



Parlamentarischer Vorstoss

Antwort des Regierungsrates

Vorstoss-Nr.: 089-2025
Vorstossart: Interpellation
Richtlinienmotion: ☐
Geschäftsnummer: 2025.GRPARL.281

Eingereicht am: 02.06.2025

Fraktionsvorstoss: Nein
Vorstoss Ratsorgan: Nein
Eingereicht von: Berger-Sturm (Grosshöchstetten, SP) (Sprecher/in)
Weber Hadorn (Ostermundigen, SP)

Weitere Unterschriften: 0

Dringlichkeit verlangt: Ja
Dringlichkeit gewährt: Nein 05.06.2025

RRB-Nr.: 1420/2025 vom 17. Dezember 2025
Direktion: Sicherheitsdirektion
Klassifizierung: Nicht klassifiziert

Was bringt mehr Überwachung im Post- und Fernmeldeverkehr?

Die Schweizer Strafverfolgungsbehörden und der Nachrichtendienst des Bundes (NDB) können zur Aufklärung von schweren Straftaten gestützt auf die Strafprozessordnung bzw. auf das Nachrichtendienstgesetz Massnahmen zur Überwachung des Post- und Fernmeldeverkehrs anordnen. Die Überwachungsmöglichkeiten wurden ab 1. Januar 2024 mit dem ersten Paket der Teilrevision von vier Ausführungserlassen des Bundesgesetzes über die Überwachung des Post- und Fernmeldeverkehrs (BÜPF) ausgeweitet. Erklärtes Ziel war, Überwachungslücken mit der Einführung neuer Auskunftstypen und Überwachungstypen zu verhindern. Es ist eine weitere Teilrevision der Erlasse am Laufen.

Der Dienst Überwachung Post- und Fernmeldeverkehr (Dienst ÜPF) führt über diese Überwachungen eine Statistik¹. Die Anzahl der Überwachungsmassnahmen ist im Jahr 2024 stark gestiegen. Sowohl bei den Echtzeitüberwachungen (+ 46 %) als auch bei den rückwirkenden Überwachungen (+ 24 %) ist ein Wachstum zu verzeichnen. Auch die Anzahl Notsuchen liegt im Jahr 2024 um knapp ein Fünftel über dem Vorjahresniveau. Die Zahl der Fahndungen ist dagegen leicht gesunken.

Auch im Kanton Bern gab es einen starken Anstieg der Überwachungsmassnahmen: Echtzeitüberwachungen haben sich seit 2020 verdoppelt und Antennensuchläufe verdreifacht. Die Zahl der komplexen Auskünfte hat sich in den letzten zwei Jahren auf 1447 Suchen mehr als verdoppelt.

Der Gesamtaufwand des Dienstes ÜPF lag gesamtschweizerisch mit 46,7 Mio. Franken deutlich höher als im Vorjahr mit 36,1 Mio. Franken. Den Strafverfolgungsbehörden der Kantone wurde

¹ <https://www.li.admin.ch/de/stats>

für 2024 ein pauschaler Kostenbeitrag von rund 24 Mio. Franken in Rechnung gestellt. Der Regierungsrat hatte sich in der Vernehmlassung² zu den gesetzlichen Änderungen u. a. kritisch zu den Kosten für den Dienst geäußert.

Der Regierungsrat wird um Beantwortung folgender Fragen gebeten:

1. Worauf ist der grosse Anstieg an Überwachungen im Kanton Bern zurückzuführen, in welchen Bereichen wurden mehr Überwachungen ausgelöst und von wem?
2. In welchem Zusammenhang steht die Statistik der Überwachungsmassnahmen des Post- und Fernmeldeverkehrs mit anderen Erhebungen wie Kriminalstatistik oder der Gesamtzahl der ins Strafregister eingetragenen Verurteilungen usw.?
3. Die Überwachungsmassnahmen in der Statistik sind nach Delikt-Kategorien klassifiziert.
 - 3.1 Wie werden Delikte kategorisiert – nach einzelnen Straftatbeständen, nach Straftatenkombinationen usw.?
 - 3.2 Ein massgeblicher Teil der Delikte fällt unter die Kategorie «Verbrechen und Vergehen gegen die Freiheit». Um welche Delikte handelt es sich hier?
 - 3.3 Wie beurteilt der Regierungsrat die Veränderungen bei den einzelnen Deliktstypen in den letzten Jahren?
4. Wie wird die Wirksamkeit der Überwachungsmassnahmen gemessen und beurteilt?
 - 4.1 Wie hat sich die Aufklärungsquote für verschiedene Deliktstypen nachweislich durch die erhöhte Überwachung verändert?
 - 4.2 In welchem Mass haben die zusätzlichen Überwachungsmassnahmen nachweislich zur schnelleren Aufklärung der betreffenden Delikte oder der Prozessführung beigetragen?
5. Welchen Einfluss haben die vermehrten Überwachungsmassnahmen im Kanton Bern auf die Arbeitslast von Polizei und Justiz?
 - 5.1 Wurde diese reduziert oder erhöht?
 - 5.2 Wie wurden die erhöhten Überwachungen personell abgedeckt? Wurde zusätzliches Personal eingesetzt (FTE, Auslagerung an Externe usw.). Wenn nein, welche Aufgaben wurden zugunsten der Überwachung zurückgestellt?
6. Wie hoch waren die Kosten für die Überwachungsmassnahmen im Kanton Bern im Jahr 2024 im Vergleich zu früheren Jahren und wie schätzt der Regierungsrat die zukünftige Kostenentwicklung ein?
 - 6.1 Wie werden die Kosten erhoben und allenfalls weiterverrechnet?
 - 6.2 Welche Möglichkeiten zur Kostensenkung bestehen?
7. Wie schätzt der Regierungsrat den Einfluss der aktuell laufenden Teilrevision des zweiten Pakets der Ausführungserlasse VÜPF, VD-ÜPF³ auf den Datenschutz und die Entwicklung der Überwachungsmassnahmen ein?

Begründung der Dringlichkeit: Nichtwirksame, unerwünschte und kostspielige Auswirkungen von Überwachungsmassnahmen müssen vermieden werden. Im Rahmen der aktuell laufenden Teilrevision sind Änderungen an den gesetzlichen Grundlagen für die Überwachungen noch möglich.

² <https://www.rr.be.ch/de/start/beschluesse/suche/geschaeftsdetail.html?guid=0d9b2c16e4d4487fb3c6aa80a0964edb>

³ <https://www.rr.be.ch/de/start/beschluesse/suche/geschaeftsdetail.html?guid=8d6c30b9508f44488180260fd6d701b9>

Antwort des Regierungsrates

Einleitende Bemerkungen

Die Zählweise des Dienstes Überwachung Post- und Fernmeldeverkehr (ÜPF) unterscheidet sich von derjenigen der Strafverfolgungsbehörden, weshalb die Statistik des Bundes höhere Werte ausweist als die Zahlen der kantonalen Strafverfolgungsbehörden. Die Statistik widerspiegelt weder die tatsächliche Anzahl der überwachten natürlichen oder juristischen Personen noch die Zahlen der kantonalen Strafverfolgung. Detaillierte Fragen zur Interpretation der Zahlen des Bundes sind durch den Dienst ÜPF zu beantworten.

Mit den nachfolgenden Beispielen soll erläutert werden, welche Aspekte einen Einfluss auf die Zahlen haben können.

Im Rahmen eines Ermittlungsverfahrens kann für einen Tatort ein sogenannter Antennensuchlauf angeordnet werden. Das Resultat einer solchen Messung beinhaltet alle am Tatort festgestellten Mobilfunkzellen, bspw. der Anbieter Swisscom, Sunrise oder Salt, wobei auch jeweils mehrere Antennen des gleichen Anbieters betroffen sein können, je nach Standort und Reichweiten der einzelnen Funkzellen. Werden im Rahmen eines Ermittlungsverfahrens zudem mehrere Tatorte festgestellt, so erfolgt pro Tatort eine Anordnung für einen Antennensuchlauf. Jeder einzelne Antennensuchlauf führt daher regelmässig zu einer hohen Zahl an Funkzellenmessungen.

Der Dienst ÜPF zählt dabei jede betroffene Funkzelle einzeln, obwohl es sich verfahrenstechnisch um eine einzige Ermittlungsmassnahme handelt. Das heisst, bereits ein einziges Kapitalverbrechen, welches einen Antennensuchlauf zur Folge hat, beeinflusst die Statistik des Dienstes ÜPF massgeblich und hinterlässt für Aussenstehende den Eindruck von einer erhöhten Überwachungstätigkeit der Strafverfolgungsbehörden. Alle für den Kanton Bern ausgewiesenen Antennensuchläufe für das Jahr 2024 betrafen nur einen Fall.

Ähnlich verhält es sich auch, wenn z. B. eine ausländische Mobilrufnummer überwacht wird. Die Überwachung löst einen Auftrag für alle Schweizer Mobilfunkanbieter (Swisscom, Sunrise, Salt) aus. Somit generiert die Überwachung einer ausländischen Rufnummer immer drei Überwachungsmassnahmen gemäss Zählweise des Bundesdienstes.

Auch bei Anfragen zu Rufnummerninhabern entstehen statistische Differenzen. Der Dienst ÜPF weist in seiner Statistik entgegen den Strafverfolgungsbehörden nicht die Anzahl Anfragen, sondern vielmehr die Anzahl Antworten darauf aus. Stellt die Polizei beim Dienst ÜPF eine Anfrage zu einer Firma «xy», so meldet das Suchsystem bspw. 50 Rufnummern, die auf diese Firma registriert sind. Für die Strafverfolgungsbehörden handelt es sich nur um eine Anfrage in einem konkreten Fall. Der Dienst ÜPF jedoch führt für diese Anfrage in seiner Statistik 50 Auskünfte auf.

1. Worauf ist der grosse Anstieg an Überwachungen im Kanton Bern zurückzuführen, in welchen Bereichen wurden mehr Überwachungen ausgelöst und von wem?

Wie einleitend erläutert wurde, widerspiegelt die Statistik weder die tatsächliche Anzahl der überwachten natürlichen oder juristischen Personen noch die Zahlen der Strafverfolgung. Aus den Zahlen des Zwangsmassnahmengerichts des Kantons Bern (vgl. Tabelle untenstehend) lässt sich keine erhebliche Zunahme herauslesen.

Mögliche Gründe in der Veränderung des vom Bund zur Verfügung gestellten Datenmaterials sieht die Staatsanwaltschaft bei mehreren zusammenwirkenden Faktoren.

Veränderte Ermittlungslage, Kriminalitätsentwicklung und veränderte Fallkonstellationen:

Ein Anstieg an komplexen Verfahren, z. B. in den Bereichen organisierte Kriminalität, schwere Gewaltdelikte, Drogenhandel und Cyberkriminalität, kann zu einer Zunahme der ausgewiesenen Zahlen führen.

Technische Entwicklung: Bei einem Multidevice-Abo können Haupt- inkl. Nebennummern überwacht werden. Der Ausbau des 5G-Netzes führt zu mehr Funkzellen, was die Zahl der Antennensuchläufe statistisch steigen lässt – selbst bei gleichbleibender Fallzahl. Bei rückwirkenden Überwachungen sind aufgrund der ausgebauten technischen Möglichkeiten nunmehr drei Überwachungstypen zu verfügen

Rechtliche Entwicklung: Seit dem 1. Januar 2024 können die Behörden Internet- und Telefondaten besser überwachen. Zum Beispiel lässt sich seit dem 1. Januar 2024 leichter herausfinden, wer sich hinter einer anonymen Telefonnummer verbirgt. Ein neuer Auskunftstyp vereinfacht es zudem, gefälschte oder unbekannte Telefonnummern des Anrufers oder Absenders bei anonymen Bombendrohungen zu identifizieren.

Adressatenverhalten/Verhalten der beschuldigten Personen: Beschuldigte Personen verwenden vermehrt verschlüsselte Kanäle, deren Überwachung schwieriger und aufwändiger ist, wechseln Geräte rascher oder benutzen mehrere Geräte gleichzeitig. Dies kann zusätzliche Überwachungen erforderlich machen.

Das kantonale Zwangsmassnahmengericht (KZMG) führt keine Statistik über die Straftatbestände, welche Grundlage bilden bei Gesuchen bzw. Genehmigungen von Überwachungsmassnahmen des Post- und Fernmeldeverkehrs. Gleiches gilt für die verschiedenen Typen von Überwachungsmassnahmen. Von den verschiedenen Staatsanwaltschaften gingen in den Jahren 2023 und 2024 wie folgt Genehmigungsgesuche für Fernmeldeüberwachungen ein, wobei darauf hinzuweisen ist, dass je Gesuch gegebenenfalls auch mehrere Adressierungselemente beziehungsweise Rufnummern betroffen sein können:

Stelle	2023	2024
StA Berner Jura-Seeland	40 Gesuche	59 Gesuche
StA Emmental-Oberaargau	17 Gesuche	14 Gesuche
StA Bern-Mittelland	25 Gesuche	34 Gesuche
StA Oberland	10 Gesuche	3 Gesuche
StA Wirtschaftsdelikte	13 Gesuche	7 Gesuche
StA Besondere Aufgaben	63 Gesuche	64 Gesuche
Jugendanwaltschaft (alle Dienststellen)	12 Gesuche	8 Gesuche
Total	180 Gesuche	189 Gesuche

2. *In welchem Zusammenhang steht die Statistik der Überwachungsmassnahmen des Post- und Fernmeldeverkehrs mit anderen Erhebungen wie Kriminalstatistik oder der Gesamtzahl der ins Strafregister eingetragenen Verurteilungen usw.?*

Ein direkter Zusammenhang zwischen der Statistik der Überwachungsmassnahmen des Post- und Fernmeldeverkehrs und der Kriminalstatistik kann nicht hergestellt werden. Aus einem komplexen Ermittlungsverfahren heraus können zahlreiche Überwachungsmassnahmen erfolgen. Das Ermittlungsverfahren selbst wird dann aber nur als ein Fall in der Kriminalstatistik ausgewiesen.

Zudem werden komplexe Ermittlungsverfahren häufig über eine längere Zeit bzw. auch über mehrere Jahre hinweg geführt und in der Kriminalstatistik verzögert nach Abschluss des Verfahrens ausgewiesen.

3. *Die Überwachungsmassnahmen in der Statistik sind nach Delikt-Kategorien klassifiziert.*

- 3.1. *Wie werden Delikte kategorisiert – nach einzelnen Straftatbeständen, nach Straftatenkombinationen usw.?*

Die Kategorisierung der Delikte in der ÜPF-Statistik erfolgt anhand des Anlassdelikts, üblicherweise nach Oberkategorien, wie Vermögensdelikte oder Delikte gegen die Freiheit. Letztere umfassen u. a. Drohung, Nötigung und Entführung.

- 3.2. *Ein massgeblicher Teil der Delikte fällt unter die Kategorie «Verbrechen und Vergehen gegen die Freiheit». Um welche Delikte handelt es sich hier?*

Bedeutsam für Überwachungsmassnahmen sind insbesondere Drohung (Art. 180 StGB), Nötigung (Art. 181 StGB), Menschenhandel (Art. 182 StGB), Freiheitsberaubung und Entführung (Art. 183 StGB) sowie Geiselnahme (Art. 185 StGB).

- 3.3. *Wie beurteilt der Regierungsrat die Veränderungen bei den einzelnen Deliktstypen in den letzten Jahren?*

Wie einleitend erläutert, unterscheidet sich die Zählweise des Dienstes ÜPF von der Zählweise der kantonalen Strafverfolgungsbehörden. Aufgrund der verschiedenen Einflussfaktoren auf die Zählweise (Fallkonstellationen, technische Entwicklung etc.) können keine verlässlichen Aussagen zur Begründung der Entwicklung gemacht werden. Dies gilt auch für die Veränderungen bei den Deliktstypen.

4. *Wie wird die Wirksamkeit der Überwachungsmassnahmen gemessen und beurteilt?*

Nach den Erfahrungen der Strafverfolgungsbehörden leisten Überwachungsmassnahmen einen unverzichtbaren Beitrag zur Ermittlung der Täterschaft und Identifikation von weiteren Tatbeteiligten. Dabei geht es in der Regel nicht darum, dass rascher ermittelt werden kann, sondern dass die fragliche Täterschaft überhaupt ermittelt und ihre Taten aufgeklärt werden können.

Eine technische Überwachung ist eine von mehreren Beweismassnahmen, die zur Klärung einer Straftat angeordnet werden. Allein ist sie in der Regel nicht ausreichend, aber in manchen Fällen unverzichtbar.

4.1 Wie hat sich die Aufklärungsquote für verschiedene Deliktstypen nachweislich durch die erhöhte Überwachung verändert?

Komplexe Strafverfahren, bspw. im Bereich Menschen- oder Betäubungsmittelhandel, wären ohne entsprechende Überwachungsmassnahmen nicht aufzuklären.

Wie unter Punkt 2 dargelegt, lassen sich die Abschlusszahlen von Ermittlungen nicht mit der Anzahl von Überwachungsmassnahmen vergleichen.

4.2 In welchem Mass haben die zusätzlichen Überwachungsmassnahmen nachweislich zur schnelleren Aufklärung der betreffenden Delikte oder der Prozessführung beigetragen?

Überwachungsmassnahmen stellen in einem Strafverfahren ein Beweismittel dar, welches in Kombination mit anderen Beweismitteln für oder gegen einen strafrechtlichen relevanten Sachverhalt sprechen kann. Dessen Einsatz unterliegt zudem rechtlichen Rahmenbedingungen, nicht zuletzt auch dem Verhältnismässigkeitsprinzip. Nicht die schnellere Aufklärung ist das Ziel, sondern die Aufklärung einer Straftat an und für sich.

5. Welchen Einfluss haben die vermehrten Überwachungsmassnahmen im Kanton Bern auf die Arbeitslast von Polizei und Justiz?

5.1 Wurde diese reduziert oder erhöht?

Die Arbeitslast ist abhängig von der Anzahl Strafverfahren bzw. Ermittlungen und deren Komplexität. Dies muss nicht mit der Anzahl der Überwachungsmassnahmen korrelieren. Die Strafverfolgungsbehörden müssen in der Lage sein, einzelfallweise Personal für ermittlung-intensive Fälle einsetzen zu können. Die eingesetzten Mitarbeitenden weisen ein Spezialwissen im Umgang mit Überwachungsmassnahmen auf.

5.2 Wie wurden die erhöhten Überwachungen personell abgedeckt? Wurde zusätzliches Personal eingesetzt (FTE, Auslagerung an Externe usw.). Wenn nein, welche Aufgaben wurden zugunsten der Überwachung zurückgestellt?

Bezüglich des personellen Aufwands wird auf die Antwort auf Ziffer 5.1 verwiesen.

6. Wie hoch waren die Kosten für die Überwachungsmassnahmen im Kanton Bern im Jahr 2024 im Vergleich zu früheren Jahren und wie schätzt der Regierungsrat die zukünftige Kostenentwicklung ein?

Über die Entwicklung der durch den Kanton Bern getragenen Kosten lassen sich keine zuverlässigen Angaben machen. Die Kostenentwicklung hängt einerseits davon ab, wie sich die Kriminalität und die Überwachungstechnik entwickeln. Andererseits hängt die Kostenentwicklung davon ab, ob der Bund bzw. die Politik den Eigendeckungsgrad des Dienstes ÜPF weiter erhöhen, Gebühren weiter erhöhen und/oder den durch die Kantone zu tragenden Kostenanteil weiter erhöhen werden. Zuletzt hat der Bund eine Erhöhung des durch den Kanton Bern zu bezahlenden Pauschalbeitrages angekündigt. Die kantonalen Strafverfolgungsbehörden erachten die diesbezügliche Kostenpolitik des Bundes als verfehlt. Der Regierungsrat teilt diese Haltung.

6.1 Wie werden die Kosten erhoben und allenfalls weiterverrechnet?

Seit dem Jahr 2024 stellt der Bund den Kantonen einen Pauschalbetrag in Rechnung. Die Kosten für die Überwachungsmassnahmen werden zusammen mit den restlichen Verfahrenskosten weiterverrechnet: Im Fall einer Verurteilung hat die beschuldigte Person die Verfahrenskosten zu tragen. In der Praxis sind diese Kosten oftmals nicht eintreibbar.

6.2 Welche Möglichkeiten zur Kostensenkung bestehen?

Da die Überwachungsmassnahmen nur ergriffen werden, wenn die rechtlichen Voraussetzungen erfüllt und die Massnahmen für die Ermittlungen erforderlich sind, sind auf der Seite der Strafverfolgungsbehörden keine Massnahmen ersichtlich, ohne die Strafverfolgung zu schwächen.

Kostensenkungen sind demnach nur auf Seiten der Leistungserbringerin, sprich beim Dienst ÜPF und insbesondere bei der Höhe der Abgeltung der Leistungen der Fernmeldedienstanbieter (Swisscom, Sunrise, Salt) möglich. Die Pflicht zur Mitwirkung an einem Strafverfahren ist umfassend und wird in Branchen ausserhalb der Fernmeldedienste sehr oft unentgeltlich geleistet, da dies letztlich der Sicherheit der ganzen Gesellschaft dient (bspw. Auskünfte von Banken an Staatsanwaltschaft). Aufgrund der technischen Entwicklung und zunehmenden Automatisierung ist fraglich, ob die Abgeltung von Auskünften im Bereich der Überwachungsmassnahmen gerechtfertigt ist.

7. Wie schätzt der Regierungsrat den Einfluss der aktuell laufenden Teilrevision des zweiten Pakets der Ausführungserlasse VÜPF, VD-ÜPF⁴ auf den Datenschutz und die Entwicklung der Überwachungsmassnahmen ein?

Eine Zunahme an Überwachungsmassnahmen erscheint wahrscheinlich. Begründet werden kann diese Prognose dadurch, dass aufgrund der aktuell laufenden Teilrevision auch kleinere Kommunikationsdienste zur Mitarbeit resp. zur Datenherausgabe verpflichtet werden.

Aus Sicht der Strafverfolgung ist der kontrollierte Zugriff auf bestimmte Metadaten wesentlich, um schwere Straftaten aufzuklären. Für Kriminelle reicht bereits ein Kommunikationskanal, der von den Strafverfolgungsbehörden nicht überwacht werden kann. Auch bei einer Ausweitung bleibt es dabei: Sämtliche Aufträge und Massnahmen werden in einem ersten Schritt durch die Kantonspolizei Bern eingeleitet, in einem zweiten Schritt durch die Staatsanwaltschaft und, wo gesetzlich vorgesehen, durch das Zwangsmassnahmengericht beurteilt, angeordnet und genehmigt. Der Datenschutz bleibt in dieser Hinsicht unverändert gewahrt.

Verteiler

– Grosser Rat

⁴ <https://www.rr.be.ch/de/start/beschluesse/suche/geschaeftsdetail.html?guid=8d6c30b9508f44488180260fd6d701b9>