

2. Forschungsstand – Macht in den Internationalen Beziehungen

Wie bereits angesprochen verfügt der Bereich der IB über eine inzwischen sehr breite (und oft unübersichtliche) Palette von Theorien und Ansätzen, welche sich mit Macht oder deren Nuancen beschäftigen. Sie versuchen nicht nur, von einer Kritik an einzelnen Aspekten ausgehend oder an der ontologischen bzw. epistemologischen Herangehensweise ansetzend, Alternativen zu den als unzureichend beschriebenen Konzepten aufzuzeigen, sondern ergänzen oder überschneiden sich nicht selten. Den meisten von ihnen ist gemein, dass sie versuchen das Wesen der Macht in internationalen Beziehungen zu erfassen und zu zeigen, worauf diese fußt, wie diese wirkt und wie sie genutzt wird, aber auch, welcher Art der Macht welche Bedeutung zukommt (vgl. Baldwin 2002). Zunächst soll in diesem Kapitel ein Überblick über die für das IB-Feld wesentlichen Beiträge zur Konzeption der Macht gegeben werden. Die Anordnung und Auswahl der vorgestellten Konzepte und Ansätze folgt ihrer Schwerpunktsetzung in Bezug auf die Bedeutung einer oder mehrerer Machtfacetten (so wie die vorgestellten Ansätze diese begreifen), welche explizit oder implizit in allen gängigen Machtansätzen der IB zu finden sind. Die drei Hauptfacetten bzw. Achsen sind hier ressourcenbasierte Macht, relationale Macht und strukturelle Macht. Die Berücksichtigung dieser Facetten erscheint sinnvoll um sich mit den drei Säulen der so fundierten Trichotomie auseinandersetzen zu können – und ihre Berücksichtigung ist daher notwendig, weil ein Konzept der Macht, welche die im Kern der Arbeit stehenden Fragen beantworten will, entweder die Grenzen zwischen diesen ziehen, oder ihre Bindungen aufzeigen müsste. Daneben erlaubt es diese Vorgehensweise eine systematische Bestandsaufnahme der von den jeweiligen Ansätzen gegebenen Antworten auf die in der Einleitung gestellten Kernfragen vorzunehmen. Darüber hinaus dient

nicht selten die Kritik an den Vorgängern, die sich entlang dieser zentralen Fragestellungen orientiert, als ein Ausgangspunkt für eine Weiterentwicklung der Konzeptionen der Macht. So lässt sich auch die Kritik als ein sinnvoller Orientierungspunkt für die Diskussion nutzen.

2.1. Realistische Schule

Die wohl wegen ihrer Vorreiterrolle und dem Einfluss auf IB bedeutendste Denkschule ist die der Realisten. Typischerweise definieren Realisten, vor allem aber Neorealisten Macht als den Umfang an „capabilities“, über welche ein Staat innerhalb des internationalen Systems verfügt und welche dieser im eigenen Interesse einsetzen kann. Hier sind vor allem die militärischen und wirtschaftlichen Kapazitäten entscheidend für die Macht eines Akteurs (vgl. Waltz 1979, Gilpin 1981, Walt 1991, Schmidt 2007). Kapazitäten sind in diesem Machtkonzept identisch mit Macht: „To use power is to apply one's capabilities in an attempt to change someone else's behavior in certain ways“ (Waltz 1979: 191f). Diesem Verständnis folgend wird der Besitz einer großen Anzahl an Ressourcen (gemessen z.B. in Form von Bruttosozialprodukt, Territorium, Bevölkerung, Militärausgaben etc.) als Macht des Akteurs aufgefasst. Dies wird sodann oftmals gleichgesetzt mit einem Mehr an Sicherheit für den Staat, welcher sich im anarchischen System der IB behaupten muss (Baumann und Rittberger 1999: 250).⁴ Gemäß der neorealistischen Schule entspricht das von einem Staat besessene Ausmaß der Ressourcen (Ressourcenmacht) dem

⁴ Es sei an dieser Stelle darauf hingewiesen, dass nicht alle Neorealisten den unmittelbaren Zusammenhang zwischen einem Mehr an Kapazitäten bzw. Macht und größerer Sicherheit teilen, einige problematisieren diesen Zusammenhang und sehen keinen Automatismus gegeben. Unter anderem sehen Vertreter des defensiven Realismus in einem Mehr an Kapazitäten eine Problematik für die Sicherheit der Akteure verborgen. Für einen Einblick in die Debatte (vgl. Taliaferro 2000).

Umfang an Hard Power⁵ und ist somit auch entscheidend für das Festlegen der Position dieses Staates in der internationalen Struktur. Die Annahme besagt: je größer der Umfang der (Macht-)Ressourcen ist, desto höher auch die Wahrscheinlichkeit, dass der Staat seine nationalen Interessen durchsetzen kann (vgl. Waltz 1990, Mearsheimer 1995, Grieco 1995: 27).

Eine Vielzahl von Untersuchungen (u.a. Guzzini 1993, Zakaria 2009) haben jedoch gezeigt, dass der bloße Besitz von einem Übergewicht an Hard Power kein Garant für die automatische Interessensdurchsetzung auf dem internationalen Parkett ist und eine große Anzahl an Ressourcen einen Akteur nicht automatisch zu einer Großmacht macht (Hagström 2005: 16ff). Einer der Schwachpunkte, so Guzzini in Anlehnung an Raymond Aron (1962), liege in der Übernahme von ökonomischem Modellen in den Bereich der IB und somit der Annahme, dass Geld als Interessensfixpunkt der Akteure im ersteren mit Ressourcen und somit Macht in dem letzteren Modell gleichzusetzen sei. Da jedoch der Grad der Konvertierbarkeit des Geldes im ökonomischen Bereich und der Ressourcen in IB sich unterscheiden, geht diese Konzeptualisierung nicht auf. Waltz' Antwort auf diese Kritik enthielt den Hinweis, dass Macht (und somit ihr zugrunde liegende Ressourcen) zwar nicht die gleiche Fungibilität wie Geld besäße, diese aber nichtsdestotrotz für ein Konzept ausreichend sei, da sie über ihr bloßes Politikfeld hinaus von Bedeutung sei. Die Einschränkung läge lediglich darin, dass die Unterscheidung zwischen den Akteuren gemacht werden müsse. Stärkere Staaten besitzen eine höhere Fungibilität der Macht als schwächere, da ihre Ressourcen deutlich breiter angelegt sind (Waltz 1986: 333). Diese Argumentation läuft jedoch ebenfalls ins Leere, da eine breitere Palette

⁵ Die Begriffe Hard Power und Soft Power werden vom Autor einerseits wegen ihrer inzwischen weiten Verbreitung in der deutschsprachigen Literatur und andererseits wegen einer fehlenden Möglichkeit diese in einer adäquaten Art und Weise ins Deutsche zu übertragen bewusst nicht übersetzt.

von Ressourcen nicht bedeutet, dass diese einzeln höhere Konvertierbarkeit aufweisen, sondern lediglich, dass der Akteur in einer größeren Zahl von Themengebieten über eine hohe Zahl an Ressourcen verfügt (vgl. Guzzini 2005b). In diesem Sinne ist es beispielsweise kennzeichnend, dass der weltweit höchste Militäretat bei Verhandlungen zu Umweltthemen keinen Erfolg garantiert.

Doch selbst das Mehr an Ressourcen in einem bestimmten Politikfeld garantiert keinen Erfolg innerhalb dieses Umfelds. Die Niederlage der USA etwa in Vietnam oder der UdSSR in Afghanistan sind hierfür nur die prominentesten Beispiele. Mögen militärische Auseinandersetzungen extreme Verweise sein, zeigen auch Beispiele von Verhandlungssituationen, dass auch hier ein Übergewicht an Ressourcen ein Ergebnis nicht hinreichend erklären kann. Wie u.a. Zimmermann feststellt, kann davon ausgegangen werden, dass der *Modus der Verhandlung* in den internationalen Beziehungen heutzutage das bedeutendste Instrument der Entscheidungsfindung, aber auch der Präferenzdurchsetzung in den zwischenstaatlichen Beziehungen darstellt. Hier kommt es weniger auf den Besitz allgemeiner *capabilities* an, als vielmehr darauf, dass man gerade jene Ressourcen oder Güter anbieten kann, die in einem spezifischen Kontext Wert für das Gegenüber besitzen (vgl. Zimmermann 2007).

Gerade im Bereich der Verhandlungstheorien haben zahlreiche empirische Studien gezeigt, dass die Ergebnisse von bilateralen und multilateralen Verhandlungen oft nicht unmittelbar mit der allgemeinen Verteilung der Ressourcen korrespondieren. Verantwortlich für diese Diskrepanz sind in diesen Konzepten mehrere Variablen (vgl. Petersen 1986). Diese schließen Ungeduld, Bedeutung der Ergebnisse für die einzelnen Akteure, Risikoeinschätzung eines Abbruchs der Verhandlungen, Möglichkeiten durch endogene (*inside options*) oder exogene (*outside options*) Anpassungsprozesse und Alternativen um einen Abbruch der Verhandlungen zu kompensieren, Geschick der Verhandlungsführer usw. ein (vgl. Muthoo 2000). Diese Elemente

bedeuten jedoch eine Ergänzung der Kapazitäten als Kernindikator der Macht zumindest um weitere, relationale Komponenten.

In eine ähnliche Richtung geht auch die Kritik von David Baldwin (1989). Er versucht die Bedeutung des relationalen Charakters der jeweiligen Verhandlungssituation für das Machtpotenzial der Ressourcen deutlich zu machen: „If a suicide candidate is threatened with a gun to choose between his money and death, he might not feel threatened at all. The gun-bearer has no power over the suicide candidate in this relation” (Guzzini 2005b: 59). Entsprechend kann hier *a priori* keine Aussage über die Macht gemacht werden, ohne das System aus Relationen und Werten, in welchem die handelnden Akteure eingebettet sind, miteinzubeziehen (vgl. Baldwin 1989). Diese von der theoretischen Perspektive aus immer stärker kritisierten Defizite soll der „Praktiker“ Henry Kissinger treffend kommentiert haben. Er sagte, dass Macht bzw. Kapazitäten sich zunehmend vom Einfluss und Politik entfernen. Wenn die Kausalität zwischen Macht und Ergebnissen nicht mehr feststellbar sei (falls sie es je war), müsse der Realismus seine Erklärungskraft auf den Prüfstand stellen (vgl. Hagström 2005: 20).

Die in der realistischen Konzeption so deutlich gewordene Lücke zwischen den vorhandenen Kapazitäten und der Fähigkeit, diese als Verhandlungsmasse in der jeweiligen Situation zur Durchsetzung eigener Interessen zu nutzen, wurde unter dem Begriff des *paradox of unrealized power* thematisiert (vgl. Baldwin 1979). Um das Problem zu lösen wurde versucht, einige der angesprochenen Variablen in die vorhandene realistische Konzeption einzubeziehen, indem man explizit auf die Fähigkeit, die einem Akteur zur Verfügung stehende Ressourcen zwecks Machtausübung tatsächlich zu mobilisieren, verwies und diese selbst als eine Machtressource fasste. Diese *conversion capacity* (vgl. Nye 1990a), also der politische Wille und die technischen Kapazitäten zur Nutzung der vorhandenen Ressourcen zwecks einer Durchsetzung der eigenen Interessen, unterläuft allerdings den im Kern der

neorealistischen Schule stehenden Gedanken. Auf diese Weise wurde die grundlegende Bedeutung der Ressourcen durch kontextuelle bzw. relationale und konstruktivistische Komponente konterkariert. Die Kernannahmen zu Staatspräferenzen, welche ursprünglich als fix auf die Verteilung von Ressourcen orientierend begriffen wurden, sowie über den Vorrang der materiellen Kapazitäten in der internationalen Struktur, wurden damit insbesondere durch die Vertreter der Strömungen des defensiven und des neoklassischen Realismus unterlaufen (vgl. Legro / Moravcsik 1999: 12ff).

„Contemporary realists lack an explicit nontrivial set of core assumptions. Those they set forth either are not distinctive to realism or are overtly contradicted by their own midrange theorizing. In sum, the malleable realist rubric now encompasses nearly the entire universe of international relations theory (including current liberal, epistemic, and institutionalist theories)...“ (ebd.: 6f).

Neben der zunehmenden Spannung zwischen einer konzeptionellen Unschärfe und Erklärungsdefiziten hat das Element der *conversion capacity* auch praktische Schwachpunkte. So ist es sehr schwer messbar, ohne dass man weitere, bereits angesprochene Aspekte relationaler (oder sogar konstruktivistischer) Natur einbeziehe. Die meisten dieser Aspekte sind endogen und überschneiden sich mit dem Ansatz der Vulnerabilität von Keohane und Nye, sind aber sowohl konzeptionell als auch in der Anwendungslogik anders als bei diesen angelegt.⁶

⁶ Während hier die intrinsischen Fähigkeiten und der Wille der einzelnen Akteure im Sinne ihrer eigenen Kapazität verstanden wird, geht die Interdependenztheorie auf diese Aspekte im Rahmen von *policy adjustment* ein, welches primär die internationale Ebene im Fokus hat (vgl. Kapitel II.2).

Ebenfalls aus einer Empfindung der unzureichenden Erklärungskraft der Macht im Sinne von harten Ressourcen heraus, wurde das Konzept der Soft Power parallel zu Hard Power entwickelt. Bereits Edward H. Carr betonte die Bedeutung der Meinungen und Werte als ein Machtaspekt für den Staat durch eine Trennung zwischen der Macht im Sinne der militärischen und wirtschaftlichen Kapazitäten und der *power over opinion* (Carr 1964: 108, Gu 2012: 260). Prominent wurde der Ansatz jedoch erst mit der Arbeit von Nye (vgl. Nye 1990b, 2004, 2010). Dessen Ansatz rückt neben den militärischen und wirtschaftlichen Ressourcen solche Aspekte wie Ideologien und Kultur, als eine komplementierende Komponente in den Blickpunkt. Die *Weiche Macht* wird hierbei nicht gegen den Willen eines Akteurs eingesetzt, sondern formt seinen Willen im eigenen Sinne (vgl. Treverton / Jones 2005, Lukes 2007). Darüber hinaus funktioniert Soft Power indirekt, entstehend aus einer Affinität oder Bewunderung der Normen, Ideale oder Symbole eines Akteurs durch einen anderen. Darin begründet liegt die Schwierigkeit für die Akteure diese Macht auszuüben. Ihre Einsatzmöglichkeiten sind begrenzt und ihr Besitz unbestimmt, anders als Hard Power. Wie Nye selbst schreibt: „soft power does not belong to the government in the same degree that hard power does. [...] In contrast, many soft-power resources are separate from the American government and are only partly responsive to its purpose“ (2004a: 14f). Obwohl man die Bedeutung eines versuchten Brückenschlags zwischen der materiellen und der ideelle Dimension der Macht in IB mit dem Konzept der Soft Power nicht unerwähnt lassen darf, ist von Nye nicht geklärt worden, wie diese konzeptionell und in der Anwendung zu trennen seien. So muss man die Frage stellen, wie weich Soft Power tatsächlich ist (vgl. Mattern 2007: 116). Noch problematischer an diesem Konzept ist die Schwierigkeit in empirischen Studien einen konkreten Effekt der Soft Power nachzuweisen, infolgedessen ein Staat seine Präferenzen aufgrund einer Affinität zu Ideologien oder Normen eines anderen Staates verändert hätte (vgl. Kagan 2002, Gray 2011). Diese

Kritik weiter ausführend stellt Hall die Frage nach dem analytischen Nutzen des Konzeptes, da sowohl die Macht auf diese Art kaum scharf zu definieren, als auch die tatsächliche Wirkung problematisch zu erfassen sei. Das Konzept der Soft Power sei daher eher ein politisches denn ein politikwissenschaftliches (vgl. Hall 2010). Dieses Konzept erscheint somit unzureichend um ideelle Aspekte in einem analytischen Modell der Macht einbeziehen zu können. Dennoch, es adressiert ein kaum bestreitbares Bedürfnis – die Bedeutung von Ideen, Idealen und Normen als ein Teil der Machterklärung zu erfassen. Das Verhältnis der „weichen“ Faktoren zu den „harten“ Ressourcen muss entsprechend geklärt und im weiteren Verlauf der Arbeit noch aufgegriffen werden.

2.2. Relationale bzw. behavioristische Ansätze

Eine zweite Schule der IB hat ein relationales Konzept von Macht eingeführt. Basierend auf Max Webers Definition, welche Macht als „jede Chance, innerhalb einer sozialen Beziehung den eigenen Willen auch gegen Widerstreben durchzusetzen, gleichviel worauf diese Chance beruht“ (Weber 1947: 28) beschreibt, wird Macht von der Beziehung zwischen zwei oder mehr Akteuren und dem Kontext dieser Beziehung abgeleitet. Somit spielt der Kontext, in dem die Akteure eingebettet sind, und nicht nur von ihren besessenen Kapazitäten eine Rolle. Durch die Betonung des relationalen Elements von Macht leisteten die Vertreter der behavioristischen Schule eine sinnvolle und notwendige Erweiterung des Machtbegriffes, insbesondere im Hinblick auf die Inklusion sozialer Beziehungen, welche sich durch relationale Interaktionen der Akteure kennzeichnen. Die Macht fußt hier auf Relationen zwischen Akteuren und ihrer Umwelt. Folgerichtig basiert die Macht auf der Fähigkeit eines Akteurs seine materiellen und nicht-materiellen Ressourcen in dieser speziellen Umwelt einzusetzen „...to get B to do something that B would

not otherwise do“ (Dahl 1957: 202f) und somit Ergebnisse zu erzielen, die seinen eigenen Interessen entsprechen. Die zahlreichen Überlegungen zur Wirkung von (vor allem wirtschaftlichen) Interdependenzen auf die Machtpositionen der voneinander abhängigen Akteure stellen dieses relational angelegte Verständnis in den Mittelpunkt. Nach dem bereits eine Reihe namhafter Theoretiker wie Machiavelli, Montesquieu, Rousseau, Adam Smith und Malthu (vgl. Baldwin 1980: 484) sich explizit oder implizit Gedanken über Interdependenzen als Machtinstrument gemacht hatten, war es vor allem Hirschman, der ein kohärentes Verständnis von wirtschaftlicher Asymmetrie und Machtrelationen zu entwickeln versuchte (vgl. Wagner 1988). So formulierte er bereits 1945:

„The influence which country A acquires in country B by foreign trade depends in the first place upon the total gain which B derives from that trade; the total gain from trade for any country is indeed nothing but another expression for the total impoverishment which would be inflicted upon it by a stoppage of trade. In this sense the classical concept, gain from trade, and the power concept, dependence on trade [...] are seen to be merely two aspects of the same phenomenon...“ (Hirschman 1980 [1945]: 18).

Einen größeren Einfluss innerhalb der IB erlangte ein Konzept, das in einem Machtmodell sowohl die Ressourcen im klassischen (realistischen) Sinne als auch einen Mechanismus, bei dem untereinander in einem Verhältnis der Interdependenz stehenden Ressourcen, Präferenzen und Alternativen die entscheidende Rolle einnehmen, integriert, aber nicht durch Hirschman, sondern erst durch Robert Keohane und Joseph Nye. Diese stellten das Modell in ihrem Klassiker *Power and Interdependence* 1977 vor. Auf Verhandlungssituationen angewendet entfaltet dieses Modell eine durchaus große Erklärungskraft. Hierbei versuchten die Autoren in einer system-level Theorie auch

Neorealismus und liberale Ansätze zu vereinen (vgl. Keohane / Nye 1987). Die Interdependenztheorie gilt zu Recht als einer der bedeutendsten Beiträge der IB, sie weist jedoch auch Defizite auf und hat folgerichtig Kritik auf sich gezogen (vgl. Baldwin 1980, Gu 2010a). Keohane und Nye haben zwar in späteren Veröffentlichungen einige Punkte ergänzt und auch andere Autoren haben die Theorie erweitert bzw. überarbeitet, dennoch bleiben wesentliche Defizite bis heute bestehen.

Auf der Annahme basierend, dass internationale Beziehungen durch gegenseitige Abhängigkeiten oder Interdependenzen gekennzeichnet sind, gehen Nye und Keohane davon aus, dass Macht nicht nur auf den Kapazitäten der Akteure basiert, sondern auch auf ihrer Relation untereinander, welche wiederum durch diese Interdependenz geprägt ist. Demzufolge beeinflusst die (sich aus der Interdependenz ergebende) Macht die Kapazitäten der beteiligten Akteure. Eine Interdependenz basiert auf den Bedürfnissen und Gütern der beteiligten Akteure. Damit gehören Güter zu den wesentlichen Aspekten, welche für den Charakter einer interdependenten Relation verantwortlich sind. So sind die Interdependenzen und somit auch die Güter und Bedürfnisse der Akteure dank immer komplexer werdender dezentraler Produktionsnetzwerke mannigfaltig beeinflussbar. Die rasante informations- und kommunikationstechnologische Verflechtung begünstigt im zunehmenden Maße potentielle Einflussnahme durch alle an diesen Netzwerken direkt oder indirekt beteiligten Akteure und beeinflusst so auch ihr Machtpotential. Die Frage nach den Symmetrien der gegenseitigen Abhängigkeiten, welche auf die Rollen in diesen Wertschöpfungsketten zurückgeht, führt zu einer Ausdifferenzierung der Einflusspotentiale durch die Autoren. So differenzieren Keohane und Nye zwischen einem Zustand der Sensitivität und der Vulnerabilität und der so genannten *complex interdependence*. Der wesentliche Unterschied zwischen diesen Ausprägungen der Interdependenz hängt von den Kosten ab, welche einem Akteur auferlegt werden können. Die Höhe

Strukturelle Kraft in Internationalen Beziehungen
Ein Konzept der Macht in internationalen
Verhandlungen

Pustovitovskij, A.

2016, XVI, 336 S. 22 Abb., Softcover

ISBN: 978-3-658-12692-6