



CH-3003 Bern

PUE;

POST CH AG

Eidgenössisches Justiz- und Polizeidepartement EJPD
Dienst Überwachung Post- und Fernmeldeverkehr ÜPF
Frau Maria Rigas
Frau Zöhre Tas
Eichenweg 3
3003 Bern

Per E-Mail:

maria.rigas@isc-ejpd.admin.ch

zoehre.tas-ciftci@isc-ejpd.admin.ch

Aktenzeichen: PUE-35-188

Bern, 25. November 2022

Verordnung über die Kostentragung und Entschädigungen für die Überwachung des Post- und Fernmeldeverkehrs (KEV-ÜPF)

Sehr geehrte Frau Rigas, sehr geehrte Frau Tas

Mit E-Mail vom 26. Oktober 2022 haben Sie uns Informationen zur *Verordnung über die Kostentragung und Entschädigungen für die Überwachung des Post- und Fernmeldeverkehrs (KEV-ÜPF)* / *Totalrevision GebV-ÜPF: Einführung von Pauschalen* zukommen lassen. Am 7. November 2022 ist die Ämterkonsultation gestartet. Darüber hinaus fand am 9. November 2022 und 17. November 2022 ein Austausch zwischen Ihnen und der Preisüberwachung statt, bei der Sie die Anpassungen erläutert und Fragen geklärt haben, nochmals besten Dank dafür.

Sie haben darum ersucht, dass der Preisüberwacher Ihnen bis am 28. November 2022 eine Rückmeldung gibt. Mit der vorliegenden Empfehlung nimmt der Preisüberwacher fristgerecht Stellung.

1. Rechtliches

Bei der Vorbereitung von Anträgen zum Erlass oder zur Änderung von Gebührenregelungen lädt die federführende Verwaltungseinheit (VE) die Preisüberwachung unter Ansetzung angemessener Fristen zur Stellungnahme ein. Der Preisüberwacher richtet seine Analyse primär auf die Vereinbarkeit der vorgesehenen Gebührenregelungen mit dem Äquivalenz- und dem Kostendeckungsprinzip aus (Art. 5a der Allgemeinen Gebührenverordnung vom 8. September 2004, AllgGebV; SR 172.041.1).

Preisüberwachung PUE
Mirjam Trüb
Einsteinstrasse 2
3003 Bern
Tel. +41 58 462 21 01
mirjam.trueb@pue.admin.ch
<https://www.preisueberwacher.admin.ch/>



1.1. Überprüfung der Gebühren

Die Überprüfung der Gebühren gemäss Preisüberwachungsgesetz (PüG; SR 942.20) und eine Überprüfung nach den anerkannten gebührenrechtlichen Kriterien entsprechen sich weitgehend und können zum Teil für einander fruchtbar gemacht werden. Da die Gerichtspraxis dem Gesetzgeber und dem Ordnungsgeber bei der Festlegung einen erheblichen Spielraum zugesteht, ist die Begrenzungsfunktion des gebührenrechtlichen Äquivalenzprinzips aber beschränkt. Hier erfüllt die Anwendung des Preisüberwachungsrechts eine wichtige komplementäre Funktion zur Verbesserung des Schutzes der privaten und kommerziellen Nachfrager vor überhöhten Gebühren.

1.2. Gebührenhöhe und Äquivalenz

Das Äquivalenzprinzip verlangt, dass eine Abgabe nicht in einem offensichtlichen Missverhältnis zum objektiven Wert der Leistung steht. Der Wert wird dafür entweder aus dem wirtschaftlichen Nutzen, den sie dem Abgabepflichtigen verschafft, abgeleitet, oder gemäss Kostenaufwand des betreffenden Verwaltungszweigs festgestellt. Der Preisüberwacher kann zur Überprüfung des Äquivalenzprinzips also sowohl eine *nutzenorientierte Betrachtung* aus der Optik des Leistungsempfängers als auch eine *aufwandorientierte Optik* nach dem Kostenaufwand der konkreten Inanspruchnahme des betreffenden Verwaltungszweiges einnehmen.

Namentlich bei Verwaltungsgebühren steht die aufwandorientierte Optik im Vordergrund. Neben der Überprüfung des effektiven Aufwands und der damit verbundenen Kosten der Verwaltungseinheit, kann der Gegenwert der erbrachten Leistung oder Teilen davon auch anhand der Vergleichsmarktmethode beurteilt werden. Die nutzenorientierte Betrachtung aus Sicht des Leistungsempfängers erfordert besondere Sorgfalt. Eine Gebühr kann sich rechtfertigen, wenn sie der Zuteilung von knappen öffentlichen Ressourcen (z. B. Funkspektrum) dient oder eine übermässige Beanspruchung von öffentlichen Ressourcen verhindert werden soll. Ebenfalls fliesst die nutzenorientierte Betrachtung ein, wenn die Gebühren anhand von Prozent- und Promillesätzen festgelegt werden.

1.3. Gebührenhöhe und Kostendeckung

Die geplanten Gebühren dürfen nur die anrechenbaren, jährlichen Kosten decken. Die Beiträge aller Nutzerinnen und Nutzer müssen zur Deckung der Kosten herangezogen werden.

2. Vorgesehene Regelung

Aus den zugestellten Unterlagen sowie dem Austausch vom 9. November 2022 fassen wir die vorgesehene Regelung wie folgt zusammen:

Per 1. Januar 2022 sind im Bundesgesetz betreffend die Überwachung des Post- und Fernmeldeverkehrs (BÜPF, SR 780.1) die gesetzlichen Grundlagen für die Einführung von Pauschalen geschaffen worden. Neu soll eine pauschale Kostenbeteiligung pro Jahr und Kanton erhoben werden. Dies löst das bisherige Verursacherprinzip der anordnenden Behörden ab. Auch für die meisten Mitwirkungspflichtigen (MWP) ist eine jährliche Pauschalentschädigung vorgesehen. MWP mit wenigen Fällen werden weiterhin einzelvergütet. Ziel der Pauschalen ist die Planungssicherheit für Bund und Kantone zu erhöhen und den administrativen Aufwand zu reduzieren.

2.1. Kostenbeteiligung der Kantone

Der Bundesrat hat am 4. Mai 2022 entschieden, dass Mehreinnahmen für den Bund von 12 Millionen Franken resultieren sollen, welche durch die Kantone zu tragen sind. Die Kosten setzen sich zusammen aus den Entschädigungen an die MWP und die Kosten des Dienstes Überwachung Post- und Fernmeldeverkehr (Dienst ÜPF). Bisher hatte der Bund durchschnittlich

rund 60% der Kosten getragen und die Kantone bzw. Strafverfolgungsbehörden rund 40%. Um 12 Millionen Franken Mehreinnahmen zugunsten des Bundes zu generieren, soll der Anteil der Gesamtkosten, welcher durch die Kantone zu tragen sind, auf 75% erhöht werden. Der Beitrag der Kantone wird damit etwa verdoppelt. Der Bund übernimmt die restlichen 25%.

Wie die Kostenteilung zwischen den Kantonen erfolgt, ist ihnen überlassen. Sollte keine Einigung entstehen, wird der Anteil anhand der Bevölkerungszahl bestimmt. Basis für die Bemessung des massgebenden Betrages bildet der Durchschnitt der Kosten von drei Jahren¹, die in der Staatsrechnung veröffentlicht sind.

2.2. Mitwirkungspflichtige (MWP)

Die MWP werden für ihren Aufwand zumindest teilweise entschädigt. Bisher seien mehrere Versuche, die Kosten der MWP präzise zu ermitteln, fehlgeschlagen. Deshalb wird als Bemessungsgrundlage für die zukünftige Gesamtentschädigung der Durchschnitt der Entschädigungen der letzten drei Jahre herangezogen (2020-2022), was einer Gesamtentschädigung von (leicht aufgerundet) 6 Millionen Franken entspricht. Dieser Betrag ist in Art. 6 Abs. 1 KEV-ÜPF festgehalten, wird periodisch evaluiert und bei Bedarf neu festgelegt. Der Gesamtbetrag für die Entschädigungen wird in fünf Auftragsgruppen aufgeteilt und der prozentuale Anteil an den durchschnittlichen Entschädigungen der Referenzjahre (2020-2022) berechnet². Vom Betrag, welcher für die jeweilige Auftragsart zur Verfügung steht, wird die Summe für die einzelfallweisen Entschädigungen dieser Auftragsart abgezogen³. Der pro Auftragsart verbleibende Betrag wird unter den einzelnen pauschal zu entschädigenden MWP proportional zu ihren im jeweiligen Kalenderjahr ausgeführten Aufträgen aufgeteilt. Die Addition der entsprechenden Summen einer jeden Auftragsart ergibt die pauschale Entschädigung jeder MWP.

2.3. Überwälzung an Verfahrensbeteiligte

Grundsätzlich können in Strafverfahren nur selten Kosten auf die Verfahrensbeteiligten (insbesondere Verurteilte) überwält werden, in ca. 5% der Fälle wird dies angeordnet. Die in Art. 4 Abs. 1 KEV-ÜPF definierten Beträge basieren auf den bisherigen, historischen Beträgen und sollen mit der Verordnungsanpassung erhöht werden. Grund dafür ist u. a., dass sich die Beiträge der Kantone verdoppeln werden. Jedoch wurde auch dem Wunsch der Kantone entsprochen, die Beträge nicht zu hoch anzusetzen, damit die Chance, dass sie (falls angeordnet) auch effektiv bezahlt werden, nicht noch kleiner wird als heute. Die Beträge seien weiterhin nicht kostendeckend.

2.4. Kostenübernahme bei unzureichender Mitwirkung

Gemäss Art. 9 Abs. 1 KEV-ÜPF legt der Dienst ÜPF die bei ihm oder bei den von ihm beauftragten Dritten entstandenen Kosten nach Zeitaufwand fest, die die Mitwirkungspflichtigen aufgrund ihrer unzureichenden Mitwirkung gemäss Artikel 34 Absatz 1 BÜPF zu tragen haben. Der Stundenansatz beträgt 160 Franken.

Bisher waren in der Verordnung zwei Stundensätze definiert (160 Franken und 180 Franken). Dies wurde nun vereinheitlicht.

¹ Für die Jahre 2024 bis 2026 gilt beispielsweise der Durchschnitt der Kosten von 2020 bis 2022.

² Die fünf Auftragsgruppen sind: Echtzeitüberwachungen (20%), rückwirkende Überwachungen (50%), Notsuchen (5%), einfache Auskünfte (20%) und komplexe Auskünfte (5%). Diese Prozentsätze sind ebenfalls in der Verordnung festgeschrieben (Art. 6 Abs. 2 KEV-ÜPF). Für die Postdienstanbieter ist weiterhin eine einzelfallweise Entschädigung vorgesehen.

³ Die Beträge für die einzelfallweise Entschädigungen sind in Art. 8 Abs. 2 KEV-ÜPF definiert. Gemäss mündlicher Auskunft gibt es bisher nur durchschnittlich 150 Fälle pro Jahr, welche zukünftig einzelfallweise entschädigt werden (u.a. MWP mit wenigen Fällen werden einzelvergütet).

3. Einschätzung des Preisüberwachers

Grundsätzlich ist es für den Preisüberwacher nachvollziehbar, dass Pauschalen eingeführt werden sollen. So kann die Planungssicherheit erhöht und der administrative Aufwand reduziert werden, was zu einer höheren Effizienz führen sollte.

3.1. Kostenbeteiligung der Kantone

Die neue Aufteilung zwischen Bund und Kanton geht auf einen Entscheid des Bundesrats vom 4. Mai 2022 zurück. Es sollen Mehreinnahmen für den Bund von 12 Millionen Franken generiert werden. Die geplante Kostenaufteilung (75% Kantone, 25% Bund) ist zudem verursachergerechter, da die Kantone bzw. ihre Strafverfolgungsbehörden durchschnittlich 90% der Kosten verursachen. Sie müssen also weiterhin nicht alle der von ihnen verursachten Kosten tragen. Diese Änderung ist für den Preisüberwacher nachvollziehbar.

3.2. Entschädigung MWP

Mit der Ablösung des Verursacherprinzips und der Einführung der pauschalen Kostenbeteiligung der Kantone könnte es zu einem (deutlichen) Anstieg der Aufträge kommen, da der Verursacher die von ihm generierten Kosten nicht mehr selber tragen muss. Das Risiko dafür tragen zumindest in den ersten Jahren alleine die MWP, da der Gesamtbetrag der Entschädigungen auf 6 Millionen Franken pro Jahr in der Verordnung definiert ist. Zwar ist eine periodische Evaluation vorgesehen und die Gesamtentschädigung könnte mit einer Verordnungsanpassung erhöht werden, falls sich zeigt, dass dieser Trend anhält. Die erhöhte Gesamtentschädigung würde dann jedoch nicht rückwirkend gelten, so dass in den ersten Jahren nach Einführung der neuen Pauschalen (ab 2024) die pauschalvergüteten MWP das Risiko (d.h. den Aufwand bzw. die Kosten) einer allfälligen Zunahme der Aufträge alleine tragen ohne deren Anzahl selber beeinflussen zu können.

Die Vermutung einer deutlichen Zunahme der Aufträge ergibt sich auch aus der Anzahl der einfachen Auskünfte der letzte Jahre: Gemäss der Statistik des Dienstes ÜPF (www.li.admin.ch/de/stats) war der Trend bei den einfachen Auskünften von 2017 bis 2019 rückläufig bevor es von 2019 (123'505) zu 2020 (255'467) zu einer (mehr als) Verdoppelung der einfachen Auskünfte kam (siehe Abbildung 1). Dies liegt gemäss Dienst ÜPF insbesondere an einem sehr aufwändigen Fall der Bundesbehörden. Auch 2021 (298'342) ist die Anzahl gestiegen, wenn auch deutlich weniger stark wie zwischen 2019 und 2020. Die deutliche Zunahme seit 2019 könnte auch darauf zurückzuführen sein, dass seit Mitte 2020 die Strafverfolgungsbehörden für einfache Auskünfte keine Gebühr mehr bezahlen müssen.

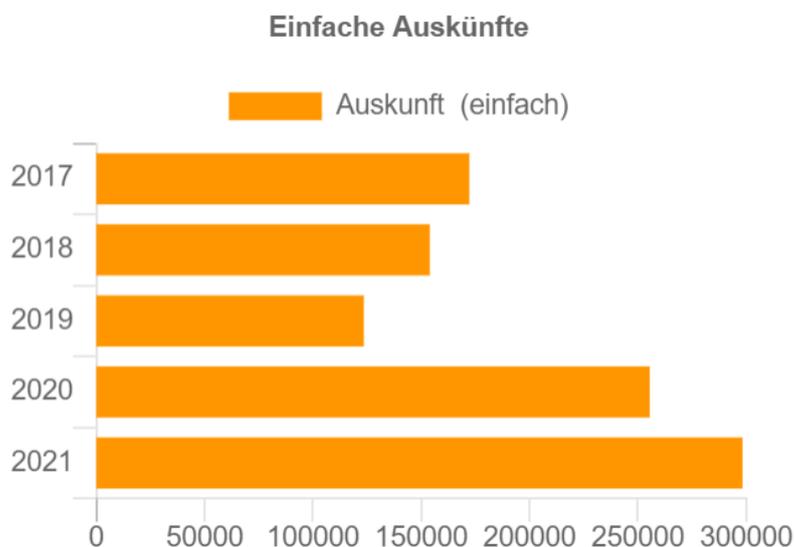


Abbildung 1: Anzahl einfache Auskünfte 2017-2021, Quelle: www.li.admin.ch/de/stats

Es ist also durchaus möglich, dass die Anzahl an Überwachungsmaßnahmen und Anfragen ab 2024 steigen wird, da die anordnenden Behörden neu nicht mehr (direkt) für die Kosten aufkommen müssen. Falls dies eintritt, sind die MWP die Leidtragenden, da die Gesamtschädigung auf 6 Millionen Franken definiert ist. Erst mit einer periodischen Evaluation würde allenfalls eine Anpassung an der Gesamtschädigung vorgenommen, die jedoch nur für die Zukunft gelten würde. Aus Sicht des Preisüberwachers sollten jedoch nicht die MWP, sondern die öffentliche Hand die allfälligen Zusatzkosten durch mehr Aufträge nach der Umstellung der Kostenbeteiligung tragen.

3.3. Überwälzung an Verfahrensbeteiligte

Die in Art. 4 Abs. 1 KEV-ÜPF genannten Beträge sind teilweise deutlich höher als die bisherigen Beträge und als die Beträge, welche die MWP (bei einer einzelfallweisen Entschädigung) erhalten. Da gemäss Auskunft des Dienstes ÜPF die Beträge jedoch weiterhin nicht kostendeckend sind, verzichtet der Preisüberwacher auf eine genauere Prüfung bzw. Empfehlung zur Überwälzung der Kosten an Verfahrensbeteiligte.

3.4. Kostenübernahme bei unzureichender Mitwirkung

Um den in der KEV-ÜPF definierte Stundenansatz von 160 Franken bei unzureichender Mitwirkung zu überprüfen, ist die AllgGebV heranzuziehen. Für die Beurteilung der Gebühren anerkennt Art. 4 AllgGebV folgende Bemessungsgrundlagen:

- direkte Personalkosten der Verwaltungseinheit (Abs. 2 Bst. a);
- direkte Arbeitsplatzkosten der Verwaltungseinheit wie die Kosten für Unterhalt und Betrieb sowie für Abschreibung von benutzten Gebäuden, Mobiliar, Einrichtungen, Apparaten, Maschinen (Abs. 2 Bst. b);
- ein angemessener Anteil an den Kosten für die Leistungen der zentralen Dienste (Gemeinkosten), in der Regel ein Zuschlag von 20 Prozent auf den direkten Personalkosten (Abs. 2 Bst. c);
- besondere Material- und Betriebskosten (Abs. 2 Bst. d).

Die Eidgenössische Finanzverwaltung (EFV) berechnet jährlich die direkten Personal- und Arbeitsplatzkosten der Bundesverwaltung⁴. Für das Jahr 2022 sind die Personalvollkosten (inkl. Anteile für Ferien, Krankheit, Militär etc.) in den Lohnklassen (LK) 21 bis 25⁵ wie folgt:

Lohn- klasse (LK)	Personalvollkosten OHNE Arbeitsplatzkosten		Personalvollkosten MIT Arbeitsplatzkosten		Berechnete Personalvollkosten MIT Arbeitsplatzkosten inkl. Gemeinkosten (Zuschlag 20 Prozent)	
	Fr. pro Jahr	Fr. pro Std.	Fr. pro Jahr	Fr. pro Std.	Fr. pro Jahr	Fr. pro Std.
21	Fr. 150'147.-	Fr. 88.-	Fr. 161'863.-	Fr. 95.-	Fr. 194'236.-	Fr. 114.-
22	Fr. 154'042.-	Fr. 90.-	Fr. 165'758.-	Fr. 97.-	Fr. 198'910.-	Fr. 116.-
23	Fr. 163'901.-	Fr. 96.-	Fr. 175'617.-	Fr. 103.-	Fr. 210'740.-	Fr. 123.-
24	Fr. 171'063.-	Fr. 100.-	Fr. 184'882.-	Fr. 108.-	Fr. 221'858.-	Fr. 130.-
25	Fr. 187'627.-	Fr. 110.-	Fr. 201'446.-	Fr. 118.-	Fr. 241'735.-	Fr. 141.-

Tabelle 1: Durchschnittliche jährliche Kosten je Arbeitskraft in der Bundesverwaltung 2022 für Lohnklassen 21 bis 25 gemäss EFV. Die Jahresarbeitsstunden sind auf 1'711 definiert.

Aus Tabelle 1 wird ersichtlich, dass die Personalvollkosten (mit Arbeitsplatzkosten und inkl. Gemeinkosten) für die Lohnklassen 21 bis 25 zwischen Fr. 114.- und Fr. 141.- liegen. Der Durchschnitt liegt bei Fr. 125.-. Der in Art. 4 Abs. 1 KEV-ÜPF definierte Stundenansatz von 160 Franken ist deshalb zu hoch.

⁴ Abrufbar unter: <https://intranet.accounting.admin.ch/accounting/de/home/recht/allgemeine-weisungen/personal--und-arbeitsplatzkosten.html> (besucht am 17.11.2022).

⁵ Gemäss mündlicher Auskunft vom Dienst ÜPF beschäftigen sich Personen mit Lohnklassen zwischen 21 und 25 mit einem solchen Fall.

4. Fazit und Empfehlung des Preisüberwachers

Gestützt auf die vorstehenden Erwägungen und in Anwendung der Art. 2 und 14 PÜG sowie Art. 5a AllgGebV empfiehlt der Preisüberwacher:

1. Um die Auswirkungen der neuen KEV-ÜPF beurteilen zu können, soll ein Monitoring nach zwei bis drei Jahren vorgesehen werden.
2. Bei der Umstellung auf das neue Kostenbeteiligungs- und Entschädigungssystem per Anfang 2024 soll sichergestellt werden, dass die MWP nicht das Risiko einer deutlichen Erhöhung der Aufträge tragen müssen. Wir empfehlen Ihnen deshalb, dass mit dem Monitoring nach spätestens drei Jahren ein allfälliger Anpassungsbedarf aufgezeigt wird. Sollte sich eine Zunahme der Gesuche zeigen, soll die Gesamtentschädigung angepasst werden. Ab einer gewissen Schwelle (z.B. Zunahme um mehr als 20% innerhalb eines Jahres) soll die Gesamtentschädigung auch rückwirkend erhöht werden. So sind es nicht die MWP, welche in den ersten Jahren das Risiko einer erhöhten Anzahl Gesuche tragen müssen, sondern die öffentliche Hand.
3. Danach ist ein regelmässiges Monitoring (wir empfehlen alle drei Jahre), wie es in der Verordnung für die Angemessenheit des Gesamtbetrages der Entschädigungen grundsätzlich vorgesehen ist, sinnvoll. Dabei soll jeweils auch die Aufteilung des Gesamtbetrags auf die einzelnen Auftragsarten (Art. 6 Abs. 2 KEV-ÜPF) sowie die Höhe der einzelfallweisen Entschädigung (Art. 8 Abs. 2 KEV-ÜPF) überprüft werden sowie allenfalls weitere Faktoren.
4. Um den Stundenansatz in Art. 9 KEV-ÜPF zu ermitteln, soll anhand der an der Bearbeitung beteiligten Mitarbeiter bzw. deren Lohnklasse der korrekte Stundenansatz gemäss den Angaben des EFV ermittelt werden. Alternativ soll der Stundenansatz auf maximal 125 Franken reduziert werden.

Die Stellungnahmen des Preisüberwachers sind formell nicht bindend. Allfällige unbereinigte Differenzen sind jedoch im Antrag des Departements an den Bundesrat auszuweisen und zu begründen.

Freundliche Grüsse



Stefan Meierhans
Preisüberwacher