



CH-3086 Zimmerwald

Robert Flück, Chef Cyber und elektromagnetische Aktionen, Kdo Cy

**Einschreiben**

**Parteiöffentlich**

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: PUNI, TIFF  
Zimmerwald, 11. April 2025

**Stellungnahme**

in der Sache

**Digitale Gesellschaft, 4000 Basel**

**Beschwerdeführende 1**

**Beschwerdeführer 2**

**Beschwerdeführer 3**

**Beschwerdefüh-  
rende 4**

**Beschwerdefüh-  
rende 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 Bundesverwaltungsrichterrinnen und Herren Bundesverwaltungsrichter

In rubrizierte Angelegenheit bedankt sich der Dienst Cyber und elektromagnetische Aktionen (CEA) für die Möglichkeit zur Stellungnahme.

### I. Formelles

#### A. Frist (ad Ziff. 1,3,4)

1. Mit Verfügung vom 12. März 2025 hat das Bundesverwaltungsgericht dem CEA Frist erteilt bis am 12. bzw. 14. April 2025 eine Stellungnahme
  - zur Stellungnahme vom EDÖB vom 7. März 2025 (Ziff. 1)
  - zu den Schlussbemerkungen der Beschwerdeführenden vom 26. Juni 2024 (Ziff. 3)
  - und zur Entschlüsselungsfähigkeiten des Dienstes CEA (Ziff. 4)einzureichen.
2. Die vorliegende Eingabe erfolgt frist- und formgerecht.

#### B. Klassifikation der Eingaben (ad Ziff. 4)

3. Die nachfolgenden Antworten sind parteiöffentlich.
4. Beilage 1: Angaben zur Entschlüsselungsfähigkeiten des CEA (Ziff. 4) ist nicht parteiöffentlich.

## **II. Materielles**

Die nachfolgenden Ausführungen beziehen sich auf

- der Stellungnahme des EDÖB vom 7. März 2025;
- den abschliessenden Schlussbemerkungen der Beschwerdeführenden vom 26.06.2024, insbesondere ad. Ziff 3-52 und 101-104; und
- der Entschlüsselungsfähigkeiten des CEA.

\*\*\*\*\*

### **1. Ad Ziff. 1.2 des Dispositivs**

Das CEA hat keine Bemerkungen zur Stellungnahme des EDÖB vom 7. März 2025.

### **2. Ad Ziff. 3 des Dispositivs**

Die Beschwerdeführenden machen in ihren Ausführungen in den Schlussbemerkungen vom 26. Juni 2024 verschiedene – teils widersprüchliche – Angaben. Diese betreffen im Wesentlichen u.a. die folgenden Themenbereiche: das Begriffsverständnis des „grenzüberschreitenden Signals“ und dessen Relevanz für die Umsetzung der Kabelaufklärung, die teleologische Auslegung des NDG sowie Fragen der Transparenz und der demokratischen Legitimation der Kabelaufklärung in der Schweiz.

Zur Gewährleistung einer strukturierten und kohärenten Stellungnahme nimmt das CEA nachfolgend punktuell zu einzelnen Ausführungen in den bezeichneten Randziffern Stellung. Dabei wird auf das in der Eingabe des CEA vom 11. März 2024 dargelegte technische Verständnis Bezug genommen bzw. darauf aufgebaut.

### **3. Ad Ziff. 3-52 der Schlussbemerkungen**

Die Auswahl grenzüberschreitender Signale erfolgt in enger Abstimmung mit den betroffenen Fernmeldediensteanbieterinnen (FDA). Dabei ist zu beachten, dass die betreffenden Signale – auch wenn sie technisch an einem Standort in der Schweiz ausgeleitet werden – für eine Destination im Ausland bestimmt sind.

Wie bereits in der Eingabe des CEA vom 11. März 2024 dargelegt, wählen IP-Pakete im Regelfall den kürzesten und effizientesten Weg zwischen Quell- und Zieladresse. Entsprechend lässt sich der Pfad der Datenpakete in den meisten Fällen mit hoher Wahrscheinlichkeit antizipieren. Abweichungen von diesem Prinzip können im Einzelfall durch Netzausfälle, Routinganpassungen oder fehlerhafte Konfigurationen entstehen. Der Verkehrsweg wird aktiv über BGP durch die jeweiligen FDA gesteuert<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> Vergleiche dazu: <https://blog.init7.net/de/wie-ein-internet-provider-seinen-datenverkehr-steuert/> [Stand: 7.04.2025].

Als Beispiel dazu dient der öffentliche Eintrag eines Schweizer FDA, in diesem Fall Init7, in der Peering-DB [AS13030 - Init7 - PeeringDB](https://www.peeringdb.com/asn/13030)<sup>2</sup>. Auf der Liste der öffentlichen Peering Austauschpunkte sind mehrere internationale Standorte ersichtlich (siehe Abb. 1).

<a href="#">DE-CIX Dusseldorf</a> 185.1.170.107	13030 2001:7f8:9e::32e6:0:1	10G	○	○
<a href="#">DE-CIX Frankfurt</a> 80.81.193.67	13030 2001:7f8::32e6:0:2	100G	○	○
<a href="#">DE-CIX Frankfurt</a> 80.81.192.67	13030 2001:7f8::32e6:0:1	100G	○	○
<a href="#">DE-CIX Hamburg</a> 185.1.210.150	13030 2001:7f8:3d::32e6:0:1	10G	○	○
<a href="#">DE-CIX Madrid</a> 185.1.192.49	13030 2001:7f8:a0::32e6:0:1	10G	○	○
<a href="#">DE-CIX Marseille</a> 185.1.47.85	13030 2001:7f8:36::32e6:0:1	10G	○	○
<a href="#">DE-CIX New York</a> 206.82.104.4	13030 2001:504:36::32e6:0:1	10G	○	○
<a href="#">Equinix Frankfurt</a> 185.1.102.153	13030 2001:7f8:bd::1:3030:1	10G	○	○
<a href="#">Equinix Paris</a> 195.42.144.138	13030 2001:7f8:43::1:3030:1	10G	○	○

Abbildung 1: partieller Screenshot PeeringDB von AS13030.

Vereinfacht dargestellt sieht das Netzwerk eines FDA folgendermassen aus:

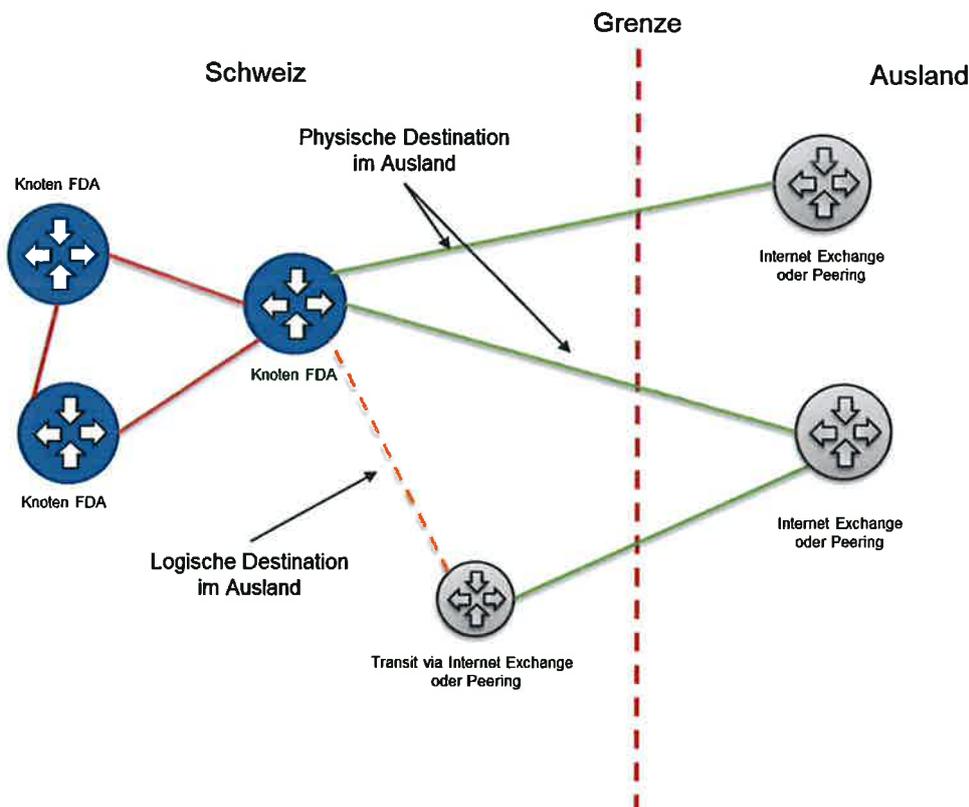


Abbildung 2: Signale & Destinationen.

<sup>2</sup> Peering Init7: <https://www.peeringdb.com/asn/13030> [Stand: 2.04.2025].

Die grünen Linien sind Signale, die durch den Knoten des FDAs ausgesondert werden und für das Ausland bestimmt sind.

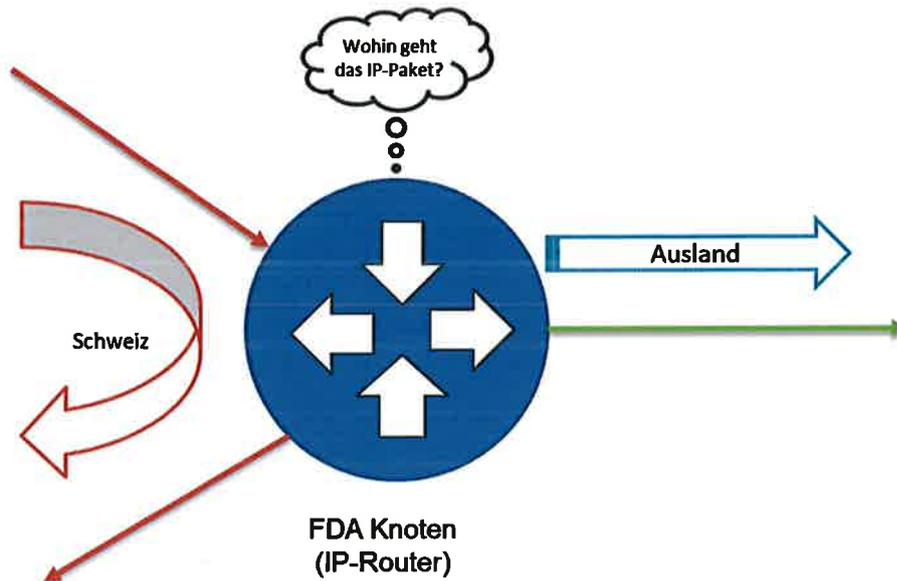


Abbildung 3: Aussonderung auf IP-Ebene (Layer 3) in FDA Knoten.

### Physische Destination im Ausland

Signale mit physischer Destination im Ausland beziehen sich auf solche Datenströme, die von der Fernmeldediensteanbieterin (FDA) über definierte Leitungen ins Ausland übermittelt werden, etwa im Rahmen von Peering-, Transit- oder dedizierten Auslandsverbindungen. In diesen Fällen sind die betreffenden Signale auf Layer 3 durch die Netzwerkkomponenten der FDA bereits als für das Ausland bestimmt gekennzeichnet und auf eine entsprechende Leitung ausgesondert worden.

So zeigt beispielsweise Abbildung 1 (siehe S. 5), wie bei einer FDA ein Datenstrom auf eine 100-Gbps-Leitung mit Ziel Frankfurt weitergeleitet wird. Diese Signale sind für das CEA von Interesse, da sie nachweislich für das Ausland ausgesondert sind und somit als grenzüberschreitend im Sinne von Art. 39 Abs. 1 NDG qualifiziert werden können.

### Logische Destination im Ausland

In einzelnen Fällen erfolgt die Weiterleitung von Auslandsverbindungen nicht direkt, sondern über zwischengeschaltete Dienstleister, etwa im Rahmen eines Internet Exchange (IX). Das CEA leitet die Signale in solchen Konstellationen nur dann aus, wenn aus technischen oder organisatorischen Gründen keine Möglichkeit besteht, die für die Schweiz bestimmten Signale vorab von den grenzüberschreitenden Signalen zu trennen.

Diese Ausleitung von gemischten Signalen stellt eine oben dargestellte Ausnahme dar und betrifft aktuell weniger als 1 % der ausgeleiteten Leitungen. Die Ausleitung gemischter Signale erfolgt ausschliesslich dort, wo gegenwärtig keine praktikable Alternative<sup>3</sup> verfügbar ist.

<sup>3</sup> Das CEA überprüft laufend weitere Möglichkeiten.  
Geschäfts-Nr. A-6444/2020

### **Ad Ziff. 28** der Schlussbemerkungen

Die Ausführungen der Beschwerdeführenden zu den örtlichen Voraussetzungen der Kabelausleitung verkennen sowohl den Gesetzeswortlaut als auch den technischen und organisatorischen Rahmen der Kabelaufklärung. Art. 39 NDG regelt die Voraussetzungen für die Ausleitung grenzüberschreitender Signale ausdrücklich im Hinblick auf die Art der Verbindung („leitungsgebunden“) und den Charakter des Signals („grenzüberschreitend“), nicht aber in Bezug auf einen bestimmten geographischen Ausleitungspunkt. Eine verbindliche Vorgabe zum Ort der Ausleitung lässt sich aus dem Gesetz nicht ableiten.

Das CEA ermittelt den jeweiligen Ausleitungspunkt anhand rechtlicher, wirtschaftlicher, technischer und organisatorischer Kriterien. Ziel ist die bestmögliche Identifikation desjenigen Netzsegments, über das grenzüberschreitende Datenströme zuverlässig und zweckgerichtet erfasst werden können. Sämtliche Ausleitungen erfolgen gestützt auf genehmigte und freigegebene Aufträge zur Kabelaufklärung. Die Tätigkeit des CEA unterliegt dabei einer mehrfachen Kontrolle durch unabhängige Aufsichtsorgane, die regelmässig die Recht- und Verhältnismässigkeit der Massnahmen überprüfen.

Die Argumentation der Beschwerdeführenden stützt sich im Wesentlichen auf einzelne Formulierungen der Botschaft zum NDG. Dabei bleibt unberücksichtigt, dass der Begriff der „internationalen Fernmeldekabel“ in der Botschaft funktional verwendet wird. Es geht nicht ausschliesslich um physisch grenzüberschreitende Kabel, sondern um Verbindungen, über die grenzüberschreitender Fernmeldeverkehr abgewickelt wird – auch wenn diese physisch vollständig auf schweizerischem Gebiet verlaufen.

Zudem legen die Beschwerdeführenden Art. 39 Abs. 1 NDG selektiv aus. Die Norm spricht nicht von physisch über die Grenze geführten Kabel oder Leitungen, sondern ausdrücklich von „grenzüberschreitenden Signalen“. Daraus folgt, dass auch funktionale oder logische Grenzüberschreitungen erfasst sind, etwa bei Transitverbindungen, VPN-Tunneln oder CDN-basierten Datenströmen. Die technische Realität moderner Netzinfrastrukturen lässt eine starre physische Begrenzung nicht zu. Auch in der Schweiz verlaufende Leitungen führen Auslandverkehr.

Die Annahme, dass mit einer funktionalen Auslegung sämtliche Leitungen pauschal erfassbar würden, entbehrt jeglicher Grundlage. Die Auslegung des CEA ist auf das gesetzliche Ziel der Auslandaufklärung ausgerichtet und wird flankiert von strengen Filtermechanismen, Zweckbindungen sowie externen Kontrollen. Der Vorwurf der „Aushöhlung“ des NDG entbehrt jeglicher Grundlage.

### **Ad Ziff. 38ff.** der Schlussbemerkungen

Das CEA weist die Darstellung der Beschwerdeführenden, wonach jede Leitung mit „mindestens einer nichtschweizerischen IP-Adresse“ als grenzüberschreitend behandelt werde, entschieden zurück. Eine pauschale Ausleitung sämtlicher solcher Signale wäre für das CEA ineffizient und mit dem Auftrag der Auslandaufklärung nicht in Einklang zu bringen.

Die Ausleitung von gemischten Signalen – also solcher, die logische Destinationen im In- und im Ausland haben – erfolgt nur, wenn es technisch und organisatorisch notwendig ist. Eine Weiterverarbeitung der Signale geschieht nur, wenn festgestellt wird, dass die betreffende Leitung einen überwiegenden Anteil an grenzüberschreitenden Verkehr aufweist. Auf Basis der IP-Adressen werden Signale mit einer inländischen (CH-CH) Destination erkannt, ausgesondert und umgehend gelöscht. Die verworfenen Signale werden dabei nicht gespeichert.

Wie bereits in der Eingabe des CEA vom 11. März 2024 dargelegt, decken sich die tatsächlichen Transportwege der Signale mit den technischen Erwartungen. Aufgrund betriebswirtschaftlicher und netzwerktechnischer Prinzipien sind diese Pfade weitgehend deterministisch und nachvollziehbar. Die aktuell ausgeleiteten Signale entsprechen diesen Mustern und sind damit nicht zufällig oder willkürlich gewählt.

Die Forderung der Beschwerdeführenden, ausschliesslich Leitungen zu erfassen, die rein grenzüberschreitenden Datenverkehr enthalten, ist technisch nicht umsetzbar. Moderne Netzarchitekturen führen zu einer Durchmischung von nationalem und internationalem Verkehr auf denselben physikalischen Trägern. Auch sogenannte „nationale Strecken“ können Bestandteil internationaler Verbindungen sein, etwa im Rahmen von transitiven Pfaden oder durch Routingentscheidungen der FDA.

Schliesslich sei darauf hingewiesen, dass das CEA – in Übereinstimmung mit Art. 43 Abs. 3 NDG – bewusst keine Angaben zu konkreten Ausleitungsorten, beteiligten FDAs oder eingesetzten Technologien macht, um die operationelle Sicherheit sowie die vertraglich und gesetzlich gebotene Vertraulichkeit zu gewährleisten.

### **Ad Ziff. 100-107** der Schlussbemerkungen

#### Transportdienstleister (Tier-1-FDA)

Unter einem Transportdienstleister wird eine FDA verstanden, die ein international ausgebautes Netzwerk betreibt und darüber standardisierte Transportdienste wie Mietleitungen, optische Lichtfrequenzen (Wavelength Services, sog. „Waves“) oder unbeleuchtete Glasfaserkapazitäten („Darkfibers“) anbietet.

Typische Beispiele solcher Tier-1-Anbieter sind Unternehmen wie Proximus International, Cogent, Level 3, Arelion, GTT oder Hurricane Electric. Es handelt sich hierbei um global tätige Netzbetreiber mit Netzknoten an zahlreichen internationalen Standorten. Aufgrund dieser globalen Infrastruktur ermöglichen sie es regionalen oder nationalen FDA, ihre eigenen Netze wirtschaftlich effizient zu erweitern, ohne in kostenintensive physische Auslandsinfrastruktur investieren zu müssen.

Für lokale (Tier-3) oder nationale (Tier-2) FDA ergibt sich daraus ein betriebswirtschaftlich sinnvolles Modell: Die internationale Konnektivität wird über Transportdienstleister eingekauft<sup>4</sup>. Diese internationalen Verbindungen erfolgen typischerweise über angemietete Glasfaserverbindungen, optische Übertragungsdienste (Waves) oder dedizierte Darkfiber-Strecken.

#### Mietleitung

Bei einer Mietleitung handelt es sich um eine kontinuierlich verfügbare, kapazitätsgebundene Punkt-zu-Punkt-Verbindung innerhalb des Netzwerks eines Transportdienstleisters (siehe Abb. 4). Diese Verbindung ermöglicht es der mietenden FDA, ihre Netzwerkinfrastruktur über eine definierte Strecke – beispielsweise ins Ausland – zu erweitern. Die Mietleitung überträgt das Signal unverändert: Inhalt, Struktur und Zielrichtung bleiben unberührt. Es handelt sich technisch um eine transparente Leitung zwischen zwei festgelegten Netzpunkten (Punkt A und Punkt B).

Eine Mietleitung ist eine stetige Verbindung auf dem Netz eines Transportdienstleisters, welcher dem Mieter ermöglicht sein Netzwerk an einen entfernten Ort auszudehnen. Zu bemerken ist, dass eine Mietleitung den Verkehr, den Inhalt oder die Richtung des Signals nicht verändert, da es sich um eine Punkt-zu-Punkt-Verbindung handelt, welche einen Ort A und einen Ort B miteinander verbindet. Das Inhalt des Signals, welches beim Transportdienstleister am Punkt A übergeben wird ist derselbe, welches am Punkt B ankommt.

---

<sup>4</sup> Vergleiche dazu techn. Erklärungen unter <https://blog.init7.net/de/to-peer-or-not-to-peer-kartelle-im-internet/> [Stand: 08.04.2025].

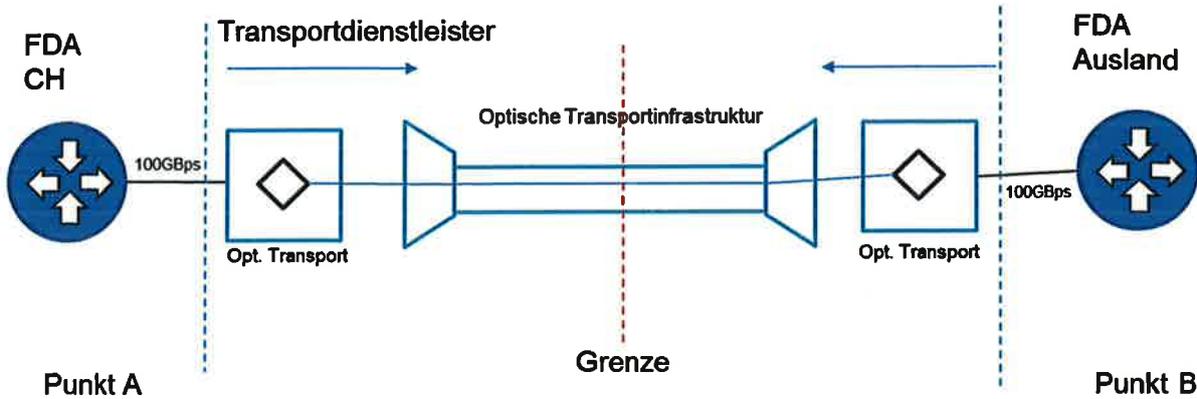


Abbildung 4: Mietleitung.

Für die FDA stellt die Nutzung einer Mietleitung eine effiziente<sup>5</sup> Möglichkeit dar, eine stabile und grenzüberschreitende Verbindung zu etablieren, insbesondere um sich im Ausland mit anderen Netzbetreibern zu verknüpfen. Das Signal ist somit bereits am Ausgangspunkt eindeutig für eine grenzüberschreitende Übertragung bestimmt.

Die Mietleitung ist derzeit die an den häufigsten eingesetzten und wirtschaftlichsten Lösungen für FDA, um eine stabile Auslandskonnektivität sicherzustellen. Weitere Übertragungsformen, wie beispielsweise Wavelength Services oder Darkfiber, werden nachfolgend primär zu Illustrationszwecken erwähnt, da sie in der Praxis seltener zur Anwendung kommen.

#### Wavelength

Bei der Nutzung einer sogenannten Wavelength (siehe Abb. 5) mietet eine FDA ein definiertes Spektrum innerhalb der Lichtfrequenzen einer internationalen Glasfaser Verbindung. Es handelt sich dabei um eine kapazitätsgebundene optische Punkt-zu-Punkt-Verbindung, die zwischen zwei Netzpunkten – etwa zwischen der Schweiz und einem Auslandstandort – verläuft.

Der Vorteil dieser Übertragungsform liegt in der höheren Flexibilität: Die FDA kann die genutzte Übertragungskapazität innerhalb des zugewiesenen Frequenzbereichs selbst bestimmen. Gleichzeitig erfordert der Betrieb einer eigenen optischen Transportplattform jedoch erheblichen technischen Aufwand und ist mit entsprechend höheren Investitions- und Betriebskosten verbunden.

Da sich mehrere FDA eine physische Glasfaser teilen und lediglich unterschiedliche Lichtfrequenzen nutzen, sind die Mietkosten im Vergleich zu exklusiven Glasfaserstrecken (z. B. Darkfiber) meist tiefer. Die übertragene Information wird durch die Zuweisung einer spezifischen Wellenlänge (Frequenz) technisch nicht verändert. Der optische Knoten des

<sup>5</sup> Um z.B. grosse Peering-Gebühren in der Schweiz zu vermeiden.

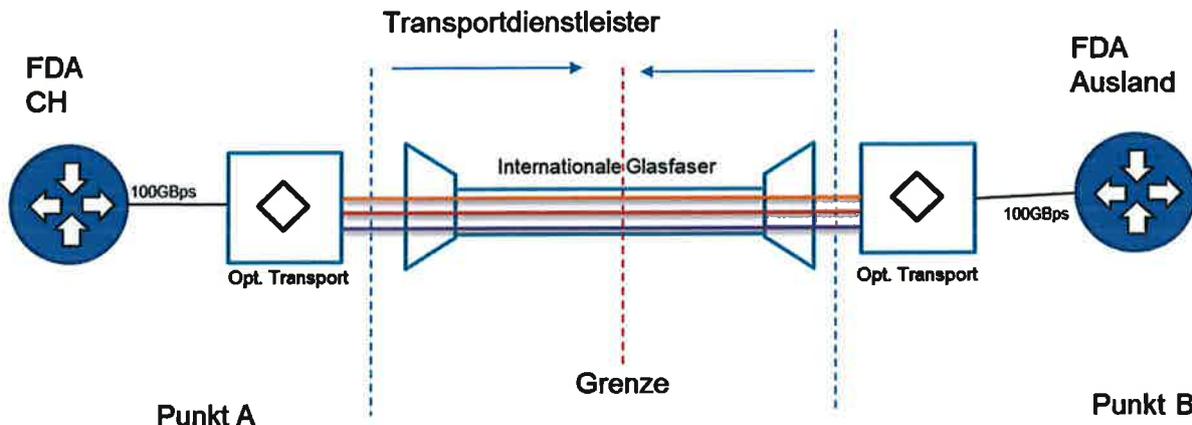


Abbildung 5: Wavelength.

Transportdienstleister nimmt lediglich eine Multiplexierung vor – das heisst, er führt Signale verschiedener Frequenzen auf derselben Glasfaser zusammen, ohne deren Inhalt oder Richtung zu beeinflussen.

Der Transportdienstleister verändert den Inhalt der Daten nicht; die Verbindung bleibt durchgehend transparent und erfüllt die Voraussetzungen einer grenzüberschreitenden Punkt-zu-Punkt-Verbindung. Das Signal ist somit bereits am Ausgangspunkt eindeutig für eine grenzüberschreitende Übertragung bestimmt.

#### Gemietete Darkfiber

Bei einer gemieteten Darkfiber handelt es sich um eine internationale Glasfaserverbindung, die der FDA zur ausschliesslichen Nutzung überlassen wird, ohne dass ihr das Eigentum an der Faser zusteht<sup>6</sup>. Die Leitung wird von der FDA selbst betrieben. Aufgrund der hohen Kosten solcher Mietverhältnisse ist diese Form der Verbindung in der Praxis eher selten.

Der Transportdienstleister stellt der FDA die physische Glasfaser bereit; für den Betrieb der optischen Transportplattform ist die FDA selbst verantwortlich. Dadurch kann sie das gesamte optische Spektrum der Faser exklusiv nutzen.

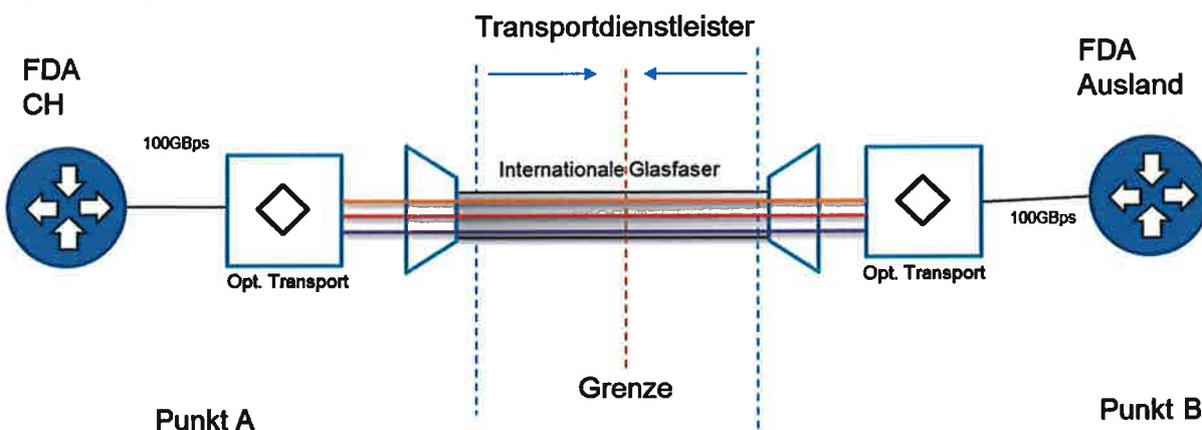


Abbildung 6: Gemietete Darkfiber.

<sup>6</sup> Z.B. internationale Tiefseekabel von Europa nach Asien.  
Geschäfts-Nr. A-6444/2020

Die optische Transportplattform verändert lediglich Parameter wie Wellenlänge oder Modulation, nicht aber den Inhalt der übertragenen Daten. Die Verbindung bleibt eine durchgehende Punkt-zu-Punkt-Verbindung zwischen Punkt A (Schweiz) und Punkt B (Ausland). Das Signal ist somit bereits am Ausgangspunkt eindeutig für eine grenzüberschreitende Übertragung bestimmt.

#### Eigene Darkfiber

Bei der eigenen Darkfiber handelt es sich um eine internationale Glasfaserverbindung, die sich im Eigentum der FDA befindet und von ihr selbst betrieben wird (siehe Abb. 7). Solche Konstellationen finden sich in der Regel nur bei grossen, international tätigen FDA. Die FDA sind sowohl für die physische Infrastruktur als auch für den Transport der Signale verantwortlich.

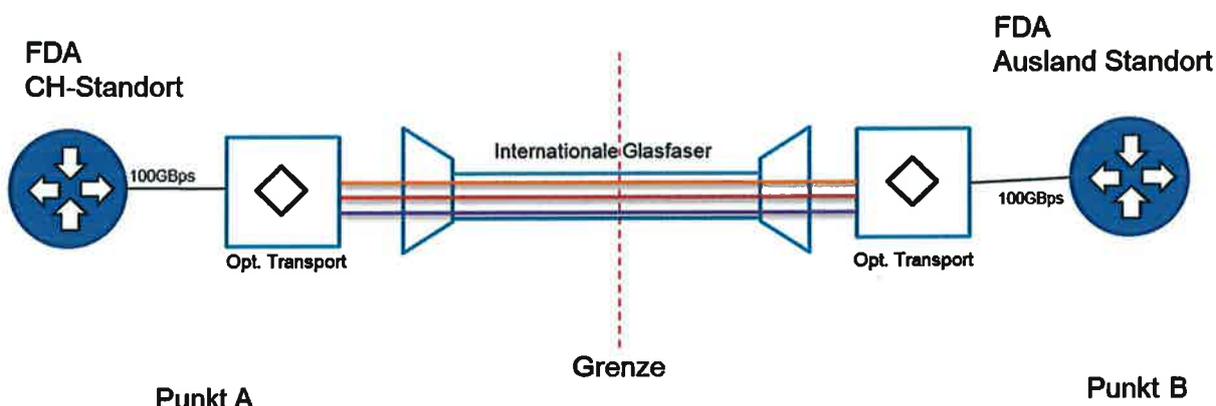


Abbildung 7: Eigene Darkfiber.

Der Inhalt des Signals bleibt während der gesamten Übertragung unverändert. Die optische Transportplattform beeinflusst lediglich technische Parameter wie Wellenlänge und Modulation – nicht aber den Inhalt. Die Verbindung stellt eine durchgehende Punkt-zu-Punkt-Verbindung zwischen Punkt A und Punkt B dar. Das Signal ist somit bereits am Ausgangspunkt eindeutig für eine grenzüberschreitende Übertragung bestimmt.

Wie bei allen Übertragungsarten gilt auch hier: Das physikalische Lasersignal (Layer 1) ist bei Langstreckenverbindungen nicht identisch mit dem ursprünglichen Lichtsignal am Ausgangspunkt, da es üblicherweise auf einer anderen Wellenlänge übertragen und technisch moduliert wird. Diese physikalische Veränderung hat jedoch keinen Einfluss auf den übermittelten Inhalt, welcher dem grenzüberschreitenden Signal entspricht.

Eine Ausleitung beim FDA ermöglicht eine standardisierte, effiziente und betriebsschonende Durchführung der Kabelaufklärung. Sie verursacht minimale Eingriffe in das Netz der FDA und beeinträchtigt deren Geschäftsbetrieb nicht.

Eine Verlagerung des Ausleitungspunktes in die Nähe der Landesgrenze wäre hingegen mit erheblichen technischen und betrieblichen Risiken verbunden. Der Aufbau eines zusätzlichen Rechenzentrums nur zu diesem Zweck, sowie Eingriffe in das hochverfügbare Netzwerk der FDA, würden dessen Stabilität gefährden.

Das CEA handelt im Rahmen seiner gesetzlichen Verpflichtungen grundrechtskonform, zweckmässig und wirtschaftlich. Die Ausleitung beim FDA erfolgt stets auf Grundlage eines genehmigten und freigegebenen Kabelauftrags und stellt sowohl für das CEA als auch für die FDA eine effektive und effiziente Lösung dar.

Wie bereits dargelegt, entspricht der Inhalt des Signals am Ausleitungspunkt genau demjenigen, der später physisch die Landesgrenze überschreitet. Es besteht kein inhaltlicher Unterschied.

#### Ad Ziff. 47f der Schlussbemerkungen

Es entspricht der technischen Realität, dass in Ausnahmefällen auch schweizerische IP-Pakete über für den Auslandverkehr bestimmte Leitungen übertragen werden können – etwa infolge von Netzwerkausfällen, dynamischem Routing oder fehlerhaften Konfigurationen. Um sicherzustellen, dass solche Daten nicht in die Analyse gelangen, hat das CEA ein mehrstufiges Filterverfahren implementiert (Siehe Abb. 10).

Dieses beginnt mit der gezielten Auswahl geeigneter Leitungen (Leitungsselektion). Ergänzend kommen technische Filtermechanismen auf den Netzelementen zum Einsatz – insbesondere IP-Filter<sup>7</sup>, welche Daten mit erkennbarem Schweizbezug bereits vor der Weiterleitung an Analysensysteme ausschliessen. In einem weiteren Schritt erfolgt eine inhaltsbezogene Filterung<sup>8</sup> durch spezialisierte Systeme.

Abschliessend erfolgt eine Überprüfung durch die Analysten des CEA, die die verbleibenden Daten auch hinsichtlich eines allfälligen Schweizbezugs beurteilen. Nur Daten, bei denen auch in diesem Prüfschritt kein Schweizbezug erkannt wird, können dem NDB in Form eines Produkts weitergeleitet werden.



Abbildung 8: Filterkette für CH-Inhalte.

Die UKI überprüft diese mehrstufige Filterung regelmässig und hat Folgendes in ihrem Jahresbericht 2025 geschrieben:

#### «Schweiz-Bezug

*Der Anteil an Daten mit direktem Schweiz-Bezug hat seit der Anfangsphase der Kabelaufklärung deutlich abgenommen. Diese Entwicklung ist darauf zurückzuführen, dass das CEA bestrebt ist, beim Zugriff auf Kommunikationsdaten den Fokus noch gezielter auf internationalen Datenverkehr zu legen. Zudem bemüht sich das CEA darum, Daten mit Schweiz-Bezug möglichst direkt zu erkennen und zu markieren und hat die diesbezüglichen Vorkehrungen weiterentwickelt.<sup>[1]</sup> Die UKI liess sich bei ihrem Inspektionsbesuch in Zimmerwald das entsprechende technische Verfahren, das sicherstellen soll, dass Daten*

<sup>7</sup> Filter auf Layer 3.

<sup>8</sup> Filter auf Layer 7.

*mit Schweiz-Bezug herausgefiltert und entsprechend den gesetzlichen Vorgaben behandelt werden können, erneut präsentieren.*

*Das Thema Schweiz-Bezug wird für die UKI weiterhin ein Schwerpunkt bleiben, den sie in ihrer Kontrolltätigkeit speziell berücksichtigen und zu dem sie auch den Austausch mit dem BVGer weiterführen wird.*

- 1) *Handelt es sich um Daten, bei denen sowohl der Absender wie auch der Empfänger in der Schweiz sind, müssen diese so rasch wie möglich gelöscht werden (Art. 38, Abs. 2, NDG)."*

Das CEA ist bestrebt, den Anteil inländischer (CH-CH) Kommunikation auf ausgeleiteten Leitungen so weit wie technisch und organisatorisch möglich zu minimieren. Eine rechtswidrige oder systematische Massenaufklärung schweizerischer Kommunikation kann ausgeschlossen werden.

#### **Ad Ziff. 148** der Schlussbemerkungen

In Ziff. 148 ihrer Schlussbemerkungen stellen die Beschwerdeführenden neue Anträge für das weitere Verfahren. Das CEA nimmt dazu wie folgt Stellung:

Das CEA lehnt den Antrag 1 ab. Zum eingeschränkten Akteneinsichtsrecht hat sich das CEA bereits mehrfach geäußert und verweist auf die bisherigen Ausführungen zum Schutz der technischen Fähigkeiten. (Eingabe CEA vom 8. Juni 2023, Seite 4)

Das CEA lehnt den Antrag 2 ab. Den Beschwerdeführenden wurde bereits mehrfach Gelegenheit gegeben, Fragen zu stellen und sich zu äussern; ihre Parteirechte wurden gewahrt. Aus Sicht des CEA würden zusätzliche Fragen der Beschwerdeführenden keinen weiteren Beitrag zur Beurteilung der Rechtmässigkeit der Kabelaufklärung leisten.

Auf Antrag 3 wird das CEA nur eintreten, sofern das Gericht dessen Behandlung für geboten hält – namentlich im Hinblick auf einen allfälligen Beizug einer sachverständigen Person. Für den Fall, dass das Gericht den Beizug einer sachverständigen Person für angezeigt hält, wird darum ersucht, bei der Auswahl auf einschlägige Kenntnisse der nationalen Rechtslage, der regionalen Bedürfnisse sowie der technischen und dynamischen Eigenheiten der betroffenen Sachgebiets Bedacht zu nehmen.

#### **Schlusswort**

Das CEA hat im Rahmen der wiederholten Eingaben in der vorliegenden Angelegenheit aufgezeigt, dass die Praxis der Kabelaufklärung technisch fundiert, gesetzlich legitimiert und einer ständigen aufsichtsrechtlichen Kontrolle unterstellt ist. Darüber hinaus hat das CEA interne Richtlinien erlassen, um die Nachvollziehbarkeit der Bearbeitung von ausgeleiteten Signalen zu gewährleisten.

Das CEA erfüllt seinen gesetzlichen Auftrag gemäss Nachrichtendienstgesetz, indem er grenzüberschreitenden Datenverkehr gezielt ausleitet und analysiert. Sämtliche Ausleitungen erfolgen auf Grundlage eines durch das Bundesverwaltungsgericht (BVGer) bewilligten und durch den Chef VBS freigegebenen Kabelaufklärungsauftrags.

Die Auslegung des Begriffs des grenzüberschreitenden Signals durch das CEA erfolgt in funktionsorientierter Weise und trägt den Erfordernissen einer zeitgemässen Auslandsaufklärung im digitalen Raum Rechnung. Die Auswahl der relevanten Signale erfolgt in enger Zusammenarbeit mit den Fernmeldediensteanbieterinnen (FDA) und basiert auf einer sorgfältigen technischen Selektion.

Zum Schutz der inländischen Kommunikation erfolgt die Filterung in mehreren Stufen. In einer ersten Stufe werden schweizerische Signale auf IP-Ebene automatisch ausgesondert. In einer zweiten Stufe werden verbleibende Daten mit Schweizbezug speziell markiert und technisch für den Zugriff durch die Analysensysteme blockiert. In einer dritten Stufe erfolgt eine Prüfung durch einen Analysten, um einen allfälligen Schweizbezug auszuschliessen, der in den vorherigen Prüfschritten nicht erkannt wurde. Danach werden die relevanten Daten als Produkt an den NDB weitergegeben.

Flankierend werden organisatorische Massnahmen wie verbindliche Weisungen und regelmässige Schulungen für das mit der Datenverarbeitung betraute Personal umgesetzt. Die technischen Systeme zur Filterung und Aussonderung werden laufend überprüft und weiterentwickelt, um unerwünschte Datenerfassungen bestmöglich zu verhindern.

Sämtliche Massnahmen unterliegen der regelmässigen Kontrolle durch die Unabhängige Kontrollinstanz (UKI), die Aufsichtsbehörde über den Nachrichtendienst (AB-ND) sowie das Bundesverwaltungsgericht (BVGer). Damit ist der Grundrechtsschutz gewährleistet, da die erforderlichen Filter-, Lösch- und Kontrollmechanismen gesetzlich verankert sind und organisatorisch wirksam umgesetzt werden.

Die Kritik der Beschwerdeführenden an der Kabelaufklärung als Mittel der Auslandsaufklärung überzeugt weder technisch noch rechtlich und verunmöglicht die Erfüllung des gesetzlichen Auftrags.

**4. Ad Ziff 4 des Dispositivs:**

Zu wichtigen nachrichtendienstlich relevanten Fähigkeiten kann aus Geheimhaltungsgründen nicht parteiöffentlich Stellung genommen werden. Das Gericht erhält in der klassifizierten Beilage 1 weiterführende Erkenntnisse über den derzeitigen Stand der verfügbaren Mittel und operativen Entschlüsselungsfähigkeiten des CEA.

\* \* \* \* \*

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

Freundliche Grüsse

Kommando Cyber Kdo Cy



Robert Flück  
Chef Dienst Cyber und elektromagnetische Aktionen

- vierfach