

Abel Reiberg

# Netzpolitik

Genese eines Politikfeldes



Nomos

Die Reihe  
Policy Analyse

wird herausgegeben von

Prof. Dr. Nils C. Bandelow, TU Braunschweig  
Prof. Dr. Britta Rehder, Ruhr-Universität Bochum  
Prof. Dr. Christoph Strünck, Universität Siegen

Band 15

Abel Reiberg

# Netzpolitik

Genese eines Politikfeldes



**Nomos**

**Die Deutsche Nationalbibliothek** verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über <http://dnb.d-nb.de> abrufbar.

Zugl.: Münster (Westf.), Univ., Diss., 2018

ISBN 978-3-8487-5357-4 (Print)

ISBN 978-3-8452-9557-2 (ePDF)

**D6**

1. Auflage 2018

© Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden 2018. Gedruckt in Deutschland. Alle Rechte, auch die des Nachdrucks von Auszügen, der fotomechanischen Wiedergabe und der Übersetzung, vorbehalten. Gedruckt auf alterungsbeständigem Papier.

*Für Chris und Ludger*



## Vorwort

Diese Arbeit wurde im Dezember 2017 als Dissertation zur Erlangung des akademischen Grades Dr. phil. der Philosophischen Fakultät der Westfälischen Wilhelms-Universität zu Münster eingereicht. Denjenigen, die an der Entstehung dieser Arbeit beteiligt waren, möchte hiermit danken.

Meinen Doktorvätern Andreas Blätte und Norbert Kersting danke ich für das große Vertrauen, auf dessen Grundlage ich meine Forschung eigenständig betreiben durfte. Andreas Blätte danke ich zudem für die Unterstützung bei der Erstellung der Datengrundlage dieser Arbeit. Norbert Kersting bin ich insbesondere für die lehrreichen Einblicke in die Forschungspraxis dankbar, die er mir mit der Beschäftigung an der Universität Münster ermöglicht hat.

Jeanette Hofmann danke ich für den wertvollen Gedankenaustausch zu Beginn meiner Promotion und die Möglichkeit, mich als Gastwissenschaftler an der Projektgruppe „Politikfeld Internet“ des WZB zu beteiligen.

Ganz herzlich bedanken möchte ich mich bei denjenigen, die ihre Freizeit aufgewendet haben, um das Manuskript dieser Arbeit durchzusehen und fundierte Kritik zu üben: Ondina Becoku, Jessica Krämer, Marius Dotzauer, Janina Obermayer und Hanna Grotz.

Schließlich gilt mein besonderer Dank meinen Eltern, die mich ermutigt haben, diese Arbeit zu schreiben und es mir durch ihre Unterstützung auch ermöglicht haben.

Ihnen ist dieses Buch gewidmet.

Berlin, August 2018

*Abel Reiberg*



# Inhaltsverzeichnis

Abbildungs- und Tabellenverzeichnis	13
Abkürzungsverzeichnis	15
1. Einleitung	17
1.1 Ziel und Relevanz dieser Arbeit	17
1.2 Stand der Forschung	22
1.2.1 Netzpolitik	22
1.2.2 Politikfeldgenese	24
2. Ein Konzept der Politikfeldgenese	30
2.1 Die Elemente eines Politikfeldes	31
2.2 Das Politikfeld als Ganzes	36
2.3 Der Prozess der Genese	44
2.4 Typen von Feldern	47
2.5 Funktion des Feldes	50
2.6 Das Politikfeld und der Policy-Prozess	55
3. Vom Konzept der Politikfeldgenese zur empirischen Analyse der Netzpolitik	60
3.1 Gegenstand der Deutung	62
3.1.1 Das Settlement und seine Inhalte	64
3.1.2 Die Konstruktion des Settlements	68
3.1.3 Die Wirkung des Settlements	71
3.2 Quellen der Deutung	75
3.2.1 Datentyp: Textuelle, sprachliche Daten	76
3.2.2 Datenquellen: Zwei Textkorpora als Hauptquellen	77
3.2.3 Untersuchungszeitraum: Sechs Legislaturperioden	81
3.3 Verfahren des Deutens	83
3.3.1 Verfahrenskombination	84

## *Inhaltsverzeichnis*

3.3.2	Quantitative Selektion relevanter Dokumente	86
3.3.3	Qualitative Analyse selektierter Dokumente	91
4.	Die Netzpolitik von 1994 bis 1998: Ein erstes Settlement	96
4.1	Policy-Diskurse: TKG und IuKDG	98
4.2	Settlement: Der Wandel zur Informationsgesellschaft	103
4.2.1	Problembeschreibungen	103
4.2.2	Interventionsansprüche	106
4.3	Konstruktion: Den Wandel befördern	111
4.4	Konstitution: Ein Ministerium wird aufgelöst und ein anderes legitimiert	116
4.4.1	Der konstituierende Effekt zentraler Policy-Diskurse	116
4.4.2	Etablierte Akteure und Institutionen	126
4.5	Zwischenfazit	137
5.	Die Netzpolitik von 1998 bis 2005: Eine dezentrierte Entwicklung	138
5.1	Policy-Diskurse: Von EGG bis TKÜV	139
5.2	Settlement: Chancen und Gefahren des Wandels	143
5.2.1	Problembeschreibungen	143
5.2.2	Interventionsansprüche	149
5.3	Konstruktion: Die Informationsgesellschaft und ihre kritische Infrastruktur	154
5.4	Konstituierung: Eine Kommission, zwei Ministerien und viele Verbände	161
5.4.1	Der konstituierende Effekt zentraler Policy-Diskurse	161
5.4.2	Etablierte Akteure und Institutionen	167
5.5	Zwischenfazit	180
6.	Die Netzpolitik von 2005 bis 2016: Eine konfliktvolle Konstituierung	181
6.1	Policy-Diskurse: Von BKAG bis ZugErschwG	182
6.2	Settlement: Zwischen Sicherheit und Zensur	187
6.2.1	Problembeschreibungen	187

6.2.2 Interventionsansprüche	193
6.3 Konstruktion: Problematische Lösungen?	200
6.4 Konstituierung: Entstehung der „Netzgemeinde“	206
6.4.1 Der konstituierende Effekt zentraler Policies	207
6.4.2 Etablierte Akteure und Institutionen	217
6.5 Zwischenfazit	229
7. Fazit	230
7.1 Die Genese der Netzpolitik: Rückblick, Ausblick und Forschungsdiesiderata	230
7.2 Das Konzept der Politikfeldgenese: Rückblick und Forschungsdiesiderata	237
Literaturverzeichnis	243



## Abbildungs- und Tabellenverzeichnis

Abbildung 1: Policy Cycle	56
Tabelle 1: Theoretische Annahmen zu den Aspekten von Politikfeldern	59
Abbildung 2: Foki und Forschungsfragen der Untersuchung	64
Tabelle 2: Bedingungen der Existenz eines Politikfeldes	74
Abbildung 3: Quantitative Selektion relevanter Dokumente	88
Abbildung 4: Qualitative Analyse selektierter Dokumente	94
Abbildung 5: Entwicklungsphasen der Netzpolitik	97



## Abkürzungsverzeichnis

ACTA	Anti-Counterfeiting Trade Agreement
ANGA	Verband Deutscher Kabelnetzbetreiber e.V.
BDI	Bundesverband der Deutschen Industrie e. V.
BGB	Bürgerliches Gesetzbuch
Bitkom	Der Bundesverband Informationswirtschaft, Telekommunikation und neue Medien e. V.
BKA	Bundeskriminalamt
BMBF	Bundesministerium für Bildung und Forschung
BMFSFJ	Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend
BMI	Bundesministerium des Innern
BMJ	Bundesministerium der Justiz und für Verbraucherschutz
BMPT	Bundesministerium für Post und Telekommunikation
BMVI	Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur
BMWi	Bundesministerium für Wirtschaft und Energie
BPjM	Bundesprüfstelle für jugendgefährdende Medien
BPjS	Bundesprüfstelle für jugendgefährdende Schriften
BREKO	Der Bundesverband Breitbandkommunikation e. V.
BSI	Bundesamt für Sicherheit in der Informationstechnik
BVDW	Der Bundesverband Digitale Wirtschaft e.V.
BW	Baden-Württemberg
CCC	Chaos Computer Club
CDU	Christlich Demokratische Union Deutschlands
CIO	Chief Information Officer
CSU	Christlich-Soziale Union in Bayern
DMMV	Bundesverband Digitale Wirtschaft e. V.
DNS	Domain Name System
DRM	digital rights management
ECO	Verband der Internetwirtschaft e. V.
EG	Europäische Gemeinschaft
EGG	Elektronischer Geschäftsverkehr-Gesetz
EIGVG	Elektronischer-Geschäftsverkehr-Vereinheitlichungsgesetz
FAS	Frankfurter Allgemeine Sonntagszeitung
FAZ	Frankfurter Allgemeine Zeitung
FDP	Freie Demokratische Partei
FR	Frankfurter Rundschau
FSF	Freiwillige Selbstkontrolle Fernsehen
FSK	Freiwillige Selbstkontrolle der Filmwirtschaft
FSM	Freiwillige Selbstkontrolle Multimedia-Diensteanbieter e. V.
GAME	Bundesverband der deutschen Games-Branche e. V.

## Abkürzungsverzeichnis

HU	Humanistische Union e.V.
IITF	Information Infrastructure Task Force
IKT	Informations- und Kommunikationstechnik
IP	Internetprotokoll
ISP	Internet Service Provider / Internetdiensteanbieter
IT	Informationstechnik
IuKDG	Informations- und Kommunikationsdienste-Gesetz
JMStV	Jugendmedienschutz-Staatsvertrag
KJM	Kommission für Jugendmedienschutz
KWIC	keyword in context
MDSStV	Mediendienste-Staatsvertrag
MOGIS	Missbrauchsopfer gegen Internetsperren e.V.
NASDAQ	National Association of Securities Dealers Automated Quotations
NGO	Non-Governmental Organization / Nichtregierungsorganisation
NRW	Nordrhein-Westfalen
NSA	National Security Agency
PDS	Partei des Demokratischen Sozialismus
QIA	Qualitative Inhaltsanalyse
RP	Rheinland-Pfalz
SPD	Sozialdemokratische Partei Deutschlands
SZ	Süddeutsche Zeitung
TKG	Telekommunikationsgesetz
TKÜ	Telekommunikationsüberwachung
TKÜV	Telekommunikations-Überwachungsverordnung
TMG	Telemediengesetz
ULD	Unabhängige Landeszentrum für Datenschutz Schleswig-Holstein
UNM	Unterausschuss Neue Medien
USK	Unterhaltungssoftware Selbstkontrolle
VATM	Verband der Anbieter von Telekommunikations- und Mehrwertdiensten e. V.
VDMA	Verband Deutscher Maschinen- und Anlagenbau e.V.
VPRT	Verband Privater Rundfunk und Telemedien e. V.
ZugErschwG	Zugangserschwerungsgesetz

# 1. Einleitung

## *1.1 Ziel und Relevanz dieser Arbeit*

Die Entwicklung des Internets hat in den letzten drei Jahrzehnten zu massiven gesellschaftlichen Veränderungen geführt. Die Art, wie wir uns mit Freunden austauschen, wie wir die Grenzen unserer Freundeskreise ziehen, wie wir kulturelle Güter schaffen, was als kulturelles Gut angesehen wird, wie wir uns politisch beteiligen, wie der Raum des Politischen vermessend wird – dies und vieles Weitere hat sich in den vergangenen Jahren teils grundlegend verändert.

In diesen Veränderungen wird vielfach ein Wandel zu einer neuen Stufe der gesellschaftlichen Entwicklung erkannt. Es wird vom Schritt in die „Informationsgesellschaft“ (Castells 2009) oder der „digitalen Revolution“ (Tapscott 1997) gesprochen. Anders als dies aber mitunter suggeriert wird, ist die beschriebene Transformation weder unaufhaltsam noch in ihrem Ziel determiniert. Vielmehr lässt sie sich steuern und sie wird bereits gesteuert. Dies geschieht einerseits in Form individueller Entscheidungen, insbesondere geschieht dies aber durch gesellschaftliche, verbindliche Entscheidungen – durch Politik.

Auf allen Ebenen politischer Systeme, von der lokalen bis zur internationalen Ebene, haben sich in den vergangenen Dekaden Akteure zur Findung entsprechender Entscheidungen zusammengefunden und Prozesse der Entscheidungsfindung institutionalisiert (Scheffel 2016). Auf der internationalen Ebene wurden die Grundzüge eines meist mit dem Begriff „Internet Governance“ beschriebenen internationalen Regimes entwickelt (Mueller et al. 2007). Nur durch supranationale Instanzen – so war insbesondere zu Beginn der Netzpolitik die Annahme – könne die Entwicklung des globalen Netzes sinnvoll gestaltet werden. Ähnlich wie in anderen Politikbereichen auch zeigte sich jedoch, dass sich die Schaffung supranationaler Instanzen schwieriger gestaltet als vielerseits erhofft. Nach der Veranstaltung mehrerer „Weltgipfel zur Informationsgesellschaft“ und der Einrichtung eines „Internet Governance Forums“ unter der Beteiligung von Regierungen, NGOs und Unternehmen blieb die Zahl der auf internationaler Ebene getroffenen verbindlichen Entscheidungen überschaubar (Hofmann 2016).

## *1. Einleitung*

Anders stellt sich die Situation dagegen auf der nationalen Ebene dar. Hier wurde eine Vielzahl von Sachverhalten, vom Ausbau der Breitbandnetze über die Kommunikation in sozialen Netzwerken, von den Bedingungen digitalen Handels bis hin zur Sicherheit von IT-Systemen verbindlichen Entscheidungen zugeführt. An der Benennung „netzpolitischer Sprecher“ durch die Bundestagsfraktionen, der Schaffung von Abteilungen für „IT-Politik“ in Ministerien und dem Auftreten zivilgesellschaftlicher Akteure als Vertreter einer „digitalen Gesellschaft“ wird deutlich, dass hier der Prozess zur Entstehung eines eigenständigen Politikfeldes begonnen, wenn nicht gar abgeschlossen wurde. Dieser Prozess, die Entwicklung des teils als „Internetpolitik“ (Scholz 2004), „Netzpolitik“ (Fritz 2013) oder „Digitalpolitik“ (Samuel 2017) bezeichneten Feldes, ist Gegenstand dieser Arbeit. Dabei sind es zwei eigenständige Forschungsziele, die mit dieser Arbeit verfolgt werden.

Das erste Ziel ist die Beschreibung der Geschichte des Feldes der Netzpolitik. Welche spezifische Form dieses Feld annimmt, ist wesentlich für die Art und den Inhalt der Entscheidungen, die innerhalb des Subsystems getroffen werden. Diese Form ergibt sich einerseits aus den Akteure und Institutionen, die Entscheidungen realisieren. Ob etwa das Innenministerium, das Wirtschaftsministerium oder sogar ein eigenes Ministerium sich dem Bereich der Netzpolitik widmet, bestimmt wesentlich die Ausrichtung des politischen Entscheidens. So war, wie im empirischen Teil dieser Arbeit aufgezeigt wird, die initiale Institutionalisierung der Netzpolitik im Bereich des Bundesministeriums für Wirtschaft mitverantwortlich für eine an wirtschaftlichen Zielen orientierte zurückhaltende anfängliche Regulierung des Internets.

Von zentraler Bedeutung sind darüber hinaus aber auch die Überzeugungen, die der Legitimation von Akteuren und Institutionen dienen. Ob die Überzeugung etabliert ist, dass eine bestimmte Form der Internetnutzung problematisch und eine der staatlichen Intervention in die Internetnutzung legitim ist, beeinflusst wesentlich, ob ein entsprechendes netzpolitisches Handeln erfolgt oder nicht. So wird im empirischen Teil dieser Arbeit beispielsweise deutlich, dass die Problematisierung der Internetkommunikation für Zwecke des Terrorismus und des organisierten Verbrechens insbesondere in der späten Entwicklungsphase der Netzpolitik wesentliche Grundlage politischen Handelns wurde.

Betroffen sind durch netzpolitisches Handeln eine große und zunehmende Zahl von Aspekten des alltäglichen Lebens. Dies schließt nicht nur jene Aspekte ein, in denen die Nutzung von Kommunikationstechnologie

eine zentrale Rolle spielt – beispielsweise die private (Tele-)Kommunikation. Betroffen sind vielmehr auch solche Aspekte, in denen Kommunikationstechnologien scheinbar sekundär sind – etwa die Bereiche Wohnen, Verkehr, Gesundheit und Erziehung (BMWi 2014a). In diesen und vielen weiteren gesellschaftlichen Teilbereichen hat die Entwicklung und Verbreitung des Internets zu massiven strukturellen Veränderungen geführt. Folglich hat auch die spezifische Gestaltung des Netzes durch politisches Handeln Auswirkungen in einer Vielzahl von Lebensbereichen.

Auch wenn der also gegebenen Relevanz netzpolitischen Handelns entsprechend die politikwissenschaftliche Auseinandersetzung mit diesem Handeln in den letzten Jahren deutlich intensiviert wurde, ist die Zahl der vorliegenden Arbeiten noch immer vergleichsweise gering. So liegt bislang keine Monographie vor, die das Feld der Netzpolitik in Deutschland als Ganzes beschreibt. Es ist daher ein Ziel dieser Arbeit, erstmals die Entwicklung der Netzpolitik als Ganzes im Detail darzulegen.

Das zweite Ziel, das mit dieser Arbeit verfolgt wird, ist die Entwicklung eines theoretischen Konzeptes der Politikfeldgenese. Im Zuge der Entstehung eines Politikfeldes werden weite Teilbereiche politischen Handelns dauerhaft als solche etabliert. Dabei werden Grundlagen für die Existenz einer Vielzahl von politischen Akteuren und Institutionen für lange Zeit geschaffen. Im Falle der Netzpolitik beispielsweise sind es staatliche Behörden wie die Bundesnetzagentur, parlamentarische Gremien wie der Ausschuss für digitale Agenda und privaten Organisationen wie der Unternehmensverband Bitkom, deren Entwicklung eng mit der Genese des Feldes verknüpft ist. Dabei sind diese Akteure nicht nur individuell und spezifisch betroffen, vielmehr ist die Feldgenese als ein Prozess zu betrachten, in dessen Verlauf ein gemeinsamer Referenzrahmen, im Folgenden auch „Settlement“ genannt, entsteht. Teil des Settlements kann, wie im Falle der Netzpolitik, beispielsweise die Überzeugung sein, dass der Schutz Jugendlicher vor problematischen Inhalten des Internets ein legitimes netzpolitisches Ziel ist und dass Akteure mit entsprechenden Zielen legitimiert sind, sich in politische Prozesse einzubringen. Auch wenn im Zuge der Politikfeldgenese Möglichkeiten politischen Handelns auf lange Zeit definiert werden, zeichnet sich der Prozess in alltäglichen politischen Auseinandersetzungen ab und wird in einzelnen Policy-Diskursen, wie etwa dem Diskurs zur Verabschiedung des Jugendmedienschutz-Staatsvertrages vorangetrieben. Der Prozess der Genese lässt sich also beinahe ständig und unmittelbar beobachten. Und er hat Konsequenzen über das politi-

## *1. Einleitung*

sche System hinaus, weil er eine Vielzahl bindender gesellschaftlicher Entscheidungen befördert und prägt.

Derzeit sind es verbindliche Entscheidungen zur Entwicklung und Nutzung des Internets, die zu einem eigenständigen politischen Feld werden (Hösl/Reiberg 2016). Zuvor waren es, beispielsweise seit etwa den 1970er Jahren, Entscheidungen zum Schutz der Umwelt, die sich als Politikfeld entwickelt haben (Böcher/Töller 2012b). Und auch in Zukunft wird sich der Prozess, in dem die inhaltliche Differenzierung und Ausrichtung des politischen Systems langfristig geprägt wird, ereignen.

Um diese Entstehungsprozesse zu verstehen ist noch immer wissenschaftliche Grundlagenarbeit nötig, denn bislang war die Politikfeldgenese kaum Gegenstand politikwissenschaftlicher Forschung (Loer et al 2015). In den letzten Jahren hat zwar ein Diskurs zum Thema der Politikfeldgenese eingesetzt, ein umfassendes theoretisches Konzept des Politikfeldes und seiner Genese wurde jedoch noch nicht vorgelegt. Es ist das zweite Ziel dieser Arbeit, ein solches, möglichst umfassendes theoretisches Konzept zu entwickeln.

Die somit erläuterten zwei Forschungsziele dieser Arbeit ließen sich auch unabhängig voneinander verfolgen. So kann Theoriearbeit zum Konzept der Feldgenese unabhängig vom Beispiel des Feldes der Netzpolitik erfolgen. Gleichmaßen ist eine Auseinandersetzung mit der Entwicklung des Politikfeldes der Netzpolitik auch möglich ohne ein neues umfassendes theoretischen Rahmenwerk zu erarbeiten. Einerseits wurden für die Arbeit beide Forschungsziele teilweise tatsächlich unabhängig voneinander verfolgt. Die Entwicklung des theoretischen Konzeptes diente nicht allein der Vorbereitung der empirischen Betrachtung. Umgekehrt diente die empirische Betrachtung nicht allein der Illustration oder gar dem Prüfen des theoretischen Ansatzes. Andererseits war aber die Verfolgung beider Forschungsziele insofern komplementär, als das theoretische Konzept der Systematisierung der empirischen Auseinandersetzung diente und die empirische Auseinandersetzung das theoretische Modell zu konkretisieren und veranschaulichen mag. Die also komplementäre Auseinandersetzung mit der Theorie der Politikfeldgenese und der Empirie der Entstehung der Netzpolitik erfolgt in diesem Buch in sieben Kapiteln.

Das erste Kapitel ist dem theoretischen Konzept der Politikfeldgenese gewidmet. Hier erfolgt hinsichtlich verschiedener Aspekte eine theoretische Auseinandersetzung mit dem Phänomen des Politikfeldes und seiner Entstehung. Zunächst wird dabei auf die Elemente des Feldes – nämlich Institutionen und Akteure – eingegangen. Als gemeinsame Grundlage der

Elemente wird ein Set gemeinsamer Überzeugungen, das Settlement, erachtet. Auf den besagten Annahmen fußend wird der Prozess der Genese eines Politikfeldes als eine diskursive Institutionalisierung beschrieben, in deren Zuge sich neue Akteure und Institutionen formieren und ein Settlement etabliert wird. Die Bandbreite an Formen, die ein Feld nach seiner Genese angenommen haben kann, wird mit den Begriffen „zentral“ bzw. „dezentral“ beschrieben. Die Funktion des Feldes wird als erfüllt betrachtet, wenn dieses der Herstellung von verbindlichen gesellschaftlichen Entscheidungen dient.

Nachdem diese theoretischen Annahmen im ersten Kapitel elaboriert werden, erfolgt im zweiten dann insofern eine Hinwendung vom ersten zum zweiten Forschungsziel, als der theoretische Rahmen mit Blick auf die Entwicklung der Netzpolitik spezifiziert wird. Hier werden zunächst die grundlegenden theoretischen Begriffe, wie beispielsweise das Settlement, detaillierter entwickelt. Anschließend werden die Quellen für die Betrachtung der Entstehung der Netzpolitik benannt – in diesem Falle zwei Textkorpora bestehend aus Plenarprotokollen und Zeitungsartikeln. Schließlich werden die genutzten Verfahren – hier eine Kombination von Close Reading und Distant Reading – erläutert.

Die Schilderung der Genese der Netzpolitik erfolgt dann im Wesentlichen in den Kapiteln drei bis sechs. In diesen drei Kapiteln werden drei Phasen der Entwicklung der Netzpolitik beschrieben. Es wird dabei jeweils erläutert, welche politischen Diskurse sich in der jeweiligen Phase ereigneten, welche grundlegenden Überzeugungen unter den Akteuren des Feldes etabliert wurden, wie die Etablierung der Überzeugungen erfolgte und wie auf Grundlage dieser Überzeugungen welche Akteure und Institutionen aktiv wurden.

Dem Hauptteil der Arbeit, dessen Inhalte somit kurz dargelegt sind, ist die Einleitung vorangestellt und das Fazit angefügt. Neben der Einführung in das Thema, zu der diese Zeilen gehören, beinhaltet die Einleitung eine Übersicht über den Forschungsstand sowohl zur Entstehung der Netzpolitik als auch zur Theorie der Politikfeldgenese.

Im Fazit wird rückblickend auf die Entstehung der Netzpolitik und das theoretische Konzept der Politikfeldgenese eingegangen, wobei einige weitere Forschungsdesiderate kurz benannt sind.

Entsprechend der dargelegten Gliederung folgt im nächsten Abschnitt eine Einführung zum aktuellen Stand der Forschung.

## *1. Einleitung*

### *1.2 Stand der Forschung*

Die vorliegende Arbeit ist nicht die erste Arbeit, die Prozesse der deutschen Netzpolitik zum Gegenstand hat und nicht die erste Auseinandersetzung mit dem Phänomen der Politikfeldgenese. Bislang wurden diese Themen jedoch nur in geringem Umfang behandelt. Auf die wenigen Arbeiten, die bislang vorliegen, wird im folgenden Abschnitt eingegangen. Dabei soll keinesfalls der hohe Wert dieser Beiträge bestritten werden, es wird jedoch aufgezeigt, dass die bestehenden Beiträge durch die vorliegende Arbeit zu ergänzen sind.

#### *1.2.1 Netzpolitik*

Die Entwicklung des Forschungsfeldes zur Netzpolitik zeigt sich – ähnlich wie die Entstehung des Politikfeldes auch – an verschiedenen Institutionalisierungsprozessen. So wurden beispielsweise neue Forschungsverbände und neue Untergliederungen der etablierten Forschungsverbände gebildet. Hier zu nennen ist beispielsweise die Association of Internet Researchers oder die Sektion „electronic Democracy“ der internationalen Vereinigung für Politikwissenschaft (IPSA). In Deutschland ist die Gründung der Sektion „Internet und Politik – electronic governance“ der Deutschen Vereinigung für Politikwissenschaft (DVPW) zu nennen. Wesentlich befördert wurde die Forschung durch die Gründung spezialisierter Forschungsinstitute, von denen das Oxford Internet Institute wohl an erster Stelle zu nennen ist. In Deutschland hat die Ausschreibung zum Deutschen Internet Institut, das schließlich in Berlin eingerichtet wurde, zu mehreren Institutsgründungen (beispielsweise des Center for Advanced Internet Studies in Nordrhein-Westfalen und des Munich Center for Internet Research in Bayern) geführt. Angesichts dieser Entwicklung ist in Zukunft mit verstärkten Bemühungen in der sozialwissenschaftlichen Internetforschung zu rechnen.

Ein Schwerpunkt dieser Forschung wird dabei wahrscheinlich, wie auch bislang, auf den mit dem Internet gegebenen neuen Möglichkeiten zur politischen Partizipation liegen. Auf diese beziehen sich insbesondere die vielen unter dem Begriff „eDemocracy“ zusammen gefassten Arbeiten. Einen Überblick über verschiedene Aspekte des Themenbereichs bietet beispielsweise (Kersting 2012). Ein an Bedeutung zunehmender

Schwerpunkt sind zudem die Fragen zur Regulierung des Internets, zu denen mit dieser Arbeit ein Beitrag geleistet wird.

Bislang war in diesem Bereich der Forschung ein Fokus auf die internationale Ebene dominierend. Neben den Relevanzkriterien einer internationalen Leserschaft dürfte ein weiterer Grund hierfür in der anfänglich verbreiteten Einschätzung liegen, dass das Internet in erster Linie auf der internationalen Ebene zu regulieren sei. Diese Annahme hat sich jedoch, wie schon erläutert wurde, als nicht zutreffend erwiesen. Nationalstaaten nutzen seit Langem die durchaus gegebenen Möglichkeiten innerhalb ihres Territoriums, Einfluss auf das Internet auszuüben. Wie im empirischen Teil dieser Arbeit aufgezeigt wird, lässt sich in Deutschland seit Mitte der 1990er Jahre von einer intensiven Regulierung, die das Internet zum Gegenstand hat, sprechen. Auch wenn sich das Politikfeld der Netzpolitik seit den 1990er Jahren zunehmend etabliert und auch in der Öffentlichkeit als ein eigenständiges Politikfeld wahrgenommen wird, ist es bisher in der Politikwissenschaft relativ wenig beachtet worden.

Bislang liegen lediglich drei Monographien vor, in denen umfassend auf Prozesse der deutschen Netzpolitik eingegangen wird. Die älteste dieser Arbeiten ist die Arbeit von Scholz (2004). In seiner kommunikationswissenschaftlichen Dissertation geht Scholz detailliert auf die ersten Jahre der Netzpolitik ein und leistet insofern Pionierarbeit. Dabei bleiben jedoch Prozesse wie jener zum Telekommunikationsgesetz unbeachtet. Aus theoretischer Perspektive ist das Fehlen einer (politikwissenschaftlichen) theoretischen Grundlage zu konstatieren.

Eine neuere Arbeit, die netzpolitische Prozesse behandelt, ist jene von Fritz (2013). In seiner politikwissenschaftlichen Dissertation stützt sich Fritz auf das Advocacy Coalition Framework (ACF) von Sabatier (Sabatier/Weible 2007). Die Policy-Prozesse, die er behandelt, sind jene Prozesse zur Vorratsdatenspeicherung, zur Urheberrechtsreform, zur Zugangser schwerung und zur Einführung von Google Streetview. Es wird hier also der Verlauf mehrerer Policy-Prozesse analysiert und detailliert beschrieben. Die Entwicklung des Politikfeldes als Ganzes wird aber nicht untersucht.

Die dritte hier zu nennende Monographie von Scheffel (2016) stützt sich ebenfalls auf das ACF. Geschildert werden in dieser Arbeit die Prozesse zur Vorratsdatenspeicherung, zur Zugangser schwerung und zur Netzneutralität. Auch hier ist also eher ein aufschlussreicher aber enger Fokus auf einzelne Policy-Prozesse gewählt.

## 1. Einleitung

Des Weiteren ist an dieser Stelle noch das Arbeitspapier von Greef (2017) zu nennen. Darin wird auf gut vierzig Seiten die Entwicklung der Netzpolitik geschildert. Dem Umfang des Papiers entsprechend müssen dabei zwangsläufig einige wesentliche Entwicklungsschritte (insbesondere die ersten in den 1990er Jahre stattfindenden Institutionalisierungsschritte) unbeachtet bleiben.

Zusammenfassend ist festzustellen, dass wichtige erste Arbeiten zum entstehenden Feld der Netzpolitik geleistet wurden, dass eine ausführliche Übersicht über die Entwicklung des Feldes aber noch nicht vorliegt. Eine solche Übersicht zu geben, ist daher eines der beiden Ziele, die mit dieser Arbeit verfolgt werden.

### 1.2.2 Politikfeldgenese

Als zweites Ziel wird die Entwicklung eines theoretischen Konzeptes des Politikfeldes und seiner Genese angestrebt. Zur Beschreibung des Phänomens Politikfeld wurden spätestens seit den 1960er Jahren verschiedene theoretische Konzepte vorgeschlagen. Ein Überblick über diesen weit reichenden Zweig der Forschung kann hier nicht gegeben werden, es ist aber nötig, zumindest kurz die bekanntesten theoretischen Konzepte zu nennen. Zu den ersten gehört unter Anderem das sogenannte „iron triangle“ (Freeman 1965), mit dem bereits Akteure in Legislative, Exekutive und dem privaten Sektor als zentrale Elemente des Politikfeldes beschrieben wurden. Ebenfalls zu den frühen Konzepten zu zählen ist das sogenannte „subgovernment“ (Cater 1964), das jedoch im wissenschaftlichen Diskurs weitgehend verdrängt wurde vom Konzept des „subsystem“ (Redford 1969), das insbesondere in der Version von Sabatier (1987) eine weite Anwendung fand. Kritisiert wurden die Ansätze unter Anderem von Hecló (1978). Hecló argumentierte, dass die Annahme von klar abgrenzbaren Feldern unhaltbar sei und plädierte dafür, von sogenannten „policy network“ auszugehen.

Wie Milward and Francisco (1983) jedoch erläutern schließen sich die beiden Konzepte bzw. ihre realen Entsprechungen nicht aus. Vielmehr ist anzunehmen, dass es sich beispielsweise beim *policy network* um ein Politikfeld zu einem bestimmten Zeitpunkt handelt, meist zu Beginn oder zum Ende des Entwicklungszyklus eines Politikfeldes. Darauf aufbauend wird hier davon ausgegangen, dass mit den oben genannten theoretischen Konzepten unterschiedliche Ausprägungen, die ein Feld annehmen kann, bzw.

unterschiedliche Aspekte des Phänomens Politikfeld beschrieben werden. Während das *policy network* die Instabilität von Politikfeldern hervorhebt, betonen insbesondere das *iron triangle* und das *subgovernment* die Stabilität, die ein Politikfeld aufweisen kann.

Darüber hinaus fokussieren die Konzepte unterschiedliche Aspekte des Phänomens Politikfeld. So fokussieren die älteren Konzepte *subgovernment* und *iron triangle* insbesondere institutionelle Aspekte, während beispielsweise das Konzept *subsystem* in seiner Variante von Sabatier mit den „belief systems“ (Sabatier 1987) der Akteure auch ideelle Aspekte hervorhebt und das *policy network* schließlich die Interaktion von Akteuren des Feldes fokussiert.

Das deutsche „Politikfeld“ wiederum wird teils als Übersetzung für die besagten Konzepte genutzt, teils jedoch wird auf diese Übersetzung verzichtet. Insgesamt hat das Konzept Politikfeld im deutschen wissenschaftlichen Diskurs eine überraschend geringe Aufmerksamkeit durch intensive Theoriearbeit erfahren. Auch daher wird in dieser Arbeit die Entwicklung eines Konzeptes des Politikfeldes angestrebt. Dieses stellt, wie im Folgenden deutlich werden wird, zwar keine Synthese der oben genannten Ansätze dar, lässt sich aber als eine Perspektive betrachten, die eine Zwischenstellung zwischen diesen einnimmt.

Die im Wesentlichen auf dem Konzept des sozialen Feldes beruhende Konzeptualisierung verbindet den Fokus auf institutionelle Aspekte mit dem Fokus auf Überzeugungen der Akteure sowie ihre (diskursive) Interaktion. Sie betont dabei einerseits, dass es sich bei dem Feld um relativ langlebige Entitäten handelt, hebt jedoch andererseits deren Kontingenz und Konstruktion hervor.

Ein besonderer Schwerpunkt des Konzeptes liegt auf der Genese von Politikfeldern. Bei dieser handelt es sich um einen Prozess, der zunächst relativ wenig Beachtung seitens der Politikwissenschaft gefunden hat (Haunss/Hofmann 2015), was möglicherweise mit dem seltenen Auftreten des Prozesses zu erklären ist. Ebenso ist das Auftreten neuer Politikfelder wie jenem der Integrationspolitik, der Umweltpolitik und der Netzpolitik als einer der Faktoren zu betrachten, die in jüngerer Zeit für die verstärkte Auseinandersetzung mit dem Prozess der Genese insbesondere in der deutschen Politikwissenschaft geführt hat. Zu dem damit angesprochenen wissenschaftlichen Diskurs soll mit dieser Arbeit ein Beitrag geleistet werden. Dabei wird zwar für einen neuen Ansatz plädiert, dieser lässt sich aber als Fortsetzung wesentlicher Entwicklungen des wissenschaftlichen

## *1. Einleitung*

Diskurses betrachten. Als solche Entwicklungen werden hier mindestens drei Tendenzen betrachtet:

Erstens wird das Politikfeld im wissenschaftlichen Diskurs zunehmend nicht nur als Summe seiner Bestandteile konzeptualisiert, sondern es wird auch thematisiert, was das Politikfeld als Entität ausmacht. Zweitens wird zunehmend von einer rein statischen Betrachtungsweise hin zu einem Blick auf die Dynamik von Politikfeldern gewechselt. Drittens wird die Funktion von Politikfeldern thematisiert, wobei zunehmend die in der Politikfeldanalyse verbreitete Konzeptualisierung von Politik als Lösung von Problemen kritisch hinterfragt wird.

Diese drei Tendenzen werden mit der vorliegenden Arbeit aufgegriffen. So wird erstens mit Rückgriff auf die Feldtheorien von Bourdieu (1996) sowie Fligstein und McAdam (2012) die Frage nach den emergenten Eigenschaften der Entität Politikfeld beantwortet. Zweitens wird die Dynamik von Politikfeldern mit Hilfe der institutionalistischen Ansätze von Giddens (1984) bzw. Hay (2008) konzeptualisiert. Schließlich wird drittens auf die Funktion des Feldes eingegangen, wobei dem klassischen Politikverständnis der Politikfeldanalyse eine Alternative auf Grundlage des Dezinismus von Mouffe (2005) gegenübergestellt wird.

Es werden also mit der Arbeit Wege beschritten, die zuvor bereits durch andere Autoren eingeschlagen wurden. Deren Ansätze, die für diese Arbeit weniger als Grundlage jedoch als Wegweiser dienen, gilt es hier zu erwähnen.

Als ein früher Beitrag ist beispielsweise Marian Döhlers und Philip Manows Untersuchung zur Gesundheitspolitik zu nennen (Döhler/Manow 1997). Diese Arbeit lässt sich mit den Arbeiten von Mai (2005) und Trampusch (2009) in die Gruppe empirischer Arbeiten zum Thema Politikfeldgenese einordnen. Es werden mit diesen erstmals in großem Umfang empirische Daten zur Entstehung und Dynamik konkreter Felder veröffentlicht. Wie es für empirische Arbeiten zwangsläufig der Fall sein muss, ist die Entwicklung des theoretischen Konzeptes dabei jedoch nicht der Schwerpunkt.

Intensivere Bemühungen das Konzept weiter zu entwickeln, wurden erst in der jüngeren Vergangenheit unternommen. Massey und Huitema (2012) etwa beschäftigen sich mit der Genese von „policy fields“. Sie gehen dabei jedoch weniger dem Prozess der Genese ein als auf die Merkmale etablierter Felder.

Ähnlich ist dies bei Noweski (2011). Auch hier werden in erster Linie Merkmale eines etablierten Feldes genannt. „Erste Perspektiven“ für eine