



Abteilung I
A-1445/2024

Urteil vom 26. August 2026

Besetzung

Richter Stephan Metzger (Vorsitz), Richterin Claudia Pasqualetto Péquignot, Richter Jérôme Candrian,
Gerichtsschreiber Tobias Grasdorf.

Parteien

Kanton Zürich,
8000 Zürich,
vertreten durch
Sicherheitsdirektion Kanton Zürich,
Rekursabteilung,
Neumühlequai 10,
Postfach, 8090 Zürich Amtsstellen Kt ZH,
und diese vertreten durch
Dr. Markus Rüssli, Rechtsanwalt,
Streichenberg und Partner,
Beschwerdeführer,

gegen

Dienst Überwachung Post- und Fernmeldeverkehr (ÜPF),
Eichenweg 3, 3003 Bern,
Vorinstanz.

Gegenstand

Kostenbeteiligung 2024 für die Überwachung des Post- und Fernmeldeverkehrs; Verfügung vom 30. Januar 2024.

Sachverhalt:**A.**

Am 30. Januar 2024 stellte der Dienst Überwachung Post- und Fernmeldeverkehr (Dienst ÜPF) dem Kanton Zürich per Verfügung eine Rechnung in der Höhe von Fr. 4'297'000.– für «Kostenbeteiligung 2024 gem. FV-ÜPF» zu. Auf dem der Rechnung angefügten Beiblatt führte der Dienst ÜPF aus, die Kosten ergäben sich aus dem Durchschnitt der Kosten des Dienstes der letzten drei Kalenderjahre, für welche die Staatsrechnung veröffentlicht sei (2020–2022).

B.

Am 4. März 2024 reichte der Kanton Zürich (Beschwerdeführer) gegen die Verfügung des Dienstes ÜPF (Vorinstanz) Beschwerde beim Bundesverwaltungsgericht ein. Er beantragt, die Verfügung sei aufzuheben und die Kostenbeteiligung 2024 sei auf 1'900'000.– (Durchschnittswert der vom Kanton Zürich für die Jahre 2020 bis 2022 der Vorinstanz geleisteten Zahlungen) festzusetzen. Eventualiter sei die Verfügung aufzuheben und die Kostenbeteiligung angemessen herabzusetzen. In verfahrensrechtlicher Hinsicht beantragt der Beschwerdeführer die Edition verschiedener Daten und Dokumente der Vorinstanz, insbesondere zum Nutzen der Kantone aus den Überwachungsmassnahmen sowie zu den Tätigkeiten und Kosten der Vorinstanz.

C.

In ihrer Vernehmlassung vom 24. Juni 2024 beantragt die Vorinstanz die Abweisung der Beschwerde.

D.

Der Beschwerdeführer reichte am 30. August 2024 eine Replik ein und die Vorinstanz am 15. Oktober 2024 eine Duplik. Am 14. November 2024 stellte der Beschwerdeführer seine Schlussbemerkungen zu.

Das Bundesverwaltungsgericht zieht in Erwägung:**1.**

1.1 Beim angefochtenen Entscheid handelt es sich um eine Verfügung im Sinne von Art. 5 VwVG, die von einer Vorinstanz gemäss Art. 33 Bst. d VGG erlassen wurde. Da keine Ausnahme im Sinne von Art. 32 VGG

vorliegt, ist das Bundesverwaltungsgericht zur Beurteilung der Beschwerde zuständig (Art. 31 VGG).

Das Verfahren richtet sich nach dem VwVG, soweit das VGG nichts anderes bestimmt (Art. 37 VGG).

1.2 Der Beschwerdeführer hat sich am vorinstanzlichen Verfahren beteiligt und ist als Adressat der angefochtenen Verfügung sowohl formell als auch materiell beschwert, weshalb er zur Beschwerde legitimiert ist (vgl. Art. 48 Abs. 1 VwVG).

1.3 Auf die frist- und formgerecht eingereichte Beschwerde (Art. 50 Abs. 1 und Art. 52 Abs. 1 VwVG) ist somit einzutreten.

2.

Das Bundesverwaltungsgericht entscheidet im vorliegenden Verfahren mit voller Kognition: Es überprüft die angefochtene Verfügung auf Verletzungen des Bundesrechts – einschliesslich Überschreitung und Missbrauch des Ermessens –, auf unrichtige oder unvollständige Feststellung des rechtserheblichen Sachverhalts und auf Unangemessenheit (Art. 49 VwVG).

3.

3.1 Streitig ist, ob die Vorinstanz dem Beschwerdeführer zu Recht Fr. 4'297'000.– als Beteiligung an den Kosten des Dienstes ÜPF in Rechnung stellte. Zu prüfen ist, ob die Festlegung des Kostenanteils der Kantone auf 75 % rechtmässig ist und ob die Vorinstanz den Kantonsanteil zu Recht auf Grundlage ihrer gesamten Kosten festlegte. Demgegenüber rügt der Beschwerdeführer weder die konkrete Berechnung des kantonalen Kostenanteils noch die Verteilung dieses Anteils auf die einzelnen Kantone.

3.2 Um schwere Straftaten abzuklären, können die Strafbehörden von Bund und Kantonen Massnahmen zur Überwachung des Post- und Fernmeldeverkehrs anordnen (Art. 269 ff. der Schweizerischen Strafprozessordnung vom 5. Oktober 2007, StPO, SR 312.0; Art. 70 ff. des Militärstrafprozesses vom 23. März 1979, MStP, SR 322.1). Solche Massnahmen werden unter anderem auch zur Suche nach vermissten Personen und zur Fahndung nach verurteilten Personen eingesetzt (Art. 1 Abs. 1 Bst. c und d des Bundesgesetzes betreffend die Überwachung des Post- und Fernmeldeverkehrs vom 18. März 2016, BÜPF, SR 780.1). Darüber hinaus ist der Nachrichtendienst des Bundes berechtigt, bei Bedrohungen der

inneren oder äusseren Sicherheit der Schweiz den Post- und Fernmeldeverkehr zwecks Informationsbeschaffung überwachen zu lassen (Art. 1 Abs. 1 Bst. e BÜPF).

Zuständig für die Überwachung des Post- und Fernmeldeverkehrs ist die Vorinstanz (Art. 3 BÜPF). Die Art. 15 ff. BÜPF regeln deren Aufgaben.

3.3 Die Kantone beteiligen sich an den Kosten, die der Vorinstanz durch ihre Leistungen und durch die Entschädigungen an die Mitwirkungspflichtigen (vgl. Art. 2 BÜPF) entstehen (Art. 38 Abs. 3 BÜPF). Der Bundesrat regelt die Bemessung und Erhebung der Kostenbeteiligungen. Er kann vorsehen, dass die Kostenbeteiligungen einzelfallweise oder in Form von Pauschalen bemessen werden (Art. 38a Abs. 1 und 2 BÜPF). Bei der Bemessung in Form von Pauschalen berücksichtigt er, inwieweit die Kosten dem Bund oder den einzelnen Kantonen nach dem Nutzen der Auskünfte und der Überwachung zuzurechnen sind. Haben die Kantone eine Verteilung des von ihnen gesamthaft zu tragenden Kostenanteils vereinbart, so richtet sich die Verteilung nach dieser Vereinbarung (Art. 38a Abs. 4 BÜPF). Bei Kostenbeteiligungen in Form von Pauschalen erstellt der Dienst für seine Leistungen Abrechnungen über die Beträge, die bei einer einzelfallweisen Bemessung anfallen würden (Art. 28a Abs. 5 BÜPF).

Die Verordnung über die Finanzierung der Überwachung des Post- und Fernmeldeverkehrs regelt die Kostenbeteiligung der Kantone. Sie wurde auf den 1. Januar 2024 in Kraft gesetzt (Art. 13 der Verordnung über die Finanzierung der Überwachung des Post- und Fernmeldeverkehrs vom 15. November 2023, FV-ÜPF, SR 780.115.1). Die Kantone übernehmen pauschal 75 Prozent der folgenden Kosten der Überwachung des Post- und Fernmeldeverkehrs, die der Vorinstanz entstehen: Personalkosten; Sachkosten einschliesslich Abschreibungen von Investitionen sowie Entschädigungen an die Mitwirkungspflichtigen (Art. 1 Abs. 1 FV-ÜPF). Die Vorinstanz berechnet den jährlichen Pauschalbeitrag alle drei Jahre aufgrund des Durchschnitts der Kosten der letzten drei Kalenderjahre, für welche die Staatsrechnung veröffentlicht ist (Art. 1 Abs. 2 FV-ÜPF).

4.

4.1 Der Beschwerdeführer macht geltend, die Kostenbeteiligung der Kantone nach Art. 1 Abs. 1 FV-ÜPF in der Höhe von 75 % sei sachlich nicht gerechtfertigt und unverhältnismässig. Die Höhe der Pauschalgebühr

widerspreche den Vorgaben von Art. 38a Abs. 4 BÜPF sowie dem Äquivalenzprinzip.

Der Beschwerdeführer bringt vor, bis Ende 2023 habe die Vorinstanz für die Auskunft- und Überwachungsaufträge im Auftrag der Strafverfolgungsbehörden von Bund und Kantonen für jede Massnahme einzeln Rechnung gestellt. Mit der auf den 1. Januar 2024 in Kraft getretenen FV-ÜPF sei dieses System durch Jahrespauschalen der Kantone abgelöst worden. Die Kantone trügen neu 75% der Kosten. Dies entspreche für die Kantone einer Verdoppelung des bisherigen Beitrages. Die Jahrespauschale sei eine Gebühr, genauer eine Pauschalgebühr, die als Entgelt für die Leistungen der Vorinstanz entrichtet werde. Dies ergebe sich aus der ursprünglichen Fassung von Art. 38 Abs. 3 BÜPF; seither habe sich an der Rechtsnatur als Gebühr nichts geändert. Gebühren seien Kausalabgaben und müssten dem Kostendeckungs- und dem Äquivalenzprinzip genügen.

4.2 Die Vorinstanz bringt vor, beim angefochtenen Rechnungsbeitrag handle es sich nach Art. 38a BÜPF um eine Kostenbeteiligung. Die abgabenrechtlichen Grundsätze, insbesondere das Kostendeckungs- und das Äquivalenzprinzip seien gemäss der Botschaft nicht auf die Kostenbeteiligung der Kantone anwendbar. Mit der Einführung der pauschalen Kostenbeteiligungen habe man den administrativen Aufwand reduzieren und den Kostendeckungsgrad erhöhen wollen.

4.3 Es ist im Rahmen einer vorfrageweisen Normenkontrolle zu prüfen, ob die Festlegung der kantonalen Kostenbeteiligung auf 75 % der Kosten in Art. 1 Abs. 1 FV-ÜPF mit dem übergeordneten Recht vereinbar ist.

4.4

4.4.1 Verordnungen des Bundesrates sind generell-abstrakte Rechtsnormen, die auf einer Stufe unterhalb von Gesetzen stehen. Sie können von den rechtsanwendenden Behörden im Rahmen der vorfrageweisen Normenkontrolle auf ihre Gesetzes- und Verfassungsmässigkeit hin überprüft werden (auch inzidente oder akzessorische Normenkontrolle genannt). Der Umfang der richterlichen Prüfbefugnis hängt dabei davon ab, ob es sich um eine selbständige oder um eine unselbständige Verordnung handelt. Selbständige Verordnungen beruhen direkt auf der Verfassung, unselbständige auf einer gesetzlichen Delegation. Geht es wie hier um eine unselbständige Verordnung, prüft das Bundesverwaltungsgericht neben der Zulässigkeit der Gesetzesdelegation vor allem, ob sich der Ver-

ordnungsgeber an die Grenzen der ihm eingeräumten Befugnis gehalten hat. Zudem beurteilt das Bundesverwaltungsgericht die Verfassungsmässigkeit der Verordnung, soweit das Gesetz den Ordnungsgeber weder ermächtigt, von der Verfassung abzuweichen, noch die Ordnungsregelung lediglich eine bereits im Gesetzesrecht angelegte Verfassungswidrigkeit übernimmt (BGE 143 II 87 E. 4.4 und 141 II 169 E. 3.4).

Das Bundesverwaltungsgericht darf bei der Überprüfung einer Verordnung sein eigenes Ermessen nicht an die Stelle desjenigen des Bundesrates setzen. Die Zweckmässigkeit hat das Gericht deshalb nicht zu beurteilen; die Bundesratsverordnungen unterliegen keiner Angemessenheitskontrolle. Wird dem Bundesrat durch die gesetzliche Delegation ein sehr weiter Ermessensspielraum für die inhaltliche Ausgestaltung der Regelung auf Verordnungsstufe eingeräumt, so ist dieser Spielraum für das Bundesverwaltungsgericht verbindlich (Art. 190 BV). Das Gericht hat sich auf die Prüfung zu beschränken, ob die Verordnung den Rahmen der dem Bundesrat im Gesetz delegierten Kompetenzen offensichtlich sprengt oder aus anderen Gründen gesetzes- oder verfassungswidrig ist. Es kann namentlich prüfen, ob sich eine Verordnungsbestimmung auf ernsthafte Gründe stützt oder ob sie Art. 9 BV widerspricht. Weiter kann das Gericht einer Verordnungsbestimmung im konkreten Fall die Anwendung versagen, wenn sie im Widerspruch zum Verhältnismässigkeitsprinzip gemäss Art. 5 Abs. 2 BV steht (BGE 143 II 87 E. 4.4, 141 II 169 E. 3.4 und 140 II 194 E. 5.8; BVGE 2015/22 E. 4.2 und 2011/46 E. 5.4.1). Inhaltlich beschränkt sich die Kontrolle auf jene Aspekte der Verordnung, die gerügt und entscheidungswesentlich sind. Zeigt sich, dass die Verordnungsbestimmung insgesamt oder teilweise gesetzes- oder verfassungswidrig ist, bleibt die angefochtene generell-abstrakte Norm zwar in Kraft, der darauf beruhende individuell-konkrete Anwendungsakt ist jedoch aufzuheben (Urteil des BGer 2C_423/2014 vom 30. Juli 2015 E. 2.3.2).

4.4.2 Die Kompetenz zum Erlass von gesetzesvertretenden Verordnungen setzt eine Delegationsnorm im Gesetz voraus (Art. 164 Abs. 2 BV). Die Gesetzesdelegation ist zulässig, wenn sie nicht durch die Verfassung ausgeschlossen ist, in einem Gesetz im formellen Sinn enthalten ist, sich auf ein bestimmtes, genau umschriebenes Sachgebiet beschränkt und die Grundzüge der delegierten Materie – das heisst die wichtigen Regelungen – im delegierenden Gesetz selbst enthalten sind (Art. 164 Abs. 1 BV; BGE 128 I 113 E. 3c; Urteil des BVGer A-2852/2018 vom 7. Februar 2019 E. 3.2). Im Abgaberecht folgt aus dem Legalitätsprinzip, dass auf formell-gesetzlicher Stufe zumindest der Kreis der Abgabepflichtigen, der

Gegenstand und die Grundzüge der Bemessung festzulegen sind (Art. 164 Abs. 1 Bst. d BV; vgl. BGE 145 I 52 E. 5.2.1 und 144 II 454 E. 3.4). Die Vorgaben an die Normstufe sind jedoch für die Bemessungsgrundlage weniger streng, wenn das Mass der Abgabe durch das Kostendeckungs- und das Äquivalenzprinzip begrenzt wird (vgl. BGE 145 I 52 E. 5.2.1 und 143 II 283 E. 3.5).

4.5 Art. 1 Abs. 1 FV-ÜPF stützt sich bezüglich der Kostenbeteiligung der Kantone von 75 % auf Art. 38 Abs. 3 und Art. 38a BÜPF. Es ist zu prüfen, ob es sich dabei um eine zulässige Gesetzesdelegation handelt.

4.5.1 Art. 38a Abs. 1 BÜPF überträgt die Kompetenz zur Regelung der Bemessung und Erhebung der Kostenbeteiligungen der Kantone an den Bundesrat. Der Kreis der Abgabepflichtigen – die Kantone – wird in Art. 38 Abs. 1 BÜPF genannt. Der Artikel regelt darüber hinaus den Gegenstand der Abgabe, indem er vorsieht, dass sich die Kantone an den Leistungen des Dienstes und den Entschädigungen an die Mitwirkungspflichtigen beteiligen. Schliesslich regelt das BÜPF die Grundzüge der Bemessung insofern, als Art. 38a Abs. 2 BÜPF bestimmt, dass der Bundesrat die Kostenbeteiligungen in der Form von Pauschalen bemessen kann.

4.5.2 Zu prüfen ist, ob die Anforderungen an die Bemessungsgrundlage gelockert werden können, weil die verfassungsrechtlichen Bemessungsprinzipien der Äquivalenz und der Kostendeckung zur Anwendung kommen.

Der Bundesrat führt in der Botschaft zum Bundesgesetz über administrative Erleichterungen und die Entlastung des Bundeshaushalts vom 26. August 2020 (BBI 2020 6985, 7015) aus, neu sei in Art. 38 Abs. 3 BÜPF nicht mehr von «Gebühr» die Rede, sondern von «Kostenbeteiligung», da die rechtlichen Anforderungen an Verwaltungsgebühren nicht eingehalten werden müssten. Insbesondere sei bei pauschal erhobenen Kostenbeteiligungen der Bezug zwischen einer konkreten Dienstleistung und der Zahlungspflicht nicht notwendig.

Eine Gebühr ist das Entgelt für eine bestimmte, von der abgabepflichtigen Person veranlasste Amtshandlung oder für die Benutzung einer öffentlichen Einrichtung. Sie soll die Kosten, die dem Gemeinwesen entstehen ganz oder teilweise decken (vgl. HÄFELIN/MÜLLER/UHLMANN, Allgemeines Verwaltungsrecht, 8. Aufl. 2020, Rz. 2764). Unabhängig von der Bezeichnung der Abgabe in der Botschaft stellt die Kostenbeteiligung nach Art. 38

Abs. 3 BÜPF ein Entgelt der Kantone dar für die von ihnen bei der Vorinstanz bezogenen Leistungen zur Überwachung des Post- und Fernmeldeverkehrs. Die Kostenbeteiligung soll die dem Bund entstehenden Kosten – zumindest teilweise – abdecken (vgl. Botschaft Erleichterungen und Entlastung, S. 7015). Es handelt sich damit um eine Gebühr (Kausalabgabe). Für Gebühren gilt das Äquivalenzprinzip (RENÉ WIEDERKEHR, Kausalabgaben, 2. Aufl. 2024, S. 59; HÄFELIN/MÜLLER/UHLMANN, a.a.O., Rz. 2792). Da mit der Kostenbeteiligung der Kantone ein bestimmter staatlicher Aufwand abgegolten wird – die Massnahmen zur Überwachung des Post- und Fernmeldeverkehrs – handelt es sich um eine kostenabhängige Kausalabgabe, die auch dem Kostendeckungsprinzip unterliegt (BGE 143 II 283 E. 3.7.1; RENÉ WIEDERKEHR, a.a.O., S. 37). Gemäss Rechtsprechung des Bundesgerichts können die verfassungsrechtlichen Prinzipien der Äquivalenz und der Kostendeckung auch auf pauschal ausgestaltete Gebühren angewendet werden (BGE 139 I 138 E. 3.2 und 125 I 182 E. 4h).

Das Äquivalenz- und das Kostendeckungsprinzip sind mithin für die Bemessung der Beteiligung der Kantone an den Kosten der Vorinstanz massgeblich. Die Vorgaben an die Normstufe für die Bemessungsgrundlagen sind deshalb weniger streng. Der Umstand, dass die formellgesetzliche Grundlage die Bemessungsgrundlage nur in den Grundzügen regelt, widerspricht deshalb nicht den Anforderungen an die Normstufe.

4.5.3 Nach dem gesagten regelt das BÜPF den Kreis der Abgabepflichtigen, den Gegenstand und die Grundzüge der Bemessung der Abgabe angesichts der Anwendbarkeit des Äquivalenz- und des Kostendeckungsprinzips genügend detailliert. Damit hält die Delegation der Rechtsetzungsbefugnis an den Bundesrat gemäss Art. 38 Abs. 3 und Art. 38a BÜPF das abgaberechtliche Legalitätsprinzip bezüglich der Bemessung der Höhe der Kostenbeteiligung der Kantone ein. Die Delegation dieser Rechtsetzungsbefugnis ist zudem nicht durch die Verfassung ausgeschlossen, weshalb die Gesetzesdelegation an den Bundesrat zulässig ist.

5.

5.1 Zu prüfen ist weiter, ob sich der Verordnungsgeber mit der Festlegung der Kostenbeteiligung der Kantone auf pauschal 75 % in Art. 1 Abs. 1 FV-ÜPF an die Grenzen der ihm durch das Gesetz eingeräumten Befugnis und an die Verfassung hielt; dazu gehört das verfassungsmässige Prinzip der Äquivalenz.

5.2

5.2.1 Der Beschwerdeführer bringt vor, die Vorinstanz gehe davon aus, dass die Kantone einen durchschnittlichen Nutzen von rund 90 % aus den Massnahmen ziehen würden und deshalb eine Kostenbeteiligung von 75 % gerechtfertigt sei. Der Nutzen der Auskünfte und Überwachungen dürfe jedoch nicht mit dem Nutzungsanteil der Kantone (Anzahl Anordnungen und Abfragen) gleichgesetzt werden. Art. 38a Abs. 4 BÜPF spreche ausdrücklich von «Nutzen», nicht von «Nutzungsanteil». Damit sei das Äquivalenzprinzip angesprochen. Dieses verlange, dass die Pauschalgebühr in einem angemessenen Verhältnis zum Nutzen der Leistungen der Vorinstanz stehe. Die Vorinstanz müsse unter Herausgabe der notwendigen Daten und Dokumente nachweisen, dass der den Kantonen zuzurechnende Nutzen der Auskünfte und Überwachungen mindestens 75 % betrage. Zu beachten sei dabei insbesondere, dass ein Teil der Überwachungsmassnahmen zwar von den Strafverfolgungsbehörden der Kantone in Auftrag gegeben werde, der Nutzen aber dem Bund zuzurechnen sei, da die Verfahren eigentlich in die Zuständigkeit des Bundes fallen würden beziehungsweise später in dessen Zuständigkeit übergingen. Er verweist diesbezüglich auf Art. 25 StPO (Delegation an die Kantone) und Art. 27 StPO (Zuständigkeit für erste Ermittlungen) sowie auf Strafverfahren im Bereich der organisierten Kriminalität, die teilweise von den kantonalen Strafverfolgungsbehörden durchgeführt würden. Werde dies berücksichtigt, sei die Kostenbeteiligung der Kantone von 75 % zu hoch. Die Beteiligung von 75 % sei schliesslich auch insofern nicht gerechtfertigt und daher unzulässig, als der Aufwand der Kantone für die Mitwirkung in der Systementwicklung und Qualitätssicherung der Vorinstanz nicht berücksichtigt werde.

5.2.2 Die Vorinstanz führt aus, die Kantone hätten im Durchschnitt der Jahre 2018–2022 90 % der Kosten der Vorinstanz verursacht. Daraus lasse sich der Nutzen der Kantone definieren. Es sei zulässig, davon auszugehen, dass der Nutzen bei der anordnenden Behörde anfalle. Ein solches klares Kriterium für die Beurteilung des Nutzens sei erforderlich. Gewisse Schematisierungen seien auch nach Massgabe des Kostendeckungs- und des Äquivalenzprinzips zulässig. Es sei weder sachlich gerechtfertigt noch praktikabel, bei jeder Überwachungsmassnahme danach zu differenzieren, ob der Nutzen beim Kanton oder beim Bund anfalle. So stelle die strafprozessuale Zuständigkeit eines Kantons oder des Bundes kein taugliches Abgrenzungskriterium dar. Da 90 % der Überwachungs-

massnahmen auf Anträge der Kantone zurückzuführen seien, sei eine Kostenbeteiligung von 75 % gerechtfertigt.

5.3

5.3.1 Der Bundesrat hat gemäss Art. 38a Abs. 4 BÜPF bei der Bemessung der Pauschalen zu berücksichtigen, inwieweit die Kosten dem Bund oder den einzelnen Kantonen nach dem Nutzen der Auskünfte und der Überwachung zuzurechnen sind.

5.3.2 Die Vorinstanz bringt bezüglich der Forderungen des Beschwerdeführers, nicht alle von den Kantonen beantragten Massnahmen auch den Kantonen zuzurechnen, zu Recht vor, dass solche Differenzierungen in der Praxis zu komplexen Abgrenzungsfragen und Rechtsunsicherheiten führen würden. Zudem müssten Zurechnungen einzelner Überwachungs-massnahmen an die Kantone oder den Bund teilweise zu einem späteren Zeitpunkt geändert werden. Diesbezüglich ist zu berücksichtigen, dass die Anpassung der kantonalen Kostenbeteiligung unter anderem zum Ziel hatte, den administrativen Aufwand für die Abrechnung und Rechnungsbe-gleichung zu vermindern (vgl. Botschaft Erleichterungen und Entlastung, S. 6995). Insbesondere zur Erreichung dieses Ziels ist ein gewisser Sche-matismus und das Abstellen auf einfach handzuhabende Kriterien für die Zurechnung des Nutzens an die Kantone oder den Bund notwendig und zulässig. Es würde dem Ziel einer effizienten Administration zuwiderlaufen, wenn jede beantragte Massnahme daraufhin geprüft werden müsste, wer letztlich davon profitiert respektive in Zukunft davon profitieren könnte. Zu-dem ist es auch insofern nachvollziehbar, für die Zurechnung des Nutzens einer Massnahme auf die anordnende Behörde abzustellen, als der Nutzen der Massnahme zumindest zum Zeitpunkt des Antrags bei der beantragen-den Behörde anfällt, da diese zu diesem Zeitpunkt für das Verfahren zu-ständig ist. Das Kriterium der anordnenden Behörde stellt damit ein sach-liches Kriterium für die Zurechnung des Nutzens einer Überwachungs-massnahme an die Kantone oder den Bund dar. Die Verwendung des Be-griffs «Nutzen» – anstatt «Nutzungsanteil» – in Art. 38a Abs. 4 BÜPF schliesst das Abstellen auf dieses Kriterium schliesslich entgegen dem Vor-bringen des Beschwerdeführers aus sprachlichen Gründen nicht aus. Es ist deshalb zulässig, dass der Verordnungsgeber für die Zurechnung des Nutzens einer Massnahme auf das Kriterium der anordnenden Behörde abstellt.

5.3.3 Es ist unbestritten, dass im hier relevanten Zeitraum 2020–2022 (vgl. Art. 1 Abs. 2 FV-ÜPF) 90 % (2020), 87 % (2021) respektive 91 % (2022) der Kosten auf von den Kantonen bestellte Leistungen zurückzuführen waren. Ebenso wenig bestritten ist, dass die Kantone 2020 52 % der Massnahmen der Vorinstanz in Auftrag gaben und 2021 sowie 2022 je 87 % (Eidgenössisches Justiz- und Polizeidepartement, Erläuterungen zur Verordnung über die Finanzierung der Überwachung des Post- und Fernmeldeverkehrs (FV-ÜPF) vom 15. November 2023, S. 7). Der Durchschnitt der Kosten der von den Kantonen in Auftrag gegebenen Massnahmen lag damit 2020–2022 bei 89.33 % und derjenige der Anzahl Massnahmen bei 75.33 %. Dabei ist zudem zu berücksichtigen, dass die hohe Anzahl beantragter Massnahmen des Bundes 2020 eine Ausnahme darstellte, da dieser für einen Fall ausserordentlich viele einfache Auskünfte anfragen musste (vgl. Dienst ÜPF, Jahresbericht 2020, S. 31).

5.3.4 Angesichts des Kostenvolumens und der Anzahl Massnahmen, die von den Kantonen angeordnet wurden, verstösst die Festlegung der Kostenbeteiligung der Kantone auf 75 % nicht gegen Art. 38a Abs. 4 BÜPF, wonach der Nutzen der Auskünfte und der Überwachungen bei der Bemessung der Kostenbeteiligung zu berücksichtigen ist.

5.4 Das Äquivalenzprinzip konkretisiert das Verhältnismässigkeitsprinzip (Art. 5 Abs. 2 BV) und das Willkürverbot (Art. 9 BV) für den Bereich der Kausalabgaben. Der Bundesrat beachtet das Prinzip bei der Regelung von Gebühren (Art. 46a Abs. 3 des Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetzes vom 21. März 1997, RVOG, SR 172.010). Das Äquivalenzprinzip bestimmt, dass eine Gebühr nicht in einem offensichtlichen Missverhältnis zum objektiven Wert der Leistung stehen darf und sich in vernünftigen Grenzen halten muss; die Gebühr soll nach sachlich vertretbaren, objektiven Kriterien bemessen werden (BGE 143 I 147 E. 6.3.1 und 139 I 138 E. 3.2). Pauschalisierungen aus Gründen der Verwaltungsökonomie sind zulässig (vgl. HÄFELIN/MÜLLER/UHLMANN, a.a.O., Rz. 2787, und TSCHANNEN/MÜLLER/KERN, Allgemeines Verwaltungsrecht, 5. Aufl. 2022, Rz. 1643). Der Wert der Leistung bemisst sich nach dem wirtschaftlichen Nutzen, den sie dem Pflichtigen bringt, oder nach dem Kostenaufwand der konkreten Inanspruchnahme im Verhältnis zum gesamten Aufwand des betreffenden Verwaltungszweigs. Dabei dürfen schematische, auf Wahrscheinlichkeit und Durchschnittserfahrungen beruhende Massstäbe angelegt werden (BGE 139 III 334 E. 3.2.4).

Wie dargestellt hat das Kriterium der anordnenden Behörde zur Bestimmung, ob der Nutzen einer Überwachungsmassnahme den Kantonen oder dem Bund zuzurechnen ist, einen sachlichen Zusammenhang mit dem Nutzen der Überwachungsmassnahme (vgl. E. 5.3.2). Die Kostenbeteiligung stützt sich damit auf sachlich vertretbare Kriterien. Sowohl gemessen an den von den Kantonen verursachten Kosten der Vorinstanz (89.33 %; vgl. E. 5.3.3) als auch gemessen an der Anzahl von den Kantonen beantragter Massnahmen (75.33 %) steht die Übertragung von 75 % der Kosten der Vorinstanz auf die Kantone nicht in einem offensichtlichen Missverhältnis zum Wert der erhaltenen Leistung.

Die Kostenbeteiligung der Kantone in der Höhe von 75 % der Kosten der Vorinstanz steht deshalb in einem angemessenen Verhältnis zum Nutzen der Leistung für die Kantone und die Kostenbeteiligung bewegt sich in vernünftigen Grenzen. Damit verstösst der kantonale Kostenanteil von 75 % nicht gegen das Äquivalenzprinzip.

5.5 Der Beschwerdeführer macht schliesslich geltend, der Kostenanteil von 75 % sei auch deshalb nicht gerechtfertigt und daher unzulässig, weil der Aufwand der Kantone für die Mitwirkung in der Systementwicklung und Qualitätssicherung der Vorinstanz nicht berücksichtigt werde. Es ist jedoch nicht ersichtlich, inwiefern dieser Umstand gegen das übergeordnete Recht verstossen könnte, und der Beschwerdeführer macht dies auch nicht substantiiert geltend.

5.6 Die vorfrageweise Normenkontrolle führt nach dem Gesagten zum Ergebnis, dass der Verordnungsgeber im Rahmen der ihm delegierten Kompetenzen und verfassungskonform gehandelt hat, indem er die Kostenbeteiligung der Kantone in Art. 1 Abs. 1 FV-ÜPF auf pauschal 75 % festlegte.

Unter diesen Umständen sind keine weiteren Abklärungen zu den rechtlichen Grundlagen der von den Kantonen beantragten Überwachungsmassnahmen und deren Kostenanteilen notwendig. Die vom Beschwerdeführer gestellten Verfahrensanträge auf Edition und Einsicht in verschiedene Daten und Dokumente betreffend die rechtlichen Grundlagen der beantragten Überwachungsmassnahmen sind abzuweisen. Eine Verletzung des rechtlichen Gehörs macht der Beschwerdeführer nicht geltend.

6.

6.1 Bezüglich der Anwendung von Art. 1 Abs. 1 FV-ÜPF im hier zu beurteilenden Fall macht der Beschwerdeführer geltend, die Kantone sollten sich nicht an den gesamten Kosten der Vorinstanz beteiligen müssen.

Bei der Bestimmung des Gesamtaufwands, der für das Kostendeckungsprinzip relevant sei, dürften zwar die direkten und unmittelbaren sowie gewisse indirekte Kosten der Überwachung des Post- und Fernmeldeverkehrs berücksichtigt werden. Allerdings dürften nicht alle indirekten Kosten angerechnet werden. Sowohl das Kostendeckungsprinzip als auch Art. 1 Abs. 1 FV-ÜPF würden nur den Einbezug von Kosten für die Überwachung des Post- und Fernmeldeverkehrs erlauben, nicht aber von Kosten, die damit in keinem Zusammenhang stünden. Zudem hätten sich die Kantone gemäss Art. 38 Abs. 3 BÜPF nur an denjenigen Kosten zu beteiligen, die der Vorinstanz durch ihre Leistungen und durch die Entschädigungen an die Mitwirkungspflichtigen entstünden. Kosten, die für Aufgaben des Bundes entstünden, seien vom Bund zu tragen. Die Vorinstanz rechne jedoch alle ihr entstehenden Aufwendungen und Investitionsausgaben zum Gesamtaufwand, ohne danach zu differenzieren, ob diese mit der Überwachung des Post- und Fernmeldeverkehrs in einem Zusammenhang stünden.

Die Vorinstanz beziehe Kosten in die Bemessung der Pauschalgebühren ein, die weder in direktem noch in indirektem Zusammenhang mit der Überwachung des Post- und Fernmeldeverkehrs stünden. So sei es nicht gerechtfertigt und unzulässig, dass sich die Kantone an den Personalkosten für alle Tätigkeiten der Vorinstanz beteiligen müssten. Beispielsweise nehme der Bereich «Recht und Controlling» Rechtsetzungs- und Öffentlichkeitsarbeiten wahr. Dafür sei der Bund zuständig, weshalb sich die Kantone nicht an diesen Kosten beteiligen müssten. Auch die Personalaufwendungen für den Bereich «Verwaltungsstrafverfahren» stünden in keinem Zusammenhang mit der Überwachung des Post- und Fernmeldeverkehrs, ebenso der Personalaufwand und die Kosten für interne Weiter- und Ausbildung, (Personal-)Anlässe und ähnliches. Diese Aufwendungen seien nur vom Bund zu tragen; deren Einbezug in die Berechnung des Kantonsanteils verletze das Kostendeckungsprinzip.

Die Vorinstanz habe deshalb Auskunft zu geben, welche Aufwendungen sie unter dem Titel «Personalkosten» verbuche und wie diese auf die Bereiche verteilt seien. Der Beschwerdeführer führt weiter aus, er wisse nicht,

wie sich der Sach- und Betriebsaufwand im Einzelnen zusammensetze. Die Vorinstanz habe deshalb auch darüber Auskunft zu geben. Zudem habe sie darüber zu informieren, welche innerbetrieblichen Kosten vom Informatik Service Center ISC-EJPD verrechnet würden und wie hoch diese seien. Das gleiche gelte für den Informatikaufwand. Schliesslich habe der Bund auch über die Abschreibungen Auskunft zu geben.

6.2 Die Vorinstanz stellt sich auf den Standpunkt, alle ihre Bereiche und Tätigkeiten hätten einen sachlichen Zusammenhang mit der Überwachung des Post- und Fernmeldeverkehrs. Deshalb sei der Gesamtaufwand der Vorinstanz für die Kostenbeteiligung massgebend. Damit werde sowohl dem Kostendeckungs- als auch dem Äquivalenzprinzip entsprochen. Bei der Beurteilung des Kostendeckungsgrades seien nach der bundesgerichtlichen Rechtsprechung die gesamten Kosten des Verwaltungszweiges zu berücksichtigen. Die Vorinstanz sei ein einziger Verwaltungszweig im Sinne dieser Rechtsprechung. Das Kostendeckungsprinzip verlange nicht, dass die Aufwendungen unmittelbar der Aufgabenerfüllung dienten; es seien auch Aufwände zu berücksichtigen, die indirekt der Aufgabenerfüllung zugutekämen.

Die Vorinstanz führt in der Vernehmlassung zu jedem ihrer Bereiche aus, inwiefern diese ihrer Ansicht nach in einem sachlichen Zusammenhang mit der Überwachung des Post- und Fernmeldeverkehrs stünden und für eine ordnungsgemässe Aufgabenerfüllung notwendig seien. So sei der Bereich «Recht und Controlling» zuständig für die Ausarbeitung der für die Fernmeldeüberwachung notwendigen Rechtsgrundlagen. Dies diene auch dem Schutz der Privatsphäre der Bevölkerung, was eine zentrale Voraussetzung für die gerichtliche Verwertbarkeit von Überwachungsdaten sei. In vielen Fällen der Rechtsetzung gehe es zudem darum, den Wandel der Technik in der Verordnung abzubilden. Zudem gehe es um die Mitarbeit in internationalen Standardisierungsgremien, die für die Anpassung des Systems an technologische Entwicklungen zentral sei. Schliesslich gehörten beispielsweise auch die Beantwortung von Medienanfragen und die Schulungsadministration zu ihren Zuständigkeiten. Die Durchführung von Verwaltungsstrafverfahren diene der Ahndung von Verstössen der Mitwirkungspflichtigen. Das Team «Controlling» nehme die Finanzen, das Controlling und das Reporting für die Vorinstanz wahr. Dazu gehörten die Rechnungsstellungen und Auszahlungen, die rechtliche Projektbegleitung sowie das Risiko- und Prozessmanagement.

6.3

6.3.1 Zu prüfen ist, ob die Vorinstanz gegen Art. 38 Abs. 3 BÜPF, Art. 1 FV-ÜPF oder das Kostendeckungsprinzip versties, indem sie den Kantonen 75 % ihrer *gesamten* Kosten übertrug.

6.3.2 Art. 38 Abs. 3 BÜPF sieht vor, dass sich die Kantone an den Kosten beteiligen, die dem Dienst durch seine Leistungen und durch die Entschädigungen an die Mitwirkungspflichtigen entstehen.

Art. 1 Abs. 1 FV-ÜPF legt fest, dass die Kantone pauschal 75 % der folgenden Kosten der Überwachung des Post- und Fernmeldeverkehrs, die der Vorinstanz entstehen, übernehmen: (a) Personalkosten; (b) Sachkosten einschliesslich Abschreibungen von Investitionen sowie Entschädigungen an die Mitwirkungspflichtigen.

Das Kostendeckungsprinzip ergibt sich aus dem Wesen der Kausalabgabe (vgl. E. 4.5.2): Es verlangt, dass der Gesamtertrag der Gebühren die gesamten Kosten des betreffenden Verwaltungszweiges nicht oder nur geringfügig übersteigen darf (vgl. z.B. BGE 141 I 105 E. 3.3.2). Der Gesamtaufwand in diesem Sinne umfasst nicht nur die laufenden direkten Kosten, sondern auch indirekte Kosten wie Miete, Rückstellungen, Abschreibungen, Reserven, Energiekonsum und Kapitalzinsen (RENÉ WIEDERKEHR, a.a.O., S. 72; vgl. BGE 141 V 509 E. 7.1.2). Gemäss Rechtsprechung umfasst der relevante Verwaltungszweig die sachlich zusammenhängenden Verwaltungsaufgaben. Die Bildung kostenmässiger Einheiten hat nach funktionellen Kriterien zu erfolgen (BGE 126 I 180 E. 3b/cc). Eine Gesamtheit verschiedener Aufgaben darf berücksichtigt werden, wenn diese sachlich zusammengehören (RENÉ WIEDERKEHR, a.a.O., S. 76).

6.3.3 Der im Sinne des Kostendeckungsprinzips relevante Verwaltungszweig ist hier die Vorinstanz (Dienst ÜPF). Diese ist in drei Bereiche gegliedert, die wiederum in je drei Teams gegliedert sind (vgl. Dienst ÜPF, Jahresbericht 2024, S. 9). Der Bereich Recht und Controlling (unterteilt in die Teams Rechtsetzung, Controlling und Verwaltungsstrafverfahren) ist verantwortlich für den rechtlichen und betriebswirtschaftlichen Rahmen der Arbeit der Vorinstanz. Er ist unter anderem zuständig für die Ausarbeitung der Rechtsgrundlagen zur Sicherstellung der Fernmeldeüberwachung, die Finanzen, das Controlling und das Reporting. Der Bereich Providermanagement (Compliance und Aufsicht, Systeme sowie Special Cases) ist für die Zusammenarbeit mit den Mitwirkungspflichtigen (Provider,

insbesondere Fernmeldedienstanbieter) zuständig und trägt die Anwendungsverantwortung für die Verarbeitungssysteme. Schliesslich ist der Bereich Überwachungsmanagement (Beratung und Auftragsmanagement, Anforderungsmanagement sowie Incident Management) für die Zusammenarbeit mit den Strafbehörden und dem Nachrichtendienst des Bundes verantwortlich. Er kümmert sich um das operative Geschäft, also um die Auftragsabwicklung, die Beratung und das Störungsmanagement.

6.3.4 Gemäss Botschaft gehören zu den Leistungen der Vorinstanz im Sinne von Art. 38 Abs. 3 BÜPF insbesondere ihre Aufgaben nach den Art. 15 ff. BÜPF (3. Abschnitt des BÜPF; vgl. Botschaft Erleichterungen und Entlastung, S. 7015). Diese umfassen die Auskünfte über Fernmeldedienste (Art. 15 BÜPF), die Aufgaben bei der Überwachung des Fernmeldeverkehrs (Art. 16 f. BÜPF) und die Qualitätskontrolle (Art. 18 BÜPF). In den Erläuterungen des Eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartements (EJPD) zur FV-ÜPF vom 15. November 2023, S. 6 f., wird weiter ausgeführt, dass zu den Kosten nach Art. 1 Abs. 1 FV-ÜPF «sämtliche Aufwendungen und Auslagen [zählen], die gemäss der Staatsrechnung dem Dienst ÜPF belastet werden und die gemeinsam von Bund und Kantonen zu tragen sind.» Dies umfasse insbesondere die für die Erfüllung der Aufgaben gemäss den Art. 15 ff. BÜPF anfallenden Kosten, die direkt oder indirekt zurechenbar seien.

Die Art. 15–18 BÜPF enthalten den umfassenden Aufgabenkatalog der Vorinstanz. Der Verweis auf diese Artikel in der Botschaft ist damit nicht einschränkend zu interpretieren; dies umso weniger, als die Botschaft und die Erläuterungen die Beteiligung an weiteren Aufgaben nicht ausschliessen («insbesondere»; Botschaft Erleichterungen und Entlastung, S. 7015, und Erläuterungen, S. 7). Zudem zeigen die Ausführungen in den Erläuterungen zur FV-ÜPF, dass die Formulierung der zu übernehmenden Kosten in Art. 1 Abs. 1 Bst. a und b FV-ÜPF nicht eng auszulegen ist («sämtliche Aufwendungen und Auslagen, die gemäss der Staatsrechnung dem Dienst ÜPF belastet werden»). Mit den Begriffen der Personal- und der Sachkosten (inkl. Abschreibungen) in Art. 1 Abs. 1 FV-ÜPF werden mithin die gesamten Kosten der Vorinstanz erfasst.

6.3.5 Bezüglich der vom Beschwerdeführer beanstandeten Tätigkeiten ist festzustellen, dass sowohl die Gesetzgebung als auch die Führung der Verwaltungsstrafverfahren einen unmittelbaren sachlichen Zusammenhang mit den Auskünften und Überwachungsmassnahmen der Vorinstanz nach Art. 15 ff. BÜPF aufweisen: Die Rechtsetzung ist eine unverzichtbare

Voraussetzung für die gerichtliche Verwertbarkeit von Überwachungsdaten und dient zudem dem Schutz der Privatsphäre der Bevölkerung, inklusive dem in Art. 16 Bst. e BÜPF genannten Schutz des Berufsgeheimnisses. Die Führung von Verwaltungsstrafverfahren sorgt dafür, dass Verstösse der Mitwirkungspflichtigen verfolgt und geahndet werden, was zum ordnungsgemässen Funktionieren der Überwachung beiträgt; sie dient damit der in Art. 16 Bst. d BÜPF als Aufgabe der Vorinstanz genannten Kontrolle der Mitwirkungspflichtigen. Diese Tätigkeiten gehören entsprechend zu den Aufgaben der Vorinstanz: Sie sind Teil der Leistungen, an deren Kosten sich die Kantone gemäss Art. 38 Abs. 3 BÜPF zu beteiligen haben. Das gleiche gilt für die Öffentlichkeitsarbeit. Das Argument des Beschwerdeführers, die Kosten, die für Aufgaben des Bundes entstünden, seien vom Bund zu tragen, überzeugt darüber hinaus nicht: Alle Aufgaben der Vorinstanz sind definitionsgemäss Aufgaben des Bundes, nicht nur die – vom Beschwerdeführer angeführte – Rechtssetzungs- und Öffentlichkeitsarbeit. Schliesslich dürfen auch indirekte Kosten der Tätigkeiten der Vorinstanz, insbesondere Kosten für die Aus- und Weiterbildung (vgl. Art. 16 Bst. i BÜPF), für Personalanlässe und für Abschreibungen berücksichtigt werden. Auch die Kosten für Informatikdienstleistungen, welche die Vorinstanz einkauft, gehören zu den mittelbaren und damit anrechenbaren Kosten.

Abschliessend ist festzuhalten, dass Gegenstand dieses Verfahrens die Kostenbeteiligung der Kantone ist, nicht das interne Kostenmanagement der Vorinstanz. Entsprechend ist nicht zu prüfen, ob die innerbetrieblich in Rechnung gestellten Kosten marktgerecht oder angemessen sind.

6.4 Es ist entsprechend nicht zu beanstanden, dass die Vorinstanz für die Berechnung der Kantonsbeteiligung auf ihre *gesamten Kosten* abstellt. Sie verstösst damit weder gegen Art. 38 Abs. 3 BÜPF noch gegen Art. 1 Abs. 1 FV-ÜPF.

Alle Tätigkeiten der Vorinstanz sind darüber hinaus nach dem Gesagten als Teil des relevanten Verwaltungszweigs (der Vorinstanz) im Sinne des Kostendeckungsprinzips zu betrachten, inklusive die vom Beschwerdeführer aufgeführten Tätigkeiten. Da die Vorinstanz den Kantonen – wie in Art. 1 Abs. 1 FV-ÜPF vorgeschrieben – nur 75 % dieser Kosten überträgt, übersteigt der Kostenbeitrag der Kantone nicht die gesamten Kosten der Vorinstanz; die Höhe der Kostenübertragung verstösst damit nicht gegen das Kostendeckungsprinzip.

Unter diesen Umständen sind keine weiteren Abklärungen dazu notwendig, welche Bereiche, Teams und Tätigkeiten der Vorinstanz welche Kosten verursachen respektive worauf die Abschreibungen vorgenommen wurden. Die entsprechenden vom Beschwerdeführer gestellten Verfahrensanträge auf Edition und Einsicht in verschiedene Daten und Dokumente der Vorinstanz sind abzuweisen.

6.5 Der Beschwerdeführer macht keine weiteren Rügen geltend. Insbesondere wendet er sich weder gegen die konkrete Berechnung des kantonalen Kostenanteils noch gegen die Verteilung dieses Anteils auf die einzelnen Kantone. Diese sind deshalb nicht zu prüfen. Die angefochtene Verfügung erweist sich damit als rechtmässig; die Beschwerde ist abzuweisen.

7.

7.1 Bei diesem Ausgang des Verfahrens sind die Verfahrenskosten dem unterliegenden Beschwerdeführer aufzuerlegen (Art. 63 Abs. 1 VwVG). Das Beschwerdeverfahren weist einen Streitwert von Fr. 2'397'000.– auf (im Verfahren vor dem Bundesverwaltungsgericht im Streit liegender Betrag). Gemäss Art. 4 des Reglements vom 21. Februar 2008 über die Kosten und Entschädigungen vor dem Bundesverwaltungsgericht (VGKE, SR 173.320.2) beträgt in Streitigkeiten mit Vermögensinteressen zwischen Fr. 1'000'000.– und Fr. 5'000'000.– die Gerichtsgebühr zwischen Fr. 7'000.– und 40'000.–. Angesichts des Umfangs und der Schwierigkeit der Streitsache sind die Verfahrenskosten auf Fr. 24'000.– festzusetzen. Dieser Betrag ist dem Beschwerdeführer aufzuerlegen und dem Kostenvorschuss von Fr. 32'000.– zu entnehmen. Der Restbetrag von Fr. 8'000.– ist dem Beschwerdeführer nach Eintritt der Rechtskraft dieses Urteils zurückzuerstatten.

7.2 Eine Parteientschädigung steht dem Beschwerdeführer angesichts seines Unterliegens nicht zu (Art. 64 Abs. 1 VwVG und Art. 7 Abs. 1 VGKE e contrario). Auch die Vorinstanz hat als Bundesbehörde keinen Anspruch auf eine Parteientschädigung (Art. 7 Abs. 3 VGKE).

(Das Dispositiv befindet sich auf der nächsten Seite.)

Demnach erkennt das Bundesverwaltungsgericht:

1.

Die Beschwerde wird abgewiesen.

2.

Dem Beschwerdeführer werden Verfahrenskosten von Fr. 24'000.– auferlegt. Dieser Betrag wird dem Kostenvorschuss von Fr. 32'000.– entnommen. Der Restbetrag von Fr. 8'000.– wird dem Beschwerdeführer nach Eintritt der Rechtskraft dieses Urteils zurückerstattet. Der Beschwerdeführer hat dem Bundesverwaltungsgericht seine Kontoverbindung bekannt zu geben.

3.

Es wird keine Parteientschädigung zugesprochen.

4.

Dieses Urteil geht an den Beschwerdeführer, die Vorinstanz und das Generalsekretariat des Eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartements (EJPD).

Für die Rechtsmittelbelehrung wird auf die nächste Seite verwiesen.

Der vorsitzende Richter:

Der Gerichtsschreiber:

Stephan Metzger

Tobias Grasdorf

Rechtsmittelbelehrung:

Gegen diesen Entscheid kann innert 30 Tagen nach Eröffnung beim Bundesgericht, 1000 Lausanne 14, Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten geführt werden (Art. 82 ff., 90 ff. und 100 BGG). Die Frist ist gewahrt, wenn die Beschwerde spätestens am letzten Tag der Frist beim Bundesgericht eingereicht oder zu dessen Händen der Schweizerischen Post oder einer schweizerischen diplomatischen oder konsularischen Vertretung übergeben worden ist (Art. 48 Abs. 1 BGG). Die Rechtsschrift ist in einer Amtssprache abzufassen und hat die Begehren, deren Begründung mit Angabe der Beweismittel und die Unterschrift zu enthalten. Der angefochtene Entscheid und die Beweismittel sind, soweit sie die beschwerdeführende Partei in Händen hat, beizulegen (Art. 42 BGG).

Versand:

Zustellung erfolgt an:

- den Beschwerdeführer (Gerichtsurkunde)
- die Vorinstanz (Ref-Nr. CHE-...; Einschreiben)
- das Generalsekretariat EJPD (Gerichtsurkunde)