

2. Der neue Liberalismus zur Erklärung staatlicher Außenpolitiken

Liberalen Theorieansätze zeichneten sich in der Vergangenheit insbesondere durch einen fortschrittsgetriebenen Charakter aus. So wurden Demokratisierungsprozessen, wirtschaftlichem Handel sowie internationalen Organisationen grundlegend kooperations- und damit oftmals auch friedensfördernde Effekte nachgesagt (Keohane 1984; Owen 1994; Oneal und Russett 1997; Oneal et al. 2003). Dies spiegelte sich in der Ausdifferenzierung der liberalen Theorie im Sinne des Institutionalismus und des Transnationalismus wider, die heute zumeist jedoch nicht mehr als liberale Ansätze verstanden werden. Als zentrale liberale Theorie der internationalen Beziehungen kann ab den 1990er Jahren der sog. »neue Liberalismus« nach Andrew Moravcsik gelten. Im Gegensatz zu Institutionalismus und Transnationalismus rückte dieser das Verhältnis zwischen dem nicht mehr als einheitlich begriffenen Staat und domestischen AkteurInnen und somit die substaatliche Ebene in den Fokus der Analyse von Außenpolitik, aber im Ergebnis auch internationaler Politik.¹ In vorliegender Arbeit wird Moravcsiks Ansatz aufgegriffen, im Hinblick auf das Konzept der »Interdependenz« (notwendigerweise) jedoch mit Überlegungen der institutionalistischen Strömung verbunden.

Eine realistische Betrachtung staatlicher Cyberproxy-Strategien wäre schon aufgrund des realistischen Fokus auf Staaten und deren Macht- bzw. Sicherheitsstreben ungeeignet und könnte die Rolle nichtstaatlicher AkteurInnen im Rahmen staatlicher

1 Weitere Vertreter des Liberalismus wie Ernst-Otto Czempiel, Michael Doyle, Bruce Russett, Robert D. Putnam und Thomas Risse sahen ebenfalls soziale Strukturen und Interessen als zentral für die Erklärung außenpolitischen Verhaltens von Staaten an (Zacher und Matthew 1995, S. 118). Moravcsik überführte diesen Schwerpunkt jedoch erstmals in eine kohärente, sozialwissenschaftliche Theorie, welche durch ihre inhaltliche Dreiteilung die Analyse besagter Präferenzen im Sinne der Differenzierung zwischen *Polity*, *Politics* und *Policy* umfassender möglich machte. Zudem lieferte die Theorie durch die Integration von Elementen des Institutionalismus (Interdependenz) sowie des Zwei-Ebenen-Ansatzes (internationaler Handlungsspielraum nationaler Regierungen) direkte Anknüpfungspunkte zur Untersuchung der Wirkweise der zu erklärenden Außenpolitik auf internationaler Ebene. Diese Anleihen bei anderen Theorievertretern, sowie das gleichzeitige Beharren auf dem Alleinstellungsmerkmal als einziger, liberaler IB-Theorie (Moravcsik 1997, S. 516), kann jedoch gleichzeitig wissenschaftstheoretisch kritisiert werden.

Interessensdurchsetzung nicht erfassen. Der liberale Institutionalismus dagegen betont Möglichkeiten zur Überwindung der Anarchie durch Staaten, die nicht nur nach Macht und Sicherheit streben, nimmt deren Präferenzen jedoch als gegeben an und ist somit ebenfalls nicht in der Lage, die Entstehung staatlicher Cyberproxy-Strategien auf Grundlage der domestischen Präferenzbildung zu erklären. Zuletzt wird dem neuen Liberalismus nach Moravcsik auch gegenüber dem Sozialkonstruktivismus nach Wendt der Vorzug gegeben, da er ein stringenteres sozialwissenschaftliches Analysemodell des konkreten Einflusses spezifischer Interessen, die auch im Liberalismus auf Ideen und Werten basieren können, offeriert.

Warum und auf welche Weise dies für den Cyberspace im Allgemeinen und den Proxy-Gebrauch im Besonderen gerechtfertigt ist, wird im nachfolgenden Kapitel erläutert. Zunächst wird jedoch der neue Liberalismus vorgestellt.

2.1 Der neue Liberalismus als sozialwissenschaftlich-analytische Theorie

Andrew Moravcsik entwickelte seinen »neuen Liberalismus« als direkte Antwort auf die Ende der 1990er Jahre vorherrschenden IB-Großtheorien des Realismus und Institutionalismus.² So sei der Liberalismus eine ernstzunehmende und aus empirischer Sicht ebenbürtige Alternative zu den genannten Konkurrenztheorien, analytisch jedoch gleichzeitig »*more fundamental*« (Moravcsik 1997, S. 513). Die vormalig in erster Linie hinsichtlich ihrer teleologischen Komponente, dem immanenten Glauben an Kooperation und Frieden, geprägte Strömung des Liberalismus galt es hierfür jedoch aus Sicht Moravcsiks erst noch als eigenständige IB-Theorie zu etablieren. Die zentralen Analysekatégorien seien dabei die Forderungen der sozialen AkteurInnen, die kausalen Mechanismen der Überführung der Forderungen in politische Entscheidungen sowie die daraus entstehende Präferenzkonstellation der Staaten auf internationaler Ebene (Moravcsik 1997, S. 524). In seinem Ursprungswerk von 1997 formulierte Moravcsik drei Grundannahmen, die die Basis seiner drei Liberalismus-Varianten bilden:

»The Primacy of Societal Actors«

Zentrale AkteurInnen im Liberalismus sind Individuen und soziale Gruppen. Diese seien (wie im Realismus und Institutionalismus) als generell rational und risikoavers zu charakterisieren und handeln im Rahmen von gegebenen Strukturbedingungen wie »*materi-*

2 Der ebenfalls von Moravcsik entwickelte liberale Intergouvernementalismus, welchen er anhand der regionalen Integration der EU ableitete und testete (Moravcsik 1993), ist nicht Gegenstand der vorliegenden Arbeit. Stattdessen werden im weiteren Verlauf Elemente des neoliberalen Institutionalismus in das Erklärungsmodell integriert, um die Auswirkungen der domestischen Präferenzbildung nach Moravcsik auf außenpolitischer Ebene und im Kontext der interdependenten Strukturmerkmale der Globalisierung und Digitalisierung umfassender analysieren zu können. Da der neoliberale Institutionalismus, wie auch der liberale Intergouvernementalismus, Staaten als die zentralen AkteurInnen auf internationaler Ebene ansieht, findet dadurch kein Bruch der Forschungslogik statt.

al scarcity, conflicting values, and variations in societal influence« (1997, S. 516).³ Als grundlegende Strukturbedingung der AkteurInnen begreift Moravcsik dabei die Globalisierung, die positive oder negative Anreize zum Eintritt in den Bereich der »*world politics*« setzt (Moravcsik 2013, S. 3). Globalisierung determiniert gleichzeitig als Kontextfaktor die Anforderungen der sozialen AkteurInnen an die politischen EntscheidungsträgerInnen. Diese Anforderungen werden somit als endogene Ursachen für das jeweilige staatliche Interesse im Sinne der nachfolgend zentralen »*Preferences*« angesehen. Gleichzeitig resultieren diese dem Ansatz nach nicht automatisch in einer harmonischen Außenpolitik des jeweiligen Staates, sondern können in Kombination mit einer entsprechend gelagerten domestischen Präferenzkonstellation anderer Staaten ebenso zum Konflikt führen. Nämlich dann, wenn eine oder mehrere der drei Komponenten »*divergent fundamental beliefs, scarcity of material goods, and inequalities in political power*« präsent wären, aus denen sich die nachfolgend beschriebenen Variationen des liberalen Ansatzes ableiten lassen (Moravcsik 2003, S. 162–163).

»Representation and State Preferences«

Als zentrale AkteurInnen werden im Gegensatz zum Realismus somit nicht mehr nur die am Ende der politischen Entscheidungskette stehenden »Staatsmänner« betrachtet, sondern sämtliche Individuen und Gruppierungen, die Einfluss auf den politischen Willensbildungsprozess haben.⁴ Staatliche Institutionen seien somit immer nur ein »*subset*« derjenigen domestischen AkteurInnen, deren Präferenzen sie in politische Handlungen transformieren (1997, S. 518).⁵ Hinsichtlich der Akteurschaft von Regierungen unterscheidet Moravcsik zwischen nationaler und internationaler Ebene:

-
- 3 Moravcsik wendet dabei jedoch eine Form der »*bounded rationality*« an, indem er erklärt, dass die gesellschaftlichen Präferenzen auf substaatlicher Ebene sehr wohl unterschiedlich und variant sein könnten, diejenigen, die sich letztlich jedoch auf politischer Ebene durchsetzen, vonseiten des Staates auch rational verfolgt werden würden (Moravcsik 1998, S. 21–23).
 - 4 Im Institutionalismus werden ebenfalls in erster Linie Staaten als handelnde AkteurInnen betrachtet, zusätzlich jedoch auch internationale Organisationen sowie Regime, welche laut Keohane, Nye und Anderen, Staaten in ihrer Politik vor allem kooperationsfördernd beeinflussen können (Keohane und Nye 1987). Laut Moravcsik könnten auch subnationale, transnationale oder supranationale Institutionen die Rolle des Staates im Gefüge der Interessenvermittlung einnehmen, letztere stellen jedoch de facto nach wie vor die dominanten politischen Einheiten auf internationaler Ebene dar (Moravcsik 2013, S. 7).
 - 5 Moravcsik betont dabei, dass »*preferences*« im liberalen Sinne unabhängig von zwischenstaatlichen, strategischen Interaktionen, wie etwa externen Bedrohungen oder positiven Anreizen gebildet würden und über Zeit relativ stabil seien. Er versäumt es hierbei jedoch, konkrete Beispiele zu nennen. Strategien und Taktiken seien dagegen eher als Policy-Optionen zu werten, welche aufgrund externer Einflüsse einem stärkeren Wandel unterliegen würden (2003, S. 164). Zudem wertet er Konzepte wie »*sovereignty*« und »*national defense*« nicht als Präferenzen, sondern als »*fundamental strategies*«, welche wiederum eigentlich vorgelagerten Präferenzen dienen sollen (2013, S. 4). Warum jedoch etwa der von ihm als Präferenz bezeichnete »*militant nationalism*«, oder auch die »*fascist rule*« nicht ebenso als strategische Mittel zum Durchsetzen anderer Präferenzen angesehen werden könnten, bleibt aus Sicht der Autorin an dieser Stelle unklar (2013, S. 4). Zudem erscheint gerade für autokratische Staaten eine bestimmte auf Kontrolle, Zensur und Überwachung ausgerichtete Form der digitalen Souveränität ebenfalls eine Präferenz im Bereich der Internet Governance zu sein (Epifanova 2020).

»Internationally, the liberal state is a purposive actor, but domestically it is a representative institution constantly subject to capture and recapture, construction and reconstruction, by coalitions of social interests« (Moravcsik 2013, S. 4).

Auf der internationalen Ebene handeln Staaten somit rational und orientieren sich an den auf domestischer Ebene vorherrschenden Interessen. Hinsichtlich der Durchsetzung dieser Präferenzen haben nationale AkteurInnen, sobald einmal die Ebene der internationalen Politik betreten wurde, jedoch laut Moravcsik keinen Einfluss mehr. Die strategische Handlungsautonomie der Regierungen ist hier im Sinne des Zwei-Ebenen-Spiels somit im Gegensatz zur domestischen Ebene erweitert, wo Regierungen bei Moravcsik stärker lediglich passive InteressenkonsumentInnen am Ende des Transmissionsriemens darstellen, als auf internationaler Ebene. Während Präferenzen aus realistischer Sicht naturgemäß konfliktiv und aus institutionalistischer Sicht als weitgehend konvergent anzusehen sind, ermöglicht der neue Liberalismus somit die Analyse domestischer Präferenzen über verschiedene Politikfelder hinweg, mit unterschiedlichen Interessengruppen als Ursprung (Moravcsik 1997, S. 520).

Die domestische Interessenaggregation durch den Staat fungiert somit als der sog. »Transmission-Belt«, durch den die domestischen Interessen auf die politische Ebene übertragen werden. Dessen Struktur sei dabei für die Analyse von Außenpolitik keinesfalls irrelevant, da der jeweilige Herrschaftszugang unterschiedlicher Interessengruppen variante Formen annehmen könne. Liberale Demokratien stehen dabei totalitären Diktaturen aufgrund der auf der einen Seite maximalen und auf der anderen Seite minimalen Inklusion und Repräsentation substaatlicher AkteurInnen konträr gegenüber (Moravcsik 2003, S. 163). Des Weiteren differenziert Moravcsik zwischen AkteurInnen außerhalb und innerhalb des staatlichen Systems, zentralisierter vs. dezentralisierter Interessenvermittlung, unterschiedlichen Rationalitätsniveaus der politischen Repräsentation, unterschiedlichen Sozialisierungen bezüglich risikobehafteten Verhaltens der politischen EntscheidungsträgerInnen und Institutionen sowie potenziellen Elementen direkter Repräsentation (Moravcsik 2013, S. 5).

»Interdependence and the International System«

Staaten werden in ihren Handlungen durch existierende und im Zuge der Globalisierung ansteigende Policy-Interdependenzen beeinflusst. Sie agieren somit nicht im luftleeren Raum, sondern verbinden Entscheidungen in einem Politikfeld notwendigerweise mit Überlegungen über deren Auswirkungen in anderen Sektoren, z.B. können Politikentscheidungen auf sicherheitspolitischer Ebene auch den Wirtschaftsbereich betreffen und umgekehrt (Moravcsik 1997, S. 520). Gleichzeitig ergeben sich für Staaten durch das Zusammenspiel mit den Interessen anderer Staaten Beschränkungen für die eigene Präferenzdurchsetzung. Die erwähnten Policy-Interdependenzen beschreibt Moravcsik dabei als das theoretische Verbindungsstück zwischen varianten staatlichen Präferenzen und letztlichem Handeln. Er definiert sie als

»the set of costs and benefits for dominant social groups in foreign societies (the pattern of transnational externalities) that arise when dominant social groups in a given society seek to realize their own preferences internationally« (Moravcsik 2003, S. 165).

Wie der Institutionalismus sieht der neue Liberalismus in dieser interdependenten Präferenzkonstellation eine »*asymmetrical interdependence*«,⁶ die politisches Verhalten entsprechend beschränken würde (Moravcsik 2003, S. 165).

Staatliche Interessen als Ausdruck domestischer Präferenzordnungen bilden somit das Herzstück des neuen Liberalismus. Über das finale Politikresultat Konflikt vs. Kooperation entscheidet dabei die jeweilige Präferenzkonstellation auf zwischenstaatlicher Ebene. Policy-Interdependenzen lassen sich dabei in die Kategorien »zero-sum/deadlocked«, »harmonious« und »mixed« einteilen. Im ersten Falle ist das Erreichen der Ziele der dominanten sozialen Gruppen in einem Land nur durch hohe Kosten in einem anderen Land möglich. Somit existieren in dieser Situation wenige Anreize für Kooperation und viele für Konflikt zwischen den Staaten. Im Gegensatz dazu beschreiben harmonische Policy-Interdependenzen Situationen, in denen sich die staatlichen Präferenzen in ihrem Erreichen nicht im Wege stehen und Kooperation somit wahrscheinlich ist. Dieser Fall ähnelt am ehesten der von den beiden Institutionalistinnen Keohane und Nye beschriebenen »komplexen Interdependenz«, die sie als idealtypischen Gegenentwurf zu einer konfliktiven internationalen Politiksphäre der realistischen Theorietradition zeichneten (Keohane und Nye 1987). Als wahrscheinlichster Realtypus kann jedoch der dritte Fall gelten: Hierbei treten Staaten in einen Verhandlungsprozess, in dem sie durch Anpassungen ihrer Erwartungen oder einer veränderten Informationslage eine für beide Seiten vorteilhafte Politikkoordination erreichen können (Moravcsik 2003, S. 166–167). Konflikt oder Kooperation ist hierbei somit nicht vordeterminiert, sondern kann durch das staatliche Management der Interdependenzsituation verhindert oder begünstigt werden.⁷

Entgegen geäußerter Kritiken (z.B. Rathbun 2010, S. 4) verbleibt der Liberalismus somit nicht auf einer der drei IB-Analyseebenen, sondern negiert deren Sinnhaftigkeit aus analytischer Sicht. Die enge Verquickung zwischen domestischen Interessen, deren Ausdruck in nationalen Politiken sowie deren Auswirkungen im Zusammenspiel mit den Präferenzen anderer Staaten im internationalen System machten diese Unterscheidung zunehmend obsolet. Somit sei gerade der Liberalismus als »systemische« Theorie zu verstehen, die Präferenzen als zentrale Erklärungsfaktoren begreife, im Gegensatz zu den materiellen, machtpolitischen »Capabilities« des (Neo-)Realismus oder der »Information« bereitstellenden Institutionen des Institutionalismus (Moravcsik 2003, S. 165).

Ähnlich wie der Institutionalismus bescheinigt auch der neue Liberalismus der Ebene der internationalen Politik eine zunehmend steigende Verflechtung und Vernetzung und, damit einhergehend, auch ein immer heterogeneres Spektrum an domestischen AkteurInnen, vor allem im demokratischen Politikprozess. Außenpolitische Entscheidungen seien aus liberaler Sicht somit primär als das »*management of globalization*« (Moravcsik 2013, S. 14) zu verstehen. Daher eignet sich der Liberalismus auch besonders für eine Analyse außenpolitischer Entscheidungen in einem solch weithin vernetzten und

6 Oder auch »*relative intensity*« der Präferenzen (Moravcsik 2013, S. 6).

7 Für den Institutionalismus spielen internationale Institutionen und Organisationen hierbei eine entscheidende Rolle, da sie Regeln der Politikkoordination für die Zukunft festlegen, Anreize für betrügerisches Verhalten reduzieren und Fehlverhalten konsequent sanktionieren können (Keohane und Martin 1995, S. 42).

globalisierten Konfliktraum wie dem Cyberspace. Der Begriff der Globalisierung entstand bereits lange vor dem World Wide Web, das die Auswirkungen der Globalisierung jedoch im Sinne kaum noch geltender nationaler Grenzen im Cyberspace transformiert hat. Die Aufrechterhaltung traditioneller, staatlicher Souveränität im Cyberspace wird daher oftmals als illusorisch angesehen (Mueller 2020). Gleichzeitig zeigen differenzierte Zugänge zum Konzept der »Cyber-Souveränität« auf, dass gerade im Bereich der Infrastruktur, die nicht den Kernbereich staatlicher Souveränität betreffen, flexiblere Aushandlungsprozesse möglich wären (Rosenbach und Chong 2019). In jedem Falle erwachsen Anpassungserfordernisse für staatliche AkteurInnen: einerseits um nationale (oder Regime-)Interessen zu schützen, andererseits um die Vorteile der steigenden Vernetzung zu nutzen.

Die nachfolgenden Unterarten der liberalen Theorie sind als Komplementäre zueinander zu verstehen, die sich gegenseitig beeinflussen können. Ein möglichst umfassender Erklärungsansatz staatlicher Cyberproxy-Strategien muss das Analysepotenzial aller drei Varianten stets in Betracht ziehen, auch wenn nicht jede gleichermaßen erklärungskräftig für den jeweiligen Fall sein wird.

2.1.1 Normen und Werte als politische Leitlinien im ideellen Liberalismus

Soziale Präferenzen bezüglich kollektiver Güter wie »*national unity, legitimate political institutions, and socioeconomic regulation*« (Moravcsik 1997, S. 524) und deren Kompatibilität stehen bei der ersten Variante des Liberalismus nach Moravcsik im Mittelpunkt. Soziale Identitäten und Werte werden als Hauptbestimmungsfaktoren der späteren staatlichen Präferenzen angesehen, wobei »*social identities*« definiert werden als

»the set of preferences shared by individuals concerning the proper scope and nature of public goods provision, which in turn specifies the nature of legitimate domestic order by stipulating which social actors belong to the polity and what is owed them.« (1997, S. 525).

Soziale Identitäten entscheiden somit über das Ausmaß und die Art der Bereitstellung öffentlicher Güter. Deren Herkunft sei entweder historisch oder durch bestimmte kollektive oder staatliche Handlungen bedingt, die von Moravcsik jedoch nicht konkretisiert werden (Moravcsik 2013, S. 7). Ob die Identitäten letztlich ideelle oder materielle Faktoren widerspiegeln würden, lässt der neue Liberalismus ebenfalls offen. Laut Moravcsik sind es drei Bestandteile der domestischen Ordnung, die durch diese sozialen Identitäten besonders geformt würden: »*geographical borders, political decision-making processes, and socioeconomic regulation*« (Moravcsik 1997, S. 525).⁸ Ziel der nationalen Politiken müsse es stets sein, die Legitimität der drei Komponenten aus Sicht der relevanten sozialen AkteurInnen zu gewährleisten, da diese dem politischen System ihre Unterstützung nur in einem solchen Falle gewähren würden. Ob beispielsweise politische Institutionen als

8 In einem Beitrag von 2013 benennt er diese drei Aspekte etwas anders, hier spricht er von »*national identity, political ideology, and socioeconomic order*« (Moravcsik 2013, S. 7), gemeint ist hiermit jedoch wohl im Kern dasselbe.

legitim erachtet werden, hängt von deren Kompatibilität mit den beschriebenen sozialen Identitäten ab. Entsprechend der dritten Grundannahme des Liberalismus nach Moravcsik entscheidet wiederum die Kompatibilität dieser identitätsbasierten Staatspräferenzen über den Zustand der internationalen Beziehungen, d.h., ob diese eher konfliktiv oder harmonisch geprägt sind.⁹ Durch beiderseitige Anpassungen in verschiedenen Politikfeldern könne jedoch auch im Falle zuvor nicht gänzlich zusammenpassender nationaler Einstellungen Kooperation ermöglicht werden (Stichwort Policy-Linkage; Lohmann 1997).

Ideelle Präferenzen setzen sich grundlegend aus drei Bestandteilen zusammen: Der erste Bestandteil sind die jeweiligen Vorstellungen der sozialen Gruppen von ihrer nationalen Identität. Diese beinhaltet soziokulturelle, historisch gewachsene sowie linguistische Aspekte der eigenen Nationenerzählung.¹⁰ Aber auch die nationalen Grenzen im Sinne territorialer Souveränität sowie Fragen der Staatsbürgerschaft werden durch diese Form der Identität mitbestimmt und entsprechende Politiken auf internationaler Ebene somit in Richtung Kooperation oder Konfrontation geleitet (Moravcsik 1997, S. 525–526). Daran anknüpfend attestiert etwa die Forschung zum demokratischen Frieden demokratischen Gesellschaften immer wieder Tendenzen zu gewaltfreien Konfliktlösungsmechanismen sowie Kompromissbereitschaft, was sich durch Sozialisationsprozesse auch auf die jeweils Regierenden übertragen würde (Rousseau et al. 1996, S. 513).

Der zweite Hauptbestandteil ideeller Präferenzen betrifft die Verbundenheit bzw. das Pflichtgefühl (englisch ›Commitment‹) der sozialen AkteurInnen in Bezug auf die jeweiligen politischen Institutionen. Laut ideellem Liberalismus kann das in Staat A als legitim erachtete politische System die Realisierung der in Staat B als legitim erachteten öffentlichen Ordnung behindern, insbesondere, wenn die jeweiligen Vorstellungen hierüber konträr zueinander sind.¹¹ Diese Argumentation kann als Grundstein für das Theorem des demokratischen Friedens angesehen werden, da (liberale) demokratische Staaten grundlegende Vorstellungen über legitime politische Arrangements und Institutionengefüge prinzipiell gemeinsam haben sollten, um Frieden zu bewahren (Owen 1994). Der interne, demokratische Politikstil, der auf eine friedliche Konfliktbeilegung ausgerichtet ist, wird in diesem Falle somit gegenüber anderen Demokratien externalisiert.

9 Man könnte argumentieren, dass die ideelle Variante des neuen Liberalismus an die von Goldstein und Keohane 1993 vorgenommene Inkorporierung von Ideen als bedeutsamen Einflussfaktor auf staatliche Präferenzbildung anknüpft (Goldstein und Keohane 1993).

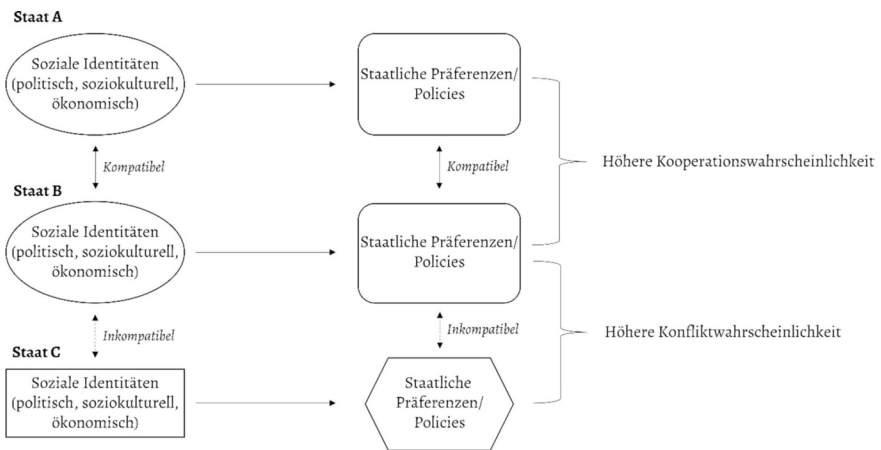
10 Unter Nationenerzählung wird in diesem Kontext das historisch geprägte Narrativ einer Nation über ihre Entstehung und Entwicklung im Laufe der Zeit verstanden, mit jedoch potenziell konkurrierenden Identitäts- und Bedeutungselementen, welche seitens unterschiedlicher Gruppierungen propagiert werden.

11 Wie bereits erwähnt, herrscht insbesondere bezüglich der Definition und Legitimität des Konzepts der nationalen Souveränität im Cyberspace bislang Uneinigkeit zwischen den Staaten (Giles 2012; Mueller 2017). Konkurrierende Ansätze hierüber sowie deren Wirkung auf die jeweilige Cyberproxy-Strategie können somit durch die Analyse der jeweilig ideellen Präferenzen analytisch eingefasst und für die empirische Analyse fruchtbar gemacht werden.

Drittens entscheidet laut Moravcsik die »nature of legitimate socioeconomic regulation and redistribution« (1997, S. 527) mit über das jeweilige außenpolitische Verhalten und durch Interaktionsmechanismen somit auch über die Konstellation der internationalen Beziehungen. Auch hier führen potenziell negative oder positive Externalitäten zum jeweiligen zwischenstaatlichen Verhaltensmuster. Im Vorfeld geteilte Werte könnten somit ein grundlegendes Erfordernis etwa für ein gemeinsames Vorgehen von Staaten in regulatorischen Bereichen wie Besteuerungen, Migration und auch der Außenpolitik darstellen. Potenzielle Autonomieverluste der nationalen Präferenzen durch notwendige Kompromisse auf der zwischenstaatlichen Ebene seien dabei jedoch ebenfalls vorstellbar und empirisch zu beobachten (Moravcsik 1997, S. 528).

Zusammenfassend sind laut ideellem Liberalismus insbesondere die sozialen Identitäten auf politischer, soziokultureller sowie ökonomischer Ebene eines Landes für die Interessensartikulation und Policy-Formulierung entscheidend. Inwiefern diese identitätsbasierten nationalen Politiken auf zwischenstaatliche Übereinstimmung treffen, entscheidet somit über Konflikt oder Kooperation. Regierungen müssen durch das Management der oftmals vorliegenden Policy-Interdependenzen dennoch versuchen, unter den Bedingungen konfliktiver Präferenzkonstellationen zu anderen Staaten die domestischen Präferenzen bestmöglich in außenpolitische Handlungen zu überführen.¹²

Abbildung 1: Kausalpfad des ideellen Liberalismus nach Moravcsik



(Eigene Darstellung)

12 Moravcsik erhebt einen Geltungsanspruch seines Ansatzes sowohl für liberale, als auch nicht-liberale Staaten (1997, S. 515). Was jedoch die zentralen Charakteristika einer Autokratie im Gegensatz zu einer Demokratie für die domestische Interessenvermittlung im Sinne des Transmissionsriemens bedeuten, wird im Rahmen der republikanischen Liberalismusvariante genauer erläutert werden.

2.1.2 Der Primat der Wirtschaft im ökonomischen Liberalismus

Der kommerzielle Liberalismus argumentiert aus einer stärker funktionalistischen Sicht auf die Strukturbedingungen des Marktes: Ändern sich die nationalen oder globalen Marktbedingungen, hat dies Auswirkungen auf nationale Regierungen. Diese sehen sich vonseiten der nationalen AkteurInnen zu protektionistischen Handlungen oder zu wirtschaftlichen Öffnungen gezwungen. Dabei betont Moravcsik, dass der Theorieansatz keinesfalls als deterministische Vorhersage der Dominanz kapitalistischer Wirtschaftsstrukturen und damit einhergehend von Frieden zu verstehen sei. Vielmehr ginge es dabei um die Beschreibung von Anreizsystemen, die sich aus Veränderungen der jeweiligen wirtschaftlichen Umwelten speisen und somit zu einer entsprechenden Anpassung nationaler Politiken führen, um entweder etwaige Kosten zu vermeiden oder nach potenziellen Gewinnen zu streben (Moravcsik 1997, S. 528).¹³ Im Gegensatz zu (Neo-)Realismus, Institutionalismus und (Sozial-)Konstruktivismus, die Sicherheitsexternalitäten, informationelle und institutionelle Beschränkungen sowie identitätsbasierte Sozialisierungsprozesse für das Streben von Staaten nach relativen Gewinnen verantwortlich machen, argumentiert der kommerzielle Liberalismus mit dem Entstehen und Verlauf domestischer und globaler Verteilungskämpfe (Moravcsik 2013, S. 9).¹⁴ So sei überall dort, wo ein hohes Maß an Wettbewerb sowie »*extensive intra-industry trade, or trade in intermediate goods, large foreign investments, and low asset specificity*« (Moravcsik 1997: 529) die heimische Wirtschaft prägen, freier und offener Handel auch wahrscheinlicher. Je anpassungsfähiger, konnektiver und ausgerichtet auf den Austausch mit grenzüberschreitenden Industrien die dominanten, domestischen WirtschaftsakteurInnen sind, desto größer ist der Druck auf die nationalen Regierungen, hierfür die entsprechenden Rahmenbedingungen zu schaffen. Widersprechen sich nationale Wirtschaftspolitik in einer Weise, dass sie sich in ihrer jeweiligen Zielerfüllung potenziell behindern, ist eine konfrontative Interaktion zwischen den jeweiligen Staaten wahrscheinlicher.

Wirtschaftliche Interessenverfolgung führt auf internationaler Ebene somit auch zu gewaltsamen Konflikten. Laut kommerziellem Liberalismus ist dies vor allem der Fall, wenn Zwangsmaßnahmen zur Durchsetzung wirtschaftlicher Interessen auf domestischer oder internationaler Ebene angewandt werden. Monopolistische Wirtschaftsstrukturen spielten etwa im Rahmen der Kolonialisierung hierbei insofern eine wichtige Rolle, als die beteiligten AkteurInnen aufgrund des niedrigeren Grades an wirtschaftlicher Verflechtung im In- und Ausland im Falle der Anwendung von Gewalt auch weniger negative Konsequenzen zu befürchten hatten (Moravcsik 1997: 530).

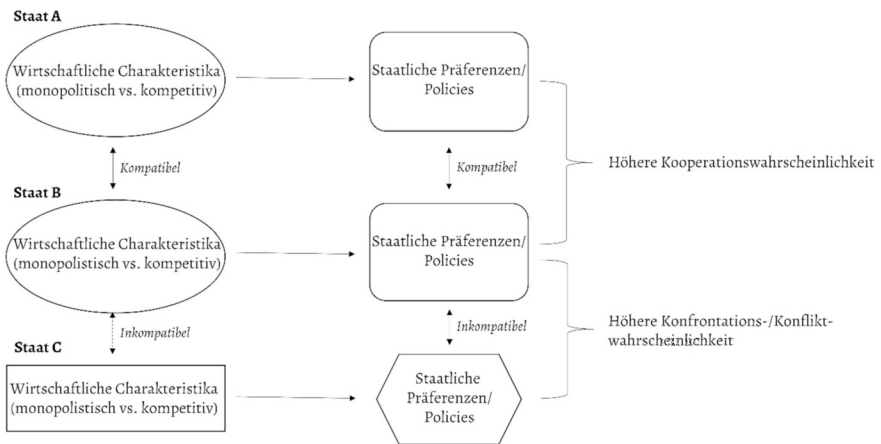
13 Die im ideellen Liberalismus zentralen sozialen Identitäten können einen Einfluss auf die ökonomischen Interessen eines Staates haben und umgekehrt. Somit lassen sich die ersten beiden Liberalismus-Stränge nicht völlig getrennt voneinander betrachten.

14 Zudem negiert der Liberalismus zwar keinesfalls die Bedeutung von Ideen im Allgemeinen, welche im Konstruktivismus eine zentrale Rolle in der Überwindung der rein systemischen Theorieansätze darstellen, stellt jedoch darüber hinaus auch deren konkreten Einfluss auf den politischen Entscheidungsprozess in den Vordergrund. Somit soll im Liberalismus geklärt werden, warum gerade diese und jene Ideen die politischen Entscheidungen maßgeblich mitgeprägt haben (van Apeldoorn und Graaff 2014, S. 32).

Entwicklungen hin zu mehr Diversifizierung, Spezialisierung und Arbeitsteilung auf dem globalen Weltmarkt führten jedoch zu einer immer größeren Kriegsaversion wirtschaftlicher AkteurInnen, da sie hierdurch längerfristig meist mehr zu verlieren als zu gewinnen hätten.¹⁵

Zusammengefasst entscheiden somit laut kommerziellem Liberalismus die Präferenzen der dominanten, domestischen Interessengruppierungen auf kommerzieller Ebene darüber, ob eine konfliktive oder kooperative Wirtschaftspolitik gegenüber anderen Staaten verfolgt werden kann. Je größer die Inkompatibilität zwischen den eigenen, kommerziellen Interessen sowie denen des anderen Staates, desto schwerer scheint auch das konfliktfreie Interdependenzmanagement der besagten Staaten zu werden. Eine Inkompatibilität kann dabei auch zwischen den ökonomischen Präferenzen eines Staates A und den eher ideellen Präferenzen eines Staates B existieren, etwa indem privatwirtschaftliche Interessen bestimmter Gruppierungen den allgemeinen Werte- und Güterverteilungsmodus eines anderen Landes bedrohen. Welche Präferenzen in Staat A oder B den Vorzug erhalten, ist auch von den politischen Institutionen abhängig, die Interessen zumeist unterschiedlich stark repräsentieren (Moravcsik 2013, S. 5–6).

Abbildung 2: Kausalfad des kommerziellen Liberalismus nach Moravcsik



(Eigene Darstellung)

15 Indem der kommerzielle Liberalismus argumentiert, dass Staaten grundlegend immer mehr akzeptieren, dass kriegsartige Konfliktlösungsmittel ihren ökonomischen Zielen im Wege stehen, schließt er an dieser Stelle direkt an die Überlegungen des Institutionalismus von Keohane, Nye und anderen an.

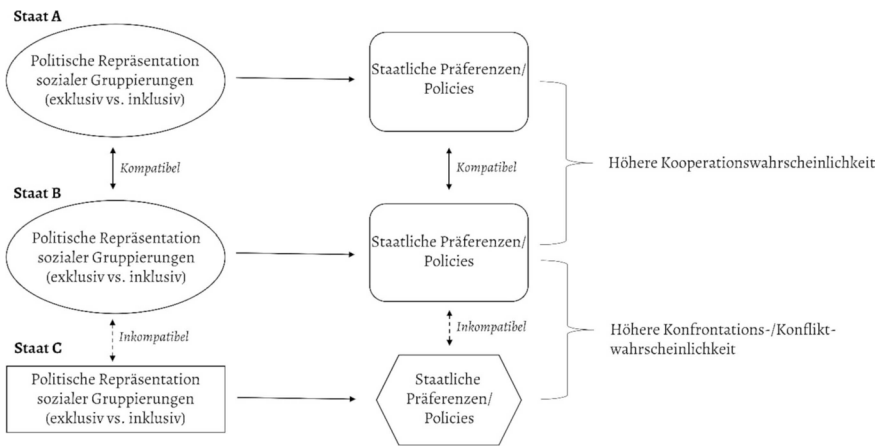
2.1.3 Die Rolle nationaler Institutionenarrangements im republikanischen Liberalismus

Im Kontrast zu den beiden bereits vorgestellten Liberalismus-Varianten betrachtet der republikanische Liberalismus die am politischen Willensbildungsprozess beteiligten Institutionen. Für außenpolitische Entscheidungen wurde dabei besonders die Rolle domestischer Institutionen bezüglich eskalativer Tendenzen während Krisen untersucht (Mesquita und Lalman 1990). Deren Rolle bei der Transformation der sozialen Identitäten sowie der beschriebenen wirtschaftlichen Merkmale in tatsächliche Policies steht somit hier im Mittelpunkt (Moravcsik 1997, S. 530). Demokratische und autokratische Staaten könnten durchaus ähnlich gelagerte soziale Identitätsmerkmale sowie wirtschaftliche Strukturen aufweisen, vor allem, falls einer von beiden kürzlich einen Regimewandel durchlaufen hat. Dennoch wäre aufgrund der nunmehr unterschiedlichen institutionellen Ausgestaltung des jeweiligen politischen Systems nicht mehr zwingend auch von ähnlichen politischen Entscheidungen auszugehen. Somit betont der republikanische Liberalismus, dass der Modus der politischen Repräsentativität eine große Rolle bezüglich des letztlichen Staatenverhaltens auf außenpolitischer Ebene spielt. Soziale Gruppierungen artikulieren auch in autokratischen Ländern eigene Präferenzen, jedoch verfügen sie oft nicht über den entsprechenden Zugang zu politischen Positionen und Institutionen, um diese auch in tatsächliche Politikentscheidungen einfließen zu lassen. Politische Institutionen sind laut Moravcsik stets ein Abbild der jeweiligen gesellschaftlichen Gruppe(n), die sie vornehmlich repräsentieren. Ist diese Repräsentation rein exklusiv und auf eine oder wenige Herrschaftseliten zugeschnitten oder beruht sie auf der systematischen Ausgrenzung bestimmter Gesellschaftsgruppierungen vom politischen Willensbildungsprozess, droht eine systematische Ausbeutung des politischen Systems zur Bereicherung der Herrschaftseliten. Die breiten Bevölkerungsschichten in autokratischen Ländern profitieren somit nur selten von den jeweiligen Policies der herrschenden Gruppierung und tragen darüber hinaus oftmals potenzielle Risiken und Verluste an deren Stelle (Moravcsik 1997, S. 530). Die Entwicklungen der letzten Jahre zeigen jedoch für illiberale Demokratien mit vorhandenen Wahlen, dass auch deren politische Repräsentation immer stärker auf Ausgrenzung und der zentralisierten Durchsetzung einzelner Partikularinteressen auf Kosten der Mehrheit der Bevölkerung beruhen kann (Levitsky und Ziblatt 2018). Dieser Aspekt betont somit neben freien und fairen Wahlen gleichzeitig weitere Elemente funktionierender demokratischer Interessenvermittlung, wie sie etwa im Konzept der ›*Embedded Democracy*‹ zum Ausdruck kommen (Zivilgesellschaft, politische und zivile Freiheiten, horizontale Verantwortlichkeiten und eine effektive Regierungsgewalt; Merkel 2004, S. 37).

Gemäß der liberalen Grundannahme, soziale Gruppierungen seien prinzipiell risikoavers, neigen in erster Linie autokratische Länder zu konfliktivem Verhalten, da hier die EntscheidungsträgerInnen die verbundenen Risiken an die Bevölkerung auslagern können (Keohane 2002, S. 46–47). Andererseits könnten auch die ideellen bzw. kommerziellen Präferenzen der Bevölkerung konfliktiv wirken und eine Ausweitung der politischen Repräsentation könnte somit gerade den gegenteiligen Effekt nach sich ziehen (Moravcsik 1997, S. 531). Nichtsdestotrotz legt der republikanische Liberalismus den analytischen Grundstein für das Theorem des demokratischen Friedens, das als eine Art ›em-

pirisches Gesetz« angesehen wird. Zurückgehend auf Immanuel Kants Werk »Zum ewigen Frieden«, worin dieser bereits Ende des 18. Jahrhunderts die republikanische Staatsform als die friedensgeneigteste bezeichnete, wird argumentiert, dass BürgerInnen in republikanischen Gesellschaften »sich sehr bedenken werden, ein so schlimmes Spiel [den Krieg; Anm. der Autorin] anzufangen« (Kant 1795, S. 11). Jedoch sollte damit nicht postuliert werden, dass von Demokratien initiierte Kriege prinzipiell ausgeschlossen seien: Entsprechend der dyadischen Variante des Theorems neigen Demokratien sehr wohl auch zu konfliktivem Verhalten, jedoch in erster Linie gegenüber autokratischen Kontrahenten (Rousseau et al. 1996).¹⁶

Abbildung 3: Kausalpfad des republikanischen Liberalismus nach Moravcsik



(Eigene Darstellung)

2.2 Das Management asymmetrischer Interdependenzen aus Sicht des neuen Liberalismus: »Politicians still matter«

Auch Moravcsik erfasst durch seine Konzeption konfliktiver vs. kooperativer Präferenzkonstellationen deren Interdependenzen innerhalb eines Staates sowie die Interdependenzen zwischen den Außenpolitiken verschiedener Staaten. Nach seinen Ausführun-

16 Partielle historische Ausnahmen hiervon im Sinne zwischendemokratischer Kriege finden sich bei Russett 1994, S. 17. Generell kann zwischen einer kulturell-normativen, sowie strukturell-institutionellen Erklärungsvariante des Liberalismus für den demokratischen Frieden unterschieden werden. Postulierte demokratische Charakteristika, wie die öffentliche Kontrolle der Regierung durch das Parlament, die Opposition sowie die Öffentlichkeit, seien speziell in sicherheits- und außenpolitischen Fragestellungen jedoch aufgrund der Dominanz der Exekutive nur eingeschränkt wirksam, was aus Sicht der Liberalen den Befund von demokratisch initiierten Kriegen ohne zugrunde liegender Bedrohung rechtfertigen könne (Schimmelfennig 2013, S. 220–221). Der hierbei zudem entscheidende Aspekt der gesteigerten Geheimhaltung im Bereich der Sicherheitspolitik wird nochmals explizit für den Cyberspace aufgegriffen.

gen erscheinen nationale Regierungen in diesem Gefüge jedoch weitgehend als passive KonsumentInnen der innerstaatlichen Interessenaggregation, die sie ungefiltert in Außenpolitik transferieren. Ein Eigeninteresse demokratischer und autokratischer Regierungsträger ist demnach hier nicht angelegt. Wird jedoch bedacht, dass nationale Regierungen vor allem demokratischer Staaten, stets unter dem Eindruck der nächsten Wahlen, mit einer Vielzahl an unterschiedlichen Partikularinteressen nach innen sowie anderen Staaten und deren Präferenzen auf internationaler Ebene konfrontiert werden, scheint ein gewisses staatliches Management dieser Präferenzinterdependenzen geradezu unausweichlich zu sein. Dieses erfordert zwar nicht zwingend ein autonomes inhaltliches Interesse nationaler Regierungen, jedoch einen hinreichend autonom-strategischen Handlungsspielraum politischer AkteurInnen gegenüber beiden Politikebenen.

Der neue Liberalismus inkludiert, wie beschrieben, Policy-Interdependenzen als Nexus zwischen domestischer Präferenzbildung und dem letztlich Staatenverhalten. Um noch genauer konzeptualisieren zu können, wann sowohl von demokratischer als auch autokratischer Seite Cyberproxys eingesetzt werden, um den eigenen Handlungsspielraum gegenüber dominanten domestischen Präferenzen, die jedoch inkompatibel zu denen anderer Staaten sind, zu erweitern, wird im Folgenden auf Elemente des neoliberalen Institutionalismus zurückgegriffen. Dessen Unterscheidung zwischen Vulnerabilität und Sensitivität ermöglicht es, die Beschaffenheit und Salienz unterschiedlicher Policy-Interdependenzen analytisch zu erfassen und somit im Folgenden argumentieren zu können, welche Rolle Cyberproxys dabei spielen können. Im weiteren Verlauf wird somit aufgezeigt, warum gerade Cyberproxys, trotz des Primats gesellschaftlicher Präferenzbildungsprozesse zur Erklärung außenpolitischen Verhaltens, demokratischen und autokratischen Regierenden das Management asymmetrischer Interdependenzsituationen erlauben.

2.2.1 Verhandlungsmacht nach innen und außen

Der Liberalismus versteht unter *Macht* die Interessensdurchsetzungschancen der dominanten innerstaatlichen AkteurInnen im Rahmen domestischer und internationaler Aushandlungsprozesse. Domestische AkteurInnen, die ihre Präferenzen effektiver auf die politische Agenda transportieren können, verfügen über eine größere Macht als solche ohne einen entsprechenden Zugang zum politischen System. Durch Wahlen ist der Theorie nach in demokratischen Gesellschaften den BürgerInnen ein Mindestmaß an Zugang zu politischen Entscheidungen garantiert. Im Hinblick auf das politische Tagesgeschäft unterscheiden sich die jeweiligen Interessensdurchsetzungschancen gesellschaftlicher Gruppen jedoch zwangsläufig erheblich und können kontextabhängig signifikant variieren (Palm und Schulz 2011). In autokratischen Staaten ist der Transmissionsriemen verkürzt bzw. defizitär, da ein Großteil der BürgerInnen hierdurch nicht repräsentiert wird. Somit kommt der jeweiligen Herrschaftselite in solchen Gesellschaften ein noch größeres Maß an Macht im liberalen Sinne zu als in demokratischen Ländern, da

hier die politische Repräsentation verfassungstheoretisch und/oder verfassungswirklich auf einzelne Teile der Winning Coalition beschränkt bleibt.¹⁷

Der neoliberale Institutionalismus unterscheidet die Salienz der Interdependenzbeziehungen anhand zweier Konzepte: *Sensitivität* und *Vulnerabilität*.¹⁸ Darin angelegt ist eine implizite Bewertung der staatlichen Handlungsoptionen im Rahmen der jeweiligen Interdependenzsituation, um etwaige Kosten daraus langfristig vermeiden zu können und somit den eigenen Handlungsspielraum zu vergrößern. Da Cyberproxys als solche Handlungsoptionen konzeptualisiert werden, werden die beiden Konzepte nachfolgend (unter Punkt 2.2.2) für den Cyberspace als Konfliktaustragungsraum erläutert. Ferner wird aufgezeigt, wie sich deren Ausprägungen zu Gunsten demokratischer sowie autoritärer EntscheidungsträgerInnen modifizieren lassen.

Als zweite Modifizierung/Erweiterung des neuen Liberalismus wird zudem die Grundannahme des Zwei-Ebenen-Spiels von Putnam integriert, die besagt, dass vor allem demokratische EntscheidungsträgerInnen stets beide Verhandlungsebenen, die domestiche sowie die internationale, zugleich berücksichtigen und bespielen müssen. Gleichzeitig können sie jedoch auch variante Interessensdurchsetzungschancen auf der einen Ebene zu einer effektiveren Zielerreichung auf der anderen nutzen (Putnam 1988, S. 433–435). Somit kann der stärker ausgeprägte Transmissionsriemen demokratischer Staaten zwar theoretisch den Handlungsspielraum demokratischer Regierungen nach innen beschränken, ihnen jedoch gleichzeitig entsprechend der Metapher der ›Tying Hands‹ eine vorteilhaftere Ausgangsposition auf internationaler Ebene liefern.¹⁹ In vorliegender Arbeit wird dieser Gedanken aufgegriffen, da er die theoretische Begründung dafür liefert, wie politische EntscheidungsträgerInnen auch in demokratischen Staaten strategisch autonom handeln können, um unter der Bedingung zunehmender Policy-Interdependenzen aus ihrer Sicht die domestiche Präferenzen so rational wie möglich umzusetzen.²⁰ Ferner dient der Zwei-Ebenen-Ansatz als eine Art Verbindungsglied

17 »Winning Coalitions« werden entsprechend der Selektoratstheorie von Bueno de Mesquita et al. als der Teil des Selektorats beschrieben, dessen Unterstützung für das jeweilige Regime unerlässlich ist, um im Amt zu bleiben, im Austausch für spezielle Privilegien (2005, S. 11). Daher ist die Winning Coalition in Demokratien gemeinhin weitaus größer als in Autokratien, da die Unterstützung größerer Teile der Bevölkerung zur Wiederwahl nötig ist, als in Autokratien. Im Rahmen dieser Arbeit wird der Ausdruck somit nicht nur für Autokratien verwendet, sondern auch für die in Demokratien als zentral erachteten Interessensgruppen, deren Einfluss auf die nationale Cyberproxy-Nutzung untersucht wird.

18 An dieser Stelle ist ebenfalls die von Keohane und Nye herausgestellte Unterscheidung zwischen Interaktionen mit und ohne signifikanten Kosteneffekten bedeutsam. Nur im ersten Falle könne auch von »interdependencies« gesprochen werden. Interaktionen ohne enthaltene Kosten für beide beteiligte Parteien seien somit eher als »interconnectedness« zu bezeichnen (Keohane et al. 2012, S. 8).

19 So könnte eine demokratische Regierung im Rahmen internationaler Verhandlungen auf die Stärke unterschiedlicher Vetospieler im eigenen politischen System verweisen, deren Ratifikation international ausgehandelter Verträge auf domestiche Ebene zwingend notwendig ist.

20 Die Annahme, staatliche AkteurInnen handelten generell rational, kann natürlich kritisiert werden. Es wird an dieser Stelle jedoch im Sinne der »Bounded Rationality« argumentiert. Diese »is used to designate rational choice that takes into account the cognitive limitations of the decision-maker – limitations of both knowledge and computational capacity. Bounded rationality is [...] deeply concerned with the ways in which the actual decision-making process influences the decisions that are reached« (Simon

zwischen neuem Liberalismus und neoliberalen Institutionalismus: In der vorliegenden Arbeit wird weder die domestische Präferenzbildung noch die Wirkung als gegeben angenommener Interdependenzen auf internationaler Ebene ausschließlich erfasst. Stattdessen wird eine Verschränkung beider Aspekte angestrebt, um ein theoretisch fundiertes Cyberproxy-Erklärungsmodell zu entwickeln und zu testen.

2.2.2 Sensitivität und Vulnerabilität im Cyberspace

Keohane und Nye trugen mit ihrem Werk »*Power and Interdependence: World Politics in Transition*« maßgeblich zur Etablierung des Konzeptes der Interdependenz auch auf sozialwissenschaftlich-analytischer Ebene bei. Darin sahen die Autoren jedoch nicht nur ein formales Analysekonzept, sondern befürworteten eine bewusste »Politics of Interdependence«, damit Staaten vor allem von den postulierten wirtschaftlichen Vorteilen (Abbau von Handelshemmnissen, Arbeitsteilung, Skaleneffekten etc.) profitieren könnten (Spindler 2014, S. 59). Um deren Auswirkungen noch fundierter untersuchen zu können, prägten sie die Konzepte der Sensitivität und Vulnerabilität. Erstere bezieht sich dabei auf die zumeist kurzfristigen Auswirkungen wechselseitiger Abhängigkeiten in einer Situation, in der die politischen Strukturen unverändert bleiben und keine Policy-Anpassungen vorgenommen werden (können), um potenzielle Kosten dieser Interdependenzsituation reduzieren zu können (Keohane et al. 2012, S. 10).

Die Vulnerabilität einer Interdependenzbeziehung beschreibt laut Keohane und Nye dagegen eine Situation, in der deren Kosten durch (auch kurzfristige) Policy-Maßnahmen verändert werden können. Staaten mit einer geringen Vulnerabilität innerhalb der jeweiligen Interdependenz sind nun nicht mehr »gefangen« in ihren jeweiligen Policy-Settings, sondern können auf Handlungen ihres Gegenübers auf politischer Ebene reagieren und somit potenzielle Kostensteigerungen abfedern.²¹ Ein Staat kann in einer Interdependenzsituation somit zwar sensibler, gleichzeitig jedoch weniger vulnerabel gegenüber externen Veränderungen sein als sein Konterpart.²² Hierfür könnten vor allem dessen »*political will, governmental ability, and resource capabilities*« verantwortlich sein (Keohane et al. 2012, S. 13).

Handlungen im Cyberspace können die Sensitivität und Vulnerabilität von Interdependenzbeziehungen für Staaten erheblich beeinflussen.²³ Digitale Infrastrukturen und Technologien nehmen sowohl in demokratischen als auch zunehmend in autokratischen Ländern immer bedeutendere Positionen ein. Durch die Digitalisierung veränderte sich auch die liberale Strukturbedingung der Globalisierung entscheidend. Die Handlungen

1972). Proxies werden somit auch als Mittel von Regierungen angesehen, um die Rationalität von Dritten, wie nationalen Bevölkerungen oder anderen Regierungen, durch das Vorhalten oder Manipulieren von Informationen bewusst beeinflussen zu können.

21 Andrew Moravcsik würde hier von einer geringeren »Präferenzintensität« sprechen.

22 »[...] the ability of the less vulnerable to manipulate or escape the constraints of an interdependent relationship at low cost is an important source of power« (Keohane und Nye Jr 1998, S. 86).

23 Wie Keohane und Nye auch, stellt die vorliegende Arbeit das Konzept der Vulnerabilität klar in den Vordergrund, da der bereits bei Moravcsik angelegte Handlungsspielraum politischer AkteurInnen durch dessen Erweiterung im Sinne der Proxy-Nutzung in den Mittelpunkt gerückt wird.

einzelner Staaten unterliegen hiermit nicht mehr nur steigenden Policy-Interdependenzen, wobei im Falle einer globalisierten, nicht aber digitalisierten Welt nationale Grenzen und Jurisdiktionen und somit letztlich die staatliche Hoheitsgewalt jedoch weitgehend intakt geblieben sind. Stattdessen bedingte das zunehmende Maß an digital basierter Kommunikation, Transaktion und Interaktion durch die dezentrale und auf Anonymität ausgerichtete Grundstruktur des Internets, dass diese traditionelle Souveränitätskonzeption für Staaten nur noch eingeschränkt Geltung im Sinne einer »Cyber-Westphalia« entfalten kann (Demchak und Dombrowski 2013).²⁴ Eine Art Folgeabschätzung der Auswirkungen der eigenen Präferenzdurchsetzung auf internationaler Ebene sowie möglicher Rückkopplungseffekte erscheint im Cyberspace noch bedeutend schwieriger. Dies betrifft vor allem auch offensive Cyberoperationen mit besonders schwerwiegend disruptiver Intention: Diese bergen aus staatlicher Sicht stets die Gefahr unkontrollierter Kollateralschäden für die eigene Bevölkerung und Wirtschaft. Nationale Banken sind durch das System der »Society for Worldwide Interbank Financial Telecommunication« (SWIFT) so stark miteinander vernetzt, dass ein Angriff auf einzelne Teile stets auch die eigenen FinanzakteurInnen betreffen könnte. Das realistische Argument, Staaten mit dominanten Cyberfähigkeiten könnten ihre Interessen durch deren machtpolitische Anwendung somit in jedem Falle durchsetzen, greift durch diese Form der digitalisierten Interdependenz somit nur eingeschränkt. Dennoch könnten Staaten, die einen hohen Anteil der digitalen Infrastruktur auf internationaler Ebene de facto unter ihrer Kontrolle/Verwaltung haben, andere Staaten durch diese technologische Monopolstellung in gewisser Weise von sich abhängig machen. Die Folge könnte eine hegemoniale Interessendurchsetzung gegenüber technisch abhängigen Verbündeten oder eine Art Counter-Balancing Dritter durch den Aufbau paralleler Infrastrukturen sein. Der technische Kapazitäts- und Machtaufbau ist im Cyberspace weitaus weniger an territoriale Zuständigkeiten und Befugnisse gebunden. Während ein Land für das Stationieren eigener Seestreitkräfte im Ausland dessen Erlaubnis benötigt, sind Betrieb und Kontrolle der zentralen Root-Nameserver,²⁵ die überwiegend in den USA und Europa stationiert sind, hiervon nicht abhängig. Die USA hielten lange über die Mandatierung der ICANN²⁶ de facto Prärogativrechte im Bereich der Verwaltung des für das Internet zentralen Domain Name Systems (DNS) und konnten somit erheblichen Einfluss auf die internationale Regulierung des Internets nehmen. Das Routing wurde jedoch speziell durch die Anwendung der Methode Anycast dezentralisierter, hinzu kam die Abgabe der IANA-Funktio-

24 Als »Cyber-Westphalia« wird eine Übertragung des Souveränitätskonzepts von Nationalstaaten, welches aus dem Westphälischen Frieden am Ende des Dreißigjährigen Krieges hervorgegangen ist, auf den Cyberspace verstanden. Das Konzept steht somit im Widerspruch zur Annahme, dass der Cyberspace grenzenlos und entterritorialisiert sei. Fragmentierungsbestrebungen staatlicher AkteurInnen gelten dagegen als Versuch, nationale Souveränität ähnlich der analogen Sphäre auch im Cyberspace herzustellen.

25 Ein Root-Nameserver arbeitet an der »Wurzel« (Root) des DNS und ist für die Adressfindung einer Domain verantwortlich (WinTotal 2020).

26 Die »Internet Corporation for Assigned Names and Numbers« ist verantwortlich für die Koordination des Domain Name Systems und die Vergabe von IP-Adressen, der sog. IANA-Funktionen („Internet Assigned Numbers Authority“).

nen an die ICANN seitens des US-Handelsministeriums 2016, wohl auch eine US-Konzession gegenüber anderen Staaten in Folge der NSA-Affäre.²⁷

Nichtsdestotrotz können auch Cyberoperationen selbst eine staatliche Strategie darstellen, um eine Art Vulnerabilitäts-Linkage zu kreieren: Indem die Verwundbarkeit eines Gegenübers durch eine Cyberoperation ausgenutzt wird, kann die eigene Verwundbarkeit in einem anderen Sachbereich verringert werden. Der tatsächliche Erfolg dieser Strategie kann dabei oftmals nur schwer bewertet werden. Wichtig ist im Sinne der Bounded Rationality, dass der jeweils staatliche Akteur diese Strategie als zielführend erachtet, auch unter den einschränkenden Bedingungen einer nur unzureichenden Informationslage. Cyberproxys werden somit durch ihren offensiven sowie defensiven Einsatz als strategische Handlungsoptionen autokratischer und demokratischer Regierungen angesehen, um entweder den Zustand der unvollständigen/unkorrekten Information beim Gegenüber aufrechtzuerhalten und/oder gleichzeitig die Auswirkungen der eigenen, defizitären Informationslage besser managen zu können. Hierdurch wird jeweils die eigene Verwundbarkeit in einem anderen Bereich (z.B. im Falle von Autokratien auf konventioneller militärischer Ebene) oder auf Cyberebene selbst (z.B. im Falle von Demokratien aufgrund ihrer stärkeren Vernetzung) verringert. Die nachfolgenden Ausführungen sollen empirisch verdeutlichen, was das für die Konzepte der Vulnerabilität und Sensitivität im Cyberspace bedeutet.

Operationen im Cyberspace können einerseits dazu führen, dass die Sensitivität eines Landes im Rahmen einer analogen Interdependenzbeziehung ansteigt, für den Fall, dass keine Policy-Anpassungen vorgenommen werden (können). Ein Beispiel wäre die wirtschaftliche Interdependenzbeziehung zwischen zwei Ländern, in der eines der beiden geistiges Eigentum des anderen mithilfe von Cyberspionage stiehlt. Hierbei kann die Sensitivität des bestohlenen Landes hoch sein. Die Kosten der Interdependenzbeziehung könnten insofern steigen, als sich der angreifende Staat im Sinne des ›leapfrogging‹²⁸ unverhältnismäßige Vorteile auf technologischer Ebene verschafft hat und in der Folge weniger abhängig von Importen des anderen Staates in diesem Bereich ist. Die analoge Asymmetrie der Beziehung wurde somit ausgeglichen oder vielleicht sogar auf längere Sicht umgekehrt. Die beschriebene Situation betrifft in erster Linie die Sensitivität des (wahrscheinlich zumeist demokratischen) Opferlandes in Folge einer (wahrscheinlich zumeist autokratischen) Cyberoperation.²⁹ Ob der ausspionierte Staat jedoch auch eine hierdurch erhöhte Vulnerabilität aufweist, hängt von dessen Reaktionsoptionen ab.

Ein zweites Szenario bezieht sich auf den Fall, dass ein autokratischer Staat Cyberoperationen gezielt dafür nutzt, um seine eigene Vulnerabilität im Rahmen einer Interdependenzsituation mit demokratischen Staaten zu verringern, und im Ergebnis eben-

27 Dennoch ist die US-Regierung auch seitdem Teil des ›Governmental Advisory‹ Committee der ICANN und verfügt somit über bedeutende Veto-Rechte, trotz der Abgabe der IANA-Funktionen (Ermer 2016).

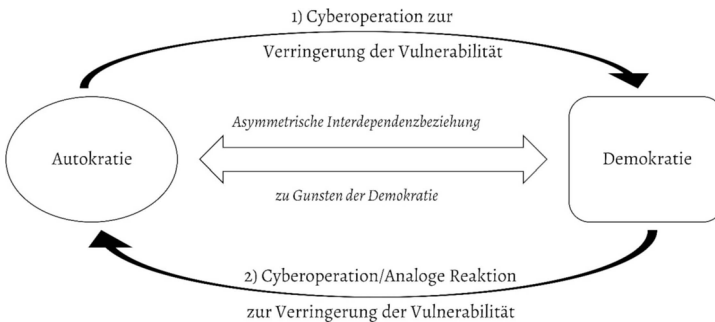
28 Dies bezeichnet das Überspringen einzelner Stufen bei der Entwicklung neuer Technologien.

29 Der bisherige Forschungsstand spiegelt die Annahme wider, dass vor allem autokratische Staaten offensiv im Cyberspace agieren und wie im Falle Chinas den technologischen Vorsprung vor allem demokratischer Staaten durch Cyberspionage versuchen aufzuholen (Gilli und Gilli 2019).

falls eine gestiegene Sensitivität auf demokratischer Seite hervorruft. Hat beispielsweise eine wirtschaftlich aufstrebende Autokratie bereits hinlänglich versucht, durch analoge Maßnahmen (wie dem Anwerben ausländischer WissenschaftlerInnen) die für sie negative asymmetrische Interdependenzbeziehung zu einem demokratischen Technologieführer zu verringern, könnte als effektiveres Mittel folglich die beschriebene Cyberspionage eingesetzt werden. Hierdurch könnte die eigene Vulnerabilität innerhalb dieser Beziehung verringert werden, etwa für den Fall, dass besagte Demokratien es ihren eigenen BürgerInnen erschweren, im Ausland für staatseigene, autokratische Unternehmen zu arbeiten (Bartlett 2020). Erfolgt vonseiten der Demokratie daraufhin keine Reaktion auf der Policy-Ebene, kann dies wiederum zu einer kurzfristig erhöhten Sensitivität führen. Um hieraus jedoch keine längerfristige Vulnerabilität werden zu lassen, könnten nun analoge Maßnahmen, etwa Strafzölle oder Sanktionen, aber auch Gegenschläge im Cyberspace eingesetzt werden. Aufgrund der hier jedoch oftmals unklaren Ursache-Wirkungs-Zusammenhänge bzw. der häufig angezeifelten Effektivität solcher Maßnahmen im Sinne einer angestrebten Verhaltensveränderung beim Gegner (*Coercion*; s. Valeriano et al. 2018; Borghard und Lonergan 2019) erscheinen analoge Reaktionen in einer solchen Situation oftmals plausibler, nicht zuletzt aufgrund der beschriebenen materialistisch-rationalistischen Kosten entsprechend sophistizierter Cyberoperationen.

Cyberoperationen zur Manipulation asymmetrischer Interdependenzvulnerabilitäten können über unterschiedliche Politikfelder sowie über verschiedene Politikebenen hinweg angestrebt werden (Vulnerabilitäts- oder Issue-Linkage). Sieht sich beispielsweise eine Autokratie auf internationaler Ebene einer asymmetrischen Verwundbarkeit auf ideeller Ebene ausgesetzt, indem ihre internen Repressionsstrategien seitens demokratischer Länder kritisiert und sanktioniert werden, kann sie Cyberoperationen nutzen, um die asymmetrische Verwundbarkeit besagter Demokratien auf domestisch-ideeller Ebene zu ihrem Vorteil auszunutzen, etwa indem bei der Operation die spezifischen Defizite demokratischen Regierens im Vordergrund stehen. Cyberoperationen können somit die Gesamtbilanz der Vulnerabilitätsasymmetrie zwischen zwei Ländern manipulieren.

Abbildung 4: Cyberoperationen zur Verringerung von Vulnerabilitäten im Rahmen asymmetrischer Interdependenzsituationen



(Eigene Darstellung)

2.2.3 Der strategische Handlungsspielraum autokratischer AnführerInnen

Zwar sehen sich autokratische Exekutiven in weitaus geringerem Maße der effektiven Interessensdurchsetzung nichtstaatlicher ziviler AkteurInnen gegenüber, dennoch wollen auch sie gegenüber anderen Akteursgruppierungen existierende Asymmetrien auf domesticischer Ebene entsprechend der eigenen Ziele gestalten, um die eigene Führungsposition am Ende des defizitären Transmissionsriemens nicht zu gefährden. Diese »Manipulationsmöglichkeiten« betreffen für autokratische Regime somit in erster Linie das Verhältnis zwischen der Exekutive sowie den sonstigen Herrschaftseliten, die oftmals auch als »Winning Coalition« bezeichnet werden (Mesquita et al. 2005).

2.2.3.1 Asymmetrische Verhandlungsmacht nach innen

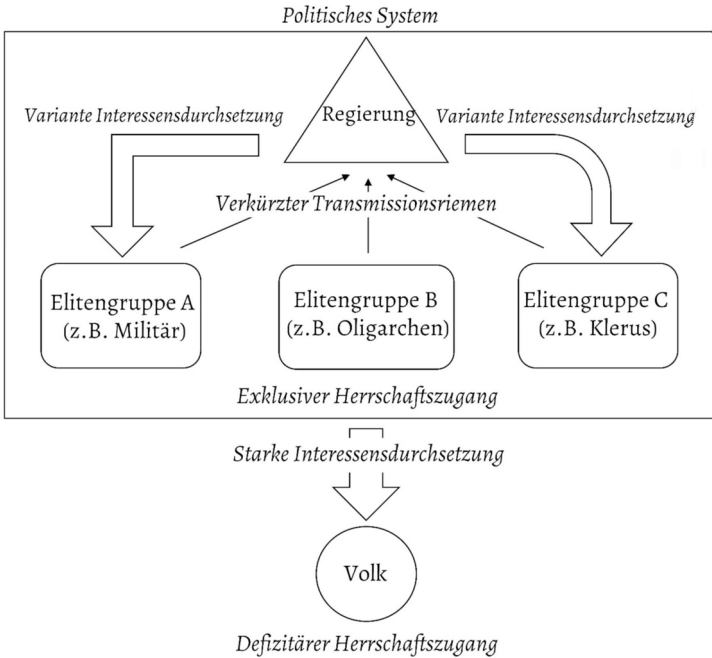
Autokratische Systeme sehen einen breiten Herrschaftszugang für eine kleine Gruppe an AkteurInnen bzw. einen verengten bis kaum vorhandenen Zugang für eine breite Masse vor. Autokratische Regierungen verfügen somit über ein zu ihren Gunsten ausgestaltetes Interessensdurchsetzungspotenzial gegenüber der Bevölkerung. Die Interessen der politischen Eliten sind in Autokratien wesentlich schwächer an die der breiten Bevölkerung gekoppelt als in Demokratien. Fehlende oder manipulierte Wahlen sowie weitere Einschränkungen der Elemente einer konsolidierten Demokratie, etwa des Wirkens der Zivilgesellschaft, sind hierfür als Gründe zu nennen.

Dennoch sind auch in Autokratien verschiedene Elitengruppierungen nochmals mit varianten Herrschaftszugängen und somit auch unterschiedlichen Interessensdurchsetzungschancen gegenüber der Regierung ausgestattet. Hierfür hauptverantwortlich gemacht werden die divergierenden, autokratischen Legitimationskonzeptionen verschiedener autokratischer Subregimetyten (z.B. Militärregime oder Monarchien), die die Kooptation und/oder Repression unterschiedlicher gesellschaftlicher Gruppierungen erforderlich machen. Die Begriffe *Kooptation* und *Repression* entstammen der Terminologie zur Forschung über autokratische Stabilisationsmechanismen (Gerschewski 2013). Im Sinne liberaler Theorien beschäftigt sich diese Forschung damit, wie autokratische HerrscherInnen sicherstellen können, dass trotz fehlenden Herrschaftszugangs im Sinne freier und fairer Wahlen sowie eingeschränkter sonstiger Repräsentations- und Partizipationsrechte der breiten Bevölkerung durch das Zusammenwirken dreier Säulen ein Stabilisierungsmechanismus zur Festigung der Regierungsposition etabliert werden kann.³⁰ Dies stellt gleichzeitig die theoretische Überleitung zu den drei Spielarten des Liberalismus nach Moravcsik dar: Die drei Säulen autokratischer Stabilität von Gerschewski, Repression, Kooptation und Legitimation, lassen sich direkt an eine oder mehrere dieser Theorievarianten anknüpfen. Autokratische Cyberproxy-Operationen werden in der vorliegenden Arbeit jedoch in erster Linie im Hinblick auf die Säule der

30 »Instruments of representation include formal representation, constitutional structure, informal institutional dynamics, appointment to government, and the organizational capacity of social actors. By changing the »selectorate« – the individuals and groups who influence a policy – the policy changes as well« (Moravcsik 2013, S. 5). Somit könnten etwa auch Bestrebungen demokratischer Parteien, das Wahlrecht zu Gunsten ihrer Stammwählerschaft zu verändern, eine solche Veränderung des Selektorats und somit der sich durchsetzenden Politik bedeuten.

Legitimation analysiert, wenngleich deren repressiven Potenziale ebenfalls diskutiert wurden (z.B. Deibert 2009; Deibert 2015; Gunitsky 2015).

Abbildung 5: Asymmetrische Verhandlungsmacht autokratischer Regierungen nach innen



(Eigene Darstellung)

Seitens der Regimeforschung wurde die Thematik der Legitimation im autokratischen Kontext lange vernachlässigt. Die Annahme lautete, dass aufgrund des fehlenden demokratischen Wahlmechanismus von vornherein lediglich Repression und Ko-optation als Mittel des Herrschaftserhalts gewählt würden (s. Burnell 2006; Grauvogel und Soest 2014). Forschungsarbeiten der letzten Dekade zeigten jedoch besonders im digitalen Kontext, dass auch autokratische AnführerInnen auf eine gewisse Form von Legitimation angewiesen sind, um ihre Stellung im politischen System zu behaupten (Morozov 2011; King et al. 2013; Rød und Weidmann 2015; Göbel 2015).³¹ Autokratische

31 Aufgrund des omnipräsenten Damoklesschwertes autokratischer Kontrolle und Repression besteht hierbei jedoch stets die Gefahr einer antizipativen Selbstzensur der Bevölkerung, was somit den Nutzen solcher Maßnahmen zur Überwindung des Dictator's Dilemma schwächt (Gueorguiev et al. 2018).

Legitimation kann sich dabei aus verschiedenen Quellen speisen: aus der diffusen oder spezifischen Legitimität der politischen Institutionen und deren Handlungen.³²

Das Fehlen oder die inhaltliche Korruption rechtsstaatlicher und demokratischer Strukturen macht einerseits einen alternativen Modus der Herrschaftssicherung notwendig und ermöglicht andererseits dessen nichtdemokratische Prägung. Dem Aspekt der Legitimation kommt dabei auch im Cyberspace eine besondere Bedeutung zu, da er zu stärkeren oder schwächeren Vulnerabilitäten des Regimes auf allen drei Liberalismusebenen führen kann, durch diese aber auch entscheidend beeinflusst wird. Eine Autokratie mit hinreichendem Reichtum an natürlichen Bodenschätzen könnte aufgrund dieser schwächeren Präferenzintensität bzw. Verwundbarkeit gegenüber externen Rohstoffimporten daher auch eher auf eine Output-orientierte Legitimationskonzeption setzen. Dies wäre jedoch im Einzelfall zu überprüfen.

Nach innen besteht somit zumeist ein aus Sicht der autokratischen Führung zu ihren Gunsten asymmetrisches Interdependenzverhältnis gegenüber der breiten Bevölkerung. Inwiefern dies jedoch auch auf die Beziehung zu systemrelevanten Elitengruppen zu trifft, ist eine spezifische Subtypen-Frage.

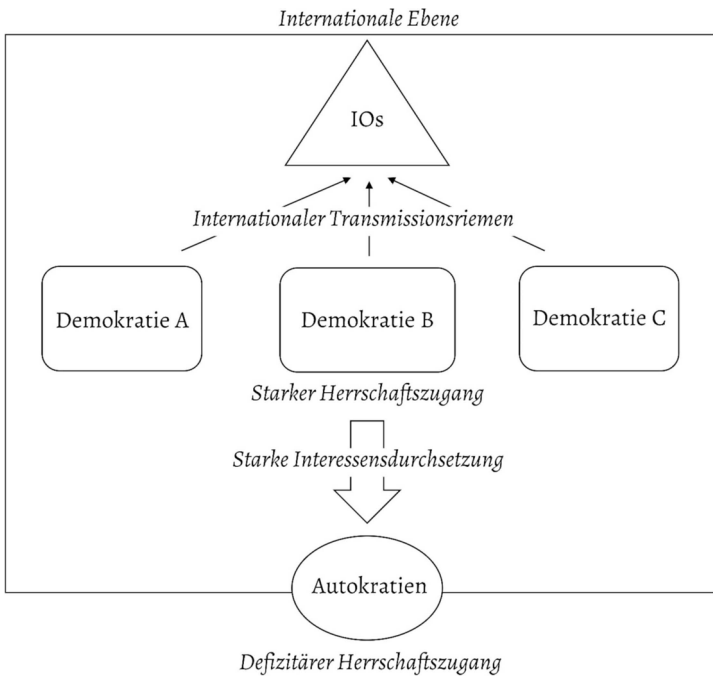
2.2.3.2 Asymmetrische Verhandlungsmacht nach außen

Auf zwischenstaatlicher Ebene ist die Asymmetrie der Interessensdurchsetzungspotenziale zumeist zum Nachteil der Autokratien ausgeprägt. Dies bezieht sich nach wie vor besonders auf die militärische Ebene, etwa wenn eine Autokratie selbst keine Nuklearwaffen besitzt, ihr demokratischer ›Gegner‹ jedoch schon. Zum anderen ist auch oftmals im konventionellen Bereich eine militärische Unterlegenheit gegenüber demokratischen Staaten bzw. deren affilierten Militärbündnissen wie der North Atlantic Treaty Organization (NATO) gegeben (Tsygankov 2019, 73, 78). Auf internationaler Ebene setzt sich diese Asymmetrie im Rahmen liberal-demokratisch geprägter internationaler Organisationen überwiegend fort, da diese aus republikanischer, ideeller sowie kommerzieller Sicht zumeist auch den (kapitalistischen) Interessen demokratischer Staaten entsprechen (Cooley 2015, S. 50). Gemäß dem institutionalistischen Paradigma wurden somit internationale Organisationen (IOs) dazu geschaffen, um die Kosten der steigenden Interdependenzbeziehungen zwischen Staaten zu reduzieren, und waren inhaltlich zumeist durch demokratische Prinzipien geprägt (Keohane und Martin 1995). Der Herrschaftszugang demokratischer Staaten war und ist IOs wie den Vereinten Nationen (UN/UNO), der Weltgesundheitsorganisation (WHO) oder der Welthandelsorganisation (WTO) oftmals stärker als der vieler Autokratien. Jedoch lässt sich hierbei auch

32 Erstere bezieht sich dabei auf eine prinzipielle Zustimmung zur Regierung, unabhängig von ihrer tatsächlichen Leistung in Bezug auf sozioökonomische Kennzahlen. Es geht einzig darum, eine Sache (in diesem Fall die Regierung) zu unterstützen, auf Grundlage dessen, was diese ist und repräsentiert und nicht auf der Basis ihres tatsächlichen Verhaltens (Easton 1975, S. 444). Im Gegensatz dazu basiert spezifische Regime-Unterstützung auf der Bewertung der Leistung der Regierung, wie etwa dem allgemeinen Wohlstandsniveau des Landes. Dabei kann sich die Zufriedenheit der BürgerInnen entweder aus konkreten Handlungen der staatlichen Administrationen, oder aber aus einer Bewertung der generellen Performanz der AkteurInnen und Institutionen speisen (Easton 1975, S. 439).

ein gradueller Wandel erkennen: Zum einen streben Autokratien wie China oder Russland seit einigen Jahren die Schaffung eigener regionaler Organisationen an, die ihre Interessen nach außen hin vertreten (z.B. die Shanghaier Organisation für Zusammenarbeit, SOZ). Zum anderen wird denselben Ländern im Rahmen der UN immer wieder attestiert, die dortigen Entscheidungsfindungsprozesse bewusst unterhöhlen zu wollen (Henriksen 2019, S. 3) oder aber – wie im Falle der Internet-Governance – demokratischen Ideen eigene, autokratisch geprägte Normvorstellungen gegenüberzustellen, etwa das Konzept der »*information sovereignty*« (Gechlik 2017, S. 3–4).³³

Abbildung 6: Asymmetrische Verhandlungsmacht autokratischer Regierungen nach außen



(Eigene Darstellung)

Wichtig ist bei der Verhandlungsmacht autokratischer Staaten nach außen zudem, inwiefern sie durch ihre Stellung gegenüber den beschriebenen internen Elitengruppen in ihrem Handeln bestärkt oder beschränkt werden. Autokratien können im Rahmen eines Zwei-Ebenen-Spiels oftmals glaubhafter als Demokratien versichern, dass sie ihre Forderungen auch gegen den Widerstand domestischer AkteurInnen durchsetzen können, da die Regierung gegenüber der breiten Bevölkerung geringeren politischen

33 Der tatsächliche Erfolg einer vermeintlich geeinten Cybernorm-Förderung autokratischer Staaten wurde jedoch für die SOZ bereits in Frage gestellt (Harnisch 2021).

Verantwortlichkeiten und Rechenschaftspflichten unterworfen ist. Dies kann ihre Interessensdurchsetzungschancen gegenüber anderen Staaten somit potenziell vergrößern. Gemeinhin wurde daher im Rahmen des Zwei-Ebenen-Ansatzes für Autokratien davon ausgegangen, dass die domestische Verhandlungsebene aufgrund fehlender öffentlicher Ratifikationspflichten internationaler Verträge eine geringere Rolle spielt als für demokratische Staaten (Schelling 1960, S. 28). Autokratische Regierungen können internationale Verträge aufgrund der zu ihren Gunsten ausgestalteten Interdependenzbeziehung oftmals leichter durchsetzen als demokratische Regierungen.

Hinzu kommt jedoch in jedem Falle, dass der interne Kampf um die Durchsetzung der eigenen Interessen auf domestischer Ebene auch das außenpolitische Handeln einer autokratischen Regierung beeinflussen kann. Aufgrund des fehlenden (freien) Wahlmechanismus als institutionalisierter Nachfolgeregelung erfordert die autokratische ›Coup-Proofing‹-Strategie oftmals, dass autokratische Führer ihre domestischen Interessen gegenüber Elitengruppierungen mit Handlungen der internationalen Ebene verknüpfen, um diese effektiver durchsetzen zu können. Ein hypothetisches Beispiel für den Cyberspace wäre die Unterstützung einer Norm, die Staaten militärisch geführte Cyberoperationen in Friedenszeiten grundsätzlich untersagt. Eine autokratische Regierung, die sich zunehmend ermächtigten Militärs gegenübersteht, könnte deren digitales Coup-Potenzial durch eine Handlung auf internationaler Ebene im Sinne des von Moravcsik für noch nicht konsolidierte Demokratien propagierten »Lock-in«-Effekts einschränken (Moravcsik 2000, S. 220).³⁴ Somit können die Kosten einer internen Interdependenzbeziehungen durch Handlungen auf der außenpolitischen Ebene im besten Falle reduziert werden.

2.2.4 Der strategische Handlungsspielraum demokratischer AnführerInnen

Laut neuem Liberalismus repräsentieren politische Institutionen lediglich die Interessenvertretungen der domestisch dominanten AkteurInnen nach innen und außen. Da der Transmissionsriemen in liberalen Demokratien weitgehend funktioniert, ist hier auch von einem geringeren Eigeninteresse bzw. autonomen Handlungsspielraum der PolitikerInnen auszugehen, was den dominierenden sozialen Interessen zuwiderläuft. Inwiefern diese Annahmen im Rahmen von Interdependenzbeziehungen sowohl nach innen als auch nach außen jedoch notwendigerweise modifiziert werden müssen, wird nun diskutiert.

2.2.4.1 Asymmetrische Verhandlungsmacht nach innen

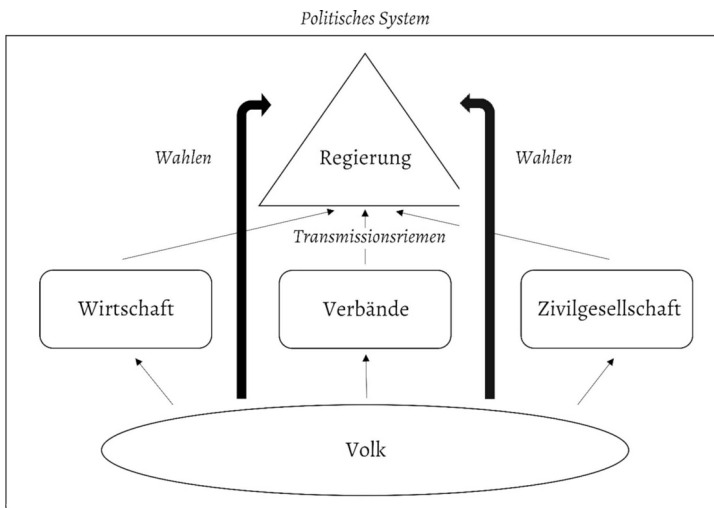
Grundlegend existiert für demokratische Regierungen eine für sie vulnerable, asymmetrische Interdependenzkonstellation auf domestischer Ebene. So müssen sie sich den politischen Herrschaftszugang mit wesentlich mehr AkteurInnen und zudem in einem größeren Umfang teilen als autokratische Regierungen. Der demokratische Wahlmechanismus stellt sicher, dass zumindest alle Wahlberechtigten die prinzipielle Möglich-

34 Hierzu argumentiert Moravcsik, dass »international institutional commitments, like domestic institutional commitments, are self-interested means of ›locking in‹ particular preferred domestic policies—at home and abroad—in the face of future political uncertainty« (Moravcsik 2000, S. 226).

keit haben, durch ihre Stimmabgabe auf die politischen Institutionen und Entscheidungen Einfluss zu nehmen. Gleichzeitig können demokratische PolitikerInnen in der Folge auch an ihren Wahlkampfversprechen gemessen werden. Zudem gilt der Grundsatz ›nach der Wahl ist vor der Wahl‹ – die institutionalisierte Regelmäßigkeit demokratischer Wahlen hat demnach ebenfalls einen Einfluss auf den temporären Herrschaftszugang domesticierter Gruppen (Palm und Schulz 2011).

Diese Aspekte haben alle Demokratien weitgehend gemeinsam. Wie im Falle autoritärer Subtypen variieren auch Demokratien jedoch oftmals entlang verschiedener Kriterien. Dies betrifft insbesondere die Ausgestaltung der politischen Institutionen auf der republikanischen Ebene, was auch einen Einfluss auf die wirtschaftlichen Anreizstrukturen sowie die sozialen Identitäten des Landes haben kann. Umgekehrt kann auch ein Wandel auf der ideellen Ebene Veränderungen auf der republikanischen zur Folge haben bzw. zumindest begünstigen. Die Unterscheidung zwischen liberalen und illiberalen Demokratien wird hierbei für die demokratische Instrumentalisierung defensiver Cyberproxys im dritten Kapitel genauer erläutert.³⁵

Abbildung 7: Asymmetrische Verhandlungsmacht demokratischer Regierungen nach innen



(Eigene Darstellung)

35 Es existiert noch eine Vielzahl an alternativen Demokratie-Typologien, etwa die auf Jürgen Habermas zurückgehende Unterscheidung zwischen deliberativer und den bereits zuvor existierenden Typen der liberalen und republikanischen Demokratie. Für den theoretischen Ansatz dieser Arbeit wird jedoch der Unterscheidung zwischen liberaler und illiberaler Demokratie ein besonderer Stellenwert im Hinblick auf die unterschiedlichen demokratischen Cyberproxy-Nutzungsmuster zugesprochen, da diese nicht nur die republikanische Ebene des Liberalismus besonders berücksichtigt, sondern auch die beiden anderen Varianten tangiert.

Zusammenfassend ist zu konstatieren, dass Demokratien im Vergleich zu autokratischen Regierungen über eine eingeschränktere politische Autonomie verfügen, da ihre Handlungen durch den existierenden Wahlmechanismus sowie intermediäre Organisationen der Zivilgesellschaft stärker an die Interessen einer breiteren Bevölkerungsschicht angebunden sind. Dies hat zudem laut dem liberalen Theorem des demokratischen Friedens einen besonderen Einfluss auf deren generelle Kriegaaffinität mit noch zu diskutierenden Implikationen für deren Cyberproxy-Gebrauch.³⁶ Darüber hinaus lassen sich jedoch auch für verschiedene Demokratie-Spielarten unterschiedlich große Handlungsspielräume nach innen feststellen, wie anhand der Unterscheidung zwischen liberalen und illiberalen Demokratieformen im Rahmen des demokratischen Cyberproxy-Gebrauchs noch dargestellt werden wird.

2.2.4.2 Asymmetrische Verhandlungsmacht nach außen

Im Gegensatz zu autokratischen Regierungen kann aufgrund der besonders seit dem Ende des Kalten Krieges Anfang der 1990er Jahre andauernden Dominanz demokratischer Staaten auf internationaler Ebene auch hier von einem größeren Herrschaftszugang gesprochen werden. Das Interdependenzverhältnis zwischen den beiden Lagern war bislang somit stärker zugunsten demokratischer Staaten ausgestaltet. Unter Führung der USA entwickelten diese nach und nach IOs, die ihre eigenen ideellen Wertvorstellungen und Prinzipien widerspiegeln sollten. Mitentscheidend hierfür waren IOs wie die WTO, die aus institutionalistischer Sicht Staaten größere Anreize für wirtschaftliche Kooperation und weniger Anreize für betrügerisches oder konfliktives Verhalten auf internationaler Politikebene lieferten. Der ›zivilisierenden‹ Wirkung der IOs widersprachen in der Folge jedoch auch diverse empirische Beispiele wie die Bürgerkriege in Ruanda und dem Kosovo, die die Schwächen der einheitlichen Beschlussfindung zur Verregelung von Konflikten auf internationaler Ebene verdeutlichten (Seybolt 2007, S. 1). Die ideellen Identitäten der Staaten waren oftmals zu unterschiedlich ausgeprägt, sodass die Entschlussfindung behindert wurde. Gleiches wird auch als Grund für das nach wie vor geringe Verregelungsniveau des Cyberspace auf internationaler Ebene benannt, manifestiert in der ideell geprägten Debatte um ›Information-Security‹ vs. ›Cyber-Security‹ (Hansel et al. 2018).

Im Rahmen des Zwei-Ebenen-Spiels unterliegen demokratische EntscheiderInnen anderen domestischen Restriktionen als autokratische PolitikerInnen. Einerseits sind sie stärker an demokratische Ratifikationserfordernisse im Falle internationaler Verträge gebunden, was ihren Verhandlungsspielraum gegenüber anderen Staaten erheblich einschränken kann. Andererseits können Demokratien diese domestische Restriktion ihres außenpolitischen Handlungsspielraums gezielt zu ihren eigenen Gunsten nutzen, indem sie sich der angesprochenen Strategie der ›*Tying Hands*‹ bedienen. Der scheinbar

36 Der u.a. von Oneal and Russett 1997 vertretenen Vorstellung, der demokratische Regimetyp habe direkte und indirekte Auswirkungen auf die Konfliktaffinität demokratischer Staaten, setzt Gartzke 2000 eine noch stärker auf den Kern des neuen Liberalismus ausgerichtete Erklärung entgegen: So ließen Präferenzübereinstimmungen Staaten unabhängig vom Regimetyp regelmäßig von Konflikten Abstand nehmen.

kleinere Handlungsspielraum gegenüber stärkeren domestischen AkteurInnen wird somit auf internationaler Ebene in eine größere Verhandlungsmacht umgewandelt.³⁷

Zusammenfassend ist festzuhalten, dass demokratische Regierungen bislang auf außenpolitischer Ebene oftmals über größere Interessensdurchsetzungschancen verfügten als ihre autokratischen Gegenüber.³⁸ Dies trifft besonders auf Situationen zu, in denen demokratisch geprägte IOs involviert waren. Deren durch eine fehlende ideelle Interessenkonvergenz zwischen Demokratien und Autokratien hervorgerufene Blockade wurde in der Vergangenheit jedoch auch erst durch demokratische Entscheidungsprozesse ermöglicht, was bislang oft auch für den Cyberspace galt. Im Hinblick auf die Erklärung demokratischen Cyberproxy-Gebrauchs wird somit auch das verstärkte Unterminieren internationaler Institutionen durch autokratische Staaten von Bedeutung sein, um aufzuzeigen, welche Handlungsoption Proxys dabei auch für Demokratien darstellen können.³⁹

2.3 Fazit: Der Cyberspace als regimetypenübergreifende Chance und Herausforderung zugleich

Als Fazit lässt sich feststellen, dass im Falle beider Regimetypen aus liberaler Perspektive das Mischverhältnis zwischen den asymmetrischen Interdependenzbeziehungen auf innen- und außenpolitischer Ebene den strategischen Handlungsspielraum politischer EntscheidungsträgerInnen beeinflusst und damit einhergehend der Modus Operandi der Herrschaftssicherung mitentscheidend für deren jeweilige Politiken ist. Während autokratische Staaten grundlegend über stärkere Interessensdurchsetzungschancen gegenüber einer breiteren, politisch nicht involvierten Akteursgruppe (der Bevölkerung) verfügen, ist der Handlungsspielraum demokratischer Staaten prinzipiell durch die engere Verflechtung der Interessen eines weitaus größeren Elektorats mit dem politischen Entscheidungsprozess deutlich eingeschränkter.

Digitale Technologien beeinflussen die Durchsetzung gesellschaftlicher Präferenzordnungen auf außenpolitischer Ebene im Falle beider Regimetypen immer umfassender. Es ergeben sich dadurch Rückwirkungseffekte auf die strategische Handlungsautonomie der Regierung auch auf domesticer Ebene. Das Erreichen wirtschaftlicher Performanz wird dabei immer schwieriger, ohne sich von besagter Technologie abhängig zu machen. Aufgrund des unterschiedlich ausgeprägten Herrschaftszugangs führt dies bei

37 Hinsichtlich der Implementierung international getroffener Beschlüsse wurde im Rahmen internationaler Klimapolitik bereits diskutiert, inwiefern Autokratien aufgrund der größeren Unabhängigkeit von nationalen Interessengruppen internationale Beschlüsse effektiver und schneller auf nationaler Ebene ›durchimplementieren‹ könnten, als weniger autonome Demokratien (Bätting und Bernauer 2009).

38 Eine weitere, weniger dem Liberalismus und stärker dem Sozialkonstruktivismus zu zuordnende Begründung hierfür wäre das Bilden von sog. ›Ingroups‹, bzw. identitären Gemeinschaften, die gemeinsame Wertvorstellungen als Zugehörigkeitskriterium besitzen und sich selbst als ›Freunde‹ und Nichtmitglieder als ›Feinde‹ ansehen. Die nach dem Zweiten Weltkrieg von Demokratien gegründeten IOs wären dann als solche Gemeinschaften zu verstehen (vgl. Oren 1995; Kahl 1998).

39 Auf eine vierte Grafik zur Veranschaulichung wird an dieser Stelle verzichtet.

Demokratien einerseits zu einer Ausweitung der am Politikprozess in diesem Bereich interessierten AkteurInnen, bei Autokratien zu einer möglichen Interessensverschiebung hinsichtlich veränderter wirtschaftlicher Anreizstrukturen. Besonders für liberal-demokratische Staaten stellt der Cyberraum zugleich eine ideell-republikanische Herausforderung dar: Während die eigene Vorstellung von legitimer, demokratischer ›Good Governance‹ ein hohes Maß an politischer Transparenz und Austausch mit der breiten Bevölkerung vorsieht, kollidiert dies mit der technischen Realität im Rahmen konfliktiver Handlungen im Cyberspace. Demokratische Institutionen sollten somit auch in diesem Bereich möglichst transparent agieren, können dies aufgrund der genuinen Besonderheiten des Cyberspace jedoch oftmals nicht (z.B. Attributionsproblem und ›Covert Actions‹).⁴⁰ Daher haben sich Geheimdienstausschüsse auf republikanischer Ebene als Vermittler etabliert, die die Defizite des Transmissionsriemens in diesem Bereich teilweise reduzieren sollen. Hinzu kommt, dass die institutionalistische Vorstellung von verregelter Interdependenz und somit kooperativer Außenpolitik für den Cyberspace bislang noch nicht in ausreichendem Maße zum Tragen gekommen ist und Staaten somit eigene Wege finden mussten, um ihre jeweiligen Vulnerabilitäten darin zu reduzieren.

Autokratische Regime stehen dagegen auf republikanischer Ebene vor der Entscheidung, bei welchen Elitengruppen sie im Cyberspace den Herrschaftszugang einschränken oder im Sinne des Coup-Proofings erweitern. Mitentscheidend bei diesen Herausforderungen sind jedoch die potenziellen Kosten im Rahmen der existierenden Interdependenzbeziehungen, die durch Handlungen im Cyberspace entstehen oder durch diese gezielt verringert werden können. Dabei entfalten ökonomische Handlungen im Cyberspace zunehmend auch Implikationen für das Sicherheitsempfinden anderer Länder aus militärischer, aber auch ontologischer und damit ideeller Sicht (Farrell und Newman 2019, S. 43). Für den weiteren Verlauf der Arbeit wird auf analytischer Ebene das Konzept der Vulnerabilität von besonderer Bedeutung sein, da rationale AkteurInnen im Cyberspace kaum noch autonom sind und Proxys die dabei entstehenden Interdependenzkosten verringern können, unabhängig von oder bewusst in Konfrontation zu internationalen Verregelungsbemühungen.

40 Staatliche Maßnahmen im Cyberraum müssen oftmals notwendigerweise geheim gehalten werden, hinsichtlich der Aktionen selbst und/oder des Urhebers (Boeke und Broeders 2018, S. 75).

