nicht aber die Systemkosten des V-FMÜ oder die Kosten, welche aufgrund der Durchführung von "Spezialmassnahmen" anfallen, welches die wahren Kostentreiber sind. Um die im Bericht skizzierte Negativspirale von immer höheren Gebühren und hierauf sinkenden Massnahmen durchbrechen zu können, muss daher im Rahmen der bereits angesprochenen AG Finanzierung FMÜ ein neues Finanzierungsmodell gefunden werden. Im Rahmen des zu erstattenden Berichts an den Bundesrat werden wir die Beurteilung der EFK zur Berechnung des Kostendeckungsgrads sowie die Festlegung desselben auf 70% mit zur Sprache bringen (Umsetzung Empfehlung 2).

# 1 Auftrag und Vorgehen

## 1.1 Ausgangslage

Gestützt auf einen Auftrag der Finanzdelegation der eidgenössischen Räte (FinDel) anlässlich der November-Sitzung 2016 (D6) hat die Eidgenössische Finanzkontrolle (EFK) im ersten Halbjahr 2018 eine Wirtschaftlichkeitsprüfung im Bereich der Überwachung des Fernmeldeverkehrs (FMÜ) durchgeführt.

## 1.2 Prüfungsziel und -fragen

Der erwartete Mehrwert dieser Prüfung besteht darin, eine Gesamtsicht zum Nutzen der Überwachungsergebnisse, den Kosten und der Finanzierung der Überwachungsaufträge zu erhalten. Die folgenden Fragen werden dabei beantwortet:

1. Werden die Ergebnisse von Überwachungsaufträgen von den Strafverfolgungsbehörden genutzt?
2. Sind alle Daten nützlich für das Strafverfahren (verschlüsselte und unverschlüsselte Daten)?
3. Sind die Kosten der Fernmeldeüberwachung bekannt und gedeckt?
4. Sind die von den Fernmeldediensteanbietern in Rechnung gestellten Kosten nachvollziehbar und werden sie kontrolliert?
5. Wäre es möglich, dass die Kosten durch die Fernmeldediensteanbieter bzw. die Kunden gedeckt werden?

Eine kurze Antwort auf diese Fragen wird in Anhang 6 gegeben.

## 1.3 Prüfungsumfang und -grundsätze

Die Prüfung wurde von Ueli Luginbühl (Projektleitung), Roger Lanicca, Yves Steiner und Philipp Zogg (Projektmitarbeiter) im ersten Halbjahr 2018 durchgeführt. Sie erfolgte unter der Federführung von Emmanuel Sangra.

Die Prüfung folgte den allgemeinen Grundsätzen der Wirtschaftlichkeitsprüfung der International Standards of Supreme Audit Institutions<sup>2</sup>.

Die Prüfungshandlungen beziehen sich auf den Zeitraum bis Ende 2017. Da per 1. März 2018 das revidierte Bundesgesetz betreffend die Überwachung des Post- und Fernmeldeverkehrs (BÜPF) in Kraft getreten ist, wurde soweit möglich ebenfalls die aktuelle Situation mitberücksichtigt. Weitere Entwicklungen nach der Ergebnisbesprechung jedoch nicht.

Die Prüfung wurde in sechs methodischen Modulen umgesetzt (siehe Anhang 3). Die Methoden beinhalten Dokumenten- und Datenanalysen, Interviews, eine schriftliche Umfrage bei den kantonalen Staatsanwaltschaften (siehe Anhang 9) und Polizeikommandanten<sup>3</sup>, ein

---

<sup>2</sup> Siehe <http://www.seval.ch/de/standards/> und <http://de.issai.org/media/69907/issai-300-g-new.pdf>

<sup>3</sup> 19 der 26 kantonalen Staatsanwaltschaften haben die Umfrage beantwortet. Die Konferenz der Kantonalen Polizeikommandanten (KKPKS) hat am 23. Mai 2018 eine konsolidierte Stellungnahme zur Prüfung der EFK abgegeben und mitgeteilt, dass sich die einzelnen Polizeikommandanten nicht an der Umfrage beteiligen werden. Die KKPKS stellt den



Internationaler Vergleich sowie Fallbeispiele. Letztere haben eine primär illustrative Funktion, insofern als sie den Kontext, die Verwendung und den Nutzen von FMÜ-Massnahmen in konkreten Situationen aufzeigen.

Der zentrale Ansprechpartner bei dieser Prüfung war der Dienst Überwachung Post- und Fernmeldeverkehr (ÜPF), welcher dem Informatik Service Center des Eidgenössischen Justiz und Polizeidepartements (ISC-EJPD) angegliedert ist. Der Dienst ÜPF ist der unabhängige Dienst für die FMÜ in der Schweiz.

Fragen betreffend die organisatorische Angliederung des Dienstes ÜPF beim ISC-EJPD sowie die Zusammenarbeit zwischen den beiden Stellen waren nicht im zentralen Fokus dieser Prüfung. Ganz aus der Prüfung ausgeklammert war das IKT-Schlüsselprojekt (IKT steht für Informations- und Kommunikationstechnik) Programm FMÜ. Mit dem Programm FMÜ erfolgt der Ausbau und Betrieb des Verarbeitungssystems zur FMÜ des Dienstes ÜPF sowie der polizeilichen Informationssysteme des Bundesamtes für Polizei (fedpol). Die Systeme werden an die technischen Entwicklungen der letzten Jahre und an die Anforderungen künftiger Technologien angepasst. Bis Ende 2021 sollen dafür insgesamt 111,7 Millionen Franken aufgewendet werden. Dieses IKT-Schlüsselprojekt wurde von der EFK 2016 und 2018 geprüft.<sup>4</sup>

## 1.4 Unterlagen und Auskunftserteilung

Die notwendigen Auskünfte wurden der EFK vom ISC-EJPD, dem Dienst ÜPF sowie von den verschiedenen Gesprächspartnern umfassend und zuvorkommend erteilt. Die gewünschten Unterlagen standen dem Prüfteam vollumfänglich zur Verfügung.

## 1.5 Schlussbesprechung

Die Schlussbesprechung fand am 10. Oktober 2018 statt. Teilgenommen haben: Der Generalsekretär des EJPD, der Leiter ISC EJPD und der Leiter Dienst ÜPF. Die EFK war vertreten durch den zuständigen Federführenden sowie drei Projektmitarbeitende.

Die EFK dankt für die gewährte Unterstützung und erinnert daran, dass die Überwachung der Empfehlungsumsetzung den Amtsleitungen bzw. den Generalsekretariaten obliegt.

EIDGENÖSSISCHE FINANZKONTROLLE

---

Auftrag sowie die Zuständigkeit der EFK grundsätzlich infrage. Sie weist bei ihren Ausführungen u. a. auf die abschliessende gerichtliche Anordnung, das staatliche Gewaltmonopol sowie die Autonomie der Kantone bei Strafverfahren hin.

<sup>4</sup> PA 16315, Bericht vom 6. September 2016; PA 18290, Bericht vom 15. Oktober 2018.

## 2 Allgemeiner Kontext

### 2.1 Dienst ÜPF als Schnittstelle

Im Post- und Fernmeldeverkehr fallen Informationen an, die zur Aufklärung von Straftaten erforderlich sein können. Die Strafverfolgungsbehörden (Bund<sup>5</sup> und Kantone) sowie der Nachrichtendienst des Bundes (NDB) können zur Aufklärung von schweren Straftaten gestützt auf die Strafprozessordnung (StPO; SR 312.0), den Militärstrafprozess (MStP; SR 322.1) bzw. das Nachrichtendienstgesetz (NDG; SR 121.0) Massnahmen zur FMÜ einleiten.

Bei den FMÜ-Massnahmen wird zwischen Überwachungen, Auskünften sowie Notsuchen und Fahndungen unterschieden.

- Eine Überwachung kann rückwirkend (Erhalt der Rand-/Verkehrsdaten der zurückliegenden sechs Monate: Kommunikation mit wem, wann, wie lange und von wo aus) oder in Echtzeit (zusätzlich Mithören von Telefonaten bzw. Mitlesen von E-Mails, Kopie des gesamten Internetverkehrs) erfolgen. Vom Inhalt der Daten und von den Einzelheiten der betreffenden Ermittlungen erhält der Dienst ÜPF im Prinzip keine Kenntnis.
- Bei Auskünften wird in der Praxis unterschieden zwischen einfachen sowie technisch-administrativen (neu: komplexeren) Auskünften. Einfache Auskünfte sind Informationen zu Teilnehmeranschlüssen (z. B. Namen). Für die Auskünfte gelten nicht dieselben Verfahrensvorschriften wie für Überwachungen. Bei den technisch-administrativen Auskünften werden weitere Informationen herausgegeben (etwa die IMEI-Nummer eines Mobiltelefons<sup>6</sup>, die IMSI-Nummer einer SIM-Karte<sup>7</sup>, Vertragskopien oder Rechnungskopien).
- Ausserhalb von Strafverfahren können Notsuchen und Fahndungen angeordnet werden, um vermisste Personen wie zum Beispiel verunfallte Wanderer, vermisste Kinder oder verurteilte Straftäter zu finden. So kann beispielsweise die letzte aktive Position der Antenne, mit welcher das Mobiltelefon der Person verbunden war, angefragt werden. Notsuchen und Fahndungen gelten juristisch als Überwachungen.

Jede vorgesehene Überwachung muss von der jeweils zuständigen richterlichen Genehmigungsbehörde, dem sogenannten Zwangsmassnahmengericht, materiell geprüft und genehmigt werden. Der Dienst ÜPF nimmt lediglich eine formelle Prüfung vor. Dabei prüft er, ob die anordnende Behörde tatsächlich zuständig ist und – bei Echtzeitüberwachungen – ob sich die Überwachungsanordnung auf eine strafbare Handlung gemäss Deliktkatalog (Art. 269 Abs. 2 StPO) bezieht. Anschliessend weist der Dienst ÜPF die Anbieter von Fernmeldediensten und Postdiensten (sogenannte Mitwirkungspflichtige MWP<sup>8</sup>) an, die fraglichen Daten zu erheben und – je nach Überwachungstyp – an ihn oder die Strafverfolgungsbehörden zu übermitteln. Mit dem neuen System FMÜ sollen alle Daten an den Dienst ÜPF übermittelt werden, welcher diese dann den Strafverfolgungsbehörden

---

<sup>5</sup> Auf Bundesebene insbesondere Bundesanwaltschaft und Bundespolizei.

<sup>6</sup> Die International Mobile Station Equipment Identity (IMEI-Nummer) ist eine eindeutige Seriennummer, anhand der jedes Gerät weltweit identifiziert werden kann.

<sup>7</sup> Die International Mobile Subscriber Identity (IMSI; Internationale Mobilfunk-Teilnehmerkennung) dient der eindeutigen Identifizierung von Netzteilnehmern.

<sup>8</sup> Die Fernmelde- und Postdiensteanbieter werden im neuen BÜPF auch als sogenannte Mitwirkungspflichtige (MWP) bezeichnet. Zur Vereinfachung der Lesbarkeit wird in der Folge dieser Begriff verwendet.

zwecks Auswertung zur Verfügung stellt. Der Dienst ÜPF agiert also als Schnittstelle zwischen den Strafverfolgungsbehörden und den MWP. Gestützt auf das per 1. September 2017 in Kraft gesetzte Nachrichtendienstgesetz (NDG) kann auch der NDB FMÜ-Massnahmen anordnen. Das Bundesverwaltungsgericht sowie der Vorsteher des Eidgenössischen Departements für Verteidigung, Bevölkerungsschutz und Sport haben diese Überwachungen zu genehmigen. Der Dienst ÜPF prüft abschliessend, ob eine genehmigungspflichtige Beschaffungsmassnahme vorliegt (Art. 26 ff. NDG) und setzt diese gegebenenfalls um.

Pro Überwachungsauftrag bezahlen die Auftraggeber dem Dienst ÜPF eine Abgabe, bestehend aus einer Gebühr für den Dienst ÜPF sowie einer Entschädigung zugunsten der MWP (BÜPF<sup>9</sup>). Die Höhe der Gebühren und Entschädigungen sind in einer Verordnung geregelt (GebV-ÜPF<sup>10</sup>). Die Gebühren und Entschädigungen werden den Auftraggebern vom Dienst ÜPF in Rechnung gestellt und vereinnahmt, wobei die Entschädigungen auftragsbezogen gegen Rechnung an die MWP weitergeleitet werden.

Bei der FMÜ sind somit die folgenden vier zentralen Akteure involviert:

- Auftraggeber (Strafverfolgungsbehörden: Kanton [Staatsanwälte], Bund [Bundesanwaltschaft, Bundespolizei, Zollverwaltung, NDB, Militär, Swissmedic, Bundesamt für Justiz], Ausland [Amtshilfesuch])
- Richterliche Genehmigungsbehörde (Zwangsmassnahmengericht [ZMG] Kanton oder Bund)
- Dienst ÜPF
- Fernmelde- / Postdienstanbieter (MWP).

Abbildung 1 gibt einen schematischen Überblick über die wichtigsten Interaktionen dieser Akteure im Rahmen der FMÜ.

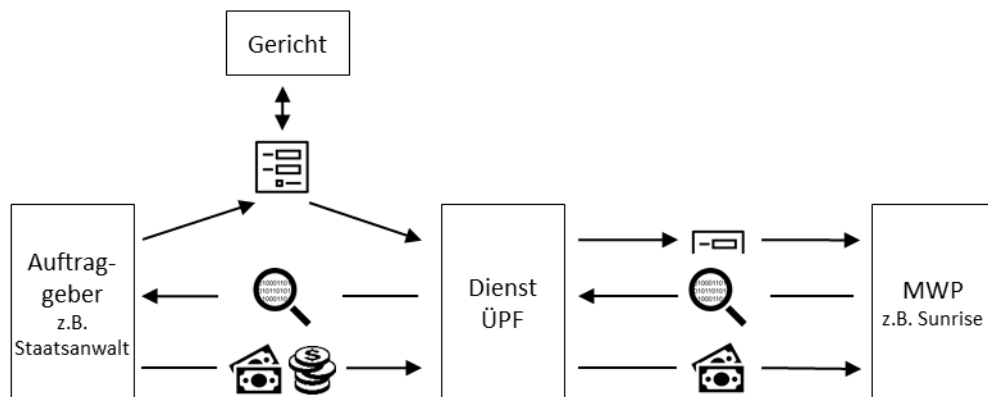


Abbildung 1. Schematischer Ablauf der FMÜ gemäss neuem BÜPF (Darstellung EFK)

<sup>9</sup> Art. 16 Abs. 2 des Bundesgesetzes vom 6. Oktober 2000 betreffend die Überwachung des Post- und Fernmeldeverkehrs, BÜPF; SR 780.1; in Kraft bis Ende Februar 2018. Neu Art. 38 BÜPF vom 18. März 2016. Die gesetzlichen Grundlagen enthalten die Begriffe «Gesamtgebühr», «Gebühr» und «Entschädigung». Zum besseren Verständnis wird hier «Abgabe» anstelle von «Gesamtgebühr» verwendet, wenn die Höhe der Zahlung gemeint ist und «Tarif», wenn es um den Preis für eine FMÜ-Massnahme geht.

<sup>10</sup> Verordnung über die Gebühren und Entschädigungen für die Überwachung des Post- und Fernmeldeverkehrs, GebV-ÜPF; SR 780.115.1.

### Fallbeispiel: Menschenhandel

Hinweise aus dem Ausland machten die Strafverfolgungsbehörden auf möglichen internationalen Menschenhandel im Rotlichtmilieu aufmerksam. Dieser Verdacht erhärtete sich während der Ermittlungen, weshalb die Staatsanwaltschaft zwei Echtzeitüberwachungen verfügte. Dank den so gewonnenen Informationen konnte die Tathandlung der Beförderung (Transport der Frauen aus dem Ausland in die Schweiz) sowie der Zweck der sexuellen Ausbeutung erwiesen werden. Zudem konnten Erkenntnisse über den Geldfluss des Netzwerks gewonnen werden. Mehrere Ermittler und Dolmetscher waren in diesem mehrmonatigen Verfahren involviert. Die ausländischen Behörden stellten in einem parallelen Verfahren ebenfalls Ermittlungen an. Der internationale Austausch der Erkenntnisse führte zu Hinweisen über gemeinsame beteiligte Personen und Opfer. Letztendlich konnten in einer koordinierten Aktion sechs Personen festgenommen und die Opfer in Obhut gebracht werden.

Kernaufgabe des Dienstes ÜPF ist die Durchführung von FMÜ-Massnahmen. In diesem Rahmen speichert er die aus den Massnahmen anfallenden Daten<sup>11</sup>. Weitere Aufgaben betreffen u. a. die technische und juristische Beratung der Strafverfolgungsbehörden und der MWP sowie die Kontrolle der Überwachungsfähigkeit der MWP. Zudem ist der Dienst ÜPF in entsprechenden nationalen und internationalen Gremien vertreten. Seit Inkrafttreten des neuen BÜPF ist er schliesslich für die Verfolgung und Beurteilung von Übertretungen gemäss Art. 39 des Gesetzes zuständig. Eine detaillierte Beschreibung der Aufgaben ist in Anhang 7 ersichtlich.

Organisatorisch teilt sich der Dienst personell in etwa gleichmässig auf die drei Bereiche Recht und Controlling, Überwachungs- und Providermanagement auf.

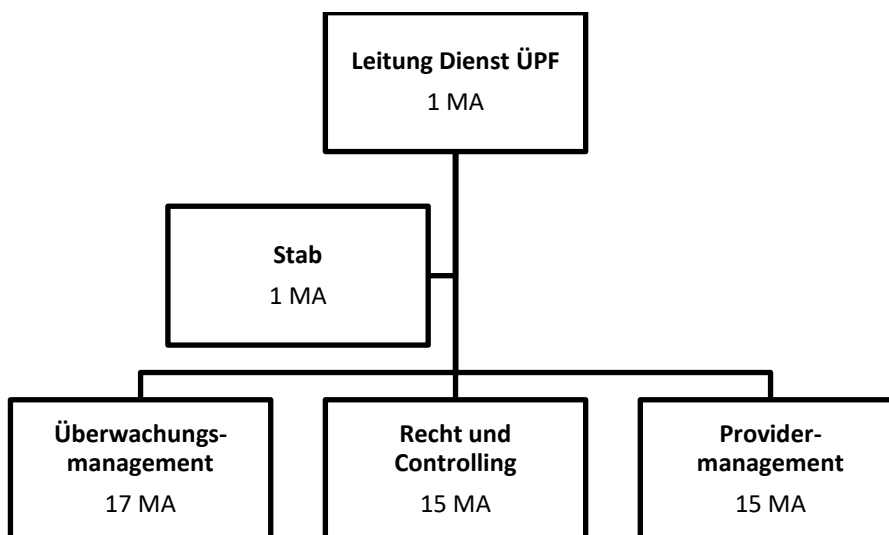


Abbildung 2. Organigramm Dienst ÜPF, Stand Dezember 2017 (Quelle: Dienst ÜPF, Darstellung EFK)

<sup>11</sup> Art. 8 der Verordnung über die Überwachung des Post- und Fernmeldeverkehrs (VÜPF) vom 31. Oktober 2001; SR 780.11. Mit Art. 8 des neuen BÜPF vom 18. März 2016 wird spezifiziert, dass der Dienst ÜPF sowohl die inhaltlichen als auch die Randdaten speichern muss.

Der Dienst ÜPF beschäftigt 51 Mitarbeitende (45,3 Vollzeitäquivalente, per 1.1.2018) und plant mit einem Personalanstieg auf voraussichtlich 58 Personen. Dies ist auf die zusätzlichen Aufgaben und Zuständigkeiten zurückzuführen, welche im neuen BÜPF, das am 1. März 2018 in Kraft getreten ist, definiert sind. Insbesondere die Verantwortlichkeit für die Sicherheit des Verarbeitungssystems sowie die Gewährleistung der Langzeit-Datenaufbewahrung erfordern zusätzliches Personal. Die rechtlichen und technologischen Anpassungen führen dazu, dass der Dienst ÜPF seine Prozesse laufend weiterentwickeln muss. Dazu hat der Dienst ÜPF ein Verbesserungsprozess-Management etabliert. 2018 soll zudem ein Internes Kontrollsystem aufgebaut werden.

#### **Exkurs: Angliederung des Dienstes ÜPF beim ISC-EJPD**

Der Dienst ÜPF ist administrativ dem ISC-EJPD angegliedert. Die EFK stellt anhand von Gesprächen und verschiedenen einsehbaren Unterlagen fest, dass zwischen dem ISC-EJPD sowie dem Dienst ÜPF im Bereich der Zusammenarbeit und der Problembewältigung Verbesserungspotenzial vorhanden ist.

Diesen Umstand hat auch das ISC-EJPD erkannt und 2017 das Beratungsunternehmen PricewaterhouseCoopers AG (PwC) mit einer Situationsanalyse beauftragt<sup>12</sup>. Dabei wurden die Bereiche Organisation und Governance, Rollen und Verantwortlichkeiten, Aufgaben und Prozesse sowie Mitarbeitende und Fähigkeiten näher untersucht. Unter der Voraussetzung des organisatorischen Status Quo wurde in allen untersuchten Bereichen Handlungsbedarf aufgezeigt. Das Beratungsunternehmen hat zusammen mit Vertretern des ISC-EJPD und des Dienstes ÜPF verschiedenste Vorschläge inklusive Umsetzungsmassnahmen erarbeitet. Gewisse Vorschläge sollen ab 2018 umgesetzt werden.

Die EFK hat bereits anlässlich einer Prüfung im Jahr 2012<sup>13</sup> auf mögliche Probleme im Zusammenhang mit der Angliederung des Dienstes ÜPF beim ISC-EJPD hingewiesen. Sie hat eine Überprüfung der administrativen Unterstellung empfohlen. Das Generalsekretariat EJPD hat damals in Aussicht gestellt, die Frage im Rahmen der BÜPF-Revision zu prüfen. In der Folge wurde am Status Quo festgehalten.

---

<sup>12</sup> PwC (2017), Abschlussbericht, Konzept zur «Etablierung Produkteverantwortung V-FMÜ» Informatik Service Center ISC-EJPD (persönlich und vertraulich).

<sup>13</sup> EFK (2012), Führung von Betrieb und Informatik, Prüfung beim ISC-EJPD; PA 12344, Bericht vom Mai 2012.

## 2.2 Anzahl FMÜ-Massnahmen rückläufig, kantonal unterschiedlich

Mit Ausnahme der einfachen Auskünfte sowie der Notsuchen ist ein konstanter Rückgang der von den Strafverfolgungsbehörden angeordneten FMÜ-Massnahmen zu beobachten. Abbildung 3 zeigt die Anzahl vom Dienst ÜPF ausgeführten FMÜ-Massnahmen (Aufträge) der Jahre 2013 bis 2017. Zusätzlich wurden jährlich rund 190 000 einfache Auskünfte erteilt (2017: 172 186, in der Abbildung nicht dargestellt). Es ist zu beachten, dass auf ein Delikt häufig mehrere Aufträge entfallen. So müssen z. B. sowohl der Festnetzanschluss als auch mehrere Mobiltelefone eines mutmasslichen Täters überwacht werden. Weiter wird teilweise die Überwachung derselben Mobiltelefonnummer oder derselben IMEI bei verschiedenen MWP angeordnet, um sämtliche Roaming-Fälle<sup>14</sup> abdecken zu können.

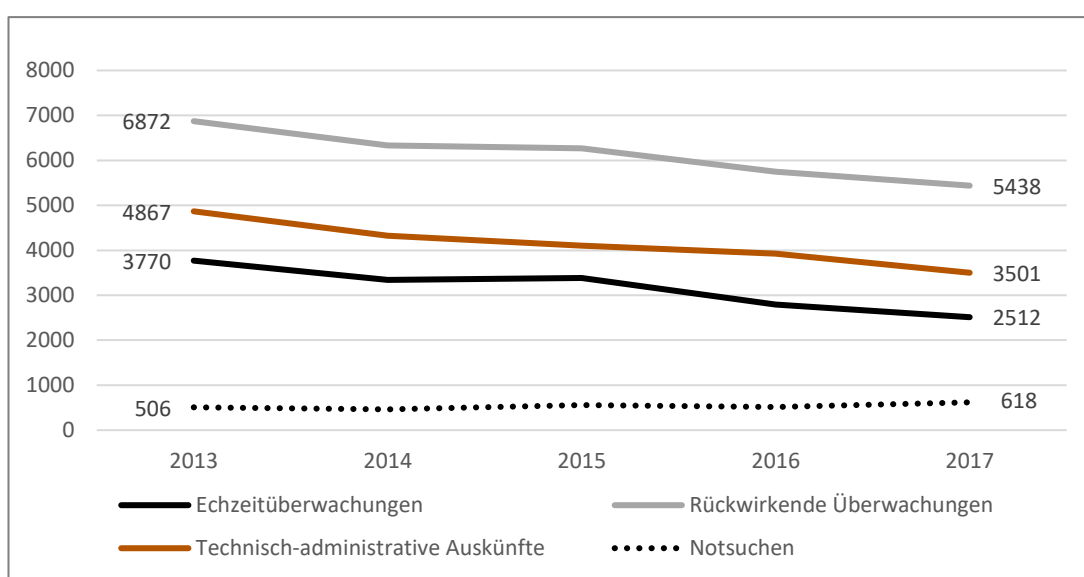


Abbildung 3. Anzahl der durchgeführten Überwachungsaufträge (Quelle: Statistik 2017 Dienst ÜPF, Darstellung EFK)

Die Ursache für diesen Rückgang wurde nicht untersucht und umfasst vermutlich eine Reihe von Gründen. So ist es z. B. denkbar, dass grössere Erfahrung der Strafverfolgungsbehörden mit diesen Ermittlungsmassnahmen zu einem gezielteren Einsatz führt, dass die zunehmende Verschlüsselung den Nutzen der Überwachung schmälert oder dass die wachsende Komplexität der Daten aufwendigere Auswertungen erfordert und somit mehr Ressourcen bindet.

Abbildung 4 zeigt die Zahl der Überwachungsaufträge bezogen auf die der FMÜ-Massnahme zugrunde liegende Deliktgruppe. Die hohe Anzahl der durchgeführten Überwachungen mit Bezug zu Delikten im Betäubungsmittel- oder Vermögensbereich geht unter anderem einher mit einer verhältnismässig hohen Anzahl an Verstössen im Vergleich zu den anderen Deliktgruppen<sup>15</sup>.

<sup>14</sup> Roaming bezeichnet die Fähigkeit eines Mobilfunknetz-Teilnehmers, ein anderes Netzwerk für die Mobilfunkdienste zu benutzen als sein angestammtes Heimnetzwerk. Roaming wird nicht nur im Ausland benutzt, sondern teilweise auch innerhalb der Schweiz.

<sup>15</sup> Die verfügbaren kriminalstatistischen Daten lassen keine exakte Auswertung nach den spezifischen in Art. 269 StPO aufgeführten Gesetzesartikeln zu.

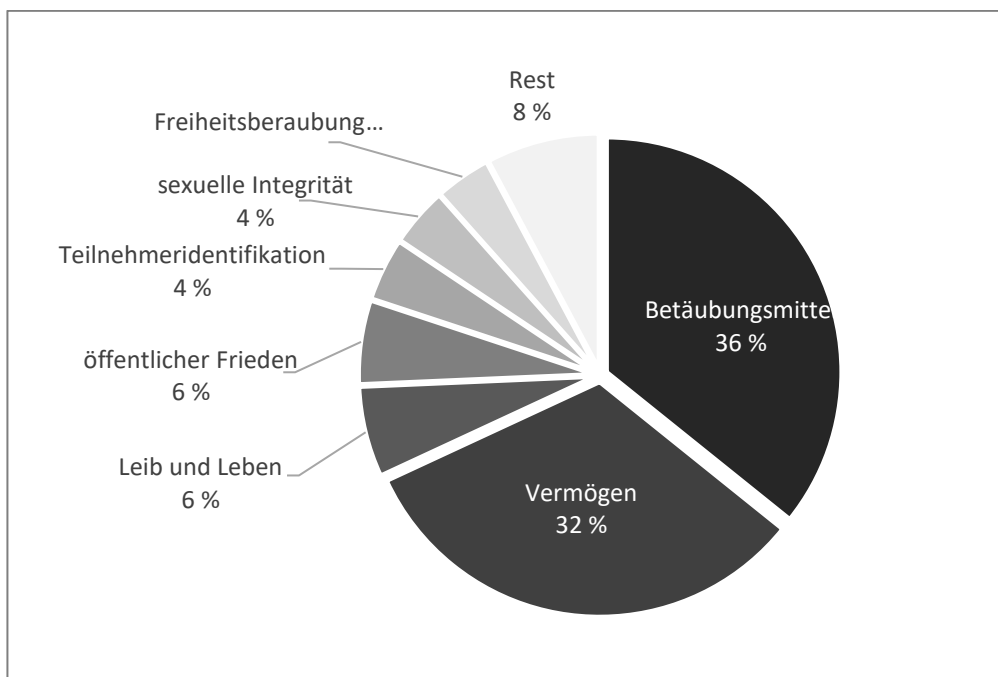


Abbildung 4. Durchgeführte Überwachungsaufträge nach Deliktart, ohne einfache Auskünfte (Quelle: Dienst ÜPF, Darstellung EFK)

FMÜ-Massnahmen werden nicht in allen Kantonen gleich häufig eingesetzt. Abbildung 5 illustriert dies anhand eines Vergleichs der kantonalen Anteile am schweizerischen Total der FMÜ-Massnahmen und der Landesbevölkerung. Auch hierfür kann eine Reihe von Gründen eine Rolle spielen. So gibt es z. B. kantonale Unterschiede hinsichtlich der Anzahl der Straftaten (total sowie in spezifischen Bereichen), der Prioritäten und Strategien der Strafverfolgung oder der den Ermittlern zur Verfügung stehenden Ressourcen.

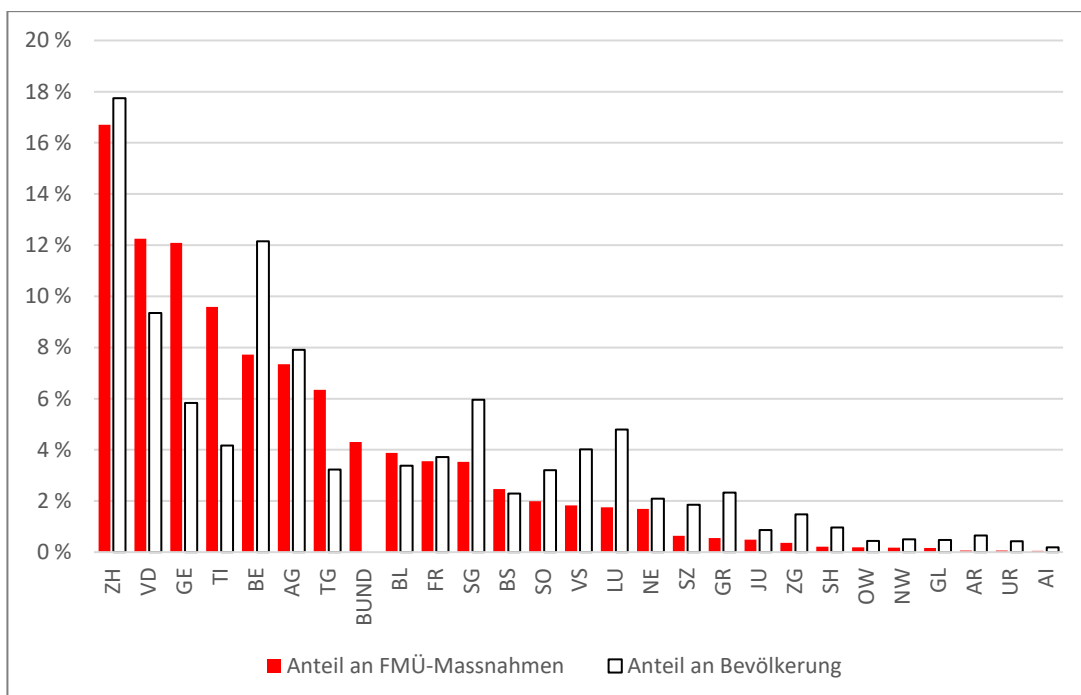


Abbildung 5. Anteil an Total der Überwachungsaufträge in den Jahren (2015–2017, exkl. einfache Auskünfte) und an Total Bevölkerung (2017) (Quellen: Statistiken 2015/2016/2017 Dienst ÜPF, BFS, Darstellung EFK)

**Fallbeispiel: Tötungsdelikt**

Ein junger Mann wurde von seinen Angehörigen bei der Polizei im Kanton A als vermisst gemeldet. Er war zuletzt gesehen worden, nachdem er sein Auto an einen Bekannten verkauft hatte. Nichts deutete auf einen Suizid oder ein Delikt hin. Deshalb wurde vermutet, der Vermisste sei untergetaucht. Ein Monat später jedoch tauchte der erwähnte Bekannte bei den Untersuchungen im Zusammenhang mit einer Tötung im Kanton B auf. Der Tote hatte zuletzt Kontakt mit dem Bekannten, um ihm sein Fahrzeug zu verkaufen. Der verdächtige Bekannte wurde angehalten, als er gemeinsam mit einem Freund das Fahrzeug des Toten zu verkaufen versuchte. Die weiteren Ermittlungen führten auch zum obigen Vermisstenfall. Ein Gewaltverbrechen konnte nun nicht mehr länger ausgeschlossen werden. Die Staatsanwaltschaften der Kantone A und B verfügten aufgrund des Verdachts insgesamt 23 rückwirkende Überwachungen (Teilnehmer- und Randdatenerhebung). Diese zeigten unter anderem, dass der Vermisste zuletzt mit dem verdächtigen Bekannten Kontakt hatte und dass diese am Abend des Verschwindens gemeinsam unterwegs waren. Ab einem gewissen Zeitpunkt sendete das Mobiltelefon des Vermissten keine Signale mehr aus. Der Bekannte hingegen bewegte sich kurz danach in Richtung des erwähnten Freundes. Dieses Bewegungsbild erlaubte es einerseits, die Leiche des Vermissten zu finden, die vom Freund des Bekannten vergraben worden war. Andererseits halfen die Ergebnisse aus den FMÜ-Massnahmen den Verdächtigen zum Geständnis zu bewegen.



## 3 Prüfungsergebnisse

### 3.1 FMÜ-Massnahmen unterstützen die Aufklärung von Delikten

Die Überwachung der Kommunikation von Verdächtigen ist eines von vielen Instrumenten, welches die Strafverfolgungsbehörden während einer Ermittlung einsetzen. Sie ist kein Allheilmittel, sondern ein Hilfsmittel und wird immer durch andere Massnahmen, etwa Observationen, flankierend begleitet. Erkenntnisse aus der Überwachung helfen, andere Ermittlungsmassnahmen gezielter einzusetzen. So kann unter Umständen die Observationszeit deutlich verkürzt werden, wenn dank FMÜ-Massnahmen die An- bzw. Abwesenheit der Zielperson sowie deren Lokalisation bekannt ist.

Der Einsatz von Echtzeitüberwachungen zur Ermittlung von Inhaltsdaten wird auf einen Deliktatalog gemäss Art. 269 StPO beschränkt. Die Massnahmen bringen jedoch nicht in jeder Ermittlung den gleichen Nutzen. Abbildung 6 zeigt auf, bei welchen Delikten bzw. Deliktgruppen die Durchführung von FMÜ-Massnahmen von den Strafverfolgungsbehörden als «besonders hilfreich» für die Aufklärung beurteilt wird.

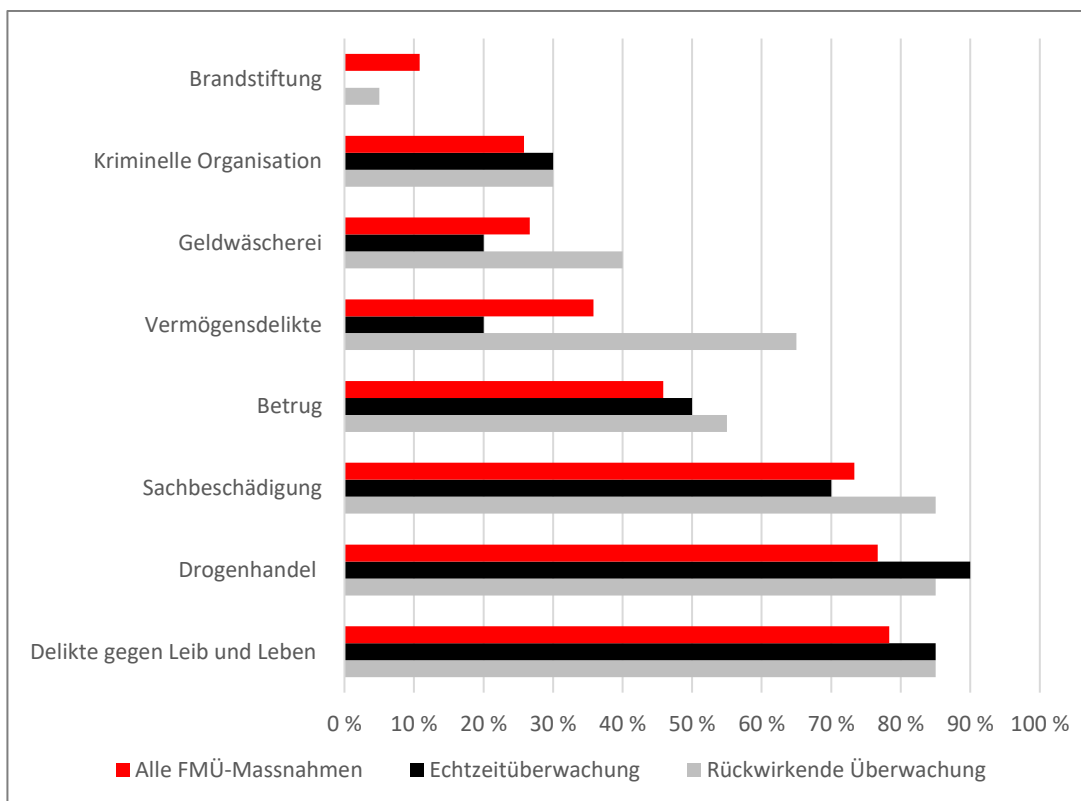


Abbildung 6. Anteil der Umfrageteilnehmenden, welche die Durchführung von FMÜ-Massnahmen zur Aufklärung der jeweiligen Delikte als «besonders hilfreich» beurteilen (Quelle: Umfrage EFK, n=20).

Zum Zeitpunkt der Anordnung einer FMÜ-Massnahme besteht meist keine Sicherheit, dass sie zu nützlichen Resultaten führen wird. Es ist möglich, dass ein überwachtes Kommunikationsgerät nicht verwendet oder die erhaltenen Daten irrelevant sind. Laut Umfrageergebnissen kommt es aber nur sehr selten vor, dass Überwachungen zu gar keinen brauchbaren Resultaten führen (siehe Abbildung 7).

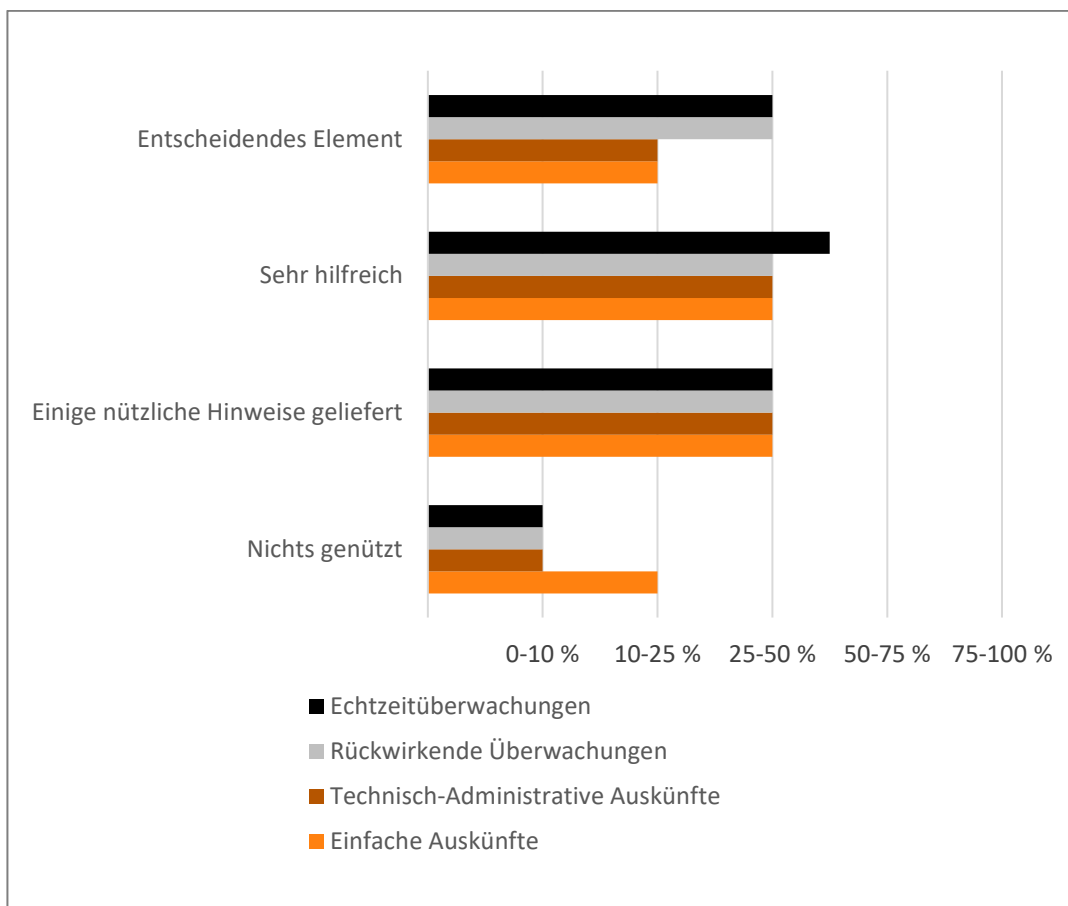


Abbildung 7. Anteil der Fälle, in welchen die FMÜ-Massnahme den jeweiligen Nutzen hatte (Median der Antworten) (Quelle: Umfrage EFK, n=12-15).

In den meisten Fällen helfen FMÜ-Massnahmen mit, Verdächtige zu überführen oder zu entlasten. Sie können beispielsweise hilfreich sein, Verdächtige im Verhör zu einem Geständnis zu bewegen. Laut Strafverfolgungsbehörden ist die FMÜ insbesondere bei schwerstkrimineller Tätigkeit eines der vielversprechendsten Ermittlungsinstrumente. Ausserdem ist die Echtzeitüberwachung von Inhalten besonders geeignet, den subjektiven Tatbestand zu belegen, also z. B. dass eine Tat vorsätzlich begangen wurde.

Der Nutzen der Überwachung wird durch die zunehmende Verwendung von verschlüsselten Kommunikationsdiensten wie beispielsweise Skype, Whatsapp oder Telegram, deren Anbieterinnen oft im Ausland basiert sind, deutlich beeinträchtigt. Im Fall verschlüsselter Daten ist der Inhalt der Kommunikation unbekannt. Gemäss Umfrageergebnis resultieren in mehr als der Hälfte der Echtzeitüberwachung von Inhalten bei Netzzugangsdiensten mindestens teilweise verschlüsselte Daten.

Diese verschlüsselten Daten werden auf den Datenbanken des Dienstes ÜPF gespeichert und belegen somit Speicherplatz (zu den damit verbundenen Kosten siehe Kapitel 3.3). Wie gross ihr Anteil an der Gesamtheit der beim Dienst ÜPF gespeicherten Daten ist, lässt sich nicht beziffern. Der Dienst ÜPF darf die Inhalte der Daten nicht analysieren. Innerhalb der letzten sechs Monate war ungefähr die Hälfte der neu generierten Überwachungsdaten nicht decodiert. Dies kann neben Verschlüsselung auch andere Gründe haben, z. B. Unvollständigkeit, keine Unterstützung der Protokolle oder Fehler.

Es gibt verschiedene Arten von Verschlüsselung, die sich unter anderem dadurch unterscheiden, wer die Verschlüsselung anbringt und wer über die Schlüssel verfügt. Wenn eine dem BÜPF unterstellte Anbieterin die Verschlüsselung anbringt, muss sie diese bei Echtzeitüberwachung entfernen. Die Probleme bei der Entschlüsselung von Überwachungsdaten haben in der Regel eine oder beide der folgenden Ursachen: die Anbieterin hat die Verschlüsselung nicht selbst angebracht (z. B. End-to-End-Verschlüsselung wie bei Whatsapp) oder die Mitwirkungspflichten im Sinne des BÜPF lassen sich nicht durchsetzen. Letzteres ist meist der Fall, wenn die Anbieterin die Daten im Ausland speichert.

Auch wenn Daten nicht entschlüsselt werden können und die Mitwirkung durch die Anbieterin nicht durchgesetzt werden kann, liefern die Randdaten und die verschlüsselten Inhalte wertvolle Hinweise. So kann bei einer Echtzeitüberwachung des mobilen Internetzugangs anhand von Randdaten herausgefunden werden, wo sich die überwachte Person befindet, wenn sie mit dem Internet verbunden ist und welche Datenmengen sie überträgt. Überdies kann es vorkommen, dass die Strafverfolgungsbehörden in Besitz des Schlüssels gelangen und teilweise auch Daten aus länger zurückliegenden Überwachungen entziffern können.

Bei einer Echtzeitüberwachung von Inhalten und Randdaten eines Internetzugangs wäre es zusätzlich möglich, die verschlüsselten Datenströme zu analysieren und daraus sogenannte Metadaten zu gewinnen. Diese liefern unter anderem Informationen über benutzte Dienste und Apps, aufgerufene Webseiten und benutzte Geräte. Das aktuelle Verarbeitungssystem des Dienstes ÜPF verfügt jedoch noch über keine Werkzeuge für solche Analysen. Diese Lücke soll im Rahmen des Programms FMÜ geschlossen werden.

Die Strafverfolgungsbehörden reagieren auf diese Herausforderungen. In den statistischen Daten des Dienstes ÜPF ist ersichtlich, dass sie bei Echtzeitüberwachungen von mobilen Netzzugangsdiensten überwiegend nur noch die Überwachung von Randdaten ohne Inhalte anordnen. Der Anteil solcher Anfragen hat in den letzten Jahren zugenommen.

Insgesamt lässt sich festhalten, dass FMÜ-Massnahmen insbesondere dann nützlich sind, wenn die Qualität der erhaltenen Informationen hoch ist. Die Korrektheit der Angaben, die Vollständigkeit und Lesbarkeit der Daten sowie die zeitnahe Verfügbarkeit der Informationen sind von grosser Relevanz. Der Dienst ÜPF trägt mit seiner Arbeit dazu bei, dass die von den MWP gelieferten Daten diese Kriterien erfüllen. Die EFK kommt aufgrund von Gesprächen und den Umfrageergebnissen zum Schluss, dass die Strafverfolgungsbehörden diese Arbeit schätzen und den Dienst ÜPF als kompetenten und zuverlässigen Partner ansehen. Die Zusammenarbeit auf technischer Ebene hat sich insbesondere in den letzten Jahren verbessert.

### **Beurteilung**

Eine weiter zunehmende Verbreitung von verschlüsselten Kommunikationsdiensten birgt das Risiko, dass die Strafverfolgungsbehörden vermehrt auf Ermittlungstaktiken ausweichen, die sie als weniger effektiv beurteilen und dass ihre Arbeit dadurch erschwert wird. Unter diesen Umständen ist es denkbar, dass insbesondere in schwerwiegenden Fällen vermehrt GovWare<sup>16</sup>, ein gemäss den Umfrageergebnissen jedoch sehr teures Instrument<sup>17</sup>, zum Einsatz kommt. Ein solches Ausweichen auf andere Instrumente könnte dazu führen, dass die Gebührenbasis zugunsten des Dienstes ÜPF weiter verkleinert wird.

<sup>16</sup> GovWare, teilweise auch als «Staatstrojaner» bezeichnet, ist ein Programm, welches auf das Endgerät der überwachten Person aufgespielt wird. Dies erlaubt es, Kommunikationsinhalte vor der Verschlüsselung abzugreifen und unverschlüsselt an die Strafverfolgungsbehörden weiterzuleiten.

<sup>17</sup> Darauf weist auch die Prüfung des IKT-Schlüsselprojekts Fernmeldeüberwachung der EFK (PA 18290) hin.

### **Fallbeispiel: Professionelle Geldwäscherei**

Die Strafverfolgungsbehörden wurden durch ein Rechtshilfeersuchen aus dem Ausland auf ein international tätiges Netzwerk aufmerksam. Dieses wurde verdächtigt, Geld für Mafiaorganisationen sowie andere kriminelle Gruppierungen zu waschen. Über Banken und bankähnliche Institute (Parabanken) wurden scheinbar legale Transaktionen getätigt. Ein Kontengeflecht in dutzenden von Ländern diente dazu, die wahre Herkunft der Gelder zu verschleiern. Die Echtzeitüberwachung der Kommunikation der Verdächtigen (diverse Telefon- und E-Mail-Überwachungen über einen Zeitraum von ca. zwei Jahren) sollte die Vorgänge beleuchten. Tatsächlich erlaubten diese Massnahmen den Strafverfolgungsbehörden zu verstehen, wie genau das Netzwerk bei seinen Machenschaften vorging. Insbesondere konnte dank dem Inhalt der Kommunikation der überwachten Personen bewiesen werden, dass illegale Vortaten wie Drogendelikte, Raub und Betrug die Quelle der Gelder waren. Überdies konnte der subjektive Tatbestand der Geldwäscherei nachgewiesen werden. Schliesslich dienten die Informationen auch dazu, zu ermitteln, in welchem Umfang die Täterschaft Geld wusch, wo die Gelder hinflossen und wo sich allfällige einzuziehende Vermögenswerte befanden. Auf Basis dieser Informationen entschieden sich die Ermittler, die Hauptzielpersonen festzunehmen. Diese hielten sich jedoch zumeist im Ausland auf. Da sich einige der überwachten Personen in der Schweiz über einen anstehenden Besuch der Hauptzielpersonen unterhielten, konnte die Polizei den Zugriff trotzdem planen und war zur richtigen Zeit am richtigen Ort. Schlussendlich wurden fünf Zielpersonen verhaftet. Mit den Informationen aus der Überwachung konfrontiert, legten alle ein Geständnis ab. Die gesamte Deliktsumme des Netzwerks belief sich auf 20 Millionen Franken. Davon konnten 10 Millionen Franken dank der Telekommunikationsüberwachung sichergestellt werden.

## **3.2 Vollkosten der FMÜ sind nicht bekannt**

Kosten im Zusammenhang mit der FMÜ fallen bei allen beteiligten Akteuren an. Die Gebühren und Entschädigungen machen nur einen Teil der Gesamtkosten der jeweiligen Akteure aus. Die Höhe der Gesamtkosten ist nicht bekannt. Diese Situation besteht schon seit Jahren. Die EFK hat infolge der fehlenden Daten keine Gesamtkostenrechnung vorgenommen.

Nachfolgend wird auf die Kosten und allfälligen Entschädigungen der Hauptakteure eingegangen. Die Kosten des Dienstes ÜPF werden in Kapitel 3.3 gesondert behandelt.

### **Kosten bei den Mitwirkungspflichtigen**

Die Kosten der MWP können im Zusammenhang mit der FMÜ in Investitions<sup>18</sup>- und Betriebskosten unterschieden werden. Investitionskosten ergeben sich durch die Sicherstellung der Überwachungsfähigkeit der Produkte und Dienstleistungen, Betriebskosten wiederum entstehen bei der Erfüllung eines einzelnen Überwachungsauftrags. Gemäss gesetzlicher Grundlage<sup>19</sup> werden die MWP für die Betriebskosten teilweise entschädigt, nicht jedoch für die Investitionskosten.

<sup>18</sup> Investitionskosten enthalten die Kosten zur Gewährleistung der technischen Durchführbarkeit der Überwachung, also sowohl die Kosten zur Anschaffung der Systeme als auch Ausgaben für Wartung und Unterhalt.

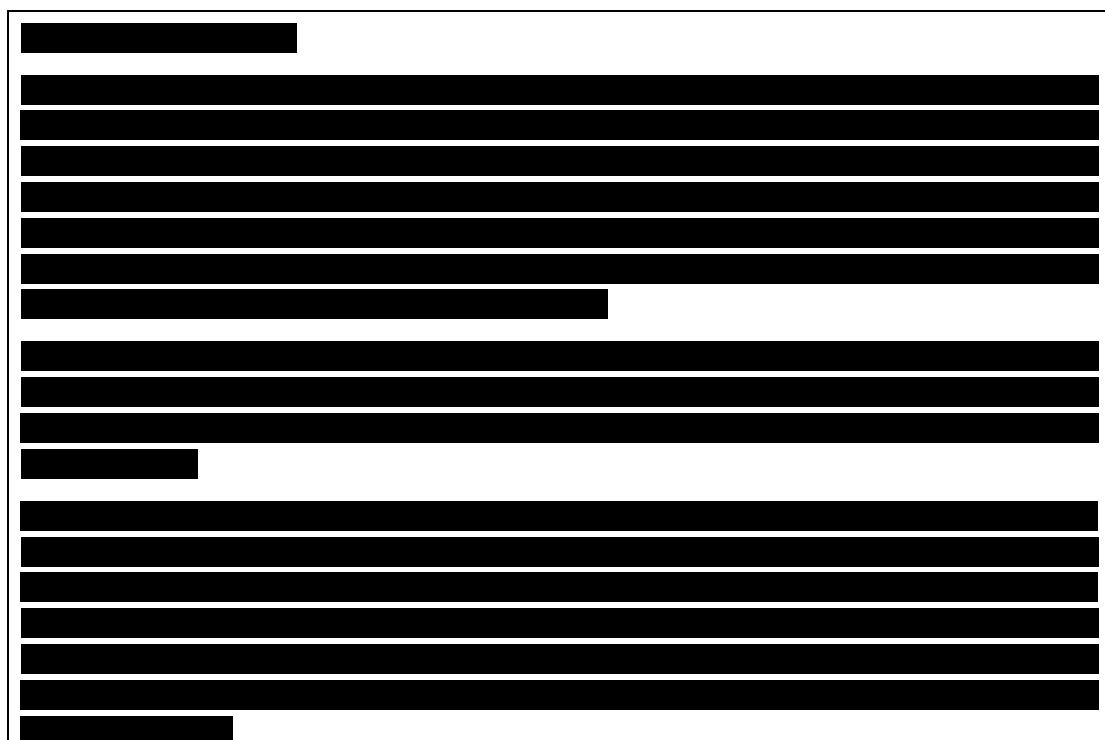
<sup>19</sup> Art. 16 Abs. 1 BÜPF vom 6. Oktober 2000. Neu Art. 38 Abs. 1 und 2 BÜPF vom 18. März 2016.

Die Höhe der Entschädigungen ist abhängig von der Art und der Anzahl der durchgeführten Überwachungsaufträge. Der Dienst ÜPF kontrolliert, ob die in Rechnung gestellten Entschädigungen mit den Aufträgen übereinstimmen. Tabelle 1 gibt einen Überblick über die Höhe der Entschädigungen pro MWP. Das Total der Entschädigungen bewegte sich in den letzten zehn Jahren zwischen rund 8 und 10 Millionen Franken.

MWP	2015	2016	2017
Swisscom	3,22	3,34	3,19
Sunrise	2,98	2,90	2,68
Salt	1,97	1,79	1,75
Lycamobile AG	0,87	0,84	0,93
Upc cablecom	0,30	0,17	0,2
Restliche Fernmeldedienstleister	0,05	0,06	0,15
Postdienstleister	0,001	0,002	0,002
<b>Total Entschädigungen</b>	<b>9,39</b>	<b>9,11</b>	<b>8,9</b>

Tabelle 1. Entschädigungen an die MWP in Millionen Franken (Quelle: Dienst ÜPF, Darstellung EFK)

Die vier grössten MWP erhalten rund 97 Prozent der Entschädigungen. Der genaue Kosten deckungsgrad ist nicht bekannt und wird von den einzelnen Unternehmen nicht erhoben. Eine Studie von KPMG aus dem Jahr 2012 beziffert den damaligen Deckungsgrad der Betriebskosten auf ungefähr 50 Prozent<sup>20</sup>. Laut Einschätzung der grossen MWP sind heute eher weniger Kosten gedeckt, da die Komplexität der Überwachung aufgrund des technischen Fortschritts zugenommen hat.



<sup>20</sup> KPMG AG (2012) Bericht «Erhebung und Analyse der Kosten der Post- und Fernmeldeüberwachung», Bern, im Auftrag des ISC-EJPD.



Es besteht gemäss Art. 426 StPO die Möglichkeit, die Gebühren und Entschädigungen als Teil der Verfahrenskosten den verurteilten Tätern aufzuerlegen. Laut Umfrage kann jedoch bloss ungefähr ein Fünftel der Gebühren und Entschädigungen tatsächlich so realisiert werden.

Der Entscheid, unter Berücksichtigung der gesetzlich vorgegebenen Kriterien eine FMÜ-Massnahme anzuordnen, hängt laut Umfrage primär von der Aussicht auf Erfolg und den verfügbaren personellen Ressourcen ab. Auch die Höhe der Tarife kann ein entscheidendes Kriterium sein. In verschiedenen Kantonen<sup>22</sup> wurde bereits aufgrund der Gebühren und Entschädigungen auf die Anordnung von FMÜ-Massnahmen verzichtet, wie Abbildung 8 illustriert.

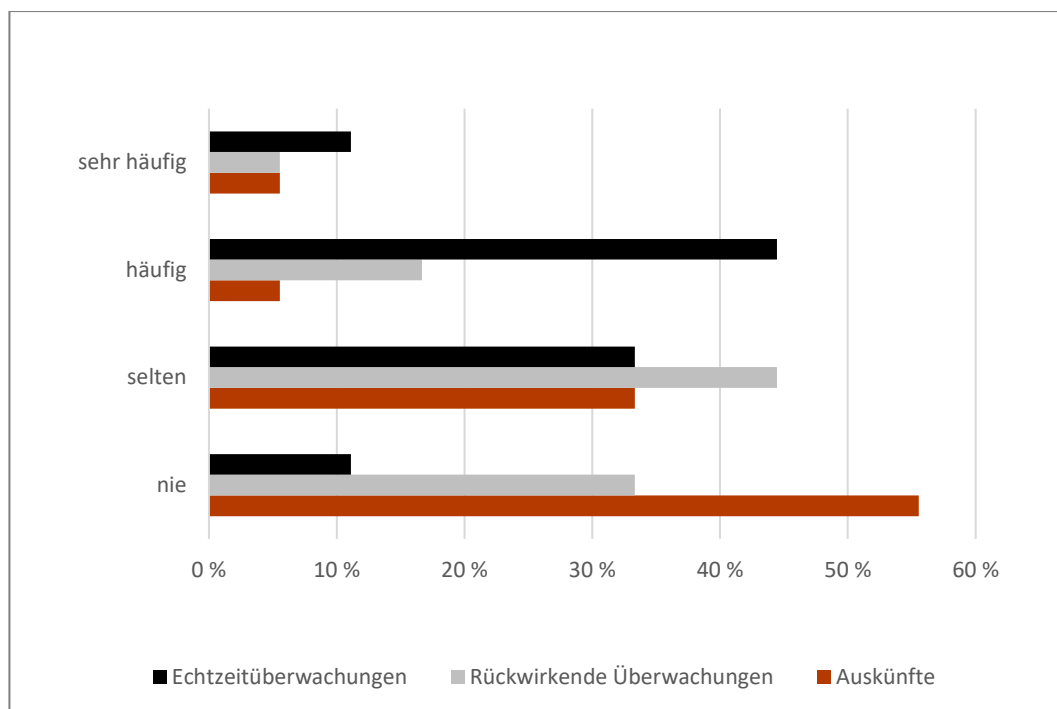


Abbildung 8. Angaben der Strafverfolgungsbehörden, ob aufgrund der Höhe der Tarife auf die Anordnung von FMÜ-Massnahmen verzichtet wird (Anteile an allen Antworten) (Quelle: Umfrage EFK, n = 18)

<sup>22</sup> Häufig und sehr häufig haben die acht Kantone Aargau, Freiburg, Glarus, Jura, St. Gallen, Thurgau, Tessin und Zug gemeldet.

### 3.3 Limitierte Kostenkontrolle beim Dienst ÜPF

Der Dienst ÜPF weist in der Staatsrechnung (2017) Kosten von insgesamt 29,3 Millionen Franken aus. Demgegenüber stehen im gleichen Zeitraum Erträge von 14,4 Millionen Franken gegenüber. Eine Detaillierung dieser Beträge sieht wie folgt aus:

Position	Betrag (Mio. CHF)
Abgaben der Strafverfolgungsbehörden	13,0
<i>(inklusive Entschädigungen an MWP)</i>	<i>(8,91)</i>
Aktivierung Eigenleistungen <i>(nicht finanzierungswirksam)</i>	1,4
<b>Total Ertrag und Investitionseinnahmen</b>	<b>14,4</b>
Personalaufwand	11,23
Sach- und Betriebsaufwand	14,02
<i>(inklusive Entschädigungen an MWP)</i>	<i>(8,91)</i>
Abschreibungsaufwand	3,91
Investitionsausgaben	0,13
<b>Total Aufwand und Investitionsausgaben</b>	<b>29,29</b>

Tabelle 3. Aufwand und Ertrag des Dienstes ÜPF (Quellen: Staatsrechnung 2017, Dienst ÜPF, Darstellung EFK)

Auf der Ertragsseite beinhalten die Abgaben<sup>23</sup> der Strafverfolgungsbehörden nebst den Gebühren für den Dienst ÜPF auch die an die MWP weitergeleiteten Entschädigungen. Beim Aufwand sind Letztere in der Position Sach- und Betriebsaufwand beinhaltet.

Im Rahmen der Nachvollziehbarkeit der Kosten hat die EFK Unterlagen zur Kosten-/Leistungsrechnung eingefordert. Dabei hat sie festgestellt, dass von den ausgewiesenen Kosten 16,4 Millionen Franken direkt beim Dienst ÜPF anfallen. Darin enthalten sind die 8,9 Millionen Franken, welche als Entschädigungen an die MWP weitergeleitet werden. Die übrigen Kosten von 12,9 Millionen Franken werden vom ISC-EJPD auf die entsprechenden Kostenstellen umgelegt (siehe Abbildung 9). Dieser Betrag beinhaltet nicht aktivierbare Investitionen (1,25 Millionen), Administrations- und Arbeitsplatzkosten (1,65 Millionen), Leistungen für Projekte des Dienstes ÜPF (1,8 Millionen) sowie Kosten für den Betrieb der ÜPF-Anwendungen (8,2 Millionen). Da es keine innerbetrieblichen Vereinbarungen gibt, welche die Leistungen des ISC-EJPD für den Dienst ÜPF sowie die dazugehörigen Kosten definieren, konnte mehr als die Hälfte dieser umgelegten Kosten nicht geprüft werden.

<sup>23</sup> In der Staatsrechnung «Gebühren».



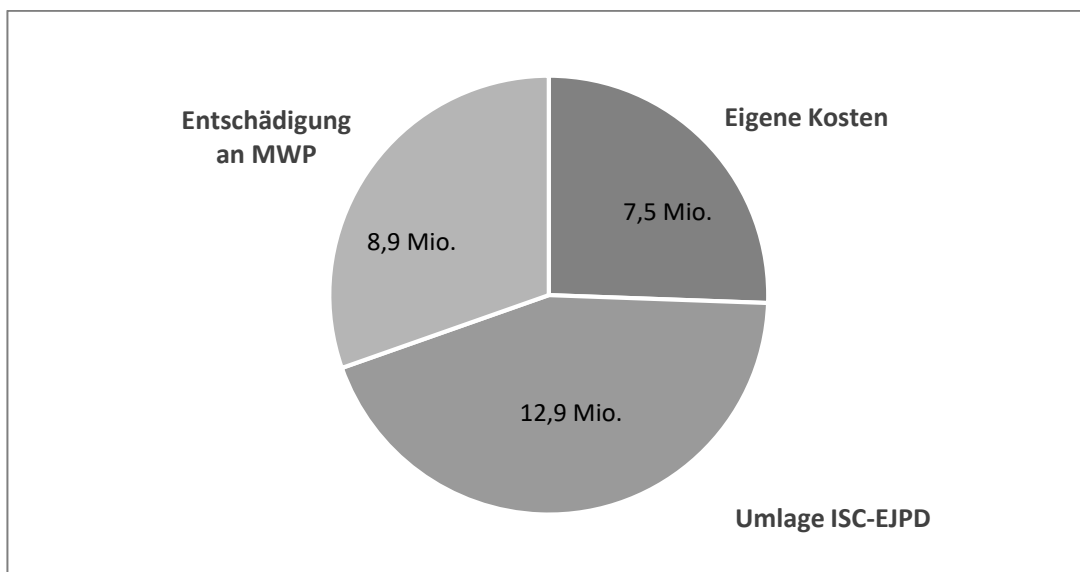


Abbildung 9. Aufteilung Gesamtkosten Dienst ÜPF in Millionen Franken (Quelle: Dienst ÜPF, Darstellung EFK)

### Beurteilung

Dem Dienst ÜPF werden vom ISC-EJPD innerbetriebliche Kosten in Rechnung gestellt. Die EFK stellt fest, dass aufgrund der fehlenden Leistungsvereinbarung gewisse Kosten weder nachvollziehbar noch transparent sind. Somit hat der Dienst ÜPF eingeschränkte Vergleichs- und Steuerungsmöglichkeiten bezüglich dieser Kosten. Berücksichtigt man zusätzlich die Entschädigungen an die MWP, welche ebenfalls nicht beeinflussbar sind, zeigt sich, dass der Dienst ÜPF nur beschränkt Einfluss auf Kosten in der Höhe von 21,8 Millionen Franken nehmen kann. Dies entspricht ungefähr 75 Prozent der Gesamtkosten.

### Empfehlung 1 (Priorität 1)

Die EFK empfiehlt dem ISC-EJPD, eine schriftliche Leistungsvereinbarung mit dem Dienst ÜPF auszuarbeiten. Zur Kostensteuerung und -kontrolle aufseiten des Dienstes ÜPF müssen die notwendigen Leistungen mit Preisangaben und Rechnung vorliegen.

### Stellungnahme des Geprüften

Die Empfehlung wird umgesetzt.

Die Kosten, welche die Speicherung der nicht decodierten<sup>24</sup> Daten verursacht, hat die EFK nicht im Detail untersucht. Ein Teil dieser Kosten geht auf Verrechnungen des ISC-EJPD an den Dienst ÜPF zurück. Gemäss Berechnungsszenarien des Dienstes ÜPF könnten jährlich maximal rund 50 000 Franken gespart werden, wenn auf die Speicherung dieser Daten verzichtet werden dürfte.

<sup>24</sup> Aufgrund von Verschlüsselung sowie den anderen oben genannten Gründen.

### Beurteilung

Die Speicherung verschlüsselter Daten verursacht Kosten. Diese werden dadurch minimiert, dass die Strafverfolgungsbehörden wie oben beschrieben vermehrt auf Überwachungen setzen, welche nie in verschlüsselten Daten resultieren. Ein gänzlicher Verzicht auf die Speicherung verschlüsselter Daten würde die Gesamtkosten des Dienstes ÜPF aber nur in geringem Masse beeinflussen. Überdies sind auch aus verschlüsselten Daten teilweise nützliche Erkenntnisse zu gewinnen, wobei dieser Nutzen in Zukunft dank neuen Systemen beim Dienst ÜPF noch grösser werden dürfte. Die EFK sieht hier somit kein sinnvolles Einsparpotenzial.

Weiter stellt die EFK anhand von verschiedenen Gesprächen und Unterlagen fest, dass die Auftraggeber eine mangelnde Transparenz aufseiten des Dienstes ÜPF bezüglich der Kosten sowie weiterer Aspekte (u. a. Gebührenberechnung, Tätigkeiten) beklagen. Dies wirkt sich teilweise negativ auf das Verhältnis der Akteure sowie insbesondere auf die Akzeptanz von Tariffhöhe oder -veränderungen aus.

### Beurteilung

Aus Sicht der EFK hätte eine ausführlichere externe Kommunikation des Dienstes ÜPF zu seinen Tätigkeiten das Potenzial, mehr Verständnis zu schaffen und die Zusammenarbeit mit den Auftraggebern weiter zu verbessern.

## 3.4 Festlegung der Gebühren nicht kostenbasiert

Die Auftraggeber bezahlen für jeden Auftrag je nach Geschäftsfall eine Abgabe, welche in einer Verordnung (GebV-ÜPF) geregelt ist. Die nachfolgenden Beispiele gemäss der neuen Gebührenverordnung per 1. März 2018 dienen der Illustration von ausgewählten Tarifen.

Auftragsgruppe	Auftragstyp / Geschäftsfall	GebV-ÜPF	Gebühr Dienst ÜPF (CHF)	Entschädigung an MWP (CHF)	Total Tarif (CHF)
Auskunft	IR_4_NA / Teilnehmende von Netzzugangsdiensten	Art. 35	6	3	9
Auskunft	IR_20_CONTRACT / Vertragskopie	Art. 47	75	125	200
Echtzeitüberwachung	RT_24_TEL_IRI / Telefoniedienste «Randdaten»	Art. 56	1 360	640	2 000
Echtzeitüberwachung	RT_23_NA_CC_IRI / Netzzugangsdienste «Inhalt und Randdaten»	Art. 55	2 160	1 330	3 490
Rückwirkende Überwachung	HD_30_EMAIL / E-Mail-Dienste	Art. 62	400	500	900
Rückwirkende Überwachung	AS_34 / Antennensuchlauf (erste 2 Stunden)	Art. 66	400	500	900
Notsuche	EP_35_PAGING / Position des mobilen Endgerätes	Art. 67a	50	250	300

Tabelle 4. Auszug aus der Gebührenverordnung (Quelle: GebV-ÜPF, Darstellung EFK)

Laut Zielsetzung des Bundesrates sollen die vereinnahmten Gebühren 70 Prozent der Finanzierung des Dienstes ÜPF sicherstellen<sup>25</sup> (Kostendeckungsgrad siehe Kapitel 3.5). Dieses Ziel wurde in der Vergangenheit nicht erreicht. Der Bundesrat entschied daher, die Tarife per 1. Januar 2017 um 5 Prozent zu erhöhen.

Im Zuge der Ausarbeitung des neuen BÜPF wurde die GebV-ÜPF totalrevidiert. Dabei wurden die Gebührenstruktur verfeinert sowie die Auftragsstypen und Geschäftsfälle aktualisiert (vorher 20, neu 49 Auftragsstypen). Die Tarife wurden neu so konzipiert, dass sie unter anderem auch von der konkreten Überwachungsdauer abhängen. Dies wurde als Anlass genommen, die Tarife abermals zu erhöhen.

Die Festlegung der Gebühren basierte dabei nicht auf einem detaillierten Kostenrechnungsmodell, obwohl ein solches mit externer Unterstützung 2014 erstellt wurde<sup>26</sup>. Die Tarife sind vielmehr als eine Art Mischrechnung zu betrachten. Sie wurden, ausgehend von den bestehenden Grössenverhältnissen der einzelnen Tarifpositionen, anhand der Anzahl in der Vergangenheit ausgeführten und künftig zu erwartenden Überwachungsaufträgen pro Geschäftsfall festgelegt. Mit dem Ziel, dass der Gesamtbetrag der Entschädigungen an die MWP ungefähr gleich hoch bleiben und der Gebührenanteil zugunsten des Dienstes ÜPF erhöht werden sollen, wurden die Tarife angepasst.

Die geplante Erhöhung stiess in der Vernehmlassung zum BÜPF bei den Auftraggebern jedoch auf breite Ablehnung. In der Folge wurden die Tarife weniger stark erhöht als ursprünglich vorgesehen. Die per 1. März 2018 effektive Erhöhung beläuft sich in der Summe auf ca. 60 Prozent. Die Entschädigungen an die MWP wurden in der Gesamtsumme nicht erhöht, wodurch die erhofften Mehreinnahmen dem Bund zugutekommen und damit den Kostendeckungsgrad des Dienstes ÜPF erhöhen sollten.

Auf Empfehlung der Rechtskommission des Ständerates sowie auf Wunsch der Kantone und Strafverfolgungsbehörden hat der Dienst ÜPF Ende 2017 den Auftrag erhalten, eine behördenübergreifende Arbeitsgruppe unter der Leitung des Generalsekretariats EJPD einzusetzen. Diese Arbeitsgruppe, welche im Februar 2018 erstmals getagt hat, soll die Höhe der Gebühren sowie Vereinfachungen bei der Abrechnung von Abgaben und Entschädigungsabteilung im Hinblick auf eine erneute Revision der Gebührenverordnung prüfen. Der Bundesrat hält weiterhin am Ziel eines Kostendeckungsgrads (KDG) von 70 Prozent fest. Das heisst, dass je nach finanzieller Entwicklung – sprich Höhe des Kostendeckungsgrads – schrittweise weitere Erhöhungen der Tarife vorgesehen sind.

### **Beurteilung**

Die EFK ist der Auffassung, dass insbesondere im Abrechnungsprozess administrative Vereinfachungen möglich sind. Die EFK begrüsst daher die Einsetzung dieser hoch angesiedelten Arbeitsgruppe mit dem Ziel, das System gemeinsam zu vereinfachen bzw. zu optimieren.

<sup>25</sup> EJPD (2017), Ergebnis der Vernehmlassungsverfahren zu den Entwürfen der Ausführungserlasse zu totalrevidierten BÜPF, Bern.

<sup>26</sup> ISC-EJPD (2014), Dienst ÜPF, Dokumentation zum Tool Tarifierung, Version 1,0.

### 3.5 Berechnungsart und Zielwert des Kostendeckungsgrades fraglich

Der Kostendeckungsgrad des Dienstes ÜPF beträgt gemäss seinen eigenen Berechnungen im Jahr 2017 ungefähr 50 Prozent. Die Einnahmen decken also nur rund die Hälfte der Kosten. Wie oben beschrieben, fordert der Bundesrat eine Verbesserung des KDG, wobei ein Zielwert von 70 Prozent vorgegeben wurde.

Wie bereits oben erwähnt, wird ein Teil der im Ertrag beinhaltenen, an die Auftraggeber in Rechnung gestellten Abgaben direkt als Entschädigung an die MWP weitergeleitet bzw. an sie ausbezahlt. Folglich ist sowohl im Ertrag als auch im Aufwand ein Durchlaufposten in der Höhe von 8,9 Millionen Franken enthalten. Diese Berechnungsart spiegelt die Kreditsicht wider. Für die Staatsrechnung wird eine solche Bruttodarstellung verlangt, für eine Kostendeckungsrechnung ist sie jedoch nicht transparent. Wenn der KDG ohne diesen Durchlaufposten berechnet wird, decken die Einnahmen nämlich nur rund ein Viertel der Ausgaben des Dienstes ÜPF (siehe Tabelle 5).

Position	Inkl. Entschädigungen	Exkl. Entschädigungen
Ertrag und Investitionseinnahmen	14,4	5,5
Aufwand und Investitionsausgaben	29,3	20,4
<b>Kostendeckungsgrad</b>	<b>49,1 %</b>	<b>26,9 %</b>

Tabelle 5. Berechnung des Kostendeckungsgrads des Dienstes ÜPF in Millionen Franken (Quellen: Staatsrechnung 2017, Dienst ÜPF, Darstellung EFK)

#### Beurteilung

Die jetzige Berechnungsmethode des KDG zeigt nicht die wahre Kostendeckung der Ausgaben des Dienstes ÜPF und wirkt beschönigend. So stehen 2017 beim Dienst ÜPF, ohne an die MWP weitergeleiteten Entschädigungen im Umfang von 8,9 Millionen Franken, Gebühreneinnahmen von 5,5 Millionen Franken Kosten von 20,4 Millionen Franken gegenüber. Wie oben beschrieben liegt der KDG somit bei unter 27 Prozent und nicht wie offiziell ausgewiesen bei knapp 50 Prozent.

#### Kosten für das Programm FMÜ noch nicht gebührend in die Diskussion miteinbezogen

Um mit dem technischen Fortschritt der Fernmeldekommunikation mitzuhalten, sind Investitionen in die IT-Systeme nötig. Im Rahmen des Programm FMÜ<sup>27</sup> wird beispielsweise das Verarbeitungssystem des Dienstes ÜPF erneuert. Auch künftig muss es fortlaufend an aktuelle technische Entwicklungen angepasst werden. Dies führt dazu, dass die Kosten beim Dienst ÜPF steigen. Gemäss Voranschlag mit integriertem Aufgaben- und Finanzplan (IAFP) 2018 werden die Gesamtkosten von heute 29 Millionen Franken infolge der FMÜ-Investitionen bis ins Jahr 2021 auf 42,5 Millionen Franken steigen, laut Kostenaufstellung des Dienstes ÜPF sogar auf rund 50 Millionen Franken. Bei gleichbleibenden Parametern (Höhe der Gebühreneinnahmen und Entschädigungen sowie Anzahl Überwachungsaufträge) wird der KDG also weiter sinken.

<sup>27</sup> Ausbau und Betrieb des Verarbeitungssystems zur Fernmeldeüberwachung sowie der polizeilichen Informationssysteme des Bundes, vom Bundesrat am 3. September 2014 bewilligt. Das Programm FMÜ wurde als ein IKT-Schlüsselprojekt des Bundes festgelegt und befindet sich in der Umsetzung.

Um den anvisierten KDG von 70 Prozent zu erreichen, wäre gemäss Berechnungen des Dienstes ÜPF eine Erhöhung der Tarife von 176 Prozent<sup>28</sup> bis zum Jahr 2021 notwendig. Bei ausschliesslicher Betrachtung der effektiven Betriebsausgaben, also ohne Durchlaufposten, wäre es folglich sogar eine Erhöhung um fast 200 Prozent.

### **Beurteilung**

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. Überdies soll die Art und Weise der Berechnung geklärt werden.

### **Stellungnahme des Geprüften**

Die Umsetzung erfolgt im Rahmen der Berichterstattung an den Bundesrat betreffend die Erkenntnisse der Arbeitsgruppe Finanzierung FMÜ.

## **3.6 Entschädigung der MWP als internationale Norm**

In einem internationalen Vergleich wurde das Schweizer Finanzierungssystem im Bereich der Fernmeldeüberwachung demjenigen von Deutschland, Frankreich, Holland und Österreich gegenübergestellt (Details zu Methodik und den einzelnen Fällen siehe Anhang 8). In allen untersuchten Staaten existieren ebenfalls staatliche Dienste, deren Aufgaben jedoch meist deutlich weniger umfassend sind als jene des Dienstes ÜPF.

Wie in nachfolgender Tabelle 6 ersichtlich ist, existieren diverse Möglichkeiten zur Ausgestaltung des Finanzierungssystems. Der staatliche Dienst wird aber in allen Fällen mehrheitlich oder gänzlich durch den Staat finanziert. Einzig in Österreich tragen die MWP 20 Prozent der Investitionskosten der staatlichen Stelle. Bei den Kosten der MWP wird auch hier zwischen Investitions- und Überwachungskosten unterschieden. In Frankreich und Österreich entschädigt der Staat einen Grossteil bzw. die Gesamtheit der anfallenden Investitionskosten, in Deutschland in Ausnahmefällen einen Teil davon. Insbesondere in den zwei ersteren Staaten führt dies zu einem beträchtlichen administrativen Aufwand. Die MWP werden in allen Staaten mindestens teilweise für die Überwachungskosten entschädigt. Teilweise existieren dafür Tarifsysteme ähnlich demjenigen der Schweiz, teilweise

<sup>28</sup> Gegenüber 2016, unter der Voraussetzung gleichbleibender Anzahl an Überwachungsaufträgen.

werden individuelle Vereinbarungen mit den Anbietern geschlossen. In den eher föderalistisch organisierten Ländern Österreich und Deutschland tragen die auftraggebenden Strafverfolgungsbehörden diese Entschädigung, in den zentralistischen Staaten Frankreich und Holland der Staat.

Als Fazit kann festgehalten werden, dass der Staat in allen untersuchten Ländern bedeutend an der Finanzierung der Fernmeldeüberwachung beteiligt ist. Die Kosten werden in keinem Fall gänzlich von den MWP und den auftraggebenden Behörden gedeckt. Auch erhalten die MWP in allen Vergleichsländern zumindest einen Teil ihrer Kosten zurück.

Land	Entschädigung der Kosten der MWP				Staatlicher Dienst Finanzierung
	Entschädigung der Investitionskosten		Entschädigung der Überwachungskosten		
	Was?	Wer?	Was?	Wer?	
<b>AUT</b>	Ja, 80 Prozent der Personal- und Sachkosten	Staat	Ja, teilweise (Anteil nicht definiert)	Auftraggeber	MWP und Staat
<b>DE</b>	Ja, in Einzel-fällen für Vorratsdaten-speicherung	Staat	Ja, teilweise (Anteil nicht definiert)	Auftraggeber	Staat
<b>FRA</b>	Ja, alle Kosten	Staat	Ja, alle Kosten	Staat	Staat
<b>NED</b>	Nein	-	Ja, alle Personal- und Administrativ-kosten	Staat	Staat
<b>CH</b>	Nein	-	Ja, teilweise (Anteil nicht definiert)	Auftraggeber	Auftraggeber und Staat

Tabelle 6. Internationaler Vergleich der Finanzierungssysteme (Quelle: EFK)

### Beurteilung

Der Entscheid, ob die MWP für ihre Leistungen entschädigt werden, ist politischer Natur. Es ist grundsätzlich möglich, dass die MWP die entsprechenden Kosten tragen. Schlussendlich bezahlt dafür der Bürger – sei es via Steuern oder die Telefonrechnung.

Inwiefern und in welchem Masse sich die Auftraggeber an der Finanzierung beteiligen, kann sich auf die Erfüllung ihres Auftrags auswirken. Aus Sicht der EFK ist darauf zu achten, dass das gewählte Finanzierungssystem eine effektive Ausübung der Strafverfolgung nicht behindert.

# Anhang 1: Rechtsgrundlagen und parlamentarische Vorstösse

---

## Rechtstexte

---

Bundesgesetz über den Nachrichtendienst (NDG) vom 25. September 2015, SR 121

---

Schweizerisches Strafgesetzbuch (StGB) vom 21. Dezember 1937, SR 311.0

---

Schweizerische Strafprozessordnung (StPO) vom 5. Oktober 2007, SR 312.0

---

Bundesgesetz betreffend die Überwachung des Post- und Fernmeldeverkehrs (BÜPF) vom 6. Oktober 2000, SR 780.1

---

Bundesgesetz betreffend die Überwachung des Post- und Fernmeldeverkehrs (BÜPF) vom 18. März 2016, SR 780.1

---

Militärstrafprozess (MStP) vom 23. März 1979, SR 322.1

---

Verordnung über die Überwachung des Post- und Fernmeldeverkehrs (VÜPF) vom 31. Oktober 2001, SR 780.11

---

Verordnung über die Überwachung des Post- und Fernmeldeverkehrs (VÜPF) vom 15. November 2017, SR 780.11

---

Verordnung über die Gebühren und Entschädigungen für die Überwachung des Post- und Fernmeldeverkehrs (GebV-ÜPF) vom 7. April 2007, SR 780.115.1

---

Verordnung über die Gebühren und Entschädigungen für die Überwachung des Post- und Fernmeldeverkehrs (GebV-ÜPF) vom 15. November 2017, SR 780.115.1

---

Verordnung über das Verarbeitungssystem für die Überwachung des Post- und Fernmeldeverkehrs (VVS-ÜPF) vom 15. November 2017, SR 780.12

---

Verordnung des EJPD über die Durchführung der Überwachung des Post- und Fernmeldeverkehrs (VD-ÜPF) vom 15. November 2017, SR 780.117

---

Verordnung des EJPD über das beratende Organ im Bereich der Überwachung des Post- und Fernmeldeverkehrs (VBO-ÜPF) vom 15. November 2017, SR 780.112

---

## Parlamentarische Vorstösse

---

11.3063 – Pikettgebühren ISC-EJPD/ÜPF. Interpellation eingereicht von Philipp Müller, Nationalrat. 08.03.2011

---

11.4210 – Kosten für die Überwachung des Fernmeldeverkehrs im Rahmen eines Strafverfahrens. Postulat eingereicht von Luc Recordon, Ständerat, 23.12.2011

---

12.4086 – Technische Überwachungsmassnahmen und moderne Kommunikationsmittel. Interpellation eingereicht von Claude Janiak, Ständerat. 10.12.2012

---

13.3199 – Rahmenvertrag mit den Telefongesellschaften zur Senkung der Überwachungskosten. Motion eingereicht von Marco Romano, Nationalrat. 21.03.2013

---

13.3228 – Abhöreinrichtungen und allgemeine Mängel der Informatik- und Telekommunikationseinrichtungen des Bundes. Interpellation eingereicht von Luc Recordon, Ständerat. 22.03.2013

---

13.3702 – Fernmeldeüberwachung durch Strafverfolgungsbehörde. Wie lange noch? Interpellation eingereicht von Luc Recordon, Ständerat, 16.09.2013

---

14.1115 – Identitätsmissbrauch beim Aufschalten von Telefonnummern. Aufsichtsmaßnahmen und Sanktionen für Telekommunikationsfirmen. Anfrage eingereicht von Marco Romano, Nationalrat, 11.12.2014

---

14.5428 – Kosten der Fernmeldeüberwachung bis 2012. Vor Mehrinvestitionen und Mehrausgaben die BÜPF-Revision abwarten. Frage eingereicht von Balthasar Glättli, Nationalrat. 17.09.2014

---

15.3407 – Schutz der Persönlichkeitsrechte. Postulat eingereicht von Yvonne Feri, Nationalrat, 05.05.2015

---

15.5191 – Überwachung des Post- und Fernmeldeverkehrs. Wirksamkeit der Vorratsdatenspeicherung. Frage eingereicht von Aline Trede, Nationalrat. 11.03.2015

---

### **Botschaften**

---

14.065 – Botschaft zum Ausbau und zum Betrieb des Verarbeitungssystems zur Fernmeldeüberwachung sowie der polizeilichen Informationssysteme des Bundes vom 3. September 2014, BBI 2014 6711

---

13.025 – Botschaft zum Bundesgesetz betreffend die Überwachung des Post- und Fernmeldeverkehrs (BÜPF) vom 27. Februar 2013, BBI 2013 2683

---



## Anhang 2: Abkürzungen

ANTENJ	Agence Nationale des Techniques d'Enquêtes Numériques Judiciaires
BA	Bundesanwaltschaft
BAKOM	Bundesamt für Kommunikation
BKP	Bundeskriminalpolizei
BÜPF	Bundesgesetz betreffend die Überwachung des Post- und Fernmeldeverkehrs
CIOT	Central Information Point for Telecommunications Investigations
CIS	CIOT Information System
Dienst ÜPF	Dienst Überwachung Post- und Fernmeldeverkehr
EFK	Eidgenössische Finanzkontrolle
EJPD	Eidgenössisches Justiz- und Polizeidepartement
FinDel	Finanzdelegation der eidgenössischen Räte
FMÜ	Fernmeldeüberwachung
FMÜ-Massnahme	Massnahme zur Überwachung des Post- und Fernmeldeverkehrs
GebV-ÜPF	Verordnung über die Gebühren und Entschädigungen für die Überwachung des Post- und Fernmeldeverkehrs
IAFP	Integrierter Aufgaben- und Finanzplan
IKT	Informations- und Kommunikationstechnik
IMEI	International Mobile Station Equipment Identity
IMSI	International Mobile Subscriber Identity
ISC	Informatik Service Center
KDG	Kostendeckungsgrad
MMS	Multimedia Messaging System
MVNO	Mobile Virtual Network Operator
MWP	Mitwirkungspflichtige

NDB	Nachrichtendienst
NDG	Bundesgesetz über den Nachrichtendienst
PNIJ	Plateforme Nationale des Interceptions Judiciaires
PRM	Bereich Providermanagement
PwC	PricewaterhouseCoopers
RC	Bereich Recht und Controlling
SIR	Schweizerisches Institut für Rechtsvergleichung
SMS	Short Message Service
StGB	Schweizerisches Strafgesetzbuch
StPO	Schweizerische Strafprozessordnung
ÜM	Bereich Überwachungsmanagement
VBO-ÜPF	Verordnung des EJPD über das beratende Organ im Bereich der Überwachung des Post- und Fernmeldeverkehrs
VD-ÜPF	Verordnung des EJPD über die Durchführung der Überwachung des Post- und Fernmeldeverkehrs
VÜPF	Verordnung über die Überwachung des Post- und Fernmeldeverkehrs
VVS-ÜPF	Verordnung über das Verarbeitungssystem für die Überwachung des Post- und Fernmeldeverkehrs

### **Priorisierung der Empfehlungen**

Die Eidgenössische Finanzkontrolle priorisiert die Empfehlungen nach den zugrunde liegenden Risiken (1 = hoch, 2 = mittel, 3 = klein). Als Risiken gelten beispielsweise unwirtschaftliche Vorhaben, Verstösse gegen die Recht- oder Ordnungsmässigkeit, Haftungsfälle oder Reputationsschäden. Dabei werden die Auswirkungen und die Eintrittswahrscheinlichkeit beurteilt. Diese Bewertung bezieht sich auf den konkreten Prüfgegenstand (relativ) und nicht auf die Relevanz für die Bundesverwaltung insgesamt (absolut).

## Anhang 3: Methoden

### **Modul 1: Dokumentenanalyse**

*Die Dokumentenanalyse umfasste relevante gesetzliche Grundlagen, Botschaften und parlamentarischen Vorstösse, Studien bzw. Untersuchungen, Dokumente und Richtlinien vom Dienst ÜPF, Artikel aus der Tagespresse etc. Eine umfassende Dokumentenanalyse diente zur Erarbeitung der notwendigen Grundlagen und Hintergrundinformationen und bildete darüber hinaus die Schnittstelle zu allen anderen Modulen.*

### **Modul 2: Interviews**

*Mit Vertretern der verschiedenen Hauptakteure wurden insgesamt XX leitfadengestützte Interviews durchgeführt. Dabei wurde das mit der Dokumentenanalyse erworbene Wissen kann validiert, vertieft und ergänzt. Unklarheiten und offene Fragen konnten geklärt sowie Missverständnisse vermieden werden. Weiter trugen die Interviews zum Verständnis der Fallbeispiele sowie zum Formulieren von Fragestellungen der schriftlichen Umfrage sowie deren Einordnung bei.*

### **Modul 3: Quantitative Analyse und Erhebung von Stichproben**

*Die Analysen umfassten die Auftragsdaten der Strafverfolgungsbehörden sowie der Kriminalstatistik. Weiter wurden die Kosten und Leistungsrechnung des Dienstes ÜPF sowie die Gebühren (Debitoren) und Entschädigungen (Kreditoren) analysiert. Die Analysen der Statistiken sowie der Kosten dienten der Beantwortung einzelner Prüffragen.*

### **Modul 4: Umfrage**

*Mittels einer schriftlichen Umfrage bei den 26 kantonalen Staatsanwaltschaften, bei der BA und fedpol wurden Meinungen und Einschätzungen zur FMÜ (u. a. Auftragserteilung, Kosten und Gebühren, Nutzen) eingeholt. Die SSK hat die Umfrage der EFK unterstützt. Die KKPKS hat auf die Teilnahme verzichtet. Die mit der Umfrage gewonnenen Erkenntnisse dienen zur Beantwortung gewisser Prüffragen.*

### **Modul 5: Fallstudien**

*Die Illustration von exemplarischen Fallbeispielen dienen dazu, den Einsatz von FMÜ-Massnahmen verständlich und nachvollziehbar darzustellen. Anhand von unterschiedlichen, abgeschlossenen strafrechtlichen Fallbeispielen wird die Überwachung sowie die Verwendung der Ergebnisse illustriert.*

### **Modul 6: Internationaler Vergleich**

*Im Zuge des internationalen Vergleichs wurden Informationen und Kenntnisse zur FMÜ-Finanzierung und -Entschädigung in Deutschland, Frankreich, Holland und Österreich gewonnen. Die Basis dazu bildeten die Analyse von Dokumenten, eine bestehende Ländervergleichsstudie sowie schriftliche Rückfragen zur Aktualisierung der Informationen.*

## Anhang 4: Bibliographie

---

Bundesratsbeschluss (2017), Personelle Ressourcen für den Vollzug des totalrevidierten BÜPF und finanzielle Mittel für das Programm FMÜ, Bern.

---

Dienst ÜPF (2016), Detaillierte Statistik des Dienstes 2015, Bern.

---

Dienst ÜPF (2017), Detaillierte Statistik des Dienstes 2016, Bern.

---

Dienst ÜPF (2018), Detaillierte Statistik des Dienstes 2017, Bern.

---

Dienst ÜPF (2017), Jahresbericht 2016, Bern. (intern)

---

Dienst ÜPF (2017), Diverse Monatsreports, Bern. (intern)

---

Digitale Gesellschaft (2017), Swiss Lawful Interception Report 2017, Basel.

---

EFK (2012), Führung von Betrieb und Informatik, Prüfung beim ISC-EJPD, Bern.

---

EFK (2014), Prüfung des IKT-Schlüsselprojekts Interception System Schweiz 2, EJPD, Bern.

---

EFK (2016), Prüfung des IKT-Schlüsselprojekts Fernmeldeüberwachung, EJPD, Bern.

---

EFK (2018), Prüfung des IKT-Schlüsselprojekts Fernmeldeüberwachung, EJPD, Bern.

---

EJPD (2017), Ergebnis des Vernehmlassungsverfahrens zu den Entwürfen der Ausführungserlasse zum totalrevidierten BÜPF, Gutheissung der Vorlage; Inkraftsetzung des BÜPF und dreier Ausführungserlasse, Bern.

---

ISC-EJPD (2014), Dienst ÜPF, Dokumentation zum Tool Tarifierung, Version 1,0.

---

KPMG AG (2012), Bericht „Erhebung und Analyse der Kosten der Post- und Fernmeldeüberwachung“, Bern, im Auftrag des ISC-EJPD.

---

PwC (2017), Abschlussbericht, Konzept zur «Etablierung Produkteverantwortung V-FMÜ» Informatik Service Center ISC-EJPD. (persönlich und vertraulich)

---

Schweizerisches Institut für Rechtsvergleichung SIR (2013), Gutachten über Strafprozessuale Grundlagen und Kosten der Überwachung von Fernmeldeverkehr in DEN, DE, FRA, ITA, NED, AUT und GB, Lausanne.

---

**[REDACTED]**

---

Diverse Medienartikel

---

## Anhang 5: Ansprech- und Interviewpartner

---

Allemann Ivan, Sunrise, Senior Legal Counsel Corporate Affairs

---

Andrey David, Dienst ÜPF, Senior System Engineer Providermanagement

---

Bernet Sandro, Sunrise, Senior Manager Billing Finance

---

Biberstein Jean-Louis, Dienst ÜPF, Leiter Überwachungsmanagement

---

Blättler Stefan, Kantonspolizei Bern, Kommandant, Präsident KKPKS

---

Brand Oliver, Eidg. Zollverwaltung, Chef Strafsachen und Beschwerden

---

Brossard Jean-Claude, NDB, Chef Führungs- und Einsatzunterstützung

---

Cartier Julien, Kriminalpolizei Kanton Waadt, Kriminalanalyst

---

della Valle Nicoletta, Bundesamt für Polizei, fedpol, Direktorin

---

Fournier Jean-René, Ständerat, Finanzdelegation der eidg. Räte, Präsident

---

Freihofer Vivian, Bundesanwaltschaft, Referentin, (mail)

---

Gasser Fabien, Kanton Freiburg, Generalstaatsanwalt, Präsident SSK

---

Güggi Nils, Dienst ÜPF, Leiter Recht und Controlling

---

Heimgartner Martin, Eidg. Finanzverwaltung, Finanzdienst III, Sicherheit und Migration

---

Hodel Walter, Kantonspolizei Zürich, Projektleiter Ermittlungsabteilung Strukturkriminalität

---

Horner Waldemar, fedpol, Leiter Kommissariat IFC 3 FMÜ / IT Überwachung

---

Hubmann Urs, Kanton Zürich Staatsanwaltschaft II, Leiter

---

Koch René, Dienst ÜPF, Leiter

---

Kuboth Veronika, Sunrise, Manager Corporate Billing & Investigations

---

Lauber Michael, Bundesanwaltschaft, Bundesanwalt

---

Lauper Urban, ISC EJPD, Leiter Ressourcen und Finanzen

---

Lauterburg Vinzenz, Dienst ÜPF, Stv. Leiter Recht und Controlling

---

Locher Andreas, Swisscom, Rechtsdienst

---

Meienberger Urs, Swisscom, Legal & Regulatory, Officer Lawful Interception

---

Meier Andreas, Sunrise, Director Corporate Affairs

---

Pajarola Umberto, Kanton Zürich Staatsanwaltschaft II, Abteilungsleiter

---

Rauber Philipp, Staatsanwaltschaft Kanton Solothurn, Staatsanwalt, Wirtschaftsdelikte und Organisierte Kriminalität

---

Schindler Martin, Kantonspolizei Bern, Kriminalabteilung, Chef Spezialfahndung 4

---

Schneeberger Roger, KKJPD, Generalsekretär

---

Schönenberger Erik, Digitale Gesellschaft Schweiz, Geschäftsführer

---

Stacchetti Matthias, Swissmedic, Leiter Strafrecht

---

Suter Alexandre, Dienst ÜPF, Leiter Providermanagement

---

Wasem Melanie, Kanton Solothurn Staatsanwaltschaft, Staatsanwältin

---

Weder Bernhard, Kantonspolizei Zürich, Dienstchef Betäubungsmittel

---

Weidmann Stefan, UPC, Security & Compliance Specialist

---

Wenck Olaf, Sunrise, Officer Lawful Interception

---

Wey Christian, Eidg. Steuerverwaltung, Stv. Abteilung Strafsachen und Untersuchungen

---

Widmer Michael, UPC, Government Relationship Manager

---

Zinglé Jürg, Zwangsmassnahmengericht Kanton Bern, Gerichtspräsident

---

## Anhang 6: Antworten auf die Fragen

### **Werden die Ergebnisse von Überwachungsaufträgen von den Strafverfolgungsbehörden genutzt?**

Ja, die Ergebnisse von Überwachungsaufträgen sind für die Strafverfolgungsbehörden ein hilfreiches und wichtiges Instrument bei der Aufklärung von Delikten. Vor der Durchführung einer Massnahme ist nicht klar, was dabei herauskommen wird. Deshalb kann es auch passieren, dass die Resultate nichts nützen. Dies ist jedoch nur in einer kleinen Minderheit der Fälle so. Manchmal wiederum liefert die Fernmeldeüberwachung einen entscheidenden Hinweis. Meist jedoch ergänzen die Ergebnisse aus Überwachungsaufträgen Erkenntnisse, welche durch andere Ermittlungsinstrumente gewonnen werden. Sie helfen auch, die anderen Instrumente gezielter einzusetzen.

### **Sind alle Daten nützlich für das Strafverfahren (verschlüsselte und unverschlüsselte Daten)?**

Alle Daten können grundsätzlich nützlich sein. Die Nützlichkeit hängt allgemein von der Korrektheit der Angaben, der Vollständigkeit und Lesbarkeit der Daten sowie der zeitnahen Verfügbarkeit der Informationen ab. Unverschlüsselte Daten erfüllen diese Kriterien eher, da sie ohne zusätzlichen Aufwand lesbar sind. Auch verschlüsselte Daten können aber nützlich sein. Zunächst liefern die Randdaten der verschlüsselten Inhalte Angaben zu Zeitpunkt und Umfang der Kommunikation sowie zum Standort der überwachten Person. Weiter ist es möglich, Metadaten aus den verschlüsselten Daten zu gewinnen, welche weitere Informationen über die Aktivitäten der überwachten Person liefern. Schliesslich kann es auch sein, dass die Strafverfolgungsbehörden in den Besitz des Schlüssels kommen. So könnten verschlüsselte Daten auch zu einem späteren Zeitpunkt doch noch gänzlich ausgelesen werden.

### **Sind die Kosten der Fernmeldeüberwachung bekannt und gedeckt?**

Die Finanzierung der Fernmeldeüberwachung wird zwischen dem Bund, den Strafverfolgungsbehörden und den Fernmeldediensteanbietern getragen. Wie hoch die Vollkosten des Systems sind, kann jedoch nicht beziffert werden. Bekannt sind der Aufwand des Dienstes ÜPF (2017: ca. 29 Millionen Franken) sowie die Abgaben, welche die Strafverfolgungsbehörden an den Dienst ÜPF entrichten (ca. 13 Millionen Franken). Ein Teil davon wird den Fernmeldediensteanbietern weitergeleitet (ca. 9 Millionen Franken), der Rest verbleibt beim Dienst ÜPF (ca. 4 Millionen Franken). Dieser erreicht so einen Kostendeckungsgrad von knapp 50 Prozent nach aktuell gängiger Berechnung. Der Restbetrag wird vom Bund übernommen.

Die Fernmeldediensteanbieter werden mit den Zahlungen der Strafverfolgungsbehörden teilweise für den Aufwand entschädigt, der bei der Durchführung von Überwachungsaufträgen entsteht. Sie können jedoch nicht genau beziffern, welche Kosten ihnen dabei entstehen. Ebenso wenig sind die Investitionskosten für die Sicherstellung der Überwachungsfähigkeit der Dienste und Systeme der Fernmeldediensteanbieter bekannt. Einen Teil der Durchführungs- und die gesamten Investitionskosten tragen die Anbieter selbst.

Auch den Strafverfolgungsbehörden entstehen, neben den Abgaben, weitere Kosten. So nimmt zum Beispiel die Auswertung der Ergebnisse von Überwachungsmaßnahmen Personal in Anspruch und oft müssen zusätzliche Dolmetscher beigezogen werden. Die Höhe dieser Kosten ist jedoch ebenfalls unbekannt.

**Sind die von den Fernmeldediensteanbietern in Rechnung gestellten Kosten nachvollziehbar und werden sie kontrolliert?**

Die Korrektheit der Rechnungen kann geprüft werden. Die in Rechnung gestellten Kosten richten sich nach einer Gebührenverordnung. Die Entschädigungen sind dabei je nach Masnahmenotyp, -umfang und -dauer festgelegt. Es ist folglich möglich zu prüfen, ob die in Rechnung gestellten Leistungen mit den erteilten (und durchgeführten) Überwachungsaufträgen übereinstimmen. Der Dienst ÜPF nimmt eine solche Überprüfung vor. Diese in Rechnung gestellten Entschädigungen entsprechen nicht dem gesamten Aufwand der Fernmeldediensteanbieter. Wie bereits erwähnt, können sie diesen jedoch nicht beziffern. Zu welchem Anteil die tatsächlichen Kosten entschädigt werden, kann deshalb nicht nachvollzogen werden.

**Wäre es möglich, dass die Kosten durch die Fernmeldediensteanbieter bzw. die Kunden gedeckt werden?**

Grundsätzlich wäre es möglich, dass die Fernmeldediensteanbieter ihre Kosten im Zusammenhang der Fernmeldeüberwachung gänzlich selbst tragen. Der Vergleich mit ausgewählten Europäischen Staaten hat gezeigt, dass die Entschädigung eines Teils dieser Kosten durch andere Akteure üblich ist. Der Entscheid, inwiefern sie für ihre Kosten entschädigt werden, ist schlussendlich politischer Natur.



## Anhang 7: Aufgaben Dienst ÜPF

### **Bereich Recht und Controlling**

Der Bereich Recht und Controlling (RC) ist verantwortlich für die Legal Compliance, die politischen Geschäfte, die Amtsgeschäfte und die Entwicklung der gesetzlichen Grundlagen. Er kümmert sich zudem um das Controlling, das interne Kontrollsystem (IKS) und die Übersicht über die Finanzen des Dienstes ÜPF. Zudem obliegen ihm die Daten- und Informationsschutzverantwortung, die Behandlung von Anfragen nach dem Öffentlichkeitsgesetz und die Beantwortung von Bürger- und Medienanfragen. RC ist ausserdem zuständig für die Entwicklung der internen Kommunikation, das Bewirtschaften des Wissensmanagements, die Implementierung und Steuerung des von der Geschäftsstrategie und Kundenanforderungen her ausgerichteten Prozessmanagements sowie die Umsetzung des internen Risikomanagements. Bei Bedarf unterstützt RC die anderen Bereiche bei der Personalrekrutierung sowie den Leiter des Dienstes ÜPF in allen administrativen Belangen. Schliesslich ist RC das Kompetenzzentrum des Dienstes ÜPF für die in Bezug auf die Umsetzung der IKT-Projekte. RC obliegen entsprechend auch das Projekt-Portfolio-Management, Projektleitungen, das Requirements Engineeringring sowie die IKT-Architektur.

### **Bereich Überwachungsmanagement**

Der Bereich Überwachungsmanagement (ÜM) ist zuständig für sämtliche Belange, welche die Zusammenarbeit des Dienstes ÜPF mit den Strafverfolgungsbehörden betreffen. Dazu gehören die Prüfung, die Bearbeitung und die Kontrolle von Überwachungsaufträgen und Notsuchen, die Erstellung von Datenträgern sowie die Rechnungstellung. Weiter berät das ÜM die Strafverfolgungsbehörden in allen rechtlichen, technischen, organisatorischen und administrativen Belangen im Rahmen der Post- und Fernmeldeüberwachung. Das ÜM ist die Eskalationsinstanz für sämtliche Belange im Zusammenhang mit den Strafverfolgungsbehörden. Ausserdem ist der Bereich verantwortlich für das Incident Management. Ausserhalb der Bürozeiten stellt das ÜM einen entsprechenden Pikettdienst sicher. Es übernimmt zudem die Organisation der durch den Dienst ÜPF angebotenen Schulungen.

### **Bereich Providermanagement**

Der Bereich Providermanagement (PRM) ist zuständig für sämtliche Belange, welche die Zusammenarbeit des Dienstes ÜPF mit den MWP betreffen. Dazu gehören die fristgerechte und korrekte Lieferung von Daten aus Auskunfts- und Überwachungsmassnahmen in das Verarbeitungssystem des Dienstes ÜPF und die Erarbeitung von technischen Lösungen für die Mitwirkungspflichtigen, die nicht verpflichtet oder nicht in der Lage sind, Überwachungsmassnahmen selbst zu realisieren. Ausserdem ist der Bereich verantwortlich für die Erstellung und Pflege der Anhänge 1 und 2 zur Verordnung des EJPD über die Durchführung der Überwachung des Post- und Fernmeldeverkehrs (VD-ÜPF, SR780.117). Zusätzlich ist er für das Compliance-Verfahren zuständig, im Rahmen dessen sichergestellt wird, dass die MWP in der Lage sind, die von den Strafverfolgungsbehörden benötigten Daten gemäss den gesetzlichen Vorgaben zu liefern. Er trägt weiter die Anwendungsverantwortung für das Verarbeitungssystem inkl. aller Anwendungen des Dienstes ÜPF. Die Erarbeitung und der Betrieb von massgeschneiderten Speziallösungen für die Umsetzung von Überwachungsmassnahmen (wie bspw. Mediation Devices) sowie die Erstellung automatisierter Testabläufe obliegen ebenfalls dem Bereich PRM. Schliesslich unterstützt er die MWP in technischen und juristischen Fragen und erlässt im Rahmen seiner Aufsichtskompetenzen entsprechende Weisungen und Verfügungen.

## Anhang 8: Internationaler Vergleich

Der Internationale Vergleich basiert auf einem Gutachten des Schweizerischen Instituts für Rechtsvergleichung aus dem Jahr 2013<sup>29</sup>. Aus den dort untersuchten sieben Ländern wurden deren vier ausgewählt, welche jeweils unterschiedliche Systeme bezüglich Finanzierung des staatlichen Dienstes, Entschädigung der MWP sowie kostentragender Akteure repräsentieren. Mittels öffentlich zugänglicher Berichte wurden die relevanten Informationen aktualisiert und anschliessend durch Behördenmitarbeitende in den jeweiligen Ländern in ihrer Richtigkeit bestätigt und, wo nötig, ergänzt.

### Österreich

<b>Staatlicher Dienst</b>
Zwei staatliche Stellen: Zentrale Durchlaufstelle: Alle Anfragen zu Verkehrsdaten, Standortdaten und Stammdaten laufen über die Zentrale Durchlaufstelle. Competence Center Telekommunikationsüberwachung ist einerseits zentraler Ansprechpunkt zwischen Exekutive und MWP und andererseits Dienstleister für die SV-Behörden bezüglich der technischen Abwicklung von aktiven Überwachungsmaßnahmen sowie rückwirkender Überwachung via Zentrale Durchlaufstelle.
<b>Finanzierung staatlicher Dienst</b>
20 % der Investitionskosten für die Zentrale Durchlaufstelle werden durch die MWP getragen, 80 % durch die Bundesministerien für Justiz, für Inneres sowie für Verkehr, Innovation und Technologie. Die Betriebskosten werden durch das Bundesministerium für Justiz, die Kosten einzelner Abfragen durch das Bundesministerium für Verfassung, Reformen, Deregulierung und Justiz getragen.
<b>Entschädigung MWP</b>
MWP werden für Investitions- und Überwachungskosten entschädigt. Bei Investitionskosten werden 80 % des Sach- und Personalaufwands abzüglich des Beitrags für die Zentrale Durchlaufstelle erstattet. Die Überwachungskosten werden gemäss einem pauschalisierten Tarifkatalog entschädigt, ohne Zielwert bezüglich Kostendeckung.
<b>Kostenträger Entschädigung</b>
Investitionskosten werden durch die Bundesministerien für Justiz, für Inneres sowie für Verkehr, Innovation und Technologie erstattet. Entschädigungen für Überwachungskosten tragen die anfragenden Behörden.
<b>Bemerkungen</b>
Die Entschädigung der Investitionskosten führt laut Auskunftgeber zu einem sehr hohen administrativen Aufwand, da in 140 individuellen Verfahren Rechnungen geprüft und begutachtet werden mussten (ca. ein Mannjahr). Das Finanzierungssystem wird aufgrund kürzlich beschlossener, neuer Massnahmen erweitert werden.

<sup>29</sup> SIR (2013): Gutachten über Strafprozessuale Grundlagen und Kosten der Überwachung von Fernmeldeverkehr in Dänemark, Deutschland, Frankreich, Italien, den Niederlanden, Österreich und dem Vereinigten Königreich.

## Deutschland

<b>Staatlicher Dienst</b>
Die Bundesnetzagentur ist hauptsächlich zuständig für die Erarbeitung der technischen Vorgaben und Kontrolle der technischen Einrichtungen und organisatorischen Massnahmen, welche von den MWP gefordert werden. Auskunftsverfahren (äquivalent zu technisch-administrativen Auskünften) laufen vollautomatisiert via Bundesnetzagentur. Bei allen anderen Massnahmen läuft die Kommunikation direkt zwischen Behörden und MWP, wobei die Bundesnetzagentur die Schnittstellen vorgibt.
<b>Finanzierung staatlicher Dienst</b>
Die Bundesnetzagentur wird vollständig via Budget des Bundesministeriums für Wirtschaft und Energie finanziert.
<b>Entschädigung MWP</b>
<p>Die MWP werden für Investitionskosten grundsätzlich nicht entschädigt, mit einer möglichen Ausnahme bei der Vorratsdatenspeicherung. Dort erfolgt eine Entschädigung, falls die Auswirkungen der Speicherpflicht für die Unternehmen eine «erdrosselnde Wirkung» haben.</p> <p>Für vollautomatisierte Auskünfte (äquivalent zu technisch-administrativ) gibt es keine Entschädigung. Andere Massnahmen werden nach pauschalisiertem Tarifkatalog entschädigt ohne Zielwert bezüglich Kostendeckung.</p>
<b>Kostenträger Entschädigung</b>
<p>Eine allfällige Entschädigung der Investitionskosten bei der Vorratsdatenspeicherung erfolgt durch die Bundesnetzagentur, letztlich also auf Kosten des Bundesministeriums für Wirtschaft und Energie.</p> <p>Die Überwachungskosten werden durch die auftraggebenden Strafverfolgungsbehörden entschädigt.</p>
<b>Bemerkungen</b>
Aus staatlicher Sicht hat sich das System bewährt. Es sind keine Veränderungen absehbar.

## Frankreich

<b>Staatlicher Dienst</b>
Die <i>Agence Nationale des Techniques d'Enquêtes Numériques Judiciaires</i> (ANTENJ) betreibt die <i>Plateforme Nationale des Interceptions Judiciaires</i> (PNIJ) als zentrale Plattform für Überwachungsmaßnahmen zwischen MWP und auftraggebenden Behörden. Sie leistet Beratungs- und Ausbildungsdienste für die Strafverfolgung hinsichtlich Benützung der PNIJ und erarbeitet Grundlagen für die Weiterentwicklung der Fernmeldeüberwachung.
<b>Finanzierung staatlicher Dienst</b>
Die ANTENJ wird durch den Französischen Staat finanziert, hauptsächlich durch das Justiz- und teilweise durch das Innenministerium.
<b>Entschädigung MWP</b>
Die MWP werden grundsätzlich (nach dem Prinzip der <i>juste rémunération</i> ) für alle Investitions- und Überwachungskosten entschädigt. Für die Investitionskosten werden jährlich Vereinbarungen zwischen MWP und dem Staat unterzeichnet, welche nicht öffentlich sind. Für die Überwachungsmaßnahmen gibt es teilweise allgemeine Tarife, teilweise spezifische Tarife pro MWP, teilweise ist gar nichts festgelegt.
<b>Kostenträger Entschädigung</b>
Die Investitionskosten werden hauptsächlich durch das Finanzministerium getragen, die Überwachungskosten durch das Justizministerium.
<b>Bemerkungen</b>
Aus staatlicher Sicht hat sich das System bewährt. Eine Vereinfachung des Rechnungsstellungs-Modus für Investitionskosten sowie eine Veränderung der Kostenverteilung der Entschädigung zwischen den verschiedenen Ministerien wird diskutiert.

## Holland

<b>Staatlicher Dienst</b>
Der <i>Central Information Point for Telecommunications Investigations</i> (CIOT) betreibt das <i>CIOT Information System</i> (CIS). Auskünfte, ungefähr äquivalent zu technisch-administrativen Auskünften in der Schweiz, werden automatisiert via CIS abgewickelt.
<b>Finanzierung staatlicher Dienst</b>
Der CIOT wird vom Ministerium für Justiz und Sicherheit finanziert.
<b>Entschädigung MWP</b>
MWP werden für Investitionskosten nicht entschädigt, aber für die Gesamtheit der Personal- und Administrativkosten, welche aufgrund von Auskünften oder Überwachungsmaßnahmen entstehen. Mit den grossen MWP schliesst das Ministerium für Justiz und Sicherheit spezielle Vereinbarungen ab, die nicht öffentlich sind.
<b>Kostenträger Entschädigung</b>
Die Entschädigung der MWP erfolgt durch die auftraggebenden Strafverfolgungsbehörden. Die Kosten trägt aber schlussendlich das Ministerium für Justiz und Sicherheit.
<b>Bemerkungen</b>
Aus staatlicher Sicht hat sich das System bewährt. Es sind keine Veränderungen absehbar.

## Anhang 9: Umfrageresultate

Der Fragebogen wurde Anfang Mai 2018 an alle kantonalen Strafverfolgungsbehörden sowie das fedpol und die Bundesanwaltschaft elektronisch versandt. 19 Kantone<sup>30</sup>, das fedpol sowie die Bundesanwaltschaft haben an der Umfrage teilgenommen, was einer Rücklaufquote von 75 % entspricht. Diese 21 Strafverfolgungsbehörden haben im Jahr 2017 ca. 60 % aller FMÜ-Massnahmen (exkl. einfache Auskünfte) angeordnet.

Nachfolgend werden die Antworten auf jede Frage sowie die jeweilige Anzahl gültiger Antworten (*n*) angegeben.

1. Richten sich die Strafverfolgungsbehörden in Ihrem Kanton nach einer Strategie, welche Prioritäten für die Verbrechensbekämpfung festlegt? ( <i>n</i> =20)								
Ja: 10				Nein: 10				
Kommentare: <i>Verschiedene Delikte werden genannt, wobei allgemein Schwere der Verbrechen und Dringlichkeit des Verfahrens die Prioritäten stark prägen.</i>								
2. Welches sind die entscheidenden Kriterien, eine Überwachungsmassnahme anzuordnen? ( <i>n</i> =18-19)								
Kriterium	Relevanz				Häufigkeit			
	Gar nicht relevant	Eher nicht relevant	Relevant	Sehr relevant	Nie	Selten	Häufig	Sehr häufig
Schwere der Straftat	0	0	6	13	0	0	6	13
Rechtsgenügende Erstellung des Sachverhalts	0	1	13	4	0	1	15	2
Verkürzung der Untersuchungsdauer	4	8	5	1	6	7	4	1
Erhebung von Beweismitteln	0	0	4	15	0	1	8	10
Lokalisation und Identifikation der Beteiligten	1	2	7	9	1	4	9	5
Abwendung einer Gefahr für Leib und Leben	1	0	10	8	0	13	2	4
Prävention einer anderen Straftat	6	6	4	2	5	10	1	2
3. Wie gross ist der Anteil der angeordneten Überwachungsmassnahmen, welche vom Zwangsmassnahmengericht <u>abgelehnt</u> werden? ( <i>n</i> =19)								
Mittelwert: 2.6 %				Median: 2 %				

<sup>30</sup> Aargau, Appenzell Innerroden, Bern, Freiburg, Glarus, Graubünden, Jura, Luzern, Obwalden, Schaffhausen, Schwyz, Solothurn, St. Gallen, Tessin, Thurgau, Uri, Waadt, Wallis, Zug

4. Was sind die häufigsten Gründe für eine <u>Ablehnung</u> der Überwachungsmaßnahme seitens des Zwangsmassnahmengerichts? (n=16)				
Grund	Häufigkeit			
	Nie	Selten	Häufig	Sehr häufig
Kein dringender Verdacht	7	7	2	0
Schwere der Straftat ist nicht gegeben (Verhältnismässigkeit)	8	6	2	0
Andere Untersuchungshandlungen sind möglich (Subsidiarität)	5	10	1	0
5. Bei jenen Überwachungsmaßnahmen, welche vom Zwangsmassnahmengericht <u>eingeschränkt</u> werden: Welche Aspekte werden am häufigsten eingeschränkt? (n=15)				
Grund	Häufigkeit			
	Nie	Selten	Häufig	Sehr häufig
Zeitraum der Überwachung	2	10	1	2
Anzahl der überwachten Anschlüsse	8	6	1	0
6. Wie gross ist der Anteil der angeordneten Massnahmen, welche vom Zwangsmassnahmengericht <u>eingeschränkt</u> werden? (n=18)				
<i>Mittelwert:</i> 4.5 %	<i>Median:</i> 2.75 %			
7. Wie häufig sind folgende Gründe, auf die Anordnung einer Überwachungsmaßnahme zu verzichten? (n=17)				
Grund	Häufigkeit			
	Nie	Selten	Häufig	Sehr häufig
Personelle Ressourcen nicht ausreichend verfügbar bzw. deren Einsatz unverhältnismässig	1	5	10	1
Gesamtkosten der Überwachung (inkl. Gebühren, Dolmetscher etc.) sind zu hoch	3	5	7	2
Technische Machbarkeit ist nicht gegeben (z.B. IMEI/IMSI mit Auslandsbezug)	2	9	4	2
Geringe Aussicht auf Erfolg der Massnahme	0	7	9	1

8. Für die Aufklärung welcher Delikte / Deliktgruppen sind die jeweiligen Auskünfte bzw. Überwachungsmaßnahmen in der Praxis <u>besonders hilfreich</u> ? (n=20)			
Einfache Auskunft			
Delikte gegen Leib und Leben (StGB Art. 111, 112, 113)	18	Brandstiftung (StGB Art. 221)	6
Vermögensdelikte (StGB Art. 138,139,140)	7	Kriminelle Organisation (StGB Art. 260 ter)	6
Sachbeschädigung (StGB Art. 144)	18	Geldwäscherei (StGB Art. 305 bis)	7
Betrug (StGB Art. 146)	12	Drogenhandel (BetmG Art. 19, 20)	16
Andere mehrmals genannte Delikte: <i>Sexualdelikte (2x)</i>			
Technisch-Administrative Auskunft			
Delikte gegen Leib und Leben (StGB Art. 111, 112, 113)	17	Brandstiftung (StGB Art. 221)	4
Vermögensdelikte (StGB Art. 138,139,140)	6	Kriminelle Organisation (StGB Art. 260 ter)	6
Sachbeschädigung (StGB Art. 144)	17	Geldwäscherei (StGB Art. 305 bis)	6
Betrug (StGB Art. 146)	9	Drogenhandel (BetmG Art. 19, 20)	18
Andere mehrmals genannte Delikte: <i>Sexualdelikte (2x)</i>			
Rückwirkende Überwachung (ohne Antennensuchlauf)			
Delikte gegen Leib und Leben (StGB Art. 111, 112, 113)	17	Brandstiftung (StGB Art. 221)	1
Vermögensdelikte (StGB Art. 138,139,140)	13	Kriminelle Organisation (StGB Art. 260 ter)	6
Sachbeschädigung (StGB Art. 144)	17	Geldwäscherei (StGB Art. 305 bis)	8
Betrug (StGB Art. 146)	11	Drogenhandel (BetmG Art. 19, 20)	17
Andere mehrmals genannte Delikte: <i>Sexualdelikte (2x)</i>			
Antennensuchlauf			
Delikte gegen Leib und Leben (StGB Art. 111, 112, 113)	15	Brandstiftung (StGB Art. 221)	1
Vermögensdelikte (StGB Art. 138,139,140)	9	Kriminelle Organisation (StGB Art. 260 ter)	3
Sachbeschädigung (StGB Art. 144)	12	Geldwäscherei (StGB Art. 305 bis)	3
Betrug (StGB Art. 146)	6	Drogenhandel (BetmG Art. 19, 20)	12
Andere mehrmals genannte Delikte: <i>Sexualdelikte (2x)</i>			
Echtzeitüberwachung (nur Randdaten)			
Delikte gegen Leib und Leben (StGB Art. 111, 112, 113)	10	Brandstiftung (StGB Art. 221)	1
Vermögensdelikte (StGB Art. 138,139,140)	4	Kriminelle Organisation (StGB Art. 260 ter)	4
Sachbeschädigung (StGB Art. 144)	10	Geldwäscherei (StGB Art. 305 bis)	4
Betrug (StGB Art. 146)	7	Drogenhandel (BetmG Art. 19, 20)	11
Andere mehrmals genannte Delikte: -			

Echtzeitüberwachung (Inhalte und Randdaten)					
Delikte gegen Leib und Leben (StGB Art. 111, 112, 113)	17	Brandstiftung (StGB Art. 221)			0
Vermögensdelikte (StGB Art. 138,139,140)	4	Kriminelle Organisation (StGB Art. 260 ter)			6
Sachbeschädigung (StGB Art. 144)	14	Geldwäscherei (StGB Art. 305 bis)			4
Betrug (StGB Art. 146)	10	Drogenhandel (BetmG Art. 19, 20)			18
Andere mehrmals genannte Delikte: -					
9. Bitte schätzen Sie ein, wie nützlich jeweiligen Auskünfte bzw. Überwachungsmaßnahmen im Allgemeinen sind. Die Antworten müssen kumuliert nicht 100 % ergeben. (n=12-15)					
Anteil der einfachen Auskünfte, die...	0-10 %	10-25 %	25-50 %	50-75 %	75-100 %
...nichts genützt haben	3	6	5	1	0
...einige nützliche Hinweise geliefert haben	0	2	8	4	1
...sehr hilfreich, aber nicht entscheidend waren	0	4	6	5	0
...entscheidendes Element für den Erfolg des Strafverfahrens waren	6	5	3	0	0
Anteil der technisch-administrativen Auskünfte, die...	0-10 %	10-25 %	25-50 %	50-75 %	75-100 %
...nichts genützt haben	8	2	3	2	0
...einige nützliche Hinweise geliefert haben	0	5	4	6	0
...sehr hilfreich, aber nicht entscheidend waren	1	5	4	5	0
...entscheidendes Element für den Erfolg des Strafverfahrens waren	4	6	4	1	0
Anteil der rückwirkenden Überwachungen (ohne Antennensuchlauf), die...	0-10 %	10-25 %	25-50 %	50-75 %	75-100 %
...nichts genützt haben	10	3	2	0	0
...einige nützliche Hinweise geliefert haben	1	6	5	3	0
...sehr hilfreich, aber nicht entscheidend waren	0	6	2	4	3
...entscheidendes Element für den Erfolg des Strafverfahrens waren	4	3	3	3	2
Anteil der Antennensuchläufe, die...	0-10 %	10-25 %	25-50 %	50-75 %	75-100 %
...nichts genützt haben	7	2	2	3	1
...einige nützliche Hinweise geliefert haben	5	7	3	0	0
...sehr hilfreich, aber nicht entscheidend waren	4	5	3	2	1
...entscheidendes Element für den Erfolg des Strafverfahrens waren	9	4	0	1	1



Anteil der Echtzeitüberwachungen (nur Randdaten), die...	0-10 %	10-25 %	25-50 %	50-75 %	75-100 %
...nichts genützt haben	7	2	3	0	0
...einige nützliche Hinweise geliefert haben	2	5	2	2	1
...sehr hilfreich, aber nicht entscheidend waren	1	4	5	1	1
...entscheidendes Element für den Erfolg des Strafverfahrens waren	5	1	3	1	2
Anteil der Echtzeitüberwachungen (Inhalte und Randdaten), die...	0-10 %	10-25 %	25-50 %	50-75 %	75-100 %
...nichts genützt haben	12	2	0	0	0
...einige nützliche Hinweise geliefert haben	2	3	4	4	1
...sehr hilfreich, aber nicht entscheidend waren	0	2	5	5	2
...entscheidendes Element für den Erfolg des Strafverfahrens waren	2	2	5	2	3
Kommentare: <i>Verschiedentlich keine Angabe möglich. Echtzeitüberwachungen (nur Randdaten) werden nicht oft angewandt.</i>					
10. Wie relevant sind folgende Kriterien für die Nützlichkeit der Daten über alle Überwachungsmassnahmen und Auskünfte hinweggesehen? (n=19)					
Kriterium	Relevanz				
	Gar nicht relevant	Eher nicht relevant	Relevant	Sehr relevant	
Korrektheit der erfassten Angaben (z.B. Namen / Adressen)	0	0	3	16	
Vollständigkeit der Daten	0	1	1	17	
Lesbarkeit der Daten	0	1	2	16	
Zeitnahe Verfügbarkeit der Daten (exkl. Echtzeitüberwachung)	0	0	5	14	
11. Wie zufrieden sind Sie mit den Dienstleistungen des Dienstes ÜPF? (n=21)					
sehr unzufrieden	0	zufrieden	15		
unzufrieden	3	sehr zufrieden	3		
Kommentare: <i>Laut drei Antwortenden sollte der Dienst ÜPF gegenüber den MWP die Einhaltung der Anforderungen an die Daten konsequenter durchsetzen.</i>					
12. Wie häufig kommt es zu Einschränkungen bezüglich Qualität oder Vollständigkeit? (n=20)					
sehr häufig	1	selten	12		
häufig	7	nie	0		

13. Gibt es Anbieter, welche bezüglich Qualität und/oder Vollständigkeit der Daten besonders negativ auffallen? (n=15)				
Kommentare: Mehrfach genannt werden Lycamobile (9x) und Lebara (6x)				
14. Wie könnte die Nützlichkeit der Daten für Strafverfahren erhöht werden? (n=14)				
Kommentare: Mehrfach genannt werden eine höhere Datenqualität (inkl. Korrektheit der Angaben, 6x), eine raschere Verfügbarkeit der Daten (3x) sowie geringere Kosten (2x).				
15. In welchem Ausmass werden Ermittlungen durch die Verschlüsselung von Kommunikation beeinträchtigt? (n=19)				
keine Einschränkung	1	deutliche Einschränkung	6	
geringe Einschränkung	4	sehr grosse Einschränkung	8	
16. In wie vielen Prozent der angeordneten Echtzeitüberwachungen sind Daten teilweise verschlüsselt? (n=14)				
Mittelwert:	64.5 %	Median:	72.5 %	
17. In wie vielen Prozent der angeordneten Echtzeitüberwachungen können trotz Verschlüsselung für die Ermittlung nützliche Erkenntnisse (z.B. Standort, Zeitpunkt und Dauer der Kommunikation) gewonnen werden? (n=18)				
in weniger als 10 % der Fälle	3	in ca. 50 %-75 % der Fälle	3	
in ca. 10 %-25 % der Fälle	5	in ca. 75 %-100 % der Fälle	4	
in ca. 25 %-50 % der Fälle	3			
18. Gehen Sie davon aus, dass aufgrund der zunehmenden Verschlüsselung in Zukunft vermehrt GovWare eingesetzt werden wird? (n=18)				
Ja:	17	Nein:	1	
Kommentare: In den meisten Kommentaren wird darauf hingewiesen, dass GovWare nur bei besonders schweren Delikten zum Einsatz kommen wird.				
19. Wie gross ist der Anteil der Gebühren gemäss Gebührenverordnung (GebV-ÜPF) an den gesamten externen Kosten in Strafverfolgungen (DNA-Analysen, Drogenreinheits-Tests, Gutachten etc.)? (n=15)				
Mittelwert:	50 %	Median:	50 %	
Kommentar: Verschiedentlich ist keine Angabe möglich oder es wird darauf hingewiesen, dass die Angaben nur auf Schätzungen basieren.				
20. Wie relevant ist die Gebührenhöhe für einen Entscheid für oder gegen die Anordnung einer Auskunft oder Überwachungsmassnahme? (n=18)				
Massnahme	Relevanz			
	Gar nicht relevant	Eher nicht relevant	Relevant	Sehr relevant
Auskünfte	3	11	3	1
Rückwirkende Überwachungen	2	6	7	3
Echtzeitüberwachungen	1	3	7	7

21. Kommt es vor, dass aufgrund der Gebührenhöhe auf die Anordnung einer Auskunft oder Überwachungsmassnahme verzichtet wird? (n=18)						
Massnahme	Häufigkeit					
	Nie	Selten	Häufig	Sehr häufig		
Auskünfte	10	6	1	1		
Rückwirkende Überwachungen	6	8	3	1		
Echtzeitüberwachungen	2	6	8	2		
22. Bitte schätzen Sie, inwiefern sich die <u>Gebührenerhöhung per 1. März 2018</u> auf die Anzahl der angeordneten Auskünfte und Überwachungsmassnahmen auswirken wird. (n=17-18)						
Massnahme	Auswirkung auf Anzahl verordnete Massnahmen					
	Keine	0-10 % weniger	10-25 % weniger	25-50 % weniger	50-75 % weniger	75-100 % weniger
Auskünfte	10	3	2	2	0	0
Rückwirkende Überwachungen	4	5	5	4	0	0
Echtzeitüberwachungen	4	1	3	7	3	0
23. Bitte schätzen Sie, wie viele Auskünfte und Überwachungsmassnahmen angeordnet würden, wenn <u>eine weitere Erhöhung der Gebühren um 100 %</u> erfolgen würde? (n=17-18)						
Massnahme	Auswirkung auf Anzahl verordnete Massnahmen					
	Keine	0-10 % weniger	10-25 % weniger	25-50 % weniger	50-75 % weniger	75-100 % weniger
Auskünfte	4	3	6	3	1	0
Rückwirkende Überwachungen	2	2	2	6	5	1
Echtzeitüberwachungen	2	1	1	5	6	3
24. Bitte schätzen Sie, wie viele Auskünfte und Überwachungsmassnahmen angeordnet würden, wenn die Gebühren <u>gestrichen</u> würden? (n=18)						
Massnahme	Auswirkung auf Anzahl verordnete Massnahmen					
	Keine	0-10 % mehr	10-25 % mehr	25-50 % mehr	50-75 % mehr	75-100 % mehr
Auskünfte	10	4	1	2	0	1
Rückwirkende Überwachungen	4	3	5	3	2	1
Echtzeitüberwachungen	5	2	1	5	4	1
25. Welcher Anteil der Gebühren gemäss GebV-ÜPF kann tatsächlich bei den Verurteilten (kostenpflichtigen Personen) erhältlich gemacht werden? (n=17)						
Mittelwert:	20 %		Median:	15 %		