
Aurel Croissant · Sascha Kneip
Alexander Petring
(Hrsg.)

Demokratie, Diktatur, Gerechtigkeit

Festschrift für Wolfgang Merkel

 Springer VS

Herausgeber
Aurel Croissant
Heidelberg, Deutschland

Alexander Petring
Berlin, Deutschland

Sascha Kneip
Berlin, Deutschland

ISBN 978-3-658-16089-0 ISBN 978-3-658-16090-6 (eBook)
DOI 10.1007/978-3-658-16090-6

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

Springer VS

© Springer Fachmedien Wiesbaden GmbH 2017

Das Werk einschließlich aller seiner Teile ist urheberrechtlich geschützt. Jede Verwertung, die nicht ausdrücklich vom Urheberrechtsgesetz zugelassen ist, bedarf der vorherigen Zustimmung des Verlags. Das gilt insbesondere für Vervielfältigungen, Bearbeitungen, Übersetzungen, Mikroverfilmungen und die Einspeicherung und Verarbeitung in elektronischen Systemen.

Die Wiedergabe von Gebrauchsnamen, Handelsnamen, Warenbezeichnungen usw. in diesem Werk berechtigt auch ohne besondere Kennzeichnung nicht zu der Annahme, dass solche Namen im Sinne der Warenzeichen- und Markenschutz-Gesetzgebung als frei zu betrachten wären und daher von jedermann benutzt werden dürften.

Der Verlag, die Autoren und die Herausgeber gehen davon aus, dass die Angaben und Informationen in diesem Werk zum Zeitpunkt der Veröffentlichung vollständig und korrekt sind. Weder der Verlag noch die Autoren oder die Herausgeber übernehmen, ausdrücklich oder implizit, Gewähr für den Inhalt des Werkes, etwaige Fehler oder Äußerungen. Der Verlag bleibt im Hinblick auf geografische Zuordnungen und Gebietsbezeichnungen in veröffentlichten Karten und Institutionsadressen neutral.

Gedruckt auf säurefreiem und chlorfrei gebleichtem Papier

Springer VS ist Teil von Springer Nature
Die eingetragene Gesellschaft ist Springer Fachmedien Wiesbaden GmbH
Die Anschrift der Gesellschaft ist: Abraham-Lincoln-Str. 46, 65189 Wiesbaden, Germany

Inhalt

1	Einleitung	1
	<i>Aurel Croissant, Sascha Kneip und Alexander Petring</i>	

Teil 1 Konzepte und Theorien

2	Mythen und Wahrheiten zur direkten Demokratie	37
	<i>Markus Freitag und Adrian Vatter</i>	
3	Eine kurze Geschichte über die Zukunft von Wahlen	53
	<i>John Keane</i>	
4	Demokratisierung und Demokratiemodelle. Ein dynamischer Ansatz für Lateinamerika nach der Transition	75
	<i>Gerardo L. Munck</i>	
5	Mehrheitsprinzip und Präsidialregime in Lateinamerika	101
	<i>Dieter Nohlen</i>	
6	Wie defekt sind die defekten Demokratien?	127
	<i>Philippe C. Schmitter</i>	
7	Eine oder mehrere Dimensionen des liberalen Konstitutionalismus? Eine empirische Erkundung	137
	<i>Svend-Erik Skaaning</i>	
8	<i>Embedded democracy</i> , politischer Prozess und demokratische Legitimität	157
	<i>Bernhard Weßels</i>	

Teil 2 Systemtransformation

- 9 Ist die südafrikanische Demokratie eingebettet? 181
Thomas Koelble
- 10 Schicksalswende? Prozesse und Profile demokratischer Konsolidierung
in Tschechien und der Slowakei 199
Petra Guasti und Zdenka Mansfeldová
- 11 Demokratische Repräsentationsprinzipien in Mittelosteuropa.
Zur Konsolidierung der Parteiensysteme von 1990 bis 2015 221
Ferdinand Müller-Rommel
- 12 Die ehemaligen Siedlerkolonien Namibia, Südafrika und Simbabwe.
Ambivalente Fälle demokratischer Konsolidierung in Afrika? 241
Siegmar Schmidt
- 13 Stabil in der ‚Grauzone‘? Ein Vergleich über den postsozialistischen Wandel
in den Subregionen Osteuropas 263
Dieter Segert
- 14 Eine fragmentierte, aber strukturierte Protestkultur? Protestmobilisierung
gegen das Orbán-Regime in Ungarn 2010-2015 283
Máté Szabó

Teil 3 Qualität der Demokratie

- 15 Konsolidierung in föderalen Staaten 307
Dietmar Braun
- 16 Netzzensur in liberalen Demokratien 331
Andreas Busch
- 17 Was die Europäer unter Demokratie verstehen – und wie sie die Demokratie
in ihrem eigenen Land bewerten 353
Hanspeter Kriesi
- 18 Internationale Gerichte und nationale Demokratien 371
Christine Landfried
- 19 Zivilgesellschaft und die Qualität der Demokratie 387
Hans-Joachim Lauth

20 Medienmacht, journalistische Ko-Politik und Demokratie	409
<i>Thomas Meyer</i>	

Teil 4 Krise der Demokratie

21 Die Beschädigung der Demokratie in der Krise der EU	435
<i>Klaus Armingeon</i>	
22 Wirtschaftskrise und Demokratie: Eine Wirkungsanalyse	447
<i>Leonardo Morlino</i>	
23 Auf dem Weg zur populistischen Demokratie. Ein neuer Strukturwandel der Öffentlichkeit und seine Folgen	467
<i>Hans-Jürgen Puhle</i>	
24 Europa: Auf der Suche nach einer Zukunftsstrategie	485
<i>Werner Weidenfeld</i>	
25 Was steckt in der Krise: Nationale politische Systeme oder die Demokratie?	493
<i>Michael Zürn</i>	
26 Die EU und das Scheitern demokratischen Experimentierens	509
<i>Jan Zielonka</i>	

Teil 5 Diktaturenvergleich

27 Von der Folgebereitschaft zum Legitimitätsglauben. Großereignisse des Sports in Autokratien	527
<i>Timm Beichelt</i>	
28 Legitimationsvorteil der Diktatur? Politische Unterstützung und Regimetypen in Asien	545
<i>Aurel Croissant</i>	
29 Der Demokratievorteil und der lange Schatten autokratischer Sozialpolitik. Neue Befunde des Demokratie-Autokratie-Vergleichs	569
<i>Manfred G. Schmidt</i>	
30 Defekte Autokratie	593
<i>Alexander Schmotz</i>	

- 31 Wie der Autoritarismus in einem Zeitalter der Demokratisierung bestehen bleibt.
Zu den kulturellen Wurzeln seines Andauerns im demokratischen Ostasien 619
Doh Chull Shin

Teil 6 Gerechtigkeit und soziale Demokratie

- 32 Verletzlichkeit und soziale Gerechtigkeit. Überlegungen zur (Neu-)Begründung
von moralischen Prämissen moderner Wohlfahrtsstaaten 647
Friedbert W. Rüb
- 33 Gerechtigkeitsdiskurse als Gesellschaftskritik 673
Gunnar Folke Schuppert
- 34 Sozialdemokratie und Gewerkschaften. Was bringt sie auseinander –
was zusammen? 697
Wolfgang Schroeder
- 35 Soziale Gerechtigkeit in Lateinamerika 721
Peter Thiery
- 36 Pluralität von Gerechtigkeitsvorstellungen in Ost und West 745
Klaus von Beyme

Anhang

- Schriftenverzeichnis Wolfgang Merkel 763
- Autorenverzeichnis 787

Zusammenfassung

Mit der Entstehung des Internets waren große Hoffnungen verbunden: eine weltweite Kommunikationsstruktur, die den grenzenlosen Austausch von Informationen ermöglichen würde, mit positiven Auswirkungen in den Bereichen Bildung, Wirtschaft, Politik und Kultur. Dass autokratische politische Systeme wie der Iran, Kuba oder China sich für das neue Kommunikationsmedium nur begrenzt öffneten und inhaltliche Zensur ausübten (*Great Firewall*), erschien als temporäres und letztlich aussichtsloses Abwehrmanöver; vielmehr werde die neue Technologie – so die optimistische Ansicht vieler Beobachter – der Demokratisierung auf die Sprünge helfen, durch Informationen und Mobilisierungspotenzial. Diese optimistischen Erwartungen an die Informationstechnologie haben sich nur begrenzt erfüllt. Zudem lässt sich auch in den etablierten liberalen Demokratien beobachten, dass das Kommunikationspotenzial des Internets kritisch hinterfragt wird: Themen wie Kinderpornografie, Cyberkriminalität, Identitätsdiebstahl und Fragen des Copyrights haben das Bewusstsein für seine Gefahren und Risiken wachsen lassen; die Lösung wurde regelmäßig in staatlicher Regulierung von Inhalten gesehen. Der Beitrag untersucht die Entwicklung der inhaltlichen Regulierung des Internets in 21 etablierten Demokratien. Während generell eine Zunahme solcher Eingriffe in den freien Informationsfluss konstatiert wird, zeigen sich erhebliche Variationen im Hinblick auf deren Politisierung, vor allem aber hinsichtlich der Motive und Instrumente für solche Regulierung. Unter Rückgriff auf politikwissenschaftliche Variablen wie institutionelle Charakteristika des politischen Systems, Parteienideologie und Einfluss zivilgesellschaftlicher Organisationen wird versucht, diese Variationen zu erklären und zu klären, ob hier tatsächlich ein ‚Lernen von Autokratien‘ vorliegt.

16.1 Einleitung

Der Ausbau und die verbreitete Nutzung des Internet gehören zu den Dingen, die das Leben vieler Menschen in den letzten zwei Jahrzehnten wohl mit am stärksten verändert haben. Am offenkundigsten ist das im Bereich des sozialen Lebens, in dem die *sozialen Netzwerke* heute eine enorme Rolle in der Kommunikation spielen. Ähnlich hohe Relevanz lässt sich im kommerziellen Bereich diagnostizieren: Zum Leidwesen vieler etablierter Unternehmen – beispielsweise im Buchhandel – wird Konsum heute in hohem Maße ‚online‘ erledigt, am Computer zuhause oder sogar unterwegs vom Smartphone. Ob und inwieweit Existenz und mittlerweile beinahe flächendeckende Nutzung des Internet auch den Bereich der Politik unter Änderungsdruck setzen, ist hingegen noch Gegenstand von Debatten in Öffentlichkeit und Wissenschaft.¹

In der Perzeption der Politik, soviel lässt sich mit Sicherheit sagen, hat das Internet eine große Wichtigkeit erlangt. Spätestens seit dem furiosen Wahlkampf von Barack Obama im Jahr 2008 scheint klar: wer als politische Kraft erfolgreich sein möchte, muss auch *online* dabei sein. Alle Parteien, die meisten Politiker und mittlerweile auch viele politische Organisationen stellen ihre Positionen auf mehr oder weniger ausgefeilten und unterschiedlich häufig aktualisierten Webseiten dar; zudem teilen sie ihre Positionen zu aktuellen politischen Geschehnissen auch in wachsendem Maße über verschiedene *soziale Medien* (wie Twitter, Facebook oder Ähnliches) mit (Schwanholz und Busch 2015).

Neben der Selbstdarstellung politischer Akteure wohnt dem Internet aber auch ein Potenzial für die Verbesserung der Demokratie durch eine Steigerung politischer Partizipation inne (Margetts 2013). Dass technische Lösungen hier Möglichkeiten für Fortschritte bieten können, ist schon früh erkannt worden. Bereits vor mehr als einem Vierteljahrhundert sprach der Demokratietheoretiker Robert A. Dahl davon, dass durch Telekommunikation das Informationsgefälle zwischen Experten und Bürgern einge ebnet werden könne und so die Chance auf Diskussionen mit breiterer Beteiligung bestehe (Dahl 1989, 339). Durch sinkende Transaktionskosten bei der Informationsbeschaffung, die einfachere Äußerung der eigenen Meinung gegenüber einem breiten Publikum sowie die Erleichterung der Organisation politischer Manifestationen könne das Internet zudem den Weg „von der Zuschauer- zur Beteiligungsdemokratie“ ebnen (Leggewie und Maar 1998). Auch die bekannten Oligarchisierungsprobleme der Parteien könnten, so die Hoffnung, auf diese Weise zumindest verringert und politische Entscheidungen rascher und direkter durch Online-Kommunikation getroffen werden (Siedschlag et al. 2002). Eine „organisationslose Organisation“ sahen Optimisten entstehen – neue Formen kollektiven Handelns durch Massenmobilisierung hätten nämlich das Potenzial, die Welt zu verändern (Shirky 2008). Fallstudien über die zentrale Rolle, die Informations- und Kommunikationstechnologien (IKT) für soziale Bewegungen und politische Kampagnen etwa in Myanmar oder auf den

1 Siehe als Überblick etwa Farrell (2012) oder Dutton (2013).

Philippinen sowie für Protestnetzwerke gegen die WTO gespielt haben, unterstrichen bald empirisch die Relevanz dieser theoretischen Vermutungen (Downing und Brooten 2007).

So ist es denn auch kein Wunder, dass autokratisch und diktatorisch regierte Staaten (bzw. ihre Regierungen) dem Medium Internet schon früh mit großer Skepsis gegenübertraten, da sie dessen emanzipatorisches Potenzial fürchteten. Sie reagierten darauf, indem sie den Zugang zum Internet beschränkten – zum einen in physischer Hinsicht (viele dieser Staaten sind ökonomisch nicht sehr hoch entwickelt, was den Zugang angesichts der damit verbundenen Kosten ohnehin schwierig macht), aber auch darüber hinaus: Es gelang den Behörden in diesen Staaten, auch bei gegebenem physischem Zugang zum Internet Kontrolle über die Inhalte auszuüben, die angesteuert werden konnten. Eine solche inhaltsbezogene Kontrolle konnte durch ausgefeilte Techniken der Filterung erreicht werden. Auf diese Weise konnte man verhindern, dass Nutzer in diesen Staaten sich Informationen aus (aus Sicht der Behörden) unerwünschten Quellen verschafften.

Dass diese Eingriffe ans Licht kamen und dokumentiert wurden, ist vor allem den Arbeiten der "OpenNet Initiative" (ONI) zu verdanken, einem Zusammenschluss von Forschern an den Universitäten Toronto (Citizen Lab des Munk Centre for International Studies), Harvard (Berkman Center for Internet & Society) und Cambridge (Advanced Network Research Group).² Die Forscher dieser Gruppe sammeln seit 2001 empirische Daten zum Thema Netzensur und führten ab 2006 systematische empirische Tests in zunächst 40 Ländern durch. Dabei fanden sie zahlreiche Belege für zensurierende Eingriffe in das Internet durch die Einschaltung von Filtern, die einen freien Zugriff auf bestimmte websites verhinderten.³ Die stärksten Eingriffe ließen sich demnach Staaten in bestimmten Regionen zuordnen, nämlich solchen in Ostasien, dem Nahen Osten und Nordafrika sowie Zentralasien. Auch in den Nachfolgestaaten der Sowjetunion waren Eingriffe durch Filterung von Inhalten des Internet nachzuweisen (Deibert et al. 2008, S. 41). Die Sperrung von Zugriffen bezog sich dabei zum einen auf pornographische bzw. als unsittlich erachtete Inhalte, vor allem aber auf politisch unerwünschtes Material. Technologisch wurden die Eingriffe im Lauf der Zeit raffinierter: Wurden Zugriffe ursprünglich mit einer schlichten Blockadeseite quittiert, so gelang später die Filterung in Echtzeit und somit die Beeinflussung des Zugangs zu unerwünschtem Medienangebot und oppositionellen Websites etwa während Wahlkampfzeiten (ebd., S. 42). Gemeinsam war den Ergebnissen der durchgeführten Untersuchungen, dass Zensur von Internetinhalten ausschließlich in autokratischen Regimen stattfand. Soweit liberale Demokratien überprüft wurden, lautete das Ergebnis bei ONI generell: „no evidence“ – keine Belege für die Filterung von Inhalten

2 Mehr über die OpenNet Initiative findet sich auf der Website <https://opennet.net>, auf der auch Zugang zu den Forschungsergebnissen besteht. Zur Geschichte der Initiative und den verschiedenen Kooperationspartnern siehe den Eintrag bei Wikipedia unter https://en.wikipedia.org/wiki/OpenNet_Initiative, Zugriff am 03.11.2015).

3 Siehe Deibert et al. (2008). Als deutschsprachige Zusammenfassung zur angesprochenen Thematik empfehlenswert ist etwa Zeidler (2005).

(OpenNet Initiative 2012). Hier zeichnete sich demnach eine klare Trennung im Verhalten zwischen Demokratien und Autokratien ab.

Die amerikanische Außenpolitik unter der Obama-Administration setzte nicht zuletzt deshalb stark auf die Möglichkeiten von Kommunikation über das Internet zur Beförderung von Demokratie und Freiheit. Außenministerin Clinton hielt im Januar 2010 eine programmatische Rede in Washington DC über „Internet Freedom“ (Clinton 2010), in der sie sich vehement gegen Zensur im Internet aussprach und betonte: „We cannot stand by while people are separated from the human family by walls of censorship. And we cannot be silent about these issues simply because we cannot hear the cries.“ Um praktische Hilfe bei der Umgehung von Filtersperren zu leisten, startete das US-Außenministerium im Jahr 2009 gemeinsam mit der Stanford University ein „Liberation Technology“-Programm, das oppositionelle Kräfte in Autokratien mit technologischem Wissen sowie Hard- und Software zur Umgehung von Zensurmaßnahmen und zur Nutzung elektronischer Kommunikationswege versorgte.⁴

Doch lässt sich in Bezug auf das Thema Internetzensur bzw. Inhaltsregulierung im Internet die zunächst so eingängige These von der klaren Trennung zwischen Demokratien und Autokratien – also etwas überspitzt: zwischen *guten*, weil nicht eingreifenden Demokratien und *bösen*, weil Zensur ausübenden Autokratien – wirklich aufrechterhalten? Sowohl normative Annahmen über das am Ideal der freien Meinungsäußerung orientierte Verhalten von Demokratien wie auch die bereits erwähnten Daten der Untersuchungen der ONI sprechen zwar für diese Annahme; andererseits hat es in den letzten Jahren eine Reihe von Politikepisoden gegeben, die darauf hinweisen, dass es um die Eingriffsfreiheit in den Demokratien doch nicht so eindeutig bestellt ist. Für die Bundesrepublik wäre da etwa auf die Streitigkeiten um das „Zugangserschwerungsgesetz“⁵ zu verweisen, mit dem die Bundesregierung im Jahr 2009 den Zugang zu Kinderpornografie im Internet erschweren wollte. Dieses Vorhaben, das eine aufwendige Sperr-Infrastruktur erforderte, die Einschaltung des Bundeskriminalamts vorsah und bei Experten auf erhebliche verfassungspolitische Bedenken stieß (Schnabel 2009), traf auch auf erheblichen politischen Widerstand (Busch 2010) und wurde schließlich durch ein neues Gesetz widerrufen.⁶ Auch in anderen liberalen Demokratien gibt es seit einiger Zeit Diskussionen um und Hinweise auf Eingriffe in die informationelle Struktur des Internet. So wurde etwa in Großbritannien bereits 2004 das sogenannte *Cleanfeed*-System eingeführt, mit dem im Wege der Selbstregulierung der Zugriff auf kinderpornografisches Material verhindert werden sollte (McIntyre 2013).

4 Siehe zum Programm die Website <http://liberationtechnology.stanford.edu/>, Zugriff am 18.02.2011. Als programmatisches Manifest des Ansatzes kann man den Aufsatz von Diamond (2010) ansehen.

5 Siehe dazu BT-Drs. 16/13411, online unter <http://dip21.bundestag.de/dip21/btd/16/134/1613411.pdf>, Zugriff am 15.11.2015.

6 Siehe dazu BT-Drs. 17/6644, online unter <http://dipbt.bundestag.de/dip21/btd/17/066/1706644.pdf>, Zugriff am 15.11.2015.

Ob diese Episoden Einzelfälle sind oder liberale Demokratien allgemein ähnlich wie Autokratien Inhaltsregulierung im Internet vornehmen (und wenn ja, in welcher Weise), ist eine nur durch vergleichende Forschung zu beantwortende Frage. Der vorliegende Aufsatz nimmt Bezug auf die Ergebnisse, die im Rahmen eines größeren Projektes über „Netzsperrn in etablierten liberalen Demokratien“ unter der Leitung des Verfassers zu diesem Zweck erarbeitet wurden.⁷ Zunächst werden im Folgenden die gewählte Analyseperspektive und der Ansatz erläutert, bevor dann empirisch auf das Thema eingegangen wird. Nach einem Überblick über das empirische Bild in 21 Demokratien werden schließlich Triebkräfte und Hindernisse für die Errichtung von Netzsperrn in liberalen Demokratien herausgearbeitet. Gegen Ende werden die Ergebnisse diskutiert und dabei insbesondere Bezüge zu den Themen *embedded democracy* und Krise der Demokratie (Merkel 2015b) hergestellt.

16.2 Vergleichende Staatstätigkeitsforschung und regulative Politik

Die hier eingenommene analytische Perspektive ist dem Programm der Vergleichenden Staatstätigkeitsforschung verpflichtet, die sich die Erklärung internationaler und intertemporaler Unterschiede in politischen Leistungsprofilen von Regierungen durch politische Bedingungen – wie etwa die ideologische Prägung der Regierung, Ausprägungen politischer Institutionen, Charakteristika des Verbändesystems, Verfahren der Konfliktregulierung etc. – zur Aufgabe gemacht hat.⁸ Fokussiert vor allem auf die Analyse etablierter Demokratien marktwirtschaftlicher Prägung, hat dieses Forschungsprogramm zu erheblichen Erkenntnissen über die Determinanten von Unterschieden in der Politikproduktion beigetragen. Dabei macht sich die Staatstätigkeitsforschung zur Erklärung eine breite Palette von Theorien zu Nutze, die von der Theorie sozioökonomischer Determination über den Blick auf die Machtressourcen organisierter gesellschaftlicher Gruppen und die Parteiendifferenzthese bis zur politisch-institutionalistischen Theorie, Theorien über die Auswirkung von Globalisierung und Europäisierung und Theorien über Pfadabhängigkeit und historisches Politikerbe reichen.⁹

Die vergleichende Staatstätigkeitsforschung ist besonders erfolgreich gewesen im Hinblick auf Variablen im Bereich von staatlichen Ausgabenquoten – vor allem bei den

7 Das Projekt wurde zwischen 2012 und 2015 im Rahmen des *Forschungsverbundes Digital Humanities* am *Göttingen Center for Digital Humanities* (GCDH) der Universität Göttingen durchgeführt und gemeinsam mit Dr. Yana Breindl bearbeitet. Dr. Patrick Theiner half uns, die empirische Analyse zuzuspitzen. Beiden gilt mein herzlicher Dank. Eine vertiefende Analyse einiger hier nur überblicksartig dargestellter Aspekte findet sich in unserem Konferenzpapier Breindl et al. (2015); mehr zum Projekt unter www.gcdh.de/en/projects/tp2-ins/politics/, Zugriff am 15.11.2015.

8 Siehe zu diesem Programm grundlegend Schmidt (1988).

9 Siehe dazu detaillierter die Zusammenfassungen in Schmidt et al. (2007, Kap. 1 bis 7).

wohlfahrtsstaatlichen Staatsaufgaben wie der Sozial- oder Gesundheitspolitik sowie der Bildungspolitik – sowie hinsichtlich der Struktur und Ausprägung staatlicher Einnahmen, also der Charakteristika nationaler Steuersysteme. Auch makroökonomische Leistungsindikatoren wie Arbeitslosenquoten und Beschäftigungsentwicklung, Inflationsraten und Wirtschaftswachstum sowie die Entwicklung von staatlichen Haushaltsdefiziten zählen zu den Bereichen, in denen die vergleichende Staatstätigkeitsforschung mit den oben angeführten Theorieansätzen in erheblichem Maße Variationen zwischen Ländern und Zeiträumen erklären kann (Zohlnhöfer 2008). Als besonders erklärungskräftig erwiesen sich dabei Variablen wie die ideologische Ausrichtung der Regierungspartei(en), die durch die Struktur des politischen Institutionensystems erzeugten hohen oder niedrigen Hürden für eine Änderung des *status quo*, der Druck durch in der Vergangenheit getroffene Entscheidungen, die Struktur des Verbandesystems und die Einbindung von Verbänden in die Politikformulierung sowie der Einfluss durch Diffusionseffekte über die Sphäre der internationalen oder supranationalen Politik.

Der prinzipiellen Offenheit für anschlussfähige Theorieangebote steht eine Beschränkung des Forschungsprogramms der vergleichenden Staatstätigkeitsforschung fast ausschließlich auf Variablen aus dem Bereich wohlfahrtsstaatlicher und makroökonomischer Politik gegenüber. Sie kann wohl zum einen erklärt werden durch das theoretische Umfeld während der Entstehungszeit des Forschungsprogramms, zum anderen durch das Ansetzen dieser Forschung auf der Makroebene (d. h. der Ebene des Nationalstaats) mit einer Fokussierung auf quantitativ messbare Variablen, die – dank der Tätigkeit zahlreicher nationaler und internationaler Organisationen – fast ausschließlich im sozio-ökonomischen Bereich vorliegen. Trotz aller Verdienste ist dies als unbefriedigend zu werten und eine Ausweitung der Forschung auf den Bereich der regulativen Politik ein Desideratum der Forschung, zumal sich die Staatstätigkeit in den letzten Jahrzehnten zunehmend weg vom Profil des „Leistungsstaates“ zu dem eines „regelsetzenden Staates“ verändert hat (Zohlnhöfer 2008, S. 168, 170; Busch 2013, S. 29ff.). Hinzu kommt, dass sich parallel dazu in vielen etablierten Demokratien neue Konfliktfelder aufgetan haben, die primär wertbasiert sind und nicht auf sozio-ökonomischen Antagonismen basieren: Hier wären beispielsweise Themen wie die Gleichstellung von Mann und Frau, die Öffnung der Ehe für Homosexuelle, die Reform der Staatsbürgerschaft oder die Vorratsdatenspeicherung zu nennen. Auch die in diesem Aufsatz im Mittelpunkt stehende Thematik der Zensur von Inhalten im Internet wäre zu diesem Bereich wertbasierter Konflikte zu zählen.

Analysen, die sich aus der Perspektive der vergleichenden Staatstätigkeitsforschung solchen nicht-sozioökonomischen Politikfeldern zuwenden, haben sich jedoch auch neuen Problemen zu stellen. Dem oben erwähnten Desideratum einer Ausweitung steht nämlich die Frage nach der Messbarkeit und Messung dieser Konflikte sowie der Verfügbarkeit entsprechender Daten gegenüber. Die Notwendigkeit, bei solchen Analysen international vergleichbare Daten selbst zu sammeln, mag die nur zurückhaltende Forschung in diesem Bereich erklären. Im hier präsentierten Fall konnte dieser Aufwand im Rahmen des weiter oben referenzierten größeren Forschungsprojekts geleistet werden. Analog zum etablierten Vorgehen in der Vergleichenden Staatstätigkeitsforschung wurde der Fokus

auf 21 etablierte liberale Demokratien gelegt, die auf der Makroebene der Nationalstaaten verglichen wurden. Wie im Folgenden dargestellt wird, liegt der Fokus auf der Regelung im Bereich der Inhaltsregulierung im Internet. Hier lassen sich zum einen deutliche Differenzen – sowohl zwischen den betrachteten Ländern wie auch über die Zeit – finden, wie im nächsten Teil des Beitrags dargelegt wird.

16.3 Netzsperrn in liberalen Demokratien

Für die Frage nach dem Einfluss von primär national bestimmten politischen Variablen auf ein Politikergebnis erscheint das Internet auf den ersten Blick als ein wenig geeigneter Untersuchungsgegenstand, ist dieses doch nicht auf nationaler Ebene entstanden und ohne Einflussmöglichkeiten für die nationalen Regierungen. Ein genauerer Blick zeigt jedoch, dass Regierungen im Lauf der Zeit durchaus Möglichkeiten der Einflussnahme gefunden haben.

Das (heute sogenannte) Internet war ab den 1960er Jahren in den Vereinigten Staaten – ohne übergeordnete Planung und aus verschiedenen Wurzeln – im Rahmen der staatlichen Forschungsförderung durch Finanzierung über das Militär bzw. dessen *Defense Advanced Research Projects Agency* (DARPA) entstanden. In der kleinen Gruppe von Wissenschaftlern und Technikern, die seine Anfänge in den 1970er bis frühen 1990er Jahren dominierte, hatte sich dabei eine avantgardistisch-libertäre Kultur ausgeprägt, die aller staatlichen Regulierung höchst skeptisch gegenüberstand (Busch 2016). Diese bisweilen als „techno-utopisch“ (Hofmann 2012) bezeichnete Haltung spiegelte sich auch in der Architektur des Internet, das ohne zentrale Koordinationsinstanz als ein gegenüber dem Inhalt der verschickten Datenpakete agnostisches Meta-Netzwerk konzipiert wurde und daher weder eine hierarchische Steuerung im Netz vorsah noch Schutzmaßnahmen gegen kriminelle Absichten. Die an Hochmut grenzende Sicherheit hinsichtlich der vermeintlichen Unmöglichkeit staatlicher Regulierung dieses neuen „global social space“, die die Frühphase des Internets prägte, ist wohl am kompaktesten ausgedrückt in der *Declaration of the Independence of Cyberspace*, die der Mitbegründer der *Electronic Frontier Foundation* (EFF), John Perry Barlow, Mitte der 1990er Jahre verfasste und in der es heißt, nationale Regierungen, diese „müden Riesen aus Fleisch und Stahl“, hätten keine Souveränität über den *Cyberspace* und keine wirklichen Druckmittel, dort ihre Regeln durchzusetzen (Barlow 1996). „The Net interprets censorship as damage and routes around it“ lautete seinerzeit die ähnlich zuversichtliche Aussage von John Gilmore, einem weiteren Aktivisten der EFF (Elmer-Dewitt 1993, S. 63).

Doch mit der in den späten 1990er Jahren rasch anwachsenden Zahl seiner Nutzer sowie der zunehmenden kommerziellen Wichtigkeit des Internet stieg auch die politische und soziale Relevanz des neuen Kommunikationsmediums. Die Spannungen zwischen der dezentral und antiautoritär organisierten Struktur des Internet einerseits und den territorial-nationalstaatlich organisierten Strukturen rechtlicher Regelungen stiegen an.

Sie wurden letztlich zugunsten der Durchsetzung staatlich organisierter rechtlicher Regeln gelöst – zumindest insofern, als gesetzlich geregelte Sachverhalte in einem Land sich dort natürlich auch auf das Internet erstreckten. Das war möglich, weil sich die technischen Infrastrukturen (also die physische *hardware*) des Internets auf dem Territorium eines Staates befinden muss und somit letztlich auch rechtliche Erzwingungsmaßnahmen durch diesen möglich sind.¹⁰ Je mehr die Debatte um die Umsetzung existierender rechtlicher Standards auch auf das Internet um sich griff (oft mit der plakativen Forderung, das Internet dürfe „kein rechtsfreier Raum“ sein), umso mehr wurde konsequenterweise auch die Durchsetzung politischer Präferenzen möglich. Staaten behielten sich die Möglichkeit zu einseitiger Inhaltsregulierung vor – ohne Koordination, da die Präferenzen hinsichtlich der zu regulierenden Sachverhalte zwischen ihnen stark variierten (Drezner 2004, 2007, S. 95-101). Inwieweit die liberalen Demokratien unter ihnen sie nutzten und welche Kräfte die Umsetzung solcher Regulierung beförderten oder behinderten, soll im folgenden dargestellt werden.

16.4 Das empirische Bild

Zunächst soll die Frage im Vordergrund stehen, in welcher Weise liberale Demokratien Netzinhalte regulieren. Die weiteren Ausführungen beziehen sich auf das oben angesprochene Forschungsprojekt und die in diesem Zusammenhang erhobene Datenbasis. Diese beruht auf einer Erhebung von Inhaltsregulierung im Internet in 21 liberalen Demokratien¹¹ für den Zeitraum von 2004 bis 2012.¹²

Bevor einige Ergebnisse und Entwicklungen aus dieser umfangreichen Datensammlung präsentiert werden, wird zunächst eine Differenzierung der Art von Inhaltsregulierung

10 Ob die frühen Internet-Enthusiasten dieses Faktum tatsächlich übersahen oder ob ihre Haltung durch amerikanische *freedom of speech*-Ansichten geprägt waren, die rechtlichen Maßnahmen gegen Internetinhalte besonders skeptisch gegenüberstehen, wäre eine eigene Untersuchung wert.

11 Es handelt sich um (in alphabetischer Reihenfolge) Australien, Belgien, Dänemark, Deutschland, Finnland, Frankreich, Griechenland, Großbritannien, Island, Irland, Italien, Japan, Kanada, die Niederlande, Neuseeland, Norwegen, Österreich, Schweden, die Schweiz, Spanien sowie die Vereinigten Staaten von Amerika. Luxemburg und Portugal wurden aufgrund mangelnder Datenlage aus der ursprünglich vorgesehenen Analyse ausgeschlossen.

12 Dazu wurden v. a. offizielle Dokumente sowie Gesetzessammlungen ausgewertet. Genauere Angaben über die insgesamt 33 untersuchten Regulierungssysteme finden sich im Anhang A1 von Breindl et al. (2015). Die untersuchten Fälle fokussieren auf Systeme mit umfassender Geltung für den Internetzugang in einem Land, beziehen also nicht Einzelfälle von Zugangsbeschränkungen ein, wie sie etwa durch Gerichtsurteile oder die Praktiken einzelner Firmen (etwa die Hauspraktiken von Google oder Facebook) entstanden sind. Solche Einzelbeschränkungen sind nicht Gegenstand staatlicher Intervention und zumindest demokratietheoretisch weniger problematisch als die hier untersuchten Fälle, da sie nicht durch öffentliche Gewalt sanktioniert und somit durch diese prinzipiell änderbar sind.

eingeführt, die aus der Literatur zur regulativen Politik (Levi-Faur 2011) abgeleitet ist. So lassen sich drei Typen von Inhaltsregulierungen unterscheiden:

- zum einen *Selbstregulierung*, d. h. Regulierung durch private Akteure ohne direkte Involvierung staatlicher Akteure, etwa durch industrieübergreifende (und typischerweise von Verbänden initiierte und koordinierte) Standards (z. B. „codes of conduct“) zur Filterung von Internetinhalten;
- zum zweiten *Ko-Regulierung* (oft auch ‚regulierte Selbstregulierung‘ genannt), d. h. eine Kooperation zwischen privaten und staatlichen Akteuren, bei der beispielsweise staatliche Zielformulierung mit privater Umsetzung kombiniert wird;¹³
- und schließlich *gesetzliche Regulierung*, die durch den Staat als allein verantwortlichen Akteur erfolgt. Die Unterscheidung zielt also auf Variationen in der Quelle der Regulierung und somit das Ausmaß an staatlicher Involviertheit ab.

Das Hauptergebnis einer Betrachtung der Datenbasis im Zeitverlauf ist eine deutliche Zunahme der Inhaltsregulierung im Internet über den Untersuchungszeitraum in der Gesamtheit der 21 Länder. Existierten im Jahr 2004 praktisch noch keine solchen Regulierungssysteme, so gilt ein gutes Jahrzehnt später (im Jahr 2012) das genaue Gegenteil: zu diesem Zeitpunkt gibt es praktisch kaum noch ein Land, in dem nicht irgendeine Form von Inhaltsregulierung existiert. Wie Abb. 16.1 zeigt, ist dieser Trend zudem auf den Einsatz unterschiedlicher Instrumente zurückzuführen – alle drei Typen möglicher Regulierung steigen in der ersten Hälfte des betrachteten Zeitraums relativ gleichförmig an. Ab 2008 ist die weitere Zunahme dann vor allem auf das Ansteigen gesetzlicher Regulierungsmaßnahmen zurückzuführen. Sowohl private wie staatliche Akteure sind demnach in die Zunahme der Internet-Inhaltsregulierung in liberalen Demokratien involviert.

13 Das Verhältnis zwischen beiden Komponenten kann in diesem Fall erheblich variieren und von gleichberechtigter Kooperation der Akteure bis zum Handeln der Privaten unter dem „Schatten der Hierarchie“ reichen. Diese Differenzen sind allerdings für die vorliegende Untersuchung von geringer Relevanz.

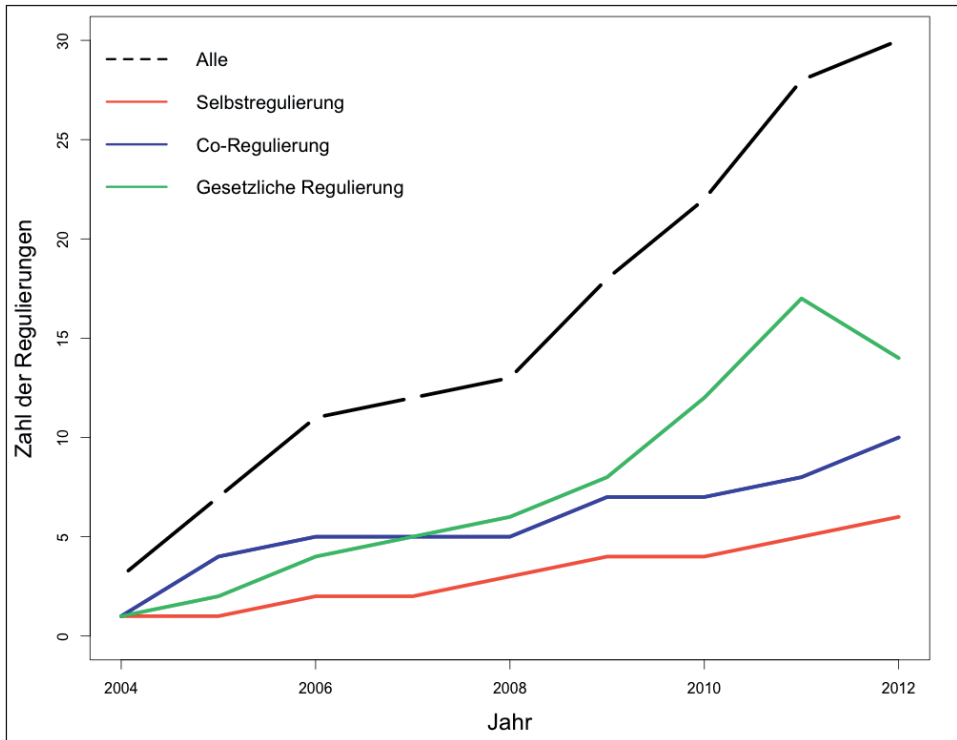


Abb. 16.1 Regulierungsmaßnahmen insgesamt und nach Typ, 2004-2012

Wie aber geht diese Zunahme vonstatten? Handelt es sich dabei um eine gleichmäßige Zunahme in allen Ländern oder findet diese Entwicklung nur in einigen der liberalen Demokratien statt, während andere diesem Trend widerstehen? Abb. 16.2 verdeutlicht, dass wir es mit einem relativ breiten Trend zu tun haben, der eine breite Basis in den untersuchten liberalen Demokratien hat. Zwar gibt es (mit jeweils vier Regulierungssystemen in Frankreich und Dänemark) zwei klare Spitzenreiter und mit Island und Österreich auch zwei Länder ganz ohne solche Regulierungen; die große Mehrzahl der Länder aber (17 von 21) liegt zwischen diesen Extremen und hat ein oder zwei Systeme der Inhaltsregulierung im Internet etabliert, wobei sich ein Mix verschiedener Regulierungsansätze aus gesetzlicher Regulierung, Ko-Regulierung und Selbstregulierung zeigt. Die meisten Länder mit mehr als einer Regulierung mischen die Ansätze – Ausnahmen von dieser Regel bilden lediglich die Fälle Frankreich und Italien (ausschließlich gesetzliche Regulierung) und USA (ausschließlich Selbstregulierung). Deutlich wird jedoch trotz dieser Variationen, dass es sich um ein in den liberalen Demokratien weit verbreitetes Phänomen handelt, das sich in relativ kurzer Zeit etabliert hat.

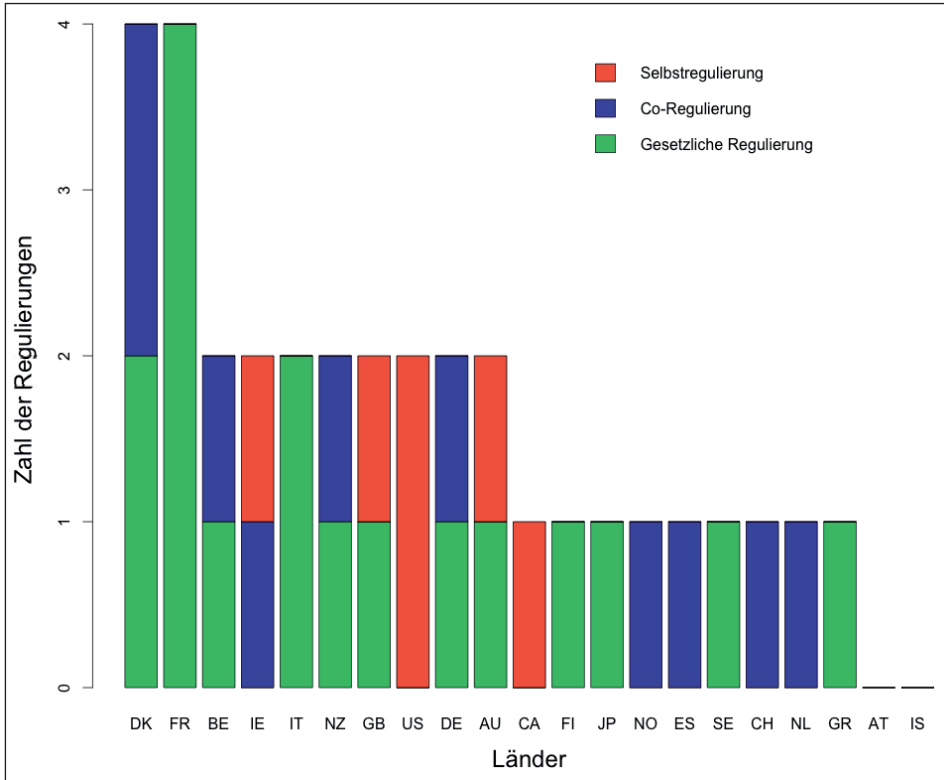


Abb. 16.2 Regulierungsmaßnahmen insgesamt und nach Typ, 2004-2012

Der nächste Blick in die Empirie gilt den Gegenstandsbereichen der Inhaltsregulierung. In Abb. 16.3 zeigt sich, dass die Zunahme der Inhaltsregulierungen von Beginn des Untersuchungszeitraums bis 2009 vor allem durch das Thema *Kinderpornografie* hervorgerufen wird.¹⁴ Diese Zunahme (so zeigt ein weiterer Blick in den Datensatz (siehe Abb. 16.4)) ist der Einführung von Regulierungen in diesem Gebiet in praktisch allen betrachteten Ländern geschuldet. Mit Ausnahme von Griechenland und Spanien (sowie Österreich und Island als Länder ohne Regulierungssysteme) haben alle Länder Vorkehrungen gegen Kinderpornografie getroffen. Diese Inhaltsregulierung stellt gewissermaßen die Basis der Regulierungsvorkehrungen dar. Soweit diese Einführung kritisch kommentiert wurde, war zumeist die Sorge zu hören, solche Systeme würden den Weg bereiten (vor allem in infrastrukturell-technischer Hinsicht) für zukünftige, eventuell auch für staatlichen oder politischen Missbrauch offene Formen der Inhaltsregulierung – das Argument ei-

¹⁴ Der Ausdruck „Kinderpornografie“ wird hier verwendet, da er weit verbreitet ist. Dies geschieht im Bewusstsein, dass er eigentlich den Sachverhalt nicht korrekt beschreibt und man eher von organisiertem und medial festgehaltenem Kindesmissbrauch sprechen müsste.

nes *thin end of the wedge* bzw. von *mission creep*. Auf Basis von Abb. 16.3 lässt sich dieses Argument zumindest nicht zurückweisen, scheinen die Inhaltsregulierungen in anderen Bereichen (wie Glücksspiel oder Urheberrecht) doch erst in der Folge der Errichtung von Sperrmaßnahmen gegen Kinderpornografie anzusteigen. Auch Abb. 16.4 macht deutlich, dass parallel zur Zahl der Regulierungen in einem Land auch die betroffenen Inhaltsbereiche zunehmen. Ob für die unterschiedlichen Regulierungsbereiche tatsächlich dieselbe technische Infrastruktur verwendet wird, bedürfte jedoch genauerer Untersuchung; es ist anzunehmen, dass unterschiedliche Regulierungstypen (also gesetzlich, Ko- bzw. Selbstregulierung) auch in technischer Hinsicht unterschiedlich implementiert werden, was (zumindest dort, wo unterschiedliche Regulierungstypen zum Einsatz kommen) gegen den oben angesprochenen Befund wirken könnte.

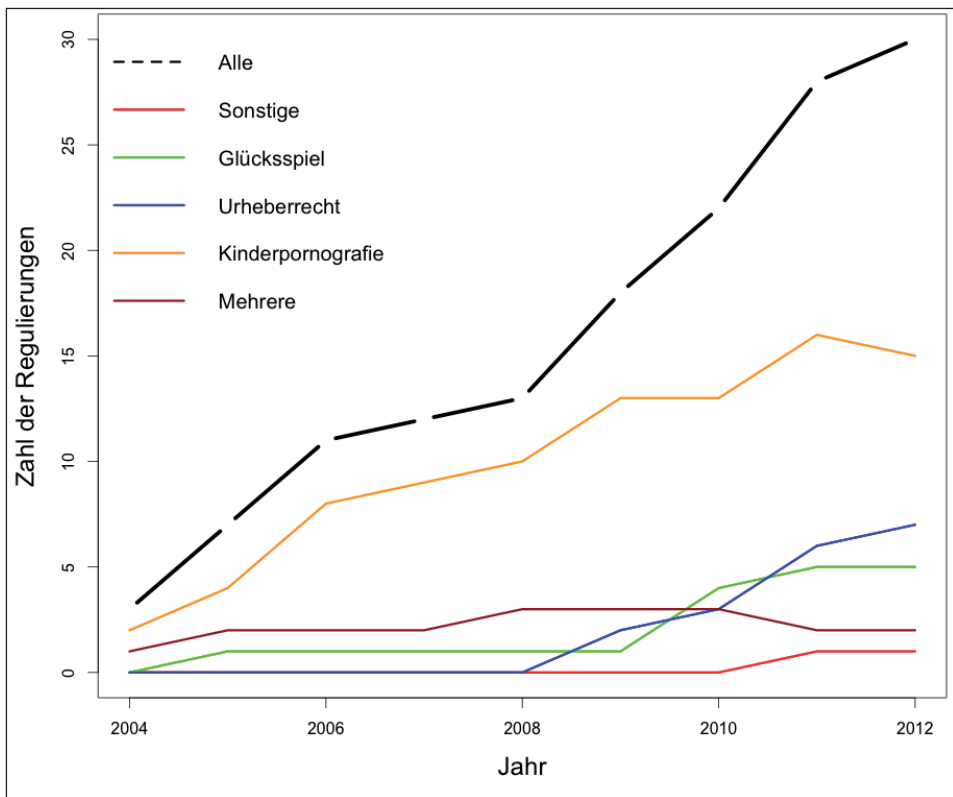


Abb. 16.3 Regulierungsmaßnahmen nach Gegenstandsbereich, 2004-2012

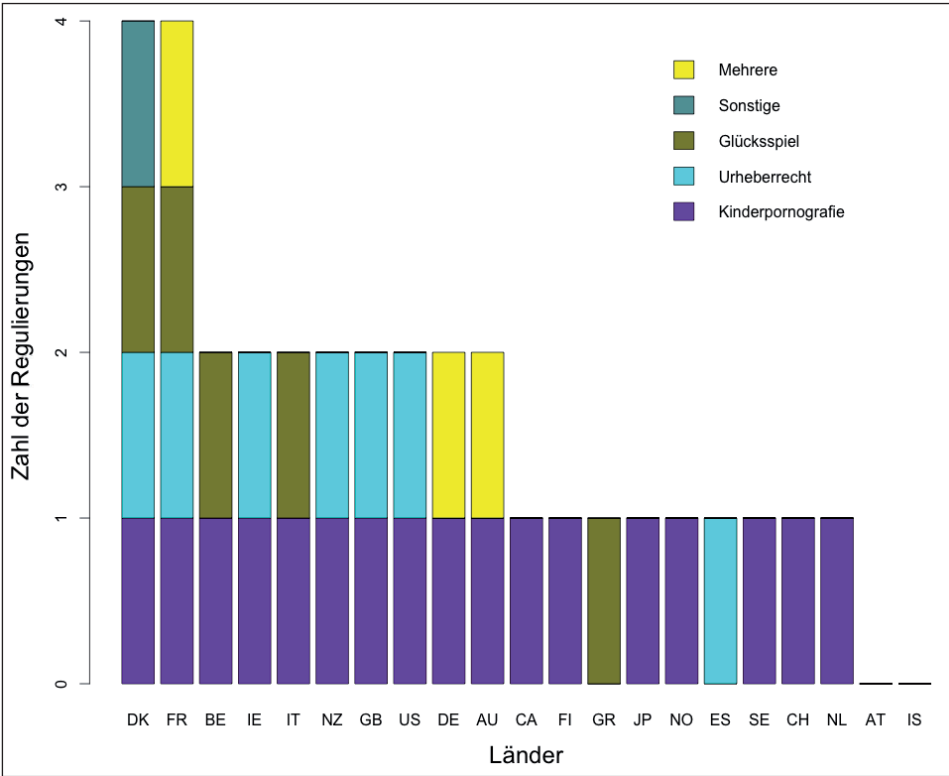


Abb. 16.4 Zahl und Typ der Regulationsmaßnahmen nach Land, 2004-2012

Ein letzter Schritt in der Erkundung der Empirie von Inhaltsregulierung des Internets in liberalen Demokratien soll schließlich noch die Frage nach dem Zusammenhang zwischen dem inhaltlichen Regulierungsbereich und der Regulierungsart ansprechen. Hier interessiert vor allem, ob es einen Zusammenhang gibt zwischen bevorzugten Regulierungsansätzen einerseits und bestimmten (bereits weiter oben erwähnten) Themengebieten andererseits. Abb. 16.5 macht deutlich, dass die Empirie hier nicht auf generalisierbare Entsprechungen deutet, sondern stattdessen erhebliche Variation erkennen lässt. So ist beispielsweise die Regulierung im Themenbereich Glücksspiel in allen fünf Ländern, in denen es diese gibt (vgl. Abb. 16.4) gesetzlich geregelt. Einen Kontrast dazu bildet hingegen die Regulierung im Bereich Kinderpornografie, in der alle drei hier unterschiedenen Regulierungstypen zum Einsatz kommen. Gleiches gilt für den Bereich Urheberrecht, auch wenn hier Selbstregulierung und gesetzliche Regulierung dominieren.

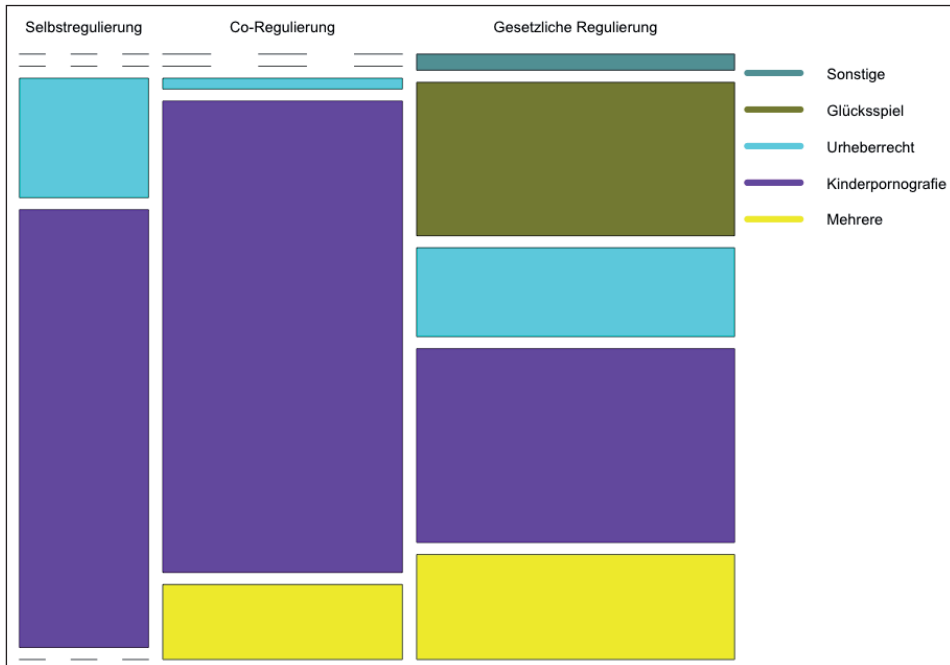


Abb. 16.5 Regulierungstyp und Regulierungsinhalt

Liberalen Demokratien, so hat die (notwendig kurze) Darstellung der Charakteristika des Datensatzes in diesem Abschnitt ergeben, haben im Untersuchungszeitraum in erheblichem Maß Inhaltsregulierungen für das Internet eingeführt. Gab es im Jahr 2004 lediglich vier solche Regulierungssysteme, so ist deren Zahl bis 2012 auf 33 gestiegen. Dieser Zuwachs geschah zudem fast flächendeckend (mit Ausnahme von zwei der 21 untersuchten Länder) und unter Nutzung unterschiedlicher, nach Grad der Involvierung staatlicher und privater Akteure variierender Instrumente. Die Bekämpfung der Verbreitung von Kinderpornografie ist wiederum in fast allen untersuchten Ländern ein auslösender Grund für die Einführung solcher Regulierungen, auch wenn die dazu eingesetzten Instrumente hier variieren – im Gegensatz etwa zum Regulierungsbereich Glücksspiel, in dem die Länder (wenn auch insgesamt in geringerer Zahl) ausschließlich auf gesetzliche Regelung setzen.

Während in Bezug auf das Verhältnis von Regulierungsgebieten und eingesetzten Instrumenten demnach wenig Muster zu erkennen sind, zeigen sich im Hinblick auf die (politikwissenschaftlich natürlich besonders interessante) Frage nach politischen Bestimmungsfaktoren für die Einführung und Ausgestaltung von Inhaltsregulierung im Internet bei genauerer Betrachtung der obenstehenden Grafiken bereits einige Hinweise. So gibt es Ähnlichkeiten in bestimmten Ländergruppen: In den angelsächsischen Ländern (Nordamerika, Großbritannien, Irland) zeigt sich beispielsweise eine Präferenz für das Instrument der Selbstregulierung, während sich in der großen Mehrzahl der Mitgliedsländer der EU

und in Ozeanien Präferenzen für die beiden anderen Regulierungsansätze (Ko-Regulierung bzw. gesetzliche Regulierung) ausmachen lassen. Ob diese Muster tatsächlich Hinweise auf ein systematisches Wirken von institutionellen und politischen Variablen bieten, soll im folgenden Abschnitt des Aufsatzes genauer untersucht werden.

16.5 Triebkräfte und Hindernisse

Nach der primär deskriptiven Darstellung der Regulierung von Internet-Inhalten in liberalen Demokratien steht im Folgenden die Frage im Mittelpunkt, welche politischen und institutionellen Faktoren das Ausmaß und die Unterschiede dieser Regulierung erklären können. Die im letzten Abschnitt geschilderte erhebliche *Variation im Regulierungshandeln* zwischen den untersuchten Ländern ist angesichts der *Gemeinsamkeit der Problemlage* (v. a. verursacht durch das Wachstum von Internetkommunikation) ja erklärungsbedürftig.

Eine Reihe von Variablen aus dem Bereich des Regierungssystems kann hier potentiell zur Erklärung herangezogen werden. Bezugnehmend auf den oben angesprochenen Forschungsansatz der *vergleichenden Staatstätigkeitsforschung* wären hier vor allem zu nennen die ideologische Ausrichtung der Regierungspartei(en), die Struktur (und damit Einflussmöglichkeit) des Systems der Interessengruppen, die Existenz von Föderalismus (der politische Änderungen des *status quo* erschweren kann) oder die Existenz einer verfassungsgerichtlichen Normenkontrolle (die ebenfalls Veränderungen behindern kann). Zusammenfassend könnte auch der Unterschied zwischen *Mehrheits-* (oder *Westminster-*) und *Konsensdemokratie* relevant sein (Lijphart 2012).

Welche Auswirkungen würden wir von diesen Variablen im Hinblick auf die Einführung von Inhaltsregulierung im Internet erwarten? Welche Ausprägungen der Variablen würden in dieser Hinsicht eher als Triebkräfte, welche eher als Hindernisse wirken? Dies soll im Folgenden diskutiert werden. Anschließend werden die Ergebnisse der Überprüfung mit Hilfe eines Regressionsmodells berichtet.

Die Parteiendifferenzhypothese postuliert Unterschiede in Politikerergebnissen je nach ‚Farbe‘ bzw. ideologischer Ausrichtung der regierenden Partei bzw. (im Fall einer Koalition) der Parteien. Ob die klassische Unterscheidung in diesem Bereich zwischen ‚linken‘ und ‚bürgerlichen‘ bzw. ‚rechten‘ Parteien beim Thema Netzsperrern aber tatsächlich Gegenstand von Differenzen ist, ist nicht einfach zu bestimmen. Die ganze Thematik von Netzpolitik wird oft als jenseits des Links-Rechts-Spektrums liegend beschrieben (Breindl und Briatte 2013). Insbesondere Fragen der Inhaltsregulierung werden vor allem als Freiheitsthemen gedeutet, bei denen sich jedoch sowohl *linke* wie *rechte* Positionen befürwortend wie auch ablehnend positionieren können. Die Befürwortung einer Inhaltsregulierung kann generell mit dem Ziel der Gefahrenabwehr (von links mit einer prinzipiellen Zustimmung zu staatlicher Intervention, von rechts mit einer Präferenz für *law and order*) gerechtfertigt werden; umgekehrt kann Ablehnung von links aber auch mit einer Präferenz für einen freien Zugang zu jeglicher Art von Information begründet werden, während von rechter

Seite generelle Skepsis gegenüber staatlichen Eingriffen vorgebracht werden kann. Die genaue Wirkung der ideologischen Ausrichtung bleibt hier also unklar – eventuell ergibt sich ein konsistenter Effekt; eventuell sind die Wirkungen der ‚Farbe‘ der Regierung stark von den Kontextbedingungen der nationalen Diskussion über Netzsperrn abhängig.

In Bezug auf die Auswirkungen von Interessengruppen sind die Erwartungen klarer. Im Anschluss an die Debatten über Pluralismus und Korporatismus können wir davon ausgehen, dass Verbandsinteressen in korporatistisch organisierten Systemen (also solchen mit hierarchischer Struktur und starken Spitzenverbänden) besonders erfolgreich in den Politikprozess eingespeist werden können, zumal auch die politischen Systeme entsprechende „Rezeptoren“ (zumeist in Form frühzeitiger Konsultationen mit Verbänden im Gesetzgebungsprozess) ausgebildet haben. Zu erwarten ist demnach, dass in eher korporatistisch geprägten Systemen der Verbandseinfluss auf die Entscheidungen über Inhaltsregulierung im Internet größer sein wird als in pluralistisch geprägten. Unklar bleibt jedoch, ob der größere Einfluss in Richtung auf mehr oder weniger solche Regulierung wirkt. Nutzen ihn solche Verbände, die sich Vorteile von der Einführung versprechen (z. B. IT-Unternehmen), kann er diese befördern; wird er hauptsächlich von Verbänden genutzt, die eine Einführung verhindern wollen (z. B. Bürgerrechtsgruppen), kann er sich bremsend auswirken.

Hinsichtlich der staatlich-territorialen Strukturen ist zu erwarten, dass Abweichungen vom *Status quo* (also konkret: die Einführung von Netzsperrn) in unitarisch organisierten Staaten einfacher zu erreichen sind als in föderalen. Der Grund liegt in der höheren Konsensschwelle, die zu überwinden ist. Zudem kann es natürlich zu einem Wettbewerb der verschiedenen staatlichen Ebenen um Regelungskompetenz kommen (Mendez 2005). Eine Fragmentierung und/oder Blockade der regulatorischen Reaktion erscheint daher wahrscheinlich. Einschränkung ist anzumerken, dass sich diese Erwartung (aufgrund des hier angenommenen Kausalmechanismus) hauptsächlich auf den Bereich der *gesetzlichen Regulierung* bezieht. Dass ein Vorgehen über *Ko-Regulierung* bzw. *Selbstregulierung* durch die An- oder Abwesenheit von Föderalismus moderiert wird, erscheint eher unwahrscheinlich. Allerdings könnte es natürlich sein, dass Regulierung über dieses Instrumentarium gewissermaßen als *Ausweichroute* vorgenommen wird, wenn der legislative Weg versperrt ist.

Die Erwartungen bezüglich der Existenz einer verfassungsgerichtlichen Normenkontrolle sind wiederum recht eindeutig. Wie bereits oben beschrieben, ist die Einführung inhaltlicher Regulierungen bei Internetinhalten potenziell sehr umstritten, da diese in als zentral empfundene Grundlagen der liberalen Demokratie eingreifen können, die oft durch den Verfassungstext oder dessen Auslegung einem besonderen Schutz unterliegen. Entscheidungen von Verfassungsgerichten können daher (wiederum vor allem im Fall einer *gesetzlichen Regulierung*) vorgenommene Inhaltsregulierungen verwerfen oder verzögern. In Ländern ohne geschriebene Verfassung oder ohne Verfassungsgericht sind solche Blockaden oder Verzögerungen hingegen weniger wahrscheinlich – zwar gibt es auch dort gerichtliche Überprüfungen, die jedoch nicht so machtvoll sind wie in Ländern mit vollausgeprägter Verfassungsgerichtsbarkeit; dort wird es deshalb, so die Erwartung, mehr entsprechende Regulierungen geben.

Mit Blick auf die Lijphart'schen Demokratietypen Konsens- bzw. Mehrheitsdemokratie können wir ebenfalls Erwartungen äußern. Konsensdemokratische Systeme zeichnen sich durch Mehrparteiensysteme aus, die in Verbindung mit Proporzwahlssystemen zumeist zu Koalitionsregierungen führen, in Zweikammersystemen dem Föderalismus erheblichen Einfluss gewähren und zudem starke Verfassungsgerichte aufweisen. Dadurch werden substantielle Hürden gegenüber kontroversen Politikänderungen aufgerichtet. Mehrheitsdemokratien hingegen können – ohne solche Hindernisse – rascher handeln und haben niedrigere Konsensschwellen. Natürlich determinieren solche institutionellen Strukturen die Ergebnisse von Politik nicht, denn sie sind lediglich der Kontext, in dem politische Akteure ihre politischen Handlungsstrategien verfolgen (Scharpf 1997). Eine Differenzierung in der Analyse nach den beiden von Lijphart unterschiedenen Dimensionen seiner Typologie (*executives parties* und *federal unitary*) erscheint jedoch zur Schärfung der Analyse angebracht. Wir würden demnach mehr Netzsperrern erwarten zum einen in Ländern mit stark konzentrierter Exekutiv- und Parteienmacht (hohen Werten bei der ersten Dimension) und zum anderen in solchen mit wenig Hindernissen und Vetospielern im Institutionensystem (niedrigen Werten bei der zweiten Dimension).

So weit die auf theoretischen Überlegungen basierenden Erwartungen. Inwieweit lassen sie sich nun durch den Datensatz über Inhaltsregulierungen im Internet bestätigen bzw. widerlegen? Um diese Frage zu beantworten, wurden die gesammelten Daten mit den entsprechenden politischen und institutionellen Variablen aus dem "Comparative Political Data Set I" (Armingeon et al. 2014) einem Test durch multivariate lineare (teilweise logistische) Regressionen unterzogen, die in einigen Fällen auch noch durch Modellierung auf mehreren Ebenen überprüft wurden.¹⁵

Bei den Logit-Modellen basieren die Angaben über die Größenordnung der Änderungseffekte für jeden Prädiktor (die substantiven Effekte hinsichtlich der prozentualen Änderungen bei den abhängigen Variablen) auf sogenannten *average predictive comparisons*. Eine Bewertung der Modelle ist schwierig, da sie binäre und kategoriale Variablen enthalten, die zu einer Überschätzung der Effektgrößen führen können (Gelman und Hill 2007, S. 466-473). Soweit nicht anders angegeben, bezieht sich in den folgenden Absätzen die Interpretation der *average predictive comparisons* auf den Vergleich zweier Werte, die je eine Standardabweichung über bzw. unter dem Mittelwert der zugrundeliegenden unabhängigen Variablen liegen. Dasselbe gilt für die Interpretation der Koeffizienten im linearen Modell. Vergleiche binärer Variablen beziehen sich auf den Unterschied zwischen den Werten 0 und 1.

Die Ergebnisse dieser Tests zeigen, dass nicht alle oben angeführten Erwartungen empirische Unterstützung erhalten. So hat die „Farbe“ der Regierungspartei in unserem Datensatz keinen Effekt auf das Ausmaß an Inhaltsregulierung im Internet. Der einzige leichte Effekt ist eine geringe Abnahme der Wahrscheinlichkeit von Ko-Regulierungen,

15 Siehe zum genaueren methodischen Vorgehen und den Details der hier nur bezüglich ihrer Ergebnisse zusammengefassten Regressionsrechnungen die ausführliche Darstellung in Breindl et al. (2015, S. 19f.).

wenn man es mit einer Linksregierung zu tun hat (16 % weniger wahrscheinlich). Auch Wahljahreffekte lassen sich nicht beobachten – zusätzliche Unterstützung für die These, dass das Thema Inhaltsregulierung im Internet hinsichtlich des Parteienwettbewerbs nicht relevant zu sein scheint.

Klare Effekte gibt es hingegen in Bezug auf die Struktur des Interessengruppensystems. Je weniger ausgeprägt der Pluralismus im Verbändesystem ist – je höher, mit anderen Worten, die Rolle von Hierarchie und Spitzenverbänden ist bzw. je ausgeprägter der Korporatismus – desto wahrscheinlicher ist die Kooperation von privaten und öffentlichen Akteuren durch Ko-Regulierung im Bereich der Inhaltsregulierung (33 % wahrscheinlicher). In Ländern mit pluralistisch geprägten Verbandsstrukturen findet sich hingegen eine signifikante höhere Neigung (63 %) zu Selbstregulierung bei diesem Thema. Gesetzliche Regulierung wird hingegen durch diese Variable nicht signifikant beeinflusst. Demnach handelt es sich hier um einen Struktureffekt, nicht jedoch um einen Effekt hinsichtlich des *Ausmaßes* der Inhaltsregulierung.

Staatliche Strukturvariablen wie das Ausmaß an Föderalismus und Verfassungsgerichtsbarkeit (beide gemessen nach der Lijphart'schen Klassifikation) zeigen ebenfalls einen klaren Effekt: Je höher beide sind, desto mehr verringert sich die Wahrscheinlichkeit, dass es in einem Land gesetzliche Inhaltsregulierung im Internet gibt. Der Unterschied zwischen einem System mit unterdurchschnittlicher Ausprägung von Föderalismus und einem mit überdurchschnittlicher resultiert in einer um 26 Prozent verringerten Wahrscheinlichkeit der Einführung gesetzlicher Maßnahmen. Die Vermutungen, dass beide Faktoren die Schwierigkeit erhöhen, solche Regulierungen durchzusetzen, erweisen sich also als plausibel – was auch weitere Regressionsergebnisse unterstützen: verglichen mit Systemen mit schwachen Verfassungsgerichten zeigen solche mit ausgeprägter Verfassungsgerichtsbarkeit eine höhere Wahrscheinlichkeit sowohl von Selbstregulierung (+25 %) wie von Ko-Regulierung (+15 %), während die Wahrscheinlichkeit von Gesetzgebung abnimmt (-15 %). Wieder zeigt sich demnach nur ein Effekt auf die Struktur, nicht jedoch auf das Ausmaß der Regulierung.

Hinsichtlich der Lijphart'schen Unterscheidung von Mehrheits- und Konsensdemokratien zeigt sich ein nur zum Teil den Erwartungen entsprechendes Bild. Auf der Dimension *executives-parties* gibt es einen positiven Zusammenhang zwischen der Ausprägung von Mehrheitsdemokratie einerseits und (+30 %) dem Ausmaß an Ko-Regulierung bei Internetinhalten und (+14 %) gesetzlicher Regulierung sowie einen negativen Zusammenhang (-19 %) mit dem Ausmaß an Selbstregulierung. Starke Einparteienregierungen tendieren somit zu einer Involvierung des Staates in diesem Bereich, entweder über gesetzliche Regelungen oder durch Ko-Regulierung; Regierungen mit über viele Akteure verteilter Handlungsmacht befördern hingegen den Ansatz der Selbstregulierung. Die Erwartung, dass stark majoritäre Regierungen generell *mehr* Inhaltsregulierung im Internet bedeuten, bestätigt sich in unserem Datensatz jedoch nicht. Ihre angenommene größere Entscheidungsfreudigkeit übersetzt sich demnach nicht in eine systematische Neigung zum Erlass von mehr Regulierung.

16.6 Schluss

Die Ausweitung der Kommunikationsmöglichkeiten durch das Internet ist von Theoretikern der Demokratie wie von den frühen Netzaktivisten zunächst als Chance für eine Verbesserung der Demokratie aufgefasst worden. Durch neue Möglichkeiten zum Austausch könnte das Informationsgefälle zwischen Experten und Bürgern reduziert und eine breitere Beteiligung an Diskussionen ermöglicht werden, mithin eine Verbesserung der Qualität der Demokratie. Diese Hoffnungen sind durch die realen Entwicklungen der letzten Jahrzehnte in erheblichem Maße gedämpft worden – wozu nicht nur die geringe Zahl an Belegen für eine deliberative Nutzung von Netzstrukturen beigetragen haben dürfte, sondern in mindestens ebensolchem Maße die Veranschaulichung eines sinkenden Debattenniveaus zumindest in einem guten Teil der *social media*. Dort kommuniziert zwar eine enorm hohe Zahl von Teilnehmerinnen und Teilnehmern, doch frönt sie einer Form von Stimmungs- und Erregungskommunikation gerade *in politicis*, für die in neuerer Zeit der Begriff des *shitstorm* Eingang in die Umgangssprache gefunden hat.

Auch ursprünglich vorhandene Vorstellungen von der Unregulierbarkeit des Internet und seiner Inhalte („*the net interprets censorship as damage and routes around it*“, so die berühmte Aussage des Netzpioniers John Gilmore aus den 1990er Jahren) sind durch die Realität überholt worden. Wie in diesem Aufsatz dargelegt wurde, ist dieser in autokratischen Systemen bereits seit langem bekannte Trend seit Beginn des Jahrhunderts mit Macht auch in den etablierten liberalen Demokratien angekommen.

Im Gegensatz zu Autokratien lassen sich die Mechanismen und Beweggründe dieser Inhaltsregulierung in etablierten Demokratien jedoch nachvollziehen und analysieren, wie dies im vorliegenden Aufsatz unternommen wurde. Es zeigt sich, dass dabei ein komplexes Bild entsteht, das verschiedene Formen der Regulierung (Selbstregulierung, Ko-Regulierung und gesetzliche Regulierung) kennt. Obwohl der Problemdruck des globalen Phänomens Internet in den hier betrachteten Ländern sehr ähnlich ist, werden die verschiedenen Themenbereiche der Inhaltsregulierung je nach untersuchtem Land mit unterschiedlichen Instrumenten und unterschiedlicher Intensität angegangen.

Aus demokratietheoretischer Perspektive durchaus positiv zu werten ist dabei der Befund, dass politische Variablen diese Unterschiede in der Regulierung zum Teil erklären können. Positiv ist das, weil somit Teile der Regulierungen (die ja durchaus Eingriffe in demokratische Grundrechte darstellen können) durch politische Entscheidungen beeinflussbar sind. Ein hoher Grundrechtsschutz durch starke Verfassungsgerichte, so zeigt sich, führt zu einer geringeren Inzidenz von gesetzlich basierten Inhaltsregulierungen im Internet. Weniger positiv ist allerdings zu werten, dass damit keine Reduzierung des Gesamtvolumens solcher Regulierungen zusammenfällt; vielmehr deutet die Untersuchung darauf hin, dass die Existenz dieser Schutzmechanismen zur Ausbildung von Ausweichbewegungen führt, indem beabsichtigte Regulierungen statt auf dem Gesetzeswege auf dem der Ko- oder Selbstregulierung durchgeführt bzw. angestoßen werden.

Das Konzept der *embedded democracy* (Merkel 2004) betont die Interdependenz der Teilsysteme, durch die sich ein voll entwickeltes System von Demokratie konstituiert. Aus

einer solchen Perspektive muss es als bedenklich erscheinen, wenn der Schutz von Grundrechten durch das beschriebene Ausweichen letztlich zu Lösungen führt, die auf der Ebene bloßen staatlichen Verwaltungshandelns umgesetzt werden und daher nur eingeschränkt demokratischer Deliberation und dadurch legitimer Entscheidung unterliegen. Die Problematik ist in der Literatur vor allem anhand des in Großbritannien entwickelten und in Canada sowie Australien eingesetzten „CleanFeed“-Systems diskutiert worden (Varadharajan 2010; McIntyre 2013). In diesem von *British Telecom* entwickelten System (das bereits mit seinem Namen an das Verständnis des Bürgers für Sauberkeit appelliert und so eventuellem Widerstand entgegenarbeitet) beschränken Internetserviceprovider (ISPs) mit Hilfe der von der NGO *Internet Watch Foundation* erstellten Sperrlisten (vor allem von kinderpornografischen Angeboten) die URLs, die ihre Kunden im Internet ansteuern können. Die britische Regierung drängte alle ISPs in Großbritannien, dieses System freiwillig einzuführen und drohte widrigenfalls mit entsprechender Gesetzgebung – ein geradezu klassischer Fall von Scheinfreiwilligkeit im Schatten der Hierarchie.

Einem solchen System ist unter demokratietheoretischen Gesichtspunkten vorzuwerfen, dass die regulative Beziehung zwischen Regierung und Bürger ersetzt wird durch die Beziehung des Internetbenutzers zu seinem *service provider*. Denn damit ist gleichzeitig eine substantielle qualitative Veränderung verbunden: Gegenüber einem ISP bestehen nämlich nicht die gesetzlichen und verwaltungsrechtlichen Kontrollmöglichkeiten, die gegenüber staatlichem Handeln aufrufbar sind. In einer Situation, in der alle auf dem Markt auftretenden ISPs eine inhaltliche Filterung des Angebots in ihren allgemeinen Geschäftsbedingungen haben und es daher keine Alternative gibt, wird es zudem eher nicht zu einem politischen Hinterfragen der Situation und zu Protesten für den Schutz der so eingeschränkten (oder leicht einschränkbaren) Freiheitsrechte kommen.

Freilich können politische Debatten solche Regelungen auch verhindern, wie die weiter oben geschilderte Abschaffung des bundesdeutschen *Zugangerschwerungsgesetzes* im Jahr 2010 zeigt. Allerdings besteht der Unterschied zur geschilderten britischen Situation darin, dass im deutschen Fall zum einen eine gesetzliche Grundlage bestand (und sich daher nach einem Regierungswechsel Bedenken eines neuen Koalitionspartners durchsetzen konnten), zum anderen die Durchführung in staatlicher Hand lag (die Sperrlisten für die ISPs sollten vom Bundeskriminalamt kommen). Man kann also gut argumentieren, dass die gesetzliche Regulierung Ansatzpunkte für die politische Debatte besaß, die im britischen oder australischen Fall nicht existierten, und dass dies Einfluss auf das Ergebnis gehabt hat.

Die Mechanismen zur inhaltlichen Regulierung des Internet lassen Analogien zur breiteren Diskussion über das Verhältnis von Freiheit und Sicherheit in den etablierten liberalen Demokratien erkennen. Ähnlich wie dort kann man angesichts des deutlichen Anstiegs entsprechender Regulierungen Qualitätsverluste bei Freiheitsrechten konstatieren, die als nicht trivial einzuordnen sind (Wagner/Kneip 2015). Auch wenn angesichts der weiterhin bestehenden Möglichkeiten zur politischen Anfechtung bestehender Regelungen und zur Diskussion der Vereinbarkeit dieser Regulierungen mit bürgerlichen Grundrechten natürlich ein kategorialer Unterschied zur Situation in Autokratien besteht, ist diese Entwicklung

offenbar Bestandteil der „Erosionstendenzen“, denen die *embedded democracy* in vielen etablierten liberalen Demokratien ausgesetzt ist (Merkel 2015a: 490).

Literatur

- Armingeon, Klaus, Christian Isler, Laura Knöpfel, David Weisstanner und Sarah Engler. 2014. *Comparative Political Data Set I 1960-2012*. Bern: Institute of Political Science, University of Bern.
- Barlow, John Perry. 1996. A Declaration of the Independence of Cyberspace, online unter https://w2.eff.org/Censorship/Internet_censorship_bills/barlow_0296.declaration, Zugriff am 15.07.2016.
- Breindl, Yana und François Briatte. 2013. Digital Network Repertoires and the Contentious Politics of Digital Copyright in France and the European Union. *Policy & Internet* 5: 27–55.
- Breindl, Yana, Patrick Theiner und Andreas Busch. 2015. Internet blocking regulations: a comparative analysis of 21 liberal democracies. Paper presented at the 111th Annual Meeting of the American Political Science Association, San Francisco, CA, Sept. 4-7, 2015, online unter http://www.user.gwdg.de/~abuschl1/files/Busch_Breindl_Theiner_2015_APSA_InternetBlockingDemocracies.pdf, Zugriff am 15.07.2016.
- Busch, Andreas. 2010. Kontinuität statt Wandel: Die Innen- und Rechtspolitik der Großen Koalition. In *Die zweite Große Koalition*, hrsg. Christoph Egle und Reimut Zohlhnhöfer, 401-430. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Busch, Andreas. 2013. Die Vergleichende Staatstätigkeitsforschung vor neuen (alten) Herausforderungen. In *Staatstätigkeiten, Parteien und Demokratie. Festschrift für Manfred G. Schmidt*, hrsg. Klaus Armingeon, 23-35. Wiesbaden: Springer VS.
- Busch, Andreas. 2016. Das Internet als Untersuchungsgegenstand. In *Netzpolitik. Ein einführender Überblick*, hrsg. Andreas Busch, Yana Breindl und Tobias Jakobi. Wiesbaden: Springer VS (im Erscheinen).
- Clinton, Hilary. 2010. *Remarks on Internet Freedom*, online unter www.state.gov/secretary/rm/2010/01/135519.htm, Zugriff am 04.01.2011.
- Dahl, Robert A. 1989. *Democracy and Its Critics*. New Haven: Yale University Press.
- Deibert, Ronald J., John G. Palfrey, Rafal Rohozinski und Jonathan Zittrain. Hrsg. 2008. *Access Denied: The Practice and Policy of Global Internet Filtering*. Cambridge, MA: The MIT Press.
- Diamond, Larry. 2010. Liberation Technology. *Journal of Democracy* 21 (3): 69-83.
- Downing, John D. H. und Lisa Broton. 2007. ICTs and Political Movements. In *The Oxford Handbook of Information and Communication Technologies*, hrsg. Robin Mansell, Chrisanthi Avgerou, Danny Quah und Roger Silverstone, 537-560. Oxford/New York: Oxford University Press.
- Drezner, Daniel W. 2004. The Global Governance of the Internet: Bringing the State Back In. *Political Science Quarterly* 119 (3): 477-498.
- Drezner, Daniel W. 2007. *All politics is global: Explaining international regulatory regimes*. Princeton: Princeton University Press.
- Dutton, William H. Hrsg. 2013. *The Oxford Handbook of Internet Studies*. Oxford: Oxford University Press.
- Elmer-Dewitt, Philip. 1993. First nation in cyberspace: Twenty million strong and adding a million new users a month, the Internet is suddenly the place to be. *Time Magazine* 49: 62-64.
- Farrell, Henry. 2012. The Consequences of the Internet for Politics. *Annual Review of Political Science* 15: 35-52.

- Hofmann, Jeanette. 2012. Et in Arcadia Ego: From Techno-Utopia to Cybercrime. In *Paradoxes of Modernization*, hrsg. Helen Margetts, Perri Six und Christopher Hood, 81-100. Oxford: Oxford University Press.
- Leggewie, Claus und Christa Maar. Hrsg. 1998. *Internet & Politik: Von der Zuschauer- zur Beteiligungsdemokratie?* Köln: Bollmann.
- Levi-Faur, David. Hrsg. 2011. *Handbook on the Politics of Regulation*. Cheltenham: Edward Elgar.
- Lijphart, Arend. 2012. *Patterns of Democracy: Government Forms and Performance in Thirty-Six Countries*. New Haven: Yale University Press, 2nd Aufl.
- Margetts, Helen. 2013. The Internet and Democracy. In *The Oxford Handbook of Internet Studies*, hrsg. William H. Dutton, 421-437. Oxford: Oxford University Press.
- McIntyre, T. J. 2013. Child Abuse Images and Cleanfeeds: Assessing Internet Blocking Systems. In *Research Handbook on Governance of the Internet*, hrsg. Ian Brown, 277-308. Cheltenham: Edward Elgar.
- Mendez, Fernando. 2005. The European Union and cybercrime: insights from comparative federalism. *Journal of European Public Policy* 12 (3): 509-527.
- Merkel, Wolfgang. 2004. Embedded and defective democracies. *Democratization* 11 (5): 33-58.
- Merkel, Wolfgang. 2015a. Ist die Krise der Demokratie eine Erfindung? In *Demokratie und Krise. Zum schwierigen Verhältnis von Theorie und Empirie*, hrsg. Wolfgang Merkel, 473-498. Wiesbaden: Springer VS.
- Merkel, Wolfgang. Hrsg. 2015b. *Demokratie und Krise: Zum schwierigen Verhältnis von Theorie und Empirie*. Wiesbaden: Springer VS.
- OpenNet Initiative. 2012. Global Internet Filtering Map, online unter <http://map.opennet.net/filtering-pol.htm>, Zugriff am 06.11.2015.
- Scharpf, Fritz W. 1997. *Games Real Actors Play: Actor-centered Institutionalism in Policy Research*. Boulder, CO: Westview Press.
- Schmidt, Manfred G. 1988. Einführung. In *Staatstätigkeit*, hrsg. Manfred G. Schmidt, 1-35. Opladen: Westdeutscher Verlag.
- Schmidt, Manfred G., Tobias Ostheim, Nico A. Siegel und Reimut Zohlhöfer. Hrsg. 2007. *Der Wohlfahrtsstaat: Eine Einführung in den historischen und internationalen Vergleich*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Schnabel, Christoph. 2009. Das Zugangserschwerungsgesetz – Zum Access-Blocking als ultima ratio des Jugendschutzes. *Juristenzeitung JZ* 64: 996-1001.
- Schwanholz, Julia und Andreas Busch. 2015. „Like“ Parlament? Die Nutzung von Social Media durch Unterhaus und Bundestag. *Zeitschrift für Vergleichende Politikwissenschaft* 10/S2: 15-39.
- Shirky, Clay. 2008. *Here comes everybody: The power of organizing without organizations*. New York, NY: Penguin Books.
- Siedschlag, Alexander, Arne Rogg und Carolin Welzel. 2002. *Digitale Demokratie: Willensbildung und Partizipation per Internet*. Opladen: Leske + Budrich.
- Varadharajan, Vijay. 2010. Internet filtering – Issues and challenges. *IEEE Security and Privacy* 8 (4): 62-65.
- Wagner, Aiko und Sascha Kneip. 2015. Demokratische Gefahr für die Demokratie? Die prekäre Balance von Sicherheit und Freiheit. In *Demokratie und Krise. Zum schwierigen Verhältnis von Theorie und Empirie*, hrsg. Wolfgang Merkel, 339-372. Wiesbaden: Springer VS.
- Zeidler, Stefan. 2005. Zensur im Internet. *Aus Politik und Zeitgeschichte* 30/31: 33-38.
- Zohlhöfer, Reimut. 2008. Stand und Perspektiven der vergleichenden Staatstätigkeitsforschung. In *Die Zukunft der Policy-Forschung*, hrsg. Frank Janning und Katrin Toens, 157-174. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.