

Martin Rieger

Konstituierung staatlicher Telekommunikationsüberwachung

Rechtshistorie in der BRD und Analyse von
Bundestagsdebatten zur Vorratsdatenspeicherung

XIO BOOKS

Dissertation der Universität Konstanz

Tag der mündlichen Prüfung: 20.05.2016

Referenten: Prof. Dr. Wilhelm Kempf
Prof. Dr. Volker Schneider

Der rechtshistorische Teil der vorliegenden Fassung wurde gegenüber der begutachteten Fassung ergänzt und berücksichtigt die bis zum 15.05.2016 erlassenen, thematisch relevanten Rechtsakte des Bundesrechts.

© 2016, XIO BOOKS, Konstanz

xio-books.com

Alle Rechte vorbehalten.

Keine Reproduktion, Verarbeitung, Vervielfältigung oder
Verbreitung ohne schriftliche Genehmigung des Verlages.

Alle Markenzeichen sind Eigentum ihrer jeweiligen Inhaber.

ISBN 978-3-943706-90-1

Zusammenfassung

In der Absicht, einen ordnenden Beitrag zur Phänomenologie der *Telekommunikationsüberwachung (TKÜ)* in der Bundesrepublik Deutschland zu leisten, untersucht die Arbeit mittels eines rechtshistorischen und diskursanalytischen Ansatzes konstituierende Aspekte des staatlichen *TKÜ*-Potentials.

Der rechtshistorische Teil der Arbeit zeichnet die Entwicklung der deutschen *TKÜ*-Gesetzgebung von ihren Ursprüngen im Reichsrecht bis zu ihrer aktuellen Manifestation im Bundesrecht nach. Diese Entwicklung ist geprägt durch eine unter Komplexitätszunahme ununterbrochen fortschreitende Ausweitung legislativer *TKÜ*-Anlässe, die auch durch verfassungsgerichtliche Interventionen nicht dauerhaft wirksam begrenzt wird. Zusammen mit der Liberalisierung und Digitalisierung des Telekommunikationssektors verstärkt sich die Gesetzgebungsaktivität ab den 1990er Jahren erheblich. Dabei scheint die Ausweitung staatlicher *TKÜ* am ehesten durch das Streben nach zusätzlichem Sicherheitsgewinn motiviert zu sein.

Im diskursanalytischen Teil der Arbeit werden thematische und formale Stilkaategorien von Redebeiträgen aus 7 Bundestagsdebatten identifiziert und analysiert, die in Bezug zum ersten Gesetz zur *Vorratsdatenspeicherung (VDS)* des Jahres 2007 stehen. Zu diesem Zweck werden *Latent Class Analysen (LCA)* erster und zweiter Ordnung eingesetzt. Die Ergebnisse zeigen eine fundamentale Perspektivendivergenz von Befürwortern und Gegnern der *VDS*, die insgesamt in hohem Maß – aber in gegensätzlicher Auslegung – auf Normen Bezug nehmen. Ein möglicher Einfluss der Machtstellung wird in der thematischen Ausgestaltung sichtbar. Der Diskurs ist in nicht geringem Maße durch Vorwürfe und teils offene Hostilität gekennzeichnet, die besonders im Kontext der Thematisierung von Grundsatzpositionen auftreten. Die kontrastierende Diskursgestaltung der *VDS*-Gegner erscheint zur Erreichung ihrer eigenen Ziele als wenig vorteilhaft.

Mögliche Erklärungsansätze der *TKÜ*-Ausweitung werden unter Berücksichtigung der Befunde beider Teile und anhand (macht)psychologischer Erwägungen diskutiert. Aufgrund der Überlegungen wird eine weitere Zunahme des staatlichen *TKÜ*-Potentials prognostiziert.

Inhaltsverzeichnis

Zusammenfassung	v
Abkürzungen	xv
A Einführung	2
I. Gegenstand und Gliederung der Arbeit	3
I. 1. Gegenstandsbereich und Erkenntnisziele	3
I. 2. Gliederung	5
II. Telekommunikation (TK)	5
II. 1. Definition	6
II. 2. Technologische Entwicklung der Telekommunikation	7
II. 2. a) Frühe Formen	7
II. 2. b) Optische Telegrafie	8
II. 2. c) Elektrische Telegrafie	10
II. 2. d) Telefonie	13
II. 2. e) Verbindungsherstellung: Von der Handvermittlung zum Selbstwählbetrieb	16
II. 2. f) Funktechnik	20
II. 2. g) Telex und Telefax	22
II. 2. h) Digitalisierung	23
II. 2. i) Mobilfunk	25
II. 2. j) Internet	27
II. 3. Nutzung und staatlicher Bezug zur Telekommunikation in Deutschland	31
II. 3. a) Nutzung durch die Bevölkerung	31
II. 3. b) Staatliche Bedeutung und Regulierung	34
III. Telekommunikationsüberwachung (TKÜ)	36
III. 1. Definition	36
III. 2. Datenarten und Schweregrad von TKÜ	37
III. 3. TKÜ durch TK-Personal und dafür vorgesehene Schnittstellen	39
III. 4. TKÜ durch gesonderten Einsatz technischer Mittel	40
III. 4. a) Überwachung an TK-Leitungen	41
III. 4. b) Mobilfunk-Überwachung	43
III. 4. c) Infiltration von IT-Systemen	45

III. 4. d)	Großtechnische Überwachungsmethoden	47
IV.	Foucault's Panoptismus als Modell der Machtwirkung von Überwachung	48
IV. 1.	Panopticon und Panoptismus	48
IV. 2.	Panoptismus in der Moderne und Anwendbarkeit auf staatliche TKÜ	50
B	Rechtshistorische Analyse	54
I.	Einleitung	54
I. 1.	Zielsetzung	55
I. 2.	Methode und Darstellung	55
I. 3.	Eingrenzungen und Hinweise	56
I. 4.	Struktur	57
II.	Internationale Grundrechtsnormen	59
II. 1.	Übersicht	59
II. 2.	UN-Menschenrechtscharta (UDHR)	60
II. 3.	Europäische Menschenrechtskonvention (ECHR)	60
II. 4.	Europäische Datenschutzkonvention (ECDP)	61
II. 5.	EU-Grundrechtecharta (EUFRC)	63
II. 6.	Zwischendiskussion	64
III.	TKÜ in Deutschland vor Gründung der BRD	66
III. 1.	Übersicht	66
III. 2.	Verfassungsrecht	68
III. 2. a)	Weimarer Reichsverfassung (WRV)	68
III. 2. b)	Verordnung zum Schutz von Volk und Staat (VSSchutzVO)	69
III. 3.	Straf- und Strafverfahrensrecht	70
III. 3. a)	Strafgesetzbuch des Deutschen Reichs (RStGB)	70
III. 3. b)	Strafprozessordnung des Deutschen Reichs (RStPO)	71
III. 3. c)	Militärstrafgerichtsordnung (MStGO)	72
III. 4.	TK-Recht	73
III. 4. a)	Gesetz über das Telegraphenwesen (RTG)	73
III. 4. b)	Gesetz über Fernmeldeanlagen (FAG)	74
III. 5.	Polizei- und Geheimdienstrecht	76
III. 6.	Finanzrecht	77
III. 6. a)	Reichsabgabenordnung (RAO)	77
III. 6. b)	Konkursordnung (KO)	78
III. 6. c)	Post- und Telegramm-Überwachungsverordnung und Verordnung gegen die Kapitalabwanderung in das Saarbeckengebiet (PTÜVO, SaarKapAbwVO)	78

III. 7.	Rechtsakte während des Zweiten Weltkrieges und Besatzungsrecht	79
III. 7. a)	Verordnung über den Nachrichtenverkehr und Durchführungsverordnungen (NVVO)	79
III. 7. b)	Besatzungsrecht – 76. Militärstrafgesetz und Zensurbestimmungen (76.MRG)	80
III. 8.	Zwischendiskussion	82
IV.	TKÜ in der BRD bis zur Liberalisierung des TK-Marktes	84
IV. 1.	Übersicht	84
IV. 2.	Besatzungsrecht und alliierte Vorbehaltsrechte	86
IV. 2. a)	Besatzungsstatut (AHKBesStat)	87
IV. 2. b)	Deutschlandvertrag und Truppenvertrag (DtIV, TrV)	87
IV. 2. c)	Zusatzabkommen zum NATO-Truppenstatut (NATOTrStZAbk)	89
IV. 2. d)	Transformation alliierter Vorbehaltsrechte durch das G10-Gesetz und geheime Verwaltungsvereinbarungen (G10VerwVb)	90
IV. 3.	Verfassungsrecht	92
IV. 3. a)	Grundgesetz (GG)	92
IV. 3. b)	Siebzehntes Gesetz zur Ergänzung des Grundgesetzes (17.GGErgG)	93
IV. 3. c)	Urteil des BVerfG zum Volkszählungsgesetz 1983 – Recht auf informationelle Selbstbestimmung (Art. 2 Abs. 1 i.V.m. Art. 1 Abs. 1 GG)	96
IV. 4.	Straf- und Strafverfahrensrecht	98
IV. 4. a)	Strafgesetzbuch (StGB)	98
IV. 4. b)	Strafprozessordnung (StPO)	102
IV. 5.	TK-Recht	107
IV. 5. a)	Gesetz über Fernmeldeanlagen (FAG)	107
IV. 6.	Geheimdienstrecht	109
IV. 6. a)	G10-Gesetz (G10)	109
IV. 7.	Finanzrecht	116
IV. 7. a)	Abgabenordnung (AO)	116
IV. 7. b)	Konkursordnung (KO)	117
IV. 8.	Zwischendiskussion	117
V.	TKÜ in der BRD seit der Liberalisierung des TK-Marktes	119
V. 1.	Übersicht	119
V. 2.	Alliierte Vorbehaltsrechte	125

V. 3.	Verfassungsrecht	126
V. 3. a)	Urteil des BVerfG zum Verfassungsschutzgesetz des Landes Nordrhein-Westfalen 2008 – Recht auf Gewährleistung der Vertraulichkeit und Integrität informationstechnischer Systeme (Art. 2 Abs. 1 i.V.m. Art. 1 Abs. 1 GG)	126
V. 4.	Straf- und Strafverfahrensrecht	129
V. 4. a)	Strafgesetzbuch (StGB)	129
V. 4. b)	Strafprozessordnung (StPO)	132
V. 5.	TK-Recht	142
V. 5. a)	Gesetz über Fernmeldeanlagen (FAG)	142
V. 5. b)	Gesetz über die Regulierung der Telekommunikation und des Postwesens (PTRegG)	145
V. 5. c)	Telekommunikationsgesetz (TKG)	147
V. 5. d)	TK-Datenschutzverordnungen (UDSV, TDSV)	152
V. 5. e)	TK-Überwachungsverordnungen (FÜV, TKÜV)	159
V. 5. f)	Telekommunikationsgesetz, Neufassung 2004 (TKG)	166
V. 5. g)	Teledienstegesetz und Teledienstedatenschutzgesetz (TDG, TDDSG)	180
V. 5. h)	Telemediengesetz (TMG)	186
V. 6.	Polizei- und Geheimdienstrecht	188
V. 6. a)	G10-Gesetz (G10)	188
V. 6. b)	G10-Gesetz, Neufassung 2001 (G10)	194
V. 6. c)	Bundesverfassungsschutzgesetz (BVerfSchG), MAD-Gesetz (MADG) und BND-Gesetz (BNDG)	203
V. 6. d)	Außenwirtschaftsgesetz (AWG)	211
V. 6. e)	Zollfahndungsdienstgesetz (ZFdG)	217
V. 6. f)	Bundeskriminalamtgesetz (BKAG)	225
V. 6. g)	Zugangerschwerungsgesetz (ZugErschwG)	236
V. 6. h)	Bundespolizeigesetz (BPolG)	237
V. 7.	Finanzrecht	238
V. 7. a)	Konkursordnung (KO)	238
V. 8.	Vorratsdatenspeicherung (VDS)	238
V. 8. a)	Vorgeschichte	238
V. 8. b)	EU-Richtlinie zur Vorratsdatenspeicherung (2006/24/EC)	240
V. 8. c)	Gesetz zur Vorratsdatenspeicherung (VDSG)	243
V. 8. d)	Verfassungsbeschwerden gegen das VDSG	250
V. 8. e)	Aufhebung von EU-Richtlinie 2006/24/EC durch den Europäischen Gerichtshof	258

V. 8. f)	Neues Gesetz zur Vorratsdatenspeicherung 2015 (VDSG)	260
V. 9.	Zwischendiskussion	264
VI.	Quantitative Indikatoren der legislativen Entwicklung der TKÜ in der BRD	267
VI. 1.	Entwicklung des Straftatenkatalogs in § 100 a StPO	267
VI. 1. a)	Methode	267
VI. 1. b)	Ergebnisse	269
VI. 1. c)	Interpretation	272
VI. 2.	Entwicklung des Straftatenkatalogs und der Gefahrendefini- tionen in Art. 1 §§ 2 und 3 G10 (1968) bzw. §§ 3, 5 und 8 G10 (2001)	275
VI. 2. a)	Methode	275
VI. 2. b)	Ergebnisse	275
VI. 2. c)	Interpretation	281
VII.	Diskussion	283
VII. 1.	Grundlegende Entwicklungstendenzen	283
VII. 1. a)	Staatlicher Hoheitsanspruch und seine Durchsetzung	283
VII. 1. b)	Ambivalenz grundrechtlicher Normen – Spannungsfeld Freiheit vs. Sicherheit	286
VII. 1. c)	Zunahme von Umfang und Komplexität der gesetz- lichen Regelungen	287
VII. 1. d)	Kontinuierliche Ausweitung des staatlichen TKÜ-Potentials	289
VII. 1. e)	Verfassungsgerichtliche Interventionen und gesetzge- berische Reaktionen	292
VII. 2.	Zusammenwirken legislativer Faktoren	294
VII. 3.	Einschränkungen der Untersuchung	296
VII. 4.	Fazit	298
C	Analyse von Bundestagsdebatten zur Vorratsdatenspeicherung	302
I.	Einleitung	302
I. 1.	Bundestagsdebatten zur Vorratsdatenspeicherung (VDS) als Grundlage der Analyse	303
I. 2.	Latent Class Analyse (LCA) als Untersuchungsverfahren	304
I. 3.	Zielsetzung	304
I. 4.	Struktur	305

II.	Methode	307
II. 1.	Latent Class Analyse (LCA) – Beschreibung des Verfahrens .	307
II. 1. a)	Gütekriterien in der LCA – Akaike’s Information Criterion (AIC)	308
II. 1. b)	Hypothesentests in der LCA	309
II. 1. c)	LCA als inhaltsanalytisches Verfahren – Notwendigkeit eines Kodiersystems	310
II. 1. d)	LCA 2. Ordnung	311
II. 1. e)	Kovariaten	311
II. 1. f)	Sprachnormierung zur Beschreibung von LCA-Ergebnissen	312
II. 2.	Textmaterial	313
II. 3.	Kodiersystem	316
II. 3. a)	Thematische Variablen	316
II. 3. b)	Formale Variablen	318
II. 4.	Textsegmentierung und Kodierung	320
II. 4. a)	Definitionen	320
II. 4. b)	Konstruktionsregeln der Analyseseinheiten (AE) . .	321
II. 4. c)	Eigenschaften der Analyseseinheiten (AE) nach Anwendung der Konstruktionsregeln	324
II. 5.	Ergebnisse der Kodierung und Zusammenfassung von Variablen	328
II. 5. a)	Thematische Variablen	328
II. 5. b)	Formale Variablen	331
II. 6.	Verwendete Software und Konfiguration	333
III.	Ergebnisse der LCA	334
III. 1.	LCA-Ergebnisse der thematischen Variablen	334
III. 2.	Zwischendiskussion	346
III. 2. a)	Zusammenfassende Evaluation	346
III. 2. b)	Typische Fälle	351
III. 3.	LCA-Ergebnisse der formalen Variablen	360
III. 3. a)	LCA-Ergebnisse der stilistisch-argumentativen Variablen	360
III. 3. b)	LCA-Ergebnisse der Diskurs-Variablen	365
III. 3. c)	LCA-Ergebnisse der Diskurs-Variablen-Subsets „Redner“ und „Reaktion-Gegenreaktion“	371
III. 4.	Zwischendiskussion	376
III. 4. a)	Zusammenfassende Evaluation	376
III. 4. b)	Typische Fälle	379

IV.	Ergebnisse der LCA 2. Ordnung	388
IV. 1.	LCA-Ergebnisse ohne Diskurs-Variablen-Subsets	388
IV. 1. a)	Kovariaten der LCA 2. Ordnung ohne Diskurs-Variablen-Subsets	393
IV. 2.	Zwischendiskussion	397
IV. 2. a)	Evaluation der 2-Klassen-Lösung mit den Stilen der Diskurs-Variablen	397
IV. 2. b)	Kovariaten	398
IV. 3.	LCA-Ergebnisse mit Berücksichtigung der Stile der Diskurs-Variablen-Subsets	400
IV. 3. a)	Kovariaten der LCA 2. Ordnung mit Diskurs-Variablen-Subsets	406
IV. 4.	Zwischendiskussion	412
IV. 4. a)	Evaluation der 2-Klassen-Lösung mit Berücksichtigung der Stile der Diskurs-Variablen-Subsets	412
IV. 4. b)	Kovariaten	413
V.	Diskussion	415
V. 1.	Typische Argumentationsstile von Befürwortern und Gegnern der VDS	415
V. 1. a)	Thematische Stile	415
V. 1. b)	Formale Stile	419
V. 2.	Zusammenhänge zwischen thematischen und formalen Stilen	421
V. 3.	Bedeutung von Machtaspekten für die Argumentation	423
V. 4.	Implikationen der Argumentationstile für die TKÜ-Legislation	425
V. 5.	Möglichkeiten und Grenzen der Untersuchung	427
V. 6.	Fazit	428
D	Gesamtdiskussion	434
I.	Komprimierte Zusammenfassung	434
II.	Erklärungsansätze der Ausweitung des legislativen TKÜ-Potentials	435
II. 1.	Liberalisierung des Telekommunikationssektors	436
II. 2.	Normativer Deutungsdisput	438
II. 3.	Handlungsbereitschaft und legislative Asymmetrie von Sicherheit und Freiheit	439
II. 4.	Machtstellung und Gefahrenperzeption	441
II. 5.	Sensitivitätssteigerung und Generalisierung der Gefahrenperzeption	443
II. 6.	Risikoeinschätzung der Abrogation bestehender TKÜ-Normen	444
III.	Prognose der weiteren Entwicklung	445
IV.	Kritik	446

V. Resümee und Ausblick	447
Literaturverzeichnis	449
Verzeichnis der Rechtsakte	468
Verwendete Software	492
Abbildungsverzeichnis	493
Tabellenverzeichnis	496
Verzeichnis der Textauszüge	501
Appendix	a
I. LCA-Ergebnisse der thematischen Variablen ohne Zusammenfassung	a
II. LCA-Ergebnisse der thematischen Variablen mit 10%-Zusammenfassung	d
Dank und Schlusswort	f

A Einführung

Unter dem Motto „Freiheit statt Angst“ demonstrierten am 11.10.2008 nach unterschiedlichen Schätzungen in Berlin zwischen 15 Tsd. und 100 Tsd. Menschen gegen staatliche Überwachung. Die Demonstration war vom „Arbeitskreis Vorratsdatenspeicherung“ (AKVorrat), einem bundesweiten Zusammenschluss von Bürgerrechtlern, initiiert worden und wurde von 117 Organisationen und Parteien unterstützt. Der Protest richtete sich maßgeblich auch gegen die verdachtsunabhängige Vorratsspeicherung von Telekommunikationsdaten und gegen neue Befugnisse des *Bundeskriminalamtes (BKA)* zu verdeckten Eingriffen in Computersysteme (AKVorrat 2008b; heise online 2008c; derStandard.at 2008; RP Online 2008). Bereits zuvor hatten sich auf Initiative des AKVorrat mehr als 34 Tsd. Bürger einer Verfassungsbeschwerde gegen das *Gesetz zur Vorratsdatenspeicherung* des Jahres 2007 (*VDSG*_[2007]¹) angeschlossen (AKVorrat 2008a; heise online 2008b).

Große mediale und gesellschaftliche Aufmerksamkeit gewann das Thema *Telekommunikationsüberwachung (TKÜ)* erneut ab Mitte des Jahres 2013, als der US-Geheimdienstmitarbeiter Edward Snowden vertrauliche Dokumente über eine globale, verdachtsunabhängige Massenüberwachung der Telekommunikation – insbesondere des Internets – durch amerikanische und britische Nachrichtendienste enthüllte. Im Zuge dessen wurde auch eine maßgebliche Beteiligung durch den *Bundesnachrichtendienst (BND)* und das *Bundesamt für Verfassungsschutz (BfV)* bekannt (vgl. The Guardian 2013; The Washington Post 2013; heise online 2013, 2015a; SZ 2014c; Zeit online 2015b). Zur Aufklärung der Umstände setzte der Dt. Bundestag am 20.03.2014 einen Untersuchungsausschuss ein (vgl. BT-Drucksache 18/843).²

Die Befürchtungen, dass eine Ausweitung staatlicher Überwachung die bürgerlichen Freiheiten bedroht, wird von Vertretern der Sicherheitsbehörden überwiegend nicht geteilt. Vielmehr wird *TKÜ* als ein erforderliches Mittel zur Gewährleistung der

¹ *Gesetz zur Neuregelung der Telekommunikationsüberwachung und anderer verdeckter Ermittlungsmaßnahmen sowie zur Umsetzung der Richtlinie 2006/24/EG vom 21.12.2007*, BGBl. I, S. 3198–3211

² Dieser wurde selbst zum Ziel nachrichtendienstlicher Überwachung durch zwei mutmaßlich im Auftrag von US-Diensten handelnden Mitarbeitern des *BND* und des Bundesverteidigungsministeriums (SZ 2014a,b); weiterhin gab es wahrscheinlich einen physischen Zugriff auf das Krypto-Handy des Ausschussvorsitzenden Patrick Sensburg (CDU), als dieses vom Dt. Bundestag zur Überprüfung von Funktionsstörungen an das *Bundesamt für Sicherheit in der Informationstechnik (BSI)* versendet wurde (Die Welt 2015). Die Arbeit des Untersuchungsausschusses wurde auch durch vom *BND* nicht ausgehändigte oder – nach Ansicht einiger Abgeordneter – gar manipulierte Akten und der Löschung von Beweismitteln erschwert (Zeit online 2015a,c; Deutschlandfunk 2015).

öffentlichen Sicherheit angesehen, dessen verstärkter Einsatz seit den Anschlägen des 11. September 2001 in New York und denen in London, Madrid und Paris vor allem mit der Prävention terroristischer Gewaltakte begründet wird (Stern 2010; Focus online 2010; FAZ 2015). So charakterisierte im Jahr 2013 der damalige Bundesinnenminister Hans-Peter Friedrich (CSU) die Sicherheit als ein „Supergrundrecht“, was eine Priorität der Gewährleistung von Sicherheit vor anderen Grundrechten nahelegt (Die Welt 2013).

Insgesamt ist die Bewertung des Ausmaßes staatlicher *TKÜ*-Befugnisse, sowie deren Berechtigung und Angemessenheit in Deutschland Gegenstand einer anhaltenden gesellschaftspolitischen Kontroverse. Dabei werden nicht zuletzt im Rahmen neuer Gesetzesinitiativen eine Vielzahl differierender Argumente vorgetragen, Vergangenheitsbezüge hergestellt und Zukunftsprognosen abgegeben. Diese berühren im Kern immer wieder die Frage, ob bzw. in welchem Ausmaß die Freiheit des Individuums zur Gewährleistung staatlicher Sicherheit eingeschränkt werden darf und welche gesellschaftliche Entwicklung in diesem Kontext zu erwarten ist. Mit dieser Arbeit soll unter Reduktion der diskursinhärenten Bezugs- und Deutungsambivalenz ein fundierter Beitrag zum übergeordneten Verständnis der Konstituierungsprozesse staatlicher *TKÜ* in der Bundesrepublik Deutschland gegeben werden, indem die historische Entwicklung und damit verknüpfte Argumentationen einer systematischen empirischen Erfassung und Analyse unterzogen werden.

I. Gegenstand und Gliederung der Arbeit

I. 1. Gegenstandsbereich und Erkenntnisziele

Die vorliegende Arbeit untersucht die Konstituierung staatlicher *TKÜ* in der BRD mittels eines zweigeteilten, rechtshistorischen und argumentationsanalytischen Ansatzes. Die beiden Teile bauen dabei aufeinander auf, indem im ersten Teil eine systematische Beschreibung und Analyse der legislativen Entwicklung im Bereich der *TKÜ* gegeben wird, deren argumentativen Begründungsstrukturen im zweiten Teil exemplarisch anhand von Bundestagsdebatten zu einer diesbezüglich bedeutenden Gesetzesinitiative — der *Vorratsdatenspeicherung* (*VDS*) — identifiziert werden sollen. Soweit möglich, sollen auch theoretische Erklärungsansätze und Entwicklungsprojektionen offeriert werden. Auf Basis der Erkenntnisse beider Teile soll schließlich auch eine übergeordnete Betrachtung und Beurteilung möglicher Wirkfaktoren und Handlungsdispositionen der beteiligten Akteure im Kontext der beobachteten Entwicklungen erfolgen.

Die methodische Herangehensweise dieser Arbeit ist also nicht eine deduktive Hypothesenprüfung, sondern die systematische phänomenologische Beschreibung

zur Ableitung induktiver Erklärungsansätze. Dabei hat sie zugleich Übersichtscharakter. Daher macht sich die Arbeit im Untersuchungsprozess auch keine bestimmte Theorie zu eigen. Die nachfolgend in dieser Einführung vorgenommene Kurzbeschreibung des *Panoptismus* von Michel Foucault (s. IV., S. 48 ff.) ist also nicht Leitlinie der folgenden Untersuchungen, sondern dient der Exemplifizierung einer möglichen machtsbezogenen Wirkungsrelation staatlicher Überwachung auf das Individuum.

Im Fokus der Arbeit liegt die historisch übergreifende Strukturalität eines implizierten staatlichen Gestaltungswillens in Bezug auf *TKÜ* in seiner Manifestation in Rechtssetzung und Rechtssetzungsdiskurs. Insofern weist die Darstellung einen höheren Abstraktionsgrad gegenüber einer Betrachtung der tatsächlichen Anwendung von *TKÜ* auf. Zum übergreifenden Verständnis der Phänomenologie staatlicher *TKÜ* ist jedoch gerade die Betrachtung ihrer abstrahierten Prinzipien als Handlungsdeeterminanten sowohl aufschlussreicher als auch objektivierbarer.

Untrennbar mit der Thematik verknüpft ist die Ausübung staatlicher Macht bzw. deren Wahrnehmung durch unterschiedliche Akteure: Durch Anwendung von Überwachung erlangt der Staat mehr Informationen über seine Bürger, die zu gezielten Eingriffen in deren Verhalten genutzt werden können. Überwachung erfüllt für den Staat insofern eine Kontroll- und Sicherungsfunktion, die einer Auflösung staatlicher Ordnungsstrukturen entgegenwirkt, indem sie die Lenkung der Ordnungsmacht erleichtert. Da eine Anwendung staatlicher Ordnungsmacht üblicherweise in direktem Bezug zu ordnungsinkonformen Verhaltensweisen der Bürger steht, lässt sich staatliche Überwachung potentiell als eine Vorbereitungshandlung zur Einschränkung individueller Freiheit charakterisieren. Dies wird in der gesellschaftspolitischen Kontroverse oftmals in Form der polarisierten Gegenüberstellung von „Freiheit vs. Sicherheit“ erkennbar. Die Kenntnis der konstitutiven Entwicklung staatlicher *TKÜ* gibt regressiv also zugleich Aufschluss über die Disposition des Staates, sich seiner Ordnungsmacht zu bedienen und ggf. in die Freiheit seiner Bürger einzugreifen.

Die Relevanz von Machtaspekten des Themas *TKÜ* erschöpft sich jedoch nicht an ihrer Einwirkung auf den Bürger als *Objekt* staatlichen Handelns. Vielmehr ist anzunehmen, dass auch die Positionierung zum Thema *TKÜ* selbst und der Prozess ihrer Konstituierung – namentlich das Gesetzgebungsverfahren – maßgeblich von Machtrelationen zwischen den dabei mitwirkenden Akteuren beeinflusst wird. Diese Arbeit soll vor allem diese *Subjektfunktion* der in die Überwachungskontroverse involvierten gesellschaftlichen Parteien als konstitutive Faktoren der gesamtstaatlichen Disposition im Kontext ihrer Machtstellung betrachten.

Verkürzend kann der Gegenstandsbereich der Arbeit auf die folgenden übergreifenden Erkenntnisziele zusammengefasst werden:

I. 2. Gliederung

1. Feststellung des historisch übergreifenden staatlichen Gestaltungswillens im Bereich der *TKÜ* in der BRD;
2. Identifikation von Argumentationsstrukturen von am Konstituierungsprozess staatlicher *TKÜ* beteiligter Akteure;
3. Betrachtung und Beurteilung der Erkenntnisse unter Berücksichtigung von Machtrelationen und damit zusammenhängender Wahrnehmungs- und Handlungsdispositionen entwicklungsbeteiligter Akteure auch in prognostischer Hinsicht.

I. 2. Gliederung

Die Arbeit ist in 4 Hauptteile folgenden Inhalts unterteilt:

Teil A – Die aktuell gelesene thematische Einführung (S. 2 ff.), die das zum angemessenen Verständnis der Arbeit notwendige technologie- und entwicklungsbezogene Basiswissen zum Thema Telekommunikation und *TKÜ* in komprimierter Form darstellt, sowie durch Vorstellung von Michel Foucault's *Panoptismus* die verhaltensmodifizierende Machtwirkung von Überwachung auf das Individuum illustriert.

Teil B – Die rechtshistorische Analyse der legislativen Konstituierung von *TKÜ* im Bundesrecht (S. 54 ff.).

Teil C – Die Analyse von Bundestagsdebatten zum Gesetz zur *VDS* des Jahres 2007 (S. 302 ff.).

Teil D – Die Gesamtdiskussion (S. 434 ff.), in der die Erkenntnisse der Teile B und C übergreifend betrachtet und theoretisch beurteilt werden sollen.

Die Teile B und C sind der aufeinander aufbauende empirische Kern dieser Arbeit und dienen in differenzierter Form vor allem der Erreichung der zuvor genannten ersten beiden Erkenntnisziele. Zugleich liefern beide Teile auch Erklärungsansätze zum dritten Erkenntnisziel. Diese werden dann in Teil D zusammenfassend integriert und ergänzt.

II. Telekommunikation (TK)

Um die in dieser Arbeit dargestellten Entwicklungen angemessen einordnen zu können sind einige wesentliche Hintergrundinformationen bezüglich begrifflicher, technologischer und nutzungsbezogener Aspekte der Telekommunikation hilfreich. Diese sollen in diesem Abschnitt behandelt werden. Die hier vorgenommenen Ausführungen sind komprimiert und selektiv, wobei das Augenmerk auf wichtigen Trends in der

B Rechtshistorische Analyse

I. Einleitung

Die Entscheidung, zur Erreichung bestimmter staatlicher Ziele Überwachungsmaßnahmen einzusetzen, erfordert eine Festlegung und Koordination ihrer behördlichen Umsetzung. Hierzu werden im modernen Staatswesen Bedingungen und Verfahrensvorgaben definiert. Im Regelfall ist staatliche Überwachung also keine isoliert auftretende Willkür, sondern ein systematisch angelegtes Unterfangen, dessen fundamentale Grundlage gesetzliche Vorschriften bilden. Die Betrachtung dieser legislativen Konstituierung liefert also im Umkehrschluss auch Informationen über staatliche Ziele und deren Umsetzung.

In diesem Teil der Arbeit soll in erster Hinsicht eine empirisch orientierte Übersicht der Entwicklung der legislativen Konstituierung der *Telekommunikationsüberwachung* (TKÜ) in Deutschland gegeben werden. Betrachtet wird die TKÜ in ihrem Wesen als staatlich legitimer Eingriff in die Privatsphäre in phänomenologischer Hinsicht. Zentraler Gegenstand ist insbesondere die qualitative und quantitative *Entwicklung* des legislativ manifestierten staatlichen *TKÜ-Potentials* im Zeitverlauf, also die in Rechtsnormen niedergelegten möglichen Anlassgründe, ihre Qualität und Eingriffsintensität. Im Fokus liegt dabei der in der Überwachung angelegte Wertkonflikt, bei dem das Ziel eines übergeordneten Sicherheitsgewinns in der Beschränkung individueller Freiheitsrechte resultiert.

Getreu dem empirischen Ansatz konzentriert sich die Darstellung auf Primärquellen, d. h. die eigentlichen Gesetzesnormen, als elementarer und faktischer Ausdruck staatlichen Willens. Im Vordergrund steht dabei die Analyse der Veränderung rechtswirksamer Normen im zeitlichen Verlauf. Betrachtet wird also die rechtliche Zulässigkeit von TKÜ, nicht deren tatsächliche Anwendung. Letztere ließe sich aufgrund nur selektiv vorhandener Statistiken ohnehin nur in zeitlich und sachlich stark begrenztem Umfang systematisch darstellen. Dagegen erlaubt gerade die Betrachtung der legislativen Konstituierung die induktive Aufdeckung des grundsätzlichen staatlichen Verhältnisses zur TKÜ und gleichsam auch deren Anwendungspotential – vor allem, wenn der Staat (hier die BRD) seinem Selbstverständnis nach dem Recht verpflichtet ist, und somit die Legislative das Handeln der Exekutive bestimmen soll.

I. 1. Zielsetzung

Durch eine strukturierte narrative Analyse der Rechtsentwicklung staatlicher *TKÜ* in Deutschland soll eine Bestandsaufnahme ihrer manifesten Konstituierung im Zeitverlauf ermöglicht werden. Dabei sollen übergreifende Entwicklungstendenzen extrahiert werden. Auch wenn ein offenes und kein hypothesengeleitetes Vorgehen gewählt wird, geht es auch um eine fundierte Beantwortung der Frage, ob im historischen Gesamtbild von einer strukturellen Ausweitung staatlicher *TKÜ*-Befugnisse gesprochen werden kann. Die diesbezüglichen Veränderungen sollen dabei charakterisiert und mögliche Wirkzusammenhänge erörtert werden. Darüber hinaus sollen in diesem Rahmen auch die für die in Teil C analysierten Bundestagsdebatten relevanten Kontextinformationen bereitgestellt werden.

Konkret verfolgt die rechtshistorische Analyse die folgenden vorrangigen Ziele:

1. Dokumentation der *TKÜ*-bezogenen Rechtsentwicklung im Bundesrecht per se – insbesondere hinsichtlich der *TKÜ*-Anlassgründe;
2. Identifikation und Charakterisierung übergreifender Entwicklungstendenzen und des daraus ableitbaren staatlichen Willens;
3. Analyse des Zusammenwirkens legislativer Faktoren als Ko-Determinanten bestimmter Entwicklungstendenzen;
4. Bereitstellung der Hintergrundinformationen, die für Verständnis und Einordnung der Analyse von Bundestagsdebatten zur *Vorratsdatenspeicherung* (*VDS*) in Teil C der Arbeit erforderlich sind.

I. 2. Methode und Darstellung

Zur Identifikation relevanter Normen und ihrer Änderungen wurde insbesondere der Fundstellennachweis des Bundesrechts (BMJ 2015) genutzt. Die Gesetzesänderungen und Neunormierungen wurden darüber hinaus durch eine Rückwärtssuche anhand der in den Gesetzen selbst stehenden Hinweise auf vorangegangene Regelungen (letzte Änderungen, Außerkrafttreten) identifiziert. Die wesentlichen rechtsrechtlichen Normen konnten außerdem anhand eines vertraulichen Dienstbehelfs der Reichspost festgestellt werden (Reichspostministerium 1940).

Die Darstellung der Rechtsentwicklung erfolgt durch zusammenfassende Beschreibung der relevanten Grundnormen und chronologische Auflistung der an ihnen vorgenommenen Änderungen. Bedeutende Änderungsgesetze und Urteile werden in gesonderten Abschnitten beschrieben, während die weniger bedeutenden ausschließlich mit einer Kurzbeschreibung in Übersichtstabellen enthalten sind. Sofern es Um-

fang oder Signifikanz der Rechtsakte nahelegen, wird am Ende der Beschreibung zusätzlich ein kurzes Resümée gezogen, das besonders erwähnenswerte Aspekte (nach Auffassung des Verfassers) herausstellt. Dabei werden auch wertende Einschätzungen abgegeben. Darüber hinaus erfolgt nach jedem der rechtshistorischen Hauptteile (s. „Struktur“, I. 4., S.57) eine Zwischendiskussion mit dem Ziel der zusammenfassenden Einschätzung und Bewertung.

Generell wird in diesem Teil der Arbeit keine vergleichende Rechtsauslegung vorgenommen, da eine solche thematisch von der historisch-induktiven Zielsetzung divergiert. Eine begründete Beurteilung, ob und inwiefern *TKÜ* als Grundrechtseingriff im systematischen Sinne zu rechtfertigen ist, ist also nicht Gegenstand dieser Arbeit. Die hier gewählte Auslegung konzentriert sich vorrangig auf die Bedeutungen, die sich unmittelbar aus dem Wortlaut der jeweiligen Normen ableiten lassen. Dies darf keinesfalls so verstanden werden, dass dadurch eine Ausschließlichkeit dieses rein textuell abgeleiteten Bedeutungsgehalts für die Rechtspraxis behauptet würde. Trotz des Nachteils, dass die Gesamtheit möglicher Wirkungen einer Norm durch diese Herangehensweise nicht immer berücksichtigt wird, bietet sie gerade durch diese Beschränkung den Vorteil einer methodisch vergleichsweise objektiven Darstellung der Grundzüge des legislativen Entwicklungsverlaufs.

I. 3. Eingrenzungen und Hinweise

Die rechtshistorische Analyse befasst sich abgesehen von der Darstellung internationaler Grundrechtsnormen und der EU-Richtlinie zur Vorratsdatenspeicherung ausschließlich mit dem deutschen Bundesrecht und seinen konkordanten Ursprüngen im Reichsrecht. Nicht Gegenstand der Untersuchung ist die Rechtsentwicklung in der DDR und etwaige Sonderregelungen des Landes Berlin. Ebenfalls nicht aufgenommen sind EU- und landesrechtliche Normen in der BRD. Daher wird nicht die Gesamtheit aller in Deutschland relevanten *TKÜ*-Normen abgebildet. Darüber hinaus beschränkt sich die Untersuchung primär auf konkret erkennbare *TKÜ*-Normen, ohne Berücksichtigung des allgemeinen Datenschutzrechts. Zumeist keine gesonderte Berücksichtigung finden also Datenerhebungs- und -übermittlungsnormen oder Datenschutzvorschriften, die sich nicht unmittelbar auf *TKÜ*-Daten beziehen.

Diese Eingrenzungen werden festgelegt, um eine im Hinblick auf Teil C fokussierte, sowie hinsichtlich Übersicht und Umfang adäquate Darstellung zu ermöglichen. Eine gleichwohl im Vorfeld der Untersuchung vorgenommene Durchsicht europäischer und landesrechtlicher Normen hat außerdem keine Widersprüche im Hinblick auf die hier aufgezeigten Befunde erbracht – sie stützen vielmehr den Kernbefund hinsichtlich der Entwicklung staatlicher *TKÜ*-Befugnisse.

In diesem Teil der Arbeit wird zur Bezugnahme auf Rechtsnormen in erheblichem Umfang Gebrauch von Fußnoten gemacht. Dabei werden zahlreiche Textstellen zitiert. Dieses Vorgehen weicht von der gewählten Zitierweise der sonstigen Literatur ab und dient der Sicherstellung der Nachvollziehbarkeit der teilweise sehr stark komprimierten Inhaltszusammenfassungen. Im Text gegebene Verweise auf Gesetzesstellen sind – sofern inhaltlich geboten – bis auf die unterste Gliederungsebene genau; in den meisten Tabellen war aus Platzgründen eine generelle Beschränkung auf die obere Gliederungsebene (i. d. R. Paragraphen) erforderlich.

Für alle Rechtsakte wird als Referenzierung eine Abkürzung mit Jahreszahl vergeben, die maßgeblich für die Sortierung im Verzeichnis am Ende der Arbeit ist. Soweit vorhanden, wurden die offiziellen Abkürzungen verwendet, andernfalls eigene, systematisch sinnvolle Abkürzungen vergeben. Abweichend hiervon erfolgt für die *Strafprozessordnung* und das *Strafgesetzbuch* aufgrund deren häufiger Zitation und zahlreicher Neubekanntmachungen im Bundesrecht der BRD keine Jahresangabe im Text.²⁸ In wenigen Einzelfällen wurde zudem die offizielle Abkürzung aus Platzgründen oder referenzieller Ambiguität gekürzt. Die im Rahmen der Abkürzung angegebene Jahreszahl bezieht sich – soweit zutreffend – auf den Zeitpunkt der Verabschiedung eines Gesetzes, nicht auf sein Inkrafttreten. In den Übersichtstabellen von Gesetzesänderungen werden die Abkürzungen ohne Jahreszahl angegeben, stattdessen wird das genaue Datum des Inkrafttretens in einer gesonderten Spalte aufgeführt.

Der Bearbeitungsstand berücksichtigt die bis zum 15.05.2016 erlassenen Rechtsakte des Bundesrechts, für die eine hinreichend eingegrenzte (s. oben) thematische Relevanz festgestellt wurde.

I. 4. Struktur

Zur strukturierten Darstellung von Teil B dieser Arbeit wird hauptsächlich eine hierarchische Kombination aus chronologischer und Rechtsgebiets-orientierter Gliederung vorgenommen. Auch wenn diese Form der Gliederung in Teilbereichen einen vergleichsweise hohen Anteil an Querverweisen mit sich bringt, so ermöglicht sie dennoch eine weitaus bessere Übersicht – einschließlich der Möglichkeit selektiver Rezeption – als wenn nur auf einen der Ordnungsgrundsätze zurückgegriffen würde. Eine Abweichung davon wird für die Darstellung der Gesetzesinitiativen zur *Vorratsdatenspeicherung* (VDS) gewählt, welche Rechtsgebiet-übergreifend chronologisch erfolgt. Der Grund hierfür liegt sowohl in der herausgehobenen Bedeutung dieses Vorhabens und dem dabei konstituierenden Zusammenwirken mehrerer Enti-

²⁸Zur besseren Übersicht wird anhand der Abkürzung unterschieden zwischen ihrer Gültigkeit im Dt. Reich (*RStPO*_[1877], *RStGB*_[1871]) und in der BRD (*StPO*, *StGB*) – dies ist jedoch nicht so zu verstehen, dass es sich dabei um andere Gesetze handeln würde.

täten und Rechtsgebiete, als auch in der Bereitstellung einer kohärenten Übersicht des Kontextes, in welchem die in Teil C analysierten Bundestagsdebatten stattfinden.

Die Entwicklung des deutschen Rechts wurde in 3 Zeitperioden unterteilt, die durch legislativ bedeutsame historische Zäsuren begründet sind.

Im Einzelnen sind außer der Einleitung folgende Hauptteile enthalten:

Die Darstellung internationaler Grundrechtsnormen (S. 59 ff.), die zwar keine unmittelbare Rechtswirkung entfalten, aber als fundamentale Leitlinien auch die grundsätzliche normative Ausrichtung der bundesrechtlichen Legislation mit beeinflussen.

Die Konstituierung und Entwicklung *TKÜ*-relevanter Rechtsnormen im Dt. Reich und der Nachkriegszeit (S. 66 ff.), die größtenteils in das spätere Bundesrecht übergehen.

Die Rechtsentwicklung ab Gründung der BRD bis zum Beginn der Liberalisierung des TK-Marktes ab dem Jahr 1989 (S. 84 ff.), die mit der Wiedervereinigung Deutschlands zusammenfällt.

Die Rechtsentwicklung in der BRD seit dem Beginn der Liberalisierung des TK-Marktes nach dem Jahr 1989 (S. 119 ff.). In diesem Teil ist auch die Gesamtdarstellung der *VDS* einschließlich weiterer Rechtsänderungen, die im Rahmen desselben Umsetzungsgesetzes erfolgen, enthalten.

Auswertungen der Entwicklung von *TKÜ*-Anlasstatenkatalogen als selektive quantitative Indikatoren der Rechtsentwicklung in der BRD (S. 267 ff.).

Die Diskussion (S. 283 ff.), in welcher die wesentlichen Entwicklungen in ihren evident gewordenen Themenbereichen zusammenfassend dargestellt und erörtert werden.

C Analyse von Bundestagsdebatten zur Vorratsdatenspeicherung

I. Einleitung

Die Konstituierung von *Telekommunikationsüberwachung* (TKÜ) beginnt nicht erst mit dem Erlass entsprechender Rechtsakte, vielmehr ist jeder Rechtsakt – zumindest im Falle des Vorliegens rudimentärer demokratischer Verhältnisse – das Ergebnis eines Aushandlungsprozesses unterschiedlicher Interessensvertreter. Dieser Aspekt soll in diesem Teil der Arbeit näher betrachtet werden.

Die in Teil B beschriebenen rechtshistorischen Entwicklungen werfen Fragen nach ihren diskursbezogenen Assoziationen und Ursachen auf. Dabei können die Entscheidungen, welche zu einer im Zeitverlauf fortschreitenden Ausweitung staatlicher Überwachungsbefugnisse in der Rechtssetzung der BRD geführt haben, als unmittelbares Resultat des legislativen Diskurses verstanden werden. Unzweifelhaft besteht hier eine grundsätzliche Kontroverse hinsichtlich der Frage, ob und in welchem Umfang Grundrechtseinschränkungen durch TKÜ zur Gewährleistung oder Verbesserung von Sicherheit geeignet, hinnehmbar und nötig sind. Dieses Spannungsfeld „Freiheit vs. Sicherheit“ ist bereits in vielen Gesetzestexten selbst ersichtlich, zudem wird sein Bestand und Bedeutung durch Konflikte innerhalb und zwischen Verfassungsorganen deutlich – so z. B. in Form abrogativer Interventionen durch das *Bundesverfassungsgericht* (BVerfG).

Ein bedeutender Teil des legislativen Diskurses findet in der *Bundesrepublik Deutschland* (BRD) durch die Abgeordneten des Deutschen Bundestages statt. Durch eine Analyse von Bundestagsdebatten sollen wesentliche Argumentationsstrukturen des Diskurses im Bereich der TKÜ-Legislation und ihre möglichen Implikationen identifiziert werden. Das Forschungsinteresse dieses Teils generiert sich dabei unmittelbar aus der Eigenschaft der Abgeordneten als *Akteure* im legislativen Prozess. Im Vergleich zu Positionen des allgemeinen öffentlichen Diskurses beinhaltet die Positionierung der Abgeordneten eine wesentlich direktere Wirkungsrelation auf die Rechtssetzung selbst. Die strukturelle Analyse ihrer Argumentationsweise ist daher in besonderem Maß geeignet, Tendenzen in der Rechtsentwicklung erklärbar zu machen.

Realistischerweise kann nicht davon ausgegangen werden, dass die Adressaten einer Bundestagsrede allein aus der Zuhörerschaft im Plenum bestünden, oder dass

sich eine legislative Wirkung der Rede allein durch Persuasion der jeweiligen Gegenseite in der Debatte ergäbe. Doch auch wenn für Parlamentsdebatten die Dualität des Empfängerbezuges (politischer Gegner und Öffentlichkeit) und die Tatsache nichtöffentlicher Vorverhandlungen angenommen werden muss (s. Dieckmann 1975, S. 100 f.), so reflektieren die unterschiedlichen politischen Positionen mit großer Wahrscheinlichkeit die jener gesellschaftlichen Gruppen, welche sie unterstützen (s. Edelmann 1964, S. 114). Daher wird der in der Argumentation zum Ausdruck kommende Wille zur Machtausübung im politischen Eigeninteresse von solchen Überlegungen auf grundlegender Ebene kaum tangiert, denn die Zustimmung der politischen Unterstützer bildet schließlich das eigene Machtfundament. Dementsprechend erhöht jedwede öffentliche Zustimmung zu einer bestimmten politischen Position mittelbar auch die legislative Einwirkungswahrscheinlichkeit derselben.

Erwartbar ist auf Basis des Redetyps am ehesten eine Tendenz zur Zuspitzung von Positionen, mit dem Ziel der Erhöhung ihrer Wahrnehmbarkeit. Diese Möglichkeit mindert zwar die Bedeutung konfliktbezogener Befundinterpretationen, erleichtert aber die Typisierung charakteristischer Argumentationsstile.

Insgesamt treten eventuelle interpretative Nachteile des hier verfolgten Untersuchungsansatzes hinter den Vorteilen der starken legislativen Anknüpfung und Unmittelbarkeit des Diskurses zurück. Außerdem gewährleistet die Analyse von Parlamentsdebatten die Erfassung eines ausgewogenen Querschnitts des maßgebenden Argumentationsspektrums, ohne dass die jeweiligen Grundpositionen im Vorhinein bekannt sein müssten. Dies ist methodisch vorteilhaft, weil keine positionsbezogenen Selektionsentscheidungen hinsichtlich des Quellenmaterials getroffen werden müssen.

I. 1. Bundestagsdebatten zur Vorratsdatenspeicherung (VDS) als Grundlage der Analyse

Das Thema *Vorratsdatenspeicherung (VDS)* ist in besonderem Maße für die Analyse von Argumentationsmustern im Rahmen von gesetzgeberischen Initiativen zur *TKÜ* geeignet, da ihm aufgrund seiner Aktualität, seiner Qualität als verdachtsunabhängige Massenspeicherung von *TK*-Verkehrsdaten und dem umfassenden Durchlauf legislativer und judikativer Entitäten (EU, Bundestag, *BVerfG*, *Europäischer Gerichtshof (EuGH)*) eine herausgehobene Bedeutung im Rahmen der *TKÜ*-Legislation zugesprochen werden kann. Ferner war die *VDS* Gegenstand einer umfassenden öffentlichen Debatte, im Rahmen derer über 34 Tsd. Bürger zur Unterstützung einer gegen das *VDSG*_[2007] gerichteten Verfassungsbeschwerde mobilisiert werden konnten (AKVorrat 2008a). Diese Umstände bedingen sowohl einen erheblichen Umfang als auch eine besondere Intensität der parlamentarisch geführten Debatte, welches sie für eine Analyse besonders geeignet und interessant erscheinen lässt.

Die Analyse von Bundestagsdebatten ist wiederholt in diversen Forschungsvorhaben mit unterschiedlicher inhaltlicher und methodischer Herangehensweise durchgeführt worden. Dabei finden sich sowohl Untersuchungen mit vorwiegend quantitativer (z. B. Vowe und Dohle 2009; J. Tremmel 2011; komparativ: Geis, Müller und Schörning 2010) als auch qualitativer (z. B. Barlösius und Bruse 2005; Basten 2013) inhaltsanalytischer Ausrichtung. Entsprechende Studien zum Themenfeld der *TKÜ* wurden in der Literatur jedoch nicht gefunden. Insofern liefert diese Untersuchung einen perspektivisch neuen Beitrag.

I. 2. Latent Class Analyse (LCA) als Untersuchungsverfahren

Zur Untersuchung der Bundestagsdebatten sollen mehrere *Latent Class Analysen* (*LCA*) zum Einsatz kommen (Verfahrensbeschreibung s. S. 307 ff), welche eine Integration quantitativer und qualitativer Informationen ermöglichen. Das Vorgehen ist dabei im Vergleich zu qualitativen Inhaltsanalysen stärker standardisiert, ermöglicht aber eine wesentlich differenziertere Auswertung als rein quantitative Inhaltsanalysen. Vor allem zur Identifizierung von typischen Argumentationsstilen ist die *LCA* hervorragend geeignet. Diese methodische Herangehensweise unterscheidet sich deutlich von den bekannten Untersuchungen des gleichen Texttyps.

Bei der Anwendung der *LCA* zur Analyse von Texten müssen die darin enthaltenen Informationen zuvor in ein auf Basis der Untersuchungsziele und Textinhalte entwickeltes Kodiersystem von inhaltsbezogenen Variablen übertragen werden. Um die notwendige Kodierung des Quellmaterials überhaupt vornehmen zu können, muss aber zunächst klar sein, welche Teile des Materials jeweils gesondert kodiert werden sollen. Da auch einzelne Redebeiträge in Bundestagsdebatten meist deutlich zu umfangreich und zu komplex zur Bildung einer einzelnen Kodiereinheit sind, ist bei diesem Texttyp eine vorherige Zerlegung in kleinere Einheiten unvermeidbar. Eine solche Zerlegung darf nicht willkürlich erfolgen, denn sie bestimmt die in einer Einheit vorkommenden Inhalte und damit auch das Analyseergebnis. Diese textspezifische Kodierungsproblematik soll in dieser Untersuchung durch ein stark formalisiertes, mehrfach abgestuftes und uniform angewendetes Segmentierungsverfahren adressiert werden.

I. 3. Zielsetzung

Die Fragestellungen, die in diesem Teil der Arbeit anhand von Bundestagsdebatten zur *VDS* untersucht werden sollen, sind grundlegend explorativer Natur. Nichtsdestoweniger sollen anhand der Ergebnisse auch prognostische Einschätzungen im Rahmen des übergeordneten Kontextes der Debatten abgegeben werden.

Ansatzpunkt der Untersuchungsziele ist der Befund einer kontinuierlichen Ausweitung staatlicher *TKÜ* aus Teil B dieser Arbeit. Im Fokus stehen die thematischen

und formalen Argumentationsweisen und Interaktionen von Befürwortern und Gegnern der *TKÜ*, die an einem entsprechenden Gesetzgebungsverfahren maßgeblich beteiligt sind – im konkreten Fall sind dies Abgeordnete des Deutschen Bundestages im Rahmen von Plenardebatten. Thematisch ist dabei das auch in der Gesetzgebung selbst deutlich zum Ausdruck kommende Spannungsfeld „Freiheit vs. Sicherheit“ von besonderem Interesse. Ausgehend von Teil B erscheint auch relevant, in welchem Umfang Befürworter und Gegner der *TKÜ* auf bestehende, übergeordnete Normen (z.B. Verfassungsgrundsätze) zur Stützung ihrer Position Bezug nehmen.

Unabhängig der thematischen Ausrichtung sollen auch formale Kriterien hinsichtlich der emotionalen Ausgestaltung und Begründungsform von Redebeiträgen, sowie die Interaktion zwischen den Debattenteilnehmern berücksichtigt werden. Die thematischen und formalen Ergebnisse sollen außerdem mittels einer *LCA* 2. Ordnung auf mögliche Zusammenhänge hin untersucht werden.

Schließlich soll versucht werden, die Ergebnisse in den übergeordneten Kontext einzuordnen. Hier soll vor allem der Aspekt der Machtstellung der Diskurs-Teilnehmer und seine mögliche Auswirkungen auf die Argumentationsweise näher betrachtet werden. Ferner sollen Erklärungs- und Prognoseversuche im Hinblick auf die in Teil B beschriebene Rechtsentwicklung unternommen werden.

Im Einzelnen sind folgende Ziele Hauptgegenstand der Untersuchung:

1. Identifikation typischer Argumentationsstile von Befürwortern und Gegnern der *VDS*;
2. Identifikation möglicher Zusammenhänge zwischen thematischen und formalen Stilen;
3. Qualifizierung einer etwaigen Bedeutung von Machtaspekten für die Argumentation;
4. Implikationen der Argumentationsstile (Erfolgsaussichten für Befürworter und Gegner der *TKÜ*) im Rahmen des legislativen Verfahrens und ihre Bedeutung für die Rechtsentwicklung im Bereich der *TKÜ*.

I. 4. Struktur

Teil C der Arbeit gliedert sich neben der Einleitung in einen Methodenteil, zwei Ergebnisteile und eine Diskussion:

Der Methodenteil (S. 307 ff.) beschreibt die angewendete *LCA* als Untersuchungsverfahren, das analysierte Quellmaterial (Bundestagsdebatten zur *VDS*), das entwickelte Kodiersystem und die Vorgehensweise zur Zerlegung und Kodierung des Quellmaterials einschließlich deskriptiver Statistiken. Außerdem werden die Kodierungs-

ergebnisse und die daraus resultierenden Zusammenfassungen bestimmter Variablen dargestellt.

Der erste Ergebnisteil (S. 334 ff.) präsentiert und charakterisiert die Ergebnisse der (primären) *LCA* des thematischen und der beiden formalen Variablensets. Für die identifizierten Stile werden außerdem typische Fälle aus dem Quellmaterial präsentiert.

Im zweiten Ergebnisteil (S. 388 ff.) werden die Resultate von zwei *LCA* 2. Ordnung dargestellt, die zur Aufdeckung von Zusammenhängen zwischen den thematischen und formalen Stilen auf Grundlage der Ergebnisse der primären *LCA* berechnet werden. Außerdem werden zwecks differenzierter Betrachtung die Assoziationen der Ursprungsvariablen mit den Klassen der *LCA* 2. Ordnung anhand ihrer Kovarianzen aufgeführt.

In der Diskussion (S. 415 ff.) werden die Ergebnisse im Hinblick auf die Untersuchungsziele analysiert. In Anerkennung methodischer Limitationen werden nachvollziehbare prognostische Überlegungen angestellt.

D Gesamtdiskussion

Zum Abschluss der Arbeit soll versucht werden, die Befunde zu einem übergeordneten Gesamtbild zu integrieren. Insbesondere sollen mögliche Erklärungsansätze für die beobachtete kontinuierliche Zunahme des legislativen *TKÜ*-Potentials identifiziert werden. Dabei soll auch ein möglicher Einfluss von Machtrelationen diskutiert werden. Schließlich sollen prognostische Überlegungen angestellt werden.

Nicht alle zuvor diskutierten Aspekte werden an dieser Stelle erneut aufgegriffen oder ähnlich differenziert wie in den vorangegangenen Diskussionsteilen dargestellt. Vielmehr wird auf solche Befunde zurückgegriffen, die zur Illustration oder Bestätigung von Erklärungsmodellen geeignet scheinen. Diese Gesamtdiskussion beinhaltet also insofern eine vergrößerte Darstellung, die mit zusätzlichen Überlegungen angereichert ist; sie ersetzt nicht die vorangegangenen Diskussionsteile.

I. Komprimierte Zusammenfassung

Zur besseren Übersicht und zur Erleichterung der Nachvollziehbarkeit der nachfolgenden Überlegungen sollen die wesentlichen Ergebnisse der beiden empirischen Hauptteile B und C der Arbeit an dieser Stelle nochmals stark verkürzt zusammengefasst werden. Dies ist zwar unvermeidlich mit einem Verlust an Differenzierung verbunden, jedoch ist eine weitere Komplexitätsreduktion zugunsten einer übergeordneten Beschreibung und im weiterführenden Erkenntnisinteresse zielführend. Zudem wurde in jedem der beiden Hauptteile bereits eine differenzierte Diskussion vorgenommen.

Wichtige Ergebnisse der rechtshistorischen Analyse sind:

1. Ein zeitlich übergreifender staatlicher Hoheitsanspruch zur Durchführung von *TKÜ*, der nach der Liberalisierung des TK-Sektors durch Inanspruchnahme der Privatwirtschaft als Erfüllungsgehilfen realisiert wird;
2. ein kontinuierlicher Ausbau gesetzlicher Grundlagen für *TKÜ*, der eher nicht aus einem „Schrithalten mit der technologischen Entwicklung“, sondern vielmehr aus dem potentiellen Nutzen von *TKÜ* zur *Verbesserung* der Gewährleistung staatlicher Sicherheitsziele entspringt;
3. die weitgehende Erfolglosigkeit verfassungsgerichtlicher Interventionen, den Trend der legislativen *TKÜ*-Ausweitung dauerhaft wirksam zu stoppen, wel-

II. Erklärungsansätze der Ausweitung des legislativen TKÜ-Potentials

che in einer schon im Primärrecht angelegten Ambivalenz zwischen den Werten „Freiheit“ und „Sicherheit“ verortet werden kann.

Wichtige Ergebnisse der Analyse von Bundestagsdebatten zur VDS sind:

1. Die unabhängig von der konkreten Positionierung zum Thema VDS durchgängig häufig vorhandene Bezugnahme auf normative Aspekte, wobei die argumentative Wertigkeit zwischen Befürwortern und Gegnern der VDS grundverschieden ist;
2. die beruhigende Dementierung des von der Gegenseite wiederholt mit beunruhigender Emotionalität eingebrachten Themas einer VDS-bezogenen Freiheitsbedrohung durch die Redebeiträge der VDS-Befürworter, welche aber zugleich auch zu einem nicht unerheblichen Teil ein generalisiertes und partikuläres Sicherheitsnarrativ verfolgen;
3. eine insgesamt geringere thematische Breite, sowie eine teilweise stark generalisiert-freiheitsbetonte und weniger proaktive Argumentation der VDS-ablehnenden Redebeiträge, was als ein Ergebnis der begrenzten Gestaltungsmacht der Vertreter dieser Seite aufgefasst werden kann;
4. eine fundamentale Perspektivendivergenz zwischen Befürwortern und Gegnern der VDS mit erheblichem Konfliktpotenzial, welches insbesondere bei Betonung der jeweils eigenen Grundwerte auch mit offener Feindseligkeit verbunden ist.

II. Erklärungsansätze der Ausweitung des legislativen TKÜ-Potentials

An dieser Stelle soll versucht werden, die beobachtete Ausweitung der TKÜ-Gesetzgebung durch eine Berücksichtigung von Ergebnissen beider empirischer Teile der Arbeit theoretisch zu erklären. Dabei soll auch auf mögliche psychologische Effekte eingegangen werden. Darüber hinaus sollen auch allgemeine theoretische Überlegungen angestellt werden. Teile der hier aufgeführten Ansätze sind zwar bereits in den vorangegangenen Diskussionen zur Sprache gekommen, werden hier aber dennoch zur Komplettierung des Gesamtbildes erneut eingebracht.

Für die Erklärungsansätze von maßgeblicher Bedeutung ist der Befund der rechtshistorischen Analyse, wonach die legislative TKÜ-Ausweitung zeitlich übergreifend, also weitgehend *unabhängig* von der jeweiligen Regierungsverantwortung stattfindet. Dies führt zu der Annahme, dass die jeweilige politische Ausrichtung der

