

2 Theoretischer Rahmen und Methodologie

Die Fragestellung der vorliegenden Studie nach der Entstehung der DSGVO lässt sich zunächst im Bereich der Policy-Analyse verorten. Einer populären und zugleich sehr kompakten Definition nach, besteht das Ziel der Policy-Forschung darin, zu untersuchen: „(1) Was politische Akteure tun, (2) warum sie es tun und (3) was sie letztlich damit bewirken“ (Thomas R. Dye, zit. nach: Blum und Schubert 2011, 16). Damit fokussiert die Policy-Forschung auf die Untersuchung konkreter politischer Inhalte, den Policy-Aspekt der Trias der Politikwissenschaft, die aus *policy*, *politics* und *polity* besteht. Das Ziel einer Policy-Analyse besteht also darin, das Zustandekommen einer politischen Maßnahme zu erklären, indem die politics- und polity-Dimensionen als erklärende Faktoren herangezogen werden. Dies wiederum erfolgt, indem theoriegeleitet vorgegangen wird. Der Rückgriff auf Theorien dient dem Zweck, Vergleichbarkeit zwischen unterschiedlichen empirischen Untersuchungen zu gewährleisten, um also vom Einzelfall auf die allgemeine Ebene der Funktionsweise der Politik zu abstrahieren. Die einer Policy-Analyse zugrundeliegenden Theorien berücksichtigen als erklärende Faktoren „rationalistische Handlungs- und Verhandlungskonzepte (z. B. die Spieltheorie) und soziologische Tausch- und Netzwerktheorien und konzipieren politische Prozesse als eine komplexe Verkettung von Tausch- und Entscheidungssituationen, die durch institutionelle Kontexte und Beziehungsstrukturen in den relevanten Akteurskonstellationen beeinflusst werden.“ (V. Schneider und Janning 2006, 76) Die theoretische Perspektive, mit der ein politisches Phänomen betrachtet wird, prägt dabei auf wesentliche Art und Weise die Ergebnisse der Analyse. Jede theoretische Perspektive fokussiert auf bestimmte Aspekte und Erklärungsperspektiven, die eine möglichst realitätsnahe Beschreibung des Politikphänomens versprechen. Die unterschiedlichen Analyserahmen der Policy-Forschung unterscheiden sich insbesondere darin, „inwieweit sie die Prägekraft von institutionellen Vorgaben, die Auswirkung der ‚Einbettung‘ von Policy-Interaktionen oder aber die Handlungsspielräume und Präfe-

renzwahlen der Akteure in den Vordergrund stellen bzw. als erklärende Faktoren betonen.“ (ebd.)⁴

Welche Perspektive eingenommen wird, hängt schließlich von der Fragestellung, dem Untersuchungsgegenstand, aber auch von den individuellen Präferenzen der Wissenschaftlerin oder des Wissenschaftlers ab. Diese Aspekte gilt es daher besonders gründlich und transparent zu begründen (Bandelow, Kundolf, und Lindloff 2014, 29). Im Folgenden Unterabschnitt 2.1 wird also zunächst die Theorieauswahl diskutiert und begründet. Daran schließt sich die Diskussion des gewählten theoretischen Rahmens in Form des Advocacy Coalition Frameworks (ACF) in Unterabschnitt 2.2 an. Diese Diskussion fokussiert auf die für die Zwecke der vorliegenden Arbeit relevanten Aspekte des ACF. Aus dem ACF wird im Anschluss (vgl. Unterabschnitt 2.3) schließlich das Forschungsdesign abgeleitet und die notwendigen Elemente des Forschungsdesigns in Form der Forschungsstrategie, der Fallauswahl, des analytischen Rahmens, der Operationalisierung, sowie die Details der Datenerhebung und Datenanalyse werden diskutiert und begründet.

2.1 Welche theoretischen Rahmen kommen grundsätzlich infrage?

Wie die Diskussion im Forschungsstand aufgezeigt hat, waren die treibenden Faktoren der EU-Datenschutzpolitik Akteure, die auf Grundlage ihrer Überzeugungen (Datenschutz als Grundrecht betrachtende, überzeugungsgetriebene Akteure wie die Datenschutzgruppe) und unter Nutzung ihrer Ressourcen die Datenschutzpolitik in ihrem Sinne zu beeinflussen strebten. Ins Blickfeld rückt also die politics-Dimension der politischen Akteure: Die Betrachtung ihrer Handlungsmotivationen und Auseinandersetzungen bei der Aushandlung politischer Maßnahmen. Zugleich hat der Forschungsstand aber auch den Einfluss institutioneller Faktoren verdeutlicht. Etwa der institutionellen Gestaltung des politischen Aushandlungsprozesses der EU (Machtausbau des EU-Parlaments in Folge des Inkrafttretens des Lisbon-Vertrags) und der verfassungsrechtlichen Rahmenbedingungen (Datenschutz und Privatheit als unmittelbar geltendes EU-Grundrecht seit dem Inkrafttreten der EU-Grundrechtecharta). Die Literatur weist aber auch auf

4 Die hier allgemein als *Theorie* oder *theoretische Perspektive* diskutierten Zugänge lassen sich intern anhand ihres Abstraktionsgrades (von *wenig abstrakt* zu *sehr abstrakt*) noch einmal unterteilen in: *Konzepte, Modelle, analytische Rahmen* und *Theorien* (Schubert und Bandelow 2009, 7–12).

den rasanten technischen Wandel oder auf die Snowden-Enthüllungen und somit auf die Relevanz externer Faktoren hin.

Während der Analyse von Ideen und Überzeugungen vor allem in der deutschen Policy-Forschung eher eine nachgeordnete Rolle zugesprochen wurde (Bandelow 2009), etablierte sich in den vergangenen Jahrzehnten gerade im US-amerikanischen Raum ein reges Interesse an der Ausarbeitung policy-theoretischer Rahmen, in denen Überzeugungen und Ideen eine zentrale Rolle einnehmen. Im Folgenden sollen kurz der Multiple Streams-Ansatz, die Punctuated Equilibrium-Theorie, das Narrative Policy Framework, sowie das Advocacy Coalition Framework, die alle als theoretischer Rahmen für das Dissertationsvorhaben in Frage kommen könnten, kurz vorgestellt und meine Entscheidung für das ACF begründet werden.

Der *Multiple Streams* Ansatz (MSA) von John Kingdon fokussiert auf der Interaktion zweier Arten von Ideen: Ein erster Typus an neuen Ideen, die im Hinblick auf die Lösung von Politik-Problemen geeignet sein könnten sowie ein zweiter Typus an etablierten Ideen, denen zumeist die relevanten politischen Entscheider in einem Politikfeld anhängen, wodurch die Akzeptanz neuer Ideen aufgehalten oder verzögert wird. Dem MSA nach sind drei Ströme im Hinblick auf die Veränderung von Politiken entscheidend: Der Problem-, der Politics- sowie Policy-Strom. Der Problem-Strom besteht aus Sachverhalten, „die als Probleme wahrgenommen werden, veränderlich sind und politisch geändert werden sollten.“ (Herweg 2015, 328) Der Politics-Strom beschreibt das Feld der politischen Auseinandersetzungen, auf dem sich die öffentliche Meinung, Interessengruppen und Akteure aus der unmittelbaren und mittelbaren Politik aufeinandertreffen und um die Lösung von Problemen ringen. Der Policy-Strom schließlich beschreibt die Summe aller Ideen, die im Hinblick auf die Lösung eines Problems existieren. Dabei wird nicht von der Existenz einer rationalen Problemlösung ausgegangen, sondern davon, dass unterschiedliche Akteure Probleme und Lösungen unterschiedlich wahrnehmen. Neue Ideen finden dem Ansatz nach dann Eingang in politische Programme und Maßnahmen, wenn es einem *Policy Entrepreneur* gelingt, die drei Ströme während eines *politischen Gelegenheitsfensters* miteinander erfolgreich zu verbinden und einen Wandel zu bewirken. Allerdings liegt das zentrale Erkenntnisinteresse des MSA nicht auf der Erklärung der konkreten Ausgestaltung einer Policy, sondern auf der Erklärung des Zeitpunkts eines Wandels (Cairney und Zahariadis 2016; Heikkilä und Cairney 2017).

Auch die *Punctuated-Equilibrium-Theorie* legt das Hauptaugenmerk darauf, zu untersuchen, wie sich neue Ideen gegenüber älteren, etablierten

Ideen durchsetzen. Dass auf lange Phasen politischer Stabilität unter bestimmten Bedingungen sehr abrupte und tiefgreifende Veränderungen folgen können ist sowohl Ausgangspunkt als auch Untersuchungsgegenstand der Punctuated-Equilibrium-Theorie. Zur Erklärung wird auf negative Feedback-Zyklen, die der Bewahrung des Status Quo dienen, und positive Feedback-Zyklen, die der politischen Innovationen dienen, verwiesen. Ein abrupter und tiefgreifender politischer Wandel ist demnach möglich, wenn neue politische Akteure und neue Zuständigkeitsbereiche aufgrund der spezifischen Bedingungen der betrachteten politischen Thematik und der sonstigen Umweltbedingungen (z. B. öffentliche Meinung) Eingang in den Entscheidungsfindungsprozess finden (Beyer, Boushey, und Breunig 2015; Heikkilä und Cairney 2017).

Das Advocacy Coalition Framework (ACF) stellt Überzeugungen in den Mittelpunkt der Untersuchung. Dem ACF nach besteht das Kerninteresse politischer Akteure darin, ihre eigenen Überzeugungen in politische Maßnahmen zu übersetzen. Akteursüberzeugungen werden im ACF detailliert auf drei Stufen konzipiert (Grundüberzeugungen, Policy-Kernüberzeugungen und Sekundärüberzeugungen). Des Weiteren wird angenommen, dass sich Akteure zum Zwecke der wirkungsvolleren politischen Einflussnahme auf Grundlage geteilter Überzeugungen zu verschiedenen sog. Advocacy-Koalitionen zusammenschließen und in politischen Entscheidungsprozessen gegeneinander antreten. Dieser Schritt ist sowohl eine Annahme des ACF, dass Akteure sich also tatsächlich in Koalitionen zusammenschließen. Er wird aber auch explizit als eine Methodik angesehen, mit der sich das ACF besonders dazu eigne, komplexe politische Auseinandersetzungen abzubilden, indem auf die wesentlichen Argumente der wesentlichen Akteure, die als Koalitionen betrachtet werden, zurückgegriffen wird. Welcher Advocacy-Koalition es gelingt, sich durchzusetzen, wird wiederum von den institutionellen Bedingungen und insb. von externen Schocks abhängig gemacht (Heikkilä und Cairney 2017; Jenkins-Smith u. a. 2017).

Das *Narrative Policy Framework* räumt Ideen ebenfalls einen zentralen Platz ein: Demnach greifen politische Akteure auf Narrative (stilisierte Vorstellungen der Herkunft politischer Forderungen, ihrer Ziele und möglichen Auswirkungen), zurück, um politischen Einfluss auszuüben. Zudem wird argumentiert, dass sich politische Akteure auf Basis geteilter Narrative zu Advocacy-Koalitionen zusammenschließen, um ihr Narrativ in der politischen Auseinandersetzung mit stärkerem politischem Gewicht zu vertreten und so einen Wandel in der Politik zu bewirken (Heikkilä und Cairney 2017; Shanahan u. a. 2017).

2.1.1 Wahl des theoretischen Rahmens

Ein theoretischer Rahmen, der den Erfordernissen der im Rahmen dieser Studie untersuchten Fragestellungen gerecht wird, muss also in erster Linie den Überzeugungen der an politischen Entscheidungsprozessen beteiligten Akteure einen möglichst großen Platz einräumen, um nachvollziehen zu können, ob und inwiefern diese ihre Überzeugungen in Politik-Ergebnisse gießen konnten. Zudem muss der theoretische Rahmen es erlauben, eine größere Bandbreite an Akteuren zu erfassen und eine Vielzahl an externen Einflussfaktoren zu berücksichtigen.

Der nun folgenden Diskussion sei vorangestellt, dass sich alle aufgelisteten theoretischen Rahmen grundsätzlich zur Bearbeitung der Fragestellung eignen. Mehr noch, kann die Anwendung eines voraussichtlich weniger gut passenden Rahmens wertvolle, von anderen Erklärungen abweichende Erkenntnisse im Hinblick auf den Untersuchungsgegenstand oder auch im Hinblick auf die Theoriediskussion liefern (Weible 2014, 393). Alle genannten theoretischen Rahmen greifen die zentralen, im Forschungsstand vorgestellten Elemente meines Untersuchungsgegenstandes auf. Aufgrund von Nuancen fiel meine finale Entscheidung jedoch für das Advocacy Coalition Framework aus. Diese Entscheidung möchte ich im Folgenden begründen.

So fokussieren sowohl MSA, als auch PET und ACF auf die Erklärung von Policy-Wandel. Obwohl Akteursüberzeugungen in allen drei Ansätzen eine zentrale Rolle spielen, sticht das ACF dennoch gegenüber MSA als auch PET hervor: Während letztere stärker auf das Moment eines abrupten Policy-Wandels nach Phasen längerer Stabilität fokussieren, nimmt ACF zusätzlich in den Blick, welchen Einfluss die überzeugungsgetriebenen Auseinandersetzungen zwischen politischen Akteuren langfristig auf politische Entwicklungen haben. Inwiefern sich ein maßgeblicher Policy-Wandel ereignete, steht beim ACF nicht so sehr im Vordergrund wie bei den übrigen Ansätzen. Zudem erlaubt der gleichzeitige starke Fokus des ACF auf Akteure und Überzeugungen die detaillierte Offenlegung des Beziehungsgeflechts der beteiligten Akteure. Die Beantwortung der Frage, *wer auf Grundlage welcher Überzeugungen wie miteinander kooperiert hat*, ist eine der Stärken des ACF. Schließlich spricht für das ACF, dass eine Vielzahl an institutionellen und externen Einflussfaktoren Berücksichtigung findet.

2.2 Das Advocacy Coalition Framework

Das vorliegende Kapitel dient der Vorstellung des ACF, das dem Dissertationsvorhaben als theoretischer Rahmen zugrunde liegt. Eingangs wird kurz in die Entstehung und Entwicklung des ACF eingegangen. Die sich daran anschließenden Unterabschnitte gehen auf die einzelnen zentralen Aspekte des Frameworks ein und fokussieren insbesondere auf die Elemente des ACF, die auch im Rahmen des empirischen Teils dieser Arbeit stärkere Berücksichtigung finden werden.

Das Advocacy Coalition Framework (ACF) wurde im Laufe der 1980er-Jahre unter der Ägide des US-amerikanischen Policy-Forschers Paul Armand Sabatier entwickelt (Sabatier 1987). Sabatier entwickelte das ACF, da er mit den damals dominanten Ansätzen der Policy-Analyse aus drei Gründen nicht zufrieden war. Erstens kritisierte er den damals üblichen Rückgriff auf die Phasentheorie (Blum und Schubert 2011, 105, 133–37; V. Schneider und Janning 2006, 49) dafür, dass diese keine kausalen Erklärungen anbiete (Sabatier 2007, 6 f.). Zweitens wurden die bestehenden Erklärungsansätze dafür kritisiert, dass sie entweder auf top-down- oder auf bottom-up-Erklärungen fokussierten, aber eine Verbindung beider Erklärungsansätze nicht in ausreichendem Maße in Erwägung zogen. Drittens sah Sabatier – weil das ACF im Umfeld der Debatten um Umweltpolitik entstand – die Notwendigkeit, der politischen Verarbeitung wissenschaftlicher Kenntnisse in einem theoretischen Rahmen einen Platz einzuräumen (Jenkins-Smith und Sabatier 1993b, 1 f. Weible, Sabatier, und McQueen 2009, 122). In einer Zeit, in der die institutionelle Zugehörigkeit eines Akteurs und insbesondere die von politischen Entscheidungsträgern innerhalb politischer Institutionen zumeist als entscheidend im Hinblick auf eine Akteursposition interpretiert wurde, intervenierte das ACF mit der Vorstellung, dass Individuen innerhalb von Organisationen auf Grundlage ihrer individuellen Überzeugungen durchaus auch abweichende Forderungen unterstützen und sich auf dieser Grundlage mit anderen Akteuren zu Advocacy-Koalitionen zusammenschließen würden (Sabatier 1998, 107).

Ursprünglich hatte das ACF das Ziel, konkreten Policy-Wandel durch Policy-Lernen über einen Zeitraum von mehr als zehn Jahren zu erklären, doch wird es zunehmend häufiger als allgemeines Konzept zur Policy-Analyse genutzt (Petridou 2014: 14) und auch von maßgeblichen Akteuren der ACF-Forschung für eine Policy-Analyse empfohlen (Weible et al. 2011: 357).

Aufgrund seines Ursprungs, aber auch aufgrund des anfänglichen Fokus der Elemente des ACF auf die US-amerikanische Politik waren die frühen Jahre vor allem durch Anwendungen dominiert, die auf den US-amerikanischen Raum bezogen waren. Nachdem im Laufe der 1990er-Jahre verschiedene Schwierigkeiten bei der Anwendbarkeit des ACF auf europäische politische Systeme auftauchten, folgte die erste größere Revision, mit der das ACF dahingehend modifiziert wurde, Spezifika europäischer politischer Systeme besser zu berücksichtigen (Sabatier 1998).

Das ACF konnte in der Zwischenzeit zu einem der am häufigsten verwendeten theoretischen Rahmen der Policy-Forschung avancieren (Herweg 2013, 323). Nach der Revision des ACF zur besseren Berücksichtigung europäischer politischer Systeme stieg die Anzahl der auf Europa bezogenen Anwendungen deutlich an und erreichte schließlich das Niveau der auf die Vereinigten Staaten bezogenen Analysen (Jenkins-Smith u. a. 2014, 210). In zahlreichen Anwendungen wurden zudem die Elemente und Thesen des ACF im Hinblick auf eine Vielzahl von Untersuchungsgegenständen getestet (ebd.). Die Hauptprotagonisten des ACF, Sabatier, Christopher Weible und Paul Jenkins-Smith wiederum nutzten die Erfahrungen aus den empirischen Anwendungen stets dazu, das ACF zu aktualisieren, indem neue Konzepte und Elemente eingeführt oder deren Verwendung zumindest angeraten wurde (Weible u. a. 2011; Weible und Sabatier 2007b; Weible, Sabatier, und McQueen 2009).

Die vorliegende Arbeit stützt sich auf den Rahmen des ACF in der von Weible ausführlich beschriebenen Fassung von 2007, ergänzt diese allerdings zusätzlich um die Vorschläge und Anregungen aus jüngeren Publikationen (Jenkins-Smith u. a. 2014, 2017; Weible und Sabatier 2007b).

Das Interesse der vorliegenden Schrift an Überzeugungen und den Auseinandersetzungen der Akteure beim Zustandekommen der DSGVO legt die Fokussierung auf die ACF-Elemente *Überzeugungssysteme* (2.2.2) und *Advocacy-Koalitionen* (2.2.3) nahe.⁵ Daneben sind auch die im ACF beschriebenen Kontextbedingungen von Interesse, sodass zuvor in Unterabschnitt 2.2.1 auf *relativ stabile Parameter* und *dynamische externe Systemereignisse* eingegangen wird. Entsprechend werden im Folgenden die Grundannahmen des ACF vorgestellt (Policy Subsysteme, Überzeugungssysteme, Advocacy-Koalitionen). Darauf folgt in Unterabschnitt 2.2.4 die Vorstellung

5 Seitens der zentralen ACF-Expert:innen wird die Fokussierung auf einzelne Elemente des ACFs ausdrücklich befürwortet, da der gleichzeitige Fokus auf alle drei Elemente aus forschungspraktischer Sicht in der Regel zu mühsam sei (Weible u. a. 2011, 354).

der klassischen Erklärung von Policy-Wandel gemäß ACF, die auf die Bedeutung von Lernprozessen und externen Schocks abhebt. Nach der Vorstellung des grundlegenden ACF-Konzepts geht Unterabschnitt 2.2.5 schließlich auf die für die Zwecke der vorliegenden Arbeit relevanten Ergänzungen des ACF in Form langfristig wichtiger politischer Gelegenheitsstrukturen, kurzfristig wichtiger Koalitionsressourcen, subsystem-interner Schocks und ausgehandelter Kompromisse ein. Darauf folgt eine kurze Diskussion der Schwächen des ACF (in Unterabschnitt 2.2.6) sowie der Anwendbarkeit des ACF auf politische Entscheidungsprozesse auf EU-Ebene (in Unterabschnitt 2.2.7), bevor im folgenden Abschnitt 2.3 schließlich auf das Forschungsdesign und methodologische Vorgehensweise eingegangen wird.

2.2.1 Policy Subsysteme und Kontext

Eine Grundannahme des ACF ist, dass politische Entscheidungsprozesse aufgrund der Komplexität moderner Politik in den meisten Fällen durch das Wirken hoch spezialisierter Akteure innerhalb von „Policy Subsystemen“ verhandelt werden. Entsprechend bildet das Policy Subsystem die Untersuchungseinheit des ACF. Dabei unterscheidet sich das ACF-Verständnis eines Policy Subsystems von systemtheoretischen oder institutionalistischen Perspektiven, weil nicht von einer typischen Strukturierung der Akteurskonfiguration (beispielsweise in Gestalt von Parlament, Bürokratie und Interessengruppen, wie im Falle des US-amerikanischen sog. *iron triangle*) ausgegangen wird, sondern die spezifische Konfiguration eines Policy Subsystems als empirische Frage offengelassen wird. Dabei berücksichtigt das ACF nicht nur Politiker, Beamte und Lobbyisten als potentielle Mitglieder eines Policy Subsystems, sondern auch Wissenschaftler, Journalisten und andere fachspezifischen Experten. Ob ein Akteur als Teil des Subsystems betrachtet wird, hängt also etwa nicht von dessen Zugehörigkeit zu einer vordefinierten Gruppe, sondern allein davon ab, ob er sich in relevantem Maße am Subsystem beteiligt hat (Weible und Sabatier 2007b, 192). Als Grundregel zur Identifizierung von Subsystemen schlagen Sabatier und Weible (2007b, 193) vor, sich am inhaltlichen und geographischen Geltungsbereich der Institutionen zu orientieren, die die relevanten Interaktionen strukturieren.

Ähnlich wie bei Politikfeldern, werden Policy Subsysteme nicht als geschlossene Entitäten konzipiert, sondern als semi-unabhängige soziale

Konstellationen, sie sich im Laufe der Zeit auch verändern können. So können sich Policy Subsysteme beispielsweise überlappen oder auch in andere Policy Subsysteme eingebettet sein. Jenkins-Smith et al. (2017, 139) führen als Beispiel an, dass sich das energiepolitische Subsystem Colorados mit der Nahrungsmittelpolitik desselben Bundesstaates teilweise überlappt, während es zugleich eingebettet ist in das umfassendere nationale energiepolitische Subsystem der Vereinigten Staaten. Zudem lassen sich Policy Subsysteme aber auch in ihrem Reifegrad in „reife“ und „entstehende“ Subsysteme unterscheiden. Ein Policy Subsystem kann gemäß ACF dann als reif bezeichnet werden, wenn zwei Bedingungen erfüllt sind. *Erstens* dann, wenn eine Reihe von spezialisierten Akteuren für sich eine Expertise in Bezug auf eine politische Problematik beansprucht und politische Entscheidungsprozesse bzw. deren Inhalte in dieser Hinsicht über einen längeren Zeitraum (ca. 10 Jahre) zu beeinflussen versucht. Und *zweitens* dann, wenn zu diesen Akteuren neben staatlichen auch Vertreter aus anderen gesellschaftlichen Teilbereichen wie Interessengruppen und Forschungseinrichtungen zählen, die sich in Form von Untergruppen in Bezug auf die jeweilige politische Problematik spezialisieren und in regelmäßigen Abständen positionieren (Sabatier 1998, 111, 114; Weible und Sabatier 2007b, 192 f., 210). Die Unterscheidung zwischen reifen und entstehenden Subsystem wird deshalb als wichtig angesehen, da der ACF die Annahme vertritt, dass größere Policy-Veränderungen sich in der Regel als schwierig gestalten, weil die Überzeugungssysteme der Akteure, auf deren Basis ihr Handeln innerhalb reifer Subsysteme erfolgt, als stabil und nur schwer veränderlich angesehen werden (ebd.).

Die Unterteilung von Politikfeldern in Subsysteme ist für die Auseinandersetzung mit dem Thema Datenschutz auch deshalb sinnvoll, da in der politikwissenschaftlichen Forschung kaum Einigkeit in Bezug auf die Definition eines Politikfelds besteht (Blum und Schubert 2011, 14; für einen Konzeptvorschlag für Politikfelder, siehe jüngst: Reiberg 2018) und das politische Thema Datenschutz sich gegenüber den etablierten Politikfeldern wie Wirtschaftspolitik, Verbraucherschutz, Innenpolitik und Außenpolitik als Querschnittsthema verhält und somit schwer im Sinne eines klassischen Politikfelds greifbar wäre. Die Identifikation eines Datenschutz-Subsystems kann jedoch anhand der oben beschriebenen Bedingungen vergleichsweise einfach erfolgen. Wie bereits der kurze Überblick im Forschungsstand (vgl. 1.2) zeigte und später auch das Kontext-Kapitel (Abschnitt 3) ausführlich darlegt, handelt es sich bei der Datenschutz-Politik um ein reifes Subsystem.

2.2.1.1 Kontext – Relativ stabile Parameter und externe, dynamische Systemereignisse

Das ACF bettet das Handeln von Akteuren in einem Policy Subsystem in einen breiten politischen und sozioökonomischen Kontext bestehend aus zwei Sets exogener Faktoren ein. Das sind einerseits *relativ stabile Parameter* und andererseits *externe, dynamische Systemereignisse*. Die Differenzierung erfolgt dabei nach ihrem Verhalten in der Zeit. Jene Faktoren, die ihre Stabilität über ein Jahrzehnt und länger bewahren, werden als relativ stabil und solche, die sich im Verlauf weniger Jahre ändern können als dynamisch aufgefasst (Weible und Sabatier 2007b, 192 f.).

Zu relativ stabilen Parametern zählen: (1) die grundlegenden Merkmale des betrachteten Problems, (2) die Verteilung natürlicher Ressourcen, (3) grundlegende soziokulturelle Wertvorstellungen und die Sozialstruktur sowie (4) die grundlegende verfassungsmäßige Struktur. Diese sind bedeutsam, da sie den Kontext des betrachteten Phänomens strukturieren, die den Akteuren zur Verfügung stehenden Ressourcen verteilen, die Regeln und Prozeduren festlegen, nach denen kollektive Regelsetzungsmechanismen funktionieren und den allgemeinen Möglichkeitsraum handlungsleitender Orientierungen umreißen und damit die Vielfalt möglicher Alternativen begrenzen, auf deren Basis das Handeln von Advocacy-Koalitionen erfolgen kann. (ebd.)

Zu externen, dynamischen Systemereignissen zählen: (1) der Wandel in den sozioökonomischen Bedingungen, (2) der Wandel in der öffentlichen Meinung, (3) der Wandel maßgeblicher (Regierungs-)Koalitionen und (4) Policy-Entscheidungen und Policy-Wirkungen aus anderen Subsystemen. Eine Veränderung zumindest einer dieser Faktoren wird als Bedingung für einen Policy-Wandel angesehen. (ebd.)

2.2.2 Überzeugungssysteme

Die zweite Grundannahme des ACF baut auf Arbeiten in den Bereichen der Kognitions- und Sozialpsychologie auf. In diesen wird angenommen, dass Individuen die Welt entlang von kognitiven Vorprägungen erleben, die ihnen in komplexen Situationen eine heuristische Handlungsorientierung ermöglichen. Diese kognitiven Vorprägungen werden im ACF in Form von *Überzeugungssystemen* (Belief Systems) operationalisiert und beschreiben ein „Set von grundlegenden Wertvorstellungen, Kausalannahmen und

Problemperzeptionen“ (Sabatier 1993, 127). Vorherrschende Überzeugungen bilden somit eine Art WahrnehmungsfILTER, den eine Information zunächst durchdringen muss. Dies bedingt, dass ein und dieselbe Information von Akteuren – sofern diese über unterschiedliche Überzeugungssysteme verfügen – ganz unterschiedlich wahrgenommen werden kann. Hierbei kommt insb. dem Phänomen sog. *devil shift* (Verteufelung) eine wichtige Rolle zu: Dadurch, dass Akteure mit unterschiedlichen Überzeugungen die Welt auch unterschiedlich wahrnehmen, entsteht Misstrauen. In der Folge tendieren Akteure dazu, ihre Gegner als weniger vertrauenswürdig, böser und mächtiger zu betrachten, als sie es wahrscheinlich sind. Der *devil shift* verstärkt somit die Bereitschaft politischer Akteure, gegenüber Gleichgesinnten intensivere Verbindungen aufzubauen, während zugleich die Bereitschaft zum Konflikt mit der politischen Konkurrenz erhöht wird. Schließlich wird angenommen, dass das Bestehen von WahrnehmungsfILTERn dazu führt, dass Informationen, die den bestehenden Überzeugungen widersprechen eher ignoriert werden als Informationen, die der Bestätigung der eigenen Überzeugungen dienlich sind. Allerdings unterscheidet das ACF Überzeugungen danach, welche Reichweite sie haben und wie stabil sie sind. Diese Unterscheidung wird im ACF durch eine hierarchische Dreiteilung von Überzeugungssystemen erzielt:

Auf der ersten und umfassendsten Ebene befinden sich die kaum veränderlichen *allgemeinen Kernüberzeugungen* (Deep Core Beliefs). Allgemeine Kernüberzeugungen beinhalten normative Werte und ontologische Axiome, die sich auf alle Policy Subsysteme beziehen können. Entsprechend allgemeiner Natur können auch die allgemeinen Kernüberzeugungen der untersuchten politischen Akteure sein und sich beispielsweise auf Aussagen über die Natur des Menschen (von Grund auf gut vs. von Grund auf böse), die angemessene Verteilung von Kompetenzen zwischen Staat und Markt (Staatsdirigismus Vs. Laissez-faire), die traditionelle links-/rechts-Skala in der Politik, oder die relative Priorisierung unterschiedlicher höchster Werte wie Freiheit, Sicherheit, Macht, Wissen, Gesundheit u. v. m. beziehen. Weil allgemeine Kernüberzeugungen als das Ergebnis frühkindlicher und jugendlicher Sozialisation angesehen werden, gelten sie als nicht oder nur sehr schwer veränderlich (Weible und Sabatier 2007b, 194).

Auf der nächsten Ebene befinden sich die relativ stabilen, aber noch veränderlichen *Policy-Kernüberzeugungen* (Policy Core Beliefs). Diese leiten sich unmittelbar aus den allgemeinen Kernüberzeugungen ab und geben Individuen im Hinblick auf ein spezifisches Policy Subsystem Handlungsorientierung. Somit beziehen sich allgemeine Kernüberzeugungen

zwar nicht unmittelbar auf ein Policy Subsystem, aber da sich die Policy-Kernüberzeugungen direkt aus den allgemeinen ableiten, lassen sich Policy-Kernüberzeugungen als der policy-bezogene Ausdruck der allgemeinen Kernüberzeugungen begriffen werden. Policy-Kernüberzeugungen können sich auf sämtliche Aspekte eines Policy Subsystems beziehen (Weible und Sabatier 2007b, 194 f.). Sabatier und Jenkins-Smith (Sabatier und Jenkins-Smith 1999, 133) definieren elf mögliche Bestandteile von Policy-Kernüberzeugungen, etwa was die Akteure als grundlegendes Problem betrachten, was sie für die Ursachen dieses Problems halten, welche Policy-Instrumente priorisiert werden (allgemeingültige Verordnung, Empfehlungen, Bildung der Bevölkerung, steuerrechtliche Anreize, usw.). Policy-Kernüberzeugungen gelten ebenfalls als schwer veränderlich, aber da diese nicht in der frühkindlichen und jugendlichen Sozialisation verinnerlicht werden, kann es unter besonderen Umständen (z. B. aufgrund subsystem-interner Schocks) zu einem Wandel kommen (Weible und Sabatier 2007b, 194 f.).

Auf der dritten Ebene befinden sich schließlich die *Sekundärüberzeugungen* (Secondary Beliefs/Aspects). Diese haben eine geringere Reichweite als Policy-Kernüberzeugungen und beziehen sich lediglich auf Teilaspekte eines Policy Subsystems (Weible und Sabatier 2007b, 196). Bei Sekundärüberzeugungen handelt es sich um spezifische Überzeugungen und Einstellungen, „etwa in Bezug auf die Wahl von Instrumenten zur Verwirklichung von Kernüberzeugungen.“ (Bandelow 2015, 309) Da mit Sekundärüberzeugungen zumeist taktische Absichten im Hinblick auf die Verwirklichung der Policy-Kernüberzeugungen verknüpft werden, gelten diese als am leichtesten veränderbar.

2.2.3 Advocacy-Koalitionen

Die dritte Grundannahme des ACF baut auf der Literatur zur Erforschung von Politik-Netzwerken auf und hebt die Rolle von informellen Netzwerken beim Zustandekommen von politischen Ergebnissen hervor. Das ACF nimmt an, dass politische Akteure danach streben, wichtige Aspekte ihrer Überzeugungssysteme in politische Programme, Maßnahmen usw. zu übersetzen, bevor dies ihren Gegner gelingt. Weiter wird angenommen, dass diese Akteure zur Erhöhung ihrer Erfolgchancen bei dem Versuch der Beeinflussung politischer Entscheidungsprozesse nach Alliierten suchen, Ressourcen teilen und vergleichbare Strategien anwenden. Der oben erwähnte

devil shift wird auch in dieser Hinsicht als relevant gesehen, da er die Akteure zusätzlich – aus Angst vor einer Niederlage gegen die als mächtiger und böser wahrgenommene politische Konkurrenz – dazu anhalte, ihr Verhalten mit politischen Verbündeten abzustimmen und mit diesen Kooperationsbeziehungen einzugehen. Schließlich wird angenommen, dass Akteure eine *Advocacy-Koalition* bilden, sobald auf Basis geteilter Überzeugungen ein nichttrivialer Grad an Zusammenarbeit besteht.⁶ Zudem argumentieren Sabatier et al., dass die Aggregation von Akteuren in Advocacy-Koalitionen zugleich auch aus wissenschaftlicher Perspektive der effektivste Weg zur analytischen Durchdringung der politischen Positionen von einer Vielzahl von Akteuren sei (Weible und Sabatier 2007b, 196).

Dieser Aspekt des ACF war in der Vergangenheit in besonderem Maße Gegenstand akademischer Auseinandersetzungen. Auf verschiedene Kritiken hin, setzten sich zahlreiche ACF-Forscherinnen und -Forscher intensiv mit der Advocacy-Koalitionen-Grundannahme auseinander und verfeinerten diesen Strang des ACF. Die Hauptelemente dieser Fortentwicklungen, die auch dem vorliegenden Dissertationsvorhaben Handlungsorientierung bieten, sollen im Folgenden skizziert werden.

Das Konzept von dominanten und Minderheitenkoalitionen:

Gemäß diesem Konzept wird davon ausgegangen, dass viele Policy Subsysteme durch die Existenz einer dominanten Koalition und einer Minderheitenkoalition gekennzeichnet sind. Dieses Konzept beruht auf der Annahme, dass politische Akteure stets danach streben, ihre Überzeugungen in politische Ergebnisse zu übersetzen. Sofern in einem Policy Subsystem also politische Ergebnisse vorzufinden sind, wird angenommen, dass diese auf das Wirken jener Advocacy-Koalition zurückzuführen sind, die mittels Nutzung ihrer Ressourcen entscheidenden Einfluss auf die Gestaltung einer Politik nehmen konnte. Demgegenüber wird jene Advocacy-Koalition, die es nicht vermochte, ihre Überzeugungen in politische Ergebnisse zu übersetzen, als die Minderheitenkoalition bezeichnet (Jenkins-Smith u. a. 2017, 150).

6 Es wird zudem davon ausgegangen, dass in jedem Policy Subsystem in aller Regel zwei bis fünf Advocacy-Koalitionen vorzufinden sein werden (Weible und Sabatier 2007b, 196). Abweichend, kann ein weniger konfliktreiches Policy Subsystem auch aus nur einer Koalition bestehen (Bandelow 2015, 312). Eine empirische Auswertung von ACF-Studien ergab, dass die absolute Mehrzahl der Studien zwei Koalitionen identifizieren konnte, während drei Koalitionen in 19 Prozent, 4 und 5 Koalitionen dagegen in nur 6 bzw. 3 Prozent der Studien identifiziert wurden (Hohage 2013, 110; Weible, Sabatier, und McQueen 2009, 131 f.).

Das Konzept der Überwindung von Problemen kollektiven Handelns:

Ein rege diskutierter Debattenstrang im ACF setzt sich mit den Problemen kollektiven Handelns auseinander. Im Kern geht es dabei darum, dass die Annahme des ACF, wonach sich Akteure vor allem auf Grundlage geteilter Überzeugungen zu Advocacy-Koalitionen zusammenschließen, dahingehend kritisiert wird, dass andere, möglicherweise entscheidende, Gründe für die Entstehung von Gruppen oder Schwierigkeiten beim Aufbau einer Koalition auf Grundlage geteilter Überzeugungen vernachlässigt würden. Angeführt wird etwa, dass Akteure neben ihren Überzeugungen auch materielle Selbstinteressen verfolgen und es daher zur Entstehung des Trittbrettfahrerproblems komme, bei dem der Anschluss an eine Koalition nicht primär aus Überzeugung sondern aufgrund eines erwarteten materiellen Mehrwerts erfolgt (aber auch: Sabatier 1998, 116; siehe insbesondere die Kritik von: Schlager 1995, 263). Der aktuelle Stand im Hinblick auf diese Debatte ist (Jenkins-Smith u. a. 2017, 150), dass Akteure aus drei Gründen in der Lage seien, Probleme des kollektiven Handelns zu überwinden und Koalitionen einzugehen. *Erstens* würden die Transaktionskosten zur Partizipation an einer Advocacy-Koalition dadurch geringgehalten, dass die Akteure auf gemeinsamen Überzeugungen bauen können in deren Ergebnis sie einander mehr vertrauen und auf eine faire Kostenverteilung Wert legen. *Zweitens* würden Akteure sich in unterschiedlichem Maße in Policy Subsystemen engagieren und daher teils nur eine schwache Form der Kooperation pflegen (Abstimmung des eigenen Programms auf das der anderen Akteure, ggf. Informationsaustausch) während ein anderer Teil der Akteure starke Kooperationsformen praktiziere (Entwicklung und Umsetzung gemeinsamer Aktionspläne). Schwache Koordination könne gerade in denjenigen Fällen von Bedeutung sein, wenn die Koordination über verschiedene Organisationstypen hinweg zu erklären ist, sobald etwa Interessengruppen, Forschungsorganisationen und administrative Stellen die potentiellen Mitglieder einer Advocacy-Koalition darstellen. Zudem bietet das Konzept schwacher Koordination eine hilfreiche Grundlage, auf der der Zusammenhalt von Akteuren über längere Perioden (also etwa ein Jahrzehnt und länger) hinweg bestimmt werden kann. Schließlich gebe es zwar durchaus Advocacy-Koalitionen, die auf Basis einer starken Koordination über längere Zeiträume kooperierten, doch ein Großteil der Zusammenarbeit auf Basis starker Koordination fokussiere (z. B. aufgrund der hohen Kosten einer starken Koordination) auf die Erreichung eher kurzfristiger Policy-Ziele. Schwache Koordination biete damit gerade im Hinblick auf längere Zeiträume den Vorteil, für die Beeinflussung eines Subsystems

einzutreten, während die Koordinationskosten möglichst geringgehalten werden (Zafonte und Sabatier 1998, 479 f.).

Sofern Akteure auf Grundlage gemeinsamer Überzeugungen ihre Aktivitäten in starkem Maße koordinieren und in dieser Hinsicht miteinander kooperieren, kann von einer *Advocacy-Koalition* gesprochen werden. Wenn hingegen von einer Gruppe von Akteuren die Rede ist, die zwar Überzeugungen teilt, aber nicht im Sinne starker Koordination miteinander kooperiert, kann diese als *Advocacy-Community* bezeichnet werden (Stritch 2015, 438).⁷

Das Konzept der Haupt- und Nebenakteure innerhalb von Koalitionen:

Weil das ACF typischerweise auf langfristige politische Wandlungsprozesse (die sich über Zeiträume von mehr als zehn Jahren erstrecken) fokussiert, wird angenommen, dass Akteure aufgrund beschränkter Ressourcen sich nicht zu jedem Zeitpunkt im selben Maße für eine Sache einsetzen werden. Entsprechend wird zwischen Hauptakteuren und Nebenakteuren innerhalb einer Koalition unterschieden. Hauptakteure würden in stärkerem Maße und regelmäßiger an Koalitionsaktivitäten partizipieren, während sich Nebenakteure eher in unregelmäßigen Abständen oder nur für eine kurze Zeitdauer an Koalitionsaktivitäten beteiligen würden (Jenkins-Smith u. a. 2017, 150).

2.2.4 Policy-Wandel als abhängige Variable: Zwei mögliche Pfade

Ein zentrales Ziel des ACF ist die Erklärung von Policy-Wandel. Wie bereits dargestellt, fußt das ACF auf der zentralen Annahme, dass politische Entscheidungen, Maßnahmen, usw. Ausfluss der Überzeugungen der dominanten Koalition sind. Politische Programme spiegeln aus ACF-Perspektive somit Überzeugungen, „also gleichermaßen einen abstrakten Kern von allgemeinen Zielen und Wahrnehmungen und einen konkreten Rand instrumenteller Veränderungen. Entsprechend kann das Ergebnis politischer Prozesse in einer Veränderung des Policy-Kerns liegen, dann handelt es sich um einen signifikanten politischen Wandel [Anm. d. Autors: *major policy change*].“ (Bandelow 2015, 310) Berührt eine Veränderung hingegen die Sekundärüberzeugungen, handelt es sich um einen geringfügigen politi-

7 Eine Gruppe von Akteuren, die keine Überzeugungen teilt, aber miteinander in starkem Maße kooperiert wird als *coordination network* bezeichnet (Matti und Sandström 2011).

schen Wandel (*minor policy change*). Dass die Überzeugungssysteme der Koalitionen und Veränderungen politischer Programme auf diese Weise in Beziehung zu einander gesetzt werden, hat weitreichende Folgen für Veränderungsprozesse. Weil Policy-Kernüberzeugungen als schwer veränderlich gesehen werden, wird davon ausgegangen, dass ein signifikanter politischer Wandel die Ausnahme bildet und so lange unwahrscheinlich ist, wie die dominante Advocacy-Koalition an der Macht bleibt. Demgegenüber könne geringfügiger politischer Wandel vergleichsweise häufig der Fall sein (Jenkins-Smith u. a. 2017, 145).

Entsprechend wird ein geringfügiger politischer Wandel im klassischen ACF auf Lernprozesse, die auf Ebene des Subsystems stattfinden, zurückgeführt. Drei Faktoren seien hierbei in besonderem Maße entscheidend: Erstens sollte das Konfliktniveau in einem Subsystem möglichst gering sein. Zweitens sollten bestehende Konflikte sich möglichst auf technisch-naturwissenschaftlich bearbeitbare Sachfragen und nicht auf sozialwissenschaftliche Auseinandersetzungen beziehen, da die Generierung von allgemein anerkanntem Fachwissen bei ersteren einfacher sei. Drittens sollte ein ausreichend prestigeträchtiges und professionelles Forum existieren, das dazu imstande ist, konkurrierende Koalitionen zu einem Dialog zu bewegen (Weible und Sabatier 2007b, 198).

Während ein geringfügiger politischer Wandel als eine Möglichkeit der Veränderung im Kontext des Subsystems selbst konzipiert ist, sieht der zweite mögliche Pfad für politischen Wandel vor, dass ein signifikanter politischer Wandel nur als Reaktion auf Subsystem-externe Einflussfaktoren stattfinden kann. Derartige externe Shocks sind dadurch definiert, dass sie außerhalb der Kontrolle der Subsystem-Akteure liegen. Veränderungen in den sozioökonomischen Bedingungen, Regimewechsel, Auswirkungen anderer Subsysteme oder Naturkatastrophen können die Wirkung eines derartigen externen Schocks entfalten. Zwar wird auch angenommen, dass externe Schocks zu einer unmittelbaren Veränderung der Policy-Kernüberzeugungen der dominanten Koalition führen können (Zafonte und Sabatier 2004), doch wird ein signifikanter politischer Wandel eher darauf zurückgeführt, inwiefern die Minderheitenkoalition in der Lage ist, aus dem Schock politisch zu profitieren, indem z. B. die Ressourcen im Subsystem neu verteilt werden, es zu einer Verschiebung der öffentlichen Meinung hin zu den Überzeugungen der Minderheitenkoalition kommt oder die Aufmerksamkeit zentraler politischer Entscheidungsinstanzen gewonnen werden kann. Ein signifikanter politischer Wandel würde demnach dann stattfinden, wenn es der Minderheitenkoalition unter Rückgriff auf derarti-

ge Veränderungen und unter geschicktem Einsatz ihrer Ressourcen gelingt, selbst zur dominanten Koalition aufzusteigen (Weible und Sabatier 2007b, 198 f.).

2.2.5 Relevante Ergänzungen des ACF

Im Jahr 2007 erfuhr das ACF eine Ergänzung um drei Elemente. Der erste Aspekt betrifft die Spezifizierung der politischen Gelegenheitsstrukturen, die den Kontext bilden, innerhalb dessen Advocacy-Koalitionen handeln. Diese Erweiterung war eine Reaktion auf die Kritik, dass das ACF zu stark auf das US-amerikanische politische System bezogen sei, deren Hauptmerkmale hochprofessionalisierte Interessengruppen, missionsorientierte Regulierungsbehörden, schwache politische Parteien, zahlreiche politische Schauplätze und die Notwendigkeit der Erreichung von absoluten Mehrheiten seien. Demgegenüber fänden die besonderen Merkmale europäischer politischer Systeme (gekennzeichnet durch weniger Offenheit, langwierige Entscheidungsprozesse und konsensorientierte Entscheidungsgrundsätze) kaum Berücksichtigung im ACF. Um dieser Kritik entgegenzukommen wurde das ACF um das Variablenset *langfristig wichtiger politischer Gelegenheitsstrukturen* ergänzt. Diese sind konzipiert als Mediator zwischen relativ stabilen Parametern und dem Policy Subsystem. Demnach beziehen sich politische Gelegenheitsstrukturen auf relativ beständige Merkmale eines politischen Systems und wirken sich auf die Ressourcen, Möglichkeiten und Zwänge von Subsystem-Akteuren aus. Zunächst beinhaltete das neue Variablenset zwei Variablen: (1) Den *Grad der erforderlichen Zustimmung für wesentlichen Wandel* und (2) die *relative Offenheit eines politischen Systems*. Der Grad der erforderlichen Zustimmung für wesentlichen Wandel postuliert, dass Akteure bzw. Koalitionen in stärker konsensorientierten politischen Systemen strukturell eher dazu gedrängt werden, eine inklusive Politik zu praktizieren, Kompromisse zu schließen, Informationen auch über Koalitionsgrenzen hinweg zu teilen und die Verteufelung der Gegner zu reduzieren. Die relative Offenheit eines politischen Systems bezieht sich einerseits auf die Anzahl der legislativen Entscheidungsinstanzen, die eine Policy bis zur Verabschiedung passieren muss und andererseits auf die Zugänglichkeit der entsprechenden Entscheidungsinstanzen. Hier ist die Annahme, dass geschlosseneren (korporatistische) politische Systeme teilnehmende politische Akteure eher dazu drängen, Kompromisse einzugehen und Anreize für Policy Broker

schaffen, als vermittelnde Akteure zu agieren, während offenere (pluralistische) politische Systeme geringere Anreize zur Kompromisssschließung schaffen (Weible und Sabatier 2007b, 200 f.).

Später wurde das Variablenset langfristig wichtiger politischer Gelegenheitsstrukturen noch um eine dritte Variable *traditioneller Konfliktlinien* („societal cleavages“) ergänzt.⁸ Diese baut auf den Vorarbeiten der Politikwissenschaftler Lipset und Rokkan auf, die in ihren Arbeiten argumentieren, dass die Politik westlicher Industriegesellschaften seit dem 19. Jahrhundert in entscheidendem Maße von vier großen Konfliktlinien geprägt war, die sich auf den Konflikt zwischen Kapital und Arbeit, Kirche und Staat, Stadt und Land sowie Zentrum und Peripherie beziehen. Hierbei ist die Annahme, dass politische Akteure zur Erreichung ihrer politischen Ziele in Situationen, in denen traditionelle Konfliktlinien berührt werden, besondere Sorgfalt walten lassen müssen, um Kompromisse zu erzielen und nicht in die traditionellen Konfliktmuster zu verfallen, wodurch die Zielerreichung gefährdet werden könnte (siehe z. B. D. Nohrstedt 2010, 16 f.).⁹

Die zweite wichtige Spezifizierung des ACF im Jahr 2007 betrifft die Festlegung von sechs Typen *kurzfristig wichtiger Koalitionsressourcen* (Weible und Sabatier 2007b, 201–4):¹⁰

-
- 8 Interessanterweise äußern sich die Hauptprotagonisten des ACF an sehr wenigen Stellen zu dieser Variable. Meines Wissens nach wurde das Thema erstmals in einer Vortragsverschriftlichung von Sabatier und Weible aus dem Jahr 2005 erwähnt. Darin wurde argumentiert, dass die Gefahr des Betretens eines den traditionellen Konfliktlinien entsprechenden politischen Terrains auf Seiten der Akteure Anreize schafft, einen korporatistischen Policy-Stil zu wählen, Kompromisse einzugehen usw. (Sabatier und Weible 2005, 8 f.). In der zentralen Erweiterung des ACF aus dem Jahr 2007 war die Variable hingegen nicht enthalten (Weible und Sabatier 2007b). Das Schaubild aus der Bestandsaufnahme des ACF aus dem Jahr 2011 listet traditionelle Konfliktlinien („overlapping societal cleavages“) schließlich als dritte Variable auf (Weible u. a. 2011, 352). Etwas ausführlicher äußerte sich später Nohrstedt zu der Variable (Daniel Nohrstedt und Weible 2010, 16 f.).
 - 9 Gemeint sein könnte beispielsweise, dass eine politische Auseinandersetzung, die ansonsten zugunsten einer Advocacy-Koalition ausfallen würde, in Falle, dass beispielsweise der historische Konflikt zwischen Arbeit und Kapital berührt wird, zu einer Neuordnung der Unterstützer und Gegner führt und auf diese Weise das politische Ergebnis verändert wird.
 - 10 Weniger gut untersucht ist hingegen weiterhin die Frage, mittels welcher kausalen Mechanismen welche dieser Ressourcen unter welchen Bedingungen wie dazu beitragen, dass ein (signifikanter) politischer Wandel vonstattengehen kann (Jenkins-Smith u. a. 2017; Daniel Nohrstedt und Weible 2010, 11).

- (1) *Einbindung von Koalitionsmitgliedern in politische Entscheidungsprozesse*, Gemäß dem ACF können einzelne Individuen, die wichtige Entscheidungsfunktionen in politischen Aushandlungsprozessen wahrnehmen Teil einer Advocacy-Koalition sein. Dass eine Koalition mehr ihrer Mitglieder in solche Positionen einbinden kann als es gegnerische Koalitionen dazu imstande sind, wird daher als eine zentrale Koalitionsressource betrachtet, die maßgeblich über den Erfolg einer Advocacy-Koalition entscheidet.
- (2) *Unterstützung durch die Öffentliche Meinung*, Der öffentlichen Meinung kommt eine unterstützende Rolle in zweifacher Hinsicht zu. Zum einen wird davon ausgegangen, dass die unmittelbare Beeinflussung der Entscheidungen politischer Autoritäten zugunsten der eigenen Überzeugungen eher möglich sein wird, sofern man sich auf der Seite der öffentlichen Meinung wähnt. Zum anderen wird davon ausgegangen, dass die Unterstützung durch die öffentliche Meinung dazu führen kann, dass neutrale oder gegnerische politische Repräsentanten abgewählt und an deren Stelle Individuen gewählt werden, die eher bereit sind, die eigenen Überzeugungen umzusetzen.
- (3) *Informationen/Informationshoheit*. Solange keine ungewollte Pattsituation besteht, wird davon ausgegangen, dass Informationen eine wichtige Rolle im Handeln von Advocacy-Koalitionen spielen. Besonders in Policy Subsystemen, in denen technischen Informationen eine große Rolle zukommt, kann Informationshoheit zur Festigung der Mitgliedschaft in einer Koalition dienen, die Überzeugungen politischer Gegner wirksam infrage stellen und politische Entscheider bzw. die öffentliche Meinung von der Unterstützung der eigenen Sache überzeugen.
- (4) *Fähigkeit zur politischen Mobilisierung*, Gerade im Falle geringer finanzieller Ressourcen, wie dies häufig bei zivilgesellschaftlichen Akteuren der Fall ist, kommt der Fähigkeit zur politischen Mobilisierung Gleichgesinnter eine wichtige Rolle zu, um den politischen Druck zu verstärken. Eine solche Mobilisierung kann in erster Linie die Form der Durchführung von Demonstrationen annehmen, aber auch bei Wahlkampagnen oder der Mittelbeschaffung von Relevanz sein.
- (5) *Finanzielle Ressourcen*. Finanzielle Ressourcen können für vielfältige Zwecke verwendet werden, mittels derer wiederum Einfluss auf politische Entscheidungsprozesse genommen werden kann. Darunter fallen beispielsweise die Finanzierung von gleichgesinnten Forscher(-inne)n und Denkfabriken, die Unterstützung gleichgesinnter politischer Repräsentanten, die Finanzierung von Medienkampagnen zur Vergröße-

rung der öffentlichen Unterstützung und die Bewerbung der eigenen Positionen zur Erhöhung der Zahl mobilisierbarer Aktivisten.

- (6) das *Vorhandensein einer fähigen Führung*. Policy Entrepreneuren wird eine wichtige, übergeordnete Rolle bei der Führung und Festigung einer Koalition, der effizienten und effektiven Nutzung aller verfügbaren Ressourcen und der Erschließung neuer Ressourcen beigemessen. Zudem wird angenommen, dass externe Schocks besonders dann eine große Wirkung auf politische Entscheidungsprozesse entfalten können, wenn es Policy Entrepreneuren unter geschicktem Ressourceneinsatz gelingt, den Schock zur Umsetzung der eigenen Ziele wirksam zu kanalisieren.

Die dritte zentrale Ergänzung, die das ACF 2007 erfuhr, betrifft schließlich die Identifizierung zwei weiterer, möglicher Pfade für einen signifikanten politischen Wandel. Wie oben dargestellt, postulierte das ACF, dass für einen signifikanten politischen Wandel in einem Subsystem das Auftreten eines externen Shocks, der außerhalb des Einflussbereichs der Subsystem-Akteure liegt, eine notwendige Bedingung darstellt, weil Lernprozesse, also Änderungen der (Kern-)Überzeugungen der Akteure als (sehr) unwahrscheinlich gelten. In Reaktion auf Kritiken am ACF, dass zu stark auf externe Faktoren im Hinblick auf signifikanten politischen Wandel fokussiert werde, ergänzten Sabatier und Weible das ACF um zwei weitere Möglichkeiten signifikanten politischen Wandels: subsystem-interne Schocks und ausgehandelte Kompromisse (Weible und Sabatier 2007b, 204 f.).

Subsystem-interne Schocks: Demnach kann ein signifikanter politischer Wandel auch die Folge eines *subsystem-internen Shocks* sein, der nach einem politischen Debakel, gestalterischen Fehlschlägen, persönlichen Skandalen usw. eintritt. Die zwei zentralen Annahmen in dieser Hinsicht sind, dass interne Schocks zum einen kritische politische Ressourcen (öffentliche Unterstützung, finanzielle Ressourcen) in einem Subsystem umverteilen und damit die Machtbalance im entsprechenden Subsystem zugunsten der Minderheitenkoalitionen verändern können. Zum anderen können interne Schocks auch koalitionsinterne Wandlungsprozesse auslösen, indem insbesondere infolge großer politischer Fehlentscheidungen Zweifel an den Kernüberzeugungen der dominanten Koalition genährt werden und die Bereitschaft der Koalitionsmitglieder zur Unterstützung der Koalitionsziele sinkt oder diese die Koalition verlassen. Auf Seiten der Minderheitenkoalitionen können derartige Schocks dagegen zur Festigung der eigenen Überzeugungen dienen. Da ein interner Schock als notwendige,

aber nicht zugleich auch hinreichende Bedingung für einen signifikanten politischen Wandel gilt, kommt, wie bei externen Shocks, den Minderheitenkoalitionen eine zentrale Rolle bei der Ausnutzung des Schocks für den Ausbau der eigenen Machtposition zu (ebd.).

Ausgehandelte Kompromisse: Schließlich wurde das ACF in Reaktion auf signifikante politische Wandlungsprozesse in Kontexten, die durch kollaborative Institutionen und korporatistische Regime geprägt sind und in denen sich zuvor weder interne noch externe Shocks ereigneten, um die Möglichkeit eines signifikanten politischen Wandels in Folge ausgehandelter Kompromisse ergänzt. Sabatier und Weible definieren neun Bedingungen, unter denen die Wahrscheinlichkeit eines ausgehandelten Kompromisses in einem Subsystem steigt. Als erste und wichtigste Bedingung gilt dabei das Vorliegen einer von Seiten miteinander im Konflikt liegender Koalitionen *unerwünschten politischen Pattsituation*. Eine solche unerwünschte Pattsituation tritt dann ein, wenn alle beteiligten Koalitionen der Meinung sind, dass der Status Quo nicht tragbar ist, aber diese sich zugleich weigern, ihren Gegnern Zugeständnisse zu machen. Von einer unerwünschten Pattsituation ist eine gewöhnliche Pattsituation zu unterscheiden, in der eine Seite einen Prozess auch aus dem Grunde blockieren kann, weil sie in der Blockade bzw. der Bewahrung des Status Quo Vorteile für sich erkennt. Die weiteren Bedingungen gehen auf (2) die möglichst ausgeglichene Komposition der am Aushandlungsprozess beteiligten Akteure, (3) das Vorhandensein neutraler Policy Broker, (4) dem Bestehen eines konsensorientierten Entscheidungsmechanismus, das den einzelnen Akteuren Vetomächte einräumt, (5) Finanzierung, (6) wie lange und kontinuierlich die gegnerischen Akteure aufeinander treffen, (7) welche Rolle naturwissenschaftlich-empirische Fragestellungen spielen, (8) das Vorhandensein und der Ausbau von Vertrauen und (9) das Fehlen alternativer Entscheidungsarenen, in die politische Akteure zur Erreichung ihrer Ziele ausweichen können (Weible und Sabatier 2007b, 205–7).

Somit ergibt sich folgendes Schaubild des ACF:

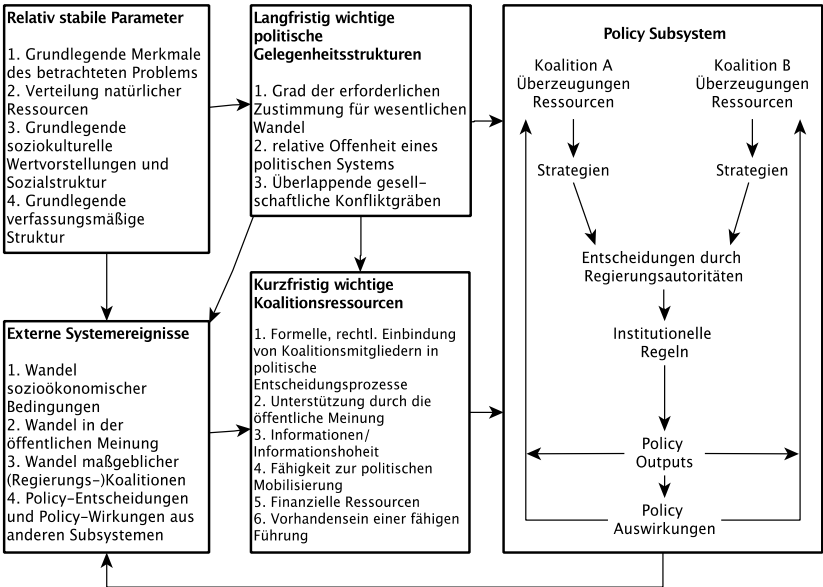


Abbildung 1: Schema des Advocacy Coalition Framework (Quelle: Eigene Übersetzung von Weible 2011: 352)

2.2.6 Schwächen des ACF

Wie der Überblick gezeigt hat, stellt das ACF einen umfassenden und umfangreichen theoretischen Rahmen dar, der seine Anwendbarkeit in vielen Kontexten unter Beweis gestellt hat. Diese Vielfältigkeit des ACF hat bei Policy-Analysen allerdings auch seine Nachteile. So legen die Hauptprotagonisten des ACF zwar großen Wert auf die Erfüllung der Kriterien einer wissenschaftlichen Theorie, d. h. der Bestimmung falsifizierbarer Hypothesen und kausaler Faktoren, doch hat der gleichzeitig mitformulierte Anspruch der Gewährleistung einer breiten Anwendbarkeit des ACF (Sabatier 1998, 122) den Nachteil, dass die Wechselbeziehungen zwischen den Variablen und die kausalen Wirkungsmechanismen unterspezifiziert

bleiben.¹¹ Mauersberger (2016, 65) verweist im Zusammenhang mit dieser Kritik etwa darauf, dass wichtige ACF-Studien (z. B. Matti und Sandström 2011) den theoretischen Rahmen aus diesem Grunde nur wenig strukturiert anwenden und eher als grobe konzeptionelle Anleitung heranzögen. Wie Mauersberger (2016, 65) es ausdrückt, vermag das ACF aufgrund der Unterspezifizierung nicht als mathematisches Modell zu fungieren, in das eine Forscherin Daten eingibt und auf Grundlage der darauffolgenden Berechnungen zielführende Ergebnisse erhält. Stattdessen bedinge der theoretische Rahmen des ACF, dass Forscherinnen und –Forscher dazu angehalten werden, einen theoretischen Fokus zu setzen, um auf bestimmte Variablen zu fokussieren. Diese theoretischen Schwerpunkte beziehen sich im ACF auf die Fokussierung einer Untersuchung entweder auf Advocacy-Koalitionen bzw. Überzeugungen (z. B. Henry 2011; und: Pierce 2011), auf den Lernaspekt (z. B. Albright 2011) oder auf Policy-Wandel (z. B. Ingold 2011; und: Daniel Nohrstedt 2011). Diese Fokussierung auf einzelne Elemente des ACFs wird auch seitens der ACF-Experten befürwortet, da der gleichzeitige Fokus auf alle drei Elemente aus forschungspraktischer Sicht in aller Regel zu aufwendig sei (Weible u. a. 2011, 354). Ich teile die Perspektive von Mauersberger (2016, 65), wonach dieses Fokussieren nicht als Schwäche, sondern als Anerkennung der Komplexität der realen Welt zu deuten ist. Entscheidend wird an diesem Punkt also, im Rahmen einer Forschungsarbeit jene Elemente des ACF zu spezifizieren, denen eine handlungsanleitende Funktion zukommt. Aufgrund dieser Einsicht, fokussierte der vorliegende Abschnitt bereits auf Advocacy-Koalitionen bzw. Überzeugungen und klammerte den Themenkomplex Policy-Lernen aus. Diese Fokussierung wird im Rahmen des folgenden Unterabschnitts (vgl. 2.3), in dem ich den analytischen Rahmen des vorliegenden Dissertationsvorhabens darlege, weiter spezifiziert.

Eine weitere, in der englischsprachigen ACF-Literatur allerdings nur wenig beachtete Kritik (Hajer und Laws 2008, 255 f.), bezieht sich auf eine innere, wissenschaftstheoretische Diskrepanz des ACF (Bandelow 2015, 320 f.). So verweist der Fokus auf die Überzeugungssysteme von Akteuren, die deren Handeln vorstrukturieren auf das kritische Potential des Rahmens. Auf der anderen Seite verstand Sabatier sich selbst stets als Szientist und verfolgte mit dem ACF das Ziel, *objektive* Erkenntnisse über die Funktions-

11 Bandelow führt diese Unübersichtlichkeit des Rahmens teilweise auf die unsystematische, induktive Weiterführung der theoretischen Fundierung des ACF auf Basis empirischer ACF-Studien zurück (Bandelow 2015, 305, 307).

weise der Politik zu generieren. Während also bei der Analyse politischer Prozesse davon ausgegangen wird, dass keine objektiven Wahrheiten existieren, weil jede Weltwahrnehmung der Akteure durch ihre Überzeugungssysteme geprägt ist, wird dieselbe kritische Perspektive im Hinblick auf die Forschenden, die sich mit politischen Prozessen auseinandersetzen, verworfen und angenommen, dass diese tatsächlich imstande seien, objektive Erkenntnisse zu generieren. Um dieser, meines Erachtens sehr berechtigten Kritik entgegenzukommen, werde ich den letzten Unterabschnitt dieses Teils der Arbeit (vergleiche Unterabschnitt 2.3.6) der Reflexion meiner eigenen Überzeugungen und auf deren möglichen Einfluss auf meine Forschung widmen.

2.2.7 Anwendbarkeit des ACF auf politische Entscheidungsprozesse auf der EU-Ebene

Galt das ACF in den Anfangsjahren noch als eine auf die US-Politik beschränkte Forschungsperspektive, ist es aufgrund der zahlreichen Weiterentwicklungen der vergangenen Jahrzehnte (Jenkins-Smith u. a. 2017, 201; Sabatier 1998; Weible und Sabatier 2007b) mittlerweile problemlos auf politische Prozesse auf EU-Ebene anwendbar (Rozbicka 2013). Dies zeigt sich an zahlreichen Anwendungen des ACF, etwa auf die EU-Steuerpolitik (Radaelli 1999), die historische EU-Stahlpolitik (Dudley und Richardson 1999), die EU-Finanzpolitik (Quaglia 2010) oder die EU-Arzneimittelpolitik (Brooks 2018).

Zentrale Charakteristiken des politischen Systems der EU sind deren Offenheit und die Involvierung einer großen Zahl an Akteuren. Private als auch öffentliche Akteure aus allen Ebenen (lokal, national, europäisch) bilden EU-weite komplexe Akteursnetzwerke, die in Abhängigkeit von den behandelten Themen, potentiell auf allen Ebenen im Hinblick auf die Beeinflussung von Politiken aktiv sind. Zudem gilt als ausreichend belegt, dass administrative Akteure, privatwirtschaftliche und zivilgesellschaftliche Interessengruppen sowie Wissenschaftler aus verschiedenen EU-Mitgliedstaaten z. B. ökologisch oder privatwirtschaftlich motivierte überzeugungsbasierte Koalitionen auf EU-Ebene bilden (Rozbicka 2013, 843 f.). Das ACF eignet sich zur Erfassung dieser komplexen Akteurs- und Vernetzungsstrukturen sowie zur Durchdringung der komplexen inhaltlichen Dynamiken besonders gut. Hilfreich ist dabei zum einen die Forschungsperspektive des ACF, die auf langfristige Wandlungsprozesse fokussiert, sowie die Unter-

scheidung zwischen gewöhnlichem und signifikantem Policy-Wandel. Dass sich ein signifikanter Policy-Wandel ereignet, gilt angesichts der komplexen Entscheidungsstrukturen der EU als besonders schwierig und überlappt sich somit auch mit der entsprechenden Annahme des ACF. Schließlich gilt die Bedeutung, die das ACF dem Kontext zuspricht, innerhalb dessen ein Policy-Wandel stattfindet, als eine der Stärken des ACF (ebd., 843-848).

An ihre Grenzen stoße die Erklärungskraft des ACF hingegen insbesondere bei der Untersuchung der Formierung von Advocacy-Koalitionen, die auf EU-Ebene tätig sind. So bestätigte ein Teil der Literatur die Grundannahme des ACF, dass Akteure sich langfristig zu strategischen Advocacy-Koalitionen zusammenschließen während ein anderer Teil der Literatur gegenläufige Strukturlogiken identifiziert habe, wonach sich Akteure auf EU-Ebene eher zaghaft und nur kurzfristig zu themenspezifischen und strategischen Koalitionen zusammenfinden. Rozbicka resümiert diesbezüglich, dass das politische System der EU auch chaotischen, nur wenig organisierten Koalitionen die Möglichkeit biete, ihre politischen Ziele zu erreichen, sodass eher die Untersuchung der Zielerreichung selbst in den Vordergrund und damit der Fokus des ACF auf strategische, überzeugungsbasierte Koordination in den Hintergrund rücke (ebd., 847 f.).

Von den verschiedenen Vorschlägen, die zur Adressierung der hieraus resultierenden Herausforderungen gemacht werden, möchte ich zwei an dieser Stelle hervorheben: Zum einen bietet der Rückgriff auf das Policy Entrepreneur-Konzept die Möglichkeit, dynamische Entwicklungen, die ansonsten aus der Perspektive des ACF herausfallen, damit zu erklären, dass fähige Führungskräfte es mittels geschickten Ressourceneinsatzes vermögen, Policy-Wandel herbeizuführen. Zum anderen könne unter Rückgriff auf interessenbasierte Ansätze die auf Überzeugungen fokussierende Perspektive des ACF dadurch erweitert werden, dass Koalitionen sich nicht allein auf Basis geteilter Überzeugungen, sondern auch auf Basis geteilter Interessen und gegenseitiger Abhängigkeiten formen (ebd., 849 f.). Das Modell des Policy-Entrepreneurs ist Teil des ACFs. Explizit enthalten ist es in der Ressource Vorhandensein einer fähigen Führung und wird daher auch im weiteren Verlauf der Arbeit Berücksichtigung finden.

2.3 Forschungsdesign und methodische Erwägungen

Bis hierhin habe ich das ACF als einen theoretischen Rahmen vorgestellt, der im Allgemeinen dafür geeignet ist, Policy-Wandel unter Berücksichtigung der Spezifika meines Forschungsgegenstandes zu untersuchen. Davon ausgehend möchte ich nun einen analytischen Rahmen entwickeln, mit dessen Hilfe das ACF für die Zwecke der vorliegenden Arbeit gewinnbringend angewendet werden kann. Dabei orientiere ich mich an den Empfehlungen von Gschwend und Schimmelfennig (2007, 18), die eine Unterscheidung zwischen Analyseeinheit, Fall und Beobachtung nahelegen. Unter Analyseeinheit ist dabei das zu untersuchende abstrakte Gebilde zu verstehen (z. B. Staaten, Institutionen, Entscheidungen, politische Entwicklungen). Falls die Analyseeinheit „Staat“ ist, könnte eine Einzelfallstudie sich also beispielsweise dem Staat bzw. „Fall“ Schweden widmen. Mittels Beobachtung wird schließlich die (Nicht-)Interaktion zwischen unabhängigen und abhängigen Variablen erklärt (Gschwend und Schimmelfennig 2007, 18). Daher stelle ich im Folgenden (2.3.1) zunächst meine Forschungsstrategie vor, die auf einer Einzelfallstudie beruht, gefolgt von der Begründung der Fallauswahl (2.3.2). Im darauffolgenden Unterabschnitt (2.3.3) stelle ich schließlich den analytischen Rahmen der Arbeit vor. Der darauffolgende Unterabschnitt widmet sich der Operationalisierung (2.3.4), gefolgt von der Vorstellung der Datenerhebung und -analyse (2.3.5). Abschließend reflektiere ich in Unterabschnitt 2.3.6 schließlich über Normativität und Objektivität.

2.3.1 Forschungsstrategie: Einzelfallstudie

Die vorliegende Arbeit stützt sich zum Zwecke der Untersuchung der Fragestellung auf die Forschungsstrategie der Einzelfallstudie bzw. Einzelfallanalyse (Hering und Schmidt 2014). Zur Bearbeitung des Einzelfalls greife ich auf die Untersuchungsmethode der *Prozessanalyse* (Process Tracing) zurück (Blatter, Langer, und Wagemann 2018, 236). Für die Erklärung des Zustandekommens der DSGVO bietet sich diese Vorgehensweise an. Nur mittels der Möglichkeiten der Einzelfallanalyse kann der Aushandlungsprozess in seiner ganzen Komplexität und im Hinblick auf kausale Mechanismen angemessen erfasst werden. Der Rückgriff auf die Prozessanalyse erfolgt insbesondere deshalb, weil das ACF zwar einen umfassenden theoretischen Rahmen bietet, allerdings selbst keine Untersuchungsmethode darstellt, mittels derer die Wirkungen der einzelnen Elemente des Rahmens untersucht werden können (Mauersberger 2016, 66 ff. Pierce, Peterson, und Hicks 2016, 23).

Mein Forschungsinteresse am Zustandekommen der DSGVO legt ein *Y-zentriertes* Forschungsdesign nahe (Gschwend und Schimmelfennig 2007, 22). Von den fünf möglichen Zielsetzungen, die mit Fallstudien grundsätzlich verfolgt werden können (Blatter, Langer, und Wagemann 2018, 175 f.), fokussiert die vorliegende Fallstudie auf die folgenden zwei Zielsetzungen: Einerseits geht es mir um die *sinnvolle und systematische Beschreibung von Phänomenen*, in meinem Fall des Zustandekommens der DSGVO. Andererseits geht es mir um die *Identifikation von kausalen Bedingungen und Mechanismen*, mittels derer das spezifische Politikergebnis der DSGVO erklärt werden kann. Die von mir gewählte Vorgehensweise ist somit zu unterscheiden von der *deskriptiv-vergleichenden Fallanalyse*, der *fallvergleichenden Fallanalyse* sowie der *Kongruenzanalyse* (Blatter, Langer, und Wagemann 2018, 173 ff.).¹²

Die Analyseseinheit (Gschwend und Schimmelfennig 2007, 18) der durchzuführenden Einzelfallstudie bildet die „Politische Regulierung des Schutzes personenbezogener Daten in der Europäischen Union“, kurz: „Die EU-Datenschutzpolitik“.

Die seitens einiger Vertreter quantitativer Ansätze vorgebrachte Perspektive auf Politikwissenschaft, wonach große statistische Studien mit einer

12 Eher nachrangig geht es mir aber auch um die Beeinflussung von theoretischen Perspektiven und Paradigmen, welche den (wissenschaftlichen oder praktischen) Diskurs in einem Themenfeld strukturieren (Blatter, Langer, und Wagemann 2018, 176).

möglichst hohen Fallzahl Studien mit geringerer Fallzahl vorzuziehen seien (und: King, Keohane, und Verba 1994; vgl. insb.: Lijphart 1971), weise ich unter Verweis auf moderne Vertreter qualitativer Studien zurück (Blatter, Langer, und Wagemann 2018; George und Bennett 2005; Hall 2008; Mahoney 2010). Auf der allgemeinsten Ebene kann als gemeinsamer Nenner zwischen quantitativen und qualitativen Ansätzen das Streben nach besseren Erklärungen gelten, indem die Erklärungskraft von Theorien auf Basis quantitativer oder qualitativer (Fallstudien-)Daten getestet wird und die Theorien in der Folge den Ergebnissen entsprechend bestätigt oder modifiziert werden (George und Bennett 2005, 32 f.). Während die quantitative Vorgehensweise ausgehend von einer bestimmten Zahl an Variablen Gemeinsamkeiten und Unterschiede (vor allem auf Basis von Korrelationen) zwischen einer hohen Fallzahl zu finden sucht, wird bei der qualitativen Vorgehensweise der Fokus auf die Identifikation von kausalen Schlussfolgerungen bzw. Erklärungen gelegt (Mahoney 2007). Ich folge qualitativen Forschenden in der Annahme:

„[D]ass nicht der Effekt einer unabhängigen Variablen auf eine abhängige Variable im Vordergrund stehen sollte, sondern die Untersuchung des kausalen Mechanismus: Sie gehen davon aus, dass der Mechanismus nicht als Ganzes beobachtbar ist, sondern aus empirischen Beobachtungen weitgehend indirekt erschlossen werden muss. [...] Bestimmte Beobachtungen von Zuständen und Ereignissen können demnach als empirische Implikationen eines Mechanismus verstanden werden, insbesondere wenn sie in dem Kontext und der Reihenfolge auftreten, die theoretisch erwartbar ist.“ (Starke 2015, 456 f.)

Mechanismus soll in diesem Kontext als die Verbindung von Ursache und Wirkung verstanden werden. Kausale Mechanismen sind allerdings nicht mit intervenierenden Variablen gleichzusetzen: Entgegen einer intervenierenden Variablen beeinflussen sie nicht nur ein Ergebnis, sondern sie generieren vielmehr selbst die Wirkung (ebd.).

In den vergangenen zwei Jahrzehnten haben qualitativ Forschende große Fortschritte im Hinblick auf die Systematisierung qualitativer Forschungsansätze geleistet. So stellen prozessanalytische Techniken typischerweise in fast allen Fallstudien ein Teil des Vorgehens dar. Was die moderne Prozessanalyse von früheren Anwendungen fundamental unterscheidet, ist die theoretische Rückbindung und methodische Fundierung und Reflexion neuerer Ansätze (Blatter, Langer, und Wagemann 2018, 237). Die theoretische Rückbindung der durchzuführenden Prozessanalyse ist bereits im vor-

angegangenen Theorieteil erfolgt. Als theoretischer Ausgangspunkt fungiert das Advocacy Coalition Framework und als grobe Orientierung die vier vorgestellten möglichen Pfade eines Policy-Wandels.

Durch diese Form der Orientierung an der Erarbeitung endgültiger Erklärungen grenze ich mich zudem von postmodernen qualitativen Forschungsansätzen ab. Ausgehend von der sinnstiftenden Bedeutung von Sprache, verweisen postmoderne Ansätze auf die Schwierigkeit der Identifikation von objektiven Wahrheiten und legen den Fokus der Analyse verstärkt auf die diskursive Konstruktion der mittels Machtstrukturen als wahr konstruierten Versionen von Ereignissen (Diez 2010). Von hermeneutischer Seite wurde zudem hervorgehoben, dass die Analyse sozialer Phänomene nicht in Unabhängigkeit von den Phänomenen – in anderen Worten: nicht objektiv – durchgeführt werden kann, weil die Forschenden selbst auch immer Teil der von ihnen untersuchten sozialen Welt sind und daher von dieser geprägt werden. (George und Bennett 2005, 186 f.) Die von mir eingenommene Perspektive nimmt diese Einwände ernst (vgl. Unterabschnitt 2.3.6 zur *Reflexion über Normativität und Objektivität*), sodass die von mir im Laufe dieser Schrift herausgearbeiteten Verallgemeinerungen Repräsentativität stets nur im Hinblick auf den spezifischen Kontext und Zeitrahmen, innerhalb dessen sie formuliert werden, erheben. Die Kritik an positivistischen Vorgehensweisen verleitet mich also dazu, Selbstreflexion ernst zu nehmen, während ich zugleich weiterhin danach strebe, objektiv gültige Aussagen über den Untersuchungsgegenstand treffen zu können. Entscheidend ist auch, dass Theorien lediglich deduktive Orientierung bieten, sie aber immer induktiv wiederlegt oder ergänzt werden können (George und Bennett 2005, 186 f.). Dass sozialwissenschaftliche Theorien nicht immer ein vollständiges Bild des Untersuchungsgegenstandes liefern können, liegt in der Natur sozialwissenschaftlicher Forschung. Insofern stellt die von mir im Rahmen der vorliegenden Arbeit eingenommene Perspektive eine von vielen möglichen Erklärungsansätzen (wie sie beispielsweise bereits im Forschungsstand in Kapitel 1.2 diskutiert wurden) für den untersuchten Fall dar, ohne eine alle anderen möglichen Erklärungen ausschließende alleinige Gültigkeit zu beanspruchen.

2.3.2 Fallauswahl und Festlegung des zeitlichen Untersuchungsrahmens: Der politische Aushandlungsprozess der DSGVO

Ausgehend von der Analyseeinheit „EU-Datenschutzpolitik“ wird als der zu untersuchende Fall der vorliegenden Schrift der *politische Aushandlungsprozess der Datenschutz-Grundverordnung* gewählt. Der zeitliche Rahmen der Arbeit fokussiert daher in erster Linie auf den Zeitraum zwischen dem Beginn des politischen Aushandlungsprozesses der DSGVO 2008/2009 und ihrer Verabschiedung im Jahr 2016. Da er für den politischen Aushandlungsprozess, der zur DSGVO führte, von enormer Bedeutung ist, wird zudem – allerdings in geringerem Umfang – auch die Entstehung der DS-RL (1970er bis 1990er) sowie der Zeitraum zwischen der Verabschiedung der DS-RL im Jahr 1995 und dem Beginn der Aushandlung der DSGVO (2009) mituntersucht. Für die Festlegung dieser Zeitrahmen haben zwei Gründe gesprochen, ein praktischer und ein theoretischer. Viele sowohl politikwissenschaftliche als auch juristische Publikationen, in denen Aussagen im Hinblick auf die Datenschutzpolitik getroffen werden, verweisen auf die große Bedeutung des Akteurshandelns sowie der institutionellen und verfassungsmäßigen Struktur im Hinblick auf das Zustandekommen von Datenschutzpolitiken. Insofern liegt die nähere Betrachtung dieser möglichen kausalen Faktoren, die in der Literatur Erwähnung finden, nahe.

Zudem misst auch das ACF selbst diesen Elementen eine wichtige Rolle im Hinblick auf das Zustandekommen politischer Entscheidungen zu. Wie in Unterabschnitt 2.2.1 dargestellt wurde, kommt laut ACF dem Kontext in Form von relativ stabilen Parametern, externen Systemereignissen und langfristig wichtigen politischen Gelegenheitsstrukturen eine entscheidende Rolle in politischen Aushandlungsprozessen bzw. im Hinblick auf Policy-Wandel zu. Daneben entspricht die Untersuchung politischer Prozesse über einen Zeitraum von mindestens einem Jahrzehnt hinweg eher der Forschungsperspektive des ACF, die einen Fokus auf langfristige Wandlungsprozesse liegt (Weible und Sabatier 2007a).¹³

13 In der aktuellsten Fassung des ACF stellten die Autorinnen und Autoren allerdings klar, dass diese Fokussierung auf langfristige Veränderung eher auf Grundlage der Beobachtung realer Aushandlungsprozesse entstand und eine Orientierung bieten soll, aber keine Notwendigkeit darstellt (Jenkins-Smith u. a. 2017).

2.3.3 Analytischer Rahmen

Der analytische Rahmen einer Forschungsarbeit dient typischerweise zwei Zielen: Zum einen spezifiziert er die unabhängigen und die abhängige(n) Variable(n). Zum anderen gibt er eine Antwort auf die Frage, wie die unabhängigen Variablen die abhängige Variable erklären. Sofern ein ausreichend gut erforschter Forschungsstand vorliegt, können dann seitens eines Forschenden Theorien eingesetzt werden, die möglichst klare Antworten auf diese Fragen liefern, sodass der Forschende die postulierten kausalen Muster anhand eines empirischen Falls untersucht. Zentrale Bedeutung kommt also der theoriegeleiteten Spezifizierung der zu untersuchenden Variablen und kausalen Faktoren zu (A. Bennett und Checkel 2015a; Collier 2011; George und Bennett 2005; Hall 2008). Zudem wird die möglichst detaillierte Spezifizierung theoretischer Vorhersagen auch deshalb angeraten, da auf diese Weise ausufernden Erklärungen entgegengewirkt werden soll (Schimmelfennig 2015, 105 f.).

Wie im Forschungsstand (1.2) aufgezeigt wurde, kommen eine Reihe von unabhängigen Variablen als erklärende Faktoren infrage, darunter Veränderungen der verfassungsmäßigen und institutionellen Struktur der EU, eine Vielfalt an Akteuren, die überzeugungsbasiert nach der Beeinflussung von Politik-Ergebnissen streben und ein externer Schock in Form der Snowden-Enthüllungen. Ausgehend von diesen Einflussfaktoren wurde das ACF als theoretischer Rahmen ausgewählt. Daher leitet sich der analytische Rahmen dieser Arbeit auch unmittelbar aus dem ACF ab. Aufgrund des breiten Akteursverständnisses des ACF kommen nicht nur politische Verantwortliche als mögliche relevante Akteure des Policy-Subsystems EU-Datenschutzpolitik infrage, sondern auch Wirtschaftsvertreter, Vertreter der Zivilgesellschaft, zivilgesellschaftliche Bewegungen, Journalisten und Wissenschaftler. Ausgehend vom Forschungsstand zur Datenschutzpolitik sowie zur DSGVO und unter Rückgriff auf ACF-Studien, die auf die Überzeugungen der Akteure und ihren Interaktionen fokussieren (Fenger und Klok 2001; Larsen, Vrangbæk, und Traulsen 2006; Mauersberger 2016; Pierce 2011; Schlager 1995; Zafonte und Sabatier 2004), bestimme ich als die zentralen, zu untersuchenden unabhängigen Variablen die Kerncharakteristiken der Advocacy-Koalitionen: Die *Überzeugungssysteme*, *Zusammensetzung* und *Ressourcen* einer jeden Koalition. Ich gehe davon aus, dass diese drei Variablen in entscheidender Weise den Erfolg und Misserfolg einer Koalition bei ihrem Versuch, Einfluss auf politische Entscheidungsprozesse zu nehmen, determinieren. Als abhängige Variable der Arbeit ist die Verabschiedung der

Datenschutz-Grundverordnung definiert. Das Ziel ist es daher zu erklären, inwiefern und auf welche Weise die Advocacy-Koalitionen die Gestaltung der DSGVO prägen konnten.

Wie bereits dargestellt, besteht eine der Schwächen des ACF in der Unterspezifizierung des Mechanismus, wie genau die unabhängigen Variablen – also überzeugungsbasierte Advocacy-Koalitionen mittels Ressourceneinsatzes und der Anwendung von Strategien – die abhängige Variable – also die Entscheidungen durch politische Autoritäten und damit die beschlossenen institutionellen Regeln bzw. Policy Outputs – zu ihren Gunsten beeinflussen.¹⁴ Die Hilfestellung, die das ACF an dieser Stelle bietet, ist die Benennung von vier möglichen kausalen Pfaden (externe Schocks, Policy-Lernen, interne Schocks und ausgehandelte Kompromisse) auf dem Weg zu einem Policy-Wandel. Wie genau die unabhängigen Variablen und die Pfade zu einem Policy-Wandel jedoch miteinander interagieren und die abhängige Variable beeinflussen, bleibt weitgehend eine Black Box. Da das ACF an diesem Punkt an eine Grenze stößt, bediene ich mich zur Untersuchung der kausalen Mechanismen der Untersuchungsmethode der Prozessanalyse. Mittels der Prozessanalyse werden die kausalen Wechselbeziehungen zwischen Akteurshandeln und politischen Entscheidungen herausgearbeitet.

Der gewählte analytische Rahmen der vorliegenden Arbeit (vgl. Abbildung 2) stützt sich somit auf einen *ersten* einführenden Schritt in Form einer Kontextanalyse der Geschichte der Europäischen Datenschutzpolitik und einen zweiten Schritt der detaillierten Akteurs- und Prozessanalyse des Zustandekommens der DSGVO.

Das Ziel des ersten Analyseschrittes besteht darin, die relevanten Kontextbedingungen in Form der relativ stabilen Parameter, externen Systemereignisse im Vorfeld der DSGVO sowie langfristig wichtige politische Gelegenheitsstrukturen zu ermitteln, die entscheidend im Hinblick auf das Zustandekommen der DSGVO waren. Am Ende der Kontextanalyse soll feststehen, was die grundlegenden Merkmale des betrachteten Problems sind, wie natürliche Ressourcen ggf. verteilt sind, welche grundlegenden soziokulturellen Wertvorstellungen und welche Elemente der Sozialstruktur im Hinblick auf das Subsystem der EU-Datenschutzpolitik relevant sind

14 Vgl. hierzu etwa auch das vorgestellte Schaubild des ACF (Abbildung 1), das als Platzhalter lediglich „Strategien“ zwischen den Aktivitäten einer Koalition und den Entscheidungen durch Regierungsautoritäten setzt, allerdings nicht näher bestimmt, welche Strategien dies sein könnten.

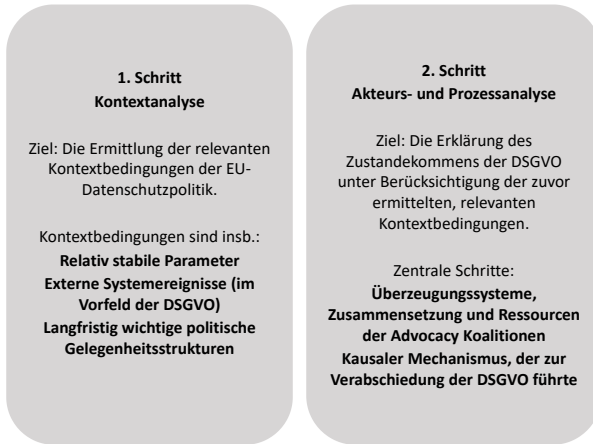


Abbildung 2: Überblick über den gewählten analytischen Rahmen (eigene Zusammenstellung)

und wie die grundlegende verfassungsmäßige Struktur, innerhalb dessen die EU-Datenschutzpolitik verortet ist, aufgebaut ist. Zudem sollen die langfristigen wichtigen politischen Gelegenheitsstrukturen der EU-Datenschutzpolitik ermittelt werden, sodass am Ende der Grad der erforderlichen Zustimmung für wesentlichen Wandel, die relative Offenheit des untersuchten politischen Systems und mögliche, traditionelle Konfliktlinien feststehen. Schließlich untersuche ich den Einfluss von externen Systemereignissen auf datenschutzpolitische Entwicklungen, die historisch vor der DSGVO verortet sind. Diese Herausarbeitung der relevanten Kontextbedingungen stützt sich auf die Analyse der zentralen datenschutzpolitischen Auseinandersetzungen auf EU-Ebene. Diese sind:¹⁵

15 Ausgenommen von der Analyse sind folgende Vorhaben: Die Entstehung der RFID-Empfehlungen der Kommission, die Untersuchung der PET-Strategie der Kommission sowie der gescheiterte Versuch der Kommission, im Jahr 2004 eine Richtlinie zum Arbeitnehmerdatenschutz zu erlassen (Albrecht 2016a, 97).

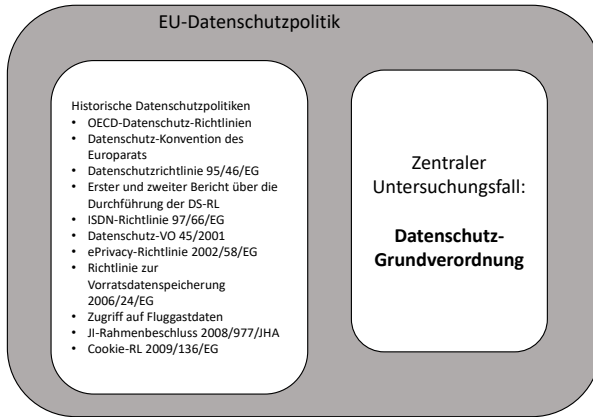


Abbildung 3: *Datenschutzpolitische Auseinandersetzungen, die Teil der Kontextanalyse sind (eigene Zusammenstellung)*

Auf die Kontextanalyse folgt im zweiten Schritt schließlich die Akteurs- und Prozessanalyse. Die Struktur der Akteurs- und Prozessanalyse kann 2.3.3 entnommen werden. Die Analyse beginnt mit der Untersuchung der Advocacy-Koalitionen. Dazu werden die Überzeugungssysteme, Zusammensetzung und Ressourcen jeder Koalition einzeln analysiert. Darauf folgt im zweiten Schritt die Untersuchung der Aktivitäten der Koalitionen im Rahmen der jeweils betrachteten Phase des politischen Entscheidungsprozesses zur DSGVO. In diesem Schritt kommt die Untersuchungsmethode der Prozessanalyse zum Einsatz. Mit Hilfe der Prozessanalyse werden die kausalen Wirkungsmechanismen und Wechselbeziehungen zwischen den verschiedenen Akteuren, ihren Aktivitäten, den externen Systemereignissen und langfristig wichtigen politischen Gelegenheitsstrukturen usw. untersucht. Auf diese Weise werden die Zusammenhänge zwischen den unabhängigen Variablen, den Pfaden zu einem Policy-Wandel und den abhängigen Variablen offengelegt.

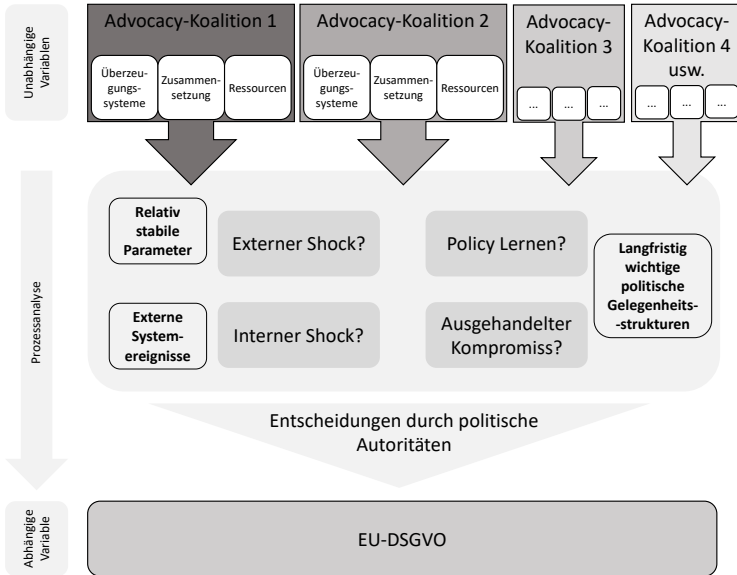


Abbildung 4: Schematische Darstellung des analytischen Rahmens für den Schritt der Akteurs- und Prozessanalyse (in Anlehnung an Mauersberger 2016: 72)

Schließlich unterteilte ich den politischen Aushandlungsprozess zur DSGVO in drei Phasen (siehe Abbildung 5): Die Orientierungsphase (Phase 1), Entwurfsphase (Phase 2) sowie die Konfliktphase (Phase 3). Die Einteilung in Phasen diente dazu, den Einfluss der Akteursüberzeugungen auf den politischen Entscheidungsprozess besser untersuchen zu können. Die Akteurs- und Prozessanalyse wird für jede der drei Phasen wiederholt. Die erste Phase bildet den Zeitraum der ersten Konsultationsphase ab, die zwischen dem 19. Mai 2009 und dem 3. November 2010 stattgefunden hat. Die zweite Phase bildet die sich an die erste unmittelbar anschließende, zweite Konsultationsrunde, die zwischen dem 4. November 2010 und dem 24. Januar 2012 stattfand und mit der Veröffentlichung des Kommissionsentwurfs abgeschlossen wurde. Die dritte Phase umfasst den Zeitraum zwischen der Veröffentlichung des Kommissionsentwurfs am 25. Januar 2012 bis zur Annahme der DSGVO im Trilog bzw. ihrer endgültigen Verabschiedung am 27. April 2016.

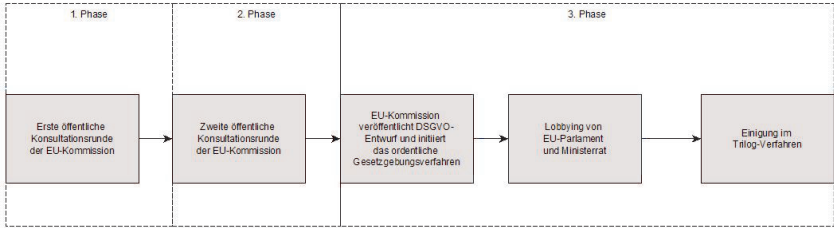


Abbildung 5: Einteilung des politischen Aushandlungsprozesses zur DSGVO in drei voneinander getrennte Phasen (eigene Darstellung)

2.3.4 Operationalisierung

In einer allgemeinen Definition dient der Schritt der Operationalisierung der Zuordnung der zuvor festgelegten theoretischen Begriffe zu empirisch beobachtbaren Sachverhalten, indem Indikatoren zugewiesen werden, mittels derer eine Messung der Erklärungskraft der theoretischen Begriffe möglich wird (Stein 2014, 138). Während diesem Schritt bei quantitativ orientierter Forschung eine enorme Bedeutung im Hinblick auf die Festlegung von Messskalen, -größen, usw. zukommt, orientiert sich qualitative Forschung eher an einer iterativen Vorgehensweise bei der sowohl Deduktion als auch Induktion eine wichtige Rolle zukommt (Przyborski und Wohlrab-Sahr 2014, 118). Da sich der analytische Rahmen der vorliegenden Arbeit auf einen *ersten* einführenden Schritt in Form einer Kontextanalyse der Geschichte der Europäischen Datenschutzpolitik und einen zweiten Schritt der detaillierten Akteurs- und Prozessanalyse des Zustandekommens der DSGVO stützt, stelle ich im Folgenden zunächst vor, wie die Kontextanalyse operationalisiert wird und im Anschluss daran die Operationalisierung der Akteurs- und Prozessanalyse.

2.3.4.1 Operationalisierung der Kontextanalyse

Die Operationalisierung der Kontextanalyse folgt einer qualitativen Vorgehensweise. Die Identifikation insbesondere der relativ stabilen Parameter, der langfristig wichtigen politischen Gelegenheitsstrukturen sowie der externen Systemereignisse erfolgt mittels einer Nominalskala (vgl. Überblickshalber auch die vereinfachte Darstellung des ACF in Abbildung 6).

Bei der Operationalisierung dieser Kategorien stellt sich – insbesondere im Hinblick auf relativ stabile Parameter und externe Systemereignisse – erneut das Problem der Unterspezifizierung.¹⁶ Die folgende Beschreibung der Eckpfeiler zur Operationalisierung stützen sich insbesondere auf die Hinweise, die in Sabatier und Jenkins-Smith (1993), in Weible und Sabatier (Weible und Sabatier 2007a, 125 f.) sowie in Jenkins-Smith et al. (2014, 144) zu finden sind.

In einer allgemeinen Definition werden zu den *relativ stabilen Parametern*, die den Kontext, in den ein Subsystem eingebettet ist, bilden, die grundlegenden sozialen, kulturellen, ökonomischen, physischen institutionellen Strukturen hinzugezählt. Zudem wird darauf hingewiesen, dass zwischen subsystem-externen Faktoren und -internen Faktoren unterschieden werden kann. Zu den subsystem-externen Faktoren zählen Jenkins-Smith et al. (2014, 144) die grundlegende verfassungsmäßige Struktur und zu den subsystem-internen Faktoren die materiellen Besonderheiten des untersuchten Subsystems:

Grundlegende Merkmale des betrachteten Problembereichs: In den für die Entstehung des ACF zentralen Arbeiten zu den politischen Auseinandersetzungen um den Lake Tahoe werden zu dieser Kategorie jene Attribute der betrachteten Auseinandersetzung gezählt, die den materiellen Kontext des Problems umreißen. Da es sich bei der Auseinandersetzung um ein natürliches Phänomen handelt, beschreiben die Autoren folglich die materielle Beschaffenheit des Sees: Aus welchem Material sich das Seebecken zusammensetzt, welcher Anteil des Sees auf die Niederschlagsmenge zurückgeht und welche sonstigen Besonderheiten den See auszeichnen (vgl. z. B. Weible und Sabatier 2007a, 126).

Verteilung natürlicher Ressourcen: Dieser Aspekt bezieht sich auf die Verteilungskämpfe im Hinblick auf ein politisches Thema. Im Zusammenhang mit dem Lake Tahoe interessierte die Autoren beispielsweise, ob der Zugang zum Seewasser umstritten ist oder ob die Auseinander-

16 Im Hinblick auf die erste Kategorie verweisen die Hauptprotagnisten des ACF regelmäßig (Jenkins-Smith u. a. 2014, 193 f. 2017, 144) auf die Arbeiten von Hechlo (1974) und Hofferbert (1974), führen aber nicht im Detail aus, inwiefern der Transfer ihrer Forschungsergebnisse für das ACF erfolgen könnte oder sollte. Die einzige mir bekannte Ausnahme bildet eine frühe Publikation Sabatiers, in der er den Forschungsstand der Theorien des Politikprozesses auswertet und dabei erwähnt, welche Aspekte der Arbeiten der beiden Autoren er schätzt und welche er kritisiert (Sabatier 1991). Eine nähere Anleitung, wie die Kategorien im Rahmen einer ACF-Studie eingesetzt werden können, findet sich allerdings auch dort nicht.

setzung eher um die Landnutzung im Seebecken kreist. Folglich schildern die Autoren, wie sich die Nutzung des Sees im Laufe der Jahrzehnte entwickelt hat (ebd.).

Grundlegende soziokulturelle Wertvorstellungen und Sozialstruktur:

Die Auseinandersetzungen um das Lake Tahoe kreisten um eine Gruppe von Naturschützern einerseits und eine Gruppe von Landnutzern andererseits. Folglich identifizierten die Autoren als die zentralen soziokulturellen Wertvorstellungen, die relevant im Hinblick auf das untersuchten Thema sind, die grundlegende Orientierung der US-amerikanischen Kultur an der Überzeugung eines minimalen Staates und der Verteidigung der Freiheiten des Individuums, die insbesondere als Verteidigung der Eigentumsrechte zu deuten sei. Zudem weisen die Autoren als übergeordnete Konfliktkategorie auf den Konflikt zwischen individuellem Wohl und Allgemeinwohl hin (ebd.).

Grundlegende verfassungsmäßige Struktur: Mit Blick auf die Verfassungen westlicher Staaten argumentieren Sabatier et al., dass die Verfassungen westlicher Staaten über viele Jahrzehnte hinweg unverändert bleiben und einen grundlegenden Handlungsrahmen für jedes Policy-Subsystem vorgeben. Wichtig in einer ACF-Studie ist insbesondere die Identifizierung der relevanten rechtlichen Vorgaben, die das zu untersuchende Subsystem strukturieren (Hohage 2013, 116).

Langfristig wichtige politische Gelegenheitsstrukturen bezeichnen die Autoren als relativ beständig (Weible und Sabatier 2007b, 199 f.). Zudem leitet sich dieses Variablenset aus den relativ stabilen Parametern ab und hat Einfluss auf die Strategien und Ressourcen von Akteuren in politischen Prozessen (vgl. auch Abbildung 6). Folgende Elemente zählen zu diesem Variablenset:

Grad der erforderlichen Zustimmung für wesentlichen Wandel: Der Hauptzweck dieser Variablen besteht darin, Aussagen darüber zu ermöglichen, wie konsens- oder konfliktorientiert politische Aushandlungsprozesse aufgrund des institutionellen Rahmens ausgestaltet sein können. Die grundlegende Annahme in diesem Zusammenhang ist, dass konsensorientierte politische Systeme die beteiligten politischen Akteure eher zur Zusammenarbeit drängen, während weniger konsensorientierte – beispielsweise autoritäre – Systeme es einer geringeren Zahl von Akteuren auch erlauben, konfliktorientiert vorzugehen, sofern sie die politische Macht innehaben (ebd.).

Relative Offenheit eines politischen Systems: Diese Variable zeichnen zwei Aspekte aus: Einerseits beschreibt sie die Anzahl legislativer Entscheidungsinstanzen, die eine Policy bis zur Verabschiedung passieren muss und andererseits die Zugänglichkeit der Entscheidungsinstanzen (Weible und Sabatier 2007b, 200 f.). Bezogen auf das Beispiel des Lake Tahoe könnte das politische System dann als offen beschrieben werden, sofern nur ein Bezirk oder eine Stadt für das Subsystem zuständig wäre. Da die Zuständigkeiten komplex verteilt sind und nach einer Entscheidung auf Bezirksebene die Bundesstaats- als auch die US-föderale Ebene weiterhin Einfluss nehmen können, betrachten die Autoren das Subsystem als eher geschlossen. In ähnlicher Weise kann ein solches, komplexes (Mehrebenen-)Zuständigkeitssystem auch deshalb als eher geschlossen bezeichnet werden, weil davon auszugehen ist, dass alle Entscheidungsinstanzen nur einem kleinen Kreis an Akteuren stets offenstehen.

Traditionelle Konfliktlinien: Zu dieser Kategorie zählen die Autoren die großen Konfliktlinien der westlichen Weltgeschichte in Gestalt des Konflikts zwischen Kapital und Arbeit, Kirche und Staat, Stadt und Land sowie Zentrum und Peripherie. Ob eine politische Auseinandersetzung auf Subsystemebene eine der traditionellen Konfliktlinien tangiert, wird deshalb als bedeutsam angesehen, weil angenommen wird, dass diese Konfliktlinien eine eigene übergeordnete Form der Parteilichkeit bedingen, die es einer Koalition erschweren oder erleichtern kann, Verbündete zu gewinnen, erwünschte politische Entscheidungen durchzusetzen usw.

Das Variablenset der *externen Systemereignisse* zählt zur Kategorie jener Faktoren, die sich innerhalb kürzerer Zeiträume (≤ 10 Jahre) verändern können. Diese sind: *Wandel sozioökonomischer Bedingungen, Wandel in der öffentlichen Meinung, Wandel maßgeblicher (Regierungs-)Koalitionen sowie Policy-Entscheidungen und Policy-Wirkungen aus anderen Subsystemen*. Im Hinblick auf jede der Variablen gilt, dass eine Veränderung in der Variablen zu einer Umverteilung der Ressourcen politischer Akteure führen kann (vgl. auch Abbildung 6), wodurch die Machtbalance in dem Subsystem kippen und es zu einem politischen Wandel kommen kann (Weible und Sabatier 2007b, 199). Da externe Systemereignisse als notwendiges, aber nicht zugleich auch hinreichendes Kriterium für politischen Wandel gelten, bedarf es zusätzlich eines externen Ereignis der Kanalisierung des Ereignisses seitens politischer Entrepreneure (Daniel Nohrstedt 2011).

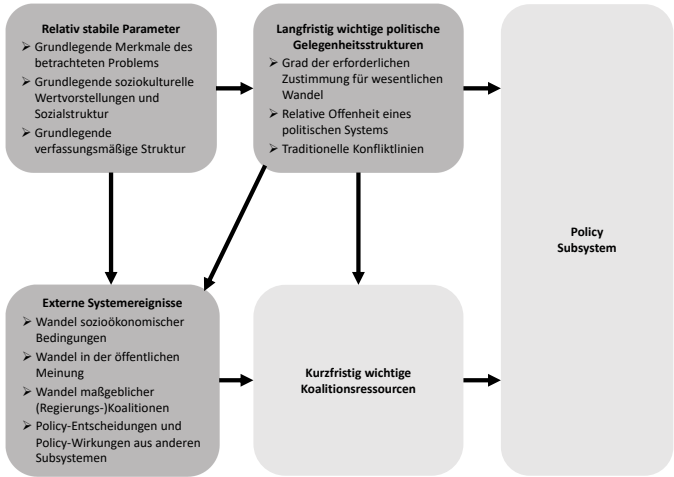


Abbildung 6: Vereinfachtes ACF-Schema (Eigene Darstellung)

2.3.4.2 Operationalisierung der Akteurs- und Prozessanalyse

Nachdem die Zusammensetzung, Überzeugungssysteme und die Ressourcen einer Koalition im Rahmen des analytischen Rahmens als die zentralen unabhängigen Variablen definiert wurden, müssen diese nun operationalisiert werden. Zur Untersuchung der Variablen kommen sowohl quantitative Intervallskalen zur Geltung als auch qualitative Nominal- bzw. Ordinalskalen. Im Folgenden möchte ich jedem der jeweiligen unabhängigen Variablen Indikatoren zuweisen, um nachvollziehbar zu machen, wie eine Messung der Variable erfolgen soll.

Akteursanalyse

Die *Untersuchung des Überzeugungssystems* einer Koalition bildet den Ankerpunkt einer jeden ACF-Analyse. Die Identifikation des Überzeugungssystems dient sowohl der politischen Verortung von Koalitionen als auch der Bestimmung ihrer Mitglieder. Das ACF sieht für die Untersuchung des Überzeugungssystems eine Analyse auf drei Ebenen vor: Grundüberzeugungen, Policy-Kernüberzeugungen und Sekundärüberzeugungen. Die Identifikation des Überzeugungssystems eines Akteurs erfolgt auf Grundlage der in einem politischen Prozess getätigten Aussagen des jeweiligen Akteurs. Die Identifikation der jeweiligen Advocacy-Koalitionen erfolgt schließlich auf Grundlage der quantitativen Einordnung aller Akteursposi-

tionen auf einer Intervallskala (5-Punkte-Likert-Skala) und einer daran anschließenden Cluster-Analyse (für die Details, vgl. Unterabschnitt 4.1.1.1).

Sobald die Advocacy-Koalitionen bestimmt wurden, erfolgt die *Untersuchung ihrer Zusammensetzung*. Dieser qualitativ orientierte Untersuchungsschritt beinhaltet genau genommen zwei Teilschritte in Form einerseits der Bestimmung der einzelnen Koalitionsmitglieder sowie andererseits der Bestimmung des Grads ihrer Kooperation. Hierbei werden sowohl Individuen als auch Organisationen als Akteure in den Blick genommen. Im nächsten Schritt erfolgt die Unterteilung der Akteure in Akteursgruppen: Politische Akteure, Wirtschaftsvertreter, Vertreter der Zivilgesellschaft, Wissenschaftler. Die Zugehörigkeit zu einer Akteursgruppe dient zugleich als ein wichtiger Vorschrift, damit die Untersuchung der Koalitionsressourcen ermöglicht bzw. vereinfacht wird. Die Bestimmung des Grads der Kooperation der Koalitionsmitglieder erfolgt sowohl auf Grundlage der von den Akteuren geäußerten Überzeugungen als auch auf Grundlage konkreter, gemeinsamer Aktivitäten.

Nachdem die Überzeugungssysteme und die Zusammensetzung der Advocacy-Koalitionen bestimmt wurden, erfolgt schließlich die *Untersuchung ihrer Ressourcen*. Die Ressourcen einer Koalition bestimmen das Potential einer Koalition, Einfluss auf politische Entscheidungsprozesse zu nehmen. Die im Sinne des ACF relevanten Ressourcen, die auch Gegenstand der vorliegenden Analyse sein werden, sind (Weible und Sabatier 2007b, 201–3): (1) *Formelle, legale Einbindung von Koalitionsmitgliedern in politische Entscheidungsprozesse*, (2) *Unterstützung durch die Öffentliche Meinung*, (3) *Informationen/Informationshoheit*, (4) *Fähigkeit zur politischen Mobilisierung*, (5) *Finanzielle Ressourcen* und (6) *das Vorhandensein einer fähigen Führung*. Die Untersuchung der Ressourcen erfolgt mittels qualitativer Maßstäbe, da eine Quantifizierung bei diesem Schritt keinen Mehrwert böte.¹⁷

Prozessanalyse

Auf den Schritt der Akteursanalyse folgt schließlich die Prozessanalyse. Das zentrale Ziel der Prozessanalyse besteht in der Beantwortung der Forschungsfrage, wie die DSGVO entstanden ist. In der Literatur wird zwischen drei Typen der Prozessanalyse unterschieden: (1) deduktiv-theo-

17 Entscheidend ist beispielsweise nicht die Anzahl oder der Rang der in Entscheidungspositionen sitzenden Koalitionsmitglieder, sondern ihre konkrete Ausfüllung der eingenommenen Entscheidungsposition.

rietestende Prozessanalysen, (2) induktiv-theoriegenerierende Prozessanalysen und solche (3), die der Erklärung eines spezifischen Politik-Ergebnisses dienen, indem sie sich auf eine deduktiv-induktive Vorgehensweise stützen, die jene kausalen Mechanismen offenlegt, die das Ergebnis herbeigeführt haben (Beach und Pedersen 2013; A. Bennett und Checkel 2015a). Aufgrund des Fehlens umfassender politikwissenschaftlicher Theorien zur Entstehung der DSGVO kommt der erste Typus nicht infrage. Der zweite würde hingegen vor allem dann infrage kommen, wenn mein Forschungsziel in der Theoriegenerierung auf Grundlage des vorliegenden Falls liegen würde. Aufgrund des Fokus auf das Zustandekommen des spezifischen Politik-Ergebnisses der DSGVO liegt also der Rückgriff auf den dritten Typus am nächsten.

Die grundlegende handlungsanleitende Vorgabe einer jeden Prozessanalyse ist die möglichst klare Benennung fallspezifischer beobachtbarer Sachverhalte, die aus der verwendeten Theorie abgeleitet werden (A. Bennett und Checkel 2015a, 18). Wie bereits dargestellt legt die Verwendung des ACF nahe, dass ein Politik-Ergebnis, im vorliegenden Fall also die Verabschiedung der DSGVO, auf das überzeugungsbasierte Handeln der Akteure zurückzuführen sein müsste. Darüber hinaus legt das ACF nahe, dass die Kontextbedingungen des betrachteten Subsystems entscheidenden Einfluss auf das Politik-Ergebnis entfalten müssten, und dass das entsprechende Ergebnis bzw. ein Policy-Wandel auf einen der vier möglichen Pfade zurückgeführt werden können muss.

Zur Untersuchung des Aspekts, inwiefern das Policy-Ergebnis auf die Überzeugungen der Akteure zurückgeführt werden kann, stütze ich mich auf die Kombination aus Prozessanalyse und Präferenzzerzielung (*preference attainment*). Letztere Untersuchungsmethode geht davon aus, dass sich der Erfolg von Akteuren im Hinblick auf die Beeinflussung eines Politik-Ergebnisses insbesondere darin äußern müsste, dass sich die Inhalte des Politik-Ergebnisses und der Gestaltungsvorschläge der Akteure überlappen (Dür 2008). Der Vorteil der Untersuchungsmethode der Präferenzzerzielung liegt darin, dass die Überprüfung der inhaltlichen Überlappung Einflussnahme auch dort sichtbar macht, wo diese unsichtbar erfolgte. Eine Schwierigkeit dieser Untersuchungsmethode liegt in der Erhebung der Präferenzen der Akteure. Schwierigkeit wird insbesondere dem Umstand zugesprochen, dass Akteure ihre *wahren Präferenzen* in öffentlichen Statements, Interviews usw. häufig verschleiern, während sie zugleich hinter den Kulissen auf Grundlage ihrer wahren Überzeugungen tatsächlichen Einfluss auf politische Prozesse nehmen (Dür 2008, 567 f.). Dieses Problem ist mir

bewusst, doch denke ich, dass die Tragweite dieses Problems in starkem Maße davon abhängt, um was für ein Policy-Subsystem es sich bei einem Fall handelt. Die Grundannahme des ACF besagt, dass die Anordnung von Akteuren in reifen Subsystemen über viele Jahre und Jahrzehnte grundsätzlich stabil bleibt und dass sich größere Veränderungen nur unter bestimmten (Kontext-)Bedingungen ereignen. Diese Annahme hat wiederum zur Grundlage, dass die Policy-Kernüberzeugungen der Akteure in der Regel über längere Zeiträume stabil bleiben und lediglich Sekundärüberzeugungen spontaneren Veränderungen unterliegen. Daher gehe ich davon aus, dass die Identifikation der tatsächlichen Überzeugungen der Akteure in ausreichendem Maße möglich sein sollte, sofern eine langfristige Analyseperspektive eingenommen wird, die nicht nur auf singuläre Ereignisse setzt. Entscheidend im Hinblick auf Präferenzzielung ist, dass Akteure verschiedene Strategien anwenden können, um ihre Ziele zu erreichen. Wichtig ist auch der Hinweis, dass sich politischer Erfolg im Hinblick auf die Beeinflussung politischer Inhalte nicht immer nur an der inhaltlichen Überlappung äußert. Es kann auch sein, dass sich die Präferenzen von Akteuren zwar nicht unmittelbar in einem Politik-Ergebnis äußern, diese aber trotzdem Einfluss auf das Ergebnis nehmen konnten, indem sie die Verabschiedung eines in noch radikalerem Maße ihren Forderungen nicht entsprechenden Ergebnisses verhindern konnten (ebd., 561 f.). Die Überprüfung der Präferenzzielung muss zudem auch reflektieren, dass einige Akteure auf einige wenige, ihnen aber zugleich sehr wichtige Themen fokussieren und lediglich diese versuchen zu ihren Gunsten zu beeinflussen suchen könnten (ebd., 568 f.). Eine weitere Herausforderung ergibt sich aus der Grundannahme, die der Untersuchungsmethode der Präferenzzielung zugrunde liegt: Dass eine inhaltliche Überlappung zwischen Akteurspräferenzen und Politik-Ergebnis vorhanden ist, sagt alleine noch nichts darüber aus, ob das Ergebnis tatsächlich auf das Akteurshandeln zurückgeführt werden kann oder ob stattdessen andere Faktoren, die womöglich nichts mit dem Akteurshandeln zu tun haben, entscheidend waren. Unklar bleibt auch, falls eine aktive Beeinflussung stattgefunden hat, welche Kanäle der Beeinflussung gewählt wurden und wie genau diese erfolgte (Dür 2008, 561 f. Klüver 2013, 63). Sofern die geäußerten Überzeugungen der Akteure ausreichend gut gemessen werden können, stellt sich das Problem der Zusammenstellung von ausreichender Evidenz, um den Mechanismus zu entschlüsseln, durch den die Überzeugungen der Akteure politische Entscheidungen beeinflusst haben (Jacobs 2014, 46).

Diese Rolle kommt der Untersuchungsmethode der Prozessanalyse zu. Die Wichtigkeit der dabei gezogenen Schlussfolgerungen bemisst sich nicht allein an der Anzahl von Beobachtungspunkten. Vielmehr kann einzelnen Beweisstücken ein besonderes Gewicht beigemessen werden (A. Bennett und Checkel 2015a, 16). Dementsprechend wird die Prozessanalyse häufig mit kriminalistischen Ermittlungen, juristischer Beweisführung oder klinischer Diagnostik verglichen. Grundlegend baut die Prozessanalyse auf vier Arten qualitativer Tests („straw-in-the-wind test“, „hoop test“, „smoking gun test“ und „doubly-decisive test“), mittels derer die *Gewissheit* (certainty) und die *Trennschärfe* (uniqueness) einer Hypothese analysiert wird. Trennschärfe beschreibt dabei die Wahrscheinlichkeit, mit der eine Hypothese stimmt, wenn gewisse Evidenz vorliegt oder, dass diese nicht stimmt, sofern es entsprechender Evidenz mangelt. Trennschärfe beschreibt dagegen die Wahrscheinlichkeit, mit der bei Nichtvorliegen automatisch die alternative Hypothese korrekt ist. Im Folgenden möchte ich die vier Arten qualitativer Tests nach Starke (2015, 467 f.) vorstellen:

- „Der ‚straw-in-the-wind test‘ ist der schwächste der vier Tests, da er sich weder durch besonders große Gewissheit noch durch Trennschärfe auszeichnet. Van Evera (1997, S. 32) nennt hier als Beispiel das Fehlen eines schriftlichen Führerbefehls zum Holocaust. Weder ist ein solches Dokument notwendig, um zu argumentieren, dass Hitler persönlich den Holocaust befahl; noch erlaubt seine Abwesenheit automatisch starke Schlüsse darüber, dass Hitler ihn nicht unterstützte oder über alternative historische Ursachen für die national sozialistische Vernichtungspolitik. Würde man ein solches Dokument finden, so hätte es sicher seinen Platz in der Argumentation, würde aber nicht ausreichen, um alternative Erklärungen zu entkräften.
- Beim ‚hoop test‘ sind Beobachtungen gewiss, aber nicht trennscharf. Negative Evidenz kann eine Hypothese zwar entkräften, aber positive Evidenz hat nur sehr geringe Aussagekraft. Das Beispiel hier ist etwa die Anwesenheit des Verdächtigen in der Stadt, in der ein Verbrechen stattfand. Kann ein Beschuldigter beweisen, dass er außer Landes war, so ist er wohl unschuldig, seine Anwesenheit selbst beweist aber nur, dass es ihm möglich war, die Tat zu begehen, nicht aber, dass er sie begangen hat.
- Bei einem ‚smoking gun test‘ verhält es sich genau anders herum. Geringe Gewissheit und hohe Trennschärfe eines solchen Tests bewirken, dass zwar ein positiver Nachweis entscheidend sein kann, eine Hypothese

ihren Alternativen vorzuziehen, ein negativer Befund jedoch nicht. Der Verdächtige mit dem rauchenden Colt war wohl der Täter. Nur, weil ein Verdächtiger keinen rauchenden Colt in der Hand hält, kann er allerdings noch nicht als entlastet gelten.

- Der ‚doubly-decisive‘ Test ist vergleichbar mit Aufnahmen eines Verbrechens (z. B. eines Banküberfalls) durch eine Überwachungskamera. Einerseits ist positive Evidenz (z. B. ein deutlich erkennbares Gesicht) in hohem Maße inkriminierend (= hohe Gewissheit), andererseits kann sie als entlastend gelten, wenn der Beschuldigte nicht zu sehen ist (= Trennschärfe).“

Entscheidend im Hinblick auf die Untersuchung der Diffusion von Überzeugungen in politische Entscheidungen ist ihre Übernahme oder bereits zuvor erfolgte Verinnerlichung seitens der Entscheidungsträger (Jacobs 2014, 66 f.).¹⁸ Das bedeutet z. B., dass Veränderungen des Outcomes auf den Eintritt einzelner überzeugungsgetriebener Policy Entrepreneure in den politischen Prozess zurückgeführt werden können müssen (ebd., 67).

Der Überprüfung der Überschneidung zwischen den von den Akteuren getragenen Überzeugungen und dem politischen Ergebnis kommt beispielsweise die Aussagekraft eines Hoop-Tests (notwendig, aber nicht hinreichend) zu. Denn um den Einfluss von Akteuren bestimmen zu können ist es notwendig, aufzeigen zu können, dass die von den Akteuren vertretenen Positionen sich in einer später verabschiedeten Policy widerspiegeln. Wenn die Inhalte einer Policy keine der von den Akteuren geforderten Punkte widerspiegelt, kann weitestgehend ausgeschlossen werden, dass die Akteure einen Einfluss auf den Entscheidungsprozess nehmen konnten. Dies stellt allerdings alleine noch keine hinreichende Begründung dafür dar, dass der Grund für die inhaltliche Gestaltung der Policy auch tatsächlich die Übernahme der entsprechenden Akteurspositionen gewesen ist und nicht andere Faktoren ursächlich waren (Jacobs 2014, 71).¹⁹

18 Hier besteht also grundsätzlich die Möglichkeit, dass Entscheidungsträger entweder schon vorher gewisse Überzeugungen verinnerlicht haben oder im Laufe politischer Entscheidungsprozesse durch Policy-Lernen einzelne – bedeutsamere oder weniger bedeutsame – Elemente ihrer Überzeugungen verändern.

19 Abweichungen von überzeugungsbasierten politischen Ergebnissen müssen jedoch nicht notwendigerweise bedeuten, dass Überzeugungen keine Rolle spielten. Möglich ist etwa auch, dass ein Outcome Ergebnis sowohl von überzeugungsbasiertem Akteurshandeln als auch anderer Faktoren ist: „This complication is not intractable, however; indeed, it can be turned into a testable hypothesis. By closely examining the decision-making process alongside the details of the outcome, the analyst should

Mittels der Prozessanalyse wird nun das Ziel verfolgt, geeignete Evidenz für möglichst starke Tests zu finden. Besondere Bedeutung wird hierbei der Spezifizierung der empirischen Implikationen der verwendeten Theorie beigemessen: „Was sind die empirischen Erwartungen, wenn Theorie A stimmt? Aber auch: Was dürfte nicht zu beobachten sein? Wie überraschend sind bestimmte Beobachtungen?“ (Starke 2015, 469) Das Advocacy Coalition Framework bildet den theoretischen Rahmen der vorliegenden Arbeit. Die zu überprüfenden empirischen Erwartungen leiten sich daher aus dem ACF ab. Insbesondere die vorgestellten vier möglichen Pfade für einen Policy-Wandel (externe Schocks, Policy-Lernen, interne Schocks und ausgehandelte Kompromisse) stellen somit die zu überprüfenden empirischen Erwartungen der vorliegenden Arbeit dar. Entscheidend im Hinblick darauf, ob und inwiefern einer der vom ACF postulierten Pfade tatsächlich einen Policy Wandel bewirkt, ist wiederum, ob und inwiefern es Advocacy-Koalitionen unter Berücksichtigung der relevanten Kontextbedingungen (relativ stabile Parameter, externe Systemereignisse, langfristig wichtige politische Gelegenheitsstrukturen, kurzfristige wichtige Koalitionsressourcen) gelingt, geeignete Strategien anzuwenden, um die Entscheidungen politischer Entscheidungsträger so zu beeinflussen, dass die eigenen Überzeugungen in möglichst hohem Maße berücksichtigt werden.

Da sich Gesetzgebungsprozesse meist über mehrere Phasen erstrecken (mind. eine Entwurfsphase sowie eine Gesetzgebungsphase) (Dür 2008, 561 f.), bietet es sich zudem an, die Einflussnahme auf politische Aushandlungsprozesse entlang unterschiedlicher Phasen zu untersuchen. Dies eröffnet die Möglichkeit nachzuvollziehen, welche Gestaltungsvorschläge seitens der Akteure gemacht wurden und inwiefern diese Vorschläge im Aushandlungsprozess diskutiert wurden (Jacobs 2014, 61).²⁰

2.3.5 Datenerhebung und -analyse

Zur Bearbeitung meiner Forschungsfragen kombiniere ich verschiedene Datenquellen und Datenerhebungsmethoden.

be able to determine how well any departures from the prescriptive logic of an idea held by one set of actors “fit” the demands of other actors with veto power or strong bargaining leverage.” (Jacobs 2014, 71)

- 20 Dadurch wird folgender Test möglich: “if an option was removed from the menu of active alternatives for ideational (or material) reasons at stage S, then we should be able to observe actors who plausibly held that idea (or who had that material interest) centrally engaged in the policymaking process at or before S.” (Jacobs 2014, 61)

Die einführende Kontextanalyse basiert überwiegend auf einer Durchsicht der einschlägigen Sekundärliteratur. Das Ziel der Kontextanalyse ist es, die (polit-historischen) Kontextbedingungen der EU-Datenschutzpolitik zu identifizieren, die in entscheidendem Maße Einfluss auf die Verabschiedung der DSGVO hatten. Hier kann zunächst auf einige politikwissenschaftliche Publikationen zurückgegriffen werden, die auf verschiedene wichtige Entwicklungen und politische Zusammenhänge hinweisen. Ergänzend liegt zudem eine Vielzahl juristischer Publikationen (z. T. von Akteuren, die selbst an den entsprechenden politischen Entscheidungsprozessen direkt oder indirekt beteiligt waren) vor, in denen sich ebenfalls hilfreiche Analysen politischer Zusammenhänge finden lassen. Zur Ausfüllung von Leerstellen in der Sekundärliteratur greife ich auf Primärdokumente (in Form von Policy-Dokumenten, Stellungnahmen, Plenar- und Sitzungsprotokollen, Resolutionen etc.) und die Medienberichterstattung zurück. Die Darstellung der Entwicklung der EU-Datenschutzpolitik erfolgt im weitesten Sinne narrativ, d. h. insbesondere, dass anders als in der Akteurs- und Prozessanalyse die Identifikation der Advocacy-Koalitionen nicht den Anfangspunkt der Untersuchung bildet, sondern ihren Endpunkt.

Die zentrale Akteurs- und Prozessanalyse stützt sich im ersten Schritt auf eine systematische, quantitative Dokumentenanalyse der Stellungnahmen aller Subsystem-Akteure. Mittels dieses Erhebungsschrittes wird es möglich, auf intersubjektiv nachvollziehbare Weise die Überzeugungen der Subsystem-Akteure zu identifizieren. Auf Grundlage der bei diesem Schritt erhobenen Daten unterziehe ich die Subsystem-Akteure im Anschluss einer Cluster-Analyse (für Details, siehe Unterabschnitt 4.1.1.1), um zunächst auf Grundlage der geäußerten Überzeugungen Akteurscluster, d. h. potentielle Advocacy-Koalitionen zu identifizieren. Unter Hinzuziehung ergänzender qualitativer Informationen überprüfe ich zudem den Kooperationsgrad der Akteure. Auf diese Weise wird es möglich, zu untersuchen, welche Akteure Überzeugungen miteinander teilen ohne miteinander in nicht-trivialem Maße zu kooperieren (Advocacy-Communities) und welche Akteure zusätzlich zu den geteilten Überzeugungen aktiv im Hinblick auf die Beeinflussung der EU-Datenschutz-Grundverordnung miteinander kooperiert haben (Advocacy-Koalitionen).²¹ Zur Identifikation der Akteursressourcen greife ich vor allem auf Sekundärliteratur und auf die Medienberichterstat-

21 Um aussagekräftigere Ergebnisse zu erzielen ergänzte ich diesen Schritt im Falle der Flexibilisierungsbefürworter in der zweiten der untersuchten drei Phasen zudem um eine Netzwerkanalyse (für Details, siehe Unterabschnitt 4.2.1.3.1).

tung zurück. Die Prozessanalyse, mit der der Einfluss der Akteursüberzeugungen auf den politischen Entscheidungsprozess untersucht wird, stützt sich schließlich insbesondere auf die Auswertung von Primärdaten (in Form von Policy-Dokumenten, Stellungnahmen, Plenar- und Sitzungsprotokollen, Resolutionen etc.) sowie teilweise auf die Sekundärliteratur und die Medienberichterstattung zur DSGVO. Die diesem Schritt zugrundeliegende Datenlage kann Tabelle 2-1 entnommen werden. Die zentralen Dokumente aus Parlament und Ministerrat waren – beim Ministerrat auch dank der zahlreichen Leaks – verfügbar. Zur Analyse der Meinungsbildung in der Kommission musste ich mich hingegen auf Presseinformationen, Medienberichte und die weitere Sekundärliteratur verlassen, da keine Dokumente zu den Kommissions- bzw. Referatssitzungen existieren.²²

Organ	Einheit	Dokumententyp	Verfügbarkeit
Europäische Kommission	Generaldirektion Justiz und Verbraucher	Tagesordnung	Nein
		Grobes Protokoll/ Ergebnisse	Nein
		Wortprotokoll	Nein
	Referat C.3 „Datenschutz“ in der Direktion C „Grundrechte und Rechtsstaatlichkeit“ in der Generaldirektion Justiz und Verbraucher	Tagesordnung	Nein
		Grobes Protokoll/ Ergebnisse	Nein
		Wortprotokoll	Nein
Europäisches Parlament	LIBE-Ausschuss	Tagesordnung	Ja
		Grobes Protokoll/ Ergebnisse	Ja
		Wortprotokoll	Ja (Video)
	ITRE-Ausschuss	Tagesordnung	Ja
		Grobes Protokoll/ Ergebnisse	Ja
		Wortprotokoll	Ja (Video)
	EMPL-Ausschuss	Tagesordnung	Ja
		Grobes Protokoll/ Ergebnisse	Ja
		Wortprotokoll	Ja (Video)
	IMCO-Ausschuss	Tagesordnung	Ja
		Grobes Protokoll/ Ergebnisse	Ja
		Wortprotokoll	Ja (Video)
	JURI-Ausschuss	Tagesordnung	Ja
		Grobes Protokoll/ Ergebnisse	Ja
		Wortprotokoll	Ja (Video)

22 Ich stellte eine Informationsfreiheitsanfrage an das Datenschutz-Referat der Kommission und bat um Zugang zu potentiell vorhandenen internen Dokumenten, Protokollen usw. In der Antwort wurde mir mitgeteilt, dass keine Tagesordnungen und Protokolle erstellt würden, da die Referatssitzungen einen Ort des informellen Austauschs darstellten.

Organ	Einheit	Dokumententyp	Verfügbarkeit
Rat der Europäischen Union	Ratspräsidentschaften	Interne Arbeitsdokumente	ja
		Tagungsordnung	Ja
		Grobes Protokoll/ Ergebnisse	Ja
		Wortprotokoll	Nein
	Tagungen des AstV	Tagungsordnung	Ja
		Grobes Protokoll/ Ergebnisse	Ja
		Wortprotokoll	Nein
	Treffen der JI-Referenten	Tagungsordnung	Ja
		Grobes Protokoll/ Ergebnisse	Nein
		Wortprotokoll	Nein
	Treffen der „Freunde des Vorsitzes“	Tagungsordnung	Ja
		Grobes Protokoll/ Ergebnisse	Nein
		Wortprotokoll	Nein
	Treffen der Ratsarbeitsgruppe DAPIX	Tagungsordnung	Ja
		Grobes Protokoll/ Ergebnisse	Ja
		Wortprotokoll	Nein
Europäischer Rat	Treffen des Europäischen Rats	Tagungsordnung	Ja
		Grobes Protokoll/ Ergebnisse	Ja
		Wortprotokoll	Nein

Tabelle 2-1: Zugänglichkeit von relevanten Daten der administrativ für die Reform zuständigen Akteure in den EU-Organen (eigene Zusammenstellung)

Die beschriebenen Datenerhebungen wurden durch informelle Interviews und teilnehmende Beobachtung ergänzt. Die in den Jahren 2015 bis 2016 geführten vier informellen Interviews dienten der Exploration des Forschungsfeldes und wurden mit drei Personen aus dem akademischen Umfeld (davon zwei aus der Bundesrepublik und eine Person aus dem internationalen Umfeld) sowie einer Person aus dem Kontext des institutionalisierten Datenschutzes geführt. Ergänzend konnte ich, aufgrund der Projektanbindung meines Dissertationsvorhabens, in verschiedenen Kontexten auf die teilnehmende Beobachtung zurückgreifen (siehe Tabelle 2-2 für einen Überblick über die Orte und beobachteten Akteure). Diese diente überwiegend dem Zweck der Verifizierung der übrigen Daten.

Orte Beobachtete Akteure	CPDP 2015	Republica 2015	CPDP 2016	CPDP 2017	CAST-Work- shop 2018	CPDP 2018
MEP & BE: Jan Philipp Albrecht (Grüne/EFA//Grüne)	x	x	x	x		
MEP & S-BE: Axel Voss (EVP//CDU)	x		x			
Vertreter der deutschen Ratsde- legation			x	x		x
BITKOM					x	
Viviane Reding EU-Justizkom- missarin	x		x			

Tabelle 2-2: *Teilnehmende Beobachtung - Orte und zentrale Akteure, die beobachtet wurden*

Im Folgenden möchte ich noch auf einige kritische Aspekte bei der Datenerhebung bzw. -Auswertung eingehen, bei denen es mir wichtig erscheint, Einblicke in die Erhebungs- bzw. Auswertungsweise zu geben. Dies betrifft zunächst die Begründung meiner Erhebungsmethodik, die Identifizierung der zu untersuchenden Subsystem-Akteure sowie die darauffolgende Messung ihrer Überzeugungen, aber auch die Vorgehensweise auf die sich die Prozessanalyse stützt sowie die Frage, wie ich den Einfluss der beteiligten politischen Akteure auf den Aushandlungsprozess gemessen habe.

2.3.5.1 Begründung der gewählten Datenerhebungsmethoden

Im Folgenden möchte ich die Auswahl meiner Datenerhebungsmethoden begründen. Zur Identifizierung der Überzeugungen von Akteuren eignen sich sowohl die Dokumentenanalyse als auch die Durchführung von Interviews, da sich Überzeugungen in der Regel am deutlichsten in Form sprachlichen Ausdrucks manifestieren, d. h. in den sprachlichen oder schriftlichen Aussagen, die seitens eines Akteurs getätigt werden. Durch die Untersuchung der Aussagen, die von den Akteuren während des politischen Entscheidungsprozesses und im Hinblick auf diesen gemacht werden, kann also *erstens* bestimmt werden, welche Überzeugungen die Akteure haben, und *zweitens* kann dieses Wissen als Nachweis dafür dienen, dass die von den Akteuren getragenen Überzeugungen auf die zur Debatte stehende politische Entscheidung angewendet wurden (Jacobs 2014, 49 ff.). Da sich zur Erhebung von Akteursüberzeugungen sowohl ein interviewbasiertes als auch ein dokumentenanalytisches Vorgehen eignet, möchte ich kurz

begründen, weshalb im Rahmen der vorliegenden Arbeit die Analyse von Dokumenten die geeignetere Vorgehensweise darstellte.

Ein erster, wichtiger Grund, der für die Dokumentenanalyse spricht, ist die Reduktion der Gefahr strategischer Antworten. So besteht bei der Durchführung von Interviews im Nachgang eines politischen Aushandlungsprozesses stets die Gefahr, dass die befragten Akteure die Positionen, die sie während der Verhandlungen vertreten hatten²³ im Nachhinein auf verzernte Weise wiedergeben (Behrens 2003; Krosnick 1999). Diese Gefahr besteht bei der Dokumentenanalyse in geringerem Maße, da die Akteure in schriftlichen Stellungnahmen in aller Regel ihre tatsächlichen politischen Ziele äußern und kein oder nur ein sehr geringes Interesse daran haben, ihre tatsächlichen Absichten zu verschleiern.²⁴ Die Analyse von schriftlichen Stellungnahmen, die in den politischen Prozess eingebracht wurden, ermöglicht es also, die Akteurspositionen in adäquatem Maße zu erheben (Jenkins-Smith und Sabatier 1993a, 243). Die Bedeutung der Untersuchung sprachlicher Beweise nimmt zudem in dem Maße zu, indem durch empirische und logische Argumentation strategische Motive der Akteure ausgeschlossen werden können (Jacobs 2014, 55). Zur Reduktion der Restgefahr einer Verschleierung der tatsächlichen Überzeugungen oder der kurzfristigen materiellen Interessen hinter populären Überzeugungen und Forderungen, um eine größere Unterstützung für ihre Sache zu gewinnen, als dies auf Grundlage ihrer eigentlichen Überzeugungen möglich wäre, habe ich insbesondere auf die Strategie der Gegenprüfung der untersuchten

23 Wenn im Folgenden von *tatsächlichen Überzeugungen* die Rede ist, meine ich diejenigen Überzeugungen eines Akteurs, die auf den politischen Prozess angewendet wurden. Zu unterscheiden sind tatsächliche Überzeugungen somit sowohl von Überzeugungen, die aus strategischen Gründen auf verzernte Weise wiedergegeben werden als auch von im psychoanalytischen Sinne *wahren* Überzeugungen.

24 Durchaus denkbar ist, dass Akteure in dem Wissen, dass schriftliche Stellungnahmen publik gemacht werden, *besonders brisante Forderungen* eher in informellen Einzelgesprächen mit Entscheidungsträgern ansprechen werden. In meiner Untersuchung der Akteurspositionen sind aber keine solchen Differenzen zwischen öffentlichen Statements und geleakten Gesprächsinhalten sichtbar geworden. Dass ein Akteur in einer schriftlichen Stellungnahme *alle seine Forderungen* verzerrt, halte ich hingegen für sehr unwahrscheinlich – und ich konnte auch keine Hinweise auf derart abweichende Positionierungen finden (Blatter und Haverland 2012, 117 ff. Blatter, Langer, und Wagemann 2018, 255).

Aussagen mit weiteren Statements der Akteure und Dokumenten über die Akteure gesetzt (Jacobs 2014, 46).²⁵

Zweitens erlaubte die Dokumentenanalyse die flächendeckende Analyse aller relevanten Subsystem-Akteurspositionen. Schließlich war eins der Ziele der vorliegenden Studie, die in anderen Arbeiten zur Entstehung der DSGVO vorfindbaren Analysen, die sich meist auf die Analyse weniger Akteure stützen um eine umfassende Akteursanalyse zu ergänzen. Diese Analyse wäre bei einem interviewbasierten Vorgehen nicht möglich gewesen und hätte sich aus Ressourcengründen auf eine Stichprobenauswahl einzelner Akteure beschränken müssen.

Neben öffentlich getätigten mündlichen oder schriftlichen Äußerungen können Akteure allerdings auch Aussagen in eher privatem Rahmen treffen. So kann davon ausgegangen werden, dass Akteure – insb. jene der politischen Elite zugehörigen – in öffentlichen Kontexten eher dazu tendieren werden, ihre Vorschläge, Forderungen und Entscheidungen in gesellschaftlich akzeptable Worte zu hüllen. In eher privaten Kontexten besteht dagegen die Möglichkeit, dass die Wahl der Aussagen weniger vorsichtig getroffen wird. Dies betrifft in besonderem Maße solche Kontexte, in denen Akteure mit überwiegend ähnlichen politischen Zielen aufeinandertreffen. In derartigen Situationen ist davon auszugehen, dass die Überzeugungen der Akteure besonders klar kommuniziert werden und dass auch Aussagen zu Strategien getroffen werden, wie die politischen Ziele erreicht werden sollen (A. Bennett und Checkel 2015b, 25).

Idealerweise müssten dafür private Korrespondenzen zwischen den am politischen Aushandlungsprozess beteiligten Akteuren untersucht werden. Doch der Zugriff auf private Korrespondenzen im Hinblick auf aktuelle Politiken ist im Gegensatz zur Untersuchung veröffentlichter Archiv-Dokumente in Fällen weiter in der Vergangenheit liegender politischer Entschei-

25 Auf diese Weise konnte ich die sog. European Privacy Association (EPA) (vgl. Unterabschnitt 4.2.1.3.3) als Astroturf-Organisation enttarnen. Bei Akteuren, wie der EU-Justizkommissarin Viviane Reding, die regelmäßig vor verschiedenen Zuhörerschaften sprach, spiegelte ich beispielsweise ihre vor Datenschutz-Organisationen getätigten Aussagen mit jenen Aussagen, die sie gegenüber Wirtschaftskreisen tätigte, um strategische Aussagen herauszufiltern und um auf diese Weise dem Kern ihrer Überzeugungen näherzukommen. So war es mir möglich, den Unterschied in den Überzeugungen Viviane Redings und Jan Philipp Albrechts herauszuarbeiten. Während Reding tatsächlich überzeugt davon war, dass ein hohes Datenschutzniveau das Vertrauen in datenverarbeitende Dienste stärken und damit als Vorteil für diese Anbieter fungieren würde, übernahm Albrecht dieses Argument im Verlauf des Aushandlungsprozesses aus strategischen Gründen (vgl. auch Unterabschnitt 4.3.2.4).

dungen in der Regel nicht oder nur sehr schwer systematisch möglich (Jacobs 2014, 52 ff.). Die Ausnahme bilden hier durchgesickerte Kommunikationsfragmente. Diese (bspw. Briefverkehre zwischen den Akteuren, aber auch vermeintlich anonym erfolgtes Lobbying²⁶) sind Teil der vorliegenden Untersuchung, allerdings sollte der Wert durchgesickelter Informationen nicht überhöht werden, insbesondere dann nicht, wenn diese Leaks nicht alle Akteure gleichermaßen umfassen.²⁷ Eine andere Möglichkeit, um Akteure in eher privaten Kontexten beobachten zu können bildet die teilnehmende Beobachtung bei Veranstaltungen die in die Kategorie eher privater Veranstaltungen eingeordnet werden können (Thierbach und Petschick 2014). Die oben beschriebene Partizipation an mehreren Veranstaltungen diene sowohl der Beobachtung der politischen Akteure beim Aufeinanderprallen in Diskussionen als auch der Beobachtung zentraler Akteure in eher privaten Kontexten, um mehr über deren Überzeugungssysteme zu erfahren.²⁸

Die teilnehmende Beobachtung erfüllte allerdings nur eine ergänzende Rolle, da die Teilnahme sich auf Schauplätze beschränkte, die von Privatheitsbefürwortern dominiert waren.²⁹ Mögliche negative Effekte dieses Datenschutzbefürworter-Bias³ würde ich nicht nur ergänzend auf diese

26 Siehe hierzu meine Ausführungen zu den veröffentlichten Korrespondenzen zwischen Interessenvertretern und den für die Verhandlungen zur DSGVO federführend zuständigen Beamten des Bundesinnenministeriums in Unterabschnitt 4.3.2.6.

27 So stieß ich bei meinen Recherchen beispielsweise – obwohl es diese zweifellos gegeben hat – auf keine durchgesickerte Korrespondenz zwischen den für die DSGVO Verantwortlichen aus der EU-Kommission und Interessenvertretern.

28 So sind beispielsweise die in Fn. 25 beschriebenen Erkenntnisse im Hinblick auf die Überzeugungssysteme Redings und Albrechts teilweise auf teilnehmende Beobachtung zurückzuführen.

29 Die seit dem Jahr 2007 stattfindende CPDP (Brüssel) zählt zu den größten interdisziplinären Datenschutz-Konferenzen Europas, auf der Akteure aus Wissenschaft, Politik (insbesondere aus den EU-Organen) und Wirtschaft aufeinandertreffen und über zahlreiche datenschutzrelevante Themen diskutieren. Veranstaltet wird die CPDP federführend von Paul de Hert, der Teil der Datenschutzbefürworter-Koalition ist (CPDP 2019). Die ebenfalls seit dem Jahr 2007 stattfindende re:publica (Berlin) bringt ebenfalls Akteure aus Wissenschaft, Politik und Wirtschaft zusammen, ist allerdings thematisch breiter in der Netzpolitik verortet und deckt in stärkerem Maße das aktivistische Spektrum der Datenschutzbefürworter ab. Die Organisatoren kommen aus dem netzpolit-aktivistischen Spektrum (Das Weblog Spreeblick und die Nachrichtenplattform Netzpolitik.org) (Wikipedia 2019c). Der CAST-Workshop wird vom CAST e. V. veranstaltet, einem seit Anfang 2004 bestehenden Verein, der sich der Förderung der gesellschaftlichen Debatte rund um IT-Sicherheitsthemen widmet. Inhaltlicher Verantwortlicher ist Alexander Roßnagel, ein Datenschutz-Ju-

Beobachtungen zurückgreifen, wären zum Beispiel, dass die Positionen der Datenschutzbefürworter im empirischen Teil der vorliegenden Arbeit in unverhältnismäßig stärkerem Maße Berücksichtigung finden könnten oder, dass mir potentiell wichtige Einblicke in die Verhaltensweisen der wirtschaftsnahen Akteure entgehen könnten.

Die Erklärung für das Bias liegt einerseits in individuellen und andererseits in strukturellen Gründen. Individuell entscheidend war mein persönliches Interesse am Thema Privatheit aus einer eher privatheitsbefürwortenden Perspektive, was zur Folge hatte, dass ich im Laufe der Arbeit eher auf die Idee kam, solche Veranstaltungen zu besuchen, die bzw. deren Teilnehmer und Besucher tendenziell für mehr Privatheitsschutz eintraten. Strukturell entscheidend war hingegen, dass Veranstaltungen, die sich eher als neutraler Austragungsort von Datenschutzdebatten verstehen (gerade deshalb, weil sie sich nicht nur bzw. nicht primär an die Datenschutz-/Privatheits-Community, sondern vor allem an Unternehmen richten) eine vergleichsweise sehr hohe Teilnahmegebühr verlangen³⁰ oder sich gegenüber der Teilnahme Außenstehender gleich ganz verschließen.³¹ Als strukturellen Grund würde ich auch bezeichnen, dass die Forschungscommunity der Privatheits- und Datenschutzforscher, zu denen ich mich hinzuzähle, tendenziell aus Privatheitsbefürwortern besteht und auf den entsprechenden, sich mit diesen Themen befassenden, E-Mail-Verteilern eher datenschutzbefürwortende Veranstaltungen geteilt werden, mir also sehr wahrscheinlich viele Möglichkeiten der Beobachtung von datenschutzkritischen Veranstaltungen schlicht entgangen sind.

rist, der ebenfalls dem Spektrum der Datenschutzbefürworter zuzuordnen ist (CAST e.V 2017).

- 30 So verlangte etwa der stärker als andere Veranstaltungen auf Neutralität bedachte 20. Datenschutzkongress 2019 eine Eintrittsgebühr von 2100,- € für die Teilnahme an beiden Veranstaltungstagen (vgl. <https://www.euroforum.de/datenschutz-kongress/anmelden/>). Es sind keine Rabatte vorgesehen. Die CPDP 2019 dagegen kostete für Unternehmensmitarbeiterinnen und -mitarbeiter für alle drei Veranstaltungstage 1025,- €. Für Forschende beläuft sich der rabattierte Eintrittspreis auf 500,- € und Studenten und Mitglieder von NGOs zahlen immerhin nur 200,- € (vgl. <https://www.cpdpcferences.org/registration>).
- 31 Eine Teilnahme an der von Hubert Burda Media durchgeführte DLD-Konferenz (Digital Life Design), auf der im Jahr 2014 u. a. EU-Justizkommissarin Viviane Reding vor Wirtschaftsvertretern sprach, war entweder nur auf Einladung möglich oder nach der Bewerbung auf eine begrenzte Anzahl von Plätzen für *young creatives, students* und NGOs möglich (vgl. <https://web.archive.org/web/20131102074853/https://dld-conference.com/DLD14>).

2.3.5.2 Identifikation und Eingrenzung der Subsystem-Akteure

Eine Schwierigkeit, die bei der Untersuchung des Subsystems der EU-Datenschutzpolitik besteht, liegt in der Trennung von relevantem Stakeholder-Input (also dem Input der Subsystemakteure) von irrelevantem Input (von Nicht-Subsystemakteuren).

Gemäß ACF sollen zwei Aspekte bei der Identifikation von Subsystemakteuren handlungsleitend sein: Erstens, ob sich ein Akteur – aus Wirtschaft, Wissenschaft, Zivilgesellschaft, allen Ebenen der Politik, aber auch Bürgerinnen und Bürger ohne organisationale Anbindung oder Journalisten – in das Subsystem eingebracht hat (also bei Anhörungen etc. partizipiert hat) bzw. qua Funktion Teil des Subsystems ist (Datenschutzaufsichtsbehörden, Ministerialbeamte in den für Datenschutz zuständigen Abteilungen usw.) und, zweitens, da es die Intention des ACFs ist, die Änderung von Überzeugungen im Verlauf von mehreren Jahren zu messen, wie häufig ein Akteur am Subsystem partizipiert hat. In der Regel wird mit Bezug auf Jenkins-Smith und Sabatier (1993a, 241) auf zwei Teilnahmen innerhalb eines Zeitraums von zwei Jahren verwiesen.

Gerade das US-amerikanische Anhörungswesen aber auch europäische korporatistische Systeme bieten relativ klare Maßstäbe für die Beurteilung der Partizipation von Akteuren.³² Als deutlich schwieriger gestaltet sich dies dagegen beim quasi-korporatistischen Regime der Europäischen Union, das eine Mischung aus geregelter und unregelmäßiger Transfer von Stakeholder-Input darstellt. Geregelter Formen des Transfers stellen beispielsweise die formalisierten öffentlichen Konsultationen der Europäischen Kommission oder Anhörungen in den EU-Parlamentsausschüssen dar. Daneben ist es aber auch üblich, dass sowohl Kommission, als auch Parlament und Ministerrat in zahlreichen intransparenten informellen Kontexten lobbyiert werden. Würde sich also eine Analyse nur auf das geregelte Lobbying beschränken, bestünde die Gefahr, dass potentiell wichtiges, informelles Lobbying unsichtbar bleibt. Wird dagegen versucht, informelles Lobbying miteinzubeziehen, besteht die Gefahr darin, dass nur ein Teil dieses Lobbyings sichtbar wird. Schließlich greifen Akteure auf informelles Lobbying gerade deshalb zurück, weil sie auf unsichtbare Weise Einfluss nehmen

32 Zahlreiche ACF-Studien bieten klare Hinweise bezüglich der Datenerhebung im Kontext der Vereinigten Staaten (Jenkins-Smith u. a. 2014, 210) oder auch im Kontext einzelner europäischer Staaten (Fritz 2013; Moyson 2016; vgl. z. B. D. Nohrstedt 2010).

wollen und geben sich entsprechend viel Mühe dieses Lobbying unsichtbar zu halten (Coen und Richardson 2009; Dialer und Richter 2019; Klüver 2013). Teilweise kann informelles Lobbying sichtbar gemacht werden, z. B. mittels Informationsfreiheitsanfragen (Meister 2015) oder durch Leaks. Dies gewährleistet allerdings nicht auf zuverlässige Weise, dass jedes relevante Lobbying auch tatsächlich sichtbar gemacht werden kann. Auch existierende ACF-Studien, die sich mit Themen auf EU-Ebene auseinandersetzen, helfen an dieser Stelle nicht weiter, da diese mit einem vergleichsweise kleinen Akteurskreis hantieren. So fokussieren bestehende Studien zur EU-Steuerpolitik (Radaelli 1999), zur EU-Stahlpolitik (Dudley und Richardson 1999) oder EU-Finanzpolitik (Quaglia 2010) auf die klassischen staatlichen oder besonders staatsnahen Akteure, also die drei EU-Organen und weiteren EU-Institutionen sowie die Mitgliedstaaten, Demgegenüber umfasst das Subsystem der EU-Datenschutzpolitik ein weitaus breiteres Akteursspektrum.³³

Da der Aushandlungsprozess der DSGVO einen Fall darstellt, bei dem verschiedene Formen des Lobbyings seitens einer enorm großen Akteursspanne angewendet wurden (Jančiūtė 2018; Schildberger 2016), und eine Begrenzung auf geregeltes Lobbying also wahrscheinlich die Ausblendung wichtiger Akteure und Position zur Folge hätte, beschloss ich, auch das informelle Lobbying miteinzubeziehen. Zu diesem Zweck identifizierte ich zunächst alle formellen Lobbying-Foren (vgl. hellgrau unterlegte Zeilen in Tabelle 2-3). Im Anschluss ergänzte ich die Liste um alle informellen Foren bzw. Kanäle, die ich im Rahmen meiner Recherchen identifizieren konnte (vgl. weiß unterlegte Zeilen in Tabelle 2-3).

Nach der Identifikation der Lobbying-Foren erweiterte ich die Tabelle zunächst um alle Akteure, die an den formellen Foren partizipierten und erhielt auf diese Weise eine Liste mit insgesamt 612 Akteuren.³⁴ Zur Bestim-

33 Deutlich wird dies an verschiedenen Punkten: Bereits an der ersten öffentlichen Konsultation der EU-Kommission nahmen 168 Akteure teil (EU Commission 2010). Von verschiedenen Seiten war zu hören, dass das Lobbying zur Datenschutzreform ein auf EU-Ebene bis dahin nie da gewesenes Maß gehabt hätte (Schildberger 2016, xxxvii, xlv, lxiv). Später dokumentierte auch LobbyPlag (LobbyPlag 2013) einen Teil des umfangreichen Lobbyings.

34 Akteure, die gemeinsam mit weiteren Akteuren Stellungnahmen einreichten, behandelte ich stets als individueller Akteur. So nahm ich in der Excel Tabelle beispielsweise die Verbände EMMA und ENPA jeweils einzeln in einer eigenen Zeile als individuelle Akteure auf, auch wenn diese eine gemeinsame Stellungnahme eingereicht hatten. Dadurch umfasste die Akteursliste der ersten öffentlichen Konsultationsrunde am Ende 184 Akteure statt 168 Akteure.

Datum	Lobbying-Forum	Grad der Formalität	Anzahl der Beteiligten
19.05.2009	Konferenz der EU-Kommission "More use - more Protection?"	Formell	30
09.07.2009 - 31.12.2009	Erste öffentliche Konsultationsrunde der EU-Kommission	Formell	184
04.11.2010 - 15.01.2011	Zweite öffentliche Konsultationsrunde der EU-Kommission	Formell	297
01.07.2010	Nicht-öffentliche Konsultation mit Schlüsselakteuren „Consultation with Key Stakeholders“	Informell	48
28.01.2011	Joint high-level meeting on data protection: "Data protection (30 years later) - from European to international standards"	Formell	10
19.03.2012	EU Conference "Privacy and Protection of Personal Data"	Formell	37
29.05.2012	LIBE Workshop on the proposed Data Protection Regulation	Formell	10
09.10.2012	Interparlamentarische LIBE-Ausschusssitzung mit einzelstaatlichen Parlamenten	Formell	37
17.12.2012	ITRE Mini-Anhörung zum Thema "Perspektiven der Datenschutz-Grundverordnung für die Bereiche Industrie und Forschung"	Formell	7
25.01.2012 - 21.10.2013	Der Zeitraum, in dem die Möglichkeit bestand, die Europaparlamentarier zu lobbyieren	Informell	173
25.01.2012 - 11.06.2015	Der Zeitraum, in dem die Möglichkeit bestand, die Mitgliedsstaaten zu lobbyieren	Informell	
Gesamt			833

Tabelle 2-3: Überblick über formelle und informelle Lobbying-Foren zur DSGVO und die Zahl der im Rahmen dieser Foren lobbyierenden Akteure (eigene Zusammenstellung)

mung der Subsystemzugehörigkeit differenzierte ich die Beteiligungen der Akteure im nächsten Schritt im Hinblick auf die drei Phasen, in die ich den politischen Aushandlungsprozess der DSGVO zuvor unterteilt hatte. Das ACF-Kriterium zur Bestimmung der Subsystem-Zugehörigkeit (zweimalige Partizipation an einem Subsystem) (Jenkins-Smith und Sabatier 1993a, 241) modifizierte ich aufgrund der hohen Zahl an Akteuren dahingehend, dass als Subsystem-Akteure nur jene Akteure infrage kamen, die mindestens über zwei Phasen hinweg dreimal am politischen Aushandlungsprozess der DSGVO partizipierten. Die auf diese Weise erarbeitete Liste der Akteure

des Subsystems der EU-Datenschutzpolitik³⁵ ergänzte ich im nächsten Schritt um alle Akteure, die im Rahmen informeller Foren am Aushandlungsprozess partizipierten. Das Ergebnis war eine Akteurstabelle mit 833 Einträgen bestehend aus 322 einzelnen Akteuren (vgl. Tabelle 2-3).³⁶

Im Folgenden filterte ich alle Akteure aus der Akteurstabelle heraus, die das Subsystem-Relevanzkriterium nicht erfüllten, da sie nicht innerhalb von zwei Phasen dreimal am Reformprozess partizipiert hatten. Im nächsten Schritt nahm ich einen Vergleich zwischen vollständiger und gefilterter Liste vor. Das Relevanzkriterium fand letztlich allerdings keine strenge Anwendung um keine potentiell wichtigen Akteure aus dem Blick zu verlieren. Bei den folgenden Akteuren, von denen aus verschiedenen Gründen (z.B. weil das ordentliche Gesetzgebungsverfahren den Einbezug von ADR und EWSA vorsieht) davon auszugehen war, dass sie Subsystem-Akteure sind, fand die Regel keine strenge Anwendung: Datenschutzaufsichtsbehörden, mit Datenschutzthemen befasste EU-Institutionen (FRA – EU-Grundrechteagentur, Eurojust und ENISA), verschiedene US-amerikanische staatliche Akteure, sowie die am ordentlichen Gesetzgebungsprozess der EU beteiligten EU-Parlamentsausschüsse, der Europäische Ausschuss der Regionen (ADR), der Europäische Wirtschafts- und Sozialausschuss (EWSA) und alle EU-Mitgliedstaaten. Die finale Akteursliste, die auf Basis von Tabelle 2-3 erstellt wurde, umfasste am Ende 114 Akteure. Tabelle 2-4 listet alle 114

35 Genauer: Des Subsystems der EU-Datenschutzpolitik im Kontext der Aushandlung der DSGVO. Die hier vorgenommene Strategie zur Identifizierung von Subsystem-Akteuren blendet freilich die Partizipation von Akteuren an vorherigen Policy-Prozessen wie der Aushandlung der DS-RL, ePrivacy-Richtlinie usw. aus.

36 Zugang zu der Liste jener Akteure, die Teil der am 01. Juli 2010 erfolgten nicht-öffentlichen Consultation mit Schlüsselakteuren waren, erhielt ich in Folge einer Informationsfreiheitsanfrage bei der Europäischen Kommission. Mehrere im Internet auffindbare Repositorien (neben lobbyplag auch laquadraturedunet und dataskydd), die die Stellungnahmen zahlreicher Akteure zugänglich machten, deren Lobbying an Parlament und Ministerrat adressiert war, erleichterten die Erstellung der Akteurstabelle. Für den Fall, dass die auf diese Weise erarbeitete Akteurstabelle unvollständig ist, führte ich schließlich noch eine strukturierte Internet-Recherche durch, bei der ich nach weiteren Stellungnahmen zur Datenschutzreform suchte, die von Akteuren eingereicht wurden, die bereits zweimal und häufiger in meiner Akteurstabelle auftauchten. Die Suchformeln, die bei diesem Schritt in eine Online-Suchmaschine eingegeben wurden, folgten dem Schema:

„Organisation A“ + „Stellungnahme“ + Datenschutz-Grundverordnung
„Organisation A“ + „Stellungnahme“ + DSGVO
„Organisation A“ + „Stellungnahme“ + GDPR
„Organisation A“ + „Opinion“ + Datenschutz-Grundverordnung
Usw.

Akteure auf und zeigt zudem auf, welcher Akteur wann und wie häufig am Subsystem partizipiert hat.

Akteure	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	Gesamt
Alle Akteure	78	95	22	149	59	19	3	425
Art. 29-Datenschutzgruppe	1		1	5	7			14
EDPS	2	1	1	3	3	3		13
BITKOM	1	2		2	3	2	1	11
Viviane Reding			1	2	6	1		10
Microsoft	2	3		3	2			10
BEUC	2	2		5				9
EDRi	2	1		6				9
ENPA	1	2		3	2	1		9
FEDMA	3	2	1	1	1		1	9
GRC - Ratspräsidentschaft						9		9
AmCham EU	1	2	1	2	1			7
DigitalEurope	2	1	1	3				7
eBay	1	2		3	1			7
EPC	2	1	1	1	1	1		7
IRL - Ratspräsidentschaft				1	6			7
UEAPME	1	2		2	1		1	7
ACT	2	2	1	1				6
EMMA				3	2	1		6
Eurofinas	1	2		3				6
EuroISPA	1	2	1	2				6
GSMA	1	2		2	1			6
IAB Europe	2	2	1	1				6
ICO	1	1		2	2			6
Telefonica		2		3	1			6
US FTC		1		5				6
ACCIS	1	2		2				5
BSA	1	1	1	2				5
CDT	1	1		2	1			5
DEU - Regierung		2		2	1			5
ETNO	1	2		1	1			5
Facebook		1		4				5
GDD	2	2		1				5

Akteure	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	Ge- samt
Intel	2	2			1			5
TechAmerica, AEA	1	2	1	1				5
US DoC				5				5
BT	1	2		1				4
CEPS	1	1	1	1				4
EBF	1	1		2				4
EMOTA	1	1	1	1				4
FBF	1	1		2				4
GDV	1	2		1				4
LTU - Ratspräsidentschaft					4			4
Nokia		2		2				4
PI	1	1		2				4
VDZ	1	2		1				4
WEA	1	1	1	1				4
Yahoo	1	2		1				4
ZAW	1	1		2				4
vzbv	1	1		1	1			4
BDIU	1	1		1				3
BRAC		1		2				3
Christopher Kuner (EPOF&Hunton&Williams LLP)	2	1						3
CPME		1		2				3
CYP - Ratspräsidentschaft				3				3
DDV	1	1		1				3
DSAB - CAN		1	1	1				3
ECTA	1	1			1			3
EPIC			1	2				3
Europ. Datenschutzbeauftragte			1	1	1			3
FRA - EU-Grundrechteagentur	1			2				3
FRA - Regierung	1			1	1			3
GBR - Regierung	1	1		1				3
Google	1			2				3
ICC	1	1			1			3
Liberty Global	2	1						3
Patrick Breyer	2	1						3

Akteure	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	Gesamt
Paul de Hert	2		1					3
EPA	1	1	1					3
AdR (CoR)				2				2
AUT - Regierung	1	1						2
DEU - Parlament	1			1				2
DNK - Ratspräsidentschaft				2				2
Douwe Korff	1	1						2
DSAB - BEL	1	1						2
DSAB - DE - Land	1			1				2
DSAB - ESP	1	1						2
DSAB - NLD	1			1				2
EU-KOM		1		1				2
Eurojust		1		1				2
Europäischer Rat					1	1	1	3
Europarat			1	1				2
EWSA				2				2
FRA - Parlament				2				2
JP Albrecht				1	1			2
SWE - Parlament				2				2
BEL - Parlament				1				1
CYP - Parlament				1				1
Dimitris Droutsas				1				1
DSAB - AUT		1						1
DSAB - CHR			1					1
DSAB - DEU		1						1
DSAB - FRA	1							1
DSAB- IT	1							1
DSAB - LIE		1						1
DSAB - NOR		1						1
DSAB - PL				1				1
DSAB - PRT		1						1
DSAB - SVN	1							1
DSAB - SWE		1						1
EMPL-Bericht					1			1
ENISA				1				1

Akteure	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	Ge- samt
FIN - Regierung		1						1
GBR - Parlament				1				1
IMCO-Bericht					1			1
ITA - Parlament				1				1
ITRE-Bericht					1			1
JURI-Bericht					1			1
LVA - Regierung		1						1
NLD - Parlament				1				1
NLD - Regierung	1							1
PL - Regierung		1						1
SWE - Regierung				1				1
US DoJ				1				1
US Gov				1				1

Tabelle 2-4: Häufigkeit und Zeitpunkt der Beteiligung der Subsystem-Akteure am Datenschutzreformprozess (eigene Auswertung)

Die Partizipation der Mitgliedstaaten erfasste ich separat (vgl. Tabelle 2-5). Als Datengrundlage dienten hierbei insb. die Kommentare der Delegationen der Mitgliedstaaten. Diese Kommentare werden seitens der jeweiligen Ratspräsidentschaft gesammelt und in gebündelter Form veröffentlicht. Das erste derartige Dokument umfasste beispielsweise die Art. 1 bis 10 der DSGVO-Kapitel 1 und 2 (vgl. die zweite Spalte in Tabelle 2-5). Ergänzend wurden auch die – ebenfalls seitens der zu einem gegebenen Zeitpunkt federführenden Ratspräsidentschaft veröffentlichten – internen Arbeitsdokumente des Ministerrats verwendet, in denen in Form einer sog. konsolidierten Fassung des debattierten Legislativvorschlags der gegenwärtige Stand der Debatte im Ministerrat dargestellt und in den Fußnoten strittige Fragen thematisiert werden.

Mitgliedstaat	Art. 1 - 10 (Kap. 1 und 2)	Art. 11-27 (Kap. 3 bis 4)	Art. 28-39 (Kap. 4)	Art. 40-45 (Kap. 5)	Kap. 6 & 7	Kap. 8	Kap. 9 & 10	Gesamt
Austria				1				1
Belgium	1	1	1	1	1			5
Bulgaria		1	1					2
Cyprus	1							1
Czech Republic	1	1	1	1	1		1	6
Denmark		1						1
Estonia	1	1						2
Finland		1	1	1	1			4
France	1	1	1	1			1	5
Germany	1	1	1	1	1	1	1	7
Greece				1	1			2
Hungary	1	1						2
Ireland	1	1					1	3
Italy	1	1	1	1	1			5
Latvia	1		1				1	3
Liechtenstein	1							1
Lithuania		1	1					2
Luxembourg	1	1	1	1	1			5
Netherlands		1	1	1	1			4
Norway		1	1	1	1	1		5
Poland	1	1	1	1		1	1	6
Portugal			1	1	1		1	4
Romania	1	1	1	1		1	1	6
Slovak Republic	1	1	1	1		1	1	6
Slovenia	1	1				1		3
Spain	1	1	1	1	1	1		6
Suisse				1	1			2
Sweden	1	1		1	1		1	5
Switzerland		1						1
United Kingdom	1	1	1	1	1			5
Gesamt	19	23	18	19	14	7	10	110

Tabelle 2-5: Überblick über die Kommentare der Mitgliedstaaten zu den DSGVO-Kapiteln (eigene Auswertung)

2.3.5.3 Messung der Überzeugungen: Identifikation der Items und Erstellung des Code-Schemas

Dieser Unterabschnitt widmet sich der Beschreibung der Erstellung der Item-Liste und des Code-Schemas, mittels derer die Überzeugungen der Akteure gemessen wurden. Anknüpfend an Jenkins-Smith und St. Clair (1993) ging ich dabei deduktiv-induktiv vor: Die Items des Code-Schemas wurden zunächst identifiziert auf Grundlage (1) der zum Thema DSGVO vorhandenen Literatur (Albrecht 2013g; De Hert und Papakonstantinou 2012; Dix u. a. 2013; P. de Hert und Papakonstantinou 2016; Hornung 2012; Knyrim 2013; Mantelero 2013; Roßnagel 2017; Sloot 2014). Im nächsten Schritt (2) wurden diese Items mittels Inhaltsanalyse einer Stichprobe der vorliegenden Dokumente bestätigt und erweitert. Dieses Vorgehen diente der Zeitersparnis, sodass insb. die Wahrscheinlichkeit verringert wird, dass wichtige Items aus dem Blick geraten und erst während der Codierungsphase in die Item-Liste aufgenommen werden, damit keine erneute Durchsicht der bereits codierten Dokumente im Hinblick auf die neu hinzugekommenen Codes notwendig wird.

Dadurch besteht die Item Liste aus insgesamt 101 Items,³⁷ darunter 3 Items der Kategorie Grundüberzeugungen, 11 Items der Kategorie Policy-Kern-Überzeugungen und 87 Items der Kategorie Sekundärüberzeugungen.³⁸

Die Akteurspositionen pro Phase wurden im Anschluss codiert und jedes codierbare Item mit einem Wert auf einer 5-Punkte-Likert-Skala versehen. Die Werte an den beiden Enden der Skala verweisen auf die für jedes Item spezifischen Extrempositionen der jeweiligen Debatte während die 1 immer für eine extreme Ablehnung regulatorischer Vorgaben codiert wurde und die 5 immer für die weitestgehende Regulierungsforderung gewählt wurde. Mit einer 3 wurde dann immer die Mittelposition einer jeden Debatte codiert.

Die am Ende jeder Phase stehenden Dokumente („Kommissionsmitteilung Gesamtkonzept für den Datenschutz in der EU“, „Verordnungsvorschlag“, „Parlamentsposition“ sowie „Ratsposition“) wurden ebenfalls

37 Die entsprechenden Item-Listen, Excel-Daten, der Codierbogen, die SPSS-Auswertungen und sonstige relevante Dokumente lassen sich unter dem folgenden Link erreichen: <https://zenodo.org/records/10656864>

38 Aus forschungspraktischen Gründen wurde auf einen Reliabilitätstest verzichtet. Aufgrund bisheriger Erfahrungen (Bandelow 1999, 167) ist allerdings davon auszugehen, dass keine im statistischen Sinne exakte Messung erfolgte.

codiert. Indem die codierten Akteurspositionen der Phase eins mithilfe einer Clusteranalyse mit der „Kommissionsmitteilung Gesamtkonzept ...“ korreliert wurden, konnte ich herausfinden, welche Akteure vergleichbare Positionen wie die Kommission vertreten haben (welche Akteure demselben Cluster zugeordnet werden können und wie weit die inhaltlichen Positionen der Akteure voneinander entfernt sind). Indem diese Vorgehensweise auf alle Phasen angewendet wurde, konnte eine Beurteilung der Verarbeitung des Stakeholder-Inputs durch die Europäische Kommission, das Parlament und den Rat im Hinblick auf die Datenschutz-Grundverordnung erfolgen.

2.3.6 Reflexion über Normativität und Objektivität

Eine der Schwächen des ACF ist dessen Herangehensweise an das Thema der Normativität und Objektivität auf Seiten des ACF-Forschenden selbst. Wie bereits in Unterabschnitt 2.2.6 geschildert, wird im ACF zwar angenommen, dass in politischen Auseinandersetzungen kein objektives Wissen existiert und jede Weltwahrnehmung und Äußerung von den Überzeugungssystemen der an politischen Prozessen beteiligten Akteure geprägt wird. Im Hinblick auf Forschende, die mittels des ACF auf politische Prozesse blicken, wird diese Prämisse hingegen vollständig verworfen und angenommen, dass die Forschenden instande seien, objektive Erkenntnisse über die Funktionsweise der Politik zu generieren. Um diese Diskrepanz nicht unberücksichtigt zu lassen, möchte ich mit diesem Unterabschnitt eine kurze Reflexion meiner eigenen Position im Kontext des Dissertationsvorhabens anstellen.

Das zentrale Moment der Reflexion meiner eigenen Position im Rahmen der vorliegenden Arbeit betrifft meine persönliche Haltung zum Thema Privatheit und Datenschutz. So ordne ich mich selbst fraglos dem Lager der Datenschutzbefürworter zu. Ich schätze Privatheit und Datenschutz als wichtige Stützpfeiler sowohl eines jeden Individuums und dessen sozialpsychologischer Verfassung als auch einer demokratischen und selbstbestimmten Gesellschaft ein. Im Hinblick auf die Frage der konkreten Ausgestaltung eines sinnvollen Privatheitsschutzes bin ich allerdings relativ leidenschaftslos.

Grundsätzlich besteht hierbei das Problem des sog. *Bestätigungsbias*, wonach Forschende grundsätzlich der Neigung ausgesetzt sind, zu überprüfende empirische Implikationen und das empirische Material auf eine

Weise auszuwählen, zu erheben und zu interpretieren, dass die eigenen (theoretischen) Erwartungen bestätigt werden (Nickerson 1998). Um den Bestätigungsbias möglichst zu vermeiden, achtete ich während aller Analyseschritte insbesondere darauf, Positionen, die nicht meinen eigenen Überzeugungen entsprechen, so authentisch wie möglich wiederzugeben und zugleich stets die stärksten Aspekte der gegnerischen Argumente hervorzuheben. Zudem stützte ich meine Analyse nicht allein auf Deduktion, sondern versuchte stets offen für induktive Erkenntnisse zu bleiben (Starke 2015, 475). Hilfreich sind auch die von Bennett und Checkel (2014, 21) aufgestellten Gütekriterien für Prozessanalysen:

- 1) „Wirf das Netz für alternative Erklärungen möglichst weit aus
- 2) Beurteile alternative Erklärungen gleich streng
- 3) Beachte die Möglichkeit der Verzerrung durch die verwendeten Quellen
- 4) Überlege, ob der Fall „most likely“ oder „least likely“ für alternative Erklärungen ist
- 5) Begründe die Entscheidung, an welcher Stelle du beginnst
- 6) Sei unerbittlich beim Sammeln von unterschiedlichen und relevanten Daten, aber begründe die Entscheidung, wann du mit dem Sammeln aufhörst
- 7) Kombiniere die Prozessanalyse mit Fallvergleichen, wenn es für das Forschungsziel nützlich und machbar ist
- 8) Sei offen für induktive Erkenntnisse
- 9) Verwende Deduktion für die Frage: „Welcher spezifische Prozess muss zu meinem Outcome führen, wenn meine Erklärung stimmt?“
- 10) Denke daran, dass eine schlüssige Prozessanalyse zwar gut, aber nicht jede Prozessanalyse schlüssig ist“ (Übersetzung von Bennett und Checkel (2014, 21) nach Starke (2015, 476))

Abschließend möchte ich noch darauf hinweisen, dass ich selbst nicht Teil einer Advocacy-Koalition gewesen bin. Aufgrund meiner Rolle als wissenschaftlicher Mitarbeiter an einer außeruniversitären Forschungseinrichtung und als Mitarbeiter in einem großen, interdisziplinären Forschungsprojekt zu Privatheit und Datenschutz³⁹ konnte ich zwar an einigen themenrelevanten Veranstaltungen teilnehmen und Koalitionsakteure unmittelbar be-

39 Das BMBF-geförderte Forschungsprojekt Forum Privatheit und selbstbestimmtes Leben in der digitalen Welt: www.forum-privatheit.de

obachten, partizipierte selbst aber nicht in einem Maße am Aushandlungsprozess, der die Einstufung als Subsystem-Akteur rechtfertigen würde.

