

**Prof. Dr. Ferdinand Wollenschläger**

Ordinarius für Öffentliches Recht, Europarecht und Öffentliches Wirtschaftsrecht  
an der Juristischen Fakultät der Universität Augsburg

**Schriftliche Stellungnahme**

**Öffentliche Anhörung**

**des Rechtsausschusses**

**des Deutschen Bundestages**

**zum Antrag**

**der Fraktion der CDU/CSU**

**IP-Adressen rechtssicher speichern und Kinder vor sexuellem Missbrauch schützen**

**BT-Drucksache 20/3687**

**am 11. Oktober 2023**

**Gliederung\***

<b>I. Ergebnisse .....</b>	<b>4</b>
<b>II. Bewertung .....</b>	<b>6</b>
1. Völker-, unions- und verfassungsrechtliche Pflicht des Gesetzgebers, Kinder vor sexuellem Missbrauch effektiv zu schützen .....	6
a) Grundrechtliche Schutzpflichten im Verfassungs-, Unions- und Völkerrecht.....	6
b) Weitere unions- und völkerrechtliche Schutzpflichten .....	10
2. Regelungsanliegen des Antrags .....	11
3. Keine Verpflichtung des Gesetzgebers, eine Speicherung von IP-Adressen einzuführen .....	11
4. Grundrechtliche Möglichkeiten und Grenzen einer Speicherung von IP-Adressen ..	14
a) Maßgebliches (Grund-)Rechtsregime .....	14
b) Speicherung von IP-Adressen als Grundrechtseingriff.....	16
c) Rechtfertigungsfähigkeit und Rechtfertigungsanforderungen .....	16
aa) Grundsätzliche Rechtfertigungsfähigkeit.....	17
(1) Die TK-Verkehrsdatenspeicherung als geeignetes und erforderliches Mittel zur Bekämpfung schwerer Kriminalität .....	18
(a) Legitimer Zweck .....	18
(b) Eignung .....	19
(c) Erforderlichkeit .....	20
(2) Angemessenheit der Speicherung von IP-Adressen.....	21
(3) Exkurs: Rechtsprechung des BVerfG zur TK-Verkehrsdatenspeicherung .....	25

---

\* Ich danke meinem wissenschaftlichen Mitarbeiter Tim Gutmann für seine Mitwirkung bei der Erstellung der Stellungnahme.

bb) IP-Adressen und Portnummern als tauglicher Speichergegenstand.....	26
cc) Hinreichende Begrenzung der Speicherdauer .....	27
dd) Grundrechtssichernde Gestaltung der Modalitäten der Datenspeicherung und der Datenabfrage.....	28

## I. Ergebnisse

0. **Gesamtergebnis:** Die im Antrag der Fraktion der CDU/CSU vorgeschlagene Einführung einer generellen Speicherung von IP-Adressen steht im Ermessen des Gesetzgebers, der Belange der Freiheit und Sicherheit abwägen muss; sie lässt sich in verfassungs- und unionsrechtskonformer Weise realisieren.
1. Der deutsche Gesetzgeber ist völker-, unions- und verfassungsrechtlich verpflichtet, Kinder effektiv vor sexuellem Missbrauch zu schützen. Hierzu rechnet auch der Einsatz des Strafrechts einschließlich einer wirksamen Verfolgung (und Verhütung) von Straftaten.
2. Der vorliegende Antrag der Fraktion der CDU/CSU dient der Realisierung dieser Schutzpflicht, indem er auf eine Speicherung von IP-Adressen zur Verfolgung der Straftaten des sexuellen Kindesmissbrauchs und der Kinderpornographie zielt.
3. Angesichts des weiten Spielraums des Gesetzgebers bei der Realisierung von Schutzpflichten besteht keine Pflicht zur Einführung einer Speicherung von IP-Adressen, zumal lediglich ein Untermaßverbot greift und Freiheit und Sicherheit in einen angemessenen Ausgleich zu bringen sind.
4. Vielmehr erweist sich die Speicherung von IP-Adressen als Grundrechtseingriff hoher Intensität und ist damit ihrerseits rechtfertigungsbedürftig; eine Rechtfertigung ist nach den primär maßgeblichen Anforderungen des EU-Sekundärrechts und der Grundrechte-Charta in ihrer Auslegung durch den Europäischen Gerichtshof (EuGH) möglich.
  - a. Nach der Rechtsprechung des EuGH darf die Speicherung von IP-Adressen wegen der Schwere des damit einhergehenden Eingriffs nur zu qualifizierten Zwecken erfolgen, nämlich zum Schutz der nationalen Sicherheit, zur Bekämpfung schwerer Kriminalität und zur Verhütung schwerer Bedrohungen der öffentlichen Sicherheit. Hierzu rechnet die Bekämpfung des sexuellen Missbrauchs von Kindern und der Kinderpornographie. Insoweit liegt der Antrag der Fraktion der CDU/CSU im Rahmen des unionsrechtlich Zulässigen; er schöpft diesen Rahmen aber nicht aus.
  - b. Eine generelle Speicherung von IP-Adressen ermöglicht die Identifikation von Personen, die das Internet zur Begehung von Straftaten nutzen, und ist damit zur Bekämpfung schwerer Kriminalität geeignet.

- c. Sie ist auch erforderlich, da kein milderes, gleich wirksames Mittel ersichtlich ist. Insbesondere besteht kein Vorrang des Quick-Freeze-Verfahrens, da dieses mangels Gewährleistung der Speicherung keine gleich effektiven Aufklärungsmöglichkeiten bietet.
  - d. Anders als eine allgemeine und unterschiedslose Speicherung von TK-Verkehrs- und Standortdaten erweist sich eine generelle Speicherung von IP-Adressen nach der EuGH-Rechtsprechung als angemessen. Entscheidend hierfür ist der im Vergleich zu sonstigen Verkehrsdaten geringere Sensibilitätsgrad von IP-Adressen und deren besondere Relevanz für die Aufklärung von im Internet begangenen Straftaten. Limitierend wirkt neben dem beschränkten Verwendungszweck (siehe bereits 4.a.), dass „die Dauer der Speicherung das im Hinblick auf das verfolgte Ziel absolut Notwendige nicht überschreiten“ darf; weitere Kautelen greifen für die Auswertung und Speicherung der Daten.
5. Die Bestimmung der absolut notwendigen Dauer der Speicherung bemisst sich zunächst nach den Erfordernissen einer effektiven Strafverfolgung. Dabei wirkt die Beschränkung auf den absolut notwendigen Zeitraum als normatives Korrektiv, das primär als Maßstab für die Angemessenheit eines bei zunehmender Speicherdauer abnehmenden Zusatznutzens Relevanz erlangt.

## II. Bewertung

Der deutsche Gesetzgeber ist völker-, unions- und verfassungsrechtlich verpflichtet, Kinder vor sexuellem Missbrauch effektiv zu schützen, auch mit Mitteln des Straf(verfolgungs)rechts (1.). Der hier zu begutachtende Antrag der Fraktion der CDU/CSU (2.) dient der Realisierung dieser Schutzpflicht, indem er auf eine Speicherung von IP-Adressen zur Verfolgung der Straftaten des sexuellen Kindesmissbrauchs und der Kinderpornographie zielt (2.). Eine Pflicht zur Einführung einer derartigen Maßnahme besteht indes nicht (3.). Vielmehr erweist sich die Speicherung von IP-Adressen als Grundrechtseingriff hoher Intensität und ist damit ihrerseits rechtfertigungsbedürftig; eine Rechtfertigung ist nach den primär maßgeblichen Anforderungen des EU-Sekundärrechts und der Grundrechte-Charta (GRC) in ihrer Auslegung durch den Europäischen Gerichtshof (EuGH) möglich (4.).

### ***1. Völker-, unions- und verfassungsrechtliche Pflicht des Gesetzgebers, Kinder vor sexuellem Missbrauch effektiv zu schützen***

Der deutsche Gesetzgeber ist völker-, unions- und verfassungsrechtlich verpflichtet, Kinder vor sexuellem Missbrauch effektiv zu schützen. Dies folgt aus auf allen drei Ebenen verankerten grundrechtlichen Schutzpflichten (a), aber auch aus weiteren unions- und völkerrechtlichen Verpflichtungen des deutschen Gesetzgebers zum Schutz von Kindern (b).

#### *a) Grundrechtliche Schutzpflichten im Verfassungs-, Unions- und Völkerrecht*

Sowohl für die Grundrechte des Grundgesetzes als auch für die Unionsgrundrechte als auch für die Garantien der EMRK ist anerkannt, dass diese den Staat zu einem effektiven Schutz Einzelner vor Beeinträchtigungen durch Dritte verpflichten.<sup>1</sup> Hierzu rechnet der Schutz von Kindern vor sexuellem Missbrauch.

---

<sup>1</sup> Zum **GG**: st. Rspr. seit BVerfG, Urt. v. 25.2.1975, 1 BvF 1, 2, 3, 4, 5, 6/74, BVerfGE 39, 1 (41 f.); s. auch BVerfG, Beschl. v. 20.12.1979, 1 BvR 385/77, BVerfGE 53, 30 (57); Beschl. v. 14.1.1981, 1 BvR 612/72, BVerfGE 56, 54 (73); Beschl. v. 29.10.1987, 2 BvR 624, 1080, 2029/83, BVerfGE 77, 170 (214); Beschl. v. 30.11.1988, 1 BvR 1301/84, BVerfGE 79, 174 (201 f.); *J. Isensee*, in: J. Isensee/P. Kirchhof (Hrsg.), Handbuch des Staatsrechts, Bd. IX, 3. Aufl. 2011, § 191 Rn. 149; *H. D. Jarass*, in: H. D. Jarass/B. Pieroth (Hrsg.), Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland, 17. Aufl. 2022, Vorb. Vor Art. 1 Rn. 5; *S. Rixen*, in: M. Sachs (Hrsg.), Grundgesetz, 9. Aufl. 2021, Art. 2 Rn. 24; zur **GRC**: EuGH, Urt. v. 8.4.2014, verb. Rs. C-293/12 und C-594/12, ECLI:EU:C:2014:238, Rn. 42 – Digital Rights Ireland Ltd. u.a.; Urt. v. 6.10.2020, verb. Rs. C-511/18 u.a., ECLI:EU:C:2020:791, Rn. 126 – La Quadrature du Net; ausführlich *F. Wollenschläger*, in: A. Hatje/P.-C. Müller-Graff (Hrsg.), Enzyklopädie Europarecht, Bd. I, 2. Aufl. 2022, § 13 Rn. 53, 55; *A. Schwerdtfeger*, in: J. Meyer/S. Hölscheidt (Hrsg.), Charta der Grundrechte der Europäischen Union, Art. 51 Rn. 68; *P. Szczekalla*, in: S. Heselhaus/C. Nowak (Hrsg.), Handbuch der Europäischen Grundrechte, 2. Aufl. 2020, § 8 Rn. 21; *A. Weber*, in: K. Stern/M. Sachs (Hrsg.), Europäische Grundrechte-Charta, 1. Aufl. 2016, Art. 7 Rn. 5, 56; zur

Entsprechende Schutzpflichten des deutschen Gesetzgebers folgen zunächst aus dem nationalen Verfassungsrecht, insbesondere der Pflicht zum Schutz der körperlichen Unversehrtheit (Art. 2 Abs. 2 Satz 1 GG),<sup>2</sup> der Bewegungsfreiheit (Art. 2 Abs. 2 Satz 2 GG)<sup>3</sup> sowie des Rechts auf informationelle und sexuelle Selbstbestimmung (Art. 2 Abs. 1 GG i.V.m. Art. 1 Abs. 1 GG)<sup>4</sup>. Aufgrund ihres strukturellen Schutzbedürfnisses stehen Kinder dabei „unter dem besonderen Schutz des Staates“.<sup>5</sup>

Auch der EuGH hat in seiner Rechtsprechung zur TK-Verkehrsdatenspeicherung staatliche Schutzpflichten hinsichtlich einer „wirksame[n] Bekämpfung von Straftaten, deren Opfer u. a. Minderjährige und andere schutzbedürftige Personen sind“, anerkannt.<sup>6</sup> An erster Stelle verweist der EuGH dabei auf die sich aus Art. 7 GRC ergebende Pflicht des Gesetzgebers zum Schutz des Privat- und Familienlebens, der Wohnung sowie der Kommunikation und folgt damit der gefestigten Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte (EGMR),<sup>7</sup> der das Recht auf Selbstbestimmung über den eigenen Körper sowie die Privatsphäre im engeren Sinne als wichtige Ausschnitte der privaten Lebensgestaltung dem Schutzbereich

---

**EMRK** s. etwa EGMR, Urt. v. 27.7.2010, Nos. 4149/04, 41029/04, § 61 – Aksu; *H. Krieger*, in: O. Dörr/R. Grote/T. Marauhn (Hrsg.), EMRK/GG Konkordanzkommentar, 3. Aufl. 2022, Kap. 6 Rn. 53; *I. Schübel-Pfister*, in: U. Karpenstein/F. C. Mayer (Hrsg.), EMRK, 3. Aufl. 2022, Art. 2 Rn. 30.

<sup>2</sup> Vgl. BVerfG, Urt. v. 25.2.1975, 1 BvF 1/74, BVerfGE 39, 1 (42); Urt. v. 16.10.1977, 1 BvQ 5/77, BVerfGE 46, 160 (164); s. dazu ausführlich *R. Müller-Terpitz*, in: J. Isensee/P. Kirchhof (Hrsg.), Handbuch des Staatsrechts, Bd. IX, 3. Aufl. 2009, § 147 Rn. 71 ff.

<sup>3</sup> Vgl. BVerfG, Beschl. v. 10.02.1969, 1 BvR 526/53, BVerfGE 10, 302 (322); s. dazu ausführlich *F. Wittreck*, in: J. Isensee/P. Kirchhof (Hrsg.), Handbuch des Staatsrechts, Bd. VII, 3. Aufl. 2009, § 151 Rn. 41 ff.

<sup>4</sup> S. dazu insb. BVerfG, Beschl. v. 6.12.2005, 1 BvR 347/98, BVerfGE 115, 25 (41 ff.); Beschl. v. 17.7.2013, 1 BvR 3167/08, Rn. 19 f. = NJW 2013, S. 3086 (3087); *M. Cornils*, J. Isensee/P. Kirchhof (Hrsg.), Handbuch des Staatsrechts, Bd. VII, 3. Aufl. 2009, § 168 Rn. 22 ff.

<sup>5</sup> BVerfG, Urt. v. 19.2.2013, 1 BvL 1/11, 1 BvR 3247/09, BVerfGE 133, 59 (73 f.); Urt. v. 14.7.1981, 1 BvL 28/77, 1 BvL 48/79, 1 BvR 154/79, 1 BvR 170/80, BVerfGE 57, 361 (382).

<sup>6</sup> EuGH, Urt. v. 6.10.2020, verb. Rs. C-511/18 u.a., ECLI:EU:C:2020:791, Rn. 126 – La Quadrature du Net; Urt. v. 5.4.2022, Rs. C-140/20, ECLI:EU:C:2022:258, Rn. 49 – Commissioner of An Garda Síochána u.a.; Urt. v. 20.9.2022, verb. Rs. C-793/19 u.a., ECLI:EU:C:2022:702, Rn. 64 – SpaceNet AG. S. ferner EuGH, Urt. v. 18.6.2020, Rs. C-78/18, ECLI:EU:C:2020:476, Rn. 122 f. – Kommission/Ungarn.

<sup>7</sup> EuGH, Urt. v. 18.6.2020, C-78/18, ECLI:EU:C:2020:476, Rn. 123 – Kommission/Ungarn; Urt. v. 6.10.2020, verb. Rs. C-511/18 u.a., ECLI:EU:C:2020:791, Rn. 126 – La Quadrature du Net; Urt. v. 5.4.2022, Rs. C-140/20, ECLI:EU:C:2022:258, Rn. 49 – Commissioner of An Garda Síochána u.a.; Urt. v. 20.9.2022, verb. Rs. C-793/19 u.a., ECLI:EU:C:2022:702, Rn. 64 – SpaceNet AG.

des mit Art. 7 GRC korrespondierenden Art. 8 EMRK zuordnet<sup>8</sup>. Auch das Recht auf körperliche und geistige Unversehrtheit (Art. 3 Abs. 1 GRC)<sup>9</sup> und das Verbot der Folter sowie der unmenschlichen oder erniedrigenden Behandlung (Art. 4 GRC; Art. 3 EMRK) geben dem Gesetzgeber entsprechende Schutzpflichten vor Beeinträchtigungen durch private Dritte auf.<sup>10</sup> Diese positiven Verpflichtungen sind umso stärker ausgeprägt, je weniger der Einzelne selbst für seinen notwendigen Schutz zu sorgen imstande, mithin strukturell schutzbedürftig ist.<sup>11</sup> Besonders Gewicht messen die europäischen Gerichtshöfe deshalb dem Schutz der sexuellen Selbstbestimmung von Minderjährigen und einwilligungsunfähigen Personen („vulnerable individuals“) zu.<sup>12</sup> Normativ verstärkt werden diese Gewährleistungsgehalte durch die ausdrückliche Pflicht zum Schutz von Kindern in Art. 24 GRC,<sup>13</sup> welche grundsätzlich geeignet ist, auch

---

<sup>8</sup> S. explizit zum Kindesmissbrauch EGMR, Urt. v. 22.10.1996, Nos. 22083/93, 22095/93, § 62 ff. – *Stubbings*. S. ferner EGMR, Urt. v. 28.1.2003, Nr. 44647/98 – *Peck/Vereinigtes Königreich*; Urt. v. 24.6.2004, Nr. 59320/00, § 57 – von Hannover/Deutschland; Urt. v. 20.3.2007, Nr. 5410/03, §§ 109 f. – *Tysiąg/Polen*; *T. Marauhn/A.-M. Böhringer*, in: S. Heselhaus/C. Nowak (Hrsg.), *Handbuch der europäischen Grundrechte*, 2. Aufl. 2020, § 23 Rn. 18; *J. Pätzold*, in: U. Karpenstein/F. C. Mayer (Hrsg.), *EMRK*, 3. Aufl. 2022, Art. 8 Rn. 12.

<sup>9</sup> Vgl. *M. Borowsky*, in: J. Meyer/S. Hölscheidt (Hrsg.), *Charta der Grundrechte der Europäischen Union*, 5. Aufl. 2019, Art. 3 Rn. 36; *S. Rixen*, in: S. Heselhaus/C. Nowak (Hrsg.), *Handbuch der europäischen Grundrechte*, 2. Aufl. 2020, § 15 Rn. 14.

<sup>10</sup> S. EuGH, Urt. v. 5.4.2022, Rs. C-140/20, ECLI:EU:C:2022:258, Rn. 49 – *Commissioner of An Garda Síochána u.a.*; Urt. v. 6.10.2020, verb. Rs. C-511/18 u.a., ECLI:EU:C:2020:791, Rn. 125, 128, 145 – *La Quadrature du Net*; Urt. v. 20.9.2022, verb. Rs. C-793/19 u.a., ECLI:EU:C:2022:702, Rn. 64, 124 – *SpaceNet AG*; s. zu **Art. 3 GRC**: *M. Borowsky*, in: J. Meyer/S. Hölscheidt (Hrsg.), *Charta der Grundrechte der Europäischen Union*, 5. Aufl. 2019, Art. 3 Rn. 39; *S. Rixen*, in: S. Heselhaus/C. Nowak (Hrsg.), *Handbuch der europäischen Grundrechte*, 2. Aufl. 2020, § 15 Rn. 21; zu **Art. 4 GRC**, **Art. 3 EMRK** s. *M. Borowsky*, in: J. Meyer/S. Hölscheidt (Hrsg.), *Charta der Grundrechte der Europäischen Union*, 5. Aufl. 2019, Art. 4 Rn. 16; *M. Bungenberg*, in: S. Heselhaus/C. Nowak (Hrsg.), *Handbuch der europäischen Grundrechte*, 2. Aufl. 2020, § 16 Rn. 18; *S. Sinner*, in: U. Karpenstein/F. C. Mayer (Hrsg.), *EMRK*, 3. Aufl. 2022, Art. 3 Rn. 21; *J. Meyer-Ladewig/M. Lehnert*, in: J. Meyer-Ladewig/M. Nettesheim/S. von Raumer (Hrsg.), *EMRK*, 4. Aufl. 2017, Art. 3 Rn. 7. Zum Ganzen *F. Wollenschläger*, in: A. Hatje/P.-C. Müller-Graff (Hrsg.), *Enzyklopädie Europarecht*, Bd. I, 2. Aufl. 2022, § 13 Rn. 55.

<sup>11</sup> *H. D. Jarass*, GRCh, Art. 7 GRC Rn. 12; *H. A. Wolff*, in: M. Pechstein/C. Nowak/U. Häde (Hrsg.), *Frankfurter Kommentar*, 1. Aufl. 2017, Art. 7 GRC Rn. 35.

<sup>12</sup> EGMR, Urt. v. 10.10.2002, Nr. 38719/97, § 109 – *D. P. u. J. C/GBR*; Urt. v. 9.6.2009, Nr. 33401/02, § 159 – *Opuz/TUR*; Urt. v. 24. 7. 2012, Nr. 41526/10, § 138 – *Dordevic/CRO*; EuGH, Urt. v. 6.10.2020, verb. Rs. C-511/18 u.a., ECLI:EU:C:2020:791, Rn. 128 – *La Quadrature du Net*; Urt. v. 5.4.2022, Rs. C-140/20, ECLI:EU:C:2022:258, Rn. 50 – *Commissioner of An Garda Síochána u.a.*; s. auch *C. Grabenwarter/K. Pabel*, *Europäische Menschenrechtskonvention*, 7. Aufl. 2021, § 22 Rn. 60; *P. Szczekalla*, in: S. Heselhaus/C. Nowak (Hrsg.), *Handbuch der europäischen Grundrechte*, 2. Aufl. 2020, § 8 Rn. 19.

<sup>13</sup> S. dazu *A.-M. Böhringer*, in: S. Heselhaus/C. Nowak (Hrsg.), *Handbuch der europäischen Grundrechte*, 2. Aufl. 2020, § 45 Rn. 16; *S. Hölscheidt*, in: J. Meyer/S. Hölscheidt (Hrsg.), *Charta der Grundrechte der Europäischen Union*, 5. Aufl. 2019, Art. 24 Rn. 23; *J. Ennschat*, in: K. Stern/M. Sachs (Hrsg.), GRCh, 2016, Art. 24 Rn. 5 f.; a.A. wohl *H.-P. Folz*, in: C. Vedder/W. Heintschel von Heinegg (Hrsg.), *Europäisches Unionsrecht*, 2. Aufl. 2018, GRCh, Art. 24 Rn. 3. Ausführlich zur Abwägung von Daten- und Kinderschutz *J. J. Vassel*, ZRP 2022, S. 191 (192 f.).

die Beschränkung von Gewährleistungen anderer Grundrechtsträger zu rechtfertigen.<sup>14</sup> Dies umfasst insbesondere den Schutz von Kindern vor sexueller Ausbeutung.<sup>15</sup>

Eine Verwirklichung dieser Schutzaufträge hat auch mit den Mitteln des Strafrechts zu erfolgen, obliegt diesem doch der Rechtsgüterschutz als Ultima ratio, „wenn ein bestimmtes Verhalten über sein Verbotensein hinaus in besonderer Weise sozialschädlich und für das geordnete Zusammenleben der Menschen unerträglich, seine Verhinderung daher besonders dringlich ist.“<sup>16</sup> Die Schutzwirkung resultiert nicht nur aus der präventiven Wirkung von Strafandrohungen auf potenzielle Täter, was eine effektive Strafverfolgung verstärkt, sondern insbesondere bei Straftaten, die in der Regel nicht einmalig begangen werden, auch aus der zügigen Ermittlung und Festnahme von Täter(inne)n, um die Begehung weiterer Straftaten zu verhindern. Element dieser Schutzaufträge ist damit nicht nur eine angemessene Sanktionierung, sondern auch eine effektive Strafverfolgung als deren Basis. Dementsprechend hat der EuGH in seiner Rechtsprechung zur TK-Verkehrsdatenspeicherung unter Bekräftigung der Rechtsprechung des EGMR betont, „dass die den Art. 3 und 8 der EMRK zu entnehmenden positiven Verpflichtungen, denen die Garantien in den Art. 4 und 7 der Charta entsprechen, u. a. bedeuten, dass materielle und prozedurale Vorschriften zu erlassen sowie praktische Maßnahmen zu treffen sind, die eine wirksame Bekämpfung von Straftaten gegen Personen mittels effektiver Ermittlungen und Verfolgung gestatten.“<sup>17</sup> Allgemein hat das Bundesverfassungsgericht (BVerfG) einen „Anspruch auf effektive Strafverfolgung“ u. a. „dort [anerkannt], wo der Einzelne nicht in der Lage ist, erhebliche Straftaten gegen seine höchstpersönlichen Rechtsgüter – insbesondere Leben, körperliche Unversehrtheit und Freiheit der Person – abzuwehren, und ein Verzicht auf die effektive Verfolgung solcher Taten zu einer Erschütterung des Vertrauens in das Gewaltmonopol des Staates und einem allgemeinen Klima der Rechtsunsicherheit und Gewalt führen kann.

---

<sup>14</sup> *A.-M. Böhringer*, in: S. Heselhaus/C. Nowak (Hrsg.), Handbuch der europäischen Grundrechte, 2. Aufl. 2020, § 45 Rn. 25; vgl. auch *S. Hölscheidt*, in: J. Meyer/S. Hölscheidt (Hrsg.), Charta der Grundrechte der europäischen Union, 5. Aufl. 2019, Art. 24 Rn. 23. S. auch *J. J. Vassel*, ZRP 2022, S. 191 (192 f.).

<sup>15</sup> *A.-M. Böhringer*, in: S. Heselhaus/C. Nowak (Hrsg.), Handbuch der europäischen Grundrechte, 2. Aufl. 2020, § 45 Rn. 23.

<sup>16</sup> BVerfG, Beschl. v. 26.2.2008, 2 BvR 392/07, Rn. 35, BVerfGE 120, 224 (240); *H. Radtke*, in: V. Erb/J. Schäfer (Hrsg.), Münchener Kommentar zum StGB, Bd. II, 4. Aufl. 2020, Vorb. zu § 38 Rn. 3.

<sup>17</sup> EuGH, Urt. v. 6.10.2020, verb. Rs. C-511/18 u.a., ECLI:EU:C:2020:791, Rn. 128 (ferner Rn. 125) – La Quadrature du Net; ferner EuGH, Urt. v. 5.4.2022, Rs. C-140/20, ECLI:EU:C:2022:258, Rn. 50 – Commissioner of An Garda Síochána u.a.; EGMR, Urt. v. 28.10.1998, Nr. 23452/94, §§ 115 ff. – Osman gegen Vereinigtes Königreich. Vgl. auch *P. Szczekalla*, in: S. Heselhaus/C. Nowak (Hrsg.), Handbuch der europäischen Grundrechte, 2. Aufl. 2020, § 8 Rn. 19.

In solchen Fällen kann, gestützt auf Art. 2 II 1 und 2 iVm Art. 1 I 2 GG, ein Tätigwerden des Staates und seiner Organe auch mit den Mitteln des Strafrechts verlangt werden<sup>18</sup>.

*b) Weitere unions- und völkerrechtliche Schutzpflichten*

Die Verpflichtung der Bundesrepublik Deutschland, Kinder vor sexuellem Missbrauch zu schützen, folgt auch aus weiteren unions- und völkerrechtlichen Normen. Zu nennen sind insbesondere:

- Art. 19 Abs. 1, Art. 34 des Übereinkommens der Vereinten Nationen über die Rechte des Kindes [CRC];<sup>19</sup>
- Art. 1, 3, 9 des 2. Fakultativprotokolls zum Übereinkommen über die Rechte des Kindes betreffend den Verkauf von Kindern, die Kinderprostitution und die Kinderpornographie [UN-KRKProt];<sup>20</sup>
- Art. 4, 8 Abs. 2, Art. 30 Abs. 5 des Übereinkommens des Europarats zum Schutz von Kindern vor sexueller Ausbeutung und sexuellem Missbrauch [Lanzarote-Konvention];
- Art. 5, 6, 15 Abs. 2, Art. 25 der Richtlinie 2011/93/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 13. Dezember 2011 zur Bekämpfung des sexuellen Missbrauchs und der sexuellen Ausbeutung von Kindern sowie der Kinderpornografie<sup>21</sup>.

Diese unions- und völkerrechtlichen Normen verpflichten den deutschen Gesetzgeber nicht nur zur umfassenden strafrechtlichen Bewehrung der (sexuellen) Ausbeutung und des (sexuellen) Kindesmissbrauchs einschließlich bekannter Vorbereitungshandlungen („Grooming“), sondern insbesondere auch zur Bereitstellung „wirksame[r] Ermittlungsinstrumente“ zur Verfolgung entsprechender Straftaten (Art. 15 Abs. 3 RL 2011/93/EU, so auch Art. 30 Abs. 5 Lanzarote-Konvention).

---

<sup>18</sup> BVerfG (K), Beschl. v. 15.1.2020, 2 BvR 1763/16, Rn. 38 = NJW 2020, S. 675 (676); ferner BVerfG (K), Beschl. v. 25.10.2019, 2 BvR 498/1 = NStZ-RR 2020, S. 51.

<sup>19</sup> Übereinkommen der Vereinten Nationen über die Rechte des Kindes [CRC] v. 20.11.1989, BGBl. 1992 II S. 122; ratifiziert durch G v. 17.2.1992 (BGBl. 1992 II S. 121), zuletzt geändert durch Änderungsvertrag v. 12.12.1995, BGBl. 2017 II S. 1554.

<sup>20</sup> Fakultativprotokoll zum Übereinkommen über die Rechte des Kindes betreffend den Verkauf von Kindern, die Kinderprostitution und die Kinderpornographie [UN-KRKProt] v. 25.5.2000, BGBl. 2008 II S. 1223, ratifiziert durch Gesetz v. 31.10.2008, BGBl. II S. 1222.

<sup>21</sup> Richtlinie 2011/93/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 13.12.2011 zur Bekämpfung des sexuellen Missbrauchs und der sexuellen Ausbeutung von Kindern sowie der Kinderpornografie sowie zur Ersetzung des Rahmenbeschlusses 2004/68/JI des Rates, ABl. L 335 S. 1, ber. ABl. 2012 L 18 S. 7.

## **2. *Regelungsanliegen des Antrags***

Der hier zu begutachtende Antrag der Fraktion der CDU/CSU („IP-Adressen rechtssicher speichern und Kinder vor sexuellem Missbrauch schützen“) dient der Realisierung der im vorausgehenden Abschnitt entfalteten Schutzpflicht, indem er auf eine Speicherung von IP-Adressen zur Verfolgung der Straftaten des sexuellen Kindesmissbrauchs und der Kinderpornographie zielt. Im Antrag (S. 1 f.) heißt es:

Der Schutz unserer Kinder hat überragende Bedeutung. Diesem Anspruch muss der Staat auch im digitalen Zeitalter gerecht werden. Den Ermittlungsbehörden müssen wir die notwendigen und angemessenen Methoden für die Aufklärung von Taten an die Hand geben, denn die Digitalisierung hat den sexuellen Kindesmissbrauch auf eine neue Stufe gehoben. In einem erschreckend hohen Ausmaß stellen die Täter Fotos oder Filme von sexuellem Missbrauch ins Internet. Das Bundeskriminalamt verzeichnete allein 2021 über 15.000 Fälle sexuellen Kindesmissbrauchs und mehr als 39.000 Fälle des Herstellens, Besitzes und der Verbreitung von Fotos und Videos, auf denen Kinder missbraucht und vergewaltigt werden. Das ist ein Anstieg um mehr als 50 Prozent zum Vorjahr. Jahr für Jahr können abertausende nachweislich in Deutschland begangene Taten nicht aufgeklärt werden, weil die notwendigen IP-Adress-Daten zur Ermittlung der Täter mangels Speicherung nicht mehr verfügbar sind. Dieser Zustand ist unerträglich und muss sich ändern.

Deshalb müssen die durch den Europäischen Gerichtshof eröffneten Möglichkeiten vollumfänglich genutzt werden. [...]

## **3. *Keine Verpflichtung des Gesetzgebers, eine Speicherung von IP-Adressen einzuführen***

Die Existenz einer Schutzpflicht, Kinder vor sexuellem Missbrauch zu schützen, gibt dem Staat kein bestimmtes Mittel zur Realisierung dieser Verpflichtung vor. Vielmehr ist sowohl für die Grundrechte des Grundgesetzes als auch für die Unionsgrundrechte als auch für die Garantien der EMRK anerkannt, dass dem Gesetzgeber bei der Erfüllung grundrechtlicher Schutzpflichten ein weiter Einschätzungs-, Wertungs- und Gestaltungsspielraum („margin of appreciation“) zukommt.<sup>22</sup> Verpflichtet ist er lediglich dazu, wirksame und ausreichende Maßnahmen zum

---

<sup>22</sup> **EMRK:** C. Grabenwarter/K. Pabel, Europäische Menschenrechtskonvention, 7. Aufl. 2021, § 20 Rn. 74; H. Krieger, in: O. Dörr/R. Grote/T. Marauhn (Hrsg.), EMRK/GG Konkordanzkommentar, 3. Aufl. 2022, Kap. 6 Rn. 67; **GRC:** H. D. Jarass, Charta der Grundrechte der EU, 4. Aufl. 2021, Art. 51 Rn. 5; A. Schwerdtfeger, in: J. Meyer/S. Hölscheidt (Hrsg.), Charta der Grundrechte der Europäischen Union, 5. Aufl. 2019, Art. 51 Rn. 68; a.A. C. Grabenwarter/H.-J. Cre-

Schutz der betroffenen Rechtsgüter zu treffen.<sup>23</sup> Aus dieser, auf dem Gewaltenteilungsgrundsatz und dem demokratischen Mandat des Gesetzgebers beruhenden Einschätzungsprärogative ergibt sich als allgemeine Leitlinie des Bundesverfassungsgerichts, dass nur das „Ob“, selten aber das „Wie“ einer Schutzpflicht grundrechtlich determiniert ist.<sup>24</sup> Aus Schutzpflichten folgt demnach „in der Regel [...] keine bestimmte Handlungsvorgabe“;<sup>25</sup> der Gesetzgeber ist in der Wahl seiner Gestaltungsmittel vielmehr frei, solange ein Untermaß an Grundrechtsschutz nicht unterschritten wird („Untermaßverbot“).<sup>26</sup> Ein Verstoß gegen eine grundrechtliche Schutzpflicht liegt demnach nur dann vor, „wenn die getroffenen Regelungen und Maßnahmen offensichtlich ungeeignet oder völlig unzulänglich sind, das gebotene Schutzziel zu erreichen, oder wenn sie erheblich hinter dem Schutzziel zurückbleiben“.<sup>27</sup> Entscheidend ist insbesondere, ob der Gesetzgeber alle wesentlichen Faktoren bei seiner Entscheidung ausreichend berücksichtigt und von seinem Einschätzungsspielraum in vertretbarer Weise Gebrauch gemacht hat.<sup>28</sup> Nach diesen Grundsätzen käme eine Verpflichtung des Gesetzgebers zur Einführung einer Speicherung von IP-Adressen von vornherein nur dann in Betracht, wenn sämtliche anderen denkbaren

---

mer, EnzEuR Grundrechtsschutz, § 1 Rn. 80; für einen *highest attainable standard* M. Borowsky, in: J. Meyer/S. Hölscheidt (Hrsg.), Charta der Grundrechte der Europäischen Union, 4. Aufl. 2014, vor Titel VII Rn. 2a; **GG**: st. Rspr.: BVerfG, Beschl. v. 29.10.1987, 2 BvR 624/83, BVerfGE 77, 170 (214); Beschl. v. 30.11.1988, 1 BvR 1301/84, BVerfGE 79, 174 (202); Beschl. v. 30.11.1988, 1 BvR 1301/84, BVerfGE 117, 202 (227); H. Krieger, in: O. Dörr/R. Grote/T. Marauhn (Hrsg.), EMRK/GG Konkordanzkommentar, 3. Aufl. 2022, Kap. 6 Rn. 74; H. Sauer, in: Dreier (Hrsg.), Grundgesetz-Kommentar, 4. Aufl. 2023, Vorb. Vor Art. 1 GG Rn. 118; zu abw. A. s. O. Klein, JuS 2006, S. 960 (961).

<sup>23</sup> BVerfG, Urt. v. 28.5.1993, 2 BvF 2/90, BVerfGE 88, 203 (254, 262) mit Verweis auf J. Isensee, in: J. Isensee/P. Kirchhof (Hrsg.), Handbuch des Staatsrechts, Bd. V, 3. Aufl. 2011, V, § 111 Rn. 165; s. auch EGMR, Urt. v. 21.6.1988, Nr. 10126/82, § 34 – Plattform »Ärzte für das Leben«; Urt. v. 9.12.1994, Nr. 16798/90, § 51 – López Ostra; H. Krieger, in: O. Dörr/R. Grote/T. Marauhn (Hrsg.), EMRK/GG Konkordanzkommentar, 3. Aufl. 2022, Kap. 6 Rn. 66, 75.

<sup>24</sup> S. dazu zuletzt etwa BVerfG, Beschl. v. 19.11.2021, 1 BvR 781/21 u.a., Rn. 171, BVerfGE 159, 223 (299); J. Isensee, in: J. Isensee/P. Kirchhof (Hrsg.), Handbuch des Staatsrechts, Bd. IX, 3. Aufl. 2011, § 191 Rn. 293 ff.; H. Sauer, in: Dreier (Hrsg.), Grundgesetz-Kommentar, 4. Aufl. 2023, Vorb. vor Art. 1 GG Rn. 118.

<sup>25</sup> BVerfG, Urt. v. 1.12.2009, 1 BvR 2857/07, 1 BvR 2858/07, BVerfGE 125, 39 (78, Rn. 135); H. Sauer, in: Dreier (Hrsg.), Grundgesetz-Kommentar, 4. Aufl. 2023, Vorb. Vor Art. 1 GG Rn. 118.

<sup>26</sup> BVerfG, Urt. v. 28.5.1993, 2 BvF 2/90, BVerfGE 88, 203 (254, 262) mit Verweis auf J. Isensee, in: J. Isensee/P. Kirchhof (Hrsg.), Handbuch des Staatsrechts, Bd. V, 3. Aufl. 2007, § 111 Rn. 165; T. Marauhn/D. Mengeler, in: O. Dörr/R. Grote/T. Marauhn (Hrsg.), EMRK/GG Konkordanzkommentar, 3. Aufl. 2022, Kap. 7 Rn. 15; s. auch H. D. Jarass, AöR 110 (1985), S. 363; A. Hatje, in: Schwarze (Hrsg.), EU-Kommentar, 4. Aufl. 2019, GRC, Art. 51 Rn. 25.

<sup>27</sup> BVerfG, Beschl. v. 12.5.2020, 1 BvR 1027/20 = NJW 2020, S. 1823 (1824); s. auch BVerfG, Beschl. v. 29.10.1987, 2 BvR 624/83, BVerfGE 77, 170 (214); Beschl. v. 24.3.2021, 1 BvR 2656/18, Rn. 152 m.w.N. = NJW 2021, S. 1723 (1732); H. Krieger, in: O. Dörr/R. Grote/T. Marauhn (Hrsg.), EMRK/GG Konkordanzkommentar, 3. Aufl. 2022, Kap. 6 Rn. 74; H. Sauer, in: Dreier (Hrsg.), Grundgesetz-Kommentar, 4. Aufl. 2023, Vorb. Vor Art. 1 GG Rn. 118; H. A. Wolff, in: M. Pechstein/C. Nowak/U. Häde (Hrsg.), Frankfurter Kommentar, 1. Aufl. 2017, Art. 7 GRC Rn. 35.

<sup>28</sup> BVerfG, Urt. v. 28.05.1993, 2 BvF 2/90, BVerfGE 88, 203 (254, 262) mit Verweis auf J. Isensee, in: J. Isensee/P. Kirchhof (Hrsg.), Handbuch des Staatsrechts, Bd. V, 3. Aufl. 2007, § 111 Rn. 165; H. Krieger, in: O. Dörr/R. Grote/T. Marauhn (Hrsg.), EMRK/GG Konkordanzkommentar, 3. Aufl. 2022, Kap. 6 Rn. 75; s. auch EuGH, Urt. v. 12.6.2003, Rs. C-112/00, ECLI:EU:C:2003:333, Rn. 81 ff. – Schmidberger; H. Krieger, in: O. Dörr/R. Grote/T. Marauhn (Hrsg.), EMRK/GG Konkordanzkommentar, 3. Aufl. 2022, Kap. 6 Rn. 74.

Maßnahmen zur Verwirklichung der gegenüber Kindern bestehenden Schutzpflichten gänzlich ungeeignet wären. Insbesondere trifft den Gesetzgeber allein „eine Verpflichtung zum Einsatz angemessener Mittel, aber nicht zur Herbeiführung eines bestimmten Erfolges“.<sup>29</sup> Aus dem Untermaßverbot folgt gerade keine Pflicht zum Erlass der effektivsten, sondern nur hinreichend tauglicher Schutzmaßnahmen. Trotz des erheblichen Beitrags der Speicherung von IP-Adressen zur effektiven Strafverfolgung erscheint das verfassungsrechtlich gebotene Untermaß nicht unterschritten, zumal die Verkehrsdatenspeicherung eines von mehreren Instrumenten zur Ermittlung von Täter(inne)n im Internet darstellt und entsprechende Daten seitens der Anbieter für einen gewissen Zeitraum gespeichert werden; hierbei handelt es sich primär um eine fachliche Frage.<sup>30</sup> In diesem Sinne weist auch der EuGH darauf hin, „dass die Wirksamkeit der Strafverfolgung im Allgemeinen nicht von einem einzigen Ermittlungsinstrument abhängt, sondern von allen Ermittlungsinstrumenten, über die die zuständigen nationalen Behörden zu diesem Zweck verfügen“.<sup>31</sup>

Hinzu kommt ein weiterer entscheidender Aspekt, nämlich dass sich die Normierung von Ermittlungsmaßnahmen im Allgemeinen und der Verkehrsdatenspeicherung im Besonderen in einem grundrechtlichen Spannungsfeld von Freiheit und Sicherheit bewegt. So steht nicht nur die Realisierung staatlicher Schutzpflichten im Interesse einer effektiven Strafverfolgung infrage; vielmehr greift die Speicherung von IP-Adressen erheblich in Grundrechte der von ihr Betroffenen ein, insbesondere in Art. 10 Abs. 1 GG (Fernmeldegeheimnis)<sup>32</sup> bzw. Art. 7 (Achtung des Privatlebens), Art. 8 (Schutz personenbezogener Daten) und Art. 11 (Recht auf freie Meinungsäußerung) GRG.<sup>33</sup> Auch der Schutz dieser Grundrechte obliegt dem Gesetzgeber.<sup>34</sup>

---

<sup>29</sup> Insbes. zu Art. 11 EMRK: st. Rspr. EGMR, Urt. v. 21.6.1988, Nr. 10126/82, § 34 – Plattform „Ärzte für das Leben“; *H. Krieger*, in: O. Dörr/R. Grote/T. Maruhn (Hrsg.), EMRK/GG Konkordanzkommentar, 3. Aufl. 2022, Kap. 6 Rn. 66.

<sup>30</sup> Zur Empirie s. *Bundeskriminalamt*, Erforderliche Speicherfristen für IP-Adressen v. 5.7.2023 (abrufbar unter: <https://t1p.de/hcmun>; zuletzt abgerufen am: 9.10.2023). Vgl. im Übrigen auch *Max-Planck-Institut*, Schutzlücken durch Wegfall der Vorratsdatenspeicherung?, 2. erweiterte Fassung, 2011, S. 219; *Wiss Dienst des BT*, Sachstandsanalyse, Az.: WD 7 - 3000 - 036/11. Indes auf methodische Zweifel verweisend *Benamor*, VerfBlog v. 7.11.2022.

<sup>31</sup> EuGH, Urt. v. 20.9.2022, Rs. C-793/19 u.a., ECLI:EU:C:2022:702, Rn. 96 – SpaceNet AG.

<sup>32</sup> BVerfG, Urt. v. 2.3.2010, 1 BvR 256/08, 1 BvR 263/08, 1 BvR 586/08, BVerfGE 125, 260 (307 f.).

<sup>33</sup> EuGH, Urt. v. 5.4.2022, Rs. C-140/20, ECLI:EU:C:2022:258, Rn. 40 – Commissioner of An Garda Síochána; Urt. v. 6.10.2020, verb. Rs. C-511/18 u.a., ECLI:EU:C:2020:791, Rn. 113 – La Quadrature du Net; Urt. v. 20.9.2022, verb. Rs. C-793/19 u.a., ECLI:EU:C:2022:702, Rn. 59-62 – SpaceNet AG; vgl. in diesem Sinne auch EuGH, Urt. v. 8.4.2014, Rs. C-293/12, ECLI:EU:C:2014:238, Rn. 25, 70 – Digital Rights Ireland Ltd. u.a.; Urt. v. 21.12.2016, Rs. C-203/15, ECLI:EU:C:2016:970, Rn. 91 f. – Tele2.

<sup>34</sup> *H. D. Dorn*, in: J. Isensee/P. Kirchhof (Hrsg.), Handbuch des Staatsrechts, Bd. VII, 3. Aufl. 2009, § 149 Rn. 70; *Ph. Kunig/A. Kämmerer*, in: I. von Münch/Ph. Kunig (Hrsg.), Grundgesetz-Kommentar, 7. Aufl. 2021, Art. 2 Rn. 58;

Gerade beim Auflösen eines solchen Konflikts zwischen diametral entgegengesetzten Schutzaufträgen kommt dem Gesetzgeber ein weiter Abwägungsspielraum zu, zumal unterschiedliche Möglichkeiten für die Auflösung dieses Spannungsfeldes bestehen.<sup>35</sup> Auch vor diesem Hintergrund ist eine Verpflichtung des Gesetzgebers abzulehnen, eine allgemeine Speicherung von IP-Adressen einzuführen.<sup>36</sup>

#### **4. Grundrechtliche Möglichkeiten und Grenzen einer Speicherung von IP-Adressen**

Entscheidet sich der Gesetzgeber dafür, wie im Antrag der Fraktion der CDU/CSU vorgesehen, eine Pflicht zur Speicherung von IP-Adressen einzuführen, ist dies nur unter Beachtung grundrechtlicher Grenzen zulässig. Die Speicherung von IP-Adressen stellt nämlich einen erheblichen Grundrechtseingriff dar, der gerechtfertigt werden können muss. Eine Rechtfertigung ist nach den primär maßgeblichen Anforderungen des EU-Sekundärrechts und der Grundrechte-Charta in ihrer Auslegung durch den EuGH möglich, wie dessen Urteile vom 6. Oktober 2020 (Rs. C-511/18 u.a.; *La Quadrature du Net*), 5. April 2022 (Rs. C-140/20: *Commissioner of An Garda Síochána*) und 20. September 2022 (Rs. C-793/19 u.a.; *SpaceNet AG*) verdeutlichen; dabei gelten wegen des im Vergleich zur Speicherung von TK-Verkehrsdaten geringeren Gewichts des Eingriffs<sup>37</sup> weniger strikte Anforderungen als für diese<sup>38</sup>.

Nach der Bestimmung des maßgeblichen (Grund-)Rechtsregimes (a) seien im Folgenden der Eingriffscharakter der Speicherung von IP-Adressen (b) und Rechtfertigungsanforderungen (c) dargelegt.

##### *a) Maßgebliches (Grund-)Rechtsregime*

Nationale Regelungen zur Verkehrsdatenspeicherung fallen nach der Rechtsprechung des EuGH in den Anwendungsbereich der Richtlinie 2002/58/EG<sup>39</sup> über datenschutzrechtliche

---

*U. Di Fabio*, in: G. Dürig/R. Herzog/R. Scholz (Hrsg.), Grundgesetz-Kommentar, Stand: Januar 2023, Art. 2 Abs. 1 Rn. 135 f.

<sup>35</sup> S. zu diesem Problem etwa *J. Isensee*, in: J. Isensee/P. Kirchhof (Hrsg.), Handbuch des Staatsrechts, Bd. IX, 3. Aufl. 2011, § 191 Rn. 157.

<sup>36</sup> Ebenso *S. Benamor*, *VerfBlog* v. 7.11.2022. a.A. *M. G. Fischer*, *Vorratsdatenspeicherung: Gar nicht zu speichern ist auch verfassungswidrig*, *FAZ-Einspruch* v. 28.10.2022.

<sup>37</sup> EuGH, Urt. v. 6.10.2020, verb. Rs. C-511/18 u.a., ECLI:EU:C:2020:791, Rn. 152 ff. – *La Quadrature du Net*.

<sup>38</sup> EuGH, Urt. v. 6.10.2020, verb. Rs. C-511/18 u.a., ECLI:EU:C:2020:791, Rn. 152 ff. – *La Quadrature du Net*; Urt. v. 5.4.2022, Rs. C-140/20, ECLI:EU:C:2022:258, Rn. 73 f., 101 – *Commissioner of An Garda Síochána*; Urt. v. 20.9.2022, verb. Rs. C-793/19 u.a., ECLI:EU:C:2022:702, Rn. 95 ff. – *SpaceNet AG*.

<sup>39</sup> Richtlinie 2002/58/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 12. Juli 2002 über die Verarbeitung personenbezogener Daten und den Schutz der Privatsphäre in der elektronischen Kommunikation, ABl. L 201 v. 31.7.2002,

Mindeststandards in der elektronischen Kommunikation.<sup>40</sup> Sie stellen eine Beschränkung des dort normierten Grundsatzes der Vertraulichkeit der elektronischen Kommunikation und des Grundsatzes des Zugriffs- und Speicherverbots (vgl. Art. 5 Abs. 1, 3 RL 2002/58/EG) als sekundärrechtliche Ausprägung der Art. 7, 8 GRC dar.<sup>41</sup> Indes gestattet die Richtlinie Ausnahme von diesen Grundsätzen: so sind Maßnahmen der Verkehrsdatenspeicherung gem. Art. 15 Abs. 1 RL 2002/58/EG zulässig, „sofern eine solche Beschränkung [...] in einer demokratischen Gesellschaft notwendig, angemessen und verhältnismäßig“ (Satz 1) sowie mit „den allgemeinen Grundsätzen des Gemeinschaftsrechts“ (Satz 3) vereinbar ist. Zwar sprechen gewichtige Sachargumente dafür, in Art. 15 Abs. 1 RL 2002/58/EG eine lediglich deklaratorische, keine Grundrechtsbindung der Mitgliedstaaten nach sich ziehende Öffnungsklausel zu erblicken;<sup>42</sup> allerdings nimmt der EuGH bei der Ausgestaltung dieser Ausnahmenvorschrift durch nationale Regelungen der TK-Verkehrsdatenspeicherung eine „Durchführung von Unionsrecht“ i.S.d. Art. 51 Abs. 1 Satz 1 GRC und damit eine Anwendbarkeit der EU-Grundrechtecharta an.<sup>43</sup> Auf dieser Basis hat der EuGH umfassende Anforderungen an die Verkehrsdatenspeicherung entwickelt, die im Schrifttum als „Vollharmonisierung“ gedeutet werden.<sup>44</sup> Damit verlieren nationale Grundrechte ihre Maßstabsfunktion.<sup>45</sup> Primär maßgeblich für die Bewertung der

---

S. 37, zuletzt geändert durch Art. 2 RL 2009/136/EG vom 25.11.2009, ABl. L 337 S. 11, ber. 2013 ABl. L 241 S. 9, ber. 2017 ABl. L 162 S. 56.

<sup>40</sup> St. Rspr. seit EuGH, verb. Rs. C-203/15 und C-698/15, ECLI:EU:C:2016:970, Rn. 71 ff. – Tele 2. S. auch EuGH, Urt. v. 6.10.2020, verb. Rs. C-511/18 u.a., ECLI:EU:C:2020:791, Rn. 104 – La Quadrature du Net; Urt. v. 20.9.2022, verb. Rs. C-793/19 u.a., ECLI:EU:C:2022:702, Rn. 48 – SpaceNet AG.

<sup>41</sup> EuGH, Urt. v. 6.10.2020, verb. Rs. C-511/18 u.a., ECLI:EU:C:2020:791, Rn. 107 ff. – La Quadrature du Net; Urt. v. 5.4.2022, C-140/20, ECLI:EU:C:2022:258, Rn. 39 – Commissioner of An Garda Síochána; Urt. v. 20.9.2022, verb. Rs. C-793/19 u.a., ECLI:EU:C:2022:702, Rn. 51-56 – SpaceNet AG; s. auch *Frenz*, DVBl. 2021, S. 172 (174).

<sup>42</sup> Näher *F. Wollenschläger*, Schriftliche Stellungnahme zum Gesetzentwurf der Abgeordneten Christian Lindner u.a. und der Fraktion der FDP zum Entwurf eines Gesetzes zur Stärkung der Bürgerrechte (Bürgerrechtstärkungs-Gesetz – BüStärG) [BT-Drs. 19/204], 13.6.2018, S. 7; *F. Wollenschläger/L. Krönke*, NJW 2016, S. 906 (908). S. auch *X. Brechot*, Revue de l'Union Européenne 2017, S. 178 (182 f.).

<sup>43</sup> St. Rspr. seit EuGH, verb. Rs. C-203/15 und C-698/15, ECLI:EU:C:2016:970, Rn. 64 ff. S. auch EuGH, Urt. v. 20.9.2022, verb. Rs. C-793/19 u.a., ECLI:EU:C:2022:702, Rn. 48 – SpaceNet AG. Kritisch zur Anwendbarkeit der Unionsgrundrechte i.R.d. Art. 15 Abs. 1 RL 2002/58/EG *F. Wollenschläger*, in: A. Hatje/P.-C. Müller-Graff (Hrsg.), Enzyklopädie Europarecht, Bd. I, 2. Aufl. 2022, § 13 Rn. 18 ff.; *F. Wollenschläger/L. Krönke*, NJW 2016, S. 906; *A. Sandhu*, EuZW 2022, S. 958 (971 f.); *M. W. Müller/T. Schwabenbauer*, NJW 2021, S. 2079 (2081). S. auch *X. Brechot*, Revue de l'Union Européenne 2017, S. 178 (182 f.); *W. Ziebarth*, ZUM 2017, S. 398 (403 f.).

<sup>44</sup> *T. Wischmeyer*, in: Dreier (Hrsg.), Grundgesetz-Kommentar, 4. Aufl. 2023, Art. 10 Rn. 121.

<sup>45</sup> Zu dieser Konsequenz der Europäisierung *F. Wollenschläger*, VVDStRL 75 (2016), S. 187 (218 ff.). S. zur Anwendbarkeit nationaler Grundrechte bei (Umsetzungs-)Spielräumen BVerfG, Beschl. v. 13.3.2007, 1 BvF 1/05, BVerfGE 118, 79 (95 ff.); Beschl. v. 6.11.2019 – 1 BvR 16/13, Rn. 45 ff., BVerfGE 152, 152 (170); Beschl. v. 6.11.2019, 1 BvR 276/17, Rn. 42 ff., BVerfGE 152, 216 (233 ff.); *M. Cornils*, ZJS 2008, S. 69 (71 ff.); *T. Kingreen*, EuR 2010, S. 338 (351 f.); zum Ganzen *F. Wollenschläger*, in: A. Hatje/P.-C. Müller-Graff (Hrsg.), Enzyklopädie Europarecht, Bd. I, 2. Aufl. 2022, § 13 Rn. 23.

(Grund-)Rechtskonformität der Verkehrsdatenspeicherung sind auf der Basis der EuGH-Judikatur die EU-Grundrechte und das erwähnte, sie konkretisierende EU-Sekundärrecht.<sup>46</sup>

*b) Speicherung von IP-Adressen als Grundrechtseingriff*

Nach der Rechtsprechung des EuGH stellt die Speicherung von IP-Adressen einen Eingriff in die Grundrechte der Art. 7, 8, 11 GRC dar.<sup>47</sup> Dies gilt unabhängig vom sensiblen Charakter der gespeicherten Daten, etwaigen erlittenen Nachteilen der Betroffenen oder einer Folgeverwendung der Daten im konkreten Fall.<sup>48</sup> Irrelevant sind ferner die Länge des Speicherzeitraums sowie die Menge der gespeicherten Informationen.<sup>49</sup> Von der Speicherung zu unterscheiden ist der nachfolgende Datenzugriff. Dieser stellt einen eigenständig rechtfertigungsbedürftigen Eingriff dar.<sup>50</sup>

*c) Rechtfertigungsfähigkeit und Rechtfertigungsanforderungen*

Gemessen an den Anforderungen des EU-Sekundärrechts und der Grundrechte-Charta in ihrer Auslegung durch den EuGH ist die generelle Speicherung von IP-Adressen grundsätzlich rechtfertigungsfähig (aa). Dabei stellen sowohl IP-Adressen als auch Portnummern taugliche Speichergegenstände dar (bb). Für die Rechtfertigungsfähigkeit entscheidend sind eine hinreichende Begrenzung der Speicherdauer (cc) sowie eine grundrechtssichernde Gestaltung der Modalitäten der Datenspeicherung und der Datenabfrage (dd).

---

<sup>46</sup> St. Rspr. seit EuGH, verb. Rs. C-203/15 und C-698/15, ECLI:EU:C:2016:970, Rn. 64 ff. – Tele 2 mit Bezugnahme auf die Umsetzung der RL 2002/58/EG über die Verarbeitung personenbezogener Daten und den Schutz der Privatsphäre in der elektronischen Kommunikation. S. auch EuGH, Urt. v. 20.9.2022, verb. Rs. C-793/19 u.a., ECLI:EU:C:2022:702, Rn. 48 – SpaceNet AG. Kritisch dazu *F. Wollenschläger*, in: A. Hatje/P.-C. Müller-Graff (Hrsg.), *Enzyklopädie Europarecht*, Bd. I, 2. Aufl. 2022, § 13 Rn. 18 ff.; *F. Wollenschläger/L. Krönke*, NJW 2016, S. 906; *A. Sandhu*, EuZW 2022, S. 958 (971 f.); *M. W. Müller/T. Schwabenbauer*, NJW 2021, S. 2079 (2081). S. auch *X. Brechot*, *Revue de l'Union Européenne* 2017, S. 178 (182 f.); *W. Ziebarth*, ZUM 2017, S. 398 (403 f.).

<sup>47</sup> EuGH, Urt. v. 5.4.2022, C-140/20, ECLI:EU:C:2022:258, Rn. 40 – Commissioner of An Garda Síochána; Urt. v. 6.10.2020, verb. Rs. C-511/18 u.a., ECLI:EU:C:2020:791, Rn. 113 – La Quadrature du Net; Urt. v. 20.9.2022, verb. Rs. C-793/19 u.a., ECLI:EU:C:2022:702, Rn. 59-62, 100 – SpaceNet AG; vgl. in diesem Sinne auch EuGH, Urt. v. 8.4.2014, C-293/12, ECLI:EU:C:2014:238, Rn. 25, 27, 70 – Digital Rights Ireland Ltd. u.a.; Urt. v. 21.12.2016, C-203/15, ECLI:EU:C:2016:970, Rn. 91 f., 99 ff. – Tele2.

<sup>48</sup> EuGH, Urt. v. 5.4.2022, C-140/20, ECLI:EU:C:2022:258, Rn. 40 – Commissioner of An Garda Síochána; Urt. v. 6.10.2020, verb. Rs. C-511/18 u.a., ECLI:EU:C:2020:791, Rn. 113, 117 f.; Urt. v. 20.9.2022, verb. Rs. C-793/19 u.a., ECLI:EU:C:2022:702, Rn. 59-62 – SpaceNet AG; vgl. in diesem Sinne auch EuGH, Urt. v. 8.4.2014, C-293/12, ECLI:EU:C:2014:238, Rn. 25, 70 – Digital Rights Ireland Ltd. u.a.; Urt. v. 21.12.2016, C-203/15, ECLI:EU:C:2016:970, Rn. 91 f. – Tele2.

<sup>49</sup> EuGH, Urt. v. 20.09.2022, verb. Rs. C-793/19 u.a., ECLI:EU:C:2022:702, Rn. 88 f. – SpaceNet AG.

<sup>50</sup> EuGH, Urt. v. 6.10.2020, verb. Rs. C-511/18 u.a., ECLI:EU:C:2020:791, Rn. 116 – La Quadrature du Net; Urt. v. 5.4.2022, C-140/20, ECLI:EU:C:2022:258, Rn. 47 – Commissioner of An Garda Síochána; Urt. v. 20.9.2022, verb. Rs. C-793/19 u.a., ECLI:EU:C:2022:702, Rn. 91 – SpaceNet AG; vgl. in diesem Sinne auch Gutachten 1/15 [PNR-Abkommen EU-Kanada] v. 26.7.2017, ECLI:EU:C:2017:592, Rn. 124, 126.

## aa) Grundsätzliche Rechtfertigungsfähigkeit

Eine Rechtfertigung der allgemeinen Speicherung von IP-Adressen ist nach den primär maßgeblichen Anforderungen des EU-Sekundärrechts und der Grundrechte-Charta in ihrer Auslegung durch den EuGH möglich.

Eingriffe in die Art. 7, 8, 11 GRC sind gemäß Art. 8 Abs. 2 f., Art. 52 Abs. 1 GRC<sup>51</sup> grundsätzlich der Rechtfertigung zugänglich. Nach der zuletzt genannten Bestimmung muss „jede Einschränkung der Ausübung der in der Charta anerkannten Rechte und Freiheiten gesetzlich vorgesehen sein und [den] Wesensgehalt dieser Rechte und Freiheiten achten [...]. Unter Wahrung des Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit dürfen Einschränkungen der Ausübung dieser Rechte und Freiheiten nur vorgenommen werden, wenn sie erforderlich sind und den von der Union anerkannten dem Gemeinwohl dienenden Zielsetzungen oder den Erfordernissen des Schutzes der Rechte und Freiheiten anderer tatsächlich entsprechen“.

Der EuGH prüft die Einhaltung des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes nicht unmittelbar an den Unionsgrundrechten, sondern anhand des Ausnahmetatbestands des Art. 15 Abs. 1 RL 2002/58, der die Unionsgrundrechte sekundärrechtlich konkretisiert und seinerseits unionsgrundrechtskonform auszulegen ist. Als Abweichung vom Prinzip der Vertraulichkeit elektronischer Kommunikation und dem Prinzip des Zugriffs- und Speicherungsverbots (s. Art. 5 Abs. 1, 3 RL 2002/58/EG) ist diese Ausnahmegesetzgebung besonders restriktiv auszulegen.<sup>52</sup>

Vor diesem Hintergrund hat der EuGH die Eignung und Erforderlichkeit der Verkehrsdatenspeicherung zur Bekämpfung schwerer Kriminalität anerkannt (1). Mit Blick auf ihre Angemessenheit hat der EuGH ein grundsätzliches Verbot der allgemeinen und unterschiedslosen Speicherung von TK-Verkehrs- und Standortdaten zu präventiven Zwecken bejaht, dabei aber eine generelle Speicherung von IP-Adressen für grundsätzlich zulässig erklärt (2). Die Rechtsprechung des BVerfG eröffnet demgegenüber weitergehende Handlungsspielräume und lässt eine TK-Verkehrsdatenspeicherung grundsätzlich zu, was am Rande vermerkt sei (3).

---

<sup>51</sup> Im Kontext von Art. 8 GRC sind überdies dessen Absätze 2 und 3 zu beachten; diese lauten: „(2) Diese Daten dürfen nur nach Treu und Glauben für festgelegte Zwecke und mit Einwilligung der betroffenen Person oder auf einer sonstigen gesetzlich geregelten legitimen Grundlage verarbeitet werden. Jede Person hat das Recht, Auskunft über die sie betreffenden erhobenen Daten zu erhalten und die Berichtigung der Daten zu erwirken. (3) Die Einhaltung dieser Vorschriften wird von einer unabhängigen Stelle überwacht.“

<sup>52</sup> Kritisch dazu etwa *A. Edenharter*, EuR 2022, S. 302 (316).

(1) Die TK-Verkehrsdatenspeicherung als geeignetes und erforderliches Mittel zur Bekämpfung schwerer Kriminalität

(a) Legitimer Zweck

Nach der Rechtsprechung des EuGH darf die Speicherung von IP-Adressen wegen der Schwere des damit einhergehenden Eingriffs nur zu qualifizierten Zwecken erfolgen. Demnach „sind neben dem Schutz der nationalen Sicherheit nur die Bekämpfung schwerer Kriminalität und die Verhütung schwerer Bedrohungen der öffentlichen Sicherheit geeignet, diesen Eingriff zu rechtfertigen“.<sup>53</sup> Hierzu rechnet die Bekämpfung des sexuellen Missbrauchs von Kindern und der Kinderpornographie.<sup>54</sup> Der vorliegende Antrag der Fraktion der CDU/CSU verfolgt dieses Ziel und liegt damit im Rahmen des unionsrechtlich Zulässigen.

Hinzuzufügen ist, dass der Antrag mit seiner Beschränkung auf die Bekämpfung des sexuellen Missbrauchs von Kindern und der Kinderpornographie den unionsrechtlich zulässigen Rahmen nicht ausschöpft. Vielmehr kommt eine Speicherung von IP-Adressen allgemein zum Schutz der nationalen Sicherheit, der Bekämpfung schwerer Kriminalität und der Verhütung schwerer Bedrohungen der öffentlichen Sicherheit in Betracht. Der EuGH hat, soweit ersichtlich, im Kontext der Verkehrsdatenspeicherung noch keinen Katalog der in die Kategorie „schwere Kriminalität“ fallenden Straftaten definiert, in seinem Urteil in der Rs. *Digital Rights Ireland Ltd.* vom 8.4.2014 hat er „insbesondere“ die Bekämpfung „der organisierten Kriminalität und des Terrorismus“ hierzu gerechnet.<sup>55</sup> Im Übrigen findet sich der Begriff der schweren Kriminalität<sup>56</sup> in Art. 85 Abs. 1, Art. 86 Abs. 4 Satz 1 und Art. 88 Abs. 1 AEUV; Konkretisierungen enthalten

---

<sup>53</sup> EuGH, Urt. v. 6.10.2020, verb. Rs. C-511/18 u.a., ECLI:EU:C:2020:791, Rn. 156 – *La Quadrature du Net*; ferner Urt. v. 20.9.2022, verb. Rs. C-793/19 u.a., ECLI:EU:C:2022:702, Rn. 97, 102 f. – *SpaceNet AG*.

<sup>54</sup> Vgl. EuGH, Urt. v. 6.10.2020, verb. Rs. C-511/18 u.a., ECLI:EU:C:2020:791, Rn. 122, 155 – *La Quadrature du Net*; Urt. v. 20.9.2022, verb. Rs. C-793/19 u.a., ECLI:EU:C:2022:702, Rn. 97 – *SpaceNet AG*.

<sup>55</sup> EuGH, Urt. v. 8.4.2014, verb. Rs. C-293/12 und C-594/12, ECLI:EU:2014:238, Rn. 51 – *Digital Rights Ireland Ltd.* u.a.

<sup>56</sup> Art. 3 Abs. 2 EUV und Art. 67 Abs. 3 AEUV beziehen sich auf die Verhütung und Bekämpfung der Kriminalität, Art. 83 Abs. 1 AEUV bezieht sich auf die Bereiche besonders schwerer Kriminalität.

jeweils Art. 3 Abs. 1 i.V.m. Anhang I der Eurojust-VO (EU) 2018/1727<sup>57</sup> bzw. der Europol-VO (EU) 2016/794<sup>58</sup>, die Formen schwerer Kriminalität auflisten.

Die aktuell geltende (wiewohl suspendierte) deutsche Regelung hat das Bundesverwaltungsgericht in seinen Urteilen vom 14. August 2023, denen die Vorlageentscheidung des EuGH in der Rs. SpaceNet AG vorausging, für zu weitgehend erachtet:

Soweit sich die Pflicht zur allgemeinen und unterschiedslosen Vorratsspeicherung auf die Bereitstellung von Internetzugangsdiensten und in diesem Rahmen u.a. auf die dem Teilnehmer zugewiesene IP-Adresse bezieht, umfassen die unionsrechtlich zulässigen Zwecke nach der Entscheidung des EuGH zwar auch die Bekämpfung schwerer Kriminalität und die Verhütung schwerer Bedrohungen der öffentlichen Sicherheit. Eine entsprechende Beschränkung der Speicherungszwecke sieht die Regelung im Telekommunikationsgesetz jedoch nicht vor. Die für die Ermittlung der Speicherzwecke maßgebliche Regelung der Verwendungszwecke im Rahmen einer Bestandsdatenauskunft geht deutlich über den unionsrechtlichen Rahmen hinaus. Dies gilt nicht nur für die frühere Rechtslage nach § 113 c Abs. 1 Nr. 3 i.V.m. § 113 Abs. 1 Satz 3 TKG a.F., sondern auch für die nunmehr geltende Regelung in § 177 Abs. 1 Nr. 3 i.V.m. § 174 Abs. 1 Satz 3 TKG, die die Vorgaben aus der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts berücksichtigen soll.<sup>59</sup>

#### (b) Eignung

Nach der Rechtsprechung des EuGH erweist sich die Speicherung von IP-Adressen als geeignet zur Bekämpfung schwerer Kriminalität, mithin als der Zielerreichung förderlich (wobei kein Tauglichkeitsoptimum gefordert werden kann)<sup>60</sup>. Denn es „steht fest, dass die Vorratsspeicherung der die Identität der Nutzer elektronischer Kommunikationsmittel betreffenden Daten zur

---

<sup>57</sup> Verordnung (EU) 2018/1727 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 14. November 2018 betreffend die Agentur der Europäischen Union für justizielle Zusammenarbeit in Strafsachen (Eurojust) und zur Ersetzung und Aufhebung des Beschlusses 2002/187/JI des Rates, ABl. L 295 S. 138, zuletzt geändert durch VO (EU) 2022/838 vom 30.5.2022, ABl. L 148 S. 1.

<sup>58</sup> Verordnung (EU) 2016/794 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 11. Mai 2016 über die Agentur der Europäischen Union für die Zusammenarbeit auf dem Gebiet der Strafverfolgung (Europol) und zur Ersetzung und Aufhebung der Beschlüsse 2009/371/JI, 2009/934/JI, 2009/935/JI, 2009/936/JI und 2009/968/JI des Rates, ABl. L 135 S. 53, geändert durch VO (EU) 2022/991 vom 8.6.2022, ABl. L 169, S. 1.

<sup>59</sup> BVerwG, Pressemitteilung zu den Urten. v. 14.8.2023, 6 C 6.22 und 6 C 7.22.

<sup>60</sup> Zu diesem Maßstab *F. Wollenschläger*, in: A. Hatje/P.-C. Müller-Graff (Hrsg.), Enzyklopädie Europarecht, Bd. I, 2. Aufl. 2022, § 13 Rn. 83; ferner EuGH, Urten. v. 8.4.2014, verb. Rs. C-293/12 und C-594/12, ECLI:EU:C:2014:238, Rn. 50 – Digital Rights Ireland Ltd.; BVerfG, Urten. v. 2.3.2010, 1 BvR 256/08, 1 BvR 263/08, 1 BvR 586/08,

Bekämpfung schwerer Kriminalität beitragen kann, sofern diese Daten es ermöglichen, die Personen zu identifizieren, die solche Kommunikationsmittel im Zusammenhang mit der Vorbereitung oder Begehung einer zur schweren Kriminalität zählenden Tat verwendet haben.“<sup>61</sup> Namentlich kann „im Fall einer im Internet begangenen Straftat und insbesondere im Fall des Erwerbs, der Verbreitung, der Weitergabe oder der Bereitstellung im Internet von Kinderpornografie [...] die IP-Adresse der einzige Anhaltspunkt sein [...], der es ermöglicht, die Identität der Person zu ermitteln, der diese Adresse zugewiesen war, als die Tat begangen wurde“.<sup>62</sup>

### (c) Erforderlichkeit

Eine Maßnahme erweist sich als erforderlich, wenn kein milderes, zur Zielerreichung gleich geeignetes Mittel vorliegt.<sup>63</sup> Ein solches ist nicht ersichtlich und stellt insbesondere nicht das Quick-Freeze-Verfahren dar. Denn dieses ist zwar ein milderes Mittel, allerdings mangels Gewährleistung der Speicherung kein zur Bekämpfung schwerer Kriminalität gleich effektives Mittel wie die generelle Speicherung von IP-Adressen. In diesem Sinne hat das Bundesverfassungsgericht in seinem Urteil vom 2.3.2010 herausgearbeitet:

Weniger einschneidende Mittel, die ebenso weitreichende Aufklärungsmaßnahmen ermöglichen, sind nicht ersichtlich. Eine vergleichbar effektive Aufklärungsmöglichkeit liegt insbesondere nicht im sogenannten Quick-Freezing-Verfahren, bei dem an die Stelle der anlasslos-generellen Speicherung der Telekommunikationsdaten eine Speicherung nur im Einzelfall und erst zu dem Zeitpunkt angeordnet wird, zu dem dazu etwa wegen eines bestimmten Tatverdachts konkreter Anlass besteht. Ein solches Verfahren, das Daten aus der Zeit vor der Anordnung ihrer Speicherung nur erfassen kann, soweit sie noch vorhanden sind, ist nicht ebenso wirksam wie eine kontinuierliche Speicherung,

---

BVerfGE 125, 260 (317 f.): Geeignetheit „erfordert nicht, dass das Regelungsziel in jedem Einzelfall tatsächlich erreicht wird, sondern verlangt lediglich, dass die Zweckerreichung gefördert wird“.

<sup>61</sup> EuGH, Urt. v. 5.4.2022, C-140/20, ECLI:EU:C:2022:258, Rn. 71 – Commissioner of An Garda Síochána; ferner EuGH, Urt. v. 20.9.2022, verb. Rs. C-793/19 u.a., ECLI:EU:C:2022:702, Rn. 98 – SpaceNet AG. Ebenso bereits EuGH, Urt. v. 8.4.2014, verb. Rs. C-293/12 und C-594/12, ECLI:EU:C:2014:238, Rn. 49 f. – Digital Rights Ireland Ltd. S. dazu auch *B. Krause*, ZRP 2023, S. 169 (170 f.).

<sup>62</sup> Vgl. dazu EuGH, Urt. v. 5.4.2022, C-140/20, ECLI:EU:C:2022:258, Rn. 73 – Commissioner of An Garda Síochána; Urt. v. 20.9.2022, verb. Rs. C-793/19 u.a., ECLI:EU:C:2022:702, Rn. 100 – SpaceNet AG.

<sup>63</sup> Zur Erforderlichkeit m.w.N. *F. Wollenschläger*, in: A. Hatje/P.-C. Müller-Graff (Hrsg.), Enzyklopädie Europarecht, Bd. I, 2. Aufl. 2022, § 13 Rn. 83.

die das Vorhandensein eines vollständigen Datenbestandes für die letzten sechs Monate gewährleistet.<sup>64</sup>

Auch aus der bisherigen Judikatur des EuGH ergibt sich kein Vorrang des Quick-Freeze-Verfahrens gegenüber der generellen Speicherung von IP-Adressen aus Gründen der Verhältnismäßigkeit. Nicht nur erachtet der EuGH eine generelle Speicherung von IP-Adressen für unter den sogleich zu skizzierenden Voraussetzungen für zulässig, ohne die Erforderlichkeit im genannten Sinne zu problematisieren. Vielmehr hat er mit Blick auf „die Vielfalt der [möglichen] Maßnahmen der Vorratsspeicherung der Verkehrs- und Standortdaten“ betont, dass „diese verschiedenen Maßnahmen nach der Wahl des nationalen Gesetzgebers und unter Einhaltung der Grenzen des absolut Notwendigen zusammen Anwendung finden können“; diese parallele Anwendbarkeit hat der EuGH explizit für die generelle Speicherung von IP-Adressen und das Quick-Freeze-Verfahren bejaht.<sup>65</sup>

## (2) Angemessenheit der Speicherung von IP-Adressen

Der EuGH geht (wie im Übrigen auch das BVerfG) von einer hohen Eingriffsintensität der generellen Speicherung von Verkehrs- und Standortdaten aus. Denn dieser Maßnahme kommt nicht nur eine große Streubreite zu, indem sie nahezu die gesamte Bevölkerung erfasst und ohne Bezug zu konkreten Straftaten Anwendung findet.<sup>66</sup> Vielmehr können diese Daten

Informationen über eine Vielzahl von Aspekten des Privatlebens der Betroffenen enthalten [...], einschließlich sensibler Informationen wie sexuelle Orientierung, politische Meinungen, religiöse, philosophische, gesellschaftliche oder andere Überzeugungen sowie den Gesundheitszustand, wobei solche Daten im Übrigen im Unionsrecht besonderen Schutz genießen. Aus der Gesamtheit dieser Daten können sehr genaue Schlüsse auf das Privatleben der Personen, deren Daten gespeichert wurden, gezogen werden, etwa auf Gewohnheiten des täglichen Lebens, ständige oder vorübergehende Aufenthaltsorte,

---

<sup>64</sup> BVerfG, Urt. v. 2.3.2010, 1 BvR 256/08, 1 BvR 263/08, 1 BvR 586/08, BVerfGE 125, 260 (318).

<sup>65</sup> EuGH, Urt. v. 20.9.2022, verb. Rs. C-793/19 u.a., ECLI:EU:C:2022:702, Rn. 75, 121 – SpaceNet AG. Vgl. auch EuGH, Urt. v. 5.4.2022, C-140/20, ECLI:EU:C:2022:258, Rn. 67, 92 – Commissioner of An Garda Síochána.

<sup>66</sup> EuGH, Urt. v. 6.10.2020, verb. Rs. C-511/18 u.a., ECLI:EU:C:2020:791, Rn. 143 f. – La Quadrature du Net; Urt. v. 8.4.2014, C-293/12, ECLI:EU:C:2014:238, Rn. 57 ff. – Digital Rights Ireland Ltd. u.a.; Urt. v. 21.12.2016, Rs. C-203/15, ECLI:EU:C:2016:970, Rn. 105 f. – Tele2; Urt. v. 5.4.2022, Rs. C-140/20, ECLI:EU:C:2022:258, Rn. 66 – Commissioner of An Garda Síochána u.a. S. auch BVerfG, Urt. v. 2.3.2010, 1 BvR 256/08, 1 BvR 263/08, 1 BvR 586/08, BVerfGE 125, 260 (318 f., 320).

tägliche oder in anderem Rhythmus erfolgende Ortsveränderungen, ausgeübte Tätigkeiten, soziale Beziehungen dieser Personen und das soziale Umfeld, in dem sie verkehren. Diese Daten ermöglichen insbesondere die Erstellung eines Profils der Betroffenen, das im Hinblick auf das Recht auf Achtung des Privatlebens eine ebenso sensible Information darstellt wie der Inhalt der Kommunikationen selbst“.<sup>67</sup>

Hieraus kann eine abschreckende Wirkung auf die Ausübung grundrechtlich geschützten Verhaltens resultieren („chilling effect“), gerade auch mit Blick auf die freie Meinungsäußerung.<sup>68</sup> Schließlich besteht die Gefahr des Missbrauchs dieser Daten und des rechtswidrigen Zugangs zu ihnen.<sup>69</sup>

Vermerkt sei, dass Teile des Schrifttums diesen Prämissen entgegengetreten und namentlich darauf verweisen, dass die Verfassungskonformität der Ermächtigungsgrundlage nach den gesetzlich vorgesehenen, nicht aber darüber hinaus (missbräuchlich) möglichen Verwendungszwecken bestimmt werden müsse, und die Annahme eines „chilling effects“ „reichlich spekulativ“ sei.<sup>70</sup>

Auf der Basis der skizzierten Prämissen bejaht der EuGH – trotz des hohen Gewichts der verfolgten Ziele – ein grundsätzliches Verbot der allgemeinen und unterschiedslosen Speicherung von TK-Verkehrs- und Standortdaten zu präventiven und repressiven Zwecken.<sup>71</sup> Zulässig ist

---

<sup>67</sup> EuGH, Urt. v. 6.10.2020, verb. Rs. C-511/18 u.a., ECLI:EU:C:2020:791, Rn. 117 – La Quadrature du Net; ferner EuGH, Urt. v. 8.4.2014, C-293/12, ECLI:EU:C:2014:238, Rn. 26 f. – Digital Rights Ireland Ltd. u.a.; Urt. v. 21.12.2016, Rs. C-203/15, ECLI:EU:C:2016:970, Rn. 99 f. – Tele2; Urt. v. 5.4.2022, Rs. C-140/20, ECLI:EU:C:2022:258, Rn. 45, 65 – Commissioner of An Garda Síochána u.a.; Urt. v. 20.9.2022, verb. Rs. C-793/19 u.a., ECLI:EU:C:2022:702, Rn. 61, 74 – SpaceNet AG. S. auch BVerfG, Urt. v. 2.3.2010, 1 BvR 256/08, 1 BvR 263/08, 1 BvR 586/08, BVerfGE 125, 260 (319).

<sup>68</sup> EuGH, Urt. v. 6.10.2020, verb. Rs. C-511/18 u.a., ECLI:EU:C:2020:791, Rn. 118 – La Quadrature du Net; Urt. v. 8.4.2014, C-293/12, ECLI:EU:C:2014:238, Rn. 28 – Digital Rights Ireland Ltd. u.a.; Urt. v. 21.12.2016, Rs. C-203/15, ECLI:EU:C:2016:970, Rn. 100 f. – Tele2; Urt. v. 5.4.2022, Rs. C-140/20, ECLI:EU:C:2022:258, Rn. 46, 65 – Commissioner of An Garda Síochána u.a.; Urt. v. 20.9.2022, verb. Rs. C-793/19 u.a., ECLI:EU:C:2022:702, Rn. 62, 74 – SpaceNet AG.

<sup>69</sup> EuGH, Urt. v. 6.10.2020, verb. Rs. C-511/18 u.a., ECLI:EU:C:2020:791, Rn. 119 – La Quadrature du Net; Urt. v. 5.4.2022, Rs. C-140/20, ECLI:EU:C:2022:258, Rn. 46 – Commissioner of An Garda Síochána u.a.; Urt. v. 20.9.2022, verb. Rs. C-793/19 u.a., ECLI:EU:C:2022:702, Rn. 62 – SpaceNet AG. S. auch BVerfG, Urt. v. 2.3.2010, 1 BvR 256/08, 1 BvR 263/08, 1 BvR 586/08, BVerfGE 125, 260 (320); ferner auch mit Blick auf Zugangsbegehren *T. Wischmeyer*, in: Dreier (Hrsg.), Grundgesetz-Kommentar, 4. Aufl. 2023, Rn. 122.

<sup>70</sup> *K. F. Gärditz*, GSZ 2022, S. 292 (293); ferner S. 295: „Mit empirisch und normativ brüchigen Argumentationsmustern wie einem chilling effect oder dem durchleuchteten Persönlichkeitsprofil werden Sonderentwicklungen des Datenschutzverfassungsrechts katalysiert, die in einer nur noch schwer nachvollziehbaren Disproportionalität der Gefährdungswahrnehmung enden.“

<sup>71</sup> EuGH, Urt. v. 6.10.2020, verb. Rs. C-511/18 u.a., ECLI:EU:C:2020:791, Rn. 141 ff., 168 – La Quadrature du Net; Urt. v. 5.4.2022, Rs. C-140/20, ECLI:EU:C:2022:258, Rn. 65 f. – Commissioner of An Garda Síochána u.a.; Urt. v.

eine allgemeine Verkehrs- und Standortdatenspeicherung lediglich im Falle „einer als real und aktuell oder vorhersehbar einzustufenden ernststen Bedrohung für die nationale Sicherheit“ für einen bestimmten Zeitraum.<sup>72</sup> Zu Zwecken der Bekämpfung schwerer Kriminalität und zur Verhütung schwerer Bedrohungen der öffentlichen Sicherheit kommt darüber hinaus eine gezielte, d. h. durch objektive und nichtdiskriminierende personenbezogene oder geografische Kriterien beschränkte Datenspeicherung für einen beschränkten Zeitraum in Betracht.<sup>73</sup>

Anderes gilt für die Speicherung von IP-Adressen. Unter strikter Einhaltung materieller und prozeduraler Kriterien ist nämlich „für einen auf das absolut Notwendige begrenzten Zeitraum eine allgemeine und unterschiedslose Vorratsspeicherung der IP-Adressen, die der Quelle einer Verbindung zugewiesen sind“, zulässig.<sup>74</sup> Eine solche Privilegierung der IP-Adressenspeicherung gegenüber der Speicherung von TK-Verkehrs- und Standortdaten rechtfertigt sich durch ihre qualitativen Unterschiede hinsichtlich ihrer abstrakten Eignung zur Gefährdung des Privatlebens gegenüber sonstigen Verkehrsdaten, welche für den EuGH den Kern der Beurteilung der Eingriffsqualität der TK-Verkehrsdatenspeicherung bildet.<sup>75</sup> Denn

IP-Adressen gehören zwar zu den Verkehrsdaten, werden aber ohne Anknüpfung an eine bestimmte Kommunikation erzeugt und dienen in erster Linie dazu, über die Betreiber elektronischer Kommunikationsdienste die natürliche Person zu ermitteln, der ein Endgerät gehört, von dem aus eine Kommunikation über das Internet stattfindet. Sofern im Bereich von E-Mail und Internettelefonie nur die IP-Adressen der Kommunikationsquelle gespeichert werden und nicht die des Adressaten einer Kommunikation, lässt sich diesen Adressen als solchen keine Information über die Dritten entnehmen, mit denen die Person, von der die Kommunikation ausging, in Kontakt stand. Diese

---

20.9.2022, verb Rs. C-793/19 u.a., ECLI:EU:C:2022:702, Rn. 74 – SpaceNet AG. Dies als bereichsspezifische Grundrechts-Sonderdogmatik ablehnend *F. Gärditz*, GSZ 2022, S. 280 (295).

<sup>72</sup> EuGH, Urt. v. 6.10.2020, verb. Rs. C-511/18 u.a., ECLI:EU:C:2020:791, Rn. 168 – La Quadrature du Net; Urt. v. 20.9.2022, verb Rs. C-793/19 u.a., ECLI:EU:C:2022:702, Rn. 131 – SpaceNet AG.

<sup>73</sup> EuGH, Urt. v. 6.10.2020, verb. Rs. C-511/18 u.a., ECLI:EU:C:2020:791, Rn. 168 – La Quadrature du Net; Urt. v. 20.9.2022, verb Rs. C-793/19 u.a., ECLI:EU:C:2022:702, Rn. 131 – SpaceNet AG.

<sup>74</sup> EuGH, Urt. v. 6.10.2020, verb. Rs. C-511/18 u.a., ECLI:EU:C:2020:791, Rn. 168 – La Quadrature du Net; ferner EuGH, Urt. v. 5.4.2022, Rs. C-140/20, ECLI:EU:C:2022:258, Rn. 67, 70, 73 f. – Commissioner of An Garda Síochána; Urt. v. 20.9.2022, verb. Rs. C-793/19 u.a., ECLI:EU:C:2022:702, Rn. 75, 97 – SpaceNet AG.

<sup>75</sup> Vgl. EuGH, Urt. v. 6.10.2020, verb. Rs. C-511/18 u.a., ECLI:EU:C:2020:791, Rn. 117 f., 152 – La Quadrature du Net; Urt. v. 20.9.2022, verb. Rs. C-793/19 u.a., ECLI:EU:C:2022:702, Rn. 88 f. – SpaceNet AG.

Kategorie von Daten weist daher einen geringeren Sensibilitätsgrad als die übrigen Verkehrsdaten auf.<sup>76</sup>

Demgegenüber ist freilich auch zu berücksichtigen, dass „IP-Adressen [...] insbesondere zur umfassenden Nachverfolgung der von einem Internetnutzer besuchten Internetseiten und infolgedessen seiner Online-Aktivität genutzt werden können“ und damit „die Erstellung eines detaillierten Profils dieses Nutzers“ ermöglichen. Hieraus folgt, dass „[d]ie für eine solche Nachverfolgung erforderliche Vorratsspeicherung und Analyse der IP-Adressen [...] schwere Eingriffe in die Grundrechte des Internetnutzers aus den Art. 7 und 8 der Charta dar[stellen] und [...] abschreckende Wirkungen wie die in Rn. 118 des vorliegenden Urteils dargelegten entfalten“ können.<sup>77</sup>

Indes kann

im Fall einer im Internet begangenen Straftat die IP-Adresse der einzige Anhaltspunkt sein [...], der es ermöglicht, die Identität der Person zu ermitteln, der diese Adresse zugewiesen war, als die Tat begangen wurde. Hinzu kommt, dass die Vorratsspeicherung der IP-Adressen durch die Betreiber elektronischer Kommunikationsdienste über die Dauer ihrer Zuweisung hinaus im Prinzip nicht erforderlich erscheint, um eine Rechnung für die fraglichen Dienste zu erstellen, so dass sich die Feststellung im Internet begangener Straftaten [...] ohne Rückgriff auf eine Rechtsvorschrift nach Art. 15 Abs. 1 der Richtlinie 2002/58 als unmöglich erweisen kann. Dies kann [...] u. a. bei besonders schweren Straftaten im Bereich der Kinderpornografie im Sinne von Art. 2 Buchst. c der Richtlinie 2011/93/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 13. Dezember 2011 zur Bekämpfung des sexuellen Missbrauchs und der sexuellen Ausbeutung von Kindern sowie der Kinderpornografie sowie zur Ersetzung des Rahmenbeschlusses 2004/68/JI des Rates (ABl. 2011, L 335, S. 1) der Fall sein, etwa wenn Kinderpornografie erworben, verbreitet, weitergegeben oder im Internet bereitgestellt wird.<sup>78</sup>

---

<sup>76</sup> EuGH, Urt. v. 6.10.2020, verb. Rs. C-511/18 u.a., ECLI:EU:C:2020:791, Rn. 152 – La Quadrature du Net.

<sup>77</sup> EuGH, Urt. v. 6.10.2020, verb. Rs. C-511/18 u.a., ECLI:EU:C:2020:791, Rn. 153 – La Quadrature du Net; ferner EuGH, Urt. v. 5.4.2022, Rs. C-140/20, ECLI:EU:C:2022:258, Rn. 73 – Commissioner of An Garda Síochána; Urt. v. 20.9.2022, verb. Rs. C-793/19 u.a., ECLI:EU:C:2022:702, Rn. 77 ff., 100 ff. – SpaceNet AG.

<sup>78</sup> EuGH, Urt. v. 6.10.2020, verb. Rs. C-511/18 u.a., ECLI:EU:C:2020:791, Rn. 154 – La Quadrature du Net; ferner EuGH, Urt. v. 5.4.2022, Rs. C-140/20, ECLI:EU:C:2022:258, Rn. 73 – Commissioner of An Garda Síochána; Urt. v. 20.9.2022, verb. Rs. C-793/19 u.a., ECLI:EU:C:2022:702, Rn. 100 – SpaceNet AG. S. dazu auch *B. Krause*, ZRP 2023, S. 169 (170); *A. Roßnagel*, ZD 2022, S. 650 (654).

Bei einer Abwägung dieser Gesichtspunkte erweist sich nach der Rechtsprechung des EuGH die generelle Speicherung von IP-Adressen zulässig, wobei strikte Kautelen greifen:

Angesichts der Schwere des mit dieser Vorratsdatenspeicherung verbundenen Eingriffs in die Grundrechte, die in den Art. 7 und 8 der Charta verankert sind, sind neben dem Schutz der nationalen Sicherheit nur die Bekämpfung schwerer Kriminalität und die Verhütung schwerer Bedrohungen der öffentlichen Sicherheit geeignet, diesen Eingriff zu rechtfertigen. Außerdem darf die Dauer der Speicherung das im Hinblick auf das verfolgte Ziel absolut Notwendige nicht überschreiten. Schließlich muss eine derartige Maßnahme strenge Voraussetzungen und Garantien hinsichtlich der Auswertung dieser Daten, insbesondere in Form einer Nachverfolgung, in Bezug auf die Online-Kommunikationen und -Aktivitäten der Betroffenen vorsehen.<sup>79</sup>

Schließlich muss das nationale Recht „durch klare und präzise Regeln sicherstellen, dass bei der Speicherung der fraglichen Daten die für sie geltenden materiellen und prozeduralen Voraussetzungen eingehalten werden und dass die Betroffenen über wirksame Garantien zum Schutz vor Missbrauchsrisiken verfügen.“<sup>80</sup>

### (3) Exkurs: Rechtsprechung des BVerfG zur TK-Verkehrsdatenspeicherung

Gegenüber der bisherigen Rechtsprechung des BVerfG legt der EuGH damit restriktivere Maßstäbe an. Zwar sah auch das BVerfG Maßnahmen der TK-Verkehrsdatenspeicherung als „besonders schweren Eingriff“ in das Fernmeldegeheimnis aus Art. 10 Abs. 1 GG an.<sup>81</sup> Mit Blick auf die verfolgten Ziele sei aber eine Speicherung sämtlicher Telekommunikationsdaten bis zu einer Dauer von sechs Monaten bei einer angemessenen Ausgestaltung des Speicher- und Zugriffsverfahrens rechtfertigungsfähig.<sup>82</sup> Nach Maßgabe dieser (nunmehr aber unionsrechtlich überlagerten – dazu oben, II.4.a.) Grundsätze des BVerfG wäre die vorgeschlagene präventive und anlasslose Speicherung von IP-Adressen als verhältnismäßig anzusehen.

---

<sup>79</sup> EuGH, Urt. v. 6.10.2020, verb. Rs. C-511/18 u.a., ECLI:EU:C:2020:791, Rn. 156 – La Quadrature Du Net; ferner EuGH, Urt. v. 20.9.2022, verb. Rs. C-793/19 u.a., ECLI:EU:C:2022:702, Rn. 102 – SpaceNet AG.

<sup>80</sup> EuGH, Urt. v. 6.10.2020, verb. Rs. C-511/18 u.a., ECLI:EU:C:2020:791, Rn. 168 – La Quadrature Du Net; ferner EuGH, Urt. v. 5.4.2022, C-140/20, ECLI:EU:C:2022:258, Rn. 67 – Commissioner of An Garda Síochána; Urt. v. 20.9.2022, verb. Rs. C-793/19 u.a., ECLI:EU:C:2022:702, Rn. 75 – SpaceNet AG.

<sup>81</sup> BVerfG, Urt. v. 2.3.2010, 1 BvR 256/08, 1 BvR 263/08, 1 BvR 586/08, BVerfGE 125, 260 (318). S. aber die abw. Meinung der Richter *Schluckebier* (365 ff.) und *Eichberger* (380 ff.).

<sup>82</sup> BVerfG, Urt. v. 2.3.2010, 1 BvR 256/08, 1 BvR 263/08, 1 BvR 586/08, BVerfGE 125, 260 (322 f.).

## bb) IP-Adressen und Portnummern als tauglicher Speichergegenstand

Abweichend vom Obiter Dictum des EuGH sieht der zu begutachtende Antrag eine kombinierte Speicherung von IP-Adressen und Portnummern zur sicheren Identifizierung von Täter(inne)n vor. Entscheidend für die Beurteilung der Europarechtskonformität des Vorschlags ist, ob der privilegierte Rechtfertigungsmaßstab auch für Portnummern gilt. Dies wäre zu bejahen, wenn eine hinreichende Vergleichbarkeit beider Datenkategorien besteht und die maßgeblichen normativen Gründe des EuGH für die geringere Schutzwürdigkeit von IP-Adressen im Vergleich zu anderen Verkehrsdaten auch für Portnummern gelten. Die tragenden Entscheidungsgründe des EuGH bilden die niedrigere Sensibilität der Datenkategorien hinsichtlich der abstrakt drohenden Beeinträchtigung des Privatlebens und die Notwendigkeit, tatsächliche Erhebungshindernisse zu überwinden. Portnummern werden in Ergänzung zu IP-Adressen verwendet, um eine Quell- und eine Zieladresse für eine Verbindung in einem Computernetzwerk zu erstellen.<sup>83</sup> Da erst diese Kombination von IP-Adresse und Portnummer eine sichere Identifizierung der Kommunikationsadressat(inn)en ermöglicht, kommt letzterer oftmals eine entscheidende ermittlungstaktische Bedeutung zu.<sup>84</sup> Ebenso wie IP-Adressen oder Identitätsdaten übermitteln auch Portnummern keine Information über Kommunikationsadressat(inn)en und Privatleben; sie sind daher nach den Grundsätzen des EuGH<sup>85</sup> ebenfalls als weniger sensibel einzustufen. Die maßgeblichen Erwägungen des EuGH für die Herstellung praktischer Konkordanz zwischen den Grundrechten von Kriminalitätsopfern und den durch die Speicherung Betroffenen treffen deshalb auch für die Speicherung von Portnummern zu. Hierfür spricht ferner, dass der EuGH das Potenzial der IP-Adressenspeicherung als oftmals einziges effektives Mittel zur Kriminalitätsbekämpfung ausdrücklich für die Bekämpfung „besonders schwere[r] Straftaten im

---

<sup>83</sup> Während IP-Adressen Hosts, d. h. mit dem Internet verbundene Arbeitsplatzrechner und Router, konkret benennen, um Informationen in Form von IP-Paketen untereinander austauschen zu können, benennen Ports den konkreten Empfänger dieses IP-Pakets innerhalb eines Hosts. Technisch handelt es sich um die IP-Adresse ergänzende Adressierungsmerkmale des Übertragungssteuerungsprotokolls des Internets, TCP, welches die Endpunkte einer Verbindung, Sender und Empfänger, eindeutig identifiziert und einen sicheren Kommunikationskanal sicherstellt. S. *A. S. Tanenbaum/D. J. Wetherall*, Computernetzwerke, 5. Aufl. 2012, S. 628 f.; *M. Tischer/B. Jennrich*, Internet intern, 1. Aufl. 1997, S. 40 f., 111 ff.

<sup>84</sup> *Bundeskriminalamt*, Erforderliche Speicherfristen für IP-Adressen v. 5.7.2023 (abrufbar unter: <https://t1p.de/hcmun>; zuletzt abgerufen am: 9.10.2023); *B. Krause*, ZRP 2023, S. 169 (170).

<sup>85</sup> Vgl. EuGH, Urt. v. 6.10.2020, verb Rs. C-511/18 ua, ECLI:EU:C:2020:791, Rn. 152 – La Quadrature du Net.

Bereich der Kinderpornografie“ anerkennt<sup>86</sup> und die Notwendigkeit der IP-Adressenspeicherung grundsätzlich bejaht.<sup>87</sup> Ohne die aus technischen Gründen notwendige Ergänzung der gespeicherten IP-Adresse um eine Portnummer würde dieses Verfahren jedoch oftmals leerlaufen. Insofern handelt es sich bei der Erweiterung des Speicherumfangs auf Portnummern um eine marginale, rein technisch bedingte, die von der Judikatur des EuGH getragen wird und im aufgezeigten Rahmen europarechtlich zulässig ist.

#### cc) Hinreichende Begrenzung der Speicherdauer

Die Speicherung von IP-Adressen darf nach der Rechtsprechung des EuGH nur für einen „auf das absolut Notwendige begrenzten Zeitraum“ erfolgen. Orientierung für eine Konkretisierung bietet das Urteil des EuGH in der Rs. *Digital Rights Ireland Ltd.* vom 8.4.2014. In diesem hat der EuGH mit Blick auf die frühere Richtlinie 2006/24 beanstandet, dass diese eine Speicherung „für einen Zeitraum von mindestens sechs Monaten [vorsieht], ohne dass eine Unterscheidung zwischen den in Art. 5 der Richtlinie genannten Datenkategorien nach Maßgabe ihres etwaigen Nutzens für das verfolgte Ziel oder anhand der betroffenen Personen getroffen wird“, und dass die Festlegung des Speicherzeitraums nicht nach objektiven Kriterien zur Gewährleistung einer Begrenzung auf das absolut Notwendige erfolgt.<sup>88</sup> Demnach maßgeblich ist, welcher Speicherzeitraum spezifisch für IP-Adressen erforderlich und angemessen ist, um das Ziel der Bekämpfung schwerer Kriminalität, insbesondere der Bekämpfung des Kindesmissbrauchs, zu realisieren.

Ausgangspunkt für die Bestimmung des zulässigen Speicherzeitraums sind mithin fachliche Erfordernisse. Insoweit kann etwa auf eine Einschätzung des Bundeskriminalamts vom 5.7.2023 verweisen werden. Zusammenfassend heißt es in dieser:

Gemessen an den wahrscheinlichsten Fallkonstellationen wäre eine Speicherverpflichtung von 2 bis 3 Wochen auch bei besonderen (terroristischen) Gefahrenlagen regelmäßig ausreichend und damit ein signifikanter Sicherheitsgewinn.

---

<sup>86</sup> EuGH, Urt. v. 6.10.2020, verb. Rs. C-511/18 ua, ECLI:EU:C:2020:791, Rn. 154 – *La Quadrature du Net*.

<sup>87</sup> S. EuGH, Urt. v. 20.9.2022, verb. Rs. C-793/19 u.a., ECLI:EU:C:2022:702, Rn. 100 – *SpaceNet AG*; Urt. v. 5.4.2022, C-140/20, ECLI:EU:C:2022:258, Rn. 73 – *Commissioner of An Garda Síochána*; so auch *N. Härtling*, CR 2022, S. 643 (655).

<sup>88</sup> EuGH, Urt. v. 8.4.2014, Rs. C-293/12, Rn. 63 f. – *Digital Rights Ireland Ltd.* u.a.

Daneben existieren jedoch Bedarfslagen (bspw. Cybercrime, Organisierte Kriminalität, komplexe Ermittlungsverfahren im Bereich des sexuellen Missbrauchs von Kindern und Jugendlichen), bei denen eine Begrenzung der Speicherfrist auf 2 bis 3 Wochen regelmäßig nicht ausreichend sein dürfte. Dies trifft insbesondere auf komplexe Ermittlungsverfahren zu, bei denen tatrelevante IP-Adressen erst später bekannt werden oder zunächst aufwändig ermittelt werden müssen.<sup>89</sup>

Entscheidend ist mithin, welcher Speicherzeitraum für eine effektive Strafverfolgung notwendig ist. Die Beschränkung auf den absolut notwendigen Zeitraum wirkt, auch mit Blick auf die diesem restriktiven Ansatz zugrunde liegenden Erwägungen, als normatives Korrektiv. Relevanz erlangt dieses primär als Maßstab für die Angemessenheit eines bei zunehmender Speicherdauer abnehmenden Zusatznutzens. Dieser darf nicht nur geringfügig sein, wobei die Anforderungen an die Relevanz mit Zeitablauf steigen.

Erinnert sei schließlich daran, dass das Bundesverfassungsgericht in seinem Urteil vom 2.3.2010 eine sechsmonatige Speicherfrist als „an der Obergrenze dessen [liegend], was unter Verhältnismäßigkeitserwägungen rechtfertigungsfähig ist“, erachtet hat.<sup>90</sup>

dd) Grundrechtssichernde Gestaltung der Modalitäten der Datenspeicherung und der Datenabfrage

Ein Gesetz zur IP-Datenspeicherung müsste darüber hinaus durch „klare und präzise Regeln sicherstellen, dass bei der Speicherung der fraglichen Daten die für sie geltenden materiellen und prozeduralen Voraussetzungen eingehalten werden und dass die Betroffenen über wirksame Garantien zum Schutz vor Missbrauchsrisiken verfügen“.<sup>91</sup> Diese müssen mit bindender Wirkung im nationalen Recht versehen sein sowie Angaben zu Umständen und Voraussetzungen von Maßnahmen der Datenverarbeitung enthalten, sodass Eingriffe auf das absolut Notwendige beschränkt werden.<sup>92</sup> Der Zugang zu diesen auf Vorrat gespeicherten IP-Adressen

---

<sup>89</sup> *Bundeskriminalamt*, Erforderliche Speicherfristen für IP-Adressen v. 5.7.2023 (abrufbar unter: <https://t1p.de/hcmun>; zuletzt abgerufen am: 9.10.2023).

<sup>90</sup> BVerfG, Urt. v. 2.3.2010, 1 BvR 256/08, 1 BvR 263/08, 1 BvR 586/08, BVerfGE 125, 260 (322).

<sup>91</sup> EuGH, Urt. v. 20.9.2022, verb. Rs. C-793/19 u.a., ECLI:EU:C:2022:702, Rn. 131 – SpaceNet AG.

<sup>92</sup> EuGH, Urt. v. 6.10.2020, verb. Rs. C-511/18 u.a., ECLI:EU:C:2020:791, Rn. 132; Urt. v. 5.4.2022, C-140/20, ECLI:EU:C:2022:258, Rn. 54 – Commissioner of An Garda Síochána; Urt. v. 20.9.2022, verb. Rs. C-793/19 u.a., ECLI:EU:C:2022:702, Rn. 69 – SpaceNet AG.

stellt einen eigenständigen, rechtfertigungsbedürftigen Eingriff dar und bedarf ebenfalls der gesetzlichen Regelung.<sup>93</sup> Diese müsste ebenfalls die strikte Einhaltung materieller und prozeduraler Voraussetzungen der Datennutzung sicherstellen<sup>94</sup> und strenge Voraussetzungen und Garantien hinsichtlich der Datenauswertung, insb. in Form einer Nachverfolgung in Bezug auf die Online-Kommunikation und -aktivitäten der Betroffenen normieren.<sup>95</sup>

10. Oktober 2023

Gez. Prof. Dr. Ferdinand Wollenschläger

---

<sup>93</sup> EuGH, Urt. v. 5.4.2022, C-140/20, ECLI:EU:C:2022:258, Rn. 47 – Commissioner of An Garda Síochána; Urt. v. 6.10.2020, verb. Rs. C-511/18 u.a., ECLI:EU:C:2020:791, Rn. 116 – La Quadrature du Net; Urt. v. 20.9.2022, verb. Rs. C-793/19 u.a., ECLI:EU:C:2022:702, Rn. 91 – SpaceNet AG; vgl. in diesem Sinne auch Gutachten 1/15 [PNR-Abkommen EU–Kanada] v. 26.7.2017, ECLI:EU:C:2017:592, Rn. 124, 126.

<sup>94</sup> EuGH, Urt. v. 20.9.2022, verb. Rs. C-793/19 u.a., ECLI:EU:C:2022:702, Rn. 101, 131 – SpaceNet AG; Urt. v. 6.10.2020, verb. Rs. C-511/18 u.a., ECLI:EU:C:2020:791, Rn. 155, 160 ff. – La Quadrature du Net.

<sup>95</sup> EuGH, Urt. v. 6.10.2020, verb. Rs. C-511/18 u.a., ECLI:EU:C:2020:791, Rn. 156, 160 ff. – La Quadrature du Net.