

das konkret: Wenn staatliche AngreiferInnen physisch vor den Toren eines Atomkraftwerkes stehen, hat der Staat bereits bei der Wahrung territorialer Integrität versagt. Aufgrund der Globalität des Internets ist diese direkte Konfrontation auch ohne das Aushebeln einer vorgelagerten staatlichen Schutzinstanz (der territorialen Grenze) möglich. Ob und wie dieser neue entgrenzte Handlungsraum genutzt wird, hängt dabei von der interaktiven Bedeutungszuweisung, also den Rollen, ab. Durch sie kann auch die territoriale Ordnung im Cyberspace reifiziert werden, das kann der Fall sein, wenn bspw. tradierte Vorstellungen nationaler Souveränität auf das Netz übertragen werden.

2.3 Rollentheorie zwischen Innen- und Außenpolitik: Ein rollentheoretisches Zwei-Ebenen-Spiel

Die Trennung zwischen Innen- und Außenpolitik ist nicht erst durch die aufkommende Verbreitung digitaler Massenkommunikation herausgefordert worden. Auch Phänomene wie der Klimawandel oder die grenzübergreifende Verbreitung von Krankheiten haben die analytische Trennung problematischer werden lassen. Die vergleichende Außenpolitikforschung ist daher immer stärker dazu übergegangen, interne und externe Faktoren mehr und mehr zusammenzudenken (s. bspw. Beasley, 2013). Das Verhältnis von Innen- und Außenpolitik wurde aber auch schon zuvor aus verschiedenen theoretischen Perspektiven analysiert (Schultz, 2013).

Aus neorealistischer Perspektive wurde die Bedeutung der Innenpolitik zu meist entweder negiert, marginalisiert oder, sofern anerkannt, deren Einfluss negativ bewertet. Ein Argument, das von RealistInnen in diesem Kontext angeführt wird, beruht auf der Annahme, dass die Exekutive mit dem nationalen (Sicherheits)Interesse ein Gut verfolgt, das die Interessen aller domestischen Akteure transzendiert und über das die Regierung, aufgrund ihres privilegierten Informationszugangs, relativ exklusiv verfügt. Die Erfordernisse einer potenziell stets feindseligen anarchischen Umwelt offenbaren sich aus dieser Perspektive unmittelbar nur der Regierung. Nach einer Phase der Ausklammerung innenpolitischer Einflüsse, hat die realistische Denkschule mit aufkommendem neoklassischen Realismus domestische Faktoren zwar als intervenierende Variablen aufgenommen, die die langfristigen Wirkungen des internationalen Systems, zumindest kurzfristig, beeinflussen können (Rose, 1998; Taliaferro, Lobell und Ripsman, 2009):¹⁷

17 Diese konzeptionelle Öffnung ist es auch, die Valerie Hudson (2014, S. 206) zur Feststellung kommen lässt: »neoclassical realists are doing foreign policy analysis.«

»When states do not respond ideally to their structural situations, neorealism tells us we should find evidence of domestic politics and ideas distorting the decision-making process.« (Rathbun, 2008, S. 296)

Der Sprachgebrauch (distort) weist aber bereits darauf hin, dass innenpolitische Einflüsse, die die Exekutive bei der Umsetzung der Außenpolitik »behindern«, aus dieser Perspektive letztlich negativ bewertet werden. Im (realistischen) Idealfall wirkt der internationale Anarchiedruck nach innen so integrierend, dass die Exekutive bei der Verfolgung der außenpolitischen Agenda nicht nur nicht gestört, sondern in ihrem Kurs durch die domestischen Akteure zusätzlich gestärkt wird. Ist dies nicht der Fall und kommt es zu einer Situation in der innerstaatliche Faktoren die Außenpolitik stören, so ist es wahrscheinlich, dass der Staat auch im Außenverhältnis geschwächt wird, da ihm bspw. die Möglichkeiten fehlen, notwendige Ressourcen zur Realisierung der notwendigen Außenpolitik zu extrahieren. Folglich ist der Staat nicht in der Lage, auf systemische Anforderungen adäquat zu reagieren. Die von allen Staaten verfolgten Ziele »power and wealth« können dann nicht mehr optimal erreicht werden (Mastanduno, Lake und Ikenberry, 1989, S. 462). Da domestische Einflüsse der »richtigen« Politik entgegenstehen können und da nur die Exekutiven im Stande sind diese »richtige« Politik zu erkennen, können die Regierungen die öffentliche Meinung entweder ignorieren oder versuchen, sie durch gezielte Manipulation für eigene Zwecke nutzbar zu machen. Dementsprechend wird die domestische Sphäre von neo-realistisch argumentierenden WissenschaftlerInnen auch als nahezu wehrloser Spielball der Exekutiven gesehen: »Public opinion on national security issues is notoriously fickle and responsive to elite manipulation and world events« (Mearsheimer, 1990, S. 41).

Aus realistischer Perspektive sind damit die innerstaatlichen Institutionen ebenso wie gesellschaftliche Gruppen keine Rollenträger auf Augenhöhe. Die wirklich bedeutsame Referenz der Regierung liegt außerhalb des Staates. Kurz gesagt führen die Erfordernisse des internationalen Systems, mit denen die Exekutive exklusiv vertraut ist, aus realistischer Perspektive dazu, dass Regierungen das außenpolitische Rollenspiel im Innern unilateral dominieren (Harnisch, 2014, S. 5f.). Schafft die Exekutive es nicht, die domestische Sphäre zu kontrollieren, bleibt der Staat hinter seiner eigentlichen außenpolitischen Leistungsfähigkeit zurück bzw. zeigt nicht das Verhalten, das der Realismus erwarten würde (Schultz, 2013, S. 480).

Aus Sicht des Liberalismus verläuft das Verhältnis von Innen- und Außenpolitik analytisch in genau entgegengesetzter Richtung. Das bedeutet, der Bezugspunkt, an dem sich Außenpolitik ausrichtet, liegt hier im Innern, nicht im anarchischen internationalen System (Harnisch, 2014, S. 7). Aus liberaler Perspektive ist Außenpolitik im Gegensatz zum Realismus ein Prozess der »bottom-up« ver-

läuft und der durch einen institutionell-prozessualen »transmission-belt« dafür sorgt, dass die Regierung gesellschaftliche Interessen auch nach außen vertritt (Moravcsik, 1997, S. 517f.). Liberale Argumente betonen dementsprechend, dass unterschiedliche innerstaatliche Akteure verschiedene Interessen vertreten und dass sich diese dann auf die Außenpolitik übertragen. Die Exekutive ist in dieser Perspektive nicht losgelöst von der Gesellschaft und privilegiert, sondern mit der Gesellschaft verschränkt. Die in einer Gesellschaft vorhandenen Präferenzen werden auf die Regierung übertragen, die diesen dann auch in der Außenpolitik Ausdruck verleiht. Für den Prozess der Präferenzübertragung bietet Andrew Moravcsik drei verschiedene Modi an: einen kommerziellen, einen ideellen sowie einen republikanischen Liberalismus (ebd.). Abgesehen von der Aussage, dass diese drei Mechanismen im Zusammenspiel besser funktionieren als separiert, bleibt aber offen, wie sie miteinander in Beziehung stehen oder wann welcher besonders einflussreich ist. Durch die gesellschaftliche Rückbindung der Exekutive wird die Regierung zu einem Akteur unter mehreren und verliert die Vormachtstellung gegenüber anderen domestischen Akteuren. Dies resultiert aber nicht, wie von RealistInnen befürchtet, in einer »schlechten« Außenpolitik. Im Gegensatz zum Realismus besteht in dieser Denkschule eine tiefe Skepsis gegenüber der realistischen Annahme, dass Regierungen unbeeinflusst und ohne Beschränkungen die beste Außenpolitik für das Gemeinwesen verfolgen würden. »Gute« Außenpolitik wird aus dieser Perspektive erst wahrscheinlich, wenn die innerstaatlichen Interessen aufgenommen und Regierungshandeln Kontrolle unterworfen wird. Dieser Gedanke findet sich bereits in Kants Schrift *Zum ewigen Frieden*; in der er mit Blick auf die Erklärung von Kriegen für eine republikanische Verfassung plädiert:

»Wenn [...] die Beistimmung der Staatsbürger dazu erfordert wird, um zu beschließen, ›ob Krieg sein solle, oder nicht‹, so ist nichts natürlicher, als daß, da sie alle Drangsale des Krieges über sich selbst beschließen müßten [...], sie sich sehr bedenken werden, ein so schlimmes Spiel anzufangen: Da hingegen in einer Verfassung, wo der Untertan nicht Staatsbürger, die also nicht republikanisch ist, es die unbedenklichste Sache von der Welt ist, weil das Oberhaupt nicht Staatsgenosse, sondern Staatseigentümer ist, [...] diesen also wie eine Art von Lustpartie aus unbedeutenden Ursachen beschließen [...] kann.« (Kant, 1965 [1795], S. 113)

In der liberalen Theoriefamilie ist in diesem Kontext bspw. empirisch nachgewiesen worden, dass Demokratien signifikant häufiger gewaltsame Konflikte für sich entscheiden können als Autokratien. Dieser Befund wurde unter anderem mit Verweis auf die gesellschaftliche Kontrolle der Exekutive erklärt, die diese davon abhalte eigene Ziele zu verfolgen und mit Kriegen Rentengewinne für sich zu erzielen (Bueno de Mesquita u. a., 1999; Lake, 1992). Wenden sich liberale TheoretikerInnen explizit dem Zusammenspiel von Innen- und Außenpolitik zu,

so stehen dabei die Kompatibilität bzw. Komplementarität der auf die Regierung übertragenen Interessen im Mittelpunkt des Forschungsinteresses (bspw. in Moravcsiks liberalem Intergouvernementalismus (1993)). Zur Analyse der Verschränkung von domestischer und internationaler Ebene, ist aus liberaler Perspektive ferner das Two-Level Game (TLG) von Robert Putnam besonders einflussreich geworden (Putnam, 1988). Putnam nimmt an, dass Regierungen an zwei Verhandlungstischen sitzen – einem domestischen und einem internationalen – und dort ihre Interessen vertreten. In beiden Verhandlungskontexten bestehen dabei unterschiedliche Präferenzen und damit Winsets. In dieser Konstellation ist es den Exekutiven prinzipiell möglich die beiden Tische strategisch gegeneinander auszuspielen, um die präferierten Resultate zu erzielen. Regierungen können bspw. an einem Verhandlungstisch behaupten, eine vorgeschlagene Lösung sei am anderen nicht durchsetzbar, um so weitere Konzessionen zu erreichen (ebd., S. 434, 453).

Während der Realismus die Dominanz der Exekutive beim Verfolgen der Außenpolitik hervorhebt, rekurren liberal argumentierende WissenschaftlerInnen also auf die domestische Rückbindung der Regierung und die Übertragung innerstaatlicher Interessen auf Regierungshandeln. Dieser umgekehrte Fokus führt aber dazu, dass liberale Studien (Rück)Wirkungen der internationalen Ebene auf die innerstaatlichen Institutionen und Prozesse aus dem Blick verlieren und damit Phänomene, die meist als »second image reversed« (Gourevitch, 1978) bezeichnet werden, nicht abbilden (Harnisch, 2014, S. 9).

SozialkonstruktivistInnen haben dagegen zum Verständnis ähnlichen staatlichen Verhaltens auf geteilte ideelle Faktoren (bspw. Kulturen) verwiesen (Finnemore, 1996). Wie im Realismus, lag auch hier der Fokus zunächst oft auf der internationalen Ebene. Positivistisch formuliert, wurden internationale Normen zunächst als unabhängige Variablen verstanden, die staatliches Verhalten (im Idealfall normkonformes Verhalten / Compliance) erklären, bzw. es wurde untersucht, welche Einflüsse Staaten zu normkonformem Verhalten veranlassen können. Empirische Untersuchungen konnten hier bspw. zeigen, wie die Verbreitung internationaler Menschenrechtsnormen innerstaatliche Anpassungen in unterschiedlichen Ländern zur Folge hatten (Finnemore, 1993; Risse, Ropp und Sikkink, 1999). Aus dieser Perspektive werden die nationalstaatlichen Exekutiven zur Einhaltung einer Norm erzogen: »This process by which international norms are internalized and implemented domestically can be understood as a process of *socialization* [Hervorhebung im Original; Anm. d. Verf.]« (Risse, 1999, S. 5). Regierungen bleibt dabei »nur« die Rolle eines Sozialisanden, der in unterschiedlichen Phasen durch internationale Organisationen, andere Staaten und transnationale NGOs zu normkonformem Verhalten angeleitet wird. Wobei auch ein Scheitern des Prozesses theoretisch möglich bleibt, jedoch zumeist ein Fokus auf erfolgreiche Verläufe vorherrschte. Die Tendenz, nicht länger von relativ stabilen ideellen

Strukturen auszugehen und daraus staatliches Verhalten abzuleiten, ist erst seit kurzem Teil der sozialkonstruktivistischen Forschungsagenda. Zu diesem neuen Feld, das explizit auch die domestischen Ursachen abweichenden Verhaltens analysiert, gehören bspw. Untersuchungen zur Kontestation von Normen (Bloomfield, 2016; McKune und Shazeda, 2018; Wiener, 2008).

Wie bereits erwähnt, wurde zur Analyse von Cybersicherheitspolitiken aus sozialkonstruktivistischer Perspektive zumeist auf die Sekuritisierungstheorie der Kopenhagener Schule zurückgegriffen. Auch sie geht nicht von stabilen Strukturen aus, sondern zeichnet nach, wie ein Problem durch einen Sprechakt, der von einem Referenzpublikum affirmiert wird, zu einem Sicherheitsproblem gemacht wird. Neben den bereits im Einleitungskapitel skizzierten Defiziten, ist auch der Umgang mit dem Verhältnis von Innen- und Außenpolitik bzw. die Annahme zum Referenzpublikum problematisch. Der Einsatz von »extraordinary measures« wird erst möglich, wenn das Publikum die soziale Konstruktion bestätigt (Buzan, Waever und Wilde, 1998, S. 25). Ob das Publikum aber über substantielle Handlungsträgerschaft verfügt oder ob es auch durch den Sekuritisierenden manipuliert werden kann, ist nicht klar definiert. Eine gehaltvolle intersubjektive Bestätigung bleibt daher aus. Auch wenn empirische Studien versucht haben, dieses Problem zu mildern und die Handlungsträgerschaft des Publikums zu erhalten (Côté, 2016; Floyd, 2015; Léonard und Kaunert, 2011), bleibt doch der Verdacht, dass das Publikum, ähnlich wie im Realismus, durch die Regierung manipuliert oder kooptiert werden kann (Harnisch, 2014, S. 10). Ferner kann die Sekuritisierungstheorie nur nachzeichnen, wie ein Problem zum Sicherheitsproblem wurde. Warum der entsprechende Prozess so verlaufen ist, kann sie nicht darlegen. Sozialkonstruktivistischen Ansätzen allgemein ist daher von PragmatistInnen vorgehalten worden, dass sie nicht über einen Mechanismus verfügen, der Wandel politischer Kulturen bzw. die Entstehung geteilter Lebenswelten erfassen könne und dass der Pragmatismus bzw. die symbolisch interaktionistische Rollentheorie diese Blindstelle durch die bereits skizzierte Logik der Interaktion und die daraus folgende Emergenz sozialer Realität schließen kann (M.-O. Baumann, 2014; Harnisch, 2014; McCourt, 2014).

RollentheoretikerInnen haben in den letzten Jahren damit begonnen, auch innenpolitische Prozesse zu erfassen und damit domestische Einflüsse rollentheoretisch nachvollziehbar zu machen (Brummer und C. G. Thies, 2015; Cantir und Kaarbo, 2016a; Harnisch, 2020; Jones, 2017; Kaarbo, 2015; Keane und Wood, 2016; Oppermann, 2012; Wehner und C. G. Thies, 2014). Besonders einflussreich wurde dabei das von Cantir und Kaarbo entwickelte Konzept der Rollenkontestation (*role contestation*) (Cantir und Kaarbo, 2012, 2016b). Konzeptioneller Ausgangspunkt ist die Annahme, dass Rollen nicht, wie zuvor angenommen, unumstritten und homogen sind, sondern, dass diese von innenpolitischen Akteuren herausgefordert und letztlich auch verändert werden können. Cantir und Kaarbo gehen davon

aus, dass diese Prozesse der Rollenanfechtung sowohl innerhalb politischer Eliten (horizontal) oder auch zwischen Eliten und Öffentlichkeit(en) (vertikal) verlaufen können (Cantir und Kaarbo, 2012, S. 11-12). Diese Bestrebungen innenpolitische Prozesse für rollentheoretische Analysen zugänglich zu machen, werden in dieser Untersuchung weitergeführt.

Um die Rollengeneese auch innenpolitisch zu analysieren, geht die Untersuchung davon aus, dass es nicht nur ein Rollenspiel auf internationaler Ebene gibt, sondern dass gleichsam ein innenpolitisches Pendant besteht, in dem die domestischen signifikanten Anderen die sozialen Funktionsübernahmen der Regierung durch komplementäre Rollenübernahme akzeptieren müssen. Die Studie folgt damit zumindest der Putnamschen Metaphorik eines Zwei-Ebenen-Spiels. Während Putnam aber auf rationale Zielerreichung und die präferierten Ergebnisse in einem Winset (bzw. zwei Winsets) aufbaut, geht es bei einer rollentheoretischen Analyse um in Interaktion bestätigte soziale Anschlussfähigkeit – also die komplementäre Gegenrollenübernahme durch signifikante Andere im Inneren wie Äußeren. Entscheidend ist die soziale Realisation in der Interaktion. Ferner ist Putnams TLG auf Situationen der Vertragsratifikation zugeschnitten, in der zwei klare Winsets zwischen unterschiedlichen Akteuren identifiziert werden können und der Vertragstext als quasi finales Moment die Fixiernadel zwischen die beiden Punkte setzt. Ein rollentheoretisches TLG kann für ein sehr viel weiteres, weniger formal gebundenes und fluideres Spektrum unterschiedlicher sowohl kooperativer als auch konfliktiver Interaktionen angewendet werden. Außerdem beschränkt es die Perspektive nicht auf relativ isoliert betrachtete Aushandlungsprozesse, sondern ermöglicht die dichte (sowohl kontextuelle als auch historische) Beschreibung von Interaktionspraxis in beiden Interaktionssphären.

Diese Untersuchung greift die Überlegungen zu domestischen Einflüssen auf das Verhalten von Staaten auf und argumentiert, dass, denkt man die Implikationen innenpolitischer Auseinandersetzungen um Rollen konsequent zu Ende, auch auf domestischer Ebene ein ergänzendes Rollenspiel ähnlich dem internationalen stattfindet. So wird die Rollentheorie systematisch für Rückwirkungseffekte (second image reversed (Gourevitch, 1978)) internationaler Sozialstruktur auf binnenstaatliche Sozialstruktur geöffnet und das Verhältnis von Innen- und Außenpolitik besser verständlich. Damit kann das internationale Rollenspiel bspw. auch das Kontestationsverhalten im Innern beeinflussen. Das bedeutet aber nicht, dass einem der beiden Rollenspiele ex ante ontologische Priorität eingeräumt wird. Theoretisch sind Wirkungen in beide Richtungen möglich. Die beiden Rollenspiele beeinflussen sich wechselseitig:

»The model suggests that the two role-taking processes are interactive: international role taking and making feeds back into domestic role taking (second

Abbildung 1: Das rollentheoretische Zwei-Ebenen-Spiel, Quelle: Eigene Darstellung

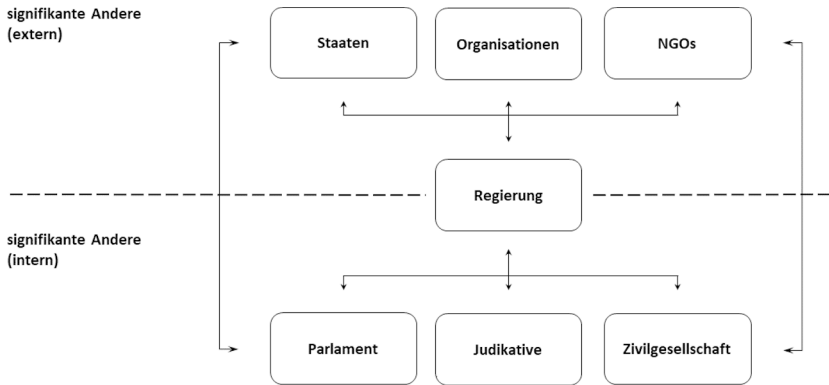


image reversed) and domestic role taking enables and/or restrains external role taking.« (Harnisch, 2014, S. 2)

Das rollentheoretische Zwei-Ebenen-Spiel ist in Abbildung 1 schematisch dargestellt.

Regierungen übernehmen für das Gemeinwesen bestimmte Funktionen und um diese Rollen auszufüllen, bedarf es der komplementären Einnahme der Gegenrollen durch die domestischen signifikanten Anderen.¹⁸ Beim Menschen sieht Mead den notwendigerweise im Verborgenen ablaufenden Austauschprozess zwischen I und Me. Für staatliche Akteure lässt sich dieser Prozess mit einem innenpolitischen rollentheoretischen TLG abbilden. Es wird aber darauf verzichtet, die für den virtuellen Kreislauf verwendete Begrifflichkeit von I und Me auf die innerstaatliche Sphäre zu übertragen. Denn dieser Analogieschluss wirft einige substantielle Fragen auf: Warum sollte bspw. die Regierung als kreatives I bezeichnet werden, wenn doch auch hier, gerade in den angeschlossenen Ministerien beständig die Positionen anderer Akteure mitgedacht werden oder warum sollte das Parlament das sozialverortete Me widerspiegeln, wo doch hier Regierungspläne kurzfristig durch wenige Parlamentsmitglieder zum Stillstand gebracht werden können. Welchen Part sollten organisierte Gesellschaftliche Akteure spielen? Im Sinne Meads müssten vielmehr alle Akteure über ein I und Me verfügen, so-

18 Da die kollektiven Rollenträger als Strukturen kollektiven Handelns verstanden werden, bleiben »horizontale« Kontestationsprozesse (also Binnendynamiken) im Sinne Cantirs und Karbos (2012) natürlich abbildbar.

dass der Analogieschluss letztlich die genuinen Besonderheiten individueller und kollektiver Ebene verwischen würde.¹⁹

Eine Frage, die es dennoch zu erläutern gilt, ist, ob sich die domestische und die internationale Ebene unterscheiden? Bei einer ersten Betrachtung des Gegenstandes liegt es nahe, davon auszugehen, dass Erwartungssicherheit und klare Sozialstrukturen im Innern aus rollentheoretischer Perspektive ein zentrales Unterscheidungsmerkmal beider Sphären sein könnten. Prinzipiell wäre das eine Anknüpfung an das klassische Distinktionsmerkmal zwischen innen- und außenpolitischer Sphäre: das Vorhandensein einer zentralen Sanktionsgewalt oder mit anderen Worten die Unterscheidung zwischen Hierarchie im Domestischen und Anarchie im Internationalen (Axelrod und Keohane, 1985). Diese Unterscheidung (bzw. eine Differenzierung anhand verschiedener Grade von Erwartungssicherheit) scheint auch Holsti nahezulegen, wenn er schreibt:

»Generally, the expectations of other governments, legal norms expressed through custom, general usage, or treaties, and available sanctions to enforce these, are ill-defined, flexible, or weak compared to those that exist in an integrated society and particularly within formal organizations.« (Holsti, 1970, S. 243)

Dies kann aber nicht ex ante bestimmt werden, da sich die innerstaatlichen Zustände deutlich unterscheiden können. Die Differenzierung ist damit notwendigerweise eine empirische. In etablierten Demokratien (wie den beiden Untersuchungsstaaten) scheint dies eine plausible Annahme zu sein. Betrachtet man aber »failed states«, wird schnell deutlich, dass im internationalen System mehr Erwartungssicherheit bestehen kann als innerhalb einiger Staaten. »Failed states« sind ja gerade deshalb international keine Akteure im substanziellen Sinn, weil sie bspw. keine Ressourcen extrahieren und für eine Politik Gefolgschaft organisieren können, d.h. weil es keine stabilen domestischen Rollen und/oder RollenträgerInnen gibt (vgl. bspw. Bochmann, 2018; Ghani und Lockhart, 2008; T. Howard, 2016). Ferner sind auch in den internationalen Beziehungen die Strukturen nicht nur durch Anarchie geprägt. Unterschiedlich dichte Sozialstrukturen ergeben sich für die Akteure bspw. durch Einbindung in verschiedene internationale Organisationen oder Regime. Wendt geht bspw. von der NATO als einem Verbund aus, der sich durch freundschaftliche Beziehungen und damit ein erhöhtes Maß von Erwartungssicherheit auszeichnet und der damit mit innerstaatlichen Strukturen vergleichbar sei (Wendt, 1999, S. 205). Die sozialen Positionen im Innern können zwar durch längere Erfahrungshorizonte unmittelbarer Interaktion sowie ggf. formell kodifizierte Arrangements (bspw. durch eine

19 Letztlich endete eine weitere, konsequente I und Me Fortführung in letzter Instanz notwendigerweise wieder bei den Individuen.

Verfassung) geprägt sein, eine Alleinstellung gegenüber der internationalen Ebene lässt sich aber nicht konstatieren. Außerdem kann in jungen Staaten eine derartige Routine in der Interaktionspraxis nicht bereits theoretisch unterstellt werden. In den beiden untersuchten Demokratien ist es zwar plausibel, davon auszugehen, dass die zentralen Institutionen, also das Parlament, die Judikative und organisierte nichtstaatliche Interessen (bspw. Unternehmen), signifikante Andere sind, deren komplementäre Gegenrollenübernahme für eine stabile Politik bedeutsam ist. Das ist aber keine ex ante bestimmbar Konstante. Bereits in defekten Demokratien oder in Autokratien sind die signifikanten Anderen höchstwahrscheinlich andere Akteure, bspw. Parteiorgane, Herrscherdynastien oder das Militär. Aus diesen Gründen kann auch nicht ohne empirische Analyse bestimmt werden, unter welchen Umständen Regierungen bspw. signifikante Andere im Innern ignorieren können. In den beiden Untersuchungsstaaten ist es den Regierungen aufgrund der sozialen Ordnung nicht möglich, das Parlament oder die Gerichtsbarkeit mittel- oder langfristig unbeachtet zu lassen. Bei kurzfristigen Entscheidungen ist dies dagegen ggf. möglich. Wie die Dynamik zwischen den domestischen Rollenträgern gestaltet ist, ist damit genauso Teil der empirischen Untersuchung der Cybersicherheitspolitiken.

Es stellt sich ferner die Frage, welche zentralen Funktionen die Regierung bei der Regulierung und Gewährleistung von Cybersicherheit übernimmt. Auch diese Frage ist letztlich eine empirische. Die Rollen wurden, im Sinne eines durch die Grounded Theory (Strauss und Corbin, 1996) angeleiteten Vorgehens, in den staatlichen Dokumenten identifiziert (s. Kapitel 3.2). Die domestischen Rollen: Beschützer, Wohlstandsmaximierer und Garant liberaler Grundrechte legen daher, auch wenn sie an moderne Staatskonzepte erinnern (Kink und Ziegler, 2013; Leibfried und Zürn, 2006; Thiele, 2012), keine teleologische oder strukturalistische Lesart der Rollentheorie nahe, sondern sind empirische Phänomene in den beiden Untersuchungsstaaten. Eine strukturalistische Perspektive, wie sie prominent von Talcott Parsons vertreten wird, geht im Unterschied dazu davon aus, dass es bestimmte Rollen gibt, die systemisch bedingt ausgefüllt werden müssen, die daher auf Systemerhalt ausgerichtet sind und die schon vor den handelnden AkteurInnen existieren (substantialistische Position) (Parsons, 1991). Die drei generischen Rollen entsprechen dieser strukturalistischen Konzeption nicht. Sie sind nicht bereits da und müssen nur noch übernommen werden, sondern auch sie müssen kreativ entworfen und in sozialer Interaktion bestätigt werden. Sie müssen auch nicht zwangsläufig auf den Erhalt bestehender Ordnung ausgerichtet sein. Regierungen können durchaus die Schutzfunktion und damit die Beschützer-Rolle aufgeben (bswp. auch selektiv für bestimmte Bevölkerungsteile) und so nicht mehr systemerhaltend agieren. Eine Entwicklung hin zu einem »failed state« bleibt so theoretisch immer möglich. In einem neuen Politikfeld wie der Cybersicherheitspolitik sind zunächst auch domestisch die Rollen noch

nicht verteilt, sodass die Wechselwirkung der beiden Handlungsräume besonders aufschlussreich sein kann.

Auch wenn im Rahmen dieser Analyse die Beschützer-Rolle im Mittelpunkt des Interesses steht, können die beiden anderen Rollen nicht ignoriert werden, da es in wechselnden Interaktionszusammenhängen zu unterschiedlichen Wechselwirkungen zwischen ihnen kommt. Abhängig vom Kontext kann es zu Situationen kommen, in denen die verschiedenen Rollen einmal katalytisch oder beschränkend aufeinander wirken. Die Beschützerrolle kann bspw. mit Verweis auf die Rolle des Wohlstandsmaximierers angefochten werden, wenn es etwa um die Schwächung von Verschlüsselung geht, da diese maßgebliche Geschäftsgrundlage im Cyberspace ist. Die Rollen können sich jedoch auch ergänzen. In dieser Situation kann die Beschützer-Rolle weiter ausgebaut werden – bspw. wenn es um die Bekämpfung von Kriminalität oder die Erreichung von nationaler Autonomie im Bereich der Cybersicherheit geht. Die Rolle als Garant liberaler Grundrechte kann einem Aufwuchs der Beschützer-Rolle entgegenwirken, wenn bspw. als unangemessen empfundene Kompetenzen zur Gewährleistung von Sicherheit erlassen werden. Sie kann aber auch zu einer Erweiterung der Rolle beitragen, wenn bspw. verbriefte Rechte (die freie und faire Wahl) gefährdet scheinen und besonderen Schutz erfordern.

Aus der Perspektive des hier skizzierten rollentheoretischen TLGs ergibt sich die Außenpolitik damit aus der Interaktion von internationalem und nationalem Rollenspiel, das durch jeweils unterschiedliche signifikante Andere geprägt ist und in dem durch Akteure auch unterschiedliche historische Selbstbilder angeführt werden. Die Stabilisierung der beiden Rollenspiele, d.h. die sozialstrukturelle Anschlussfähigkeit nach innen wie nach außen ist dabei der entscheidende Gradmesser. Sie hängt, wie bereits dargelegt, nicht von Logiken der Angemessenheit, Konsequenzialität oder Argumentation ab, sondern ergibt sich aus der praktischen Interaktion.

2.4 Der Cyberspace als (sicherheits-)politisches Handlungsfeld: Theoretische Implikationen

Befasst man sich mit der gesellschaftlichen Regulation des Internets, lohnt es sich, einen Schritt zurückzutreten und zu Fragen, inwiefern dieser Umgang bereits durch die technischen Besonderheiten des Untersuchungsgegenstands determiniert wird. Mit anderen Worten geht es im Folgenden darum zu klären, ob und wenn ja inwiefern das Internet den Akteuren bereits Rollen vorschreibt oder (weniger stark), ob es die Übernahme mancher Rollen erschwert bzw. begünstigt. Nachdem im vorigen Kapitel für ein Verständnis der Rollentheorie argumentiert wurde, das den Akteuren eine substantielle Handlungsträgerschaft zuschreibt,