

Sachgebiet:

BVerwGE: ja
Fachpresse: ja

Recht der Verfassungsschutzbehörden und Nachrichtendienste, einschließlich der gegen diese Behörden gerichteten oder ihre Akten betreffenden Informations-, Auskunfts- und Einsichtsansprüche

Rechtsquelle/n:

GG	Art. 10
G 10	§ 5
BDSG	§ 3 Abs. 6
BNDG	§§ 2, 6, 19
VwGO	§ 42 Abs. 2

Titelzeile:

Vorbeugende Unterlassungsklage betreffend die Speicherung und Nutzung von Telekommunikations-Metadaten durch den Bundesnachrichtendienst

Stichworte:

Anonymisierung; Ausland-Ausland-Fernmeldeaufklärung; Bundesnachrichtendienst; Datei VERAS; Eingriffskette nach Datenerhebung; Fernmeldegeheimnis; Informationsaustausch zwischen Nachrichtendiensten; Metadaten; Metadatenanalyse; öffentlich-rechtlicher Unterlassungsanspruch; strategische Fernmeldeüberwachung; Suchbegriffe; Telefonie-Metadaten.

Leitsätze:

1. Die Kette von Eingriffen in das Grundrecht aus Art. 10 Abs. 1 GG, die auf der Erhebung von individualisierbaren Daten durch den Bundesnachrichtendienst aufbaut, wird durch eine Anonymisierung der Daten vor ihrer Speicherung und weiteren Nutzung nicht unterbrochen.
2. Für Eingriffe in das Fernmeldegeheimnis der durch Art. 10 Abs. 1 GG geschützten Personen im Zusammenhang mit dem Betrieb der Datei VERAS steht dem Bundesnachrichtendienst eine gesetzliche Ermächtigung nicht zur Verfügung.

Urteil des 6. Senats vom 13. Dezember 2017 - BVerwG 6 A 6.16





BUNDESVERWALTUNGSGERICHT

IM NAMEN DES VOLKES

URTEIL

BVerwG 6 A 6.16

In der Verwaltungsstreitsache

hat der 6. Senat des Bundesverwaltungsgerichts
am 13. Dezember 2017
durch den Vorsitzenden Richter am Bundesverwaltungsgericht Prof. Dr. Kraft
und die Richter am Bundesverwaltungsgericht Dr. Heitz, Dr. Möller, Hahn und
Dr. Tegethoff

ohne weitere mündliche Verhandlung für Recht erkannt:

Das Verfahren wird eingestellt, soweit die Beteiligten in Bezug auf den Antrag des Klägers auf Verurteilung der Beklagten zur Löschung gespeicherter Metadaten aus Telekommunikationsverkehren des Klägers und aller damit im Zusammenhang stehenden Datensätze übereinstimmende Erledigungserklärungen abgegeben haben.

Die Beklagte wird verurteilt, es zu unterlassen, durch den Bundesnachrichtendienst Telefonie-Metadaten aus Telekommunikationsverkehren des Klägers in der Datei VERAS zu speichern oder zu nutzen.

Im Übrigen wird die Klage abgewiesen.

Die Kosten des Verfahrens tragen der Kläger zu 5/8 und die Beklagte zu 3/8.

G r ü n d e :

I

- 1 Der Kläger ist Rechtsanwalt. Er wendet sich gegen die Speicherung und Nutzung von Metadaten aus seinen Telekommunikationsverkehren durch den Bundesnachrichtendienst, insbesondere in der von dem Bundesnachrichtendienst betriebenen Datei VERAS (Verkehrsdatenanalysesystem).
- 2 Der Bundesnachrichtendienst betreibt Dateien, die er seinem Aufklärungsauftrag aus § 1 Abs. 2 BNDG zuordnet und als geheim einstuft. In der Datei VERAS speichert er Metadaten von auslandsbezogenen leitungsvermittelten Telefonie-Verkehren für eine Dauer von in der Regel sechs Monaten. Er nutzt sie für nachrichtendienstliche Analysen, die dazu dienen, Kommunikationsbe-

ziehungen von nachrichtendienstlich relevanten Personen zu erkennen und auf diesem Weg noch unbekannte, ebenfalls nachrichtendienstlich relevante Personen zu detektieren sowie Informationsflüsse nach und aus Deutschland bzw. deren Veränderung festzustellen. Der Bundesnachrichtendienst speist die Datei VERAS aus drei Quellen: Im Rahmen der strategischen Fernmeldeüberwachung nach §§ 5 ff. G10 erhebt er in einem eigenen Strang alle Telefonie-Metadaten der Rohdatenströme, die ihm auf der Grundlage von ergangenen Beschränkungsanordnungen von den hierzu verpflichteten Telekommunikationsunternehmen zur Verfügung gestellt werden. Ausgenommen sind die innerdeutschen Telefonie-Verkehre. Entsprechend verfährt der Bundesnachrichtendienst im Zusammenhang mit Maßnahmen der Ausland-Ausland-Fernmeldeaufklärung nach §§ 6 ff. BNDG. Die dritte Quelle bildet der Informationsaustausch mit befreundeten Nachrichtendiensten. Bevor der Bundesnachrichtendienst die Metadaten in der Datei VERAS speichert, unterzieht er diejenigen von ihnen, die nach seiner Einschätzung die Identifizierung von durch Art. 10 Abs. 1 GG geschützten natürlichen oder juristischen Personen ermöglichen, einer auf eine Anonymisierung nach den Maßstäben des § 3 Abs. 6 BDSG abzielenden Behandlung. Hierzu tauscht er bei Telefon- und Telefaxnummern des Festnetzes sowie Telefon-, IMSI- und IMEI-Nummern des Mobilfunks in bestimmtem Umfang Ziffern durch X-Zeichen aus. Beispielsweise ersetzt er bei den Telefonnummern die Ziffern nach der sechsten Stelle unabhängig von ihrer konkreten Anzahl durch sechs X-Zeichen. Durch die Nutzung auch derart behandelte Metadaten sieht sich der Bundesnachrichtendienst in der Lage, die Entwicklung von Informationsflüssen zwischen dem Ausland und Deutschland nachzuvollziehen und gegebenenfalls Telekommunikationsmerkmale von ausländischen Teilnehmern, die als Suchbegriffe im Rahmen der strategischen Fernmeldeüberwachung nach §§ 5 ff. G10 verwandt werden können, festzustellen.

- 3 Der Kläger begehrt vorbeugenden Rechtsschutz. Er macht geltend, Metadaten auslandsbezogener Telekommunikationsverkehre, die er berufsbedingt in großer Zahl führe, würden mit hoher Wahrscheinlichkeit aus einer der drei Quellen von VERAS in diese Datei gelangen sowie dort gespeichert und genutzt werden. Durch diese Datenspeicherung und -nutzung drohe er in seinem Grund-

recht aus Art. 10 Abs. 1 GG verletzt zu werden. Der Bundesnachrichtendienst könne sich hierfür auf keine Rechtsgrundlage stützen. Die Behandlung, der er die für individualisierbar erachteten Metadaten unterziehe, stelle keine wirksame Anonymisierung dar. Rechtlich geboten sei in jedem Fall eine Löschung der Daten.

4 Der Kläger beantragt,

die Beklagte zu verurteilen, es zu unterlassen, durch den Bundesnachrichtendienst Metadaten des Klägers, das heißt Verbindungsdaten, die im Rahmen von Telefongesprächen, SMS- und E-Mail-Verkehr, Kommunikation in sozialen Netzwerken sowie Besuchen von Internetseiten angefallen sind, in Datenbanken des Bundesnachrichtendienstes oder in anderen Datenbanken zu speichern oder zu nutzen.

5 Die Beklagte beantragt,

die Klage abzuweisen.

6 Sie hält die vorbeugende Unterlassungsklage für unzulässig, jedenfalls für unbegründet. Zwar seien in den Dateien des Bundesnachrichtendienstes auch individualisierbare Daten enthalten. Es bestehe jedoch keine konkretisierte Wahrscheinlichkeit dafür, dass personenbezogene Daten des Klägers Eingang in diese Dateien, insbesondere in die Datei VERAS finden könnten. Jedenfalls würden Metadaten, die durch Art. 10 Abs. 1 GG geschützten Personen wie dem Kläger zugeordnet werden könnten, vor einer Einstellung in die Datei VERAS anonymisiert. Die dieser Datei zuzuordnenden Metadaten würden in rechtmäßiger Weise erhoben und verwandt, etwa im Rahmen von Beschränkungsanordnungen nach § 5 ff. G10. Überdies stehe als Rechtsgrundlage § 19 i.V.m. § 2 Abs. 1 Nr. 4 BNDG zur Verfügung.

7 In Bezug auf den von dem Kläger angebrachten Antrag, die Beklagte zu verurteilen, von dem Bundesnachrichtendienst bereits gespeicherte Metadaten des Klägers sowie alle mit diesen im Zusammenhang stehenden, Verbindungen des Klägers dokumentierenden Datensätze zu löschen, haben die Beteiligten

übereinstimmende Erledigungserklärungen abgegeben. Der Kläger hat ferner hilfsweise beantragt, über die Wirksamkeit der von dem Bundesnachrichtendienst vorgenommenen Anonymisierungsbehandlung von Daten Beweis zu erheben.

- 8 Der Senat hat das Verfahren mit Beschluss vom 14. Dezember 2016 von dem Verfahren zum Aktenzeichen BVerwG 6 A 9.14 abgetrennt. Zuvor hat er in jenem Verfahren eine abgesonderte Verhandlung über die Zulässigkeit der Klage angeordnet und durchgeführt. Wegen der Einzelheiten des Sach- und Streitstandes wird auf den Inhalt der Gerichtsakten verwiesen.

II

- 9 Der Senat entscheidet gemäß § 101 Abs. 2 VwGO mit Einverständnis der Beteiligten ohne weitere mündliche Verhandlung.
- 10 Die vorbeugende Klage auf Unterlassung tatsächlichen Verwaltungshandelns des Bundesnachrichtendienstes ist unzulässig, soweit sie sich auf die Speicherung und Nutzung von Metadaten aus Telekommunikationsverkehren des Klägers in anderen Dateien als VERAS bezieht, sowie - was diese Datei angeht - die Speicherung und Nutzung von Metadaten betrifft, die im Rahmen des E-Mail-Verkehrs des Klägers, seiner Kommunikation in sozialen Netzwerken und seiner Besuche von Internetseiten anfallen. Dagegen ist die Klage zulässig, soweit der Kläger begehrt, dass es der Bundesnachrichtendienst unterlässt, Metadaten aus seinen Telefonie-Verkehren in der Datei VERAS zu speichern und zu nutzen (1.). Im Rahmen ihrer Zulässigkeit hat die Klage in der Sache Erfolg. Der Kläger kann die Speicherung und Nutzung ihn betreffender Telefonie-Metadaten in der von dem Bundesnachrichtendienst betriebenen Datei VERAS auf der Grundlage des öffentlich-rechtlichen Unterlassungsanspruchs abwehren (2.).
- 11 1. Das Bundesverwaltungsgericht ist für die Unterlassungsklage gemäß § 50 Abs. 1 Nr. 4 VwGO sachlich zuständig. Ihrer Zulässigkeit steht das Fehlen einer etwa als vorrangig anzusehenden behördlichen Vorbefassung (vgl. dazu für die

allgemeine Leistungsklage: BVerwG, Urteil vom 16. März 2016 - 6 C 66.14 [ECLI:DE:BVerwG:2016:160316U6C66.14.0] - Buchholz 422.1 Presserecht Nr. 15 Rn. 21) mangels einer spezifisch darauf bezogenen Rüge der Beklagten jedenfalls aus Gründen der Prozessökonomie nicht entgegen. Die Zulässigkeit der Klage unterliegt allerdings wegen ihres vorbeugenden Charakters besonderen Voraussetzungen. Diese sind nur im Hinblick auf die von dem Kläger befürchtete Speicherung und Nutzung von Telefonie-Metadaten in der Datei VERAS erfüllt (a. und b.). Insoweit ist der Kläger auch im Sinne der entsprechend anwendbaren Vorschrift des § 42 Abs. 2 VwGO klagebefugt (c.).

- 12 a. Eine vorbeugende Unterlassungsklage, mit der ein drohendes tatsächliches Verwaltungshandeln abgewehrt werden soll, ist nur statthaft, wenn sich dieses Handeln hinreichend konkret abzeichnet, insbesondere die für eine Rechtmäßigkeitsprüfung erforderliche Bestimmtheit aufweist (BVerwG, Urteil vom 19. März 1974 - 1 C 7.73 - BVerwGE 45, 99 <105>).

- 13 An dieser Voraussetzung fehlt es, soweit sich der Kläger gegen eine von ihm befürchtete Speicherung und Nutzung von Metadaten durch den Bundesnachrichtendienst in anderen Dateien als VERAS wendet. Der Kläger hat sein Unterlassungsbegehren in dieser Hinsicht nicht ansatzweise konkretisiert. Er hat ausschließlich über die Datenspeicherung und -nutzung in der Datei VERAS vorgetragen, ohne seinen Klageantrag, der auf sämtliche von dem Bundesnachrichtendienst betriebenen oder diesem jedenfalls zugänglichen Dateien abstellt, entsprechend anzupassen. Unstatthaft ist die vorbeugende Unterlassungsklage ferner, soweit der Kläger mit ihr eine Speicherung und Nutzung von Metadaten aus seinen E-Mail-Verkehren, seiner Kommunikation in sozialen Netzwerken und seinen Besuchen von Internetseiten in der Datei VERAS abwehren will. Die informatorische Anhörung des Technischen Regierungsdirektors bei dem Bundesnachrichtendienst M. in der mündlichen Verhandlung vom 14. Dezember 2016 hat zur Überzeugung des Senats ergeben, dass Metadaten aus Internet- und E-Mail-Verkehren aus technischen Gründen nicht in die Datei VERAS überführt und dort genutzt werden können.

- 14 Statthaft ist die vorbeugend erhobene Klage in Bezug auf eine Speicherung und Nutzung von Metadaten aus Telefonie-Verkehren des Klägers in der Datei VERAS. In dieser Datei speichert der Bundesnachrichtendienst auslandsbezogene Telefonie-Metadaten, die er im Rahmen der strategischen Fernmeldeüberwachung nach §§ 5 ff. G10, der Ausland-Ausland-Fernmeldeaufklärung nach §§ 6 ff. BNDG sowie des Informationsaustausches mit befreundeten Nachrichtendiensten gewonnen hat, und nutzt sie für nachrichtendienstliche Analysen. Die Beklagte hat erklärt, dass der Bundesnachrichtendienst auch zukünftig entsprechend verfahren wird. Damit ist der Gegenstand des von dem Kläger erstrebten vorbeugenden Rechtsschutzes in dieser Hinsicht ausreichend bestimmt. Insbesondere ist es, was die strategische Fernmeldeüberwachung als Datenquelle anbelangt, unerheblich, dass die dort ergehenden Beschränkungsanordnungen engen, verfahrensmäßig abgesicherten Begrenzungen in inhaltlicher und zeitlicher Hinsicht unterliegen und der dadurch bedingte ständige Wandel das Überwachungsregime als solches einem vorbeugenden Rechtsschutz nicht zugänglich erscheinen lässt (zur Unzulässigkeit einer auf die Überwachung des E-Mail-Verkehrs im Rahmen der strategischen Fernmeldeüberwachung bezogenen retrospektiven Feststellungsklage: BVerwG, Urteile vom 14. Dezember 2016 - 6 A 9.14 [ECLI:DE:BVerwG:2016:141216U6A9.14.0] - BVerwGE 157, 8 Rn. 16 ff. und - 6 A 2.15 [ECLI:DE:BVerwG:2016:141216U6A2.15.0] - juris Rn. 16 ff.). Denn der Bundesnachrichtendienst führt die Telefonie-Metadatenerfassung bei Gelegenheit aller ergangenen Beschränkungsanordnungen unabhängig von deren Begrenzung durch.
- 15 b. Die Gewährung vorbeugenden Rechtsschutzes setzt ferner ein besonderes schützenswertes Interesse in dem Sinn voraus, dass es für den Betroffenen nicht zumutbar ist, auf den von der Verwaltungsgerichtsordnung für den Regelfall vorgesehenen nachgängigen Rechtsschutz verwiesen zu werden (BVerwG, Urteile vom 8. September 1972 - 4 C 17.71 - BVerwGE 40, 323 <326 f.> und vom 22. Oktober 2014 - 6 C 7.13 [ECLI:DE:BVerwG:2014:221014U6C7.13.0] - Buchholz 402.41 Allgemeines Polizeirecht Nr. 104 Rn. 17).

- 16 Der Kläger hat ein solches spezifisches Interesse an vorbeugendem Rechtsschutz mit dem - wie dargelegt - hinreichend bestimmten Inhalt. Dieses Interesse ergibt sich daraus, dass der Kläger nicht erkennen kann, ob bzw. in welchem Umfang der Bundesnachrichtendienst künftig entsprechend der bereits eingeführten allgemeinen Praxis Metadaten aus seinen Telefonie-Verkehren gewinnt und anschließend - wenn auch zum Teil nach vorheriger Behandlung mit dem Ziel einer Anonymisierung - in der Datei VERAS speichert und nutzt (in diesem Sinn bei heimlicher Datenerhebung und -nutzung: BVerwG, Urteil vom 22. Oktober 2014 - 6 C 7.13 - Buchholz 402.41 Allgemeines Polizeirecht Nr. 104 Rn. 18). Stets aufs Neue Auskunftsanträge nach § 22 BNDG i.V.m. § 15 BVerfSchG anzubringen und nach deren Bescheidung gegebenenfalls nachträglich um Rechtsschutz nachzusuchen, kann dem Kläger nicht zugemutet werden.
- 17 c. Der Kläger ist für den vorbeugend geltend gemachten Anspruch auf Unterlassung der Speicherung und Nutzung ihn betreffender Telefonie-Metadaten durch den Bundesnachrichtendienst in der Datei VERAS analog § 42 Abs. 2 VwGO klagebefugt. Die Klagebefugnis wäre nur dann nicht gegeben, wenn durch den Betrieb der aus den drei genannten Quellen gespeisten Datei subjektive Rechte des Klägers offensichtlich und eindeutig nach keiner Betrachtungsweise verletzt sein könnten (allgemein zu diesem Maßstab: BVerwG, Urteil vom 7. Mai 1996 - 1 C 10.95 - BVerwGE 101, 157 <159>). Dies ist nicht der Fall. Es erscheint vielmehr möglich, dass der Kläger durch die Praxis des Bundesnachrichtendienstes in absehbarer Zukunft von nicht gerechtfertigten Eingriffen in den Schutzbereich des Grundrechts aus Art. 10 Abs. 1 GG betroffen sein wird.
- 18 In tatsächlicher Hinsicht besteht die beachtliche Wahrscheinlichkeit, dass der Bundesnachrichtendienst in Zukunft Metadaten aus den Telefonie-Verkehren mit Auslandsbezug, die der Kläger in großem Umfang unterhält, erhebt und sie sodann in der Datei VERAS speichert und nutzt.
- 19 Die Art und Weise, in der der Bundesnachrichtendienst die in der Datei VERAS vorgehaltenen auslandsbezogenen Telefonie-Metadaten gewinnt, unterscheidet sich nicht in einer strukturell beachtlichen Weise von der beträchtlichen Erfas-

sungsreichweite, die der Senat insoweit in anderem Zusammenhang für die Zulässigkeit einer vorbeugenden Klage auf Unterlassung heimlicher Datenerhebungen und -verwendungen als hinreichend angesehen hat (für die Erfassung und den Abgleich von KFZ-Kennzeichen: BVerwG, Urteil vom 22. Oktober 2014 - 6 C 7.13 - Buchholz 402.41 Allgemeines Polizeirecht Nr. 104 Rn. 19). Der Bundesnachrichtendienst erhebt im Rahmen der strategischen Fernmeldeüberwachung nach §§ 5 ff. G10 bei Gelegenheit der Umsetzung jeder Beschränkungsanordnung und ohne Rücksicht auf deren inhaltliche Maßgaben in einem eigenen Strang sämtliche auslandsbezogenen Telefonie-Metadaten des ihm jeweils zur Verfügung gestellten Rohdatenstroms und überführt diese in die Datei VERAS. In vergleichbarer Weise greift der Bundesnachrichtendienst - auch in Bezug auf Telefonie-Verkehrsteilnehmer mit deutschen Telekommunikationsmerkmalen - auf Telefonie-Metadaten im Zusammenhang mit Maßnahmen der Ausland-Ausland-Fernmeldeaufklärung nach §§ 6 ff. BNDG zu. Hinzu kommen die Telefonie-Metadaten, die der Bundesnachrichtendienst im Rahmen seines Informationsaustausches mit befreundeten Diensten erhält.

- 20 Vor diesem tatsächlichen Hintergrund ist es möglich, dass der Bundesnachrichtendienst, indem er erhobene Telefonie-Metadaten in der Datei VERAS speichert und nutzt, in rechtswidriger Weise in das Grundrecht des Klägers aus Art. 10 Abs. 1 GG eingreift.
- 21 Das durch Art. 10 Abs. 1 GG gewährleistete Fernmeldegeheimnis schützt neben den Kommunikationsinhalten - den Inhaltsdaten der Kommunikation - auch die Vertraulichkeit der näheren Umstände des Kommunikationsvorgangs und damit die Metadaten der Kommunikation, insbesondere sofern diese darüber Auskunft geben, ob, wann und wie oft zwischen welchen Personen oder Telekommunikationseinrichtungen eine Kommunikation stattgefunden hat oder versucht worden ist (BVerfG, Urteile vom 14. Juli 1999 - 1 BvR 2226/94 u.a. - BVerfGE 100, 313 <358>, vom 27. Februar 2008 - 1 BvR 370/07 u.a. - BVerfGE 120, 274 <307> und vom 2. März 2010 - 1 BvR 256/08 u.a. - BVerfGE 125, 260 <304, 309>; Durner, in: Maunz/Dürig, Grundgesetz, Band 2, Stand Dezember 2016, Art. 10 Rn. 85 f.). Von den Telefonie-Metadaten, die der Bundesnachrichtendienst erhebt und sodann in der Datei VERAS speichert und nutzt, ermögli-

chen - worüber zwischen den Beteiligten kein Streit besteht - jedenfalls die Festnetztelefon- und -telefaxnummern sowie im Bereich des Mobilfunks die Telefon-, IMSI- und IMEI-Nummern eine Identifizierung der jeweiligen Teilnehmer bzw. Anschlussinhaber. Dass der Bundesnachrichtendienst diese Nummern, sofern sie sich auf durch Art. 10 Abs. 1 GG geschützte natürliche oder juristische Personen beziehen, vor der Einstellung in die Datei VERAS dadurch gemäß bzw. entsprechend § 3 Abs. 6 BDSG zu anonymisieren sucht, dass er in bestimmtem Umfang Ziffern durch X-Zeichen ersetzt, steht der Annahme der Klagebefugnis des Klägers nicht entgegen. Die Bedeutung dieses Vorgehens für den grundrechtlichen Schutz des Fernmeldegeheimnisses betrifft die Begründetheit der Klage.

- 22 2. Die Klage hat, soweit sie zulässig ist, in der Sache Erfolg. Der Kläger kann sich für sein vorbeugend geltend gemachtes Begehren auf den öffentlich-rechtlichen Unterlassungsanspruch stützen. Es besteht die begründete Besorgnis, dass der Bundesnachrichtendienst künftig durch sein hoheitliches Handeln im Zusammenhang mit dem Betrieb der Datei VERAS rechtswidrig in die geschützte Rechts- und Freiheitssphäre des Klägers eingreifen wird (zu dem Gehalt des öffentlich-rechtlichen Unterlassungsanspruchs allgemein: BVerwG, Urteil vom 22. Oktober 2014 - 6 C 7.13 - Buchholz 402.41 Allgemeines Polizeirecht Nr. 104 Rn. 20).
- 23 Durch den hinreichend wahrscheinlichen Umstand, dass der Bundesnachrichtendienst über eine der drei Quellen für die Datei VERAS Metadaten aus Telefonie-Verkehren des Klägers erheben und diese Daten sodann in der Datei VERAS speichern und nutzen wird, ist die Rechts- und Freiheitssphäre des Klägers in Gestalt seines Grundrechts aus Art. 10 Abs. 1 GG betroffen. Die nach der Struktur dieser grundrechtlichen Gewährleistung (a.) im Hinblick auf sämtliche Telefonie-Metadaten durch die Erhebung begründete, die anschließende Speicherung und Nutzung umfassende Kette von Grundrechtseingriffen wird durch die auf § 3 Abs. 6 BDSG ausgerichtete Anonymisierungsbehandlung, die der Bundesnachrichtendienst auf die unstreitig individualisierbaren Daten anwendet, nicht unterbrochen (b.). Diese Eingriffe in das Fernmeldege-

heimnis sind sämtlich rechtswidrig, da dem Bundesnachrichtendienst insoweit keine rechtliche Grundlage zur Verfügung steht (c.).

- 24 a. Das Bundesverfassungsgericht hat die Grenzen für den Tatbestand des Eingriffs in das durch Art. 10 Abs. 1 GG gewährleistete Fernmeldegeheimnis weit gezogen. Der Schutz der Vertraulichkeit der Kommunikation durch Art. 10 Abs. 1 GG gilt schon dem ersten Zugriff, mit dem die öffentliche Gewalt von Telekommunikationsinhalten oder -vorgängen Kenntnis nimmt. Seine Schutzwirkung erstreckt sich des Weiteren auf die Informations- und Datenverarbeitungsprozesse, die sich an diese Kenntnisnahme anschließen, und auf den Gebrauch, der von den erlangten Kenntnissen gemacht wird. Im Sinne einer Eingriffskette bleibt jede Folgeverwendung von Daten, die einmal in Form eines Eingriffs in Art. 10 Abs. 1 GG erhoben worden sind, als weiterer Eingriff an diesem Grundrecht zu messen (BVerfG, Urteile vom 14. Juli 1999 - 1 BvR 2226/94 u.a. - BVerfGE 100, 313 <359, 366 f.> und vom 2. März 2010 - 1 BvR 256/08 u.a. - BVerfGE 125, 260 <309 f., 313> sowie dazu: BVerwG, Urteile vom 14. Dezember 2016 - 6 A 9.14 - BVerwGE 157, 8 Rn. 13 und - 6 A 2.15 - juris Rn. 13; Durner, in: Maunz/Dürig, Grundgesetz, Band 2, Stand Dezember 2016, Art. 10 Rn. 61 f.).
- 25 Beschränkungen des Fernmeldegeheimnisses, die der Gesetzgeber auf der Grundlage von Art. 10 Abs. 2 Satz 1 GG vornimmt, unterliegen besonderen Anforderungen. Insbesondere muss der Zweck, zu dem Grundrechtseingriffe vorgenommen werden dürfen, bereichsspezifisch, präzise und normenklar bestimmt werden. Die Speicherung und die Verwendung der durch einen Eingriff erhobenen Daten sind grundsätzlich an den Zweck gebunden, den das zur Kenntnisnahme ermächtigende Gesetz festgelegt hat. Will der Gesetzgeber die Nutzung von Daten über den konkreten Anlass und rechtfertigenden Grund einer Datenerhebung hinaus erlauben, muss er hierfür eine eigene verfassungsgemäße Rechtsgrundlage schaffen. Vom Ansatz her ist eine Weiterverwendung von Daten, die aus Eingriffen in das Fernmeldegeheimnis herrühren, nur für Zwecke verfassungsgemäß, die auch als Rechtfertigung für die ursprüngliche Erhebung ausgereicht hätten (BVerfG, Urteile vom 14. Juli 1999 - 1 BvR 2226/94 u.a. - BVerfGE 100, 313 <360, 389 f.>, vom 2. März 2010 - 1 BvR

256/08 u.a. - BVerfGE 125, 260 <315, 327 ff.> und vom 24. April 2013 - 1 BvR 1215/07 - BVerfGE 133, 277 Rn. 114, 225; vgl. zu den verfassungsrechtlichen Anforderungen für Datenerhebungen und -verwendungen ohne spezifischen Bezug auf Art. 10 Abs. 1 GG grundlegend: BVerfG, Urteil vom 20. April 2016 - 1 BvR 966/09 u.a. - BVerfGE 141, 220 Rn. 90 ff., 275 ff.).

- 26 b. Nach diesen Maßstäben droht dem Kläger ein Eingriff in das Grundrecht aus Art. 10 Abs. 1 GG dadurch, dass der Bundesnachrichtendienst bei Gelegenheit des Vollzugs von künftigen Beschränkungsanordnungen im Rahmen der strategischen Fernmeldeüberwachung nach §§ 5 ff. G10 in einem eigenen Erhebungsstrang auf die auslandsbezogenen Telefonie-Metadaten in dem ihm jeweils zur Verfügung gestellten Rohdatenstrom zugreift, in dem sich mit beachtlicher Wahrscheinlichkeit Daten aus Telefonie-Verkehren des Klägers befinden werden. Zum Zeitpunkt dieses Zugriffs, das heißt bei der einheitlichen Erhebung, sind die Daten in ihrer Gesamtheit als individualisierbar und damit als durch Art. 10 Abs. 1 GG geschützt anzusehen. Zwar ermöglicht nur ein Teil von ihnen - nach insoweit übereinstimmender Einschätzung der Beteiligten jedenfalls in Gestalt der Telefon-, Telefax-, IMSI- und IMEI-Nummern - bereits für sich genommen eine Individualisierung der jeweiligen Kommunikationsteilnehmer bzw. Anschlussinhaber. Jedoch wird diese Individualisierungsmöglichkeit durch einen anderen Teil - insbesondere durch die Kennzeichnungen des Startzeitpunkts und der Dauer von Telefongesprächen und des Standorts im Mobilfunkbereich - wegen des im Erhebungszeitpunkt bestehenden Kontextbezugs in erheblichem Umfang erweitert und verdichtet (vgl. zur möglichen Erstellung von Profilen mit Hilfe derartiger Daten: BVerfG, Urteil vom 2. März 2010 - 1 BvR 256/08 u.a. - BVerfGE 125, 260 <318 ff.>). Entsprechendes gilt, sofern der Bundesnachrichtendienst im Zusammenhang mit Maßnahmen der Ausland-Ausland-Fernmeldeaufklärung nach §§ 6 ff. BNDG an Metadaten aus Telefonie-Verkehren des Klägers gelangt. Auch was den Informationsaustausch mit befreundeten Nachrichtendiensten anbelangt, kann nicht davon ausgegangen werden, dass dem Bundesnachrichtendienst die in Rede stehenden Daten bereits in nicht individualisierbarer Form zur Verfügung gestellt werden.

27 An diesen in Gestalt der Erhebung der Telefonie-Metadaten drohenden ersten Eingriff in das Grundrecht des Klägers aus Art. 10 Abs. 1 GG schließen sich in Form der Speicherung und Nutzung der gewonnenen Daten in der Datei VERAS weitere zu erwartende Eingriffe in das Fernmeldegeheimnis an. Bei der Erschließung des Materials für diese Datei und deren Betrieb wird die auf der Datenerhebung aufbauende Eingriffskette nicht dadurch unterbrochen, dass der Bundesnachrichtendienst diejenigen Telefonie-Metadaten, die in jedem Fall bereits für sich genommen individualisierbar sind, einer auf Anonymisierung zielenden Behandlung unterzieht. Das Bundesverfassungsgericht hat im Hinblick auf die weit ausgreifende, nicht auf Einzelfälle bezogene staatliche Erfassung von Telekommunikationsdaten - konkret für die strategische Fernmeldeüberwachung nach §§ 5 ff. G10 (§§ 3 ff. G10 a.F.) - aus der Qualifizierung als Eingriffsakt nur die Fallgestaltung ausgenommen, in der Fernmeldevorgänge ungezielt und rein technikbedingt zunächst miterfasst, aber unmittelbar nach der Signalaufbereitung technisch wieder spurenlos ausgesondert werden (BVerfG, Urteil vom 14. Juli 1999 - 1 BvR 2226/94 u.a. - BVerfGE 100, 313 <366>). Durch diese weite Fassung des Eingriffsbegriffs im Rahmen des Grundrechts aus Art. 10 Abs. 1 GG wird Gefährdungen entgegengewirkt, die sich für das Fernmeldegeheimnis daraus ergeben, dass der Bundesnachrichtendienst jedenfalls im Ursprung individualisierbare Daten mit einer großen Streubreite und von den Betroffenen unbemerkt gewinnt, verarbeitet oder nutzt. Mit diesem Schutzzweck verträgt es sich nicht, die Anonymisierung von Daten, die ins Werk zu setzen und auf Dauer aufrechtzuerhalten in Anbetracht der auf die Verknüpfung großer Datenbestände ausgelegten Ressourcen des Bundesnachrichtendienstes eine anspruchsvolle Aufgabe darstellt, der spurenlosen Aussonderung gleichzusetzen (vgl. allgemein zu den entsprechend einer jeweils aktuellen Risikobewertung in Frage kommenden Anonymisierungstechniken: Stellungnahme 5/2014 vom 10. April 2014 der nach Art. 29 der Richtlinie 95/46/EG eingesetzten Datenschutzgruppe, 0829/14/DE WP216). Aufgehoben werden kann der durch die nachrichtendienstliche Datenerhebung begründete Eingriffszusammenhang deshalb nur durch eine Herstellung des status quo ante, das heißt durch eine vollständige und rückstandsfreie Löschung der erhobenen und gegebenenfalls bereits verarbeiteten Daten. Vor diesem rechtlichen Hintergrund musste der Senat der Frage, ob eine Re-Individualisierung der Me-

tadaten, die der Bundesnachrichtendienst vor der Einstellung in die Datei VERAS mit dem Ziel der Anonymisierung behandelt, möglich ist, nicht nachgehen und die von dem Kläger hierzu hilfsweise beantragte Beweiserhebung nicht vornehmen.

- 28 c. Der Bundesnachrichtendienst kann sich für die Eingriffe in das Grundrecht aus Art. 10 Abs. 1 GG, die dem Kläger in Gestalt der beschriebenen Kette von Datenverarbeitungsvorgängen drohen, nach geltender Rechtslage im Hinblick auf keine der drei Quellen für die Datei VERAS auf eine das Fernmeldegeheimnis einschränkende Ermächtigung im Sinne des in Art. 10 Abs. 2 Satz 1 GG enthaltenen Gesetzesvorbehalts stützen.
- 29 Auf der Grundlage von Beschränkungsanordnungen im Rahmen der strategischen Fernmeldeüberwachung nach §§ 5 ff. G10 darf der Bundesnachrichtendienst Inhaltsdaten und Metadaten erheben und anhand hierfür geeigneter, förmlich festgelegter inhaltlicher und formaler Suchbegriffe zu den in § 5 Abs. 1 Satz 3 G10 festgelegten Zwecken durchsuchen, um Informationen über Sachverhalte zu erhalten, deren Kenntnis notwendig ist, um Gefahren aus abschließend umschriebenen Bereichen rechtzeitig zu erkennen und diesen Gefahren zu begegnen. Die erlangten Informationen dürfen zu den in § 7 und § 7a G10 umschriebenen Zwecken an andere Stellen übermittelt werden. Aus § 6 Abs. 1 Satz 2 i.V.m. Satz 1 und Satz 6 G10 ergibt sich, dass erhobene personenbezogene Daten unverzüglich gelöscht werden müssen, soweit sie im Rahmen der Aufgaben des Bundesnachrichtendienstes allein oder zusammen mit bereits vorliegenden Daten für die in § 5 Abs. 1 Satz 3 G10 bestimmten Zwecke nicht erforderlich sind und nicht für eine Übermittlung an andere Stellen bzw. den gerichtlichen Rechtsschutz benötigt werden (zu dem Inhalt und dem verfassungsrechtlichen Hintergrund der Regelung: BVerwG, Urteile vom 14. Dezember 2016 - 6 A 9.14 - BVerwGE 157, 8 Rn. 17, 25 ff. und - 6 A 2.15 - juris Rn. 17, 25 ff.).
- 30 Die Datei VERAS dient demgegenüber der Erstellung von Analysen mit dem Ziel der Identifizierung nachrichtendienstlich relevanter Personen und des Nachvollzugs von Informationsflüssen zwischen dem Ausland und Deutschland.

Zu diesen und nicht zu den in § 5 Abs. 1 Satz 3 G10 umschriebenen Zwecken erhebt der Bundesnachrichtendienst bei Gelegenheit der Umsetzung jeder nach §§ 5 ff. G10 ergangenen Beschränkungsanordnung in einem eigenen Strang alle erreichbaren und zu diesem Zeitpunkt noch individualisierbaren Telefonie-Metadaten. In der Folge wertet der Bundesnachrichtendienst die derart erhobenen Daten nicht anhand der in der jeweiligen Beschränkungsanordnung benannten, an die inhaltlichen Erkenntnisinteressen im Sinne von § 5 Abs. 1 Satz 3 G10 gebundenen Suchbegriffe aus, sondern speichert und nutzt sie - zum Teil nach einer den Eingriffszusammenhang nicht aufhebenden Anonymisierungsbehandlung - ohne Unterschied in der Datei VERAS für die mit dieser verfolgten eigengearteten Analysezwecke. Im Ergebnis nutzt der Bundesnachrichtendienst auf diese Weise die Datenerhebung im Rahmen der strategischen Fernmeldeüberwachung zweckwidrig für die Erschließung eines möglichst ergiebigen Metadatenmaterials für den Betrieb der Datei VERAS.

- 31 In den Vorschriften der §§ 5 ff. G10 ist abschließend geregelt, unter welchen Voraussetzungen und zu welchen Zwecken bei der strategischen Überwachung des Fernmeldeverkehrs Eingriffe in das Grundrecht aus Art. 10 Abs. 1 GG stattfinden dürfen (vgl. Huber, in: Schenke/Graulich/Ruthig <Hrsg.>, Sicherheitsrecht des Bundes, 1. Aufl. 2014, § 1 G10 Rn. 1; Gusy, in: Schenke/Graulich/Ruthig, <Hrsg.>, Sicherheitsrecht des Bundes, 1. Aufl. 2014, § 1 BNDG Rn. 60, § 3 BNDG Rn. 15). Demgemäß kann sich der Bundesnachrichtendienst für seine Praxis, bei Gelegenheit des Vollzugs von Beschränkungsanordnungen nach §§ 5 ff. G10 in einem eigenen, auf die Datei VERAS ausgerichteten Strang Telefonie-Metadaten zu gewinnen und diese sodann in der Datei VERAS zu speichern und zum Zweck eigenständiger nachrichtendienstlicher Analysen zu nutzen, nicht auf seine allgemeinen Befugnisse nach dem Gesetz über den Bundesnachrichtendienst - etwa die von der Beklagten genannte Regelung des § 19 i.V.m. § 2 Abs. 1 Nr. 4 BNDG - berufen. Für die Legitimierung dieser Praxis bedürfte es der Schaffung spezieller gesetzlicher Grundlagen.
- 32 Ebenso wenig ist der Bundesnachrichtendienst nach den Regelungen der §§ 6 ff. BNDG über die Ausland-Ausland-Fernmeldeaufklärung dazu berechtigt,

durch die Erhebung und die anschließende Speicherung und Nutzung von Telefonie-Metadaten zu den mit der Datei VERAS verfolgten Zwecken in das Grundrecht des Klägers aus Art. 10 Abs. 1 GG einzugreifen. Die Vorschrift des § 6 Abs. 4 BNDG bestimmt ausdrücklich, dass in diesem Aufklärungsbereich eine Erhebung von Daten aus Telekommunikationsverkehren von deutschen Staatsangehörigen, von inländischen juristischen Personen oder von sich im Bundesgebiet aufhaltenden Personen vom Inland aus unzulässig ist. Nach § 7 Abs. 1 BNDG gilt § 6 Abs. 4 BNDG für die Verarbeitung und Nutzung der vom Ausland aus erhobenen Daten entsprechend. Diese Vorschriften dienen der klaren Abgrenzung der Ausland-Ausland-Fernmeldeaufklärung von den speziellen Regelungen der §§ 5 ff. G10 über die strategische Fernmeldeüberwachung und beziehen sich nicht nur auf Inhaltsdaten, sondern auch auf Metadaten (BT-Drs. 18/9041 S. 22, 23, 24, 25). Sie werden ergänzt durch das in § 10 Abs. 4 Satz 1 BNDG enthaltene, nur nach Maßgabe von § 10 Abs. 4 Satz 2 bis 6 BNDG relativierte Gebot, entgegen § 6 Abs. 4 BNDG erhobene Daten unverzüglich zu löschen. Die §§ 6 ff. BNDG gehen wiederum ihrerseits den Bestimmungen dieses Gesetzes über die allgemeinen Befugnisse des Bundesnachrichtendienstes vor (BT-Drs. 18/9041 S. 22, 24).

- 33 Schließlicly darf der Bundesnachrichtendienst den Umstand, dass die strategische Fernmeldeüberwachung nach §§ 5 ff. G10 und die Ausland-Ausland-Fernmeldeaufklärung nach §§ 6 ff. BNDG als Quelle für Metadaten aus Telefonie-Verkehren des Klägers für die Datei VERAS nicht zur Verfügung stehen, nicht dadurch kompensieren, dass er sich die fraglichen Daten im Wege des Informationsaustausches mit befreundeten Nachrichtendiensten beschafft und sodann in der Datei VERAS speichert und nutzt. Dies verdeutlicht beispielhaft die Vorschrift des § 14 Abs. 2 BNDG.
- 34 3. In Bezug auf das von dem Kläger zunächst neben seinem Unterlassungsantrag verfolgte Begehren, die Beklagte zu verurteilen, von dem Bundesnachrichtendienst bereits gespeicherte Metadatenätze des Klägers sowie alle mit diesen Datensätzen im Zusammenhang stehenden Datensätze, die Verbindungen des Klägers dokumentieren, zu löschen, haben die Beteiligten die Hauptsache

übereinstimmend für erledigt erklärt. Insoweit ist das Verfahren in entsprechender Anwendung von § 92 Abs. 3 Satz 1 VwGO einzustellen.

- 35 4. Die Kostenentscheidung beruht auf § 155 Abs. 1 Satz 1 und § 161 Abs. 2 Satz 1 VwGO. Sie berücksichtigt für das Unterlassungsbegehren das Maß, in dem die Beteiligten obsiegt haben bzw. unterlegen sind, und geht für das erledigte Löschungsbegehren davon aus, dass eine Kostenteilung billigem Ermessen entspricht, weil seine Erfolgsaussichten offen waren.

Prof. Dr. Kraft

Dr. Heitz

Dr. Möller

Hahn

Dr. Tegethoff

B e s c h l u s s

Der Wert des Streitgegenstandes wird auf 10 000 € festgesetzt (§ 52 Abs. 1 GKG).

Prof. Dr. Kraft

Dr. Möller

Hahn