

Zürich, 10. Oktober 2025

Einschreiben

Bundesverwaltungsgericht
Abteilung I
Postfach
9023 St. Gallen

Viktor Györfly

Rechtsanwalt
Beethovenstrasse 47
8002 Zürich
Telefon 044 240 20 55
Telefax 043 500 55 71
gyoerffy@psg-law.ch
www.psg-law.ch

Digitale Gesellschaft,

/ Nachrichtendienst des Bundes NDB

Geschäfts-Nr. A-6444/2020

Sehr geehrte Frau Präsidentin, sehr geehrter Herr Präsident
Sehr geehrte Damen und Herren

In der eingangs erwähnten Angelegenheit beziehe ich mich auf Ihre Verfügung vom 2. September 2025 und reiche Ihnen namens und im Auftrag der Beschwerdeführenden innert Frist die nachstehende Stellungnahme ein.

1. In grundsätzlicher Hinsicht ist ergänzend zu den Erwägungen der Verfügung vom 2. September 2025 Folgendes festzuhalten: Bei der Beurteilung, in wie weit das Recht auf Akteneinsicht eingeschränkt werden kann, fallen nebst den angeführten rechtlichen Normen, insbesondere Art. 29 Abs. 2 BV, weitere Ansprüche ins Gewicht. Zu berücksichtigen sind namentlich auch die Grundrechte, in die die Kabelaufklärung eingreift.
2. Die Beschwerdeführenden sind durch die Kabelaufklärung, welches ein anlassloses Massenüberwachungsprogramm darstellt, – wie mehrfach dargelegt – namentlich in ihren Rechten nach Art. 13 BV, Art. 8 EMRK, Art. 17 UNO-Pakt II, dem Übereinkommen zum Schutz des Menschen bei der automatischen Verarbeitung personenbezogener Daten [Konvention Nr. 108 des Europarates, SR 0.235.1], Art. 16 BV, Art. 10 EMRK, Art. 19 UNO-Pakt II, Art. 22 BV, Art. 11 EMRK, Art. 10 Abs. 2 BV, Art. 6 EMRK, Art. 32 BV sowie Art. 27 BV tangiert.
3. Gegen Eingriffe in die in der EMRK geschützten Rechte ist den Betroffenen zureichender Schutz durch den Staat und im gerichtlichen Verfahren zu gewähren, es ist zureichend zu untersuchen, worin die Eingriffe bestehen und

ob sie gerechtfertigt sind, und es ist das Recht der Betroffenen auf wirksame Beschwerde (Art. 13 EMRK) zu wahren.

4. Bei der Überprüfung, ob die Eingriffe, die mit Massenüberwachungsprogrammen verbunden sind, vor den Grundrechten standhalten, sind die Klarheit und Bestimmtheit der rechtlichen Grundlagen und die Vorhersehbarkeit der damit verbundenen Grundrechtseingriffe massgebliche Kriterien. Die Rechtsunterworfenen müssen sich ein Bild darüber machen können, wie sie Massenüberwachungsprogramme konkret betreffen können. Dies ist insbesondere auch relevant mit Bezug auf den «chilling effect», welcher mit Massenüberwachungsprogrammen verbunden ist. Mangelnde Klarheit, Bestimmtheit und Vorhersehbarkeit haben eine abschreckende Wirkung auf die Ausübung der Grundrechte über digitale Kanäle.
5. Aus dem Gesetz und den Materialien können sich die Rechtsunterworfenen kein akkurates Bild davon machen, welche Datenleitungen von der Kabelaufklärung erfasst werden können und wie dies ihre Kommunikation betrifft, dies umso mehr, als die Praxis nicht dem entspricht, was das Gesetz und Botschaft vorgeben und in der Debatte vor dem Erlass des Gesetzes suggeriert worden ist. Die Kabelaufklärung ist für die Rechtsunterworfenen kaum fassbar, da sie im Verborgenen stattfindet und zudem eine technisch komplexe und schwer verständliche Angelegenheit darstellt. Der Kabelaufklärung fehlt es insgesamt an der erforderlichen Transparenz, Bestimmtheit und Vorhersehbarkeit.
6. Es ist mit Blick auf die von der Kabelaufklärung betroffenen Grundrechte erforderlich, dass die Praxis der Kabelaufklärung vertieft untersucht und die Ergebnisse dieser Untersuchung den Beschwerdeführenden offengelegt werden. Dies ergibt sich insbesondere aus dem damit verbundenen Anspruch auf Transparenz und Vorhersehbarkeit der bestehenden Eingriffe sowie aus den mit den Grundrechten verbundenen Verfahrensrechten. Die laufende konkrete Überwachungstätigkeit findet im Verborgenen statt, ohne dass die davon Betroffenen davon erfahren. Dies weckt grundsätzliche Bedenken, nachdem es sich hier um ein Massenüberwachungsprogramm handelt, welches viele Menschen betrifft und bei dem konkret nicht vorhersehbar ist, wen es alles betreffen wird. Mit dem Beschwerdeverfahren ist der Mangel an Transparenz und Vorhersehbarkeit in dem Mass zu beheben, als dies im Rahmen Untersuchung der Praxis der Kabelaufklärung als möglich erscheint.
7. Es bestehen somit gewichtige Interessen, welche eine vertiefte Untersuchung der Praxis und die Offenlegung der Ergebnisse dieser Untersuchung gebieten. Die Einschränkung der Akteneinsicht erscheint unter diesen Umständen nur in engen Grenzen als zulässig.
8. Der Ansatz, dem Bundesverwaltungsgericht eine weitergehende Prüfung der Praxis der Kabelaufklärung zu ermöglichen unter Berücksichtigung von Akten, welche den Beschwerdeführenden nicht offengelegt werden, stellen

grundsätzlich keine genügende Kompensation für die Einschränkung der Grundrechte und der damit verbundenen Verfahrensrechte dar, welche mit der unvollständigen Offenlegung der Akten verbunden ist. Auf diese Weise kann der Mangel an Transparenz, Bestimmtheit und Vorhersehbarkeit letztlich nicht behoben werden. Auch würde den Beschwerdeführenden insoweit die Möglichkeit genommen, in einem kontradiktorischen Verfahren Argumente gegen die vom Beschwerdegegner behauptete Zulässigkeit der Kabelaufklärung vorzubringen.

9. Dies fällt umso mehr ins Gewicht, als etliche der Darlegungen des Beschwerdegegners und des CEA, mit denen diese die Praxis der Kabelaufklärung zu rechtfertigen versuchen, wie mehrfach dargelegt in tatsächlicher Hinsicht als falsch oder zumindest sehr fragwürdig erscheinen. Erstens verstärkt dies die Notwendigkeit, den Beschwerdeführenden weitere Details zur Praxis der Kabelaufklärung offenzulegen, um auf Unrichtigkeiten und Widersprüche in den Darlegungen des Beschwerdegegners und des CEA hinweisen zu können. Zweitens erscheint es wie mehrfach vorgebracht als notwendig, unabhängigen Expertinnen und Experten einzubeziehen, dies einerseits, weil wesentliche technische Aspekte strittig sind, andererseits weil es für die Effektivität der Aufsicht und Kontrolle und ebenso für die effektive gerichtliche Überprüfung der Vereinbarkeit der Kabelaufklärung mit den Grundrechten entscheidend ist, dass über zureichendes technisches Know-how zu verfügen, was mitunter den Beizug externer Expertinnen und Experten notwendig macht (dies entspricht wie dargelegt den Vorgaben der Strassburger Organe, es sei dazu u.a. auf Ziff. 10 der Eingabe vom 10. September 2023 verwiesen). Die von externen Expertinnen und Experten vorgenommene Beurteilung wiederum muss für die Beschwerdeführenden nachvollziehbar sein, und sie müssen Gelegenheit haben, sich in Kenntnis der Beurteilung und der dieser zu Grunde liegenden Akten dazu zu äussern.
10. Es kann somit nicht leichthin angenommen werden, es bestünden zureichende Gründe, den Beschwerdeführenden Akten nicht offenzulegen. Allein das pauschale Argument, eine Bekanntgabe könnte die Auftragserfüllung der in die Kabelaufklärung involvierten Stellen gefährden, genügt nicht. Auch eine starre und restriktive Handhabung entsprechender rechtlicher Bestimmungen erscheint nicht als angängig. Eine entsprechende Gefährdung wäre vielmehr von den involvierten Stellen konkret zu belegen. Überdies muss eine Interessenabwägung vorgenommen werden, wobei wie dargelegt stark ins Gewicht fallende Interessen der Beschwerdeführenden an der Offenlegung der Akten bestehen. Nur soweit die Interessen an der Geheimhaltung von Informationen überwiegen, erscheint eine Verweigerung der Offenlegung als gerechtfertigt.
11. Die bestehenden rechtlichen Bestimmungen sind im Licht dieser verfassungs- und konventionsrechtlichen Vorgaben anzuwenden. Dies gilt namentlich für den sogenannten technischen Quellenschutz. Gemäss Art. 35 Abs. 3 lit. c NDG sind bei technischen Quellen geheimhaltungsbedürftige Angaben über Infrastruktur, Leistungsfähigkeit, operative Methoden und Verfahren der

Informationsbeschaffung zu berücksichtigen. Diese Bestimmung kann nicht (in tautologischer Weise) dahingehend verstanden werden, dass Angaben zu Infrastruktur, Leistungsfähigkeit, operativen Methoden und Verfahren der Informationsbeschaffung immer als geheimhaltungsbedürftig gelten. Die Geheimhaltungsbedürftigkeit muss vielmehr konkret begründet sein. Darüber hinaus muss das Interesse an der Geheimhaltung gegenüber den bestehenden Interessen an der Offenlegung überwiegen. Dies ergibt sich bereits aus dem Wortlaut der Bestimmung ('zu berücksichtigen'), ist aber auch insoweit geboten, als die bestehenden gesetzlichen Bestimmungen die bestehenden verfassungs- und konventionsrechtlichen Anforderungen nicht auszuhebeln vermögen.

12. Die Ausweitung des Begriffs des Quellenschutzes auf sog. technische Quellen erscheint im Übrigen als fraglich. Sicherlich ist die Interessenlage in Bezug auf menschliche Quellen nicht dieselbe wie in Bezug auf sog. technische Quellen. Der Schutz sog. technischer Quellen hat nicht dasselbe Gewicht wie der Schutz menschlicher Quellen. Die Gefährdungslage in Bezug auf sog. technische Quellen liegt nicht in der Weise auf der Hand, wie dies menschlichen Quellen der Fall ist.

13. Menschliche Quellen benötigen gleichermassen als Informationsquellen und als Menschen Schutz. Beim Schutz sog. technischer Quellen hingegen geht es nicht um den Schutz der Technik oder der technischen Angaben als solche, sondern einzig darum, in wie weit die Offenlegung entsprechender Angaben die Durchführung der entsprechenden nachrichtendienstlichen Massnahmen gefährdet. Eine solche Gefährdung besteht sicherlich nicht in Bezug auf jegliche technische Angaben (was sich auch darin zeigt, dass Beschwerdegegner und CEA im Beschwerdeverfahren entsprechende Informationen offengelegt haben, etwa im Zusammenhang mit den grenzüberschreitenden Signalen). Der Unterschied zwischen menschlichen und sog. technischen Quellen ist auch beim Einbezug der Materialien zu berücksichtigen. Die in der Botschaft (S. 2173) betonte Wichtigkeit der Wahrung des Quellenschutzes bezieht sich primär auf den Schutz menschlicher Quellen und kann nicht *tel quel* auf sog. technische Quellen übertragen werden. Die Ausführungen in der Botschaft, gewisse Quellen seien rigoros zu schützen, andernfalls würde das Vertrauen in die Diskretion des Beschwerdegegners beeinträchtigt und die Beschaffung von Informationen stark erschwert, ist auf menschliche Quellen gemünzt. Es erscheint generell als schwerlich mit den aus den Grundrechten fliessenden Anforderungen als vereinbar, wenn in der Botschaft ausgeführt wird, Quellen sollen nur in Ausnahmefällen preisgegeben werden müssen, wenn das öffentliche Interesse an der Preisgabe weit überwiegt. In Bezug auf sog. technische Quellen kann die Offenlegung von Informationen jedenfalls nicht derart weitgehend und pauschal verweigert werden, insbesondere nicht im Rahmen der gerichtlichen Überprüfung der Grundrechtskonformität der Kabelaufklärung. Vielmehr ist konkret zu überprüfen, ob das Interesse an der Offenlegung oder jenes an der Verweigerung derselben überwiegt. Nur soweit diese Überprüfung ergibt, dass

der Offenlegung ein überwiegendes Interesse entgegensteht, kann diese unterbleiben.

14. Das Bundesverwaltungsgericht erwägt in diesem Zusammenhang, dass es ihm nicht möglich sei, abschliessend zu beurteilen, welche Rückschlüsse aus den betreffenden Angaben und Unterlagen in Bezug auf die Funk- und Kabelaufklärung tatsächlich gezogen werden können. Demgegenüber ist festzuhalten, dass – wie dargelegt – die Interessenabwägung basierend auf einer konkreten Untersuchung der tatsächlichen Verhältnisse und einer effektiven Überprüfung der Interessenlage zu erfolgen hat. Der Beschwerdegegner, das CEA und die weiteren um Auskünfte angefragten Stellen und Behörden haben Angaben zu machen, welche hinreichen konkret sind, um eine effektive Überprüfung der Praxis der Kabelaufklärung und ihrer Auswirkungen auf die Grundrechte zu ermöglichen. Hierzu gehören auch zureichende Grundlagen für die Vornahme der gebotenen Interessenabwägung hinsichtlich der Offenlegung von Informationen.
15. Dass eine Gefährdung der Auftragserfüllung in der Kabelaufklärung nicht leichthin angenommen werden darf, zeigt auch ein Vergleich mit den in der StPO und im BÜPF geregelten heimlichen Zwangsmassnahmen, zu den detaillierte Gesetzes- und Verordnungsbestimmungen sowie Gerichtsentscheide, Statistiken und andere öffentlich zugängliche Informationen bestehen, ohne dass zu konstatieren wäre, dass dies den mit den Überwachungsmassnahmen verfolgten Zwecken schadet oder die Massnahmen unwirksam macht. Dasselbe zeigt sich aus Untersuchungen von nachrichtendienstlichen Massenüberwachungsprogrammen in anderen Ländern, wo sehr viel mehr Informationen über solche Programme publik gemacht worden sind als die involvierten Stellen in diesem Verfahren offenlegen möchten.
16. Zum offengelegten Inhalt der Jahresberichte der UKI ist generell zu bemerken, dass sich die Beschwerdeführenden insoweit nicht effektiv dazu äussern können, ob der wesentliche Inhalt ausreichend offengelegt worden ist, als sie diesen nicht kennen. Namentlich können die Beschwerdeführenden nicht beurteilen, ob der Gegenstand, mit dem sich die jeweiligen Abschnitte der Jahresberichte befassen, in den offengelegten Informationen zureichend zum Ausdruck kommt.
17. Obschon die Berichte der UKI nicht öffentlich sind (Art. 79 Abs. 3 NDG), hat das Bundesverwaltungsgericht mit dem Einverständnis der UKI entschieden, diese teilweise offenzulegen. Damit wird dem Umstand, dass das vorliegende Verfahren es wie dargelegt gebietet, dass die Praxis der Funk- und Kabelaufklärung und die Tätigkeit der Kontroll- und Genehmigungsbehörden sowie deren Wirksamkeit effektiv und parteiöffentlich untersucht wird, dem Grundsatz nach Rechnung getragen. Die Prüfung, in wie weit überwiegende Geheimhaltungsinteressen der Offenlegung von Dokumenten entgegensteht, muss konkret erfolgen. Das Ergebnis dieser Prüfung kann sich aufgrund des Umstands, dass die Funk- und Kabelaufklärung die Beschwerdeführenden wie

dargelegt in ihren durch Verfassung und Konvention geschützten Grundrechten tangiert, nicht abstrakt aus gesetzlichen Vorschriften ergeben. Somit ist ungeachtet von Art. 79 Abs. 3 NDG eine Einschränkung der Einsicht der Beschwerdeführenden in die Berichte der UKI nur gerechtfertigt, soweit die konkret begründet ist und ein überwiegendes Geheimhaltungsinteresse besteht.

18. In genereller Hinsicht ist zur Offenlegung des Inhalts der Jahresberichte der UKI 2019 – 2024 festzuhalten, dass kein hinreichender Grund erkennbar ist, welcher es rechtfertigen würde, den Beschwerdeführenden jegliche konkreten Informationen zur Vorgehensweise des CEA und des Beschwerdegegners bei der Informationsbeschaffung durch Funk- und Kabelaufklärung vorzuenthalten. Der Entscheid zur (beschränkten) Offenlegung der Jahresberichte ist insoweit ungenügend begründet.
19. Eher nachvollziehbar ist die Erwägung, dass den Jahresberichten konkrete Angaben zu abgeschlossenen und/oder laufenden Aufträgen zur Kabelaufklärung sowie zu Produkten aus der Funk- und Kabelaufklärung entnommen werden könnten. Auch hier ist aber zu bemerken, dass nicht apodiktisch gesagt werden kann, jegliche konkrete Angaben zu Aufträgen zur Kabelaufklärung sowie zu Produkten aus der Funk- und Kabelaufklärung würden zu einer Gefährdung der Durchführung nachrichtendienstlicher Aufgaben führen. Auch insoweit ist der Entscheid nicht zureichend begründet.
20. Die Angaben in der Verfügung zum geschwärzten Inhalt der Jahresberichte beschränken sich grösstenteils darauf, zu beschreiben, was das Thema der entsprechenden Passagen ist, und vereinzelt Hinweise auf die Tätigkeit der UKI zu geben.
21. Somit erscheint es als geboten, mehr Angaben aus den Jahresberichten offenzulegen und hierbei den Interessen der Beschwerdeführenden genügend Rechnung zu tragen. Zu berücksichtigen ist hierbei insbesondere, dass Beschwerdegegner und CEA verschiedentlich Angaben gemacht haben, welche unklar, widersprüchlich und mit den technischen Gegebenheiten als nicht vereinbar erscheinen, dass die Praxis der Kabelaufklärung offensichtlich in Aspekten nicht den gesetzlichen Vorgaben entspricht. Vor diesem Hintergrund erscheint es als eminent wichtig, abschätzen zu können, in wie weit die Tätigkeit der UKI effektiv wirksam ist mit Blick auf die erforderliche Konformität der nachrichtendienstlichen Tätigkeit mit Gesetz, Verfassung und Konvention.
22. Mehr bzw. konkretere Angaben sind aus den dargelegten Gründen insbesondere erforderlich zu folgenden Abschnitten:

ad 1. *Jahresberichte 2019 - 2025, Verwendung von Suchbegriffen:* Die Beschwerdeführenden stellen in Frage bzw. es kann nicht unbesehen angenommen werden, dass die nach Gesetz, Verfassung und Konvention

erforderliche Filter- und Schutzfunktion in der Praxis zur Festlegung der Kategorien von Suchbegriffen gewährleistet ist.

- ad 3. *Jahresbericht 2019, Entanonymisierung von Informationen:* Eine Entanonymisierung – wie auch immer sie vonstatten gehen mag – erscheint mangels entsprechender gesetzlicher Grundlage nicht als zulässig. Es erscheint zudem als fraglich, ob effektiv von Anonymisierung gesprochen werden kann, wenn angeblich anonymisierte Daten wieder entanonymisiert werden können. Es kann kein überwiegendes öffentliches Interesse daran bestehen, Angaben zu einer Praxis, der es an einer gesetzlichen Grundlage fehlt, geheim zu halten. Der entsprechende Inhalt ist damit offenzulegen.

- ad 4. *Jahresbericht 2019, wichtige Punkte, Suchbegriffe:* Die UKI befasst sich hier offenbar mit Aspekten ihrer Kontrolltätigkeit, bei denen es erschwert oder verunmöglicht erscheint, den Anspruch der von der Funk- und Kabelaufklärung betroffenen Personen auf Achtung des Privatlebens zu gewährleisten. Hierzu sind mehr Angaben offenzulegen, da dies die Kernproblematik dieser Massenüberwachungsprogramme betrifft, welche darauf angelegt sind, (auch) eine grosse Zahl von unbescholtenen Personen zu überwachen. Bereits die hier offengelegten Angaben zeigen jedenfalls, dass eine Beschränkung der Funk- und Kabelaufklärung auf ein mit den Grundrechten vereinbartes Mass nicht gewährleistet werden kann.

- ad 5. *Jahresberichte 2020 - 2024, Entanonymisierung von Informationen:* Es sei auf die Ausführungen ad 3. verwiesen.

- ad 6. *Jahresberichte 2020 - 2024, Entanonymisierung von Informationen:* Aus Sicht der Beschwerdeführenden wird aus hier den offengelegten Angaben deutlich, dass sich die Tätigkeit des CEA nicht an den gesetzlich vorgegebenen Rahmen hält. Tatsächlich ist das CEA gemäss gesetzlichem Konzept ausführender Dienst, der die vom Beschwerdegegner erteilten, auf Antrag des Beschwerdegegners richterlich genehmigten und von der Departementsleitung freigegebenen Aufträge ausführt. Soweit die Tätigkeit des CEA in der Praxis über diesen Rahmen hinausgeht, ist dies konkret offenzulegen.

- ad 7. *Jahresbericht 2021, Austausch mit dem Bundesverwaltungsgericht über Aufklärungen mit einem Schweiz-Bezug; Jahresbericht 2023, spezifische Themen:* Der dem Konzept der Funk- und Kabelaufklärung und den gesetzlichen Vorgaben entsprechende Einsatz dieser Massenüberwachungsinstrumente als Auslandsaufklärung ist – wie die Beschwerdeführenden mehrfach dargelegt haben – nicht gewährleistet. Vor diesem Hintergrund sind weitergehende Informationen offenzulegen, soweit sich die UKI mit dieser (aus Sicht der Beschwerdeführenden nicht gelösten und nicht lösbaren) Problematik befasst hat.

Ad 8. *Jahresbericht 2022, Aufbewahrung und Löschung von Daten:* Die vorgeschriebene periodische Überprüfung und die hieraus resultierende Löschung von Personendaten, deren Bearbeitung nicht (mehr) gerechtfertigt ist, funktioniert in der Praxis offenkundig nicht bzw. nicht zureichend, wie die Beschwerdeführenden mehrfach dargelegt haben. Dies legt eine weitergehende Offenlegung des diebezüglichen Inhalts der Jahresberichts nahe. Es ist nicht ersichtlich, was gegen eine vollständige Offenlegung dieses Inhalts sprechen soll.

23. Soweit sich aus den vorstehenden Darlegungen ergibt, dass der Inhalt der Jahresberichte der UKI nicht im erforderlichen Mass offen gelegt worden ist, beantragen die Beschwerdeführenden die weitergehende Offenlegung entsprechend ihren Darlegungen.

Mit freundlichen Grüßen

Viktor Györffy

Dreifach