

## 5. Internetpolitik als Effekt von diskursiven Grenzkonflikten

*Maximilian Hösl, Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung (WZB)*

Der Vorstellung von Politikfeldentstehung als einem Ergebnis von Grenzkonflikten liegen zwei Annahmen zugrunde, die sich aus der Perspektive einer semantischen Formierung von Politikfeldern durch politisch-mediale Diskurse<sup>1</sup> ergeben. Erstens existieren Bestrebungen, die als semantische Vereinnahmung interpretiert werden können, z.B. wenn Sachverhalte über Narrative, Argumente oder Frames „innenpolitisiert“ und so der Perspektive eines bestehenden Politikfeldes untergeordnet werden. Grenzen werden dadurch infrage gestellt: Was gehört in existierende Felder und was nicht? Dies stellt eine diskursive Form der Subsumtion dar (Haunss/Hofmann 2015: 36).

Zweitens stellt die Herstellung eines politischen Gesamtzusammenhangs (Jürgens 1996b: 89; Küppers et al. 1978: 125), d.h. einer integrativen Perspektive, die gegenläufige Bestrebung dar. Themen, Phänomene, Deutungen werden über Narrative, Argumente oder Frames zu einem solchen Gesamtzusammenhang verknüpft und in einen gemeinsamen Kontext gestellt. Dies macht Forderungen nach Koordination und eigenständigen Regulierungskapazitäten anschlussfähig. Auf diese Weise werden Grenzen gezogen: Was gehört zum Feld und was nicht? Dies stellt eine diskursive Form der Besonderung dar (Haunss/Hofmann 2015: 36).

### Frühphase

Wie stellt sich eine Geschichte der Internetpolitik auf der Basis dieser Annahmen dar? Die erste nennenswerte mediale und parlamentarische Aufmerksamkeit für politische Internetthemen ist erst um das Jahr 1994 zu beobachten und steigt bis zum Jahr 2000 an. In den Jahren 1993 bis 1995 findet eine Konzentration internationaler Ereignisse statt (Initiativen der USA, Japans, Frankreichs und der EU, G7-Gipfel zur Informationsgesellschaft). Dieser internationale Kontext sorgte für einen Anpassungsdruck (Bundesregierung 1997: 69; Schneider 2007: 234) und führte zu einer „Entgrenzung“ des früheren Politikfeldes „Telekommunikation“ durch Liberalisierung (Lehmbruch 1991: 11), die sich u.a. in zwei Tendenzen äußerte: Erstens zog sich der Staat zurück und ein Wandel hin zu einer horizontalen Koordination der Akteure fand statt (Thorein 1997: 144). Zweitens ist eine Öffnung für neue Ideen und Akteure festzustellen, z.B. durch den Wandel der Leitidee der Daseinsvorsorge zu einer ökonomischen Leitperspektive (Thorein 1997: 144). Es kam also in diesem Fall zu einer ökonomischen Vereinnahmung, die sich auch im damaligen Begriffskontext des Wortes „Internet“ in der politisch-medialen Berichterstattung widerspiegelt:

---

<sup>1</sup> Im Weiteren ist der politisch-mediale Diskurs als eine Artikelsammlung operationalisiert, die durch eine Suchanfrage an einen umfangreichen Zeitungskorpus erstellt wurde. Es handelt sich dabei um Artikel, in denen das Wort „Internet“ und Schlüsselwörter für die politische Sphäre vorkommen. Für die Erstellung von Artikelsammlungen und Kookkurrenz-Graphen siehe Hösl/Reiberg (2016).

„Internet“ wurde häufig im Zusammenhang mit „Handel“ und „eCommerce“ genannt.

Der ökonomischen Perspektive stand in den 1990ern vor allem einer innenpolitische Vereinnahmung gegenüber. Der Abgeordnete Manuel Kiper (Bündnis90/Die Grünen) sprach im Bundestag von einer „innenpolitische[n] Mobilisierung [...] unter dem Gesichtspunkt der inneren Sicherheit“ (Kiper 1998: 22661). Er spielte hierbei auf die damalige Debatte um Kinderpornographie und Überwachung an. In der politisch-medialen Berichterstattung spiegelte sich diese Feststellung wider: In Artikeln mit dem Wort „Internet“ sind häufig Kookkurrenzen zwischen „illegal“, „strafbar“, „pornographisch“ und „Inhalten“ vorzufinden oder zwischen „rechtsfrei“ und „Raum“.

In dieser Phase gab es jedoch ebenfalls Prozesse, die eine integrative Perspektive begünstigten. Der *Rat für Forschung, Technologie und Innovation* 1995 spielte eine maßgebliche Rolle bei der Herstellung eines politischen Gesamtzusammenhangs. Das Beratungsgremium der Regierung war mit Vertretern aus Wirtschaft, Politik, Wissenschaft und Gewerkschaften besetzt. Der ressortübergreifende Bericht des Rats brachte unterschiedliche Themen in einem Kontext zusammen – von der Medienordnung bis zum Datenschutz und vom Bildungswesen bis zur Arbeitswelt – und stellte sie unter das integrierende Konzept „Informationsgesellschaft“ (vgl. Rat für Forschung, Technologie und Innovation 1995). Der Rat war ein wesentlicher Schritt in Richtung einer weiteren Institutionalisierung einer solchen integrativen Perspektive<sup>2</sup>.

## Stagnationsphase

Im Zeitraum von 2001 bis 2006 ist die mediale und parlamentarische Aufmerksamkeit zunächst rückläufig, erholt sich dann jedoch wieder geringfügig. Auch der Kontext des Begriffs „Internet“ verliert die semantischen Besonderheiten der 1990er Jahre. Es finden sich kaum Wörter, die auf eine politische und kontroverse Dimension des Begriffs schließen lassen. Eine solche Politisierung wird erst im Zeitraum von 2006 bis 2011 wieder feststellbar.

## Repolitisierung

Diese Phase ist geprägt durch eine hohe Politisierung, die durch den erhöhten Parteienwettbewerb aufgrund der temporären (Wahl-)Erfolge der Piratenpartei (2006-2012) bedingt ist. Die Partei erreichte eine Art Meinungsführerschaft unter den Gegnern des „Access-Blocking“ von Kinderpornographie, einer zentralen Debatte um das Jahr 2009 (Bartels 2009: 62). Die Online-Petition gegen die Netzsperrern von Franziska Heine kann in diesem Kontext als eine Initialzündung für die Opposition im Netz angesehen werden (ZEIT ONLINE 2009).

Die Salienz der Debatte über „Access-Blocking“ schlägt sich im Kontext des Begriffs „Internet“ nieder, denn das Wort „Kinderpornographie“ findet sich häufig in dessen Nähe. Damit ist eine Parallele zur „Innenpolitisierung“ der 1990er vorzufinden, die sich außerdem in der hohen Kookkurrenz der Wortes „Online-Durchsuchung“ und „Computer“ ausdrückt. Diese Kookkurrenz verweist auf die Debatte um den „Staatstrojaner“ 2007 (und 2011), in der u.a. zivil-

---

<sup>2</sup> Er war u.a. Referenzpunkt für das sogenannte „Multimedia-Gesetz“ von 1997 und den Regierungsbreicht „Info 2000“ von 1996.

gesellschaftliche Akteure mit der Metapher „Stasi 2.0“ Kritik am Innenministerium übten.

Statt der ökonomischen Vereinnahmung steht der Innenpolitisierung in dieser Phase eine Vereinnahmung durch eine freiheits- und bürgerrechtliche Perspektive gegenüber. Dies zeigt sich an Diskursen über die Freiheit im Netz, Meinungsfreiheit, Zensur und Proteste gegen Überwachung wie etwa im Zusammenhang mit der „Access-Blocking“-Debatte oder mit den „Freiheit statt Angst“- Demonstrationen (Anstieg der Teilnehmerzahl von ca. 250 Personen 2006 (ZEIT ONLINE 2006) auf ca. 20.000 im Jahr 2009 (tageszeitung 2015)). Diese Diskurse finden sich auch im Kontext des Wortes „Internet“ wieder, der in der Berichterstattung dieser Phase häufig mit dem Begriff „Freiheit“ kookkurriert.

In dieser Phase gibt es allerdings auch verschiedene Hinweise auf die Verbreitung und Institutionalisierung einer integrativen Perspektive. Ein neuer integrativer Begriff findet höhere Verwendung in der Berichterstattung – „Netzpolitik“ (Hösl/Reiberg 2016: 331). Unter dem Eindruck der Erfolge der Piratenpartei wurde „Netzpolitik“ schließlich in den etablierten Parteien institutionalisiert, etwa durch die Gründung von netzpolitischen Arbeitskreisen (Niedermayer 2013: 240). Aber auch im Innenministerium schlugen sich netzpolitische Debatten nieder, dort wurde die Projektgruppe „Netzpolitik“ gegründet und das integrative Papier „Perspektiven deutscher Netzpolitik“ entwickelt. Das Ministerium wurde sowohl von zivilgesellschaftlicher (Chaos Computer Club) als auch von Verbandsseite (Bitkom) für genau diese integrative Eigenschaft gelobt (Sauerbrey 2010). Aber auch die Arbeit der Enquete-Kommission *Internet und digitale Gesellschaft* (2010 bis 2013), die später als „kollektive[r] Lernprozess“ (Beckedahl, netzpolitik.org) oder deren Output als netzpolitisches Nachschlagewerk bezeichnet wurde (Rohleder, Bitkom) (dpa 2013), ist ein Anzeichen für die Institutionalisierung einer eher integrativen Denkweise, die von Akteuren sowohl auf staatlicher als auch auf nicht-staatlicher Seite geteilt wurde.

## **Andauernde Politisierung**

In der Phase von 2012 bis 2015 kann von einer andauernden Politisierung gesprochen werden. 2012 standen noch die Proteste gegen ACTA im Vordergrund (Datenschutz, Urheberrechte). Ab dem Jahr 2013 bestimmten vor allem die Enthüllungen der NSA-Dokumente durch Edward Snowden und die verschiedenen Debatten, die sich daran anschlossen, den Diskurs. Hier deutet sich wieder die Dualität zwischen „Innenpolitisierung“ und der Vereinnahmung durch bürger- und freiheitsrechtliche Aspekte an, die sich z.B. auch in den dominanten Themen *Überwachung* und *Datenschutz* in Artikeln der Süddeutschen Zeitung mit Internetbezug wiederfindet.

Aber auch die Institutionalisierung einer integrativen Perspektive setzte sich fort. Mit den Begriffen „Digitalisierung“, „Digitale Agenda“ oder „digitale Gesellschaft“ sind verschiedene integrative Konzepte entstanden, die in Konkurrenz zu früheren Begriffen wie „Informationsgesellschaft“ oder „Netzpolitik“ treten, aber dennoch für einen Gesamtzusammenhang stehen. Mit der *Digitalen Agenda* der Bundesregierung von 2014 entstand ein ressortübergreifendes Programm, das eine Vielzahl von Themen in einen gemeinsamen Kontext stellt, und auch im Bundestag und in den Ministerien wurden einige organisa-

tionale Neuerungen eingeführt. So wurde 2014 der Bundestagsausschuss *Digitale Agenda* eingesetzt und im Wirtschafts- und Innenministerium sind bis 2015 Prozesse der Konzentration und Ausdifferenzierung der Zuständigkeiten für Internetpolitik festzustellen.

Die Rekapitulation der Geschichte der Internetpolitik aus der Perspektive von Grenzkonflikten zeigt, dass in einer Frühphase (1995-2000) die Dynamik der Politikfeldentstehung durch internationale Diskurse angeregt wurde und weitere Institutionalisierungsschritte (2006-2011) vor dem Hintergrund einer Verschärfung des Parteienwettbewerbs durch eine neue Partei und die Mobilisierung zivilgesellschaftlicher Akteure stattfanden.

Es existierten von Beginn an Bestrebungen, einen politischen Gesamtzusammenhang herzustellen, der sich nach und nach institutionalisierte. Diesem Trend standen Versuche der Vereinnahmung entgegen. Dabei stand in der Frühphase einer ökonomischen Vereinnahmung vor allem eine innenpolitische gegenüber, während später (ab 2006) die innenpolitische Vereinnahmung einer bürger- und freiheitsrechtlichen Perspektive gegenüberstand<sup>3</sup>.

Solche Vereinnahmungsstrategien können zwar in der Tendenz zu Subsumierung führen und ziehen ein im Entstehen Begriffes Feld in gewisser Weise „auseinander“. Allerdings ist ebenso davon auszugehen, dass sich gerade jene Akteure, die an diesen Prozessen beteiligt sind, vermehrt gegenseitig wahrnehmen und in ihrer Interaktion erste Verknüpfungen zwischen Themen herstellen. Unterschiedliche Subsumtionsbestrebungen können also eine Voraussetzung für die Politikfeldentstehung bilden.

---

<sup>3</sup> Die genannten Bestrebungen stellen die größeren Linien einer jeweiligen Phase dar. Dies bedeutet jedoch nicht, dass nicht andere Perspektiven ebenfalls vorhanden waren, z.B. eine bürgerrechtliche in der Frühphase oder eine ökonomische in der Repolitisierungsphase.

## Literatur

- Bartels, Henning. 2009. Die Piratenpartei. Entstehung, Forderungen und Perspektiven der Bewegung. Berlin: Contumax.
- Bundesregierung. 1997. Info 2000 - Deutschlands Weg in die Informationsgesellschaft. Fortschrittsbericht der Bundesregierung.
- dpa. 2013. Abgeordnete fordern Netzbeauftragte in Bundestag und Regierung. <http://www.tagesspiegel.de/medien/digitale-welt/abschlussbericht-der-internetkommission-abgeordnete-fordern-netzbeauftragte-in-bundestag-und-regierung/8087288.html>. 22.02.2016.
- Haunss, Sebastian und Jeanette Hofmann. 2015. Entstehung von Politikfeldern – Bedingungen einer Anomalie. *dms – der moderne staat – Zeitschrift für Public Policy, Recht und Management* 8: 29-49.
- Hösl, Maximilian und Abel Reiberg. 2016. Netzpolitik in statu nascendi. Eine Annäherung an Wegmarken der Politikfeldgenese. In: Matthias Lemke und Gregor Wiedemann (Hrsg.), *Text Mining in den Sozialwissenschaften. Grundlagen und Anwendungen zwischen qualitativer und quantitativer Diskursanalyse*. Wiesbaden: Springer VS, 315-342.
- Jürgens, Helge. 1996. Institutionalisierung in der Umweltpolitik. In: Martin Jänicke (Hrsg.), *Umweltpolitik der Industrieländer. Entwicklung - Bilanz - Erfolgsbedingungen*. Berlin: edition sigma, 59-111.
- Kiper, Manuel. 1998. Rede. Deutscher Bundestag, 13. Wahlperiode, 244. Sitzung, Plenarprotokoll des Bundestages Nr.: 13/244. Bonn.
- Küppers, Günter, Peter Lundgreen und Peter Weingart. 1978. *Umweltforschung – die gesteuerte Wissenschaft?*
- Lehmbruch, Gerhard. 1991. Telekommunikation: Ein Politikfeld im Wandel. In: Edgar Grande, Rainer Kuhlen, Gerhard Lehmbruch und Heinrich Mading (Hrsg.), *Perspektiven der Telekommunikationspolitik*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, 10-15.
- Niedermayer, Oskar. 2013. Die netzpolitischen Reaktionen der anderen Parteien auf das Erscheinen der Piratenpartei. In: Oskar Niedermayer (Hrsg.), *Die Piratenpartei*. Wiesbaden: Springer Fachmedien Wiesbaden, 237-257.
- Rat für Forschung, Technologie und Innovation. 1995. *Informationsgesellschaft. Chancen, Innovationen und Herausforderungen. Feststellungen und Empfehlungen*. Bonn.
- Sauerbrey, Anna. 2010. De Maizièrè lehnt Gesetzbuch fürs Internet ab. <http://www.tagesspiegel.de/politik/digitale-welt-de-maiziere-lehnt-gesetzbuch-fuers-internet-ab/1865942.html>. 22.02.2016.
- Schneider, Volker. 2007. Konvergente Evolution? Politikübertragung und unabhängiges Problemlösen in der langfristigen Entwicklung von Policy-Regimen in der Telekommunikation. In: Katharina Holzinger (Hrsg.), *Transfer, Diffusion und Konvergenz von Politiken*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, 221-246.
- tageszeitung, taz die. 2015. Ticker zur Demo „Freiheit statt Angst“: „Wir sind keine Terroristen“. <http://www.taz.de/!5156271/>. 22.02.2016.
- Thorein, Thorsten. 1997. *Telekommunikationspolitik in Deutschland. Liberalisierung und Reregulierung*. Wiesbaden: Deutscher Universitäts-Verlag.

ZEIT ONLINE. 2006. Big Brother Awards: Ein Preis, den keiner will.  
<http://www.zeit.de/online/2006/43/big-brother-awards-2006/komplettansicht>. 22.02.2016.

ZEIT ONLINE. 2009. Politische Bewegung: Vorsicht, Opposition!  
<http://www.zeit.de/2009/36/DOS-Die-Apolitischen>. 22.02.2016.

# WZB

Wissenschaftszentrum Berlin  
für Sozialforschung



Benjamin Bergemann  
Jeanette Hofmann  
Maximilian Hösl  
Florian Irgmaier  
Ronja Kniep  
Julia Pohle (Hg.)

## **Entstehung von Politikfeldern – Vergleichende Perspektiven und Theoretisierung**

Ergebnisse des Workshops am 25. November 2015

### **Discussion Paper**

SP IV 2016–401

März 2016

Forschungsschwerpunkt  
**Internationale Politik und Recht**

Forschungsabteilung  
**Politikfeld Internet (Projektgruppe)**

Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung gGmbH  
Reichpietschufer 50  
10785 Berlin  
www.wzb.eu

Das Urheberrecht liegt bei den AutorInnen.

Discussion Papers des WZB dienen der Verbreitung von Forschungsergebnissen aus laufenden Arbeiten. Sie sollen den Ideenaustausch und die akademische Debatte befördern. Die Zugänglichmachung von Forschungsergebnissen in einem WZB Discussion Paper ist nicht gleichzusetzen mit deren endgültiger Veröffentlichung und steht der Publikation an anderem Ort und in anderer Form ausdrücklich nicht entgegen.

Discussion Papers, die vom WZB herausgegeben werden, geben die Ansichten der jeweiligen AutorInnen wieder und nicht die der gesamten Institution WZB.

Benjamin Bergemann, Jeanette Hofmann, Maximilian Hösl, Florian Irgmaier, Ronja Kniep, Julia Pohle (Hg.)

**Entstehung von Politikfeldern - Vergleichende Perspektiven und Theoretisierung**

Ergebnisse des Workshops am 25. November 2015

Discussion Paper SP IV 2016-401

Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung (2016)