Deutscher Bundestag **Drucksache 21/4542**

21. Wahlperiode 04.03.2026

Vorabfassung - wird durch die lektorierte Version ersetzt.

Antwort

der Bundesregierung

auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Tobias Matthias Peterka, Stephan Brandner, Stefan Möller, weiterer Abgeordneter und der Fraktion der AfD
– Drucksache 21/4159 –

Anlasslose IP-Adressspeicherung und die verfassungsrechtlichen Grenzen der Vorratsdatenspeicherung

Vorbemerkung der Fragesteller

Mit dem vorliegenden Referentenentwurf zur anlasslosen Speicherung von IP-Adressen (www.bmjv.de/SharedDocs/Downloads/DE/Gesetzgebung/RefE/RefE_IP_Speicherung.pdf?__blob=publicationFile&v=2) beabsichtigt die Bundesregierung, Internetzugangsanbieter zu verpflichten, IP-Adressen und zugehörige Zuordnungsdaten sämtlicher Nutzer für einen Zeitraum von drei Monaten zu speichern. Ziel des Vorhabens ist nach Darstellung der Bundesregierung die Verbesserung der Strafverfolgung im digitalen Raum.

Eine solche Speicherpflicht betrifft jedoch ausnahmslos alle Internetnutzer, unabhängig davon, ob ein konkreter Verdacht besteht. Sie berührt damit grundlegende Fragen des Vertrauens in die Vertraulichkeit digitaler Kommunikation und der Reichweite staatlicher Datenerhebung in einer zunehmend digitalisierten Gesellschaft.

Das Bundesverfassungsgericht (BVerfG) hat sich in seiner Rechtsprechung zur Vorratsdatenspeicherung sowie zur massenhaften Erhebung und Speicherung von Telekommunikations- und Verkehrsdaten wiederholt und grundlegend mit den verfassungsrechtlichen Grenzen staatlicher Datensammlungen befasst. Es hat dabei hervorgehoben, dass anlasslose flächendeckende Speicherpflichten einen besonders schwerwiegenden Eingriff in das Telekommunikationsgeheimnis nach Artikel 10 des Grundgesetzes (GG) und in das Recht auf informationelle Selbstbestimmung darstellen. Solche Maßnahmen sind nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts nur unter äußerst strengen Voraussetzungen zulässig und bedürfen insbesondere einer tragfähigen Rechtfertigung hinsichtlich Erforderlichkeit, Angemessenheit, Zweckbindung, Datensicherheit sowie effektiven Rechtsschutzes (BVerfG, Urteil vom 2. März 2010 – 1 BvR 256/08, 1 BvR 263/08, 1 BvR 586/08).

Vor diesem Hintergrund stellt sich nach Ansicht der Fragesteller die zentrale verfassungsrechtliche Frage, ob der nun vorgelegte Referentenentwurf diesen Maßstäben gerecht wird oder ob er in seinen Grundstrukturen erneut ein Regelungsmodell verfolgt, das das Bundesverfassungsgericht bereits als besonders grundrechtsgefährdend bewertet hat. Insbesondere ist zu klären, ob die anlasslose Speicherung von IP-Adressen – auch bei einer formalen Beschränkung

---

Die Antwort wurde namens der Bundesregierung mit Schreiben des Bundesministeriums der Justiz und für Verbraucherschutz vom 3. März 2026 übermittelt.
Die Drucksache enthält zusätzlich – in kleinerer Schrifttype – den Fragetext.

auf bestimmte Datenkategorien – in ihrer Wirkung von früheren Formen der Vorratsdatenspeicherung tatsächlich abweicht oder lediglich unter neuer Bezeichnung fortgeführt wird.

Angesichts der früheren verfassungsgerichtlichen Beanstandungen entsprechender Regelungsansätze besteht nach Ansicht der Fragesteller ein besonderes öffentliches Interesse an der Frage, welche Lehren die Bundesregierung aus der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts gezogen hat, auf welcher verfassungsrechtlichen Grundlage sie den Entwurf für zulässig hält und ob sie erneut ein verfassungsrechtliches Scheitern in Kauf nimmt.

1. Welche tragenden Gründe der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zur Vorratsdatenspeicherung sowie zur massenhaften Erhebung und Speicherung von Telekommunikations- und Verkehrsdaten hält die Bundesregierung für auf den Referentenentwurf zur anlasslosen Speicherung von IP-Adressen anwendbar, und welche hält sie ausdrücklich für nicht einschlägig (bitte jeweils unter Angabe der maßgeblichen Erwägungen nennen)?

2. Geht die Bundesregierung davon aus, dass die im Referentenentwurf vorgesehene anlasslose Speicherung von IP-Adressen einen Eingriff in das Telekommunikationsgeheimnis nach Artikel 10 GG darstellt, wenn ja, wie bewertet sie die Schwere dieses Eingriffs, und wenn nein, aus welchen verfassungsrechtlichen Gründen verneint sie einen solchen Eingriff?

3. Sieht die Bundesregierung strukturelle Gemeinsamkeiten zwischen dem vorliegenden Referentenentwurf und den Regelungen zur Vorratsdatenspeicherung, die Gegenstand früherer Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts waren, wenn ja, welche Unterschiede hält sie für rechtlich entscheidend, und wenn nein, aus welchen Gründen verneint sie eine strukturelle Vergleichbarkeit?

4. Auf welche konkreten Kriterien stützt die Bundesregierung die Annahme, dass die im Referentenentwurf vorgesehene anlasslose und flächendeckende Speicherung von IP-Adressen eine geringere Eingriffsintensität aufweist als die vom Bundesverfassungsgericht beanstandeten Modelle der Vorratsdatenspeicherung (bitte unter Angabe der maßgeblichen Abwägungsgesichtspunkte nennen)?

5. Hält die Bundesregierung die anlasslose und unterschiedslose Erfassung sämtlicher Internetnutzer nach Kenntnis der Bundesregierung für mit den vom Bundesverfassungsgericht entwickelten Anforderungen an Anlassbezogenheit und Zielgerichtetheit staatlicher Datenerhebung vereinbar, wenn ja, wie begründet sie diese Einschätzung, und wenn nein, welche verfassungsrechtlichen Einschränkungen sieht sie als erforderlich an?

6. Berücksichtigt die Bundesregierung bei ihrer verfassungsrechtlichen Bewertung, dass durch die vorgesehene Speicherpflicht Daten einer großen Zahl unbeteiligter Personen erfasst werden, wenn ja, wie bewertet sie die vom Bundesverfassungsgericht beschriebenen Gefahren struktureller Grundrechtsbeeinträchtigungen, und wenn nein, aus welchen Gründen misst sie diesem Aspekt keine eigenständige Bedeutung bei?

Fragen 1 bis 6 sowie 9 bis 13 werden aufgrund des Sachzusammenhangs gemeinsam beantwortet.

Es ist nicht Bestandteil der parlamentarischen Kontrollfunktion des Bundestages, frei verfügbare Informationen durch die Bundesregierung zusammentragen und anschaulich aufbereiten zu lassen. Der Entwurf eines Gesetzes zur Einführung einer IP-Adressspeicherung und Weiterentwicklung der Befugnisse zur

Vorabfassung - wird durch die lektorierte Version ersetzt.

Datenerhebung im Strafverfahren des Bundesministeriums der Justiz und für Verbraucherschutz ist seit dem 22. Dezember 2025 öffentlich unter dem in der Frage aufgeführten Link verfügbar, einschließlich der Darstellung der diesen Entwurfsinhalten zugrunde liegenden maßgeblichen Erwägungen zur Begründung (allgemeine Erwägungen in Begründung Allgemeiner Teil, vergleiche Seite 21 folgende; Erwägungen zu einzelnen Regelungen in der Begründung Besonderer Teil, vergleiche Seite 27 folgende), dies beinhaltet auch Erwägungen zur Berücksichtigung der einschlägigen Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts. Im Übrigen dient das parlamentarische Fragerecht auch nicht der Erörterung abstrakter Rechtsfragen, weshalb die Bundesregierung zu abstrakten Rechtsfragen zur Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts nicht Stellung nimmt.

Die Bundesregierung weist im Übrigen darauf hin, dass sie in der Regel auch keine Pflicht trifft, parlamentarischen Informationswünschen zu entsprechen, wenn die Information zu einem Mitregieren Dritter bei Entscheidungen führen kann, die in der alleinigen Kompetenz der Regierung liegen (BVerfGE 124, 78 [120 f.]; 137, 185 [234]). Die Kontrollkompetenz des Parlaments erstreckt sich daher grundsätzlich nur auf bereits abgeschlossene Vorgänge und umfasst nicht die Befugnis, in laufende Verhandlungen und Entscheidungsvorbereitungen einzugreifen (BVerfGE 124, 78 [121]; 137, 185 [234 f.]). Derzeit findet die Auswertung der Stellungnahmen aus der Länder- und Verbändebeteiligung statt. Die Meinungsbildung innerhalb der Bundesregierung, ob im Lichte der Stellungnahmen noch Änderungen an dem Entwurf vorzunehmen sind, ist noch nicht abgeschlossen.

7. Welche konkreten tatsächlichen, empirischen oder statistischen Erkenntnisse liegen der Bundesregierung vor, die die Erforderlichkeit der vorgesehenen Speicherpflicht belegen, und falls solche Erkenntnisse nicht vorliegen, auf welche Annahmen oder Prognosen stützt sie ihre Einschätzung?

8. In wie vielen Fällen sind Ermittlungen nach Kenntnis der Bundesregierung bislang allein wegen fehlender gespeicherter IP-Adressen gescheitert?

Fragen 7 und 8 werden aufgrund des Sachzusammenhangs gemeinsam beantwortet.

Die Bundesregierung hat sowohl empirische als auch praxisfallbezogene Erkenntnisse in Bezug auf die Speicherpflicht herangezogen.

So ist im Falle des NCMEC-Prozesses durch das Bundeskriminalamt (BKA) eine Analyse der Hinweise im Jahr 2022 erfolgt. Bei dem NCMEC-Prozess handelt es sich um die in den USA verpflichtende Meldung von Darstellungen sexualisierter Gewalt, die sie bei freiwilligen Suchmaßnahmen auffinden, an das National Center for Missing & Exploited Children (NCMEC), das seinerseits entsprechende Hinweise zum Zwecke der Strafverfolgung auch an das BKA als deutsche Zentralstelle der deutschen Polizei übermittelt.

Die Analyse der Erfolgsquoten ohne verpflichtende Speicherung von IP-Adressen ergab, dass in 41 Prozent der Vorgänge die IP-Adresse einem Nutzeranschluss für weitere Ermittlungen zugeordnet werden konnte, etwa 34 Prozent der angelieferten IP-Adressen beim TK-Anbieter nicht mehr gespeichert und weitere 24 Prozent aus anderen Gründen (etwa aufgrund einer zusätzlich zur Identifizierung erforderlichen, aber nicht gespeicherten Portnummer) nicht beauskunftbar waren.

Vorabfassung - wird durch die lektorierte Version ersetzt.

Die Erfolgsquoten aus dem NCMEC-Prozess sind aber auf Ermittlungen in anderen Kriminalitätsbereichen nicht übertragbar, bei denen tatrelevante IP-Adressen zum Teil erst später polizeilich bekannt werden oder durch (zeit-)aufwändige Maßnahmen zunächst ermittelt werden müssen.

Auch zu der Frage der Erfolgsquote mit einer Speicherverpflichtung für IP-Adressen hat BKA eine technische Auswertung von etwa 66 000 NCMEC-Vorgängen aus dem Jahr 2022 durchgeführt.

Diese ergab, dass die Erfolgsquote im NCMEC-Prozess durch eine einheitliche gesetzliche Speicherverpflichtung von IP-Adressen (inklusive Portnummern) hätte erheblich gesteigert werden können, wobei der Effekt in den ersten Wochen besonders signifikant wäre. So wäre die Erfolgsquote der Gewinnung von Identifizierungsansätzen allein anhand der IP-Adressen 2022 bei einer einheitlichen Speicherverpflichtung für 14 Tage von ca. 41 Prozent auf über 80 Prozent gestiegen.

In allen anderen Bedarfslagen (beispielsweise Cybercrime, Organisierte Kriminalität, komplexe Ermittlungsverfahren im Bereich des sexuellen Missbrauchs von Kindern und Jugendlichen), ist eine Begrenzung der Speicherfrist auf wenige Wochen nicht ausreichend. Denn die notwendige Dauer der Speicherung steht insbesondere in Abhängigkeit des Zeitpunkts, an dem tatrelevante IP-Adressen der Sicherheitsbehörde überhaupt erst bekannt werden. Erst in dem Moment können die Ermittlungs- und Gefahrenabwehrbehörden anhand der IP-Adresse eine Anfrage nach Bestandsdaten zum Kundenanschluss beim Internetzugangsanbieter vornehmen. Dies ist von Fall zu Fall verschieden und auch abhängig vom Kriminalitätsphänomen, wie schnell die Ermittlungsbehörde etwa durch Strafanzeige aus der Bevölkerung, durch die Meldung von Digitalen-Dienste-Anbietern, ein Ersuchen oder Hinweis aus dem Ausland oder anhand von Daten aus sichergestellten Datenträgern, von einer Straftat oder einer Gefahrenlage und einer möglicherweise relevanten IP-Adresse erfährt. Teilweise müssen auch weiter zurückliegende Tatbeiträge aufgeklärt werden.

Eine IP-Adresse muss folglich einem Anschluss mindestens für einen Zeitraum zuzuordnen sein, der in vielen Phänomenbereichen einen für polizeiliche und nachrichtendienstliche Zwecke tatsächlichen Mehrwert bietet. Es muss mit Blick auf Opfer von online begangenen Straftaten und die Gefahren durch politischen Extremismus und Terrorismus sowie die Bedrohungen durch Spionageaktivitäten bestmöglich gewährleistet sein, dass die Sicherheitsbehörden den vom Täter genutzten Anschluss feststellen zu können, um die Tat aufzuklären. Die Praxiserfahrung zeigt, das mit einer Speicherdauer von drei Monaten voraussichtlich ein akzeptabler Teil der relevanten Fälle abgedeckt werden kann. Die Speicherdauer könnte ausreichend sein, um in vielen Konstellationen eine Verfügbarkeit der maßgeblichen Daten sicherzustellen.

Zur Frage, in wie vielen Fällen Ermittlungen bislang allein wegen fehlender gespeicherter IP-Adressen gescheitert sind, kann mitgeteilt werden, dass hierzu keine Gesamtübersicht vorliegt. Aus dem oben dargestellten NCMEC-Prozess kann jedoch mitgeteilt werden, dass im Jahr 2025 bei mehr als 12 700 Vorgängen kein Ermittlungserfolg verzeichnet werden konnte, weil die IP-Adresse der einzige Ermittlungsansatz war, diese beim Telekommunikationsanbieter aber nicht mehr gespeichert war.

9. Hat die Bundesregierung weniger eingriffsintensive Alternativen zur anlasslosen Speicherung von IP-Adressen geprüft, insbesondere anlass- oder verdachtsbezogene Instrumente wie das sogenannte Quick-Freeze-Verfahren, wenn ja, aus welchen konkreten Gründen wurden diese Alternativen als nicht ausreichend angesehen, und wenn nein, weshalb wurde auf eine solche Prüfung verzichtet?

Vorabfassung - wird durch die lektorierte Version ersetzt.

10. Welche Zugriffsvoraussetzungen, Zweckbindungen und Verwendungsbeschränkungen sieht der Referentenentwurf vor, und hält die Bundesregierung diese für ausreichend, um den vom Bundesverfassungsgericht formulierten Anforderungen an eine strikte Zweckbindung zu genügen, wenn ja, warum, und wenn nein, welche zusätzlichen Sicherungen hält sie für erforderlich?

11. Welche technischen und organisatorischen Maßnahmen sind im Referentenentwurf vorgesehen, um die vom Bundesverfassungsgericht hervorgehobenen Risiken von Missbrauch, Zweckentfremdung und unbefugtem Zugriff auf die gespeicherten Daten zu minimieren, und auf welcher Grundlage geht die Bundesregierung davon aus, dass diese Maßnahmen effektiv sind?

12. Wie stellt die Bundesregierung sicher, dass von der Speicherung betroffene Personen über Art, Umfang und Verwendung ihrer IP-Adressen informiert werden und effektiven Rechtsschutz gegen Speicherung und Abruf dieser Daten erlangen können, und falls entsprechende Informations- oder Rechtsschutzmöglichkeiten nicht vorgesehen sind, aus welchen verfassungsrechtlichen Erwägungen wird darauf verzichtet?

13. Welche konkreten Lehren zieht die Bundesregierung aus der bisherigen Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zur Vorratsdatenspeicherung für den vorliegenden Referentenentwurf, worin sieht sie die entscheidenden Gründe dafür, dass der Entwurf den vom Bundesverfassungsgericht gezogenen verfassungsrechtlichen Grenzen nicht erneut widerspricht, und auf welcher verfassungsrechtlichen Grundlage beruht diese Einschätzung?

Es wird auf die Antwort zu Fragen 1 bis 6 verwiesen.

Vorabfassung - wird durch die lektorierte Version ersetzt.

Vorabfassung - wird durch die lektorierte Version ersetzt.

Vorabfassung - wird durch die lektorierte Version ersetzt.

Vorabfassung - wird durch die lektorierte Version ersetzt.

Gesamtherstellung: H. Heenemann GmbH & Co. KG, Buch- und Offsetdruckerei, Bessemerstraße 83–91, 12103 Berlin, www.heenemann-druck.de
Vertrieb: Bundesanzeiger Verlag GmbH, Postfach 10 05 34, 50445 Köln, Telefon (02 21) 97 66 83 40, Fax (02 21) 97 66 83 44, www.bundesanzeiger-verlag.de
ISSN 0722-8333