
Vorratsdatenspeicherung in Deutschland und Österreich: Eine Multiple Streams Analyse

Data Retention in Germany and Austria: A Multiple Streams Analysis

Master-Thesis von Benito Drebing

1. Gutachten: PD Dr. Björn Egner
2. Gutachten: Prof. Dr. Michèle Knodt



TECHNISCHE
UNIVERSITÄT
DARMSTADT

Fachbereich Gesellschafts- und
Geschichtswissenschaften
Institut für Politikwissenschaft

Vorratsdatenspeicherung in Deutschland und Österreich:
Eine Multiple Streams Analyse
Data Retention in Germany and Austria: A Multiple Streams Analysis

Vorgelegte Master-Thesis von Benito Drebing

1. Gutachten: PD Dr. Björn Egner
2. Gutachten: Prof. Dr. Michèle Knodt

Tag der Einreichung: 21. November 2016

Erklärung zur Master-Thesis gemäß §22 Abs. 7 APB der TU Darmstadt

Hiermit versichere ich, Benito Drebing, die vorliegende Master-Thesis ohne Hilfe Dritter nur mit den angegebenen Quellen und Hilfsmitteln angefertigt zu haben. Alle Stellen, die aus Quellen entnommen wurden, sind als solche kenntlich gemacht. Diese Arbeit hat in gleicher oder ähnlicher Form noch keiner Prüfungsbehörde vorgelegen.

In der abgegebenen Thesis stimmen die schriftliche und elektronische Fassung überein.

Darmstadt, den 21. November 2016

(B. Drebing)

Inhaltsverzeichnis

| | | |
|----------|--|-----------|
| 1 | Einleitung | 1 |
| 2 | Theorie und Methode | 2 |
| 2.1 | Der Ausgangspunkt des Multiple-Streams-Ansatzes | 2 |
| 2.2 | Aktuelle Entwicklungen im Multiple-Streams-Ansatz | 12 |
| 2.3 | Kritik am Multiple-Streams-Ansatz | 18 |
| 2.4 | Analyserahmen | 23 |
| 2.5 | Methodisches Vorgehen | 25 |
| 2.6 | Fallauswahl | 27 |
| 3 | Vorratsdatenspeicherung in Deutschland und Österreich | 28 |
| 3.1 | Die deutsche Vorratsdatenspeicherung aus dem Jahr 2007 | 31 |
| 3.2 | Die deutsche Vorratsdatenspeicherung aus dem Jahr 2015 | 40 |
| 3.3 | Die österreichische Vorratsdatenspeicherung | 50 |
| 4 | Diskussion | 61 |
| 4.1 | Die deutsche Vorratsdatenspeicherung aus dem Jahr 2007 | 61 |
| 4.2 | Die deutsche Vorratsdatenspeicherung aus dem Jahr 2015 | 68 |
| 4.3 | Die österreichische Vorratsdatenspeicherung | 70 |
| 4.4 | Vergleichende Analyse | 72 |
| 5 | Fazit | 75 |

1 Einleitung

In der Zeit nach dem Jahr 2001 sind, wie in vielen anderen westlichen Staaten, auch in deutschsprachigen Staaten eine Vielzahl von neuen Überwachungsgesetzen zu verzeichnen. Gerechtfertigt wurden diese Ausweitungen staatlicher Überwachungsbefugnisse durch die neuerlich in den Fokus geratene Bedrohung durch den Terrorismus. Im Zuge dieser Entwicklung kam es zu Diskussionen um die unter dem Eindruck des Terrors neu zu findende Balance zwischen Sicherheitsbedürfnissen und der Privatheit der Bürger. „Diese kulminieren in den Debatten um die Vorratsdatenspeicherung, die zum Synonym für den Anspruch des Staates geworden ist, in größerem Umfang als bisher, personenbezogene Daten von Bürgern zu Sicherheitszwecken zu erheben.“ (Hornung, 2012, S. 377)

Doch die reine Möglichkeit, ein neues Gesetz zu rechtfertigen, führt noch nicht zu dessen Einführung, es bedarf einer Vielzahl von weiteren Faktoren. Bei der Suche nach diesen Faktoren soll die vorliegende Arbeit einen Beitrag leisten. Einen Ansatz, der die Suche nach diesen Faktoren theoretisch untermauern kann, liefert der Multiple-Streams-Ansatz (MSA) von John W. Kingdon (1984). Dieser Ansatz bietet sich an, da sich im Bezug auf die Ausweitung oder Einführung von Überwachungsgesetzen potentiell bedeutsame Ereignisse wie terroristische Anschläge oder veränderte Bedeutung und Wahrnehmung von Terrorismus mit den Konzepten des MSA gut abbilden und mit anderen Komponenten des Ansatzes verknüpfen lassen.

Die Forschungsfrage, der sich diese Arbeit im Folgenden widmen wird, lautet demnach: Wie gut kann der MSA die Einführung einer Vorratsdatenspeicherung (VDS) auf nationaler Ebene erklären? Im Zuge der Beantwortung dieser Frage sollen auch diejenigen Faktoren herausgearbeitet werden, die zur jeweiligen Einführung einer VDS geführt haben und ob sich dabei Muster ergeben. Die Forschungsfrage soll in Form einer vergleichenden Fallstudie auf der methodischen Basis der Prozessanalyse bearbeitet werden. Hierzu wurden drei geeignete Fälle ausgewählt: Die deutsche VDS aus dem Jahr 2007, die deutsche VDS aus dem Jahr 2015 und die österreichische VDS aus dem Jahr 2011.

Dazu ist die nun folgende Arbeit wie folgt aufgebaut: Zunächst wird der MSA eingeführt, indem er in seiner ursprünglichen Form beschrieben wird, um anschließend durch die Darstellung aktueller Weiterentwicklungen des Ansatzes und Kritik an diesem zu einem Analyserahmen zu gelangen, der auf die ausgewählten Fällen anwendbar ist. Anschließend soll ein Überblick über die verwendete Methode der Prozessanalyse gegeben werden und eine aus diesen theoretischen und methodischen Überlegungen abgeleitete Fallauswahl stattfinden. Hiernach folgt die empirische Beschreibung der Fälle, wobei die Konzentration auf diejenigen Faktoren gelegt werden soll, die aus dem MSA als relevant abgeleitet wurden. Daran anknüpfend wird in der Diskussion anhand der theoretischen und empirischen Kapitel die Erklärkraft des MSA in den ausgewählten Fällen erörtert und die Fälle untereinander verglichen. Abschließend werden die zentralen Ergebnisse in einem Fazit zusammengefasst.

2 Theorie und Methode

Eine Annäherung an den Multiple-Streams-Ansatz (MSA) muss zunächst mit der Besprechung von Kingdons grundlegendem Buch *Agendas, Alternatives, and Public Policies* (1984) beginnen, eines der in der jüngeren Policy-Forschung am meisten zitierten Werke (siehe Jones et al., 2016). Doch eine solche Annäherung muss sich hiernach anderen Autoren zuwenden, da Kingdon selbst, außer einigen wenigen zusätzlichen Kapiteln in den Neuauflagen seines Buches, nicht weiter zu dem von ihm vorgelegten Ansatz veröffentlicht hat. Der prominenteste dieser Autoren ist Nicolas Zahariadis, der einige für den Erfolg des ursprünglich relativ fokussierten Ansatzes, der sich ausschließlich auf Agenda-Setting im politischen System der Vereinigten Staaten bezog, wichtige Weiterentwicklungen vornahm. Durch die daraus folgende rege Anwendung des Ansatzes auf eine Vielzahl von politischen Systemen und Politikfeldern wurde der Ansatz einerseits weiter verfeinert und auf die Gegebenheiten in unterschiedlichen Kontexten angepasst und andererseits dessen Schwächen und Probleme offensichtlicher.

Die folgenden Abschnitte werden die soeben beschriebene Entwicklung inhaltlich nachvollziehen indem zuerst der ursprüngliche Ansatz beschrieben werden soll. Anschließend sollen die wesentlichen Weiterentwicklungen eingeführt werden, die für die Verwendung des MSA in der vorliegenden Arbeit nötig sind. Hiernach sollen einige zentrale Kritikpunkte am MSA dargestellt und diskutiert werden, die eine Auswirkung auf die vorliegende Arbeit haben könnten. Aus diesen Betrachtungen lässt sich ein zusammenfassender Analyserahmen ableiten, an dem sich die Erklärkraft im weiteren Verlauf konkret überprüfen lässt.

2.1 Der Ausgangspunkt des Multiple-Streams-Ansatzes

Das grundlegende Werk des MSA legte Kingdon im Jahr 1984 vor, publizierte jedoch, wie bereits erwähnt, seitdem nur noch minimal zu dem von ihm entworfenen Ansatz. Aus diesem Grund kommt selbst dieses Kapitel, auch wenn an vielen Stellen auf Kingdons Werk Bezug genommen wird, nicht daran vorbei, auch weitere Autoren hinzuzuziehen, die mit ihren Interpretationen auch die Teile von Kingdons Ansatz ausfüllen, die im Original nicht ausformuliert sind oder nur kurz und ungeordneter Weise besprochen werden.

Hierzu gehören auch die Grundannahmen des Ansatzes, die im Original verstreut oder nur implizit zu finden sind. Die erste Grundannahme des MSA ist, dass der Politikprozess durch Ambiguität gekennzeichnet ist. „Ambiguität ist die prinzipielle Möglichkeit, einen Sachverhalt, sei es ein Wort, einen Begriff, ein Symbol, eine ‚Tatsache‘ oder einen spezifischen Gegenstand, in mehrfacher Weise zu verstehen oder zu interpretieren.“ (Rüb, 2014, S. 385) Da diese unterschiedlichen Interpretationen häufig nicht miteinander kompatibel sind, entsteht „vagueness, confusion and stress“ innerhalb des politischen Systems (Zahariadis, 2014). Im Gegensatz zum Konzept der Unsicherheit, die sich durch mehr Informationen verringern lässt, ist dies bei Ambiguität umgekehrt der Fall. „[M]ore information can tell us how AIDS is spread, but it still won't

tell us whether AIDS is a health, educational, political, or moral issue.“ (Zahariadis, 2014) Mehr Informationen führen also eher dazu, dass mehr Interpretationen eines Sachverhaltes möglich werden.

Dies führt dazu, dass nicht Informationen der limitierende Faktor im Entscheidungsprozess sind: Informationen, Fakten und Tatsachen sind zur Genüge vorhanden, unterliegen jedoch der Ambiguität. Vielmehr formuliert Kingdon Zeit als den entscheidenden Faktor. Diese ist für jeden Akteur begrenzt, weshalb er entscheiden muss, welchem Sachverhalt er seine begrenzte Aufmerksamkeit widmet. Systeme, die sich aus einer Vielzahl von Akteuren zusammensetzen, können sich zwar mehreren Sachverhalten gleichzeitig annehmen, doch auch diese Fähigkeit ist begrenzt. Dies führt zu einer der Kernfragen des Ansatzes: Warum werden einige Sachverhalte behandelt und andere nicht, obwohl zu jeder Zeit eine nahezu unendliche Anzahl von Sachverhalten für eine Behandlung durch das politische System in Frage kommen?

Die Basis, von der der MSA seine Annahmen zu den Funktionsweisen von Organisationen ableitet, ist das Garbage-Can-Modell (GCM) von Cohen, March und Olsen (1972). Mit dessen Hilfe beschreibt Kingdon die seinem Ansatz zu Grunde liegende Vorstellung einer Regierung und des Agenda-Settings in einem politischen System. Er stellt dieses Modell explizit gegen die von ihm verworfenen Ansätze, die auf rationalen Entscheidungsfindung oder auf Inkrementalismus aufbauen (Kingdon, 2014, 77-83).

Das GCM beschreibt Organisationen wie Universitäten oder Regierungen als *organized anarchies*. Diese Aussage leitet sich aus drei zentralen Beobachtungen ab: Problematische Präferenzen, unklare Technologien und wechselnde Akteure. Erstens haben oder formulieren die Akteure in einem politischen System nur selten klare Präferenzen. Und selbst wenn diese Präferenzen einem Individuum in einem bestimmten Fall klar sind, stehen diese immer in Konflikt mit den Interessen anderer. Weiterhin sind diese Interessen selten konsistent über die Zeit und daher nicht verlässlich.

Zweitens haben die Akteure ein eingeschränktes Verständnis der Funktionsweise der Organisation: „They may know their own jobs, and the organization as a whole may get along rather well, but its members have only fragmentary and rudimentary understandings of why they are doing what they are doing and how their jobs fit into a more general picture of the organization.“ (Kingdon, 2014, S. 84) Dies führt dazu, dass das Handeln der einzelnen Akteure nicht durch ein klares Verständnis der Organisation, sondern eher durch *trial and error* und pragmatisches Eingreifen im Falle von Krisen, geprägt ist.

Drittens, und dies gilt für politische Systeme im Besonderen, wechseln die Akteure regelmäßig. Einerseits dadurch, dass Posten zum Beispiel durch Wahlen neu besetzt werden, und andererseits dadurch, dass in verschiedenen Entscheidungsarenen unterschiedliche Akteure zum Zuge kommen, ohne dass hinter diesen Zuständigkeiten ein verstandenes System steckt.

Trotz all dieser Hindernisse, die in diesen Annahmen formuliert sind, „such organizations do function: They make decisions, adapt, and survive, at least after a fashion and sometimes quite

well.“ (Kingdon, 2014, S. 84-85) Um dies zu erklären wurden im GCM das Denken in Strömen eingeführt, das Kingdon in abgewandelter Form übernimmt. Im GCM existieren vier dieser Ströme: Probleme, Lösungen, Teilnehmer und Entscheidungsgelegenheiten. Kingdon weicht hier vom GCM ab. In seinem auf das politische System der USA hin angepassten Modell durchziehen nunmehr drei Ströme die Organisation: Probleme, Policies und Politics. Teilnehmer, im GCM noch ein eigener Strom, können sich in jedem der drei Ströme betätigen: „each of the participants [...] could be involved in each of these processes.“(Kingdon, 2014, S. 87). Eine Grundeigenschaft der Ströme ist dabei, dass diese unabhängig voneinander durch das politische System fließen¹. Um von den Strömen auf die erwähnten Ergebnisse zu kommen, beschreibt Kingdon Gelegenheitsfenster, die sich ergeben, wenn alle Ströme reif sind. In diesem Fenster hat ein besonderer Akteur, der Policy-Entrepreneur, die Chance, mit einer geschickten Kopplung der Ströme eine Policy auf die Agenda zu setzen².

Damit sind die fünf Grundkonzepte des MSA, die einen Agendawandel innerhalb des politischen Systems unter den beschriebenen Bedingungen herbeiführen, eingeführt: der Problem-, Policy- und Politics-Strom, das Gelegenheitsfenster und der Policy-Entrepreneur. Diese sollen nun im Folgenden in dieser Reihenfolge näher beleuchtet werden.

Der Problem-Strom

Wie bereits in den Annahmen des Ansatzes besprochen, bestehen zu jedem Zeitpunkt unzählige mögliche Probleme, von denen jedes potentiell von Entscheidungsträgern aufgegriffen werden könnte. Die zentrale Frage bei der Betrachtung des Problem-Stroms ist deshalb, wie Entscheidungsträger Probleme auswählen, denen sie einen signifikanten Teil ihrer Ressourcen zukommen lassen (Kingdon, 2014, S. 90). Die Betonung des Akteurs an dieser Stelle lässt bereits darauf schließen, dass für Kingdon Probleme nicht objektivierbar sind: „A mismatch between the observed conditions and one’s conception of an ideal state becomes a problem“ (Kingdon, 2014, S. 87). Beide Faktoren dieser Formel sind individuell vom Akteur abhängig, die wahrgenommenen Verhältnisse sowie die Vorstellung eines Idealzustands. Trotz dieser auf individuelle Akteure zugeschnittenen Definition von Problemen, können innerhalb des Problem-Stroms allgemeine Muster identifiziert werden, die sich zur Analyse eignen. Hierbei rücken die *observed conditions* in den Vordergrund, es geht also zunächst um die Frage, wie Akteure die Verhältnisse wahrnehmen. Kingdon identifiziert drei Arten der Problemwahrnehmung: Indikatoren, fokussierende Ereignisse und Feedback.

Indikatoren sind Daten, die entweder regelmäßig oder an einem besonderen Zeitpunkt von

¹ An dieser Stelle wird nun endgültig klar, dass sich eine Theorie von rationaler Entscheidungsfindung unter Kingdons Annahmen nicht implementieren lassen kann: Informationen sind zwar im Überfluss vorhanden, können jedoch eine generelle Mehrdeutigkeit nicht verringern. Präferenzen sind zumeist unklar oder stehen im gegenseitigen Konflikt. Und eine kausale Folge von Problemerkennung, über das Finden der optimalen Lösung bis hin zur Implementation derselben ist auf Grund der Unabhängigkeit der Ströme nicht vorgesehen.

² Kingdons ursprüngliches Modell bezieht sich explizit nur auf den Prozess des Agenda-Settings. Eine Erweiterung auf die Entscheidungssituation erfolgt in Abschnitt 2.2.

staatlichen oder nicht-staatlichen Stellen erhoben und veröffentlicht werden. Für Kingdon sind Indikatoren weniger geeignet, ein neues Problem aufzuzeigen: „Rather, decision makers and those close to them use the indicators in two major ways: to assess the magnitude of a problem and to become aware of changes in the problem.“ (Kingdon, 2014, S. 91) Diese Veränderung können für politische Akteure in der Problemwahrnehmung wichtig sein, insbesondere wenn dabei bestimmte, teilweise willkürliche, Grenzen über- oder unterschritten werden.

Ein weiterer Faktor bei der Wahrnehmung von Problemen sind so genannte *focusing events*, die Kingdon in drei Kategorien einteilt: Katastrophen und Krisen, persönliche Erfahrungen und Symbole. Krisen und Katastrophen sind hierbei die offensichtlichsten. Es sind einschneidende Ereignisse, die die Aufmerksamkeit der Gesellschaft gleichermaßen dominieren wie die politische Agenda. Diese Ereignisse können die Politik an einen Punkt bringen „that even inaction is a decision.“ (Kingdon, 2014, S. 96) Hierbei ist zu beachten, dass insbesondere die Häufung von ähnlichen Katastrophen eine starke Wirkung entfalten kann. Bei einem einzelnen Ereignis kann noch angenommen werden, der Zufall sei groß und die Politik habe keinen Handlungsbedarf. Häufen sich jedoch Ereignisse und werden nun nicht mehr als zufällig angesehen, ist der Druck zu handeln wesentlich größer.

Aber auch die persönliche Erfahrung eines Akteurs kann als fokussierendes Ereignis wirken, wenn ihm durch diese Erfahrung ein Problem bewusst wird und er dadurch den Druck verspürt, dieses zu beheben. Zuletzt nennt Kingdon Symbole als fokussierende Ereignisse. Die Art wie über einen bestimmten Sachverhalt gesprochen oder gedacht wird, kann diesen zu einem Problem machen oder ihn umgekehrt als unproblematisch darstellen. Für Kingdon sind es eher die Katastrophen und Krisen, die einen vorher unbeachteten Zustand zu einem Problem machen, während Symbole nur auf eine pointierte Weise das ausdrücken, was sowieso viele auf eine vage Weise fühlen oder denken und dadurch ihre Kraft entfalten. (Kingdon, 2014, S. 97-98) Die letzte von Kingdon besprochene Art der Problemwahrnehmung ist das Feedback. Entscheidungsträger erhalten in ihrem Arbeitsalltag regelmäßig Feedback darüber, wie sich Gesetze oder Programme in der tatsächlichen Anwendung verhalten. Dieses Feedback bezieht sich laut Kingdon zumeist entweder darauf, dass bestimmte Teile von Gesetzen nicht die vorgesehene Wirkung entfalten, oder darauf, dass unvorhergesehene, unerwünschte Nebenwirkungen auftreten. Abseits von den bereits besprochenen Indikatoren erreicht Feedback die politischen Akteure vor allem durch direkte Rückmeldungen aus der Bevölkerung oder von Bürokraten, die bei der Implementierung auf Probleme stoßen.

Damit ist für Kingdon geklärt, wie Entscheidungsträger bestimmte Zustände, die alle potentiell als ein Problem gesehen werden könnten, erfassen. Dies führt zum zweiten Teil von Kingdons Problemdefinition, der *conception of an ideal state*. Dieser Idealzustand ist für jeden Akteur stark von dessen Werten abhängig. Ein sozialistischer und ein liberaler Akteur können sich eventuell darauf einigen, dass ein bestimmtes Maß an wirtschaftlicher Ungleichheit herrscht. Ob dies aber als ein Problem oder als für die Marktwirtschaft notwendiger Zustand gesehen wird, liegt zual-

lererst an den Werten des jeweiligen Akteurs (siehe Kingdon, 2014, S. 110-111). Kingdon geht sogar noch weiter, indem er feststellt, dass, selbst wenn sich Akteure einigen können, ob ein bestimmtes Problem besteht, noch nicht geklärt ist, ob es auch staatliches Handeln erfordert. Auch bei dieser Beurteilung spielen wiederum Werte eine entscheidende Rolle (ebd., S. 111). Da dies ein für mit dem Ansatz durchgeführte Analysen unbefriedigender Schlusspunkt wäre, gibt Kingdon noch zwei Denkansätze an die Hand, die helfen können zu beobachten, ob ein Zustand als Problem wahrgenommen wird oder nicht. Erstens zielt er auf einen stattfindenden Vergleich zwischen Ländern ab. Wenn zum Beispiel ein Zustand, der zwar als negativ aber nicht lösbar wahrgenommen wurde, in einem anderen Land erfolgreich behoben werden konnte, kann dies dazu führen, dass der Zustand nun als ein staatlich zu behebendes Problem angesehen wird. Allerdings muss beachtet werden, dass dies von Land zu Land in unterschiedlicher Weise ausgeprägt sein wird. Während Kingdon das Beispiel der Konkurrenz zwischen der Sowjetunion und den USA bei der Raumfahrt verwendet, ist nicht davon auszugehen, dass ein solches Thema in anderen Ländern gleichermaßen Wirkung entfalten würde. Zweitens weist Kingdon auf Kategorien hin, in die bestimmte Zustände eingeordnet werden. Wenn der gleiche Zustand in einer neuen Kategorie gedacht und behandelt wird, ändert sich auch dessen Wahrnehmung. Es macht einen erheblichen Unterschied, ob das Thema Migration einer wirtschaftlichen oder einer sicherheitspolitischen Kategorie untergeordnet wird. Damit ändert sich nicht nur die Problemwahrnehmung, „entirely new definitions of problems and conceptualizations of solutions come into play.“ (Kingdon, 2014, S. 113) Im Problem-Strom sind für Kingdon zwei Faktoren zentral: Erstens die Wahrnehmung von Zuständen, und zweitens die Einordnung als Problem durch einen Abgleich mit den Vorstellungen eines Idealzustands des jeweiligen Akteurs. Bei der Wahrnehmung sind fokussierende Ereignisse, Feedback sowie Indikatoren von Bedeutung. Bei der Einordnung kommt es stark auf die Werte des jeweiligen Akteurs an, Vergleiche mit anderen Staaten und die Kategorien, in die der Sachverhalt eingeordnet wird, können hier jedoch ebenfalls Wirkung entfalten.

Der Policy-Strom

Im Policy-Strom werden nach Kingdon Policies erarbeitet, unabhängig davon, ob sie zu einem bestimmten Zeitpunkt durch ein drängendes Problem erforderlich sind. Die wichtigste Einheit im Policy-Strom sind die Policy-Communities. Eine klare Definition dieser liefert Herweg (2015): „Policy Communities bestehen aus Politikfeldspezialisten, die ein gemeinsames Interesse an einem bestimmten Sachverhalt teilen und miteinander interagieren.“ Die Spezialisten, unter ihnen Forscher, Akademiker, Mitarbeiter von politischen Akteuren, Verwaltungsangestellte und natürlich Lobbyisten, sind innerhalb der Community untereinander bekannt, zumeist sogar persönlich.

Von den Spezialisten werden, großteils unbeeindruckt vom politischen Tagesgeschäft, Policy-Alternativen erarbeitet, die sie anschließend in der Community verbreiten und diskutieren. Zu

jedem Zeitpunkt kursieren so eine unüberschaubare Anzahl von möglichen Policies in den Communities. Dies bezeichnet Kingdon als Policy-Ursuppe. Der Begriff der Ursuppe weist bereits auf die zentrale Eigenschaft dieser hin: „The process is evolutionary, a selection process in which some of these ideas survive and flourish.“ (Kingdon, 2014, S. 124). Manche Ideen überleben in einem Prozess, der an die natürliche Selektion von Organismen erinnert. Und wie in der Evolution von Organismen entstehen auch Policy-Alternativen nicht plötzlich neu, sondern basieren auf einer langsamen Mutation und Rekombination von bereits bekanntem: „Wholly new ideas do not suddenly appear. Instead, people recombine familiar elements into a new structure or a new proposal.“ (ebd.)

Für Kingdon gibt es fünf Kriterien die dazu führen, dass eine Policy-Alternative eine bessere Überlebenschance hat. Erstens: Die technische Machbarkeit. Bei der Beurteilung dieser schauen die Spezialisten der Community vornehmlich auf etwaige rechtliche, bürokratische oder organisationelle Schwierigkeiten bei der Implementation der Policy. Sind diese Schwierigkeiten in großem Maße zu erwarten, verringert sich die Chance auf ein Überleben in der Ursuppe.

Zweitens: Die normative Akzeptanz. Hiermit sind die normativen Vorstellungen der Spezialisten in einer Community gemeint. Auch wenn die Spezialisten nicht alle die gleichen Werte vertreten, so nimmt Kingdon doch an, dass „the bulk of the specialists do eventually see the world in similar ways, and approve or disapprove of similar approaches to problems.“ (Kingdon, 2014, S. 133) Hierbei spielen vor allem Ansichten der Spezialisten zu der Größe des Staates, zu Gerechtigkeit und Gleichheit oder auch Effizienz für Kingdon zentrale Rollen (ebd., S. 131 ff.).

Drittens: Die Beurteilung der Finanzierbarkeit eines Vorschlages durch die Spezialisten. Die Frage nach der Bezahlbarkeit einer Policy ist für Entscheidungsträger zentral und wird innerhalb der Community antizipiert und im Voraus berechnet.

Viertens: Die Stimmung in der Bevölkerung. Auch diese ist für Entscheidungsträger zentral und wird daher von den Experten in der Community antizipiert. Bei weitreichenden Policies muss dabei die gesamte Bevölkerung in die Überlegungen mit einbezogen werden, bei enger gefassten Vorschlägen ein entsprechend ausgewählter Anteil.

Fünftens die Empfänglichkeit der Entscheidungsträger. Die Spezialisten in den Communities kennen die Zwänge und Werte der Entscheidungsträger und antizipieren darauf aufbauend, ob eine Policy eine Chance hat, in den parlamentarischen Prozess eingebracht zu werden und dort Gehör zu finden. Zusammenfassend lässt sich festhalten, dass, abgesehen von den eigenen Werten, die Spezialisten darauf bedacht sind, Policy-Vorschläge auf etwaige Schwierigkeiten abzuklopfen, die ihnen im politischen Prozess begegnen könnten. Sind diese Schwierigkeiten eher gering, erhöht dies die Wahrscheinlichkeit für ein Überleben des Vorschlags, garantiert dieses aber nicht.

Auf die beschriebene Weise produzieren die Policy-Communities eine *short list* an Policies, die für eine weitere Verwendung in Frage kommen.

Der Politics-Strom

Der letzte der drei von Kingdon identifizierten Ströme ist der Politics-Strom, indem diejenigen Faktoren angesiedelt sind, die dafür ausschlaggebend sind, ob eine Policy im politischen System von ausreichend Entscheidungsträgern unterstützt wird, um auf die Agenda zu gelangen. Er besteht aus drei zentralen Faktoren: dem Meinungsklima in der Bevölkerung, dem politischen Personal sowie Interessengruppen.

Wie die Problemwahrnehmung auch ist das Meinungsklima von der subjektiven Wahrnehmung der Entscheidungsträger aus konzipiert. Und analog zur Besprechung der Problemwahrnehmung führt Kingdon den Ansatz nicht dahingehend aus, wie eine öffentliche Meinung von außen zu erkennen ist, sondern wie Entscheidungsträger diese wahrnehmen (Herweg, 2015, S. 330). Dabei wird explizit betont, dass die *national mood* „nicht mit der Meinung identisch ist, wie sie sich in Meinungsumfragen ermitteln lässt. Sie ist vielmehr eine Art *Zeitgeist*“ (Rüb, 2014, S. 382). Für Kingdon steht fest, dass Entscheidungsträger diese Stimmung und ihre Veränderungen erfassen. Bei der Frage, wie sie dies tun, fallen klare Antworten schwer: „I find it difficult to give very precise answers.“ (Kingdon, 2014, S. 149) Für Kingdon haben viele Entscheidungsträger ein Gespür für die *national mood* entwickelt und nehmen sie in vielen ihrer Alltagshandlungen wahr, indem sie Medien konsumieren, mit Interessengruppen kommunizieren, mit Parteimitgliedern oder Bürgern sprechen und Ähnliches. Dadurch, dass die Stimmung von der Wahrnehmung des Akteurs aus konzipiert ist, ist es auch weniger wichtig, wie die tatsächliche Stimmung ist, sondern wie sie von einer Mehrzahl der Entscheidungsträger wahrgenommen wird. Wenn eine Policy nicht mit dieser wahrgenommenen Stimmung korreliert, verringern sich ihre Chancen, auf die Agenda zu kommen.

Da sich der Ansatz generell besonders damit beschäftigt, wann warum Policies auf die Agenda kommen, spielt beim politischen Personal der Wandel eine große Rolle. Hierbei kann sich entweder das politische Personal selbst verändern, ein in demokratischen Systemen alltäglicher Prozess, oder das vorhandene Personal verändert seine politischen Positionen, wodurch es neue Vorschläge auf die Agenda schaffen (Kingdon, 2014, S. 153-154). Daneben kommt es zu einem Agendawechsel, wenn Zuständigkeiten sich wandeln. Welche Themen von welchem Ministerium oder welcher Behörde behandelt werden, hat einen Einfluss darauf, welche Art von Policies möglich sind.

Die beiden soeben besprochenen Faktoren, das Meinungsklima und das wechselnde politische Personal, sind eher geeignet, neue Policies auf die Agenda zu setzen, „während Kampagnen von Interessengruppen eher dann auftreten, wenn ein Thema bereits Eingang auf die Agenda gefunden hat und um die konkrete Ausgestaltung einer Policy gerungen wird.“ (Herweg, 2015, 330) Auch bei diesem Faktor zielt Kingdons Argumentation auf die Wahrnehmung der Entscheidungsträger ab. So nehmen diese durch die Kommunikation mit einer Vielzahl von Interessenvertretern wahr, wie viel Widerstand und Zuspruch es für einen Vorschlag gibt. Bei einer einseitigen Rückmeldung aus verschiedenen Interessengruppen, zustimmend oder ableh-

nend, ist der Entscheidungsträger damit eher geneigt einen Vorschlag einzubringen oder auf Grund von zu hohen politischen Kosten zu verwerfen. Häufiger ist es jedoch so, dass Entscheidungsträger eine Balance zwischen den unterschiedlichen Meinungen von Interessengruppen suchen und ihre Policies, wenn sie bereits auf der Agenda sind, dahingehend anpassen (Kingdon, 2014, S. 151).

Anders als im Policy-Strom ist im Politics-Strom nicht die Kraft einer Idee und die an sie geknüpften Überlebensfaktoren maßgeblich, sondern klassisches *bargaining*. Die inhaltliche Arbeit an einem Vorschlag ist, wenn er den Politics-Strom erreicht, größtenteils abgeschlossen: „The proposals have already been discussed and honed in the political stream. The actors are now trying to reach toward a winning coalition. Thus the discussion is more likely to be, ‘You give me my provision, and I’ll give you yours,’ rather than, ‘Let me convince you of the virtue of my provision.’“ (Kingdon, 2014, S. 160)

Bisher wurden die Ströme, wie Kingdon sie konzipiert hat, streng getrennt betrachtet. Damit ein Agendawandel stattfinden kann, müssen sich diese allerdings verbinden. Dies geschieht in einem Gelegenheitsfenster und durch die Aktivitäten eines besonderen Akteurs, des Policy-Entrepreneurs. Beide Konzepte, wie sie Kingdon verwendet, werden im Folgenden beschrieben.

Gelegenheitsfenster

Um einen Agendawandel zu ermöglichen, müssen die drei Ströme reif sein: „A problem is recognized, a solution is developed and available in the policy community, a political change makes it the right time for policy change“ (Kingdon, 2014, S. 160). Dadurch entsteht ein Gelegenheitsfenster, in dem ein Agendawandel möglich ist. Diese Fenster haben drei zentrale Eigenschaften. Erstens, dass nicht nur eine spezifische Lösung denkbar ist. Vielmehr öffnet sich ein Gelegenheitsfenster für eine Vielzahl von Policies, von denen plausibel behauptet werden kann, das Problem lösen zu können und die zum politischen Klima passen. Dadurch entsteht für die Vertreter einzelner Policies die Möglichkeit, diese als Lösung für das vorliegende Problem in Stellung zu bringen und auf ein Agendasetting zu drängen.

Zweitens ist es eine Eigenschaft von Gelegenheitsfenstern, dass diese nicht lange geöffnet bleiben. Die Probleme können aus Sicht der politischen Akteure gelöst erscheinen oder sie werden aus der öffentlichen Wahrnehmung verdrängt. Genauso wie der Wechsel von politischem Personal ein Fenster öffnen kann, kann er es auch schließen. Und nicht zuletzt schließt sich ein Gelegenheitsfenster, wenn keine passende Policy-Alternative bereit steht (siehe Kingdon, 2014, S. 169-170). All dies führt dazu, dass Gelegenheitsfenster schnell genutzt werden müssen, wenn sie sich auftun. Wenn sich ein Fenster schließt, ist es wahrscheinlich, dass sich eine ähnliche Gelegenheit auf Jahre hinaus nicht mehr ergibt.

Drittens, wie bei Problemen und der *national mood*, ist auch die Existenz eines Gelegenheitsfensters von der Einschätzung des Akteurs abhängig. Es gibt allgemein beobachtbare Faktoren

wie Regierungswechsel, Fristen oder wirtschaftliche Krisen. Dennoch können unter den politischen Akteuren unterschiedliche Auffassungen darüber bestehen, ob ein Gelegenheitsfenster tatsächlich offen ist, sich bereits wieder geschlossen hat oder niemals offen war (siehe Kingdon, 2014, S. 171-172).

Nach Kingdon öffnen sich die meisten Fenster durch Veränderungen im Politics-Strom, zum Beispiel dadurch, dass eine neue Regierung an die Macht kommt, oder durch eine Entwicklung im Problem-Strom, bei dem sich neue Probleme in den Vordergrund drängen. Je nachdem aus welchem Strom sich das Gelegenheitsfenster ergibt, legen Entscheidungsträger ein unterschiedliches Verhalten an den Tag.

Im Falle eines Problemfensters werden Entscheidungsträger potentielle Lösungen für das vorliegende Problem im Policy-Strom suchen, während bei Fenstern aus dem Politics-Strom zunächst nach Vorschlägen gesucht wird, die den veränderten Vorstellungen der Entscheidungsträger entsprechen, um erst danach ein passendes Problem zu suchen. Dies sind zunächst zwei unterschiedliche Modi, die jedoch untereinander verknüpft sind. „Similarly, when a political event opens a window, participants try to find a problem to which the proposed solution can be attached.“ (Kingdon, 2014, S. 175)

Dieser Prozess, das Verbinden einer politisch opportunen Policy mit einem Problem oder der Versuch eine Lösung für ein Problem so zu verkaufen, dass es bei Entscheidungsträgern Gehör findet, nennt Kingdon das *coupling*. Dieses Verbinden der Ströme in einem Gelegenheitsfenster ist es, was einen Vorschlag auf die Entscheidungsagenda setzt. Hierzu bedarf es eines besonderen Akteurs, des Policy-Entrepreneurs. Ohne dessen Handeln können Gelegenheitsfenster ungenutzt verstreichen. Denn selbst wenn alle Ströme reif sind, bedarf es eines Akteurs, der dieses Fenster nutzt und mit der Situation angemessenen Aktivitäten eine Policy auf die Agenda setzt, die sonst nicht beachtet worden wäre.

Policy-Entrepreneure

Policy-Entrepreneure definiert Kingdon als „advocates who are willing to invest their resources—time, energy, reputation, money—to promote a position in return for anticipated future gain in the form of material, purposive, or solidary benefits.“ (Kingdon, 2014, S. 179) Es handelt sich also um eine spezielle Art von Akteuren, die ihre Ressourcen einsetzen, um für die Einführung einer Policy zu kämpfen. Dieser Entrepreneur kann an vielen Stellen des politischen Systems angesiedelt sein: Als Lobbyist, Bürokrat, Mitglied des Parlaments oder in der Regierung. Kingdon identifiziert drei Merkmale eines Policy-Entrepreneurs, die über seinen Erfolg entscheiden. Zunächst einmal seinen Status, der dem Entrepreneur Gehör bei relevanten Akteuren verschafft. Zweitens seine Verbindungen innerhalb des politischen Systems und sein Verhandlungsgeschick. Drittens geht es um Durchhaltevermögen. Politische Prozesse sind langwierig und Persistenz ist daher für einen erfolgreichen Entrepreneur essentiell (siehe auch Zahariadis, 2008, S. 521).

Der Policy-Entrepreneur spielt vor allem innerhalb der Policy- und Problem-Ströme und beim Verbinden der Ströme eine wichtige Rolle. Im Problem-Strom versuchen Entrepreneurere die Aufmerksamkeit auf spezifische Probleme zu lenken, indem sie diese öffentlichkeitswirksam ansprechen. Weiterhin können Policy-Entrepreneurere darauf hinwirken, dass der Idealzustand anders bewertet wird, zum Beispiel dadurch, dass ein neues Kriterium zu dessen Beurteilung eingeführt wird (Herweg, 2015, S. 330).

Im Policy-Strom ist die Hauptaufgabe des Entrepreneurers das *softening up*. Hierbei geht es darum, einerseits die Policy-Communities und andererseits eine breitere Öffentlichkeit langsam an eine Idee zu gewöhnen. Dadurch wird der Weg geebnet für den Moment, in dem sich das Gelegenheitsfenster öffnet und es darum geht, die Idee auf die Agenda zu bringen. Ohne ein vorheriges *softening up* sind Widerstände zu erwarten, da die Idee zu neu und zu radikal erscheinen würde. Bei Ideen, die seit langem diskutiert werden, deren Folgen abgeschätzt wurden und die als plausible Lösungen für Probleme dargestellt wurden, sind diese Widerstände geringer. (Kingdon, 2014, S. 122 ff.)

Die wichtigste Aufgabe des Policy-Entrepreneurers ist jedoch das Verkoppeln der Ströme in einem Gelegenheitsfenster, um einen Sachverhalt auf die Entscheidungsagenda zu befördern. Die Art der Verkopplung ist dabei durch die Ausprägung des Gelegenheitsfensters determiniert. Hat sich ein Problem-Fenster geöffnet, wird der Policy-Entrepreneur versuchen, seine favorisierte Policy als Lösung für das Problem darzustellen und politische Unterstützung für seine Policy zu bekommen. Der Entrepreneur wartet also auf im Problem-Strom vorbeitreibende Probleme und versucht seine favorisierte Policy an die Probleme anzuhängen. „So kann ein Policy-Entrepreneur in Abhängigkeit davon, welches Problem das Fenster geöffnet hat, den Ausbau des öffentlichen Personennahverkehrs beispielsweise als Lösung für umweltpolitische Probleme (z. B. Luftverunreinigung), energiepolitische Probleme (z. B. Ölknappheit) oder aber verkehrspolitische Probleme (z. B. hohes Stau-Aufkommen) darstellen“ (Herweg, 2015, S. 332).

Löst jedoch eine Veränderung im Politics-Strom das Gelegenheitsfenster aus, wird der Entrepreneur versuchen, seine präferierte Policy als Repräsentation der neuen politischen Verhältnisse darzustellen. Kommt zum Beispiel eine neue Regierung an die Macht, die eine erhöhte Sicherheit verspricht, ist eine Vielzahl von Maßnahmen, von mehr Polizisten über mehr Videoüberwachung bis zur Schließung von Grenzen, denkbar. Und so werden die Entrepreneurere versuchen, ihre Projekte an das politische Klima anzuhängen. Zahariadis (1996) denkt diesen Sachverhalt aus einer anderen Richtung: „[W]hen windows open in the problem stream, coupling is likely to be consequential (finding a solution to a problem). Conversely, when windows open in the politics stream, coupling is likely to be doctrinal (finding a problem to a solution).“ Diese Suche, entweder nach einer passenden Lösung oder einem passendem Problem, muss der Policy-Entrepreneur leisten, um die Verkopplung erfolgreich durchzuführen. Anders ausgedrückt heißt das, dass in einem Problem-Fenster der Entrepreneur seine Policy als Lösung für exakt jenes Problem verkaufen muss und in einem Politics-Fenster ein Problem präsentieren muss, das den

Entscheidungsträgern den Drang zum Handeln suggeriert beziehungsweise ein sowieso angestrebtes Handeln nach Außen rechtfertigt.

Der von Kingdon formulierte Ansatz ist damit in seiner ursprünglichen Form beschrieben. Die für diese Arbeit nötigen Anpassungen sollen in den nächsten Abschnitten dargestellt werden.

2.2 Aktuelle Entwicklungen im Multiple-Streams-Ansatz

Der Multiple-Streams-Ansatz ist, wie ihn Kingdon originär ausgearbeitet hat, nicht ohne Weiteres für die vorliegende Arbeit anzuwenden. Es bedarf einiger Anpassungen des Konzeptes: Zunächst ist eine Erweiterung auf eine Entscheidungssituation nötig. Weiterhin sind durch Verwendung des MSA in Kontexten außerhalb der USA einige Herausforderungen zu Tage getreten, denen mit konzeptionellen Anpassungen begegnet wurde. Sofern diese für die vorliegende Arbeit relevant sind, werden sie im Folgenden dargestellt.

Gelegenheitsfenster

Kingdon formulierte seinen Ansatz ausschließlich im Hinblick darauf, wie bestimmte Punkte auf die Entscheidungsagenda rücken. Die Weiterentwicklung des Ansatzes auf die politische Entscheidung geht auf Zahariadis (1992) zurück, der am Beispiel der Privatisierung von Telekommunikationsanbietern eine solche Anpassung des Ansatzes erfolgreich durchgeführt hat. In seinen weiteren Arbeiten behält er dieses Vorgehen bei und erhöht damit die Erklärungskraft des Ansatzes im Bezug auf den gesamten Policy-Prozess, ohne seine Logik im Wesentlichen zu verändern: Es bleiben zunächst alle zentralen Elemente des MSA erhalten und das Gelegenheitsfenster spannt sich weiter bis zur Entscheidung (siehe Zahariadis, 2007, S. 10-11).

Herweg, Huß und Zohlnhöfer (2015, S. 10; siehe auch Zohlnhöfer & Herweg, 2014) wenden dagegen ein, dass ein solches Gelegenheitsfenster nur in politischen Systemen ohne viele Vetospieler und mit klaren politischen Mehrheitsverhältnissen sinnvoll ist, da dort der Widerstand gegen eine Policy, ist sie einmal auf die Entscheidungsagenda vorgerückt, zu vernachlässigen ist. Sie schlagen daher einen zweistufigen Prozess vor, ein Agendafenster und ein Entscheidungsfenster, wobei im ersteren, wie von Kingdon beschrieben, eine Policy auf die Entscheidungsagenda gesetzt wird. Anschließend folgt ein weiterer Kopplungsprozess, der sich vom ersten darin unterscheidet, dass der Problem-Strom an Bedeutung verliert: „Dies liegt im Wesentlichen daran, dass eine Veränderung des Problem-Stroms keinen Einfluss mehr darauf hat, ob überhaupt über ein Problem verhandelt wird“ (Zohlnhöfer & Herweg, 2014, S. 100). Trotzdem fällt der Problem-Strom nicht ganz aus der Betrachtung und bleibt ein Faktor für die Kompromissbereitschaft der Entscheidungsträger. Was der Problem-Strom im Entscheidungsfenster an Bedeutung verliert, gewinnt der Politics-Strom hinzu. Die darin gelagerten Machtverhältnisse bestimmen nun, nachdem ein Sachverhalt auf der Agenda ist, wie genau dieser ausgestaltet wird. Gleichzeitig verändert sich auch die Art der aktiven Policy-Entrepreneure, wobei kollekti-

ve Entrepreneur*innen wie Parteien oder Verbände wichtiger werden (Herweg et al., 2015, S. 445). Diese Erweiterung ist im Vergleich zu Zahariadis Vorschlag komplexer und erfordert deutlich mehr Anpassung. Die Ablehnung der ursprünglichen Anpassung wird dabei mit dem Argument begründet, dass ohne eine solche konzeptionelle Trennung in zwei verschiedene Gelegenheitsfenster die Betrachtung der Periode zwischen dem Agenda-Setting und der Entscheidung nicht in die Analyse mit einbezogen werde. Dies führe dazu, dass in dieser Zeit eingebrachte Veränderungen an der Policy oder eine ausbleibende Entscheidung trotz erfolgreichem Agenda-Setting nicht erklärt werden könnten (ebd., S. 444).

Diese Einwände können in der vorliegenden Arbeit dahingehend entkräftet werden, dass eine Methode gewählt wurde, die sich explizit zur Erklärung solcher Prozesse anbietet, weshalb das Risiko, diese nicht nachvollziehen zu können, gering ist. Aus diesem Grund soll der MSA in der vorliegenden Arbeit mit der einfachen Kopplung im Sinne von Zahariadis verwendet werden, deren angeführte Nachteile von der Methode aufgefangen werden und die den Vorteil bietet, die Grundkonzepte des MSA vergleichsweise wenig zu verändern. Sollte sich diese Art der einfachen Kopplung in den in dieser Arbeit zu betrachtenden Fällen als nicht passend erweisen, kann auf Grund der dazu geeigneten Methode auch die doppelte Kopplung in die Diskussion mit einbezogen werden.

Politics-Strom

Der Politics-Strom muss teilweise angepasst werden. In einer Serie von wichtigen Beiträgen hat Zahariadis die zentrale Bedeutung der regierenden Partei beziehungsweise Koalition bei der Betrachtung von parlamentarischen Systemen herausgearbeitet. Dass Parteien in solchen Systemen stärker sind als in den USA ist wenig verwunderlich „given the relatively weak role of parties in American politics“ (Zahariadis, 1992, S. 372). Doch die Parteien in parlamentarischen Systemen sind nicht nur stärker als in den USA, Zahariadis sieht in ihnen den überragenden Faktor im Politics-Strom: „The refinement/amendment to Kingdon combines the three dimensions in the political stream labeled *national mood*, *interest groups*, and *turnover* into one conceptual variable—the ideology of governing parties—without losing much analytical power.“ (Zahariadis, 1999, S. 79)

Zur Begründung der gesteigerten Bedeutung von Parteien in parlamentarischen Systemen, im Gegensatz zu den von Kingdon für die USA formulierten Faktoren, können drei Argumente angeführt werden (siehe Rüb, 2014, S. 383). Erstens wird die nationale Stimmung stark von der Politik, die wiederum stark von den Regierungsparteien bestimmt wird, beeinflusst³. Dies hätte auch den Vorteil, dass der schwer zu erfassende Faktor der *national mood* ersetzt würde durch einen leichter zu erfassenden: Die Ideologie der Parteien (Zahariadis, 1995, S. 35). Zweitens

³ Es findet sich an dieser Stelle in der Literatur nicht der Hinweis auf die umgekehrte Wirkrichtung, nämlich dass eine veränderte Stimmung auch Rückwirkung auf die Ausrichtung von Parteien haben kann, obwohl dies natürlich denkbar ist. Die Wirkrichtung im Einzelfall ist jedoch weniger erheblich. Zentral ist die Annahme, dass sich die politische Stimmung an den Ideologien der Regierungsparteien ablesen lässt.

ist der Faktor des politischen Personals in parlamentarischen Regierungssystemen stärker mit den Regierungsparteien verknüpft als in den USA, da parlamentarische Mehrheit und Regierung durch die gleichen Parteien geprägt sind (Rüb, 2014, S. 383). Dadurch kann der Faktor des politischen Personals, anders als bei einer parteilichen Trennung von parlamentarischer Mehrheit und Regierung, durch den Faktor Ideologien der Regierungsparteien abgedeckt werden. Drittens sind die Kampagnen von Interessenvertretungen stark auf die Parteien und die aus ihnen hervorgehenden Regierungen ausgerichtet, da nur so eine Entscheidung beeinflusst beziehungsweise verhindert werden kann. Dies steht im Gegensatz zu den USA, wo die zentralen Konfliktlinien zwischen Kongress und Administration verlaufen, wodurch der Parteienbezug bei den Lobbybemühungen in den Hintergrund tritt. Damit können die von Kingdon im Politics-Strom eingeführten Faktoren, also die Stimmungslage, der Wechsel von politischem Personal und Kampagnen von Interessengruppen, nach Zahariadis komplett im Faktor Parteienideologie vereinigt werden (Zahariadis, 1996, S. 403; Zahariadis, 1995, S. 34-35).

In seinen Arbeiten zum Thema der Privatisierung von Staatsunternehmen verwendet Zahariadis den Begriff der Parteienideologie als „perceived degree of party identification with state ownership.“ (Zahariadis, 2007, S. 29) Es geht also darum, wie die Partei im Bezug auf eine dem Sachverhalt übergeordnete Kategorie wahrgenommen wird.

Dementsprechend wäre für diese Arbeit die wahrgenommene Identifikation der Parteien im Bezug auf Überwachungsgesetze beziehungsweise, noch allgemeiner gefasst, im Bezug auf schärfere Sicherheitsgesetze relevant. Einfach formuliert wäre also zu bestimmen, welche Partei eher als Law-and-Order Partei gesehen wird. Allerdings soll in dieser Arbeit nicht auf die bloße intuitive Wahrnehmung der Parteien gesetzt werden, sondern vielmehr an Aussagen ihrer Vertreter, an Abstimmungsergebnissen und an Parteiprogrammen die Haltung der Parteien im Bezug auf diese Themen herausgearbeitet werden, wobei möglichst konkret auf die Haltung zur VDS eingegangen werden soll. Sollte die Haltung zu diesem speziellen Punkt nicht ermittelt werden können, soll anhand der eben genannten Quellen eine Haltung zu den übergeordneten Themen herausgearbeitet werden. Damit erhalten die Aussagen zum Faktor der Parteienideologie eine stabile empirische Grundlage.

Zohlhöfer und Huß (2016) haben das Argument, alle Faktoren im Politics-Strom in der Parteienideologie aufgehen zu lassen, spezifisch für Deutschland untersucht. Während nicht abgestritten wird, dass Parteien eine wichtigere Rolle spielen als in den USA, beurteilen die Autoren Zahariadis' Vorschlag als zu weitreichend. Erstens scheint es so zu sein, dass das Meinungsklima, vor allem bei sehr weitreichenden Entscheidungen, eine Rolle spielt. Als Beispiele hierfür werden die Ostpolitik unter Willy Brandt, die Deutsche Einheit oder der finale Atomausstieg genannt. Politiker, die an diesen Prozessen beteiligt waren, sprachen immer wieder davon, eine entsprechende Stimmung in der Bevölkerung wahrzunehmen. Zweitens sind laut Zohlhöfer und Huß Interessengruppen im Politics-Strom nicht in dem Maße zu reduzieren wie Zahariadis es vorschlägt. Sie sehen ihre Stärke vergleichbar mit der Stärke von Interessengruppen in

den USA, weshalb die Konzepte von Kingdon auf Deutschland anzuwenden seien. Insbesondere, wie oben beschrieben, können Interessengruppen Widerstand formieren, den die Entscheidungsträger antizipieren müssen: „German policy-makers, much like their counterparts in the US, have calculated the political cost of a confrontation with important interest-groups and have, at times, decided that it was not worthwhile to invest resources“ (Zohlnhöfer & Huß, 2016, S. 181). Demnach sind Parteien im politischen System Deutschlands der wichtigste Faktor, das Meinungsklima und Interessengruppen können jedoch ebenfalls eine Rolle spielen.

Policy-Strom

Die Parteien sind auch in der Anpassung des Policy-Stroms ein zentraler Faktor. Während Kingdon wie Zahariadis diese außen vor lassen, argumentiert die Gruppe um Zohlnhöfer, Huß und Herweg, dass Parteien in der Erarbeitung neuer Policy-Optionen eine nicht zu vernachlässigende Rolle spielen: „[P]arties may not only be important in the political stream in parliamentary systems but also have an independent role in the policy stream.“ (Zohlnhöfer, 2016, S. 88) So gäbe es in den Parteien der meisten westeuropäischen Staaten eingespielte Mechanismen, um neue Policy-Optionen zu erarbeiten und sie in einem programmatischen Prozess einem Auswahlverfahren auszusetzen. Dies ist jedoch kein Argument, welches die von Kingdon eingeführten Policy-Communities als solche in Frage stellt, sondern die Parteien und ihre auf ein bestimmtes Thema spezialisierten Mitglieder als Teil der Policy-Community sieht oder die Parteien als eine Art Subcommunity darstellt, in denen der Prozess der Erstellung und Auswahl von Policy-Optionen analog zu Kingdons Darstellung abgebildet ist.

Ebenso wird auch der Prozess des *softening up* teilweise in die Parteien verlagert: „But even when the original ideas came from bureaucrats or outside experts, a substantial part of the softening-up takes place inside political parties“ (Zohlnhöfer & Huß, 2016, S. 173). Die Parteien können also in allen Phasen des Policy-Stroms entweder als Akteur in einer größeren Policy-Community auftreten oder eine Art Subcommunity darstellen.

Weiterhin betrachten Zohlnhöfer und Huß die von Kingdon eingeführten Kriterien für den Erfolg einer Policy in der Ursuppe. Hierbei betonen sie die Wichtigkeit der Verfassungsmäßigkeit einer Policy in Deutschland. Da eine Vielzahl von wichtigen Politikentscheidungen vor dem Bundesverfassungsgericht verhandelt werden, wird die Wahrscheinlichkeit eines Scheiterns vor dem Gericht im Vorfeld von den Akteuren im Policy-Strom mit einbezogen. Einen ähnlichen Effekt wie Verfassungskonformität hat für die Autoren auch die Kompatibilität mit europäischem Recht (ebd., S 175). Eine zu erwartende Inkompatibilität mit europäischem Recht oder dem Grundgesetz senkt daher die Überlebenswahrscheinlichkeit einer Policy.

Beide Zusätze, die Bedeutung der Parteien und die Verfassungsmäßigkeit als Überlebenskriterium, sollen in dieser Arbeit berücksichtigt werden.

Policy-Entrepreneure

Zuletzt schlagen Herweg, Huß und Zohlnhöfer (2015, S. 11-12) noch eine wichtige Anpassung am Konzept des Policy-Entrepreneurs vor. Zunächst betonen sie, dass mehrere Entrepreneurere für das Voranbringen einer Policy verantwortlich sein können und sich in den unterschiedlichen Aktivitäten engagieren. So kann zum Beispiel ein von einem Problem direkt Betroffener sehr gut auf ein neues Problem hinweisen, während Policy-Experten eine passende Lösung erarbeiten und ein *softening up* betreiben, und ein Minister oder eine Partei sich für die Unterstützung in der Regierung und in den Parteien einsetzt. Häufig werden Policies am Anfang des Prozesses von Akteuren außerhalb der Regierung oder der Parteien initiiert und begleitet, um auf dem Weg zur tatsächlichen Entscheidung von Parteien, Entscheidungsträgern in hohen institutionellen Positionen oder ganzen Behörden wie Ministerien aufgegriffen und übernommen zu werden, die dann als Entrepreneurere auftreten (Zohlnhöfer & Huß, 2016, S. 183-184). Dies kann vor oder nach dem Eingang auf die Entscheidungsagenda passieren, oder genau den Punkt markieren, an dem der Sachverhalt auf der Agenda erscheint.

Es ist in jedem Fall zu erwarten, dass in einem fortgeschrittenen Stadium des Prozesses diese Art der Policy-Entrepreneurere mit eingestiegen sind und die Policy weiter vorantreiben. Für Zohlnhöfer und Huß ist es daher üblich, dass nicht ein einzelner Policy-Entrepreneur die Entstehung einer Policy von Anfang bis Ende begleitet: „Given the tremendous importance of political parties in parliamentary systems, outside experts only rarely act as policy-entrepreneurs throughout the whole policy process. Rather, once their ideas are taken up by a party, the responsible minister or spokesperson of the party [...] becomes the policy-entrepreneur and looks for policy-windows“ (2016). Dieser Prozess, dass eine Policy von einem Entrepreneurere vorbereitet wird, um dann von einem anderen Entrepreneurere übernommen zu werden, ist im Prinzip nicht neu (Zahariadis, 2008, S. 520) und wird an dieser Stelle für Deutschland konkretisiert, indem das Konzept von kollektiven Entrepreneureren wie Parteien oder Ministerien betont wird.

Ein Werkzeug von Policy-Entrepreneureren, das im Ansatz von Kingdon bereits angelegt, jedoch wenig ausformuliert ist, sind manipulative Techniken. „If ambiguity is pervasive and central to politics, manipulation is the effort to manage ambiguity.“ (Zahariadis, 2014, S. 29) Es geht also darum, in einer Welt, die dadurch geprägt ist, dass jeder Sachverhalt auf viele Weisen zu verstehen ist, eine dominierende Interpretation eines Sachverhaltes zu installieren. Um anstatt der herrschenden Mehrdeutigkeit Eindeutigkeit erwachsen zu lassen und so in den politischen Prozess einzugreifen, sind Manipulation und Framing vielversprechend. Diese Techniken zielen nicht darauf ab, Entscheidungsträger direkt zu beeinflussen, also sie durch rationale Argumentation von bestimmten Zielen zu überzeugen. Da Ziele für Entscheidungsträger im MSA unklar, konflikthaft und fluide sind und sich im politischen Prozess erst herausbilden, ist es vielversprechender den politischen Prozess durch das Schaffen von eindeutigen oder dominierenden Interpretationsweisen in die gewünschten Bahnen zu lenken (siehe Rüb, 2014, S. 385). Der Policy-Entrepreneurere versucht so seine eigenen Interessen voran zu bringen, erbringt jedoch auf

der Ebene des Systems eine zentrale Leistung: „In a world replete with ambiguity, the most important aspect of entrepreneurial activity is not to pursue self-interest but to clarify or create meaning for those policymakers, and others, who have problematic preferences.“ (Zahariadis, 2014, S. 29)

Beim Einsatz von Manipulation und Framing setzen Policy-Entrepreneure auf verschiedene Taktiken. Zunächst können sie versuchen mit dem Verschieben eines Sachverhaltes in eine andere Domäne neue Optionen in den Diskurs einzubringen (Zahariadis, 2008, S. 522). Ein Beispiel aus dem Kontext dieser Arbeit ist die Verschiebung des Sachverhaltes Terrorismus von einem kriminalistischen in einen militärischen Kontext. Terrorismus hatte schon immer kriminalistische, soziale oder militärische Kontexte. Es ist jedoch essentiell für den politischen Prozess, in welchem Kontext der Sachverhalt dominant betrachtet und diskutiert wird, da dadurch determiniert wird, welche Policy-Optionen zur Verfügung stehen. Ein Policy-Entrepreneur wird daher versuchen, einen Sachverhalt in der Domäne zu platzieren, in der die von ihm präferierten Policies am wahrscheinlichsten zum Zuge kommen würden.

Daneben können Entrepreneurere auf die Salami-Taktik setzen. Diese kommt zur Anwendung, wenn die Entrepreneurere zwar eine weitreichende Policy vor Augen haben, es jedoch zu riskant wäre, diese bereits von Anfang an als so weitreichend einzubringen (Zahariadis, 2003, S. 15). Es wird also stattdessen zunächst eine weniger weitreichende Version der Policy auf die Agenda gesetzt, um nach einer Umsetzung eine Ausweitung zum ursprünglich angedachten Resultat zu fordern.

Weiterhin machen sich Policy-Entrepreneure zunutze, „that people tend to be loss averse, that is, they hate to lose more than they like to win“ (ebd.). Gemünzt auf den politischen Prozess schließt Zahariadis daraus, dass eine Kopplung dann wahrscheinlicher ist, wenn die Probleme, welche die beworbene Policy vorgibt zu verbessern, als zukünftige Verluste dargestellt werden (Zahariadis, 2003, S. 90).

Zuletzt versuchen die Policy-Entrepreneure beim Framing den Sachverhalt so darzustellen, dass er in die für sie günstigen institutionellen Kontexte eingeordnet wird. Dies gilt umso mehr in Mehrebenensystemen wie der EU (Zahariadis, 2008, S. 522). Je nachdem ob der Entrepreneur erwartet, mit seiner angestrebten Policy zum Beispiel auf EU-, auf Bundes- oder auf Landesebene mehr Gehör zu finden, wird er versuchen, das Problem so darzustellen, dass eine Behandlung auf der jeweiligen Ebene sinnvoll erscheint. Je nach dominierender Interpretation eines Problems wie dem erhöhten Zuzug von Kriegsflüchtlingen wird dies als ein globales, europäisches oder nationales Problem angesehen. Danach wird sich richten, auf welcher Ebene das Problem diskutiert wird und welche Optionen überhaupt denkbar sind. Kann der Entrepreneur mit Framing eines Sachverhaltes diesen auf einer für ihn günstigen Ebene platzieren, erhöht er damit die Chance auf eine Kopplung.

Die Konzeption des Problem-Stroms kann nach der aktuellen Literatur weitestgehend auf

Deutschland übertragen werden. Damit haben vier der fünf zentralen Konzepte des MSA Anpassungen erfahren, die in dieser Arbeit berücksichtigt werden. Einige hiervon sind jedoch speziell auf Deutschland hin konzipiert worden. Dennoch sollen diese auch auf die Analyse in Österreich angewandt werden, da einerseits keine vergleichbaren konzeptionellen Arbeiten für Österreich vorliegen und andererseits das zentrale Argument, dass Parteien stärker zu gewichten sind als im ursprünglichen Ansatz, auch für Österreich gelten muss (siehe u.a. Abromeit & Stoiber, 2006, S. 192; Palinka, 2007, S. 626-628).

2.3 Kritik am Multiple-Streams-Ansatz

In den folgenden Abschnitten soll konkret auf die wichtigsten Kritikpunkte eingegangen werden, die in der Literatur formuliert werden. Darunter fallen die Falsifizierbarkeit des MSA, die Unabhängigkeit der Ströme, die nicht ausreichende Berücksichtigung von Institutionen, die Akteurskonzeption sowie die Probleme des MSA mit Mehrebenensystemen. Im gleichen Zuge soll auch gezeigt werden, wie in der Literatur mit diesen etwaigen Schwächen des Ansatzes umgegangen wird, um daraus Implikationen für die vorliegende Arbeit abzuleiten.

Falsifizierbarkeit

Eine zentrale Kritik am MSA lautet, dass dieser nicht falsifizierbar sei, da er keine Vorhersagen über Ereignisse zu treffen vermag (Ackrill et al., 2013). Zwar sagt er zum Beispiel aus, dass bestimmte Bedingungen herrschen müssen - die Reife aller drei Ströme, um ein Gelegenheitsfenster entstehen lassen zu können - doch geht es eben hierbei ausschließlich um notwendige, und nicht um hinreichende Bedingungen. „Erst diese drei notwendigen Bedingungen, die alle gleichzeitig auftreten müssen, *können* ein bestimmtes Ereignis auslösen – aber sie müssen es nicht.“ (Rüb, 2008, S. 106) Weitere Faktoren, die im MSA angelegt sind, sind durch den Zufall oder die Fähigkeit einzelner Personen geprägt und daher ohnehin nicht vorher abzusehen. Die Aussagen des MSA fallen daher für Rüb eher unter die Kategorie der kausalen Mechanismen, die für ihn zwischen kausalen Gesetzen und reinen Beschreibungen angesiedelt ist. Diese würden es erlauben, Sachverhalte im Nachhinein zu erklären, jedoch nicht diese vorherzusagen (ebd. S. 107).

Dementgegen wurde versucht, falsifizierbare Hypothesen aus dem MSA abzuleiten. Einen bemerkenswerten Beitrag lieferte hierbei Nicole Herweg (2013), die ganze 25 Hypothesen formuliert, die aus ihrer Sicht eine wissenschaftliche Überprüfung des Ansatzes möglich machen, indem sie vor allem implizit im Ansatz angelegte Aussagen als Hypothesen formuliert. Diese betreffen nicht nur den Zeitpunkt, sondern auch die Richtung des Wandels. Zu beachten ist hierbei jedoch, dass die unabhängige Variable, in den meisten Fällen ein Agenda- oder Politik-Wandel, häufig in Form einer Wahrscheinlichkeit angegeben wird: „Das Auftreten einer politikfeldspezifischen Krise oder Katastrophe erhöht die Wahrscheinlichkeit für einen Wandel.“ (ebd., S. 333) In anderen Hypothesen sind die unabhängigen Variablen mit Einschränkungen wie ‘in der Regel’

oder 'tendenziell' versehen. Dies verdeutlicht zunächst, dass es schwer ist aus dem MSA eindeutige Hypothesen abzuleiten, da immer ein Bereich bleibt, in dem der Kontingenz Rechnung getragen werden muss, die im MSA generell vorhanden ist. Weiterhin wird damit deutlich, dass die Kritik von Rüb (2008) und die Entgegnung in ihren Ergebnissen nicht so weit auseinander liegen, wie es Herweg in ihrem Beitrag andeutet. Vielmehr scheinen hier zwei Seiten einer Medaille betrachtet worden zu sein, die sich in ihren unterschiedlichen Betonungen unterscheiden, nicht jedoch in ihrem eigentlichen Ergebnis.

Daneben ist eine Falsifizierbarkeit des MSA erschwert, da dessen Konzept teilweise wenig Präzise definiert sind. Dadurch ergibt sich einerseits eine häufig genannte Stärke des Ansatzes, flexibel auf den Untersuchungsgegenstand angepasst werden zu können. Gleichzeitig wird so eine übergreifende Beurteilung des Ansatzes erschwert, da die verwendeten Konzepte schlecht über einzelne Arbeiten vergleichbar sind. „[W]ithout greater attention to operationalizing concepts, MSA has the potential to divide the discipline, containing supporters of its flexible metaphor, which can be used to inform detailed case studies, and critics of its vague framework, which can limit our ability to generalise from multiple cases.“ (Cairney & Zahariadis, 2016) In der vorliegenden Arbeit wurde versucht auf Basis der Literatur die Konzepte des MSA möglichst präzise zu beschreiben und im Analyserahmen darzustellen.

Unabhängigkeit der Ströme

Dass die Ströme im Multiple Streams Ansatz nicht unabhängig voneinander seien, ist einer der am häufigsten formulierten Kritikpunkte. Zunächst wird die Unabhängigkeit von Politics- und Policy-Strom in Frage gestellt, „wenn die Empfänglichkeit der politischen Entscheidungsträger und antizipierte Widerstände der Öffentlichkeit bei der Ausgestaltung einer Policy berücksichtigt werden, damit ihre Überlebenschance im Policy-Strom steigt.“ (Herweg, 2013, S. 329) Robinson & Eller (2010) konnten auf der Ebene lokaler Bildungseinrichtungen zeigen, dass es nicht nur zu einer inhaltlichen, sondern auch zu einer personellen Verquickung bei diesen beiden Strömen kommt, wodurch deren Unabhängigkeit weiterhin eingeschränkt wurde. Es wird jedoch gleichzeitig bezweifelt ob eine solche personelle Überlappung auch auf höheren politischen Ebenen zu finden ist.

Weiterhin werden auch der Problem- und der Politics-Strom als nicht unabhängig kritisiert. Hierbei wird darauf abgezielt, dass das Aufkommen neuer Probleme den Politics-Strom stark beeinflussen kann: „Sometimes political change follows fairly directly and immediately from the manifestation of a problem.“ (Mucciaroni, 1992, S. 478) Dabei ist es weniger problematisch für den MSA, wenn eine Veränderung im Problem-Strom ein Gelegenheitsfenster und damit die Chance auf einen Policy-Wandel auslöst. Problematisch ist die Verbindung dann, wenn neue Entwicklungen im Problem-Strom die Faktoren, die den Politics-Strom ausmachen, determinieren. So kann das Auftreten eines neuen Problems oder das Abklingen eines anderen einerseits das Meinungsklima stark beeinflussen, andererseits dazu führen, dass andere Parteien oder Perso-

nen gewählt werden. Zohlhöfer und Huß (2016, S. 177) sehen diesen Zusammenhang ähnlich, indem festgestellt wird, „that a condition is more likely to be perceived as a problem when policy-makers believe that the condition in question may put their re-election at risk“ (Zohlhöfer & Huß, 2016, S. 177), wodurch eine Verbindung zwischen einer Ausprägung eines Problems und dem Politics-Strom entsteht.

Auch die Unabhängigkeit des Policy- und des Problem-Stroms werden angezweifelt. So geht Rüb (2014, S. 367-368) darauf ein, dass „ein ernsthaftes und konstantes Problem dazu führen [wird], dass im Optionsstrom angestrebter nach plausiblen und vertretbaren Optionen gesucht wird.“ Dies ist ein berechtigter Einwand für den Fall, dass im Policy-Strom noch keine plausible Lösung für ein Problem herausgearbeitet wurde. Dieser Fall sollte nach Kingdons Ansatz selten vorkommen. Dennoch lassen sich Beispiele finden, in denen auf diese Weise nach einer solchen Lösung gesucht wurde. Sollte sich tatsächlich eine solche finden lassen, sind jedoch auch weitere Konzepte innerhalb des MSA einem veränderten Mechanismus unterworfen. So kann davon ausgegangen werden, dass in solchen Fällen ein *softening up* weniger wichtig ist und schneller vonstatten geht. Aber auch die umgekehrte Wirkrichtung ist für Rüb ein Beleg für die nicht gegebene Unabhängigkeit dieser beiden Ströme. „Umgekehrt werden missionarische Optionsträger immer neue Probleme entdecken und ihre Option immer wieder neu anbieten.“ (ebd.) Diese Kritik erscheint wenig zielführend, ist doch ein solches Vorgehen bereits im Konzept der Policy-Entrepreneure des MSA eingebettet, die genau durch ein solches Verhalten versuchen, ihre präferierten Policies auf die Agenda zu setzen.

Die Kritik an der nicht gegebenen Unabhängigkeit der Ströme ist, auch wenn an dieser Stelle bereits einige Punkte teilweise entkräftet werden konnten, nicht von der Hand zu weisen. Kingdon selbst war sich, wenn nicht allen, doch zumindest einigen Verbindungen zwischen den Strömen bewusst:

„There are some links between these streams at times other than the open windows and the final couplings. Policy entrepreneurs anticipate political constraints as they develop proposals, for instance, or politicians seek the counsel of policy specialists as they work up campaign themes. Couplings are attempted often, and not just close to the time of final enactment. But the independence of the streams is still noticeable in the real world, and postulating that independence in building theories still has its uses.“

(Kingdon, 2014, S. 229)

Für ein Arbeiten mit dem MSA ist aus dieser Kritik zweierlei mitzunehmen. Erstens, dass es Verbindungen zwischen den Strömen neben der eigentlichen Kopplung gibt, die nicht außer Acht gelassen werden sollten und die in der Analyse berücksichtigt werden müssen. Zweitens, dass, trotz der nicht immer tatsächlich gegebenen Unabhängigkeit der Ströme, diese getrennt voneinander betrachtet werden können, da sie sich durch die in ihnen herrschenden Dynamiken voneinander unterscheiden. Zahariadis betont deshalb, dass es sich bei der Unabhängigkeit der

Ströme um eine Annahme handelt, die nicht dazu dient, die tatsächlichen Zustände perfekt abzubilden, sondern die die Realität in einer Weise vereinfacht darstellt, um eine wissenschaftliche Analyse zu ermöglichen: „If many policy analysts readily accept the assumption that people don't have to be rational – they only need act *as if* they are rational – they can also accept the assumption that streams don't have to be independent – they only need flow *as if* they are independent.“ (Zahariadis, 2007) Das Denken in unabhängigen Strömen kann also beibehalten werden, solange dabei beachtet wird, dass es sich um eine Annahme handelt und es in der Realität zu Wechselwirkungen kommen kann.

Institutionen

Ein weiterer Kritikpunkt am MSA beschäftigt sich mit der unzureichenden Berücksichtigung politischer Institutionen. Diese spielen im MSA tatsächlich eine untergeordnete Rolle. Zwar werden Institutionen in Kingdon's Werk an einigen Stellen erwähnt und ihre Bedeutung angerissen, jedoch niemals in einer systematischen Weise die Auswirkungen von unterschiedlichen institutionellen Settings auf die Wirkweise des MSA ausgeführt. Diese Aussage kann nicht nur als bloße Feststellung stehen bleiben, sondern muss als Kritik angesehen werden. Dies wird deutlich, wenn man bedenkt, dass die Auswirkungen einer der zentralen Annahmen des MSA, nämlich dass Aufmerksamkeit individuell sowie systemisch begrenzt ist, dadurch beeinflusst werden, wie der institutionelle Rahmen ausgestaltet ist: „Institutional structure strongly affects attention. Because policymakers at the top are frequently overwhelmed by the number and complexity of problems they encounter, they have designed institutions to ease overload.“ (Zahariadis, 2014) Diese Aussage bleibt bei Kingdon im Raum stehen. Auf welche Weise unterschiedliche Institutionen diesen Prozess verändern, bleibt unklar. Gleichzeitig wird Institutionen ein „eigenständiger Einfluss auf die Präferenzen, Handlungsstrategien und Prozessabläufe [...] nicht zugestanden.“ (Rüb, 2014, S. 360)

Es kann Kingdon als ursprünglichem Autor des MSA jedoch nicht unterstellt werden, die Bedeutung von Institutionen aus Nachsicht nicht bedacht zu haben. Dies zeigt nicht zuletzt der vorletzte Abschnitt seines Werkes, der sich explizit mit Institutionen beschäftigt. Jedoch wird auch hier kein systematischer Ansatz gewählt, sondern anhand von Beispielen gezeigt, wie Institutionen eine Auswirkung auf den Prozess haben können (Kingdon, 2014, S. 229). Dadurch entsteht im MSA tatsächlich im Bereich des Einflusses von Institutionen eine Lücke. Es hat sich jedoch gezeigt, dass der Ansatz sich gut mit anderen Ansätzen kombinieren lässt, die Institutionen stärker berücksichtigen (Herweg, 2015; Cairney & Jones, 2016). Damit lässt sich festhalten, dass es im MSA tatsächlich eine für bestimmte Analysen zu geringe Berücksichtigung der Bedeutung von Institutionen gibt, jedoch durch seine gute Kombinierbarkeit dieser Faktor zu einem Teil behoben werden kann, so es sich im Sinne der konkreten Arbeit anbietet.

Die sich daraus ergebenden Implikationen für die vorliegende Arbeit bleiben gering. Erstens wurde der Ansatz durch die oben besprochenen Erweiterungen bereits auf institutionelle Ge-

gebenheiten in Deutschland und Österreich angepasst. Zweitens eignen sich die institutionell relativ ähnlich gelagerten Fälle Deutschland und Österreich weniger für die Analyse von institutionellen Einflüssen. Es bleibt daher von dieser Kritik die Sensibilisierung für die unzureichende Berücksichtigung von Institutionen und die offene Frage, ob sich diese Schwäche auch in der folgenden Analyse bemerkbar macht.

Akteurskonzeption

Ein weiterer Kritikpunkt, dem sich der MSA ausgesetzt sieht, befasst sich mit dessen Akteurskonzeption. Diese ist in Kingdons Werk nicht explizit und muss daher durch Interpretation erarbeitet werden. Dabei ist zunächst festzustellen, dass „[t]he individual within multiple-streams theory is firmly grounded in Simon’s boundedly rational individual“ (Schlager, 1999, S. 244). Simon, der die Grundsätze seines bedingt rationalen Individuums bereits 1957 legte und sei dem zahlreiche weiterführende Arbeiten zu diesem Thema vorlegte, beschreibt sein Konzept als einen Modus rationaler Entscheidungsfindung „that takes into account the cognitive limitations and computational capacity.“ (Simon, 1990) Rationale Entscheidungsfindung wird durch die begrenzten menschlichen Fähigkeiten zur Informationsaufnahme und -verarbeitung beschränkt. Der MSA geht jedoch an dieser Stelle noch einen Schritt weiter: Es herrschen auch die bereits beschriebene Ambiguität und Zeitknappheit vor, die ein rationales Handeln zusätzlich erschweren (Rüb, 2014, S. 358). Der wichtigste Unterschied zwischen Simon und Kingdon besteht jedoch darin, „dass Simon einen gewissen Grad an Rationalität als gegeben ansieht und von der Mikro- auf die Makroebene schließt, während Kingdon versucht Rationalität zu entdecken und von der Makro- auf die Mikroebene schließt.“ (Herweg, 2015, S. 339) Dadurch wird auch klar, warum Kingdons ursprüngliches Werk ohne eine präzise Akteurskonzeption auskommen konnte.

Der eigentliche Kritikpunkt ergibt sich nun daraus, dass Kingdon zwei verschiedene Individuen beschreibt, Entscheidungsträger und Entrepreneur, wobei die soeben beschriebenen, Rationalität einschränkenden Eigenschaften nur auf die erstgenannten zuzutreffen scheinen. „Policy makers are assumed to have problematic preferences and are subject to manipulation. Policy entrepreneurs are goal-intending manipulators.“ (Zahariadis, 2007, S. 70; siehe auch Zahariadis, 2003, S. 158)

Die Lösung für diesen Kritikpunkt ist dabei nicht darin zu suchen, dass zwei unterschiedliche Akteurskonzepte vorliegen. Deshalb kommt Kuhlmann (2016, S. 42) in ihrem Beitrag über exakt diese Frage auch zu dem Schluss, dass beide Akteure eingeschränkt rational handeln. Der Unterschied im Handeln der Akteure ergibt sich durch die unterschiedlichen Voraussetzungen. Da die Entrepreneur in einem speziellen Punkt eine klare Präferenz haben und ihre Zeit auf diese Ziele priorisieren können, sind sie in der Lage, einen rationaleren Weg zu diesem Ziel einzuschlagen. Dies darf jedoch nicht mit einem rationalen Problemlösen verwechselt werden. Die Entrepreneur handeln nur im Sinne der Umsetzung der von ihnen präferierten Policy rational, ohne dabei notwendigerweise die tatsächliche Relation von Problem und Lösung zu berücksichtigen.

Mehrebenensysteme

In der Literatur weniger prominent betrachtet, für die vorliegende Arbeit dennoch relevant, sind Überlegungen über die Verwendung des MSA in Mehrebenensystemen. Der MSA ist demnach nicht dazu geeignet „the complexity of multi-level governance in which processes (policy, politics and problem streams) and participants operate at different territorial levels“ mit einzu- beziehen (Bache & Reardon, 2013, S. 910). Zu diesem Ergebnis kommt auch Brunner (2008), der in seiner Arbeit zum Emissionshandel feststellen muss, dass „the impact of multi-level games on national politics, in particular within the European Union, is underrepresented in Kingdon’s model.“ (ebd., S. 506) Dies sei in einem Ansatz, der für das politische System der Vereinigten Staaten entwickelt wurde, nicht weiter verwunderlich. „In short, the match between policy, politics and problem has to be not only temporal, but also spatial“ (Bache, 2013, S. 34).

Dieser Kritik kann dahingehend begegnet werden, als dass die Einflüsse der EU-Ebene als exogene Faktoren gesehen werden sollen, die sich in den Konzepten des MSA darstellen lassen. Hierbei sind insbesondere der Policy-, der Problem-Strom und die Rolle des Policy-Entrepreneurs relevant, die sich für eine solche Integration eignen könnten, ohne den MSA in seinen grundlegenden Strukturen zu verändern. So könnten beispielsweise Ideen zu Policies in den nationalen Policy-Communities verwertet werden oder Problemlagen, die auf der europäischen Ebene relevant werden, dadurch auch in den nationalen Problem-Strom eingehen. Wie dies im einzelnen geschehen kann, ohne die Logik des MSA grundlegend zu verändern, ist in der Diskussion zu den jeweiligen Fällen dargestellt.

Die soeben formulierten Kritikpunkte am MSA sind größtenteils valide, jedoch ist die Kritik nicht als so weitreichend einzuschätzen, als dass sie den Ansatz als solchen in Frage stellen. Zumeist ist den Kritikpunkten dadurch zu begegnen, dass durch sie eine Sensibilisierung für einen bestimmten Sachverhalt, der als problematisch gesehen werden kann, stattfindet und so bewusst mit den Einschränkungen, die sich daraus für ein Arbeiten mit dem MSA ergeben, umgegangen werden kann.

Damit ist die theoretische Grundlage für die vorliegende Arbeit geschaffen. Der nun folgende Analyserahmen fasst den angepassten MSA, wie er in dieser Arbeit zum Einsatz kommen soll, kurz zusammen, um einen Überblick zu liefern, an welchen Kriterien seine Erklärungskraft beurteilt werden kann.

2.4 Analyserahmen

Die Grundannahmen des Ansatzes gehen davon aus, dass der politische Prozess durch Ambiguität geprägt ist und dass das politische System nach dem GCM eine organisierte Anarchie ist, deren häufig wechselnde Teilnehmer die Funktionsweisen des Systems nur sehr eingeschränkt verstehen und sich durch problematische Präferenzen auszeichnen. Da aus diesen Gründen ein Modus der rationalen Entscheidungsfindung mit einem klaren Bezug zwischen eindeuti-

gem Problem und bestmöglicher Lösung nicht sinnvoll erscheint, wird das Denken in Strömen eingeführt. Derer identifiziert Kingdon drei: den Policy-, den Problem- und den Politics-Strom. Diese Ströme durchfließen das politische System weitestgehend unabhängig voneinander und werden nur in speziellen Situationen gekoppelt. Im Policy-Strom werden von Experten aus Wissenschaft, Parteien, Verwaltung oder Lobbyverbänden in Policy-Communities mögliche Policies entwickelt. Von diesen Vorschlägen zirkulieren zu jedem Zeitpunkt sehr viele durch die Communities, doch nur wenige werden tatsächlich in Erwägung gezogen. Um als eine realistische Policy-Option in Frage zu kommen, sind sechs Kriterien notwendig: Die technische Machbarkeit, die normative Akzeptanz, die Finanzierbarkeit, die Stimmung in der Bevölkerung, die Empfänglichkeit der Entscheidungsträger und die Verfassungsmäßigkeit.

Je eher diese Kriterien erfüllt sind, desto größer ist die Chance eines Vorschlags, in der Ursuppe zu überleben. In diesem Strom versucht der Policy-Entrepreneur mit langfristigem *softening up* die Community für seine bevorzugten Ideen empfänglich zu machen. Für die in dieser Arbeit zu untersuchenden Fälle ist davon auszugehen, dass die Entwicklung von Policies und ein *softening up* auch in den Strukturen von Parteien stattfinden kann.

Im Problem-Strom geht es darum, wie Akteure Probleme erkennen. Dazu vergleichen sie einen von ihnen angestrebten Idealzustand mit dem wahrgenommenen Istzustand. Die Wahrnehmung des Istzustands erfolgt entweder geregelt über Indikatoren und Feedback oder durch fokussierende Ereignisse wie Katastrophen und Symbole. Bei der Wahrnehmung von Problemen spielt es weiterhin eine entscheidende Rolle mit welchen Kriterien ein Sachverhalt gemessen wird, womit er verglichen wird und in welche Kategorien er eingeordnet wird. Der Policy-Entrepreneur wird in diesem Strom versuchen auf ihm opportun scheinende Probleme hinzuweisen und die eben genannten Kriterien mit Hilfe von manipulativen Strategien zu beeinflussen.

Im Politics-Strom geht es darum, im Modus des Bargaining ausreichende Unterstützung von Entscheidungsträgern zu organisieren. Ob diese Unterstützung zu erwarten ist, hängt vor allem mit der Einstellung der regierenden Parteien zu einem Thema zusammen, aber auch das öffentliche Meinungsklima und Interessengruppen spielen eine nicht zu vernachlässigende Rolle.

Sind alle Ströme reif, so entsteht ein Gelegenheitsfenster: Im Problem-Strom liegen Sachverhalte vor, die allgemein als ein Problem wahrgenommen werden, im Policy-Strom liegen ausgearbeitete und diskutierte Optionen vor, von denen plausibel behauptet werden kann, diese Sachverhalte in einem gewünschten Sinne zu beeinflussen, und der Politics-Strom ist bereit, diese Optionen umzusetzen. Doch allein die Entstehung eines Gelegenheitsfensters reicht nicht aus, um einen Punkt auf die Agenda zu setzen oder eine Politikentscheidung durchzusetzen. Es bedarf des Einsatzes der Policy-Entrepreneure. Diese müssen einschätzen, ob sich ein Fenster geöffnet hat und in einem solchen Fall versuchen, alle drei Ströme zu verkoppeln. Öffnet eine Entwicklung im Problem-Strom das Gelegenheitsfenster, präsentieren die Entrepreneurure ihre favorisierte Policy als Lösung für das spezifische Problem. Löst eine Veränderung im Politics-Strom das Gelegenheitsfenster aus, so versuchen die Entrepreneurure ein Problem zu finden, welches ihre bevorzugte

Policy rechtfertigt⁴. Da sich Gelegenheitsfenster häufig schnell wieder schließen, nicht klar ist, wann das nächste Fenster entsteht und häufig auch für die Entrepreneur*innen nicht ersichtlich ist, ob ein Gelegenheitsfenster tatsächlich offen ist, versuchen die Entrepreneur*innen häufig eine Kopplung der Ströme, ohne dass diese gelingt. Es ist aus ihrer Sicht vielversprechender, viele mögliche Fenster auszuprobieren und einen glücklichen Treffer zu landen, als auf das eine klare Fenster zu warten, welches sich eventuell niemals auftut. Deshalb werden die Entrepreneur*innen bei jeder ihnen günstig erscheinenden Veränderung im Politics- oder Problem-Strom versuchen, ihre Policy ins Spiel zu bringen. Weiterhin ist zu erwarten, dass verschiedene Policy-Entrepreneur*innen auftreten. Zunächst diejenigen, die die Policy anfangs voranbringen, welche nach der ursprünglichen Definition von Kingdon an allen möglichen Stellen des politischen Systems zu verorten sind. In einem späteren Stadium der Policy, wenn diese den Policy-Strom verlassen oder es bereits auf die Agenda geschafft hat, ist es wahrscheinlich, dass sich Entrepreneur*innen mit einer hohen institutionellen Stellung wie ein Minister oder mit einem hohen Parteiamt der Policy annehmen. Anhand des soeben zusammengefassten Ansatzes soll die Erklärungskraft des MSA beurteilt werden, indem er auf die empirischen Erkenntnisse angewendet wird. Die Methode zur Erhebung und Darstellung der Empirie wird im nächsten Abschnitt stattfinden.

2.5 Methodisches Vorgehen

Für eine Analyse mit dem MSA eignen sich generell Interviews mit am Entstehungsprozess einer Policy beteiligten Personen am besten. Leider stand diese Option für die vorliegende Arbeit, einerseits aus pragmatischen Gründen, andererseits aufgrund der relativen Zurückhaltung bei Akteuren aus den Bereichen Sicherheit und Strafverfolgung, nicht zur Verfügung. Aus diesem Grund fällt die Wahl der Methode auf die Prozessanalyse, die im Folgenden eingeführt werden soll. Anschließend findet eine begründete Fallauswahl statt.

Die Prozessanalyse, auch unter der Bezeichnung Process Tracing in der Politikwissenschaft bekannt, ist eine weit verbreitete Vorgehensweise, die sich gut eignet, um die im MSA vorgestellten Ströme nachzuvollziehen (Herweg, 2015, S. 41). Darauf deuten bereits frühe Werke in der Entwicklungsphase der Prozessanalyse hin, die den Vorteil dieser Methode darin sahen, eine Fallstudie als einen „stream of behavior through time“ zu beschreiben (George & McKeown, 1985, S. 36). Prozessanalysen können vielseitig eingesetzt werden, wobei sich drei grundle-

⁴ Der Policy-Strom kommt zur Öffnung eines Gelegenheitsfensters nur sehr selten in Frage, da in den meisten Fällen bereits mehrere Optionen zur Verfügung stehen. Ist eine solche Öffnung dennoch der Fall, ist anzunehmen, dass sich die Logik des Policy-Stroms ändert. Sucht also eine gewillte Regierung nach einer Lösung für ein drängendes Problem, ohne dass der Policy-Strom eine solche Lösung bisher präsentieren konnte, ist anzunehmen, dass, sobald eine solche Lösung gefunden ist, das *softening up* aufgrund des starken Drucks dramatisch verkürzt ausfällt und die Policy-Option sehr schnell nach oben gereicht wird. Auch die langfristige Arbeit der Entrepreneur*innen ist in einem solchen Fall nicht denkbar, da sie ohne eine ausgearbeitete Policy-Option nicht für diese werben können. Ein aktuelles Beispiel könnte das Flüchtlingsabkommen zwischen der EU und der Türkei sein: Lange Zeit wurde nach einer Lösung gesucht, sobald jedoch die Option des Austausches von in Griechenland ankommenden Bootsflüchtlings gegen syrische Flüchtlinge in einem geregelten Verfahren als Option vorlag, wurde diese in erstaunlich schneller Zeit im Abkommen umgesetzt (Lau, 2016).

gende Vorgehensweisen unterscheiden lassen: deduktiv-theorietestende Analysen, theorie- oder hypothesengenerierende Analysen und die Erklärungen spezifischer Outcomes (Starke, 2015, S. 457). In dieser Arbeit wird die zuerst genannte Vorgehensweise eine Rolle spielen, da die vom MSA abgeleiteten Aussagen anhand der Fallbeispiele überprüft werden sollen. Ein Vorteil der Prozessanalyse ist hierbei, dass es nicht nur darum geht, die aus einer Theorie abgeleiteten Zusammenhänge zu überprüfen, sondern vor allem auch die Kausalkette zwischen einer oder mehreren unabhängigen Variablen und einer abhängigen Variable anhand ihrer Glieder nachzuvollziehen (Hildebrandt et al., 2015, S. 216). Dies bedeutet für die vorliegende Arbeit, dass nicht nur bestimmte Kriterien als erfüllt oder nicht erfüllt zu bewerten sind, zum Beispiel ob ein Strom reif ist oder sich ein Gelegenheitsfenster geöffnet hat. Es geht vielmehr darum, den Prozess zu diesen kritischen Punkten nachzuvollziehen. Dadurch lassen sich präzisere Aussagen darüber treffen, nicht nur ob, sondern auch aus welchen Gründen eventuell Abweichungen zwischen Theorie und Empirie auftreten. Eine Stärke der Prozessanalyse ist weiterhin die Möglichkeit der „Aufteilung einzelner Untersuchungseinheiten in Perioden, um mit longitudinalen Vergleichen Vergleiche zwischen Untersuchungseinheiten zu ergänzen“ (Blatter et al., 2007, S. 157). Diese Stärke, die in der vorliegenden Arbeit zum Einsatz gebracht werden soll, da zur VDS in Deutschland zwei Gesetzgebungsprozesse stattfanden, die einerseits von einander abgrenzbar sind und andererseits signifikante Unterschiede aufweisen.

Die Prozessanalyse ist ein relativ flexibles Instrument, welches „an die Spezifika des jeweiligen Untersuchungsgegenstandes“ angepasst werden kann (ebd.). Damit diese Anpassung nicht während der Erstellung des empirischen Kapitels mit Hilfe der Prozessanalyse beliebig wird, sind einige Klarstellungen zu treffen. Erstens ist es in einer Prozessanalyse zu vermeiden, sich auf ein bloßes Storytelling zu beschränken. Dies gelingt am besten durch eine starke Fundierung in der theoretischen Grundlage (Hildebrandt et al., 2015, S. 227). Die Theorie gibt damit vor, welche Daten relevant und welche verzichtbar sind. Diese Grundlage liefert für den MSA in dieser Arbeit so konkret wie möglich der Abschnitt 2.4.

Zweitens muss die Datengrundlage besprochen werden. Bei der Erstellung einer Prozessanalyse sind eine Vielzahl von Datentypen einsetzbar (Starke, 2015, S. 453 u. 474). Gerade aus diesem Grund ist es nötig, die für die Ziele der Arbeit am besten geeigneten Quellen zu identifizieren und im Vorfeld zu benennen, was jedoch nicht ausschließen soll, dass aussagekräftige Quellen, die sich außerhalb dieser Kategorien befinden und bei der Recherche ins Auge fallen, nicht dennoch Verwendung finden. Als Hauptquellen für die Prozessanalyse in dieser Arbeit werden Artikel und Interviews aus Presseerzeugnissen, Drucksachen der entsprechenden Organe, Stellungnahmen und Presseerklärungen, Abstimmungsergebnisse und Umfragen genutzt. Gleichzeitig wird sich die Arbeit auch auf wissenschaftliche Literatur berufen, die bereits zum Thema VDS veröffentlicht wurde, wobei diese weniger verfügbar ist, je aktueller die zu beschreibenden Ereignisse sind. Neben der Einschränkung auf die aus dem MSA abgeleiteten wichtigen Faktoren soll weiterhin eine Konzentration auf direkte Aussagen oder Aktivitäten von Entscheidungsträ-

gern oder anderen relevanten Akteuren gelegt werden. Dadurch wird der im MSA angelegten Subjektivität Rechnung getragen, die den Meinungen, persönlichen Erfahrungen, gefühlten Zuständen und individuell ausgeprägten Idealzuständen eine große Bedeutung beimisst.

Einem zentralen Kritikpunkt an der Prozessanalyse, dass diese Schwierigkeiten hätte, einen Anfangs- und einen Endpunkt für die Analyse zu setzen, wird in dieser Arbeit pragmatisch begegnet. Der Anfangspunkt der Analyse wird zu dem Zeitpunkt gesetzt, zu dem die VDS, wie sie in dieser Arbeit definiert ist, erstmalig Erwähnung in der nationalen Diskussion findet. Das Ende der Betrachtung ist durch den Zeitpunkt der Analyse gegeben, beschränkt sich jedoch nach dem Zeitpunkt der Gesetzgebung auf wenige Faktoren. Das Ende des ersten deutschen Falls ist dabei gleichsam der Beginn des zweiten, markiert durch das Urteil des Bundesverfassungsgerichtes, welches die VDS aus dem Jahr 2007 für ungültig erklärt. Das Ende der beiden weiteren Fälle ist durch den Zeitpunkt der Erstellung der vorliegenden Arbeit gegeben. Auf diese Weise läuft die Analyse nicht Gefahr, relevante Zeiträume außen vorzulassen und setzt gleichzeitig einen überblickbaren Rahmen.

Die Prozessanalyse eignet sich generell gut für vergleichende Fallstudien (Hildebrandt et al., 2015, S. 237). Es gilt jedoch dennoch zu beachten, dass sich die Ergebnisse aus vergleichenden Fallstudien durch eine geringe Generalisierbarkeit auszeichnen. Diesen Umstand kann die Prozessanalyse nicht beheben. Dies ist nicht als ein Mangel anzusehen, solange „keine unhaltbaren Übergeneralisierungen getroffen werden“ (Hildebrandt et al., 2015, S. 238) und die Erkenntnisse im Bewusstsein der sehr eingeschränkten externen Validität betrachtet und präsentiert werden. Die Ergebnisse von Prozessanalysen können als *contingent generalizations* charakterisiert werden, worunter „conditional generalizations of limited scope“ zu verstehen sind, die unter bestimmten Kontextbedingungen gelten (George & Bennett, 2005). Es wird jedoch in Frage gestellt, ob auch diese eingeschränkte Form der Generalisierungen angebracht ist, da es hier sehr stark auf die Frage ankommt, welche Kontextfaktoren eine Generalisierung ermöglichen, gleichzeitig in den meisten Fällen jedoch keine systematische Auswahl stattfindet (Starke, 2015, S. 475). Aus diesem Grund sind die Erkenntnisse in dieser Arbeit ohne einen Anspruch auf eine weitreichende Generalisierbarkeit außerhalb der konkreten Fallbeispiele zu sehen.

2.6 Fallauswahl

Die Fallauswahl basiert zunächst auf pragmatischen Überlegungen. Diese Überlegungen gehen dahin, dass eine Untersuchung mit Hilfe der Prozessanalyse, wie sie in dieser Arbeit vorgenommen wird, ein gutes Verständnis von Primärquellen voraussetzt, weshalb die Beherrschung der Sprache durch den Verfasser der Arbeit die Fallauswahl bereits relativ stark einschränkt. Daneben wird der MSA zwar auch in anderen Kontexten als westlichen Demokratien eingesetzt (Jones et al., 2016, S. 21), jedoch ist in solchen politischen Systemen die Anwendbarkeit des MSA noch umstritten und mit zahlreichen Anpassungen verbunden, weshalb sich die Fallauswahl in dieser Arbeit auf westliche Demokratien beschränken soll. Weiterhin muss, damit sich

ein Fall für eine Analyse eignet, ein Gesetzgebungsprozess zu einer VDS stattgefunden haben. Im Vereinigten Königreich oder in den Vereinigten Staaten wurden oder werden zwar der VDS ähnliche Maßnahmen praktiziert, jedoch nicht unter expliziten Gesetzen, sondern innerhalb der vage formulierten Befugnisse von Nachrichtendiensten. Unter Berücksichtigung dieser Kriterien bieten sich drei Fälle an: Die deutsche VDS aus den Jahren 2007 und 2015 sowie die österreichische VDS aus dem Jahr 2011. Als ein Fall werden demnach, wie in Analysen mit der Prozessanalyse häufig, die relevanten Perioden nach dem oben bereits beschriebenen Vorgehen definiert.

Mit dieser Fallauswahl kann das politische System für beide Länder als relativ ähnlich bezeichnet werden, soweit dies in den Gesellschaftswissenschaften möglich ist. Dadurch wiederum kann ein Einfluss der institutionellen Gegebenheiten so gut wie möglich ausgeschlossen werden. Anders formuliert sollten ähnliche Ausprägungen der im MSA maßgeblichen Faktoren in beiden Ländern beziehungsweise in den drei Fällen zu ähnlichen Ergebnissen führen. Gleichzeitig bietet diese Fallauswahl den Vorteil, den Einfluss von im MSA nicht mit einbezogenen übergeordneten Ebenen wie der EU präzise zu untersuchen, während der institutionelle Kontext gleich gehalten wird, da jeweils zwei Fälle unter diesem Einfluss stehen, die deutsche VDS aus dem Jahr 2015 jedoch ohne einen relevanten Einfluss aus der EU entstand.

3 Vorratsdatenspeicherung in Deutschland und Österreich

In den folgenden Kapiteln soll die Entwicklung der VDS in Deutschland und Österreich nachvollzogen werden. Dabei wird, wie erwähnt, auf möglichst viele verschiedene Arten von Quellen zurückgegriffen. Es ist jedoch nicht möglich einen vollständigen Ablauf des formalen Prozesses oder der gesellschaftlichen Diskussion darzustellen. Es sollen, ganz im Sinne der Methode, die durch die Theorie determinierten relevanten Informationen herausgearbeitet werden.

Definition und Stand der Forschung: Bevor zu einer Darstellung der Ereignisse ausgehört wird, die den politischen Prozess zur VDS kennzeichnen, soll der Begriff als solches definiert werden. Hierbei kann auf die breite Basis der juristischen Literatur zum Thema zurückgegriffen werden, in der sich keine bedeutende Debatte über eine Definition abbildet und die Definitionen relativ nah beieinander sind, wobei eine allgemeine und eine enger gefasste Version zur Verfügung stehen. VDS allgemein kann demnach definiert werden als „das anlassunabhängige und nicht zweckbezogene Sammeln von personenbezogenen Daten zur späteren Verwendung“ (Engling, 2009). Diese Definition ist für die vorliegende Arbeit noch zu weit gegriffen, da hier ausschließlich die Speicherung von Telekommunikationsdaten behandelt werden soll⁵. Aus diesem Grund eignet sich die engere Definition von Moser (2014) für diese Arbeit, die VDS „als eine Speicherung von Telekommunikationsverkehrsdaten zu Strafverfolgungs- und Gefahrenabwehrzwecken

⁵ Generell existieren zahlreiche Spielarten der VDS: Von Passagierdaten, Bankdaten, Konsumverhalten etc. Unter dem nicht weiter spezifizierten Begriff der Vorratsdatenspeicherung wird jedoch in der Regel die Speicherung von Telekommunikationsdaten verstanden.

für einen bestimmten Zeitraum auf Vorrat“ definiert. Neben der präziseren Definition fällt hierbei auf, dass die Speicherung nicht mehr zweckfrei, sondern zur Verfolgung von Straftaten und zur Gefahrenabwehr geschieht. Dass eine solche Speicherung, wie oben beschrieben, dennoch unter die Kategorie der allgemein definierten, zweckfreien VDS, einzuordnen ist, liegt daran, dass diese Zwecke so unpräzise und weitreichend definiert sind, dass dies einer zweckfreien Speicherung gleichkommt.

Die Forschung zur VDS ist, insbesondere im deutschen Sprachraum, durch die Rechtswissenschaft dominiert. Hierbei lassen sich zwei Arten von Beiträgen identifizieren. Erstere befassen sich mit der Einordnung in aktuelles Recht und in den Kontext des Grundgesetzes (siehe u. a. Pfitzmann & Köpsell, 2009; Bizer, 2007; Hensel, 2009). Zweitere befassen sich mit einer potentiell grundrechts- und verfassungskonformen Umsetzung einer VDS, insbesondere nach dem Urteil des Verfassungsgerichts (Roßnagel et al., 2013; Moser-Knierim, 2014; Ziebarth, 2009, Siehe). Politikwissenschaftliche Arbeiten konkret zur VDS im deutschsprachigen Raum sind nahezu nicht zu verzeichnen und kommen derzeit nicht über rein deskriptive Arbeiten hinaus (eine Ausnahme bilden Schulze, 2014; Scheffel, 2016), die aufgrund der vorliegenden Literatur ebenfalls einen Hang zur juristischen Beurteilung der VDS haben (siehe beispielhaft Hornung, 2012). Daher ist eine breit geführte Debatte zu verzeichnen, ob und wie eine VDS rechtlich und verfassungsmäßig einzuordnen ist, jedoch nur begrenzt darüber, welche politischen Faktoren dazu führen, dass eine VDS verabschiedet wird. Hier soll die vorliegende Arbeit helfen, eine Lücke zu füllen.

Die VDS oder ähnliche Maßnahmen werden jedoch in einigen Arbeiten im Kontext von Sicherheitsgesetzgebung und Anti-Terror-Maßnahmen mit besprochen. An dieser Stelle soll auf einen umfassenden Literaturüberblick zu Sicherheitspolitik verzichtet und stattdessen einige ausgewählte Beiträge besprochen werden, zu denen die vorliegende Arbeit in Kontext gesetzt werden kann.

In seiner Arbeit, die unter anderem die deutsche VDS aus dem Jahr 2007 betrachtet, behandelt Schulze (2014) auf der Basis einer konstruktivistischen Analyse die Frage, welchen Einfluss die Art Kommunikation und Sprache über Bedrohungen hat. Er kommt zu dem Schluss, dass das Bild des internationalen Terrorismus „von den Sicherheitsbefürwortern als stetige Bedrohung instrumentalisiert wurde.“ (ebd., S. 133) Diese Deutung des Terrorismus als eine der größten Gefahren werde auch nicht wesentlich hinterfragt, wodurch die Ausweitung von Sicherheitsgesetzen möglich wird. Im Bezug auf diejenigen Akteure, die diese Bedrohung besonders betonen, „neigten vor allem konservative Regierungsmitglieder zu teilweise drastischen Bedrohungskonstruktionen. Vor allem die Innenminister der Länder und der des Bundes waren die dominierenden Bedrohungskonstrukteure“ (ebd., S. 135). Auch auf die Rolle von Vertretern von Sicherheitsbehörden wird eingegangen. Diese untermauern das Bild der Bedrohung, wobei sie den Vorteil haben, einerseits als Experten aufzutreten und andererseits in einer Position zu sein, relevante Statistiken veröffentlichen und deuten zu können. Im Bezug auf diese Arbeit

werden hier die ersten Hinweise gegeben, welche Akteure als Entrepreneur in Frage kommen. Weiterhin wird die Bedeutung des Symbols Terrorismus aufgezeigt, welches als Rechtfertigung für die Ausweitung von Überwachung und Sicherheitsgesetzen dient.

Auch Singelstein & Stolle (2007) gehen in ihrem Beitrag unter anderem auf die Rolle von Sicherheitsbehörden im Bezug auf Überwachungsgesetzgebung ein. Sie kommen zu dem Schluss, dass die Sicherheitsbehörden dazu neigen, ihre Befugnisse möglichst weit auszulegen, um damit für eine Normalisierung der Maßnahme zu sorgen und anschließend eine Ausweitung der Befugnisse zu fordern. Gleichzeitig seien die Sicherheitsbehörden diejenigen, denen eine Deutungshoheit im Bereich Überwachung und Sicherheit zuzuschreiben ist, weshalb sie in der Lage sind, für sie günstige Interpretationen der Wirklichkeit als Fakten zu präsentieren. Damit würden die Sicherheitsbehörden die Politik auf diesem Gebiet vor sich her treiben (ebd., S. 61). Dieses Verhalten erinnert stark an das eines im MSA beschriebenen Policy-Entrepreneurs, der mit einer Salami-Taktik Schritt für Schritt zu seiner präferierten Policy gelangen möchte. Es wird zu zeigen sein, ob sich dieses Verhalten der Sicherheitsbehörden auch in dieser Arbeit wird nachweisen lassen können.

In seiner Analyse des Politikfelds Netzpolitik untersucht Scheffel (2016) die deutsche VDS aus dem Jahr 2007 mit Hilfe des Advocacy Coalition Framework. Hierbei sind zwei Ergebnisse zentral. Erstens sind die Koalitionen im Bezug auf die VDS sehr stabil. Die größte Veränderung ist demnach, dass nach der Bundestagswahl im Jahr 2009 das Bundesjustizministerium die Koalition der Unterstützer verlässt. Hierbei kann erwähnt werden, dass dies mit dem Wechsel der Ministerin, die ehemals von der SPD, nach der Wahl von der FDP gestellt wurde, zusammenfällt. Zweitens wurde die VDS wiederholt von den jeweiligen Innenministern des Bundes ins Spiel gebracht. Die Arbeit von Scheffel interpretiert dieses Vorgehen zwar im Sinne von Profilierungsversuchen der Innenminister, dennoch kann der Fakt, dass diese das Instrument der VDS regelmäßig aufgreifen, erneut einen Hinweis darauf geben, welche Akteure als Entrepreneur in Frage kommen.

Epifanio (2011) betrachtet in ihrer quantitativen Analyse die gesetzlichen Maßnahmen gegen den Terrorismus nach dem 11. September 2001. Sie kommt zu dem für diese Arbeit relevanten Schluss, dass nicht die relative Bedrohung eines Landes durch Terrorismus die Art und Anzahl der gesetzlichen Maßnahmen determiniert, sondern, neben dem Pro-Kopf-Einkommen und der Beteiligung an Militäreinsätzen, auch die an der Regierung beteiligten Parteien. Dabei waren linke Parteien weniger bereit, solche Maßnahmen einzuführen. Dies kann als Bestätigung dafür gesehen werden, dass auch bei einem Thema wie Terrorismus, wo die *focussing events* besonders dramatisch wirken, die Rolle des Politics-Stroms und darin die große Rolle der Parteien nicht verringert wird.

Auch Douglas (2014) untersucht in seinem Buch die Bedingungen, unter denen unterschiedliche Gesetze als Antwort auf Terrorismus entstehen. Hierbei kann er zwei für diese Arbeit relevante Schlussfolgerungen ziehen, die sich mit den Ergebnissen von Epifanio decken und die Anwen-

dung des MSA in diesem Kontext sinnvoll erscheinen lassen: Erstens, „terrorist attacks are not a sufficient condition for wide-ranging amendments“ (ebd., S 219), weitere Faktoren sind relevant. Zweitens, im Bezug auf den Einfluss von Parteien kann er die Ergebnisse von Epifanio bestätigen, schränkt jedoch ein, dass der Einfluss von Parteien nur in den Entscheidungssituationen zu neuen Anti-Terror-Gesetzen wahrzunehmen ist, jedoch nicht, wenn es darum geht diese nach einem Machtwechsel anzupassen oder aufzuheben – selbst wenn die Maßnahmen von der neu an die Macht gekommenen Partei vormals abgelehnt wurden (ebd., S. 227). Dies ist konsistent mit dem MSA: Die Komponente Parteienideologie alleine reicht nicht aus. Die Wahrnehmung des Problems Terrorismus ist größer einzuschätzen als die etwaiger Probleme bei den gesetzlichen Maßnahmen gegen Terrorismus, weshalb ein Gelegenheitsfenster zur Rücknahme von solchen Gesetzen unwahrscheinlicher ist, als zur Einführung, selbst wenn die Regierungsparteien eine solche Rücknahme befürworten.

Neil Malhotra (2012) konnte in den USA zeigen, dass die Unterstützung für Anti-Terror-Maßnahmen von der wahrgenommenen Bedrohung durch den Terrorismus abhängt. Dieser Effekt wirkt besonders stark für Personen, die dem Spektrum der demokratischen Partei zugeordnet werden können. Republikaner unterstützten Anti-Terror-Maßnahmen unabhängig von der Stärke der wahrgenommenen Bedrohung. Eine als stark wahrgenommene Bedrohung, wie nach dem 11. September, führt also dazu, dass Unterstützer beider Parteien solche Maßnahmen unterstützen. Sobald der Effekt eines Anschlages jedoch abnimmt, werden sie wieder unterschiedliche Positionen vertreten. Dies zeigt einerseits die Wechselwirkung zwischen Politics- und Problem-Strom auf, verdeutlicht andererseits, neben der Bedeutung von Parteien, wie Gelegenheitsfenster sich schließen, wenn ein Problem in den Hintergrund tritt.

Insgesamt scheint daher der Einsatz des MSA vor dem Hintergrund dieser Erkenntnisse auch im Bereich der Sicherheitsgesetzgebung und Anti-Terror-Maßnahmen sinnvoll. Im Folgenden sollen nun anhand dieser theoretischen und methodischen Überlegungen die drei ausgewählten Fälle untersucht werden.

3.1 Die deutsche Vorratsdatenspeicherung aus dem Jahr 2007

Die VDS wurde in Deutschland zwei Mal eingeführt, in den Jahren 2007 und 2015. Beide Perioden, in denen sich vor und nach der Gesetzgebung mit den jeweiligen Gesetzen beschäftigt wurde, werden als je ein Fall betrachtet und dementsprechend in dieser Arbeit getrennt behandelt. Die folgende Beschreibung der VDS wird sich daran orientieren, welche Daten aus dem MSA als relevant abgeleitet werden können. Es werden zunächst die zentralen Entwicklungen des politischen Prozesses dargestellt. Anschließend sollen diejenigen Faktoren, die nach dem MSA relevant sind, jedoch in einer solchen Betrachtung nicht im Fokus stehen, hervorgehoben werden.

Der politische Prozess

Bereits im Jahr 1996 ist in Deutschland der erste Versuch unternommen worden, eine VDS auf die Agenda zu setzen. „Im Rahmen der Einführung der RegTP nahm der Bundesrat die TKG-Novelle zum Anlass, [...] die Einführung einer Mindestspeicherfrist zu fordern“ (Gietl, 2008, S. 317). Zur Begründung wurde angeführt, dass die Befugnis von Strafverfolgungsbehörden ins Leere laufe, Daten abzufragen, wenn durch die „allein datenschutzrechtlich ausgerichtete Verordnung nach § 86 die Daten gar nicht mehr vorhanden sind.“ (BR-Drs. 80/96, S. 48) Der Vertreter des Landes Schleswig-Holstein, Gerd Walter von der SPD, sprach sich bereits damals gegen eine Regelung zu Mindestspeicherfristen aus, da dies die Gefahr in sich berge, „daß künftig jegliche Telekommunikation eine durch Sicherheitsbehörden später nachvollziehbare Spur hinterlassen würde, und zwar auch dann, wenn die Aufzeichnung weder aus technischen noch aus sonstigen betrieblichen Gründen erforderlich wäre“ (BR-Plenarprotokoll 695. Sitzung, S. 165). Die Forderungen stießen ebenso bei der damaligen Bundesregierung auf Ablehnung. Demnach „widerspreche eine Vorratsdatenspeicherung den verfassungsrechtlichen Geboten der Verhältnismäßigkeit, Erforderlichkeit und Zweckbindung.“ (Orantek, 2010, S. 196; siehe dazu auch BT-Drs. 13/4438, S. 39)

Einen weiteren nennenswerten Versuch, die VDS auf die Agenda zu setzen, geschah im Jahre 2000, als die Innenministerkonferenz eine Einführung forderte. Diese Forderung wurde von den Datenschutzbeauftragten stark kritisiert und anschließend nicht weiter verfolgt (Moser-Knierim, 2014, S. 150). Erst im Nachgang der Anschläge des 11. September 2001 wurden erneut Vorschläge für Speicherpflichten eingebracht (Orantek, 2010, S. 196). Der Vorschlag beinhaltete eine deutliche Forderung nach einer VDS, die im Gegensatz zum Vorschlag aus dem Jahr 1996 auch ohne Umschweife diesen Namen bekam (BR-Drs. 1014/01, S. 4). In diesem Fall kam der Vorschlag aus den Bundesländern Thüringen und Bayern, jeweils regiert von der CDU beziehungsweise der CSU, und war eingebettet in einen weiten Katalog von Forderungen zur inneren Sicherheit. Zur Begründung hieß es, dem Zeitpunkt entsprechend wenig überraschend, dass der Terrorismus in einem „bisher nicht gekannten Ausmaß“ die Gesellschaft bedrohe, weshalb das Instrumentarium der Strafverfolgungsbehörden und Nachrichtendienste zu verbessern sei (ebd., S. 1). In den ausführlichen Begründungen ist jedoch eine Eingrenzung auf das Thema Terrorismus, oder weiter gefasst auch auf schwere Straftaten, nicht zu finden. Es geht viel allgemeiner darum, eine Möglichkeit zu finden, die „potenziell für die Strafverfolgung nützlichen Daten“ auf Vorrat zu speichern (BR-Plenarprotokoll 770. Sitzung), so Reinhold Bocklet von der CSU.

Der Bundesrat konnte sich nicht darauf einigen, den Vorschlag an den deutschen Bundestag zu übergeben. Interessant ist hierbei allerdings der Hinweis des Ausschusses für Innere Angelegenheiten, den Begriff der Vorratsdatenspeicherung nicht zu verwenden, „weil die Vorratsspeicherung weithin als plakatives Beispiel für eine unzulässige Datenverarbeitung angesehen wird.“ (BR-Drs. 1014/04/01) In diesem Fall, anders als in der vom Bundesverfassungsgericht bean-

standeten Volkszählung, soll es nicht zu einer Speicherung auf Vorrat ohne bestimmten Zweck, sondern zum Zwecke der Strafverfolgung kommen, so die Empfehlung des Ausschusses. Nachdem sich in den Folgemonaten die Mehrheitsverhältnisse zugunsten von schwarzen beziehungsweise schwarz-gelben Landesregierungen verschoben hatten, konnte sich der Bundesrat auf ein Gesetz einigen. Die Gesetzesänderung und die zugehörigen Begründungen sind nahezu deckungsgleich mit den Vorschlägen aus dem Jahr 1996 (BR-Drs. 275/02). Neben den geänderten Mehrheitsverhältnissen sind bei diesem Vorgang drei Dinge wesentlich zu beachten. Erstens handelt es sich nicht um einen Gesetzesvorschlag zum Thema Terrorismus, sondern zum Thema des sexuellen Missbrauchs von Minderjährigen. Zweitens ist der Abschnitt zur VDS nicht im ursprünglichen Entwurf des Landes Niedersachsen enthalten, sondern kam als Änderungsantrag aus den Ausschüssen. Leider ist nicht zu bestimmen, aus welchem der vier beteiligten Ausschüsse dieser Vorschlag erging, auch wenn der Ausschuss für Innere Angelegenheiten als wahrscheinlichster Kandidat gelten muss. Drittens wird zum Thema Mindestspeicherfrist in der Begründung nun auf eine verwandte Regelung im Geldwäschegesetz verwiesen, um klar zu stellen, dass eine solche Regelung dem geltenden Recht nicht fremd sei (BR-Drs. 275/1/02, S. 21). Der mit dieser Forderung versehene Vorschlag wurde an den Bundestag überwiesen, seine weitere Behandlung endete jedoch unspektakulär: „Mit der Konstituierung des neuen Bundestages am 17.10.2002 wurde dieser umstrittene Gesetzentwurf vom Grundsatz der sachlichen Diskontinuität [...] erfasst.“ (Orantek, 2010, S. 196) Dennoch hatte die Bundesregierung Gelegenheit, zu dem Vorschlag Stellung zu nehmen. Dabei ist bemerkenswert, dass eine Mindestspeicherfrist zwar zunächst abgelehnt wird, aber in den weiteren Ausführungen betont wird, dass die Ermittlungsarbeit mit Datenschutz, Fernmeldegeheimnis und dem Grundrecht auf informationelle Selbstbestimmung im Konflikt stehe und dass die Bundesregierung einen Interessenausgleich zwischen Strafverfolgern und den Grundrechten der Betroffenen anstrebt. Dazu sei es erforderlich, zu prüfen, „ob eine derart umfassende Speicherung personenbezogener Daten der Nutzer von Telediensten zu Zwecken der möglichen Strafverfolgung oder der Wahrung anderer Sicherheitsinteressen, die bei Beginn des Grundrechtseingriffs noch nicht konkret absehbar sind, angemessen ist sowie ob und ggf. welche Maßnahmen zur Gewährleistung der Verhältnismäßigkeit erforderlich sind.“ (BT-Drs. 14/9801) In diesen Ausführungen kommt eine nicht mehr so klare Ablehnung der VDS zum Ausdruck, wie sie in der Begründung der Bundesregierung aus dem Jahr 1996 geäußert wurde.

Der nächste Anlauf wurde in den Jahren 2003 bis 2004 unternommen. Nachdem die Bundesregierung Ende des Jahres 2003 ein Novelle des Telekommunikationsgesetzes vorlegte, in der noch keine VDS vorgesehen war (BR-Drs. 755/03), wurde diese erneut durch die Ausschüsse des Bundesrates ins Spiel gebracht (BR-Drs. 755/2/03, S. 35-37) und von einer Mehrheit des Bundesrates angenommen (BR-Plenarprotokoll 795. Sitzung). Die grüne Abgeordnete im Bundestag, Michaela Hustedt, also eine Abgeordnete der rot-grünen Regierungskoalition im Bund, die zu diesem Vorgang in ihrer Aussprache Stellung nahm, ging nicht auf die inhaltlichen Argu-

mente wie verfassungsrechtliche Bedenken ein, wie es Stellungnahmen der Bundesregierung in vorangegangenen Verfahren taten. Für sie ist der entscheidende Punkt die Finanzierung: „Wir wollen, dass sich derjenige, der zum Beispiel das Abfragen oder die Speicherung von Daten beauftragt, an der Finanzierung beteiligt. Das ist das entscheidende Instrument, um die Hemmungslosigkeit der Innenminister ein bisschen zu bremsen.“ (BT-Plenarprotokoll 98. Sitzung, S. 8769)

Ebenfalls aus der Regierungskoalition äußerte sich Hubertus Heil von der SPD zum Themenkomplex Sicherheit und Datenschutz. Er betonte zusätzlich den Konflikt Datenschutz und Bürgerrechte versus Interessen der Sicherheitsbehörden. Die Maßnahmen im Entwurf der Bundesregierung ohne VDS seien in diesem Spektrum verhältnismäßig. Anders als die Vorschläge der CDU-Länderinnenminister (BT-Plenarprotokoll 98. Sitzung, S. 8774). Dass der Konflikt bei diesem Thema tatsächlich eher zwischen den Innenministern der Länder und dem Bundestag beziehungsweise der Bundesregierung zu sehen ist, anstatt an den Parteilinien, deutet auch die Aussage von Johannes Singhammer von der CDU im Bundestag an: „In Bezug auf die innere Sicherheit haben wir sehr exakt abzuwägen und eine Balance zwischen den Erfordernissen der Sicherheit und überbordenden wirtschaftlichen Belastungen zu finden. Ich denke, dass wir da zu einer guten Lösung kommen werden.“ (ebd., S. 8777) Eine Aussage, die zwar Bürgerrechte nicht betont, jedoch auch zeigt, dass der Vertreter der CDU keine starken Einwände gegen die Position der Regierungskoalition im Bund zu haben scheint und sich nicht klar auf die Seite seiner Parteifreunde auf Landesebene stellt.

Die Idee der VDS wurde dann im Vermittlungsausschuss verworfen. Der hessische Vertreter Jochen Riebel von der CDU gab zu Protokoll, dass ein Konsens darüber bestehe, „dass die durch die Speicherung der Verkehrsdaten entstehende zusätzliche immense Belastung der Telekommunikationswirtschaft nicht tragbar wäre.“ (BR-Plenarprotokoll 799. Sitzung, S. 231)

In den Monaten nach dieser Entscheidung kam es zu einem Wechsel der politischen Ebene. VDS war in der Europäischen Union, insbesondere von den Vertretern der Regierungen im Rat, bereits in der Vergangenheit ins Spiel gebracht worden, und in der Telekommunikations-Datenschutzrichtlinie 2002 explizit nicht ausgeschlossen. „Nach den Anschlägen von Madrid im März 2004 forcierten die Staatschefs im EU-Rat mit einer Anti-Terrordeklaration die Forderung nach der Einführung von Mindestspeicherfristen für TK-Daten.“ (c't, 2004) Aus diesem Prozess ergab sich die Richtlinie 2006/24/EG, der auch das Parlament „entgegen der ursprünglichen Haltung des Plenums und entgegen dem Votum des Berichterstatters Alvaro“ zustimmte (Oran-tek, 2010, S. 198).

Parallel zu diesem Prozess ging die Diskussion über eine VDS in Deutschland weiter. War die Bundesregierung, mit Ausnahme des Innenministers, wie oben gezeigt, lange gegen eine VDS, so zeigte sich die Justizministerin im Jahr 2004 in einer Antwort auf eine Kleine Anfrage der FDP-Fraktion im Bundestag aufgeschlossen gegenüber einer Einführung (c't, 2004).

Anfang des Jahres 2005, also noch bevor die Richtlinie auf europäischer Ebene beschlossen

war, nahm der Bundestag einstimmig eine Beschlussempfehlung des Innenausschusses an, die auf einer Unterrichtung durch den Datenschutzbeauftragten basierte (BT-Plenarprotokoll 157. Sitzung, S. 14733). Darin enthalten ist die Ablehnung einer Mindestspeicherfrist sowie die Aufforderung an die Bundesregierung, entsprechenden Regelungen auf europäischer Ebene nicht zuzustimmen (BT-Drs. 15/4597, S. 3). Dies hinderte jedoch die beiden zuständigen Minister, Brigitte Zypries und Otto Schily, Justiz beziehungsweise Inneres, nicht daran, sich auf EU-Ebene weiter für eine VDS auszusprechen (heise, 2005a).

Ende des Jahres 2005 kam es im Zuge der vorgezogenen Neuwahlen zu einer Veränderung der Mehrheitsverhältnisse im Bundestag und damit auch zu einem Wechsel der Regierung, die nun von einer Großen Koalition gestellt wurde. Die VDS war in dieser Koalition von Beginn an ein Thema, welches der Umsetzung bedurfte, worauf sich die Verhandlungsteilnehmer aus der AG Inneres beider Parteien in den Koalitionsgesprächen einigten (heise, 2005c). Dennoch findet sich im finalen Koalitionsvertrag kein Hinweis auf die VDS (siehe CDU, CSU und SPD, 2005). Dies ist nicht auf inhaltliche Gründe zurückzuführen, sondern liegt an der praktischen Überlegung, zunächst auf ein Ergebnis aus dem europäischen Prozess zu warten (heise, 2005b). Dennoch kann ab diesem Punkt davon gesprochen werden, dass die VDS auf der Agenda der Regierung vorhanden war, und es weniger um das ob, sondern mehr um das wie ging.

Dementsprechend wurde Anfang des Jahres 2006, etwa ein Jahr nach dem ablehnenden Beschluss des Bundestages bezüglich einer VDS, mit den Stimmen der neuen großen Koalition dafür gestimmt, die Bundesregierung aufzufordern, den europäischen Regelungen zur VDS zuzustimmen und alsbald ein entsprechendes Gesetz zur Umsetzung in deutsches Recht vorzubereiten (BR-Drs. 16/545).

Die Wissenschaftlichen Dienste des Bundestages befassten sich parallel mit der Frage, ob die Richtlinie selbst beziehungsweise eine deutsche Umsetzung europa- und verfassungsrechtlich konform möglich wäre. Das Gutachten kam einerseits zu dem Schluss, dass erhebliche Bedenken bestünden, „ob die Richtlinie in der beschlossenen Form mit dem Europarecht vereinbar ist“ (Deutscher Bundestag - Wissenschaftliche Dienste, 2006, S. 21). Andererseits „erscheint es zweifelhaft, dass dem Gesetzgeber aufgrund der europarechtlichen Vorgaben eine verfassungsgemäße Umsetzung gelingen wird.“ (ebd., S. 2)

Dennoch wurde die Richtlinie letztendlich umgesetzt. Hierzu verabschiedete der Bundestag am 9. November 2007 das Gesetz zur Neuregelung der Telekommunikationsüberwachung und anderer verdeckter Ermittlungsmaßnahmen sowie zur Umsetzung der Richtlinie 2006/24/EG. In der dazu geführten Debatte im Bundestag betont die damalige Justizministerin Brigitte Zypries erneut, dass der Anlass der Richtlinie die Anschläge von Madrid waren (BT-Plenarprotokoll 16/124 S. 12994). In den Begründungen der weiteren Redner der Regierungskoalition wird zwar auch auf Terrorismus, jedoch genauso auf Delikte aus den Bereichen organisierte Kriminalität, Wirtschaftskriminalität oder Betäubungsmittelstraftaten verwiesen (ebd., S. 13004). Gleichzeitig weist Siegfried Kauder von der CDU darauf hin, dass eine Regelung des Zugriffs

von Strafverfolgungsbehörden auf die Verkehrsdaten am 31. Dezember 2007 ausgelaufen wäre, wodurch eine Neuregelung nötig sei. Weiterhin betont er, er habe „keine großen Sorgen, dass dieses Gesetz vor dem Bundesverfassungsgericht nicht standhält. Im Übrigen dürfen wir nicht immer wie das Kaninchen vor der Schlange vor verfassungsgerichtlichen Entscheidungen stehen, die noch gar nicht gefallen sind.“ (ebd., S. 12997) In eine ähnliche Richtung stößt auch ein weiterer Redner aus den Reihen der Großen Koalition, Joachim Stünker von der SPD, wenn er mit verfassungsrechtliche Bedenken kontert: „Zitate von Bundesverfassungsrichtern ersetzen nicht die Rechtspolitik. Die Rechtspolitik haben wir hier im Deutschen Bundestag zu machen.“ (ebd., S. 13004) Der Bundesrat billigte den Gesetzentwurf am 30. November 2007, eine Ausführliche Debatte fand nicht statt, da es einerseits klare der Mehrheitsverhältnisse zugunsten der Großen Koalition im Bund herrschten und es sich um ein Einspruchsgesetz handelte. (BR-Plenarprotokoll 839, S. 399).

Die VDS wurde, wie es von vielen Akteuren bereits im Vorfeld erwartet worden war, vor dem Bundesverfassungsgericht verhandelt. Bereits am 11. März 2008 folgte die Entscheidung über einen Eilantrag, in der die Speicherung bei den Telekommunikationsfirmen und der Abruf der Daten durch Strafverfolgungsbehörden zwar nicht generell untersagt wurde, der Abruf der Daten jedoch nur erlaubt blieb, „wenn Gegenstand des Ermittlungsverfahrens eine schwere Straftat“ ist (Bundesverfassungsgericht, 2008). Das eigentliche Gesetz beinhaltete pauschal alle Straftaten. Das Urteil in der Hauptverhandlung fiel am 2. März 2010. Darin erklärte das Bundesverfassungsgericht die VDS für ungültig, da es den durch die VDS erfolgenden Grundrechtseingriff für unverhältnismäßig hielt (Bundesverfassungsgericht, 2010). Gleichzeitig stellte das Gericht jedoch auch fest: „Eine sechsmonatige, vorsorglich anlasslose Speicherung von Telekommunikationsverkehrsdaten durch private Diensteanbieter, wie sie die Richtlinie 2006/24/EG [...] vorsieht, ist mit Art. 10 GG nicht schlechthin unvereinbar“ (ebd.), solange der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit gewahrt sei. Damit versperrte das Bundesverfassungsgericht zukünftigen Regelungen zur VDS nicht generell den Weg, setzte jedoch einen engen Korridor.

Im Zeitraum, in dem die VDS als Gesetz Bestand hatte, wurde die Diskussion weiter geführt und eine Betrachtung dieses Zeitraums kann weitere relevante Informationen liefern. So sind Forderungen nach einer Ausweitung der VDS insbesondere von Organisationen zu verzeichnen, die auch bei Urheberrechtsverstößen das Instrument der VDS einsetzen möchten (siehe u. a. heise, 2009b,c, 2010). Aussagen der eigentlichen Verfechter der VDS, insbesondere von Vertretern der Strafverfolgungsbehörden, sind eher darauf bedacht, das Instrument in seiner damals aktuellen Form zu verteidigen anstatt einen weiteren Ausbau zu fordern (heise, 2007b, 2008, 2009a). Dieser Umstand ist unter anderem damit zu erklären, dass in dieser Zeit die Telekom-Spitzel-Affäre aktuell war und in diesem Kontext Kommunikationsüberwachung generell hinterfragt und kritisiert wurde. Dennoch sind trotz dieser Lage auch Forderungen nach einer Ausweitung der VDS zu verzeichnen (Die Welt, 2008).

Der soeben nachvollzogene Prozess lässt bereits zahlreiche Rückschlüsse auf die Konzepte des

MSA zu. Einige Komponenten sind jedoch in einer solchen Darstellung, die sich auf den formalen Prozess und die Äußerungen von Akteuren konzentriert, nicht ausreichend berücksichtigt, und sollen nun gesondert dargestellt werden. Es handelt sich erstens um die Positionen der in der Regierung befindlichen Parteien. Zweitens betrifft dies die Positionen der organisierten Interessen gegenüber den Vorschlägen zur VDS. Eine Betrachtung des Meinungsklimas sowie möglicher Indikatoren soll zusammen mit dem zweiten deutschen Fall im Anschluss an dessen Darstellung geschehen.

Parteien

Zum Zeitpunkt der Verabschiedung der VDS befanden sich die CDU und die SPD in einer Regierungskoalition im Bund. In den Jahren zuvor, in denen es die VDS bereits auf die Agenda gebracht, jedoch nicht in ein Gesetz geschafft hatte, waren zunächst CDU und FDP und anschließend SPD und Grüne im Bund an der Macht. Eine öffentlich nachvollziehbare Diskussion innerhalb der Parteien über eine VDS entspinnt sich jedoch erst ab dem Jahr 2004, im Zuge der TKG-Novelle.

Die CDU/CSU Fraktion stimmte noch im Bundestag für die oben erwähnte Beschlussempfehlung, die eine VDS ablehnte (BT-Plenarprotokoll 15/157, S. 14733). Dennoch lässt sich in der Union generell eine nicht geringe Zustimmung für eine VDS vermuten, insbesondere auf Länderebene, und hier insbesondere bei den Innenministern der Länder. Das Wort *vermuten* ist in diesem Fall zu wählen, da keine Primärquellen für die Aussage vorliegen. Dass die VDS im Bundesrat ein ums andere Mal von den Unionsinnenministern im Bundesrat eingebracht wurde und einige Aussagen von Entscheidungsträgern in diese Richtung begründen jedoch diese Annahme⁶. Gleichzeitig schienen die Bundestagsvertreter der Union wenig Interesse an der Einführung einer VDS zu haben. Diese Aussage lässt sich bis zur Bundestagswahl des Jahres 2005 vertreten. Bereits in diesem Bundestagswahlkampf war im Wahlprogramm zu lesen, dass die Union „die Erhebung und Speicherung von Telekommunikations- und Verbindungsdaten verbessern“ möchte (CDU/CSU, 2005). In diese Richtung äußerten sich auch Thomas Strobl, Obmann der Fraktion im Innenausschuss des Bundestages, und Hartmut Koschyk, Innenpolitischer Sprecher der Fraktion. Sie fordern eine Speicherung von Telekommunikationsdaten für 6 Monate (c't, 2005). Die Internet-Beauftragte der Fraktion, Martina Krogmann, die im Jahr 2004 noch für ihre Fraktion Anträge gegen die VDS eingebracht hatte (c't, 2004) und davon sprach, dass sie beim Thema VDS anderer Meinung sei als manche Landespolitiker (heise, 2004b), änderte ihre Aussagen dahingehend, dass sie eine Speicherung von mehr als 12 Monaten ablehne (ebd.). Ab diesem Richtungswechsel in der Union, beziehungsweise dem Durchsetzen der Unions-Innenpolitiker, ist sie diejenige Partei, die klar für eine VDS wirbt und aus deren Reihen

⁶ Zum Beispiel Hubertus Heil im Bundestag im Jahr 2004: „Ich bin genauso gespannt wie die Grünen, ob die CDU es schafft, das ihren Länderinnenministern klar zu machen“ (BT-Plenarprotokoll 15/98, S. 8774) im Bezug auf eine Ablehnung der VDS. Ein weiteres Beispiel, in dem CDU-Landespolitikern das Fordern einer VDS unterstellt wird, findet sich in heise (2004b)

regelmäßig Forderungen nach einer Ausweitung zu vernehmen sind.

Innerhalb der SPD war die VDS lange umstritten (c't, 2004; heise online, 2004). Dementsprechend gibt es auch keine Aussage zur VDS im Wahlprogramm der SPD für die Wahl im Jahr 2005. Im Vorfeld der Wahl forderte Otto Schily in seiner Rolle als Innenminister eine VDS (c't, 2005), die Justizministerin Brigitte Zypries, ebenfalls SPD, zeigte sich sehr früh einer solchen Idee nicht gänzlich abgeneigt (c't, 2004). Die Spaltung der Partei in Befürworter und Gegner einer VDS zeigt sich auch bei der Abstimmung im Bundestag. Eine große Mehrheit der Abgeordneten stimmte für den Gesetzentwurf, doch 26 Abgeordnete taten dies trotz „schwerwiegender politischer und verfassungsrechtlicher Bedenken“ (BT-Plenarprotokoll 16/124, S. 13032). Ihre Zustimmung begründeten sie damit, dass „davon auszugehen ist, dass in absehbarer Zeit eine Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts möglicherweise verfassungswidrige Bestandteile für unwirksam erklären wird.“ (ebd.) Es scheint in der SPD eine Spaltung zwischen Basis und Führung beim Thema Vorratsdaten gegeben zu haben. Während sich die verantwortlichen Minister und Abgeordneten für eine VDS einsetzten beziehungsweise diese nicht ablehnten, gab es an der Basis eine nicht zu verachtende Gegenbewegung (AK Vorrat, 2007b).

Die FDP hatte in ihrer bisher in dieser Arbeit betrachteten Regierungszeit, also in den Jahren 1994 bis 1998, keine klare Position zur VDS. Betrachtet man jedoch die Position, die die Partei in späteren Debatten einnimmt, kann von einer klaren Ablehnung ausgegangen werden. Im Wahlprogramm für das Jahr 1994 wird zwar keine konkrete Position zur VDS dargelegt, doch die allgemeinen Absätze zu Privatsphäre, Rechtsstaat und Datenschutz legen nahe, dass eine solche Maßnahme bereits damals nicht die Unterstützung der FDP gefunden hätte (FDP, 1994, S. 34 ff.). Dementsprechend fällt die Position der Partei aus dem Wahlprogramm des Jahres 2005 aus, in dem die VDS abgelehnt wird (FDP, 2005, S. 30).

Ähnliches gilt für die Grünen. In den Wahlprogrammen, mit denen die Grünen in den Jahren 1998 und 2002 an der Regierung beteiligt waren, wird ein Ausbau der Überwachung klar abgelehnt (siehe Bündnis 90/Die Grünen, 1998, S. 126 und insbesondere Bündnis 90/Die Grünen, 2002, S. 66). Folgerichtig ist demnach die Position der Partei zur VDS im Wahlprogramm für die Bundestagswahl 2005: „Die europäischen Pläne, Anbieter von Telekommunikationsdiensten zu verpflichten, die Verkehrsdaten ihrer Kunden für den Zugriff von Polizei und Nachrichtendienste auf Vorrat zu speichern, lehnen wir ab.“ (Bündnis 90/Die Grünen, 2005, S. 94)

Zusammenfassend lässt sich also zeigen, dass die CDU in den Jahren nach 2005 für eine VDS eintrat, während die Grünen und die FDP sich gegen eine VDS aussprachen. In der SPD war die Maßnahme umstritten, wobei die Spitze der Bundespartei eher zu einer Einführung einer VDS tendierte. Dies führt zum Ergebnis, dass die Große Koalition die einzige Konstellation war, in der eine VDS ohne den Widerstand eines Koalitionspartners möglich war, wenn man den internen Widerstand in der SPD vernachlässigt.

Organisierte Interessen

Zahlreiche organisierte Interessen hatten zur VDS Position bezogen. In diesem Kontext sind vor allem Datenschutz- und Bürgerrechtsorganisationen, Berufsverbände, die Wirtschaftsvertreter sowie die Bedarfsträger, also diejenigen Behörden, die die zu speichernden Daten abrufen könnten, zu besprechen (detaillierter zu diesem Themenkomplex siehe Scheffel, 2016, S. 77-110 sowie Meister, 2008).

Datenschutz- und Bürgerrechtsorganisationen und viele Datenschutzbeauftragte der Länder und des Bundes waren seit Beginn der öffentlichen Diskussionen über eine VDS gegen eine derartige Regelung. Im Vorfeld der Entscheidung zur Richtlinie der Europäischen Union verschickten die Bürgerrechtsorganisationen EDRi und Privacy International einen offenen Brief, der einerseits die grundlegende Ablehnung verdeutlicht und eine große Einigkeit unter diesen Organisationen zeigt (Privacy International, 2005). Er wurde von zahlreichen Organisationen unterzeichnet, „darunter auch die deutschen Datenschutzbeauftragten der Länder Brandenburg, Berlin, Hamburg, Mecklenburg-Vorpommern, Niedersachsen und Schleswig-Holstein.“ (Meister, 2008, S. 16) Insbesondere die Datenschutzbehörde des Landes Schleswig-Holstein tat sich nicht nur durch klare Äußerungen und offene Briefe hervor, sondern startete auch eine eigene Kampagne gegen das Ansammeln von Vorratsdaten (ebd., S. 18). Eine Ablehnung der VDS brachte auch der Bundesdatenschutzbeauftragte im Vorfeld der Gesetzgebung klar zum Ausdruck (BFDI, 2005). Aus der Zivilgesellschaft zeigte sich ebenfalls eine Ablehnung des Vorhabens. So gründete sich eigens zur Bekämpfung der Pläne der Arbeitskreis Vorratsdatenspeicherung (AK Vorrat), der das Handeln von Aktivisten gegen die VDS bündeln und koordinieren sollte.

Bei den Berufsverbänden fühlten sich vor allem Berufsgeheimnisträger von der VDS betroffen. Da eine pauschale Speicherung von Telekommunikationsdaten keine Differenzierung von Personen, die einer Pflicht oder dem Recht des Berufsgeheimnisses unterliegen und solchen die dies nicht tun, vornimmt, würden auch Daten über die Kommunikation von Ärzten, Anwälten und Journalisten gesammelt werden. Entsprechend ablehnend war die Haltung dieser Berufsverbände. Eine gemeinsame Erklärung mit dem AK Vorrat unterzeichneten unter anderen der Deutsche Journalisten-Verband, der Deutsche Presserat, der Deutsche Anwalt-Verein und weitere Berufsverbände aus den Bereichen Gesundheit, Seelsorge, Juristerei und Journalismus (AK Vorrat, 2007a). Vor dem Rechtsausschuss des Bundestages gibt Patrick Breyer als Vertreter des Neue Richtervereinigung e. V. zu Protokoll: „Ohne jeden Verdacht einer Straftat würden sensible Informationen über die sozialen Beziehungen (einschließlich Geschäftsbeziehungen), die Bewegungen und die individuelle Lebenssituation (z. B. Kontakte mit Ärzten, Rechtsanwälten, Psychologen, Beratungsstellen) von über 80 Millionen Bundesbürgerinnen und Bundesbürgern gesammelt. Damit höhlt eine Vorratsdatenspeicherung Anwalts-, Arzt-, Seelsorge-, Beratungs- und andere Berufsgeheimnisse aus“ (2007). Ähnlich äußerte sich der Sachverständige, welcher ARD, ZDF sowie Journalisten- und Presseverbände vertrat: „Die Umsetzung der Richtlinie zur Vorratsdatenspeicherung würde in der vorliegenden Fassung die Pressefreiheit in einem ihrer

sensibelsten Punkte mit ungeahnter Intensität beschädigen. Erstmals erhielten staatliche Stellen Zugriff auf alle elektronischen Kontakte von und mit allen Journalisten“ (Fiedler, 2007).

Die Wirtschaftsvertreter, hier insbesondere die Vertreter der Telekommunikationsunternehmen und die der Internetwirtschaft, lehnten die VDS ebenfalls ab und brachten dazu neben den bereits besprochenen Argumenten der angezweifelten Verfassungsmäßigkeit und der Datenschutzbedenken weitere Einwände an. Es wurde nicht nur an Verhältnismäßigkeit und Bedarf der Maßnahme gezweifelt, auch die nicht absehbaren Kosten wurden ins Feld geführt (heise, 2004c). In der Anhörung zum Thema im Bundestag bekräftigte der Vertreter des Bundesverbands Informationswirtschaft, Telekommunikation und neue Medien e. V. die Forderung nach einer Entschädigung und sah eine solche als „bereits verfassungsrechtlich determiniert“ an (Liedtke, 2007). Auch der Verband der Anbieter von Telekommunikations- und Mehrwertdiensten e. V. (VATM) geht in diese Richtung. Es wurden einerseits „erhebliche[n] Zweifel an der Übereinstimmung der Regelungen zur Vorratsdatenspeicherung mit dem Geist unseres Grundgesetzes geäußert“ und andererseits gefordert, dass „der Staat, der sich bei der Erfüllung seiner Aufgaben privater Dritter bedient, die in diesem Zusammenhang entstehenden Aufwände in angemessener Weise entschädigen“ müsse (VATM, 2007).

Die Strafverfolgungsbehörden haben lange Zeit Regelungen zur VDS gefordert, insbesondere nach Terroranschlägen wie in Madrid (heise, 2004a) oder London (c't, 2005). Dies wird vor allem damit begründet, dass die Strafverfolgungsbehörden zwar die Befugnis haben, personenbezogene Daten von Telekommunikationsanbietern abzufragen. Diese „Befugnisse laufen jedoch leer, soweit die Daten gar nicht mehr vorhanden sind“ (BR-Drs. 1014/01). Die VDS soll diesen Missstand beheben, indem eine Mindestspeicherfrist für diese Daten vorgeschrieben wird (Meister, 2008, S. 13) Dementsprechend zufrieden zeigte sich auch der Vertreter des Bayerischen Landeskriminalamts in seiner Stellungnahme zum Gesetzentwurf. Einzig an wenigen Punkten gehe das geplante Gesetz noch nicht weit genug (Wirth, 2007).

Damit sind die aus dem MSA als relevant abgeleiteten Faktoren für die VDS aus dem Jahr 2007 dargestellt. Bisher nicht in die Betrachtung eingeflossen sind Indikatoren und das Meinungsklima. Diese sollen im Anschluss an die nun folgende Besprechung der VDS aus dem Jahr 2015 für beide deutschen Fälle gebündelt erfolgen.

3.2 Die deutsche Vorratsdatenspeicherung aus dem Jahr 2015

Auch für diesen Fall soll zunächst der politische Prozess mit einem Fokus auf Aussagen von Entscheidungsträgern dargestellt werden. Anschließend werden erneut diejenigen Faktoren betrachtet, die im MSA wichtig sind, jedoch in einer solchen Betrachtung zu kurz kommen, wobei auf soeben besprochene Ergebnisse zur VDS aus dem Jahr zurückgegriffen werden kann, sofern wenig Änderungen zu verzeichnen sind.

Der politische Prozess

Nach der Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts stand die Bundesrepublik weiter in der Pflicht, die Richtlinie zur VDS umzusetzen. Die große Koalition, die für die VDS aus dem Jahr 2007 gestimmt hatte, wurde im Jahr 2008 durch eine Koalition aus Union und FDP ersetzt. Im Januar 2011 wurde von Justizministerin Leutheusser-Schnarrenberger der FDP ein Eckpunktepapier vorgelegt, welches zwei Maßnahmen beinhaltete: Erstens eine anlassbezogene Speicherung von bereits vorhandenen Verkehrsdaten, das so genannte Quick Freeze⁷ und zweitens eine siebentägige Verkehrsdatenspeicherung, um IP-Adressen Anschlussinhabern zuzuordnen (Justizministerium, 2011). In dem Papier wird weiterhin darauf eingegangen, dass die Richtlinie in absehbarer Zeit vor dem Europäische Gerichtshof (EuGH) verhandelt werden soll und bereits eine Anpassung der Richtlinie angekündigt ist (siehe dazu auch heise, 2011b). Vor diesem Hintergrund wurde versucht, „die Einschränkung grundrechtlich geschützter Interessen auf das zur Sicherung der Belange von Strafverfolgung unabdingbare Maß“ zu begrenzen (ebd.). Dem Koalitionspartner der Union gingen diese Vorschläge allerdings nicht weit genug (heise, 2011h). Im Bezug auf die anstehende Verhandlung der Richtlinie vor dem EuGH kommen die Wissenschaftlichen Dienste des Bundestages zu dem Ergebnis, dass „sich zweifelsfrei keine Ausgestaltung dieser Richtlinie umschreiben [lässt], die eine Vereinbarkeit mit der GRCh [Charta der Grundrechte der Europäischen Union, Anm. durch den Autor] sicherstellte“ (Derksen, 2011, S. 21). Es bestand also begründeter Zweifel am Fortbestand der Richtlinie, da eine nicht geringe Chance bestand, dass diese vom EuGH zurückgenommen würde.

Während es aus der CDU Stimmen gab, inklusive die des Innenministers Thomas de Maizière, die nach dem Urteil des Verfassungsgerichts möglichst schnell eine aus dem Urteil abgeleitete, grundrechtskonforme VDS forderten (heise, 2011g), sah die Justizministerin, immerhin eine der Klägerinnen gegen VDS, keine Eile (heise, 2011f) beziehungsweise hielt ein solches Instrument insgesamt für verzichtbar (Hamburger Abendblatt, 2011). Genauso möchte auch der Fraktionsvorsitzende der FDP im Bundestag keine anlasslose Speicherung von Daten und sieht in der Umsetzung der EU-Richtlinie eine Gefahr für den deutschen Datenschutz (heise, 2011c). Dennoch wurde aus dem Justizministerium im Juni 2011 ein Gesetzentwurf vorgelegt (Bundesministeriums der Justiz, 2011). Dieser orientierte sich weitestgehend am Eckpunktepapier vom Anfang des Jahres, beinhaltete also nur ein Quick Freeze-Verfahren sowie eine sehr kurze Speicherung von Daten. Nach den Anschlägen in Norwegen im Juli 2011 wurde von CDU-Innenpolitiker Uhl hingegen wieder eine VDS mit erheblich größerem Ausmaß gefordert (FAZ,

⁷ Beim Quick Freeze werden nicht, wie bei einer VDS, zunächst die Verkehrsdaten von allen Kommunikationsnehmern für einen festgelegten Zeitraum bei den Kommunikationsunternehmen gespeichert. Stattdessen wird mit der Speicherung der entsprechenden Daten erst auf Anordnung einer Sicherheitsbehörde bezüglich eines konkreten Kommunikationsteilnehmers hin begonnen. Der Abruf erfolgt anschließend nach richterlicher Genehmigung. Die Vertreter eines solchen Vorgehens argumentieren, dass so nahezu die gleichen Ermittlungserfolge erzielt werden können, ohne eine verdachtsunabhängige Datensammlung über jegliche Kommunikationsteilnehmer anlegen zu müssen.

2011b). Diese Forderung traf jedoch bei anderen Parteien auf Kritik und wurde sogar vom mittlerweile CSU-geführten Innenministerium zunächst zurückgewiesen (heise, 2011d).

Aus diesen gegensätzlichen Positionen entwickelte sich ein offen ausgetragener Konflikt. Nachdem interne Beratungen auf Ministerebene zu keinem Ergebnis kamen, plante der Innenminister eine öffentliche Kampagne, wobei er unter anderem „Experten des Bundeskriminalamts (BKA) in Berlin anhand möglichst spektakulärer Fälle belegen lassen [will], dass es wegen der aktuell fehlenden Speicherpflicht tatsächlich blinde Flecken in der Verbrechensbekämpfung gibt.“ (Der Spiegel, 2010)

Parallel zu diesem Konflikt reichte die EU-Kommission Klage gegen Deutschland vor dem EuGH ein, da eine Umsetzung der Richtlinie weiterhin ausstand, obwohl die Kommission nach eigener Aussage die Richtlinie zu diesem Zeitpunkt überarbeitete (ZEIT ONLINE, 2011).

Der Stillstand durch die verhärteten Positionen ließ sich auch nicht durch einen Kompromiss von Innenpolitikern der Union auflösen, die eine verkürzte Speicherpflicht von drei Monaten ins Spiel brachten (Süddeutsche Zeitung, 2011).

Zum Ende des Jahres wurde die FDP erneut aufgefordert, ihren Widerstand gegen eine VDS aufzugeben. Dies wurde in diesem Fall mit der Mordserie der heute als NSU bekannten, rechtsradikalen Gruppe gerechtfertigt, deren Hintergründe laut Hans-Peter Uhl ohne eine VDS „schwer zu klären sein“ dürften (FAZ, 2011a). Dieser Forderung schloss sich wenige Zeit später auch Innenminister Friedrich an (Welt am Sonntag, 2011). Vertreter der FDP, in Person von Justizministerin Leutheusser-Schnarrenberger und Parteichef Philipp Rösler, verwehrten sich weiter gegen die Vorschläge aus der Union.

Dieses Muster wiederholte sich nach den Anschlägen um Toulouse im März 2012: Innenpolitiker der Union verlangten eine Einführung der VDS (Die Welt, 2012), die FDP lehnte diese ab (SPIEGEL ONLINE, 2012). Bis zum Ende der Koalition im Jahr 2013 konnten sich Innenminister und Justizministerin beziehungsweise Union und FDP nicht auf ein gemeinsames Vorgehen im Bezug auf die VDS einigen, die Positionen blieben wie oben beschrieben unverändert (siehe heise, 2012). Weitere Sachverhalte, auf deren Grundlage die Einführung einer VDS gefordert wurde, waren in dieser Zeit unter anderem die Hetze gegen den Fußball-Nationalspieler Mesut Özil (Neue Osnabrücker Zeitung, 2012), die Anschläge auf den Marathon in Boston (Deutschlandfunk, 2013) und der Kampf gegen Pädophile (heise, 2013b).

Mit Beginn der Enthüllungen von Edward Snowden ab dem Juni 2013 und der sich daraus ergebenden öffentlichen Debatte wurden die Forderungen nach der VDS im Speziellen sowie von Überwachungsgesetzen im Allgemeinen weniger und die Kritik an ihnen lauter (heise, 2013a; Frankfurter Hefte, 2013; Die Welt, 2013).

Nach der Bundestagswahl im September 2013 war eine Fortführung der Koalition von Union und FDP nicht weiter möglich. Eine Große Koalition aus Union und SPD übernahm im Bund die Regierungsverantwortung. Im Koalitionsvertrag einigten sich die Parteien auf die Wiedereinführung einer VDS auf Grundlage der EU-Richtlinie, insbesondere um Strafgeelder zu vermeiden

(Koalitionsvertrag, 2013, S. 147). Streit gab es vor allem über den Zeitpunkt: Während die SPD zunächst den europäischen Prozess, also die Klagen vor dem EuGH beziehungsweise die neuen Vorschläge der Kommission, abwarten mochte, pochte die Union auf eine schnellstmögliche Umsetzung (Tagesspiegel, 2013).

Der neue Justizminister Heiko Maas von der SPD äußerte sich dahingehend Anfang des Jahres 2014: „Ich lege keinen Gesetzesentwurf vor, bevor der Europäische Gerichtshof endgültig geurteilt hat, ob die Richtlinie die Rechte der EU-Bürger verletzt oder nicht.“ (Der Spiegel, 2014) Dies begründete Maas vor allem mit der zu diesem Zeitpunkt öffentlichen Stellungnahme des Generalanwalts des EuGH, der die Richtlinie zur VDS als unvereinbar mit der Charta der Grundrechte der Europäischen Union und als nicht verhältnismäßig ansah (EuGH, 2013). Dieses Gutachten sah Maas als Hinweis darauf, dass es eine nicht zu vernachlässigende Chance gab, dass der EuGH die Richtlinie für ungültig erklären und damit der im Koalitionsvertrag formulierten Begründung für die VDS, nämlich die Vermeidung von Strafgeldern an die Europäische Union, die Grundlage entziehen würde. „Dann müssten wir über die Vorratsdatenspeicherung ganz neu reden. Bis dahin liegt das Instrument für mich auf Eis.“ (Der Spiegel, 2014) Die Reaktionen aus den Reihen der Union gingen dahin, dass der Justizminister schnell ein Gesetz vorlegen sollte (heise, 2014a).

Auf einer Klausurtagung des Kabinetts einigte man sich auf einen Kompromiss: Zunächst soll kein Gesetzesentwurf vor der endgültigen Entscheidung des EuGH zum Thema VDS vorgelegt werden. Innenminister de Maizière und Justizminister Maas einigten sich weiterhin darauf, bereits vor der Urteilsverkündung Vorbereitungen zu treffen, um nach dem Urteil schnell einen Gesetzesentwurf vorlegen zu können (SPIEGEL ONLINE, 2014a). Tatsächlich erklärte der EuGH die Richtlinie am 8. April 2014 für ungültig, da sie „einen Eingriff von großem Ausmaß und besonderer Schwere in die Grundrechte auf Achtung des Privatlebens und auf den Schutz personenbezogener Daten, der sich nicht auf das absolut Notwendige beschränkt“ beinhalte (EuGH, 2014). Bestärkt durch dieses Urteil äußerte sich Maas erneut gegen die VDS und kündigte an, vorerst keinen Gesetzesentwurf vorzulegen (Handelsblatt, 2014). Auch Innenminister de Maizière äußerte sich nach dem Urteil eher abwartend und nicht wie zuvor drängend im Bezug auf die VDS (heise, 2014b). Die Pläne der Großen Koalition gingen eher dahin, eine neue Richtlinie aus der EU abzuwarten und in der laufenden Legislaturperiode keine weiteren Anläufe für eine Gesetzgebung zu unternehmen (SPIEGEL ONLINE, 2014b). Es zeichnete sich jedoch ab, dass dieses Abwarten eventuell vergeblich sein könne, da die EU-Kommission in Person von Kommissarin Cecilia Malmström, ankündigte, vorerst keine weiteren Vorschläge zu unterbreiten. Dieser Stillstand hielt, trotz einzelner Forderungen nach einer VDS, bis zu den Anschlägen auf das französische Satire-Magazin Charlie Hebdo. Bereits zwei Tage nach dem Anschlag standen Forderungen nach einer Einführung im Raum (heise, 2015c). Gleiches geschah nach einem Anschlag in Kopenhagen wenige Wochen darauf (heise, 2015b). Nachdem das Thema VDS zuvor zu einem Streit zwischen Justiz- und Innenministerium geführt hatte, schaltete sich Bundeskanz-

lerin Angela Merkel in die Diskussion ein und bestand auf einer Einführung der VDS (Reuters, 2015b). Etwa zwei Monate später äußerte sich der Wirtschaftsminister, Vizkanzler und SPD-Vorsitzende Sigmar Gabriel in die gleiche Richtung. Damit verbunden auch die Aufforderung an seinen Parteikollegen und Justizminister, einen Vorschlag zur VDS gemeinsam mit dem Innenminister zu erarbeiten (Deutschlandfunk, 2015).

Der Justizminister gab hiernach seinen Widerstand auf und kündigte an, so schnell wie möglich einen Gesetzentwurf vorzulegen (SPIEGEL ONLINE, 2015a). Ein Kompromiss wurde am 15. April 2015 in Form von Leitlinien für das Gesetz angekündigt (Bundesministerium der Justiz, 2015), am 22. Mai folgte der Gesetzentwurf der Bundesregierung (Bundesregierung, 2015). Im Entwurf enthalten war eine Speicherpflicht von Verkehrsdaten für zehn Wochen und von Standortdaten für vier Wochen. Interessant hierbei ist die Tatsache, dass der Entwurf nicht mehr von einer VDS spricht, sondern von einer „Speicherpflicht und einer Höchstspeicherfrist für Verkehrsdaten“ (ebd.). Durch diese Sprachregelung sollte eine Abgrenzung zur vom Verfassungsgericht als ungültig erklärten VDS aus dem Jahr 2007 erfolgen (BMJV, 2015). Insbesondere die Betonung der Höchstspeicherfrist sollte darauf hindeuten, dass nicht zusätzliche Daten gespeichert werden sollen, sondern die Speicherung von Daten zeitlich eingeschränkt würde und damit ein Beitrag zum Datenschutz geleistet wurde.

Der Rechtsausschuss des Bundestages beschäftigte sich am 14. Oktober 2015 mit dem Gesetzentwurf und fügte als einzige Änderung eine Evaluationspflicht an (BT-Drs. 18/6391). Wie in allen anderen beteiligten Ausschüssen wurde mit den Stimmen der Großen Koalition die Empfehlung verabschiedet, den Entwurf anzunehmen, während die Opposition in den Ausschüssen geschlossen gegen den Entwurf stimmte. Dies spiegelte sich auch in der Aussprache zur Abstimmung über den Gesetzentwurf am 16. Oktober 2015 wider. In der namentlichen Abstimmung stimmten allerdings zahlreiche Abgeordnete der SPD entweder gegen das Gesetz oder enthielten sich, dennoch wurde der Entwurf mit einer Mehrheit aus den Stimmen der Großen Koalition angenommen (BT-Plenarprotokoll 18/131, S. 12780 ff.). Die vorangegangene Aussprache im Plenum des Bundestages verläuft trotz einer bemerkenswerten Länge in wenig überraschenden Bahnen. Zunächst ist festzuhalten, dass Terrorismus als die wichtigste Begründung für eine VDS genannt wird, jedoch auch schwerste Straftaten und organisierte Kriminalität regelmäßig Erwähnung finden. Bezüglich der Haltung zum vorliegenden Gesetzentwurf verläuft die Trennlinie eindeutig zwischen der Regierungskoalition und der Opposition, wobei es dem SPD-Abgeordneten Christian Flisek überlassen wird, die gespaltene Haltung seiner Partei darzulegen (ebd., S. 12774).

Auch dieses Gesetz wurde nach nur einer Wortmeldung vom Bundesrat gebilligt (BR-Plenarprotokoll 938, S. 416).

Im Nachgang zur Verabschiedung waren zahlreiche Forderungen nach einer Ausweitung der VDS zu beobachten (Siehe u. a. BR, 2016; golem.de, 2016; t3n.de, 2016; heise, 2016). Dabei ist hervorzuheben, dass diese Forderungen insbesondere von Politikern beziehungsweise aus Gre-

mien der Union kamen.

In den folgenden Abschnitten sollen nun erneut diejenigen Faktoren dargestellt werden, die in der chronologischen Darstellung nicht ausreichend berücksichtigt werden konnten, darunter auch das Meinungsklima und Indikatoren, die mit der ersten deutschen Periode gemeinsam besprochen werden.

Parteien

Die Positionen der Parteien haben sich, im Vergleich zum Prozess vor dem Jahr 2007, nicht im Wesentlichen gewandelt. Vielmehr ist festzuhalten, dass sich Positionen, die sich innerhalb der ersten Jahre der Diskussion zur VDS herausgebildet haben, verfestigt haben. Dies lässt sich an programmatischen Beschlüssen zum Thema VDS sowie an dem Verhalten der Mitglieder der jeweiligen Parteien im soeben beschriebenen Prozess ablesen.

Die Ausnahme bildete hier die SPD. War die Position der Partei schon während der Gesetzgebung zur ersten VDS umstritten bis unklar, war dies während der zweiten betrachteten Periode nicht weniger der Fall, weshalb eine genauere Betrachtung der innerparteilichen Positionsbestimmung notwendig ist. Diese Positionsbestimmung findet zwischen zwei Polen statt: Den SPD-Innenministern der Länder auf der einen Seite, die eine VDS mit ihren Unionskollegen gemeinsam forderten (heise, 2011e) und den Netzpolitikern der Partei, die eine VDS vehement ablehnten (heise, 2013d). Eine wichtige Bestimmung dieser Position hätte im Jahre 2011 erfolgen können, als der Parteitag einen Antrag annahm, in dem die Umsetzung der Richtlinie zur VDS der EU gefordert wurde. Gleichzeitig macht der Antrag deutlich, dass eigentlich eine VDS nicht oder nur sehr eingeschränkt gefordert wurde: „[D]ie von der EU-Richtlinie geforderte Speicherungsverpflichtung stellt einen gravierenden Eingriff in die informationelle Selbstbestimmung der Nutzerinnen und Nutzer von Telekommunikationsdiensten dar. Insbesondere die von der Richtlinie vorgeschriebene Mindestspeicherdauer von 6 Monaten greift unverhältnismäßig stark in das Grundrecht ein. Eine derart langfristige, verdachtsunabhängige Speicherung von Telefon- und Internetverbindungen lehnen wir ab.“ (SPD, 2011). Ähnlich dem Koalitionsvertrag büßte auch dieser Antrag seine Grundlage mit dem Urteil des EuGH ein, der die entsprechende Richtlinie für ungültig erklärte. Dies hinderte Parteichef Sigmar Gabriel jedoch nicht daran, bei seiner Aussprache für die VDS diesen Beschluss als Grundlage für die Linie seiner Partei zu verwenden (Deutschlandfunk, 2015). Wenige Monate vor der Entscheidung im Bundestag zur VDS hatte ein SPD-Parteikonvent die Gelegenheit, über das Thema abzustimmen. Die Abstimmung ergab 124 Stimmen für, 88 gegen die VDS bei sieben Enthaltungen (SPIEGEL ONLINE, 2015b). Damit ergibt sich für diesen Konvent ein ähnlich gespaltenes Bild bei der VDS, wie es Äußerungen aus der Partei nahe legen. Gleichzeitig haben 11 der 16 Landesverbände der SPD Entschlüsse gegen die VDS gefasst (Reuters, 2015a). Und nicht zuletzt zeigte sich diese Spaltung bei der namentlichen Abstimmung im Bundestag, bei der trotz der Parteikonventsbeschlüsse und trotz der Überzeugungsarbeit der Partei- sowie Fraktionsspitze 43 Abgeordnete

gegen das Gesetz stimmten und sich sieben enthielten. Überblickend lässt sich festhalten, dass sich für die SPD tatsächlich ein gespaltenes Bild ergibt, wobei erneut die Parteispitze eher für und die Basis eher gegen die VDS ist. In der Aussprache im Bundestag meldete sich zwar keiner der Gegner der SPD zu Wort, doch im Vergleich der Wortbeiträge zwischen CDU/CSU und SPD wird deutlich, welche Partei die VDS von Anfang an forderte, und welche Partei diese nach langem zögern mit trug. Die Vertreter der SPD betonen ein ums andere Mal, dass „wir hier in ein Grundrecht eingreifen und dass dieser Eingriff daher auf das Nötigste beschränkt werden muss.“ (BT-Plenarprotokoll 18/131, S. 12762) Die Unionsvertreter freuen sich im Gegensatz, „dass wir den Koalitionspartner überzeugen konnten, dass wir damit ein sehr wichtiges Ermittlungsinstrument haben“ (ebd., S. 12765).

Organisierte Interessen

Wie auch bei den Parteien kann in diesem Abschnitt der Fokus auf diejenigen Gruppen gelegt werden, die entweder eine geänderte Meinung zum Thema vertraten oder relevante Gruppen, die sich vorher dazu nicht äußerten. Hierbei ist daher zunächst festzuhalten, dass Datenschutz- und Bürgerrechtsorganisationen ihre ablehnende Haltung nicht veränderten und sich erneut gegen die VDS einsetzten. Wenig Veränderung ist auch auf Seiten der Strafverfolgungsbehörden sowie bei den Polizeigewerkschaften zu sehen, die weiter mit Vehemenz eine VDS forderten (siehe u. a. heise, 2013c; heise, 2011a; BDK, 2013; BDK, 2014).

Auch die Wirtschaftsverbände der Digitalwirtschaft blieben weitgehend bei ihrer Haltung gegen die VDS, wobei wirtschaftliche Gründe im Vordergrund standen (siehe u.a. eco, 2015a; bitkom, 2015). Bemerkenswert ist dabei der Fakt, dass einerseits in einem gemeinsamen Schreiben vier Verbände aus der Internetwirtschaft forderten, es solle im „Rahmen einer Verbändeanhörung die Gelegenheit zur Stellungnahme“ für diese Verbände geben (eco, 2015b). In der Sachverständigenanhörung im Deutschen Bundestag wurde, im starken Gegensatz zu der Anhörung zur VDS aus dem Jahr 2007, kein einziger Vertreter der Internetwirtschaft gehört. Gleichzeitig, und hier ist ein inhaltlicher Unterschied zur ersten betrachteten Periode bemerkbar, äußerte sich der größte deutsche Internetprovider, die Deutsche Telekom, dem Gesetz, wie es vom Justizministerium vorgeschlagen wurde, zumindest nicht ablehnend gegenüber (heise, 2015d). Ähnlich äußerte sich auch ein weiterer großer Internetprovider, die Telefonica (golem.de, 2015). Damit hatten sich zwei große Unternehmen nicht der Haltung derjenigen Verbände angeschlossen, die eigentlich in ihrem Namen kommunizieren sollten.

Ein vergleichbarer Effekt ist ebenso bei den Berufsverbänden zu beobachten. Im Gesetzgebungsverfahren zur ersten VDS war zu beobachten, dass diejenigen Berufsverbände von Berufsheimnisträgern, die sich zum Thema VDS äußerten, gegen die Einführung einer solchen waren. Dies galt weiterhin für die meisten dieser Verbände (heise, 2015a). Es finden sich jedoch, und darin besteht eine Neuerung, Verbände und Vereine, die sich für eine VDS aussprachen, die entweder Berufsheimnisträger vertreten oder in verwandten Feldern tätig sind. So sprach sich

zum Beispiel der Deutsche Juristentag für eine Einführung der VDS aus (Tagesspiegel, 2015). Auch der Vertreter des Deutschen Richterbunds, der neben Richtern auch Staatsanwälte vertritt, sprach sich in der Anhörung im Rechtsausschuss nicht gegen, sondern für eine Ausweitung der VDS im Vergleich zum Gesetzentwurf des Justizministeriums aus (Frank, 2015).

Es ist jedoch festzuhalten, dass diese Abweichungen von aus der vorherigen betrachteten Periode herausgebildeten Mustern die Ausnahmen sind. Eine Erkenntnis die sich mit der Analyse von Scheffel (2016) deckt. Im Großen und Ganzen blieben die Fronten im Bereich der organisierten Interessen sehr ähnlich, auch wenn es so scheint, als hätte der zivilgesellschaftliche Widerstand ob der kurzen Zeit von der Ankündigung des Gesetzes bis zur Verabschiedung nicht die Kraft entfaltet, die er im ersten Verfahren organisieren konnte.

Meinungsklima und Indikatoren

Das öffentliche Meinungsklima, in dessen Kontext die Verabschiedungen der Gesetze zur VDS zu sehen ist, ist im Sinne des MSA mehr als das bloße Betrachten von Umfragen. Es ist vielmehr ein vielfältiger Eindruck, der bei Entscheidungsträgern entsteht, wobei Umfragen eine Rolle spielen können, jedoch im Zusammenspiel mit Medien, Gesprächen mit Vertretern organisierter Interessen oder Bürgern und anderem mehr zu sehen sind (siehe Abschnitt zum Politics-Strom in Kapitel 2.1). Es ist dennoch eine nicht unübliche Praxis, wenn Interviews mit Entscheidungsträgern nicht als Quelle zur Verfügung stehen, auf Umfragen zurückzugreifen, um sich dem Meinungsklima auf diese Weise zu nähern (siehe Zohnhöfer & Herweg, 2014). In die Betrachtung sollen hierbei Umfragen mit einbezogen werden, die sich mit der Einschätzung der Bevölkerung zu den Problemen beschäftigt, mit der eine VDS begründet wird, also insbesondere Terrorismus und Kriminalität.

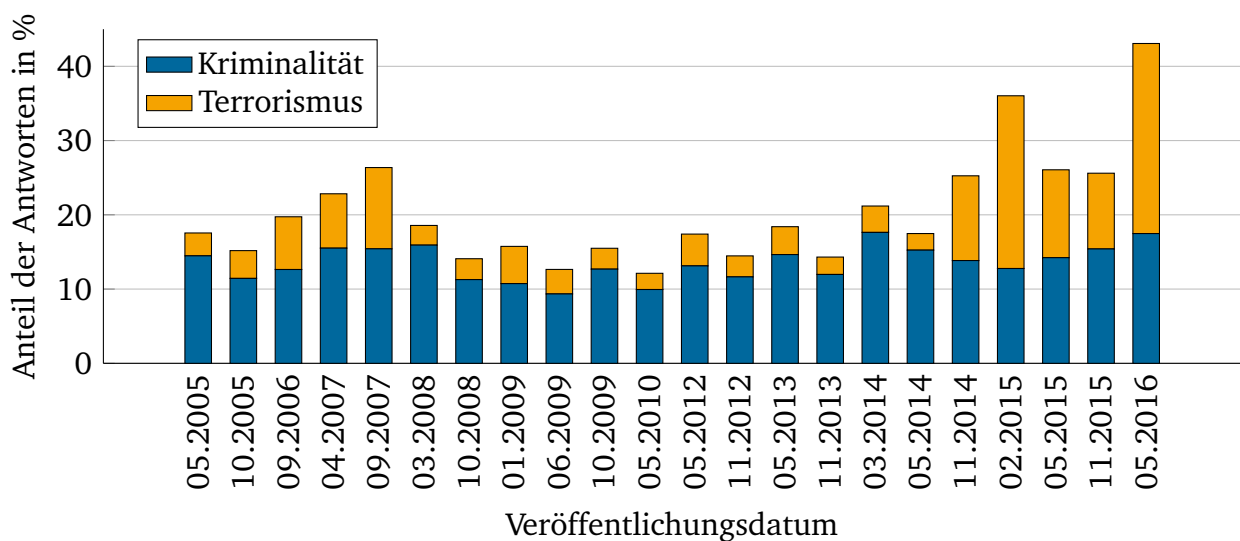


Abbildung 1: Eurobarometer zur Frage „What do you think are the two most important issues facing (OUR COUNTRY) at the moment?“, zwei Nennungen sind möglich. Quelle: Eurobarometer, 2016

Hierbei können zunächst Daten des Eurobarometers hilfreich sein. Diese Umfragen im Auftrag der Europäischen Kommission enthalten regelmäßig die Frage danach, welche zwei Probleme die drängendsten in dem jeweiligen Mitgliedsland sind. Zur Auswahl stehen dabei auch die Sachverhalte Terrorismus und Kriminalität. Abbildung 1 zeigt die Prozentzahl der Antworten, die auf Terrorismus und Kriminalität entfallen.

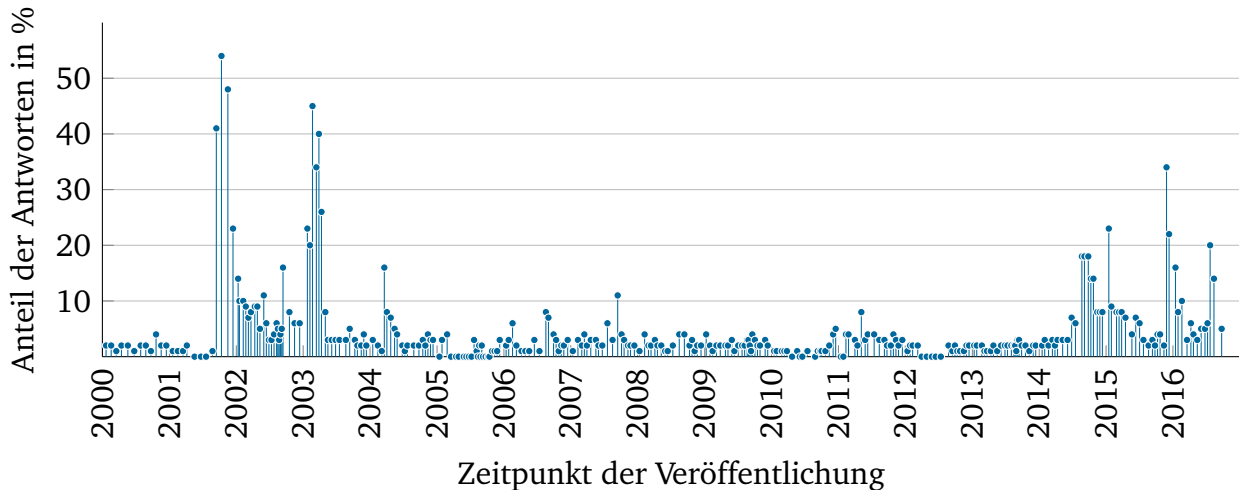


Abbildung 2: Anteil der Antworten aus der Kategorie Terror/Krieg/Frieden auf die Frage nach den wichtigsten Problemen in Deutschland, zwei Nennungen sind möglich. Quelle: Forschungsgruppe Wahlen, 2016

Auch Meinungsforschungsinstitute wie die Forschungsgruppe Wahlen befassen sich mit der Frage nach den wichtigsten Problemen aus Sicht der Bevölkerung in Deutschland. Wie bei der Befragung für das Eurobarometer sind auch hier zwei Nennungen möglich. Die Ergebnisse für die Kategorie Terror/Krieg/Frieden sind in Abbildung 2 dargestellt.

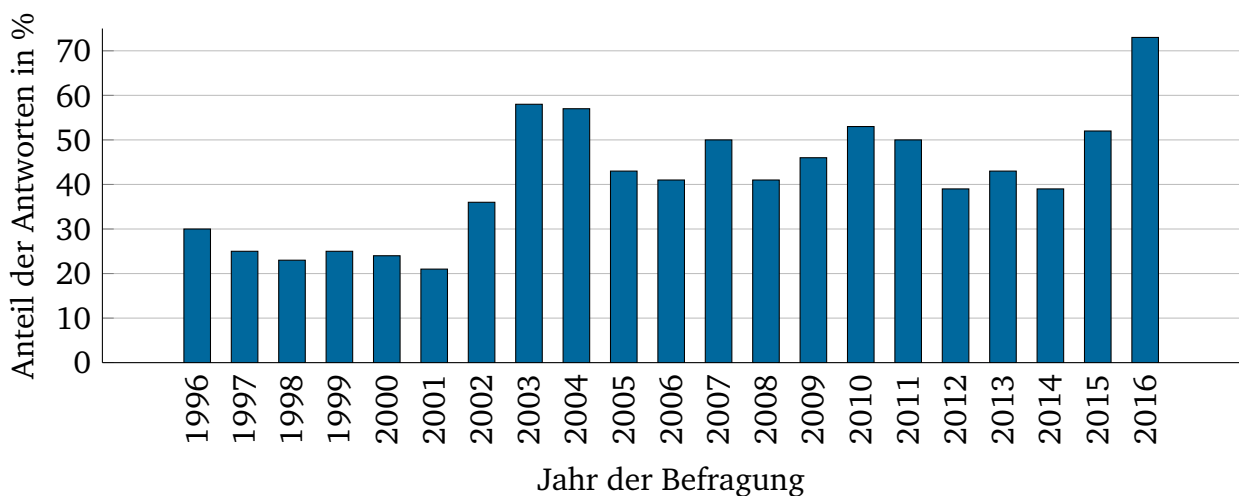


Abbildung 3: R+V Ängste-Studie zur Aussage: Ich habe gar keine Angst (1) ... sehr große Angst (7) davor, dass terroristische Vereinigungen Anschläge verüben. Anteil der Antworten mit den Werten 5, 6 und 7 in Prozent. Quelle: R+V Versicherung, 2016a

Eine weitere relevante Umfrage wird jährlich von der R+V Versicherung im Zuge ihrer Ängste-Studie durchgeführt. In dieser Studie werden deutschsprachige Personen befragt, im Jahr 2016 waren dies 2421. Diese werden gebeten, ihre Angst vor bestimmten Ereignissen auf einer Skala von 1 (keine Angst) bis 7 (sehr große Angst) zu bewerten, wobei alle Werte größer 5 als große Angst gewertet werden (R+V Versicherung, 2016b). Die Ergebnisse zur Frage nach der Angst vor terroristischen Anschlägen ist in Abbildung 3 dargestellt. Bemerkenswert ist dabei auch, dass Terrorismus im Jahr 2016 die höchsten Werte unter allen abgefragten Faktoren erhielt.

Insgesamt lässt sich aus den gesamten Daten der jeweiligen Umfragen ablesen, dass die Angst vor Terrorismus und Kriminalität in manchen Perioden, insbesondere nach Terroranschlägen in Europa und Nordamerika, ansteigen.

Dass gewisse Veränderungen auch von den Entscheidungsträgern wahrgenommen wurden, kann sich an einer Aussage von Heiko Maas belegen lassen, der in seiner Rolle als Justizminister zunächst die VDS kategorisch ablehnte. Dies änderte sich im Jahr 2015. In einem Interview zu seiner veränderten Haltung zur VDS befragt, gab der Justizminister unter anderem an, nach den Anschlägen auf die Redaktion von Charlie Hebdo in Paris eine Veränderung in der Haltung der Bevölkerung wahrgenommen zu haben: „Ich habe gemerkt – nicht nur in der Politik, auch in der Bevölkerung –, dass im Lichte eines solchen Ereignisses Sicherheitsargumente plötzlich an Schlagkraft gewinnen. Das muss nicht immer rational sein – aber es ist so.“ (taz, 2015) Ansonsten sind Äußerungen von Entscheidungsträgern zur Stimmung bezüglich der VDS in der Bevölkerung nicht zu finden. Diese Aussage eines sehr bedeutenden Entscheidungsträgers illustriert jedoch zumindest, dass solche Beobachtungen stattfinden und bedeutsam sein können.

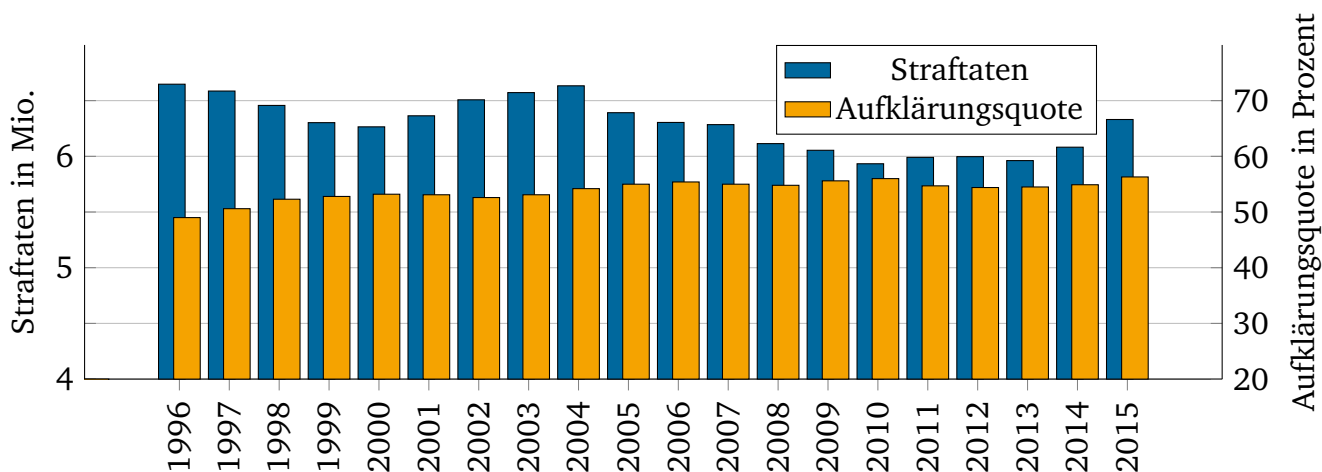


Abbildung 4: Anzahl der registrierten Straftaten in Deutschland sowie die zugehörige Aufklärungsquote nach der Polizeilichen Kriminalstatistik. Quelle: PKS Bundeskriminalamt, 2016

Weiterhin soll in diesem Abschnitt auf Indikatoren eingegangen werden. Hierzu sollen aus der Polizeilichen Kriminalstatistik die Anzahl der erfassten Straftaten pro Jahr und im Vergleich dazu

die Aufklärungsquote betrachtet werden (Abbildung 4). Weiterhin würden sich als Indikatoren beim Thema VDS die Statistiken zu Computerkriminalität und die spezifische Aufklärungsquote eignen, auch diese sollen in die Betrachtung einbezogen werden und sind in Abbildung 5 dargestellt.

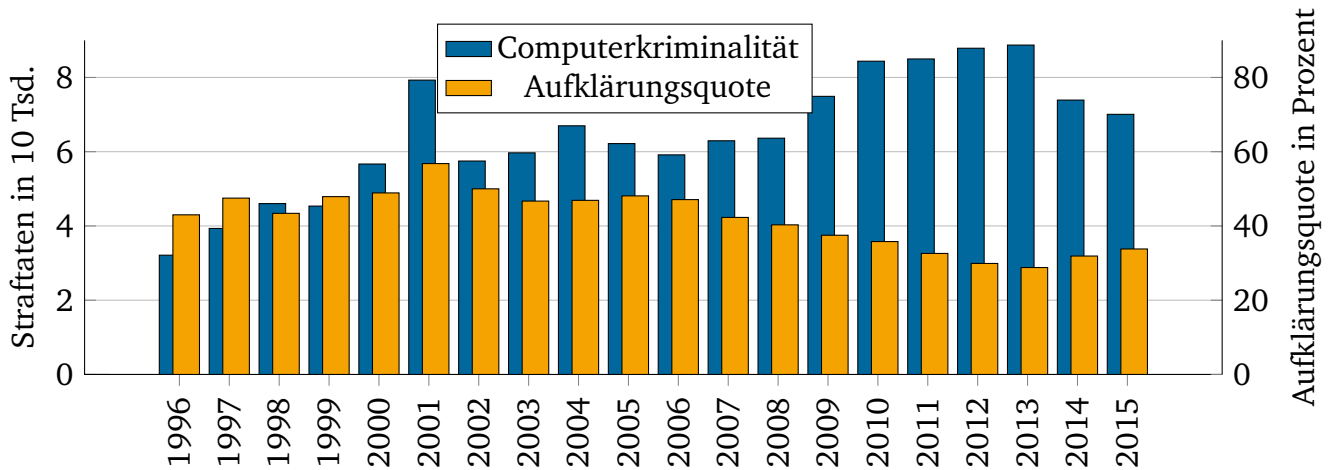


Abbildung 5: Anzahl der registrierten Straftaten in Deutschland aus dem Bereich Computerkriminalität sowie die zugehörige Aufklärungsquote nach der Polizeilichen Kriminalstatistik. Quelle: (PKS Bundeskriminalamt, 2016)

Ein weiterer möglicher Indikator könnten Straftaten mit dem Tatmittel Internet sein. Diese Statistik wird jedoch erst seit dem Jahr 2004 erhoben und eignet sich in der relevanten Periode noch nicht für einen zeitlichen Vergleich, da erst nach und nach die Statistiken aus allen Bundesländern mit einfließen, weshalb die Daten starken Schwankungen unterliegen.

Für die betrachteten Indikatoren zeigen die Daten zur Computerkriminalität ein Auseinanderdriften, wobei die Anzahl der Straftaten steigt und die Aufklärungsquote sinkt. Dies könnte als ein Indikator gesehen werden, der das Bedürfnis der Strafverfolgungsbehörden nach einer VDS begründet. Gegen diese Interpretation spricht, dass dieser Trend im Zeitraum der ersten VDS noch nicht zu erkennen war und sich vor dem relevanten Zeitraum der zweiten VDS anfängt umzukehren.

3.3 Die österreichische Vorratsdatenspeicherung

Analog zum Vorgehen zu den deutschen Fällen, soll auch für Österreich zunächst der politische Prozess mit einem Fokus auf formelle Abläufe und Aussagen von Entscheidungsträgern beschrieben werden. Anschließend sollen diejenigen Faktoren genauer beleuchtet werden, die nach dem MSA relevant sein könnten, jedoch durch eine solche Betrachtung nicht ausreichend abgedeckt sind.

Der politische Prozess

Für Deutschland konnte gezeigt werden, dass die Idee der VDS bereits vor der Diskussion auf EU-Ebene im Gespräch war und es durchaus bereits Versuche gab, die VDS auf die politische Agenda zu setzen. Während die Idee als solches in Österreich sicherlich nicht unbekannt war, ist eine breite Diskussion über die VDS erst nach der Verabschiedung der Richtlinie im Jahre 2006 zu verzeichnen. Anfang des Jahres 2007 legte das Ministerium für Verkehr, Innovation und Technologie einen entsprechenden Entwurf vor, der eine VDS von Telefoniedaten sowie „jede über ein öffentliches Kommunikationsnetz verschickte Text-, Sprach-, Ton- oder Bildnachricht“ von 6 Monaten enthielt (BMVIT, 2007). Im Begutachtungsverfahren, bei dem Stellungnahmen zum geplanten Gesetz abgegeben werden können, gingen derer jedoch 90 ein, die teilweise schwerwiegende Bedenken am geplanten Gesetz äußerten. Gleichzeitig gab es auch in der SPÖ, die während des gesamten betrachteten Zeitraums die größere Partei in einer Regierungskoalition mit der ÖVP war und auch den zuständigen Minister Faymann stellte, heftige Diskussionen um die Pläne zur VDS, weshalb die eigentlich vorgesehene Einführung nicht wie geplant im September 2007 stattfinden konnte (heise, 2007c). Die Proteste richteten sich unter anderem darauf, dass eine Datenabfrage durch Behörden nicht nur bei schweren Straftaten erlaubt werden sollte, wie es die EU-Richtlinie vorsah, sondern bei allen Straftaten. Um diesen Konflikt auszuräumen, wurde im November 2007 das Justizministerium, ebenfalls unter SPÖ-Führung, hinzugezogen (Der Standard, 2007). Der sich daraus ergebende Vorgang ist nicht dokumentiert, jedoch antwortete die österreichische Bundesregierung auf eine Anfrage der EU-Kommission im Januar 2008, dass man sich weiterhin in einer politischen Findungsphase befände und die VDS umstritten sei (EuGH, 2010; Der Standard, 2007). Festzuhalten ist jedoch, dass zunächst kein weiterer Entwurf vorgelegt wurde, während der Widerstand aus Opposition, Judikative und Zivilgesellschaft weiter artikuliert wurde. In einem erneuten Antwortschreiben vom 24. November 2008 „teilte die Republik Österreich der Kommission mit, dass es wegen erheblicher Kritik im Hinblick auf den in der VDS immanenten Grundrechtseingriff und infolge des nicht vorhersehbaren vorzeitigen Endes der Legislaturperiode im Sommer 2008 noch nicht möglich gewesen sei, die Richtlinie umzusetzen.“ (EuGH, 2014)

Im April 2009 wurde in der Presse bekannt, dass die EU-Kommission plane, Österreich für eine fehlende Umsetzung der Richtlinie zu verklagen (Die Presse, 2009). Diese Klage wurde am 28. Mai 2009 tatsächlich eingereicht, da für die Kommission weiterhin nicht ersichtlich war, ob Österreich Maßnahmen ergriffen hatte, um die Richtlinie umzusetzen. Im November 2009 legte die nach den Neuwahlen 2008 ins Amt gekommene Ministerin für Verkehr, Doris Bures, ebenfalls von der SPÖ, einen neuen Gesetzentwurf vor (BMVIT, 2009), der im Auftrag des Ministeriums vom Ludwig Boltzmann Institut für Menschenrechte erarbeitet wurde (BIM, 2009a; c't, 2009). Ziel war es demnach, die Umsetzung der Richtlinie so zu gestalten, dass „die mit der Vorratsdatenspeicherung verbundenen Grundrechtseingriffe so gering wie möglich – und damit verhältnismäßig zum verfolgten Zweck – ausfallen“ (BIM, 2009b). Dieser Entwurf sah sich er-

neut starker Kritik im Begutachtungsverfahren ausgesetzt, welches am 15. Januar 2010 endete (siehe dazu den Abschnitt 'Organisierte Interessen' in diesem Unterkapitel). Auf Grundlage der 190 Stellungnahmen aus der Begutachtung erarbeitete das Verkehrsministerium im Juli 2010 einen überarbeiteten Entwurf; an der Speicherpflicht von 6 Monaten wurde jedoch nichts geändert (BMVIT, 2010).

Parallel dazu lief das Verfahren vor dem EuGH weiter, in dem das Urteil ebenfalls im Juli 2010 gesprochen wurde. Darin geben die Richter der EU-Kommission Recht und stellen fest, dass Österreich seinen Verpflichtungen nicht nachgekommen sei (EuGH, 2010). Daraus ergaben sich, abgesehen von den Prozesskosten, zunächst keine Strafen für das Land. Diese seien jedoch in einem weiteren Verfahren zu erwarten, wenn die Umsetzung weiterhin nicht erfolge (Die Presse, 2010).

Im März beziehungsweise April 2011 wurden die entsprechenden Gesetzesvorschläge zum Telekommunikationsgesetz und zur Strafprozessordnung in den Ausschüssen für Forschung, Innovation und Technologie sowie für Justiz des Nationalrats besprochen und in der Form, wie sie von der Regierung vorgeschlagen wurden, mit den Stimmen der Regierungskoalition angenommen. Die Aussprache und erfolgreiche Abstimmung über die Gesetzentwürfe im Nationalrat fand am 28. April 2011 statt. Die Inhalte der Aussprache waren größtenteils erwartbar: Die Opposition warf der Regierung einen „organisierten Grundrechts- und Verfassungsangriff“ vor, während die Regierung eine „Auslotung zwischen Fragen der Terrorismusbekämpfung und dem Schutz der Privatsphäre“ als gelungen ansah (NR Sten. Prot. 102. Sitzung, XXIV. GP). Hierbei sind zwei Aussagen in der Debatte genauer zu beleuchten. Erstens ist von Interesse, mit welchen Begründungen die Vertreter der Koalition und der Regierung die VDS untermauerten. Hierbei ist an erster Stelle Terrorismus zu nennen. Einerseits in der Begründung, weshalb Österreich der Richtlinie auf EU-Ebene zugestimmt hatte, andererseits wurde die VDS als Instrument bei der Begegnung zukünftiger Terrorgefahren dargestellt. Nahezu genauso häufig wurden jedoch auch organisierte Kriminalität und Kindesmissbrauch als Begründung genannt. Insgesamt lässt sich so von einer Trinität an Begründungen sprechen, die in der Debatte einen ähnlichen Stellenwert einnehmen. Neben diesen Problemen, denen durch eine Einführung einer VDS begegnet werden soll, spielt ein weiterer Faktor eine zentrale Rolle: Die EU-Richtlinie, die trotz inhaltlicher Bedenken umzusetzen sei. Dies ist zwar an sich wenig überraschend, doch die Betonung der Pflicht, die Richtlinie umsetzen zu müssen, insbesondere durch Vertreter der SPÖ, spielt im Vergleich zur ersten deutschen Umsetzung, die bezüglich der EU-Richtlinie unter ähnlichen Bedingungen stattfand, eine größere Rolle.

Zweitens ist festzuhalten, dass die Regierungskoalition, hier erneut die SPÖ im Besonderen, betont, dass es sich um eine „Minimalumsetzung“ der Richtlinie handelt (NR Sten. Prot. 102. Sitzung, XXIV. GP, S. 146): Bei der Speicherdauer und der Art der zu speichernden Daten seien jeweils die Minimalanforderungen verwendet worden, während die Informationsrechte der Bürger stärker berücksichtigt seien als von der Richtlinie vorgegeben.

Der Nationalrat stimmte mit den Stimmen der Koalition aus SPÖ und ÖVP für die Anträge zur VDS. Auch im Bundesrat, in dem die Regierungskoalition ebenfalls eine deutliche Mehrheit vorzuweisen hatte, verlief die Abstimmung am 12. Mai 2011 erwartungsgemäß für den Gesetzentwurf. Die vorangegangene Debatte erfolgte entlang der soeben besprochenen Linien der Debatte im Nationalrat (BR Sten. Prot. 796. Sitzung, S. 88 ff.).

Kurz vor Inkrafttreten des Gesetzes am 1. April 2012 kündigte der Landeshauptmann von Kärnten an, das Gesetz vor dem Verfassungsgericht überprüfen zu lassen (Der Standard, 2011). Daneben klagten über 11 000 Personen unter einem Bündnis des Arbeitskreises Vorratsdaten Österreich und der Partei Die Grünen vor dem Verfassungsgericht gegen das Gesetz (AK Vorrat.at, 2012). Im Dezember 2012 entschied der österreichische Verfassungsgerichtshof, den EuGH einzuschalten. Auf Grund von Bedenken, „dass die EU-Richtlinie über die sogenannte Vorratsdatenspeicherung der EU-Grundrechtecharta widersprechen könnte“ wurde vom EuGH eine Auslegung der Grundrechtecharta eingefordert (VfGH, 2012). Wie bereits besprochen, urteilte der EuGH im April 2014 dahingehend, die Richtlinie für ungültig zu erklären, da sie einen schweren Eingriff in die Grundrechte darstelle, der sich nicht auf das Notwendige beschränke (EuGH, 2014). Auf Grundlage dieses Urteils kamen auch die Richter des Verfassungsgerichtshofs in Österreich zu dem Schluss, dass die Umsetzung der, zu diesem Zeitpunkt ungültigen, Richtlinie dem Datenschutz und dem Recht auf Privatsphäre widersprach (VfGH, 2014). Mit dem Urteil waren die entsprechenden Regelungen aufgehoben. Seither tritt die ÖVP regelmäßig mit Forderungen nach einer erneuten Einführung der VDS an die Öffentlichkeit, bisher sind jedoch keine weiteren Schritte in diese Richtung unternommen worden (siehe den Abschnitt zu Parteien in diesem Unterkapitel).

In der Zeit, in der das Gesetz zur VDS in Österreich Gültigkeit besaß, sind zwei Forderungen zur Ausweitung zu verzeichnen. Erstens, wie im Fall der VDS in Deutschland aus dem Jahr 2007, wird gefordert, die anfallenden Daten auch bei der Verfolgung von Urheberrechtsverstößen einzusetzen (futurezone, 2012). Zweitens legte das Verteidigungsministerium einen Gesetzesvorschlag vor, der den Militärgeschäftsstellen Zugriff auf die Vorratsdaten gewährt hätte (Der Standard, 2013). Dieser wurde jedoch nach Protesten zurückgezogen.

Analog zum Vorgehen in dieser Arbeit zu den Einführungen der VDS in Deutschland sollen nun diejenigen Faktoren genauer beleuchtet werden, die nach dem MSA relevant sind, aber in einer chronologischen Darstellung dieser Art zu kurz kommen. Hierzu sollen die Haltungen der Parteien, die der organisierten Interessen, das Meinungsklima sowie mögliche Indikatoren beleuchtet werden.

Parteien

Im gesamten soeben betrachteten Zeitraum befand sich in Österreich eine Koalition von SPÖ und ÖVP an der Macht, wobei die SPÖ jeweils den großen Koalitionspartner bildete. Mit der Fokussierung auf die Regierungsparteien im MSA sind demnach die Haltungen dieser beiden

Parteien relevant.

Wie bereits durch die Äußerungen der Vertreter der SPÖ in der chronologischen Darstellung zu erkennen, und analog zur Haltung der SPD in Deutschland, ist die VDS im Speziellen, so wie Sicherheitsgesetze, die in Grundrechte eingreifen, im Allgemeinen, in der SPÖ umstritten. In den Programmen zu den Wahlen der Jahre 2006, 2008 und 2013 ist eine VDS nicht direkt Thema. Dennoch spiegelt sich in diesen Programmen die ambivalente Haltung wider. Im Programm des Jahres 2006 möchte man „zur Bekämpfung von Terrorismus und organisierter Kriminalität entsprechende Voraussetzungen schaffen, wobei die Wahrung der Grundrechte ein wesentlicher Bestandteil [...] ist“ (SPÖ, 2006, S. 20). Ähnlich ist die Formulierung im Wahlprogramm des Jahres 2008, immerhin die Wahl in deren nachfolgender Legislaturperiode die VDS beschlossen wurde: „Die Exekutive muss für ihre Aufgaben, auch für den Kampf gegen den internationalen Terrorismus oder global agierende kriminelle Strukturen, [...] die modernsten Mittel erhalten [...]. Besonderes Augenmerk ist auf den entsprechenden Datenschutz zu legen.“ (SPÖ, 2008, S. 25) Das Wahlprogramm für das Jahr 2013 ist zwar nicht einer Periode zuzuordnen, in der politische Entscheidungen zur VDS getroffen wurden, doch es wurde nach einer intensiven Diskussion zu diesem Thema verfasst und kann ebenfalls einen Hinweis auf die generelle Haltung zum Thema geben. Auch nach dieser ausführlichen Diskussion in Österreich und in der SPÖ wurde innerhalb der Partei keine eindeutige Position formuliert werden. Im Kapitel zur inneren Sicherheit heißt es lediglich „Daten sollen genutzt, aber vor Missbrauch geschützt werden“ (SPÖ, 2013, S. 29).

Aber auch das Handeln und die Äußerungen von Parteimitgliedern in verantwortungsvollen Positionen machen diese Uneinigkeit deutlich. Bereits nachdem ein SPÖ-geführtes Ministerium im Jahr 2007 den ersten Gesetzesvorschlag unterbreitete, sprach sich der Konsumentensprecher der SPÖ gegen den Vorschlag aus (Heise, 2007a). Doch auch in diesen Äußerungen zeigt sich, dass eine VDS nicht gänzlich abgelehnt wird, sondern eine abgeschwächte Form gefordert wird (APA, 2007).

Auch der Fakt, dass die Parteivertreter im Zuge der Diskussion über den zweiten Gesetzentwurf immer wieder die Minimalumsetzung anhand der EU-Richtlinie betonen, untermauert den Eindruck, dass hier ein Gesetz verabschiedet werden musste, hinter dem die Partei nicht stand.

Wie bei der SPD ist es auch bei der SPÖ der Fall, dass sich nicht nur Mitglieder, sondern auch Landesverbände und Ortsvereine gegen die VDS aussprechen. Prominent stimmten zum Beispiel die SPÖ-Abgeordneten im Wiener Gemeinderat für einen Antrag der Grünen, der eine VDS prinzipiell ablehnt (Der Standard, 2010). Generell ist diese öffentliche Opposition in der SPÖ jedoch weniger zu finden als in der SPD.

Zur Verdeutlichung der Haltung der SPÖ kann auch die Reaktion auf das Urteil des EuGH beziehungsweise des Verfassungsgerichtshofes herangezogen werden. In einer Mitteilung sieht sich die Partei in ihren Bedenken bestätigt und betont erneut, dass die Richtlinie vor allem auf Grund von absehbaren Strafzahlungen an die EU umgesetzt wurde (SPÖ, 2014). Rufen nach einer er-

neuten Einführung der VDS, auch in abgeschwächter Form, tritt die SPÖ entgegen (futurezone, 2014, 2015a). Damit kann zusammenfassend festgestellt werden, dass die Haltung der SPÖ, die über den gesamten relevanten Zeitraum den größeren Part in der Regierungskoalition inne hatte, zur VDS eine eher ablehnende ist. Gleichzeitig sind jedoch auch in der SPÖ Meinungen vertreten, die eine relativ restriktive VDS unter bestimmten Umständen nicht ablehnen. Die ablehnende Haltung geht jedenfalls nicht so weit, als dass Strafzahlungen an die EU in Kauf genommen würden.

Die Position der ÖVP ist ähnlich der der CDU. In den Wahlprogrammen der ÖVP zu den Wahlen in den Jahren 2006 und 2008 finden sich keine konkreten Positionen zur VDS, jedoch eine starke Betonung von Sicherheit bei gleichzeitiger Abwesenheit von grundrechtlichen Einschränkungen (siehe ÖVP, 2006, 2008). Aus Ermangelung einer Position der gesamten Partei muss an dieser Stelle auf die Äußerungen von Vertretern in Parlamenten und Presse zurück gegriffen werden. Ein frühes Beispiel dafür, dass die ÖVP wenig Bedenken gegenüber der VDS hat, ist die Forderung des Innenministers Günther Platter aus dem Jahr 2007, der eine VDS nicht nur wie in der EU-Richtlinie vorgeschrieben mit einem halben Jahr Speicherdauer und für schwere Straftaten einführen möchte, sondern eine Ausweitung auf ein Jahr und für reguläre Straftaten wie Wohnungseinbrüche ins Spiel bringt.

In der Debatte im Nationalrat zur Einführung der VDS vertraten die Redner der ÖVP die Position, man würde mit dem Instrument der VDS den „Ermittlungs- und Strafverfolgungsbehörden – das heißt der Polizei, der Staatsanwaltschaft, den Gerichten – auch weiterhin [...] die Möglichkeit geben, Verbrechen aufzuklären, Verbrechen zu verhindern.“ (NR Sten. Prot. 102. Sitzung, XXIV. GP, S. 135) Heribert Donnerbauer betonte aber weiterhin, dass das Gesetz eine „ausgewogene und angemessene Lösung“ zwischen den Grundrechten auf Datenschutz auf der einen und Sicherheit auf der anderen Seite darstelle (ebd.). Ähnlich äußerten sich auch Innenministerin Johanna Mikl-Leitner sowie Justizministerin Beatrix Karl in der Aussprache vor dem Nationalrat. Mikl-Leitner betont die Wichtigkeit, den Strafverfolgungsbehörden adäquate Möglichkeiten einzuräumen ohne die Bürgerinnen und Bürger zu „gläsernen Menschen“ zu machen (ebd., S. 148). Die Justizministerin geht als einzige Vertreterin der ÖVP stark auf die Pflicht zur Umsetzung der EU-Richtlinie ein. Die in den Reden vor dem Nationalrat geäußerten Haltungen unterscheiden sich damit im Ergebnis nicht stark von der Haltung der SPÖ, auch wenn die Gewichtung der Argumente eine andere ist: Mehr Betonung auf Sicherheit, weniger auf eine Verpflichtung zur Umsetzung der Richtlinie.

Für eine Differenzierung der Haltungen der beiden Parteien können daher erneut die Reaktionen auf das Urteil des EuGH sowie des österreichischen Verfassungsgerichtshofs herangezogen werden. Im Gegensatz zur SPÖ fordern die Politiker der ÖVP seit den Urteilen regelmäßig eine erneute Einführung der VDS. So fordert Justizminister Wolfgang Brandstetter im August 2014 eine Nachfolgeregelung, die sich auf schwerste Kriminalität wie Mord und Terrorismus beschränkt, um die Verfassungsmäßigkeit einer VDS zu gewährleisten (futurezone, 2015a). In-

nenministerin Johanna Mikl-Leitner fordert über das Jahr 2015 hinweg häufig die VDS (u. a. Der Standard, 2015b,a; futurezone, 2015b). Dabei dienen die deutsche Debatte und die Gesetzentwürfe als Vorbild (heute.at, 2015). Forderungen nach der VDS kommen seitens der ÖVP nicht nur aus der Regierung. Auch der Klubchef der ÖVP im Nationalrat, äquivalent zu einem Fraktionsvorsitzenden in Deutschland, Reinhold Lopatka, fordert die erneute Einführung (Der Standard, 2015d).

Damit lässt sich zusammenfassend feststellen, dass der ÖVP, zumindest in der jüngeren Vergangenheit, eine Haltung pro VDS zugeschrieben werden kann. Dass diese Forderungen erst nach dem Urteil des EuGH immer lauter wurden, kann unterschiedliche Gründe haben. Einerseits waren solche Forderungen, so lange die EU-Richtlinie bestand, nicht unbedingt nötig, um die SPÖ zu einem Gesetzentwurf zu bewegen. Andererseits ist denkbar, dass sich diese Position, ähnlich wie in der CDU, erst über einen gewissen Zeitraum hinweg gebildet hat.

Eine prägnante Zusammenfassung der Haltung der österreichischen Parteien liefert 'Der Standard', der den politischen Prozess zur VDS ausführlich journalistisch begleitete, wenn er festhält: „Alle außer ÖVP gegen VDS“, wobei die SPÖ nur „vorsichtig gegen die Vorratsdatenspeicherung“ sei (Der Standard, 2015c).

Organisierte Interessen

Auch in Österreich äußerten sich zahlreiche organisierte Interessen zur VDS. Anders als in Deutschland, wo die Äußerungen häufig über Pressemitteilungen oder Ähnlichem und nur zu einem kleinen Teil in öffentlichen Anhörungen stattfinden, fand in Österreich gleich zwei Begutachtungsverfahren statt, in denen die Positionen klar formuliert vorliegen.

Der Datenschutzrat und die Datenschutzkommission standen einer VDS wie zu erwarten kritisch gegenüber. Hierbei ist anzumerken, dass der Datenschutzrat ein dem Kanzleramt zugeordnetes, beratendes Gremium und die Datenschutzkommission eine ebenfalls dem Kanzleramt zugeordnete, jedoch nicht weisungsgebundene Behörde ist. Der Datenschutzrat führte eine Reihe von Bedenken an, die von Verfassungsrechtlichkeit über die Verletzung des Berufsgeheimnisses bis hin zu Kosten für die zur Speicherung verpflichteten Unternehmen reichen, woraus sich eine generelle Ablehnung des Instruments der VDS ergibt (Datenschutzrat, 2010, 2007). Die Datenschutzkommission hingegen führte, insbesondere in der Stellungnahme zu dem später verabschiedeten Entwurf aus dem Jahr 2009, vor allem konkrete Kritik an der Ausgestaltung ins Feld, und weniger generelle Bedenken gegen die VDS an sich (Datenschutzkommission, 2010). Hierbei ist zu beachten, dass die Datenschutzkommission nach dem Entwurf als Behörde für die ordnungsgemäße Speicherung der Daten verantwortlich sein würde.

Analog zum deutschen AK Vorrat bildete sich auch in Österreich unter dem gleichen Namen eine zivilgesellschaftliche Organisation, die zunächst monothematisch gegen die Einführung einer VDS kämpfte. Dementsprechend fiel auch die Stellungnahme des AK Vorrat klar ablehnend aus (AK Vorrat.at, 2010). Bedeutender als diese durchaus erwartbare Stellungnahme war jedoch

eine Unterschriftenkampagne im Laufe des Gesetzgebungsverfahrens nach der Begutachtung, welche mit über 100.000 Unterschriften eine überraschend große Anzahl von Unterstützern fand (AK Vorrat.at, 2011). Daneben positionierte sich weiterhin die ARGE Daten, ein gemeinnütziger Verein, der sich seit dem Jahr 1983 für Datenschutz einsetzt. Auch dieser Verein kritisierte die Praxis der VDS allgemein sowie den konkreten Entwurf scharf, da „er sich nicht auf Datenzugriffe bei tatsächlicher organisierter Kriminalität beschränkt,“ wie es die EU-Richtlinie vorsieht (ARGE Daten, 2010). Damit widersprach der Verein klar den Äußerungen der Verkehrsministerin, der Entwurf sei eine Minimalumsetzung (siehe auch ARGE Daten, 2007). Ebenfalls aus dem Bereich der Zivilgesellschaft kam die ‘Initiative Freiheit statt Angst’, die in ihrer kurzen Stellungnahme schlicht einmal alle Grundrechte aufzählte, gegen die der Gesetzentwurf ihrer Meinung nach verstieß, darunter die Unschuldsvermutung, das Grundrecht auf Datenschutz oder das Gebot auf Achtung der Privatsphäre (Initiative Freiheit statt Angst, 2010).

Auch in der österreichischen Diskussion um die VDS schalteten sich Berufsverbände ein, erneut allen voran diejenigen, die das Berufsgeheimnis der von ihnen vertretenen Berufe bedroht sahen. Der Österreichische Rechtsanwaltskammertag sah unter anderen Kritikpunkten mit der VDS die Tradition gebrochen, „in die (grund)rechtlich geschützten Positionen des einzelnen zu Strafverfolgungszwecken nur bei Vorliegen entsprechender Verdachtsmomente einzugreifen“ (Österreichischer Rechtsanwaltskammertag, 2010). Darüber hinaus wurden generell Zweifel geäußert, ob die VDS tatsächlich diejenigen Ziele erreichen kann, mit denen sie begründet wird, nämlich die Bekämpfung des Terrorismus (ebd., siehe auch Österreichischer Rechtsanwaltskammertag, 2007). Auch die Österreichische Notariatskammer lehnte die VDS aus ähnlichen Gründen ab, wies jedoch weiterhin auf die zu diesem Zeitpunkt ausstehende Entscheidung des deutschen Bundesverfassungsgerichts hin und forderte zumindest einen Aufschub bis zu einer Urteilsverkündung (Österreichische Notariatskammer, 2010). Im Gegensatz zur Haltung der Vertreter der deutschen Richter und Staatsanwälte sah die Vereinigung der österreichischen Richterinnen und Richter, die Bundesvertretung Richter und Staatsanwälte, die VDS deutlich kritischer, erkannten jedoch eine Verpflichtung Österreichs an, die EU-Richtlinie umzusetzen. Es wurde daher empfohlen, „die Überprüfung der Grundrechtskonformität der RL 2006/24/EG an den Gerichtshof der Europäischen Gemeinschaften (EuGH) im laufenden Vertragsverletzungsverfahren gegen die Republik Österreich heranzutragen“, um die Umsetzung einer Richtlinie zu vermeiden, deren Verhältnismäßigkeit „bisher nicht überzeugend dargelegt werden“ konnte (Richtervereinigung, 2010).

Als Vertreter der Kirchen äußerte sich die evangelische Kirche in Österreich mit einer Stellungnahme, in der der Entwurf einerseits allgemein als verfassungsrechtlich bedenklich beschrieben wurde, andererseits konkret auf die Bedürfnisse der Kirche eingegangen wurde, anonym und vertraulich arbeiten zu können, um Angebote wie die Telefonseelsorge betreiben zu können (Evangelische Kirche in Österreich, 2010). Dahingehend äußerte sich auch die Österreichische Ärztekammer, die grundlegend die Verhältnismäßigkeit einer VDS in Frage stellte und für ihre

speziellen Belange die „Notwendigkeit absoluter Vertraulichkeit in jeder Form der Patienten-Arzt-Beziehung“ betonte und die sie durch die VDS gefährdet sah (Österreichische Ärztekammer, 2010).

Für die Vertreter der Journalisten ergibt sich ein weniger ablehnendes Bild als im Vergleich zu Deutschland und im Vergleich zu anderen Berufsgeheimnistägern. In der Stellungnahme des Österreichischen Journalisten Clubs wurden keine generellen Bedenken geäußert. Vielmehr wurde die VDS als „geeignete[s] Mittel für die Verfolgung von Straftaten“ gesehen, welches lediglich eine Ausnahme für Telekommunikationsanschlüsse von Medienunternehmen beinhalten sollte (Österreichischer Journalisten Club, 2010). Auch die Stellungnahme des ORF-Redakteursrat befasste sich sehr stark mit den Belangen von Journalisten und forderte ebenfalls eine Ausnahme für Journalisten (ORF-Redakteursrat, 2010). Eine solche Ausnahme mochte auch der Verband Österreichischer Zeitungen, der Zeitungsverleger vertritt, im Gesetz verankert wissen. Gleichzeitig forderte der Verband jedoch auch die Ausweitung der VDS dahingehend, dass auch bei Urheberrechtsverstößen Daten abgerufen werden können (VÖZ, 2010).

Die Vertreter von Internetanbietern stellten gemeinsam den Kostenaspekt in den Mittelpunkt und pochten darauf, dass eine Übernahme der Kosten der VDS durch die öffentliche Hand geschehen sollte (Telekom Austria, 2010; ISPA, 2010b,b; mobilkom austria, 2010). Auf die Ankündigung, dass es im Nachhinein eine Regelung zur Übernahme der Kosten geben würde, mochte sich die Telekom Austria dabei nicht verlassen und forderte dass solche „Verordnungen zeitgleich mit dem vorliegenden Gesetzentwurf in Kraft treten sollen.“ (Telekom Austria, 2010). Dabei ist zum Beispiel für T-Mobile Austria eine Entwicklung zu erkennen. Noch im Jahr 2007 hatte deren Leiter der Rechtsabteilung festgehalten, dass der Kostenaspekt zweitrangig hinter dem ausufernden Zugriff des Staates zu sehen sei. Eine solche Sicht spiegelt sich in der Stellungnahme im Jahr 2010 nicht mehr wider. Anders als die Firmen selbst äußern sich die Verbände, die sie vertreten, in den offiziellen Stellungnahmen sehr wohl zu den Grundrechtseingriffen, die der Gesetzentwurf vorsieht. Der Verband der Internetprovider kritisiert zwar prinzipiell die zu Grunde liegende EU-Richtlinie, hält den Gesetzentwurf jedoch für „ein ausgewogenes Bündel von Maßnahmen für eine grundrechtsschonende Umsetzung“ (ISPA, 2010b). Dabei ist interessant, dass in der Stellungnahme zum Gesetzentwurf aus dem Jahr 2007 der ISPA noch eine andere Meinung vertreten und angemahnt hatte, den Eingriff in die Grundrechte so gering wie möglich zu halten (ISPA, 2010a). Dies scheint für den Verband im Entwurf im Jahr 2009 umgesetzt worden zu sein, womit eine Entwicklung parallel zu T-Mobile Austria stattgefunden hat. Der Verband alternativer Telekom-Netzbetreiber, in dem Internetprovider vereint sind, die nach der Liberalisierung des Marktes in diesen eingetreten sind, und nicht solche die alternative Geschäftsmodelle pflegen, sah dies ähnlich und sprach in seiner Stellungnahme von einem ausgewogenen Entwurf, bei dem „einerseits den Sicherheitsbehörden Ermittlungs- und Abwehrmöglichkeiten unter Verwendung von Verkehrsdaten ermöglicht und dies andererseits unter geringstmöglicher Eingriffsintensität in die Grund- und Menschenrechte gestattet“ wür-

de (VAT, 2010). Damit kann zusammenfassend gesagt werden, dass bei den Providern, die zur Speicherung der Daten veranlasst werden, im Bezug auf den im Jahr 2009 vorgelegten Entwurf, mit Ausnahme der Frage der Kostenübernahme, wenig Widerstand zu erkennen ist.

Die Behörden, die nach dem Gesetz zum Abruf solcher Daten befugt wären, gaben in beiden Begutachtungsverfahren keine Stellungnahme ab. Als einzige Ausnahme könnte das Innenministerium gesehen werden, welches in seiner Stellungnahme die Notwendigkeit der VDS herausstellt und Kritik an unverhältnismäßigen Grundrechtseingriffen zurückwies (Bundesministerium für Inneres, 2010). So wie bei den öffentlichen Stellungnahmen hielten sich die Vertreter der Sicherheitsbehörden mit öffentlichen Äußerungen allgemein zum Thema VDS, auch im Vergleich zu Deutschland, eher zurück. So wird ein Vertreter des österreichischen Bundeskriminalamts nach dem Urteil des Verfassungsgerichtshofs mit den Worten zitiert: „Durch den Wegfall der Vorratsdatenspeicherung in Österreich ist die Identifizierung pädophiler Straftäter erheblich erschwert worden, wodurch die Ermittlungstätigkeit vor neue Herausforderungen gestellt wurde“ (Der Standard, 2014). Eine klare Forderung das Instrument wieder einzuführen, ist daraus nicht abzulesen. Auch öffentliche Forderungen vor den Gesetzentwürfen der Jahre 2007 und 2009 sind nicht zu verzeichnen. Aus diesem Grund muss an dieser Stelle festgehalten werden, dass die Haltung der Strafverfolgungsbehörden in Österreich im Bezug auf die VDS anhand der vorliegenden Daten nicht abschließend zu interpretieren ist.

Meinungsklima und Indikatoren

Auch für Österreich soll bei diesem Thema, in Ermangelung von Experteninterviews, auf die Ergebnisse von Umfragen zurückgegriffen werden.

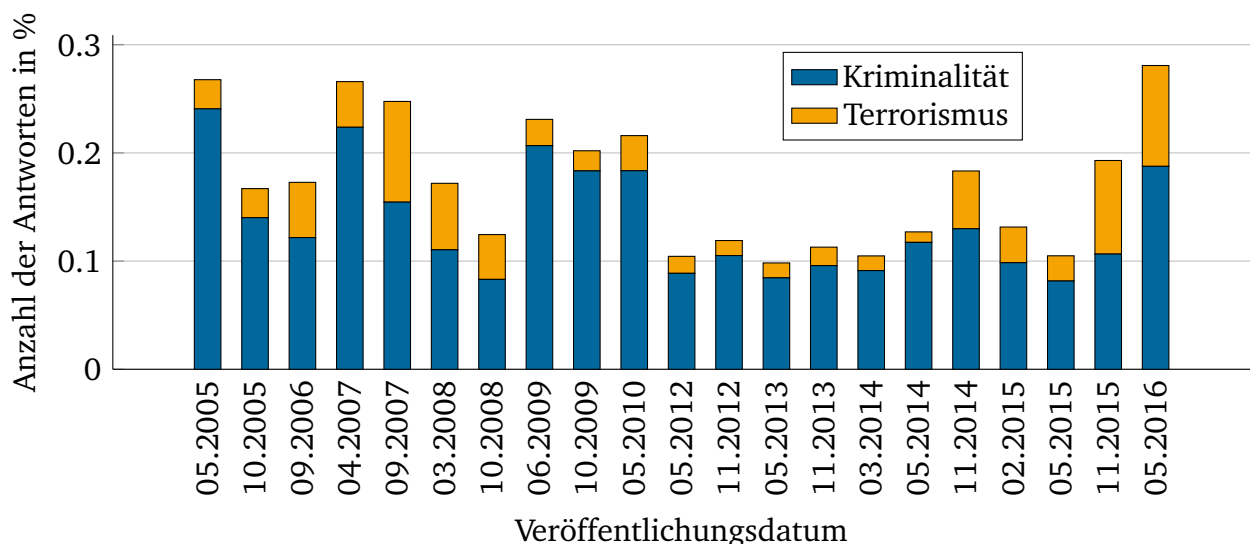


Abbildung 6: Eurobarometer zur Frage „What do you think are the two most important issues facing (OUR COUNTRY) at the moment?“, zwei Nennungen sind möglich. Quelle: Eurobarometer, 2016

Dafür stehen erneut die Daten des Eurobarometers zur Verfügung (Abbildung 6). Bemerkenswert ist hierbei, dass rund um die Veröffentlichungen der beiden Gesetzesvorschläge, also in den Jahre 2007 und 2009, hohe Werte für die Meinung, dass Kriminalität beziehungsweise Terrorismus zwei der wichtigsten Probleme darstellen, zu beobachten sind.

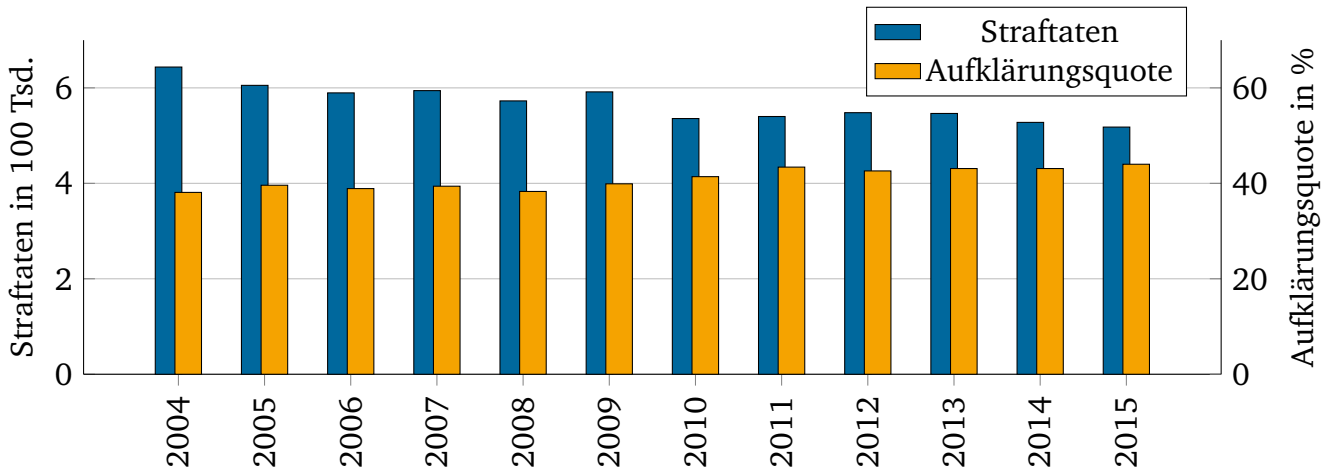


Abbildung 7: Anzahl der registrierten Straftaten in Österreich und die zugehörige Aufklärungsquote nach der Polizeilichen Kriminalstatistik. Quelle: (Bundeskriminalamt, 2016)

Wie für die Betrachtung in Deutschland, sollen auch für diesen Fall mögliche relevante Indikatoren betrachtet werden; zunächst erneut die Anzahl der gesamten Straftaten mit der dazugehörigen Aufklärungsquote (Abbildung 7). Weiterhin bietet die österreichische Polizeiliche Kriminalstatistik eine Unterkategorie Cybercrime an, ohne jedoch hier eine spezielle Aufklärungsquote bereitzustellen (Abbildung 8).

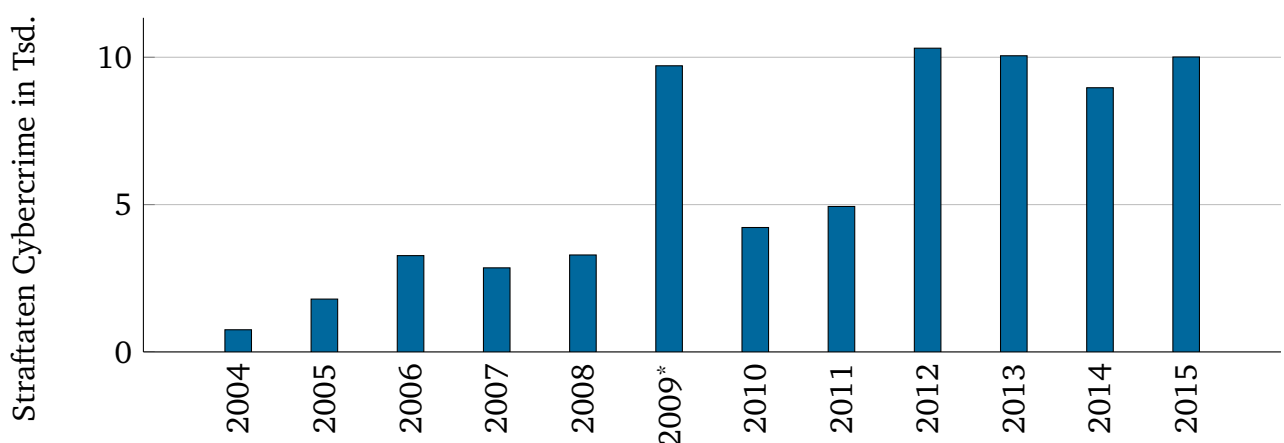


Abbildung 8: Anzahl der Straftaten aus der Kategorie Cybercrime. Quelle: Bundeskriminalamt, 2016

* Der Ausreißer im Jahr 2009 erklärt sich durch die hohe Anzahl von Anzeigen aus einem einzigen Fall von Internetbetrug.

Die in Abbildung 7 dargestellten Daten zur gesamten Anzahl der Straftaten zeigen einen Rückgang der Anzahl und eine Steigerung bei der Aufklärungsquote, kommen also als Begründung für eine VDS nicht in Frage. Die Daten zu Cybercrime zeigen im Jahr 2012 einen starken Anstieg, dieser ist jedoch erst zu verbuchen, nachdem die VDS bereits beschlossen war. Dennoch ist auch bereits in den Jahren zuvor bei der Zahl der Straftaten in diesem Bereich auch ein konstanter Anstieg zu erkennen; das Jahr 2009 bildet einen durch einen Einzelfall begründeten Ausreißer. Diese Art der Straftaten könnte also als relevanter Indikator in Frage kommen.

4 Diskussion

Die in den vorangegangenen Abschnitten präsentierten empirischen Ergebnisse sollen nun mit dem für den MSA abgesteckten Analyserahmen abgeglichen werden. Hierbei wird zunächst die Erklärungskraft des Ansatzes in allen drei Perioden bewertet. Anschließend kann ein Vergleich zwischen den Ergebnissen zu den einzelnen Perioden beziehungsweise zwischen Deutschland und Österreich weitergehende Erkenntnisse liefern.

4.1 Die deutsche Vorratsdatenspeicherung aus dem Jahr 2007

Die Bewertung des Falls der deutschen VDS aus dem Jahr 2007 wird im Vergleich zu den anderen beiden Fällen ausführlicher ausfallen, da hier bestimmte Erkenntnisse detaillierter besprochen werden, auf die in den weiteren Fällen zurückgegriffen werden kann.

Policy-Strom: Beginnend mit der Betrachtung des Policy-Stroms muss dabei zunächst eingeräumt werden, dass eine konkrete Betrachtung der Entwicklung der Policy innerhalb der Policy-Community nicht möglich war. Dies ist darauf zurückzuführen, dass ein Einblick in die Policy-Community im Bereich Innenpolitik, insbesondere bei solch heiklen Themen wie der VDS, noch weniger möglich war, als es in anderen Politikfeldern mit weniger verfassungsrechtlich relevanten Themen sowieso schon ist. Daher verbleibt für diese Arbeit für die VDS an dieser Stelle die Beurteilung anhand der sechs Überlebenskriterien, die der MSA für den Policy-Strom formuliert hat: Die technische Machbarkeit, die normative Akzeptanz in der Policy-Community, die Finanzierbarkeit, die antizipierte Stimmung in der Bevölkerung, die Empfänglichkeit der aktuellen Entscheidungsträger und die Verfassungsmäßigkeit.

Im Bezug auf die technische Machbarkeit ist festzuhalten, dass diese als unstrittig bewertet werden muss, da die Telekommunikationsunternehmen gewisse Daten bereits vor entsprechenden Regelungen zur VDS speicherten. Mit einer gesetzlich festgeschriebenen VDS würden nur die Speicherfristen und die zu speichernden Daten definiert, was technisch ohne Weiteres umzusetzen wäre. Die normative Akzeptanz in der Policy-Community kann an dieser Stelle, wie die tatsächliche Entwicklung der Vorschläge in der Community, nicht anhand konkreter Beispiele dargelegt werden. Daher kann hier nur unter der zwar begründeten, jedoch nicht belegten Annahme, dass die VDS in einer Policy-Community entwickelt wurde, die durch Experten aus den Sicherheitsbehörden und Innenministerien geprägt ist, davon ausgegangen werden, dass die

normative Akzeptanz in der Community gegeben war (siehe dazu die Haltung der Bedarfsträger in Kapitel 3.1. Abschnitt 'Organisierte Interessen' in diesem Unterkapitel). Probleme bei der Finanzierbarkeit einer VDS sind nicht zu erwarten, insbesondere dann nicht, wenn die Kosten der Speicherung nicht von staatlicher Seite übernommen werden und damit die Telekommunikationsunternehmen die Kosten tragen. Im Bezug auf die Meinung der Bevölkerung zur VDS sind, sofern die Einbettung in ein entsprechendes Gelegenheitsfenster mit einem reifen Problem-Strom erfolgt, geringe Vorbehalte zu erwarten. Für den Faktor der Empfänglichkeit der Entscheidungsträger kann das Fazit gezogen werden, dass die Vertreter der CDU und Innenpolitiker der SPD für die VDS empfänglich waren. Die Verfassungsmäßigkeit der VDS in der Version aus dem Jahr 2007 stand bereits zum Beginn der politischen und juristischen Diskussion in Frage. Die Antwort auf diese Frage lieferte das Bundesverfassungsgericht, indem es das Gesetz für ungültig erklärte.

Zusammenfassend lässt sich festhalten, dass die Kriterien der technischen Machbarkeit, der normativen Akzeptanz in der Community, der Finanzierbarkeit und der Empfänglichkeit der Entscheidungsträger erfüllt sind. Die Haltung der Bevölkerung zur VDS ist als eher ablehnend zu beurteilen, ein Faktor der jedoch durch geschicktes Framing und ein *focussing event* minimiert werden kann. Das Kriterium der Verfassungsmäßigkeit ist nicht erfüllt. Damit sind vier von sechs Kriterien, die laut MSA die Chancen einer Policy in diesem Strom zu überleben determinieren, erfüllt, eines ist nicht eindeutig und eines klar nicht erfüllt.

Problem-Strom: Der Problem-Strom lässt sich im Vergleich zum Policy-Strom klarer darstellen. Die von Entscheidungsträgern angeführten Probleme, zu deren Lösung die VDS beitragen soll, sind vielfältig. Beherrschend ist das Thema Terrorismus. Weitere Begründungen sind Kinderpornographie oder Straftaten, die mit Hilfe des Internets begangen werden. Um zu beurteilen, ob der Problem-Strom reif ist und wie er zur Reife gekommen ist, muss gezeigt werden, dass die Entscheidungsträger den Istzustand nun verändert, das heißt weiter von ihrem Idealzustand entfernt, wahrnehmen. Dazu stehen drei mögliche Wahrnehmungsmuster bereit: Feedback, Indikatoren und fokussierende Ereignisse.

Beim Feedback sind zwei Dinge problematisch. Erstens ist es ohne Einsichten in einen nicht-öffentlichen Prozess, zum Beispiel durch Interviews mit den beteiligten Akteuren, schwer bis unmöglich zu beurteilen, was analog zum Policy-Strom im Bereich der Innen- und Sicherheitspolitik im Besonderen gilt. Zweitens, selbst wenn diese Einblicke gegeben wären, könnte der MSA im vorliegenden Fall nur schwer zwischen echtem Feedback und der Arbeit von Policy-Entrepreneuren unterscheiden, da insbesondere die Vertreter der Strafverfolgungsbehörden früh eine VDS forderten, es gleichzeitig aber genau diese Behörden sind, die über ihre Arbeit mit Feedback an Entscheidungsträger herantreten. Andererseits ist es für die Entscheidungsträger selbst unerheblich, ob das Feedback, welches sie aus den Behörden erhalten, durch den MSA eindeutig einzuordnen ist. Es ist davon auszugehen, dass Entscheidungsträger auch in der Periode bis zum Jahr 2007 Feedback zu Ermittlungslücken bekommen haben und dieses in ihre

Problemwahrnehmung mit einfließen lassen⁸. Für Kingdon ist es eine zentrale Eigenschaft von Entrepreneuren, eine Position einzunehmen, die ihnen Gehör verschafft. In diesem Fall scheint es so zu sein, dass die Entrepreneure in der komfortablen Situation waren, glaubhaftes Feedback abgeben zu können. Dies deckt sich mit den Erkenntnissen von Schulze (2014) und Singelstein & Stolle (2007) bezüglich der Sicherheitsbehörden.

Es konnte gezeigt werden, dass sich Indikatoren, die im Bezug auf die VDS relevant sein könnten, wenig eignen um eine Problemwahrnehmung der Entscheidungsträger zu erklären. Fokussierenden Ereignisse wie terroristische Anschläge hingegen lassen sich im Bezug auf die VDS regelmäßig finden. Dennoch ist ein Zusammenhang mit einem fokussierenden Ereignis bei der Verabschiedung der ersten VDS nur eingeschränkt zu erkennen. Die Terroranschläge von Madrid und London wirkten sich indirekt auf die deutsche VDS aus, da sie zur deutschen Zustimmung im Rat der EU zur Richtlinie im Jahr 2006 führten (BT-Plenarprotokoll 16/124, S. 12994), die wiederum den deutschen Gesetzgebungsprozess mit auslöste. Damit ist einerseits zwar die Bedeutung von Katastrophen und Krisen deutlich zu sehen, andererseits weniger direkt als bei einer mit dem Problem Terrorismus verbundenen Policy zu erwarten wäre. Aber auch Symbole gelten für Kingdon als *focussing events*. Die Art wie Terrorismus, insbesondere der islamistisch geprägte, nach dem 11. September gedacht und eingeordnet wurde, ist unabhängig von konkreten Anschlägen ein Teil des Problem-Stroms (Schulze, 2014, S. 133). Der Kampf gegen den Terrorismus ist ein starkes Symbol (siehe dazu den Abschnitt 'Gelegenheitsfenster und Policy-Entrepreneure'). Der abgeschwächte Einfluss von Katastrophen und Krisen wird von einem Faktor aufgefangen, der im MSA bisher nicht systematisch angelegt ist, nämlich die schlichte Verpflichtung durch eine höhere Ebene, gesetzgeberisch tätig zu werden. Die EU-Richtlinie und die damit verbundene Pflicht zur Umsetzung machte einen nicht geringen Teil des Problemdrucks aus, ist jedoch nicht in die bestehenden Konzepte des MSA einzuordnen (siehe die Betrachtungen zu Österreich in diesem Kapitel sowie die vergleichende Analyse).

Zusammenfassend lässt sich für den Problem-Strom sagen, dass davon ausgegangen werden kann, dass Entscheidungsträger Feedback aus den Ermittlungsbehörden erhalten haben, welches sich auf ihre Problemwahrnehmung ausgewirkt hat. Indikatoren scheinen eine untergeordnete Rolle zu spielen, während bei den fokussierenden Ereignissen das Symbol des Terrorismus allgegenwärtig ist, Katastrophen und Krisen jedoch vor allem indirekt Einfluss nehmen. Stattdessen scheint der Problemdruck zu einem nicht geringen Maß von der EU-Richtlinie auszugehen, ein Faktor den der MSA nicht in seine Erklärungen mit einbezieht.

Politics-Strom: Der Politics-Strom kann von allen drei Strömen am besten dargestellt werden. Ob der Politics-Strom reif ist, lässt sich laut dem MSA an Entwicklungen in drei verschiedenen Kategorien ablesen: der Ideologie beziehungsweise Haltung der Regierungspartei, der Haltung von organisierten Interessen sowie dem Meinungsklima.

⁸ Belegt ist dies durch Aussagen von Entscheidungsträgern erst für die zweite Periode, siehe die korrespondierende Betrachtung im Abschnitt zur deutschen VDS aus dem Jahr 2015

Im Bezug auf Parteien konnte gezeigt werden, dass die Union bis zum Wahlkampf zur Bundestagswahl des Jahres 2005 wenig Interesse an der Einführung einer VDS hatte, seit dem Jahr 2005 jedoch als diejenige Partei gesehen werden kann, die die VDS am stärksten fordert. Die SPD war beim Thema VDS seit dem Aufkommen der Diskussion gespalten. Diese Spaltung vollzog sich zwischen Parteispitze und Innenpolitikern, insbesondere auf Länderebene, auf der einen und der Parteibasis auf der anderen Seite. Die weiteren an der Regierung beteiligten Parteien in der betrachteten Periode, die FDP in der Regierung Kohl und die Grünen in der Regierung Schröder, sind als Gegner einer VDS einzuordnen. Damit gab es nach den Kriterien des MSA eine Regierungskoalition in der betrachteten Periode, unter der eine VDS wahrscheinlich gewesen wäre, nämlich die Große Koalition zwischen Union und SPD. In deren Regierungszeit der Jahre 2005 bis 2009 fällt dann auch die Einführung der VDS.

Im Bezug auf die organisierten Interessen kann ein relativ kurzes Fazit gezogen werden: Außer den Strafverfolgungsbehörden, die die Vorratsdaten bei den Providern abrufen könnten, waren alle relevanten organisierten Interessen wie Datenschützer, Wirtschaftsverbände sowie die Berufsverbände von Geheimnisträgern gegen die Einführung der VDS. Gleichzeitig ist eine nicht zu verachtende Widerstandsbewegung gegen die VDS aus der Zivilgesellschaft zu verzeichnen. Für das Meinungsklima lässt sich keine klare Aussage treffen. Zwar legen die Zahlen mancher Umfragen nahe, dass in den Jahren vor 2007 ein Anstieg der Problemwahrnehmung in der Bevölkerung im Bezug auf Kriminalität und Terrorismus zu verzeichnen ist, in anderen Umfragen zu vergleichbaren Sachverhalten lässt sich dies nicht beobachten. Eine Aussage eines Entscheidungsträgers bezüglich der Stimmung in der Bevölkerung ist im Gegensatz zur zweiten Periode nicht zu verzeichnen, weshalb dieses Kriterium unklar bleibt. Festzuhalten ist jedoch, dass eben diese Stimmung in der Bevölkerung an keiner Stelle von einem Akteur Erwähnung fand, weshalb die Relevanz in diesem Zeitraum nicht besonders groß gewesen zu sein scheint.

Zusammenfassend lässt sich festhalten, dass die Haltung der Regierungsparteien, wie von Zahariadis in den MSA eingeführt, für die hier besprochene Periode bis ins Jahr 2007 den ihr zugeschriebenen Effekt hat. Die von Zohlnhöfer und Huß (2016) erneut eingeführten Faktoren der organisierten Interessen und des Meinungsklimas scheint nur untergeordnete Bedeutung zuzukommen.

Gelegenheitsfenster und Policy-Entrepreneure: Im Bezug auf das Gelegenheitsfenster ist zu beurteilen, welche Art von Fenster sich geöffnet hat, also ob es sich um ein Problem- oder ein Politics-Fenster handelt. Dabei lässt sich festhalten, dass sich im Problem-Strom in der unmittelbaren Zeit vor dem Eingang auf die Agenda und der anschließenden Verabschiedung des Gesetzes zwar mögliche *focussing events* identifizieren lassen, die die Öffnung eines Problemfensters möglich gemacht hätten, zum Beispiel die Anschläge von Madrid im Jahr 2004 oder London im Jahr 2005. Insbesondere letztgenannter Anschlag lag zeitlich sehr dicht an den Koalitionsverhandlungen zur Großen Koalition, die die VDS auf die Entscheidungsagenda setzten. Dennoch sind zwei einschränkende Bedingungen festzuhalten: Erstens konnte gezeigt werden,

dass der Bundestag noch bis ins Jahr 2005 gegen eine VDS stimmte, wodurch ein starker Einfluss der Anschläge von Madrid nicht zu beobachten ist. Weiterhin kann davon ausgegangen werden, dass ohnehin ein über die Zeit relativ konstanter Problemdruck herrschte, der sich aus einer in der Wahrnehmung nicht zu vernachlässigenden Bedrohung durch den islamistischen Terrorismus, der EU-Richtlinie mit angedrohten Strafzahlungen und einem Feedback aus den Strafverfolgungsbehörden ergab⁹.

Es ist nicht auszuschließen, dass die Anschläge in London die Koalitionsverhandlungen beeinflussten, doch es scheint nicht unwahrscheinlich, dass das *focussing event* des Anschlags von London so wirkungslos geblieben wäre wie der von Madrid, wenn nicht eine Wahl stattgefunden hätte. Deshalb ist festzuhalten, dass das Gelegenheitsfenster durch eine Veränderung im Politics-Strom ausgelöst wurde. Von einer Veränderung, die im MSA typisch ist, um ein Gelegenheitsfenster auszulösen: eine Bundestagswahl, die, wie oben beschrieben, diejenige Koalition an die Macht brachte, unter der eine VDS möglich war. Trotz eines konstanten Problemdrucks auch auf die Regierungen vor der Wahl im Jahr 2005 stellte sich ein Agendawandel, der anschließend auch zu einem Policy-Wandel führte, erst nach der Wahl ein. Aus diesem Grund ist im Fall der deutschen VDS aus dem Jahr 2007 von einem Politics-Fenster auszugehen.

Die Aktivitäten und Eigenschaften von Policy-Entrepreneuren lassen sich ebenfalls teilweise nachvollziehen. Eine Trennlinie verläuft hierbei zwischen den zwei unterschiedlichen Arten von Entrepreneuren, die im MSA angelegt sind. Einerseits die Entrepreneure, die die Policy von Anfang an begleiten, und andererseits diejenigen Entrepreneure, die eine hohe institutionelle oder parteiliche Stellung haben und später im Prozess einsteigen. Die Aktivitäten der ersteren, hierbei vor allem das *softening up* im Policy-Strom, können, wie der Strom an sich, nicht nachvollzogen werden. Allerdings konnte tatsächlich eine interessante Entwicklung beobachtet werden, die am Umschwenken der Union beim Thema VDS vor der Bundestagswahl im Jahr 2005 verdeutlicht werden kann. Es gibt in den Aussagen von Parteimitgliedern Hinweise, dass in der Partei ein *softening up* stattgefunden hat, bei dem die vormaligen Gegner der VDS diese zunächst nicht mehr ablehnten und später selbst vertraten. Interessant hierbei ist, dass dabei in Aussagen dieser Akteure, sowohl gegenüber der Presse als auch in den Debatten im Bundestag, direkte Hinweise auf die Innenpolitiker aus den Ländern gegeben werden, die die VDS wesentlich früher forderten als die Bundespartei und die Abgeordneten des Bundestages. Aus der Reihe dieser Innenpolitiker kamen damals auch die ersten Gesetzesinitiativen im Bundesrat. Ähnliches ist auch für die SPD zu verzeichnen. Auch hier werden Innenpolitiker genannt, die auf eine VDS drängten (BT-Plenarprotokoll 15/98, S. 8774). Dabei scheint sich der Erfolg bei der CDU früher und umfassender eingestellt zu haben als bei der SPD. Trotzdem stimmte letztere einer VDS zwei Mal zu. Aus diesen Aussagen und Aktivitäten lässt sich ablesen, dass die Ergänzung zum

⁹ Anders gelagert scheint der Fall bei der Verabschiedung der europäischen Richtlinie und der deutschen Zustimmung zu dieser. Hier ist nach den Aussagen der Entscheidungsträger der Einfluss von *focussing events* in Form der Anschläge in Madrid oder London höher einzuschätzen.

MSA, nämlich dass ein *softening up* und andere Aktivitäten von Entrepreneuren in Deutschland zu einem nicht geringen Maße in den Strukturen von Parteien stattfinden, sinnvoll erscheint. Zudem gibt es einen weiteren Hinweis, welche Gruppen im Falle der VDS als Entrepreneur in Frage kommen, nämlich die Innenpolitiker der beiden großen Parteien.

Eine weitere Aktivität von Entrepreneuren ist laut dem MSA das Hinweisen auf Probleme, die ihnen bei der Umsetzung ihrer bevorzugten Policy helfen. Hierzu ist zunächst festzuhalten, dass es unzählige Beispiele gibt, in denen auf das Problem des Terrorismus oder der Kriminalität verwiesen wird (siehe beispielhaft SPIEGEL ONLINE, 2005, 2006; Die WELT, 2007; FR, 2007). Allerdings ist dies bei Innenministern nicht weiter überraschend und geschieht nicht im direkten Zusammenhang mit einer VDS. Es ist also einerseits davon auszugehen, dass diejenigen Politiker, die eine VDS fordern, auf entsprechende Probleme hinweisen. Andererseits bleibt der Erkenntnisgewinn dieser Feststellung im Bezug auf die Identifizierung der Entrepreneur und deren Aktivitäten gering: Es ist in Frage zu stellen, ob es überhaupt Entrepreneur gibt, die mit einem Verweis auf Terrorismus und Kriminalität genau eine Policy voran bringen möchten. Vielmehr scheint es in diesem Falle so zu sein, dass die Innenpolitiker häufig an einem ganzen Kanon von Sicherheitsgesetzen interessiert sind, deren Umsetzung durch eine erhöhte Wahrnehmung solcher Problemlagen wahrscheinlicher wird.

Die wichtigste Aktivität der Policy-Entrepreneur ist das Koppeln der Ströme in einem Gelegenheitsfenster, um zunächst eine Policy auf die Agenda zu setzen und anschließend eine tatsächliche Gesetzgebung zu erreichen. Hierbei hängen die Aktivitäten des Entrepreneurs von der Art des Fensters ab, welches sich geöffnet hat. Im Fall der deutschen VDS aus dem Jahr 2007 hat sich ein Politics-Fenster geöffnet, weshalb der MSA davon ausgeht, dass Policy-Entrepreneur ein wahrgenommenes Problem präsentieren müssten, von dem behauptet werden kann, dass die VDS dieses zumindest teilweise löst. Wie oben beschrieben, waren insbesondere zwei Probleme relativ stark präsent: Terrorismus und die EU-Richtlinie, wodurch die Suche und die Hervorhebung dieser wenig aufwändig erscheint.

Eine weitere vom MSA vorhergesagte Aktivität von Policy-Entrepreneuren ist es, in möglichst vielen potentiellen Gelegenheitsfenstern den Versuch zu unternehmen, ihre bevorzugte Policy anzuhängen. Diese Versuche konnten in den Jahren 1996 bis 2004 beobachtet werden. Hierbei sind insbesondere Initiativen der Landesregierungen im Bundesrat zu verzeichnen. Die anvisierten, jedoch nicht erfolgreich genutzten Gelegenheitsfenster sind dabei sehr unterschiedlich: Problemfenster aus den Themengebieten Terrorismus und Kinderpornographie sind zu beobachten, aber auch ein mögliches Gelegenheitsfenster, das durch die sowieso geplante Novellierung des TKG geöffnet wurde. Das Zusammenspiel von MSA und Prozessanalyse bietet an dieser Stelle den Vorteil, dass nicht nur gezeigt werden kann, dass Kopplungen versucht wurden, sondern auch warum diese scheiterten: Der Politics-Strom war bis zur Bundestagswahl im Jahr 2005 nicht reif.

Im Bezug auf manipulative Techniken kann an dieser Stelle festgehalten werden, dass die Entre-

preneure bei dem für sie nützlichen Framing des Begriffes Terrorismus, der als die häufigste Begründung für die Einführung einer VDS genannt wird, nach den Anschlägen vom 11. September 2001 im Bezug auf die konkrete Gesetzgebung wenig Eigenleistung erbringen mussten. Die von der damaligen Administration der USA geprägte Bedeutung ist auch in Deutschland dominant und präsent (Ryan, 2004). Dessen müssen sich Entrepreneurure, die für eine VDS kämpfen, lediglich bedienen, ein *reframing* war dementsprechend nicht nötig und auch nicht zu beobachten. Der Rückgriff auf Terrorismus und die mit diesem Begriff seit dem 11. September 2001 verbundenen Konzepte wie der Krieg gegen den Terror erfolgt regelmäßig (bzgl. des Framings des Begriffes Terrorismus nach dem 11. September 2001 siehe Pippa Norris, 2003; Wolfgang Frindte, 2010).

Eine weitere manipulative Technik ist die Salami-Taktik. Versuche, diese anzuwenden, konnten nur eingeschränkt nachgewiesen werden, was auf die Wirkung der Telekom-Spitzel-Affäre auf die öffentliche Debatte zu Überwachung zurückzuführen ist. In diesem Klima treten die Strafverfolgungsbehörden und Polizeigewerkschaften statt mit Rufen nach einer Ausweitung mit Verteidigungen der VDS auf. Dies ist ein weiterer Hinweis für die Annahme, dass diese Behörden und deren Vertreter als Entrepreneurure in Sachen VDS aktiv waren.

Bezüglich der Funktionsweise des MSA in Mehrebenensystemen konnte in diesem Fall gezeigt werden, dass lediglich eine Integration der EU-Richtlinie in den Problem-Strom nötig war. Ansonsten blieb die Logik des MSA intakt und die grundlegenden Konzepte konnten, soweit die Datenlage dies zulässt, nachvollzogen werden.

Für die Konzepte des MSA kann für die VDS aus dem Jahr 2007 abschließend festgehalten werden, dass einige auf Grund von fehlenden Quellen nicht beurteilt werden konnten. Hierbei ist vor allem ein nicht geringer Teil des Policy-Stroms zu nennen, in dem die Aktivitäten der Community und der Entrepreneurure nicht nachvollzogen werden konnten. Bezüglich der Überlebenskriterien in diesem Strom ist nur die Verfassungsmäßigkeit nicht gegeben. Der Problem-Strom kann verhältnismäßig gut nachvollzogen werden: Es kann angenommen werden, dass Feedback eine Rolle gespielt hat, auch wenn dies erst für die Periode nach dem Jahr 2007 zu belegen ist. Indikatoren ist eine geringe Rolle zuzuschreiben. Bezüglich fokussierender Ereignisse ist festzuhalten, dass zwar Anschläge stattgefunden haben, diese scheinen sich jedoch eher auf die EU-Richtlinie ausgewirkt zu haben, als auf die deutsche Umsetzung, während das Symbol des Kampfes gegen den Terrorismus eine konstant hohe Bedeutung hatte. Einen nicht zu verachtenden Beitrag zur Problemlage übernimmt die Pflicht zur Umsetzung dieser Richtlinie, ein Faktor, den der ursprüngliche MSA unzureichend abbildet. Für den Politics-Strom konnte gezeigt werden, dass die Haltung der Parteien tatsächlich der dominierende Faktor war, während die *national mood* und die organisierten Interessen einen untergeordneten Einfluss hatten. Im Bezug auf Gelegenheitsfenster konnte gezeigt werden, dass es sich um ein Politics-Fenster handelte, welches sich durch den Regierungswechsel im Jahr 2005 ergab. Interessanterweise scheinen allerdings die Aktivitäten der Policy-Entrepreneurure im eigentlichen Fenster begrenzt

zu sein, da die Probleme, die eine VDS begründen konnten, offensichtlich waren. Zusammenfassend lässt sich daher festhalten, dass der MSA das Zustandekommen der VDS relativ gut erklären kann, soweit die relevanten Faktoren beobachtet werden konnten, und der Einfluss der EU verhältnismäßig gut in die bestehenden Konzepte integriert werden konnte.

4.2 Die deutsche Vorratsdatenspeicherung aus dem Jahr 2015

Der Fall der deutschen VDS aus dem Jahr 2015 entstand ohne eine zugrunde liegende EU-Richtlinie und sollte daher ohne diesbezügliche Anpassungen im Problem-Strom des MSA zu erklären sein. Bei der Beurteilung dieses Falles sind viele Faktoren ähnlich gelagert wie im oben besprochenen Fall, weshalb an dieser Stelle insbesondere auf die Unterschiede eingegangen werden kann.

Policy-Strom: Wie in den Betrachtungen zur VDS des Jahres 2007 kann auch in dieser Periode der Policy-Strom nur sehr eingeschränkt beobachtet werden. Dennoch muss festgehalten werden, dass in diesem Prozess die im MSA vorgesehene Policy-Community eine untergeordnete Rolle gespielt hat. Erstens ist die Grundidee der VDS bereits seit dem Jahr 1996 ausgearbeitet. Zweitens fanden die Gespräche zur Ausgestaltung der Policy erst nach der Agendasetzung zwischen dem Justiz- und dem Innenministerium statt. Es ist nicht auszuschließen, dass einige Details des Gesetzes zuvor in einer Policy-Community erarbeitet und dann in diese Verhandlungen getragen wurden, dennoch ist der Einfluss der Communities im Speziellen sowie des Policy-Stroms im Allgemeinen in diesem Fall als gering einzustufen. Die Überlebenskriterien stellen sich analog zu denen der VDS aus dem Jahr 2007 dar, wobei die Verfassungsmäßigkeit ob eines ausstehenden Urteils noch nicht abschließend beurteilt werden kann.

Problem-Strom: Ebenso wie in der ersten Periode in Deutschland ist Indikatoren wenn überhaupt eine geringe Bedeutung beizumessen. Im Bezug auf Feedback gelten zwar die gleichen Überlegungen hinsichtlich der Vermischung von Aktivitäten von Policy-Entrepreneuren, im Vorfeld der VDS aus dem Jahr 2015 ließen sich jedoch Aussagen von Entscheidungsträgern finden, die ein solches Feedback belegen und nicht nur annehmen lassen.

Als wichtigster Faktor können *focussing events* gesehen werden. Hierbei insbesondere der Anschlag auf die Redaktion der Satire-Zeitschrift Charlie Hebdo. In ihren Äußerungen zur VDS kurze Zeit später, die als Eingang der VDS auf die Entscheidungsagenda gesehen werden können (siehe Abschnitt 'Gelegenheitsfenster und Policy-Entrepreneure' in diesem Unterkapitel) bezog sich die Bundeskanzlerin der Großen Koalition Angela Merkel explizit auf diesen Anschlag.

Politics-Strom: Auch für die Parteien ergibt sich ein ähnliches Bild wie bei der VDS aus dem Jahr 2007. Die Union trat als Verfechter der VDS auf, die SPD war weiterhin gespalten, wobei die Parteispitze eher zu einer Einführung der VDS neigte. Damit ergab sich nach der Wahl im Jahr 2013 auch in dieser Periode mit der Großen Koalition die Parteienkonstellation, in der eine VDS möglich war.

Bei den organisierten Interessen ist wenig Änderung zur ersten Periode zu beobachten, so dass festzuhalten bleibt, dass die meisten relevanten organisierten Interessen weiter gegen eine VDS waren.

Im Bezug auf das Meinungsklima ist zu beobachten, dass Umfragen durchaus eine erhöhte wahrgenommene Bedrohung durch Terrorismus und Kriminalität im relevanten Zeitraum anzeigen. Besonders interessant ist in diesem Zusammenhang jedoch die Aussage von Justizminister Heiko Maas, der sich vormals gegen die Einführung einer VDS gewehrt hatte, der seinen Meinungswechsel damit begründete, dass er einen Wandel in der Stimmung in der Bevölkerung wahrgenommen hatte. Damit wäre der entschiedenste Gegner der VDS in der Bundesregierung auch von einer Änderung der *national mood* umgestimmt worden.

Gelegenheitsfenster und Policy-Entrepreneure: Zur Beurteilung, welche Art von Gelegenheitsfenster sich im Fall der VDS aus dem Jahr 2015 geöffnet hat, ist zunächst wichtig, klar festzuhalten, wann die VDS erneut auf die Agenda kam ist. Dafür kommen auf den ersten Blick zwei Zeitpunkte in Frage: Erstens die Festlegung im Koalitionsvertrag und zweitens die Forderung der Kanzlerin, und wenig später auch des Vize-Kanzlers, dass eine VDS benötigt würde. Beides kann als erfolgreiches Agenda-Setting gewertet werden, wobei ersteres ein Politics-Fenster und zweiteres ein Problem-Fenster ist. Die Begründung für das Politics-Fenster ist wie die zum Gelegenheitsfenster im ersten deutschen Fall gelagert, es entstand nach einer Bundestagswahl durch einen Wechsel der Regierungsparteien. Dass dieses Fenster nicht zu einer Entscheidung über eine VDS führte, liegt daran, dass sich im Problem-Strom eine Veränderung ergab, die das Fenster schloss: Der EuGH erklärte die entsprechende Richtlinie für ungültig, der Problemdruck verringerte sich.

Dass es sich beim zweiten Fenster um ein Problem-Fenster handelte, wird durch die Forderung der Kanzlerin im Nachgang der Terroranschläge auf die Redaktion der Satire-Zeitschrift Charlie Hebdo deutlich, in der sie explizit auf die Anschläge Bezug nahm. Mit dieser Äußerung wurde die VDS erneut auf die Agenda gesetzt und die Verhandlungen über das Wie begannen wenige Wochen später. Damit lässt sich in diesem Fall ein Problemfenster identifizieren. Ein Argument gegen ein solches Fenster ist die Aussage von Heiko Maas zur Stimmung in der Bevölkerung. Wenn diese veränderte Stimmung tatsächlich den Ausschlag gegeben hätte, dann hätte sich ein Politics-Fenster geöffnet. Hierbei ist jedoch, laut Heiko Maas, der Auslöser für die veränderte Stimmung eben jenes fokussierende Ereignis, welches das Problem-Fenster geöffnet hatte. Es ist daher eher als Beispiel zu sehen, dass die Ströme nicht immer unabhängig voneinander sind, deutet jedoch nicht auf ein Politics-Fenster hin. Damit konnte gezeigt werden, dass der Politics-Strom nach der Wahl als reif gelten konnte, es jedoch der Reife des Problem-Stroms bedurfte, um ein Gelegenheitsfenster zu öffnen.

Das Verhalten von Entrepreneuren in Problem-Fenstern ist es, ihre favorisierte Policy als Lösung für das Problem, in diesem Fall islamistischen Terrorismus, darzustellen. Dies geschah durch den Bundesinnenminister der CDU, durch Politiker der CSU und durch den Innenminister von

Nordrhein-Westfalen bereits zwei Tage nach den Anschlägen. Dies gibt ebenfalls einen weiteren Hinweis auf die Positionen der Entrepreneur, die sich für eine VDS einsetzten: Innenpolitiker der Union und Landesinnenpolitiker der SPD. Dies heißt nicht, dass es nicht auf anderen Ebenen des politischen Systems, insbesondere in Strafverfolgungsbehörden zu vermutende Entrepreneur gab, die ebenfalls und eventuell schon längere Zeit die VDS forderten. Es passt jedoch zu der Anpassung des MSA für Deutschland dahingehend, dass in einem fortgeschrittenen Stadium der Policy institutionell hoch angesiedelte Akteure die Rolle eines Entrepreneurs übernehmen. Dies waren nicht die ersten Kopplungsversuche in dieser Periode (siehe Kapitel 3.1.2), alle anderen Kopplungsversuche nach fokussierenden Ereignissen scheiterten jedoch, da die Probleme, an die versucht wurde, die VDS anzuhängen, nicht die gleiche Wirkung entfalteten wie der Anschlag auf Chalie Hebdo. Dennoch verdeutlicht sich daran auch in diesem Fall das Verhalten von Policy-Entrepreneuren, ihre Policy an vorbeitreibende Probleme anzuhängen. Weiterhin ist festzustellen, dass es sich bei dem Gesetz zwar der Definition nach um eine VDS handelt, doch von den Akteuren unter dem Stichwort Höchstspeicherfrist versucht wurde, dieses nicht als eine VDS zu benennen und eher als Beitrag zum Datenschutz darzustellen. Weiteres Framing, zum Beispiel beim Begriff des Terrorismus war, wie in der zuvor betrachteten Periode, nicht nötig, da dieser bereits in einer für Vertreter der VDS günstigen Art verwendet und gedacht wurde. Da der öffentliche Diskurs nach der Einführung der VDS nicht durch eine generelle Debatte um Überwachung geprägt war, sind in dieser Periode Versuche zu erkennen, die auf die Anwendung der Salami-Taktik hindeuten. Diese Versuche kamen mit großer Mehrheit von Politikern der Unionsparteien. Dies gibt einerseits einen erneuten Hinweis, welche Akteure als Entrepreneur aktiv waren und deckt sich andererseits erneut mit Vorhersagen aus dem MSA, dass in einem fortgeschrittenen Stadium der Policy Entrepreneur aus den Parteien die Policy weiter vorantreiben.

Insgesamt kann der MSA eine gute Erklärung für das Zustandekommen der zweiten deutschen VDS liefern. Die Reifung der Ströme, die sich öffnenden Gelegenheitsfenster und die Aktivitäten der Akteure können nachvollzogen werden und zeigten Funktionsweisen, die dem MSA weitestgehend entsprechen.

4.3 Die österreichische Vorratsdatenspeicherung

Im Falle der VDS in Österreich sind die EU-Richtlinie und das Verhalten der EU-Kommission die Faktoren, die eine Erklärung des Zustandekommens des Gesetzes mit Hilfe des MSA erschweren. **Policy-Strom:** Eine Diskussion über die VDS, wie sie in Deutschland bereits deutlich vor der Verabschiedung der EU-Richtlinie stattfand, ist nicht zu erkennen. Die ersten Entwürfe für eine VDS in Österreich sind daher stark von der Richtlinie geprägt. Zwar wich der Entwurf aus dem Jahr 2007 noch in einigen Punkten von der Richtlinie ab, ein bedeutender Beitrag einer nationalen Policy-Community bei der Erarbeitung der Policy ist jedoch nicht anzunehmen, da die

Richtlinie als Grundlage weiterhin deutlich erkennbar ist. Dadurch, dass die VDS nicht als Policy in diesem Strom überleben musste, ist eine Betrachtung der Überlebenskriterien hinfällig, würde jedoch ähnlich wie in den Betrachtungen zur deutschen VDS aus dem Jahr 2007 verlaufen, einschließlich dem nicht gegebenen Kriterium der Verfassungsmäßigkeit.

Problem-Strom: Der Problem-Strom ist ähnlich gelagert wie bei der deutschen VDS aus dem Jahr 2007, wobei der von der EU-Richtlinie erzeugte relative Problemdruck im Vergleich zu den im MSA beschriebenen Faktoren als noch größer gewertet werden muss. Erstens, da bereits ein Verfahren vor dem EuGH aufgrund von fehlender Umsetzung geführt wurde, in dem die EU-Kommission Recht bekam und zweitens die klassischen Faktoren des MSA, die den Problem-Strom charakterisieren, nicht zu einer erkennbaren Reife des Problem-Stroms hätten führen können. Zunächst sind um das erste und zweite Agenda-Setting in den Jahren 2007 beziehungsweise 2009 die Kraft von Katastrophen und Krisen im Vergleich zu anderen Zeitpunkten als gering zu werten und es wurden entsprechend in den Aussagen von Entscheidungsträgern keine konkreten Ereignisse als Begründung für eine VDS herangezogen. Die Symbolkraft des Kampfes gegen den Terrorismus besteht zwar auch in Österreich, doch ist anzuzweifeln, ob nur dieses Symbol alleine den Problem-Strom hätte zur Reife bringen könnte. Die Rolle von Feedback ist in diesem Fall als gering anzusehen, da die österreichischen Strafverfolgungsbehörden nicht öffentlich mit der Forderung nach einer VDS auftraten, und daher anzunehmen ist, dass auch die internen Forderungen nach einer VDS durch Feedback geringer sind. Dies ist jedoch nicht eindeutig zu belegen. In ihren Aussagen nahmen die Entscheidungsträger immer wieder Bezug auf Kriminalität im Internet. Die dazu vorliegenden Daten könnten als ein Indikator gewertet werden, der das Problem untermauern konnte. Der konkrete Einfluss von Indikatoren ist in den Aussagen nicht zu belegen, ist jedoch in diesem Fall denkbar. Dennoch lässt sich aus diesen Erkenntnissen keine Reife des Problem-Stroms nach den Kriterien des MSA ablesen. Stattdessen ist die herausragende Bedeutung der EU-Richtlinie zu betonen, die sich auch an den Aussagen der Entscheidungsträger ablesen lässt, die die Verpflichtung zur Umsetzung noch stärker in den Vordergrund stellten, als ihre deutschen Counterparts im Jahr 2007.

Politics-Strom: Im Bezug auf die Regierungsparteien konnte gezeigt werden, dass der größere Partner in der über den gesamten beobachteten Verlauf an der Macht befindlichen Regierungskoalition, die SPÖ, der VDS ähnlich gespalten gegenüber stand wie die SPD, jedoch eher zur Ablehnung tendierte. Der kleine Koalitionspartner von der ÖVP ist als Vertreter für eine VDS in Erscheinung getreten. Daraus ergibt sich insgesamt, dass innerhalb der Regierung und der Koalition keine klare Linie zur VDS erkennbar war.

Für die organisierten Interessen ist festzuhalten, dass es eine breite Ablehnung gegen die VDS gab. Eine Ausnahme bilden hier die Telekommunikationsunternehmen, die ihre Bedenken bezüglich eines unverhältnismäßigen Grundrechtseingriffs aufgaben und sich auf den Aspekt der Kostenübernahme beschränkten. Gleichzeitig, und im starken Gegensatz zu den Beobachtungen in Deutschland, traten die Strafverfolgungsbehörden nicht als Vertreter für eine VDS auf. Daher

ist auf Seiten der organisierten Interessen ähnlich zu Deutschland viel Widerstand, jedoch im Vergleich deutlich weniger Unterstützung für eine VDS zu verzeichnen.

Im Bezug auf das Meinungsklima ist festzuhalten, dass in der einzigen für die Analyse geeigneten Umfrage tatsächlich die relevanten Werte für die empfundene Bedrohung durch Kriminalität und Terrorismus um die beiden Agenda-Settings in den Jahren 2007 und 2009 anstiegen (Abbildung 6). Da jedoch die Akteure weiterhin mit wenig Zielstrebigkeit das Thema VDS bearbeiteten, ist fraglich, inwieweit die *national mood* hier einen Einfluss hatte. Sollte diese tatsächlich so wahrgenommen worden sein, wie die Umfrage nahe legt, könnte dies dahingehend gedeutet werden, dass diese Zeitpunkte die Gelegenheiten waren, eine eigentlich ungewollte und unbeliebte Policy in Zeiten relativ geringen Widerstands auf den Weg zu bringen und zu verabschieden. Weiterhin ist zu beachten, dass die Datenlage mit nur einer Umfrage nicht befriedigend ist und die *national mood* der Bedeutung der Parteien unterzuordnen ist.

Daher bleibt festzuhalten, dass der Politics-Strom nach den Kriterien des MSA nicht reif war. Eher ist zu beobachten, dass es nicht mehr darum ging, ob die Entscheidungsträger bereit waren eine VDS zu verabschieden, sondern ob sie bereit waren sich trotz drohender Kosten gegen eine solche zu wehren, womit die Logik des Politics-Stroms aus dem MSA umgekehrt worden wäre.

Gelegenheitsfenster und Policy-Entrepreneure: Durch die nicht gegebene Reife des Politics-Stroms, der noch dazu kaum Veränderungen erfährt, ist ein klassisches Gelegenheitsfenster nach dem MSA nicht zu beobachten.

Auch die Policy-Entrepreneure, wie sie der MSA beschreibt, sind nicht nachzuweisen. Die EU-Kommission übernahm die Rolle, ihre Zeit und Ressourcen dafür zu verwenden, eine VDS in Österreich einzuführen. Doch ist das Verhalten der Kommission nicht mit dem Verhalten eines Entrepreneurs zu vergleichen. Während Entrepreneure ein *softening up* betreiben, Probleme suchen, mit manipulativen Techniken arbeiten und Gelegenheitsfenster ausprobieren, besteht die Kommission auf der Pflicht zur Umsetzung der Richtlinie, überwacht den Fortschritt und droht mit dem Rechtsweg und beschreitet diesen. Damit ersetzt sie die Leistungen der Entrepreneure, ohne sich wie solche zu verhalten. Gleichzeitig muss die EU nicht auf ein Gelegenheitsfenster warten, sie kann es gewissermaßen erzwingen.

Insgesamt kann der MSA in seiner in dieser Arbeit angewandten Form das Zustandekommen der VDS in Österreich damit nicht erklären. Es gelang nicht, den Einfluss der EU in die vorhandenen Konzepte des MSA zu integrieren und dabei dessen zentrale Wirkweisen intakt zu lassen.

4.4 Vergleichende Analyse

In diesem Abschnitt soll zunächst die Fragestellung dieser Arbeit beantwortet werden. Anschließend soll noch einmal auf Muster eingegangen werden, die sich durch eine vergleichende Betrachtung ergeben.

Das Ziel dieser Arbeit war es, die Frage zu beantworten, wie gut der MSA das Zustandekommen

einer VDS in nationalen Kontexten erklären kann. Die Antwort auf diese Frage stellt sich für die einzelnen Fälle unterschiedlich dar. Die deutsche VDS aus dem Jahr 2015 lässt sich gut mit dem MSA erklären. Für den Fall der deutschen VDS aus dem Jahr 2007 muss der Problem-Strom leicht angepasst werden, um den Einfluss der EU aufzunehmen und so eine Erklärung zu ermöglichen. Im Fall der österreichischen VDS scheitert der MSA gänzlich.

Diese Unterschiede in der Erklärungskraft des MSA lassen sich in dieser Arbeit zunächst durch den unterschiedlichen Einfluss der EU in den Fällen ableiten, eine Erkenntnis, die sich gut mit den von Bache (2013) und Brunner (2008) formulierten Aussagen zu den Schwächen des MSA in Mehrebenensystemen deckt. Dies ist insbesondere im Vergleich des zweiten deutschen Falls, in dem es ohne EU-Richtlinie zu einer VDS kam, mit den anderen beiden Fällen ersichtlich. Zu erklären bleiben an dieser Stelle jedoch die Unterschiede zwischen dem ersten deutschen und dem österreichischen Fall. Der Einfluss der europäischen Ebene ist einerseits in beiden Fällen derselbe, nämlich die Pflicht zur Umsetzung einer Richtlinie. Die Auswirkungen dieses Einflusses auf die Erklärungskraft des MSA sind für die beiden Fälle jedoch unterschiedlich. Dies begründet sich aus der Tatsache, dass in Deutschland bereits vor der Verabschiedung der Richtlinie ein politischer Prozess stattgefunden hatte: Ein Vorschlag der Policy-Community war, wie gezeigt, bereits im Jahr 1996 bereit und es waren Policy-Entrepreneure aktiv, die versuchten, Gelegenheitsfenster zu nutzen und diesen Vorschlag auf die Agenda zu setzen. Gleichzeitig wurde in den Parteien ein *softening up* betrieben, um das letztendlich erfolgreich genutzte Gelegenheitsfenster vorzubereiten. All diese Prozesse fanden in Österreich nicht statt. Vielmehr ersetzte der Druck der EU nahezu alle diese Aspekte des MSA.

Dennoch können aus den Erkenntnissen dieser Arbeit und dem Vergleich der drei Fälle Implikationen abgeleitet werden. Erstens hat sich in dieser Arbeit gezeigt, dass sich die Beobachtung des Policy-Strom als schwierig herausgestellt hat. Dies ist insbesondere mit der Art der Gesetze zu begründen, die in dieser Arbeit besprochen wurden: Sicherheitsgesetzgebungen dieser Art werden größtenteils in nicht-öffentlichen und für Außenseiter nur schwer zugänglichen Zirkeln erarbeitet. Eine Betrachtung ohne Experteninterviews, die in diesen Kreisen zusätzlich schwer durchzuführen sind, ist nahezu unmöglich.

Zweitens hat sich für den Policy-Strom gezeigt, dass sich das Überlebenskriterium der Verfassungsmäßigkeit von Herweg et al. (2015) als nicht überzeugend dargestellt hat. Weder für die deutsche VDS aus dem Jahr 2007 noch für die österreichische VDS war die Verfassungsmäßigkeit gegeben. Im Gegenteil gaben im ersten deutschen Fall SPD-Abgeordnete sogar an, gerade deshalb zuzustimmen, da sie davon ausgingen, dass das Gesetz vor dem Bundesverfassungsgericht verhandelt werden würde. Auch die EU-Richtlinie zur VDS wurde vom EuGH für ungültig erklärt. Die Verfassungsmäßigkeit der deutschen VDS aus dem Jahr 2015 ist derzeit noch nicht abschließend geklärt, die Verfahren vor dem Bundesverfassungsgericht laufen zum Zeitpunkt der Erstellung dieser Arbeit. Es muss jedoch im Bezug auf diese Aussage hinsichtlich des Kriteriums der Verfassungsmäßigkeit im MSA festgehalten werden, dass die Generalisierbarkeit

begrenzt sein dürfte und sich in Politikfeldern außerhalb von Sicherheit und Überwachung anders darstellen sollte.

Der Problem-Strom ist im Gegensatz zum Policy-Strom gut darzustellen. Für die Relevanz der Faktoren in diesem Strom scheinen *focussing events* wie Katastrophen und Krisen in Form von Anschlägen sowie Symbole, die mit dem veränderten Verständnis von Terrorismus verbunden sind, einen relativ großen Einfluss zu haben. Im Bezug auf den Faktor des Feedbacks musste teilweise auf begründete Annahmen zurückgegriffen werden. Sind diese zutreffend, ist in den deutschen Fällen dem Faktor Feedback eine nicht geringe Bedeutung beizumessen. Der Einfluss von Indikatoren ist für die in dieser Arbeit betrachteten Fälle als gering zu bewerten. Zwar konnten einzelne Indikatoren identifiziert werden, die potentiell dazu geeignet gewesen wären, ein Problem zu verdeutlichen, doch verwenden Entscheidungsträger diese nicht in ihren Begründungen für die Einführung einer VDS.

Der Politics-Strom ist gut zu beobachten und wird durch den Einfluss der EU am geringsten beeinträchtigt. Seine Wirkweise konnte zumindest in den deutschen Fällen nachgewiesen werden. In diesem Strom sind, wie von Zahariadis beschrieben, Parteien und deren Haltung zur VDS der dominierende Faktor. Dem Meinungsklima kommt eine untergeordnete Rolle zu, während der Einfluss von organisierten Interessen nicht zu beobachten ist, wodurch die erneute Einführung dieser Faktoren in den MSA durch Herweg et al. (2015) in Frage gestellt werden könnte.

Das vierte zentrale Konzept des MSA, die Gelegenheitsfenster, lässt sich in den deutschen Fällen gut beobachten und nach den im MSA vorgeschlagenen Kategorien differenzieren. Weiterhin ist in Bezug auf das Gelegenheitsfenster festzuhalten, dass sich die einfache Kopplung gegenüber der doppelten Kopplung in den beobachteten Fällen als brauchbar erwiesen hat. In den Fällen, in denen ein Agenda-Setting stattfand, ohne eine erfolgreiche Entscheidungssituation nach sich zu ziehen, konnten die Gründe dank der dazu geeigneten Methode in dieser Arbeit nachvollzogen werden. Für die Gelegenheitsfenster, die auch eine Verabschiedung einer VDS beinhalteten, waren die einfachen Gelegenheitsfenster ebenfalls gut geeignet. Hierbei ist anzumerken, dass alle Fenster in Zeiten Großer Koalitionen zu verorten sind. Damit ist der Hauptgrund für den Vorteil einer doppelten Kopplung, nämlich zahlreiche Vetospieler in politischen Systemen wie Deutschland und Österreich, als zumindest abgemildert zu bewerten.

Das Konzept der Policy-Entrepreneure ist ebenfalls durch den Einfluss der EU beeinträchtigt, wobei die Kommission deren Rolle mit anderen Mitteln übernehmen kann, wie im österreichischen Fall gezeigt werden konnte. Weiterhin ist eine Beobachtung der Entrepreneure besser möglich, sobald institutionell hoch angesiedelte Akteure in diese Rolle schlüpfen. Vorher ist deren Wirken analog zum Policy-Strom aus Politikfeld-spezifischen Gesichtspunkten schwierig. Als Policy-Entrepreneure sind in dieser Arbeit drei Gruppen von Akteuren zu nennen. Erstens Vertreter aus den Sicherheitsbehörden. Deren Beobachtung war zwar weniger gut möglich, dennoch ergibt sich in dieser Arbeit und aus der Literatur (Schulze, 2014; Singelnstein & Stolle, 2007; Scheffel, 2016), dass diese Akteure sich aus ihrer besonderen Position heraus mit einer hohen

Wahrscheinlichkeit als Entrepreneur*innen betätigten. Als zweite Gruppe konnten Innenminister, der Länder wie des Bundes, identifiziert werden. Als dritte Gruppe sind Innenpolitiker insbesondere aus der Union zu nennen. Die beiden zuletzt genannten Gruppen sind diejenigen, die, wie im MSA beschrieben, die Policy in einem fortgeschrittenen Stadium übernahmen und weiter voran brachten.

Damit sind die Ergebnisse der in dieser Arbeit durchgeführten Analyse dargestellt. Im folgenden Fazit werden nun die zentralen Ergebnisse zusammengefasst.

5 Fazit

Die vorliegende Arbeit hatte zum Ziel, die Frage zu beantworten, wie gut der MSA das Zustandekommen einer VDS in nationalen Kontexten erklären kann. Die Beantwortung dieser Frage fällt für alle drei Fälle unterschiedlich aus. Die deutsche VDS aus dem Jahr 2015 lässt sich mit dem MSA erklären, während für die VDS aus dem Jahr 2007 eine Anpassung nötig war, um den Einfluss der EU darzustellen. Für die österreichische VDS ist eine Erklärung mit Hilfe des MSA nicht möglich, da der Einfluss der EU in diesem Fall nicht in die Konzepte des MSA integriert werden konnte. Der Unterschied zwischen dem österreichischen und dem deutschen Fall von 2007, die beide unter einem vergleichbaren Einfluss der EU standen, ist dadurch zu erklären, dass in Deutschland bereits vor Verabschiedung der EU-Richtlinie ein eigenständiger politischer Prozess stattfand, der in Österreich nicht zu beobachten ist, weshalb der Einfluss der EU in Österreich zum dominierenden Faktor wurde. Ob sich die daraus abzuleitende Erkenntnis, dass der MSA an Erklärungskraft verliert, wenn übergeordnete Ebenen den politischen Prozess maßgeblich mitbestimmen, über diese Arbeit hinaus generalisierbar ist, ist eine Frage für weitere Arbeiten.

Neben dieser Antwort auf die eingangs formulierte Forschungsfrage, sind aus der Arbeit weitere Erkenntnisse abzuleiten. Zunächst konnten diejenigen Faktoren identifiziert werden, die, neben dem Druck einer übergeordneten Ebene, maßgeblich dafür sind, dass sich ein Gelegenheitsfenster für eine VDS öffnet. Im Politics-Strom ist vor allem die Haltung der an der Regierung befindlichen Parteien relevant. Im Problem-Strom sind dies insbesondere fokussierende Ereignisse, einmal in Form von terroristischen Anschlägen, aber auch in Form von mit Terrorismus verbundenen Symbolen. Aber auch Feedback kann in diesem Strom eine Rolle spielen.

In dieser Arbeit hat sich weiterhin gezeigt, dass das Überlebenskriterium der Verfassungsmäßigkeit in den betrachteten Fällen kein bedeutender Faktor war und teilweise sogar einen gegenteiligen Effekt hervorrief. Es wäre interessant, inwieweit sich diese Erkenntnis auch auf andere Gesetzgebungsprozesse aus dem Bereich Sicherheit und Überwachung übertragen lässt. Von einer weiter reichenden Generalisierbarkeit ist nicht auszugehen.

Zuletzt konnte für die untersuchten Fälle gezeigt werden, dass sich die einfache Kopplung gegenüber der zweifachen bewähren konnte. Dies wurde darauf zurückgeführt, dass die entsprechenden Gelegenheitsfenster in Zeiten Großer Koalitionen auftraten, wodurch weniger Widerstand

für eine Policy nach dem Agenda-Setting zu erwarten ist. Auch bei dieser Erkenntnis ist weitere Forschung nötig, inwieweit eine solche Aussage über die in dieser Arbeit betrachteten Fälle hinaus generalisierbar ist. Diese Erkenntnis hätte das Potential auch auf andere Politikfelder übertragbar zu sein.

Literatur

- ABROMEIT, H. & STOIBER, M. (2006): *Demokratien im Vergleich*. Springer, Wiesbaden.
- ACKRILL, R., KAY, A. & ZAHARIADIS, N. (2013): *Ambiguity, Multiple Streams, and EU Policy*. In: *Journal of European Public Policy*, **20**, 6: 871–887.
- BACHE, I. (2013): *Measuring quality of life for public policy: an idea whose time has come? Agenda-setting dynamics in the European Union*. In: *Journal of European Public Policy*, **20**, 1: 21–38.
- BACHE, I. & REARDON, L. (2013): *An Idea Whose Time has Come? Explaining the Rise of Well-Being in British Politics*. In: *Political Studies*, **61**, 4: 898–914.
- BIZER, J. (2007): *Vorratsdatenspeicherung: Ein fundamentaler Verfassungsverstoß*. In: *Datenschutz und Datensicherheit - DuD*, **31**, 8: 586–589.
- BLATTER, J., JANNING, F. & WAGEMANN, C. (2007): *Qualitative Politikanalyse. Eine Einführung in Forschungsansätze und Methoden*. 1 Aufl. Springer, Wiesbaden.
- BRUNNER, S. (2008): *Understanding policy change: Multiple streams and emissions trading in Germany*. In: *Global Environmental Change*, **18**, 3: 501–507.
- CAIRNEY, P. & JONES, M. D. (2016): *Kingdon's Multiple Streams Approach: What Is the Empirical Impact of this Universal Theory?* In: *Policy Studies Journal*, **44**, 1: 37–58.
- CAIRNEY, P. & ZAHARIADIS, N. (2016): *Multiple streams approach: a flexible metaphor presents an opportunity to operationalize agenda setting processes*. In: ZAHARIADIS, N. [Hrsg.]: *Handbook of Public Policy Agenda Setting*. Edward Elgar Publishing, Cheltenham.
- COHEN, M. D., MARCH, J. G. & OLSEN, J. P. (1972): *A Garbage Can Model of Organizational Choice*. In: *Administrative Science Quarterly*, **17**, 1: 1–25.
- DOUGLAS, R. (2014): *Law, Liberty, and the Pursuit of Terrorism*. University of Michigan Press, Ann Arbor.
- ENGLING, D. (2009): *Vorratsdatenspeicherung*. In: GAYCKEN, S. & KURZ, C. [Hrsg.]: *1984.exe - Gesellschaftliche, politische und juristische Aspekte moderner Überwachungstechnologien*, 2 Aufl., 64–78. transcript, Bielefeld.
- EPIFANIO, M. (2011): *Legislative response to international terrorism*. In: *Journal of Peace Research*, **48**, 3: 399–411.
- GEORGE, A. L. & BENNETT, A. (2005): *Case Studies and Theory Development in the Social Sciences*. MIT Press, Cambridge.

-
- GEORGE, A. L. & McKEOWN, T. J. (1985): *Case Studies and Theories of Organizational decision Making*. In: *Advances in Information Processing in Organizations*, 21–58. CT. JAI Press, Greenwich.
- GIETL, A. (2008): *Das Schicksal der Vorratsdatenspeicherung*. In: *Datenschutz und Datensicherheit-DuD*, **32**, 5: 317–323.
- HENSEL, D. (2009): *Die Vorratsdatenspeicherung aus datenschutzrechtlicher Sicht*. In: *Datenschutz und Datensicherheit - DuD*, **33**, 9: 527–530.
- HERWEG, N. (2013): *Der Multiple-Streams-Ansatz – ein Ansatz, dessen Zeit gekommen ist?* In: *Zeitschrift für Vergleichende Politikwissenschaft*, **7**, 4: 321–345.
- HERWEG, N. (2015): *Multiple Streams Ansatz*. In: WENZELBURGER, G. & ZOHLENHÖFER, R. [Hrsg.]: *Handbuch Policy-Forschung*, 325–353. Springer, Wiesbaden.
- HERWEG, N., HUSS, C. & ZOHLENHÖFER, R. (2015): *Straightening the three streams: Theorising extensions of the multiple streams framework*. In: *European Journal of Political Research*, **54**, 3: 435–449.
- HILDEBRANDT, A., JÄCKLE, S., WOLF, F. & HEINDL, A. (2015): *Prozessanalysen und (vergleichende) Einzelfallstudien*. In: *Methodologie, Methoden, Forschungsdesign*, 215–240. Springer, Wiesbaden.
- HORNUNG, G. (2012): *Datenschutz – nur solange der Vorrat reicht? Die Speicherung von Telekommunikationsverkehrsdaten als Problem der Abwägungskompetenz im Mehrebenensystem*. In: *Politik und die Regulierung von Information*, 381–412. Nomos, Baden-Baden.
- JONES, M. D., PETERSON, H. L., PIERCE, J. J., HERWEG, N., BERNAL, A., LAMBERTA RANEY, H. & ZAHARIADIS, N. (2016): *A River Runs Through It: A Multiple Streams Meta-Review*. In: *Policy Studies Journal*, **44**, 1: 13–36.
- KINGDON, J. W. (1984): *Agendas, Alternatives, and Public Policies*. 1 Aufl. Little, Brown and Company, Boston.
- KINGDON, J. W. (2014): *Agendas, Alternatives, and Public Policies*. 3 Aufl. Pearson, Harlow.
- KUHLMANN, J. (2016): *Clear enough to be proven wrong? Assessing the influence of the concept of bounded rationality within the multiple streams framework*. In: ZOHLENHÖFER, R. & RÜB, F. W. [Hrsg.]: *Decision-Making under Ambiguity and Time Constraints. Assessing the Multiple-Streams Framework*, 1 Aufl., 35–50. ECPR Press, Colchester.
- MEISTER, A. (2008): *Vorratsdatenspeicherung und gesellschaftliche Kontroverse*. Bachelor-Thesis, Humboldt-Universität zu Berlin.

-
- MOSEK-KNIERIM, A. (2014): *Vorratsdatenspeicherung. Zwischen Überwachungsstaat und Terrorabwehr*. Springer, Wiesbaden.
- MUCCIARONI, G. (1992): *The Garbage Can Model & the Study of Policy Making: A Critique*. In: *Polity*, **24**, 3: 459–482.
- NEIL MALHOTRA, E. P. (2012): *Bridging Partisan Divisions over Antiterrorism Policies: The Role of Threat Perceptions*. In: *Political Research Quarterly*, **65**, 1: 34–47.
- ORANTEK, K. (2010): *Die Vorratsdatenspeicherung in Deutschland*. In: *Neue Justiz*, **5**: 193–200.
- PALINKA, A. (2007): *Das politische System Österreichs*. In: ISMAYR, W. [Hrsg.]: *Die politischen Systeme Westeuropas*, 4 Aufl., 607–642. VS Verlag für Sozialwissenschaften, Wiesbaden.
- PFITZMANN, A. & KÖPSELL, S. (2009): *Risiken der Vorratsspeicherung*. In: *Datenschutz und Datensicherheit - DuD*, **33**, 9: 542–546.
- PIPPA NORRIS, M. K., MARION R. JUST (2003): *Framing Terrorism: The News Media, the Government and the Public*. Routledge, New York.
- ROBINSON, S. E. & ELLER, W. S. (2010): *Participation in Policy Streams: Testing the Separation of Problems and Solutions in Subnational Policy*. In: *Policy Studies Journal*, **38**, 2: 199–216.
- ROSSNAGEL, A., MOSEK-KNIERIM, A. & SCHWEDA, S. (2013): *Interessenausgleich im Rahmen der Vorratsdatenspeicherung*. Nomos, Baden-Baden.
- RÜB, F. W. (2008): *Policy-Analyse unter Bedingungen von Kontingenz. Konzeptuelle Überlegungen zu einer möglichen Neuorientierung*. In: JANNING, F. & TOENS, K. [Hrsg.]: *Die Zukunft der Policy-Forschung: Theorien, Methoden, Anwendungen*, 1 Aufl., 88–111. VS Verlag für Sozialwissenschaften, Wiesbaden.
- RÜB, F. W. (2014): *Multiple-Streams-Ansatz: Grundlagen, Probleme und Kritik*. In: SCHUBERT, K. & BANDELOW, N. [Hrsg.]: *Lehrbuch der Politikfeldanalyse*, 2 Aufl., 373–407. Oldenbourg Wissenschaftsverlag, München.
- RYAN, M. (2004): *Framing the War Against Terrorism. US Newspaper Editorials and Military Action in Afghanistan*. In: *International Communication Gazette*, **66**, 5: 363–382.
- SCHEFFEL, F. (2016): *Netzpolitik als Policy Subsystem?* Nomos, Baden-Baden.
- SCHLAGER, E. (1999): *A Comparison of Frameworks, Theories, and Models of Policy Processes*. In: SABATIER, P. A. [Hrsg.]: *Theories of the Policy Process*, 1 Aufl., 233–260. Westview Press, Boulder.
- SCHULZE, M. (2014): *Die Sprache der (Un-)Sicherheit*. Tectrum Wissenschaftsverlag, Marburg.
- SIMON, H. A. (1957): *Models of Man*. Wiley, New York.

-
- SIMON, H. A. (1990): *Bounded rationality*. In: *Utility and Probability*, 15–18. Macmillan Press, London.
- SINGELNSTEIN, T. & STOLLE, P. (2007): *Von sozialer Integration zu Sicherheit durch Kontrolle und Ausschluss*. In: ZURAWSKI, N. [Hrsg.]: *Surveillance Studies: Perspektiven eines Forschungsfeldes*. Barbara Budrich.
- STARKE, P. (2015): *Prozessanalyse*. In: WENZELBURGER, G. & ZOHLENHÖFER, R. [Hrsg.]: *Handbuch Policy-Forschung*, 453–482. Springer, Wiesbaden.
- WOLFGANG FRINDTE, N. H. (2010): *Inszenierter Terrorismus: Mediale Konstruktionen und individuelle Interpretationen*. VS Verlag für Sozialwissenschaften, Wiesbaden.
- ZAHARIADIS, N. (1992): *To Sell or Not to Sell? Telecommunications Policy in Britain and France*. In: *Journal of Public Policy*, **12**, 04: 355–376.
- ZAHARIADIS, N. (1995): *Markets, State and Public Policy*. University of Michigan Press, Ann Arbor.
- ZAHARIADIS, N. (1996): *Selling British Rail An Idea Whose Time Has Come?* In: *Comparative Political Studies*, **29**, 4: 400–422.
- ZAHARIADIS, N. (1999): *Ambiguity, Time, and Multiple Streams*. In: SABATIER, P. A. [Hrsg.]: *Theories of the Policy Process*, 1 Aufl., 73–93. Westview Press, Boulder.
- ZAHARIADIS, N. (2003): *Ambiguity and Choice in Public Policy: Political Decision Making in Modern Democracies*. Georgetown University Press, Washington, D.C.
- ZAHARIADIS, N. (2007): *The Multiple Streams Framework: Structure, Limitations, Prospects*. In: SABATIER, P. A. [Hrsg.]: *Theories of the Policy Process*, 2 Aufl., 65–92. Westview Press, Boulder.
- ZAHARIADIS, N. (2008): *Ambiguity and choice in European public policy*. In: *Journal of European Public Policy*, **15**, 4: 514–530.
- ZAHARIADIS, N. (2014): *Ambiguity and Multiple Streams*. In: SABATIER, P. A. & WEIBLE, C. [Hrsg.]: *Theories of the Policy Process*, 3 Aufl., 25–58. Westview Press, Boulder.
- ZIEBARTH, W. (2009): *Grundrechtskonforme Gestaltung der Vorratsdatenspeicherung*. In: *Datenschutz und Datensicherheit - DuD*, **33**, 1: 25–32.
- ZOHLNHÖFER, R. & HUSS, C. (2016): *How Well Does the Multiple-Streams Framework Travel? Evidence from German Case Studies*. In: ZOHLNHÖFER, R. & RÜB, F. W. [Hrsg.]: *Decision-Making under Ambiguity and Time Constraints. Assessing the Multiple-Streams Framework*, 1 Aufl., 169–188. ECPR Press, Colchester.
- ZOHLNHÖFER, R. (2016): *Putting Together the Pieces of the Puzzle: Explaining German Labor Market Reforms with a Modified Multiple-Streams Approach*. In: *Policy Studies Journal*, **44**, 1: 83–107.

ZOHLNHÖFER, R. & HERWEG, N. (2014): *Paradigmatischer Wandel in der deutschen Arbeitsmarktpolitik: Die Hartz-Gesetze*. In: *Rapide Politikwechsel in der Bundesrepublik. Gründe, Akteure, Dynamiken und Probleme*. ZfP-Sonderband, 6.

Quellen

AK VORRAT (2007a): *Gemeinsame Erklärung zum Gesetzentwurf über die Vorratsdatenspeicherung*. <http://www.vorratsdatenspeicherung.de/content/view/80/55/>. Abgerufen am 8.9.2016.

AK VORRAT (2007b): *Kampagne: Mitglieder und Ortsverbände von SPD, CDU, CSU gegen die Vorratsdatenspeicherung*. <http://www.vorratsdatenspeicherung.de/?/content/view/86/99/>. Abgerufen am 11.9.2016.

AK VORRAT.AT (2010): *Stellungnahme zum Entwurf BMVIT-630.333/0001-III/PT2/2009n*. https://www.parlament.gv.at/PAKT/VHG/XXIV/SNME/SNME_02533/imfname_177299.pdf. Abgerufen am 5.10.2016.

AK VORRAT.AT (2011): *BürgerInneninitiative Stoppt die Vorratsdatenspeicherung!* <https://zeichnemit.at/>. Abgerufen am 5.10.2016.

AK VORRAT.AT (2012): *Verfassungsklage.at*. <https://www.verfassungsklage.at/>. Abgerufen am 29.9.2016.

APA (2007): *Maier: Vorratsdatenspeicherung - Kleine Rechtskunde für Bundesminister Platter*. http://www.ots.at/presseaussendung/OTS_20070524_OTS0297/maier-vorratsdatenspeicherung-kleine-rechtskunde-fuer-bundesminister-platter. Abgerufen am 2.10.2016.

ARGE DATEN (2007): *Stellungnahme der ARGE DATEN zu Bundesgesetz, mit dem das Telekommunikationsgesetz 2003 – TKG 2003 geändert wird - "Vorratsdatenspeicherung"*. https://www.parlament.gv.at/PAKT/VHG/XXIII/ME/ME_00061_09/imfname_078869.pdf. Abgerufen am 5.10.2016.

ARGE DATEN (2010): *Stellungnahme zum Entwurf der Novelle des Telekommunikationsgesetzes 2003 hinsichtlich der Umsetzung der EU-Richtlinie 2006/24/EG über die Vorratsspeicherung*. https://www.parlament.gv.at/PAKT/VHG/XXIV/SNME/SNME_02530/imfname_177168.pdf. Abgerufen am 5.10.2016.

BDK (2013): *NSA, GCHQ, Prism, Tempora, XKeyscore und Co. - Wenn der Staat zur Bedrohung wird oder: Der Zweck heiligt nicht die Mittel!* <https://www.bdk.de/der-bdk/aktuelles/der-kommentar/nsa-gchq-prism-tempora-xkeyscore-und-co.-2013-wenn-der-staat-zur-bedrohung-wird-oder-der-zweck-heiligt-nicht-die-mittel>. Abgerufen am 25.9.2016.

-
- BDK (2014): *GdP fordert neuen Anlauf für Vorratsdatenspeicherung*. https://www.gdp.de/gdp/gdp.nsf/id/de_gdp-fordert-neuen-anlauf-fuer-vorratsdatenspeicherung. Abgerufen am 25.9.2016.
- BFDI (2005): *Keine Vorratsdatenspeicherung für Telekommunikations- und Internetdienste*. <http://www.bfdi.bund.de/DE/Infothek/Pressemitteilungen/2005/11-05KeineVorratsdatenspeicherung.html>. Abgerufen am 9.9.2016.
- BIM (2009a): *BIM-Entwurf zur Vorratsdatenspeicherung in Begutachtung*. <http://bim.lbg.ac.at/en/informationsgesellschaft/bimentwurf-zur-vorratsdatenspeicherung-begutachtung>. Abgerufen am 29.9.2016.
- BIM (2009b): *Grundzüge des Entwurfs*. <http://bim.lbg.ac.at/sites/files/bim/Grundz%C3%BCge%20des%20BIM-Entwurf%20zur%20TKG%20Novelle%202010.pdf>. Abgerufen am 29.9.2016.
- BITKOM (2015): *Bitkom zur Vorratsdatenspeicherung*. <https://www.bitkom.org/Presse/Presseinformation/Bitkom-zur-Vorratsdatenspeicherung.html>. Abgerufen am 25.9.2016.
- BMJV (2015): *Heiko Maas stellt Leitlinien zur Einführung einer Speicherpflicht und Höchstspeicherfristen für Verkehrsdaten vor*. http://www.bmjbv.de/SharedDocs/Artikel/DE/2015/04152015_Leitlinien_HSF.html?cms_gtp=6766406_Dokumente%253D9. Abgerufen am 30.10.2016.
- BMVIT (2007): *Entwurf. Verordnung des Bundesministers für Verkehr, Innovation und Technologie betreffend die Datensicherheit (Datensicherheitsverordnung TKG-DSVO)*. ftp://ftp.freenet.at/privacy/gesetze/entwurf_tkg-dsvo.pdf. Abgerufen am 28.9.2016.
- BMVIT (2009): *Entwurf. Bundesgesetz, mit dem das Telekommunikationsgesetz 2003 – TKG 2003 geändert wird*. https://www.parlament.gv.at/PAKT/VHG/XXIV/ME/ME_00117/imfname_173172.pdf. Abgerufen am 29.9.2016.
- BMVIT (2010): *Entwurf. Bundesgesetz, mit dem das Telekommunikationsgesetz 2003 – TKG 2003 geändert wird*. http://static2.orf.at/vietnam2/files/futurezone/201030/tkg__2010_data-retention_124398.pdf. Abgerufen am 29.9.2016.
- BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN (1998): *Grün ist der Wechsel. Programm zu Bundestagswahl 1998*. https://www.boell.de/sites/default/files/assets/boell.de/images/download_de/publikationen/1998_Wahlprogramm_Bundestagswahl.pdf. Abgerufen am 18.11.2016.

-
- BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN (2002): *Grün wirkt! Unser Wahlprogramm 2002 – 2006.* https://www.boell.de/sites/default/files/assets/boell.de/images/download_de/publikationen/2002_Wahlprogramm_Bundestagswahl.pdf. Abgerufen am 18.11.2016.
- BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN (2005): *Eines für Alle! Das Grüne Wahlprogramm 2005.* https://www.boell.de/sites/default/files/assets/boell.de/images/download_de/publikationen/2005_Wahlprogramm_Bundestagswahl.pdf. Abgerufen am 18.11.2016.
- BR (2016): *Bausback will Vorratsdatenspeicherung ausweiten.* <https://www.br.de/nachrichten/mittelfranken/inhalt/bausback-vorratsdatenspeicherung-ausweiten-100.html>. Abgerufen am 4.11.2016.
- BREYER, P (2007): *Stellungnahme zum Regierungsentwurf für ein Gesetz zur Neuregelung der Telekommunikationsüberwachung und anderer verdeckter Ermittlungsmaßnahmen sowie zur Umsetzung der Richtlinie 2006/24/EG.* http://webarchiv.bundestag.de/archive/2007/1105/ausschuesse/a06/anhoerungen/24_TKUE_Vorratsdatenspeicherung/04_Stellungnahmen/Stellungnahme_Breyer.pdf. Abgerufen am 8.9.2016.
- BUNDESKRIMINALAMT (2016): *Polizeiliche Kriminalstatistik Österreich.* http://www.bmi.gv.at/cms/BK/publikationen/krim_statistik/start.aspx. Abgerufen am 8.11.2016.
- BUNDESMINISTERIUM DER JUSTIZ (2015): *Heiko Maas stellt Leitlinien zur Einführung einer Speicherpflicht und Höchstspeicherfristen für Verkehrsdaten vor.* https://www.bmjv.de/SharedDocs/Artikel/DE/2015/04152015_Leitlinien_HSF.html. Abgerufen am 21.9.2016.
- BUNDESMINISTERIUM FÜR INNERES (2010): *Legistik und Recht; Fremdlegistik; BG-BMVIT Bundesgesetz, mit dem das Telekommunikationsgesetz 2003 – TKG 2003 geändert wird.* https://www.parlament.gv.at/PAKT/VHG/XXIV/SNME/SNME_02539/imfname_177357.pdf. Abgerufen am 9.10.2016.
- BUNDESMINISTERIUMS DER JUSTIZ (2011): *Diskussionsentwurf. Gesetz zur Sicherung vorhandener Verkehrsdaten und Gewährleistung von Bestandsdatenauskünften im Internet.* http://wiki.vorratsdatenspeicherung.de/images/DiskE_.pdf. Abgerufen am 16.9.2016.
- BUNDESREGIERUNG (2015): *Gesetzesentwurf der Bundesregierung. Entwurf eines Gesetzes zur Einführung einer Speicherpflicht und einer Höchstspeicherfrist für Verkehrsdaten.* https://www.bmjv.de/SharedDocs/Gesetzgebungsverfahren/Dokumente/RegE_Hoehchstspeicherfrist.pdf?__blob=publicationFile&v=6. Abgerufen am 21.9.2016.
- BUNDESVERFASSUNGSGERICHT (2008): *Eilantrag in Sachen „Vorratsdatenspeicherung“ teilweise erfolgreich.* <https://www.bundesverfassungsgericht.de/SharedDocs/Pressemitteilungen/DE/2008/bvg08-037.html>. Abgerufen am 15.9.2016.

BUNDESVERFASSUNGSGERICHT (2010): *Urteil des Ersten Senats vom 02. März 2010 - 1 BvR 256/08 - Rn. (1-345)*. https://www.bundesverfassungsgericht.de/SharedDocs/Entscheidungen/DE/2010/03/rs20100302_1bvr025608.html. Abgerufen am 15.9.2016.

CDU, CSU UND SPD (2005): *Gemeinsam für Deutschland – mit Mut und Menschlichkeit*. <http://www.kas.de/upload/ACDP/CDU/Koalitionsvertraege/Koalitionsvertrag2005.pdf>. Abgerufen am 24.10.2016.

CDU/CSU (2005): *Regierungsprogramm 2005–2009. Deutschlands Chancen nutzen. Wachstum. Arbeit. Sicherheit*. http://www.kas.de/upload/ACDP/CDU/Programme_Bundestag/2005-2009_Regierungsprogramm_Deutschlands-Chancen-nutzen_Wachstum-Arbeit-Sicherheit.pdf. Abgerufen am 12.9.2016.

c'T (2004): *Berlin und Brüssel auf Datenjagd. Der Streit um pauschale Nutzerüberwachung bei der Telekommunikation spitzt sich zu*. In: c't, **23**: 58–59.

c'T (2004): *Gläsern im Netz?* <http://www.heise.de/ct/artikel/Glaesern-im-Netz-289216.html>. Abgerufen am 12.9.2016.

c'T (2005): *Terrorabwehr vs. Grundgesetz. Wie viel Überwachung verträgt der freiheitliche Rechtsstaat?* In: c't, **17**: 62–63.

c'T (2005): *Wahlprogramme unter der Lupe (2): CDU/CSU*. <http://www.heise.de/ct/artikel/Wahlprogramme-unter-der-Lupe-2-CDU-CSU-302368.html>. Abgerufen am 12.9.2016.

c'T (2009): *Österreichischer Gesetzentwurf für die Vorratsdatenspeicherung*. <https://www.heise.de/ct/artikel/Oesterreichischer-Gesetzentwurf-fuer-die-Vorratsdatenspeicherung-865871.html>. Abgerufen am 29.9.2016.

DATENSCHUTZKOMMISSION (2010): *Stellungnahme der DSK im Begutachtungsverfahren*. https://www.parlament.gv.at/PAKT/VHG/XXIII/ME/ME_00061_31/imfname_079536.pdfhttps://www.parlament.gv.at/PAKT/VHG/XXIII/ME/ME_00061_31/imfname_079536.pdf. Abgerufen am 5.10.2016.

DATENSCHUTZRAT (2007): *TKG-Novelle zur Umsetzung der Richtlinie über Vorratsdatenspeicherung*. https://www.parlament.gv.at/PAKT/VHG/XXIII/ME/ME_00061_22/imfname_078941.pdf. Abgerufen am 5.10.2016.

DATENSCHUTZRAT (2010): *Stellungnahme des Datenschutzrates Entwurf eines Bundesgesetzes, mit dem das Telekommunikationsgesetz 2003 (TKG 2003) geändert werden soll (Umsetzung der Vorratsdatenspeicherungs-Richtlinie 2006/24/EG)*. https://www.parlament.gv.at/PAKT/VHG/XXIV/SNME/SNME_02704/fname_178356.pdf. Abgerufen am 5.10.2016.

DER SPIEGEL (2010): *Geplante Eskalation*. Ausgabe Nr. 40.

-
- DER SPIEGEL (2014): „Vorerst nichts speichern“. Ausgabe Nr. 2.
- DER STANDARD (2007): *Vorratsdatenspeicherung: Ministerrunde soll letzte Fragen klären*. <http://derstandard.at/3109528/Vorratsdatenspeicherung-Ministerrunde-soll-letzte-Fragen-klaren>. Abgerufen am 29.9.2016.
- DER STANDARD (2010): *Wien: SPÖ, FPÖ und Grüne gegen Vorratsdatenspeicherung*. <http://derstandard.at/1263706109520/Wien-SP0e-FP0e-und-Gruene-gegen-Vorratsdatenspeicherung>. Abgerufen am 2.10.2016.
- DER STANDARD (2011): *Kärnten bringt Verfassungsklage ein*. <http://derstandard.at/1332323819778/Vorratsdaten-Kaernten-bringt-Verfassungsklage-ein>. Abgerufen am 30.9.2016.
- DER STANDARD (2013): *Rückzieher: Bundesheer will doch nicht auf Vorratsdaten zugreifen*. <http://derstandard.at/1360161009269/Rueckzieher-Bundesheer-darf-nicht-auf-Vorratsdaten-zugreifen>. Abgerufen am 4.11.2016.
- DER STANDARD (2014): *BKA: "Wegfall der Vorratsdatenspeicherung erschwert Identifizierung pädophiler Straftäter"*. <http://derstandard.at/2000005358900/Bundeskriminalamt-Wegfall-der-Vorratsdatenspeicherung-erschwert-Identifizierung-paedophiler-Straftaeter>. Abgerufen am 9.10.2016.
- DER STANDARD (2015a): *Mikl-Leitner will Vorratsdatenspeicherung wiedereinführen*. <http://derstandard.at/2000024235245/Mikl-Leitner-will-Vorratsdatenspeicherung-wieder-einfuehren>. Abgerufen am 4.10.2016.
- DER STANDARD (2015b): *Mikl-Leitner wirbt im Ministerrat für neue Vorratsdatenspeicherung* - derstandard.at/2000014597994/Mikl-Leitner-wirbt-im-Ministerrat-fuer-neue-Vorratsdatenspeicherung. <http://derstandard.at/2000014597994/Mikl-Leitner-wirbt-im-Ministerrat-fuer-neue-Vorratsdatenspeicherung>. Abgerufen am 4.10.2016.
- DER STANDARD (2015c): *Vorratsdatenspeicherung: ÖVP-Chef Mitterlehner ist "vorsichtig"*. <http://derstandard.at/2000010847059/Vorratsdatenspeicherung-OeVP-Chef-Mitterlehner-ist-vorsichtig>. Abgerufen am 4.10.2016.
- DER STANDARD (2015d): *ÖVP-Klubobmann Lopatka fordert neue Vorratsdatenspeicherung*. <http://derstandard.at/2000010369110/OeVP-Klubobmann-Lopatka-fordert-neue-Vorratsdatenspeicherung>. Abgerufen am 4.10.2016.
- DERKSEN, R. (2011): *Ausarbeitung zur Vereinbarkeit der Richtlinie über die Vorratsspeicherung von Daten mit der Europäischen Grundrechtecharta*. http://www.vorratsdatenspeicherung.de/images/rechtsgutachten_grundrechtecharta.pdf. Abgerufen am 16.9.2016.

DEUTSCHER BUNDESTAG - WISSENSCHAFTLICHE DIENSTE (2006): *Zulässigkeit der Vorratsdatenspeicherung nach europäischem und deutschem Recht.*

DEUTSCHLANDFUNK (2013): *Ein länger vorbereiteter Terroranschlag*". http://www.deutschlandfunk.de/ein-laenger-vorbereiteter-terroranschlag.694.de.html?dram:article_id=243650. Abgerufen am 16.9.2016.

DEUTSCHLANDFUNK (2015): *"Wir brauchen die Vorratsdatenspeicherung"*. http://www.deutschlandfunk.de/sigmar-gabriel-wir-brauchen-die-vorratsdatenspeicherung.868.de.html?dram%3Aarticle_id=314247. Abgerufen am 21.9.2016.

DIE PRESSE (2009): *Vorratsdaten: EU verklagt Österreich*. http://diepresse.com/home/politik/eu/470440/Vorratsdaten_EU-verklagt-Osterreich. Abgerufen am 29.9.2016.

DIE PRESSE (2010): *Vorratsdatenspeicherung: Österreich vom EuGH verurteilt*. http://diepresse.com/home/techscience/internet/584495/Vorratsdaten_Osterreich-vom-EuGH-verurteilt. Abgerufen am 29.9.2016.

DIE WELT (2007): *Schäuble will Gesetz für Tötung von Terroristen*. <https://www.welt.de/politik/article1009046/Schaeuble-will-Gesetz-fuer-Toetung-von-Terroristen.html>. Abgerufen am 23.10.2016.

DIE WELT (2008): *Polizei-Verband will Telekom die Daten entziehen*. <https://www.welt.de/wirtschaft/article2037574/Polizei-Verband-will-Telekom-die-Daten-entziehen.html>. Abgerufen am 4.11.2016.

DIE WELT (2012): *"Bei uns hätte man Mohamed Merah nicht ermittelt"*. <https://www.welt.de/politik/deutschland/article13942623/Bei-uns-haette-man-Mohamed-Merah-nicht-ermittelt.html>. Abgerufen am 16.9.2016.

DIE WELT (2013): *„Digitale Weltherrschaft Amerikas und Chinas verhindern“*. https://www.welt.de/print/die_welt/politik/article121346909/Digitale-Weltherrschaft-Amerikas-und-Chinas-verhindern.html. Abgerufen am 20.9.2016.

ECO (2015a): *eco zur geplanten Vorratsdatenspeicherung: Bundesregierung unterschätzt technischen Aufwand und Kosten*. <https://www.eco.de/2015/pressemeldungen/eco-zur-geplanten-vorratsdatenspeicherung-bundesregierung-unterschaetzt-technischen-aufwand-und-kosten.html>. Abgerufen am 25.9.2016.

ECO (2015b): *Vorratsdatenspeicherung: IT-Verbände wollen gehört werden*. <https://www.eco.de/2015/pressemeldungen/vorratsdatenspeicherung-it-verbaende-wollen-gehört-werden.html>. Abgerufen am 25.9.2016.

-
- EUGH (2010): *URTEIL DES GERICHTSHOFS (Siebte Kammer). „Vertragsverletzung eines Mitgliedstaats – Richtlinie 2006/24/EG – Schutz des Privatlebens – Vorratsspeicherung von Daten, die bei der Bereitstellung elektronischer Kommunikationsdienste erzeugt oder verarbeitet werden – Nichtumsetzung innerhalb der vorgeschriebenen Frist“*. <http://curia.europa.eu/juris/celex.jsf?celex=62009CJ0189&lang1=en&lang2=DE&type=TXT&ancre=>. Abgerufen am 28.9.2016.
- EUGH (2013): *Nach Ansicht von Generalanwalt Cruz Villalón ist die Richtlinie über die Vorratsdatenspeicherung nicht mit der Charta der Grundrechte vereinbar*. <http://curia.europa.eu/jcms/upload/docs/application/pdf/2013-12/cp130157de.pdf>. Abgerufen am 20.9.2016.
- EUGH (2014): *Der Gerichtshof erklärt die Richtlinie über die Vorratsspeicherung von Daten für ungültig*. <http://curia.europa.eu/jcms/upload/docs/application/pdf/2014-04/cp140054de.pdf>. Abgerufen am 20.9.2016.
- EUROBAROMETER (2016): *Eurobarometer Interactive*. <http://ec.europa.eu/COMMFrontOffice/PublicOpinion/index.cfm/Chart/index.cfm>. Abgerufen am 27.9.2016.
- EVANGELISCHE KIRCHE IN ÖSTERREICH (2010): *Zum Entwurf eines Bundesgesetzes*. https://www.parlament.gv.at/PAKT/VHG/XXIV/SNME/SNME_02600/imfname_177695.pdf. Abgerufen am 5.10.2016.
- FAZ (2011a): *Innenminister Friedrich will Zentralregister für Neonazis*. <http://www.faz.net/aktuell/politik/inland/rechtsextremismus/reaktionen-auf-rechtsextreme-gewalt-innenminister-friedrich-will-zentralregister-fuer-neonazis-11530434.html>. Abgerufen am 16.9.2016.
- FAZ (2011b): *Nach den Attentaten in Norwegen. „Solche Anschläge im Vorfeld vereiteln“*. <http://www.faz.net/aktuell/politik/inland/nach-den-attentaten-in-norwegen-solche-anschlaege-im-vorfeld-vereiteln-11107496.html>. Abgerufen am 16.9.2016.
- FDP (1994): *Wahlprogramm der F.D.P für die Bundestagswahl 1994*. https://manifesto-project.wzb.eu/down/originals/41420_1994.pdf. Abgerufen am 18.11.2016.
- FDP (2005): *Arbeit hat Vorfahrt. Deutschlandprogramm 2005*. <https://www.fdp.de/files/653/fdp-wahlprogramm.pdf>. Abgerufen am 18.11.2016.
- FIEDLER, C. (2007): *Gemeinsame Stellungnahme zum Gesetzesentwurf der Bundesregierung zur Neuregelung der Telekommunikationsüberwachung und anderer verdeckter Ermittlungsmaßnahmen*. http://webarchiv.bundestag.de/archive/2007/1105/ausschuesse/a06/anhoerungen/24_TKUE_Vorratsdatenspeicherung/04_Stellungnahmen/Stellungnahme_Fiedler.pdf. Abgerufen am 8.9.2016.

-
- FORSCHUGSGRUPPE WAHLEN (2016): *Politbarometer*. http://www.forschungsgruppe.de/Umfragen/Politbarometer/Langzeitentwicklung_-_Themen_im_Ueberblick/Politik_II/. Abgerufen am 12.11.2016.
- FR (2007): *Önline-Durchsuchung hätte weitergeholfen*". <http://www.fr-online.de/spezials/volker-bouffier--online-durchsuchung-haette-weitergeholfen-,1472610,2708742.html>. Abgerufen am 23.10.2016.
- FRANK, C. (2015): *Stellungnahme des Deutschen Richterbundes zum Referentenentwurf eines Gesetzes zur Einführung einer Speicherpflicht und einer Höchstspeicherfrist für Verkehrsdaten*. <https://www.bundestag.de/blob/385860/b4913e01a0f152dc0fc40c6c512a2524/frank-data.pdf>. Abgerufen am 26.9.2016.
- FRANKFURTER HEFTE (2013): *Im Zweifel für die Freiheit – Datenschutz nach PRISM*. http://www.frankfurter-hefte.de/Archiv/2013/Heft_09/Artikel_September_2013.html. Abgerufen am 20.9.2016.
- FUTUREZONE (2012): *Urheberrecht: Vorratsdaten durch die Hintertür*. <https://futurezone.at/netzpolitik/urheberrecht-vorratsdaten-durch-die-hintertuer/24.588.647>. Abgerufen am 4.11.2016.
- FUTUREZONE (2014): *SPÖ gegen Neuauflage von Vorratsdatenspeicherung*. <https://futurezone.at/netzpolitik/spoe-gegen-neuauflage-von-vorratsdatenspeicherung/83.290.463>. Abgerufen am 2.10.2016.
- FUTUREZONE (2015a): *Debatte um Vorratsdatenspeicherung ist voll entbrannt*. <https://futurezone.at/netzpolitik/spoe-gegen-neuauflage-von-vorratsdatenspeicherung/83.290.463>. Abgerufen am 4.10.2016.
- FUTUREZONE (2015b): *Innenministerin wirbt für Vorratsdatenspeicherung*. <https://futurezone.at/netzpolitik/innenministerin-wirbt-fuer-vorratsdatenspeicherung/126.327.506>. Abgerufen am 4.10.2016.
- GOLEM.DE (2015): *Telekom begrüßt Speicherdauer der Vorratsdatenspeicherung*. <http://www.golem.de/news/ueberwachung-deutsche-telekom-begruesst-neue-vorratsdatenspeicherung-1504-113536.html>. Abgerufen am 26.9.2016.
- GOLEM.DE (2016): *Bayern fordert Ausweitung der Vorratsdatenspeicherung*. <http://www.golem.de/news/nach-terroranschlaegen-bayern-fordert-ausweitung-der-vorratsdatenspeicherung-1607-122353.html>. Abgerufen am 4.11.2016.
- HAMBURGER ABENDBLATT (2011): *„Andere Staaten kommen ohne Vorratsdatenspeicherung aus, zum Beispiel die US“*. <http://www.abendblatt.de/politik/article107666187/Andere->

Staaten-kommen-ohne-Vorratsdatenspeicherung-aus-zum-Beispiel-die-USA.html.
Abgerufen am 16.9.2016.

HANDELSBLATT (2014): *Justizminister Maas stoppt Vorratsdatenspeicherung*. <http://www.handelsblatt.com/politik/deutschland/nach-eugh-urteil-justizminister-maas-stoppt-vorratsdatenspeicherung/9732932.html>. Abgerufen am 20.9.2016.

HEISE (2004a): *BKA-Chef: Terror in Madrid rechtfertigt Vorratsdatenspeicherung*. <http://www.heise.de/newsticker/meldung/BKA-Chef-Terror-in-Madrid-rechtfertigt-Vorratsdatenspeicherung-Update-121669.html>. Abgerufen am 9.9.2016.

HEISE (2004b): *Bundestag verabschiedet Telekommunikationsgesetz*. <http://www.heise.de/newsticker/meldung/Bundestag-verabschiedet-Telekommunikationsgesetz-95039.html>. Abgerufen am 12.9.2016.

HEISE (2004c): *TK-Branche wehrt sich gegen Speicherung von Verbindungsdaten auf Vorrat*. <http://www.heise.de/newsticker/meldung/TK-Branche-wehrt-sich-gegen-Speicherung-von-Verbindungsdaten-auf-Vorrat-121513.html>. Abgerufen am 8.9.2016.

HEISE (2005a): *Ratsbeschluss zur Speicherung von Telefon- und Internetdaten steht auf der Kippe*. <http://www.heise.de/newsticker/meldung/Ratsbeschluss-zur-Speicherung-von-Telefon-und-Internetdaten-steht-auf-der-Kippe-128980.html>. Abgerufen am 13.9.2016.

HEISE (2005b): *Schwarz-Rot im Clinch über Verschärfung der TK-Überwachung*. <https://www.heise.de/newsticker/meldung/Schwarz-Rot-im-Clinch-ueber-Verschaerfung-der-TK-ueberwachung-144879.html>. Abgerufen am 24.10.2016.

HEISE (2005c): *Schwarz-Rot nimmt Kurs auf Vorratsspeicherung von TK-Verbindungsdaten*. <https://www.heise.de/newsticker/meldung/Schwarz-Rot-nimmt-Kurs-auf-Vorratsspeicherung-von-TK-Verbindungsdaten-143203.html>. Abgerufen am 24.10.2016.

HEISE (2007a): *Aufregung um Vorratsdatenspeicherung in Österreich*. <https://www.heise.de/newsticker/meldung/Aufregung-um-Vorratsdatenspeicherung-in-oesterreich-131486.html>. Abgerufen am 2.10.2016.

HEISE (2007b): *SPD-Innensenator plädiert für heimliche Online-Durchsuchungen*. <https://www.heise.de/newsticker/meldung/SPD-Innensenator-plaedierte-fuer-heimliche-Online-Durchsuchungen-167878.html>. Abgerufen am 4.11.2016.

HEISE (2007c): *Vorratsdatenspeicherung in Österreich kommt etwas später*. <https://www.heise.de/newsticker/meldung/Vorratsdatenspeicherung-in-oesterreich-kommt-etwas-spaeter-145278.html>. Abgerufen am 28.9.2016.

-
- HEISE (2008): *BKA-Chef: IP-Kontrolle muss sein*. <https://www.heise.de/newsticker/meldung/BKA-Chef-IP-Kontrolle-muss-sein-191127.html>. Abgerufen am 4.11.2016.
- HEISE (2009a): *BKA-Chef fordert VoIP-Überwachung*. <https://www.heise.de/newsticker/meldung/BKA-Chef-fordert-VoIP-Ueberwachung-870294.html>. Abgerufen am 4.11.2016.
- HEISE (2009b): *Filmindustrie fordert Maßnahmen gegen Verlinkung illegaler Streaming-Seiten*. <https://www.heise.de/newsticker/meldung/Filmindustrie-fordert-Massnahmen-gegen-Verlinkung-illegaler-Streaming-Seiten-849096.html>. Abgerufen am 4.11.2016.
- HEISE (2009c): *Plädoyer der Musikindustrie für die Vorratsdatenspeicherung*. <https://www.heise.de/newsticker/meldung/Plaedyer-der-Musikindustrie-fuer-die-Vorratsdatenspeicherung-857184.html>. Abgerufen am 4.11.2016.
- HEISE (2010): *RTL-Chef: Provider für Urheberrechtsverstöße zur Verantwortung ziehen*. <https://www.heise.de/newsticker/meldung/RTL-Chef-Provider-fuer-Urheberrechtsverstoesse-zur-Verantwortung-ziehen-916383.html>. Abgerufen am 4.11.2016.
- HEISE (2011a): *BKA-Chef Ziercke: "Hysterie" beim Datenschutz unbegründet*. <https://www.heise.de/newsticker/meldung/BKA-Chef-Ziercke-Hysterie-beim-Datenschutz-unbegruendet-1331387.html>. Abgerufen am 25.9.2016.
- HEISE (2011b): *EU-Kommission will Vorgaben zur Vorratsdatenspeicherung grundlegend überarbeiten*. <http://www.heise.de/newsticker/meldung/EU-Kommission-will-Vorgaben-zur-Vorratsdatenspeicherung-grundlegend-ueberarbeiten-1228853.html>. Abgerufen am 16.9.2016.
- HEISE (2011c): *FDP will bei der Vorratsdatenspeicherung nicht klein beigeben*. <https://www.heise.de/newsticker/meldung/FDP-will-bei-der-Vorratsdatenspeicherung-nicht-klein-beigeben-1230263.html>. Abgerufen am 19.9.2016.
- HEISE (2011d): *Sicherheitsdebatte nach Oslo: Zwischen Forderung nach Netzüberwachung und Plädoyer für Zurückhaltung*. <https://www.heise.de/newsticker/meldung/Sicherheitsdebatte-nach-Oslo-Zwischen-Forderung-nach-Netzueberwachung-und-Plaedyer-fuer-Zurueckhaltung-1285566.html>. Abgerufen am 19.9.2016.
- HEISE (2011e): *SPD-Innenminister für Vorratsdatenspeicherung*. <https://www.heise.de/newsticker/meldung/SPD-Innenminister-fuer-Vorratsdatenspeicherung-1264024.html>. Abgerufen am 22.9.2016.

-
- HEISE (2011f): *Urteil zur Vorratsdatenspeicherung lässt weiten Interpretationsraum.* <https://www.heise.de/newsticker/meldung/Urteil-zur-Vorratsdatenspeicherung-laesst-weiten-Interpretationsraum-944249.html>. Abgerufen am 16.9.2016.
- HEISE (2011g): *Vorratsdatenspeicherung: CDU-Politiker drängen auf schnelle Nachfolgeregelung.* <https://www.heise.de/newsticker/meldung/Vorratsdatenspeicherung-CDU-Politiker-draengen-auf-schnelle-Nachfolgeregelung-947982.html>. Abgerufen am 16.9.2016.
- HEISE (2011h): *Vorratsdatenspeicherung und Fachkräftemangel Themen im Koalitionsausschuss.* <https://www.heise.de/newsticker/meldung/Vorratsdatenspeicherung-und-Fachkraeftemangel-Themen-im-Koalitionsausschuss-1172372.html>. Abgerufen am 19.9.2016.
- HEISE (2012): *Hintergrund: Patt bei der Vorratsdatenspeicherung.* <https://www.heise.de/newsticker/meldung/Hintergrund-Patt-bei-der-Vorratsdatenspeicherung-1558261.html>. Abgerufen am 19.9.2016.
- HEISE (2013a): *Friedrichs PRISM-Aufklärungstrip: Innenminister verteidigt Überwachung und erntet scharfe Kritik.* <https://www.heise.de/newsticker/meldung/Friedrichs-PRISM-Aufklaerungstrip-Innenminister-verteidigt-Ueberwachung-und-erntet-scharfe-Kritik-1917060.html>. Abgerufen am 19.9.2016.
- HEISE (2013b): *Hessischer Minister für Vorratsdatenspeicherung im Kampf gegen Pädophile.* <https://www.heise.de/newsticker/meldung/Hessischer-Minister-fuer-Vorratsdatenspeicherung-im-Kampf-gegen-Paedophile-1865563.html>. Abgerufen am 19.9.2016.
- HEISE (2013c): *Polizeikongress: Wer ins Internet geht, verlässt die Privatheit.* <https://www.heise.de/newsticker/meldung/Polizeikongress-Wer-ins-Internet-geht-verlaesst-die-Privatheit-1806851.html>. Abgerufen am 25.9.2016.
- HEISE (2013d): *SPD-Netzhpolitiker gegen Vorratsdatenspeicherung.* <https://www.heise.de/newsticker/meldung/SPD-Netzhpolitiker-gegen-Vorratsdatenspeicherung-1983467.html>. Abgerufen am 22.9.2016.
- HEISE (2014a): *CDU/CSU wollen mit Vorratsdatenspeicherung nicht abwarten.* <https://www.heise.de/newsticker/meldung/CDU-CSU-wollen-mit-Vorratsdatenspeicherung-nicht-abwarten-2075671.html>. Abgerufen am 20.9.2016.
- HEISE (2014b): *Vorratsdatenspeicherung in Deutschland nicht vom Tisch.* <https://www.heise.de/newsticker/meldung/Vorratsdatenspeicherung-in-Deutschland-nicht-vom-Tisch-2168165.html>. Abgerufen am 20.9.2016.

-
- HEISE (2015a): *Anwälte und Journalisten laufen Sturm gegen neue Vorratsdatenspeicherung.* <https://www.heise.de/newsticker/meldung/Anwaelte-und-Journalisten-laufen-Sturm-gegen-neue-Vorratsdatenspeicherung-2660478.html>. Abgerufen am 26.9.2016.
- HEISE (2015b): *CSU verlangt Vorratsdatenspeicherung nach Kopenhagener Morden.* <https://www.heise.de/newsticker/meldung/CSU-verlangt-Vorratsdatenspeicherung-nach-Kopenhagener-Morden-2550418.html>. Abgerufen am 21.9.2016.
- HEISE (2015c): *Nach Pariser Terror-Anschlag: Rufe nach Vorratsdatenspeicherung aus SPD, CDU und CSU werden wieder lauter.* <https://www.heise.de/newsticker/meldung/Nach-Pariser-Terror-Anschlag-Rufe-nach-Vorratsdatenspeicherung-aus-SPD-CDU-und-CSU-werden-wieder-lauter-2514490.html>. Abgerufen am 20.9.2016.
- HEISE (2015d): *Telekom und Polizei für neue Vorratsdatenspeicherung.* <https://www.heise.de/newsticker/meldung/Telekom-und-Polizei-fuer-neue-Vorratsdatenspeicherung-2609895.html>. Abgerufen am 26.9.2016.
- HEISE (2016): *CDU: Verfassungsschutz soll auf Vorratsdaten zugreifen können.* <https://www.heise.de/newsticker/meldung/CDU-Verfassungsschutz-soll-auf-Vorratsdaten-zugreifen-koennen-3070430.html>. Abgerufen am 4.11.2016.
- HEISE ONLINE (2004): *SPD-Politiker: Zypries muss bei Vorratsdatenspeicherung zurückrudern.* <http://www.heise.de/newsticker/meldung/SPD-Politiker-Zypries-muss-bei-Vorratsdatenspeicherung-zurueckrudern-109420.html>. Abgerufen am 11.9.2016.
- HEUTE.AT (2015): *Vorratsdatenspeicherung: Mikl-Leitner gibt keine Ruhe.* <http://www.heute.at/news/politik/Vorratsdatenspeicherung-Mikl-Leitner-gibt-keine-Ruhe;art23660,1149986>. Abgerufen am 4.10.2016.
- INITIATIVE FREIHEIT STATT ANGST (2010): *Stellungnahme der Initiative "Freiheit statt Angst Österreichsum Entwurf der Novelle des TKG 2003 hinsichtlich der Umsetzung der EU-Richtlinie 2006/24/EG über die Vorratsdatenspeicherung.* https://www.parlament.gv.at/PAKT/VHG/XXIV/SNME/SNME_02610/imfname_177726.pdf. Abgerufen am 5.10.2016.
- ISPA (2010a): *BMVIT-630.333/0001-III/PT2/2007 – Novelle des TKG 2003, Umsetzung der Richtlinie über die Vorratsdatenspeicherung.* https://www.parlament.gv.at/PAKT/VHG/XXIII/ME/ME_00061_21/imfname_078890.pdf. Abgerufen am 9.10.2016.
- ISPA (2010b): *Stellungnahme.* https://www.parlament.gv.at/PAKT/VHG/XXIV/SNME/SNME_02648/imfname_177833.pdf. Abgerufen am 9.10.2016.
- JUSTIZMINISTERIUM (2011): *Eckpunktepapier zur Sicherung vorhandener Verkehrsdaten und Gewährleistung von Bestandsdatenauskünften im Internet.* <https://fragdenstaat.de/files/>

foi/514/eckpunktepapr_zur_sicherung_vorhandener_verkehrsdaten.pdf. Abgerufen am 16.9.2016.

KOALITIONSVERTRAG (2013): *Deutschlands Zukunft gestalten. Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD*. https://www.bundesregierung.de/Content/DE/_Anlagen/2013/2013-12-17-koalitionsvertrag.pdf?__blob=publicationFile. Abgerufen am 19.9.2016.

LAU, M. (2016): *Dieser Mann hat für Angela Merkel den Flüchtlingsdeal erfunden. Nun will er die Katastrophe verhindern*. In: Die Zeit. Ausgabe Nr. 27.

LIEDTKE, R. (2007): *Stellungnahme des Sachverständigen Dr. Rainer Liedtke, Datenschutz- und Sicherheitsbeauftragter E-Plus-Mobilfunk GmbH*. http://webarchiv.bundestag.de/archive/2007/1105/ausschuesse/a06/anhoerungen/24_TKUE_Vorratsdatenspeicherung/04_Stellungnahmen/Stellungnahme_Liedtke.pdf. Abgerufen am 8.9.2016.

MOBILKOM AUSTRIA (2010): *Stellungnahme der mobilkom austria AG zum Entwurf der TKG-Novelle*. https://www.parlament.gv.at/PAKT/VHG/XXIV/SNME/SNME_02606/imfname_177699.pdf. Abgerufen am 9.10.2016.

NEUE OSNABRÜCKER ZEITUNG (2012): *Innenminister über Hetze gegen Özil: «Widerwärtig»*. <http://www.noz.de/archiv/vermishtes/artikel/329218/innenminister-uber-hetze-gegen-ozil-widerwartig>. Abgerufen am 16.9.2016.

ORF-REDAKTEURSRAT (2010): *Bundesgesetz, mit dem das Telekommunikationsgesetz 2003 – TKG 2003 – geändert wird (Umsetzung der RL Vorratsdatenspeicherung)*. https://www.parlament.gv.at/PAKT/VHG/XXIV/SNME/SNME_02570/fname_177507.pdf. Abgerufen am 5.10.2016.

PKS BUNDESKRIMINALAMT (2016): *Polizeiliche Kriminalstatistik*. https://www.bka.de/DE/AktuelleInformationen/StatistikenLagebilder/PolizeilicheKriminalstatistik/pks_node.html. Abgerufen am 7.11.2016.

PRIVACY INTERNATIONAL (2005): *Stop data retention. Reject the 'Directive on the Retention of Data Processed in Connection with the Provision of Public Electronic Communication Services'*. http://www.humanistische-union.de/fileadmin/hu_upload/doku/vorratsdaten/info/lettertomeps_retention_dec2005.pdf. Abgerufen am 9.9.2016.

REUTERS (2015a): *Keine Vorratsdatenspeicherung in Deutschland und Europa*. <http://spdvds.d-64.org/#landesverbaende>. Abgerufen am 23.9.2016.

REUTERS (2015b): *Merkel besteht auf Umsetzung der Vorratsdatenspeicherung*. <http://de.reuters.com/article/deutschland-sicherheit-union-idDEKBN0KM1P220150113>. Abgerufen am 21.9.2016.

-
- RICHTERVEREINIGUNG (2010): *Begutachtungsverfahren/Stellungnahme*. https://www.parlament.gv.at/PAKT/VHG/XXIV/SNME/SNME_02590/imfname_177571.pdf. Abgerufen am 5.10.2016.
- R+V VERSICHERUNG (2016a): *Angst vor terroristischen Anschlägen 1996 bis 2016*. <https://www.ruv.de/static-files/ruvde/downloads/presse/aengste-der-deutschen-2016/ruv-aengste-2016-terror.pdf>. Abgerufen am 7.11.2016.
- R+V VERSICHERUNG (2016b): *Sicherheit bedroht: Terror, Extremismus und Flüchtlingskrise dominieren die Ängste der Deutschen*. <https://www.ruv.de/static-files/ruvde/downloads/presse/aengste-der-deutschen-2016/ruv-aengste-2016-ergebnisse.pdf>. Abgerufen am 7.11.2016.
- SÜDDEUTSCHE ZEITUNG (2011): *Kompromissvorschlag bei Vorratsdatenspeicherung*. <http://www.sueddeutsche.de/politik/politik-kompakt-ban-ermahnt-tuerkei-und-israel-1.1138756-2>. Abgerufen am 19.9.2016.
- SPÖ (2006): *Den Wohlstand gerecht verteilen. 20 Projekte für mehr Fairness in Österreich. Wahlmanifest der Sozialdemokratischen Partei Österreichs*. https://manifesto-project.wzb.eu/down/originals/42320_2006.pdf. Abgerufen am 2.10.2016.
- SPÖ (2008): *Wahlmanifest der Sozialdemokratischen Partei Österreichs. Nationalratswahl 2008*. https://manifesto-project.wzb.eu/down/originals/42320_2008.pdf. Abgerufen am 2.10.2016.
- SPÖ (2013): *111 Projekte für Österreich SPÖ-Wahlprogramm 2013. SPÖ-Wahlprogramm 2013*. https://spoe.at/sites/default/files/spoe_wahlprogramm13.pdf. Abgerufen am 2.10.2016.
- SPÖ (2014): *SPÖ begrüßt VfGH-Urteil zu Vorratsdatenspeicherung*. <https://spoe.at/story/spoe-begruesst-vfgh-urteil-zu-vorratsdatenspeicherung>. Abgerufen am 2.10.2016.
- SPD (2011): *Beschlüsse des ordentlichen Bundesparteitages der SPD*. https://www.spd.de/fileadmin/Dokumente/Beschluesse/Bundesparteitag/beschlussbuch_bpt_2011.pdf. Abgerufen am 22.9.2016.
- SPIEGEL ONLINE (2005): *Schäuble soll rasch Gesetzentwurf vorlegen*. <http://www.spiegel.de/politik/deutschland/anti-terror-datei-schaeuble-soll-rasch-gesetzentwurf-vorlegen-a-389546.html>. Abgerufen am 23.10.2016.
- SPIEGEL ONLINE (2006): *Schäuble erwartet Anschlag mit schmutziger Bombe*. <http://www.spiegel.de/politik/deutschland/terror-gefahr-schaeuble-erwartet-anschlag-mit-schmutziger-bombe-a-397686.html>. Abgerufen am 23.10.2016.

-
- SPIEGEL ONLINE (2012): *Toulouse-Morde entfachen neuen Koalitionsstreit*. <http://www.spiegel.de/politik/deutschland/toulouse-attentat-facht-koalitionsstreit-um-vorratsdatenspeicherung-an-a-823445.html>. Abgerufen am 16.9.2016.
- SPIEGEL ONLINE (2014a): *Koalition will vorerst keine Vorratsdatenspeicherung*. <http://www.spiegel.de/politik/deutschland/koalition-will-vorerst-keine-vorratsdatenspeicherung-a-944141.html>. Abgerufen am 16.9.2016.
- SPIEGEL ONLINE (2014b): *Regierung verzichtet auf Gesetz zur Vorratsdatenspeicherung*. <http://www.spiegel.de/netzwelt/netzpolitik/vorratsdatenspeicherung-regierung-verzichtet-auf-neues-gesetz-a-964155.html>. Abgerufen am 16.9.2016.
- SPIEGEL ONLINE (2015a): *Maas will schnell Gesetz zur Vorratsdatenspeicherung vorlegen*. <http://www.spiegel.de/politik/deutschland/heiko-maas-will-schnell-gesetz-zur-vorratsdatenspeicherung-vorlegen-a-1024645.html>. Abgerufen am 21.9.2016.
- SPIEGEL ONLINE (2015b): *SPD-Parteikonvent winkt Vorratsdatenspeicherung durch*. <http://www.spiegel.de/politik/deutschland/spd-partekonvent-winkt-vorratsdatenspeicherung-durch-a-1039886.html>. Abgerufen am 23.9.2016.
- ÖSTERREICHISCHE NOTARIATSKAMMER (2010): *Stellungnahme*. https://www.parlament.gv.at/PAKT/VHG/XXIV/SNME/SNME_02597/imfname_177685.pdf. Abgerufen am 5.10.2016.
- ÖSTERREICHISCHE ÄRZTEKAMMER (2010): *Stellungnahme der Österreichische Ärztekammer zum Entwurf eines Bundesgesetzes, mit dem das Telekommunikationsgesetz 2003 geändert werden soll*. https://www.parlament.gv.at/PAKT/VHG/XXIV/SNME/SNME_02568/imfname_177510.pdf. Abgerufen am 5.10.2016.
- ÖSTERREICHISCHER JOURNALISTEN CLUB (2010): *Stellungnahme des Österreichischen Journalisten Clubs zum Ministerialentwurf betreffend eines Bundesgesetzes, mit dem das Telekommunikationsgesetz 2003 - TKG 2003 geändert wird*. https://www.parlament.gv.at/PAKT/VHG/XXIV/SNME/SNME_02529/imfname_176605.pdf. Abgerufen am 5.10.2016.
- ÖSTERREICHISCHER RECHTSANWALTSKAMMERTAG (2007): *Stellungnahme*. https://www.parlament.gv.at/PAKT/VHG/XXIII/ME/ME_00061_35/imfname_079592.pdf. Abgerufen am 5.10.2016.
- ÖSTERREICHISCHER RECHTSANWALTSKAMMERTAG (2010): *Stellungnahme*. https://www.parlament.gv.at/PAKT/VHG/XXIV/SNME/SNME_02592/imfname_177691.pdf. Abgerufen am 5.10.2016.
- T3N.DE (2016): *Schutz vor Cyberangriffen: Bundes-CIO fordert Ausweitung der Vorratsdatenspeicherung*. <http://t3n.de/news/schutz-vorratsdatenspeicherung-677944/>. Abgerufen am 4.11.2016.

-
- TAGESSPIEGEL (2013): *SPD lehnt schnelle Einführung ab.* <http://www.tagesspiegel.de/politik/vorratsdatenspeicherung-spd-lehnt-schnelle-einfuehrung-ab/9155128.html>. Abgerufen am 16.9.2016.
- TAGESSPIEGEL (2015): *Juristen fordern Trojaner-Einsatz und Vorratsdatenspeicherung.* <http://www.tagesspiegel.de/politik/umstrittene-ermittlungsmethoden-juristen-fordern-trojaner-einsatz-und-vorratsdatenspeicherung/7161430.html>. Abgerufen am 26.9.2016.
- TAZ (2015): *„Ja, das war ich“.* <https://www.taz.de/!5215559/>. Abgerufen am 11.11.2016.
- TELEKOM AUSTRIA (2010): *Stellungnahme der Telekom Austria TA Aktiengesellschaft zum Bundesgesetz, mit dem das Telekommunikationsgesetz 2003 - TKG 2003 geändert wird.* https://www.parlament.gv.at/PAKT/VHG/XXIV/SNME/SNME_02541/imfname_177372.pdf. Abgerufen am 9.10.2016.
- VAT (2010): *Bundesgesetz, mit dem das Telekommunikationsgesetz 2003 – TKG 2003 geändert wird - Geschäftszahl BMVIT-630.333/0001-III/PT2/2009 - Stellungnahme.* https://www.parlament.gv.at/PAKT/VHG/XXIV/SNME/SNME_02713/imfname_179433.pdf. Abgerufen am 9.10.2016.
- VATM (2007): *Stellungnahme des VATM zum Gesetzentwurf der Bundesregierung für ein „Gesetz zur Neuregelung der Telekommunikationsüberwachung und anderer verdeckter Ermittlungsmaßnahmen sowie zur Umsetzung der Richtlinie 2006/24/EG“.* http://webarchiv.bundestag.de/archive/2007/1105/ausschuesse/a06/anhoerungen/24_TKUE_Vorratsdatenspeicherung/04_Stellungnahmen/Stellungnahme_VATM.pdf. Abgerufen am 8.9.2016.
- VFGH (2012): *VfGH hat Bedenken gegen Vorratsdatenspeicherung und wendet sich an EuGH.* https://www.vfgh.gv.at/cms/vfgh-site/attachments/4/0/5/CH0004/CMS1363699553901/vorratsdatenspeicherung_vorlagebeschluss_presseinformation.pdf. Abgerufen am 1.10.2016.
- VFGH (2014): *Gesetze zur Vorratsdatenspeicherung in Österreich verfassungswidrig.* https://www.vfgh.gv.at/cms/vfgh-site/attachments/1/5/8/CH0006/CMS1409900579500/presseinformation_verkuendung_vorratsdaten.pdf. Abgerufen am 1.10.2016.
- ÖVP (2006): *Kursbuch Zukunft. Modern. Sicher. Menschlich.* https://manifesto-project.wzb.eu//down/originals/42520_2006.pdf. Abgerufen am 3.10.2016.
- ÖVP (2008): *Neustart für Österreich!* https://manifesto-project.wzb.eu//down/originals/2015-1/42520_2008.pdf. Abgerufen am 3.10.2016.

VÖZ (2010): *Stellungnahme des Verbandes Österreichischer Zeitungen zum Entwurf eines Bundesgesetzes, mit dem das Telekommunikationsgesetz 2003 geändert werden soll*. https://www.parlament.gv.at/PAKT/VHG/XXIV/SNME/SNME_02605/imfname_177700.pdf. Abgerufen am 5.10.2016.

WELT AM SONNTAG (2011): "Die Vorratsdatenspeicherung ist nötig". <https://www.welt.de/politik/deutschland/article13736835/Die-Vorratsdatenspeicherung-ist-noetig.html>. Abgerufen am 16.9.2016.

WIRTH, E. (2007): *Gesetzesentwurf zur Neuregelung der Telekommunikationsüberwachung und anderer verdeckter Ermittlungsmaßnahmen sowie zur Umsetzung der Richtlinie 2006/245EG (Drucksache 16/5846 u.a.); Stellungnahme anlässlich der öffentlichen Anhörung am 21.09.2007*. http://webarchiv.bundestag.de/archive/2007/1105/ausschuesse/a06/anhoerungen/24_TKUE_Vorratsdatenspeicherung/04_Stellungnahmen/Stellungnahme_Wirth.pdf. Abgerufen am 9.9.2016.

ZEIT ONLINE (2011): *EU-Kommission reicht Klage gegen Deutschland ein*. <http://www.zeit.de/digital/datenschutz/2012-05/vorratsdaten-eu-klage>. Abgerufen am 19.9.2016.