

# 1. Einleitung

Die Erforschung der Macht, ihrer Wirkung und der ihr zugrunde liegenden Prozesse in den Internationalen Beziehungen (IB)<sup>1</sup> kann als eines der zentralen Anliegen der Disziplin der IB gesehen werden: Kaum eine Theorie oder ein Ansatz der IB kann Erklärungskraft für sich beanspruchen, ohne zumindest implizit die Frage nach der Ontologie von Macht zu stellen (vgl. Waltz 1986). Mehr noch, die Art und Weise, in der die Macht konzipiert und somit verstanden wird, bestimmt auch das Verständnis der internationalen Beziehungen als empirisches Phänomen und als wissenschaftliches Fach (vgl. Berenskoetter 2007). Zugleich ist Macht als Konzept einer der Untersuchungsgegenstände der IB, welcher bisher nur wenig Aufmerksamkeit in akademischen Publikationen erfahren hat und dort kaum häufiger als alle drei bis vier Jahre thematisiert wird (Guzzini 2005b: 53). Die öffentlichen politischen Debatten abseits des akademischen Bereichs fokussieren sich hingegen spätestens seit den Anschlägen auf das World-Trade-Center 2001 erneut stärker auf unterschiedliche Aspekte der Macht und ihrer Bedeutung für internationale Akteure. Zugleich drängen immer mehr aufstrebende Kräfte in eine dominantere Position auf der Weltbühne und erschweren es den aktuellen und ehemaligen Super- und Regionalmächten, sich durchzusetzen. Vor allem aber gewann das Thema einer globalen und regionalen Machtverschiebung mit dem Aufstieg der Volksrepublik China zu einem dominanten wirtschaftlichen Akteur mit einer inzwischen scheinbar die Welt umspannenden Reichweite rapide an Prominenz, sowohl in der (Politik-) Wissenschaft als auch in der

---

<sup>1</sup> Wird von „Internationalen Beziehungen“ gesprochen, so bezieht es sich auf die Disziplin, ist dagegen von „internationalen Beziehungen“ die Rede, dann geht es um das empirische Phänomen zwischenstaatlicher Beziehungen und Interaktionen.

Öffentlichkeit. Die augenscheinlich mit wachsender wirtschaftlicher Potenz einhergehende Zunahme von Beijings militärischem und vor allem diplomatischem Einfluss und der dadurch intensiver wahrgenommene Geltungsanspruch der Volksrepublik heizen die Debatten, die mit der postulierten Umwälzung auf der Weltbühne einhergehen, immer mehr an. Die Zukunft der Welt sei eine multipolare und damit einhergehend solle der relative Niedergang der USA, als eines „Reliktes“ des letzten Jahrhunderts, nur eine logische Konsequenz sei. Die vordergründige Betrachtung von Zahlen und Statistiken führe zur Entstehung eines Postulates, das den Niedergang der westlichen Welt sowie deren Ablösung durch ein durch die BRICS geprägtes System (mit China als *dem* dominanten Akteur) beinhaltet (vgl. Levin 2008, Sweller / Pu 2011, Cox 2012, Tisdall 2012, Mead 2014). Diese Sicht ist sowohl bei Wirtschafts- als auch Geschichts- und Politikwissenschaftlern derzeit häufig anzutreffen. Zwar ist der Aufstieg der Schwellenländer kaum zu bestreiten, der Niedergang – also der Machtverlust – des Westens und insbesondere der USA ist bisher jedoch nicht im prognostizierten Maße eingetreten oder erkennbar geworden. Die Ursachen für diese Schieflage zwischen den Prognosen und den beobachtbaren Phänomenen liegen einerseits darin, dass Macht schwer zu messen ist und die Statistiken an sich hier einen großen Spielraum für Fehlinterpretationen bieten. Andererseits scheinen viele Beobachter in eine Tautologie-Falle zu tappen, eben weil Macht so schwer messbar ist: Das Potential eines vermeintlich mächtigen Akteurs wird durch den Verweis auf ein Ergebnis begründet, das dieser selbst präferiert und scheinbar herbeiführt. Dass dieser Akteur Macht besitze wird wiederum durch das beobachtete Ergebnis und die Korrelation mit seinen Präferenzen erklärt.

Die Problematik, welche deutlich wird, liegt in der Schwierigkeit, abseits der nüchternen Zahlen die Fundamente der Macht und somit die Verschiebung dieser selbst konkret auszumachen. Kann dieses Defizit nicht behoben werden, ist die Machtverschiebung dazu verurteilt, mehr

eine gefühlte denn eine tatsächlich (über das anekdotische hinaus) belegbare Größe zu bleiben. Entsprechend wichtig ist es, die Macht, ihr Wesen und ihre Effekte hinreichend erklären zu können, möchte man die Machtverschiebung erfassen oder im Bereich der IB grundsätzlich Erklärungskraft und die Fähigkeit für sich beanspruchen können, alternative Handlungsoptionen aufzuzeigen. Die Herausforderung beim Versuch einer Lokalisierung der Machtmechanismen und somit der Verschiebung der Macht liegt dabei in einer immer dichter werdenden und damit schwerer nachvollziehbaren Interdependenz in allen Bereichen der internationalen Beziehungen. Das Phänomen der Interdependenz impliziert die zunehmende Schwierigkeit für die Akteure auf der Weltbühne, ihre nationalen Präferenzen eigenständig durchzusetzen, da sich globale Vorgänge immer mehr ihrer Kontrolle zu entziehen scheinen. Da die Akteure sich diesen Prozessen aber nicht entziehen können, ohne die eigene Sicherheit und Wohlstand zu riskieren, bleibt als logische Konsequenz, auf die internationale Kooperation zu setzen. Passend dazu gibt Ferguson Deng Xiaoping wieder: „No country that wishes to become developed today can pursue closed-door policies. We [the Chinese] have tasted this bitter experience [...]. No open door is not an option“ (zitiert nach: Ferguson 2011: 48). Diese Aussage beschreibt zugleich auch die Machtbeziehungen und Strukturen. Die wachsende Zahl sich oft überschneidender (wirtschaftlicher) Relationen und damit verknüpfte Bedürfnisse stehen auch für Einflusspotenziale. Um die hier greifenden kausalen Mechanismen umfassend abzubilden fehlt es den Forschern oft nicht nur an empirischen Daten, sondern auch an theoretischen Modellen. Während die empirische Problematik in den letzten Jahren insbesondere durch die „Leaks“ (z.B. durch das Durchsickern der US-Depeschen oder der Daten zu den Finanzströmen aus der Schweiz und Luxemburg) verdeutlicht worden ist, erkennt man die theoretische Problematik allein schon an der großen Anzahl existierender Ansätze und der nicht versiegenden Kritik an denselben (vgl. Kapitel II).

Viele Ansätze der IB arbeiten dabei mit einem Verständnis von Macht, welches diese entweder als den Besitz bestimmter relevanter Ressourcen (*capabilities*) oder als die Durchsetzung des eigenen Willens in einer bestimmten Zweierbeziehung versteht. Doch nicht nur Beispiele wie der Vietnam- oder Afghanistankonflikt verdeutlichen die Schwierigkeiten, solche Ansätze auf die (empirische) Realität anzuwenden. Die Verhandlungen zu den Handels- und Klimaregimen in der letzten Dekade zeigen ebenfalls deutlich, dass man die Grenze zwischen Macht haben, Macht ausüben und von Macht beeinflusst sein nur selten anhand der Ressourcen allein benennen kann. In einer Welt, in der Verhandlungen immer wichtiger werden, um gewünschte Ergebnisse auf globaler und regionaler Ebene zu erzielen (Zimmermann 2007: 26ff), ist es unzureichend, lediglich in einer rudimentären Weise nach den Bedingungen für eine effektive Machtdurchsetzung zu fragen. Auch muss gefragt werden, wie die jeweilige Umwelt mit den Machtpotentialen der beteiligten Akteure korreliert und wie Motivation, Alternativen, institutionelle oder ideelle Zwänge und weitere Aspekte im Zusammenhang mit den direkt oder indirekt an dem Machtspiel beteiligten Akteuren den Ausgang beeinflussen können.

Schon die große Anzahl theoretischer Konzepte, welche die realistische Schule in den letzten Jahrzehnten in unterschiedlicher Intensität kritisierten, zeigt, dass die Ressourcen allein kein ausreichendes Fundament für Erklärungen der IB bilden können. Das bedeutet jedoch nicht, dass die Ressourcen an Bedeutung verloren haben, sie bilden im Gegenteil weiterhin eine nicht zu vernachlässigende Größe. Entsprechend besteht damit ein dringender Bedarf an theoretischen Modellen, welche beide Faktoren, nämlich sowohl die Ressourcen als auch die Umwelt, in die sie eingebettet sind, berücksichtigen und insbesondere ihr Zusammenwirken erklären können. Dies ist umso wichtiger, weil sich gezeigt hat, dass die Resultate von Verhandlungen nicht allein anhand der Kapazitäten der Akteure oder deren Beziehungen

untereinander erklärt werden können (vgl. Maoz 1989; Petersen 1986). Darüber hinaus scheint aber auch das gerade in der populärwissenschaftlichen Literatur oder der Presse verklarte Verhandlungsgeschick der Diplomaten als Quelle der Verhandlungsmacht überschätzt zu werden (vgl. Bailer 2004).

Ein zentrales Paradoxon, um das sich die nachfolgende Arbeit drehen wird, besteht in der Einsicht, dass Ressourcen keinen festen Wert für die Akteure besitzen wenn es um Tauschbeziehungen geht. Um es mit einem römischen Sprichwort zum Ausdruck zu bringen - *res tantum valet quantum vendi potest*.<sup>2</sup> Der jeweilige Wert wird immer erst im Kontext von Relationen ermittelt. Das Problem der IB besteht allerdings nicht in einem Mangel an relationalen Konzepten (mit der liberalen Schule und später auch mit der konstruktivistischen sind zwei Strömungen innerhalb der Theorieschulen prominent geworden, welche gerade die Umwelt in den Fokus stellen). Vielmehr geht es darum, dass diese Ansätze versäumen, gerade die Wirkmechanismen der Macht, also die kausalen Zusammenhänge zwischen Ressourcen in ihren unterschiedlichen Formen, konkret und erschöpfend zu konzeptualisieren und operationalisierbar zu machen. Ironischerweise liegt dieser Mangel zumeist darin begründet, dass beide genannten Schulen das Machtverständnis der realistischen Schule und die Kritik daran als Ausgangspunkt nehmen (Barnett / Duvall 2005: 41ff). Diese Problematik machen Michael Barnett und Raymond Duvall in ihrem vielbeachteten Artikel von 2005 deutlich und mahnen zu Recht, dass dieses Versäumnis der Nachvollziehbarkeit von Mechanismen und Ergebnissen auf der globalen Bühne im wissenschaftlichen Prozess enge Grenzen setzt. Die Autoren plädieren für ein theorieübergreifendes Verständnis von Macht und erstellen hierzu in einem eklektischen Versuch unter Rückgriff auf wesentliche Macht-Konzepte der IB eine Taxonomie der Macht. So hoch

---

<sup>2</sup> „Ein Gegenstand ist (nur) so viel wert, wie jemand dafür zu zahlen bereit ist.“

dieser Vorstoß zu bewerten ist, so muss allerdings angemerkt werden, dass auch diese Taxonomie keinen konkreten „Bauplan“ beinhaltet. Die Autoren gehen nicht den letzten Schritt hin zur Operationalisierung, da sie keine Wirkmechanismen aufzeigen. So bleibt zudem unklar, wie die vier Machtarten in ihrer Taxonomie interagieren und sich gegenseitig beeinflussen.

Für die fehlende letzte konzeptionelle Konsequenz können aber vor allem die liberalen Ansätze kritisiert werden, hier besonders prominent die Interdependenztheorie von Keohane und Nye (vgl. Seite 23f). Diese Kritik richtet sich insbesondere gegen den inkonsequenten Einbezug der Umwelt, also des Kontextes in dem die Machtbeziehungen stattfinden. Zwar gehen auch diese Autoren auf die wesentliche Bedeutung äußerer Faktoren für die Fähigkeit eines Akteurs ein, asymmetrisch geprägte Abhängigkeiten zu kompensieren. Sie bleiben dabei jedoch (wie es in Kapitel II zu zeigen gilt) auf eine statische, lineare Relation zwischen zwei Akteure fokussiert. Diese Problematik wird beispielsweise in den Untersuchungen zur Wirkung von internationalen Sanktionen gut erkennbar: Hier nehmen Akteure außerhalb der bilateralen Interdependenz im Sinne einer dynamischen Umwelt eine wesentliche Rolle ein, da sie Sanktionen konterkarieren können (vgl. Knorr 1975). Einen ähnlichen theoretischen Stellenwert besitzen dritte Akteure auch in der Literatur zur (militärischen) Abschreckung: Beispielsweise können Staaten in einem möglichen Konflikt zwischen zwei Akteuren verhindernd eingreifen, wenn ihre eigenen Kerninteressen dadurch bedroht werden (vgl. Werner 2000). Da die Akteure sich dabei an dem so entstehenden dynamischen Kontext orientieren und ihre eigenen Interessen und Strategien anpassen, erweist sich eine den meisten relationalen Ansätzen eigene inhärente *quid pro quo* Logik als nicht haltbar. Aufgrund dieses theoretischen Missstands wurden durch weitere Autoren einige Versuche unternommen, die Rolle des „Dritten“ im Sinne eines Kontextes einzubeziehen. Shambaugh (1996) beispielsweise bleibt bei der Untersuchung der Ursachen für den wechselhaften Erfolg der

US-Sanktionen im Kalten Krieg noch weitgehend im Rahmen der Interdependenztheorie. Er verschiebt den Fokus von bilateralen Relationen auf die komplexen Geflechte, in welchen die Wirtschaftsakteure in Westeuropa und Japan eingebettet waren, und nur implizit auf die Wirkung Dritter. Stulberg (2007) wird hingegen bei den einleitenden theoretischen Überlegungen deutlicher. Er untersucht Russlands Fähigkeit, die eigene Gas- und Ölpolitik gegenüber zentralasiatischen Staaten zu gestalten und zeigt, dass die Kontrolle über physische Strukturen, sowohl im Sinne einer Ressource als auch im Sinne einer (Infra-)Struktur, und die Macht des russischen Marktes hierbei keine plausible Erklärung liefern können, solange diese in einem kontextlosen analytischen Raum betrachtet werden.

„Yet the discussion of Russia's structural dominance typically takes place in a geostrategic vacuum, with little regard for the presence of the People's Republic of China, European Union, United States, Turkey, Iran, and multinational firms and the opportunities that they introduced for diversifying structural relations throughout Eurasia“ (Stulberg 2007: 22).

Obwohl Stulberg hier von Strukturen spricht, führt er auf der theoretischen Ebene die Überlegungen nicht über die von ihm an den liberalen und strukturellen Ansätzen geübte Kritik hinaus und verbleibt bei der empirisch-deskriptiven Bestandsaufnahme der russischen Energiepolitik. Daneben stellen auch Gruber (2000) und Ashford (2012) Überlegungen über die Rolle eines dritten Akteurs für das bilaterale Verhältnis von zwei Staaten und die (indirekten) Auswirkungen dessen Präsenz auf das Machtverhältnis zwischen diesen an. Auch diese Autoren gehen jedoch nicht in letzter Konsequenz einer konzeptionellen Weiterentwicklung der Machtansätze nach, sondern behandeln einzelne Aspekte von Macht in Bezug auf konkrete empirische Fälle. Dabei übt vor allem Ashford selbst Kritik an den realistischen und liberalen

Theoretikern. Sie merkt an, dass diese häufig nicht auf das Konzept der Macht selbst eingehen sondern sich mit Nebenaspekten beschäftigen, wie etwa der Frage nach dem unterschiedlichen Erfolg bei der Umsetzung latenter Macht in Verhandlungen oder danach, wie internationale Institutionen Machtbeziehungen zwischen Akteuren regulieren können (Ashford 2012: 6). Leider führt auch Ashford, obwohl bemüht, nur einige weitergehende Gedanken aus, ohne die zentrale Fragestellung explizit anzugehen.

Aus diesen einleitenden Überlegungen folgt die zentrale Fragestellung, welcher die hier vorliegende Arbeit nachgehen wird: Wie kann ein theoretisches Konzept die Beschreibung der Wirkmechanismen der Macht ermöglichen, durch welche die Wertbestimmung der Ressourcen unter Einbeziehung der Umwelt erzielt werden kann? Dies soll nicht etwa auf einer *case-by-case*-Grundlage geschehen,<sup>3</sup> sondern modellhaft mittels eines kohärenten Konzepts. Konsequenterweise rücken folgende Fragen in den Fokus: Wie ist Macht beschaffen? Welche sind die der Macht zugrunde liegenden Ressourcen? Wie funktioniert Macht? Wie verändert Macht die Spielregeln für Akteure der internationalen Beziehungen? Durch welche Kanäle sind die (Macht-)Positionen der Akteure beeinflussbar? Wie ist das Verhältnis zwischen harten und weichen Formen der Macht?

Als Antwort auf diese Fragen soll der hier entwickelte Ansatz der *strukturellen Kraft* zu einer Zusammenführung und Weiterführung der bestehenden Konzepte und einem besseren Verständnis sowie einer Operationalisierbarkeit der Macht in IB im Zeitalter der Interdependenz beitragen. Die Kritik an bestehenden Machtkonzepten sowie die Versuche, diese auf einer theoretischen Ebene anzugehen, verdeutlichen, dass die zunehmende Interdependenz und die damit einhergehende oder

---

<sup>3</sup> So wie bei den angesprochenen Untersuchungen von Ashford und Gruber, oder aber grundsätzlich die Akteur-Netzwerk Ansätze (vgl. Kapitel II).



korrelierende (auch diese Frage ist zu klären) Diffusion der Machtbeziehungen, die Umwelt, in der sie stattfinden, sowie das Zusammenspiel unterschiedlicher Machtformen ebenfalls unübersichtlicher machen. Daher müssen die letzteren Aspekte mehr in den Mittelpunkt der (theoretischen) Überlegungen rücken.

Im Rahmen dieser Arbeit soll also ein Ansatz der Macht entstehen, welcher eine Antwort auf die oben genannten Fragen bietet. Dazu sollen zunächst im 1. Teil der Arbeit – Theoriegenese – in Kapitel II im Rahmen einer Theoriediskussion die Defizite und Bruchlinien der für die IB wesentlichen theoretischen Konzepte der Macht benannt werden. Aber auch die von den zahlreichen Autoren eingeschlagenen Lösungswege dieser Probleme sollen kenntlich gemacht werden um diese dort, wo es sinnvoll erscheint, aufzugreifen. In Kapitel III – Strukturelle Kraft – wird deduktiv, auf den Ergebnissen des vorangegangenen Kapitels aufbauend, der Versuch unternommen, einen eigenen Weg zur Erklärung und Erfassung von Machtphänomenen zu finden. Dieses Kapitel stellt damit das Kernstück der vorliegenden Arbeit dar. Der so entwickelte Ansatz der strukturellen Kraft soll dazu beitragen, die oben angeführten und im II. Kapitel vertiefend dargestellten Defizite der gängigen Machtkonzepte auszuräumen und die Machtrelationen in internationalen Verhandlungen, welche nicht zuletzt im Kern der globalen Machtverschiebung stehen, kohärent zu erklären. In dem darauffolgenden 2. Teil der Arbeit – Empirische Untersuchung – wird der Ansatz auf den empirischen Prüfstand gestellt. Dabei werden in den Kapiteln IV und V Elemente des Ansatzes, welche im Kern der Wirkungslogik der dort entwickelten Machtkonzeption stehen, illustriert. Anhand einer tiefergehenden empirischen Untersuchung in den jeweiligen Fallstudien soll nachgewiesen werden, dass diese Elemente hinreichend zur Erklärung der spezifischen Problematik des Falles beitragen und im Rahmen eines kohärenten Ansatzes funktionieren. Im anschließenden Kapitel VI werden weitere Fallbeispiele untersucht um

insbesondere die Bandbreite der Einsatzmöglichkeiten des Ansatzes und somit die Möglichkeit, die Wirkung der strukturellen Elemente umfassend zu berücksichtigen, zu veranschaulichen. Zugleich soll deutlich gemacht werden, dass die für die Machtrelationen wesentliche Struktur im Zentrum bedeutender Phänomene der Weltpolitik ihren Einfluss entfaltet.

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