SSOAR

Open Access Repository
www.ssoar.info

Von der Medien- zur Netzpolitik? Eine Analyse des Leistungsschutzrechts für Presseverlage in Deutschland

Ganter, Sarah Anne; Maurer, Peter

Erstveröffentlichung / Primary Publication
Sammelwerksbeitrag / collection article

Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:
Ganter, S. A., & Maurer, P. (2015). Von der Medien- zur Netzpolitik? Eine Analyse des Leistungsschutzrechts für Presseverlage in Deutschland. In M. Emmer, & C. Strippel (Hrsg.), *Kommunikationspolitik für die digitale Gesellschaft* (S. 259-281) https://doi.org/10.17174/dcr.v1.12

Nutzungsbedingungen:
Dieser Text wird unter einer CC BY Lizenz (Namensnennung) zur Verfügung gestellt. Nähere Auskünfte zu den CC-Lizenzen finden Sie hier:
https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/deed.de

Terms of use:
This document is made available under a CC BY Licence (Attribution). For more Information see:
https://creativecommons.org/licenses/by/4.0

gesis
Leibniz-Institut
für Sozialwissenschaften

Mitglied der
Leibniz-Gemeinschaft

Digital
Communication
Research.de

Empfohlene Zitierung: Ganter, S. A., & Maurer, P. (2015). Von der Medien- zur Netzpolitik? Eine Analyse des Leistungsschutzrechts für Presseverlage in Deutschland. In M. Emmer & C. Strippel (Hrsg.), *Kommunikationspolitik für die digitale Gesellschaft* (S. 259-281). doi: 10.17174/dcr.v1.12

Zusammenfassung: Im März 2013 hat die deutsche Regierung ein Gesetz verabschiedet, das die Nutzung von Presseinhalten durch News-Aggregatoren regelt. Es ist der erste Fall, in dem die Verwendung digitaler Inhalte in Deutschland reguliert wird, obwohl es schon früher Versuche gab, Gesetze in diesem Bereich zu verabschieden. Dieser Beitrag untersucht, ob der hier präsentierte Fall einen Paradigmenwechsel von traditioneller Medienpolitik hin zu einer Netzpolitik darstellt. Die Analyse betrachtet die Ausbildung von Akteurskoalitionen, die für das Gesetz eintraten oder versuchten, es zu verhindern, und stellt die Wertedimensionen dar, denen die beteiligten Akteure Priorität in den Debatten um das Leistungsschutzrecht für Presseverlage einräumten.

Lizenz: Creative Commons Attribution 4.0 (CC-BY 4.0)

DOI 10.17174/dcr.v1.12

Sarah Anne Ganter & Peter Maurer[1]

Von der Medien- zur Netzpolitik?

Eine Analyse des Leistungsschutzrechts für Presseverlage in Deutschland[2]

1 Einleitung

Medienpolitik, insbesondere mit Blick auf die Presselandschaft, war in Deutschland über Jahrzehnte kaum schlagzeilenträchtig. Dies hat damit zu tun, dass Entscheidungen bisher im Konsens zwischen Staat, Presseverlagen und den Journalistenverbänden ausgehandelt wurden. Das Politikfeld galt in der Vergangenheit folglich als „geprägt von Konstanz und Konsens, von Routine und Arrangement“ (Vowe, 2003, S. 219). Jenseits dieser allgemeinen Erkenntnis über die Strukturen der Medienpolitik gibt es aber keine aktuellen, fallbezogenen Policy-Analysen, die sich mit Online-Medienpolitik in Deutschland beschäftigen. Vor allem die Akteurskonstellationen, Interessen und Werthorizonte der wachsen-

1 Dieser Text ist das Produkt einer gemeinschaftlichen Arbeit und die alphabetische Autorenreihenfolge ist Ausdruck der Zusammenarbeit zu gleichen Teilen.

2 Unser Dank geht an Herrn Prof. Dr. Klaus Schönbach für seine ermutigenden Worte dieses Projekt durchzuführen und seine tatkräftige Unterstützung im Hinblick auf die Realisierung der Interviews. Des Weiteren bedanken wir uns bei den anonymen Reviewern und den Herausgebern für ihre hilfreichen Kommentare.

den Zahl von Akteuren, die sich mittlerweile daran beteiligt, sind bislang kaum erforscht. In diese Forschungslücke stößt dieser Beitrag. Er widmet sich einer aktuellen medienpolitischen Kontroverse, die in den letzten zwei Jahren größere öffentliche Aufmerksamkeit auf sich ziehen konnte und die Debatte um Werte und staatliche Regulierung in der Medienpolitik neu belebt hat: dem Ringen um das Leistungsschutzrecht für Presseverlage (LSR).

Der politische Prozess hin zur Verabschiedung des Leistungsschutzrechts (Bundesgesetzblatt, 2013) endete vorläufig am 1. März 2013 im Deutschen Bundestag. Er verdeutlicht, wie erbittert die Auseinandersetzung um staatliche Regulierung im Bereich der Online-Medien seit einiger Zeit geführt wird. Der Kontrast zur geräuschlosen und debattenarmen herkömmlichen Pressepolitik könnte kaum größer sein. Im Kern stellt das LSR die politische Antwort auf die Forderung der deutschen Presseverlage nach einem besseren gesetzlichen Schutz ihrer Online-Produkte vor der Verwertung durch Internetfirmen, besonders des Unternehmens Google, dar. Konkret forderten große Verlagshäuser wie Axel Springer öffentlich seit 2009 (siehe zum Ereignisverlauf bis Mitte 2011: Buschow, 2012, S. 74-96), dass Google und andere News-Aggregatoren für die Verwertung von online frei verfügbaren Presseerzeugnissen Lizenzgebühren an sie zahlen sollten (Beckedahl, 2010; Krempl, 2010; BDZV, 2011). Da der Suchmaschinenbetreiber und andere News-Aggregatoren hierauf jedoch nicht eingingen, drängten die Verlage verstärkt auf eine politische Regelung.

Von diesem Interessenkonflikt ausgehend untersuchen wir, welche Akteurskonstellationen sich im Laufe des politischen Prozesses formierten und auf Basis welcher Problemperzeptionen und Werthorizonte sich dies vollzog. Die Untersuchung gibt somit Hinweise darauf, ob sich die aus der klassischen Medienpolitik bekannten Akteurskonstellationen verändern und sich das Politikfeld folglich unter den Rahmenbedingungen der Digitalisierung zur ‚Netzpolitik' wandelt.

Die übergeordnete Frage der Analyse lautet folglich, welche Akteurskoalitionen sich im politischen Prozess rund um das LSR bildeten und die Kontroverse prägten. Die daran anschließende Frage, wodurch sich der Zusammenschluss einzelner Akteure zu Koalitionen begründet, untersuchen wir anhand zweier analytischer Parameter: Zum einen analysieren wir die Problemperzeptionen der beteiligten Interessengruppen in Bezug auf das politische Issue und zum anderen die dem zugrundeliegenden medienpolitischen Wertvorstellungen. Diese Aufteilung gründet auf Sabatiers Ansatz der Akteurskoalitionen, (*Advocacy Coalition*

Framework, ACF; Sabatier, 1993; Sabatier & Weible, 2007), welcher uns als theoretische Heuristik für die Analyse des politischen Prozesses rund um das LSR dient. Wir gehen davon aus, dass sich dieser komplexe Prozess auf Basis des ACF gut beschreiben, strukturieren und verstehen lässt.

2 Der Advocacy-Koalitionsansatz

Der ACF geht davon aus, dass die Wertesysteme und Problemperzeptionen individueller Akteure, die aber auch für gesellschaftliche Interessengruppen und kollektive Akteure handeln können, maßgeblich bestimmen, mit welchen anderen Beteiligten sie Verbindungen eingehen, um gemeinsam ein politisches Ziel zu erreichen. Ähnliche Wertesysteme und davon abgeleitete Problemperzeptionen in Bezug auf ein politisches Problem sind also eine wichtige Voraussetzung für das Eingehen strategischer Beziehungen und Bündnisse. Die sich formierenden Koalitionen werden dabei als stabil beschrieben, das heißt, sie können Zeiten gesellschaftlichen, politischen und technologischen Wandels überdauern (Sabatier, 1993). Die Digitalisierung der Medienlandschaft und ihrer Inhalte beinhaltet einen solchen Wandel. Dies stellt eine Herausforderung für die herkömmlichen medienpolitischen Akteurskoalitionen dar, da nun neue, an medienpolitischen Entscheidungen interessierte Akteure mit eignen Interessen hinzustoßen. Hierin liegt die heuristische Stärke des ACF: Er eignet sich zur Betrachtung und Systematisierung der sich in der Debatte formierenden Akteurskoalitionen.

Sabatier und Weible (2007) folgend gehen wir davon aus, dass „actors relate to the world through a set of perceived filters composed of preexisting beliefs“ (S. 194). Aus diesem Grund nehmen Akteure dieselben Informationen unterschiedlich wahr und entwickeln infolgedessen auch unterschiedliche Sichtweisen auf ein politisches *Issue*. Die Beschaffenheit dieses Wahrnehmungsfilters ist wiederum abhängig von den politikfeldspezifischen und allgemeinen Werten und Normen eines Akteurs. Die Wahrscheinlichkeit, dass Akteure Allianzen bilden, steigt, wenn sie ein politisches *Issue* in ähnlicher Weise wahrnehmen, etwa in Bezug auf die Frage, ob überhaupt (staatlicherseits) schützenswerte Güter und Werte tangiert sind und die Politik folglich handeln muss, und wenn ja, wessen Interessen am ehesten geschützt werden sollten und auf wessen Kosten. Ähnliche Problemperzeptionen bezüglich der sozialen Realität begünstigen also die Koalitionsbildung und bilden

daher einen Schwerpunkt der empirischen Analyse in diesem Beitrag. Jedoch gründen Problemperzeptionen auf Wertvorstellungen und erst wenn beides bekannt ist, kann man *belief systems* von Akteuren umfassend beschreiben.

Gemäß dem Advocacy-Koalitionsansatz, bilden alle für ein zentrales Policy-Problem relevanten Akteure, die dazu Stellung beziehen, ein Policy-Subsystem. Sie verfolgen jedoch unterschiedliche, eventuell stark miteinander in Konflikt stehende Ziele. Der ACF geht nun davon aus, dass die Akteure ihre Forderungen nicht vereinzelt einbringen, sondern sich zu informellen Koalitionen zusammenschließen (Sabatier, 1993; Sabatier & Jenkins-Smith, 1999). Ziel der Koalitionen ist es, gemeinsame politische Wertesysteme in staatliche Politik zu übersetzen. Das gesamte System politischer Vorstellungen eines Akteurs wird von Sabatier als *belief system* bezeichnet. *Belief systems* sind mit den handlungsleitenden Orientierungen der Akteure gleichzusetzen und enthalten ihre Wertvorstellungen und Problemperzeptionen in Bezug auf ein *Issue* sowie ihre Annahmen über die Wirksamkeit von Policy-Instrumenten (Sabatier, 1993, S. 120-121). Auf dieser Grundlage formieren sich die Akteurskoalitionen. Sie bestehen aus Akteuren, „die ein spezifisches *belief system* teilen – das heißt, ein Set von grundlegenden Wertvorstellungen, Kausalannahmen und Problemperzeptionen – und die über längere Zeit einen durchschnittlichen Grad koordinierter Handlungen aufweisen" (Sabatier, 1993, S. 127).

Im ACF gelten zwei Arten von Werten als zentral für die *belief systems* der Akteure: *deep core beliefs* (grundsätzliche, politikfeldübergreifende Wertorientierungen) und *policy core beliefs* (auf ein Politikfeld bezogene Wertorientierungen). Werte und deren Durchsetzung gelten als das letztendliche Ziel von Politik, bedingen die Vorstellung des geeigneten Ordnungsrahmens und bestimmen politisches Handeln (Thacher & Rein, 2004, S. 460). Ordnungsrahmen legen fest, wer Verantwortung für das Festlegen und Aushandeln von Regeln hat und wie Vergehen beurteilt und sanktioniert werden sollen (Vowe, 2003, S. 224). Die Akteurskonstellation im Streit um das LSR dürfte besonders von den medienpolitischen Wertorientierungen der Akteure beeinflusst worden sein, denn der Streit betraf im Kern ein medienpolitisches *Issue*. Um zu ermitteln, welche medienpolitischen Ordnungsrahmen die Akteure in der Kontroverse um das LSR präferieren, untersuchen wir verschiedene medienpolitische Wertedimensionen. Dieses Vorgehen hilft nicht nur die Akteurskonstellation zu systematisieren, sondern ermöglicht auch Vergleiche der Entwicklungen von Wertedimensionen und darauf bezogenen Akteurspositionierungen über einen längeren Zeitraum hinweg.

Letzteres steht hier jedoch nicht im Vordergrund. Stattdessen beabsichtigen wir im Folgenden die im Fall des LSRs vorliegenden Wertedimensionen zu identifizieren, zu systematisieren und zu fragen, inwiefern diese Hinweise auf ein sich wandelndes Politikfeld geben.

Gerade im medienpolitischen Kontext spielen Betrachtungen auf der Ebene der Werte eine wichtige Rolle. Überlegungen aus der politischen Philosophie zur Gewährleistung von Grundrechten wie Meinungsfreiheit, Privatheit, Schutz von Eigentumsrechten, Gewährleistung von Vielfalt, Gleichheit in Zugang und Teilhabe an der öffentlichen Kommunikation sind seit jeher zentral für akademische und politische Ansätze in diesem Politikfeld (Just, 2009, S. 31; Latzer et al., 2002, S. 105-106; Vowe, 2003, S. 224).

Wir unterscheiden, wie von Sabatier (1993) vorgeschlagen, generelle Wertedimensionen von spezifischen. Erstere zeichnen sich durch einen höheren Abstraktionsgrad aus; Vowe (2003) spricht auch von Leitwerten, welche „die letztlich maßgebende Instanz für die Regulierungs – und Ordnungsentscheidungen" sind (S. 224). Van Cuilenberg und McQuail (2003) beschäftigen sich mit der Frage, was Medienpolitik im Kern begründet. Sie gehen von einem steten Paradigmenwechsel aus, der – ausgelöst durch den technologischen Fortschritt – Fragen der Medien- und der Telekommunikationspolitik zunehmend unter das Feld der Kommunikationspolitik subsumiert. Dabei schlagen sie eine werteorientierte Dimensionierung des Feldes Kommunikationspolitik entlang dreier grundlegender Achsen vor: ökonomisches, politisches, kulturelles und gesellschaftliches Wohl. Das ökonomische Wohl begreift das Feld der Kommunikation als Bestandteil einer wirtschaftlichen Ordnung, das durch Förderung von Innovation, Beschäftigung und monetärem Gewinn erreicht werden soll. Das politische Wohl wird vertreten durch demokratische Institutionen und soll durch Förderung von demokratischer Teilhabe, Zugang zur Information und der Gewährleistung von Meinungsfreiheit erreicht werden. Das kulturelle- und gesellschaftliche Wohl beinhaltet die Gewährleistung sozialer Kohäsion und schließt die Förderung kultureller Ziele gleichermaßen ein (S. 184). Diesen generellen Werten entsprechen spezifischere, medienpolitische Werte, aus welchen sich ein konkreter Ordnungsrahmen ergibt. Wir beantworten folglich zunächst die Frage, welches in diesem Prozess die relevantesten Werte für die jeweiligen Akteure waren. Darüber hinaus beleuchten wir, ob ihre Positionierungen auf den Wertedimensionen den sich bildenden Akteurskoalitionen entsprachen.

3 Methodisches Vorgehen

Der Policy-Prozess rund um das LSR wird in Hinblick auf die zentralen Untersuchungsaspekte *Problemperzeptionen*, *Werte* und *Akteurskoalitionen* analysiert. Dazu eignet sich die Technik des *Process-Tracing* (PT), die allgemein dazu angewendet wird, Ausgangsbedingungen mit Politikergebnissen zu verknüpfen (Vennesson, 2008); oder anders gesagt, mit dem PT lässt sich die Frage beantworten, wie Werte, Situations- und Problemdeutungen mit einem Politikergebnis zusammenhängen. Die am politischen Prozess beteiligten Interessengruppen, ihre Problemperzeptionen sowie die vertretenen Werte wurden auf der Basis von Dokumentenanalysen ermittelt. Ergänzend wurden Aussagen aus sieben halbstrukturierten Leitfadeninterviews herangezogen, die im Januar und Februar 2014 mit zentralen Repräsentanten der beteiligten Interessengruppen und Parteien geführt wurden. So wurde je ein leitender Mitarbeiter eines großen Verlags bzw. eines Verlegerverbandes befragt, eine Bundesministerin, in deren Geschäftsbereich das LSR-Gesetz fiel, sowie vier mit der Materie für ihre Fraktion besonders befasste Bundestagsabgeordnete der folgenden Parteien: Bündnis 90/Die Grünen, SPD (2) und CDU/CSU. Somit konnten die Informationen, die aus der Analyse von Policy-Dokumenten gewonnen wurden, validiert werden. Zu den untersuchten Dokumenten gehörten Parlamentaria wie Protokolle der Bundestagsausschusssitzungen und schriftliche Anfragen aus dem Parlament an die Bundesregierung sowie Stellungnahmen und Positionspapiere aller beteiligten Institutionen und Interessengruppen.[3]

3 Gesichtet und ausgewertet wurden Policy-Dokumente folgender Interessengruppen, Institutionen und Parteien: Bundesverband Deutscher Zeitungsverleger (BDZV, 2009; 2011) / Verband Deutscher Zeitschriftenverleger (VDZ), Google Inc., Bundesverband Informationswirtschaft, Telekommunikation und neue Medien e.V. (BITKOM, 2010), Bundesverband der Deutschen Industrie (BDI, 2010), Verband der deutschen Internetwirtschaft (2013), Bundesverband deutscher Pressesprecher (2011), Bundesrechtsanwaltskammer (2011), Deutscher Journalistenverband (2013), Max-Planck-Institut (2012), Appell von 40 Netzaktivisten (Freude & Tillmann, 2013), Reden von Bundeskanzlerin Merkel auf dem Zeitungskongress des BDZV (Merkel, 2011a) und bei den Zeitschriftentagen (Merkel, 2011b), Positionspapier des Beauftragten der Bundesregierung für Kultur und Medien (Neumann, 2010) sowie Pressemitteilungen und Positionspapiere (CDU/CSU-Bundestagsfraktion, 2012; SPD-Bundestagsfragtion 2012a; 2012b).

Bei der Analyse der schriftlichen Dokumente orientierten wir uns an der politikwissenschaftlichen Quellenanalyse, die besonders für die Nachzeichnung der Entstehungsgeschichte von Beschlüssen und Gesetzen geeignet ist (Reh, 1995, S. 215-218). Die Dokumente wurden zunächst in den Ereigniskontext eingeordnet und auf ihre prinzipielle Eignung, über *belief systems* eines Akteurs Auskunft geben zu können, geprüft. Geeignet sind Dokumente, mit denen die Verfasser politische Ziele artikulieren, Probleme benennen, Werte verstärken bzw. verändern oder Übereinstimmung herbeiführen wollen. Daneben sind auch Parlamentaria relevant, die der Begründung oder Vorbereitung von politischen Handlungen dienen. Sodann wurden durch Strukturierung relevante Informationen über die medienpolitischen Wertorientierungen, Problemperzeptionen in Bezug auf das *Issue* des LSR und die entsprechenden Policy-Ziele der jeweiligen Verfasser extrahiert.

Zur Suche nach geeigneten Dokumenten wurden auch spezielle Webseiten wie zum Beispiel *urheberrecht.org* des Instituts für Urheber- und Medienrecht oder *leistungsschutzrecht.info* verwendet. Ebenso konsultierten wir die Webseiten des Deutschen Bundestages, der Verlegerverbände und von Internetmedien mit netzpolitischem Interessenschwerpunkt wie zum Beispiel *netzpolitik.org*, *heise.de* oder *iRights.info*. Die Dokumente wurden gespeichert, geordnet und anschließend selektiv unter den folgenden Gesichtspunkten durchgearbeitet: Worin sieht der jeweilige Akteur das Problem und wie dringlich erscheint es? Wird der gegenwärtige Zustand überhaupt als ein Problem der staatlichen Politik eingestuft? Und welche Forderungen an die Exekutive und Legislative werden erhoben? Außerdem wurde das Interviewmaterial daraufhin überprüft, ob sich dort weitere Hinweise auf die Problemperzeption der Akteure fanden und Einschätzungen von ihnen selbst, wer ihre Position zum LSR unterstützte bzw. eine hiervon abweichende Position einnahm. Hinweise zu Akteurskoalitionen finden sich darüber hinaus in parlamentarischen Dokumenten, wie zum Beispiel Anfragen der Opposition an die Regierung. Erst eine ergänzende Betrachtung der Dokumente und der Interviews erlaubten es, die Akteurskoalitionen zuverlässig einzuschätzen.

Zusätzlich untersuchten wir Schlüsseldokumente aus dem Korpus dahingehend, welche Werte durch die verschiedenen Akteure in dieser Debatte vertreten wurden. Hierfür wurde explorativ je ein Schlüsseldokument aus dem politischen Prozess pro Akteur inhaltsanalytisch betrachtet (ausgewertet wurden: Appell von 40 Netzaktivisten: Freude & Tillmann, 2013; BDI und weitere Verbän-

de, 2010; BDZV, 2011; Deutscher Bundestag, 2012; 2013a). Dies waren Dokumente, in denen die verdichteten Ansichten der Akteure eindeutig zum Tragen kommen, wie zum Beispiel gemeinsame, öffentliche Stellungsnahmen, Positionspapiere und Reden von Repräsentanten einer Partei im Bundestag. Bei der Analyse wird dabei davon ausgegangen, dass durch einen hohen sprachlichen Anteil eines Themas, dessen Relevanz untermauert wird (Korte, 2002; Korte & Treibel, 2009). Das Ziel war es zunächst, die Priorisierung, welche die Akteure den jeweiligen drei Dimensionen der generellen Werte nach van Cuilenberg und McQuail (2003) zukommen ließen, zu bestimmen. Anhand einer Valenzanalyse der den jeweiligen Dimensionen zugewiesenen Schlüsselbegriffe wurde bestimmt, welche Ausprägung der Wertedimensionen die Akteure besonders stark vertreten. Hierfür wurden den drei Dimensionen auf diese verweisende Schlüsselbegriffe zugeordnet, die bei positiver Konnotation codiert wurden. Die zur Gesamtwortzahl relative Häufigkeit mit der die Schlüsselwörter einer Dimension benannt werden, bestimmt die Relevanz, die der Akteur der jeweiligen Dimension beimisst. Der Akteur mit dem höchsten Wert misst der Wertedimension die relativ höchste Bedeutung bei. Somit lassen sich die Präferenzen der Akteure über die drei Wertedimensionen hinweg und im Vergleich zu den anderen Akteuren bestimmen.

Für die Bestimmung der spezifischen Wertedimensionen für den Fall des LSR dienten die Schlüsselbegriffe als Indikatoren für bevorzugte Lösungsmodelle. Diese Gruppierung ermöglichte es, drei unterschiedliche, spezifische Wertedimensionen mit insgesamt sechs Ausprägungen zu benennen, welche die politische Diskussion um das LSR begründeten (siehe Tabelle 2). Im Gegensatz zu den allgemeinen Wertedimensionen, wurden die drei Dimensionen Makro-, Meso- und Mikoebene in dichotome Ausprägungen unterteilt, welche durch Schlüsselworte der Dokumente definiert wurden. Im Anschluss daran wurde untersucht, welche Relevanz die jeweiligen Akteure den einzelnen, spezifischen Dimensionen und ihren Ausprägungen zuweisen. Hierzu wurde zunächst jeweils für die zwei möglichen Ausprägungen einer Dimension eine Valenzanalyse durchgeführt (wie oben beschrieben). Dem Akteur, der die relativ zur Gesamtwortzahl meisten Schlüsselbegriffe einer Ausprägung aufwies, wurde der Wert +1 bzw. -1 zugewiesen. Ausgehend vom höchsten Wert wird das Verhältnis der relativen Werte der anderen Akteure zu diesem für jeweils beide Ausprägungen einer Dimension berechnet. Somit entsteht eine Skalierung von -1 bis +1 entlang jeder der drei Dimensionen.

Hierbei steht -1 für die im Set der Akteure höchste Zustimmung für einen Typus (z.B. Regulierung) und +1 für die im Akteurset höchste Zustimmung für den anderen Typus (z.B. Selbstregulierung). Die Positionierung auf dieser Skala wird berechnet als Mittelwert aus den Werten der zwei Ausprägungen eines Akteurs auf der jeweiligen Dimension.

4 Ergebnisse

4.1 Problemperzeptionen

Wir untersuchten die Konstellation der involvierten Akteure zunächst auf Basis ähnlicher oder unterschiedlicher Problemperzeptionen im Hinblick auf das LSR. Dies wird besonders an den Forderungen deutlich, die von den Akteuren vorgebracht wurden. Während die medienpolitischen Wertvorstellungen im nächsten Abschnitt im Mittelpunkt stehen, widmet sich dieser Abschnitt also zunächst der konkreten Frage: Wer verlangte was aus welchem Grund?

Die Presseverlage traten im Frühjahr 2009 mit der Forderung an die Öffentlichkeit, dass die Verwertung der von den Verlagen ins Netz gestellten journalistischen Inhalte durch andere Anbieter als politisches Problem betrachtet werden müsse. Gleichzeitig führten sie Gespräche mit staatlichen Akteuren über dieses Thema (BDZV, 2009; Die Welt, 2009; Deutscher Bundestag, 2013b).[4] Den Grund, eine staatliche Regulierung zu fordern, sahen die Verlage darin, dass sie sich „gegen die unentgeltliche Ausnutzung ihrer Angebote im Internet zur Wehr setzen müssten“ (BDZV, 2009). Sie präzisierten die Forderung wenig später dahingehend, dass ein eigenes LSR für sie ein wirksamer Schutz für die Investitionen, die sie in die Produktion von hochwertigen Presseprodukten tätigen, sei (BDZV, 2011). Im LSR sahen sie ein Mittel, ihre so empfundene Ausbeutung durch Internetfirmen, die diese Produkte ebenfalls vermarkteten, zu beenden. Die Verlage nahmen die

4 Allerdings bestätigten die Interviews, dass bereits zwischen 2005 und 2009 vereinzelte Gespräche über ein LSR geführt wurden und bereits in den 1990er Jahren die damalige Bundesregierung den Verlagen die Einführung eines Leistungsschutzrechts angeboten hatte.

Situation zunächst als eine Preisverhandlung zwischen sich selbst und Google wahr, änderten aber ihre Sichtweise als sie merkten, dass Google aufgrund seiner Monopolstellung und technischen Überlegenheit kein Interesse an einem Kompromiss hatte (Krempl, 2010). Durch das Scheitern des Verständigungsversuchs und der Entscheidung der Verlage, den Streitfall zu einem politischen Issue zu machen, kam es zu einer starken Polarisierung zwischen ihnen und Google. Aus den Interviews mit Managern der Verlagsbranche geht hervor, dass sie auch die Netzgemeinde und die Wirtschaftsverbände im politischen Prozess als Gegner des eigenen Anliegens wahrnahmen.

Nachdem eine Einigung mit Google gescheitert war, intensivierten die Verlage die Forderungen nach einer allgemeinverbindlichen Lösung des aus ihrer Sicht bestehenden Ausbeutungsproblems durch eine staatliche Regulierung des Marktes. Sie suchten dazu zwar die Unterstützung aller Parlamentsfraktionen sowie der Regierung. In den von den Autoren geführten Interviews mit zwei Vertretern der Verlagsinteressen kommt jedoch zum Ausdruck, dass besonders die Bundestagsfraktionen der CDU/CSU und der FDP als Unterstützer der eigenen Forderungen wahrgenommen wurden. Die Bundesregierung in Form des Justiz- und Wirtschaftsministeriums, mit dem ebenfalls viele Gespräche geführt wurden (Deutscher Bundestag, 2013b), wurde hingegen von den Gesprächspartnern als bremsend eingestuft. Befragte Akteure der Opposition sowie Dokumente weisen jedoch darauf hin, dass es aus dem Kanzleramt Unterstützung für die Verleger gab.

Gegen die Forderung nach einer Änderung des rechtlichen Status quo positionierten sich die Internetkonzerne, allen voran Google. Das Unternehmen reagierte auf den politischen Druck der Verlage zunächst mit einer längeren Stellungnahme des Chefs seiner Rechtsabteilung, Arnd Haller, die im August 2010 im Online-Portal *telemedicus.info* veröffentlicht wurde (Haller, 2010). Die sprachliche Analyse des Dokuments zeigt, dass auf semantischer Ebene recht polemisierend gegen die Verlage argumentiert wurde, wahrscheinlich mit dem Ziel, auf diese Weise Unterstützer in der Zivilgesellschaft zu finden. Beispiele wären die konnotative Bedeutung von Formulierungen wie „Presselobbyisten", „politische Nacht- und Nebelaktion" sowie „vermeintliche Notwendigkeit eines sog. Leistungsschutzrechtes". Google verfolgte auch im weiteren Verlauf eine stark auf die öffentliche Meinung in der Netz-Community gerichtete Strategie, zum Beispiel, indem es sich am Aufbau einer eigenen Dokumentations- und

Kampagnen-Webseite gegen das LSR[5] beteiligte. Diese Strategie korrespondiert mit dem in den veröffentlichten Stellungsnahmen vertretenen Verständnis, dass das LSR einen Angriff auf die Freiheit des Internet darstelle. Einen weiteren Baustein der Strategie zur Verankerung dieser Problemsicht stellt die on- und offline betriebene Kampagne „Verteidige Dein Netz" dar, die Google im November 2012 startete. Auch sie basiert auf dem Argument, das LSR bedrohe nicht in erster Linie das eigene Geschäftsmodell, sondern die Informationsrechte der Internetnutzer. Dieser Schritt in die Öffentlichkeit wurde von der CDU/CSU-Bundestagsfraktion (2012) als unsachlich kritisiert, während aus den Interviews deutlich wird, dass auch die Verlagsvertreter hierin eine starke Eskalation sahen. Oppositionspolitiker äußerten im Interview teilweise ein gewisses Verständnis für den Schritt, wenngleich sie ihn für die Interessen des Unternehmens als kontraproduktiv ansahen. Dies untermauert den Eindruck, dass vor allem die Perzeptionen von CDU/CSU und Verlegern hinsichtlich des Problems ähnlich waren und aufgrund dessen diese beiden Akteure eine informelle Koalition eingingen. Ähnliche Problem-Perzeptionen wie Google zeigten auf der anderen Seite vor allem Akteure der Netzgemeinde und eine Gruppe von Wissenschaftlern (Max-Planck-Institut, 2012).

Darüber hinaus sahen verschiedene deutsche Wirtschaftsverbände (BDI, BITKOM, Bundesverband der Pressesprecher und Bundesrechtsanwaltskammer) die Interessen ihrer Mitglieder durch perzipierte Einschränkungen bei der freien Nutzung journalistischer Inhalte im Netz berührt und sprachen sich gegen das Gesetz aus (BDI, 2010; BITKOM, 2010). Ihre Argumente und Sichtweisen ähneln stark denen von Google und anderer Suchmaschinenbetreiber. Der BDI und BITKOM lehnten ein LSR für Presseverlage gleichermaßen mit den Argumenten ab, dass es im Gegensatz zur Marktwirtschaft und einem freiheitlichen Internet stehe (BITKOM, 2010, S. 4). Eine enge Kooperation im Sinne eines koordinierten Handelns zwischen den Gegnern eines Gesetzes ist allerdings nicht zu erkennen.

Das *Issue* wurde von Anfang an von den Verlagen politisiert, so dass auch die Fraktionen der im Bundestag vertretenen Parteien gezwungen waren, sich dazu zu positionieren. Hier kann man grob zwischen der damaligen Bundesregierung

5 Die „Initiative gegen ein Leistungsschutzrecht" (IGEL) ist als Informationsplattform angelegt und sammelt öffentliche Äußerungen von Politikern, Wissenschaftlern, Verbänden und Internet-Publizisten zum LSR (www.leistungschutzrecht.info).

und den sie stützenden Fraktionen CDU/CSU und FDP auf der einen Seite und den drei Oppositionsfraktionen SPD, Bündnis 90/Die Grünen und Die Linke auf der anderen unterscheiden. Allerdings finden sich sowohl in Rede-Dokumenten der Bundesregierung (Merkel, 2011b) als auch in den Interviews Hinweise darauf, dass das Regierungslager nicht einheitlich dieselbe Position ‚Pro LSR' vertrat. Besonders in der FDP-Fraktion und im Justiz- und Wirtschaftsministerium, die beide von der FDP-geführt wurden, wurden Bedenken gegen ein Gesetz geäußert. Die Verlegerseite erlebte beide Ministerien sowie netzaffine Abgeordnete der FDP als starke Bremser des Projekts.

Als Lobbying-Erfolg der Verlagsinteressen muss gewertet werden, dass die Regierungsparteien CDU/CSU und FDP die Absicht, ein LSR zu verabschieden, gleich nach den Bundestagswahlen 2009 in ihren Koalitionsvertrag aufnahmen (CDU/CSU & FDP, 2009, S. 104) an. Dass verlegerische Leistungen vor der unentgeltlichen Verwertung durch Nachrichten-Aggregatoren im Netz *staatlich* geschützt werden müssen, blieb der Lösungsansatz der Regierung (Merkel, 2011a) bis zur Verabschiedung des Gesetzentwurfs durch das Kabinett Ende August 2012. Die Oppositionsparteien forderten hingegen, das LSR nicht zu beschließen, sondern stattdessen die Durchsetzbarkeit des bestehenden Urheberrechtes zu verbessern. Ihre Argumente reichten von der Einschätzung, dass ein Gesetz nicht effektiv sein werde bis hin zu dem Argument, es gefährde die Informationsfreiheit und die „Grundprinzipien" des Netzes (SPD-Bundestagsfraktion 2012a; 2012b). Die Frage ist nun, was diese Konstellation von Akteuren und *belief systems* für das Politikfeld Medienpolitik, in das der politische Prozess rund um das LSR eingeschrieben ist, in Hinblick auf Kontinuität oder politisch-kulturellen Wandel bedeutet. Laut Sabatier (1993, S. 128) ist es typisch für ruhige Politikfelder (d.h. solche, in denen keine Kontroversen stattfinden) wie die deutsche Medienpolitik, dass es in ihnen nur eine einzige Akteurskoalition gibt. Dagegen liege die Zahl an *Advocacy Coalitions* in unruhigen Politikfeldern zwischen zwei und vier.

Die Analyse der Problemperzeptionen und Wirksamkeitseinschätzungen im Prozess rund um das LSR ergibt, dass sich zwei Koalitionen gegenüber standen: Zum einen die *Pro-Koalition*, die im LSR ein wirksames und notwendiges Mittel erblickte, um die Investitionen der Presseverlage in journalistische Produkte zu schützen und dieses Schutzbedürfnis für gesellschaftlich relevanter hielt als absolute Informationsfreiheit im Internet. Sie bestand aus den Verlagen, den Bundestagsfraktionen von CDU/CSU und am Ende des größeren Teils der FDP sowie

dem Kanzleramt. Die beiden Journalistenverbände, DJV und Freischreiber, gehörten zwar zu Anfang des Prozesses ebenfalls dieser Koalition an, zogen sich dann aber zurück und wechselten am Ende sogar die Seiten. Besonders aus den Interviews wurde deutlich, dass es vor allem in der FDP-Bundestagsfraktion sowie von den beiden FDP-geführten Ministerien starke Bedenken und auch Widerspruch gegen das Gesetzesvorhaben geäußert wurde.

Auf der anderen Seite standen Akteure, deren *belief system* sich auf eine Ablehnung des Instruments der staatlichen Regulierung des Internets gründete. Von den Akteuren dieser Koalition wurde das Problem stärker in einer drohenden Beschränkung der Internetfreiheit in Bezug auf Information und technologisch-ökonomische Innovation gesehen. Ökonomische Freiheitsrechte von Internetunternehmen wurden also gegenüber dem Schutz der Informationsproduzenten stärker gewichtet. Außerdem wurden Zweifel an der Effektivität und der rechtlichen Legitimität des Gesetzes geäußert. Die Handlungsorientierung dieser Koalition bestand auch darin, das Thema in den weiteren Zusammenhang der Netzfreiheit zu stellen. Auf der Seite der gesellschaftlichen Akteure bestand diese Koalition aus den Suchmaschinenbetreibern und News-Aggregatoren, den Verbänden der deutschen (Internet-)Wirtschaft, politisch aktiven Anwälten, Bloggern und Journalisten, dem Max-Planck-Institut sowie einigen weiteren Wissenschaftlern; aufseiten politischer Akteure aus den Fraktionen von SPD, Bündnis 90/Die Grünen und Die Linke. Die Journalistenverbände schlossen sich dieser Koalition im Verlauf des Prozesses ebenfalls an. Eine Mehrheit der SPD-Fraktion nahem dabei eine eher moderate bis vermittelnde Position ein. Dass zwei klar voneinander abgrenzbare Advocacy-Koalitionen entstanden sind, ist ein erstes, starkes Indiz dafür, dass der politische Prozess zur Einführung des LSR nicht nach den bekannten, konsensorientierten Mustern der Medienpolitik verlaufen ist.

4.2 Medienpolitische Wertedimensionen

Die Untersuchung der medienpolitischen Wertedimensionen folgte zunächst der Aufteilung der Wertedimensionen nach van Cuilenburg und McQuail (2003). Wie aus Tabelle 1 ersichtlich wird, ergibt die Analyse, dass sowohl die dem Gesetz positiv gegenüberstehenden Verlegerverbände (4,16%), die CDU/CSU (3,19%) als auch die gegen das Gesetz stehenden Wirtschaftsverbände (2,23%) und mit einem etwas

geringerem Wert auch die FDP (2,0%) die ökonomische Dimension[6] besonders hervorheben. Die politische Dimension[7] wird von den Parteien, allen voran von Bündnis 90/Die Grünen (3,27%), SPD (2,77%) und Die Linke (2,43%) vertreten. Die kritisch eingestellten Verbände (1,12%) und die organisierten Internetaktivisten (0,54%) hingegen weisen relativ niedrige Werte auf dieser Dimension auf. Die sozio-kulturelle Dimension[8] hingegen wird besonders stark von der FDP (1,79%) und der CDU/CSU-Fraktion (1,65%) vertreten, die sich hier deutlich von den anderen Akteuren abheben. Auffallend ist, dass die Internetaktivisten in ihrem gemeinsamen Papier kaum aussagekräftige Schlüsselworte verwenden. Bezüglich der dem politischen Prozess zugrunde liegenden Wertedimensionen kann man folglich konstatieren, dass die Koalitionen der politischen Parteien hier durchaus abgebildet werden, während die Positionierung der gesellschaftlichen Akteure disperser ausfällt, mit einer klaren Präferenz für die Gewährleistung des ökonomischen Wohls.

Tabelle 1: Verteilung priorisierte Wertedimension (in %)

	CDU/CSU	B90/Grüne	FDP	Die Linke	SPD	Aktivisten	Verbände contra	Verbände pro
Wirtschaftlich	3,19	0,65	2,00	1,17	0,87	0,54	2,23	4,16
Politisch	2,01	3,27	2,24	2,43	2,77	0,54	1,12	0
Sozio-kulturell	1,65	0,00	1,79	0,78	0,35	0,54	0,56	0,49

6 Schlüsselworte sind: Geschäftsmodelle, Produkte, Bezahlsysteme, Innovation, wirtschaftliche Leistung, IT-Standort, Lizenzgebühren, Kreativwirtschaft, materiell, gewerblich, Wirtschaft, Wirtschaftsraum, ökonomisch, Verwertungsgesellschaft, ökonomische Verwertung, Vergütung, Wertschöpfung, Presseerzeugnisse

7 Schlüsselworte sind: Kommunikationsmöglichkeiten, Miteinbezug der Bürger, systemkonform, Vielfalt, Freiheit, Demokratie, Gewaltenteilung, Gewaltenteilungsgrundsatz, BVG, politisch, Transparenz, Parlament, Gesetze

8 Schlüsselworte sind: Gleichbehandlung, Gleichbehandlungsargument, nicht schlechter stellen, sich etwas leisten können, fair, gerecht, Gentleman's Agreement, Leistung (im kreativen Sinne), Schutz, Ausgleich, Kulturschaffende

Werden nun die identifizierten Schlüsselbegriffe gruppiert, um die spezifischeren Wertedimensionen zu identifizieren, ergibt die Analyse drei Dimensionen mit insgesamt sechs idealtypischen Ausprägungen (Tabelle 2). Die erste Dimension beschäftigt sich auf der Makroebene mit der Frage nach dem Handlungsmodell: Wer soll für die Ausgestaltung des Politikfeldes Online-Pressepolitik verantwortlich sein, soll dies überhaupt reguliert werden oder wird eine Selbstregulierung über die Internetgemeinde bzw. über den freien Markt angestrebt? Die zweite Dimension bezieht sich auf die Mesoebene und thematisiert die Frage nach dem Schutz von Geschäftsmodellen (GSM): Liegt eine Präferenz für den Schutz von GSM der Internetdienste oder für jene der Presseverlage vor? Die dritte Dimension betrifft schließlich die Schutzfrage auf der Mikroebene: Steht der Schutz alternativer, nicht-kommerzieller Nutzungsformen oder der Schutz klassischer Formen journalistischen Arbeitens im Vordergrund? Wie die Dimensionierungen zeigen, geht es hier um traditionelle Formen der Inhaltsproduktion gegenüber neuen, marktwirtschaftlichen oder basisdemokratischen Ideen bezüglich dessen, wie die Informationsflüsse im Internet und deren Freiheit weiterhin bewahrt werden können.

Die Auswertung der Positionierung der Akteure entlang der jeweiligen Dimensionen ergibt, dass sich Akteure derselben Koalition in ähnlichem Maße um die jeweiligen spezifischen Ausprägungen gruppieren. Ausnahmen hiervon spiegeln die zum Teil sehr kontrovers geführten Aushandlungsprozesse innerhalb der einzelnen Parteien und Verbände zum LSR wider, was zu einer moderateren Positionierung auf einer Skala von +1 (Selbstregulierung) bis -1 (Regulierung durch den Staat) führt (siehe Tabelle 3). Auf der Ebene der Handlungsmodelle präferieren die Gegner des Gesetzes die Selbstregulierung; dies ist im Falle der Verbände (+0,43) und bei Die Linke (+0,35) vergleichsweise stark und im Falle der organisierten Internetaktivisten (+0,16) eher leicht ausgeprägt. Die leichte Tendenz der SPD (-0,19) zur Regulierung des Themas durch den Staat bestätigte sich auch im Abstimmungsverhalten der SPD-geführten Bundesländer im Bundesrat. Hier wurde das Gesetz verabschiedet, obwohl Mitglieder der SPD zuvor gefordert hatten, von den Mehrheitsverhältnissen im Bundesrat Gebrauch zu machen, um das Gesetz vorläufig zu blockieren. In den analysierten Dokumenten kommt das zur Geltung, indem die Notwendigkeit einer Regelung betont wird, der vorliegende Vorschlag hierzu aber kritisiert wird (Deutscher Bundestag, 2012; 2013a). Bei den Befürwortern des Gesetzes zeigt nur die FDP (+0,08) eine schwache Tendenz

Tabelle 2: Gruppierung der spezifischen Wertehorizonte nach in den Dokumenten angeführten Ausprägungen

Dimension	Ausprägung	
Makro	**Regulierung (-1)**[9] - Gesetzliche Regulierung durch den Staat notwendig - Schutz der erbrachten Leistung durch Staat notwendig	**Selbstregulierung (1)** - Schutz der Leistung durch Verhandlung der Akteure - Keine gesetzliche Regulierung notwendig
Meso	**Schutz der GSM der Internetdienste (-1)** - Schutz der Leistung von Internetdiensten - Schutz der freien Zirkulation von Inhalten im Netz - Schutz Deutschlands als IT-Standort	**Schutz der GSM der Verlage (1)** - Schutz der Leistung der Verlage und Werkvermittler - Schutz der Vielfalt von Inhalten
Mikro	**Schutz alternativer Nutzungs- und Produktionsformen (-1)** - Schutz der Freiheit von Bloggern und individuellen Weiterverwertungsformen von Inhalten - Förderung neuer journalistischer Formen	**Schutz journalistischen Arbeitens (1)** - Schutz traditioneller, publizistischer Arbeitsformen - Schutz von journalistischer Qualität - Schutz der Arbeitssituation von Journalisten

9 Schlüsselworte sind solche, welche die Präferenz zu der jeweiligen Ausprägung durch positive Konnotation indizieren, z.B. für Regulierung: *Leistungsschutz, Regulierung, Gesetz, Aufgabe des Staates*; für Selbstregulierung: *Selbstregulierung, Freiheit, Verhandlung der Akteure, privat, informell*; für Schutz der GSM der Internetdienste: *Offenheit im Netz, Zirkulation von Inhalten, Innovation, neue Geschäftsmodelle*; für Schutz der GSM der Verlage: *Eigentumsrechte, Urheberrechte, Leistungsschutz, journalistische Vielfalt, traditionelle publizistische Formen, Tradition*; Schutz alternativer Nutzung- und Produktionsformen: *freier Zugriff, Informationsfreiheit, Schutz der Blogosphäre, alternative Nutzungsformen*; Schutz journalistischen Arbeitens: *journalistische Qualität, Arbeitsbedingungen, Bewahrung des Journalismus, Leistung der Journalisten*.

hin zu einer Lösung durch Selbstregulierung, was durch die starke Polarisierung der Partei bezüglich des Gesetzesvorhabens plausibel erscheint. Die CDU/CSU (-0,32) und die befürwortenden Verbände (-0,57) bevorzugen eher eine Lösung durch Regierungshandeln. Die Betrachtung der Relevanz, welche die einzelnen Akteure den Geschäftsmodellen beimessen, bestätigt die vorher identifizierten Akteurskonstellationen: Die Verleger-Verbände (+0,87), FDP (+0,84) und CDU/CSU (+0,74) priorisieren deutlich den Schutz der Geschäftsmodelle der Verlage.

Tabelle 3: Verteilung auf den priorisierten, spezifischen Wertehorizonten (auf einer Skala von - 1 bis +1)

	CDU/CSU	B90/Grüne	FDP	Die Linke	SPD	Aktivisten	Verbände contra	Verbände pro
Makro	-0,32	0,00	+0,08	+0,35	-0,19	+0,16	+0,43	-0,57
Meso	+0,74	+0,15	+0,84	+0,21	-0,09	- 0,09	-1	+0,87
Mikro	+0,16	-0,38	0,00	-0,45	-0,01	- 0,26	- 0,91	+0,67

Die Contra-Seite hingegen zeigt sich bei der Vertretung der einzelnen Dimensionen etwas disperser: Allein bei den ablehnenden Verbänden (-1) lässt sich eine klare Priorität des Schutzes der Geschäftsmodelle der Internetdienste erkennen, während die organisierten Internetaktivisten (-0,09) und die Parteien der Opposition sich zurückhaltender positionieren. Die Betrachtung der Schutzdimension auf der Mikroebene bestätigt diese Verteilung zusätzlich. Bündnis 90/Die Grünen (+0,31) und die SPD (+0,37) befürworten eine stärkere Priorisierung des Schutzes journalistischen Arbeitens und sind damit tendenziell ähnlich positioniert wie die Verbände, die das Gesetz maßgeblich unterstützen (+0,74). Hingegen zeigen die Verbände der Gegnerseite (-0,87), FDP (-0,71), Die Linke (-0,55) und die organisierten Internetaktivisten (-0,18) eine stärkere Priorisierung bezüglich des Schutzes alternativer Nutzungs- und Produktionsformen. Diese letzte Dimension, die den Schutz der sozialen, politischen, kulturellen oder wirtschaftlichen Rechte

einzelner zum Gegenstand hat, wird also innerhalb der Koalitionen am wenigstens koalitionsspezifisch diskutiert und bietet somit Möglichkeiten zur Öffnung der bestehenden Akteurskoalitionen. Auch wenn im Falle des LSRs neue Akteure mit ihren Interessen in die Arena treten, sich neue Probleme ergeben und neue technische Lösungen gefunden werden müssen, lässt sich abschließend festhalten, dass sich die Akteure entlang der spezifischen Wertedimensionen in bekannter Weise anordnen lassen, dass Akteurskonstellationen auf den Dimensionen, die sich auf die Makro- und Mesoebene beziehen, klar erkennbar sind und dass sich trotz der Herausbildung neuer Fragestellungen im Politikfeld seit langem eingespielte Koalitionen dort weiterhin bewähren.

Eine Ausnahme bildet die Positionierung entlang der Schutzfunktion auf der Mikroebene. Dies ist die Dimension, die sich erst in den jüngeren Debatten um netzpolitische Themen herausbildet und konstituierend für diese ist. Entscheidend für die dauerhafte Konstitution von Koalitionen in diesem sich erst allmählich herausbildenden Policy-Subsystem der Netzpolitik werden vermutlich die Positionierungen der einzelnen Akteure gegenüber den Fragen sein, die Nutzungs- und Produktionsformen von digitalen Inhalten betreffen.

5 Fazit

Die lange und heftig geführte Kontroverse um die Einführung eines LSR deutet darauf hin, dass sich das Politikfeld Medienpolitik im Umbruch befindet. Schon aufgrund des Medienwandels und dem Hinzutreten neuer Akteure ist es plausibel, den Prozess der Einführung des LSR als ein eigenes Policy-Subsystem im Rahmen der Netzpolitik bzw. Online-Pressepolitik aufzufassen, in dem sich mittel- und langfristig neue Koalitionen formieren. Am Ausgangspunkt der vorliegenden Analyse stand folglich die Frage, ob sich im Policy-Making Prozess der zum LSR-Gesetz führte, Anhaltspunkte dafür erkennen lassen, dass ein solches Policy-Subsystem entstanden ist, dessen Akteurskonstellationen potenziell wegweisend für die gesamte Online-Pressepolitik sein könnte. Dazu haben wir Interessen, Problemperzeptionen und Wertorientierungen der involvierten Akteure untersucht.

Die Analyse der *belief systems* ergab, dass sich die Einstellung der Verlagsbranche zu Eingriffen des Gesetzgebers gegenüber der „Vor-Internet-Zeit“ geändert

hat. Das liegt vor allem an der neuen Konkurrenz auf dem Nachrichtenmarkt im Netz. Da das Internet zu einem wichtigen Marktplatz für Nachrichten geworden ist, wird mit der Netzpolitik ein junges Politikfeld, in dem sich Interessen einer größeren Zahl von Akteuren erst formieren, für die Verlage in ökonomischer Hinsicht überlebenswichtig. Die Verlage versuchten in der unübersichtlichen Situation, ihre traditionell guten Beziehungen zu staatlichen Akteuren zu stärken, um ihre Verhandlungsposition zu verbessern. Man hat aber auch gesehen, dass sie auf diesem Gebiet Konkurrenten bekommen haben, die zwar weniger etabliert, aber ökonomisch und in Bezug auf die öffentliche Meinung ähnlich ressourcenstark sind; und das kann für den Zugang zu politischen Akteuren wichtig sein.

Alle am Prozess beteiligten gesellschaftlichen Interessen haben massiv versucht, die Ausgestaltung des Gesetzes zu beeinflussen. Aus dem gut dokumentierten Ablauf der Ereignisse ergeben sich deutliche Anhaltspunkte dafür, dass besonders die Print-Verleger starke Anstrengungen unternommen haben, um die Politik davon zu überzeugen, das LSR auf die politische Agenda zu setzen und dessen Verabschiedung zu erwirken. Es gelang ihnen nach unseren Ergebnissen, eine Koalition mit dem CDU-geführten Kanzleramt sowie den Fraktionen von CDU/CSU und FDP zu schließen, die auf einer ähnlichen Perzeption des Problems und ähnlichen grundlegenden Wertpräferenzen basierte.

Ein wichtiger Befund dieser Analyse ist schließlich, dass sich die Konstellation der Akteure anhand ihrer spezifischen Wertorientierungen entlang der zwei Wertehorizonte Regulierung auf der Makro- und Schutz von Geschäftsmodellen auf der Mesoebene ablesen lässt. Dies bestätigt die Annahme des ACF, wonach die Wertorientierungen der Akteure die Grundlage ist, auch über turbulente Entwicklungen hinweg, bestehende Verbindungen mit anderen Akteuren immer wieder zu bestätigen. Die dispersen Konstellationen bei Werten, die sich auf die Mikroebene beziehen, indizieren jedoch, dass sich in dem sich entwickelnden Policy-Subsystem zukünftig neue Koalitionen entstehen können. Die Ergebnisse zeigen, dass dies vor allem dann wahrscheinlich ist, wenn es um Regelungen geht, welche die Rechte der einzelnen Nutzer und Verwerter von Inhalten betreffen.

Dipl. Univ. Kulturwirtin Sarah Anne Ganter, MA ist Universitätsassistentin und Doktorandin am Institut für Publizistik- und Kommunikationswissenschaft an der Universität Wien

Dr. Peter Maurer ist Universitätsassistent und Post-Doc am Institut für Publizistik- und Kommunikationswissenschaft an der Universität Wien

Quellenverzeichnis

Beckedahl, M. (18. Juni 2010). Verleger: Leistungsschutzrecht soll Sprache monopolisieren. Abgerufen von https://netzpolitik.org/2010/verleger-leistungsschutzrecht-soll-sprache-monopolisieren/

Bundesgesetzblatt (2013). Achtes Gesetz zur Änderung des Urheberrechtsgesetzes vom 7. Mai 2013. Bonn.

Bundesrechtsanwaltskammer (2011). Stellungnahme der Bundesrechtsanwaltskammer zur geplanten Einführung eines Leistungsschutzrechts für Presseerzeugnisse. Abgerufen von http://www.brak.de/zur-rechtspolitik/stellungnahmen

Bundesverband Deutscher Pressesprecher (2011). Brief an die Bundesministerin der Justiz vom 27.1.2011. Abgerufen von http://www.urheberrecht.org/topic/lsr-presse/#Anchor-Positionen-14210

Bundesverband Deutscher Zeitungsverleger e.V. (BDZV) (2009). Leistungsschutz für die Presse ist überfällig. Pressemitteilung vom 7.5.2009. Abgerufen von http://www.bdzv.de/aktuell/pressemitteilungen/artikel/detail/leistungsschutzrecht_fuer_die_presse_ist_ueberfaellig/

Bundesverband Deutscher Zeitungsverleger e.V. (BDZV) (2011). Leistungsschutz ist ein berechtigtes Anliegen. Pressemitteilung vom 16.3.2011. Abgerufen von http://www.bdzv.de/aktuell/pressemitteilungen/artikel/detail/leistungsschutz_ist_ein_berechtigtes_anliegen/

Bundesverband der Deutschen Industrie e.V. (BDI) und weitere Verbände (2010). Gemeinsame Erklärung zum Vorhaben eines „Leistungsschutzrechts für Presseverleger“ vom 23.9.2010. Abgerufen von http://bdi.eu/download_content/InformationUndTelekommunikation/LeistungsschutzR_f_PressVerlage_Verbaendeerklaerunng.pdf

Bundesverband Informationswirtschaft, Telekommunikation und neue Medien e.V. (BITKOM) (2010). Stellungnahme zu Überlegungen der Einführung eines urheberrechtlichen Leistungsschutzrechts für Presseverleger vom 25.6.2010. Abgerufen von http://www.bitkom.org/files/documents/100624_Stellungnahme_BITKOM_Verleger_LSR_final.pdf

Buschow, C. (2012). *Strategische Institutionalisierung durch Medienorganisationen. Der Fall des Leistungsschutzrechtes*. Köln: Herbert von Halem.

CDU/CSU & FDP (2009). Wachstum, Bildung, Zusammenhalt. Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und FDP. 17. Legislaturperiode.

CDU/CSU-Bundestagsfraktion (2012). Google vereinnahmt Internetnutzer für eigene Lobbyinteressen. Die von Google initiierte Kampagne ist Stimmungsmache. Pressemitteilung vom 28.11.2012. Abgerufen von https://www.cducsu.de/presse/pressemitteilungen/google-vereinnahmt-internetnutzer-fuer-eigene-lobbyinteressen

Deutscher Journalistenverband (2013). Stellungnahme des Deutschen Journalisten-Verbandes e.V. zum Entwurf eines Siebenten Gesetzes zur Änderung des Urheberrechtsgesetzes (Leistungsschutzrecht) vom 23.1.2013. Abgerufen von http://www.urheberrecht.org/topic/lsr-presse/#Anchor-Positionen-14210

Deutscher Bundestag (2012). Plenarprotokoll. Drucksache 17/211. Berlin.

Deutscher Bundestag (2013a). Plenarprotokoll. Drucksache 17/226. Berlin.

Deutscher Bundestag (2013b). Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Dr. Petra Sitte (...) und der Fraktion Die Linke. Drucksache 17/12047. Berlin.

Die Welt (8. Juni 2009). Erklärung der Hamburger Verlage. *Welt Online*. Abgerufen von http://www.welt.de/wirtschaft/article3886003/Erklaerung-der-Hamburger-Verlage.html

Freude, A. C. H., & Tillmann, H. (2013). Schreiben an die Ministerpräsidentinnen der Länder. „Leistungsschutzrecht für Presseverlage stoppen." vom 19.3.2013. Abgerufen von http://www.henning-tillmann.de/stuff/LSR-Brief.pdf

Haller, A. (4. August 2010). Zehn Gründe gegen ein Presse-Leistungsschutzrecht. Abgerufen von http://www.telemedicus.info/article/1824-Zehn-Gruende-gegen-ein-Presse-Leistungsschutzrecht.html

Just, N. (2009). Measuring media concentration and diversity: New approaches in Europe and the USA. *Media, Culture & Society, 31*(1), 97-117. doi: 10.1177/0163443708098248

Korte, K.-R. (2002). *Das Wort hat der Herr Bundeskanzler. Eine Analyse der Großen Regierungserklärungen von Adenauer bis Schröder*. Wiesbaden: Westdeutscher Verlag.

Korte, K.-R., & Treibel, J. (2009). Inhaltsanalyse „Parteiprogrammatik und Parteirhetorik vor der Bundestagswahl 2009". Grundsatzprogramme. Abgerufen von http://www.zdf.de/ZDFxt/module/Wortwolken/spitzentimeline/content/pdf/Wissenschaftliche_Inhaltsanalyse_zu_den_Grundsatzprogrammen.pdf

Krempl, S. (26. Februar 2010). Schlagabtausch zwischen Axel Springer und Google. Abgerufen von http://www.heise.de/newsticker/meldung/schlagabtausch-zwischen-Axel-Springer-und-Google-941187.html

Latzer, M., & Just, N., Sauerwein, F., & Slominski, P. (2002). *Selbst- und Ko-Regulierung im Mediamatiksektor*. Wiesbaden: Westdeutscher Verlag.

Max-Planck-Institut für Immaterialgüter- und Wettbewerbsrecht (2012). Stellungnahme zum Gesetzesentwurf für eine Ergänzung des Urheberrechtsgesetzes durch ein Leistungsschutzrecht für Verleger. Abgerufen von http://www.ip.mpg.de/files/pdf2/Stellungnahme_zum_Leistungsschutzrecht_fuer_Verleger.pdf

Merkel, A, (2011a). Rede der Bundeskanzlerin beim Zeitungskongress des BDZV am 19.9.2011. Abgerufen von http://leistungsschutzrecht.info/stimmen-zum-lsr/audio-video-grafik/rede-von-bundeskanzlerin-angela-merkel-anlaesslich-des-zeitungskongresses-des-bundesverbandes

Merkel, A. (2011b). Rede der Bundeskanzlerin bei den Zeitschriftentagen am 22.11.2011. Abgerufen von http://leistungsschutzrecht.info/stimmen-zum-lsr/audio-video-grafik/rede-von-bundeskanzlerin-angela-merkel-anlaesslich-der-zeitschriftentage-2011-des-verbandes-d

Neumann, B. (2010). Ohne Urheber keine kulturelle Vielfalt. Zwölf-Punkte-Papier des Staatsministers für Kultur und Medien zum Schutz des geistigen Eigentums im digitalen Zeitalter. Berlin.

Reh, W. (1995). Quellen- und Dokumentenanalyse in der Politikfeldforschung: Wer steuert die Verkehrspolitik? In U. von Alemann (Hrsg.), *Politikwissenschaftliche Methoden. Grundriss für Studium und Forschung* (S. 201-261). Wiesbaden: Westdeutscher Verlag.

Sabatier, P. A. (1993). Advocacy-Koalitionen, Policy-Wandel und Policy-Lernen: Eine Alternative zur Phasenheuristik. In A. Héritier (Hrsg.), *Policy-Analyse: Kritik und Neuorientierung. Politische Vierteljahresschrift Sonderhefte, 24*, 116-147.

Sabatier, P. A., & Jenkins-Smith, H. C. (1999). The Advocacy Coalition Framework. An Assessment. In P. A. Sabatier (Hrsg.), *Theories of the policy process* (S. 117-168). Boulder, CO: Westview Press.

Sabatier, P. A., & Weible, C. M. (2007). The Advocacy Coalition Framework: Innovations and Clarifications. In P. A. Sabatier (Hrsg.), *Theories of the policy process* (S. 189-220). Boulder, CO: Westview Press.

SPD-Bundestagsfraktion (25. Juni 2012a). SPD lehnt Entwurf für Leistungs-schutzrecht ab. Abgerufen von http://blogs.spdfraktion.de/netzpolitik/2012/06/25/leistungsschutzrecht/

SPD-Bundestagsfraktion (21. Mai 2012b). Zwölf Thesen für ein faires und zeitgemäßes Urheberrecht. Abgerufen von http://blogs.spdfraktion.de/netzpolitik/2012/05/21/zwolf-thesen-urheberrecht/

Thacher, D., & Rein, M. (2004). Managing Value Conflict in Public Policy. *Governance, 17*(49). 457-486. doi: 10.1111/j.0952-1895.2004.00254.x

van Cuilenberg, J., & McQuail, D. (2003). Media Policy Paradigm Shifts. Towards a new media policy paradigm. *European Journal of Communication, 18*(2), 181-207. doi: 10.1177/0267323103018002002

Vennesson, P. (2008). Case studies and process tracing: theories and practices. In D. Della Porta & M. Keating (Hrsg.), *Approaches and Methodologies in the Social Sciences. A Pluralist Perspective* (S. 223-239). Cambridge: CUP.

Verband der deutschen Internetwirtschaft e.V. (2013). Leistungsschutzrecht verfassungswidrig: Entwurf verletzt Grundrechte von Internetnutzern, Unternehmern und Journalisten. Pressemeldung vom 22.3.2013. Abgerufen von http://www.eco.de/2013/pressemeldungen/leistungsschutzrecht-verfassungswidrig-entwurf-verletzt-grundrechte-von-internetnutzern-unternehmern-und-journalisten.html

Vowe, G. (2003). Medienpolitik – Regulierung der medialen öffentlichen Kommunikation. In G. Bentele, H.-B. Brosius, & O. Jarren (Hrsg.), *Handbuch Öffentliche Kommunikation* (S. 210-227). Opladen, Wiesbaden: Westdeutscher Verlag.