

Wolf J. Schünemann | Marianne Kneuer [Hrsg.]

E-Government und Netzpolitik im europäischen Vergleich

2. Auflage



Nomos

edition
sigma



E-Government und die Erneuerung des öffentlichen Sektors

herausgegeben von
Prof. Dr. Martin Brüggemeier
Prof. Dr. Klaus Lenk
Prof. Dr. Tino Schuppan

Band 19

Wolf J. Schünemann | Marianne Kneuer [Hrsg.]

E-Government und Netzpolitik im europäischen Vergleich

2., aktualisierte und überarbeitete Auflage



Nomos

edition
sigma



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

ISBN 978-3-8487-4981-2 (Print)

ISBN 978-3-8452-9191-8 (ePDF)

edition sigma in der Nomos Verlagsgesellschaft

2. Auflage 2019

© Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden 2019. Gedruckt in Deutschland. Alle Rechte, auch die des Nachdrucks von Auszügen, der fotomechanischen Wiedergabe und der Übersetzung, vorbehalten. Gedruckt auf alterungsbeständigem Papier.

Vorwort zur zweiten Auflage

Der Erfolg der Erstauflage dieses Bandes ist nicht allein für Verleger, Herausgeber/-innen und Autoren/-innen eine Anerkennung und Anlass zur Freude, er ist auch ein gutes Zeichen. Ein Zeichen nämlich für einen gestiegenen Bedarf nach Durchdringung eines Themenfelds, dem in der gesellschaftspolitischen Diskussion, und zwar von Praktikern in Politik und Verwaltung, insbesondere aber auch in der Wissenschaft lange Zeit nicht genügend Aufmerksamkeit geschenkt worden ist: der vernetzten Gesellschaft und Digitalisierung. Vor diesem Hintergrund haben wir die Anfrage nach einer zweiten Auflage mit Genugtuung und Tatendrang aufgenommen. Allerdings sind seither einige Hürden zu überwinden gewesen, die nicht zuletzt dem besonderen Charakter des Buches und den Entstehungsbedingungen des Bandes geschuldet sind.

Der Band kombiniert Beiträge von Wissenschaftlern und Praktikern und bietet somit verschiedene, interdisziplinäre und internationale Perspektiven auf vergleichbare bzw. benachbarte Gegenstände. Eine ganze Reihe von Beitragenden aus der Praxis, die wesentliche Anteile an der Erstauflage geleistet hatten, konnten aufgrund gewandelter Aufgabenfelder und neuer Zuständigkeiten nicht mehr an der Zweitaufgabe mitwirken. Dies betrifft insbesondere auch einen der Mitherausgeber: Stefan Weiler, bei dem wir uns an dieser Stelle besonders für die einstige Ko-Initiative und intensive Mitwirkung bei der ersten Auflage bedanken möchten. Damals wurden einige wesentliche Weichen gestellt. Das neue Herausgaberteam rekrutiert sich allein aus der Wissenschaft. Dementsprechend haben wir die wissenschaftlichen Anteile an dem Band erhöht, insbesondere die wissenschaftliche Analyse zusätzlicher Felder von E-Government und Netzpolitik aufgenommen, zugleich aber weiterhin Beiträgen aus der Praxis bewusst viel Platz eingeräumt.

Mit dieser Kombination von Perspektiven aus Wissenschaft und Praxis hat sich der Band in zweiter Auflage für die Aufnahme in die etablierte Schriftenreihe *E-Government und die Erneuerung des öffentlichen Sektors* qualifiziert. Wir freuen uns sehr über diese Möglichkeit und danken den Reihenherausgebern Martin Brüggemeier, Klaus Lenk und Tino Schuppan für ihr Interesse, ihre Prüfung und Begutachtung des Gesamtmanuskripts und ihre hilfreichen Hinweise zur Überarbeitung. Es ist klar, dass der vorliegende Band über die Thematik der Reihe, also E-Government, hinausweist. Wir sind aber der Überzeugung, dass die Untersuchung der Digitalisierung von Staat und Verwaltung der weitgehenden Behandlung mit Digitalisierungsphänomenen und -herausforderungen für Gesellschaft, Politik und Demokratie bedarf und diese ausgehend von jener vorgenommen werden kann. Deshalb folgt der Band dem im ersten

Kapitel ausführlich begründeten Schema und nimmt die daraus abzuleitende Dreiteilung in seine Struktur auf. Demzufolge umfasst der erste Teil einzelne nationale, teils auch regionale Fall- und Vergleichsstudien zur Elektronischen Verwaltung (*E-Government*). Die Beiträge des zweiten Teils behandeln verschiedene Teilbereiche der sogenannten Politik fürs Netz (*Internet Governance*). Schließlich sind im dritten Teil solche Aufsätze versammelt, die ganz unterschiedliche Erscheinungsformen von Politik im Netz (*E-Democracy* oder *E-Politics*) behandeln. Zuvor jedoch legen wir die Grundlagen mittels zweier hinführender Kapitel.

Im ersten Kapitel des Bandes *E-Government und Netzpolitik – eine konzeptionelle Einführung* unternimmt Wolf J. Schünemann den Versuch eines konzeptionellen Einstiegs in das weite Feld von Politik und Internet. Er unterscheidet somit die Leitkonzepte des Bandes: E-Government sowie Politik im und fürs Netz. Die detaillierten Ausführungen konzentrieren sich weitgehend auf die elektronische Verwaltung und die Politik fürs Netz. Denn die Politik im Netz, insbesondere die elektronische Demokratie (*E-Democracy*), wird zu Beginn des dritten Teils im Beitrag von Marianne Kneuer grundlegend behandelt. In einem zweiten einführenden Kapitel *Die Vermessung der Netzwerkgesellschaft – Daten, Statistiken und Evaluationen als empirische Grundlagen für die vergleichende Forschung* nehmen sich Wolf J. Schünemann und Stefan Steiger im Rahmen einer kritischen Sichtung internationalen Vergleichsstudien und Rankings zum Feld Politik und Internet an, welche verbreitet herangezogen werden. Die Autoren verdeutlichen die unterschiedlichen Ansatzpunkte anhand zweier komplementärer Schematisierungen. Zum einen legen sie ein Schichtenmodell netzwerkbasierter Kommunikation an. Zum anderen orientieren sie sich an einer Unterscheidung nach den Dimensionen Netz, Nutzer und Nutzung, um die Ansatzpunkte, Verfahren und potentiellen Schlussfolgerungen für verschiedene Messungen zu schildern.

Den Anfang der E-Government-Fallstudien in Teil I macht Deutschland. Manuel Misgeld bietet in seinem Beitrag *Vom Onlinezugangsgesetz zum One-Stop-Government? Über die Entwicklung eines kooperativ-föderalen E-Government* einen umfassenden Überblick über die E-Government-Entwicklung des Landes sowie die aktuellen Strukturen und Projekte. Deutschland ist dabei in den vergangenen Jahren nicht recht vom Fleck gekommen. Als zentraler Grund hierfür werden gemeinhin die sperrigen Entscheidungsstrukturen des Verbundföderalismus begriffen. Vor diesem Hintergrund legt Misgeld seinen Fokus auf die jüngeren Entwicklungen im Hinblick auf ein kooperatives E-Government. Er gelangt zu dem Befund, dass weiterhin rechtliche, soziotechnische und organisatorische Hindernisse für die ebenenübergreifende Kooperation zwischen Bund, Ländern und Kommunen bestehen. Allerdings stellt der Beitrag die Frage, ob mit dem erst 2017 verabschiedeten Onlinezugangsgesetz

ein Durchbruch für ein modernes, föderal vernetztes E-Government in Deutschland möglich ist. Mit der Schweiz rückt im anschließenden Kapitel *Digitalisierte Verwaltung in der Schweiz – Strategien, Akteure und Vorhaben im E-Government* ein weiterer Staat mit ausgeprägten föderalistischen Strukturen in den Fokus der Betrachtung. *Jérôme Brugger, Alessia C. Neuron* und *Marianne Fraefel* entwerfen ein umfassendes E-Government-Profil der Schweiz, das die bisherigen Entwicklungen ebenso beschreibt wie die aktuellen Strukturen und Projekte und dabei auch die Schwierigkeiten gerade im Hinblick auf die dezentralen Verwaltungsebenen klar benennt. Die Schweiz habe auf den sogenannten „Benchmark-Schock“ Mitte der 2000er Jahre reagiert und sich durch seinen Ausbau der elektronischen Verwaltung in den entsprechenden Evaluationen auf einen mittleren Rang vorgearbeitet. *Maria A. Wimmer* gibt in ihrem Beitrag einen fundierten *Einblick in aktuelle Entwicklungen des E-Governments in Österreich*. Konkret skizziert sie die Fortschritte, die das Land in den vergangenen Jahren seit dem Erscheinen der Erstauflage gemacht hat und insbesondere die wegweisenden Innovationen (wie HELP Amtshelfer online) der elektronischen Verwaltung in Österreich.

Am Beispiel des digitalen Verwaltungsportals „*Guichet.lu*“ beschreibt *Véronique Millim* in Zusammenarbeit mit Mitarbeitern/-innen des *Centre des Technologies de l'Information de l'Etat* (CTIE) die *E-Government Strategie in Luxemburg*. Der Text dokumentiert insbesondere die Entwicklung des Portals seit Erscheinen der Erstauflage dieses Bandes und ordnet das Portal als zentralen Baustein in die staatliche Digitalisierungsstrategie ein. Diese wird zudem an den Leitzielen der Tallinn Erklärung zu E-Government orientiert bewertet. Auch *Matt Poelmans* stellt im folgenden Kapitel *Von elektronischer Verwaltung zu gemeinschaftlicher Governance* zunächst einleitend eine nationale E-Government-Strategie vor, nämlich diejenige der Niederlande, um dann aber mit dem *eCitizen-Programm* eine prinzipiell zum transnationalen Einsatz geeignete Strategie zur kritischen Evaluation von elektronischer Verwaltung zu präsentieren. Kerndokument und Kriterienkatalog dieser Strategie ist die *eCitizen-Charta*. Die Charta gilt europaweit als vorbildlich und hat insbesondere auch die estnische *eState-Charta* inspiriert. Am Ende des Beitrags blickt der Autor auch auf die aktuell laufende Überarbeitung der Charta. Zum Abschluss des ersten Teils präsentieren *Patrick Ruestchmann* und *Sophie Valdenaire-Ratto* in ihrem Beitrag *Regionales E-Government in Frankreich am Beispiel von Territoires Numériques Bourgogne-Franche-Comté* ein besonderes Projekt vergemeinschafteten E-Governments aus der Praxis einer französischen Region. Basierend auf dem in der Erstauflage dieses Bandes vorgestellten Pilotprojekt *E-Bourgogne*, stand die Entwicklung der vergangenen Jahre nun im Zeichen der Regionalreform von 2016.

Den Teil beschließend, bieten *Emiliana De Blasio* und *Michele Sorice* im Kapitel: *Open Government und Demokratie. Zwischen Effizienz und Partizipation* eine vergleichende Analyse der Open-Government-Strategien von vier europäischen Staaten (Italien, Frankreich, Spanien und dem Vereinigten Königreich). Ausgehend von theoretischen Überlegungen zum spannungsvollen Verhältnis von neoliberaler Ideologie und Demokratie, zeigen die Autoren/-innen auf, wie sich Open Government zur Ablösung einer zuvor dominanten New-Public-Management-Programmatik im E-Government entwickelt hat. Die Offene Regierung wird dabei als politische Agenda verstanden, die auf Elemente deliberativer Demokratie sowie kollaborativer Regierungsführung abzielt. Die empirische Untersuchung bildet eine interpretativ-qualitative Analyse (Rahmenanalyse) von je drei Strategiepapieren pro ausgewähltem Staat. Im Ergebnis zeigt die Dokumentenanalyse, dass der Aspekt der Transparenz über digitale Technologien einen höheren Stellenwert in den untersuchten Ländern einnimmt als neue Formen der Partizipation und Zusammenarbeit.

Mit der *sozialen Gestaltung des öffentlichen Raumes zwischen Virtualisierung und Re-Lokalisierung* führt *Welf Schröter* in den zweiten Teil des Bandes (Internet Governance) ein. Schröter nimmt darin eine vornehmlich theoretische Perspektive ein. Er bewegt sich gewissermaßen zwischen den Teilbereichen, die in diesem Band unterschieden werden, denn mit dem grundlegenden Verhältnis von Staat und Zivilgesellschaft lotet er auch den Zusammenhang von E-Government und E-Democracy aus, wobei er zugleich den Anspruch politischer Gestaltung betont. Die zentrale Herausforderung besteht nach Schröter darin, dass E-Government nicht einfach zu weniger Staat führen dürfe, sondern zentrale sozialstaatliche Ziele weiter verfolgt werden müssten. Im Besonderen betont er Entwicklungen im Bereich Privacy, insbesondere eine Entgrenzung der Privatheit. Zunehmende Virtualisierung, so lautet das Fazit, verlangt eine zunehmende Wiederverortung des Individuums in der Gesellschaft.

Anschließend befasst sich *Simon P. Rinas* unter dem Titel *Alter Wein in neuen Schläuchen? Netzneutralität im EU-Gesetzgebungsprozess* mit einem fundamentalen Prinzip der Internetkommunikation und seiner rezenten Regulierung auf EU-Ebene. Die Gleichbehandlung der Datenpakete ist seit jeher ein leitender Grundsatz der Netzwerkarchitektur gewesen. In der jüngeren Vergangenheit ist er allerdings zunehmend im Sinne etwa von Geschäftsinteressen infrage gestellt worden. Rinas überprüft, ob die EU bei ihrer Neuregelung des Feldes neue Wege eingeschlagen hat oder sich an den Mustern bisheriger Telekommunikationsregulierung orientiert hat. Er gelangt zu einem differenzierten Fazit: Konnte durchaus eine Harmonisierung der gesetzlichen Regelungen erreicht werden, gilt dies nicht uneingeschränkt für die Umsetzungsergebnisse. Überdies kann die Regelung nur bedingt als dauerhaft gelten, denn künftiger Reformbedarf sei schon mit Blick auf dynamische technische Entwicklungen

(z.B. *Internet of Things*) zu erwarten. Auch der Datenschutz ist in den zurückliegenden Jahren zum Gegenstand intensiver Regulierungstätigkeit der EU geworden. Zudem hat der EuGH den europäischen Reformprozess durch wegweisende Rechtsprechung begleitet. In ihrem Beitrag *Datenschutz in Spanien. Das Recht auf Privatsphäre und die Maßnahmen zur Begegnung der Herausforderungen der Informationsgesellschaft* beschreibt Ana Azurmendi diese Entwicklungen und führt sie auf ihre Ursprünge im spanischen Datenschutzrecht zurück. Konkret schildert sie die Entwicklung des Rechts auf informationelle Selbstbestimmung in Spanien und die Hintergründe des folgenschweren Vorabentscheidungsverfahrens im *Google vs. AEPD*-Fall. Auch der anschließende Beitrag *Die Cybersicherheitspolitik der Europäischen Union: Bollwerk gegen die Versicherheitlichung eines Politikbereichs* verbleibt auf der europäischen Ebene, wenn es um die politischen Entwicklungen in einem weiteren Bereich der Internet Governance geht: der Cybersicherheitspolitik. Robert Dewar und Myriam Dunn Cavelty begreifen Cybersicherheit als Teil der Netzpolitik und stellen die EU-Cybersicherheitspolitik anhand ihrer fünf strategischen Ziele vor. Die Autoren/-innen erkennen einen Ansatz der Cybersicherheitspolitik, der sich nicht mit klassischen Machtkonzeptionen erklären lässt. Vielmehr richtet die EU ihre Anstrengungen im Feld an sozioökonomischen Fragen aus, womit sie geradezu ein Gegengewicht zur verbreitet zu beobachtenden Versicherheitlichung des Cyberspace auf der Ebene nationaler Sicherheitspolitik hervorbringt.

Den Teil abschließend, behandelt auch der Beitrag von Sebastian Stier zu *Internetfreiheit in Europa: Eine empirische Bestandsaufnahme* einen fundamentalen Aspekt für die Voraussetzungs- und Anwendungsdimensionen von E-Government und Netzpolitik. In seiner empirischen Studie erweitert er die Länderauswahl für diesen Band erheblich und bezieht auch Staaten außerhalb der EU mit ein. Die Datengrundlage bildet zum einen der *Freedom on the Net Report* (FotN) von *Freedom House*, zum anderen die Transparenzberichte von Google zu Löschanfragen seitens der Regierungen. Stier befasst sich eingangs kritisch mit beiden Datenquellen und bringt sie sodann in zugeschnittener Form zum Einsatz. Er kommt zu dem Schluss, dass europäische Staaten die Internetkontrollen tatsächlich erheblich ausgeweitet haben. Allerdings besteht eine große Variation in der Kontrollaktivität im Hinblick auf verschiedene Plattformen und Inhaltstypen.

Der dritte Teil des Bandes zur Politik im Netz oder E-Democracy beginnt mit dem einführenden Kapitel *E-Democracy: Theoretische Debattenlinien, empirische Erkenntnisse, Umsetzungsdimension* von Marianne Kneuer. Darin fasst Kneuer unter E-Democracy sowohl E-Government als auch E-Participation, führt zugleich aber Kategorien zur analytischen Unterscheidung beider Bereiche ein. So ist E-Government als *Top-down*-Angebot zu verstehen, während E-Participation zwei Interaktionsrichtungen zwischen Bürgern und Staat um-

fasst. Dementsprechend leistet Kneuer eine systematische Differenzierung zwischen von Regierungen oder Verwaltungen initiierten Partizipationsangeboten und -kanälen (*top down*) sowie solchen, die sich aus zivilgesellschaftlichen Aktivitäten heraus entfalten (*bottom up*). Anschließend daran befasst sich *Christoph Bieber* mit dem in der politikwissenschaftlichen Debatte weitgehend vernachlässigten Thema elektronischer Wahlen und Abstimmungen: *Wählen als elektronischer Demokratieprozess? E-Government und E-Voting als Instrumente politischer Modernisierung*. E-Voting, das konzeptionell zwischen E-Government und E-Democracy anzusiedeln ist, hat gerade in Deutschland spätestens seit dem Bundesverfassungsgerichtsurteil zum Thema aus dem Jahr 2009 einen schweren Stand. Versprechen elektronische Wahlverfahren durchaus Mobilisierungseffekte und größere Partizipation im demokratischen Prozess, bremst die verbreitete Skepsis in Deutschland und international Fortschritte in diese Richtung aus. Diesem Bild stellt Bieber erfolgreiche Anwendungsfälle von E-Voting in der Schweiz, Estland und Brasilien entgegen. Dennoch fällt das Fazit Biebers im Hinblick auf E-Voting in Deutschland skeptisch aus. Ein zweiter Frühling entsprechender Verfahren ist dem Autor zufolge nicht zu erwarten. Im Anschluss daran nehmen *Wolf J. Schünemann* und *Stine Marg* den Wahlkampf, konkret den Bundestagswahlkampf 2017, in den Blick: *Der Einfluss sozialer Medien auf die Qualität demokratischer Diskurse im Bundestagswahlkampf* ist in Form eines Werkstattberichts gehalten. Dieser bietet Einblick in ein größer angelegtes Forschungsprojekt zur Diskursqualität in der Wahlkampfkommunikation auf Facebook und legt einen Schwerpunkt der Analyse auf die Nutzerkommentare. Sie werden mit korpusanalytischen Verfahren bearbeitet, um parteipolitische Muster zu entdecken.

Im darauf folgenden Beitrag blickt *Annette Knaut* bewusst nicht auf die Wahlkampfkommunikation, sondern auf die Selbstdarstellung von Abgeordneten in Phasen regulärer Abgeordnetenkommunikation. Ihr Beitrag *Zur Konstruktion politischer Wirklichkeit: Abgeordnete auf Twitter* stellt das Vorgehen und die Ergebnisse einer wissenssoziologischen Analyse der Selbstdarstellung ausgewählter Abgeordneter des Bundestags bzw. des Europäischen Parlaments vor. Knaut kommt zu dem Schluss, dass sich die Abgeordnetenkommunikation an die Logik des Netzwerks anpasse. Theatralisierung und Inszenierung werden als dominante Formen der Repräsentation herausgestellt. Gemeinsam mit der deutlichen Personalisierung politischer Kommunikation stellten sie Elemente von Simulation dar. Den Schlussstein des Bandes setzt *Ulrich Sarcinelli* mit einem Essay zur *Krise der liberalen Demokratie? Zu Glaubwürdigkeit und Vertrauen in postfaktischen Zeiten*. Obwohl der Autor die Tendenzen zum inflationären Gebrauch des Krisenbegriffs, zum Alarmismus und zu medialen Hypes durchaus erkennt, sieht er Glaubwürdigkeit und Vertrauen in Politik und Medien als Grundbedingungen für die liberale Demokratie doch erschüttert. Als Bei-

spiele dienen ihm Trumps „Twitter-Politik“ vor und nach der US-amerikanischen Präsidentschaftswahl oder der „Fall Lisa“, also eine Falschinformation, die eine politische Debatte im Zusammenhang mit der Flüchtlingspolitik in Deutschland sowie internationale Verstimmungen auslöste. Eine Chance sieht Sarcinelli in einer Wiederaufwertung des professionellen Journalismus in seiner Gatekeeper-Rolle.

Der Band spannt einen weiten Bogen von den technischen und rechtlichen Entwicklungen in der elektronischen Verwaltung über Cybersicherheit und Internetfreiheit bis zu Online-Wahlen und -Wahlkämpfen. Gleichzeitig werden damit aktuelle Fragen zur Zukunft unserer Demokratien im Zeitalter der Digitalisierung berührt und viele Fäden zur Anknüpfung in Wissenschaft und Praxis ausgelegt.

Auch dieses Buch verdankt seine Entstehung einer langen Reihe von Mitwirkenden, bei denen wir uns herzlich bedanken möchten. Unser erster Dank gilt den Autoren/-innen, die sich trotz vielfältiger anderer Verpflichtungen bereit gezeigt haben, ihre Beiträge zur Erstauflage zu überarbeiten oder neue Texte zu erarbeiten. Die Mischung aus Anknüpfung, Aktualisierung und neuen Impulsen zeichnet diesen Band in zweiter Auflage aus. Auch bedanken wir uns bei den Mitarbeitern/-innen des Nomos-Verlags, insbesondere Herrn Carsten Rehbein, der die Idee zur zweiten Auflage aufgebracht hat, unsere Vorbereitungen derselben sehr konstruktiv unterstützt hat und auch die üblichen Verzögerungen im Editionsprozess mit Geduld ertragen hat. Nicht zuletzt gilt unser Dank für die sehr gute und engagierte Hilfe bei der formalen Bearbeitung der Manuskripte unserer studentischen Hilfskraft Julia Franz.

Hildesheim, im Juni 2018

Wolf J. Schünemann und
Marianne Kneuer

Inhalt

Vorwort zur zweiten Auflage	5
<i>Wolf J. Schünemann</i>	
E-Government und Netzpolitik – eine konzeptionelle Einführung	17
<i>Wolf J. Schünemann und Stefan Steiger</i>	
Die Vermessung der Netzwerkgesellschaft – Daten, Statistiken und Evaluationen als empirische Grundlagen für die vergleichende Forschung	51
<i>Teil 1: Elektronische Verwaltung – E-Government</i>	
<i>Manuel Misgeld</i>	
Vom Onlinezugangsgesetz zum One-Stop-Government? Über die Entwicklung eines kooperativ-föderalen E-Government	83
<i>Jérôme Brugger, Marianne Fraefel und Alessia C. Neuroni</i>	
Digitalisierte Verwaltung in der Schweiz – Strategien, Akteure und Vorhaben im E-Government	103
<i>Maria A. Wimmer</i>	
Einblick in aktuelle Entwicklungen des E-Governments in Österreich	119
<i>Véronique Millim und CTIE</i>	
E-Government-Strategie in Luxemburg am Beispiel des digitalen Verwaltungsportals „Guichet.lu“	149
<i>Matt Poelmans</i>	
Von elektronischer Verwaltung zu gemeinschaftlicher Governance	167

Patrick Ruestchmann und Sophie Valdenaire-Ratto

Regionales E-Government in Frankreich am Beispiel von Territoires Numériques Bourgogne-Franche-Comté 185

Emiliana De Blasio und Michele Sorice

Open Government und Demokratie. Zwischen Effizienz und Partizipation 199

Teil 2: Politik fürs Netz – Internet Governance

Welf Schröter

Aspekte der sozialen Gestaltung des öffentlichen Raumes zwischen Virtualisierung und Re-Lokalisierung 223

Simon P. Rinas

Alter Wein in neuen Schläuchen? Netzneutralität im EU-Gesetzgebungsprozess 235

Ana Azurmendi

Datenschutz in Spanien. Das Recht auf Privatsphäre und die Maßnahmen zur Begegnung der Herausforderungen der Informationsgesellschaft 259

Robert Dewar und Myriam Dunn Cavelty

Die Cybersicherheitspolitik der Europäischen Union: Bollwerk gegen die Versicherheitlichung eines Politikbereichs 281

Sebastian Stier

Internetfreiheit in Europa: Eine empirische Bestandsaufnahme 301

Teil 3: Politik im Netz – E-Democracy und E-Politics

Marianne Kneuer

E-Democracy: Theoretische Debattenlinien, empirische Erkenntnisse, Umsetzungsdimension 323

Christoph Bieber

Wählen als elektronischer Demokratieprozess? E-Government und E-Voting als Instrumente politischer Modernisierung 357

Wolf J. Schünemann und Stine Marg

Der Einfluss sozialer Medien auf die Qualität demokratischer Diskurse im Bundestagswahlkampf – ein Werkstattbericht 381

Annette Knaut

Zur Konstruktion politischer Wirklichkeit: Abgeordnete auf Twitter 403

Ulrich Sarcinelli

Krise der liberalen Demokratie? Zu Glaubwürdigkeit und Vertrauen in postfaktischen Zeiten 433

Autorenverzeichnis

449

E-Government und Netzpolitik – eine konzeptionelle Einführung

1. Von E-Government zu Netzpolitik

Das Schlagwort E-Government (Electronic Government) ist in die Jahre gekommen (Lips 2012). Eine Dekade zurück war E-Government ein Kernbegriff der Verwaltungsmodernisierung (vgl. Anttiroiko 2008: xli; Bekkers und Homburg 2007; Zouridis/Thaens 2005: 22). Ihren Ursprung haben Begriff und damit verbundene Reformagenda bereits in den 1990er Jahren, als ausgehend von den USA weltweit in Regierungsdokumenten und Strategiepapieren, insbesondere im Kontext des sog. New Public Management (NPM),¹ von elektronischer Verwaltung die Rede war (vgl. Petrakaki 2010: 96; Dunleavy et al. 2005; Blasio und Sorice 2016). In offensichtlicher Anlehnung an die dynamische Entwicklung des E-Commerce trat der Staat gegenüber dem Internet mit Nutzungsabsicht in Erscheinung, um Verwaltungsabläufe zu vereinfachen, Kosten zu sparen, aber auch behördliche Dienstleistungen für Bürger und Unternehmen zu verbessern. Die Wissenschaft, vor allem die Verwaltungswissenschaft, aber auch Verwaltungsrecht und -informatik, daneben auch außeruniversitäre Forschungs- und Beratungseinrichtungen haben sich dem Thema angenommen und seine Entwicklung in der Praxis mit Analysen und Kommentaren, internationalen Rankings und zahlreichen Fallstudien begleitet (s. hierzu auch Kap. 2 in diesem Band). Eine umfassende und auch kritische sozialwissenschaftliche Aufarbeitung des Gegenstands ist bisher aber weitgehend ausgeblieben.² Infolgedessen fallen aus heutiger Sicht der technologische Determinismus und die

1 Die paradigmatische Nähe von NPM und E-Government beschreibt u.a. Anttiroiko (2008: xlvi, s. auch Wirtz/Piehler 2010: 6). Dem entgegen steht allerdings die Behauptung von Dunleavy et al., wonach NPM längst überholt sei und durch die neuen Formen einer digitalisierten Verwaltung, wie sie es nennen: „Digital Era Governance“ abgelöst werde (vgl. Dunleavy et al. 2005, 2006: 216ff.).

2 Erfreuliche Ausnahmen sind der Einführungsband des Verwaltungsinformatikers Klaus Lenk (2004) unter dem Titel „Der Staat am Draht“ sowie die vergleichende Untersuchung zu Deutschland und Frankreich von Zink (2005). Eine grundlegende Beschäftigung mit dem Thema auf kommunikationswissenschaftlicher Perspektive bietet Neuroni (2007) in ihrer vergleichenden Studie zu Frankreich, Italien und der Schweiz. Die erste Auflage dieses Bandes kann zu den wissenschaftlichen Vergleichswerken ebenso gezählt werden wie die Arbeiten von Kneu-

fortschrittseuphorische Haltung ins Auge, die manche terminologische Unschärfe und theoretische Inkonsistenz nur notdürftig überdeckt haben. Selbst das Kernkonzept E-Government, das seine Ursprünge erkennbar im politischen und managerialen Sprachgebrauch hat, bleibt in vielen Beiträgen unklar. Während Praktiker und Beratungsunternehmen schon längst zu neuen modischen Leitbegriffen „weitergezogen“ sind, darunter etwa neue E-Komposita wie E-Participation, aber auch ganz neue Wortschöpfungen wie m-government, smart government,³ GovTech und natürlich digital government etc., sind die Teilnehmer an der wissenschaftlichen Diskussion E-Government als Leitkonzept zwar noch überwiegend treu geblieben, sind aber weit davon entfernt, sich auf einen gemeinsamen Begriffsgebrauch zu verständigen. Gerade der vielfach diagnostizierte Theoriemangel im Feld (Bekkers und Homburg 2007; Bekkers 2012; Heeks und Bailur 2007; Widerspruch in Bannister und Connolly 2015) hat bislang keine Abhilfe für die terminologische Unschärfe zugelassen.

Die für die Entwicklung elektronischer Verwaltung auf internationaler Ebene maßgeblich treibende Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD) hat E-Government in ihrer Erklärung zu den „Digital Government Strategies“ (OECD 2014) zu einer Vorstufe umdeklariert, die die Regierungen explizit hinter sich lassen müssten, wenn die digitale Transformation der öffentlichen Verwaltung im Sinne eines bürgergetriebenen Angebots („citizen-driven“ statt „citizen-centric“) gelingen soll:

„RECOGNISING a new stage of maturity in the use of digital technologies by governments and a shift from e-government to digital government with a view to opening, innovating and modernising public sectors“ (OECD 2014: 5).

Auch nach Setzung der OECD also ist *digital government* nun der neue Leitbegriff, der ebenso wie sein Vorgänger einer knappen Begriffsbestimmung und theoretischen Durchdringung harret.

Allerdings scheint der eingangs diagnostizierte aufmerksamkeitsökonomische Niedergang für die elektronische Verwaltung (ob E-Government oder Digital Government) vorerst gebremst. In Deutschland und Europa ist in der jün-

er (2013) und Kneuer/Harnisch (2016). Eine kritische und erhellende Sicht auf Feld und Gegenstand bieten Bekkers und Homburg (2005; 2007) in ihren Schriften zum Thema. Die Beiträge in dem von Nixon, Koutrakou und Rawal (2010b) herausgegebenen Sammelband zu E-Government in Europa zeichnen sich nahezu ausschließlich durch eine besonders kritische Stoßrichtung aus.

3 Die auch in wissenschaftlichen Beiträgen sichtbare unreflektiert-affirmative Übernahme des Attributs „smart“ im Hinblick auf sog. „smart government“ oder die „smart cities“ ist besonders irritierend, zumal wenn die Wortverwendung in ihrem ursprünglichen Kontext offensichtlich an Werbung für technisch womöglich noch nicht ausgereifte, nicht hinreichend sichere Systeme vernetzter Steuerung anknüpft.

geren Vergangenheit wieder eine ambitioniertere Reformagenda erkennbar, mit der wahrgenommene Defizite bei der Digitalisierung von Verwaltungsprozessen im internationalen Vergleich reduziert werden sollen. Aufbauend auf eine Grundgesetzänderung (Ergänzung Art. 91c GG vom 13.7.2017), welche die Bund-Länder-Beziehungen beim Einsatz informationstechnischer Systeme für Verwaltungsdienstleistungen zugunsten des Bundes neu justiert, sorgt das im selben Jahr erlassene Onlinezugangsgesetz (OZG) für eine stärkere Vereinheitlichung in diesem Bereich und ermöglicht so einen ambitionierteren Fahrplan für die Digitalisierung der Verwaltung in Deutschland (s. den Beitrag von Misgeld in diesem Band). Nach der Regierungsbildung 2018 kündigte die erstmals eingesetzte Staatsministerin für Digitalisierung, Dorothee Bär, an, die damit verbundenen Ziele mit Nachdruck zu verfolgen (heise.de 2018). Eine Renaissance von E-Government und Verwaltungsmodernisierung ist auch im EU-Kontext zu beobachten. Unter estnischer Ratspräsidentschaft – Estland gilt seit Jahren als Vorreiter bei der Digitalisierung von Politik und Verwaltung (s. den Beitrag von Bieber in diesem Band) – haben die zuständigen Minister der 28 Mitgliedstaaten im Oktober 2017 eine gemeinsame Erklärung zum E-Government (Tallinn Declaration on eGovernment, Council of the European Union 2017) verabschiedet, die wesentliche Reformlinien zur Umsetzung bis 2022 festschreibt.

War die Aufmerksamkeit für E-Government bis zur jüngsten Wiederentdeckung des Themas also merklich zurückgegangen, hat die *Netzpolitik* als zweiter Leitbegriff dieses Bandes in den vergangenen Jahren eine bemerkenswerte Karriere als Politikfeld gemacht und hat nicht zuletzt durch verschiedene Skandale (Datendiebstahl und -missbrauch, Überwachung, Cyberangriffe) enorm an öffentlicher Aufmerksamkeit hinzugewonnen. Tatsächlich haben Fragen der Regulierung und Governance von Digitalisierungsprozessen weltweit eine ähnliche Konjunktur erfahren. Im deutschsprachigen Raum hat sich in diesem Zusammenhang seit etwas über zehn Jahren mit dem einprägsamen Kompositum Netzpolitik ein Begriff ausgebildet,⁴ der viele Aspekte einer zögerlichen Politisierung (im Sinne von Politikwerdung) von Internet und Digitalisierung umfasst. Das Kompositum ist mindestens zweidimensional, insofern als es der Beschreibung durch Internettechnologie und Vernetzung ermöglichter bzw. veränderter politischer Praktiken (politische Kommunikation, politische Bewegungen, Protest) ebenso dient wie der Bezeichnung eines breiten Katalogs regulatorischer Fragen, die sich im Zuge der Vernetzung und Digitalisierung stellen. In diesem letzten Sinn ist Netzpolitik in Deutschland faktisch zu einem Politikfeld geworden (Hösl 2016; Reiberg 2017). Heute gibt es netzpolitische Experten in

4 In Deutschland hat an dieser Ausbildung das 2004 entstandene Blog netzpolitik.org zweifelsohne entscheidenden Anteil.

den Parteien, netzpolitische Ausschüsse in den Parlamenten, womöglich bald netzpolitische Minister oder eben Staatsminister (Dorothee Bär als Staatsministerin für Digitalisierung seit März 2018). Netzpolitik genießt also heute weit größere Aufmerksamkeit als noch während der Entstehung der Erstauflage dieses Bandes. Allerdings ist auch diese Aufmerksamkeit noch keine Garantie für terminologische Klarheit für diesen Oberbegriff.

Als einleitender Beitrag in dieses Kompendium zum Themenkomplex soll dieses Kapitel das breite Feld auseinanderlegen und ein umfassendes terminologisches Angebot sowohl für die folgenden Beiträge des Bandes als auch für Diskussion und Anwendung in Wissenschaft und Praxis allgemein unterbreiten. E-Government und Netzpolitik erhalten beide ihren Platz im terminologischen Feld der *vernetzten Gesellschaft*⁵ zugewiesen. In Abbildung 1 ist der Versuch einer schematischen Darstellung unternommen. Sie stößt gewissermaßen an die Grenzen des Nationalstaats. Zwar erfährt auch die vernetzte Gesellschaft im Hinblick auf ihre Vernetzung und die vernetzte Kommunikation wesentliche Regulierungs- und Steuerungsleistungen durch den Staat und seine Institutionen, sie bedarf aber ebenso vielfältiger Selbstregulierungsmechanismen diverser sozialer Akteure. Auch ist die vernetzte Gesellschaft eine offenere Gesellschaft, insofern als Internettechnologie und Digitalisierung den Nationalstaat in seiner Funktion als mehr oder weniger geschlossenen Kommunikationsraum stärker herausgefordert und verändert haben als jede mediale Entwicklung zuvor.⁶ Nicht von ungefähr und nicht ohne Wirkung ist die Entwicklung des Internets mit einer beispiellosen Periode der Liberalisierung der Telekommunikationsmärkte in vielen Gesellschaften der Welt einhergegangen (Mueller 2002). Auf dieser Grundlage konnten auf dem Feld der internationalen Netzpolitik besonders staatsferne Arrangements entworfen und bislang gegen einige Widerstände erhalten werden, um zumindest die Basisfunktionalität des Internets zu gewährleisten. Wengleich die Globalisierung, Vereinbarungen und Institutionen globaler Governance derzeit zunehmend herausgefordert werden (s. etwa die internationale Handelsordnung, die Klimapolitik etc.), zeichnet sich bislang auf dieser grundlegenden Ebene – der Verwaltung kritischer Internetressourcen – kein Paradigmenwechsel ab (s. unten). Da jede staatliche Regulierung Gefahr

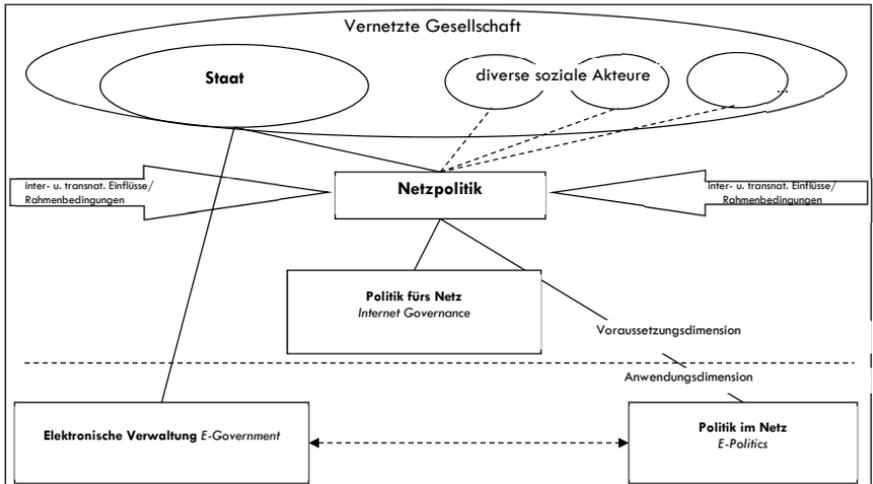
5 In der Erstauflage war an dieser Stelle sowie später von der Netzwerkgesellschaft die Rede. Das Phänomen der Vernetzung bildet in der Tat das revolutionäre Element der Digitalisierung. Im Zuge der Eröffnung des Deutschen Internet-Instituts, als des Weizenbaum-Instituts für die vernetzte Gesellschaft, habe ich beschlossen, ebenfalls diese griffigere Formulierung zu wählen.

6 Waren es doch gerade Medienformate und Mediensysteme, die die Ausbildung nationaler Öffentlichkeiten überhaupt erst ermöglicht haben und damit im Sinne einer konstruktivistischen Theorie des Nationalismus erst die Konstitution von Nationalstaaten ermöglicht haben (Anderson 2006).

läuft, grenzüberschreitende Konnektivität und Kommunikation einzuschränken, besteht zumindest in demokratischen Staaten weiterhin eine besondere Neigung zu Arrangements internationaler, transnationaler und möglichst globaler Governance. Netzpolitik ist damit genuin durch internationale Rahmenbedingungen geprägt und unterliegt vielfältigen transnationalen Einflussfaktoren. In der Abbildung sind diese darstellungsbedingt unterrepräsentiert.

Für das bessere Verständnis des gesellschaftlichen Umgangs mit Internet und Digitalisierung ist es bedeutsam, zwischen einer Voraussetzungsdimension, in der durch politische Entscheidungen Ressourcen bereitgestellt, verteilt und Regeln gesetzt werden, und einer Anwendungsdimension zu unterscheiden. Verwaltungshandeln (E-Government) und politische Praxis (E-Politics) befinden sich damit also in einer anderen Dimension als Internetregulierung oder Internet Governance. Mit Ersterem, also der elektronischen Verwaltung, möchte ich im folgenden Abschnitt die ausführlichere Darstellung beginnen.

Abbildung 1: Konzeptionalisierung und Dimensionalisierung von E-Government und Netzpolitik



Quelle: eigene Darstellung.

2. E-Government und Verwaltungsmodernisierung im digitalen Zeitalter

Was also wird in Wissenschaft und Praxis unter E-Government verstanden? – Den Verwaltungswissenschaftlern Jörn von Lucke und Heinrich Reiner mann ist im Jahr 2000 mit der sog. *Speyerer Definition von Electronic Government* eine enge und klare Begriffsbestimmung gelungen, die verbreitet Anerkennung gefunden hat. Als Kern der Definition kann die folgende Festlegung gelten:

„Unter Electronic Government verstehen wir die Abwicklung geschäftlicher Prozesse im Zusammenhang mit Regieren und Verwalten (Government) mit Hilfe von Informations- und Kommunikationstechniken über elektronische Medien“ (Lucke/Reiner mann 2000: 1, s. auch Lucke 2007: 97).

Freilich differenzieren die beiden Wissenschaftler das Konzept noch weiter aus, gehen dabei aber zunächst nicht über die genuine Verwaltungsperspektive hinaus. Vielmehr unterscheiden und benennen Reiner mann und von Lucke drei wesentliche Kommunikationsrelationen im Rahmen des E-Government und liefern damit ein analytisches Schema, das ebenfalls prägende Wirkung auf die theoretische Diskussion gehabt hat und in kaum einem Text zum Thema fehlt. *Erstens* nämlich identifizieren sie Kommunikations- und Geschäftsprozesse, die von einer Regierungs- oder Verwaltungsstelle, einer Behörde zur anderen vorgenommen werden – für diese Relation sprechen die Autoren von *Government-to-Government* (GtoG). *Zweitens* – und für viele Beiträge in diesem Band von hervorragender Bedeutung – gilt es die Relation zwischen der Verwaltung und der Bevölkerung, den Bürgern, digital abzubilden; diese Dimension wird als *Government-to-Citizen* (GtoC) bezeichnet. Schließlich laufen *drittens* solche Prozesse auch zwischen der Verwaltung und Wirtschaftsunternehmen ab, wofür das separate Konzept des *Government-to-Business* (GtoB) eingeführt wurde. Alle drei Relationen lassen sich freilich auch in umgekehrter Richtung verstehen bzw. auf diese Weise neuerlich ausdifferenzieren. Überdies kommen verschiedentlich auch weitere Relationstypen zur Sprache, wie z.B. ein solcher zwischen der Verwaltung und Nichtregierungsorganisationen (NGOs, s. z.B. Wirtz/Piehler 2010: 15), die sich je nach analytischem Interesse tatsächlich von der zuvor genannten Trias unterscheiden oder unter das breite Muster der GtoC-Beziehungen subsumieren lassen. Insgesamt trägt die von Reiner mann und von Lucke vorgenommene Dimensionalisierung des Konzepts der elektronischen Verwaltung, weiterhin nur in engem Sinne verstanden als „geschäftliche Prozesse“ der öffentlichen Verwaltung, auf konsistente Weise zum näheren Verständnis des Gegenstands bei.

In den Abschnitten II und III der Speyerer Definition geben die Autoren den Vorteil begrifflicher Klarheit aus der Hand, wenn sie zumindest Elemente des elektronischen Handels (*E-Commerce*) sowie digital abgebildete Prozesse

demokratischer Willensbildung und Entscheidungsfindung (*E-Democracy*) in eine weite E-Government-Definition integrieren. In dieser Öffnung des Konzepts deutet sich ein weiteres Begriffsverständnis an, das über die Fokussierung auf administrative Geschäftsprozesse hinausgeht und im Forschungsumfeld sehr verbreitet ist. Ein Überblick über die Forschungsliteratur ergibt eine Vielfalt sehr heterogener Definitionen, die zum großen Teil das – in der Konsequenz schwammige – Etikett E-Government gemein haben, obwohl sie Unterschiedliches meinen, das Gegenstandsfeld zumindest unterschiedlich ein- und abgrenzen. Ich möchte an dieser Stelle zum besseren Verständnis drei exemplarische Definitionstypen aus der Diskussion vorstellen und ihnen einige konkrete Beispiele zuordnen:

- *Erstens* entspricht das *verwaltungswissenschaftlich-technische* Verständnis, wie bereits hervorgehoben, dem engen Einstiegskonzept der Speyerer Definition: E-Government wird also vornehmlich verstanden als mittels moderner Informations- und Kommunikationstechnologien umgesetzte administrative Geschäftsprozesse. Wie Wirtz/Piehler (2010: 8) zutreffend bemerken, erscheint E-Government nach diesem Verständnis als das Pendant zu entsprechend – und schon früher – digitalisierten Vorgängen in Wirtschaft und Handel (*E-Business*, *E-Commerce*), wobei es sich hier eben um Verwaltungsdienstleistungen und -verfahren handelt, die elektronisch abgebildet werden (s. hierzu auch Margolis/Moreno Riaño 2010: 86). In ähnlicher Weise auf das Administrative konzentrierte Definitionen bieten, wenngleich teils um Zugänge zu demokratischen Entscheidungsverfahren ergänzt, neben Reinermann und von Lucke (2000: 1) sowie Wirtz/Piehler (2010: 8) auch Anttiroiko (2008: xliii), Bekkers/Homburg (2005: 6) und Meier (2009: 4-6).
- *Zweitens* stützt sich beispielsweise der Verwaltungsinformatiker Klaus Lenk auf eine den gesamten öffentlichen Sektor *umfassende* Definition, wie sie in dem von ihm mit verfassten Memorandum *Electronic Government als Schlüssel zur Modernisierung von Staat und Verwaltung* aus dem Jahr 2000 festgehalten ist. In dieses Konzept werden genuin politische Verfahren der Willensbildung und Entscheidungsfindung ausdrücklich integriert. E-Government wird definiert als „die Durchführung von Prozessen der öffentlichen Willensbildung, der Entscheidung und der Leistungserstellung in Politik, Staat und Verwaltung unter sehr intensiver Nutzung der Informationstechnik“ (Memorandum 2000: 3, s. auch Lenk 2004: 18f.). In eine ähnliche Richtung geht auch die weite Definition von Heeks (2006: 2), wonach E-Government „all use of digital information technology (primarily computers and networks) in the public sector“ umfasse. Auch Neuroni, die einen umfassenden Überblick über die verschiedenen Konzeptionen,

darunter engere und weitere, bietet, wählt für ihre vergleichende Studie zu Italien, Frankreich und der Schweiz einen weiten Begriff (vgl. Neuron 2007: 38).

- *Drittens* und nicht trennscharf von den vorangegangenen Beispielen abzugrenzen findet sich insbesondere im politischen Reformdiskurs verbreitet eine *teleologisch-normative* Definition. Hierbei handelt es sich um das gerade auf der Ebene internationaler Zusammenarbeit ausgebildete, in erster Linie an dem übergeordneten Reformziel der sog. *Good Governance* orientierte, Konzept einer *besseren* Verwaltung durch den Einsatz von IKT, wie es vor allem von der OECD geprägt worden ist. In ihrem ersten umfassenden Bericht zum Thema *The E-Government Imperative* aus dem Jahr 2003 definiert die OECD E-Government als „the use of information and communication technologies, and particularly the internet, as a tool to achieve better government“ (OECD 2003: XX). Der Folgebericht von 2005 trägt den Titel „E-Government for Better Government“ (OECD 2005). Auch die Weltbank stellt in ihrer Definition vor allem auf die zumindest potentiellen positiven Reformeffekte – im Einzelnen: bessere Interaktion mit Bürgern und Unternehmen, mehr Transparenz, damit weniger Korruption und insgesamt eine effizientere, sparsamere Verwaltung – ab.⁷ Dieser transformative Optimismus hat Eingang in viele nationale Strategiepapiere und Reformprogramme gefunden (Bekkers und Homburg 2007). Er ist nicht auf die politische Sphäre beschränkt. Vielmehr findet sich ein teils noch weiter ausbuchstabiertes teleologisches Verständnis auch in der wissenschaftlichen Diskussion zum Thema:

„Electronic governance (or e-governance) could therefore be defined as the use of Internet and communication technologies to automate governance in innovative ways, so that it becomes more efficient, more cost-effective, and empowers the human race even more“ (Bhogle 2008: 68, Hervorh. des Verf., s. auch Bovaird 2005a).

In ihren kritischen Sichtungen der Forschungslandschaft haben Bekkers/Homburg (2005: 7) in dieser Art der Begriffsbildung zu Recht eine „e-government ideology“ oder „myths of e-government“ (Bekkers und Homburg 2007) identifiziert.

Was die deutschsprachige Diskussion über E-Government bis heute betrifft, ist die begriffliche Unschärfe des Leitkonzepts schon im verwendeten Anglizismus angelegt. „E“ steht für „elektronisch“, so weit so gut, doch was eigentlich bedeutet „Government“? – Im Deutschen verstehen wir darunter Regieren und

⁷ Die Definition der Weltbank ist abrufbar unter: <http://go.worldbank.org/M1JHE0Z280> (27.10.2011).

Verwalten (s. auch Kernsatz der Speyerer Definition), also Unterschiedliches. Regieren stellt dabei auf die Lenkungsfunktion staatlichen Handelns ab, ist weit stärker abhängig von Vorgängen der demokratischen Willensbildung und Entscheidungsfindung, Verwalten hingegen meint die Ausführungs- und Ordnungsfunktion staatlicher Behörden, diese Prozesse finden gewissermaßen auf einer sekundären Ebene statt und stehen nicht in gleicher Weise mit Fragen der politischen Legitimation in Verbindung. In der Doppeldeutigkeit des Anglizismus haben die undeutlichen und abweichenden Vorstellungen im Deutschen auch einen linguistischen Ursprung. Darüber hinaus ist ganz allgemein ein größeres Bewusstsein für die internationalen Unterschiede in Verwaltungs- und politischen Kulturen wünschenswert, will man die Veränderungen öffentlicher Verwaltungsangebote und ihrer Nutzung untersuchen und verstehen, will man begünstigende oder hinderliche Faktoren für die Umsetzung und Verbreitung ausmachen (Zhang et al. 2014).

Die terminologische Unschärfe (s. auch Wirtz/Piehler 2010: 7), die sich aus mangelnder Grundlagenforschung in Kombination mit programmatischer Rhetorik und Euphorie ergibt, hat dem Leitbegriff immer wieder Kritik eingetragen. So beklagen Mayer-Schönberger und Lazer die Vieldeutigkeit des Begriffs. Electronic Government sei zu einer Art „catchall tag for the practice of using technologies in the public sector“ (Mayer-Schönberger/Lazer 2007: 5) geworden, dem Begriff wohne damit ein impliziter Eklektizismus inne. Anttiroiko spricht an anderer Stelle auch von E-Government als einem „umbrella concept“ (Anttiroiko 2008: lxviii). Und auch Bekkers/Homburg beschreiben es in diesem Sinn als „a policy and managerial concept that has very little theoretical foundation“ (Bekkers/Homburg 2005: 6).

Wie oben beschrieben, ist der diffuse Begriffsgebrauch durch neue modische Wortkreationen wie *m-government*, *smart government* oder *digital government* nicht klarer geworden. Der begriffliche Wandel scheint eher Ausdruck rhetorischer denn substantieller Innovation. Denn wenngleich digitale Informations- und Kommunikationsmedien sowie ihre Einsatzmöglichkeiten sich in den vergangenen Jahren fraglos dynamisch verändert haben, so bleiben die grundlegenden Herausforderungen elektronischer Verwaltung, nämlich die jeweils neuen Medien für die Kommunikation mit Bürgern und Unternehmen sowie zwischen den Behörden einzusetzen. E-Government schließt also ein, dass ein Formular online auf dem Computer oder auf dem Smartphone ausgefüllt werden kann, dass ein *Call Center* für alle verwaltungsbezogenen Fragen eingerichtet wird, dass verwaltungsseitige Informationen per SMS, E-Mail oder Chat-Nachricht verschickt werden und dass Bürger und Unternehmen relevante Dokumente für Verwaltungsprozesse auf einem Cloud-Server ablegen können. All diese Verfahren und Innovationen beruhen auf den gesellschaftlichen Transformationsprozessen durch Digitalisierung und flächendeckende Vernetzung.

Damit haben Computertechnologie und das Internet die zentrale Bedeutung (vgl. Anttiroiko 2008: lvi). Auch z.B. Call-Center-Lösungen zur Bürgerinformation wie das deutsche Bürgertelefon *D-115*, das französische Pendant *Állo Service Public 3939* oder das niederländische *14 + Antwoord*© hängen letztlich davon ab, dass die Anfrageempfänger über ihre Computer mit allen relevanten Behörden vernetzt sind, zumindest aber alle nötigen Informationen schnell online abrufen können. Die vielgestaltige Sensorik und automatisierten Informationsaustausche, die Visionen von sog. *smart cities* begründen, basieren ebenso auf der Vernetzung (hier der Geräte und Gegenstände, *Internet of Things*) und der digitalen Informationsübermittlung, wie die Crowdsourcing-Plattformen für Bürgeranliegen à la *FixMyStreet* (Vereinigtes Königreich). Wenn in diesen Feldern künftig verstärkt Künstliche Intelligenz zum Einsatz kommt, dann sprengt auch dieser Wandel nicht die Grenzen dessen, was wir unter E-Government verstehen können. Darunter fällt im Wesentlichen weiterhin gemäß der engen Definition von E-Government, also elektronischer Verwaltung, die Abwicklung von Geschäfts- und Kommunikationsprozessen der öffentlichen Verwaltung mittels moderner Informations- und Kommunikationstechnologien (IKT), insbesondere mittels internetbasierter Technologien.

Angesichts des Wandels internetbasierter Medienformate zugunsten sozialer Interaktion (Web 2.0, Mitmachnetz, soziale Medien) haben darüber hinaus in den vergangenen Jahren Programme der elektronischen Partizipation an Aufmerksamkeit gewonnen (Kneuer 2016; Kneuer und Harnisch 2016). Mit dem Aufkommen und der massenhaften Nutzung sozialer Medien ergaben sich daraus ganz neue Potentiale für die vernetzte Verwaltung. Dies hat natürlich neuerlich Anlass zu euphorischen Szenarien und manch unrealistischen Visionen geboten: „the transition from e-Government (citizen as customer) to We-Government (citizen as partner)“ (Linders 2012: 453). Unabhängig davon muss mit den partizipativen und innovativen Möglichkeiten eine neue Anwendungsdimension erschlossen werden, die als E-Partizipation entweder als ein Bestandteil oder als ein komplementärer Begriff zu E-Government verstanden werden kann (dazu Kneuer in diesem Band sowie Kneuer 2016). An dieser Stelle ist es wichtig zwischen Ursprung, Motiven und Art der Beteiligung zu unterscheiden. Solche partizipatorischen Praktiken offenbaren eine Verwandtschaft zu E-Government, die in sog. „invited spaces“ nach Kersting (2012b) stattfinden, also in Form einer regierungsseitig initiierten Partizipation. Es sind ausschließlich diese staatlichen Partizipationsangebote, die im Rahmen des *E-Participation Index* der Vereinten Nationen gemessen werden (s. auch das Kapitel von Schünemann und Steiger in diesem Band). Die zivilgesellschaftlich gesteuerten und initiierten Aktivitäten in den „invented spaces“ sind von E-Government hingegen abzugrenzen und der Netzpolitik im Sinne von E-Democracy oder E-Politics zuzuordnen.

Die Bereitstellung von Plattformen und Kanälen zur Bürgerbeteiligung ist auch Kernelement eines weiteren übergeordneten Trends der jüngeren Vergangenheit, der unter dem Leitmotiv *Open Government* Aufnahme in die Reformagenden gefunden hat (s. dazu den Beitrag von Sorice und De Blasio in diesem Band). Ein wesentlicher Aspekt ist die Steigerung der Transparenz der öffentlichen Verwaltung und die Ertüchtigung von Bürgern und Unternehmen mittels der Bereitstellung der Datenbestände, die verwaltungsseitig erhoben werden und/oder gespeichert sind (Open Government Data). Angetrieben durch NGOs, internationale Regime wie insbesondere die *Open Government Partnership* (OGP)⁸ und nationale Programme, gehen immer mehr Verwaltungsstellen Verpflichtungen ein, die von ihnen selbst oder in ihrem Auftrag erhobenen und verwalteten Daten in einem zur Weiterverarbeitung geeigneten Format zu veröffentlichen. Die gewaltigen Datenbestände, die dadurch zur gemeinschaftlichen Nutzung freigegeben werden, sind nicht nur geeignet, Innovationen und Wertschöpfung durch Bürger und Unternehmen zu befördern, sondern bieten auch für die Verwaltung selbst gute Bedingungen, um ihre Leistungen zu verbessern. Nicht zuletzt für die empirische Wissenschaft ist die Offenlegung von Datenbeständen der Verwaltung von großem Interesse (s. auch das Kapitel von Schünemann und Steiger in diesem Band). In diesem Sinne können Open Government und das derzeit verbreitete Begehren nach großen Datenbeständen, im Sinne von Big Data,⁹ tatsächlich eine fruchtbare Verbindung eingehen („Big and Open Data“, Bertot et al. 2014). Auf der anderen Seite ist im Sinne des Datenschutzes freilich Vorsicht geboten, eingedenk der missbräuchlichen panoptischen Tendenzen, die durch die immense Datenverfügbarkeit befördert werden können.

In diesem Zusammenhang ist es zuletzt wichtig zu betonen, dass insbesondere ein teleologisch-euphorisches Verständnis von E-Government mit den globalen Prozessen der Digitalisierung von Politik und Verwaltung nicht Schritt gehalten hat. Die temporär abgeflaute Konjunktur um die elektronische Verwaltung hängt teils auch mit ernüchternden Beobachtungen zusammen. E-Government hat sich nicht als Werkzeug der Demokratisierung erwiesen. Im Gegenteil: Autoritäre Regime haben umfassende E-Government-Lösungen (einschließlich E-Partizipation) implementiert, um durch effiziente Verwaltung ihre Output-Legitimität zu erhöhen und durch gezieltes Beschwerdemanagement die Informationsversorgung der Regierenden zu verbessern (Kneuer und Harnisch

8 OGP ist im Jahr 2011 von den Regierungen Brasiliens und der Vereinigten Staaten gegründet worden. Heute nehmen 75 Staaten daran teil.

9 „‘Big Data‘ (BD) is best understood as a more powerful version of knowledge discovery in databases or data mining [...] [i]t relies not on causation but on correlations that arise from the applications of non-public algorithms to large collections of data“ Rubinstein 2012: 3.

2016; Stier 2017; World Bank 2016). Einen weiteren Grund zur Ernüchterung boten die Enthüllungen staatlicher Massenüberwachung. Internet und Digitalisierung haben die Möglichkeiten einer nahezu lückenlosen Kommunikationsüberwachung durch den Staat deutlich verbessert (Lyon 2015). Dies hat sich sowohl in autokratisch als auch demokratisch regierten Ländern gezeigt. Frühere, wenig kritische Visionen, wonach die staatlichen Behörden durch E-Government in die Lage versetzt würden, mit den Bürgern vernetzt zu sein und sie durchs Leben zu begleiten, in Form eines „ubiquitous government“ (vgl. auch Bhogle 2008: 78, Anttiroiko 2008: lvii, lxxvii, Lucke 2007: 97, kritisch: Dunleavy et al. 2005), erscheinen spätestens vor diesem Hintergrund in ihrer dystopischen Gestalt.

Den Abschnitt abschließend, soll noch festgehalten werden, was im Sinne der hier vorgeschlagenen Definition nicht als E-Government zu verstehen ist: der Beschluss einer neuen Datenschutzverordnung, die Einführung (nicht die Beantragung und Ausgabe) eines elektronischen Personalausweises, die Einrichtung eines nationalen Cyber-Abwehrzentrums, die Konzeption und Verabschiedung einer Breitbandstrategie, Online-Wahlkämpfe und Online-Abgeordnetenkommunikation u.v.m. Für diese Phänomene und gesellschaftspolitischen Innovationen müssen vielmehr andere Kategorien zur Verfügung gestellt werden, wie etwa der ebenfalls noch ausdifferenzierende Begriff der Netzpolitik. Bevor dies jedoch geschieht und um gleichsam prophylaktisch zu vermeiden, dass der offensichtliche Zusammenhang elektronischer Verwaltung mit den genannten Phänomenen der Netzpolitik doch wieder zu einem diffusen Begriffsgebrauch führt, soll im folgenden Abschnitt zunächst dieser Zusammenhang, nämlich die gesellschaftliche Transformation, auf der alle bisher angesprochenen Neuerungen beruhen, behandelt werden.

3. Die vernetzte Gesellschaft

Staatliches Handeln und politische Prozesse im Kontext der modernen Medienlandschaft gehen weit über ein enges Verständnis von E-Government hinaus. Um diese weiteren Aspekte politischer Auseinandersetzungen und Regulierungen innerhalb der *vernetzten Gesellschaft* zu verstehen, können wir aber noch einmal bei E-Government ansetzen. Ausgangspunkt für die Anwendung moderner Informations- und Kommunikationstechnologien für Verwaltungsvorgänge war und ist deren flächendeckende Verfügbarkeit, und insbesondere die massenhafte Nutzung des Internets als gesellschafts-, ja weltumspannendes „net-

work of networks“ (vgl. Anttiroiko 2008: lvii, s. auch Bhogle 2008: 77).¹⁰ Was in den 1990er Jahren euphorisch als Informationsgesellschaft begrüßt wurde und als Leitmotiv in Regierungsdokumente und Strategiepapiere der industrialisierten Welt diffundierte¹¹ (Wirtz/Piebler 2010: 5, s. zum zentralen Konzept der Informationsgesellschaft auch Neuroni 2007: 50ff.), kann als Vorstufe zu Digitalisierung und Vernetzung verstanden werden. Der vormals leitende Begriff der Informationsgesellschaft hat die eigentlich revolutionären Entwicklungen im Zuge der flächendeckenden Nutzung des Internets nur unzureichend und in gewisser Weise tendenziös beschrieben. Gesellschaft ist ohne Information – als wesentliches Element von Kommunikation, die gesellschaftliche Systeme überhaupt erst konstituiert (Luhmann 2009) – nicht denkbar. Gesellschaft ist also immer ganz wesentlich Informationsgesellschaft. Neil Postman übt in seinem Buch *Technopoly* (Postman 1993) eine entsprechende Kritik am neuen Leitkonzept.¹² Sie stößt heute auch aus anderen Gründen auf offene Ohren. Denn gerade die aktuellen Debatten um den Einfluss digitaler Medien und sozialer Netzwerke auf die demokratische Debattenkultur führen uns deutlich vor Augen, dass Information und sog. Desinformation nur schwer voneinander zu trennen sind. Aus übergeordneter und neutraler Sicht sind sie zunächst dasselbe, nämlich Informationen, die sich heute viel schneller und direkter verbreiten als früher. Doch wieso und worüber verbreiten sie sich in dieser Geschwindigkeit?

Das revolutionäre Moment der Internetentwicklung besteht nicht in der Verfügbarkeit von Informationen, sondern in der umfassenden, auf Dauer angelegten Vernetzung von Gesellschaft(en). Damit trifft das heute vielfach gebrauchte Wort von der vernetzten Gesellschaft den Kern der digitalen Revolution weit besser. Im Ursprung der Transformation steht das Netzwerk, vor allem aber das *Netzwerk der Netzwerke*, das Internet.¹³ Die in der Tat neuartige Allgegenwart von Informationen und Inhalten, d.h. die Tatsache, dass diese überall und bequem und rund um die Uhr online abzurufen sind, ist und bleibt abhängig vom Existieren und Funktionieren des Netzwerks und der auf seiner Grundlage arbeitenden Programme und Anwendungen. Internet und Digitalisierung

10 Ausführlichere Darstellungen zur Entwicklung elektronischer Kommunikation und des Internet finden sich bei Anttiroiko (2008: lv-lvi) sowie Warnke (2011).

11 Z.B. in Frankreich mit dem Regierungsprogramm: *Préparer l'entrée de la France dans la société de l'inform@tion*, in der Schweiz: *Regieren in der Informationsgesellschaft* (vgl. den Beitrag von Brugger et al. in diesem Band), auf EU-Ebene (vgl. auch Anttiroiko 2008: xlvi). Ein Gutachten der Friedrich-Ebert-Stiftung von 2000 liefert unter dem Titel *Wettlauf Informationsgesellschaft* (Klumpp 2000) einen guten vergleichenden Überblick.

12 „As with so many of the features of all that is modern, the origins of information glut can be traced many centuries back. Nothing could be more misleading than the claim that computer technology introduced the age of information“ (Postman 1993: 61).

13 Das Wort Internet ist eine Abkürzung für Interconnected Networks.

haben damit einen materiellen Boden aus Halbleiter- und Netzwerktechnologien. Auch vor dem Internet gab es schon Netztechnologien: Eisenbahn, elektrische Energie, den modernen Straßenverkehr, Telegraf, Telefon, Fernsehen und Radio; alle diese Technologien konnten und können nur auf Grundlage eines funktionierenden Netzwerks und des Zugangs zu Geräten und Schnittstellen, die den Standards des Netzes genügen, funktionieren. Das Internet geht freilich weit über diese Entwicklungen hinaus, in dem es ein prinzipiell offenes Netzwerk ohne zentrale Kontrolle und Instanz darstellt, das leistungsfähiger, umfassender und resilienter ist. Es stellt zu jeder Zeit eine Vielzahl von Kanälen bereit, erlaubt die gleichzeitige Kommunikation nicht nur mit einem Gegenüber, sondern mit vielen.¹⁴ Als Netzwerk für die elektronische Kommunikation ermöglicht das Internet Übertragungsgeschwindigkeiten, die die weitgehende Ausschaltung der Widerstände von Raum und Zeit bedeuten. Zudem erlaubt die Digitalisierung eine viel umfassendere Abbildung und Übertragung der unterschiedlichsten Inhalte und Leistungen (digitale Konvergenz) sowie die zunehmend autonome Steuerung von Prozessen.

Dennoch ist es für verschiedene Fragen (s. auch Kapitel 3 in diesem Band zu Messverfahren) wichtig sich vor Augen zu führen, dass Internetkommunikation und Digitalisierung auf der Verfügbarkeit von Netzwerkinfrastruktur und Hardware beruhen. So war die Massennutzung des Internets erst durch die verbreitete Verfügbarkeit von Personalcomputern möglich, die gewissermaßen nach einer Eingewöhnungsphase in die elektronische Datenverarbeitung offline seit spätestens Ende der 1990er Jahre als eine universelle (von zu Hause, vom Büro aus, zunehmend von unterwegs) Schnittstelle und Zugangstechnologie zum Internet für jedermann dienen. Im vergangenen Jahrzehnt ist der PC in dieser exklusiven Schnittstellenfunktion durch andere Geräte (wie insbesondere das Smartphone) ergänzt und in vielen Einsatzfeldern ersetzt worden. Damit ist der Zugang zum Internet nicht mehr nur stationär, sondern auch mobil und überall möglich geworden.

Angesichts der dynamischen Entwicklungen der vergangenen Jahre, die zunehmend mit dem Oberbegriff der Digitalisierung bezeichnet werden, ist der bewusste Übergang von offline zu online und zurück allerdings hinfällig geworden. Rechenleistungen und Speicherkapazitäten werden zunehmend durch das Netz selbst erbracht (s. *Cloud Computing*),¹⁵ die Hardware als Schnittstelle wird immer unbedeutender. Jenseits der herkömmlichen Geräte digitaler Kommu-

14 Dies gilt in beide Richtungen. Anders als die übrigen Massenmedien erlaubt das Internet nicht nur sog. one-to-many-Relationen, sondern auch solche many-to-many, one-to-one etc., ist also multidirektional (vgl. Dutton 2010: 5).

15 Streng genommen, ist diese Prognose natürlich nicht zutreffend, sondern orientiert sich eher an der luftigen Rhetorik rund um die sog. Cloud. Die Rechenleistungen werden natürlich nach

nikation werden Internetschnittstellen in Alltagsgegenstände verbaut (*Internet of Things*) und künstliche Intelligenz (in Form von *Bots* und *Algorithmen*) beeinflusst Informations- und Kommunikationsroutinen. „Onlife“ wird der konstitutive Zustand für das Ich in seiner materiellen wie virtuellen Dimension von Luciano Floridi zutreffend genannt (Floridi 2015). Die digitale Konvergenz umfasst unsere Praktiken als gesellschaftliches Wesen und damit uns selbst so weitgehend, dass die Unterscheidung zweier Welten (online/offline), aber auch eines virtuellen und eines materiellen Raums¹⁶ tatsächlich heute nur noch wenig Sinn ergibt.

Für die Einordnung politischer und gesellschaftlicher Digitalisierungsprozesse ist der Grad tatsächlicher Vernetzung differenziert zu betrachten. Wenngleich der Netzzugang für viele Menschen heute selbstverständlich geworden ist und die Grenze zwischen offline und online verschwommen scheint, so ist der Zustand der Vernetzung nicht für alle Menschen und Gesellschaften Realität. Das Onlife ist gewissermaßen umfassend, aber nicht per se integrativ, sondern exklusiv. Wo Infrastruktur, Zugänge und zumindest Hardware, die selten kostenfrei ist, benötigt werden, gibt es deutliche Teilhabehürden, die viele Menschen und Bevölkerungsgruppen insbesondere in der globalen Dimension nicht überschreiten. Hinzu kommen Restriktionen der Mediennutzung, wie sie in vielen autokratisch regierten Ländern bestehen. Nicht jede Gesellschaft ist also vernetzt. Nicht alle Menschen können gleichermaßen an digitaler Kommunikation teilhaben. Die Rede von der vernetzten Gesellschaft ist mithin Ausdruck eines Privilegs, das kritisch reflektiert und ins Verhältnis gesetzt werden sollte.

Die Frage nach gesellschaftlichen Spaltungen, den auch sog. *digitalen Gräben* (*digital divides*),¹⁷ die durch den technischen Wandel geschaffen, erhalten oder verstärkt werden (vgl. Dutton 2010: 8), hat die Internetentwicklung und die zugehörige gesellschaftspolitische Diskussion seit jeher geprägt und ist heute nicht obsolet geworden. Zwar mögen jüngere empirische Untersuchungen belegen, dass die Kluft zwischen älteren Menschen auf der einen Seite und den sog. *digital natives* der jüngeren Generationen auf der anderen ebenso zurückgegangen ist wie die Abhängigkeit der Netznutzung vom individuellen Bildungs- und Wohlstandsgrad oder vom Geschlecht. Wenngleich sich diese digitalen Gräben in den weit entwickelten Industrienationen in der Tat allmählich schließen, solange man die Netznutzung einigermaßen oberflächlich vermisst,

wie vor durch Rechner, nämlich die Server dezentraler Anbieter erbracht; die Rechenleistung erfolgt diffus im Netz verteilt, aber natürlich im eigentlichen Sinne nicht durch das Netz selbst.

16 Genau diese Trennung hatte das konzeptionelle Einführungskapitel der Erstauflage noch stark gemacht.

17 Robert Putnam spricht zu diesem Thema in seinem viel rezipierten Werk *Bowling alone* auch von „cyberapartheid“ oder „cyberbalkanization“ (Putnam 2000).

tun sich mit Blick auf das Kompetenzniveau und die Souveränität im Umgang mit digitalen Medien auch hier rasch wieder Gräben auf (Initiative D21 2014; World Bank 2016). Besonders tief jedoch zeichnet sich der digitale Graben weiterhin aus der internationalen Perspektive ab, nämlich zwischen den hochentwickelten Industrieländern, deren Bewohner wie selbstverständlich online sind, und insbesondere den Entwicklungsländern, deren Bevölkerungen von den Möglichkeiten digitaler Kommunikation zu großen Teilen ausgeschlossen sind (vgl. Anttiroiko 2008: xlv; Hindman 2009: 9; s. auch Bovaird 2005a: 58-59; Harnisch und Schünemann 2016, 2016). Laut jüngstem Bericht der International Telecommunications Union (ITU 2017: 20) nutzen in den entwickelten Staaten der Erde 81 Prozent der Bevölkerungen das Internet, in den am wenigsten entwickelten Ländern (Least Developed Countries, LDCs) sind es lediglich knapp 18 Prozent. Damit ist die vernetzte Gesellschaft eine bedingte Selbstverständlichkeit und in vielerlei Hinsicht weiterhin Utopie.

Diesen Abschnitt abschließend ist das Folgende als Fazit festzuhalten: Das revolutionäre Moment der sog. Informationsrevolution ist nicht die Information, sondern die auf Dauer angelegte Vernetzung von Gesellschaft(en).¹⁸ Die zumindest potentielle Vernetzung aller Menschen (eigentlich ihrer Rechner und äquivalenter Schnittstellen) stellt im weiteren gesamtgesellschaftlichen Zusammenhang das Internet her. Die sog. Informationsgesellschaft ist im Wesentlichen eine vernetzte Gesellschaft oder eine *Netzwerkgesellschaft* (s. Abbildung 1). In der vernetzten Gesellschaft ergeben sich neue Möglichkeiten des staatlichen und gesellschaftlichen Handelns (z.B. E-Government), aber auch neue Herausforderungen für die politische Gestaltung gesellschaftlichen Zusammenlebens. Die grundlegende Herausforderung ist es dabei, die Vernetzung von Gesellschaft(en) herzustellen, zu verbessern, existierende Lücken und Gräben zu schließen, um Entwicklungschancen anzugleichen.

4. Netzpolitik als Politik fürs Netz

In den gesellschaftlichen Diskussionen über Internet und Digitalisierung ist an die Stelle einer bloßen Euphorie der Konsumenten wie Politiker und des technologischen Determinismus in den letzten Jahren ein in vielerlei Hinsicht reiferes Bewusstsein für die Gestaltung und Regulierung der vernetzten Gesellschaft getreten. Über Richtung, Form und Ausmaß dieser Gestaltung wird zunehmend

18 Vielfach ist auch von der digitalen Revolution die Rede. Das trifft den Zusammenhang schon besser. Die Digitalisierung ist die Funktionsbedingung elektronischer Datenverarbeitung und ist damit auch die Voraussetzung für die Nutzung des Internet.

in politischen Auseinandersetzungen verhandelt.¹⁹ Im öffentlichen Sprachgebrauch (im deutschsprachigen Raum) hat sich u.a. hierfür das Wort *Netzpolitik* herausgebildet, das im Folgenden verwendet und dessen Bedeutung klarer definiert werden soll.

Bei der Netzpolitik handelt es sich ihrerseits um ein vielgestaltiges, ja mehrdimensionales Politikfeld. Denn sie schließt solche Regulierungsgegenstände und -fragen ein, die das grundlegende Funktionieren des Internets betreffen, sowie solche, die sich aus normativen Ansprüchen einer Gesellschaft unter den Bedingungen von Internet und Digitalisierung ergeben. In der internationalen Literatur ist für den Gesamtzusammenhang gemeinhin von *Internet Governance* die Rede, wobei diese noch einmal in verschiedene Dimensionen und Felder zerlegt werden kann. Als (Aufgaben-)Definition für Internet Governance schlägt Laura DeNardis die folgende vor:

„The primary task of internet governance involves the design and administration of the technologies necessary to keep the internet operational *and* the enactment of substantial policy around these technologies. This technical architecture includes layer upon layer of systems including Internet technical standards; critical Internet resources such as the binary addresses necessary to access the Internet; the DNS; systems of information intermediation such as search engines and financial transaction networks; and network-level systems such as Internet access, Internet exchange points, and Internet security intermediaries” (DeNardis 2014: 6–7, Hervorh. durch d. Verf.).

Wenngleich DeNardis‘ Definition mit der Konjunktion im ersten Satz bereits die multiplen Facetten des Begriffs andeutet und mit Suchmaschinen und Finanztransaktionssoftware auch die soziale oder Inhaltsebene (oder -schicht, s. Kapitel 3 in diesem Band) einschließt, orientiert sich ihre Definition doch überwiegend an den technischen Ressourcen des Internets, schließt Aspekte wie den Internetzugang, Adressierungssysteme, Internetknotenpunkte etc. ein.

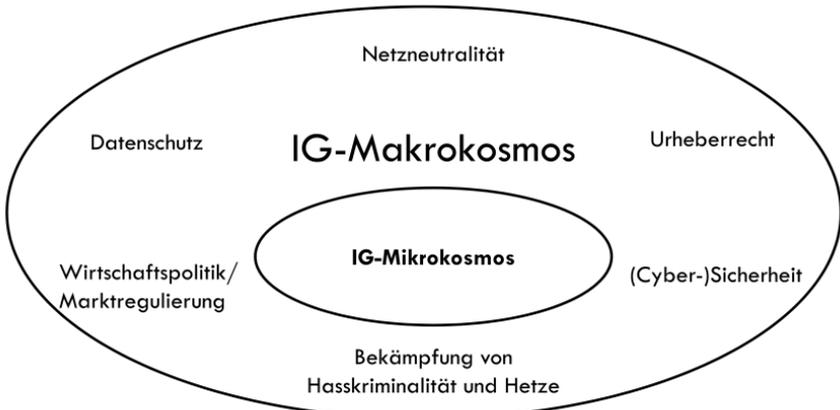
Die politische Definition von Internet Governance geht allerdings klar über die rein technischen Aspekte des Erhalts und der Sicherung der Systeme hinaus. So legte sich der *World Summit on the Information Society*, das erste Gipfeltreffen dieser Art, 2005 in Tunis auf eine weiter gefasste Arbeitsdefinition fest. Demnach sei Internet Governance

„die Entwicklung und Anwendung durch Regierungen, den Privatsektor und die Zivilgesellschaft, in ihren jeweiligen Rollen, von gemeinsamen Prinzipien, Normen, Regeln, Vorgehensweisen zur Entscheidungsfindung und Programmen, die die Weiterentwicklung und die Nutzung des Internets beeinflussen“ (WSIS 2005: Punkt 34).

19 Von einem unpolitischen Politikfeld (vgl. Zink 2005: 3) kann heute jedenfalls nicht mehr die Rede sein.

Die politische Arbeitsdefinition ist also viel weiter gefasst. Aus beiden Beispielen in Kombination geht hervor, dass Internet Governance mindestens in die technikabhängige Verwaltung der kritischen Internetressourcen, und die politikgeprägte Regulierung von der Digitalisierung in besonderem Maße betroffener oder erst hervorgebrachter Problemfelder zu unterscheiden ist. Der Internet-Governance-Experte Milton Mueller unterscheidet in diesem Sinne „internet governance“ im eigentlichen Sinne von den „internet public policies“ (Mueller 2010). Wolfgang Kleinwächter (2015) spricht von einem „Mikrokosmos“ und einem „Makrokosmos“ der Internet Governance. Abbildung 2 greift diese Unterscheidung schematisch auf.

Abbildung 2: Mikrokosmos und Makrokosmos der Internet Governance (kurz: IG)



Quelle: eigene Abbildung nach Kleinwächter 2015.

Der IG-Mikrokosmos meint im Wesentlichen also die Verwaltung der kritischen Internetressourcen. Diese sind das System unterscheidbarer IP-Adressen (IP = Internet Protocol), die nötig sind, damit die vernetzten Maschinen einander adressieren und den Datentransfer abwickeln können, sowie das System der für den Nutzer verständlichen Domain-Namen (Domain Name System, kurz: DNS) und die Verknüpfung beider Systeme. Nur wenn diese beiden Adresssysteme einwandfrei funktionieren, die Einträge distinkt sind und einander eins zu eins zugeordnet werden, kann das Internet, wie wir es kennen, ordentlich funktionieren. Das Gleiche gilt für eine lange Reihe technischer Standards und Protokolle, die stetig (weiter-)entwickelt und implementiert werden müssen.

Ganz im Sinne ihrer programmatischen Staatsferne hat die Entwickler-Community des Internets die für die Verwaltung der kritischen Ressourcen notwendigen Einrichtungen selbst organisch hervorgebracht. Sie gehören demnach zu den von Mueller so bezeichneten „organically developed internet institutions“ (Mueller 2010). Die Weiterentwicklung und Festlegung der Protokolle und Standards obliegt vor allem der *Internet Engineering Task Force* (IETF). Für das IP-Adresssystem und das DNS ist seit 1998 die *International Corporation on Assigned Names and Numbers* (ICANN) zuständig, eine privatwirtschaftliche Organisation mit Sitz in Kalifornien. Angesichts der gerade für die Systementwicklung notwendigen Expertise haben wir es insbesondere bei der IETF mit meritokratischen Entscheidungsstrukturen zu tun (Mueller 2002: 91; DeNardis 2014: 16). Mit dem Bedeutungszuwachs des Netzes ist die organisch gewachsene Verwaltung kritischer Ressourcen infragegestellt worden. Infolge der sog. „webification“ des Internets (Mueller 2002) in den 1990er Jahren wurde es für Unternehmen und E-Commerce interessant. Damit wuchsen auch die Regulierungsansprüche der Staaten (Hofmann 2005: 14).

Alternativvorschläge sahen insbesondere eine Multilateralisierung unter dem Dach der UNO vor. Dem entgegen stellten und verteidigten westliche Staaten, allen voran die USA, den programmatischen Multistakeholderism, also die staatsfernen Arrangements unter Einbindung vieler diverser Interessen und Akteure (ICANN meetings, Internet Governance Forum im UNO-Kontext etc.). Wenngleich die besondere Staatsferne der Internet Governance im Vergleich zur intergouvernementalen Ordnung in anderen Bereichen internationaler Governance bislang verhindert werden konnte, wird der Multistakeholderism mitunter auch als Sicherung der US-amerikanischen Vormachtstellung bei der Internetentwicklung gedeutet (Carr 2015; Singer und Friedman 2014:30). Tatsächlich war es bis zur Transition im Jahr 2016 noch das US-amerikanische Wirtschaftsministerium, das den Auftrag zur Verwaltung der kritischen Ressourcen (die Übernahme der IANA-Funktionen, nach IANA = Internet Assigned Numbers Authority) an die ICANN per Vertrag erteilt hat. Schließlich wurde diese Sonderkonstruktion der *ICANN Stewardship* nach langen Jahren der Kritik und Reformankündigungen von US-amerikanischer Seite aufgehoben und in ein neues Modell überführt (Mueller 2017: 101–103). Damit bleibt es bei der für den IG-Mikrokosmos typischen Staatsferne. Die dazu geradezu widersprüchliche Sonderstellung der USA konnte zudem reduziert werden.

Der *IG-Makrokosmos* umfasst demgegenüber diverse Problembereiche. Einige sind grundlegend mit der Funktionalität des Internets verbunden. Dazu zählt im Besonderen die in jüngeren Jahren vermehrt diskutierte Frage der Netzneutralität (Schünemann et al. 2015). Der Grundsatz, wonach alle Datenpakete im Internet gleichbehandelt werden, also nicht differenziert nach Inhalten, Kundenverträgen oder Providern vorrangig und beschleunigt transportiert

werden, gehört zu den ursprünglichen Prinzipien der Internetarchitektur und ist dementsprechend von Vertretern der Netzgemeinde in den vergangenen Jahren gegen die mehr und mehr aufkommenden Herausforderungen überwiegend kommerzieller Art verteidigt worden (zum Stichwort Netzneutralität s. Kap. X in diesem Band sowie Margolis/Moreno Riaño 2010: 89).

Daneben gibt es verschiedene andere klassische Regulierungsfelder, die im Zuge der Internetentwicklung und digitalen Konvergenz in besonderer Weise betroffen sind, in denen sich netzpolitische Konflikte abspielen und die folglich dynamische Neudefinitionen erfahren haben oder sich im Zuge derselben befinden. Dazu zählen vor allem:

- *Urheberrecht* Die Digitalisierung erzeugt Digitalisate, also informationstechnisch zu verarbeitende digitale Formate. Anders als ihre analogen Entsprechungen lassen sich diese ohne großen Aufwand per Knopfdruck kopieren und teilen. Jede Datenübertragung ist im Grunde eine Kopie. Vor diesem Hintergrund ist es nicht erstaunlich, dass urheberrechtliche Fragen die Instanzen politisch-rechtlicher Regulierung früh auf den Plan gerufen haben und zu den ersten netzpolitischen Großkonflikten führten. Der politische Streit etwa um das international ausverhandelte Handelsabkommen zum Schutz vor Produktpiraterie (*Anti-Counterfeiting Trade Agreement*, ACTA) im Jahr 2012 und der durch die Ablehnung im Europäischen Parlament erfolgte Stop des Abkommens sind ein eindrucksvolles Beispiel für die hohe Konfliktintensität des Feldes und das Mobilisierungspotential der Netzgemeinde (Matthews und Žikovská 2013). Ein anderes Beispiel betrifft den universitären Lehrbetrieb. Erst im März 2018 ist in Deutschland ein im Vorjahr erlassenes Gesetz zur Angleichung des Urheberrechts an die aktuellen Erfordernisse der Wissensgesellschaft (UrhWissG) in Kraft getreten, dass es Lehrenden an Schulen und Hochschulen weiterhin erlaubt, urheberrechtlich geschützte wissenschaftliche Werke in Teilen (bis zu 15 Prozent des Gesamtumfangs) in digitaler Form für Studierende verfügbar zu machen. Das Feld ist weiterhin in Bewegung. So ist das Gesetz befristet und zunächst nur bis zum Ergebnis einer Evaluation Ende Februar 2023 in Kraft.
- *Datenschutz* In den Fokus politischer Aufmerksamkeit ist in den vergangenen Jahren insbesondere der Datenschutz gerückt (s. das Kapitel von Azurmedi in diesem Band). Als international etabliertes Grundrecht und liberales Abwehrrecht richtete er sich in den vergangenen Jahrzehnten in erster Linie gegen die panoptischen Bestrebungen staatlicher Behörden und Geheimdienste (Busch und Jakobi 2011; Baumann und Schünemann 2017). Spätestens die Snowden-Enthüllungen aus dem Jahr 2013 haben zu einem gesteigerten Bewusstsein dafür geführt, welche Möglichkeiten der Überwa-

chung im digitalen Zeitalter existieren und selbst von demokratischen Regimen ausgeschöpft werden (Steiger et al. 2017). Daneben (und teils in Verbindung miteinander, s. PRISM) ist auch die alltägliche Datensammelei der Internetkonzerne und Dienstleister in den Blick geraten, wodurch die informationelle Selbstbestimmung der Nutzer gefährdet wird. Neben wegweisenden Urteilen des Europäischen Gerichtshofs (Google vs. Spanien und Safe-Harbor-Urteil) hat die EU ihre weltweit führende Position in Datenschutzfragen auch regulatorisch zum Ausdruck gebracht. Im Mai 2018 erhielt die EU-Datenschutzgrundverordnung verbindliche Wirkung. Sie kodifiziert eine Reihe neuer Prinzipien und Nutzerrechte wie das Recht auf Löschung/Vergessenwerden, das Recht auf Datenportabilität sowie das Gebot datensparsamer Entwicklungen und Grundeinstellungen auf Seiten der Anbieter (Privacy by design, Privacy by default). Der Rechtsetzungsprozess, der zu den aufwändigsten der EU-Geschichte zählt – allein im Europäischen Parlament wurde die Rekordzahl von etwa 4.000 Änderungsanträgen vorgelegt – zeugt von der mittlerweile hohen Konfliktintensität und der Mobilisierung von Politikern, Lobby-Akteuren, NGOs etc. (Albrecht und Jotzo 2017).

- *(Cyber-)Sicherheit* Cybersicherheitsrelevante Vorfälle haben in der jüngeren Vergangenheit ebenfalls die öffentliche Debatte in vielen europäischen Ländern geprägt und sowohl auf nationaler wie EU-Ebene zu Regulierungsschritten geführt (z.B. NIS-Richtlinie zum Schutz kritischer Infrastrukturen, (EU) 2016/1148; s. den Beitrag von Dewar und Dunn Cavely in diesem Band). Wenngleich das Kernverständnis der IT-Sicherheit gewiss stark an die technischen Architekturen vernetzter Systeme gebunden ist, ist der Begriffs- und Regulierungsumfang auch aufgrund gesellschaftspolitischer Aufladungen in diesen Debatten viel weiter geworden und schließt viele klassische Sicherheitsinteressen mit ein. So ist es für Regierungsstellen, Ermittlungsbehörden und Geheimdienste geradezu selbstverständlich geworden, terroristische Propaganda, kinder- und jugendgefährdende Inhalte, neuerdings sog. Fake news etc. zu Bedrohungen der (Cyber-)Sicherheit zu deklarieren. Dadurch hat das Internet zum einen eine in der wissenschaftlichen Literatur viel beschriebene Versicherheitlichung erfahren (Dunn Cavely 2013; Gorr und Schünemann 2013), zum anderen sind mit dieser Aufladung und daraus abgeleiteten Maßnahmen (Massenüberwachung, staatliche Cyberangriffe etc.) paradoxe Effekte für die IT-Sicherheit selbst entstanden (Nissenbaum 2005).
- *Kampf gegen Hasskriminalität und Hetze* Gerade in Deutschland zunehmend in den Fokus der politischen Aufmerksamkeit gerückt ist die Bekämpfung von Hasskriminalität und Hetze im Internet und insbesondere in sozialen Netzwerken. Mit dem Netzwerkdurchsetzungsgesetz (NetzDG),

das 2017 noch vor der Bundestagswahl verabschiedet wurde und seit Anfang 2018 in Kraft ist, hat der Gesetzgeber einen umstrittenen Vorstoß in das Feld der Online-Content-Regulierung gewagt. Das Gesetz verpflichtet Anbieter sozialer Netzwerke (mind. 2 Mio. Nutzer) in Form einer medienpolitischen Co-Regulierung (Betz und Kübler 2013: 36) Inhalte, die offensichtlich gegen Recht verstoßen, binnen 24 Stunden zu entfernen und andere Inhalte, bei denen die Bewertung unklar ist, einer geordneten Prüfung zu unterziehen. Zudem muss ein Meldemanagement eingerichtet werden und muss Transparenz über das anbietereigene Content-Management hergestellt werden. Da die Vorschrift sanktionsbewehrt ist, sorgen sich Kritikerinnen und Kritiker wegen der Gefahr eines sog. Overblocking um die Meinungsfreiheit. Schließlich könnten sich Unternehmen genötigt sehen, zweifelhafte Inhalte voreilig zu löschen, um einer genaueren Prüfung und ggf. Sanktionen zu entgehen. Mit dem NetzDG ist Deutschland bei der Bekämpfung von Hasskriminalität und Hetze einen Schritt weitergegangen, als innerhalb des EU-Rahmens vereinbart. Basierend auf einem Rahmenbeschluss aus dem Jahr 2008 (2008/913/JI) veröffentlichte die EU-Kommission gemeinsam mit vier Internetunternehmen (Facebook, Microsoft, Twitter und YouTube) im Mai 2016 einen „Code of Conduct on countering illegal hate speech online“.²⁰ Die Einhaltung des Codes wird jährlich evaluiert. Mit Maßnahmen der Online-Content-Regulierung begeben sich nationale Gesetzgeber und EU-Kommission auf den schmalen Grat „demokratischer Zensur“ (zum Konzept s. Buchstein 1996; Sunstein 1995). Tatsächlich wiesen Maßnahmen der Online-Content-Regulierung und andere Eingriffe in die Internetfreiheit bislang weitgehend aus der Menge liberaler Demokratien hinaus und wurden mit den Praktiken autokratischer Herrschaft assoziiert. Die Entwicklungen der vergangenen Jahre lassen hier einen kontrovers diskutierten Wandel erkennen (Busch 2017; Freedom House 2017; s. den Beitrag von Stier in diesem Band). Umfassende systemvergleichende Studien zum Thema stehen allerdings noch aus.

- *Wirtschaftspolitik/Marktregulierung* An den Effekten disruptiv gewandelter Wirtschaftsfelder lässt sich das Verschwimmen von online und offline, virtuell und materiell gut ablesen. Der zunehmende Internethandel sorgt beispielsweise für eine je nach Standpunkt mehr oder weniger erfreuliche Umsatzsteigerung von Logistikunternehmen, bringt aber auch eine ebenfalls nach Standpunkt zu bewertende Schwächung des herkömmlichen Einzelhandels sowie eine gesamtgesellschaftlich relevante und unliebsame Zunahme von Verpackungsmaterial und Straßenverkehr durch Einzelzustel-

20 Der Code of Conduct ist abrufbar unter: https://edri.org/files/privatisedenf/euhatespeechcodeofconduct_20160531.pdf (6.5.2018).

lungen mit sich. Aktuell führen Städte und Gemeinden sowie nationale Gerichte sehr sichtbare Auseinandersetzungen mit Car- oder Bike-Sharing-Unternehmen – der Fahrdienst Uber Pop ist in Deutschland und Frankreich zum Schutz der Taxi-Branche verboten worden. Auch auf die durch verschiedene Online-Vermittlungsportale wie AirBNB zurückgehende Vermietung privater Wohnungen an Feriengäste gingen verschiedene Großstädte in Deutschland, u.a. Berlin, mit Verboten vor. In diesen Beispielen reagieren staatliche Behörden und Gerichte also auf digitalisierungsgetriebene Innovationen vor, um klassische Beschäftigungsbereiche, Verwertungsmodelle oder den Wohnungsmarkt zu schützen.

Gleichsam am anderen Ende des Spektrums gehen Regulierungsinstanzen zunehmend selbstbewusst gegen Marktversagen in den oligopolistischen Strukturen der Internetökonomie vor (vgl. van Dijck et al. 2016). Auf europäischer Ebene hat die Kommission in mehreren Fällen wettbewerbspolitische Strafmaßnahmen gegen führende Internetunternehmen wie Microsoft (2008: 899 Mio. Euro),²¹ Google (2017: 2,42 Mrd. Euro) oder Facebook (2017: 110 Mio. Euro) verhängt, um den Missbrauch ihrer marktbeherrschenden Stellungen zu bekämpfen. Derzeit werden insbesondere die Steuervermeidungstaktiken der großen Internetkonzerne in den Blick genommen – hier sind insbesondere Amazon und Apple im Visier der obersten Aufsichtsbehörde. Im März 2018 hat die Europäische Kommission den Entwurf für eine Richtlinie des Rates zur Einführung einer Steuer auf digitale Dienstleistungen (Digital Services Tax, European Commission 2018) veröffentlicht. Demnach sollen digitale Dienstleistungen künftig mit 3 Prozent auf die Einkünfte versteuert werden und zwar in dem Land, indem die Dienstleistung erbracht wird.

Auch und gerade für den Makrokosmos der Internet Governance stellt sich die Frage nach der Rolle des Staates und der Bedeutung nationalstaatlicher oder auch regionaler Regulierung (etwa im EU-Rahmen). Makrokosmos und Mikrokosmos verhalten sich in dieser Hinsicht geradezu invers zueinander. Der Mikrokosmos, also die Verwaltung der kritischen Internetressourcen, die das Funktionieren des globalen Internets gewährleisten sollen, ist gewissermaßen akzidentell aus der Internetentwicklung hervorgegangen. Da die Staaten als klassische Steuerungsinstanzen sich entweder (noch) nicht für das Internet interessierten oder einer strikten Liberalisierungsagenda verhaftet waren, konnten sich besonders staatsferne Strukturen ab ovo ergeben (Hofmann 2005: 12). Nach dem Leitbild des Multistakeholderism sind Arrangements globaler Governance, also staatsferner Regulierung unter Einbindung vieler diverser Ak-

21 Im Vorfeld hatte es bereits Verfahren und Strafen gegen Microsoft gegeben.

teure, errichtet worden, die geradezu als Paradebeispiel für Global Governance gelten können (DeNardis 2014: 12). Wenngleich eine Multilateralisierung des IG-Mikrokosmos seit langem als Alternativoption auf dem Tisch liegt, scheint der Schritt zu einer Territorialisierung der grundlegenden Verwaltungsleistungen unwahrscheinlich, liegen die Vorteile globaler Konnektivität für die meisten Akteure doch auf der Hand (Mueller 2017).

Bei den Politikfeldern des Makrokosmos verhält es sich genau umgekehrt. Die durch sie institutionalisierten normativen Ansprüche knüpfen in der Regel an lange, gefestigte, soziohistorisch spezifische, territorial abgesicherte Traditionen und Pfadabhängigkeiten an. Im Kontrast zu den hochtrabenden Erwartungen libertärer Bewegungen in der Frühzeit der Internetentwicklung ist es dem Netz eben nicht gelungen, den tradierten Regulierungserwartungen, nicht einmal ihrer territorialen Anwendung, als neue virtuelle Welt grundsätzlich und nachhaltig zu entgehen (Hofmann 2005: 15). Die intensiverte netzpolitische Regulierungstätigkeit der vergangenen Jahre steht hier aufgrund der Variation rechtlicher Traditionen und Ansprüche in einem Spannungsverhältnis zur globalen Interkonnektivität. Was seit geraumer Zeit als Fragmentierung oder Balkanisierung des Netzes beklagt wird, ist zumindest zum Teil Resultat der zunehmenden Politisierung der Internetentwicklung im Sinne der Politikfeldentstehung (Mueller 2017).

Fragmentierungserscheinungen des ehemals offenen Internets sind nicht nur auf staatliches Handeln zurückzuführen. Im Gegenteil: Hinzu kommt das Wirken einer neuen Generation organisch entwickelter Internetinstitutionen, nämlich der führenden Internetunternehmen, die eine Fragmentierung eigener Art, in Form einer Plattformisierung des Internets über alle Maße erfolgreich betrieben haben (van Dijck et al. 2016). Aufgrund der durch Netzwerk- und Lock-in-Effekte begünstigten monopolistischen oder zumindest oligopolistischen Tendenzen in diesem Feld kommt aktuell wenigen führenden Internetunternehmen (insb. *Google, Facebook, Amazon, Apple, Microsoft*) – eine gewaltige weltgesellschaftliche Macht und auch Verantwortung zu (vgl. im Hinblick auf Suchmaschinen das Kapitel "Googlearchy" in Hindman 2009: 38ff.). Bei der Begegnung dieser und anderer neuer Herausforderungen galten nationale Lösungen vielfach als überholt, entweder, weil sie in Zeiten internationaler Zusammenarbeit und Freihandels generell skeptisch gesehen werden oder weil jeder Eindruck von staatlicher Medienregulierung im Vorhinein vermieden werden sollte oder weil sie tatsächlich durch die globalen Netzstrukturen leicht zu umgehen und damit wirkungslos wären. Die oben benannten Maßnahmen auf EU-Ebene könnten einen Mentalitätswandel und Richtungswechsel auf diesem Feld andeuten.

Den Abschnitt abschließend, seien noch einmal die zentralen Aussagen zusammengefasst: Die Internetentwicklung und die Digitalisierung gehen mit

einer zunehmenden öffentlichen Aufmerksamkeit für seine soziopolitische Gestaltung einher. International wie innergesellschaftlich formieren sich neue soziale Akteure bzw. passen sich vertraute Akteure an die gesellschaftlichen Herausforderungen an. Die Gestaltung der vernetzten Gesellschaften ist zunehmend Gegenstand öffentlicher politischer Auseinandersetzungen, die verschiedene Aspekte berühren. Die Netzpolitik in diesem Sinne lässt sich in einen Mikrokosmos (Verwaltung der kritischen Ressourcen) und einen Makrokosmos (verschiedene Problemfelder) unterscheiden.

4. Netzpolitik als Politik im Netz

Auch das Konzept Netzpolitik ist noch zweideutig. Unter dem Begriff wird neben der beschriebenen Dimension einer Politik fürs Netz vielfach auch die Nutzung des Internets durch politische Akteure für ihre Aktivitäten, also eine *Politik im Netz*, verstanden. Um diese Dimension soll es im Folgenden gehen. Nicht nur Verwaltungsprozesse, sondern auch genuin politische Prozesse der Willensbildung und Entscheidungsfindung wurden spätestens seit der Transformation des Internets zum Massenkommunikationsmittel in den 1990er Jahren in den virtuellen Raum übertragen. Seither findet die politische Auseinandersetzung ganz allgemein *auch* im Netz statt und sind die Grenzen zwischen online und offline hier ebenso verschwommen. Im Netz agieren *Blogger*, *Twitterer* und Aktivisten, Bürgerforen entstehen, politische Partizipation findet zunehmend online statt, Petitionen und Volksinitiativen werden online gestartet. Politiker werden über Informationen im Netz in Bedrängnis oder sogar zu Fall gebracht. Nicht zuletzt zeichnet sich insbesondere die Wahlkampfkommunikation in demokratischen Staaten durch gesteigerte Aktivitäten im Netz und in sozialen Medien aus. Schon 2008 ließ sich am Beispiel des US-amerikanischen Präsidentschaftswahlkampfes beobachten, wie wirksam die politische Kampagnenarbeit online zu organisieren ist, was zu vielen Imitationsbemühungen in anderen Demokratien geführt hat. Die Politik im Netz ist anders als die zuvor beschriebenen Gegenstände (E-Government und Politik fürs Netz) in der sozialwissenschaftlichen Forschung umfassend bearbeitet worden (beispielhaft und nicht erschöpfend: Bennett und Segerberg 2013; Baringhorst 2014; Kersting 2012a; Kneuer 2013; Kneuer und Richter 2015).

Als E-Kompositum nach gewohntem Muster steht für Phänomene der politischen Willensbildung und Entscheidungsfindung im Netz auch das Konzept der *E-Democracy* zur Verfügung, das verbreitet verwendet wird: „*E-democracy* is about democratic structures, processes and practices in which ICTs are utilized to improve inclusiveness, transparency, citizen participation, and democratic decision-making” (Anttiroiko 2008: xliv). Im ersten Kapitel von Teil III in

diesem Band befasst sich Marianne Kneuer ausführlich mit den Grundlagen, Typen und Elementen elektronischer Demokratie. An dieser Stelle bleibt nur festzuhalten, dass die kontroverse Debatte über die angeblich demokratiefördernde Wirkung des Internets so alt wie dessen verbreitete Nutzung ist (vgl. Dutton 2010: 5; s. als frühes Bsp. Barber 1994).²² Die Internetentwicklung ist zwar seit jeher von demokratischen Versprechen begleitet worden, diese sind aber regelmäßig nicht eingelöst worden (Barber 2001). Wie jeder Medienwandel zuvor ist auch die digitale Revolution politisch neutral (Kneuer 2013: 25). Internet und digitale Medien können genutzt werden, um in ungewohnter kommunikativer Freiheit zur demokratischen Revolution aufzurufen oder aber um autoritäre Propaganda zu verbreiten und die Kommunikationsfreiheiten unter verbesserten Bedingungen staatlicher Überwachung und Kontrolle einzuschränken, also im Effekt das gleiche Spektrum politischer Herrschaftsformen stützen oder stürzen, wie es auch mit klassischen Medien möglich war und ist. Vor diesem Hintergrund sollten wir anstelle von E-Democracy vielleicht besser von *E-Politics* sprechen (s. Abbildung 1). Dieser Begriff hat sich bisher in der wissenschaftlichen Diskussion allerdings nicht durchgesetzt. Um für diesen Beitrag bei einem einheitlichen analytischen Schema zu bleiben, wird die folgende Bezeichnung vorgeschlagen: *Politik im Netz*. Mit Politik im Netz sind also alle politpraktischen Vorgänge innerhalb von Gesellschaften gemeint, die unter Einsatz digitaler Medien vorgenommen werden. Dies reicht von der politischen Debatte über die Organisation von Interessen bis hin zum Wahlkampf oder sogar der Durchführung von Wahlen, wenngleich letztere immer auch einen Verwaltungsakt darstellt und in den engen Bereich der elektronischen Verwaltung zurückverweist (s. Beitrag Bieber in diesem Band).

All diese Prozesse sind vom tiefgreifenden Wandel betroffen, der auch als digitaler Strukturwandel der Öffentlichkeit bezeichnet wird (Bieber 2002). Im Kern dieses Wandels steht die „net empowerment“, also die Ertüchtigung des Individuums in seiner neuen Rolle als „produser“ oder „Prosument“, als Produzent und Konsument oder Rezipient veröffentlichter Inhalte zugleich. Damit werden etwa in der politischen Berichterstattung die klassischen Medienvertreter als *Gatekeeper* relativiert (Benkler 2006; Shirky 2008). In Ergänzung oder gar als Ersatz zum klassischen Weg über die mediatisierte Öffentlichkeit können Parteien und Bewegungen die Bürger heute direkt mit ihren Inhalten erreichen. Nachdem diese Entwicklungen in der Vergangenheit vornehmlich positiv aufgenommen wurden, zeigt sich in der jüngeren Zeit eher die Betonung möglicher Schattenseiten, nämlich insbesondere der Zerfall demokratischer Öffent-

22 Exemplarisch überblicken lässt sich die umfangreiche Diskussion zwischen Enthusiasmus und Skepsis anhand von zwei Büchern: Benklers „The Wealth of Networks“ (2006) und Hindmans „The Myth of Digital Democracy“ (2009).

lichkeiten in Echokammern (Lütjen 2016; Sunstein 2017), in denen Manipulation und Desinformation grassieren (differenziert: Allcott und Gentzkow 2017).

Alles in allem lässt sich für diesen Abschnitt festhalten, dass das Internet und soziale Medien zunehmend für das gesamte Spektrum politischer Aktivitäten, der Willensbildung- und Entscheidungsfindung, zum Einsatz kommen und für die Herstellung politischer Öffentlichkeit nicht mehr wegzudenken sind. Diese Transformation bietet vielfältige neue Möglichkeiten zur Kommunikation und Vernetzung unabhängig von bestehenden Organisationsstrukturen („connective action“, Bennett und Segerberg 2013). Allerdings sind mit ihr auch Herausforderungen und Risiken für den politischen und insbesondere den demokratischen Prozess verbunden, wie uns die aktuell aufgeregten Debatten in diesem Zusammenhang zeigen.

5. Zusammenfassung: die vernetzte Gesellschaft, der Staat und die Politik

In den vorangegangenen Abschnitten ist die elektronische Verwaltung, E-Government im engen Sinne, vom neuartigen gesellschaftlichen Problemfeld Netzpolitik unterschieden worden. Letztere lässt sich, wie gezeigt worden ist, wiederum analytisch in die *Politik fürs Netz* – eine klarere Umschreibung für das, was international als Internet Governance bezeichnet wird – und die *Politik im Netz* – vielfach auf die sog. elektronische Demokratie (E-Democracy) reduziert – aufgliedern. Wird darüber hinaus ein anderes analytisches Kriterium angewandt, so lässt sich die Politik fürs Netz, welche die Auseinandersetzungen um die gesellschaftlichen Rahmenbedingungen für jegliche Netzaktivität umfasst, auch als die eigentliche (normativ-politische) Voraussetzungsdimension von einer Anwendungsdimension (elektronische Verwaltung durch staatliche Behörden, Politik im Netz durch diverse soz. Akteure) unterscheiden. Die eingangs des Kapitels aufgeführte Abbildung 1 greift sowohl die analytische Drei-, als auch die dimensionale Zweiteilung auf.

Was die Entwicklung von E-Government und Netzpolitik angeht, ist noch der Gedanke hinzuzufügen, dass die vergleichsweise hohe und tendenziell zunehmende Konzentration der gesellschaftlichen Debatte auf die Politik fürs Netz keine Überraschung ist, da es sich hierbei um ein emergentes Politikfeld handelt, das in Zukunft noch eine wichtigere Rolle spielen wird als bislang. Elektronische Verwaltung und Politik im Netz sind als gesonderte Gegenstände der Betrachtung vor allem in der noch anhaltenden transformativen Phase ins Auge gefallen. Es ist jedoch anzunehmen, dass diese Phänomene der vernetzten Gesellschaft für die künftigen Generationen *digitaler Eingeborener* zu völlig gewöhnlichen Erscheinungsformen sozialen Lebens werden. Damit ist auch gesagt, dass die noch bestehende Ambiguität des Kompositums Netzpolitik sich

zunehmend zugunsten der Politik fürs Netz auflösen wird. Politik im Netz wird zu einer Selbstverständlichkeit werden. Die gesellschaftliche Willensbildung und Entscheidungsfindung werden immer auch online stattfinden. Die Bedeutung von Netzpolitik als Politikfeld wird sich mithin zunehmend auf die Rahmenbedingungen, die Voraussetzungs- und Entscheidungsdimension reduzieren lassen. Teilweise lässt sich eine entsprechende Normalisierung schon im Bereich der elektronischen Verwaltung erkennen. Der eingangs geschilderte Verlust an Aufmerksamkeit für die entsprechende Reformagenda, hat auch damit zu tun, dass Verwaltung selbstverständlich auch und womöglich immer mehr online durchgeführt wird. Innovationspotential liegt hier also kaum mehr im Ob, sondern im Wie der elektronischen Verwaltung. Dies kann in ganz ähnlicher Weise auch für die Politik im Netz gelten. Für die drei Hauptfelder bieten die folgenden Beiträge vielfältige Einblicke in den aktuellen Entwicklungsstand sowie vergleichende Perspektive.

Literaturverzeichnis

- Albrecht, Jan Philipp/Jotzo, Florian (2017): Das neue Datenschutzrecht der EU. Grundlagen, Gesetzgebungsverfahren, Synopse. Baden-Baden.
- Allcott, Hunt/Gentzkow, Matthew (2017): Social Media and Fake News in the 2016 Election. In: *Journal of Economic Perspectives* 31 (2), S. 211–236.
- Anderson, Benedict (2006): *Imagined communities. reflections on the origin and spread of nationalism*. Revised. London [u.a.].
- Anttiroiko, Ari-Veikko (2008): A Brief Introduction to the Field of E-Government. In: Anttiroiko (Hrsg.): *Electronic government : concepts, methodologies, tools and applications*. Hershey, Pa. (u.a.), S. xli-lxxv.
- Bannister, Frank; Connolly, Regina (2015): The great theory hunt: Does e-government really have a problem? In: *Government Information Quarterly* 32 (1), S. 1–11.
- Barber, Benjamin R. (1994): *Starke Demokratie. Über die Teilhabe am Politischen*. Hamburg.
- Barber, Benjamin R. (2001): Which Technology for which Democracy? Which Democracy for which Technology? In: Holznagel/Grünwald/Hanssmann (Hrsg.): *Elektronische Demokratie. Bürgerbeteiligung per Internet zwischen Wissenschaft und Praxis*. München, S. 209–217.
- Baringhorst, Sigrid (2014): Internet und Protest. Zum Wandel von Organisationsformen und Handlungsrepertoires – Ein Überblick. In: Voss (Hrsg.): *Internet und Partizipation. Bottom-up oder Top-down? Politische Beteiligungsmöglichkeiten im Internet*. Wiesbaden, S. 91–113.
- Baumann, Max-Otto; Schünemann, Wolf J. (2017): Introduction. Privacy, data protection and cybersecurity in Europe. In: Schünemann/Baumann (Hrsg.): *Privacy, Data Protection and Cybersecurity in Europe*. Berlin, S. 9–23.
- Bekkers, Victor (2012): Why does e-government look as it does? looking beyond the explanatory emptiness of the e-government concept. In: *Information Polity: The International Journal of Government & Democracy in the Information Age* 17 (3/4), S. 329–342.

- Bekkers, Victor J. J. M./Homburg, Vincent (2005): E-Government as an Information Ecology: Backgrounds and Concepts. In: Bekkers/Homburg (Hrsg.): *The information ecology of e-government : e-government as institutional and technological innovation in public administration*. Amsterdam (u.a.), S. 1–20.
- Bekkers, Victor; Homburg, Vincent (2007): *The Myths of E-Government. Looking Beyond the Assumptions of a New and Better Government*. In: *The Information Society* 23 (5), S. 373–382.
- Bekkers, Victor J. J. M.; Homburg, Vincent (2005): E-Government as an Information Ecology. Backgrounds and Concepts. In: Bekkers/Homburg (Hrsg.): *The information ecology of e-government : e-government as institutional and technological innovation in public administration*. Amsterdam (u.a.), S. 1–20.
- Benkler, Yochai (2006): *The wealth of networks. How social production transforms markets and freedom*. New Haven, Conn. [u.a.].
- Bennett, W. Lance/Seegerberg, Alexandra (2013): *The Logic of Connective Action. Digital Media and the Personalization of Contentious Politics*. Cambridge.
- Bertot, John Carlo/Gorham, Ursula/Jaeger, Paul T/Sarin, Lindsay C./Choi, Heeyoon (2014): Big data, open government and e-government. Issues, policies and recommendations. In: *Information Polity* 19 (1-2), S. 5–16.
- Betz, Joachim/Kübler, Hans-Dieter (2013): *Internet Governance. Wer regiert wie das Internet?* Wiesbaden.
- Bieber, Christoph (2002): Digitaler Strukturwandel der Öffentlichkeit? In: Schatz/Rössler/Nieland (Hrsg.): *Politische Akteure in der Mediendemokratie. Politiker in den Fesseln der Medien?* Wiesbaden, S. 113–127.
- Blasio, Emiliana de/Sorice, Michele (2016): Open Government. A Tool for Democracy? In: *Medijske Studije* 7 (14), S. 14–31.
- Bhogle, Srinivas (2008): E-Governance. In: Anttiroiko (Hrsg.): *Electronic government : concepts, methodologies, tools and applications*. Hershey, Pa. (u.a.), S. 67-88.
- Bovaird, Tony (2005): E-Government and E-Governance: Organizational Implications, Options, and Dilemmas. In: Khosrow-Pour (Hrsg.): *Practicing e-government: A global perspective*. Hershey, Pa., S. 43–61.
- Buchstein, Hubertus (1996): Bittere Bytes. Cyberbürger und Demokratietheorie. In: *Deutsche Zeitschrift für Philosophie* 44 (4), S. 583–607.
- Busch, Andreas (2017): Netzzensur in liberalen Demokratien. In: Croissant/Kneip/Petring (Hrsg.): *Demokratie, Diktatur, Gerechtigkeit. Festschrift für Wolfgang Merkel. Unter Mitarbeit von Wolfgang Merkel*. Wiesbaden, S. 331–352.
- Busch, Andreas/Jakobi, Tobias (2011): Die Erfindung eines neuen Grundrechts. Zu Konzept und Auswirkungen der „informationellen Selbstbestimmung“. In: Hönnige/Kneip/Lorenz (Hrsg.): *Verfassungswandel im Mehrebenensystem*. Wiesbaden, S. 297–320.
- Carr, Madeline (2015): Power Plays in Global Internet Governance. In: *Millennium – Journal of International Studies* 43 (2), S. 640–659.
- Council of the European Union (2017): Tallinn Declaration on eGovernment. Council of the European Union. Tallinn. Online verfügbar unter https://www.eu2017.ee/sites/default/files/2017-10/Tallinn_eGov_declaration.pdf (6.4.2018).
- DeNardis, Laura (2014): *The global war for internet governance*. New Haven/London.

- Dunleavy, Patrick/Margetts, Helen/Bastow, Simon/Tinkler, Jane (2005): *New Public Management Is Dead – Long Live Digital-Era Governance*. In: *Journal of Public Administration Research and Theory* 2005 (16), S. 467-494.
- Dunleavy, Patrick/Margetts, Helen/Bastow, Simon/Tinkler, Jane (2006): *Digital era governance. IT corporations, the state, and e-government*. Oxford (u.a.).
- Dunn Cavelty, Myriam (2013): *Der Cyber-Krieg, der (so) nicht kommt. Erzählte Katastrophen als (Nicht)Wissenspraxis*. In: Hempel/Bartels (Hrsg.): *Aufbruch ins Unversicherbare. Zum Katastrophendiskurs der Gegenwart*. 2. Aufl. Bielefeld, S. 209–233.
- Dutton, William H. (2010): *The Fifth Estate. Democratic social accountability through the emerging network of networks*. In: Nixon/Koutrakou/Rawal (Hrsg.): *Understanding e-government in Europe. Issues and challenges*. London (u.a.), S. 3-18.
- European Commission (2018): *Proposal for a Council Directive on the common system of a digital services tax on revenues resulting from the provision of certain digital services*, European Commission March 2018. URL: https://ec.europa.eu/taxation_customs/sites/taxation/files/proposal_common_system_digital_services_tax_21032018_en.pdf (9.6.2018).
- Floridi, Luciano (2015): *The Onlife Manifesto*. In: Floridi (Hrsg.): *The onlife manifesto. Being human in a hyperconnected era*. Cham, Switzerland.
- Freedom House (2017): *Freedom on the Net 2017. Manipulating Social Media to Undermine Democracy*. New York/Washington. URL: https://freedomhouse.org/sites/default/files/FOTN_2017_Final.pdf (6.5.2018).
- Gorr, David/Schünemann, Wolf J. (2013): *Creating a secure cyberspace. Securitization in Internet governance discourses and dispositives in Germany and Russia*. In: *International Review of Information Ethics* 20 (12), S. 37–51. URL: <http://www.i-r-i-e.net/inhalt/020/IRIE-Gorr-Schuenemann.pdf> (18.10.2014).
- Harnisch, Sebastian/Schünemann, Wolf J. (2016): *Schlecht vernetzt ist halb verloren. Marktplatz der Ideen*. Ruperto Carola, Nr. 8 (2016): Nord & Süd, S. 51–59.
- Heeks, Richard (2006): *Implementing and managing eGovernment. An international text*. London (u.a.).
- Heeks, Richard/Bailur, Savita (2007): *Analyzing e-government research: Perspectives, philosophies, theories, methods, and practice*. In: *Government Information Quarterly* 24 (2), S. 243–265.
- Hindman, Matthew Scott (2009): *The myth of digital democracy*. Princeton, NJ (u.a.).
- heise.de (2018): *Dorothee Bär: E-Government ist, wenn automatisiert die Geburtsurkunde bereitsteht*. URL: <https://www.heise.de/newsticker/meldung/Dorothee-Baer-E-Government-ist-wenn-automatisiert-die-Geburtsurkunde-bereitsteht-3999377.html> (4.4.2018)
- Hofmann, Jeanette (2005): *Internet Governance. Zwischen staatlicher Autorität und privater Koordination*. In: *Internationale Politik und Gesellschaft* (3), S. 10–29.
- Hösl, Maximilian (2016): *Internetpolitik als Effekt von diskursiven Grenzkonflikten*. In: Bergemann/Hofmann/Hösl/Irgmaier/Kniep/Pohle (Hrsg.): *Entstehung von Politikfeldern. Vergleichende Perspektiven und Theoretisierung. Ergebnisse des Workshops am 25. November 2015*. Berlin (WZB Discussion Paper, SP IV 2016-401), S. 32–38.