
Herrschaft und Agency in der internationalen Hierarchie

Daniel Lambach

1 Einleitung

Herrschaft ist ein in den Internationalen Beziehungen bislang kaum besetzter Begriff. Klassische IB-Theorien wie Neorealismus, Institutionalismus und auch der Wendtsche Sozialkonstruktivismus gehen von einem anarchischen System aus, das durch relationale Machtgefälle charakterisiert ist, aber – zumindest seit dem Ende des Imperialismus – keine dauerhaften Herrschaftsstrukturen aufweist. Dies wird unter anderem von Beiträgen der *Third World IR* kritisiert, die auf die Persistenz von Dominanzstrukturen trotz der formellen Dekolonisierung des Südens verweisen (z. B. Neuman 1998). Auch neuere Theorien aus der Governance-Forschung greifen die Ungleichheiten im internationalen System nur zögerlich auf.

Die Beständigkeit politischer und wirtschaftlicher Ungleichheit in der Weltpolitik ist jedoch evident (z. B. Zürn 2007). Vom extremen Gefälle in der Verteilung des globalen Wohlstands über die Bevorzugung mächtiger Staaten in Abstimmungsverfahren im UN-Sicherheitsrat sowie in den Bretton-Woods-Institutionen

Ich bedanke mich bei Caroline Kärger und Janet Kursawe für die Diskussionen, die zu diesem Aufsatz geführt haben, und bei Virginia Sroka und Christian Tischmeyer für ihre Unterstützung bei der Arbeit an diesem Papier. Eine frühere Version wurde beim Workshop „Herrschaft in den internationalen Beziehungen“, Universität Frankfurt/Main, 28.–30. November 2013 vorgestellt. Ich danke Nicole Deitelhoff, Christopher Daase und den Teilnehmerinnen und Teilnehmern des Workshops für die hilfreichen Kommentare.

D. Lambach (✉)

Universität Duisburg-Essen, Duisburg, Deutschland

E-Mail: daniel.lambach@uni-due.de

bis zu weniger offensichtlichen Formen der Privilegierung (z. B. im Zugang zu Wissen) gibt es viele Mechanismen, die Herrschaft und Kontrolle durch eine relativ stabile Gruppe von Akteuren absichern. Angesichts der Beständigkeit dieser Ungleichheiten ist eine genauere Auseinandersetzung mit Herrschaftsstrukturen geboten.

Dieses Papier entwickelt eine Heuristik für das Verhalten von Akteuren im Kontext persistenter und komplexer Hierarchien im internationalen System. Ich spreche von Hierarchien im Plural, weil es keine einheitliche „Rangliste“ im internationalen System gibt; vielmehr gibt es politikfeld- und regionenspezifische Systeme von Unter- und Überordnung. Im besonderen Fokus steht dabei der Aspekt der Agency, also die Fähigkeit, in (politischen) Prozessen autonom und zielgerichtet zu handeln, sowie die Frage, wie schwache Akteure Agency entwickeln und verwenden (können). Mein zentrales Argument lautet, dass die hierarchische Strukturierung des internationalen Systems die Annahme einer gegenseitigen Konstitution von Agent und Struktur dahin gehend einschränkt, dass dies nur auf die mächtigsten Akteure in vollem Ausmaß zutrifft. Demgegenüber hat der Großteil der Akteure im internationalen System allenfalls einen marginalen Einfluss auf die Strukturen, die ihre Agency bedingen.¹

Damit wird eine zentrale Behauptung des Sozialkonstruktivismus nicht negiert, wohl aber qualifiziert. Die Ko-Konstitution von Agent und Struktur ist eine Grundannahme dieser Theorien und wird dort umfangreich diskutiert (z. B. Bieler und Morton 2001; Wendt 1987; Wight 2006), jedoch weitgehend ohne dabei auf Unterschiede zwischen Akteuren einzugehen. Explizit tun dies dagegen Barnett und Duvall, die mit ihrem Konzept „produktiver Macht“ darauf hinweisen, dass die Möglichkeit der Definition und Gestaltung von Agency (eigener und fremder) eine Form der Macht darstellt (Barnett und Duvall 2005, S. 43). Von diesem Standpunkt argumentiert auch der vorliegende Beitrag.

Dazu diskutiere ich zunächst ein Konzept informeller Hierarchie, das sich in Teilen auf Max Webers Herrschaftsbegriff beruft. Im darauf folgenden Abschnitt führe ich den Begriff der Agency ein und argumentiere, dass die bisherige Behandlung des Agency-Struktur-Zusammenhangs das Problem der Ungleichheit nicht ausreichend berücksichtigt hat. Aus diesen Vorarbeiten entwickle ich eine Heuristik über das Verhalten von Akteuren in internationalen Hierarchien, deren

¹Ich spreche in vielen Beispielen von Staaten als Akteure. Allerdings möchte ich klarstellen, dass ich andere kollektive und korporative Akteure, z. B. Nichtregierungsorganisationen, transnationale Konzerne, Netzwerke, Bewegungen u. ä., ebenfalls als Akteure im internationalen System verstehe und davon ausgehe, dass meine Argumentation für diese ebenso zutrifft.

Grundannahmen ich in vier Thesen zusammenfasse. Diese sind 1) dass das internationale System durch komplexe, persistente aber veränderliche Hierarchien geprägt ist, 2) dass die globalen Hierarchien für Gruppen von Akteuren Ausmaß und akzeptable Formen von Agency definieren, 3) dass Akteure im internationalen System ihre Agency durch globale „Spielregeln“ erhalten, aber die meisten Akteure nicht über die Mittel verfügen, diese Spielregeln selbst zu beeinflussen, und 4) dass Akteure im Kontext globaler Hierarchien miteinander interagieren und eine Position zu diesem System insgesamt einnehmen. Diese Thesen stellen Eckpunkte dar, an denen sich eine theoretische Neukonzeption unseres Verständnisses internationaler Beziehungen orientieren kann.

2 Herrschaft und Macht

Theorien über Herrschaft gibt es in den Sozialwissenschaften insgesamt mehr als genug, in den Internationalen Beziehungen dagegen eher zu wenige. Das ist für die Internationalen Beziehungen aber auch eine Chance, aus anderen Bereichen der Politikwissenschaft zu lernen, ohne dabei die teils sehr langwierigen Debatten nachspielen zu müssen, die den Erkenntnisfortschritt auf diesen Feldern erst ermöglicht haben.

Herrschaft soll hier von Max Webers Herrschaftsbegriff abgeleitet werden. Weber beginnt seine Überlegungen bei der Macht. Diese definiert er als „jede Chance, innerhalb einer sozialen Beziehung den eigenen Willen auch gegen Widerstreben durchzusetzen, gleichviel worauf diese Chance beruht“ (Weber 1972, S. 28). Macht ist somit die Fähigkeit zur Durchsetzung negativer Sanktionen und die Bereitschaft, diese auch einzusetzen. Während Macht lediglich fallweise im direkten Kontakt zwischen individuellen und/oder kollektiven Akteuren ausgeübt wird, stellt Herrschaft eine strukturierte Ausprägung der Macht dar. Herrschaft definiert Weber als „die Chance, für jeden Befehl bestimmten Inhalts bei angebbaren Personen Gehorsam zu finden“ (Weber 1972, S. 28). Eine Herrschaftsbeziehung beruht nicht notwendigerweise auf widerstreitenden Willen, sondern ist eine hierarchische Relation von Befehl und Gehorsam bzw. Verweigerung. Nach Weber begründet Herrschaft die relative Dauerhaftigkeit institutionalisierter und entpersonalisierter sozialer Beziehungen.

Dieser Ansatz ist in vielen Aspekten maßgeblich für den vorliegenden Beitrag, insbesondere was die Institutionalisierung der Herrschaftsbeziehung, ihre Persistenz und die klare Rollenzuweisung innerhalb der Beziehung angeht. Nicht übernehmen werden Webers weitere Überlegungen, wonach Herrschaft das Ordnungsprinzip formaler Verbände darstellt, worauf er letztlich seinen Staatsbegriff

aufbaut (Weber 1972, S. 26, 29). Ergänzt wird dies durch eine Erweiterung des dem Konzept der Herrschaft zugrunde liegenden Machtbegriffs. Webers Definition der Macht als Chance, in Konfliktsituationen seinen Willen durchzusetzen, ist eine wichtige Facette der Macht, aber andere Theoretiker haben überzeugend dargelegt, dass es noch weitere Arten der Machtausübung gibt als in der direkten Interaktion widerstreitender Interessen. So spricht Lukes (2005; ähnlich Barnett und Duvall 2005) von verschiedenen „Gesichtern“ der Macht. Das erste Gesicht entspricht im Wesentlichen dem Konzept von Weber, also der Durchsetzung eigener Interessen gegen Widerstände. Das zweite Gesicht ist die Steuerung von Prozessen, sodass bestimmte Interessen darin privilegiert werden, z. B. durch Agenda-setting. Das dritte Gesicht ist die Manipulation der Präferenzen anderer Akteure, um ihre Interessen zu verändern, beispielsweise durch Propaganda. Dieser weite Machtbegriff liegt auch diesem Aufsatz zugrunde.

Somit soll Herrschaft als persistente und institutionalisierte Machtbeziehung verstanden werden, die für die daran beteiligten Akteure Rollen definiert und Interaktionsformen vorgibt. Herrschaft wird teils in der unmittelbaren Interaktion der Akteure ausgeübt, teils vermittelt über Strukturen. Die Herrschaftsbeziehung ist dabei ihrerseits auch als Struktur zu verstehen. Durch die Beständigkeit der Herrschaftsordnung werden die beteiligten Akteure in ihren Rollen sozialisiert und diszipliniert, was zu einer Internalisierung der Ordnung führt. So ist die Selbststeuerung des Subjekts (z. B. im Sinne einer Foucaultschen *Gouvernementalität*) ein Produkt der Herrschaftsbeziehung, der das Subjekt unterworfen ist.

Allerdings sind Herrschaftsbeziehungen nicht notwendigerweise in *formelle* Strukturen eingebettet. Im Unterschied zu Weber soll der Herrschaftsverband nicht als die natürliche Organisationsform von Herrschaftsbeziehungen angenommen werden, sondern lediglich als ein Spezialfall derselben. Von Weber unbeachtet und für dieses Papier um so wichtiger ist die Möglichkeit *informeller* Herrschaftsbeziehungen. In der Literatur werden formelle von informellen Institutionen danach unterschieden, ob sie eine niedergeschriebene Charta und explizite Organisationsstrukturen haben (Carey 2000, S. 735; Merkel et al. 2003, S. 192). Allerdings ist dies ein spezifisch westliches Verständnis davon, was Formalität konstituiert. Während Institutionen bzw. Hierarchien nach diesen Standards informell sind, können sie dennoch sehr stark „formalisiert“ sein, indem sie statt durch niedergeschriebene Gesetze durch Rituale, Symbole und mündliche Überlieferungen weitergegeben und durchgesetzt werden.² Überdies darf man Formalität und Informalität nicht als unvereinbare Gegensätze verstehen; vielmehr können sie

²Ich danke Volker Böge für diesen Hinweis.

teilweise auch produktiv und sich gegenseitig verstärkend zusammenwirken, indem z. B. informelle Strukturen einen kulturellen und kognitiven Rahmen für formelle Institutionen bilden. Eine derartige informelle Struktur ist oft sogar persistenter als formale Strukturen und nicht weniger wirkmächtig (Lauth 2000).

Die gleiche Diskussion kann für den Hierarchiebegriff geführt werden, mit dem ein stabiles System der Über- und Unterordnung gemeint ist. In den Internationalen Beziehungen wird als Hierarchie klassischerweise ein System bezeichnet, das durch eine den Staaten übergeordnete Autorität gekennzeichnet ist (Waltz 1979, S. 114 ff.). Andere Ansätze sind dagegen offener für Abstufungen von Hierarchie innerhalb eines anarchischen Gesamtsystems, die sich z. B. in Machtunterschieden und Hegemonie äußern (Clark 2009; Goh 2008). Lake (2009) unternimmt dabei den Versuch, den Hierarchiebegriff auch innerhalb eines neorealistischen Paradigmas fruchtbar zu machen.

Der Kernunterschied zwischen Waltz und den späteren Beiträgen liegt in der Frage, ob Hierarchien formalisiert sein müssen oder ob es auch informelle Hierarchien geben kann. Hobson und Sharman sehen dazwischen viele Gemeinsamkeiten: „(W)hat they have in common is the notion of a superordinate/subordinate relationship in which the former is entitled to command or lead while the latter obeys and that both sides recognize this as legitimate. As others have pointed out, many informal hierarchies continue to exist, most notably in the form of hegemonies and great power alliance systems“ (Hobson und Sharman 2005, S. 93). Ein solches Verständnis von Hierarchie liegt auch diesem Papier zugrunde. Dabei gelten Machtunterschiede dann als Hierarchie, wenn sie persistent und institutionalisiert sind und damit die definitorischen Charakteristika von Herrschaft aufweisen; eine internationale Hierarchie ist damit durch Herrschaftsbeziehungen strukturiert.

Nach Klärung dieser zentralen Begriffe möchte ich nun auf ihre dichotome Verwendung eingehen, wie sie sich in Debatten in der Politikwissenschaft, der Soziologie und der Anthropologie zeigt: dabei unterscheide ich ein dichotomes Verständnis von Herrschaft, der Reaktion auf Herrschaft und von Legitimität. Diese dichotomen Verständnisse waren sinnvoll für die Weiterentwicklung und Schärfung der Konzepte, verkürzen aber den Blickwinkel und führen mitunter zu Fehleinschätzungen.³

Die Dichotomie des Herrschaftsverständnisses legt nahe, dass Herrschaft entweder besteht oder nicht besteht. Das ist jedoch ein Fehlschluss, da Herrschaft unterschiedlich stark ausfallen kann, insbesondere wenn man Herrschaft in den

³Für eine genauere Diskussion der folgenden Punkte vgl. Lambach 2008, S. 18–42.

subtileren Kategorien von Lukes versteht. Entgehen kann man dieser Dichotomie, indem man die Möglichkeit stärkerer und schwächerer Herrschaftsbeziehungen einräumt. Schwächere Herrschaftsbeziehungen sind prekärer in ihrer Existenz – wenn sie etwas von ihrer Bindungswirkung verlieren, können sie sich auch auflösen.

Auch die Reaktion auf Herrschaft wird häufig dichotom gefasst. Dabei wird angenommen, dass der Unterlegene entweder den Anweisungen des Herrschers folgt oder dagegen Widerstand leistet. Scott (1985; ähnlich Hyden 1983) hat jedoch gezeigt, dass es ein breites Spektrum von Verhaltensweisen gibt, die sich der Herrschaft verweigern, ohne sie offen herauszufordern. In seiner Studie malaysischer Bauern beschreibt er ein Ringen zwischen diesen Bauern und den Repräsentanten des Staates, die Abgaben, Zwangsarbeit oder Pachtzinsen von den Bauern einforderten. Die Bauern versuchten, sich diesem Zugriff auf unterschiedliche Arten und Weisen zu entziehen: „Most of the forms this struggle takes stop well short of collective outright defiance. Here I have in mind the ordinary weapons of relatively powerless groups: foot dragging, dissimulation, false compliance, pilfering, feigned ignorance, slander, arson, sabotage, and so forth“ (Scott 1985, S. 29). Die Bauern verweigern sich dem Zugriff der Autoritäten, verhalten sich dabei aber weitgehend passiv (*non-compliance*).

Schließlich wird auch von Legitimität häufig angenommen, sei sie vorhanden oder nicht: Herrschaft sei entweder legitim oder illegitim. Diese Sichtweise ist aus den recht anspruchsvollen Legitimitätskonzepten aus der politischen Theorie entstanden. Die höchsten Anforderungen stellen normative Theorien, welche die Legitimität eines Objekts anhand der Übereinstimmung eines Konzepts mit abstrakten moralischen Prinzipien wie Gerechtigkeit bemessen (z. B. Green 1988). Aber auch empirische Legitimitätstheorien wie die von Max Weber (1972, S. 16), die Legitimität als die Kombination von ordnungskonformem Verhalten plus einer affektiven oder intellektuellen Gutheißung der Ordnung verstehen, werden oft in einem dichotomen Sinne interpretiert (vgl. allgemein Lambach 2015). Auch dies ist, wie die Dichotomie des Herrschaftsverständnisses, eine unnötige Verkürzung, die man durch die Hinzuziehung soziologischer und anthropologischer Forschung zur Alltagsinteraktion von Bürgern und Herrschenden relativieren sollte. Wegweisend ist hier das Konzept der Basislegitimität, das die Kombination von ordnungskonformem Verhalten bei gleichzeitiger normativer Ambivalenz gegenüber der Ordnung beleuchtet (Popitz 1992). Basislegitimität steht für eine Akzeptanz des Status quo auf niedrigem Niveau und orientiert sich an den konkreten Formen des Umgangs mit staatlicher Herrschaft und den daraus entstehenden Rechtfertigungen der Ordnung. Von Trotha (1995) unterscheidet sechs Evidenzerfahrungen von Basislegitimität: 1) Die Legitimität aufgrund überlegener Gewalt, 2) die

Legitimität der Organisationsmacht, 3) der reine Ordnungswert einer Ordnung, 4) die Legitimität durch Teilhabe am System, 5) Legitimität durch Demonstrationseffekte sowie 6) Legitimität aufgrund kultureller Zugehörigkeit. Basislegitimität entsteht durch die Anpassung der Beherrschten an die Herrschaftsordnung, ohne dass diese dadurch notwendigerweise normativ gutgeheißen wird.

3 Agency

Agency ist die Kapazität eines Akteurs, autonome Entscheidungen zu treffen und nach ihrer Umsetzung zu streben. Laut Emirbayer und Mische (1998) besteht Agency aus drei Aspekten: Verhalten, einer Idee von der Zukunft und einem System der Evaluation des eigenen Handelns. Agency basiert also auf Intentionalität, das Handeln kann allerdings auch nicht intendierte Folgen haben. Agency ist keine inhärente Eigenschaft eines Akteurs, sondern relational. Ferner ist sie kontextabhängig und durch die soziale Situation beeinflusst.

Agency ist nicht das gleiche wie Macht. Ganz gleich wie man letztere versteht, geht es in allen Machtdefinitionen letztlich darum, seine Interessen durchzusetzen. Demgegenüber ist Agency die viel fundamentalere Kapazität, in einem Kontext überhaupt Interessen zu formulieren und intentional handeln zu können. Natürlich kann ein Akteur ohne Agency auch keine Macht ausüben, aber umgekehrt kann dies sehr wohl der Fall sein. Machtlose Akteure haben eine Agency, auch wenn sie nur wenig Einfluss ausüben können, wie beispielsweise Hirschmans (1978) Typologie von *exit*, *voice* und *loyalty* illustriert.

In der Soziologie ist der Agency-Begriff sehr breit angelegt und deckt alle möglichen Handlungskontexte ab (vgl. als Überblick Emirbayer und Mische 1998); für die Analyse der internationalen Beziehungen ist es daher zweckmäßig, das Spektrum auf international *relevante* Akteure zu beschränken. Dabei soll es sich vorläufig um alle Akteure handeln, die mit ihrem Handeln oder Nicht-Handeln in transnationale oder internationale politische Zusammenhänge eingebunden sind, in denen es also um die grenzüberschreitende Verteilung von Werten geht. In der Regel sind dies vornehmlich kollektive oder korporative Akteure, also Organisationen und deren Repräsentanten.⁴

Man darf die Entstehung und das Verschwinden von Agency eines Akteurs nicht als politisch neutralen Prozess verstehen. Agency ist nicht nur relational und

⁴Manche Individuen, die formell keine Organisation repräsentieren, wie Kofi Annan oder Bono können aber auch dazu gezählt werden.

kontextuell, sondern in letzter Konsequenz auch konstruiert. Diese Konstruktion geht von Akteuren aus und wird in Strukturen institutionalisiert, womit wir bei der klassischen Dualität von Agency und Struktur angekommen sind (vgl. stellvertretend für viele Giddens 1984). Kernpunkt von Agency/Struktur-Theorien ist die gegenseitige Konstitution von Agency und Struktur – die Struktur ist ein Produkt sozialen Handelns und formt ihrerseits das Handeln.⁵

Agency wird konstruiert, indem Akteure formelle oder informelle Strukturen schaffen oder modifizieren, die Rollen definieren. Rollen sind wiederum mit Erwartungen, Privilegien und Pflichten ausgestattet, die Akteure Zugang zu bestimmten politischen Prozessen ermöglichen oder verwehren. Diese Konstruktion kann das Resultat einer bewussten Setzung durch einen einzelnen Akteur oder das emergente Produkt einer komplexen diskursiven Interaktion mehrerer Akteure sein.

Strukturen sind jedoch keine hermetischen Systeme, sondern lassen immer Räume für die Mobilisierung von Widerstand. Grundsätzlich definiert jedes System immer auch eine Agency für seine Antagonisten, die als „Subversive“, „Revolutionäre“ oder „Rebellen“ konstruiert werden, d. h. es stellt eine Rolle für diejenigen bereit, die sich dem System verweigern oder es aktiv bekämpfen, und legitimiert Maßnahmen zu deren Bekämpfung. Dies ist jeder Struktur immanent, da diese ihre Grenzen und den Unterschied von „legitimer“ Opposition und fundamentalem

⁵Es hat bereits einige Versuche gegeben, Agency/Struktur auch für die Internationalen Beziehungen fruchtbar zu machen (vgl. Wendt 1987; Wight 2006 u. v. m.). Unweigerlich wurde das Thema zum Mittelpunkt von Auseinandersetzungen darüber, ob Agency oder Struktur das ontologische Primat haben sollten, zumal bestehende IB-Theorien bereits theoretische Annahmen darüber enthielten. Beispielsweise gingen strukturalistische Theorien wie der Neorealismus oder die Weltsystemtheorie davon aus, dass Akteure ungleich seien und dass dies auch Auswirkungen auf deren Agency hat, und privilegierten dabei die Struktur als logischen Ausgangspunkt aller politischen Prozesse. Bieler und Morton (2001) bieten einen Überblick über die weiteren Debatten, die jedoch zu keiner Überwindung der Dualität führten, weshalb sie das Problem als „Gordischen Knoten“ bezeichnen. Zwar heben sie die Möglichkeiten hervor, die sich durch eine neo-gramscianische Hegemonietheorie eröffnen würden, eine explizite Auseinandersetzung mit einer uneinheitlichen Ko-Konstitution von Agency und Struktur bleibt aber aus. Joseph weist darauf hin, dass sich Hegemonieansätze zu stark auf Praxisfragen wie Projekte und Allianzen beschränken, und fügt hinzu: „Hegemony is also necessarily related to the reproduction of social structures. [...] We can say that hegemony therefore has both agential and structural aspects. It is agential in terms of the relations between groups as expressed in the conscious projects and activities of social agents; it is structural in the sense of relating to the issue of the reproduction, conservation or transformation of social conditions“ (Joseph 2008, S. 120).

Widerstand definieren muss. Akteure wie Widerstandsbewegungen oder Piraten erhalten auf diesem Wege ihre Agency. Dabei kann sich die Agency des Revolutionärs auch in Richtung anderer Rollen verändern, wenn die Regeln der Struktur verändert werden, z. B. können durch die politische Liberalisierung eines autoritären Regimes aus „Dissidenten“ „Oppositionelle“ werden, mit denen ein politischer Dialog möglich ist.

Eine andere Möglichkeit besteht in der Ausnutzung von Regelungslücken, die in bestimmten territorialen oder funktionalen Räumen Freiheiten zur Eigendefinition von Agency lassen. Ein Beispiel sind staatenlose Gesellschaften in Südostasien, die mangels staatlicher Durchsetzungsfähigkeit über ein hohes Maß an Selbstständigkeit verfügen (van Schendel 2002). Ein anderes Beispiel sind transnationale Konzerne, die bei Rechtsunsicherheit in transnationalen Handlungskontexten eigene Standards und Verhaltenskodizes entwickeln.

Am Beispiel des UN-Sicherheitsrats (UNSR) lässt sich dies genauer illustrieren. In Kapitel V der UN-Charta sind unterschiedliche Rollen für staatliche Akteure im Kontext des UNSR definiert: das ständige Mitglied, das nichtständige Mitglied (jeweils Art. 23, 27, 28) und das Nicht-Mitglied (Art. 31, 32). Der Generalsekretär hat ebenfalls definierte Aufgaben (Art. 98, 99). Nicht-staatliche Akteure können durch Beschlüsse des Sicherheitsrates betroffen werden (z. B. im Bereich der Terrorfinanzierung oder bei Sanktionen), in Expertengremien mitwirken, oder sich als Lobbyisten betätigen, während Ratssitzungen haben sie aber lediglich eine Agency als Störer, dessen Anwesenheit unerwünscht ist.

Akteure müssen sich an den vorhandenen Rollen orientieren, um die mit diesen Rollen verbundene Agency zu erhalten (Brown 2012, S. 1895), auch wenn sie in deren Ausübung gewisse Möglichkeiten der Interpretation und auch der Subversion haben. So können Vertreter „indigener“ Nichtregierungsorganisationen durch die Wahl ihrer Kleidung (traditionelle Tracht oder westlicher Geschäftsanzug) verschiedene Ressourcen betonen (Legitimität oder Professionalität).

Prinzipiell haben Akteure eine relativ breite Spanne *theoretischer* Agency. Die tatsächliche Ausübung dieser Agency ist jedoch abhängig vom Zugang zu passenden Ressourcen, also finanziellen und materiellen Möglichkeiten, Kompetenzen und Fähigkeiten sowie den notwendigen Freiheiten und Handlungsmöglichkeiten. In einem transnationalen Steuerungsprozess kann es für zivilgesellschaftliche Akteure durchaus Agency in Form einer definierten Rolle als Stakeholder geben. Wenn eine NGO aber nicht englisch spricht, die richtigen Kontakte hat und die Gepflogenheiten internationaler Verhandlungen beherrscht, kann sie diese Agency nicht wirksam wahrnehmen. Noch deutlicher wird dies bei unorganisierten Interessen wie z. B. den Millionen von Subsistenzbauern oder Wanderarbeitern weltweit,

denen die Organisations- und Mobilisierungskapazität fehlt, um sich in derartige Prozesse einzubringen.

Damit sind auch die Punkte angezeigt, über die ein Akteur die Agency anderer Akteure begrenzen oder negieren kann: Er kann dem Akteur notwendige materielle Ressourcen verweigern oder entziehen, er kann verhindern, dass der Akteur die notwendigen Kompetenzen und Fähigkeiten entwickelt, und er kann den Akteur von Partizipationsmöglichkeiten ausschließen, entweder durch direkte Verbote oder durch die entsprechende Gestaltung von Handlungskontexten. Beispiele für diese Strategien sind leicht zu finden, z. B. in der Behandlung kolonialer Subjekte durch den Kolonialstaat, der ihnen Ressourcen verweigerte, den Zugang zu Bildung beschränkte und sie von politischen Prozessen ausschloss.

Auf internationaler Ebene sind derartige Strategien in vielen internationalen Verhandlungsprozessen zu finden. Diese funktionieren zwar oft nach dem Prinzip der Einstimmigkeit oder nach „one country, one vote“ und definieren damit eine gleichberechtigte Agency für alle beteiligten Staaten. Dennoch haben mächtige Staaten in diesen Prozessen große Vorteile, da arme Länder oft nur sehr kleine Verhandlungsdelegationen entsenden können, denen es teils an Kompetenzen mangelt, um die komplexe Materie eigenständig zu bewerten. Weiterhin spielen mächtige Staaten ihre Stärke dadurch aus, dass sie die Agenda von Treffen bestimmen, technisches Wissen und Problemdefinitionen bereitstellen und Abstimmungsprozesse in informellen Zirkeln vorstrukturieren, deren Zugang sie kontrollieren. So können schwache Staaten ihre formell vorhandene Agency nur in geringem Maße auch tatsächlich umsetzen.

4 Eine Heuristik internationaler Hierarchien

Um internationale Hierarchien zu verstehen, ist es hilfreich sie von unten zu betrachten, aus der Perspektive der machtlosen Staaten. Diese werden in verschiedenen Theoriekontexten auch als „Subalterne“ (z. B. Chakrabarty 2000; Ziai 2012) oder „Peripherie“ (z. B. Acharya 1997; Wallerstein 2004) bezeichnet; mit der Verwendung dieser Begriffe gehen jedoch weitere ontologische und epistemologische Annahmen einher, die hier nicht übernommen werden sollen. Die Existenz der Machtlosen ist charakterisiert durch ihre Untergeordnetheit und Unterwürfigkeit. Sie leben in einer Welt, über die sie wenig Kontrolle ausüben und in der sie selbst inkrementelle Verbesserungen nur schwer erreichen können. Die Machtlosen sind sich ihrer Stellung im System bewusst und äußern eine deutliche Unzufriedenheit über aktuelle Ungerechtigkeiten und vergangene Demütigungen. Dennoch erhalten revolutionäre Projekte, die eine grundlegende

Veränderung anstreben, jenseits eines harten Kerns von Akteuren nur wenig Unterstützung.

Das Scheitern des politischen Panafrikanismus illustriert das Spannungsverhältnis zwischen revolutionärer Ideologie und Pragmatismus. Der Panafrikanismus – dessen ideelle Wurzeln bis in die 1880er Jahre zurückreichen – war nach 1945, in der letzten Phase des europäischen Imperialismus, die dominante Ideologie unter afrikanischen Befreiungsbewegungen (Landsberg 2004). Der Widerstand in den französischen Kolonien West- und Zentralafrikas wurde damals über die *Rassemblement Démocratique Africain* (RDA) gesteuert, welche die Bewegungen aus den verschiedenen afrikanischen Territorien vereinte und als deren Interessenvertreter in der französischen Nationalversammlung agierte. Mit der Unabhängigkeit schwand die Zahl der überzeugten Panafrikanisten jedoch rasch. Obgleich sich viele Regierungen aus den früheren Befreiungsbewegungen rekrutierten, unterstützte nur eine kleine Zahl von ihnen (z. B. Nkrumahs Ghana, Keitas Mali, Sékou Tourés Guinea) panafrikanische Ideale wie die Einigung des Kontinents als *United States of Africa*. Die meisten, darunter auch der ehemalige RDA-Vorsitzende Félix Houphouët-Boigny (Elfenbeinküste), wandten sich von diesen Vorstellungen ab und sprachen sich für die Beibehaltung der kolonialen Grenzziehungen und für gute Beziehungen zu den früheren Kolonialmächten aus. Diese Auseinandersetzung spiegelt sich in der 1963 verabschiedeten Charta der *Organization of African Unity* (OAU), in der sich die letztere, konservative Position durchsetzte und lediglich einen Anschein von Panafrikanismus in der OAU zuließ.

Desgleichen fand und findet auch der von Hugo Chavez geprägte Bolivarianismus nur wenig Unterstützer. Der 2004 gegründeten Bolivarianischen Allianz für Amerika sind neben Venezuela, Kuba, Bolivien und Ekuador nur noch einige karibische Inselstaaten beigetreten. Andere südamerikanischen Staatsscheffs kehren zwar rhetorisch gerne eine gewisse Sympathie für solidaristische Ideale heraus, lehnen aber die Radikalität des Bolivarianismus ab. Auch die islamistische Vision einer Vereinigung der *umma* unter einem neuen Kalifat wird lediglich von fundamentalistischen Ideologen verfolgt. Die meisten politischen und religiösen Eliten beschränken sich dagegen weitgehend auf Lippenbekenntnisse zur Einheit aller Muslime.

Diese Beispiele zeigen, dass sich die Machtlosen in den internationalen Hierarchien eingerichtet haben ohne sie deshalb gutzuheißen. Sie stellen die Hierarchien nur selten infrage, aber loben sie auch nicht. Sie befolgen die von anderen gesetzten Spielregeln, ohne diesen normativ zuzustimmen. Die Machtlosen sind in den Herrschaftsbeziehungen gefangen, unternehmen aber auch keine Ausbruchversuche. Insofern kann man sie nicht als passive Opfer globaler Ungleichheit verstehen,

da sie durch ihr Verhalten diese Ungleichheit mit produzieren. Ihre Strategien sind nicht durch offene Dissidenz oder bedingungslose Ergebenheit geprägt, sondern durch Anpassung, durch *muddling-through* und durch Subversion der Ordnung. Damit bewegen Sie sich in den mittleren Kategorien von *non-compliance* und Basislegitimität, die im zweiten Abschnitt erörtert worden sind.

Aus der vorangegangenen Diskussion ergeben sich gewisse Eckpunkte für unser Verständnis internationaler Beziehungen, an denen sich eine theoretische Neukonzeption orientieren müsste:

1. Das internationale System ist durch komplexe, persistente aber veränderliche Hierarchien geprägt.
2. Die globalen Hierarchien definieren für Gruppen von Akteuren Ausmaß und akzeptable Formen von Agency.
3. Akteure im internationalen System erhalten ihre Agency durch die global erzeugten Spielregeln. Die meisten Akteure verfügen aber nicht über die Mittel, um diese Spielregeln selbst zu beeinflussen.
4. Akteure interagieren im Kontext der globalen Hierarchien miteinander und sie vertreten Positionen zum System insgesamt.

1. *Das internationale System ist durch komplexe, persistente aber veränderliche Hierarchien geprägt.*

Alle IB-Theorien erkennen die Ungleichheit des internationalen Systems an, auch wenn dies in der Regel nicht angemessen theoretisiert wird. Selbst der Neorealismus von Waltz (1979), der die Anarchie und die formelle Gleichheit aller Staaten am stärksten verteidigt, differenziert die Systemeinheiten nach ihren Machtressourcen. Eine Hierarchie entsteht durch die Verstetigung, Routinisierung und Institutionalisierung dieser Ungleichheiten, was vom Neorealismus im Konzept der Hegemonie zumindest teilweise anerkannt. Hegemonie wird dort als Dominanz eines Staates dargestellt, der über Fähigkeit und Willen verfügt, das internationale System nach eigenen Vorstellungen zu gestalten und dessen System anderen Großmächten als vorteilhaft erscheint. Doch obwohl die Hegemoniezyklen in Jahrzehnten und sogar Jahrhunderten angegeben werden, wird dies in der Regel nicht als stabile Hierarchie betrachtet (eine Ausnahme ist Organski 1958).

Das internationale System ist also durch *persistente* Hierarchien gekennzeichnet. Damit dies nicht so wäre, müsste die Ungleichheit sehr viel beweglicher und fluider sein – die relativen Machtpositionen der Staaten müssten sich schnell und häufig ändern. Dies ist aber lediglich in kurzen Phasen der Geschichte erkennbar, die als schwere Krisen verstanden werden, z. B. die Napoleonischen Kriege sowie die Weltkriege, in deren Zuge sich das

internationale Gefüge zumindest in Ausschnitten änderte, indem wichtige Akteure an Status gewannen (USA nach dem 2. Weltkrieg), Status verloren (Deutschland und Japan nach dem 2. Weltkrieg) bzw. sich ganz auflösten (Österreich-Ungarn sowie das Osmanische Reich nach dem 1. Weltkrieg), oder indem Akteure gravierende interne Veränderungen durchmachten, die ihren Status nachhaltig veränderten (z. B. Preußen nach den Napoleonischen Kriegen, Sowjetunion nach dem 1. Weltkrieg). Aber selbst in diesen Beispielen änderte sich lediglich die Machtverteilung unter den stärksten Staaten, es fand aber keine radikale Umverteilung von Macht statt. Staaten aus der Peripherie konnten ihren Status nur in Ausnahmefällen verbessern (China nach dem 2. Weltkrieg). Insofern ist es angemessen, die internationalen Hierarchien als persistent zu beschreiben. Zwar sind sie in vielen Aspekten wandelbar und veränderlich, in ihrer Existenz sind sie jedoch beständig.

Die *Veränderlichkeit* der Hierarchien wird in zwei Aspekten deutlich, nämlich in der Zusammensetzung sowie der Form. Bei der Zusammensetzung der Hierarchien geht es um die Frage, welche Akteure die Machtpositionen im Zentrum einnehmen. Wie eben schon angedeutet, ändert sich dessen Zusammensetzung von Zeit zu Zeit. Man sollte hier nicht in starren Hegemoniezyklen denken, da diese der Kontingenz und der Dynamik der Veränderung kaum gerecht werden. Buzan und Lawson (2014) zeigen zudem, dass derartige Veränderungen eher diskontinuierlich auftreten. Auch unter den weniger mächtigen Staaten kommt es zu Veränderungen, zum Beispiel der Aufstieg der so genannten „Tigerstaaten“.

Auch die Form der Hierarchien wandelt sich. Die wichtigste Veränderung der jüngeren Vergangenheit ist die Transition von der formellen Hierarchie des Imperialismus hin zu den vielfältigen, informellen Hierarchien der postkolonialen Phase, in der Herrschaft über politische und ökonomische Machtgefälle statt über ein System abgestufter Souveränität ausgeübt. Dies war deshalb nur ein Wandel der Form, weil die grundsätzliche Ungleichheit in nahezu unveränderter Zusammensetzung bestehen blieb, so Müller: „Kolonialismus, Imperialismus und Neo-Kolonialismus haben die Gesellschaften der Welt in zwei Klassen eingeteilt. Die Universalisierung des westfälischen Staatsprinzips hat diese Zweiteilung formell, aber nie substantiell aufgehoben. Im Denken des Westens über die ‘Dritte Welt’ war immer eine Distanzierung eingeschrieben, die dem Anderen, Nichtwestlichen, einen minderen Rang zumaß“ (Müller 2009, S. 245; ähnlich Schlichte 2006, S. 197).

Das gegenwärtige internationale System erfüllt alle Bedingungen eines Systems informeller Hierarchien: Es ist ein stabiles System der Über- und Unterordnung, das über Herrschaftsbeziehungen geordnet ist. Ein sichtbares Beispiel dieser informellen Hierarchien ist die Nutzung von internationalen Netzwerken

und Klubs wie den G7/8 und G20 durch mächtige Staaten anstelle etablierter, formell institutionalisierter Organisationen wie den Vereinten Nationen, deren Prozeduren das globale Machtgefälle abfedern sollen.

Letztlich sind diese Hierarchien *komplex*, weil ihre Herrschaftsbeziehungen relational und kontextuell unterschiedlich sind. Mit anderen Worten: Es gibt keine einheitliche „Rangliste“ der Hierarchie entlang eines oder mehrerer Kriterien, weshalb hier von Hierarchien in der Mehrzahl gesprochen wird. Beispielsweise ist Australien für die Salomonen der eindeutige Hegemon, nicht aber für Mauritius, auch wenn die beiden Inselstaaten über vergleichbare absolute Machtressourcen verfügen. Der Status kann sich auch je nach Politikbereich stark unterscheiden, zum Beispiel hat Deutschland in der Governance der Weltwirtschaft eine wesentlich stärkere Stimme als in sicherheitspolitischen Fragen.⁶

2. Die globalen Hierarchien definieren für Gruppen von Akteuren Ausmaß und akzeptable Formen von Agency.

Agency ist keine inhärente Eigenschaft von Akteuren, sondern sozial konstruiert. Auch im internationalen System ist Agency Wandlungsprozessen unterworfen. Deutlich wird dies am Aufstieg privater Akteure in der Weltpolitik (Brühl et al. 2001). So ist die Zahl internationaler NGOs während und insbesondere nach dem Ost-West-Konflikt drastisch angestiegen. Desgleichen haben transnationale Konzerne (TNCs) an Bedeutung gewonnen. Ein anderes Beispiel ist der Wandel staatlicher Agency während der letzten 100 Jahre im Bereich der Sicherheitspolitik. Das klassische Recht auf Krieg (*jus ad bello*) wurde durch das humanitäre Völkerrecht und durch völkerrechtliche Verträge weiter und weiter eingeschränkt, bis die UN-Charta 1945 das absolute Gewaltverbot etablierte. Die aktuelle Debatte um die Schutzverantwortung könnte eine weitere Veränderung andeuten, da Staaten dadurch die Freiheit genommen würde, ihre eigene Bevölkerung zu drangsalieren und zu töten. Staaten, die dies dennoch tun, bewegten sich außerhalb des akzeptablen Rahmens staatlicher Agency und würden als Paria-Staaten oder „Schurkenstaaten“ stigmatisiert.

⁶Die Betonung von stabilen Hierarchien als Strukturmerkmal der internationalen Beziehungen könnte als Anklang an Dependenz- oder Weltsystemtheorien verstanden werden (vgl. exemplarisch Senghaas 1974; Wallerstein 2004). Von diesen unterscheidet sich mein Ansatz jedoch dahin gehend, dass ich nicht davon ausgehe, dass Zentrum, Peripherie und Semi-Peripherie historisch stabile Blöcke sind; gerade innerhalb der „Peripherie“ hat es enorme Ausdifferenzierungsprozesse gegeben. Ein weiterer wichtiger Unterschied ist die systemische Argumentation dieser Theorien (Wendt 1987), der ich eine stärkere Akteursbezogenheit entgegensetze.

Die Konstruktion von Agency ist selbstverständlich kein wertfreier Prozess, vielmehr ist es eine weitere Dimension, über die Akteure Macht über andere ausüben können, indem sie deren Agency beeinflussen. Barnett und Duvall nennen dies „produktive Macht“, „the socially diffuse production of subjectivity in systems of meaning and signification“ (Barnett und Duvall 2005, S. 43). Die Produktion ist deshalb diffus, da sie normalerweise in einem komplexen Akteursgeflecht stattfindet und deshalb der Zusammenhang zwischen Maßnahme und Ergebnis nur schwer zu erkennen ist. Hinzu kommt, dass mehrere Akteure gleichzeitig produktive Macht ausüben, um die Situation in ihrem Sinne zu beeinflussen. Das Outcome dieses Governance-Prozesses sind die globalen Spielregeln von Agency.

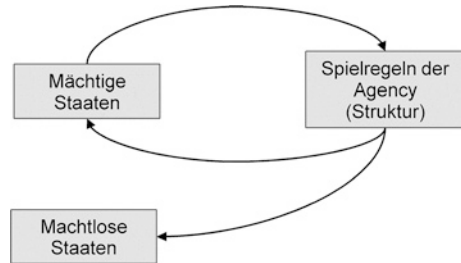
Die Spielregeln legen fest, welchen Akteuren in welchen Kontexten Agency zugeschrieben wird, also welche Arten von Akteuren an welchen Entscheidungsprozessen teilnehmen dürfen und welche Kompetenzen sie dabei haben sollen. Dazu gehört die Definition akzeptabler „Formen“ oder Organisationsmodi von Agency. Generell werden dabei rationale, moderne Organisationsformen privilegiert, die klare Systeme von Verantwortlichkeit und Rechenschaftspflicht aufweisen. Am deutlichsten wird dies bei der Behandlung zivilgesellschaftlicher Akteure, wo Nichtregierungsorganisationen oder deren Koalitionen deutlich besseren Zugang zu Entscheidungsprozessen haben als Bewegungen oder Netzwerke. Dies spiegelt sich auch in entwicklungspolitischen Vorgaben wider, die die Umsetzung lokaler Projekte davon abhängig machen, dass eine Dorfgemeinschaft eine „civil society organization“ entwickelt, die als Projektnehmer fungieren und die den nachhaltigen Impact des Entwicklungsprojekts absichern soll (z. B. Bergh 2009).

3. *Akteure im internationalen System erhalten ihre Agency durch die global erzeugten Spielregeln. Die meisten Akteure verfügen aber nicht über die Mittel, um diese Spielregeln selbst zu beeinflussen.*

Aus den ersten beiden Schlussfolgerungen folgt, dass die Mittel zur Produktion von Agency ungleich verteilt sind. Auch wenn die Produktion spezifischer Agency nur in Ausnahmefällen direkt von einem einzelnen Akteur bestimmt werden kann, sind Machtunterschiede dennoch für die Teilhabe an diesem Prozess entscheidend. Der zentrale Unterschied zwischen machtlosen und mächtigen Staaten ist, wie sich der Zusammenhang von Struktur und Agency für sie gestaltet (siehe Abb. 1).

Für die Mächtigen gilt die in der Theorie übliche Ko-Konstitution von Struktur und Agency. Strukturen beschränken Handlungsmöglichkeiten, setzen Anreize für Verhalten und definieren Agency. Agency wird in diesem Kontext

Abb. 1 Ungleichheit und Agency-Struktur-Interaktion. (Quelle: Eigene Darstellung)



ausgeübt, kann aber – inkrementell oder radikal – die Struktur verändern. Die erwähnten „Spielregeln“ von Agency sind Teil der Struktur.⁷ Wenn also die OECD-Länder den Versuch unternehmen, durch die Schutzverantwortung die Bedeutung staatlicher Souveränität von einem Abwehrrecht in eine Verantwortung umzudefinieren, dann ändert dies die aus Souveränität entstehende Agency aller Staaten im internationalen System. Die Machtlosen dagegen sind „Regel-Nehmer“ – sie können die Spielregeln entweder annehmen oder es lassen, sie aber nicht nennenswert beeinflussen (vgl. Abb. 1).

Die Machtlosen haben dennoch verschiedene Optionen in der Nutzung der Struktur. Sie können sich systemkonform verhalten und die Spielregeln annehmen. Alternativ können sie auch versuchen, Lücken im System zur autonomen Gestaltung ihrer Agency zu verwenden. Ein Beispiel dafür ist der Anspruch der türkischen AKP-Regierung, Repräsentant der im Ausland lebenden Türkinnen und Türken zu sein. Der unsichere Rechtsstatus von MigrantInnen ermöglicht diese Ausweitung von Agency. Die letzte Möglichkeit ist die offene Dissidenz (vgl. den Beitrag von Daase und Deitelhoff in diesem Band), die in

⁷Der Begriff der Spielregel wird von Wendt übernommen, der sie als Produkt von Strukturen beschreibt: „Social structures, then, constitute the conditions of existence of states and state action; indeed, without social structuring principles one could not talk meaningfully about the fundamental building blocks of international relations: ‚states,‘ ‚state powers,‘ ‚foreign policy,‘ and so forth. Put in another way, international and domestic structures generate the ‚rules of the game‘ (broadly defined to include state agents themselves) within which states interact“ (Wendt 1987, S. 360). „Spielregel“ bietet sich als Konzept deshalb an, weil sie sowohl die Konstitution der Akteure als auch deren Interaktionen umfasst. Der Begriff der „Norm“ enthält zwar auch diese Vielseitigkeit (durch die Unterscheidung konstitutiver und regulativer Normen), beschreibt aber nur einen Teil der Gesamtheit an Spielregeln, indem er z. B. Normen von Institutionen differenziert und Normen damit relativ spezifische Wirkmechanismen zuschreibt.

ihrer fundamentalen Form von Staaten wie Nordkorea, Iran oder Libyen (unter Gaddafi) praktiziert wurde oder wird und zu deren teilweiser Isolation führte (Jäger 1996).

Illustrieren lässt sich dies beispielhaft an der Kategorisierung der machtlosen Staaten. Große internationale Organisationen pflegen Listen von Entwicklungsländern: Die United Nations Statistics Division verweist zwar darauf, dass es innerhalb der Vereinten Nationen keine etablierten Konventionen für die Designation eines Landes als „developing country“ gibt, hat aber in seiner Liste von Länder- und Regionalcodes dennoch Gruppen für „Developing regions“, „Least developed countries“, „Landlocked developing countries“ und „Small island developing States“ zusammengestellt (UNSTATS 2013). Die Weltbank verwendet eine Einteilung in „high income countries“, „middle income countries“ und „low income countries“, die anhand des GNI pro Kopf vorgenommen wird (World Bank 2013). Ähnlich unterscheidet der IWF zwischen „advanced economies“, „emerging markets“ und „developing economies“ (International Monetary Fund 2013).

Indem sich Machtlose in ihre Rolle als „Entwicklungsland“ fügen, akzeptieren sie bestimmte Formen des Austauschs und der Interaktion mit Ländern aus der internationalen Elite. Das offensichtlichste Element ist der Zugang zu Entwicklungshilfegeldern. Hinzu kommen vereinzelte Vorzüge in internationalen Organisationen wie der WTO, wo Entwicklungsländer in bestimmten Fragen Ausnahmeregelungen in Anspruch nehmen können. Im Gegenzug dieses impliziten Tauschs versprechen die Entwicklungsländer ein allgemeines Wohlverhalten gegenüber den Industriestaaten sowie die Mitarbeit an der Aufrechterhaltung der internationalen Hierarchien. Die Machtlosen geben damit auch den Anspruch auf, von den Mächtigen auf Augenhöhe angesprochen zu werden. Diplomatie findet fast nur noch mit den Entwicklungsministerien der Industriestaaten statt (selten noch mit Staats- und Regierungschefs auf einer raren Reise in den globalen Süden). Mit Verteidigungs- oder AußenministerInnen aus der OECD-Welt haben sie nur noch dann zu tun, wenn das Land oder die Region als gefährlich eingeschätzt wird.

Dennoch ist in diesem Modell Wandel möglich. Am deutlichsten wird dies dadurch, dass es keine zentrale Steuerungsinstanz gibt. Zwar haben die mächtigen Staaten den wesentlichen Einfluss, da diese aber keinen homogenen Block bilden, können diskursive Prozesse durchaus zu unterschiedlichen Ergebnissen führen. Dass sich die relativen Machtverhältnisse zwischen den Mächtigen im Fluss befinden, erhöht den Grad der Kontingenz zusätzlich. Auch ein Wandel der Rahmenbedingungen internationaler Politik kann die Interaktion von Akteur und Struktur beeinflussen. So haben das Internet und

die globale Vernetzung von Kommunikationssystemen einerseits dazu geführt, dass machtlose Akteure über Twitter, Facebook und Youtube eigene Sprachrohre finden können, andererseits staatliche Möglichkeiten zur Überwachung und Spionage dramatisch erweitert, wie der NSA-Skandal deutlich macht.

4. *Akteure interagieren im Kontext der globalen Hierarchien miteinander und sie vertreten Positionen zum System insgesamt*

Für Akteure sind die globalen Hierarchien ein ständiger Referenzpunkt, an dem sie die Konsequenzen ihres Handelns abzuschätzen versuchen. Akteure sind sich ihrer relativen Machtposition stets bewusst. Die Hierarchien bilden einen Kontext, in dem Akteure miteinander interagieren. Ferner vertritt jeder Akteur eine Sichtweise über das System als Ganzes und kann an seinem Erhalt, seiner Reform oder seiner Abschaffung interessiert sein.

Wie oben ausgeführt reagieren die Machtlosen auf ihre schlechte Position im globalen Machtgeflecht nur selten mit offenem Widerstand. Verbreiteter sind dagegen Taktiken der Subversion und des Mimicry. Subversion meint ein Verhalten, das nach außen eine gegebene Ordnung unterstützt, diese Ordnung jedoch nach eigenen Vorstellungen wendet, um dadurch Vorteile zu erzielen oder einen subtilen Protest zu artikulieren. Mimicry ist eine bewusste Anpassung und Aneignung der gegebenen Ordnung, indem Verhalten, Diskurse und Organisationsformen der Mächtigen kopiert werden.

Diese strategische Interaktion mit globalen Hierarchien kann sowohl nach einer konsequentialistischen Logik geschehen als auch nach einer Logik der Angemessenheit. Für konsequentialistische Zwecke können die Machtlosen aus den Hierarchien Vorteile zu gewinnen versuchen. Beispielsweise könnten sie den Schutz einer Hegemonialmacht ausnutzen oder hegemoniale Diskurse für ihre eigenen Zwecke umdeuten (Jourde 2007). Laut der Logik der Angemessenheit würden sich Akteure entsprechend der mit ihrer Rolle verknüpften Erwartungen verhalten. So könnten sich Machtlose bei Abstimmungen habituell der Elite anschließen. Sichtbar werden diese Logiken in vielen frankofonen Postkolonien in Afrika, die seit der Unabhängigkeit um 1960 enge Beziehungen zum ehemaligen Mutterland pflegen. Einerseits haben sie davon greifbare Vorteile, z. B. Sicherheitsgarantien, bevorzugte Marktzugänge und hohe Direktinvestitionen. Andererseits waren und sind die politischen Eliten aus diesen Postkolonien oft relativ frankophil, haben teils in Frankreich studiert und dort einen Teil ihrer Sozialisation durchlebt.

5 Schlussfolgerungen

Das internationale System ist durch informelle Hierarchien geprägt, die die Handlungsmöglichkeiten aller Akteure prägt. Während aber die Mächtigen auf die Spielregeln der Hierarchien Einfluss ausüben können, müssen die Machtlosen die Regeln so akzeptieren, wie sie sind. Das heißt aber nicht, dass sie ihnen klaglos Folge leisten. Auch die Machtlosen haben Spielräume, die sie ebenso zu nutzen wissen wie mächtigere Akteure. Dabei greifen sie nur selten zu Mitteln des offenen Widerstands, da dies für sie sehr teuer sein kann. Verbreiteter sind Formen der *non-compliance* oder die passive Akzeptanz von Regeln ohne deren normative Gutheißung.

Allgemein betrachtet ist dies keine neue Erkenntnis. Wie Müller (2009) und andere aufzeigen war das internationale System schon immer ungleich und hierarchisch. Interessant ist jedoch die Frage nach Agency, da bislang nur wenig darüber bekannt ist, wie im internationalen System die Spielregeln entstehen, welche Akteure auf welche Weisen in welchen Kontexten handeln dürfen. Diese Spielregeln haben gewisse Parallelen zu den von der Englischen Schule so bezeichneten „Primärinstitutionen“ des internationalen Systems. Allerdings sind diese Primärinstitutionen laut Buzan und Lawson „evolved rather than designed“ (2014, S. 8), während ich weiter oben spekuliert habe, dass mächtige Akteure hier Gestaltungsmöglichkeiten haben.

Dies wirft die Frage nach dem Primat von Agency oder Struktur auf – kann man eher von einer Governance internationaler Agency sprechen oder sind die Spielregeln von Agency das emergente Produkt komplexer Interaktionen, also im Sinne Buzans und Lawsons doch durch Evolution entstanden (Wight 2006, S. 97 ff.)? Um hier einer sterilen Theoriedebatte zu entgehen, sollte diese Frage durch eine stärkere Einbeziehung von Empirie beantwortet werden. Eine Überprüfung könnte beispielsweise danach erfolgen, ob sich typische Aspekte von Governance-Prozessen nachweisen lassen oder ob es keine Beweise für bewusste Steuerungsversuche gibt. Dies würde nicht zuletzt neue Erkenntnisse über das Verhältnis von Agency und Struktur in einem wichtigen Teilgebiet des internationalen Systems ergeben.

Literatur

- Acharya, Amitav. 1997. The periphery as the core: The third world and security studies. In *Critical security studies: Concepts and cases*, Hrsg. K. Krause und M. C. Williams, 299–327. London: UCL Press.

- Barnett, Michael, und Raymond Duvall. 2005. Power in international politics. *International Organization* 59 (1): 39–75.
- Bergh, Sylvia I. 2009. Traditional village councils, modern associations, and the emergence of hybrid political orders in Morocco. *Peace Review* 21 (1): 45–53.
- Bieler, Andreas, und Adam David Morton. 2001. The Gordian Knot of agency – Structure in international relations: A Neo-Gramscian perspective. *European Journal of International Relations* 7 (1): 5–35.
- Brown, William. 2012. A question of agency: Africa in international politics. *Third World Quarterly* 33 (10): 1889–1908.
- Brühl, Tanja, Tobias Debiel, Brigitte Hamm, Hartwig Hummel, und Jens Martens. 2001. *Die Privatisierung der Weltpolitik: Entstaatlichung und Kommerzialisierung im Globalisierungsprozess*. Bonn: Verlag J. H. W. Dietz Nachfolger.
- Buzan, Barry, und George Lawson. 2014. Rethinking benchmark dates in international relations. *European Journal of International Relations*. doi:[10.1177/1354066112454553](https://doi.org/10.1177/1354066112454553).
- Carey, John M. 2000. Parchment, equilibria, and institutions. *Comparative Political Studies* 33 (6–7): 735–761.
- Chakrabarty, Dipesh. 2000. *Provincialising Europe: Postcolonial thought and historical difference*. Princeton: University of Princeton Press.
- Clark, Ian. 2009. How hierarchical can international society be? *International Relations* 23 (3): 464–480.
- Emirbayer, Mustafa, und Ann Mische. 1998. What is agency? *American Journal of Sociology* 103 (4): 962–1023.
- Giddens, Anthony. 1984. *The constitution of society, outline of the theory of structuration*. Cambridge: University of California Press.
- Goh, Evelyn. 2008. Hierarchy and the role of the United States in the East Asian security order. *International Relations of the Asia-Pacific* 8 (3): 353–377.
- Green, Leslie. 1988. *The authority of the state*. Oxford: Oxford University Press.
- Hirschman, Albert O. 1978. Exit, voice, and the state. *World Politics* 31 (1): 90–107.
- Hobson, John M., und Jason C. Sharman. 2005. The enduring place of hierarchy in world politics: Tracing the social logics of hierarchy and political change. *European Journal of International Relations* 11 (1): 63–98.
- Hyden, Goran. 1983. *No shortcuts to progress: African development management in perspective*. London: University of California Press.
- International Monetary Fund. 2013. Frequently asked questions: World economic outlook. <http://www.imf.org/external/pubs/ft/weo/faq.htm#q4b>. Zugegriffen: 31. März 2014.
- Jäger, Thomas. 1996. *Isolation in der internationalen Politik*. Baden-Baden: Nomos.
- Joseph, Jonathan. 2008. Hegemony and the structure-agency problem in international relations: A scientific realism contribution. *Review of International Studies* 34 (1): 109–128.
- Jourde, Cédric. 2007. The international relations of small neoauthoritarian states: Islamism, Warlordism, and the framing of stability. *International Studies Quarterly* 51(4):481–503.
- Lake, David A. 2009. *Hierarchy in international relations*. Ithaca: Cornell University Press.
- Lambach, Daniel. 2008. *Staatszerfall und regionale Sicherheit*. Baden-Baden: Nomos.
- Lambach, Daniel. 2015. Legitimität. In *Handbuch der Transformationsforschung*, Hrsg. R. Kollmorgen, W. Merkel, und H. Wagner, 599–604. Wiesbaden: Springer.
- Landsberg, Christopher. 2004. The fifth wave of Pan-Africanism. In *West Africa's security challenges: Building peace in a troubled region*, Hrsg. I. Rashid und A. Adebajo, 117–144. Boulder: Lynne Rienner.

- Lauth, Hans-Joachim. 2000. Informal institutions and democracy. *Democratization* 7 (4): 21–50.
- Lukes, Steven. 2005. *Power: A radical view*, 2. Aufl. New York: Palgrave Macmillan.
- Merkel, Wolfgang, Hans-Jürgen Puhle, und Aurel Croissant. 2003. *Defekte Demokratie, Band 1: Theorie*. Wiesbaden: Springer.
- Müller, Harald. 2009. Staatlichkeit ohne Staat – ein Irrtum aus der europäischen Provinz? Limitierende Bedingungen von Global Governance in einer fragmentierten Welt. In *Was bleibt vom Staat? Demokratie, Recht und Verfassung im globalen Zeitalter*, Hrsg. N. Deitelhoff und J. Steffek, 221–258. Frankfurt: Campus.
- Neuman, Stephanie G. 1998. International relations theory and the Third World: an oxymoron? In *International relations theory and the Third World*, Hrsg. S. G. Neuman, 1–29. London: Palgrave MacMillan.
- Organski, Abramo F. K. 1958. *World politics*. New York: Alfred A. Knopf.
- Popitz, Heinrich. 1992. *Phänomene der Macht*, 2. stark erw. Aufl. Tübingen: Mohr Siebeck.
- Schendel, Willem van. 2002. Geographies of knowing, geographies of ignorance: Jumping scale in Southeast Asia. *Environment and Planning D: Society and Space* 20 (6): 647–668.
- Schlichte, Klaus. 2006. Staatsbildung und Staatszerfall: Zur politischen Soziologie der Weltgesellschaft. In *Konflikte der Weltgesellschaft: Akteure – Strukturen – Dynamiken*, Hrsg. C. Weller, und T. Bonacker, 197–220. Frankfurt: Campus.
- Scott, James C. 1985. *Weapons of the weak: Everyday forms of peasant resistance*. New Haven: Yale University Press.
- Senghaas, Dieter. 1974. *Peripherer Kapitalismus: Analysen über Abhängigkeit und Unterentwicklung*. Frankfurt: Suhrkamp.
- Trotha, Trutz von. 1995. Gewalt, Staat und Basislegitimität: Notizen zum Problem der Macht in Afrika (und anderswo). In *Macht der Identität – Identität der Macht: Politische Prozesse und kultureller Wandel in Afrika*, Hrsg. H. Willer, T. Förster, und C. Ortner-Buchberger, 1–16. Münster: Lit.
- United Nations Statistics Division (UNSTATS). 2013. Composition of macro geographical (continental) regions, geographical sub-regions, and selected economic and other groupings. <http://unstats.un.org/unsd/methods/m49/m49regin.htm>. Zugegriffen: 31. März 2013.
- Wallerstein, Immanuel. 2004. *World-systems analysis: An introduction*. Durham: Duke University Press.
- Waltz, Kenneth. 1979. *A theory of international politics*. Reading: McGraw-Hill.
- Weber, Max. 1972. *Wirtschaft und Gesellschaft: Grundriss der verstehenden Soziologie*, 5. Aufl. Tübingen: Mohr.
- Wendt, Alexander. 1987. The agent-structure problem in international relations. *International Organization* 41 (3): 335–370.
- Wight, Colin. 2006. *Agents, structures and international relations: Politics as ontology*. Cambridge: Cambridge University Press.
- World Bank. 2013. How we classify countries. <http://data.worldbank.org/about/country-classifications>. Zugegriffen: 31. März 2014.
- Ziai, Aram. 2012. Postkoloniale Studien und Politikwissenschaft: Komplementäre Defizite, Stand der Forschung und Perspektiven. *Politische Vierteljahresschrift* 53 (2): 292–323.
- Zürn, Michael. 2007. Institutionalisierte Ungleichheit. *Internationale Politik* 62 (7–8): 21–31.

Über den Autor

PD Dr. Daniel Lambach, Vertretungsprofessor für Internationale Beziehungen am Lehrstuhl für Internationale Beziehungen und Entwicklungspolitik der Universität Duisburg-Essen. Forschungsschwerpunkte: Gewaltloser Widerstand und demokratische Konsolidierung, Ungleichheit im internationalen System, Territorialität, Macht und Agency von Staaten, State-building.

Herrschaft in den Internationalen Beziehungen

Daase, C.; Deitelhoff, N.; Kamis, B.; Pfister, J.; Wallmeier, P. (Hrsg.)

2017, VI, 243 S. 5 Abb., Softcover

ISBN: 978-3-658-16095-1