

Sachgebiet:

BVerwGE: ja
Übersetzung: nein

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

Rechtsquelle/n:

BDSG §§ 8, 10, 16
BNDG §§ 1, 34, 37, 51, 58 Abs. 4, §§ 63, 64
BVerfSchG § 28
VwGO § 42 Abs. 2
BHO §§ 95, 95a
DSGVO Art. 2, 58

Titelzeile:

Klage der Bundesbeauftragten für den Datenschutz und die Informationsfreiheit gegen den Bundesnachrichtendienst

Leitsatz:

Der oder dem Bundesbeauftragten für den Datenschutz und die Informationsfreiheit steht für die Durchsetzung einer gemäß § 63 BNDG i. V. m. § 28 Abs. 3 Satz 2 Nr. 1 BVerfSchG begehrten Einsichtnahme in Anordnungen des Präsidenten des Bundesnachrichtendienstes nach § 37 Abs. 1 BNDG keine nach § 42 Abs. 2 VwGO wehrfähige Rechtsposition zu.

Urteil des 6. Senats vom 4. März 2026 - BVerwG 6 A 2.24



Bundesverwaltungsgericht

IM NAMEN DES VOLKES
URTEIL

BVerwG 6 A 2.24

In der Verwaltungsstreitsache



hat der 6. Senat des Bundesverwaltungsgerichts
auf die mündliche Verhandlung vom 4. März 2026
durch den Vorsitzenden Richter am Bundesverwaltungsgericht Prof. Dr. Kraft,
die Richter am Bundesverwaltungsgericht Dr. Möller und Hahn sowie die Rich-
terinnen am Bundesverwaltungsgericht Dr. Gamp und Hellmann

für Recht erkannt:

Die Klage wird abgewiesen.

Die Klägerin trägt die Kosten des Verfahrens.

G r ü n d e :

I

- 1 Die Klägerin, die Bundesbeauftragte für den Datenschutz und die Informationsfreiheit (BfDI), begehrt von dem beklagten Bundesnachrichtendienst (BND) die Gewährung von Einsicht in die von dem Präsidenten des BND gemäß § 37 Abs. 1 BNDG getroffenen Anordnungen individueller Aufklärungsmaßnahmen nach § 34 BNDG.
- 2 Der BND darf gemäß § 34 Abs. 1 Satz 1 BNDG zur Erfüllung seiner Aufgaben ohne Wissen des Betroffenen auf der Grundlage einer zuvor von dem Präsidenten des BND nach § 37 Abs. 1 BNDG angeordneten individuellen Aufklärungsmaßnahme mit technischen Mitteln in von Ausländern im Ausland genutzte informationstechnische Systeme eingreifen und auf diesen Systemen gespeicherte personenbezogene Daten einschließlich Inhalte und Umstände der laufenden Kommunikation erheben, soweit dies zu näher bezeichneten Zwecken erforderlich ist (insbesondere in Gestalt sog. Computer Network Exploitation <CNE>-Maßnahmen).
- 3 Der BND speicherte bis in das Jahr 2023 hinein die personenbezogenen Daten, die er durch CNE-Maßnahmen gewonnen hatte, in der Datei "S.". Diese Datei wird zwar seitdem nicht mehr für die Verarbeitung von Daten aus neuen CNE-

Maßnahmen genutzt, jedoch sind die seinerzeit in ihr verarbeiteten Daten zumindest teilweise noch bei dem BND vorhanden und werden von ihm weiterverarbeitet. Außerdem gibt es noch große Bestände zugehöriger Protokolldaten.

- 4 Im Dezember 2023 und Januar 2024 verlangte der Amtsvorgänger der Klägerin, ihm zum Zweck der in § 63 BNDG i. V. m. § 28 Abs. 2 Satz 1 BVerfSchG bezeichneten Kontrolle der Einhaltung der Vorschriften über den Datenschutz durch den BND gemäß § 63 BNDG i. V. m. § 28 Abs. 3 Satz 2 Nr. 1 BVerfSchG Einsicht (auch) in die von dem Präsidenten des BND getroffenen Anordnungen nach § 37 Abs. 1 BNDG zu gewähren, die den mit der Datei "S." seit deren Inbetriebnahme bis zum 1. Juni 2023 durchgeführten Maßnahmen nach § 34 BNDG zugrunde lägen. Der BND lehnte die Einsichtnahme ab und berief sich zur Begründung unter anderem darauf, für die Überprüfung der Rechtmäßigkeit der genannten Anordnungen sei gemäß § 37 Abs. 4 BNDG ausschließlich der Unabhängige Kontrollrat (UKR) zuständig. Daraufhin beanstandete der Amtsvorgänger der Klägerin mit Datum vom 22. März 2024 gemäß § 64 Nr. 1 Buchst. a BNDG i. V. m. § 16 Abs. 2 BDSG gegenüber dem Bundeskanzleramt als der für den BND zuständigen obersten Bundesbehörde die Verweigerung der Einsichtnahme und forderte das Bundeskanzleramt zur Abgabe einer Stellungnahme auf. Das Bundeskanzleramt trat der Beanstandung in seiner Stellungnahme vom 11. April 2024 entgegen.
- 5 Der Amtsvorgänger der Klägerin hat am 22. Mai 2024 Klage erhoben. Am 3. September 2024 ist die Klägerin zur BfDI ernannt worden.
- 6 Sie macht geltend, ihr werde durch § 63 BNDG i. V. m. § 28 Abs. 3 Satz 2 Nr. 1 BVerfSchG ein Einsichtsrecht als nach § 42 Abs. 2 VwGO im Verwaltungsprozess wehrfähige Rechtsposition verliehen. Ihre Behördeneigenschaft und der Umstand, dass sie und der BND mit der Beklagten dieselbe Rechtsträgerin hätten, stünden dem nicht entgegen. Sie sei auf Grund ihrer in § 10 BDSG garantierten Unabhängigkeit und Weisungsfreiheit aus der hierarchischen Behördenorganisation der Beklagten herausgelöst. Es gebe keine Stelle, die sowohl ihr als auch dem BND übergeordnet sei und Streitigkeiten verbindlich entscheiden könne. Soweit § 64 Nr. 1 Buchst. a BNDG i. V. m. § 16 Abs. 2 BDSG bestimme, dass sie im Rahmen der datenschutzrechtlichen Kontrolle des BND lediglich

eine Beanstandung aussprechen könne, gelte dies nur für die am Ende eines Kontrollverfahrens stehende Rüge eines datenschutzrechtlichen Verstoßes. Ihr im Verlauf eines Kontrollverfahrens beanspruchtes Einsichtsrecht aus § 63 BNDG i. V. m. § 28 Abs. 3 Satz 2 Nr. 1 BVerfSchG müsse ihr als verwaltungsprozessual wehrfähige Rechtsposition zustehen, solle nicht die aufsichtsbehördliche Kontrolle faktisch zur Disposition der zu kontrollierenden Nachrichtendienste und der diesen übergeordneten obersten Bundesbehörden stehen. Gerade auf dem sensiblen Tätigkeitsfeld der Nachrichtendienste bestehe das grundrechtliche Gebot einer wirksamen aufsichtsbehördlichen Kontrolle. Dieses Gebot, dem das Beschwerderecht potentiell Betroffener bei der Klägerin aus § 63 BNDG i. V. m. § 28 Abs. 1 BVerfSchG diene, streite für die gerichtliche Durchsetzbarkeit des Einsichtnahmerechts der Klägerin.

7 In der Sache sei das Verlangen der Klägerin auf Einsichtnahme in die umstrittenen Anordnungen des Präsidenten des BND nach § 37 Abs. 1 BNDG gemäß § 63 BNDG i. V. m. § 28 Abs. 3 Satz 2 Nr. 1 BVerfSchG begründet. Ihre Kompetenz aus § 63 BNDG i. V. m. § 28 Abs. 2 Satz 1 BVerfSchG zur Kontrolle der Einhaltung der Vorschriften über den Datenschutz beim BND werde in Bezug auf die besagten Anordnungen ausweislich von § 58 Abs. 4 BNDG weder durch die Kontrollaufgabe des gerichtsähnlichen Kontrollorgans des UKR nach § 37 Abs. 4 BNDG noch durch diejenige des administrativen Kontrollorgans des UKR aus § 51 BNDG ausgeschlossen oder beschränkt.

8 Die Klägerin beantragt,

die Beklagte zu verurteilen, der Klägerin Einsicht in die Anordnungen nach § 37 BNDG zu geben, die den mit der Datei "S." bis zum 1. Juni 2023 durchgeführten Maßnahmen nach § 34 BNDG zugrunde liegen,

hilfsweise: festzustellen, dass die Beklagte das Einsichtnahmerecht der Klägerin aus § 28 Abs. 3 Satz 2 Nr. 1 BVerfSchG i. V. m. § 63 BNDG verletzt hat, indem sie sich geweigert hat, ihr Einsicht in die Anordnungen nach § 37 BNDG zu gewähren, die den mit der Datei "S." bis zum 1. Juni 2023 durchgeführten Maßnahmen nach § 34 BNDG zugrunde liegen.

9 Die Beklagte beantragt,

die Klage abzuweisen.

10 Sie ist der Ansicht, bei dem anhängigen Verfahren handele es sich um einen In-sichprozess, der mangels einer nach § 42 Abs. 2 VwGO wehrfähigen Rechtsposition der Klägerin unzulässig sei. Die Klage sei auch unbegründet, da der Gesetzgeber für die Kontrolle der technischen Aufklärung des BND mit dem UKR ein vorrangig zuständiges Kontrollorgan etabliert habe.

11 Der Senat hat mit Beschluss vom 29. Oktober 2025 gemäß § 173 VwGO i. V. m. § 280 Abs. 1 ZPO eine abgesonderte Verhandlung über die Frage der Zulässigkeit der Klage angeordnet.

12 Wegen der weiteren Einzelheiten des Sachverhalts und des Vorbringens der Beteiligten wird auf die Gerichtsakte, die von den Beteiligten vorgelegten Unterlagen und den beigezogenen Verwaltungsvorgang des BND verwiesen.

II

13 Die vor dem gemäß § 50 Abs. 1 Nr. 4 VwGO im ersten und letzten Rechtszug zuständigen Bundesverwaltungsgericht erhobene Klage ist sowohl mit dem als Hauptantrag gestellten Leistungsantrag (1.) als auch mit dem hilfsweise angebrachten Feststellungsantrag (2.) mangels Klagebefugnis der Klägerin nach § 42 Abs. 2 VwGO (analog) unzulässig.

14 1. Die Klägerin möchte mit ihrer Leistungsklage zwecks Kontrolle der Verarbeitung personenbezogener Daten, die der BND bei der Durchführung von Maßnahmen nach § 34 BNDG in der Datei "S." vorgenommen hat, die von ihr beanspruchte Befugnis aus § 63 BNDG i. V. m. § 28 Abs. 3 Satz 2 Nr. 1 BVerfSchG zur Einsichtnahme in die den Maßnahmen nach § 34 BNDG zugrunde liegenden Anordnungen des Präsidenten des BND nach § 37 Abs. 1 BNDG gerichtlich durchsetzen. Hierfür steht der Klägerin nach der auf allgemeine Leistungsklagen analog anzuwendenden Vorschrift des § 42 Abs. 2 VwGO (a.), von deren auf einen Rechtsstreit zwischen Hoheitsträgern bezogenen Maßgaben (b.) der zu

entscheidende Rechtsstreit nicht durch eine ausdrückliche prozessrechtliche Bestimmung ausgenommen ist (c.), eine wehrfähige Rechtsposition nicht zur Seite (d.).

- 15 a. Eine Klagebefugnis im Sinne von § 42 Abs. 2 VwGO ist nicht nur Voraussetzung für die Zulässigkeit der in § 42 Abs. 1 VwGO bezeichneten Anfechtungs- und Verpflichtungsklagen. Nach ständiger Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts findet § 42 Abs. 2 VwGO auf allgemeine Leistungsklagen analoge Anwendung. Die Klagebefugnis für eine solche von einem Bürger gegen einen Hoheitsträger geführte Klage ist gegeben, wenn der Kläger geltend macht, durch ein Verwaltungshandeln oder dessen Unterlassung in seinen subjektiv-öffentlichen Rechten verletzt zu sein und wenn nach seinem Vorbringen die Verletzung dieser Rechte als möglich erscheint (BVerwG, Urteile vom 5. April 2016 - 1 C 3.15 - BVerwGE 154, 328 Rn. 16 und vom 25. November 2020 - 6 C 7.19 - BVerwGE 170, 345 Rn. 24).
- 16 b. Im vorliegenden Fall wendet sich indessen nicht ein Bürger unter Berufung auf ein subjektiv-öffentliches Recht gegen einen Hoheitsträger. Vielmehr nimmt die Klägerin, gemäß § 8 Abs. 1 Satz 1 BDSG eine oberste Bundesbehörde, mit ihrer auf § 63 BNDG i. V. m. § 28 Abs. 3 Satz 2 Nr. 1 BVerfSchG gestützten Klage den BND, nach § 1 Abs. 1 Satz 1 BNDG eine Bundesoberbehörde im Geschäftsbereich des Bundeskanzleramts, in Anspruch. Aufgabenzuweisungen an und Zuständigkeiten von Hoheitsträgern – im Folgenden besser: Befugnisse derselben – sind vorbehaltlich einer ausnahmsweise begründeten Grundrechtsträgerschaft (vgl. zu den Voraussetzungen einer solchen allgemein: BVerwG, Urteil vom 15. Juli 2020 - 6 C 6.19 - BVerwGE 169, 177 Rn. 16 ff.) keine Rechte im Sinne von Art. 19 Abs. 4 GG, so dass ihre gerichtliche Durchsetzung verfassungsrechtlich nicht gewährleistet ist. Sie können jedoch gleichwohl – ungeachtet der Reichweite des Begriffs des subjektiv-öffentlichen Rechts – Rechte im Sinne des § 42 Abs. 2 VwGO sein, wenn die Rechtsordnung den einzelnen Hoheitsträgern verselbständigte Rechtspositionen einräumt, die im Konfliktfall auch gegenüber anderen Hoheitsträgern durchsetzbar sein sollen. Solche wehrfähigen Rechtspositionen unterscheiden sich von subjektiv-öffentlichen Rechten insoweit, als sie nicht Ausdruck von Individualität und Personalität sind, sondern durch ihre Gemeinwohlorientierung gekennzeichnet werden (zum Ganzen:

BVerwG, Urteile vom 27. September 2018 - 7 C 23.16 - Buchholz 451.224 § 17 KrWG Nr. 3 Rn. 14 und vom 28. Februar 2019 - 3 A 5.16 - BVerwGE 165, 14 Rn. 17).

- 17 c. Die Klägerin ist von der Erfüllung der Sachurteilsvoraussetzung des § 42 Abs. 2 VwGO nicht durch eine prozessrechtliche Ausnahmevorschrift (§ 42 Abs. 2 VwGO: "Soweit gesetzlich nichts anderes bestimmt ist ...") befreit. Ein solcher gesetzlicher Dispens eines Hoheitsträgers von den Erfordernissen des § 42 Abs. 2 VwGO (vgl. zu dieser Terminologie: BVerwG, Urteile vom 21. Juni 1974 - 4 C 17.72 - BVerwGE 45, 207 <210> und vom 25. September 1992 - 8 C 16.90 - juris Rn. 9), wie er – wenn auch nicht für die hier in Rede stehende Leistungskonstellation, sondern für eine Anfechtungsklage – etwa in Gestalt von Art. 78 DSGVO (dazu: BVerwG, Urteil vom 20. März 2024 - 6 C 8.22 - BVerwGE 182, 11 Rn. 14), § 35 Abs. 2 WPflG a. F. (dazu: BVerwG, Urteil vom 25. September 1992 - 8 C 16.90 - juris Rn. 9 f.) und § 6 Abs. 2 Satz 3 AsylVfG a. F. (dazu: BVerwG, Urteil vom 6. August 1996 - 9 C 169.95 - BVerwGE 101, 323 <325>) normiert ist bzw. war, ist in Bezug auf die von der Klägerin geltend gemachte Befugnis aus § 63 BNDG i. V. m. § 28 Abs. 3 Satz 2 Nr. 1 BVerfSchG nicht vorhanden.
- 18 d. Die Voraussetzungen, unter denen eine nach § 42 Abs. 2 VwGO wehrfähige Rechtsposition eines Hoheitsträgers in materieller Hinsicht angenommen werden kann (aa.), sind für die Befugnis aus § 63 BNDG i. V. m. § 28 Abs. 3 Satz 2 Nr. 1 BVerfSchG, die die Klägerin klageweise durchzusetzen sucht, nicht erfüllt (bb.).
- 19 aa. Für die Prüfung, ob in Bezug auf eine verwaltungsrechtliche Befugnis – hier § 63 BNDG i. V. m. § 28 Abs. 3 Satz 2 Nr. 1 BVerfSchG – eine nach § 42 Abs. 2 VwGO wehrfähige materielle Rechtsposition eines Hoheitsträgers besteht, kann weder auf allgemeine deskriptive Begriffe (aaa.) noch auf einzelne spezifische Rechtsstellungsmerkmale abgestellt werden (bbb.). Entscheidend ist insoweit, ob auf Grund einer Auslegung der die Befugnis verleihenden Vorschrift auf eine wehrfähige Rechtsposition des befugten Hoheitsträgers geschlossen werden kann (ccc.).

- 20 aaa. Aus dem Begriff des Insichprozesses, der zur Beschreibung von Konstellationen wie der hier vorliegenden häufig verwandt wird, lassen sich keine Rechtsfolgen ableiten. So hat das Bundesverwaltungsgericht entgegen zunächst anderslautenden Aussagen in seiner frühen Rechtsprechung (BVerwG, Urteil vom 14. Februar 1969 - 4 C 215.65 - BVerwGE 31, 263 <267>) alsbald entschieden, dass dem Bundesrecht ein allgemeiner Grundsatz des Inhalts, Insichprozesse seien ohne Ausnahme stets unzulässig, nicht entnommen werden kann (BVerwG, Urteil vom 21. Juni 1974 - 4 C 17.72 - BVerwGE 45, 207 <209 f.>). Ein solcher Prozess ist vielmehr weder um seiner selbst willen zugelassen noch ausgeschlossen; entscheidend sind die Umstände des jeweiligen Einzelfalls (BVerwG, Urteil vom 6. November 1991 - 8 C 10.90 - NJW 1992, 927).
- 21 Für sich genommen ohne Aussagekraft ist auch der Terminus des verwaltungsrechtlichen bzw. verwaltungsprozessualen Organstreits. Dies gilt jedenfalls dann, wenn dieser – wie von der Klägerin – in einem weiten Sinne verstanden und nicht auf Streitigkeiten im Innenbereich einer juristischen Person des öffentlichen Rechts beschränkt wird, in dem – wie insbesondere in einer kommunalen Körperschaft – ein pluralistisch strukturierter Willensbildungsprozess stattfindet (in diesem eingeschränkten Sinn etwa: Wahl/Schütz, in: Schoch/Schneider, VwGO, Stand Juli 2025, § 42 Abs. 2 Rn. 91, 94, 102; R. P. Schenke, in: Kopp/Schenke, VwGO, 31. Aufl. 2025, § 42 Rn. 80). Um einen Organstreit in einem solchen engen aussagekräftigen Sinne geht es im vorliegenden Fall nicht.
- 22 bbb. Entgegen der Ansicht der Klägerin ist in der vorliegenden Konstellation die nach § 10 Abs. 1 BDSG bestehende Unabhängigkeit und Weisungsfreiheit der Klägerin für die Frage der von ihr geltend gemachten wehrfähigen Rechtsposition ohne Belang. Das Bundesverwaltungsgericht hat in seiner Rechtsprechung zwar im Blick gehabt, dass sich aus der Weisungsfreiheit einer Verwaltungsstelle, deren Entscheidung angegriffen wird, das Bedürfnis für eine wehrfähige Rechtsposition der angreifenden – regelmäßig übergeordneten – Stelle ergeben kann (BVerwG, Urteil vom 21. Juni 1974 - 4 C 17.72 - BVerwGE 45, 207 <209>). Im vorliegenden Fall ist jedoch nicht eine Entscheidung der unabhängigen und weisungsfreien Klägerin Ziel eines prozessualen Angriffs, vielmehr richtet sich die Klägerin mit ihrer Klage gegen die Ablehnung der Einsichtnahme durch den keinesfalls unabhängigen und weisungsfreien BND.

- 23 Die Klägerin geht ferner fehl, wenn sie meint, sich für die Annahme einer wehrfähigen Rechtsposition darauf stützen zu können, dass es keine sowohl ihr als auch dem BND übergeordnete Stelle mit der Befugnis zur Streitentscheidung gibt. Der Umstand, dass in Bezug auf die an einem Rechtsstreit beteiligten Hoheitsträger eine solche Stelle vorhanden ist, kann das Rechtsschutzbedürfnis des die Klage führenden Hoheitsträgers ausschließen. Für die Frage der Klagebefugnis gemäß § 42 Abs. 2 VwGO ist dieser Umstand demgegenüber unerheblich (vgl. BVerwG, Urteile vom 25. September 1992 - 8 C 16.90 - juris Rn. 11 und vom 28. März 1996 - 7 C 35.95 - BVerwGE 101, 47 <48 ff.>; in diesem Sinne auch: BVerwG, Urteil vom 6. November 1991 - 8 C 10.90 - NJW 1992, 927; unzutreffend demgegenüber OVG Bautzen, Beschluss vom 25. September 1998 - 3 S 379/98 - NJW 1999, 2832 <2834>).
- 24 ccc. Nach der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts sind im Rahmen von Klagen von Hoheitsträgern, die diese gestützt auf ihnen zustehende Befugnisse gegen andere Hoheitsträger – seien es solche mit demselben Rechtsträger oder solche mit unterschiedlichen Rechtsträgern – erheben, die von den jeweiligen Klägern in Anspruch genommenen Kompetenznormen daraufhin zu untersuchen, ob sie diesen eine wehrfähige Rechtsposition verleihen. Die hierfür geltenden Maßgaben sind mit denjenigen vergleichbar, die im Zusammenhang mit der Klage eines Bürgers gegen einen Hoheitsträger bei der Prüfung des Schutznormcharakters einer als verletzt gerügten Vorschrift Anwendung finden (vgl. grundlegend im Verhältnis von Hoheitsträgern mit unterschiedlichen Rechtsträgern: BVerwG, Urteile vom 27. September 2018 - 7 C 23.16 - Buchholz 451.224 § 17 KrWG Nr. 3 Rn. 14 ff. und vom 28. Februar 2019 - 3 A 5.16 - BVerwGE 165, 14 Rn. 17 f., 27 ff.; der Sache nach bereits zuvor im Verhältnis von Hoheitsträgern mit demselben Rechtsträger: BVerwG, Urteil vom 21. Juni 1974 - 4 C 17.72 - BVerwGE 45, 207 <209 f.>).
- 25 bb. Der Vorschrift des § 63 BNDG i. V. m. § 28 Abs. 3 Satz 2 Nr. 1 BVerfSchG, auf die sich die Klägerin für das mit ihrer Klage verfolgte Einsichtsrecht stützt, kann die für eine Klagebefugnis erforderliche wehrfähige Rechtsposition nicht entnommen werden. Der Wortlaut der Norm ist diesbezüglich unergiebig (aaa.). Entscheidend gegen die Zuerkennung einer aus der Vorschrift folgenden wehrfähigen Rechtsposition der Klägerin spricht die gesetzssystematische sowie die

an dem Willen des Gesetzgebers orientierte Auslegung der Norm. Danach kann die Klägerin auf eine Verletzung der Vorschrift – wie von ihr festgestellte datenschutzrechtliche Verstöße des BND generell – nur mit dem Ausspruch einer mit einer Aufforderung zur Stellungnahme verbundenen Beanstandung gegenüber dem Bundeskanzleramt als der für den BND zuständigen obersten Bundesbehörde reagieren, aber nicht durch den Erlass eines Verwaltungsakts direkt auf den BND durchgreifen (bbb.). Eine Befugnis der Klägerin zum direkten Durchgriff auf den BND fehlt nicht nur im Hinblick auf den Abschluss, sondern ebenso für den gesamten Verlauf eines von der Klägerin durchgeführten Verfahrens zur datenschutzrechtlichen Kontrolle des BND (ccc). Die gesetzliche Beschränkung der Klägerin in ihren Befugnissen gegenüber dem BND darf nicht dadurch unterlaufen werden, dass der Klägerin die geltend gemachte wehrfähige Rechtsposition zugebilligt wird. Diese Gesetzesauslegung steht nicht in Widerspruch zu verfassungsrechtlichen Erfordernissen (ddd.).

- 26 aaa. Dem Wortlaut des § 63 BNDG i. V. m. § 28 Abs. 3 Satz 2 Nr. 1 BVerfSchG lässt sich mangels ausdrücklicher Bestimmung nicht entnehmen, dass der Klägerin über eine verwaltungsrechtliche Befugnis zur Einsichtnahme hinaus eine wehrfähige Rechtsposition zur Durchsetzung dieser Befugnis verliehen wird. Dies gilt umso mehr, als der Gesetzgeber auch dann, wenn er – wie in § 58 Abs. 4 BNDG – auf gegenüber dem BND bestehende Rechte der Klägerin Bezug nimmt, letztlich "nur" deren Befugnisse meint (vgl. zu § 58 Abs. 2 Satz 2 BNDG-Entwurf: BT-Drs. 19/26103 S. 115).
- 27 bbb. Dass § 63 BNDG i. V. m. § 28 Abs. 3 Satz 2 Nr. 1 BVerfSchG der Klägerin die von ihr reklamierte wehrfähige Rechtsposition nicht zuerkennt, ergibt sich gesetzessystematisch aus dem Verhältnis, in dem diese Vorschrift zu der in § 64 Nr. 1 Buchst. a BNDG i. V. m. § 16 Abs. 2 BDSG enthaltenen Regelung steht ((1)), und der gesetzgeberischen Intention, die jener Regelung zugrunde liegt ((2)).
- 28 (1) § 16 Abs. 2 BDSG sieht in seinem Satz 1 vor, dass die Klägerin dann, wenn sie bei Datenverarbeitungen durch öffentliche Stellen des Bundes zu Zwecken außerhalb des Anwendungsbereichs der Datenschutz-Grundverordnung Verstöße gegen das Bundesdatenschutzgesetz bzw. gegen andere Vorschriften über den

Datenschutz oder sonstige Mängel bei der Verarbeitung oder Nutzung personenbezogener Daten feststellt, dies gegenüber der zuständigen obersten Bundesbehörde beanstandet und diese Behörde zu einer Stellungnahme innerhalb einer zu bestimmenden Frist auffordert. Unmittelbar durchsetzbare Befugnisse gegenüber den kontrollierten öffentlichen Stellen des Bundes stehen der Klägerin hiernach nicht zur Verfügung.

- 29 § 16 Abs. 2 BDSG bildet quasi das Gegenstück zu § 16 Abs. 1 BDSG, der im Anwendungsbereich der unmittelbar geltenden Datenschutz-Grundverordnung umfassend Bezug auf die in Art. 58 Abs. 1 bis 3 DSGVO vorgesehenen Untersuchungs-, Abhilfe-, Sanktions-, Genehmigungs- und Beratungsbefugnisse der Klägerin nimmt und für diese in Ausführung des Art. 58 Abs. 4 DSGVO ergänzende Verfahrensvorschriften enthält (Bange, in: Kühling/Buchner <Hrsg.>, DSGVO - BDSG, 4. Aufl. 2024, § 16 BDSG Rn. 4 ff.; Meltzian, in: Wolff/Brink/v. Ungern-Sternberg <Hrsg.>, BeckOK Datenschutzrecht, Stand 1. Februar 2026, § 16 BDSG Rn. 1 ff.).
- 30 Vor dem rechtlichen Hintergrund, dass der BND gemäß Art. 2 Abs. 2 Buchst. a DSGVO und dem Erwägungsgrund 16 zu dieser Verordnung i. V. m. Art. 4 Abs. 2 Satz 3 EUV außerhalb des Anwendungsbereichs der Datenschutz-Grundverordnung tätig wird (BT-Drs. 18/11325 S. 2, 69, 79; BVerwG, Urteile vom 18. September 2019 - 6 A 7.18 - BVerwGE 166, 303 Rn. 43 und vom 25. September 2024 - 6 A 3.22 - BVerwGE 183, 158 Rn. 44), bestimmt § 64 Nr. 1 Buchst. a BNDG, dass § 16 Abs. 2 BDSG bei der Erfüllung der Aufgaben des BND nach § 1 Abs. 2 BNDG anzuwenden ist, wohingegen er die Anwendbarkeit des § 16 Abs. 1 BDSG ausdrücklich ausschließt.
- 31 Nach dieser Normstruktur liegt klar zu Tage, dass der Klägerin keine weiteren Befugnisse zur Verfügung stehen, nachdem ihr Amtsvorgänger wegen des nach seiner Einschätzung gegebenen Verstoßes des BND gegen § 63 BNDG i. V. m. § 28 Abs. 3 Satz 2 Nr. 1 BVerfSchG mit Schreiben vom 22. März 2024 von der in § 64 Nr. 1 Buchst. a BNDG i. V. m. § 16 Abs. 2 BDSG vorgesehenen Maßnahme der Beanstandung mit Aufforderung zur Stellungnahme gegenüber dem Bun-

deskanzleramt als der für den BND zuständigen obersten Bundesbehörde Gebrauch gemacht und das Bundeskanzleramt die Beanstandung in seiner Stellungnahme vom 11. April 2024 zurückgewiesen hat.

- 32 (2) Der Ausschluss einer Durchgriffsbefugnis der Klägerin im Regelungsbereich des § 64 Nr. 1 Buchst. a BNDG i. V. m. § 16 Abs. 2 BDSG entspricht dem eindeutigen Willen des Gesetzgebers (vgl. in diesem Sinne nur: Bange, in: Kühling/Buchner <Hrsg.>, DSGVO - BDSG, 4. Aufl. 2024, § 16 BDSG Rn. 23 f.; Meltzian, in: Wolff/Brink/v. Ungern-Sternberg <Hrsg.>, BeckOK Datenschutzrecht, Stand 1. Februar 2026, § 16 BDSG Rn. 6 ff.; Thiel, in: Gola/Heckmann <Hrsg.>, DSGVO - BDSG, 3. Aufl. 2022, § 16 BDSG Rn. 7 ff.). In den Gesetzesmaterialien zu § 16 Abs. 2 BDSG wird im Hinblick auf die außerhalb des Anwendungsbereichs der Datenschutz-Grundverordnung stattfindende nachrichtendienstliche Datenverarbeitung ausgeführt, der oder dem BfDI stünden mit dem aus § 25 BDSG a. F. bekannten Instrument der Beanstandung, der (in § 16 Abs. 2 Satz 4 BDSG vorgesehenen) Warnung und sonstigen nicht regelungsbedürftigen Möglichkeiten ausreichende Befugnisse zur Verfügung, den als öffentliche Stelle an Gesetz und Recht gebundenen Verantwortlichen auf aus ihrer oder seiner Sicht rechtswidrige Datenverarbeitungen aufmerksam zu machen und so dazu beizutragen, dass den aus ihrer oder seiner Sicht rechtswidrigen Zuständen abgeholfen werde. Es bleibe dem Gesetzgeber unbenommen, in sicherheitsbehördlichen fachgesetzlichen Regelungen die in § 16 Abs. 2 BDSG genannten Befugnisse weiter auszugestalten und gegebenenfalls um Durchgriffsbefugnisse anzureichern (BT-Drs. 18/11325 S. 88). In Bezug auf den BND ist dies – anders als etwa in § 69 Abs. 2 BKAG im Hinblick auf das Bundeskriminalamt – nicht geschehen.
- 33 ccc. Die Ansicht der Klägerin, sie sei nur am Ende einer datenschutzrechtlichen Kontrolle des BND gemäß § 64 Nr. 1 Buchst. a BNDG i. V. m. § 16 Abs. 2 BDSG darauf beschränkt, einen festgestellten Verstoß in Gestalt einer Beanstandung gegenüber dem Bundeskanzleramt zu rügen, müsse jedoch eine im Verlauf eines Kontrollverfahrens nach § 63 BNDG i. V. m. § 28 Abs. 3 Satz 2 Nr. 1 BVerfSchG begehrte Einsichtnahme auch gegen den Willen des BND im Klageweg durchsetzen können, ist nicht haltbar. Die gesetzgeberische Entscheidung, eine über § 64 Nr. 1 Buchst. a BNDG i. V. m. § 16 Abs. 2 BDSG hinausgehende Einwirkung

der Klägerin auf die Datenverarbeitungen des BND auszuschließen, ist abschließend und beansprucht in umfassender Weise Geltung sowohl für das Verwaltungsverfahren als auch den Verwaltungsprozess.

- 34 Entgegen der Argumentation der Klägerin in der mündlichen Verhandlung vor dem Senat entspricht ihre Stellung bei der datenschutzrechtlichen Kontrolle des BND nicht derjenigen des Bundesrechnungshofs im Rechnungsprüfungsverfahren nach §§ 88 ff. BHO. Gemäß der mit § 63 BNDG i. V. m. § 28 Abs. 3 Satz 2 Nr. 1 BVerfSchG vergleichbaren Regelung des § 95 Abs. 1 bis 3 BHO sind dem Bundesrechnungshof die Unterlagen, die er für die Erfüllung seiner Aufgaben für erforderlich hält, auf Verlangen innerhalb bestimmter Frist zu übersenden oder seinen Beauftragten vorzulegen. Die erbetenen Auskünfte sind dem Bundesrechnungshof bzw. seinen Beauftragten zu erteilen. Die Vorlage- und Auskunftspflicht umfasst dabei auch elektronisch gespeicherte Daten sowie deren automatisierten Abruf. Indes ergibt sich aus § 95a BHO die Befugnis des Bundesrechnungshofs, sein auf § 95 BHO gestütztes Begehren in der Form des Verwaltungsakts durchzusetzen (BVerwG, Urteil vom 12. Mai 2021 - 6 C 12.19 - BVerwGE 172, 306 Rn. 46). Eine solche Befugnis hat der Gesetzgeber der Klägerin gegenüber dem BND gerade nicht eingeräumt.
- 35 ddd. Der Klägerin kann schließlich nicht gefolgt werden, wenn sie meint, eine wehrfähige Rechtsposition prokuratorisch unter Berufung auf ein grundrechtliches Gebot einer wirksamen aufsichtsbehördlichen Kontrolle – das heißt aus den Grundrechten der von den CNE-Maßnahmen potentiell Betroffenen – herleiten zu können. Das Bundesverfassungsgericht hat in seinem Urteil zur Antiterrordatei zwar entschieden, dass in Fallgestaltungen, in denen eine Transparenz der Datenverarbeitung und ein individueller Rechtsschutz nur eingeschränkt sichergestellt werden könne, der Gewährleistung einer effektiven aufsichtlichen Kontrolle vor dem Hintergrund des Grundrechts auf informationelle Selbstbestimmung aus Art. 2 Abs. 1 i. V. m. Art. 1 Abs. 1 GG und des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes große Bedeutung zukomme. Es hat in diesem Zusammenhang jedoch die Einführung von Streitlösungsmechanismen wie den Ausbau von Klagebefugnissen als Aufgabe des Gesetzgebers und nicht etwa der richterlichen Rechtsfortbildung angesehen (vgl. BVerfG, Urteil vom 24. April 2013 - 1 BvR 1215/07 - BVerfGE 133, 277 Rn. 220).

- 36 Ebenso ist es Aufgabe des Gesetzgebers, ein nach der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte (EGMR <GK>, Urteile vom 25. Mai 2021 - Nr. 58170/13 u. a., Big Brother Watch/Vereinigtes Königreich - Rn. 357 ff. sowie - Nr. 35252/08, Centrum for Rättvista/Schweden - Rn. 356 ff. und dazu: Steiner, GSZ 2024, 32 <37 f.>) etwa erforderliches Beschwerderecht der von CNE-Maßnahmen möglicherweise betroffenen Personen gegenüber einem von ihm – dem Gesetzgeber – insoweit als geeignet angesehenen Kontrollorgan einzuräumen (vgl. BVerfG, Urteil vom 19. Mai 2020 - 1 BvR 2835/17 - BVerfGE 154, 152 Rn. 280). Die Klägerin kann deshalb im Rahmen der Auslegung des geltenden Rechts für die von ihr reklamierte wehrfähige Rechtsposition nichts aus ihrer überkommenen Stellung als Beschwerdestelle nach § 63 BNDG i. V. m. § 28 Abs. 1 BVerfSchG herleiten.
- 37 2. Die von der Klägerin hilfsweise erhobene Feststellungsklage nach § 43 VwGO ist ebenso wie der als Hauptantrag gestellte Leistungsantrag unzulässig, weil es der Klägerin an der Klagebefugnis im Sinne des auch auf Feststellungsklagen entsprechend anwendbaren § 42 Abs. 2 VwGO fehlt (vgl. zur analogen Anwendbarkeit des § 42 Abs. 2 VwGO in diesem Zusammenhang etwa: BVerwG, Urteile vom 26. Januar 1996 - 8 C 19.94 - BVerwGE 100, 262 <271>, vom 16. April 2015 - 4 CN 2.14 - BVerwGE 152, 55 Rn. 12 und vom 6. Mai 2020 - 8 C 12.19 - BVerwGE 168, 109 Rn. 12).
- 38 3. Die Kostenentscheidung beruht auf § 154 Abs. 1 VwGO.

Prof. Dr. Kraft

Dr. Möller

Hahn

Dr. Gamp

Hellmann

B e s c h l u s s

Der Wert des Streitgegenstandes wird auf 5 000 € festgesetzt.

Prof. Dr. Kraft

Dr. Möller

Hahn

Dr. Gamp

Hellmann