

**In dem Verfahren
über
die Verfassungsbeschwerde**

der vormaligen Mitglieder des Schleswig-Holsteinischen Landtags

1. Frau B...,
2. Herr Dr. B...,
3. Herr D...,
4. Herr K...,
5. Herr K...,
6. Herr S...,

- gegen a) 180a des Allgemeinen Verwaltungsgesetzes für das Land Schleswig-Holstein (Landesverwaltungsgesetz - LVwG) in der Fassung der Bekanntmachung vom 2. Juni 1992 (Gesetz- und Verordnungsblatt für Schleswig-Holstein Seite 243, 534) sowie § 8a Absatz 1 des Gesetzes über den Verfassungsschutz im Lande Schleswig-Holstein (Landesverfassungsschutzgesetz - LVerfSchG) vom 23. März 1991 (Gesetz- und Verordnungsblatt für Schleswig-Holstein Seite 203), jeweils in der Fassung des Gesetzes zur Änderung des Landesverwaltungsgesetzes und des Landesverfassungsschutzgesetzes - Anpassung des manuellen Abrufs der Bestandsdaten nach dem Telekommunikationsgesetz an die verfassungsrechtlichen Vorgaben vom 21. Juni 2013 (Gesetz- und Verordnungsblatt für Schleswig-Holstein Seite 254),
- b) § 15 Absatz 5 Satz 4 des Telemediengesetzes (TMG) vom 26. Februar 2007 (Bundesgesetzblatt I Seite 179, 251)

hat die 3. Kammer des Ersten Senats des Bundesverfassungsgerichts durch

die Richterinnen Baer,

Ott

und den Richter Radtke

gemäß § 93b in Verbindung mit § 93a BVerfGG in der Fassung der Bekanntmachung vom 11. August 1993 (BGBl I S. 1473)

am 19. April 2021 einstimmig beschlossen:

Die Verfassungsbeschwerde wird nicht zur Entscheidung angenommen.

G r ü n d e :

I.

Gegenstand der Verfassungsbeschwerde sind Vorschriften des Bundesrechts und des schleswig-holsteinischen Landesrechts, die in unterschiedlichem Umfang die manuelle Bestands- und Nutzungsdatenauskunft durch Telekommunikations- und Telemediendiensteanbieter regeln. 1

1. Die Verfassungsbeschwerde richtet sich gegen § 180a des Allgemeinen Verwaltungsgesetzes für das Land Schleswig-Holstein (Landesverwaltungsgesetz - LVwG) in der Fassung der Bekanntmachung vom 2. Juni 1992 (GVOBI Schl.-H. S. 243, 534) und gegen § 8a Abs. 1 des Gesetzes über den Verfassungsschutz im Lande Schleswig-Holstein (Landesverfassungsschutzgesetz - LVerfSchG) vom 23. März 1991 (GVOBI Schl.-H. S. 203), jeweils in der durch das Gesetz zur Änderung des Landesverwaltungsgesetzes und des Landesverfassungsschutzgesetzes vom 21. Juni 2013 (GVOBI Schl.-H. S. 254) geänderten Fassung. 2

Zudem richtet sie sich gegen § 15 Abs. 5 Satz 4 des Telemediengesetzes (TMG) vom 26. Februar 2007 (BGBl I S. 179, 251) in der ursprünglichen Gesetzesfassung. 3

a) Die Vorschriften des § 180a LVwG und des § 8a Abs. 1 LVerfSchG enthalten jeweils mehrere Befugnisregelungen, die Polizei und Verfassungsschutzbehörde des Landes Schleswig-Holstein zum Abruf von Daten Dritter bei Telekommunikations- und Telemediendiensteanbietern ermächtigen. 4

§ 180a Abs. 1 Satz 1, Abs. 2 Satz 1 bis 3 LVwG ermächtigt die Polizei zur allgemeinen Bestandsdatenauskunft, Zugangsdatenauskunft sowie Bestandsdatenauskunft anhand dynamischer und statischer IP-Adressen bei Telekommunikationsdiensteanbietern (zum Gegenstand dieser Maßnahmen BVerfGE 155, 119 <130 ff. Rn. 8 ff.> – Bestandsdatenauskunft II). § 180a Abs. 4 LVwG erstreckt diese Befugnisse auf den Abruf von Daten bei Telemediendiensteanbietern und erweitert sie zudem um eine – inhaltlich begrenzte – Ermächtigung zur Nutzungsdatenauskunft bei diesen Anbietern. 5

§ 8a Abs. 1 Satz 1 LVerfSchG ermächtigt die Verfassungsschutzbehörde zur allgemeinen Bestandsdatenauskunft bei Telemediendiensteanbietern. Soweit die Vorschrift darüber hinaus auch zur Bestandsdatenauskunft bei Anbietern von Postdienstleistungen ermächtigt, ist davon auszugehen, dass sie nicht Gegenstand der Verfassungsbeschwerde ist. Die Beschwerdeschrift enthält insoweit keinerlei Ausführungen. Mit § 8a Abs. 1 Satz 2 bis 4 LVerfSchG bestehen auch für die Verfassungsschutzbehörde Ermächtigungsgrundlagen für die allgemeine Bestandsdatenauskunft, Zugangsdatenauskunft und Bestandsdatenauskunft anhand dynamischer IP- 6

Adressen bei Telekommunikationsdiensteanbietern.

Die angegriffenen landesrechtlichen Vorschriften enthalten neben den Befugnisregelungen flankierende Bestimmungen, etwa zum beim Datenabruf zu beachtenden Verfahren in § 180a Abs. 1 Satz 2 LVwG. 7

b) Der ebenfalls angegriffene § 15 Abs. 5 Satz 4 TMG erklärt die Vorschrift des § 14 Abs. 2 TMG für entsprechend anwendbar. Dadurch werden in der hier angegriffenen ursprünglichen Gesetzesfassung Diensteanbieter von Telemedien im Einzelfall zur Auskunftserteilung über Nutzungsdaten berechtigt, soweit dies zur Erfüllung näher genannter behördlicher Aufgaben und Zwecke oder zur Durchsetzung der Rechte am geistigen Eigentum erforderlich ist. 8

Soweit § 15 Abs. 5 Satz 4 TMG durch Gesetz vom 1. September 2017 (BGBl I S. 3352) geändert worden ist, ist diese Fassung nicht Gegenstand des Verfahrens. Durch die Änderung wurde die Vorschrift um einen Verweis auf die gleichzeitig neu-geschaffenen Absätze 3 bis 5 des § 14 TMG erweitert. Eine Verfassungsbeschwerde erstreckt sich aber nicht automatisch auf die Neuregelung einer bereits angegriffenen Norm (vgl. BVerfGE 87, 181 <194>; 155, 119 <158 Rn. 66>). Die Beschwerdeführenden haben sich zu der Änderung auch nicht geäußert. Gleiches gilt, soweit durch Art. 12 des Gesetzes zur Anpassung der Regelungen über die Bestandsdatenaus-kunft an die Vorgaben aus der Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts vom 27. Mai 2020 vom 30. März 2021 (BGBl I S. 448) der Inhalt des § 14 Abs. 2 TMG und damit das Ziel der in § 15 Abs. 5 Satz 4 TMG enthaltenen Verweisung geändert worden ist. Auch die durch das schleswig-holsteinische Gesetz zur Änderung polizei- und ordnungsrechtlicher Vorschriften im Landesverwaltungsgesetz (LVwGPOR-ÄndG) vom 26. Februar 2021 (GVObI Schl.-H. S. 222) bewirkten – vorwiegend be-grifflichen – Änderungen des § 180a LVwG sowie dessen flankierender Regelungen sind aus diesen Gründen nicht Gegenstand des Verfahrens. 9

2. Die Beschwerdeführenden rügen mit ihrer im Juni des Jahres 2014 erhobenen Verfassungsbeschwerde, durch sämtliche der angegriffenen Vorschriften in ihrem Grundrecht auf informationelle Selbstbestimmung aus Art. 2 Abs. 1 in Verbindung mit Art. 1 Abs. 1 GG verletzt zu sein. Daneben machen sie eine Verletzung ihres nach Art. 10 Abs. 1 GG gewährleisteten Telekommunikationsgeheimnisses durch die Teilregelungen geltend, die die Behörden zum Datenabruf anhand dynamischer IP-Adressen ermächtigen. Soweit die angegriffenen Regelungen eine Benachrichtigung der Betroffenen nicht vorsähen, seien sie darüber hinaus in ihrem Grundrecht auf effektiven Rechtsschutz aus Art. 19 Abs. 4 GG verletzt. 10

a) Die Beschwerdeführenden waren zum Zeitpunkt der Erhebung der Verfassungsbeschwerde Mitglieder des Schleswig-Holsteinischen Landtags und bildeten die „Piratenfraktion im Schleswig-Holsteinischen Landtag“, deren Briefkopf die Verfas-sungsbeschwerde trägt. Sie geben an, Inhaber von Festnetz- und Internetanschlüssen sowie E-Mail-Postfächern zu sein und Mobiltelefone zu nutzen. Als Abgeordnete seien sie auf anonyme Hinweise über Missstände angewiesen. Sie 11

nutzten das Internet sowohl beruflich als auch privat sehr intensiv und informierten sich dort beispielsweise über Nachrichten auf dem Angebot „www.spiegel.de“.

b) Die Verfassungsbeschwerde sei auch hinsichtlich des bereits im Jahre 2007 in Kraft getretenen § 15 Abs. 5 Satz 4 TMG zulässig. Die Vorschrift habe durch das Gesetz zur Änderung des Telekommunikationsgesetzes und zur Neuregelung der Bestandsdatenauskunft vom 20. Juni 2013 (BGBl I S. 1602) eine grundlegend veränderte Bedeutung erhalten, die zum Neubeginn der Frist zur Erhebung einer Verfassungsbeschwerde geführt habe. Weil damit erstmals gesetzliche Grundlagen für die telekommunikationsrechtliche Bestandsdatenauskunft anhand dynamischer IP-Adressen eingeführt worden seien, könne nun im Zusammenspiel mit der Nutzungsdatenauskunft bei Telemedien die Anonymität im Internet in weitem Umfang aufgehoben werden. 12

c) Die Beschwerdeführenden halten die angegriffenen Regelungen für unverhältnismäßig. Die Eingriffsvoraussetzungen seien nicht hinreichend begrenzt. Insbesondere seien die von den landesrechtlichen Befugnisregelungen vorausgesetzten Eingriffsschwellen zu niedrig. Auch die übergreifenden Anforderungen an Transparenz, Rechtsschutz und Kontrolle würden nicht gewahrt. Überdies genügten § 180a Abs. 4 LVwG und § 15 Abs. 5 Satz 4 TMG nicht den verfassungsrechtlichen Anforderungen an Bestimmtheit und Normenklarheit. 13

3. Zu der Verfassungsbeschwerde haben die Bundesregierung, die Landesregierung und der Landtag von Schleswig-Holstein Stellung genommen. Sie halten die Verfassungsbeschwerde insbesondere deshalb bereits für unzulässig, weil die Beschwerdeführenden als Parlamentsfraktion beziehungsweise Mitglieder des Landtags nicht beschwerdeberechtigt seien. Jedenfalls sei die Verfassungsbeschwerde unbegründet. 14

Das Unabhängige Landeszentrum für Datenschutz Schleswig-Holstein hält die Verfassungsbeschwerde für überwiegend unbegründet, bezweifelt jedoch die Verhältnismäßigkeit von § 180a Abs. 4 LVwG und die hinreichende Bestimmtheit der Ermächtigung zur Zugangsdatenauskunft nach § 8a Abs. 1 Satz 3 LVerfSchG. 15

Überdies haben sich die damalige Bundesbeauftragte für den Datenschutz und die Informationsfreiheit, die Landesdatenschutzbeauftragten des Landes Berlin und des Freistaats Bayern sowie der Bundesgerichtshof geäußert. 16

II.

Die Verfassungsbeschwerde ist nicht zur Entscheidung anzunehmen. Annahmegründe nach § 93a Abs. 2 BVerfGG liegen nicht vor. Der Verfassungsbeschwerde kommt weder grundsätzliche verfassungsrechtliche Bedeutung zu noch ist ihre Annahme zur Durchsetzung der als verletzt gerügten Grundrechte der Beschwerdeführenden angezeigt. Sie hat keine Aussicht auf Erfolg. Zwar mangelt es nicht bereits an der Beschwerdeberechtigung der Beschwerdeführenden (1). Die Verfassungsbeschwerde ist aber unzulässig, soweit die angegriffenen Vorschriften die Bestands-

 17

und Nutzungsdatenauskunft bei Telemediendiensteanbietern betreffen (2). Soweit sie Regelungen zur Bestandsdatenauskunft bei Telekommunikationsdiensteanbietern enthalten, ist die Verfassungsbeschwerde jedenfalls unbegründet (3).

1. Obwohl die Beschwerdeführenden die Verfassungsbeschwerde unter dem Briefkopf ihrer damaligen Landtagsfraktion erhoben haben und diese unter anderem auch damit begründen, dass sie gerade als Landtagsabgeordnete das Internet intensiv nutzten, dürften sie im vorliegenden Verfahren als „jedermann“ im Sinne des § 90 Abs. 1 BVerfGG beschwerdeberechtigt sein. Rubrum und Inhalt der Verfassungsbeschwerde lässt sich entnehmen, dass die Verfassungsbeschwerde nicht von der Landtagsfraktion, sondern von den Beschwerdeführenden jeweils persönlich erhoben worden ist. Zwar betonen sie dabei auch ihre Abgeordnetenstellung. Letztlich berufen sie sich aber ausschließlich auf die ihnen als „jedermann“ zustehenden Grundrechte des Art. 2 Abs. 1 in Verbindung mit Art. 1 Abs. 1 und Art. 10 Abs. 1 GG sowie auf das Grundrecht des Art. 19 Abs. 4 GG.

18

2. Die Verfassungsbeschwerde ist jedoch unzulässig, soweit sie sich gegen § 15 Abs. 5 Satz 4 TMG sowie die Regelungen zum Datenabruf bei Telemediendiensteanbietern in § 180a Abs. 4 LVwG und § 8a Abs. 1 Satz 1 LVerfSchG richtet.

19

a) Soweit die Beschwerdeführenden § 15 Abs. 5 Satz 4 TMG und § 8a Abs. 1 Satz 1 Halbsatz 1 LVerfSchG angreifen, ist die Verfassungsbeschwerde nach § 93 Abs. 3 BVerfGG verfristet.

20

aa) Die Verfassungsbeschwerde ist hinsichtlich des in § 8a Abs. 1 Satz 1 Halbsatz 1 LVerfSchG geregelten Abrufs von Bestandsdaten bei Telemediendiensteanbietern verspätet erhoben worden. Die Vorschrift wurde bereits durch Art. 1 des Gesetzes zur Umsetzung der Terrorismusbekämpfungsgesetze und zur Stärkung der parlamentarischen Kontrolle vom 12. März 2009 (GVOBl Schl.-H. S. 140) in das Landesverfassungsschutzgesetz eingefügt und ist zum 17. April 2009 in Kraft getreten. Die hier angegriffene Fassung wurde zwar erst durch Art. 2 des Gesetzes zur Änderung des Landesverwaltungsgesetzes und des Landesverfassungsschutzgesetzes vom 21. Juni 2013 (GVOBl Schl.-H. S. 254) mit Wirkung zum 1. Juli 2013 verabschiedet. Dies löste jedoch hinsichtlich der in § 8a Abs. 1 Satz 1 Halbsatz 1 LVerfSchG enthaltenen Ermächtigung zum Abruf von Bestandsdaten bei Telemediendiensteanbietern die Frist zur Erhebung einer Verfassungsbeschwerde nicht erneut aus.

21

Wird ein bestehendes Gesetz geändert, gilt § 93 Abs. 3 BVerfGG prinzipiell nur für die geänderten Vorschriften. Für die nach Form, Inhalt und materiellem Gewicht unverändert gebliebenen Bestimmungen beginnt hingegen die Frist nicht neu zu laufen. Die Ausschlussfrist wird nicht neu eröffnet, wenn eine unverändert gebliebene oder nur redaktionell veränderte Norm lediglich vom Gesetzgeber neu in seinen Willen aufgenommen wird und keinen neuen oder erweiterten Inhalt erlangt (BVerfGE 129, 208 <234> m.w.N.; stRspr). Dies ist hier der Fall. Durch das Änderungsgesetz wurde zum einen der bisher ebenfalls in § 8a Abs. 1 Satz 1 LVerfSchG geregelte Abruf von Bestandsdaten bei Telekommunikationsdiensteanbietern in einen neuen Satz 2 aus-

22

gegliedert und zum anderen mit dem neugeschaffenen § 8a Abs. 1 Satz 1 Halbsatz 2 LVerfSchG eine eigenständige Ermächtigungsgrundlage für den Abruf von Bestandsdaten bei bestimmten Arten von Telemedien geschaffen. Dadurch wurde der Anwendungsbereich des weiterhin in § 8a Abs. 1 Satz 1 – nun: Halbsatz 1 – LVerfSchG geregelten Abrufs von Bestandsdaten bei Telemedien lediglich eingeschränkt. Die Regelung hat keinen Inhalt erhalten, der nicht bereits zuvor von ihr umfasst gewesen wäre.

bb) Auch hinsichtlich § 15 Abs. 5 Satz 4 TMG war die Jahresfrist des § 93 Abs. 3 BVerfGG bei Erhebung der Verfassungsbeschwerde bereits abgelaufen. Die Vorschrift ist in ihrer hier angegriffenen Fassung als Teil der ursprünglichen Fassung des Telemediengesetzes gemäß Art. 5 Satz 1 des Gesetzes zur Vereinheitlichung von Vorschriften über bestimmte elektronische Informations- und Kommunikationsdienste vom 26. Februar 2007 (BGBl I S. 179) bereits am 1. März 2007 in Kraft getreten (BGBl I S. 251). § 14 Abs. 2 TMG, auf den die Vorschrift verweist, war zum Zeitpunkt der Erhebung der Verfassungsbeschwerde zuletzt durch Art. 2 des Gesetzes zur Abwehr von Gefahren des internationalen Terrorismus durch das Bundeskriminalamt vom 25. Dezember 2008 (BGBl I S. 3083) mit Wirkung zum 1. Januar 2009 geändert worden.

23

Die Frist ist auch nicht am 1. Juli 2013 durch das Inkrafttreten der Neufassung von § 113 Abs. 1 Satz 3 Telekommunikationsgesetz (TKG) durch Art. 1 des Gesetzes zur Änderung des Telekommunikationsgesetzes und zur Neuregelung der Bestandsdatenauskunft vom 20. Juni 2013 (BGBl I S. 1602) sowie die Einführung entsprechender Abrufregelungen neu in Gang gesetzt worden. Eine bereits abgelaufene Frist zur Erhebung einer Verfassungsbeschwerde wird zwar auch bei einer inhaltlich unverändert gebliebenen Norm neu in Gang gesetzt, wenn die angegriffene Vorschrift in ein anderes gesetzliches Umfeld eingebettet worden ist, sodass auch von der Anwendung der älteren Vorschrift neue belastende Wirkungen ausgehen können (vgl. BVerfGE 45, 104 <119>; 100, 313 <356>). Dies ist hier aber nicht der Fall. Die Vorschriften richten sich einerseits an Telemedien-, andererseits an Telekommunikationsdiensteanbieter. Sie bilden bereits deshalb kein einheitliches gesetzliches Umfeld. Dass sie – entsprechende fachgesetzliche Abrufregelungen vorausgesetzt – für aneinander anknüpfende behördliche Gefahrenabwehr- und Ermittlungsmaßnahmen genutzt werden können, führt auch nicht dazu, dass von der Anwendung des § 15 Abs. 5 Satz 4 TMG seit der Änderung des § 113 Abs. 1 Satz 3 TKG neue belastende Wirkungen ausgehen könnten. Denn aneinander anknüpfende behördliche Maßnahmen sind hinsichtlich ihrer Eingriffsintensität grundsätzlich getrennt voneinander zu betrachten (vgl. BVerfGE 130, 151 <190 f., 197> – Bestandsdatenauskunft I).

24

Es bedarf folglich keiner Entscheidung darüber, ob und inwieweit durch die aktuelle Änderung des von § 15 Abs. 5 Satz 4 TMG in Bezug genommenen § 14 Abs. 2 TMG und die Einführung des § 15c TMG (oben Rn. 9) das Rechtsschutzinteresse der Beschwerdeführenden hinsichtlich der angegriffenen Fassung des § 15 Abs. 5 Satz 4 TMG entfallen ist (vgl. insoweit BVerfGE 87, 181 <194 f.>; BVerfG, Beschluss

25

der 3. Kammer des Ersten Senats vom 4. Juni 2014 - 1 BvR 1443/08 -, Rn. 2).

cc) Ob die Verfassungsbeschwerde auch in Bezug auf § 8a Abs. 1 Satz 2 LVerfSchG verspätet ist, weil diese Regelung durch die Ausgliederung aus Satz 1 der Vorschrift lediglich redaktionell geändert worden ist (vgl. dazu BVerfGE 122, 63 <74>), kann offenbleiben. Die Verfassungsbeschwerde ist insoweit jedenfalls unbegründet (dazu unten Rn. 50). 26

b) Hinsichtlich der weiteren angegriffenen Regelungen zum Abruf von Daten bei Telemediendiensteanbietern in § 180a Abs. 4 LVwG und § 8a Abs. 1 Satz 1 Halbsatz 2 LVerfSchG ist die Verfassungsbeschwerde ebenfalls unzulässig. Die Beschwerdeführenden haben nicht dargelegt, beschwerdebefugt zu sein. 27

Da sich ihre Verfassungsbeschwerde gegen gesetzliche Bestimmungen richtet, müssten sie durch die angegriffenen Vorschriften unmittelbar, selbst und gegenwärtig in ihren Grundrechten betroffen sein (vgl. BVerfGE 120, 378 <394>; stRspr). Das ergibt sich aus dem Vorbringen jedoch nicht. 28

aa) Die Beschwerdeführenden sind von den Vorschriften zwar unmittelbar betroffen, da die angegriffenen Regelungen erst der Umsetzung durch Vollzugsakte bedürfen, die Beschwerdeführenden davon aber nicht zuverlässig Kenntnis erlangen (vgl. die vergleichbare Rechtslage in BVerfGE 155, 119 <159 f. Rn. 73 f.>). 29

bb) Die Beschwerdeführenden haben allerdings nicht hinreichend dargelegt, dass sie durch die angegriffenen § 180a Abs. 4 LVwG und § 8a Abs. 1 Satz 1 Halbsatz 2 LVerfSchG auch selbst betroffen sind. 30

Erfolgt die konkrete Beeinträchtigung – wie hier – erst durch die Vollziehung des angegriffenen Gesetzes und erlangen Betroffene in der Regel keine Kenntnis von den Vollzugsakten, reicht es aus, wenn Beschwerdeführende darlegen, dass sie mit einiger Wahrscheinlichkeit durch die auf den angegriffenen Rechtsnormen beruhenden Maßnahmen in ihren Grundrechten berührt werden (vgl. BVerfGE 120, 378 <396>; 125, 260 <305>; stRspr). Der geforderte Grad der Wahrscheinlichkeit wird davon beeinflusst, welche Möglichkeit die Beschwerdeführenden haben, ihre Betroffenheit darzulegen. So ist bedeutsam, ob die Maßnahme auf einen tatbestandlich eng umgrenzten Personenkreis zielt oder ob sie eine große Streubreite hat und Dritte auch zufällig erfassen kann (BVerfGE 120, 378 <396>; stRspr). Darlegungen, durch die sich Beschwerdeführende selbst einer Straftat bezichtigen müssten, sind zum Beleg der Selbstbetroffenheit ebenso wenig erforderlich wie der Vortrag, für sicherheitsgefährdende oder nachrichtendienstlich relevante Aktivitäten verantwortlich zu sein (vgl. BVerfGE 130, 151 <176 f.>; stRspr). 31

Nach diesen Maßstäben haben die Beschwerdeführenden nicht hinreichend dargelegt, selbst in ihren Grundrechten betroffen zu sein. 32

(1) Anders als Telekommunikationsdienste, die im Wesentlichen gleichartige und leicht kategorisierbare Leistungen erbringen, zählt zu den Telemedien eine Vielzahl 33

unterschiedlicher Dienste, deren Gegenstand überdies nicht bloß in der Übertragung von Signalen besteht. Sie bieten vielmehr jeweils individuelle inhaltliche Leistungen an (vgl. etwa die Übersicht bei Heckmann, in: Heckmann, jurisPK-Internetrecht, 6. Aufl. 2019, Kap. 1 Rn. 83 ff. <Okt. 2019>), bei deren Nutzung personenbezogene Daten in unterschiedlichem Umfang anfallen. So ist die Nutzung mancher Telemediendienste nur unter Angabe bestimmter, von Dienst zu Dienst unterschiedlicher Bestandsdaten etwa im Rahmen einer persönlichen Registrierung möglich, während andere Dienste ohne derartige Angaben genutzt werden können. Gesetzliche Pflichten zur Erhebung von Bestandsdaten wie sie § 111 Abs. 1 TKG für Telekommunikationsdienste vorsieht, bestehen für Telemediendienste nicht. Zudem sieht das Angebot einiger Dienste die aktive Teilnahme ihrer Nutzerinnen und Nutzer vor, während andere Dienste rein passiv genutzt werden können. Es ist daher für die jeweiligen Nutzerinnen und Nutzer nicht gleichermaßen wahrscheinlich, in den Fokus sicherheitsrechtlicher Behördenaktivitäten zu geraten. Auch die Aussagekraft, die ein behördlicher Abruf von Bestands- oder Nutzungsdaten haben kann, ist von den beim jeweiligen Dienst erhobenen Daten und dem Gegenstand des Dienstes abhängig.

Die bloße Angabe, überhaupt Telemedien zu nutzen, reicht vor diesem Hintergrund nicht aus, um mit einiger Wahrscheinlichkeit von einer Betroffenheit durch die Vorschriften zur Bestands- oder Nutzungsdatenauskunft bei Telemedien ausgehen zu können. Vielmehr sind nähere Informationen zu Art und Gegenstand der genutzten Dienste sowie dem eigenen Nutzungsverhalten erforderlich, um dies beurteilen zu können. 34

(2) Der Vortrag der Beschwerdeführenden zu ihrer Nutzung von Telemedien ist zu unspezifisch, um mit einiger Wahrscheinlichkeit von einer eigenen Betroffenheit gerade durch diejenigen Teile der angegriffenen Abrufregelungen ausgehen zu können, die sich auf Telemedien beziehen. 35

(a) Die Beschwerdeführenden haben einzig das Internetangebot des Magazins „Der Spiegel“ als von ihnen genutzten Telemediendienst benannt. Sie haben jedoch nicht näher dargelegt, inwiefern sie wegen dieser Nutzung mit einiger Wahrscheinlichkeit durch die angegriffenen § 8a Abs. 1 Satz 1 Halbsatz 2 LVerfSchG und § 180a Abs. 4 LVwG betroffen sein könnten. 36

Hinsichtlich § 8a Abs. 1 Satz 1 Halbsatz 2 LVerfSchG ergibt sich dies schon daraus, dass die Vorschrift die Verfassungsschutzbehörde lediglich zum Abruf von Bestandsdaten ermächtigt, die Beschwerdeführenden aber nicht vorgetragen haben, bei diesem Telemediendiensteanbieter überhaupt Bestandsdaten angegeben zu haben. Dies kann auch nicht zu ihren Gunsten unterstellt werden, da eine Nutzung des Angebots in weiten Teilen auch ohne Angabe von Bestandsdaten möglich ist. Selbiges gilt insofern, als § 180a Abs. 4 LVwG die Polizei zur Bestandsdatenauskunft ermächtigt. 37

Auch für die gefahrenabwehrrechtliche Nutzungsdatenauskunft nach § 180a Abs. 4 LVwG ist weder dargelegt noch ersichtlich, inwiefern das von den Beschwer- 38

deführenden benannte Nutzungsverhalten in einem Zusammenhang mit Tätigkeiten gerade der polizeilichen Gefahrenabwehr stehen könnte. Es ist auch nicht ersichtlich, dass ihnen derartige Angaben nicht möglich gewesen wären, ohne selbstbelastende Angaben zu tätigen.

Von näheren Angaben kann auch nicht etwa deshalb abgesehen werden, weil die Befugnisnorm des § 180a Abs. 4 LVwG eine große Streubreite aufweisen würde und Dritte auch zufällig erfasst sein könnten. Denn die Vorschrift weist zum einen durch die Begrenzung auf bestimmte Eingriffsschwellen und zu schützende Rechtsgüter einen deutlichen Einzelfallbezug auf (vgl. dazu BVerfGE 141, 220 <268 Rn. 101>). Zum anderen ist nach § 180b Abs. 2, Abs. 1 Satz 1 LVwG für einen derartigen Abruf grundsätzlich ein Richtervorbehalt, jedenfalls aber nach § 180b Abs. 2, Abs. 1 Satz 5 in Verbindung mit § 186 Abs. 1 Satz 5 – mittlerweile: Satz 4 – LVwG eine nachträgliche richterliche Bestätigung der Maßnahme vorgesehen. Dadurch wird eine externe Prüfung des Zusammenhangs zwischen dem Abruf von Nutzungsdaten und den gefahrbezüglichen Umständen ermöglicht und die Streubreite der Maßnahme weiter begrenzt.

39

(b) Auch soweit die Beschwerdeführenden angegeben haben, E-Mail-Postfächer zu nutzen, haben sie nicht dargelegt, mit einiger Wahrscheinlichkeit von den angegriffenen Abrufregelungen für Telemedien betroffen zu sein.

40

Die Beschwerdeführenden haben schon nicht angegeben, welche E-Mail-Dienste sie nutzen. Insofern würde sich nämlich die Frage stellen, ob bestimmte Arten von E-Mail-Diensten nach der bisherigen Rechtslage als Telekommunikationsdienste anzusehen sein könnten (vgl. für webbasierte E-Mail-Dienste verneinend OVG Nordrhein-Westfalen, Urteil vom 5. Februar 2020 - 13 A 17/16 -, Rn. 42; vgl. auch EuGH, Urteil vom 13. Juni 2019, Gmail, C-193/18, EU:C:2019:498), mit der Folge, dass insoweit die Übermittlungsregelungen des Telemediengesetzes nach § 11 Abs. 3 TMG bereits keine Anwendung fänden (vgl. BTDrucks 16/3078, S. 15 f.).

41

Der Vortrag der Beschwerdeführenden genügt auch im Übrigen nicht den Darlegungsanforderungen. Es ist nicht ersichtlich, dass ihre Daten mit einiger Wahrscheinlichkeit Gegenstand eines polizeilichen oder nachrichtendienstlichen Abrufs von Bestands- oder Nutzungsdaten sein könnten. Ihr Vortrag, auf Hinweise zu nicht näher spezifizierten „Missständen“ angewiesen zu sein, ist für eine solche Annahme zu pauschal. Auch ist nicht erkennbar, ob und gegebenenfalls welche Bestandsdaten bei den von ihnen genutzten Anbietern von E-Mail-Diensten erhoben und gespeichert werden.

42

(c) Aus denselben Gründen ist auch hinsichtlich der bereits verspätet angegriffenen Regelungen des § 15 Abs. 5 Satz 4 TMG und des § 8a Abs. 1 Satz 1 Halbsatz 1 LVerfSchG nicht von einer hinreichenden Darlegung der Selbstbetroffenheit durch die Beschwerdeführenden auszugehen.

43

3. Die Verfassungsbeschwerde ist jedenfalls unbegründet, soweit sie sich gegen

44

landesrechtliche Regelungen zum Abruf von Bestandsdaten bei Telekommunikationsdiensteanbietern in § 180a Abs. 1 Satz 1 und Abs. 2 Satz 1 bis 3 LVwG sowie in § 8a Abs. 1 Satz 2 bis 4 LVerfSchG richtet.

a) § 180a Abs. 1 Satz 1 LVwG und § 8a Abs. 1 Satz 2 LVerfSchG ermächtigen die Polizei beziehungsweise die Verfassungsschutzbehörde jeweils zum allgemeinen Abruf von Bestandsdaten bei Telekommunikationsdiensteanbietern. 45

Die allgemeine Bestandsdatenauskunft von Telekommunikationsdiensteanbietern ist jedenfalls dann verhältnismäßig, wenn sie auf dem Gebiet der Gefahrenabwehr an das Bestehen einer konkreten Gefahr im Sinne der polizeirechtlichen Generalklausel geknüpft ist und für nachrichtendienstliche Zwecke vorgesehen ist, dass die Auskunft zur Aufklärung einer bestimmten, nachrichtendienstlich beobachtungsbedürftigen Aktion oder Gruppierung im Einzelfall geboten sein muss. Dann bedarf es weder auf dem Gebiet der Gefahrenabwehr noch für nachrichtendienstliche Zwecke in Bezug auf die jeweils zu schützenden Rechtsgüter Anforderungen, die über den allgemeinen Schutz der öffentlichen Sicherheit beziehungsweise der von den Nachrichtendiensten zu schützenden Rechtsgüter hinausgehen. Einer Beschränkung auf den Abruf der Daten Polizeipflichtiger bedarf es ebenfalls nicht (vgl. BVerfGE 130, 151 <205 f.>; 155, 119 <186 f. Rn. 146, 189 Rn. 151>). 46

Diese zur Übermittlungsregelung des früheren § 113 Abs. 1 Satz 1 TKG entwickelten Maßstäbe gelten für die hier betroffenen behördlichen Abrufregelungen entsprechend (vgl. BVerfGE 155, 119 <208 f. Rn. 197>). Hinsichtlich der übergreifenden Anforderungen an Transparenz, Rechtsschutz und Kontrolle ist bei der allgemeinen Bestandsdatenauskunft eine Benachrichtigung der Betroffenen ebenso wenig erforderlich (vgl. BVerfGE 130, 151 <210>; 155, 119 <226 Rn. 245>) wie besondere Berichtspflichten gegenüber Parlament und Öffentlichkeit (vgl. BVerfGE 155, 119 <228 Rn. 251>). 47

§ 180a Abs. 1 Satz 1 LVwG und § 8a Abs. 1 Satz 2 LVerfSchG genügen diesen Anforderungen. Das gilt insbesondere hinsichtlich der vorgesehenen Eingriffsschwellen. 48

aa) Soweit § 180a Abs. 1 Satz 1 LVwG als Eingriffsschwelle eine „im einzelnen Falle bevorstehende Gefahr“ voraussetzt, entspricht dies entgegen der Auffassung der Beschwerdeführenden sowohl nach der sonstigen Verwendung dieser Formulierung innerhalb des Landesverwaltungsgesetzes als auch nach der Begründung des Gesetzentwurfs (vgl. LTDrucks Schl.-H. 18/713, S. 13) dem Erfordernis einer konkreten Gefahr. 49

bb) § 8a Abs. 1 Satz 2 LVerfSchG ermächtigt die Verfassungsschutzbehörde „im Einzelfall“ zum allgemeinen Abruf von Bestandsdaten, „soweit dies zu ihrer Aufgabenerfüllung erforderlich ist“. Diese Formulierung entspricht hinsichtlich der Eingriffsschwelle derjenigen Fassung des § 113 Abs. 1 Satz 1 TKG, die ausweislich der dazu ergangenen Entscheidung Bestandsdatenauskunft I so ausgelegt werden kann, dass sie die Gebotenheit der Auskunft zur Aufklärung einer bestimmten, nachrichten- 50

dienstlich beobachtungsbedürftigen Aktion oder Gruppierung voraussetzt und damit verhältnismäßig ist (vgl. BVerfGE 130, 151 <206>). Gründe dafür, weshalb § 8a Abs. 1 Satz 2 LVerfSchG nicht ebenfalls derart ausgelegt werden könnte, sind weder vorgetragen noch ersichtlich. Insbesondere verzichtet die Vorschrift nicht auf die Voraussetzung der Erforderlichkeit der Auskunft. Darin unterscheidet sie sich von der Neufassung des § 113 Abs. 1 Satz 1 TKG durch das Gesetz zur Änderung des Telekommunikationsgesetzes und zur Neuregelung der Bestandsdatenauskunft vom 20. Juni 2013 (BGBl I S. 1602), bei der eine solche verständige Auslegung nicht erneut möglich war (vgl. BVerfGE 155, 119 <192 f. Rn. 158>). Auch aus der Begründung des Gesetzentwurfs ergibt sich der Wille, insofern den verfassungsrechtlichen Anforderungen genügen zu wollen (vgl. LTDrucks Schl.-H. 18/713, S. 16).

b) § 180a Abs. 2 Satz 1 LVwG und § 8a Abs. 1 Satz 3 LVerfSchG ermächtigen die Landesbehörden zum Abruf von Zugangsdaten bei Telekommunikationsdiensteanbietern. Auch insoweit ist die Verfassungsbeschwerde unbegründet. Zu den an den Abruf von Zugangsdaten bei Telekommunikationsdiensteanbietern zu stellenden verfassungsrechtlichen Anforderungen gehört vorwiegend, dass eine Zugangsdatenauskunft nur bei Vorliegen der Voraussetzungen für eine Nutzung der erlangten Daten möglich ist (vgl. BVerfGE 130, 151 <209>). Dem werden die angegriffenen Vorschriften gerecht.

51

Eine abschließende Aufzählung der Ermächtigungsgrundlagen, die zu einer Nutzung der Daten berechtigen können, ist entgegen der Ansicht der Beschwerdeführenden verfassungsrechtlich nicht geboten (vgl. BVerfGE 155, 119 <222 Rn. 235>). Auch müssen Regelungen zur Zugangsdatenauskunft weder vorsehen, dass diese Maßnahme gegenüber anderen Möglichkeiten, die zugangsgesicherten Inhalte zu erlangen, nachrangig anzuwenden ist (vgl. BVerfGE 155, 119 <206 f. Rn. 192 f.>), noch über den allgemeinen Standard hinausgehende Anforderungen an Sicherheit, Übermittlung und Löschung gerade von Zugangsdaten stellen (vgl. BVerfGE 155, 119 <231 f. Rn. 258 ff.>).

52

c) Auch soweit sich die Beschwerdeführenden gegen behördliche Ermächtigungsgrundlagen zum Abruf von Bestandsdaten bei Telekommunikationsdiensten anhand von IP-Adressen, nämlich § 180a Abs. 2 Satz 2 und 3 LVwG und § 8a Abs. 1 Satz 4 LVerfSchG, wenden, ist die Verfassungsbeschwerde unbegründet.

53

Die Beschwerdeführenden rügen vorwiegend, dass § 180a Abs. 2 Satz 2 und 3 LVwG den verfassungsrechtlichen Anforderungen an die Begrenzung der zu schützenden Rechtsgüter nicht genüge (dazu aa), § 8a Abs. 1 Satz 4 LVerfSchG keine hinreichende Eingriffsschwelle vorsehe (dazu bb) und die Vorschriften überdies keine Dokumentation der den Abruf rechtfertigenden tatsächlichen Entscheidungsgrundlagen verlangten (dazu cc). Die Vorschriften genügen jedoch insoweit den verfassungsrechtlichen Anforderungen.

54

aa) Regelungen zur Bestandsdatenauskunft bei Telekommunikationsdiensteanbietern anhand dynamischer IP-Adressen müssen aufgrund ihres gesteigerten Eingriffs-

55

gewichts auch dann besonderen Anforderungen hinsichtlich der zu schützenden Rechtsgüter genügen, wenn sie – wie hier § 180a Abs. 2 Satz 2 LVwG – als Eingriffsschwelle zumindest das Vorliegen einer konkreten Gefahr im Sinne der polizeirechtlichen Generalklausel voraussetzen (vgl. BVerfGE 155, 119 <200 ff. Rn. 176 ff.>). Sie müssen zumindest dem Schutz oder der Bewehrung von Rechtsgütern von hervor- gehobenem Gewicht (vgl. BVerfGE 125, 260 <344>) dienen; dazu zählen jedenfalls die durch das Strafrecht geschützten Rechtsgüter (vgl. BVerfGE 155, 119 <200 ff. Rn. 177 f.>).

Diesen Anforderungen trägt die in § 180a Abs. 2 Satz 2 LVwG enthaltene Ermäch- tigungsgrundlage auch insoweit Rechnung, als sie die Bestandsdatenauskunft anhand dynamischer IP-Adressen nicht nur zum Schutz von Leib, Leben oder Freiheit einer Person, sondern darüber hinaus auch zur Abwehr eines „gleichgewichtigen Schadens für Sach- oder Vermögenswerte oder für die Umwelt“ eröffnet. Auch diese Rechtsgüter werden vielfach durch das Strafrecht geschützt.

56

§ 180a Abs. 2 Satz 3 LVwG knüpft die Bestandsdatenauskunft anhand statischer IP-Adressen an dieselben Voraussetzungen, die das Gesetz auch an die Bestands- datenauskunft anhand dynamischer IP-Adressen stellt. Damit genügt auch diese Vor- schrift den verfassungsrechtlichen Anforderungen. Das Eingriffsgewicht einer Be- standsdatenauskunft anhand statischer IP-Adressen entspricht nach dem derzeitigen Stand der Technik und Praxis lediglich dem Eingriffsgewicht der sonstigen allgemei- nen Bestandsdatenauskunft (vgl. BVerfGE 155, 119 <184 Rn. 141>).

57

bb) Auf dem Gebiet der Nachrichtendienste genügen auch solche Regelungen der Verhältnismäßigkeit, die als Eingriffsschwelle für eine Bestandsdatenauskunft anhand dynamischer IP-Adressen vorsehen, dass eine Auskunft zur Aufklärung einer bestimmten, nachrichtendienstlich beobachtungsbedürftigen Aktion oder Gruppie- rung im Einzelfall geboten ist (vgl. BVerfGE 155, 119 <189 Rn. 151, 202 Rn. 179>). Da die Tätigkeit der Nachrichtendienste von vornherein auf den Schutz besonders gewichtiger Rechtsgüter gerichtet ist, ist eine ausdrückliche Begrenzung in diesem Fall verfassungsrechtlich nicht notwendig (vgl. BVerfGE 155, 119 <203 Rn. 182>; vgl. auch BVerfG, Beschluss des Ersten Senats vom 10. November 2020 - 1 BvR 3214/ 15 -, Rn. 119 – Antiterrordateigesetz II).

58

Die in § 8a Abs. 1 Satz 4 LVerfSchG vorgenommene Ausgestaltung der Bestands- datenauskunft anhand dynamischer IP-Adressen genügt diesen Maßstäben. Die Vor- schrift erstreckt die bereits für die allgemeine Bestandsdatenauskunft geltenden ma- teriellen Anforderungen auf die Bestandsdatenauskunft anhand dynamischer IP- Adressen. Damit ist auch insoweit Voraussetzung, dass die Auskunft zur Aufklärung einer bestimmten, nachrichtendienstlich beobachtungsbedürftigen Aktion oder Grup- pierung im Einzelfall geboten ist (vgl. BVerfGE 130, 151 <206>).

59

cc) Verfassungsrechtlich ist bei Regelungen, die zum Abruf von Bestandsdaten anhand dynamischer IP-Adressen ermächtigen, zudem vorzusehen, dass die tatsächlichen Entscheidungsgrundlagen dokumentiert werden (vgl. BVerfGE 155, 119 <228

60

Rn. 250>). Den Beschwerdeführenden ist darin zuzustimmen, dass die Ermächtigungsgrundlagen des Landesverwaltungsgesetzes und des Landesverfassungsschutzgesetzes in der angegriffenen Fassung dies nicht ausdrücklich regeln. Gleichwohl erfolgt in den Fällen des § 180a Abs. 2 Satz 2 LVwG und des § 8a Abs. 1 Satz 4 LVerfSchG aufgrund der dort vorgesehenen Verfahrensregelungen eine Dokumentation der Entscheidungsgrundlagen, womit sich die Beschwerdeführenden nicht auseinandersetzen.

So sieht § 180b Abs. 1 Satz 1 LVwG für die Bestandsdatenauskunft anhand von IP-Adressen nach dem Landesverwaltungsgesetz grundsätzlich einen Richtervorbehalt vor, auf den nach § 180b Abs. 1 Satz 2 LVwG die Verfahrensregelungen des Gesetzes über das Verfahren in Familiensachen und in den Angelegenheiten der freiwilligen Gerichtsbarkeit (FamFG) Anwendung finden. Eine richterliche Entscheidung setzt gemäß § 23 Abs. 1 Satz 1 FamFG einen begründeten Antrag voraus, in dem die der Begründung des Antrags dienenden Tatsachen – und damit die Entscheidungsgrundlagen – angegeben werden sollen. Soweit die richterliche Anordnung nach § 180b Abs. 1 Satz 4 LVwG bei Gefahr im Verzug zunächst unterbleiben kann, ist eine richterliche Bestätigung nach § 180b Abs. 1 Satz 5 in Verbindung mit § 186 Abs. 1 Satz 5 – mittlerweile: Satz 4 – LVwG zumindest nachzuholen. Dessen ungeachtet ordnet die aktuelle Gesetzesfassung in § 186c Abs. 1 Nr. 3 LVwG eine Protokollierung der Umstände, die den Datenabruf ermöglichen, nun auch ausdrücklich an.

61

Die Abrufregelung des § 8a Abs. 1 Satz 4 LVerfSchG steht demgegenüber zwar nicht unter dem Vorbehalt einer richterlichen Entscheidung. Sie erfolgt nach § 8a Abs. 7 Satz 1 LVerfSchG jedoch nur auf Anordnung durch den Innenminister beziehungsweise die Innenministerin des Landes Schleswig-Holstein. Da eine ministerielle Anordnung nach § 8b Abs. 1 Satz 2 LVerfSchG einen begründeten Antrag voraussetzt, wird dadurch ebenfalls eine Dokumentation der zugrundeliegenden Tatsachen erreicht.

62

Diese Entscheidung ist unanfechtbar.

63

Baer

Ott

Radtke

**Bundesverfassungsgericht, Beschluss der 3. Kammer des Ersten Senats vom
19. April 2021 - 1 BvR 1732/14**

Zitiervorschlag BVerfG, Beschluss der 3. Kammer des Ersten Senats vom
19. April 2021 - 1 BvR 1732/14 - Rn. (1 - 63), [http://www.bverfg.de/e/
rk20210419_1bvr173214.html](http://www.bverfg.de/e/rk20210419_1bvr173214.html)

ECLI ECLI:DE:BVerfG:2021:rk20210419.1bvr173214