



CH-3086 Zimmerwald

Robert Flück, Chef Cyber und elektromagnetische Aktionen, Kdo Cy

**Einschreiben mit Rückschein**

**persönlich**

Bundesverwaltungsgericht

Abteilung I

Herr Instruktionsrichter

Alexander Mistic

Postfach

CH-9023 St. Gallen

Referenz/Aktenzeichen: A-6444/2020

Ihr Zeichen: mia/kob

Unser Zeichen: -

Sachbearbeiter/in: VOJ, PUNI

Zimmerwald, 19. Januar 2024

**Stellungnahme**

in der Sache

**Digitale Gesellschaft, 4000 Basel**

**Beschwerdeführerin 1**

**Beschwerdeführer 2**

**Beschwerdeführer 3**

**Beschwerdeführerin 4**

**Beschwerdeführerin 5**

**Beschwerdeführer 6**

**Beschwerdeführer 7**

alle zusammen **Beschwerdeführende**

alle vertreten durch lic. iur. Viktor Györfy, Rechtsanwalt, Peyrot, Schlegel und Györfy Rechtsanwälte, Beethovenstrasse 47, 8002 Zürich

gegen

den **Nachrichtendienst des Bundes NDB**, Papiermühlestrasse 20, 3003 Bern

**NDB oder Vorinstanz**

betreffend

**Funk- und Kabelaufklärung**

Sehr geehrter Herr Instruktionsrichter Misić

Sehr geehrte Damen Bundesverwaltungsrichterinnen und Herren Bundesverwaltungsrichter

In rubrizierte Angelegenheit bedankt sich das Zentrum elektronische Operationen (ZEO) für die Möglichkeit zur Stellungnahme zu den Zusatzfragen der Beschwerdeführenden vom 24. März 2023.

### I. Formelles

#### A. Frist (ad Ziff. 2)

1. Mit Verfügung vom 26. September 2023 hat das Bundesverwaltungsgericht dem ZEO Frist erteilt bis am 27. Oktober 2023 eine Stellungnahme zu den Zusatzfragen der Beschwerdeführenden einzureichen.
2. Mit Verfügung vom 20. Oktober 2023 hat das Bundesverwaltungsgericht dem ZEO Fristerweiterung bis zum 28. November 2023 gewährt.
3. Mit Verfügung vom 24. November 2023 hat das Bundesverwaltungsgericht dem ZEO Fristerweiterung bis zum 22. Januar 2024 gewährt.
4. Die vorliegende Eingabe erfolgt daher frist- und formgerecht.

#### B. Klassifikation der Eingaben (ad Ziff. 3)

5. Die nachfolgenden Antworten zu den Ergänzungsfragen des Bundesverwaltungsgerichts vom 26. September 2023 sind parteiöffentlich.

#### C. Namensänderung

6. Wir möchten das Bundesverwaltungsgericht informieren, dass der durchführende Dienst: das Zentrum elektronische Operationen (ZEO) ab dem 1. Januar 2024 «Dienst für Cyber und elektromagnetische Aktionen» (nachfolgend CEA) heisst und formell dem bestehenden Kommando Cyber unterstellt ist. Die Namensänderung ist auch in den entsprechenden Verordnungen (OV-VBS, SR 172.214.1; NDV, SR 121.1; V-EKF, SR 510.292; etc.) abgebildet.

## II. Materielles

Die nachfolgenden Ausführungen beziehen sich auf den Katalog mit Zusatzfragen des Bundesverwaltungsgerichts vom 26.09. 2023 in der Sache A-6444/2020.

\*\*\*\*\*

1.

a. Was versteht das Zentrum für elektronische Operationen ZEO unter grenzüberschreitendem Datenverkehr im Sinne von Art. 39 Abs. 1 NDG, dies auch im Kontext von Ziffn. 66 f. der Stellungnahme der Beschwerdeführenden vom 20. September 2023?

Grenzüberschreitende Signale definiert das CEA wie folgt: Signale welche die geografische Grenze der Schweiz physisch oder logisch überschreiten. Physisch im Sinne von: Das Lichtsignal überquert auf der Glasfaserstrecke die Schweizerische Landesgrenze. Logisch im Sinne von: Der Sender oder Empfänger eines Transport-Protokolls hat eine Destination, die sich nicht in der Schweiz befindet.

Der CEA wählt die Signale wie folgt aus:

1. Die Signale befinden sich auf einer Faser mit einer logischen oder physischen Destination im Ausland (z.B. Zürich-Frankfurt). Auf solchen Fasern sind alle Signale grenzüberschreitend. Die Auswahl geschieht somit auf der geographischen Ausrichtung des Glasfaserkabels auf OSI Layer 2.
2. Bei einigen Fasern (z.B. Peeringleitungen) können auslands- und schweizerische Signale gemischt sein. Dort wird folgende Definition angewendet:
  - a. Bei IP-Verkehr: mindestens eine der Sende- oder Empfängeradressen befinden sich im Ausland<sup>1</sup>. Als "schweizerische IP" wird eine IP-Adresse definiert, die sich laut Geolokalisation in der Schweiz befindet. Die Filterung findet auf OSI Layer 3 statt.
  - b. Bei nicht-IP-Verkehr: Sender oder Empfänger der Kommunikation hat ein Telekommunikationsmerkmal das nicht einer schweizerischen Entität zugeordnet werden kann. Dieses Telekommunikationsmerkmal kann z.B. eine ISPC<sup>2</sup>, eine Telefonnummer<sup>3</sup>, ein MNC<sup>4</sup> oder ähnliches sein (Filterung auf OSI Layer 3).

---

<sup>1</sup> In der Botschaft zum Nachrichtendienstgesetz, S. 2179 verweist der Gesetzgeber auf solch einen Fall, BBI-2014-2015-DE ([BBI 2014 2105 - Botschaft zum Nachrichtendienstgesetz \(admin.ch\)](#)).

<sup>2</sup> International Signaling Point Code.

<sup>3</sup> Alle Nummern, die im internationalen Format nicht mit "+41" beginnen.

<sup>4</sup> Mobile Network Code.

3. In einzelnen Fällen, in denen eine schweizerische Kommunikation nicht durch technische Hilfsmittel identifiziert werden kann, und erst bei der Zusammensetzung der Pakete der Schweiz Bezug sichtbar wird, markiert der CEA die Kommunikation als schweizerisch und verwendet diese nicht mehr für die Analyse. Hier findet die Identifikation auf OSI Layer 7 statt.

Die CEA Systeme stellen technisch sicher, dass inländische Kommunikation als solche erkannt und gekennzeichnet wird. Merkmale für inländische Kommunikation sind beispielsweise: a) Telefonnummer mit Landeskennzahl der Schweiz (+41...); b) Schweizer Domain; c) E-Mail-Adresse mit Schweizer-Domain; d) Mobilfunknummer im Schweizer Netzwerk; e) IP-Adresse mit Schweizerische Geolokalisation oder f) lokale Browser-Einstellungen (beispielsweise Spracheinstellungen).

Auf rein inländische Kommunikation (CH-CH) können die CEA Mitarbeitenden nicht zugreifen. Kommunikationsdaten mit teillinländischem Inhalt (CH-Ausland) werden markiert und sind dadurch in der Weiterbearbeitung sichtbar.

- b. Wie, das heisst mit welchen konkreten technischen Mitteln oder aufgrund welcher Abklärungen, stellt das Zentrum für elektronische Operationen ZEO im Kontext der Funktionsweise des Internets sowie des Umstands, dass der Abgriff der Daten auf dem Data Link Layer erfolgt, sicher, dass nur grenzüberschreitender Datenverkehr ausgeleitet wird?

Während der technischen Abklärungen mit den Fernmeldediensteanbieterinnen (FDA) gem. Art. 43 Abs. 1 NDG werden die relevanten Fasern und Signale deutlich. Bei IP-basierten Netzen sind das Leitungen zu einem Ort im Ausland, Peerings mit internationalen Dienstleistern, VoIP Verbindungen mit ausländischen SIP-Gateways oder Leitungen mit internationalem Roaming-Verkehr, welche grenzüberschreitend sind. Bei Leitungen, die gemischten IP-Verkehr enthalten könnten, wird der Verkehr basierend auf der Geolokalisation bei der Erfassung gefiltert (Filterung auf OSI Layer 3).

- c. Wie, das heisst mit welchen konkreten technischen Mitteln, stellt das Zentrum für elektronische Operationen ZEO sicher, dass Signale, bei denen sich zumindest entweder der Sender oder Empfänger in der Schweiz befinden, als Signale mit einem «Schweizbezug» gekennzeichnet werden und dies insbesondere vor dem Hintergrund, dass das Zentrum für elektronische Operationen ZEO bei einem sogenannten Inland-via-Ausland-Verkehr nicht in jedem Fall im Besitz der gesamten Datenpakete ist (vgl. auch Ziff. 78 der Stellungnahme der Beschwerdeführenden vom 20. September 2023)?

In der CEA Stellungnahme vom 22.09.2022 wurde der Vorgang ausführlich beschrieben. Bei der Signalerfassung stellen die CEA Systeme technisch sicher, dass inländische Kommunikation als solche erkannt und gekennzeichnet wird. Merkmale für inländische Kommunikation sind beispielsweise: a) Telefonnummer mit Landeskennzahl der Schweiz (+41...); b) Schweizer Domain; c) E-Mail Adresse mit Schweizer-Domain; d) Mobilfunknummer im Schweizer Netzwerk e) IP-Adresse mit Schweizerische Geolokalisation oder f) lokale Browser-Einstellungen (beispielsweise Spracheinstellungen).

Auf rein inländische Kommunikation (CH-CH) können die CEA Mitarbeitenden nicht zugreifen. Kommunikationsdaten mit teillinländischem Inhalt (CH-Ausland) werden markiert und sind dadurch in der Weiterbearbeitung sichtbar.

d. Welche Bedeutung hat die in Art. 39 Abs. 2 NDG verwendete Formulierung «in der Schweiz befindet» für das Zentrum für elektronische Operationen ZEO? Wird hierbei auf den gewöhnlichen Aufenthalt, den Wohnsitz oder ein anderes Kriterium abgestellt? Und wie gelangt das Zentrum für elektronische Operationen ZEO zu den für die Ausscheidung der betreffenden Signale notwendigen Informationen?

Die Definition "in der Schweiz befindet" bezieht sich auf dem Territorialitätsprinzip (den geografischen Raum der Schweiz). Diese Abgrenzung wird durch die obigen erwähnten, technischen Mittel sichergestellt (Auswahl der grenzüberschreitenden Signale, Geolokalisation mit Hilfe der IP-Adresse, ISPC, MNC, etc.).

Der CEA hat keine Kenntnis über den "gewöhnlichen Aufenthalt oder Wohnsitz" einer Person und kann somit keine Filterung bei der Erfassung der Signale einzelner personenbasierten Signale in Bezug auf dem gewöhnlichen Aufenthaltsort von Personen machen. Erst bei der Auswertung<sup>5</sup> durch einen CEA Mitarbeitenden kann ein solcher Umstand sichtbar gemacht werden. Und an dieser Stelle wird mit Hilfe von Kontextwissen über die Ausscheidung bzw. Nichtgebrauch der Daten entschieden. Der NDB hat zu keinem Zeitpunkt Zugriff auf diese Daten.

e. Gibt das Zentrum für elektronische Operationen dem Begriff «Personen im Inland» im Sinne von Art. 42 Abs. 2 NDG dieselbe Bedeutung bei wie der Formulierung «in der Schweiz befindet» gemäss Art. 39 Abs. 2 NDG?

Nein. Bei Art 39. Abs. 2 handelt es sich um eine technische Definition ("Sender und Empfänger in der Schweiz") und bezieht sich nicht auf "Informationen oder Personen im Inland" im Sinne von Art. 42 Abs. 2 NDG.

- Wird der Datenbearbeitungsprozess beim durchführenden Dienst Schritt für Schritt verfolgt, so findet die Anwendung der technischen Definition (Art 39 Abs. 2 NDG) am Anfang statt, damit keine solche Daten bearbeitet werden können.
- Die Feststellung über das Vorliegen von Informationen über Personen im Inland gem. Art. 42 Abs. 2 NDG kann hingegen erst später stattfinden, nämlich bei der vertieften Analyse der Daten. Die Analysten des CEA entscheiden, ob die Daten verwendet werden, anonymisieren den Schweiz Bezug und leiten diese weiter. Dies geschieht nur, wenn die Daten nachrichtendienstlich relevante Informationen enthalten und für das Verständnis eines Vorgangs im Ausland notwendig sind.

f. Wie werden Informationen über Personen im Inland, die sich kurzfristig — beispielsweise aus beruflichen Gründen — im Ausland aufhalten, an den NDB weitergeleitet, wenn sie für das Verständnis eines Vorgangs im Ausland notwendig sind? Gemäss den Ausführungen des NDB

---

<sup>5</sup> Ausgewertet werden nur Daten mit nachrichtendienstlich relevantem Inhalt.  
Geschäfts-Nr. A-6444/2020

in seinen Antworten zum Fragenkatalog (Beilage 3 zur Stellungnahme des NDB vom 11. November 2022) wird Kommunikation, die offensichtlich zwischen zwei Schweizerischen Endpunkten stattfindet, bei der Analyse automatisch markiert und kann nicht weiter für eine Analyse verwendet werden.

Der CEA hat keine Kenntnis oder Wissen über den "gewöhnlichen Aufenthalt oder Wohnsitz" einer Person und kann deswegen keine Filterung bei der Erfassung der Signale einzelner personenbasierten Daten in Bezug auf dem Aufenthaltsort von Personen machen.

Falls die Kommunikation offensichtlich zwischen zwei Schweizerischen Endpunkten stattfindet, so wird diese gar nicht erfasst. Falls sich bei der Auswertung durch einen CEA Mitarbeitenden die Kommunikation zwischen zwei schweizerischen Endpunkten herausstellt (durch Inhalt, Telefonnummer o.ä.), wird diese markiert und nicht weiter zur Analyse verwendet.

g. Wie ist diese Vorgabe gemäss den Ausführungen des NDB beim Zentrum für elektronische Operationen ZEO geregelt beziehungsweise umgesetzt?

Die Vorgabe wird beim CEA technisch umgesetzt. Die CEA Analysten haben keinen Zugriff mehr auf derartige Daten.

h. Bleibt Kommunikation, die offensichtlich zwischen zwei Schweizerischen Endpunkten stattfindet, weiterhin beim Zentrum für elektronische Operationen ZEO gespeichert? Kann diese Kommunikation für weitere Analysen, beispielsweise eine sogenannte Retrosuche, verwendet werden?

Kommunikation, die offensichtlich zwischen zwei Schweizerischen Endpunkten stattfindet, ist von der weiteren Analyse, inklusive der sog. Retrosuche, ausgeschlossen.

2.

a. Wird die Analyse von Resultaten aus der Kabelaufklärung durch Mitarbeitende des Zentrums für elektronische Operationen ZEO protokolliert und auf welche Weise sowie unter Speicherung welcher Angaben erfolgt gegebenenfalls die Protokollierung? Allfällige Richtlinien/Weisungen sind dem Bundesverwaltungsgericht einzureichen.

Die Systeme des CEA verfügen über Audit-Funktionen, die es erlauben alle Bearbeitungsvorgänge, inklusive angefragte Suchen an die Datenbank zu protokollieren und einem CEA Mitarbeitenden zuzuordnen<sup>6</sup>.

---

<sup>6</sup> Die regelnden Weisungen wurden dem Bundesverwaltungsgericht mit Eingabe vom 10.11. 2022 bereits eingereicht.

b. Besteht eine Protokollierungspflicht auch für jedes andere Bearbeiten von Daten im Zusammenhang mit der Kabelaufklärung? Gilt dies auch für das bloss Abrufen (Lesen) von Daten?

Jede Abfrage (Lesen, Exportieren, Bearbeiten oder Löschen) auf die Datenbank wird durch eine Audit-Funktion aufgezeichnet.

3.

a. Woher hat der Dienst das Kontextwissen zur Vornahme der nachrichtendienstlichen Beurteilung, ob eine Information auf eine konkrete Bedrohung der inneren Sicherheit hinweist?

Der Dienst für Cyber und elektromagnetische Aktionen bearbeitet die Funk- und Kabelaufträge über einen längeren Zeitraum, im Laufe dessen die für die Bearbeitung der Aufträge zuständige Analysten ihr Kontextwissen laufend auf- und ausbauen. Die Beurteilung, ob eine konkrete Bedrohung der inneren Sicherheit vorliegt, erfolgt aufgrund des zur Verfügung stehenden Materials bzw. der zur Verfügung stehenden Daten. Die Analysten kennen den sogenannten Normalzustand in den thematischen und geographischen Bereichen ihres Auftrages und sind befähigt, die ausserordentliche Lage oder aussergewöhnliche Informationen zu erkennen.

b. Die Möglichkeit der sogenannten Entanonymisierung ist gesetzlich nicht vorgesehen. Wie ist das entsprechende Verfahren (auf der Grundlage von Richtlinien oder Weisungen) geregelt? Allfällige Richtlinien/Weisungen sind dem Bundesverwaltungsgericht einzureichen.

Enthalten die Daten gem. Art. 42 Abs. 3 NDG Informationen über Vorgänge im In- oder Ausland, die auf eine konkrete Bedrohung der inneren Sicherheit nach Art. 6 Abs. 1 lit. a NDG hinweisen, so leitet der durchführende Dienst sie unverändert an den NDB weiter. Die Anforderungen bezüglich einer "konkreten Bedrohung" sind aus Sicht CEA sehr hoch. Diese Bedrohung entspricht einem Ereignis oder einer Entwicklung mit sehr wahrscheinlichen Auswirkungen auf die innere Sicherheit der Schweiz.

Eine weiterführende Analyse der konkreten Bedrohung findet beim NDB statt. Hier werden Daten und Informationen aus weiteren Quellen (bspw. HUMINT, IMINT, GEBM, usw.) verdichtet und an dieser Stelle können sich Anhaltspunkte für die konkrete Bedrohung bestätigen oder entkräften lassen.

Als Ergebnis dieser Analyse kann eine Entanonymisierung auf Antrag des NDB stattfinden. Der Prozess der Anonymisierung und der Entanonymisierung wird protokolliert<sup>7</sup>.

c. Unter welchen Voraussetzungen ist eine Entanonymisierung möglich?

Die grundsätzliche Voraussetzung für eine Entanonymisierung ist, dass der NDB über genügend Verdachtsmomente verfügt, die auf eine konkrete Gefährdung der inneren Sicherheit

---

<sup>7</sup> Die regelnden Weisungen wurden dem Bundesverwaltungsgericht mit Eingabe vom 10.11. 2022 bereits eingereicht.



hinweisen. Zusätzliche Ausführungen zum Anonymisierungs-/ Entanonymisierungsprozess wurden in der CEA Stellungnahme vom 11.04.2023 gemacht.

4.

Wie gewährleistet das Zentrum für elektronische Operationen ZEO unter diesen Umständen, dass keine Signale verwendet werden, bei denen sich sowohl der Sender als auch der Empfänger in der Schweiz befinden (Inlandkommunikation; Art. 39 Abs. 2 NDG) und keine Informationen über Personen im Inland (Art. 42 Abs. 2 NDG) an den NDB weitergeleitet werden?

Die Frage ist unklar formuliert. Worauf referenzieren Sie mit «unter diesen Umständen»?

Wie der CEA mit rein inländischer Kommunikation umgeht bzw. es von der Analyse ausschliesst wurde in den vorhergehenden Antworten ausführlich beschrieben.

5.

Auf welcher (gesetzlichen) Grundlage werden Retrosuchen durchgeführt und wie ist das Verfahren der Retrosuche geordnet? Sind Retrosuchen durch den NDB zu begründen? Allfällige Richtlinien/Weisungen sind dem Bundesverwaltungsgericht einzureichen.

Die Datenbearbeitung beim durchführenden Dienst findet für die Funkaufklärung nach Art. 4 VEKF und für die Kabelaufklärung nach Art. 28 NDV statt.

- Für die Funkaufklärung hat der durchführende Dienst
  - die erfassten Kommunikationen im Zeitpunkt der Beendigung des Auftrags zu vernichten,
  - erfasste Kommunikationen 18 Monate (Art 4 Abs. 2 VEKF) oder
  - erfasste Verbindungsdaten 5 Jahre (Art 4 Abs. 3 VEKF) nach deren Erfassung.
- Für die Kabelaufklärung hat der durchführende Dienst
  - die erfassten Kommunikationen im Zeitpunkt der Beendigung des Auftrags zu vernichten,
  - erfasste Kommunikationen spätestens aber 18 Monate (Art 28 Abs. 2 NDV) oder
  - erfasste Verbindungsdaten spätestens 5 Jahre (Art 28 Abs. 3 NDV) nach deren Erfassung

Die Tatsache, dass der Gesetzgeber die Aufbewahrungsregeln für die erfassten Daten wie oben ausgeführt geregelt hat, bedeutet für den CEA, dass weiterhin mit diesen Daten gearbeitet werden kann. Die sog. Retrosuche ist ein Suchvorgang<sup>8</sup>, der entweder durch eine Anfrage des NDB ausgelöst oder im Rahmen der CEA Analyse der Daten vorgenommen wird.

Neue Erkenntnisse der sicherheitspolitischen Lage erlauben regelmässig eine neue Suche, die wiederum zu neuen Ergebnissen und Erkenntnissen führen können. Der CEA und der NDB haben das Ziel, ihren Auftrag effektiv und effizient zu erfüllen. Dazu gehört die optimale Ausnutzung der Daten und eine laufende Aktualisierung der Erkenntnisse. Folglich liegt es in der Natur eines Kabelaufklärungsauftrags, dass bestimmte erfasste Signale und Daten sich erst im Nachhinein als auftragsrelevant herausstellen können.

\* \* \* \* \*

Höflichst ersuche ich Sie um eine wohlwollende Prüfung der eingereichten Stellungnahme und der dazugehörigen Unterlagen.

Freundliche Grüsse

Kommando Cyber Kdo Cy



Robert Flück

Chef Cyber und elektromagnetische Aktionen

---

<sup>8</sup> Die regelnden Weisungen wurde dem Bundesverwaltungsgericht mit Eingabe vom 10.11. 2022 bereits eingereicht.