

Entstehung von Politikfeldern - Bedingungen einer Anomalie

Haunss, Sebastian; Hofmann, Jeanette

Veröffentlichungsversion / Published Version

Zeitschriftenartikel / journal article

Zur Verfügung gestellt in Kooperation mit / provided in cooperation with:

Verlag Barbara Budrich

Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Haunss, S., & Hofmann, J. (2015). Entstehung von Politikfeldern - Bedingungen einer Anomalie. *der moderne staat - dms: Zeitschrift für Public Policy, Recht und Management*, 8(1), 29-49. <https://doi.org/10.3224/dms.v8i1.19109>

Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer CC BY-NC-ND Lizenz (Namensnennung-Nicht-kommerziell-Keine Bearbeitung) zur Verfügung gestellt. Nähere Auskünfte zu den CC-Lizenzen finden Sie hier:

<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/3.0/deed.de>

Terms of use:

This document is made available under a CC BY-NC-ND Licence (Attribution-Non Commercial-NoDerivatives). For more information see:

<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/3.0>

Schwerpunkt: Entstehung und Wandel von Politikfeldern

Sebastian Haunss/Jeanette Hofmann

Entstehung von Politikfeldern – Bedingungen einer Anomalie

Zusammenfassung

Bisher hat sich die Forschung zu Politikfeldern eher auf ihre Struktur, Akteurs- bzw. Interessenkonstellationen und deren Wandel als auf die Entstehung und den Niedergang von Politikfeldern konzentriert. Zur Frage der Entstehung hat sie vor allem anekdotisches Wissen beizutragen. In unserem Artikel argumentieren wir, dass neue Politikfelder nur dann entstehen können, wenn zwei Prozesse zusammen kommen: Politisierung und Besonderung. Fehlt eine der beiden Dimensionen, dann kommt es nicht zur Entstehung neuer Politikfelder, sondern zu administrativ-technokratischer oder politischer Usurpation oder es findet eine Ausdifferenzierung bestehender Regelungen und Institutionen statt. Den eher seltenen Fall der Entstehung von Politikfeldern diskutieren wir am Beispiel der widersprüchlichen Tendenzen zur Herausbildung eines Politikfeldes „Netzp politik“.

Schlagworte: Politikfelder, Politisierung, Internet, Netzp politik, Policy-Analyse

Abstract

Emergence of Policy Fields – Conditions of an Anomaly

Until now research on policy fields or domains has focused mainly on their structure, and the constellation of actors and interests and less on the emergence or decline of policy fields. So far there exists only anecdotal evidence about mechanisms that drive the emergence of policy fields. In this article we argue that new policy fields can only emerge if two processes interact: politicization and individuation. If one of these two dimensions is missing this leads to administrative-technocratic or political usurpation or to differentiation of existing regulations and institutions, but not to the emergence of a new policy field. We illustrate this rare case by analyzing the contradictory dynamics in relation to “Netzp politik” (internet politics) in Germany over the last 20 years.

Key words: policy fields, policy domains, politicization, internet, policy analysis

1 Einleitung

Wie entstehen Politikfelder? Vor 1988 wäre es kaum jemandem plausibel erschienen, von Klimapolitik zu sprechen. Heute erscheint – angesichts einer Vielzahl damit befasster internationaler und nationaler Vereinbarungen, Richtlinien, Konferenzen und Organisationen – die Annahme, es könne sich dabei um ein eigenes Politikfeld handeln, durchaus plausibel. Bisher hat sich die Forschung zu Politikfeldern eher auf ihre Struktur, Akteurs- bzw. Interessenkonstellationen und deren Wandel als auf die Entstehung und den Niedergang von Politikfeldern konzentriert. Zur Frage der Entstehung hat sie vor allem anekdotisches Wissen beizutragen. Es existiert keine Studie, die sich systematisch mit der Entstehung verschiedener Politikfelder auseinandergesetzt hätte. Was wir über die Entste-

hung und Entwicklung von Politikfeldern wissen, beruht auf Untersuchungen zu einzelnen Politikfeldern.

Dabei steht insbesondere die Umweltpolitik im Zentrum wissenschaftlicher Aufmerksamkeit (für einen Überblick: *Böcher/Töller* 2012a), die als relativ neues und starkem Wandel unterworfenen Politikfeld interessante Einsichten verspricht. Untersucht wurde beispielsweise der Wandel umweltpolitischer Diskurse (*Brand* 1993), die Entstehung von Diskurskoalitionen (*Hajer* 1995), die Angleichung von Umweltpolitiken zwischen Staaten (*Holzinger u.a.* 2011) oder die Veränderung umweltpolitischer Akteurskoalitionen und Proteste (*della Porta/Rucht* 2002; *Carmichael/Jenkins/Brulle* 2012). Diese Arbeiten machen deutlich, dass die Entstehung des Politikfeldes Umweltpolitik das Ergebnis einer komplexen Interaktion vielfältiger Akteure war. So ging beispielsweise in der Bundesrepublik Deutschland der Politisierungsimpuls von oben, d.h. von der damaligen sozialliberalen Koalition aus (*Brand* 1993, S. 18). Die weitere Entwicklung wurde dann aber von Parteienwettbewerb sowie Interventionen aus Industrie und sozialen Bewegungen bestimmt (*Böcher/Töller* 2012a, S. 27ff.). Ob diese Entwicklung typisch ist, oder ob in anderen Politikbereichen ganz andere Dynamiken zu erwarten sind, ist bislang eine offene Frage.

Deren Beantwortung wird dadurch nicht leichter, dass bisher noch nicht einmal eine konsensuelle Definition von Politikfeldern existiert. *Michael Böcher* und *Annette Elisabeth Töller* schlagen auf der Basis einer Literaturdurchsicht vor, Politikfelder als "spezifische auf Dauer angelegte Konstellation sich aufeinander beziehender Probleme, Akteure, Institutionen und Maßnahmen" (*Böcher/Töller* 2012b, S. 4) zu definieren. Hervorzuheben ist hier insbesondere, dass es sich um eine *spezifische* Konstellation handelt, dass also mit der Herausbildung eines Politikfeldes der Anspruch auf Eigenständigkeit und ein Prozess der Besonderung einhergeht.

Ein wichtiges Element fehlt allerdings in dieser Definition: Die Politik selbst, sprich, der Raum und der Inhalt der politischen Auseinandersetzung. Aus unserer Sicht entwickeln sich Konstellationen bestehend aus Akteuren, Handlungsbedarfen und -maßnahmen erst im Zuge ihrer Politisierung zu Politikfeldern. Ohne das Element der Politisierung würde beispielsweise die Konstellation Vermittlung von Wissen (Problem), Schüler und Lehrer (Akteure), Schule (Institution) und Unterricht (Maßnahmen) ein Politikfeld beschreiben. Tatsächlich wird die soziale Institution Schule aber erst dann zur Schulpolitik und damit zum Politikfeld, wenn zu der beschriebenen Konstellation eine weitere Facette hinzu kommt; die politische Auseinandersetzung um Rahmenbedingungen, Ziele, Finanzierung etc. Nicht die schulische Konstellation alleine lässt ein Politikfeld entstehen, sondern erst die öffentliche, politische Auseinandersetzung um diese Konstellation.

Für beide Dimensionen, den Anspruch auf Eigenständigkeit oder – weitergehend – auf Eigenlogik des Feldes und den Prozess der Politisierung, lassen sich theoretisch wie empirisch Gegenbewegungen identifizieren; die Subsumptionslogik auf der einen und Depolitierungsstrategien bzw. -prozesse auf der anderen Seite. Beide wirken der Herausbildung eines Politikfeldes entgegen und können zumindest potenziell sogar zur Auflösung eines Politikfeldes beitragen.

Im folgenden Aufsatz argumentieren wir, dass der Prozess der Entstehung von Politikfeldern konzeptionell als Herausbildung einer Konstellation von Problemen bzw. Problemwahrnehmungen, Akteuren, Institutionen und Policies im Spannungsfeld von Besonderung und Subsumption einerseits sowie Politisierung und Depolitierung andererseits verstanden werden kann. Dieses Argument wollen wir am aktuellen Beispiel der Netzpo-

litik diskutieren. Netzpolitik ist deshalb ein interessanter Fall, weil es sich um ein Politikfeld im Werden handelt, dessen weitere Entwicklung durchaus offen ist. Das Feld kann sich zu einer dauerhaften Konstellation im Sinne von *Böcher* und *Töller* (2012b) verfestigen, aber auch Bestandteil mehrerer bestehender Handlungs- bzw. Politikfelder bleiben.

Der Aufsatz beginnt mit einer begrifflichen Klärungen von Politisierung und Depolitisierung sowie Besonderung und Subsumption. Auf dieser Grundlage entwickeln wir ein konzeptionelles Schema, das den Prozess der Entstehung von Politikfeldern als eine von mehreren Entwicklungsoptionen identifiziert. Diese konzeptionellen Überlegungen illustrieren wir anhand bislang beobachtbarer Versuche, Netzpolitik als eigenständiges Politikfeld zu etablieren. Das Schema deutet bereits an, dass die Entstehung von Politikfeldern von erheblichen Gegenkräften begleitet ist und daher unseres Erachtens neu entstehende Politikfelder eher ein seltenes Ereignis sind. Dies gilt insbesondere, wenn der Begriff des Politikfelds nur Konstellationen einer gewissen Mindestgröße im Sinne beteiligter Akteure oder gesellschaftlicher Reichweite vorbehalten bleibt. Je kleiner die Einheiten, denen der Status eines Politikfeldes zuerkannt wird, desto wahrscheinlicher ihre Entstehung.

2 Politisierung/Depolitisierung

In der sozialwissenschaftlichen Literatur finden sich diverse, teils komplementäre, teils überlappende Definitionen von Politisierung. Wir fassen diese etwas vereinfachend in zwei Kategorien zusammen; dem bereichslogischen und dem performativen Ansatz. Der bereichslogische Ansatz versteht Politisierung als Transport eines gegebenen Sachverhaltes in den Raum der politischen Öffentlichkeit und gegebenenfalls auch in den Bereich bindender politischer Entscheidungen. (z.B. *Hooghe/Marks* 2009, S. 8; *Zürn* 2013, S. 19). Demgegenüber betrachtet der performative Ansatz Politisierung als (häufig konflikträchtigen) diskursiven Prozess, der die Mehrdeutigkeit und Kontingenz politischer Sachverhalte sichtbar macht (z.B. *Schmitter* 1969, S. 167; *de Wilde* 2011, S. 567-568; *Grande/Kriesi* 2013, S. 84). Beide Perspektiven schließen sich nicht gegenseitig aus, sondern betonen unterschiedliche Aspekte des empirischen Prozesses.

Die Konzeptualisierung von Politisierung als Transfer zwischen gesellschaftlichen Teilsystemen setzt – darauf hat *Michael Zürn* (2013) hingewiesen – klar voneinander abgegrenzte Teilsysteme voraus. Dabei kann es sich entweder um die systemtheoretische Annahme einer funktional in Subsysteme mit jeweils unterschiedlichen und nicht miteinander kompatiblen Logiken differenzierten Gesellschaft handeln, oder um ein diskurs-theoretisches Verständnis des politischen Raums als privilegierten Ort politischer Debatten, in dessen Zentrum die Öffentlichkeit als allgemein zugänglicher Kommunikationsraum steht. In der systemtheoretischen Perspektive ist das politische System klar abgegrenzt von anderen gesellschaftlichen Teilsystemen und zeichnet sich dadurch aus, dass es über das symbolisch generalisierte Medium der Macht integriert ist (*Luhmann* 2002). Allerdings ist eine solche, rein theoretische Bestimmung des politischen Systems, nur bei den wenigsten AutorInnen zu finden, die auf den Begriff des politischen Systems rekurrieren. Tatsächlich wird unter dem politischen System in der Regel eher diejenige Sphäre verstanden, in der im Rahmen der etablierten politischen Institutionen für die gesamte Gesellschaft bindende Entscheidungen getroffen werden. Politisierung ist aus dieser Perspektive der Transport einer Problemlage in den Bereich der politischen Institutionen, insbesondere in das Parlament.

In der weiter gefassten diskurszentrierten Perspektive findet Politisierung immer dann statt, „wenn bestimmte Problemlagen und die Diskussion des Umgangs mit ihnen aus einem gesellschaftlichen Teilsystem in den öffentlichen Raum getragen werden“ (Zürn 2013, S. 17). Der Raum des Politischen geht aus dieser Perspektive über die Sphäre autoritativen Entscheidens hinaus und umfasst auch die politische Öffentlichkeit (Hay 2007, S. 79). Die Politisierung eines Sachverhalts muss nicht notwendigerweise mit einer Verlagerung in den Raum der etablierten politischen Institutionen einhergehen, sie tritt bereits ein, wenn der Sachverhalt zum Gegenstand öffentlicher Auseinandersetzung wird. Mit Blick auf die Frauenbewegung und die neuen sozialen Bewegungen wurde beispielsweise gerade die Schaffung einer Sphäre politischer Auseinandersetzungen jenseits der etablierten Institutionen – *Claus Offe* spricht von der Schaffung einer nichtinstitutionellen, politischen Sphäre neben der privaten und der institutionell politischen Sphäre – als Ausdruck der durch die sozialen Bewegungen vorangetriebenen Politisierungsprozesse interpretiert (Offe 1985, S. 832).

Perspektivisch fokussieren aber beide bereichsspezifischen Politisierungskonzepte als impliziten Fluchtpunkt auf die Produktion kollektiv bindender Entscheidungen. Für die Entstehung von Politikfeldern läuft diese Perspektive auf eine Ressourcenverlagerung und institutionelle Anpassung im politischen System hinaus. In dem Maße, in dem gesellschaftliche Probleme in die Sphäre des Politischen transportiert werden und administrativ-politische Ressourcen für ihre Regulierung erfordern, prägen sich neue parlamentarische wie auch ministerielle Kompetenzen und Zuständigkeiten heraus, die sich dann unter Umständen zu einem eigenständigen Politikfeld aggregieren. Politisierung, als Transportvorgang von Problemen in die Sphäre bindender Entscheidungen konzipiert, definiert die politische Dimension als eine Kombination von öffentlichen Diskussionen über die wirksame und gesellschaftlich gerechte Lösung sowie Produktion bindender Entscheidungen, die diese Diskussionen nach Möglichkeit reflektiert.

Aus einer performativen Perspektive ist Politisierung dagegen nicht als Transfervorgang zu verstehen, sondern als Ausdruck veränderter Handlungs- und Denkweisen, die sich häufig in einer erhöhten Konflikthaftigkeit bzw. einer Ausweitung der Konfliktbeteiligten manifestieren (Grande/Kriesi 2013, S. 84). In seinen theorie- und begriffsgeschichtlichen Arbeiten zur Politik schlägt *Kari Palonen* vor, den Begriff der Politisierung für diese Ausweitung der Handlungsebene zu reservieren (Palonen 1987, 2003). Den bestehenden Spielregeln entsprechendes politisches Handeln bezeichnet er als „politicking“. Politisierung besteht dagegen aus der diskursiven Herstellung von Kontingenz (Palonen 2003, S. 183). Dinge erschienen dann politisiert, wenn sie neue gesellschaftliche Denk- und Handlungshorizonte eröffnen. Politisierungsprozesse können so beispielsweise Alternativen zu bestehenden, zuvor als selbstverständlich wahrgenommenen Verfahrensweisen sichtbar machen, oder sie können verbreitete Annahmen über Ursachen und kausale Bezüge von Problemen in Zweifel ziehen. Die grundlegendste Form der Politisierung, so *Colin Hay* (2007, S. 81), ereignet sich dann, wenn Zusammenhänge zum Gegenstand deliberativer Prozesse und kollektiver Entscheidungsbildung werden, die zuvor als Notwendigkeit oder Schicksal wahrgenommen worden sind. Politisierungsprozesse haben in diesem Sinne keinen natürlichen Einzugsbereich; nichts im Leben der Menschen kann von kollektiven Politisierungsvorgängen ausgeschlossen werden (Hay 2007, S. 77). Politisierung impliziert damit also auch die Formierung kollektiver Identitäten, d.h. die Artikulation geteilter Unzufriedenheiten, die Bestimmung eines Gegners und die Einigung auf gemeinsame Handlungsformen (Simon/Klandermans 2001; van Stekelenburg u.a. 2012, S.

254). Geteilte Erfahrungen und daraus abgeleitete Erwartungen können zu einer Veränderung der Weltsicht und der mit ihr verbundenen Interpretationsrahmen führen (*Koselleck* 1979).

Zusammengenommen ergibt sich aus der performativen Perspektive kein grundsätzlich anderes Bild der Politikfeldentstehung, es wird vielmehr eine zusätzliche Dimension eingeführt. Metaphorisch gesprochen, hinterlassen Politisierungsprozesse ihre Spuren in den umstrittenen Sachverhalten. Sie mobilisieren die „capacity of things to be different, and hence (...) the importance of political choice“ (*Hay* 2007, S. 65-6). Die performative Perspektive verweist darauf, dass politisierte Themen und Problemlagen nicht unverändert in den Raum bindender Entscheidungen transportiert werden, sondern sich im Prozess der Politisierung und in der Verbindung mit parlamentarisch-administrativen Prozessen und Ressourcen konstituieren bzw. wandeln.

Die Gegenüberstellung der unterschiedlichen Perspektiven lässt epistemologische Unterschiede zutage treten. Gleichzeitig ist aber auch zu erkennen, dass konzeptionell unterschiedlich wirkende Prozesse empirisch miteinander verwoben und daher nur bedingt voneinander zu trennen sind. So kann eine intensive öffentliche Auseinandersetzung mit einer Politisierung im Sinne der Öffnung neuer Denk- und Handlungshorizonte einhergehen, die dann wiederum einen Niederschlag in den Aufgabenstellungen der etablierten Institutionen des politischen Systems findet. Politisierung sollte daher konzeptionell nicht auf einen der Aspekte beschränkt werden.

Allerdings ist festzuhalten, dass eine rein bereichsspezifische Interpretation von Politisierung nicht nur empirisch defizitär sondern auch konzeptionell problematisch ist, weil sie unterstellt, dass politisierte gesellschaftliche Probleme in unveränderter Form und Bedeutung in die politische Sphäre gelangen (siehe zu diesem Unterschied auch *Latour* 2005, S. 39; *Callon* 1986, S. 14). Damit aber bleibt eine zentrale performative Dimension von Politisierung unterbelichtet, die in der semantischen Konstruktion von Policy-Problemen besteht (vgl. grundsätzlich dazu *Gusfield* 1981; *Hülse* 2007). Statt davon auszugehen, dass Probleme in der Umwelt des politischen Systems entstehen und dann nur in dieses hinein transportiert werden müssen, muss man analytisch von einer Gleichzeitigkeit der Institutionalisierung von Verfahren, Akteurskonstellationen und politischen Deutungen ausgehen. Eine wesentliche Leistung der Institutionalisierung von Politikfeldern besteht in diesem Sinne gerade in der plausiblen Verknüpfung von Problem Diagnosen und Handlungsstrategien (vgl. *Marres* 2007 mit Bezug auf Dewey). Das heißt aber nicht, dass Politisierungsprozesse notwendigerweise immer alle Aspekte einer politikfeldförmigen Konstellation umfassen müssen und sowohl bereichsspezifisch als auch performativ sein müssen. Vielmehr ist es durchaus sinnvoll, auch dann von Politisierung zu sprechen, wenn nur einzelne Aspekte betroffen sind und auch nur in einer Dimension Veränderungen zu beobachten sind.

Analog zu Politisierung ist unter Depolitisierung die jeweilige Umkehroperation zu verstehen. Aus der Transfer-Perspektive betrachtet bestehen Depolitierungsprozesse in der Verlagerung aus dem politischen System heraus, indem ein Sachverhalt beispielsweise als ökonomisch oder kulturell markiert wird. Beispiele dafür sind etwa Privatisierungs- und Deregulierungsmaßnahmen (*Hay* 2007, S. 85). In der weitergehenden diskurszentrierten Transfer-Perspektive kann auch von Depolitisierung gesprochen werden, wenn ein Problem zwar formal im Entscheidungsbereich der politischen Institutionen bleibt, aber nicht mehr Gegenstand öffentlicher Auseinandersetzungen ist. Die performativen Sichtweise spricht demgegenüber schon dann von Depolitisierung, wenn die Polarisierung ei-

nes Konfliktes abnimmt und seine Kontingenz in der öffentlichen Wahrnehmung verblasst, oder – im Sinne von *Palonens* „politicking“ – wenn die Bearbeitung eines Problems vollständig den eingespielten Praxen und Ritualen der etablierten politischen Institutionen folgt, aber nicht länger um sein Wesen gerungen wird.

Politisierungs- und Depolitisierungsprozesse entwickeln sich häufig in einem dynamischen Spannungsverhältnis zueinander. Sie können gleichzeitig wirken und ihre konkrete Erscheinung ist jeweils vorläufiger Natur. Kontroversen über politische Vorgehensweisen, Problemdiagnosen und Weltansichten mögen plötzlich aufflammen, aber ebbens eben auch wieder ab (*de Wilde* 2011). Zur Herausbildung eines Politikfeldes kommt es jedoch nur, wenn ein Thema oder ein Problem über einen längeren Zeitraum hinweg politisiert wird. Eine langfristige Institutionalisierung solcher semantischen Öffnungen, in der sich spezifische Problemwahrnehmungen und politische Forderungen in Form neuer Organisationen, Verfahren und Ämter durchsetzen, ist empirisch tatsächlich nur sehr selten zu beobachten. Die Entstehung von Politikfeldern bildet offenkundig ein Ausnahmeresultat politischer Kontroversen.

3 Besonderung/Subsumption

Während Politisierung auf die gesellschaftliche Bedeutung eines Gegenstandes rekurriert, geht es bei der Besonderung um dessen spezifische Bestimmung, Interpretation und Abgrenzung. Besonderung umfasst die beiden – notwendig miteinander verknüpften – Aspekte der Identität und Differenz. Sie behauptet, ein Gegenstand oder ein Problem sei von anderen klar zu unterscheiden und daher nicht mit dem Bestehenden identisch. Außerdem sei der Gegenstand oder das Problem eigenständig und beanspruche damit eine gewisse Autonomie. Beides geht zudem häufig mit der Behauptung der Neuheit einher.

Während sich im Hinblick auf Politisierungs- und Depolitisierungsprozesse eine bereichslogische und eine performative Perspektive unterscheiden lassen, gibt es für die Prozesse der Besonderung und der dazugehörigen Umkehroperation der Subsumption eine bereichslogische, eine handlungslogische und eine sachlogische Argumentation. In den meisten Ansätzen zur Analyse von Politikfeldern, -netzwerken und -subsystemen werden diese Argumentationsformen jedoch miteinander kombiniert.

Die bereichslogische Perspektive der Besonderung geht – wie schon im Falle der Politisierung – davon aus, dass verschiedene Teilsysteme klar voneinander zu unterscheiden und damit auch voneinander zu trennen sind, weil jedes gesellschaftliche Teilsystem, „wie Theorien gesellschaftlicher Differenzierung immer wieder betont haben, eine spezialisierte Sinnprovinz [ist], dessen Deutungsmuster gerade in Differenz zu den Deutungsmustern anderer Teilsysteme konstituiert sind“ (*Schimank* 2006, S. 129). So unterstellt beispielsweise das auf der Meso-Ebene angesiedelte Konzept des Advocacy Coalition Framework (*Sabatier/Weible* 2007) stabile und klar voneinander abzugrenzende politikfeldspezifische Akteurskonstellationen. Diese sind durch tiefreichende und nur schwer zu verändernde Überzeugungssysteme miteinander verbunden und tragen zu einer Ausdifferenzierung der Policy-Subsysteme bzw. Politikfelder bei.

Die handlungslogische Perspektive unterstellt politikfeldspezifische Interaktionsformen zwischen den Akteuren, die das jeweilige Politikfeld bestimmen. So postulieren beispielsweise *Kriesi, Adam* und *Jochum* einen für jedes Politikfeld typischen und spezifischen „dominant type of interaction between actors or coalitions“ (*Kriesi/Adam/Jochum*

2006, S. 342). Und schließlich geht eine sachlogische Argumentation ganz schlicht davon aus, dass substantielle Unterschiede zwischen den Gegenständen verschiedener Politikfelder bestünden und daher z.B. Wirtschaftspolitik, Wissenschaftspolitik und Umweltpolitik in getrennten Ressorts, mit jeweils eigenen Agenden und unabhängig voneinander verhandelt werden sollten.

Die Subsumtionslogik behauptet genau das Gegenteil, dass sich nämlich Wissenschafts- und Umweltpolitik der Wirtschaftspolitik unterzuordnen hätten, weil die Handlungsfelder nicht gleichwertig nebeneinander, sondern in einem hierarchischen Verhältnis zueinander stünden. Die Subsumptionslogik ist ein zentraler Bestandteil sowohl der allgemeinen Rechts- als auch der Rechtsanwendungstheorie. Sie dient dazu, konkrete Sachverhalte einem oder mehreren in einer Rechtsnorm ausgeführten Tatbeständen zuzuordnen (Horn 2011, S. 115) oder auch, eine spezifische Rechtsnorm einer allgemeineren oder hierarchisch höhergestellten unterzuordnen, beispielsweise eine Verwaltungsrechtsnorm unter eine Verfassungsrechtsnorm (Paulson 1981). Die Subsumptionslogik geht immer von einer klaren (Norm-)Hierarchie aus und bildet damit das Gegenstück zur Behauptung der Besonderung, weil sie den aus Identität und Differenzierung folgenden Autonomieanspruch negiert und ein Konzept hierarchischer und zentralisierter Steuerung an dessen Stelle setzt. Als zentrale, auf die Bewahrung des Status Quo zielende juristische Ordnungstechnik bestimmt die Subsumptionslogik wesentlich das Verwaltungshandeln. Hannah Arendt problematisierte die Logik der Subsumption und warf ihr vor, ihre eigenen Maßstäbe nicht zu hinterfragen, der Verfestigung des Bestehenden zu dienen, um nicht dem Neuen „offen sich exponieren und denkend gegenübertreten zu müssen“ (Arendt 2006, S. 56).

Ein Politikfeld enthält definitionsgemäß den Anspruch auf Besonderung. Zur Entstehung eines Politikfeldes kann es also nur kommen, wenn erfolgreich behauptet werden kann, die entsprechenden Themen, Akteure, Maßnahmen und Problemkonstellationen könnten nicht (länger) angemessen im Rahmen bereits bestehender Institutionen, Strategien und Akteurskonstellationen bearbeitet werden. Netzpolitik in Deutschland, um die es im Folgenden gehen wird, befindet sich im Jahr 2015, dem Erscheinungsdatum dieses Aufsatzes, in einer Zwischenphase, in der nicht nur Inhalte und Strategien, sondern auch die administrative Einbettung und die Feldgrenzen verhandelt werden. Derzeit stellt sich Netzpolitik zwar als spezifisches, aber nicht als stabiles Arrangement bestehend aus Akteuren, Problemlagen und Maßnahmen dar. Die Spannungen zwischen Besonderungsansprüchen und Subsumptionsmechanismen, zwischen Politisierungs- und Depolitisierungsstrategien sorgen vielmehr für eine anhaltende Dynamik mit offenem Ausgang. Dabei besteht auch die Möglichkeit, dass sich Netzpolitik nur als kurzlebige Episode erweist. Aus diesem Grund kann die Darstellung der feldgenerierenden und -unterminierenden Prozesse nicht mit einer Beschreibung des Feldes als solchem beginnen. Weder die Akteurskonstellation, noch die Problemwahrnehmungen, Institutionen und Maßnahmen sind unumstritten und stabil und können daher als konstitutive Bestandteile von Netzpolitik herangezogen werden. Ein Politikfeld im Werden kann daher nur exemplarisch, etwa anhand von Prozessen der Besonderung und politisierender Kontroversen untersucht werden.

4 Die Entstehung von Politikfeldern als Sonderfall

Nimmt man das bisher Gesagte zum Spannungsfeld von Politisierung und Depolitisierung sowie zu Besonderung und Subsumption zusammen, dann folgt daraus, dass die Entstehung von neuen Politikfeldern einen Sonderfall in der Politikentwicklung bildet, der zur Voraussetzung hat, dass Politisierungsprozesse und Besonderungsansprüche eine längerfristig erfolgreiche Konstellation eingehen. In der Mehrzahl der Fälle kommt es stattdessen zu einer administrativen bzw. politischen Usurpation bzw. Unterordnung der jeweiligen Problemlage oder zu einer Ausdifferenzierung von Regelungen und Institutionen (siehe Tabelle 1)

Tabelle 1: Bedingungen für die Entstehung von Politikfeldern

	<i>Subsumption</i>	<i>Besonderung</i>
<i>Depolitisierung</i>	administrativ-technokratische Usurpation	Ausdifferenzierung von Regelungen und Institutionen
<i>Politisierung</i>	politische Usurpation	Entstehung eines neuen Politikfelds

Quelle: Eigene Darstellung

Depolitisierung und Subsumption wirken also generell der Etablierung eines eigenständigen Politikfeldes entgegen. Aber alleine können weder Politisierung noch Besonderung zur Entstehung eines neuen Politikfelds führen. Erst das Zusammenspiel beider Prozesse schafft einen Möglichkeitsraum für die Herausbildung eines neuen Politikfeldes. Die Tabelle systematisiert idealtypisch die verschiedenen „Karrieren“, die gesellschaftliche Themen durchlaufen können. In der Praxis wird man jedoch häufig auf Zwitterformen und Pendelbewegungen zwischen den vier Typen stoßen.

Um dieses allgemeine Modell zu plausibilisieren, wählen wir die potentielle Herausbildung eines Politikfeldes „Netzpolitik“ in Deutschland als beispielhaften Fall. Netzpolitik eignet sich dabei besonders gut, weil sich im Verlauf ihrer Geschichte seit den 1990er Jahren für jedes einzelne Feld der Tabelle empirische Beispiele finden lassen, anhand derer die Interaktion von Politisierung, Depolitisierung, Besonderung und Subsumption dargestellt werden kann.

Die Entstehung von Netzpolitik in Deutschland

Netzpolitik ist ein Politikbereich, der sich erst im Zuge der Entstehung und flächendeckenden Ausbreitung des Internets entfaltet hat. Ist Netzpolitik damit ein Ergebnis technologischen Wandels und durch Technikentwicklung determiniert? Sicherlich nicht. Denn die verschiedenen Techniken der Übermittlung, Speicherung, Aufbereitung und Darstellung von Daten sind zwar die Voraussetzung dafür, dass sich Netzpolitik überhaupt formieren konnte, sie können aber ihre Entstehung und inhaltliche Ausrichtung nicht – oder nur zu einem geringen Teil – erklären. Eine wichtigere Rolle spielten die verschiedenen Politisierungsprozesse auf internationaler und nationaler Ebene.

Die Anfänge der Netzpolitik gehen vor die Entstehung des Begriffs zurück. Sie beginnt nicht mit einer politischen Kontroverse, sondern mit einer von Technikern und Ingenieuren geführten Auseinandersetzung über die Ausgestaltung des künftigen Datennet-

zes und die zugrunde liegende Datentransfer-Technologie (Abbate 1999). Denn tatsächlich bildete das Internet nur eine mögliche Antwort auf die unter Ingenieuren rund zehn Jahre lang hoch umstrittene Frage, wie das Netz für den Transport von Daten beschaffen und an welchen Vorbildern es sich orientieren sollte. Noch in den frühen 1990er Jahren war es keineswegs absehbar, dass das Internet überleben und zum globalen Datennetz avancieren würde. Gerade in Deutschland hielten es viele Beobachter für ein akademisches Spielzeug, das bald von der Bildfläche verschwinden und durch ein besseres, international vertraglich vereinbartes und nationalstaatlich betriebenes Datennetz ersetzt werden würde. Die weitreichenden gesellschaftlichen Implikationen dieser Auseinandersetzung über die Netzarchitektur zeigen sich erst nach und nach. Heute werden diese einstmals rein technischen verstandenen Designfragen unter dem Begriff der Netzneutralität und als Frage der Informationsfreiheit politisiert.

Die erste große politische Kontroverse auf der internationalen Ebene betraf ebenfalls die Netzinfrastruktur und ihre Verwaltung, vor allem die administrative Aufsicht über das Domainnamensystem (Mueller 2002; Hofmann 2005). In Deutschland gab es ursprünglich klare Präferenzen für „X.25“, eine Netzarchitektur, die von der International Telecommunication Union (ITU) in Konkurrenz zu dem aus der amerikanischen Militärforschung hervorgegangenen Wissenschaftsnetz entwickelt worden war. Auch der Verein zur Unterstützung des Deutschen Forschungsnetzes (DFN) förderte anfangs nur den Zugang zu Datex-P bzw. X.25 basierten Netzen. Das Internet (das heißt die Nutzung der technischen Standards Transmission Control Protocol (TCP) und Internet Protocol (IP), kurz TCP/IP) breitete sich zunächst eher informell an den Universitäten aus. Studentengruppen an den Universitäten Dortmund und Karlsruhe engagierten sich in den frühen 1980er Jahren beim Betrieb europäischer Datennetze, gründeten später die ersten Internet Service Provider und betrieben auch die Top Level Domain „.de“.

Parallel zur Diskussion über die Netzwerk-Infrastruktur entwickelte sich diesseits und jenseits des Atlantiks ein kritisch-politischer Diskurs der „Netzkritik“, in dem Fragen der demokratischen Teilhabe, kulturellen Vielfalt, der Dominanz transnationaler Konzerne, der Zensur und des Datenschutzes diskutiert wurden (Brook/Boal 1995; Bulmahn u.a. 1996; *nettime* 1997). Die aus dem Überlappungsbereich von Kunst, Politik und Medien stammenden ProtagonistInnen dieser Debatte waren häufig in Projekte eingebunden, in denen es um alternative, nicht-kommerzielle und basisdemokratische Nutzungsformen des Internets ging. In der zweiten Hälfte der 1990er Jahre begannen sie, das Internet als Protestraum zu nutzen (Lovink/Schultz 1997; Moes 1998).

Hier fand also ein Politisierungsprozess statt, der durch die Entwicklung neuer Handlungsformen und die Entstehung neuer kollektiver Akteure gekennzeichnet war. Damit einher ging eine Erweiterung der Deutungsrahmen. Soziale und kulturelle Aspekte rückten stärker in den Vordergrund und machten den dominanten Deutungen des Internets als Technologie und Wirtschaftsfaktor Konkurrenz. Zugleich wurde in den netzpolitischen und medientheoretischen Debatten eine Eigenständigkeit und Besonderheit des Internets sowohl behauptet als auch kritisch reflektiert.

Das öffentliche Interesse an diesen Debatten blieb aber sehr begrenzt und erzeugte keinen Handlungsdruck auf die Institutionen des politischen Systems. Abgesehen von kurzen Episoden während des UN Weltgipfels zur Informationsgesellschaft (Kleinwachter 2009), gab es bis zu diesem Zeitpunkt weder innerhalb der politischen Institutionen noch in der Zivilgesellschaft eine nennenswerte Resonanz auf die netzpolitischen Debatten, die sich in institutionellen Veränderungen oder zivilgesellschaftlichen Mobilisierungen

gen niedergeschlagen hätten. Stattdessen ließen sich ganz unterschiedliche Entwicklungen und Dynamiken beobachten, die sowohl von Politisierung als auch von Depolitisierung des Internets sowie von Prozessen der Besonderung als auch der Subsumption von Netzpolitik zeugen.

5 Netzausbau: Subsumption und Depolitisierung

Die Netzinfrastruktur ist bis heute ein zentrales netzpolitisches Thema geblieben, auch wenn sich die Frage des „richtigen“ Datentransferprotokolls inzwischen weitgehend erledigt hat. Der Ausbau der Netzinfrastruktur wurde dabei zumeist als technisch-administratives Problem behandelt und war folglich durch Depolitisierung und Subsumption geprägt.

In den frühen 1990er war der Zugang zum Internet – sofern man von dessen Existenz wusste – hauptsächlich WissenschaftlerInnen und Studierenden an den Universitäten vorbehalten. Eine private Nutzung mittels „Datenfernübertragung“ (DFÜ) war nicht nur teuer, sondern auch umständlich und langsam. Statt der universitären „Standleitung“ ins Internet wählte man sich über das private Telefonnetz mithilfe eines Modems bei einem Einwahlknoten ein. Neben den Verbindungskosten fielen dafür erhebliche Nutzungsgebühren an, die nicht selten 5 DM pro Stunde überschritten (*von Lucke* 1996). Ende der 1990er Jahre wurden von der Deutschen Telekom Internetzugänge mit größeren Bandbreiten (DSL) auch für private Nutzer angeboten, die jedoch anfangs noch sehr teuer waren und auf wenige Städte beschränkt blieben. Erst ab 2004 entstand ein Markt, der DSL auch für breitere Nutzerkreise erschwinglich machte. Zuständig für die Regulierung dieses Marktes ist die Bundesnetzagentur, eine Behörde, die 1998 aus dem ehemaligen Bundesministerium für Post und Telekommunikation hervorging und deren Kompetenzen auf wettbewerbsrechtliche und administrative Aspekte beschränkt sind.

Der Ausbau der technischen Netzinfrastruktur wurde vor allem von Seiten einzelner Internet Service Provider (ISP) vorangetrieben, die 1995 einen eigenen Datenaustauschpunkt in Deutschland gründeten, um die Datentransferkosten zu senken (*Holtschneider* 1996) – heute ist DE-CIX einer der größten Internetknotenpunkte der Welt. Hier standen also wirtschaftliche Erwägungen im Vordergrund.

Entsprechend wurden der Ausbau und die Gestaltung der Netzinfrastruktur lange Zeit nicht als politische, sondern als technisch-wirtschaftliche Frage verhandelt. Staatliche Stellen ordneten diese als spezielle Probleme der Wettbewerbs- und Infrastrukturpolitik ein – und damit gerade nicht als eigenständiges (Politik-)Feld. Aus diesem Grund blieben Netzinfrastruktur und Breitbandausbau außerhalb einer spezialisierten Community praktisch unsichtbar. Einzig auf zwischenstaatlicher Ebene wurde und wird die Frage der Netzinfrastruktur schon von Anfang als politisch wahrgenommen.

Auf nationaler Ebene entwickelte sich ein größeres öffentliches Interesse an der Politik des Netzausbaus erst in den vergangenen Jahren. Im Jahr 2009 verkündete die *Bundesregierung* eine „Breitbandstrategie“ (*Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie* 2009), erklärte den Netzausbau damit zu einer politischen Angelegenheit und reagierte auf eine allmähliche Politisierung dieses Themas. Inzwischen diskutieren Regierung, Wirtschaft und Verbände über die Versorgung ländlicher Gebiete, die Zielsetzungen und den Zeithorizont, aber auch die Ursachen und Verantwortlichen für die im internationalen Vergleich allenfalls mittelmäßige Geschwindigkeit des Glasfaserausbaus. Die neue Res-

sortierung der Netzinfrastruktur und die entsprechende Umbenennung des Ministeriums für Verkehr und digitale Infrastruktur verleiht der Netzpolitik eine größere Sichtbarkeit und lässt sich als Indikator für eine langfristige Aufwertung interpretieren.

Mit dem politischen Stellenwert, der dem Netzausbau in Deutschland inzwischen eingeräumt wird, findet nun im Hinblick auf die Netzinfrastruktur eine langsame Verlagerung von der oberen in die untere Zeile der Matrix statt, von einem Zustand der administrativ-technischen Usurpation hin zu einer zunehmenden Politisierung.

6 Netzneutralität: Besonderung und Depolitisierung

Lange Zeit wurde auch die Regulierung der Datenströme im Internet nur als technisches Spezialproblem der Netzinfrastruktur betrachtet. Das auf TCP/IP aufbauende Datenübertragungsverfahren des Internets behandelt prinzipiell alle Datenflüsse gleich, unabhängig davon, ob es sich um zeitkritische Dienste,¹ legale oder illegale Inhalte, kleine oder große Anbieter handelt. Dieser architektonische Grundsatz des Internets, das Prinzip der Diskriminierungsfreiheit von Daten, die über digitale Netze transportiert werden, wurde mit der massenhaften Verbreitung von Breitbandzugängen zum Internet in den frühen 2000er Jahren zur Disposition gestellt. Die zunehmende Nutzung von zeitkritischen Diensten hat für die Internet Service Provider einen starken Anreiz geschaffen, bestimmte Datenströme zu priorisieren, um dann für den störungsfreien Videostream Aufpreise sowohl vom Inhalteanbieter als auch vom Nutzer zu verlangen oder um eigene Services zu bevorzugen. Die Entwicklung der „Deep Packet Inspection“ (DPI) Technik erlaubt es Internet Service Providern (aber auch Geheimdiensten) inzwischen auch, Art und Inhalt auch umfangreicher Datenflüsse in Echtzeit zu beobachten und entsprechend unterschiedlich zu behandeln (*Bendrath/Mueller 2011*).

In den vergangenen Jahren (für einen Überblick siehe *van Schewick 2014*) wurden in Deutschland etwa Internettelefoniedienste wie Skype von vielen Mobilfunkanbietern nur gegen eine zusätzliche Gebühr zugelassen. Zugleich sind Anbieter von Streaming-Diensten wie Netflix oder Spotify dazu übergegangen, vertragliche Vereinbarungen mit ISPs auszuhandeln, um ihre Inhalte mit verlässlicher Übertragungsqualität bereitstellen zu können.

In der aufkommenden Kontroverse über die Diskriminierung von Anwendungen, Anbietern und Inhalten hat sich der vom US-amerikanischen Juristen *Tim Wu* (2003) geprägte Begriff der Netzneutralität durchgesetzt. Der Begriff steht für die regulative Idee, dass ein öffentliches Informationsnetz seinen größten gesellschaftlichen Nutzen entfaltet, wenn Inhalte, Anbieter und Dienste gleich behandelt werden (*Frischmann/van Schewick 2007*). Die Debatte um Netzneutralität wurde vor allem von einer vergleichsweise kleinen transatlantischen Fachcommunity geführt (*Betz/Kübler 2013*, S. 112). Die Befürchtung der Anhänger von Netzneutralität lautet, dass die Provider das Innovationsmodell des Internets, aber auch die Kommunikationsfreiheit der Bürger durch die Einführung von Dienstklassen, die Verbreitung von Spezialdiensten, Nulltarifmodellen und Exklusivverträgen dauerhaft einschränken könnten. Gefordert werden daher gesetzliche Regelungen, die die Netzneutralität in unzweideutiger Form dauerhaft für alle digitalen Netze festschreiben.

Anders als beim Netzausbau, der als Spezialfall unter die allgemeinen Prinzipien des Wettbewerbsrechts und der Infrastrukturpolitik subsumiert wurde, lässt sich im Falle von Netzneutralität ein hybrider Prozess zwischen Subsumption und Besonderung feststellen.

Mit der 2012 erfolgten Reform des deutschen Telekommunikationsgesetzes (TKG) hat die *Bundesregierung* einerseits die Möglichkeit geschaffen, den diskriminierungsfreien Zugang und die Übertragung von digitalen Inhalten und Anwendungen gesetzlich zu schützen und damit eine staatliche Zuständigkeit für Netzneutralität anerkannt und regulatorische Kompetenzen in den politischen Raum verlagert. Andererseits beruhen diese Kompetenzen jedoch auf der Erweiterung eines bestehenden gesetzlichen Instrumentariums und ordnen sich in dessen wettbewerbsorientierten Zielhorizont ein. Netzpolitik erscheint folglich als ein potentielles Wettbewerbsproblem. Diesem Zwitterstatus entspricht, dass Netzneutralität lange Zeit unterhalb der öffentlichen Aufmerksamkeitschwelle blieb. Sowohl auf nationaler als auch auf europäischer Ebene herrschte die Auffassung vor, dass Wettbewerb und Transparenz hinreichend für den Erhalt von Netzneutralität sorgen würden (*Betz/Kübler* 2013, S. 110; *Meckel/Fieseler/Gerlach* 2013).

Außerhalb der politischen Institutionen lassen sich jedoch in den letzten Jahren zunehmend Tendenzen der Politisierung von Netzneutralität beobachten. Anlässlich der Ankündigung der Deutschen Telekom im Jahr 2013, ihre Flatrate-Angebote künftig mit Volumenbegrenzungen zu versehen und lediglich ihre eigenen Multimedia-Angebote davon auszunehmen, hat sich unter dem Schlagwort „Drosselkom“ erstmals eine breitere Öffentlichkeit gegen das „Zwei-Klassen-Internet“ und dem damit konnotierten potentiellen Missbrauch der Marktmacht von Zugangsprovidern formiert. Eine Petition an den Bundestag für den Erhalt von Netzneutralität erreichte innerhalb weniger Tage das Quorum von 50.000 Stimmen.²

Dennoch hat sich in Deutschland bislang keine mit den USA vergleichbare kritische Öffentlichkeit gebildet (*Spies/Ufer* 2010, S. 16). Ein Grund für die vergleichsweise schwache Politisierung von Netzneutralität in Deutschland liegt möglicherweise in der vorwiegend wirtschaftlichen Rahmung und eher technischen Aufbereitung des Themas (*Sietmann* 2012, S. 72; *Meckel/Fieseler/Gerlach* 2013). Der Verweis auf Transparenz und Wettbewerb als Mittel zur Erhaltung von Netzneutralität spricht InternetnutzerInnen vorwiegend als KundInnen kommerzieller Zugangs- und Informationsdienste an. Die grundrechts- und medienpolitischen Dimensionen von Netzneutralität, die eigentlich ein erhebliches Politisierungspotential besitzen, werden hierdurch in den Hintergrund gedrängt. In Deutschland sind es vor allem VertreterInnen des öffentlich-rechtlichen Rundfunks, die auf die Bedeutung der Netzneutralität für den Erhalt der kulturellen Vielfalt, der Meinungsfreiheit und des Medienpluralismus hinweisen (*Libertus/Wiesner* 2011).

Mit dem vorherrschenden technisch-ökonomischen Framing und der nur zögerlichen gesetzlichen Regulierung ist Netzneutralität in Deutschland ein Beispiel für den Prozess einer schwach politisierten Institutionalisierung von Regulierung. Die Regulierung des Datentransfers wurde als spezifischer und eigenständiger Bereich markiert, für den ein eigenes regulatives Prinzip – das der Netzneutralität – gelten sollte. Allerdings entwickelt sich keine öffentliche Diskussion, die den normativen Gehalt und die Wohlfahrtseffekte der konkreten Regelung politisch wirksam problematisieren würde. Erst in jüngster Zeit deutet sich auch hier eine Politisierung und damit eine Verschiebung in die untere Tabellenzeile von *Tabelle 1* an – möglicherweise ein weiterer Hinweis auf die gerade stattfindende Entstehung des Politikfelds Netzpolitik.

7 Geistige Eigentumsansprüche: Politisierung und Subsumption

Kein anderes Thema war im Bereich der Netzpolitik so sehr durch öffentliche politische Debatten bestimmt wie die Auseinandersetzung um geistige Eigentumsansprüche im Zeitalter der Digitalisierung (für eine ausführliche Diskussion dieses Themenfeldes, siehe *Haunss/Shadlen* 2009; *Haunss* 2013). Wohl jeder kennt die Anti-Raubkopierer-Kampagnen der Musik- und Filmindustrie und die Auseinandersetzung um Filesharing. Die Debatte um die Nutzung und Bereitstellung urheberrechtlich geschützter Werke im Internet wurde von Anfang an öffentlich und kontrovers geführt (*Bretthauer* 2009; *Dobusch/Quack* 2012). Nicht zuletzt hat die Auseinandersetzung um geistige Eigentumsansprüche im Internet wesentlich zur Entstehung einer neuen Partei, der Piratenpartei, beigetragen, die kurzzeitig sogar beachtliche Wahlerfolge bei mehreren Landtagswahlen verbuchen konnte (*Niedermayer* 2013).³ Dennoch ist die klar politisierte Auseinandersetzung um geistige Eigentumsansprüche im Internet hinsichtlich der Herausbildung eines eigenständigen Politikfeldes durchaus ambivalent. Das liegt daran, dass sich die Kontroverse vor allem um die Geltung geistiger Eigentumsrechte, um demokratische Verfahren und digitale Bürgerrechte gedreht hat. Die Auseinandersetzung um geistige Eigentumsrechte war nicht in erster Linie ein netzpolitischer Konflikt. Sowohl die Organisationen der RechteinhaberInnen als auch die zivilgesellschaftlichen Akteure, die gegen weitreichende geistige Eigentumsrechte bei digitalen Gütern mobilisierten, rahmten die Auseinandersetzung zumeist als Spezialfall allgemeinerer und bereits etablierter Prinzipien und verfolgten damit – wenn auch gegenläufige – Subsumptionsstrategien. Diese Konstellation lässt sich sowohl anhand der Auseinandersetzung um Filesharing und Privatkopien als auch anhand des Konfliktes um das Anti Counterfeiting Trade Agreement (ACTA) illustrieren.

Den institutionelle Rahmen für die Anfang der 2000er in Deutschland stattfindende Auseinandersetzung um geistige Eigentumsansprüche im Internet bildete die Umsetzung der „Europäischen Richtlinie zur Harmonisierung bestimmter Aspekte des Urheberrechts und der Verwandten Schutzrechte in der Informationsgesellschaft“ (2001/29/EG) in deutsches Recht. Die von PolitikerInnen, Interessengruppen und von zivilgesellschaftlichen Akteuren geführte Debatte drehte sich um die Anpassung bestehender urheberrechtlicher Regelungen an die neuen Möglichkeiten und Praxen des Internets.

Die RechteinhaberInnen forderten eine Übertragung und Ausweitung der urheberrechtlichen Regelungen für materielle Güter auf die Sphäre digitaler Güter. Insbesondere dürften Kopien digitaler Werke nur mit Zustimmung der RechteinhaberIn angefertigt werden. Auch das Umgehen technischer Schutzmechanismen, die das Kopieren eines Werks unterbinden sollen (Digital Rights Management, DRM und Technical Protection Measures, TPM), sollte verboten werden. Zivilgesellschaftliche Akteure forderten dagegen eine Beibehaltung bisheriger Möglichkeiten, Kopien für private Zwecke anfertigen zu dürfen. Letztlich bewegten sich die Argumente beider Seiten im Rahmen der bestehenden Regelungen für materielle Güter. Im Kern fand also gerade keine Besonderung der immateriellen, digitalen Güter statt, sondern eine Subsumption unter die bestehenden Praxen für materielle Güter – wobei die RechteinhaberInnen eine Einschränkung und die zivilgesellschaftlichen Akteure eine Ausweitung bestehenden Ausnahmeregelungen forderten. Einzig der Vorschlag einzelner InternetaktivistInnen, Kopien generell zu erlauben und das bestehende Vergütungssystem durch eine von allen InternetnutzerInnen zu entrichtenden Kulturflatrate zu ersetzen, setzte einen deutlich anderen Akzent. Diese Forderung fand jedoch kaum politische Unterstützung.

Die Auseinandersetzung um ACTA war vollkommen anders gelagert, aber auch hier folgen beide Seiten weitgehend einer Subsumptionslogik. ACTA war der Versuch einer Kerngruppe von Industrieländern des globalen Nordens, eine plurilaterale Organisation zur Koordinierung von Maßnahmen zur Durchsetzung geistiger Eigentumsrechte zu schaffen, die de facto international normsetzend wirken sollte (*Hofmann* 2012). Der Plan scheiterte schließlich daran, dass das Europäische Parlament im Juli 2012 mit überwältigender Mehrheit seine Zustimmung zu dem Vertrag verweigerte und damit das Abkommen mit dem Ausfall der Mehrheit der vorgesehenen Vertragsstaaten faktisch zur Makulatur wurde (*Matthews* 2012). Dabei wurde die sehr weitgehende Agenda zur Verfolgung von Verstößen gegen geistige Eigentumsrechte, ganz im Sinne einer Subsumptionslogik, als Verstärkung der Zusammenarbeit zwischen nationalen Zollbehörden präsentiert (*Katz/Hinze* 2009). Die strenge Geheimhaltung, unter der die Verhandlungen stattfanden, zeugten zudem vom Versuch, eine Politisierung im Sinne eines Transports in die politische Öffentlichkeit zu vermeiden. Dieser Versuch scheiterte allerdings aufgrund der umfangreichen Gegenmobilisierung.

Der Protest gegen ACTA fokussierte fast ausschließlich auf das Internet-Kapitel des Abkommens und stellte die Geheimhaltung und den Ausschluss der Öffentlichkeit und insbesondere der Parlamente in den Vordergrund der Mobilisierung (*Herweg* 2013). Im Framing der Gegner wurde ACTA zum Beispiel für eine undemokratische und intransparente Politik, die die Rechte der BürgerInnen missachte. Darin kommt eine Politisierungsstrategie der ACTA-GegnerInnen zum Ausdruck, die aber keine Besonderungsabsichten verfolgt.

Die Konflikte um geistige Eigentumsansprüche im Internet schwanken somit zwischen administrativer und politischer Usurpation. Dabei versuchen die ProtagonistInnen starker geistiger Eigentumsrechte eine Politisierung zu vermeiden, während die GegnerInnen aufgrund ihrer strukturell schwächeren Position durchgängig auf eine starke Politisierung setzen. Beide Seiten subsumieren den Konflikt aber unter bestehende Normen – die Rechtsnormen für materielle Güter und die allgemeinen Normen demokratischen Entscheidens und bürgerlicher Freiheitsrechte. Allerdings gibt es auf der Seite der Gegner starker geistiger Eigentumsrechte für digitale Güter auch eine – bisher noch minoritäre – Fraktion, die auf Besonderung statt Subsumption setzt. Die AnhängerInnen von Konzepten der Sharing-Ökonomie argumentieren, dass die Spezifik digitaler Güter in Kombination mit den durch das Internet entstandenen Möglichkeiten vernetzter Kooperation eine eigene Regulierung erfordere, die sich nicht einfach aus dem Bestehenden ableiten lasse (*Benkler* 2006; *Aigrain* 2012).

8 Enquete Kommission, Digitale Agenda: Politisierung und Besonderung

Während in den bisher diskutierten Beispielen höchstens in Ausnahmefällen und erst in jüngster Zeit Politisierung und Besonderung zusammentreffen, sind die Einrichtung der Enquete Kommission „Internet und digitale Gesellschaft“ (EIDG)⁴ und die Formulierung einer Digitalen Agenda durch die Bundesregierung ganz eindeutig sowohl durch Politisierung als auch durch die Behauptung der Besonderung und der Eigenlogik von Netzpolitik geprägt. Die Schaffung der Enquete Kommission „Internet und digitale Gesellschaft“ des Bundestags im Jahr 2010 ist das Ergebnis einer parteiübergreifenden Initiative, die von

verschiedenen Verbänden unterstützt wurde. Dieser Umstand ist bemerkenswert, weil Enquete Kommissionen üblicherweise als Instrument der Opposition gelten, etwa, um einem gesellschaftlichen Problem größere politische und gesellschaftliche Aufmerksamkeit zu verschaffen. Die EIDG stellt hier einen Sonderfall dar.

Den Stein des Anstoßes für die Einrichtung der EDIG bildete das im Jahr der Bundestagswahl 2009 angekündigte Gesetz der damaligen Familienministerin zur „Erschwerung des Zugangs zu kinderpornografischen Inhalten im Internet“, das nach anhaltendem gesellschaftlichen Protest gescheitert war. Nach dem Vorbild anderer Länder sollte in Zusammenarbeit mit dem Bundeskriminalamt (BKA) und den großen Internet Service Providern in Deutschland der Zugang zu Websites gesperrt werden, die kinderpornographisches Material anbieten, dessen Löschung nicht oder jedenfalls nicht kurzfristig durchgesetzt werden kann. Das BKA sollte geheime Listen der zu sperrenden Websites erstellen und die Internet Service Provider zugleich gesetzlich verpflichtet werden, den Zugang zu diesen automatisch zu blockieren (*Bieber* 2014). Die Gegner des Gesetzes argumentierten, dass sogenannte Websperren ein ungeeignetes Instrument zur Beseitigung von Kinderpornographie seien und überdies verschiedene Grundrechte der Bürger in unzulässiger Form einschränkten. Mit Websperren werde eine Zensurinfrastruktur aufgebaut, die in Zukunft auch für andere Inhalte genützt werden könne.⁵ Mit der Parole „Löschen statt sperren“ und dem Twitter Hashtag „#zensursula“ gelang dem zivilgesellschaftlichen Protestbündnis eine breite öffentliche Mobilisierung. So unterzeichneten mehr als 130.000 Personen eine Petition, die die Bundestagsabgeordneten aufgeförderte, die von der Bundesfamilienministerin vorgeschlagene Änderung des Telemediengesetzes abzulehnen.⁶ Der Bundestag beschloss dann zwar im Sommer 2009 das Zugangserschwerungsgesetz für einen befristeten Zeitraum, aber noch vor seiner Implementierung wurde das Gesetz ausgesetzt und 2011 ganz aufgehoben.

In Folge der Mobilisierung erreichte das Thema eine große Öffentlichkeit und es fand eine Politisierung in mehrfacher Hinsicht statt. Zunächst wurde das Thema Websperren in die politische Öffentlichkeit transportiert; darüber erweiterte sich das Akteursspektrum, welches wiederum das technokratisch-administrative Handlungsrepertoire des Ministeriums in Frage stellte.

Die Expertise und fachliche Überlegenheit der Gegner von Netzsperrern wie auch die polarisierte Atmosphäre, die das gescheiterte Gesetzesvorhaben erzeugt hatte, trug zu der allgemeinen Einsicht bei, dass eine angemessene gesetzliche Regulierung des Internet mehr Sachkenntnis in der Politik erfordere. Darauf gründete sich der breite Konsens für die Schaffung der Enquete-Kommission. Die Einrichtung der EIDG über eine Laufzeit von knapp drei Jahren hat ihrerseits zu einer Verstetigung der Öffentlichkeit für netzpolitische Themen und deren weiteren Institutionalisierung beigetragen. Die öffentlichen Sitzungen waren regelmäßig Gegenstand der Berichterstattung, und die verschiedenen Verfahren zur Beteiligung der Öffentlichkeit, vor allem die Beteiligungsplattform „ad-hocracy“, stießen auch außerhalb Deutschlands auf Interesse (*Große* 2014; *Gollatz/Herweg/Hofmann* 2015). Zudem sorgten die EIDG und die zeitweiligen Wahlerfolge der Piratenpartei dafür, dass internetbezogene Qualifikationen in Bundestag und Ministerialverwaltungen einen höheren Status erlangten. Gegen Ende der EIDG wurde bereits über verschiedene Optionen einer dauerhaften Institutionalisierung der entstandenen parlamentarischen Expertise nach der Bundestagswahl 2013 nachgedacht. Selbst die Schaffung eines Internetministeriums oder das Amt eines Staatsministers waren im Gespräch. Die neue Bundesregierung einigte sich stattdessen auf die Einrichtung eines ständigen Bun-

destagsausschusses unter dem Namen „Digitale Agenda“. Wenngleich dieser ein thematisches Novum und in gewisser Weise eine weitere Aufwertung netzpolitischer Themen darstellt, hat der im Geheimen tagende Ausschuss doch bislang nur beratende Funktion und spielt deshalb nur eine nachrangige Rolle im Parlament.

Neben der Einrichtung des Ausschusses hat die Bundesregierung im Jahr 2014 auch die „Digitale Agenda 2014-2017“, eine Art digitales Grundsatzprogramm mit einer über drei Ministerien verteilten Zuständigkeit, beschlossen. Auch wenn die Digitale Agenda aus den Reihen netzpolitischer AktivistInnen inhaltlich vielfach kritisiert worden ist, symbolisiert sie dennoch einen wichtigen Schritt in der Institutionalisierung netzpolitischer Regelungskompetenzen. Internetbezogene Vorhaben einzelner Ministerien wurden erstmals gebündelt, in einen politischen Zusammenhang gestellt und damit einer gesteigerten öffentlichen Koordinationserwartung ausgesetzt. Die Sachstandsberichte und Empfehlungen der Enquete Kommission bieten darüber hinaus einen allgemeinen Bezugsrahmen, an dem sich die Diskussion über die inhaltliche Qualität der Digitalen Agenda orientieren kann.

Zusammengenommen lässt sich im Gefolge der Politisierung von Netzsperrern und der dadurch ausgelösten Diskussion über die Rolle der Grundrechte im Internet ein anhaltender parlamentarisch-administrativer Institutionalisierungsprozess beobachten. Dieser zeichnet sich durch Verbindungen von Politisierungs- und Besonderungsvorgängen aus, die im Wechselspiel mit weiteren Politisierungsschüben für die Entstehung eines neuen Politikfeldes sorgen könnten.

9 Die Konturen eines entstehenden Politikfelds

Die Darstellung der verschiedenen Facetten netzpolitischer Auseinandersetzungen in den letzten zwei Jahrzehnten zeigt, dass von *der* Netzpolitik im Singular nicht gesprochen werden kann. Vielmehr entwickeln sich in den einzelnen Bereichen ganz unterschiedliche und teilweise gegenläufige Prozesse. Erst in den letzten Jahren lässt sich eine verstärkte Politisierung netzpolitischer Themen beobachten. Die treibende politisierende Kraft bilden dabei vor allem grundrechtsbezogene Themen wie Meinungsfreiheit und Datenschutz, während andere für die Entwicklung des Internet relevante Aspekte wie Netzneutralität oder Urheberrecht nur selten die öffentliche Breitenwirkung entfalten, die für die Entstehung eines Politikfeldes notwendig ist.

Die Politisierung ging lange vor allem von zivilgesellschaftlichen Akteuren aus und umfasste sowohl diskursive als auch performative Politisierungsprozesse. Die netzpolitischen AktivistInnen zielen auf eine öffentliche Debatte und eine Re-Interpretation zuvor als technisch oder ökonomisch markierter Aspekte als gesellschaftliche Probleme und Potenziale. Erst seit dem Entstehen der Piratenparteien reklamieren auch PolitikerInnen vermehrt die Zuständigkeit der politischen Institutionen, insbesondere des Parlaments, für die politische Regulierung wichtiger Aspekte der weiteren Entwicklung des Internets. Dagegen befürworten einzelne ökonomische Akteure und Interessengruppen nach wie vor eine technokratisch (Selbst-)Regulierung ohne Beteiligung der Öffentlichkeit.

Wie wir gezeigt haben, geht die Politisierungstendenz der letzten Jahre aber nicht notwendig auch mit einem Besonderungsanspruch einher. Nach wie vor bestehen deutliche Unterschiede in der Einschätzung, ob die Regulierung der verschiedenen Aspekte einer Netzpolitik im Sinne einer Subsumptionslogik in den bestehenden Institutionen und mit nur leicht angepassten Regelungsinstrumenten erfolgen soll, oder ob es sinnvoller ist,

neue Institutionen und Instrumente dafür zu schaffen. Dabei hinterlässt die lange Tradition der technisch-administrativen Regulierung deutliche Spuren; neben der Unterordnung unter die allgemeinen Prämissen der Technologie- und Wirtschaftspolitik wird Netzpolitik aktuell insbesondere durch die rechtliche und administrative Regulierung geistiger Eigentumsansprüche strukturiert. Die Gesetze und die administrativen und ökonomischen Praxen zur Gewährung und Durchsetzung geistiger Eigentumsansprüche, gegen die sich die Politisierungsstrategien richten, werfen nach wie vor ihren Schatten auf das neu entstehende Politikfeld. Vermutlich werden diese Entstehungsbedingungen noch auf lange Zeit die Struktur des Politikfelds prägen, so wie etwa die institutionelle Verankerung der Frauenpolitik im Familienministerium in Deutschland nach wie vor das Politikfeld Frauenpolitik mit strukturiert.

Das Beispiel Netzpolitik zeigt, wie die Herausbildung der Konturen eines neuen Politikfeldes mit Prozessen der Politisierung und Besonderung einhergeht. Erst seit in jüngster Zeit beide Tendenzen immer häufiger zusammenkommen, lassen sich die möglichen Konturen eines eigenständigen Politikfeldes Netzpolitik immer deutlicher erkennen – auch wenn noch immer weder eine stabile Akteurskonstellation mit einer gemeinsamen Problemwahrnehmung, noch eindeutige institutionelle Zuständigkeiten und daraus hervorgehende Maßnahmen zu beobachten sind. Politisierung und Besonderung sind Voraussetzungen für die Entstehung eines Politikfeldes. Es handelt sich dabei jedoch um komplexe Prozesse, die häufig nicht linear und auch nicht synchron verlaufen – weder hinsichtlich der zivilgesellschaftlichen Mobilisierungen noch in den Interventionen aus Politik und Administration.

Die ungleichzeitigen und teilweise widersprüchlichen Konstellationen in den diskutierten Bereichen können auch zur Erklärung dafür dienen, wieso es 25 Jahre nach der Entstehung des Internets noch kein etabliertes Politikfeld Netzpolitik gibt; solange sich Politisierung und Besonderung nicht über eine längere Zeit wechselseitig stützen oder zumindest parallel verlaufen, finden zwar administrative bzw. politische Usurpations- oder Ausdifferenzierungsprozesse statt, aber es kommt eben nicht zur Herausbildung eines eigenständigen Politikfeldes.

10 Fazit

Dieser Beitrag zielte darauf, die Bedeutung von Politisierungsprozessen für die Entstehung und Konstitution von Politikfeldern zu diskutieren und die Beziehungen zwischen Prozessen der Politisierung, Depolitisierung, Besonderung und Subsumption herauszuarbeiten. Ausgehend von einer auf den ersten Blick plausibel wirkenden Definition von Politikfeldern als spezifische und auf Dauer angelegte Konstellation interdependenter Probleme, Akteure, Institutionen und Maßnahmen (Böcher/Töller 2012b) haben wir versucht, zu zeigen, dass diesem Verständnis zwei zentrale Dimensionen fehlen, ohne die sich Politikfelder nicht denken lassen. Die erste Dimension besteht in der Politisierung gesellschaftlicher Sachverhalte und ihrer Regelung. Politisierung bezeichnet in diesem Zusammenhang nicht alleine den Transport in die Institutionen des politischen Entscheidungsfindung. Ohne eine öffentliche, diskursive Erschließung von Handlungsoptionen, möglichen Problemdeutungen und Kausalanalysen bleibt politisch-administratives Handeln letztlich apolitisch. Erst der öffentlich ausgetragene Konflikt zwischen von interessierten Akteuren vorgetragenen Alternativen vermag einen Entscheidungsvorgang zu politisieren.

Die zweite Dimension betrifft den Anspruch auf Eigenständigkeit und Besonderung. Erst wenn ein diskursiv konstruiertes Problem als ein nicht mehr im Rahmen etablierter (rechtlicher) Regelungssysteme und Institutionen zu lösendes wahrgenommen wird, kann ein neues Politikfeld mit eigenen Regeln und Institutionen entstehen. Politisierung alleine – als Transport in das politische System oder in die politische Öffentlichkeit oder als Erweiterungen von Interpretationen und Handlungsmöglichkeiten – führt jedoch nicht notwendig zur Herausbildung und vor allem Etablierung eines Politikfelds. Vielmehr kann es stattdessen auch zu einer politischen Usurpation des Gegenstandes kommen, indem die Akteure bereits existierender Politikfelder versuchen, sich die politisierten Themenbereiche einzuverleiben bzw. deren Abwanderung in ein eigenes Feld zu verhindern. Erst wenn Politisierung und Besonderung zusammen kommen, kann es zur Entstehung eines neuen Politikfelds kommen. Weil sowohl Depolitisierung als auch Subsumption eher dem Normalmodus administrativem Handeln entsprechen, ist daher mit der Entstehung neuer Politikfelder eher selten zu rechnen.

Mit Blick auf die Netzpolitik spiegelt die aktuelle Dreiteilung der Zuständigkeit für Netzpolitik in Deutschland einen der parteipolitischen Konkurrenz geschuldeten Übergangszustand dar, der trotz zunehmender Politisierung und Besonderungsanspruch die Stabilisierung der relevanten Akteurskonstellationen sowie den institutionellen Rahmen erst einmal in der Schwebe lässt. Man darf gespannt sein, ob sich in der nächsten Legislaturperiode die Politisierungs- und Besonderungstendenz auch auf institutioneller Ebene mit der Schaffung eines eigenen Internet-Ministeriums fortsetzt, oder ob es in einer Gegenbewegung einem der aktuell zuständigen Ministerien (Wirtschaft, Innen und Verkehr) gelingt, die Regelungshoheit über das Internet unter ein bereits etabliertes Politikfeld zu subsumieren.

Anmerkungen

- 1 Unter zeitkritischen Diensten versteht man Internetanwendungen, die auf einen sehr schnellen und kontinuierlichen Datenfluss angewiesen sind. Beispiele sind Videostreaming und Videotelefonie, also Dienste mit hohem Datenvolumen, bei denen sich Verzögerungen in der Datenübertragung sofort als deutlich spürbare Qualitätseinbußen bemerkbar machen.
- 2 https://epetitionen.bundestag.de/petitionen/_2013/_04/_23/Petition_41906.nc.html
- 3 Allerdings waren in Deutschland, anders als in Schweden, wo die Piratenpartei unmittelbar in den Auseinandersetzungen um Filesharing und Copyright entstanden ist, die Konflikte um Überwachung und Zensur im Internet wichtiger für den Aufstieg der Piratenpartei als die Auseinandersetzung um Urheberrechte (Bartels 2009; Bieber 2011; Haunss 2013, S. 191–194).
- 4 Die Ko-Autorin dieses Beitrags war Sachverständige in der EIDG.
- 5 Die Argumentation der Gegner ist auf der Seite der Initiative AK Zensur kompakt zusammengefasst (<http://ak-zensur.de/gruende/>).
- 6 https://epetitionen.bundestag.de/petitionen/_2009/_04/_22/Petition_3860.nc.html

Literatur

- Abbate, Janet, 1999: *Inventing the Internet*, Cambridge, MA: MIT Press.
- Aigrain, Philippe, 2012: *Sharing: Culture and the Economy in the Internet Age.*, Amsterdam: Amsterdam Univ Pr.
- Arendt, Hannah, 2006: *Denken ohne Geländer. Texte und Briefe*, Bohnet, Heidi/Stadler, Klaus (Hrsg.), Bonn: Bundeszentrale für politische Bildung.
- Bartels, Henning, 2009: *Die Piratenpartei: Entstehung, Forderungen und Perspektiven der Bewegung*, Berlin: Contumax.

- Bendrath, Ralf/Mueller, Milton*, 2011: The end of the net as we know it? Deep packet inspection and internet governance, in: *New Media & Society*, 13 (7), S. 1142-1160.
- Benkler, Yochai*, 2006: *The Wealth of Networks: How Social Production Transforms Markets and Freedom*, New Haven CT: Yale University Press.
- Betz, Joachim/Kübler, Hans-Dieter*, 2013: *Internet Governance. Wer regiert wie das Internet?*, Wiesbaden: Springer VS.
- Bieber, Christoph*, 2011: Wahlkampf als Onlinespiel? Die Piratenpartei als Innovationsträgerin im Bundestagswahlkampf 2009, in: *Eifert, Martin/Hoffmann-Riehm, Martin* (Hrsg.), *Innovation, Recht, öffentliche Kommunikation*, Baden-Baden: Nomos, S. 233-254.
- Bieber, Christoph*, 2014: „NoBailout“ und „Zensursula“: Online-Kampagnen in der Referendumsdemokratie, in: *Scholten, Heike/Kamps, Klaus* (Hrsg.), *Abstimmungskampagnen*, Wiesbaden: Springer VS, S. 323-338.
- Böcher, Michael/Töller, Annette Elisabeth*, 2012a: *Umweltpolitik in Deutschland: Eine politikfeldanalytische Einführung*, Wiesbaden: VS Verlag.
- Böcher, Michael/Töller, Annette Elisabeth*, 2012b: Reifung als taugliches Konzept zur Konzeptualisierung langfristigen Wandels von Politikfeldern? Überlegungen anhand des Politikfeldes Umweltpolitik, Papier, vorgetragen auf dem DVPW-Kongress, September 2014, Tübingen.
- Brand, Karl-Werner*, 1993: Strukturveränderungen des Umweltdiskurses in Deutschland, in: *Forschungsjournal Neue Soziale Bewegungen*, 7 (1), S. 16-24.
- Brethauer, Lars*, 2009: Intellectual property rights in the digital movie industry: contemporary political conflicts in Germany, in: *Haunss, Sebastian/Shadlen, Kenneth C.* (Hrsg.), *Politics of Intellectual Property*, Cheltenham, Glos: Edward Elgar Publishing, S. 158-181.
- Brook, James/Boal, Ian* (Hrsg.), 1995: *Resisting the Virtual Life: The Culture and Politics of Information*, San Francisco: City Lights.
- Bulmahn, Edelgard/van Haaren, Kurt/Hensche, Detlef/Kiper, Manuel/Kubicek, Herbert/Rilling, Rainer/Schmiede, Rudi* (Hrsg.), 1996: *Informationsgesellschaft – Medien – Demokratie. Kritik – Positionen – Visionen*, Marburg: BdWi-Verlag.
- Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie*, 2009: *Breitbandstrategie der Bundesregierung. Innovationspolitik, Informationsgesellschaft, Telekommunikation*, Berlin: BMWi, <http://www.bmwi.de/Dateien/BBA/PDF/breitbandstrategie-der-bundesregierung,property=pdf,bereich=bmwi,sprache=de,rwb=true.pdf>, Stand: 7.1.2015.
- Callon, Michel*, 1986: Some elements of a sociology of translation: domestication of the scallops and the fishermen of St Brieuc Bay, in: *Law, John* (Hrsg.), *Power, action and belief: a new sociology of knowledge?*, London: Routledge, S. 196-223.
- Carmichael, Jason T./Jenkins, J. Craig/Brulle, Robert J.*, 2012: Building Environmentalism: The Founding of Environmental Movement Organizations in the United States, 1900–2000, in: *The Sociological Quarterly*, 53 (3), S. 422-453.
- Dobusch, Leonhard/Quack, Sigrid*, 2012: Organisation und strategisches Framing privater Regulierung: Urheberrecht zwischen Kreativität und Verwertung, in: *Busch, Andreas/Hofmann, Jeanette* (Hrsg.), *Politik und die Regulierung von Information*. PVS Sonderheft 46/2012, S. 273-318.
- Frischmann, Brett M./van Schewick, Barbara*, 2007: Network Neutrality and the Economics of an Information Superhighway: A Reply to Professor Yoo, in: *Jurimetrics*, 47, S. 383-428.
- Gollatz, Kirsten/Herweg, Sarah/Hofmann, Jeanette*, 2015: Case study on the Enquete Kommission of Internet and Digitale Gesellschaft, in: *Gasser, Urs/Budish, Ryan* (Hrsg.), *The Evolution of the Internet Governance Ecosystem*.
- Grande, Edgar/Kriesi, Hanspeter*, 2013: Das Doppelgesicht der Politisierung. Zur Transformation politischer Konfliktstrukturen im Prozess der Globalisierung, in: *Zürn, Michael/Ecker-Ehrhardt, Matthias* (Hrsg.), *Die Politisierung der Weltpolitik. Umkämpfte internationale Institutionen*, Frankfurt a.M.: Suhrkamp, S. 84-109.
- Große, Katharina*, 2014: Enquetebeteiligung.de – Eine Erfolgsbewertung, in: *Beiträge zur Verwaltungsinformatik*, 19, S. 141-143.
- Gusfield, Joseph R.*, 1981: *The Culture of Public Problems. Drinking-Driving and the Symbolic Order*, Chicago: University of Chicago Press.

- Hajer, Maarten A*, 1995: *The Politics of Environmental Discourse: Ecological Modernization and the Policy Process*, Oxford: Oxford University Press.
- Haunss, Sebastian*, 2013: *Conflicts in the Knowledge Society. The Contentious Politics of Intellectual Property*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Haunss, Sebastian/Shadlen, Kenneth C.* (Hrsg.), 2009: *Politics of Intellectual Property. Contestation over the Ownership, Use, and Control of Knowledge and Information*, Cheltenham, Glos: Edward Elgar Publishing.
- Hay, Colin*, 2007: *Why We Hate Politics*, Cambridge: Polity Press.
- Herweg, Sarah*, 2013: *Politische Diskursnetzwerke und der Konflikt um das Anti-Piraterie-Abkommen ACTA*, PIPE Working Paper #15, Berlin: Center for International Political Economy: <http://bit.ly/1LZifCc>.
- Hofmann, Jeanette*, 2005: *Internet Governance: Eine regulative Idee auf der Suche nach ihrem Gegenstand*, in: *Schuppert, Gunnar Folke* (Hrsg.), *Governance-Forschung. Vergewisserung über Stand und Entwicklungslinien*, Baden-Baden: Nomos, S. 277-301.
- Hofmann, Jeanette*, 2012: *Narratives of Copyright Enforcement: The Upward Ratchet and the Sleeping Giant*, in: *Revue Francaise D'Études Américaines*, 134 (4), S. 64-80.
- Holtschneider, Henning*, 1996: *Von Pipelines und Strohhalmen. Der Aufbau des Internet in Deutschland*, *c't*, 1996, S. 114.
- Holzinger, Katharina/Knill, Christoph/Heichel, Stephan/Sommerer, Thomas*, 2011: *Theorie und Empirie internationaler Politikkonvergenz. Eine vergleichende Analyse der Umweltpolitik zwischen 1970 und 2000*, Opladen: Barbara Budrich.
- Hooghe, Liesbet/Marks, Gary*, 2009: *A Postfunctionalist Theory of European Integration: From Permissive Consensus to Constraining Dissensus*, in: *British Journal of Political Science*, 39 (1), S. 1-23.
- Horn, Norbert*, 2011: *Einführung in die Rechtswissenschaft und Rechtsphilosophie*, Heidelberg: C. F. Müller.
- Hülse, Rainer*, 2007: *Creating Demand for Global Governance: The Making of a Global Money-laundering Problem*, in: *Global Society*, 21 (2), S. 155-178.
- Katz, Eddan/Hinze, Gwen*, 2009: *The Impact of the Anti-Counterfeiting Trade Agreement on the Knowledge Economy: The Accountability of the Office of the U.S. Trade Representative for the Creation of IP Enforcement Norms Through Executive Trade Agreements*, in: *The Yale Journal of International Law Online*, 31 (1), S. 24-35.
- Kleinwächter, Wolfgang*, 2009: *Internet Governance – die Kontroverse des WSIS. Eine globale Ressource im Spannungsfeld nationaler Interessen*, in: *Medienheft, Dossier 24*, S. 29-39.
- Koselleck, Reinhart*, 1979: *Vergangene Zukunft. Zur Semantik geschichtlicher Zeichen*, Frankfurt a.M.: Suhrkamp.
- Kriesi, Hanspeter/Adam, Silke/Jochum, Margit*, 2006: *Comparative analysis of policy networks in Western Europe*, in: *Journal of European Public Policy*, 13 (3), S. 341-361.
- Latour, Bruno*, 2005: *Reassembling the Social. An Introduction to Actor-Network-Theory*, Oxford: Oxford University Press.
- Libertus, Michael/Wiesner, Jan*, 2011: *Netzneutralität, offenes Internet und kommunikative Grundversorgung. Zum Stand der Debatte in Deutschland, Europa und den USA*, in: *Media Perspektiven*, 2/2011.
- Lovink, Geert/Schultz, Pit*, 1997: *Aufruf zur Netzkritik. Ein Zwischenbericht*, in: *nettime* (Hrsg.), *Netzkritik. Materialien zur Internet-Debatte*, Berlin: Edition ID-Archiv, S. 5-14.
- Von Lucke, Jörn*, 1996: *Ursachen für den verzögerten Erfolg des Internet und anderer multimedialer Online-Dienste in Deutschland. Diplomarbeit, Universität Mannheim*.
- Luhmann, Niklas*, 2002: *Die Politik der Gesellschaft*, Frankfurt am Main: Suhrkamp.
- Marres, Noortje*, 2007: *The Issues Deserve More Credit: Pragmatist Contributions to the Study of Public Involvement in Controversy*, in: *Social Studies of Science*, 37 (5), S. 759-780.
- Matthews, Duncan*, 2012: *The Rise and Fall of the Anti-Counterfeiting Trade Agreement (ACTA): Lessons for the European Union*, Queen Mary School of Law Legal Studies Research Paper No. 127/2012, Rochester, NY: Social Science Research Network: <http://papers.ssrn.com/abstract=2161764>, Stand: 26.3.2013.

- Meckel, Miriam/Fieseler, Christian/Gerlach, Jan*, 2013: Der Diskurs zur Netzneutralität, DIVSI Diskussionsbeiträge 4, Hamburg: DIVSI.
- Moes, Johannes*, 1998: Eine Netzkritikbewegung?, in: *Das Argument*, 42 (5/6), S. 741-753.
- Mueller, Milton L.*, 2002: *Ruling the Root. Internet Governance and the taming of cyberspace*, Cambridge, Massachusetts: MIT Press.
- nettime* (Hrsg.), 1997: *Materialien zur Internet-Debatte*, Berlin: Edition ID-Archiv.
- Niedermayer, Oskar* (Hrsg.), 2013: *Die Piratenpartei*, Wiesbaden: Springer VS.
- Offe, Claus*, 1985: New Social Movements: Challenging the Boundaries of Institutional politics, in: *Social Research*, 52 (4), S. 817-868.
- Palonen, Kari*, 1987: Korrekturen zur Geschichte von „Politisierung“, in: *Archiv für Begriffsgeschichte*, 30, S. 224-234.
- Palonen, Kari*, 2003: Four Times of Politics: Policy, Polity, Politicking, and Politicization, in: *Alternatives*, 28, S. 171-186.
- Paulson, Stanley L.*, 1981: Subsumption, Derogation, and Noncontradiction in Legal Science, in: *University of Chicago Law Review*, 48, S. 802.
- Della Porta, Donatella/Rucht, Dieter*, 2002: The Dynamics of Environmental Campaigns, in: *Mobilization*, 7 (1), S. 1-14.
- Sabatier, Paul A./Weible, Christopher M.*, 2007: The Advocacy Coalition Framework: Innovations and Clarifications, in: *Sabatier, Paul A.* (Hrsg.), *Theories of the Policy Process*, Boulder, CO: Westview Press, S. 189-220.
- Van Schewick, Barbara*, 2014: The Case for Rebooting the Network-Neutrality Debate. The future of the Internet hangs in the balance, *The Atlantic*, 2014.
- Schimank, Uwe*, 2006: *Teilsystemische Autonomie und politische Gesellschaftssteuerung*, Wiesbaden: VS Verlag.
- Schmitter, Philippe C.*, 1969: Three Neo-Functional Hypotheses About International Integration, in: *International Organization*, 23 (1), S. 161-166.
- Sietmann, Richard*, 2012: Etikettenschwindel. Brüsseler Mogelpackung bei der Netzneutralität, in: *c't*, 15, S. 72-74.
- Simon, Bernd/Klandermands, Bert*, 2001: Politicized collective identity: A social psychological analysis, in: *American Psychologist*, 56 (4), S. 319-331.
- Spies, Axel/Ufer, Frederic*, 2010: Netzneutralität: Stichwort oder Unwort des Jahres?, in: *MultiMedia und Recht*, 13 (1), S. 13-17.
- Van Stekelenburg, Jacqueliën/Walgrave, Stefaan/Klandermands, Bert/Verhulst, Joris*, 2012: Contextualizing Contestation: Framework, Design, and Data, in: *Mobilization: An International Quarterly*, 17 (3), S. 249-262.
- De Wilde, Pieter*, 2011: No Polity for Old Politics? A Framework for Analyzing the Politicization of European Integration, in: *Journal of European Integration*, 33 (5), S. 559-575.
- Wu, Tim*, 2003: Network Neutrality, Broadband Discrimination, in: *Journal of Telecommunications and High Technology Law*, 2 (1), S. 141-176.
- Zürn, Michael*, 2013: Politisierung als Konzept der Internationalen Beziehungen, in: *Zürn, Michael/Ecker-Ehrhardt, Matthias* (Hrsg.): *Die Politisierung der Weltpolitik. Umkämpfte internationale Institutionen*, Frankfurt a.M.: Suhrkamp, S. 7-35.

Anschrift des Autoren und der Autorin:

PD Dr. Sebastian Haunss, Universität Bremen, Zentrum für Sozialpolitik, Postfach 33 04 40, 28334 Bremen

E-Mail: sebastian.haunss@uni-bremen.de

Prof. Dr. Jeanette Hofmann, Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung, Reichpietschufer 50, 10785 Berlin

E-Mail: jeanette.hofmann@wzb.eu