

Wie entstehen Politikfelder? Durch Grenzverhandlungen, wie das Beispiel Netzsicherheit zeigt

Maximilian Hösl

Summary: How do policy domains emerge? How does one policy domain differ from another? The emergence of one new policy domain calls into question and (re-)defines boundaries between existing domains. The development of the emerging policy domain of the internet exemplifies this process. The boundary conflicts out of which this new policy domain emerged continue to this day. However, the move towards a more integrated holistic take on internet issues has gathered momentum and gained traction.

Kurz gefasst: Wie entstehen Politikfelder? Wie grenzt sich ein Politikfeld vom anderen ab? Die Entstehung eines neuen Politikfelds stellt Grenzen infrage und (re-)definiert sie. Wie dieser Prozess vor sich geht, wird anhand der Entwicklung des Politikfelds Internet veranschaulicht. Die Grenzkonflikte, durch die sich das neue Politikfeld herausbilden konnte, sind auch heute noch vorhanden. Die Impulse in Richtung einer integrierten und ganzheitlichen Sichtweise auf Internetthemen haben sich jedoch verstärkt und teilweise verstetigt.

„Netzsicherheit ist Sicherheitspolitik und damit Kernkompetenz der Union. Netzsicherheit ist Wirtschaftspolitik und damit Kernkompetenz der Union“, erklärte der sächsische Ministerpräsident Stanislaw Tillich im November 2012 auf dem Landesparteitag der sächsischen CDU in Leipzig. Damit leugnete Tillich zwar nicht, dass es so etwas wie Netzsicherheit gibt. Er stellte aber die Eigenständigkeit des Bereichs infrage, indem er es der Wirtschafts- und Sicherheitspolitik zuordnete. In seinen Worten kommt somit der Grenzkonflikt zwischen einem neuen, entstehenden Politikfeld Internet und zwei etablierten Politikfeldern zum Ausdruck.

Was unter einem Politikfeld zu verstehen ist und wie ein solches entsteht, ist in jüngerer Zeit Gegenstand politikwissenschaftlicher Debatten. Wofür sind diese Fragen bedeutsam? Die Projektgruppe Politikfeld Internet geht davon aus, dass es einen Unterschied macht, ob Themen in einem eigenen Politikfeld behandelt werden oder nicht. Beispiel Internet: Wird es nach sicherheits- oder wirtschaftspolitischen Kategorien beurteilt, führt dies zu anderen Gesetzen und Verwaltungspraktiken, als wenn aus einem eigenständigen Politikfeld heraus Kategorien entwickelt werden.

Was sind Politikfelder?

Ein Politikfeld ist ein sozial konstruierter Raum – eine kleine Welt für sich. Ein solcher Mikrokosmos entsteht, wenn eine Gruppe von Akteuren untereinander intensiver und folgenreicher interagiert als mit anderen Akteuren und dabei bestimmte Themen stärker zueinander in Verbindung setzt als andere. Internetpolitische Akteure werden zum Beispiel Datenschutz eher mit elektronischem Handel und Überwachung als mit CO₂-Emissionen verbinden.

Bei der Entstehung des Politikfelds Internet handelt es sich um einen Prozess, in dem unter anderem ausgehandelt wird, wie das Internet wahrzunehmen ist – etwa als sozialer, als ökonomischer oder als rechtsfreier Raum. Diese Aushandlungen formen das Terrain, auf dem die Akteure um kollektiv bindende Entscheidungen ringen. Mit zunehmender Eigenständigkeit des Politikfelds entwickelt sich eine spezifische Perspektive auf den Gegenstand des Felds.

Politikfelder besitzen Grenzen, auch wenn sie sich oft mit anderen Politikfeldern überschneiden. Wo diese Grenzen verlaufen, hängt davon ab, wie offene zentrale Akteure gegenüber neuen Akteuren und gegenüber Ideen (Annahmen, Kategorien, Wissen) sind, die von außen an sie herangetragen werden. Die Akteure einigen sich auf eine Vorstellung davon, worum es in einem Politikfeld eigentlich geht – also auf Inhalte oder auch auf den Zweck des Felds selbst.

Von einem Politikfeld kann jedoch nur dann die Rede sein, wenn sich diese Vorstellung vom Feld auch in der Sphäre des Staats, also etwa in Parlamenten und Ministerien, aber auch jenseits davon in Verbänden oder Unternehmen niederschlägt. Sichtbar wird dies zum Beispiel, wenn sich in der Verwaltung Zuständigkeiten für Themen entlang dieser Vorstellung ausbilden.

Grenzüberschreitung als Gründungsakt oder Gründungshindernis?

Mit dem Konzept der *homeland security* wurde in den USA eine ganze Reihe an Handlungsbereichen – von der Lebensmittelsicherheit bis zum Grenzschutz – unter der dominanten Problemwahrnehmung Terrorismus in ein Politikfeld integriert. Umweltpolitik entstand, indem verschiedene als problematisch erachtete Einzelphänomene, wie die Luft- und Gewässerverschmutzung, unter dem Begriff des Umweltschutzes aufeinander bezogen wurden. In beiden Fällen haben die Akteure eine gewisse Integrationsarbeit geleistet und ein politisches Feld mit ganz unterschiedlichen Themen erschaffen. Diese Arbeit stellt einen inhaltlichen Zusammenhang zwischen den Themen her, was etwaigen Forderungen von Akteuren nach einem eigenständigen Politikfeld mit eigenen staatlichen Regulierungskapazitäten zunehmendes Gewicht verschafft.

Eine solche Art von Integrationsarbeit können Akteure nur leisten, indem sie die Grenzen bestehender Politikfelder überschreiten, sie dadurch infrage stellen und auf eine neue Definition der Grenzen hinarbeiten. Werden jedoch die Grenzen der zarten neuen Strukturen durch Akteure aus fest etablierten Politikfeldern überschritten, kann dies die weitere Entwicklung zu einem Politikfeld auch hemmen. Gelingt es nämlich den Akteuren, ihre Perspektive durchzusetzen, etwa eine sicherheitspolitische Lesart netzpolitischer Themen, führt dies zur Desintegration der neuen, noch nicht fest etablierten Strukturen.

Grenzkonflikte als Hemmnis der Politikfeldentstehung

Die Deregulierung der Telekommunikationspolitik in den 1990er Jahren bereitete das Feld für die mögliche Neugründung eines Politikfelds Internet. Die Beziehungen zwischen zentralen Akteuren des Felds der Telekommunikationspolitik waren vor allem informeller Natur. Für Außenstehende war es daher schwierig, Zugang zum Zentrum des Akteursnetzwerks zu finden. Mit der Liberalisierung des Telekommunikationsmarkts bis 1998 wurden die zuvor stabilen Grenzen des Politikfelds Telekommunikationspolitik jedoch geschliffen. Die Deregulierung veränderte die alte Ordnung massiv: Eine Vielzahl neuer Akteure konnte ins ehemalige Feld der Telekommunikationspolitik eintreten, der Staat zog sich weitgehend zurück.

Das alte Politikfeld der Telekommunikation wurde somit entgrenzt und für neue Akteure und Ideen geöffnet. Zwar wurden in den 1990er Jahren viele kommunikationstechnische Entwicklungen (auch das Internet) unter dem Begriff der Informationsgesellschaft diskutiert, es würde jedoch zu weit gehen, hier bereits von einem neuen, stabilen und abgrenzbaren Politikfeld zu sprechen. Stattdessen wurde der Entgrenzungsprozess des Politikfelds Telekommunikation von einer ökonomischen Einhegung begleitet: Die Kompetenzen des ehemaligen Bundesministeriums für Post und Telekommunikation, ebenso wie einige informationstechnische Zuständigkeiten des Bildungsministeriums, wurden Ende der 1990er Jahre dem Bundesministerium für Wirtschaft übertragen. Die Perspektive auf Telekommunikation verlagerte sich von der Daseinsvorsorge auf ökonomische Gesichtspunkte, was durch die veränderten Zuständigkeiten auch institutionell sichtbar wurde. Eine eigenständige und integrierte Perspektive auf Themen mit Internetbezug war damit noch nicht geschaffen, es dominierte die ökonomische Sichtweise.

Grenzkonflikte als Triebfeder der Politikfeldentstehung

Mitte der 1990er Jahre fand zwischen Bund und Ländern ein Streit über die Frage statt, wer für das Internet zuständig ist. Hierbei ging es nicht nur um die Klärung von Kompetenzen, sondern vor allem darum, ob das neue Medium Internet der etablierten Ordnung der Rundfunkpolitik zugeordnet wird oder ob es dafür neue Regelungen auf Bundesebene braucht. Der Versuch der Länder, das Internet für sich zu beanspruchen, kam einer Einbindung von Internetthemen



Maximilian Hösl ist wissenschaftlicher Mitarbeiter der Projektgruppe Politikfeld Internet. Sein Forschungsschwerpunkt liegt auf der Theoretisierung der Politikfeldentstehung sowie der semantischen Formierung des Politikfelds Internet.

(Foto: David Ausserhofer)

maximilian.hoesl@wzb.eu

in das etablierte Feld der Rundfunkpolitik gleich. Die Länder überschritten damit die bisherige Grenze dieses Felds, um dessen spezifische Perspektive auf neue Gegenstände (Internetdienste) auszuweiten.

Dieser Blick auf das Internet als Gegenstand der Rundfunkpolitik konnte sich jedoch nicht durchsetzen. Stattdessen kam es zu einer Aufteilung der Zuständigkeiten, die in einem Medienstaatsvertrag und dem Informations- und Kommunikationsdienste-Gesetz (IuKDG) festgehalten wurde. Der Bund berief sich in der Gesetzesbegründung des IuKDG auf den gewerblichen Rechtsschutz, das Urheberrecht, den Jugendschutz, das Strafrecht und das Recht der Wirtschaft. Darüber hinaus betraf das IuKDG aber auch den Daten- und Verbraucherschutz, in der vorgelagerten Debatte über das Gesetz spielten zudem sicherheitspolitische Erwägungen eine Rolle. Viele dieser Themen prägen bis heute die Debatten um das Internet.

Die Argumentationsweise des Bunds kann als Beispiel für Integrationsarbeit gelten, durch die in Form des Gesetzes unterschiedliche Themen in einen Kontext gestellt wurden. Grenzüberschreitend ist dieser Vorgang insofern, als sich Internetpolitik durch die integrierte Perspektive als eigenständiges Handlungsfeld herauskristallisiert, das eine spezifische, kohärente Regulierung erfordert und damit die Grenzen etablierter politischer Bereiche infrage stellt – in diesem Fall die der Rundfunkpolitik. Das IuKDG war ein früher Impuls in diese Richtung, wie die Worte des damaligen Bundesministers Rüttgers 1997 im Bundestag zeigen: „Klar ist: Teledienste und Mediendienste sind kein Rundfunk, jetzt nicht und auch in Zukunft nicht.“

Und heute?

Nach der Entgrenzung des Politikfelds Telekommunikation kam es einerseits zur Vereinnahmung des neuen Regulierungsgegenstands Internet durch die Wirtschaftspolitik, andererseits lassen sich mit dem IuKDG auch Impulse hin zu einem eigenständigen Feld finden, das sich erfolgreich der Einhegung durch die Rundfunkpolitik entziehen konnte. Heute ist neben dem Wirtschaftsministerium vor allem im Innenministerium eine zunehmende Ausdifferenzierung und Konzentration der Kompetenzen bezüglich des Internets zu beobachten. Ein Hinweis auf die Zersplitterung des Regulierungsgegenstands Internet zwischen Wirtschafts- und Sicherheitspolitik? Hat sich Tillichs Sichtweise auf die Netzpolitik von 2012 durchgesetzt?

Nicht unbedingt, denn es gibt eine Reihe von Beispielen, die eine andere Interpretation zulassen. Feldbezeichnende Begriffe verweisen auf die Themen, die mit dem jeweiligen Feld verbunden werden. Sie sind Teil der Integrationsarbeit. Der Begriff Netzpolitik fand erstmals 2009 eine breitere Verwendung in der Berichterstattung und schlug sich 2011 sogar im Namen einer Projektgruppe im Innenministerium nieder. In der öffentlichen Wahrnehmung stand der Begriff jedoch zumindest bis 2011 eher im Zusammenhang mit Datenschutz, Transparenz und Bürgerbeteiligung. Er bezeichnete damit nicht alle internetpolitisch relevanten Themen, über die berichtet wurde. Später trat der Begriff der Digitalen Agenda in Konkurrenz zum Begriff Netzpolitik. Beide erfüllen eine ähnlich integrierende Funktion wie etwa der Begriff Umweltpolitik.

Vor allem in Reaktion auf den Aufstieg der Piratenpartei wurden Internetthemen ab 2009 für den Parteienwettbewerb relevant. In der Folge setzten viele Parteien netzpolitische Arbeitskreise ein. Aber auch aufgrund der Enquete-Kommission „Internet und digitale Gesellschaft“ (2010–2013) mussten die etablierten Parteien Kompetenzen in diesem Themenspektrum aufbauen. In diesen Gremien und Kompetenzen spiegelt sich eine integrative und ganzheitliche Perspektive auf Internetthemen wider.

Mit den internetpolitischen Programmen der Parteien, der Arbeit und dem Abschlussbericht der Enquete-Kommission, aber auch mit der Digitalen Agenda der Bundesregierung wurden Dokumente geschaffen, die einerseits die inhaltlichen Grenzen der Internetpolitik definieren und andererseits ein ganzheitliche-

res Denken über dieses Themenspektrum forcieren. Außerdem bilden sie einen Referenzpunkt für die Rechtfertigung künftiger Integrationsarbeit und tragen so zur Verstetigung des noch jungen Felds bei. Dies gilt auch für organisatorische Einheiten, wie etwa neu geschaffene Arbeitskreise oder den Bundestagsausschuss Digitale Agenda (eingesetzt im Februar 2014). In diese Gruppe fällt auch die besondere Koordination zwischen den Ministerien (vor allem BMI, BMWi, BMVI) seit August 2014. Diese zeigt, dass die Ministerien nicht lediglich ihren Anteil Internetpolitik isoliert von den anderen Ministerien bearbeiten, sondern dass sich eine Tendenz zum ganzheitlichen Denken über Internetthemen entwickelt.

Der Streit um die Grenzen zwischen etablierten Politikfeldern auf der einen Seite und einem im Entstehen begriffenen Politikfeld Internet auf der anderen Seite ist somit noch immer in vollem Gange. Was hat sich seit den 1990er Jahren verändert? Ein erster Impuls zur Entstehung eines eigenständigen Politikfelds wurde durch weitere Impulse verstärkt. Neue Dokumente, Posten, Gremien und Koordinationsmechanismen verstetigen diesen Impuls hin zu einer integrierten und ganzheitlichen Perspektive auf Internetthemen.

Literatur

Fligstein, Neil/McAdam, Doug: *A Theory of Fields*. New York: Oxford University Press 2012.

Haunss, Sebastian/Hofmann, Jeanette: „Entstehung von Politikfeldern – Bedingungen einer Anomalie“. In: *dms – der moderne staat – Zeitschrift für Public Policy, Recht und Management*, 2015, Jg. 8, H. 1, S. 29–49.

Hösl, Maximilian/Reiberg, Abel: „Netzpolitik in statu nascendi. Eine Annäherung an Wegmarken der Politikfeldgenese“. In: Matthias Lemke/Gregor Wiedemann (Hg.): *Text Mining in den Sozialwissenschaften. Grundlagen und Anwendungen zwischen qualitativer und quantitativer Diskursanalyse*. Wiesbaden: Springer VS 2016, 315–342.

Lehmbruch, Gerhard: „Telekommunikation: Ein Politikfeld im Wandel“. In: Heinrich Mädling/Rainer Kuhlen/Gerhard Lehmbruch (Hg.): *Perspektiven der Telekommunikationspolitik*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften 1991, S. 10–15.

Thorein, Thorsten: *Telekommunikationspolitik in Deutschland. Liberalisierung und Reregulierung*. Wiesbaden: Deutscher Universitäts-Verlag 1997.