

# 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.