

MARTIN-LUTHER-UNIVERSITÄT HALLE-WITTENBERG
PROFESSUR FÜR INTERNATIONALE BEZIEHUNGEN UND DEUTSCHE
AUßENPOLITIK



Hallenser IB-Papier 1/2005

Danko Knothe

**Macht, Machtperzeption und die Grundlagen
gruppenhegemonialer Governance in internationalen
Institutionen**

Dipl.-Pol. Danko Knothe
Wissenschaftlicher Mitarbeiter
e-mail: Danko.Knothe@politik.uni-halle.de
website: <http://www.politik.uni-halle.de/rode>

Einleitung

Internationale Kooperation, Multilateralismus oder supranationale Institutionalisierung - diese Begriffe bezeichnen nicht nur einen mit dem Wiederaufbau nach dem 2. Weltkrieg beginnenden und sich dynamisch vertärenden Trend im internationalen System, sondern bilden - spätestens seit dem Ende der Bipolarität - einen der zentralen Gegenstände der IB-Forschung. Dafür gibt es hinreichende Gründe: so existieren mittlerweile nicht nur mehr internationale Vertragswerke, Regime und Organisationen als je zuvor, auch der Grad der Internationalisierung nationaler Politik hat unzweifelhaft zugenommen. Auf vielen Politikfeldern wird die Steuerungsfähigkeit des Nationalstaats klassischer Prägung durch ökonomische und politische Internationalisierungsprozesse eingeengt und teilweise infrage gestellt. In der von den führenden Industrienationen geprägten OECD-Welt, besonders aber innerhalb der Europäischen Union, erscheint nationale Souveränität in manchen Politikfeldern nur noch als Fiktion. Zahlreiche politische Entscheidungen müssen mittlerweile vor dem Hintergrund einer durch globale Interdependenz geprägten neuen Komplexität des internationalen Systems, für die sich in der Debatte die oft unscharf bleibenden Begriffe Globalisierung und Denationalisierung finden lassen, getroffen werden. Eine von verschiedenen Staaten genutzte Möglichkeit, diesem antizipierten Steuerungsverlust zu begegnen, ist die Gründung internationaler Regime und internationaler Organisationen (IOs).

Allerdings handelt es sich entgegen einer Ansicht, die unter der liberalen Schule zuzurechnenden Autoren sehr verbreitet ist, bei multilateralen Arrangements keineswegs um machtfreie Zonen. Auch IOs werden von den Interessen ihrer Teilnehmer maßgeblich geprägt und durch deren Einflüsse entscheidend gesteuert. Nationalstaatliche Interessen schlagen sich in den Aushandlungsprozessen wie in den Politikergebnissen multilateraler Institutionen nieder. Dominante Teilnehmer sind, was ihre Kontroll- und Durchsetzungsmöglichkeiten betrifft, auch bei formal egalitären Partizipationschancen in fast allen IOs gleicher als andere. Diese evidenten Tatsachen drohen bisweilen in der Debatte angesichts der (besonders in Europa) weit verbreiteten idealistisch-liberalen Kooperationseuphorie vergessen zu werden. In der institutionalistischen Forschung müssen Machtfragen als dramatisch unterreflektiert gelten.

Was aber zeichnet mächtige Akteure in IOs aus? Auf welchen Ressourcen beruht ihre Machtposition und wie schlägt sie sich in den Entscheidungsprozessen multilateraler Institutionen nieder? In dem vorliegenden Papier wird zur Beantwortung dieser Fragen der Versuch unternommen, die Begriffe Macht und Governance mit einem sozialkonstruktivistischen Ansatz für die Untersuchung von IOs fruchtbar zu machen. Dazu werden zunächst cursorisch die wichtigsten Argumente der institutionalistischen Theorieangebote dargestellt. Anschließend sollen verschiedene Machtbegriffe diskutiert werden, bevor es dann um die Definition eines für die Analyse von in IOs auftretenden Interaktionen brauchbaren und auf konkrete Entscheidungssituationen beschränkten Machtbegriffs geht. Nach der hier vertretenen These beeinflussen die Machtperzeptionen der Teilnehmer die Entscheidungsprozesse von IOs wesentlich stärker, als die ohnehin immer schwerer darstellbaren Machtpotentiale selbst. Damit wird ein konstruktivistisch-reflexiver Machtbegriff konstituiert: Macht hat demzufolge, wem von anderen Akteuren Einfluß auf institutionalisierte Politikprozesse zugetraut wird, weil er auch noch über alternative Möglichkeiten der Interessendurchsetzung verfügt. Im Anschluß werden die drei Dimensionen von Macht analytisch unterschieden, mit denen Staaten Einfluß auf die Geschicke internationaler Institutionen zu nehmen vermögen. Auf theoretischer Basis wird abschließend diskutiert, auf welchen machtpolitischen Grundlagen eine gruppenhegemoniale Governance internationaler Institutionen beruht. Dort wird argumentiert, daß die erwartete positive Steuerungsleistung multilateraler Institutionen weniger von den mobilisierbaren Machtressourcen ihrer wichtigen Akteure abhängt, als vielmehr von den (selbstformulierten) Leistungserwartungen, denen sie gerecht werden müssen bzw. die andere, weniger einflußreiche, Teilnehmer an diese haben.

Liberaler Institutionalismus: gesellschaftliche Emanzipation und Interdependenz

Liberaler und Institutionalist interpretieren Multilateralismus und internationale Kooperation überwiegend als Erfolgsgeschichte. Kooperation, und nicht Konflikt dominieren nach ihrer Meinung die internationalen Beziehungen zumindest zwischen den westlichen Staaten. Überdies ist der Trend zu verstärkter multilateraler Problemlösung nicht selten als Ausdruck einer vor allem von liberaler Seite begrüßten tiefgreifenden globalen Erosion der Staatenwelt realistischer Provenienz interpretiert worden¹. Für die Zunahme des Multilateralismus werden von Liberalen dabei zwei Gründe als grundlegend angesehen, ein ideologisch-normativer und ein funktional-utilitaristischer. Zum einen drängten in den demokratischen Systemen der entwickelten Welt verstärkt gesellschaftliche Akteure, NGOs ebenso wie Wirtschaftsverbände, in die außenpolitische Arena und reklamieren für sich dort Einfluß und Mitgestaltungsmöglichkeiten. Das traditionelle Entscheidungsmonopol außenpolitischer Eliten, deren Politikverständnis zumeist vom Nullsummendenden der Realisten inspiriert gewesen sei, werde dadurch sukzessive ausgehöhlt und schließlich beseitigt. In dem Maß, wie sich innerhalb der politischen Systeme die Gesellschaft gegenüber dem Staat emanzipieren könne, würden auch zwischen den Staaten kooperative Lösungen zu- und militärische Gewaltanwendung abnehmen. Diesen global zu beobachtenden Transformationsprozess hin zu mehr gesellschaftlicher Partizipation in den internationalen Beziehungen hat *Czempiel* als Gesellschaftswelt bezeichnet. Staatliche Souveränität ist dieser liberalen Ansicht zufolge kein dominanter Wert mehr. Vielmehr vertrauten entwickelte Demokratien mit breitem gesellschaftlichem Diskurs einander und könnten deshalb die Chancen des Multilateralismus voll nutzen, um für ihre Bevölkerungen Frieden und Wohlstand zu sichern. Damit schlage die Zunahme von an Wohlfahrt orientierten Einflußgruppen sich unmittelbar in den außenpolitischen Präferenzen der Staaten nieder: multilateraler Institutionalismus bleibt in diesem Zusammenhang nicht nur ein bloßes Instrument zur gemeinsamen Wohlfahrtsteigerung, sondern wird darüber hinaus zu einer universalen Norm und schließlich zu einem allgemeinen Ordnungsprinzip zwischenstaatlichen Verhaltens².

Als zweiter, funktionaler, Grund für den starken Trend zu multilateralen Lösungen wird die zunehmende globale Interdependenz angeführt³. Politische Administrationen, die mit den Wohlstandserwartungen ihrer Bürger konfrontiert werden und dem Handlungsbedarf der weltwirtschaftlichen Verflechtung genügen wollen, könnten zahlreiche kollektive Güter durch internationale Zusammenarbeit besser bereitstellen als allein. Internationale Organisationen (IOs) und Regime könnten entscheidend dabei helfen, die Kooperation in den Beziehungen zwischen Nationalstaaten zum vorherrschenden Prozessmuster zu machen. Komplexe Interdependenz verbessere außerdem die Möglichkeit für Koppelgeschäfte, weil die Akteure gegebenenfalls Gewinne dadurch erreichen können, daß sie auf anderen Politikfeldern Zugeständnisse machen. Insgesamt vermindere sich durch multilaterale Institutionen nicht nur die Erwartungsunsicherheit im internationalen System erheblich, sondern senkten, weil die Interessen dominanter Akteure sich im institutionellen Regelwerk widerspiegeln, auch die Kosten hegemonialer Machtausübung⁴. Indem sie darüber hinaus die Handlungsoptionen ihrer Teilnehmer - vor allem der besonders einflußreichen - zielorientiert einschränken und gegebenen-

¹ Vgl. für den deutschen Sprachraum insbesondere Ernst-Otto *Czempiel*, *Weltpolitik im Umbruch*. Das internationale System nach dem Ende des Ost-West-Konflikts, München 1993 sowie *Ders.*, *Kluge Macht. Außenpolitik für das 21. Jahrhundert*, München 1999.

² John G. *Ruggie* (Hrsg.), *Multilateralism Matters. The Theory and Praxis of an Institutional Form*, New York 1993.

³ So u.a. bei Robert O. *Keohane*, *After Hegemony. Cooperation and Discord in the World Political Economy*, Princeton (NJ) 1984; Helen V. *Milner*, *International Political Economy. Beyond Hegemonic Stability*, in: *Foreign Policy* 111, 1998, S. 112-123;

⁴ Vgl. John *Ikenberry*, *After Victory. Institutions, Strategic Restraint, and the Rebuilding of Order after Major Wars*, Princeton (NJ) 2001.

falls antagonistische Interessen durch einen schwer zu umgehenden Einigungsdruck einhegen, könnten IOs eine erhebliche innere Stabilität gewinnen. Kooperation neigt, folgt man dem liberalen Theorieangebot in seinem hermeneutischen Zirkelschluß weiter, zur Verstärkung, weil Kooperationserfolge eine stärkere Institutionalisierung erwarten lassen, die wiederum im Gegenzug die Ausstiegsneigung der Beteiligten weiter abschwächt. Permanente Beziehungsstabilität schafft Vertrauen. Auf Dauer könnten so viele unterschiedliche und zum Teil gegenläufige Interessen der Akteure Berücksichtigung finden. Anarchie könne im Ergebnis jahrzehntelanger Kooperationsbemühungen damit zumindest im Bereich der westlichen Welt durchaus als zu vernachlässigende Größe in der außenpolitischen Entscheidungsfindung betrachtet werden. Auf der Grundlage eines dadurch sukzessive schwindenden Misstrauens funktionierten dauerhafte Kooperationsbeziehungen daher auch bei asymmetrischer Gewinnverteilung⁵.

Bedingte Kooperation: der neorealistic Institutionalismus

Vor allem die zuletzt angeführte liberale Annahme, Kooperation könne auch bei ungleicher Verteilung der Gewinne dauerhaft möglich sein, scheint (neo)realistischen Theoretikern zutiefst unplausibel und zweifelhaft⁶. Ihrer Argumentation zufolge, ist die Kooperationsbereitschaft von Staaten grundsätzlich zweifelhaft und steht erst am Ende eines schwierigen Lernprozesses mit unsicherem Ausgang. Bevor Staaten von den Möglichkeiten internationaler Kooperation Gebrauch machen, müssen sie für sich etwaige negative Folgen weitgehend ausschließen können. Insbesondere die zu erwartende Beschneidung nationaler Souveränität sowie die eingeschränkten Handlungsmöglichkeiten, die Staaten bei einer Mitgliedschaft in multilateralen Organisationen zu gewärtigen haben, lassen aus neorealistischer Sicht eine grundsätzliche Skepsis der Akteure gegenüber dauerhaften Kooperationsbeziehungen erwarten⁷.

Die positiven Effekte, die IOs als Informationsbroker und zur Senkung von Transaktionskosten haben können, werden dabei von Neorealisten durchaus wahrgenommen. Von der Annahme ausgehend, daß nationalstaatliche Interessen im internationalen System in den meisten Fällen nicht harmonisch in Einklang zu bringen sind, sondern in der Auseinandersetzung um knappe Güter konkurrieren, erscheint für Neorealisten Kooperation jedoch nur dann sinnvoll, wenn dadurch die aus antagonistischen Interessen sich ergebenden Dilemmasituationen zum eigenen Vorteil aufgelöst werden können. Darüber hinaus müssten die multilateralen Strukturen hinreichende Möglichkeiten bieten, die Regelverletzungen oder Betrugsversuche anderer Akteure wirksam zu ahnden. Außerdem müssen in der Kalkulation der Akteure letztlich die zu erwartenden eigenen Gewinne die der Kooperationspartner möglichst übersteigen. Kooperationsbeziehungen drohten dagegen zu scheitern, oder entstünden nur sehr schwer, wenn die Gewinnverteilung von den Beteiligten als dauerhaft ungleich angesehen wird⁸.

Skeptisch sind neorealistic Institutionalisten überdies im Hinblick auf die Persistenz von IOs. Aufgrund ihrer Annahme, daß Zusammenarbeit zwischen den Staaten nur zweckgebunden und ergebnisorientiert entsteht, vermuten sie nachlassende Kohärenz, wenn den Organisationen ihr ursprünglicher Zweck abhanden gekommen sein oder ihre Performan-

⁵ Robert O. Keohane, Multilateralism. An Agenda for Research, in: *International Journal*, 45, 1990, S. 731-764.

⁶Dazu u.a. Joseph M. Grieco, Anarchy and the Limits of Cooperation. A Realist Critique of the Newest Liberal Institutionalism, in: *International Organization* 42 (3), 1988, 485-507, Stephen D. Krasner (Hrsg.), *International Regimes*, Ithaca (NY) 1983 sowie Michael Taylor, *The Possibility of Cooperation*, Cambridge 1987.

⁷ Vgl. Kenneth Waltz, *Theory of International Politics*, Reading (MA), 1979, S. 91ff.

⁸ Joseph M. Grieco, *Cooperation Among Nations. Europe, America, and Non-Tariff Barriers To Trade*, Ithaca (NY) 1990.

ce von den Mitgliedern als suboptimal eingeschätzt werden sollte. IOs müssten ihren Mitgliedern als brauchbares Instrument zur Durchsetzung eigener Interessen erscheinen und nicht zuletzt die Machtverhältnisse im internationalen System widerspiegeln. Kämen sie ihrer Agentenfunktion nur ungenügend nach, würden sie auf Dauer nicht akzeptiert. Internationale Arrangements, die sich selbst genügen bzw. Handlungsautonomie für sich beanspruchen, haben in der Vorstellungswelt neorealistischer Institutionisten keinen Platz.

Beschränkte Konvergenzpotentiale

Der Streit über die Stabilität und Persistenz internationaler Kooperation ist zwischen den verschiedenen Strömungen des Institutionalismus nie wirklich beigelegt worden. Versuche, die Theoriestränge zu versöhnen, hat es wiederholt gegeben, allerdings mit keinem nennenswerten Erfolg⁹. Es gibt zwischen Neorealisten und Liberalen eine große Schnittmenge in den grundlegenden Annahmen über das internationale System und die Rolle die IOs darin spielen können¹⁰: Nach wie vor trauen aber auf der einen Seite Neorealisten den Verheißungen internationaler Institutionen nicht recht und betonen deren Dienstleistungsauftrag, während auf der anderen Seite Liberale dazu neigen, Multilateralismus als Option normativ überzubewerten und seine Wirkungsmacht zu überschätzen. Jene reden die durchaus nachweisbaren Erfolge klein, diese verschließen vor bestimmten Phänomenen, wie der Ausübung von Macht in internationalen Organisationen, oft irritiert die Augen. Liberale betonen den Charme, Neorealisten die Defizite und die Vakanz von IOs. Diese widersprüchlichen Einschätzungen Internationaler Institutionen basieren auf grundsätzlich unterschiedlichen Perzeptionen von Kooperationsituationen: während Liberale davon ausgehen, daß Staaten gemeinsame Interessen teilen und durch Kooperation befriedigen können, stellt sich die Situation für Neorealisten anders dar, nämlich vorrangig als Interessenkonflikt. Mithin nehmen letztlich beide Seiten die Realität nur eingeschränkt wahr, weil in internationalen Beziehungen sowohl Interessenkonvergenz als auch Interessenkonflikte zu beobachten sind¹¹.

Aufgrund dieser unverändert differierenden Interpretationen von Kooperationschancen besteht nur wenig Hoffnung auf eine Konvergenz der beiden Theorieansätze. In der akademischen Institutionalismusdebatte dominiert eindeutig der liberale Strang. Nicht zu Unrecht, denn viele seiner Annahmen lassen sich tatsächlich empirisch unterfüttern und erhärten. Beispielsweise unterliegen Mitglieder der OECD-Welt zweifellos nur noch selten einer fundamentalen Erwartungsunsicherheit hinsichtlich der Absichten der sie umgebenden Akteure. In ihrem Handeln darf Kooperation tatsächlich als das dominierende Prozeßmuster angesehen werden. Die durch Multilateralismus oder supranationale Integration erzielbaren Wohlfahrtsgewinne sind evident und zur Genüge dokumentiert, wenngleich bestimmte Steuerungsprobleme weiter unverkennbar bestehen bleiben.

Tatsächlich neigen IOs, entgegen der neorealistischen Skepsis, in der Realität viel eher zur Persistenz als zur Selbstaflösung, aber eben - in nicht zu vernachlässigendem Maß - auch

⁹ Unlängst hat Lloyd Gruber (mit *Ruling the World. Power Politics and the Rise of Supranational Institutions*, Princeton (NJ) 2000) eine Vorarbeit zur Konvergenz beider Ansätze vorgelegt. Vgl. dazu die kritische Würdigung von Richard Rosecrance, *Has Realism Become Cost-Benefit Analysis?*, in: *International Security*, 26 (2), 2001, S. 132-154 sowie Danko Knothe, *Der eingeschränkte Blick der Institutionisten. Machtfaktoren bei der Entstehung internationaler Institutionen*, Hallenser IB-Papier 2/2003.

¹⁰ Dazu Waltz 1979, a.a.O. (Anm. 7). So gehen beide Theorien davon aus, daß Staaten in einem marktähnlichen internationalen Umfeld als nutzenmaximierende Wettbewerber auftreten müssen, und IOs dabei insofern einen wohlfahrtsteigernden Beitrag leisten können, als sie mit streng regelgeleiteter bürokratischer Effizienz und Neutralität, die Erwartungsunsicherheit im Wettbewerb vermindern, Informationsasymmetrien beseitigen sowie Transaktionskosten abbauen.

¹¹ Arthur A. Stein, *Why Nations Cooperate. Circumstance and Choice in International Relations*, Ithaca (NY). London, 1993, S. 174.

zur Dysfunktionalität. Über das zum Teil ins Kafkaeske mutierende Handeln globaler Institutionen gibt es nicht nur gut begründbare, organisationssoziologische Vermutungen, sondern inzwischen auch handfeste empirische Anhaltspunkte¹². Ebenso hat die den Mitgliedern unterstellte Neigung von IOs zu einem Verhalten des *moral hazard* wiederholt Zweifel an der Legitimität internationaler Kooperation geweckt¹³. Insgesamt bietet häufig jedoch nicht mangelnde Stabilität Anlaß zur Kritik, wohl aber die fehlende Effizienz oder bürokratische Sklerosen. Diese werden indes von den in die Defensive geratenen Neorealisten als Zeichen institutioneller Schwäche und Erosion erheblich überinterpretiert.

Notwendige Ergänzungen des liberalen Institutionalismus

Im liberalen Institutionalismus ist allerdings die idealistische Vorstellung weit verbreitet, bei multilateralen Arrangements handele es sich um Arenen, in denen die gegenläufigen Interessen der Staaten nahezu vollständig austariert und durch die notwendige Konsensorientierung so erfolgreich gedämpft und eingehegt werden könnten, daß Macht, anders als in der Staatenwelt, in der Gesellschaftswelt keine zur Analyse internationaler Kooperation taugliche Kategorie mehr sein könne. In dieser Einschätzung ist oft der Wunsch als Vater des Gedankens auszumachen; die normative Erwartungshaltung wird mit der Realität gleichgesetzt¹⁴. Es gilt deshalb, will man Machtbeziehungen in IOs analysieren, dem liberalen Paradigma wichtige Ergänzungen hinzuzufügen.

Erstens: Souveränität ist kein gänzlich zu vernachlässigendes Konzept. Ein variables Momentum nationaler Reserviertheit gegenüber der Internationalisierung ist stets einzukalkulieren¹⁵. Internationale Kooperation ist immer ein Spiel auf mindestens zwei Ebenen und die nationalen Entscheidungsfindungsprozesse lassen sich ebensowenig ausblenden, wie die internationalen. Im gleichen Maße, wie internationale Verträge eine disziplinierende Wirkung auf die nationalen Legislativen ausüben können und, wie von Konstruktivisten argumentiert wird, die Werte multilateraler Kooperation auf die nationalen Entscheidungscoalitionen einwirken¹⁶, sind umgekehrt auch Strategien denkbar, die mit dem Verweis auf Restriktionen im eigenen politischen System die Kooperationsergebnisse auf internationaler Ebene zu optimieren versuchen¹⁷. Es ist darauf hinzuweisen, daß auch in der Gesellschaftswelt die Bereitschaft zur Kooperation, die erreichte Interaktionsdichte und die Stabilität der Kooperation entscheidend von der Charakteristik der jeweiligen Politikfelder geprägt werden. Manche eignen sich schlichtweg besser zu multilateraler Kooperation als andere. Dort, wo in den nationalen Präferenzbildungsprozessen starke Widerstände drohen und von einflußreichen Klientelgruppen Ressentiments zu mobilisieren sind, ist Multilateralismus als politische Option heikel, prekär

¹² Dazu Michael N. Barnett/ Martha Finnemore, *The Politics, Power, and Pathologies of International Organizations*, in: *International Organization*, 53 (4), 1999, S. 699-732.

¹³ Giulio M. Gallarotti, *The Limits of International Organization. Systemic Failure in the Management of International Relations*, in: Paul F. Diehl (Hrsg.), *The Politics of Global Governance. International Organizations in an Interdependent World*, Boulder, London 1997, S. 375-414.

¹⁴ Reinhard Rode, *Macht und Zusammenarbeit in internationalen Institutionen*, Hallenser IB-Papier 1/2004, Halle 2004, S. 1.

¹⁵ Die im Globalisierungsdiskurs meist übersehene Möglichkeit eines gesellschaftlichen „rollback“ erörtert anhand aufschlußreicher historischer Verweise Knut Borchardt, *Globalisierung in historischer Perspektive*, Bayerische Akademie der Wissenschaften, Sitzungsberichte 2001 (2), München 2001.

¹⁶ Vgl. dazu Thomas Risse, *Identitäten und Kommunikationsprozesse in der internationalen Politik. Sozialkonstruktivistische Perspektiven zum Wandel der Aussenpolitik*, in: Monika Medick-Krakau (Hrsg.), *Außenpolitischer Wandel in theoretischer und vergleichender Perspektive. Die USA und die Bundesrepublik Deutschland*, Baden-Baden 1999, S. 33-57.

¹⁷ Dazu Robert D. Putnam, *Diplomacy and Domestic Politics. The Logic of Two-Level Games*, in: *International Organization* 42 (3), 1988, S. 427-460.

und keineswegs ein Selbstgänger. Wie das Beispiel der EU zeigt, haben sich die Umwelt-, die Rechts- und Außenwirtschaftspolitik wesentlich besser vergemeinschaften lassen als die Außen-, die Steuer- oder die Sozialpolitik, deren Harmonisierung noch immer aussteht. Ebenso sind im internationalen Maßstab den Wirtschaftsorganisationen und -regimen bessere Ergebnisse und ein höherer Grad an Kooperationswilligkeit der Akteure zu bescheinigen als der UNO oder der ILO. Es muss letztlich immer damit gerechnet werden, daß Nationalstaaten auf Kooperationschancen verzichten oder Interaktionen ungeachtet ihrer Leistungsfähigkeit aufkündigen können, wenn gesellschaftliche Einflußgruppen, die uni- oder minilaterale Lösungen präferieren, sich entsprechend formieren sollten.

Zweitens: Internationale Institutionen können langfristig funktionieren, jedoch müssen sie deswegen keineswegs, und zwar weder in der Gründungsphase, noch während ihrer späteren Arbeit, von allen Beteiligten in gleichem Maß gewollt oder unterstützt werden. Wie jüngst mit einem *rational-choice*-Ansatz dargelegt worden ist, sind Situationen denkbar, in denen sich Staaten auch entgegen ihrer eigentlichen Absicht und obwohl sie ursprünglich einen Zustand der Nichtkooperation vorgezogen hätten, zur Teilnahme an Kooperationsbeziehungen gezwungen sehen. Damit kann neben der Einsicht in die sich durch Teilnahme bietenden Chancen internationaler Vereinbarungen, auch die Furcht vor einem bei Nichtteilnahme oder Verweigerung drohenden Einflußverlust als plausibles Motiv angeführt werden¹⁸. Und auch wenn in der Arbeit von IOs die Dysfunktionalitäten und Leistungsdefizite für ihre Mitglieder längst klar zutage getreten sein sollten, müssen damit noch lange keine negativen Konsequenzen für den Fortbestand der Institutionen verbunden sein. Verbissene Besitzstandswahrung und selbstrefentielles Durchwursteln können zu pathologischen Merkmalen von IOs werden¹⁹. Es darf aber mit hoher Wahrscheinlichkeit angenommen werden, daß derartige Gebilde bei auf Dauer ausbleibenden Leistungen bzw. fehlender Reformbereitschaft die Geduld und den Langmut ihrer Mitglieder überstrapazieren und entscheidend an Autorität sowie Legitimität einbüßen.

Damit ist die dritte notwendige Ergänzung des liberalen Institutionalismus angeführt. IOs können langfristig zwar durchaus mehr sein als Dienstleistungsanbieter für die Staaten, aber mit Sicherheit nicht dauerhaft weniger. Selbstverständlich entwickeln internationale Kooperationsbeziehungen ein Eigenleben, vor allem in ihren dauerhaft institutionalisierten Formen. Die bloße Existenz von IOs, das in ihnen verfügbare Expertenwissen sowie die ihnen unterstellte und von den Vertretern der Institutionen immer wieder reklamierte rational-bürokratische Lösungskompetenz erhöhen ihren Einfluß auf politische Entscheidungen im internationalen System²⁰. Aus organisationssoziologischen und funktionalen Gründen kann dann sogar das Phänomen, daß mittlerweile mehr IOs von anderen internationalen Organisationen gegründet werden als von den Nationalstaaten selbst²¹, nicht überraschen. Daß IOs, die Kreaturen der Nationalstaaten, mithin selbst als halbautonome Akteure im internationalen System auftreten, ist zwar als Ausweis ihrer verbesserten Gestaltungsmöglichkeiten und Spielräume zu sehen, sollte als Phänomen aber nicht überinterpretiert werden. Aus dem zu verzeichnenden Kompetenzzuwachs multilateraler Institutionen kann nämlich nicht unbedingt ein Einflußverlust der Nationalstaaten gefolgert werden. Es ist durchaus denkbar, daß IOs auf zahlreichen Politikfeldern nur deshalb tätig sein „dürfen“, weil sie eben gerade nicht über die

¹⁸ Gruber 2000, a.a.O. (Anm. 10). Vgl. dazu auch den ähnlich argumentierenden Beitrag von Janice Gross Stein, International Co-operation and Loss Avoidance. Framing the Problem, in *Dies./Louis W. Pauly* (Hrsg.), *Choosing to Co-operate. How States Avoid Loss*, Baltimore (MD). London, S. 2-34.

¹⁹ Vgl. Barnett/Finnemore 1999, a.a.O. (Anm. 12), S. 715ff.

²⁰ Ebd. S. 707, sowie Risse 1999, a.a.O. (Anm. 16).

²¹ Vgl. Cheryl Shanks/ Harold K. Jacobson/ Jeffrey H. Kaplan, Inertia and Change in the Constellation of Intergovernmental Organizations 1981-1992, in: *International Organization* 50 (4), 1996, S. 593-627.

ihnen unterstellte Autonomie und Entscheidungsverbindlichkeit verfügen²². Die Nationalstaaten müssen als Sachwalter ihrer Eigeninteressen noch immer weitgehend als die Herren des Verfahrens angesehen werden. Das Verhältnis zwischen Auftraggeber und Auftragnehmer (*principal-agent*), also zwischen den Nationalstaaten und IOs, mag durch einen Kompetenztransfer zugunsten der IOs und durch deren zunehmende Selbstmandatierung bei der Lösung globaler Probleme zuweilen nicht mehr klar erkennbar sein. Dennoch nehmen die Nationalstaaten gegenüber internationalen Institutionen nach wie vor eine exponierte Stellung ein, weil letztlich nur sie deren Leistung wirksam evaluieren, deren Wirken mandatieren, Legitimität zuweisen und Fehlentwicklungen „bestrafen“ können²³. Die Mitgliedschaft in als unabhängige Akteure mit eigenen Gestaltungswünschen auftretenden IOs wirkt in den meisten Fällen zweifellos einschränkend auf die Kalkulationen der Nationalstaaten zurück²⁴; deren eigene Interessen wiegen jedoch im Zweifelsfall schwerer und dürfen nicht folgenlos ignoriert werden. Denn die Staaten entscheiden in der Regel nicht nur pfadabhängig, sondern vor allem ergebnisorientiert.

Internationale Kooperation stellt eine wichtige Option in der außenpolitischen Ergebniskalkulation dar, aber sie ist eben nicht die einzige. Die Nationalstaaten haben nicht nur die Möglichkeit, innerhalb der IOs wirkungsvoll zu blockieren, wenn deren Zielvorstellungen den eigenen Interessen stark zuwiderzulaufen drohen. Ebenso vermögen sie, abhängig von der eigenen Machtposition und vom Politikfeld mehr oder weniger erfolgreich, außerhalb der Institutionen uni-, oder bilaterale Lösungen herbeizuführen, wenn sie dadurch bessere Ergebnisse erzielen zu können glauben. Nicht selten werden durch diese parallel zu den institutionellen Lösungswegen stehenden Optionen die Ergebnisse des Multilateralismus sogar verbessert. Als Beispiel sind hier die unilateralen Marktöffnungsstrategien der USA zu nennen, von deren Ergebnissen über das GATT auch andere Staaten profitierten. Auch die von der WTO legitimierte Festsetzung von Strafzöllen als Ausgleich für protektionistische Handelspraktiken konstituiert einen im Kern bilateral zu lösenden Konflikt, der die multilateralen Kooperationsergebnisse zu optimieren vermag - jüngstes Beispiel dafür sind die Auseinandersetzungen um die von den USA verhängten Stahlzölle, die wegen der angedrohten Strafzölle der EU von der amerikanischen Administration wieder zurückgenommen wurden.

Festzuhalten bleibt, daß in jeder politischen Entscheidungssituation zur Lösung von strategischen Interaktionsproblemen neben den IOs stets auch noch andere, langfristig für die Akteure möglicherweise suboptimale, in jedem Fall aber aus einem nationalen Ergebniskalkül heraus begründbare und plausible Alternativen existieren. So lässt sich beispielsweise der in jüngster Zeit ebenso überstrapazierte wie unterforschte US-amerikanische „Unilateralismus“ bei näherer Betrachtung als Ergebnis von Präferenzbildungsprozessen innerhalb des politischen Entscheidungssystems der USA interpretieren. Diese unterliegen - wenig überraschend - ganz unverhüllt zum großen Teil innenpolitischen Motiven und es wird von den beteiligten Akteuren, in autistisch anmutender Selbstreferentialität, wenig Rücksicht auf die außenpolitische Folgewirkungen genommen²⁵. Dazu kommt, daß die USA auf zahlreichen Politikfeldern über Handlungsmöglichkeiten verfügen, die eine Durchsetzung ihrer Ziele erlauben²⁶. In den

²² Diese Anmerkung hat Robert *Keohane* gemacht. Vgl. dazu *Barnett/Finnemore* 1999, a.a.O. (Anm. 12), S. 717, die sich allerdings auf ein nicht dokumentiertes Gespräch berufen.

²³ Daniel L. *Nielson*/ Michael J. *Thierney*, Delegation to International Organizations. Agency Theory and World Bank Environmental Reform, in: *International Organization* 57 (2), 2003, S. 241-276.

²⁴ *Putnam* 1988, a.a.O. (Anm. 17).

²⁵ Vgl. dazu Edward C. *Luck*, *Mixed Messages. American Politics and International Organization 1919-1999*, Washington D.C. 1999; sowie Rosemary *Foot*/ S. Neil *MacFarlane*/ Michael *Mastanduno* (Hrsg.), *US Hegemony and International Organizations. The United States and Multilateral Institutions*, Oxford, New York 2003.

²⁶ Liberale neigen dazu, die „Alleingangsmacht“ dominanter Akteure (Vgl. *Gruber* 2000, a.a.O. (Anm. 10)) zu ignorieren - vermutlich, weil sie nicht in den normativen Erwartungsrahmen paßt.

unilateralen Politikansätzen der USA manifestiert sich damit nicht nur ein weit verbreitetes Misstrauen in die Lösungsfähigkeit multilateraler Arrangements, sondern es wird auch die Bereitschaft dokumentiert, die eigenen politischen Ziele nötigenfalls auch gegen erhebliche Widerstände anderer Akteure durchzusetzen. Internationale Organisationen müssen vor diesem Hintergrund darum bemüht sein, ihre Teilnehmer durch Legitimität, Autorität und Leistung zu überzeugen. Andernfalls werden sie diesen gegenüber keine dauerhafte und belastbare Verpflichtungskraft entfalten können und letztlich an Einfluß verlieren. Dieser Umstand droht aus idealistischen Gründen vom liberalen Institutionalisten oft unterschlagen zu werden.

Machtbegriffe

Nachdem die theoretischen Erklärungsmuster internationaler Kooperation und die notwendigen Ergänzungen hinreichend dargestellt sein dürften, geht es im folgenden darum, die wichtigsten der in der Debatte anzutreffenden Definitionen des Begriffs Macht zu erörtern²⁷. Neben politikwissenschaftlichen Ansätzen müssen dabei auch soziologische Konzepte berücksichtigt werden, denn im Grunde genommen handelt es sich um ein Phänomen, das allen sozialen Beziehungen inhärent ist. Ganz allgemein gesagt, treten Machtfragen im internationalen System immer dann zutage, wenn seine Mitglieder miteinander in Interaktion treten²⁸, in einer von komplexer Interdependenz gekennzeichneten Welt also permanent. Internationale Beziehungen sind daher stets von Machtverhältnissen gekennzeichnet, auch wenn diese sehr oft schwierig darzustellen und je nach Politikfeld zu differenzieren sind. Macht ist relativ. Während die militärische Überlegenheit der Supermacht USA unbestritten sein dürfte, sind Gewaltmittel wertlos oder zumindest weitgehend irrelevant, wenn es für amerikanische Administrationen darum geht, wirksamen Einfluß auf die internationalen Klimaschutzverhandlungen zu nehmen, internationale Organisationen wie die UNO zur Beteiligung am Wiederaufbau im Irak zu bewegen, oder gegen von der WTO legitimierte Strafzölle der EU gegen amerikanische Exporteure vorzugehen²⁹.

Macht im internationalen System, so hat es Joseph Nye zutreffend formuliert, sei in vielem dem Wetter vergleichbar. Jeder könne darüber reden, aber nur Wenige verstünden die Zusammenhänge³⁰. Trotzdem eine Vielzahl von Machtbegriffen existiert, scheint es paradoxerweise keineswegs übertrieben, diesen für Politikwissenschaftler eigentlich zentralen Untersuchungsgegenstand als in der Debatte weitgehend unterreflektiert zu bezeichnen. Einer analytischen Auseinandersetzung mit dem Machtbegriff wird nämlich tatsächlich allzu oft ausgewichen. Bedauerlicherweise ist deshalb bisher kein analytisch befriedigender Machtbegriff entwickelt worden, mit dem die innerhalb von IOs sich vollziehenden bzw. sie betreffenden Entscheidungsprozesse befriedigend analysiert werden können.

Ein intensiver Machtdiskurs ist in der IB-Disziplin eigentlich nur im Zusammenhang mit dem neorealistisch inspirierten Diskurs über die Machtverteilung im internationalen Sys-

²⁷ Vgl. Robert A. Dahl, The Concept of Power, in *Behavioral Science* 2, 2, 1957, S. 201-205.; außerdem Steven Lukes, *Power. a Radical View*, London 1974; Klaus Knorr, *The Power of Nations. The Political Economy of Internationale Relations*, New York 1975; Jeffrey A. Hart, Three Approaches to the Measurement of Power in International Relations, in: *International Organization* 30, 2, 1976, S. 289-308; John M. Rothgeb, *Defining Power. Force and Influence in the Contemporary International System*, New York 1993, Charles W. Freeman, *The Arts of Power. Statecraft and Diplomacy*. Washington D.C., 1997, sowie Thomas J. Volgy/ Alison Bailin, , *International Politics and State Strength*, Boulder (CO) 2003.

²⁸ Rothgeb 1993, a.a.O. (Anm. 27), S. 17.

²⁹ Zur Ambivalenz der amerikanischen Machtposition in IOs vgl. G. John Ikenberry, *State Power and the Institutional Bargain. America's Ambivalent Economic and Security Multilateralism*, in: *Foot/ MacFarlane/ Mastanduno* (Hrsg.) 2003, a.a.O. (Anm. 25), S. 49-70.

³⁰ Joseph S. Nye, *Redefining the National Interest*, in: *Foreign Affairs* 78 (4), 1999, S. 22-35 (25).

tem bzw. in der Theorie hegemonialer Stabilität ernsthaft geführt worden³¹. Allzu oft wird Macht dabei jedoch als eine aus bestimmten Ressourcen und Kapazitäten, über die Staaten verfügen, ableitbare und mit bestimmten Faktoren relativ genau zu berechnende Größe aufgefasst³². Die Bestimmung der Stärke von Staaten anhand ihrer Wirtschaftskraft oder der Höhe ihrer Militärausgaben offenbart indes ein sehr reduziertes Machtverständnis: Macht gleicht dann einem Gewicht, das, wenn es auf die Waagschale der internationalen Interaktion gelegt wird, zu vermeintlich präzise messbaren Ergebnissen führt. In dieser Konzeption können allerdings die vielfältigen Einflußmöglichkeiten, über die Staaten im internationalen System verfügen nur sehr schlecht abgebildet und nachvollzogen werden. In einer interdependenten und von multilateraler Zusammenarbeit geprägten Welt stellt Macht mehr dar als die Stärke von Akteuren. Es gilt also eine Machtkonzeption zu entwickeln, die das Phänomen als eine in sozialen Interaktionen auftretende Beziehungsvariable analytisch greifbar macht.

Während die Rolle und die Gestaltungsmöglichkeiten von IOs sowie deren Einfluß im internationalen System in der Theorie hinreichend kritisch gewürdigt worden sind, ist eine für die Analyse ihres Innenlebens brauchbare Konzeptualisierung des Machtbegriffs bisher ausgeblieben. Dafür sind vermutlich zwei Gründe verantwortlich. Zum einen neigt man im liberalen Lager, wie bereits erwähnt, dazu, die institutionalistischen Verheißungen für bare Münze zu nehmen. Wenn IOs als von Technokraten angeleitete, rational arbeitende³³ und überparteilich entscheidende Problemlösungsmaschinen überzeichnet werden, gerät die Machtfrage fast zwangsläufig in den Hintergrund. In dieser Interpretation werden dann nämlich die durch Einsatz von Machtmitteln möglichen Restriktionen multilateraler Kooperation weitgehend ausgeblendet. Von IOs etablierte Lösungen und Prozessmuster werden grundsätzlich höher bewertet als nationalstaatliche. Dementsprechend wird nichtkonformes, also an Eigeninteressen ausgerichtetes Verhalten einzelner Akteure als irrational delegitimiert und die Gründe für derartige Handlungen nicht ausreichend reflektiert, weil man sie als die multilaterale Regel bestätigende Ausnahme interpretiert.

Der zweite Grund für die bisher ausgebliebene Entwicklung eines adäquaten Machtbegriffs in IOs liegt vermutlich darin, daß Macht als ein für die realistische Schule zentraler Begriff, zumeist negative Konnotationen wie Gewalt oder Zwang, Befehl und Gehorsam bzw. das Bild von Herr und Knecht evoziert. Tatsächlich verstehen klassische Realisten Macht sowohl als wichtigstes Ziel von Akteuren im internationalen System, als auch als wichtigstes und entscheidendes Mittel, dieses Ziel zu erreichen. Dementsprechend ist Macht für die Staaten in einem als anarchisch perzipierten internationalen System Ressource, Daseinszweck und existenzielles Endziel gleichermaßen.

³¹ Vgl. stellvertretend die Überblicksdarstellungen in Anja-Susan C. *Kirchlechner*, Legitimation hegemonialer Macht, München 1996, S. 31-61 und Thanh *Duong*, Hegemonic Globalisation. U.S. Centrality and Global Strategy in the Emerging World Order, Ashgate 2002, S. 34-67. Für eine Auseinandersetzung mit den beiden Strängen der Theorie hegemonialer Stabilität vgl. David A. *Lake*, Leadership, Hegemony, and the International Economy: Naked Emperor or Tattered Monarch with Potential?, in: *International Studies Quarterly*, 37, 1993, S. 459-489, sowie Stefan *Roßel*, Hegemonie in den Internationalen Beziehungen. Lehren aus dem Scheitern der „Theorie Hegemonialer Stabilität“, *Dresdner Arbeitspapiere Internationale Beziehungen* 2, Dresden 2001.

³² Etwa bei *Volgy/Bailin* 2003, a.a.O. (Anm. 27), die zwischen „Beziehungsstärke“ und struktureller Stärke unterscheiden, wobei beide Größen mit ökonomischen und militärischen Faktoren bestimmt werden. „Beziehungsstärke“ umfasst die Kapazitäten, mit denen Akteure das Verhalten anderer direkt zu kontrollieren vermögen, während strukturelle Stärke die Fähigkeit, Normen und Regeln des Verhaltens bestimmen zu können, bezeichnet (S. 40ff.).

³³ Eine ähnliche den „Anstaltcharakter“ bürokratischer Organisationen ignorierende Einschätzung ist in der politikwissenschaftlichen Systemanalyse noch immer weit verbreitet. Dabei hat bereits Max *Weber* die mit der „unentrinnbaren“ Beamtenherrschaft verbundenen Angebote rationaler Lösungskompetenz als „stählernes Gehäuse“ bezeichnet. Vgl. Max *Weber*, *Wirtschaft und Gesellschaft*. Grundriss der verstehenden Soziologie, Tübingen 1980⁵, S. 834ff.

Hans *Morgenthau* hat selbst darauf hingewiesen, daß seinem realistischen Machtbegriff im wesentlichen die bekannte, gleichwohl oft missverständene Machtdefinition Max *Webers* zugrunde liegt³⁴. Nach *Weber* bedeutet „Macht (...) jede Chance, innerhalb einer sozialen Beziehung den eigenen Willen auch gegen Widerstreben durchzusetzen, gleichviel worauf diese Chance beruht.“ Gleichzeitig, und das erscheint besonders wichtig, betont *Weber* explizit das Amorphe des Begriffs und räumt ein: „Alle denkbaren Qualitäten (...) und alle denkbaren Konstellationen können jemand in die Lage versetzen, seinen Willen in einer gegebenen Situation durchzusetzen.“³⁵ Befehl, Zwang und Gewalt fallen selbstverständlich darunter, sind jedoch keineswegs als zentrale Instrumente der Macht anzusehen. *Webers* allgemein gehaltene Definition hebt nämlich nicht, wie immer wieder unterstellt wird, allein auf den Einsatz von Gewaltmitteln ab, sondern hat ausdrücklich alle in sozialen Interaktionen sich bietenden Optionen, also z.B. auch charismatische Überzeugungskraft bzw. das inkludente Einverständnis der Interaktionspartner³⁶, im Blick. Eindeutig zu Unrecht ist also oft ein negativer Unterton in den *Weberschen* Machtbegriff (und mithin den der Realisten) hineininterpretiert worden. Macht ist in *Webers* Verständnis keineswegs mit dem offensiven und rücksichtslosen Einsatz von Zwangsmitteln gleichzusetzen zum Überwinden von Widerständen³⁷. Sie ist vielmehr ein Zustand, der den Verlauf sozialer Beziehungen disponiert, aber eben gerade nicht determiniert.

In der Politikwissenschaft am weitesten verbreitet ist die Definition von Robert *Dahl*³⁸, der Macht als Möglichkeit bezeichnet hat, andere Akteure zu Handlungen zu bewegen, die sie sonst nicht unternommen hätten. Diese Definition bleibt indes ebenso unscharf und für eine konkrete Entscheidungsanalyse unbrauchbar wie die *Webersche*, der sie im Übrigen sehr ähnelt³⁹. Es ist nämlich unklar, auf welcher Grundlage und durch welche konkreten Mittel der Sinneswandel erreicht wird, der schließlich bei den weniger mächtigen Interaktionspartnern die Verhaltensänderung bewirkt.

Aus dem selben Grund ist auch der auf die *Dahlsche* Definition zurückgehende Begriff der „weichen Macht“, den Joseph *Nye* eingeführt hat⁴⁰, für eine konkrete Entscheidungsanalyse nur eingeschränkt zu verwenden. Über weiche Macht verfügen Akteure, die andere dazu zu bewegen vermögen, das gleiche zu wollen, wie sie selbst. In *Nyes* Verständnis bedeutet die Möglichkeit, andere nicht durch Zwang und Druck, sondern durch Vorbildwirkung bzw. wohlwollende Führungsstärke vom eigenen Werte- und Interessenkatalog zu überzeugen, allerdings eher ein normatives Konzept von hegemonialer Führerschaft⁴¹. Gleichwohl kann eine Kontrolle über das Denken und die Wünsche anderer Akteure durchaus als Machtposition interpretiert werden, weil damit die Befolgung der eigenen Wünsche durch andere

³⁴ Vgl. Hans J. *Morgenthau*, *Macht und Frieden: Grundlegung einer Theorie der internationalen Politik*, Gütersloh 1963, S. 26

³⁵ Zit. *Weber* 1980, a.a.O. (Anm. 33) S. 28f.

³⁶ Für diesen Hinweis danke ich David Kabus. Ähnliches findet sich später auch bei *Morgenthau*, für den sich Macht in ganz unterschiedlichen Erscheinungsformen manifestieren und vom „subtilsten geistigen Überzeugungsvermögen“ bis zu „brutalster physischer Gewalt“ reichen kann; Vgl. *Morgenthau* 1963, a.a.O., (Anm. 34) S. 26.

³⁷ Vgl. stellvertretend für diese Interpretation *Czempiel* 1999 (Anm. 1), S. 91. *Weber* betont aber, indem er den Begriff „Chance“ verwendet, ganz explizit das Optionale. Zwang und Befehl sind eher Kennzeichen seines *Herrschaftsbegriffs*.

³⁸ *Dahl* 1957, a.a.O. (Anm. 27), S. 202.

³⁹ Tatsächlich macht es ja auch nur einen unbedeutenden semantischen Unterschied, ob man in einer sozialen Beziehung über die Chance verfügt, seinen Willen durchzusetzen (*Weber*), oder Druck auf andere Akteure auszuüben und Verhaltensänderungen zu erzwingen vermag (*Dahl*).

⁴⁰ Vgl. Joseph *Nye*, *Bound to Lead. The Changing Nature of American Power*, New York 1990.

⁴¹ Das gleiche Argument ist auch gegen den von *Czempiel* etablierten Begriff der „klugen Macht“ anzuführen (*Czempiel* 1999, a.a.O. (Anm. 1)). Dieser Begriff hat ebenfalls eher normativen Charakter und wird vom Autor der „Beziehungsmacht“ entgegengesetzt, die er als immer weniger brauchbare Option notorisch lernunwilliger Akteure delegitimiert.

(*compliance*) sichergestellt und die Kontrolle über politische Ergebnisse ermöglicht wird⁴². Die genannten Definitionen von *Dahl* und *Nye* sind also brauchbar, wenn in sozialen Beziehungen einflußreiche und machtlose Akteure gekennzeichnet werden sollen. Nur sehr eingeschränkt können sie allerdings Verwendung finden, wenn es darum gehen soll, nicht nur Verhaltensänderungen zu konstatieren, sondern auch ihr Zustandekommen zu erklären. Der einfache Verweis auf die Macht bzw. Ohnmacht bestimmter Akteure ist erkenntnistheoretisch offenkundig unbefriedigend.

In eine ähnliche, nämlich akteurs- und ergebnisorientierte Richtung zielt die von Jeffrey *Hart* gelieferte Definition, derzufolge Macht der Fähigkeit entspricht, Ergebnisse bzw. Prozesse zu kontrollieren. Diese umfasst für ihn damit ausdrücklich auch den Einfluß auf die Entscheidungen anderer an der Interaktion beteiligter Akteure⁴³. Darüber hinaus hat dieser Machtbegriff noch zwei weitere Dimensionen. Zum einen umfasst er die Kontrolle über militärische, ökonomische sowie politische Machtressourcen, womit er der klassischen realistischen Machtauffassung entspricht. Zum anderen gehört aber zur Fähigkeit, Ereignisse im eigenen Interesse zu lenken, auch der erklärte Wille, davon Gebrauch zu machen: „will ist perhaps the most crucial power base“⁴⁴. Diese Feststellung impliziert, daß Machtressourcen keine Eigendynamik entfalten, sondern vom politischen Willen abhängig bleiben, sie auch einzusetzen.

Karl *Deutsch* wiederum hat Macht als Eigenschaft bzw. Fähigkeit definiert. Ihm zufolge besitzt Macht, wer über die Möglichkeit verfügt, sich nicht anpassen zu müssen⁴⁵. Von anderen nichts dazulernen zu müssen, Einflüsse und Wünsche anderer Akteure ignorieren zu können, also mithin über Entscheidungsautonomie zu verfügen, konstituiert seiner Definition zufolge eine Machtposition. Indes ist *Deutschs* Definition ähnlich der von *Weber* für eine konkrete Analyse, die den bei internationaler Kooperation zu verzeichnenden Einfluß von Akteuren auf Politikergebnisse genauer untersuchen möchte, nur bedingt tauglich. Sie stellt aber die Grenzen, an denen Kooperation scheitern kann, besonders nachdrücklich heraus. Wie spieltheoretische Modelle (vor allem Kollaborationsspiele) zeigen, sind soziale Interaktionen nämlich immer dann besonders fragil und erzeugen Dilemmata, wenn ein Akteur die von ihm erwartete Verhaltensanpassung permanent verweigern sollte, sich also auf eine Position, wie sie *Deutsch* beschreibt, zurückzieht. Ein solches Vorgehen ist dann zwar unzweifelhaft ein Ausweis von Macht, gegen die wenig unternommen werden kann, jedoch wird Kooperation dadurch auf lange Sicht unmöglich gemacht⁴⁶.

Für die Analyse von Machtfragen in konkreten Entscheidungssituationen am besten geeignet scheint eine Machtkonzeption zu sein, die Elmer *Schattschneider*, ein der realistischen Schule zuzurechnender Vertreter, entwickelt hat. Seiner Definition zufolge kann Akteuren in sozialen Beziehungen dann Macht bescheinigt werden, wenn diese in der Lage sind, ihren Interaktionspartnern Alternativen zum von diesen bevorzugten Vorgehen aufzeigen zu können⁴⁷. Dominante Akteure gewannen Macht durch ihre Fähigkeit bei politischen Entscheidungen andere Akteure, ohne deren Positionen in die eigene Kalkulation mit einbeziehen zu müssen, mit unabwiesbaren Alternativen zu konfrontieren. Sie haben in einem Entscheidungsprozess gewissermaßen mehrere Pfeile im Köcher, können ihrem Gegenüber also alternative Wege, sei es die unilaterale Option, die Zusammenarbeit mit anderen Kooperations-

⁴² *Lukes* 1974, a.a.O. (Anm. 27), S. 23.

⁴³ *Hart* 1976, a.a.O. (Anm. 27).

⁴⁴ *Freeman* 1997, a.a.O. (Anm. 27), S. 33.

⁴⁵ Karl *Deutsch*, Politische Kybernetik. Modelle und Perspektiven, Freiburg 1969.

⁴⁶ In spieltheoretischen Modellen, die als Überzeugungsspiele (*suasion games*) bezeichnet werden, ist dagegen eine Kooperationsbeziehung nicht zum Scheitern verurteilt, wenn ein Akteur über Macht im Sinne der Definition von *Deutsch* verfügt. Siehe dazu Danko *Knothe*, Die unilaterale Versuchung, Hallenser IB-Papier 3/2002, S. 14ff.

⁴⁷ Elmer E. *Schattschneider*, The Semisovereign People. A Realist's View of Democracy in America, New York 1960.

partnern oder auch der Abbruch der Kooperation, glaubhaft androhen. Wer nicht auf einen Weg festgelegt ist, sondern unter mehreren auswählen kann, und dennoch seine Ziele erreicht, nimmt demzufolge eine Machtposition ein. Diese Definition geht über die von Karl Deutsch gelieferte entscheidend hinaus, weil sie den Machtbegriff wirkungsvoll präzisiert und konkrete Entscheidungssituationen im Blick hat. Indem er den Verweis auf Ressourcen, Bedingungen oder Ergebnisse unterläßt und die soziale Interaktion von Akteuren betont, kann *Schattschneiders* Machtbegriff bei der Untersuchung von Entscheidungsprozessen in IOs einen wichtigen Beitrag leisten.

Macht als Problem von Perzeption und Projektion

Die oben angeführten Definitionen begreifen Macht gemeinsam als eine in sozialen Beziehungen auftretende unabhängige Variable. Macht bedeutet zusammengefasst die Möglichkeit, Einfluß auf den Verlauf und die Ergebnisse sozialer Interaktionen zu nehmen, ohne dabei von anderen Akteuren beeinflusst werden zu können. Dazu gehört natürlich auch der Wille, von dieser Möglichkeit Gebrauch zu machen. Nur machtbereite Akteure sind in der Lage, die Ergebnisse politischer Interaktionen in ihrem Interesse zu steuern oder zu kontrollieren. Allerdings ergeben sich bei den genannten Definitionen Unterschiede hinsichtlich der Frage, inwieweit diese Variable (Macht) die Interaktionsbeziehungen tatsächlich zu determinieren vermag. Überdies wird von den oben vorgestellten Definitionen nur in Ansätzen beleuchtet, wie jene Potentiale entstehen, die Akteure in eine Machtposition versetzen können, also wodurch der Mächtige überhaupt mächtig wird.

Tatsächlich kann diese Frage in dem vorliegenden Papier aus erkenntnistheoretischen Gründen vernachlässigt werden. Macht ist ohnehin schwer zu quantifizieren. Zudem gestalten sich die Interaktionen in IOs zunehmend so komplex, daß bei ihrer Analyse Machtressourcen nicht nur schwer zu ermitteln oder abzubilden sind, sondern überdies auch nur äußerst schwierig gewichtet werden kann, welchen Einfluß sie in einer Entscheidungssituation tatsächlich haben. Ja, es erscheint nachgerade unmöglich und absurd, die Komplexität der vor dem Hintergrund globaler Interdependenz sich vollziehenden Entscheidungsprozesse innerhalb von IOs vermittlels quantitativer Erhebungen festhalten und den zahlreichen beteiligten Akteuren Machtpositionen allein aufgrund von Ressourcen zuweisen zu wollen. Die Entscheidungsprozesse in IOs zeichnen sich durch Vielschichtigkeit und Langwierigkeit aus, durch die die Kalkulation der in Interaktionen erreichbaren Resultate nachhaltig erschwert und z.T. unmöglich gemacht wird. Nicht nur die um Interpretation und Analyse bemühten Betrachter, sondern auch die an der Interaktion mitwirkenden Akteure selbst werden angesichts der Entscheidungskomplexität in internationalen Institutionen vermutlich Schwierigkeiten haben, Machtpositionen zuzuschreiben. Die Grundlagen einer von den Akteuren reklamierten bzw. von Anderen perzipierten Machtposition dürften in den meisten Fällen nur schwer zu ermitteln sein. Sie sind im Rahmen dieser Arbeit aber auch erkenntnistheoretisch zu vernachlässigen. Für diese Annahme gibt es zwei wichtige Anhaltspunkte.

Zum einen greift, darauf wurde bereits hingewiesen, eine Machtkonzeption zu kurz, die in dem Phänomen eine absolute und verlässlich berechenbare Größe erkennen zu können glaubt und Macht als Akteursstärke interpretiert. Machtressourcen sind latent vorhanden, müssen aber als vakant angesehen werden, weil sie je nach Politikfeld und den darauf etablierten Entscheidungsregeln nur mit sehr unterschiedlichem Erfolg eingesetzt werden können. Die Verfügbarkeit bedeutender politischer, ökonomischer oder militärischer Ressourcen ermöglicht nicht zwangsläufig, quasi automatisch eine durchschlagende Kontrolle politischer Entscheidungsprozesse auf verschiedenen Politikfeldern oder in internationalen Institutionen. Militärische Stärke vermag z.B. in den Handelskonflikten, die sich vor dem Hintergrund eines inzwischen streng regelgeleiteten Streitschlichtungsmechanismus im multilateralen Handelssystem der WTO abspielen, wenig auszurichten und stößt selbst in ihrer Anwendung als

Zwangs- und Durchsetzungsmittel in zwischenstaatlichen Konflikten an immer klarer erkennbare Grenzen⁴⁸. Ebenso wenig können aus „Handelsmacht“, also aus den Anteilen, die ein Staat am Welthandel hat, Einflußmöglichkeiten in Handelskonflikten oder in der WTO abgeleitet werden. Dazu ist diese Kenngröße viel zu ambivalent und uneindeutig. Es ist durchaus zweifelhaft, ob höhere Anteile am Welthandel mit größerer „Handelsmacht“ verbunden sind, wie teilweise angenommen wird⁴⁹. Hohe Exportüberschüsse, wie sie z.B. Japan besonders in den 1980er Jahren gegenüber den USA generierte, können bei hoher Exportabhängigkeit auch als „Achillesferse“ interpretiert werden. Die USA konnten in den bilateralen Handelsauseinandersetzungen nämlich durch angedrohte Zugangseinschränkungen Japan wiederholt zu Konzessionen wie freiwilligen Ausfuhrquoten (VER) bewegen. Ein anderes Beispiel ist die EU, die zwar den größten Anteil am Welthandel verbuchen kann und damit eine gewisse „Marktmacht“ hat, sich aber in der Regel durch interne Abstimmungsschwierigkeiten daran gehindert sieht, diese Machtposition auch auszunutzen.

Zum anderen können die das Interaktionsergebnis beeinflussenden Folgewirkungen der Machtressourcen und Einflußkanäle der Akteure nicht eindeutig identifiziert werden, weil der Verlauf multilateraler Kooperation zunehmend von einer Komplexität gekennzeichnet ist, die selbst von den beteiligten Akteuren analytisch nur noch schwer beherrschbar scheint. In den meisten Fällen ist ganz offenkundig nicht abschließend zu entscheiden, ob ein Akteur in Verhandlungen aufgrund seiner Machtpotentiale, aufgrund des Willens diese einzusetzen, oder aber aufgrund von Möglichkeiten, auf den Verhandlungsprozess einzuwirken, also z.B. zu blockieren oder aber Koppelgeschäfte abzuschließen, seine Interessen durchzusetzen in der Lage war. Und weil es sich bei den meisten der für IOs typischen Kooperationsergebnisse um mühsam erreichte und die Interessen der verschiedenen Parteien austarierende Kompromisse handeln dürfte, fällt die Bewertung von Einflußpotentialen noch schwerer. Ergebnisse, in denen sich alle Beteiligten wiederfinden bzw. die alle als Erfolg für sich zu verbuchen geneigt sind, bleiben meist offen für gegenläufige Interpretationen, so daß nicht immer exakt zu klären ist, wessen Vorstellungen sich im Ergebnis stärker wiederfinden, wer also letztlich mehr Macht hatte.

Wenn aber, wie aufgrund der angeführten Umstände angenommen werden muß, daß selbst die beteiligten Akteure sich ihrer Machtpotentiale unsicher sein müssen und diese bei den von Ihnen zu treffenden Entscheidungen nur sehr schwer kalkulieren können, sind jene Machtbegriffe in hohem Maße unbrauchbar geworden, die mit vorhandenen Potentialen oder Ressourcen Einflußchancen begründen wollen bzw. sich auf diese Faktoren fokussieren. Aus diesen Gründen sollte für die Untersuchung von Macht und Governance in IOs ein anderer Machtbegriff verwendet werden, der sich jeweils auf konkrete Entscheidungssituationen in multilateralen Interaktionen eingrenzen läßt, ohne dabei deren Komplexität vernachlässigen zu müssen. Multilateralismus ist durch permanente Interaktionen verschiedener Akteure gekennzeichnet, bei denen Macht als beeinflussende Variable mithin immer eine Rolle spielt. Letztlich werden in jeder Situation, in der von den Akteuren mit konfligierenden Interessen gemeinsam mit anderen Entscheidungen zu treffen sind, Machtpotentiale Einfluß auf die Ergebnisse haben. Dieser Einfluß kann und soll nachgezeichnet werden, wohingegen die Analyse der zugrunde liegenden Potentiale analytisch nicht befriedigend zu leisten ist. Dazu scheint das Heranziehen eines sozialkonstruktivistisch-reflexiven Machtbegriffs geeignet.

Der relativ junge konstruktivistische Strang der IB-Forschung geht davon aus, daß Nationalstaaten ihr Handeln im internationalen System an Normen ausrichten, die auf ihren jeweiligen Identitäten basieren und Einfluß auf ihre Deutung des internationalen Umfelds ha-

⁴⁸ Für den ambivalenten Charakter militärischer Macht vgl. Daniel *Byman*/ Matthew *Waxman*, *The Dynamics of Coercion. American Foreign Policy and the Limits of Military Might*, Cambridge 2002. Die durch militärische Macht mögliche Erzwingung (*compellance*) politischer Ergebnisse betont dagegen Thomas *Schelling*, *Arms and Influence*, New Haven 1996.

⁴⁹ Vgl. *Rode* 2004, a.a.O. (Anm. 14).

ben⁵⁰. Mit Bezug auf dominante Ideen definieren die Staaten ihre nationalen Interessen. Diese Interessen, die selbst schon ein Ergebnis sozialer Konstruktion darstellen, ihre eigene Wahrnehmung der Handlungen anderer Akteure sowie die gesellschaftlichen Normen „konstruieren“ das soziale Interaktionsfeld der internationalen Beziehungen. Ideen, also Weltbilder und Wertüberzeugungen der Akteure, stehen dabei im Mittelpunkt. IOs übernehmen aus Sicht konstruktivistisch argumentierender Institutionisten eine wichtige Rolle, weil sie als Verkörperung kollektiver Ideen über soziale Ordnungen gelten dürfen⁵¹. Multilaterale Institutionen sind gewissermaßen als Manifestationen gemeinsam geteilter Überzeugungen über „richtiges“ und angemessenes Verhalten im internationalen System zu interpretieren.

Folgt man dem konstruktivistischen Ansatz, kann Macht keine mit bestimmten Faktoren berechenbare Variable darstellen. Sie ist vielmehr ein von der Wahrnehmung der Akteure, im internationalen System, also der Staaten und ihrer politisch Verantwortlichen, abhängiges und in einem sozialen Interaktionsfeld durch Projektion und Perzeption jeweils hergestelltes Konstrukt: „Power is what people think it is“⁵². Macht ist konstruktivistisch-reflexiv als Produkt der permanenten gemeinsamen Perzeption und Projektion aller an sozialen Interaktionen oder Verhandlungsprozessen beteiligter Akteure zu definieren. In sozialen Beziehungen liegt Macht also stets im Auge des Betrachters. Im internationalen System entsteht sie erst durch die Perzeption und Zuschreibung anderer Staaten. In IOs ist sie folglich nur als Wahrnehmungskonstrukt der Mitglieder aufzufassen. Allerdings konstituiert auch diese wahrgenommene Macht, eine belastbare und durchsetzungsfähige Machtposition und ermöglicht dominanten Staaten einen nachhaltigen Einfluß auf die multilateralen Entscheidungsprozesse⁵³.

In der konstruktivistischen Interpretation verfügen diejenigen Akteure über Macht (oder besser: können verfügen), denen von anderen innerhalb einer sozialen Beziehung Einfluß auf deren Ergebnisse zugetraut wird. Umgekehrt erscheinen Akteure als machtlos, sofern von ihnen keine nachhaltige und entscheidende Beeinflussung der Interaktionsergebnisse erwartet werden kann. Kurz zusammengefasst: mächtig ist, wen andere dafür halten. Und es ist in der konstruktivistischen Interpretation sogar unerheblich, ob derartige Kalkulationen eine berechtigte Grundlage haben, also durch Machtressourcen klassischer Provenienz unterfüttert werden, oder die Machtprojektionen auf Fehlwahrnehmungen und Fehlurteilen der Beteiligten beruhen. Letztlich vermag immer nur die Perzeption und Erwartung der anderen an einer Interaktion beteiligten Akteure über die Konsistenz einer Machtposition zu entscheiden. Wer niemanden von der eigenen Durchsetzungskraft zu überzeugen vermag - sei es, weil ihm die Instrumente dazu fehlen, oder schlicht kein „Publikum“ vorhanden ist - kann letztlich nicht als machtvoller Akteur gelten.

Macht in Internationalen Organisationen

Diese konstruktivistisch-reflexive Konzeptionalisierung des Machtbegriffs ist keineswegs neu, bisher aber noch nicht konsequent für die Analyse von internationalen Regimen und Organisationen fruchtbar gemacht worden. Darin muss ein entscheidendes Versäumnis der institutionalistischen Forschung gesehen werden, vermag doch die konstruktivistische Annäherung an das Phänomen Macht, insofern, als sie nicht auf reale Machtpotentiale oder Einflußmöglichkeiten abhebt, sondern die Wahrnehmung und Projektion der Akteure in den Mittelpunkt der Betrachtung stellt, den Erkenntnishorizont erheblich zu erweitern. Für die hier verfolgte Fragestellung ist die damit verbundene Fokussierung auf einen jeweils konkretisier-

⁵⁰ Vgl. Jeffrey T. *Checkel*, *The Constructivist Turn in International Relations Theory*, in: *World Politics* 50 (2), 1998, S. 324-348.

⁵¹ Albert S. *Yee*, *The Causal Effects of Ideas on Policies*, in: *International Organization* 50 (1), 1996, S. 69-108.

⁵² Vgl. *Knorr* 1975, a.a.O. (Anm. 27), S. 13.

⁵³ Vgl. dazu *Freeman* 1997, a.a.O. (Anm. 27), S. 20.

baren Interaktionszusammenhang in sozialen Beziehungen, in unserem Fall also internationale Institutionen entscheidend. Macht, die in einer sozialen Beziehung von anderen Akteuren nicht wahrgenommen wird, kann sich dem konstruktivistischen Verständnis zufolge auch nicht manifestieren und entfaltet mithin im internationalen System und speziell in IOs keine Wirkung. Der Versuch einer gruppenhegemonialen Steuerung multilateraler Verhandlungssysteme, dessen spezifische Bedingungen an anderer Stelle erläutert werden, bedarf nicht nur eines Resonanzbodens, sondern auch eines „Publikums“ anderer, folgewilliger Staaten.

Dennoch wäre eine allein auf konstruktivistische Erklärungsmuster beschränkte Untersuchung von Machtbeziehungen heuristisch vermutlich wenig ergiebig und ihre Verlässlichkeit zweifelhaft. Denn bei den immer wieder auftauchenden Machtkonflikten in IOs handelt es sich keineswegs nur um Wahrnehmungsprobleme der Teilnehmer. Im Kern geht es natürlich stets um den Versuch, politische Interessen durchzusetzen und darum, welche Instrumente dazu zur Verfügung stehen. Verließe man sich bei der analytischen Zuweisung von Machtpotentialen allein auf die Perzeption und Projektion der Teilnehmer, welche ohnehin nur schwer zu quantifizieren wäre, könnten auftretende Fehleinschätzungen die Ergebnisse entscheidend negativ beeinflussen.

Zwar dürften rational agierende Akteure in der Regel nicht ohne hinreichende Begründung für sich Macht reklamieren oder anderen Akteuren völlig willkürlich Machtpositionen zuordnen, denn es ist davon auszugehen, daß, um verschiedenen Akteuren Macht zuschreiben zu können, in den jeweiligen Kalkulationen auf deren Einfluß- und Steuerungsmittel rekurriert wird, also auf mobilisierbare Potentiale, die sich im Rahmen politischer Entscheidungsprozesse in reale Implementationsmöglichkeiten übersetzen lassen. Aber bei aller vermuteten und in den meisten Fällen auch nachzuweisenden Rationalität⁵⁴ kann eine machtpolitische Anmaßung von Akteuren in IOs natürlich nicht ausgeschlossen werden. Wenngleich ein solches Vorgehen langfristig für die Betroffenen keine Gewinnstrategie darstellen dürfte, ist institutionelles Amoklaufen von Staaten zwar nicht häufig, jedoch auch kein seltenes Phänomen. Irrationale und von den Anderen missbilligte Entscheidungsblockaden bestimmter Akteure oder Vetos einzelner Gernegroße sind Legion - und zwar nicht nur, wie jüngst in den Verhandlungen über die EU-Verfassung am Beispiel Polens deutlich geworden ist, im Prozess der europäischen Integration, sondern auch in zahlreichen multilateralen Institutionen. Gegen eine Selbstüberschätzung der eigenen Machtposition ist institutionell kein Kraut gewachsen. Allerdings scheint auch der entgegengesetzte Fall nicht unplausibel, nämlich eine Überschätzung des Machtpotentials bestimmter Akteure, die zwar über erhebliche militärische, politische oder ökonomische Einflußmöglichkeiten verfügen, jedoch selbst keinerlei Machtbewußtsein zeigen oder Zurückhaltung in der Anwendung dieser Einflußmittel an den Tag legen. Hier ist u.a. auf die über mehrere Nachkriegsjahrzehnte feststellbare außenpolitische Selbstbeschränkung und Zurückhaltung Deutschlands oder Japans hinzuweisen.

Aus den angeführten Gründen erscheint die Beschränkung auf die konstruktivistische Perspektive nicht ausreichend. Um für die Untersuchung von Machtbeziehungen in IOs einen nachvollziehbaren und wichtigen Erkenntnisfortschritt zu liefern und mögliche Fehlinterpretationen der Beteiligten weitgehend ausschließen zu können, muss die konstruktivistische Machtkonzeption deshalb mit dem von *Schattschneider* gelieferten Machtbegriff verschmolzen werden. Dessen Definition zufolge besitzt Macht, wer Handlungsalternativen formulieren kann. Erst der begründete und für andere Akteure glaubhafte Verweis auf alternative Wege der Interessenwahrnehmung, also z.B. die Drohung mit Lösungen, an denen die Verhandlungspartner nicht beteiligt sind oder keinen Einfluß nehmen können, etabliert eine Position

⁵⁴ Gemeinhin übergewichteten *rational-choice*-Modelle die zweckrationale Orientierung der Akteure; Vgl. Shaun *Hargreaves-Heap* u.a., *The Theory of Choice*, Oxford 1992, sowie Harald *Müller*, Spielen hilft nicht immer. Die Grenzen des Rational-Choice-Ansatzes und der Platz der Theorie kommunikativen Handelns in der Analyse der internationalen Beziehungen, in: *Zeitschrift für Internationale Beziehungen* 2 (2), 1995, S. 371-391.

der Macht. Diese Alternativen können sich sowohl auf die Entscheidungsverfahren innerhalb der Institutionen selbst beziehen; aber natürlich auch außerhalb angesiedelt sein.

Macht in IOs läßt sich in einer Konvergenz der beiden Konzeptionen damit wie folgt auf den Begriff bringen: Macht besitzen innerhalb eines institutionellen Entscheidungsrahmens jene Akteure, denen, weil sie über bestimmte Einflußfaktoren und/oder über außerinstitutionelle Alternativen zur Durchsetzung ihrer Interessen verfügen, von anderen Akteuren ein maßgeblicher Einfluß auf die Politikergebnisse dieses Entscheidungssystems zugeschrieben wird. Oder kürzer zusammengefasst: in IOs sind jene Akteure mächtig, die von anderen Akteuren aufgrund ihrer Durchsetzungsfähigkeit als mächtig angesehen werden können. Je mehr Optionen dominanten Akteuren innerhalb oder außerhalb von multilateralen Verhandlungssystemen zur Verfügung stehen, um die Kooperationsergebnisse zu den eigenen Gunsten zu optimieren, desto stärker ist ihre Machtposition einzuschätzen. Wenn die Einflußmöglichkeiten von anderen Akteuren dagegen als gering eingeschätzt werden, ist die Machtposition nicht konsistent und belastbar.

Drei Dimensionen von Macht in internationalen Institutionen

Bei einer Zuschreibung von Macht und der Einschätzung von Partizipationsmöglichkeiten, eigener wie fremder, werden sich die Akteure an Einflußfaktoren orientieren, die in den jeweiligen institutionellen Umfeldern durchaus variieren können. Macht verfügt in den Kooperationszusammenhängen von IOs über vielfältige Erscheinungsformen. Insgesamt lassen sich allerdings drei Dimensionen von Einwirkungsmöglichkeiten kennzeichnen, auf die Akteure zur Machtausübung und Interessendurchsetzung zurückgreifen, und die - das ist der in diesem Zusammenhang wichtige Punkt - von anderen Akteuren bei der Einschätzung der Machtverhältnisse in IOs sowie der daraus resultierenden Politikergebnisse herangezogen werden können. Diese drei Typen sollen an dieser Stelle als Initiativmacht, Prozessmacht und Optionsmacht bezeichnet werden.

Initiativmacht kann vor allem jenen Staaten zugeschrieben werden, die Einfluß auf die Ziele und Aufgaben sowie die organisatorische und materielle Ausgestaltung internationaler Institutionen zu nehmen vermögen. Darunter fällt besonders die Fähigkeit zur Mitbestimmung des Wertekatalogs sowie der politischen Inhalte multilateraler Zusammenarbeit. Über diese Möglichkeit dürften natürlich vor allem die Gründungsmitglieder von IOs und internationalen Regimen verfügen, durch deren Initiative und Veranlassung die multilaterale Kooperation zustande kommt. Sie präjudizieren durch ihren maßgeblichen Einfluß auf Organisationszwecke und die Geschäftsordnung das Tätigkeitsfeld einer IO sehr entscheidend - nicht zuletzt natürlich auch dadurch, daß sie die zu gründenden IOs in ihren Zuständigkeiten von vornherein einschränken können. Im Regelfall darf angenommen werden, daß über Initiativmacht verfügende Staaten - in der Regel Hegemone - neben dem Wertesystem der Institutionen, ihren konstituierenden Prinzipien und Normen, vor allem auch die prozeduralen Aspekte der Kooperation, also die Entscheidungsregeln sowie die Sanktionsverfahren bestimmen. Indem sie ihren Einfluß auf die grundlegenden Werte geltend machen, prägen Gründungsmitglieder internationale Institutionen mithin ganz entscheidend⁵⁵. Kontrollieren zu können, ob und zu welchem Zweck internationale Institutionen gegründet werden, Einfluß darauf zu haben, welchen Werten sie verpflichtet sein sollen, sowie ihre Kompetenzen oder ihre Finanzausstattung regeln zu können, sowie nicht zuletzt darüber bestimmen zu können, welche Politikfelder *nicht* auf die institutionellen Agenden gelangen sollen⁵⁶, alle diese dominanten Akteuren zur Verfügung stehenden Möglichkeiten umreißen den Kern von Initiativmacht. Diese wird be-

⁵⁵ Vgl. Krasner 1983, a.a.O. (Anm. 6).

⁵⁶ Man denke in diesem Zusammenhang nur an die im Rahmen der GATT-Verhandlungsrunden jahrzehntelang zu beobachtende Weigerung der großen Industrienationen, ihre hochgradig geschützten Agrar- und Textilmärkte überhaupt zum Gegenstand der Verhandlungen zu machen.

sonders deutlich im Fall hegemonialer Gründungen wie der *Bretton-Woods-Zwillinge* IWF und Weltbank, wo sich die prägenden Spuren und der besondere Einfluß des dominierenden Gründungshegemons in der politisch-ideologischen Ausrichtung sowie in der institutionellen Ausstattung noch heute unschwer erkennen lassen. Aber auch die Siegermächte des 2. Weltkriegs besitzen als ständige Mitglieder des Sicherheitsrates der UNO nach wie vor einen sehr wichtigen Einflußvorteil im UN-System. Als Initiatoren der multilateralen Interaktion sind Gründerstaaten deshalb zumeist auch als Herren jener „Spielregeln“ anzusehen, die eine multilaterale Zusammenarbeit strukturieren und disponieren. Wer zuerst kommt, mahlt damit in IOs zwar nicht dauerhaft zuerst, kann allerdings häufig dauerhaft mehr Einfluß nehmen, weil sich im institutionalisierten Wertekatalog zum großen Teil seine eigenen politischen Ziele niederschlagen⁵⁷. Dieses Festzurren der eigenen Werte in einem institutionellen Umfeld im Tausch gegen eine eingeschränkte Möglichkeit der Machtentfaltung kann mit *Ikenberry* als „institutional bargain“ dominanter, über Initiativmacht verfügender Akteure bezeichnet werden.

Über Prozessmacht dagegen verfügen Staaten, wenn sie das Tagesgeschäft von IOs zu dominieren, also die Verlaufsformen und Prozeduren multilateraler Kooperation entscheidend zu steuern vermögen. Dies kann durch Partizipations- und Gestaltungsmittel ebenso geschehen, wie durch Blockademöglichkeiten. Prozessmacht umfasst also die Verfügbarkeit aller formalen oder informellen Instrumente, mit denen die Ergebnisse multilateraler Entscheidungsprozesse manipuliert oder beeinflusst werden können. Prozessmacht drückt sich zunächst einmal in der Fähigkeit aus, in multilateralen Verhandlungssystemen belastbare Verteilungskonkordien mit anderen Akteuren bilden bzw. die Bildung solcher Konkordien forcieren zu können. Dazu bedürfen Akteure neben diverser Anreize und Tauschoptionen, die ihre Verhandlungsposition verbessern, auch eines Mindestmaßes an Führungsfähigkeit und -willen. Im Grunde genommen stellt Konkordienmanagement nicht nur eine unabdingbare Voraussetzung erfolgreichen Verhandels im multilateralen Rahmen dar⁵⁸, sondern es ist darüber hinaus deutlicher Ausweis und eines der wahrscheinlich wichtigsten Instrumente von Prozessmacht. Daneben kann sie sich auch in den Abstimmungsverfahren von IOs niederschlagen - z.B. bei Weltbank und IWF sehr manifest in quotierten Stimmrechten. Indes spielt diese Form der Einflußnahme in den meisten IOs wegen der dort geltenden egalitären Entscheidungsverfahren (ein Land = eine Stimme) nur eine untergeordnete Rolle. Gleichwohl kann bei Abstimmungen durch Vetomöglichkeiten oder Zwang zu Konsensentscheidungen der Einfluß einzelner Akteure oder von Konkordien durchaus stark ausfallen. Insbesondere im Konsensverfahren, das allen beteiligten Parteien Partizipationschancen und eine Vetomöglichkeit einräumt, wird kleinen und vermeintlich machtlosen Akteuren ein erhebliches Maß an Mitentscheidung eröffnet, wenn auch zum Teil nur hypothetisch. Nur bei ausreichender Kohärenz und Durchsetzungsfähigkeit von entschlossenen Akteuren erwächst aus diffusen Blockademöglichkeiten Macht und Einfluß auf multilaterale Entscheidungen⁵⁹. Diese wiederum schlägt sich dann allerdings nicht nur in den abschließenden Abstimmungen selbst nieder, sondern wird schon in den vorgelagerten multilateralen Verhandlungsprozessen Berücksichtigung

⁵⁷ Die für viele IOs grundlegende Tatsache, daß sich in ihnen die Werte und Zielvorstellungen eines dominierenden Akteurs niederschlagen sollten, damit dieser im Gegenzug eine Beschränkung seiner Macht zu akzeptieren bereit ist, hat *Ikenberry* ausführlich und überzeugend dargestellt; vgl. *Ikenberry* 2001, a.a.O. (Anm. 4).

⁵⁸ Vgl. Fen Osler *Hampson*/ Michael *Hart*, *Multilateral Negotiations. Lessons from Arms Control, Trade and the Environment*, Baltimore (MD). London 1995, S. 352.

⁵⁹ Vgl. am Beispiel der WTO Amrita *Narlikar*, *International Trade and Developing Countries. Bargaining Coalitions in the GATT and WTO*, London, New York 2003; Unlängst wurde bei der WTO-Konferenz in Cancun vorgeführt, wie die Verhandlungen von Teilnehmern nachhaltig blockiert werden können, wenn diese über bestimmte Politikinhalt schlicht nicht zu verhandeln bereit sind. Diese Renitenz bezieht ihre Durchsetzungskraft aus der durch das Konsensprinzip im Entscheidungsverfahren eingeräumten Blockademacht für jedes einzelne Mitglied.

finden müssen, wenn diese nicht lahmgelegt oder zum Scheitern gebracht werden sollen. Prozessmacht manifestiert sich darüber hinaus in allen wichtigen formalen Kompetenzen, wie z.B. bei der Besetzung wichtiger Leitungspositionen (sei es durch direkte Entsendung von Personal oder Vorschlagsrechte), bei der Finanzierung von IOs (bzw. der Zurückhaltung von Beiträgen) oder in der Ausgestaltung von institutionellen Entscheidungsprozessen (z.B. Abstimmungsverfahren).

Prozessmacht umfasst, wie bereits erwähnt, jedoch ganz besonders die Beherrschung des informellen Instrumentariums. Dort liegen vermutlich die größten Potentiale für eine umfassende prozedurale Kontrolle und Steuerung multilateraler Entscheidungsfindung. Dabei sind die Einwirkungsmöglichkeiten vielfältig. Optionen zur informellen Koalitionsbildung oder die Möglichkeiten, *issue-linkage* zu betreiben, also Koppelgeschäfte auf unterschiedlichen Politikfeldern abschließen zu können, gehören eindeutig dazu. In hohem Maß informell sind aber vor allem natürlich jene Formen minilateraler Politik, die in den Hinterzimmern von Großkonferenzen oder anderen nichtöffentlichen und auch nicht allen Organisationsmitgliedern zugänglichen Verhandlungsforen (z.B. in den oft kritisierten *green rooms* der WTO) stattfinden⁶⁰. Weil die für den Verlauf von Verhandlungen außerordentlich wichtige Vorformulierung von Kompromisslösungen, mit deren Etablierung dann wiederum andere Verhandlungspartner in Zugzwang versetzt werden können, in solch kleinen Runden bedeutend einfacher zu bewerkstelligen ist als im großen Plenum, haben einflußreiche Staaten in multilateralen Verhandlungssystemen wiederholt und sehr erfolgreich auf solche minilateralen Instrumente zurückgegriffen⁶¹. Verhandlungsprozesse im Hinterzimmer sind oft geeignet, die Verhandlungseffizienz zu steigern und Verhandlungsblockaden zu überwinden, mindern aber auf der anderen Seite die Partizipationschancen Nichtbeteiligter. Letztlich aber passen solche Maßnahmen ins Bild: im Zugang zu Informationen und Verhandlungen bzw. in der Möglichkeit, Informationen exklusiv einzusetzen, offenbart sich nun einmal die unterschiedliche Ausstattung von Akteuren mit Prozessmacht besonders deutlich. Es gibt zahlreiche Anhaltspunkte für die Annahme, daß dominante Mitglieder von IOs auf diesem Gebiet gleicher sind als andere. Während sie (u.a. aufgrund ihrer personellen Kapazitäten) die weitgehend uneingeschränkte Kontrolle über relevante Informationen besitzen und deren Weitergabe manipulieren können, werden anderen, weniger einflußreichen Akteuren Informationen nicht selten bewusst vorenthalten. Derartige informelle Manipulationen ermöglichen dominanten Akteuren letztlich eine weitreichende Kontrolle der Entscheidungsprozesse in IOs⁶².

Bei der dritten hier eingeführten Machtdimension, der Optionsmacht, handelt es sich um die für das in dieser Arbeit verfolgte Erkenntnisinteresse wichtigste. Der Begriff Optionsmacht greift die von *Schattschneider* gelieferte Machtdefinition auf, weil hier die Frage nach der grundsätzlichen Abhängigkeit der Staaten von multilateralen Institutionen und mithin deren Legitimität thematisiert wird. Wenn sich nämlich für Staaten außerhalb der Institutionen uni- oder minilaterale Möglichkeiten bieten, die eigenen Interessen durchzusetzen, oder

⁶⁰ Vgl. dazu die kritischen Ausführungen über minilaterale Vorgehensweisen in der WTO bei Fatoumata *Jawara/Aileen Kwa*, *Behind the Scenes at the WTO. The Real World of International Trade Negotiations*, London, New York 2003.

⁶¹ Vgl. Miles *Kahler*, *Multilateralism with Small and Large Numbers*, in: *International Organization* 46 (3), 1992, S. 681-708.

⁶² In Verhandlungssituationen, die wie z.B. bei der WTO ohne zeitliche Limitierung bis zu 40 Stunden andauern können, und deren Verlauf und Ergebnisse in der Regel nicht protokolliert werden, sehen sich die personell schlecht ausgestatteten Delegationen kleinerer Staaten unter dem zunehmenden Einigungsdruck der „Großhändler“ oft schlicht überfordert, die eigenen Interessen zu artikulieren und gegen einen sich bereits abzeichnenden Konsens durchzusetzen. Weil die Weitergabe der Ergebnisse solcher informeller Treffen ebenfalls von dominanten Akteuren effektiv kontrolliert werden kann, schlägt sich Prozessmacht in diesen Foren besonders deutlich nieder. Vgl. die instruktiven, auf Hintergrundinterviews mit WTO-Unterhändlern basierenden Ausführungen in *Jawara/Kwa* 2003, a.a.O. (Anm. 60), S. 50-143.

innerhalb der IOs alternative Wege zu den von anderen Akteuren präferierten aufgezeigt (und letztlich durchgesetzt) werden können, verbessert sich ihre Machtposition erheblich. Damit verbunden ist natürlich die Frage nach den Kosten eines Ausstiegs oder der Dauerblockade institutionalisierter Zusammenarbeit. Je weniger dominante Akteure auf die multilaterale Option festgelegt sind, desto höher dürfte ihre Machtposition innerhalb der IOs von anderen eingeschätzt werden. Unabhängigkeit ist zwar kein Wert an sich, wohl aber eine Machtressource von erheblicher Qualität, weil sie die Interaktionspartner in Zugzwang versetzen kann.

Optionsmacht erhöht den Druck auf andere Akteure, sich den Gestaltungswünschen dominanter Spieler zu unterwerfen. Angedrohter Bi- oder Minilateralismus vermag die Ergebnisse multilateraler Entscheidungsprozesse durchaus nachdrücklich zugunsten dieser mächtigen Akteure zu beeinflussen. So sind die verschiedenen Verhandlungsrunden des GATT regelmäßig durch die parallele Aushandlung von präferenziellen Handelsabkommen geprägt gewesen. Regionalisierungstendenzen und multilaterale Liberalisierungsfortschritte haben sich in diesen Fällen nicht ausgeschlossen, sondern vielmehr oft überlagert und ergänzt, weil ein maßgebliches Motiv der Initiatoren regionaler Handelsabkommen gerade darin bestand, in den multilateralen Verhandlungssituationen und Entscheidungsprozessen eine glaubhafte Reservestrategie präsentieren zu können⁶³. Mit der auf diese Weise hergestellten Drohkulisse haben dominante Akteure in vielen Fällen einen steuernden Einfluß auf die multilateralen Entscheidungen zu nehmen vermocht. Ein Beispiel dafür liefert der erfolgreiche Abschluß der Uruguay-Runde, dem u.a. die Drohung der USA mit weiteren Regionalisierungsbemühungen im Rahmen der NAFTA vorausgegangen war. Grundsätzlich dürften daher mächtige Akteure einen strategischen Doppelansatz aus Multilateralismus und Regionalismus gegenüber einem unbedingten Multilateralismus, der wenig Spielräume läßt, eindeutig präferieren⁶⁴.

Es ist also vor allem die Verfügbarkeit von Optionen, die besonders gut geeignet scheint, den mächtigen Industriestaaten innerhalb von internationalen Institutionen jene ergebnisoptimierende Durchsetzungsfähigkeit zu verschaffen, die letztlich ihre Dominanz begründet. Optionsmacht kann in diesem Zusammenhang daher auch als notwendige Voraussetzung für den Anspruch gruppenhegemonialer Steuerung auf *compliance*, also auf Zustimmung und Befolgung durch andere Akteure angesehen werden. Im Umkehrschluß darf gelten, daß jene Akteure als weniger mächtig wahrgenommen werden, wenn sie nur in geringem Maß über alternative Möglichkeiten der Interessendurchsetzung verfügen bzw. wenn sie stark auf multilaterale Lösungen angewiesen oder, etwa aus ideologischen Gründen, festgelegt sind. In diesen Fällen kann die bereits an anderer Stelle kritisierte ideologische Überhöhung des Multilateralismus zu erheblichen Kosten oder suboptimalen Ergebnissen führen. Sollte nämlich in Verhandlungssituationen evident werden, daß einige Staaten, die eigentlich über Alternativmacht verfügen, von dieser keinen Gebrauch zu machen gedenken, könnten andere Staaten versuchen, daraus Vorteile für ihre Verhandlungsposition zu ziehen. Wenn der multilaterale Konsens in jedem Fall präferiert und eine nichtmultilaterale Interessendurchsetzung, also den Rückgriff auf unilaterale Strategien oder „harte“ Herrschaftsinstrumente, von vornherein ausgeschlossen wird, schränken Akteure ihre Verhandlungsoptionen quasi freiwillig ein.

Die eben genannten drei Machtdimensionen sind idealtypisch recht gut voneinander zu trennen. Alle drei spielen bei der von den Interaktionsteilnehmern insgesamt zu leistenden Machtperzeption eine Rolle. Machtvolle und machtbewusste Akteure dürften in internationalen Institutionen vor allem über Prozess- und Optionsmacht verfügen, während Initiativmacht sich für Akteure als nicht unbedingt erforderlich erweisen dürfte, um Ergebnisse in IOs zu den

⁶³ Zum Zusammenhang zwischen PTA's und multilateralen Liberalisierungsfortschritten vgl. Edward D. *Mansfield*/ Eric *Reinhard*, Multilateral Determinants of Regionalism. The Effects of GATT/WTO on the Formation of Preferential Trading Arrangements, in: *International Organization* 57 (4), 2003, S. 829-862.

⁶⁴ Vgl. *Kahler* 1992, a.a.O. (Anm. 61), S. 686ff.

eigenen Gunsten zu verbessern. Die Kontrolle der Verhandlungsprozesse sowie direkter Einfluß auf die Entscheidungen oder Strukturen von internationalen Institutionen ist entscheidend, weil Politikgestaltung im multilateralen Rahmen sich darin letztlich am deutlichsten niederschlagen dürfte. Die Optionsmacht muss als wichtigste, weil nachhaltigste und für den Bestand und Legitimität der Institutionen letztlich ausschlaggebende, Ressource angesehen werden, auf die Nationalstaaten zur Durchsetzung ihrer politischen Interessen in IOs zurück greifen können. Allerdings verfügen nur wenige Akteure darüber und ihrem Gebrauch sind überdies Grenzen gesetzt, weil eine wiederholte Kooperationsverweigerung verbunden mit dem Versuch, die eigenen Interessen dauerhaft unilateral durchzusetzen, die Fundamente multilateraler Zusammenarbeit in gefährlicher Weise erodieren ließe. Gerade weil Optionsmacht als wichtigste Ressource in Verhandlungsprozessen allgemein und in multilateralen Institutionen im besonderen gelten muß, sollten ihre Inhaber besonders vorsichtig von ihr Gebrauch machen. Zu oft angewendet, zerstört sie vermutlich dauerhaft die Vertrauensgrundlagen und Kooperationsbereitschaft anderer Akteure und könnte dadurch insgesamt die multilaterale Lösungseffizienz erheblich vermindern.

Gruppenhegemoniale Governance in internationalen Institutionen

Trotz der in internationalen Institutionen nicht selten anzutreffenden Gegenläufigkeit nationalstaatlicher Interessen und ungeachtet aller gelegentlich zu vernehmenden Kakophonie: Konsenslösungen, also kooperationsbasierte und gemeinsam implementierte Ergebnisse, sind in IOs der Regelfall, nicht die Ausnahme. Querulanten oder politische Hasardeure werden dem institutionellen Rahmen von internationalen Organisationen oder Regimen in der Regel entweder fernbleiben, oder sich bei einer Teilnahme den Regelungserwartungen und dem Konformitätsdruck der anderen Beteiligten zu beugen haben. Kooperation und Konsens sind elementare Bedingungen und zugleich Ergebnisse des Multilateralismus. Dessen Ergebnisse fallen jedoch je nach Politikfeld äußerst unterschiedlich aus. Wiederholt sind aus den unterschiedlichsten Lagern die Struktur- und Effizienzprobleme verschiedener Institutionen ebenso kritisiert worden wie deren Wertorientierungen und Zielkataloge. Exit- oder Alternativoptionen zu bestehenden IOs können allerdings nur von den wenigsten Teilnehmern ernsthaft in Erwägung gezogen werden. Dieser manifeste Trend zu verstärkt konsensorientierter Ergebnisproduktion im internationalen System wird oft unter dem Begriff Global Governance subsummiert.

Unter Governance soll, einer gängigen Definition zufolge, die Möglichkeit zur gemeinsamen Kontrolle über sich gegenseitig bedingende Ereignisse verstanden werden⁶⁵. Im Zentrum steht dabei die Annahme, daß auf vielen internationalen Politikfeldern eine durch komplexe Interdependenz hervorgerufene Interessenkonvergenz zwischen den meisten Teilnehmern vorherrscht. Die daraus abgeleitete enge Abstimmung der Staaten zur gemeinsamen Steuerung von Politikergebnissen schafft einen stabilen Erwartungsrahmen, innerhalb dessen die auftretenden Konflikte reguliert, kanalisiert und mithin reduziert werden könnten⁶⁶. Dieser als Konsensmacht bezeichnete Governance-Begriff meint mehr als lediglich die Beeinflussung von Politikergebnissen durch eine abgestimmte Strategie, auf die sich wichtige Akteure verständigen, und lehnt sich an den bereits erörterten Begriff der weichen Macht von Nye an. Konsensmacht umfaßt die Fähigkeit, andere Akteure von den eigenen Zielen zu überzeugen und mit ihnen gemeinsam eine Steuerung politischer Entscheidungsprozesse, die den eigenen Interessen entspricht, herbeizuführen sowie nötigenfalls gegen Widerstände durchzusetzen. Es bleibt aber weitgehend unklar, worauf diese Einflußmöglichkeit beruht und wie sie sich in Entscheidungsprozessen niederschlägt.

⁶⁵ Hart 1976, a.a.O. (Anm. 27).

⁶⁶ Dazu Czempiel 1999, a.a.O. (Anm. 1), S. 94ff.

Internationale Organisationen sind zweifellos die wichtigsten Instrumente bei der Ausübung multilateraler Governance. Indem Governance ganz allgemein die Fähigkeit umfasst, durch abgestimmtes Verhalten die Ergebnisse politischer Prozesse und internationaler Institutionen zu steuern, ist damit zugleich der Forderungskatalog von wohlwollender Führerschaft oder *benign hegemony* umschrieben. Tatsächlich liegt, auch wenn das nicht immer explizit erwähnt wird, dem Governancediskurs fast immer ein Subdiskurs über Fragen hegemonialer Stabilität zugrunde. In diesem wird davon ausgegangen, daß nur in einem stabilen Erwartungsrahmen, der durch die politische Führung eines Hegemons hergestellt werden muss, eine gedeihliche und weitgehend restriktionsfreie politische und ökonomische Entwicklung möglich ist. Ökonomische Prosperität bedarf der flankierenden hegemonialen Steuerung (durchaus unter Beteiligung von IOs), die den beiden liberalen Oberzielen Wohlfahrt und Frieden verpflichtet ist. Es ist dabei, wie argumentiert worden ist, unerheblich, ob diese Führerschaft von einem einzelnen Akteur oder aber von mehreren Akteuren gemeinsam in einem offenen Regierungsnetzwerk⁶⁷ bzw. stärker institutionalisiert in einer Gruppenhegemonie⁶⁸ ausgeübt wird. Offenkundig ist in den meisten IOs nicht mehr von einer Einzelhegemonie der USA auszugehen, wie sie für die Nachkriegsjahrzehnte bis zum Zusammenbruch des *Bretton-Woods*-Systems zu konstatieren war. Vielmehr werden mittlerweile wichtige internationale Wirtschaftsorganisationen - und diese stehen nicht zufällig im Zentrum des Global-Governance-Diskurses - von den Stabilitäts- und Steuerungswünschen mehrerer wichtiger Staaten, allen voran die Mitglieder der G-7, entscheidend geprägt.

Bei der Frage nach dem von IOs zu leistenden Beitrag für Governance im internationalen System geht es im Kern um die gruppenhegemoniale Kontrolle im und durch institutionellen Konsens. Führerschaft benötigt Gefolgschaft und so werden auch im Konsens letztlich Machtfragen immer wieder virulent⁶⁹. Die Vorstellung, bei Governance handele es sich um ein weitgehend machtfrei zustande gekommenes Ergebnis zur bestmöglichen und adäquaten Problemlösung, erscheint weltfremd. Den erreichten Governancelösungen liegen stets Entscheidungen zugrunde, in denen Akteure Einfluß zu nehmen und ihre Interessen durchzusetzen versuchen. Sie sind mithin ein reales Ergebnis hochpolitischer Machtprozesse in IOs. Die Grundlage für ihr Zustandekommen bilden jene formalen und informellen Machtmittel von institutionellen Akteuren, die bereits ausführlich dargestellt wurden. An dieser Stelle gilt es, mit dem oben entwickelten Machtbegriff ihre Entstehung sowie ihre Leistungsfähigkeit zu analysieren und die Frage zu beantworten: woraus erwächst und unter welchen Bedingungen funktioniert gruppenhegemoniale Governance?

Über Macht verfügt, wem von anderen Einfluß auf Entscheidungsprozesse zugeschrieben wird. Die für Governancelösungen benötigte Macht in IOs erwächst Akteuren damit einerseits aus den Ressourcen, die von ihnen zur Lösung von Problemen und zur Ergebnisoptimierung im Verlauf politischer Prozesse herangezogen werden können, bedarf aber andererseits der Perzeption durch die Mehrheit der übrigen Interaktionsteilnehmer. Und für die Durchsetzungsfähigkeit gruppenhegemonialer Ansätze ist die Perzeption vermutlich der Faktor mit dem höheren Einfluß. Die angenommene positive Steuerungsleistung multilateraler Institutionen hängt damit weniger von den mobilisierbaren Machtressourcen ihrer wichtigen, gruppenhegemonial formierten Akteure ab, als vielmehr von den Leistungserwartungen, die andere Teilnehmer an sie haben. Natürlich spielt es eine entscheidende Rolle, daß die dominanten Akteure in internationalen Wirtschaftsorganisationen, also die G-7, zumeist besser

⁶⁷ Vgl. Reinhard Rode, *Weltregieren durch internationale Wirtschaftsorganisationen*, Halle 2001.

⁶⁸ Vgl. Alison Bailin, *From Traditional to Institutionalized Hegemony*, G8 Governance Papers 6, <http://www.g7.utoronto.ca/scholar/bailin/bailin2000.pdf>

⁶⁹ Vgl. Heinrich Triepel, *Die Hegemonie. ein Buch von führenden Staaten*, Stuttgart 1943 (2. Aufl.), wo sich nicht nur eine analytisch überzeugende Diskussion des Hegemoniebegriffs finden lässt, sondern auch die Fähigkeit von Staaten, bei anderen Staaten Gefolgschaft zu organisieren als notwendige Bedingung für eine erfolgreiche Führung bezeichnet wird.

mit Machtressourcen ausgestattet sind als andere Teilnehmer. Das fängt bei den Anteilen am Welthandel oder der globalen Wohlfahrtsproduktion an und hört bei den quotierten Stimmrechten in IWF und Weltbank noch lange nicht auf, sondern umfasst darüber hinaus die gesamte Palette formaler und informeller Einflußnahme in internationalen Verhandlungssystemen. Ihre überragende Mittelausstattung in allen drei erörterten Machtdimensionen, also die Möglichkeit, sowohl auf Initiativ- als auch auf Prozess- und Optionsmacht zurückgreifen zu können, ist ohne Zweifel geeignet, eine gruppenhegemoniale Dominanz und Kontrolle über die Ergebnisse der IOs nachhaltig sicherzustellen.

Die erfolgreiche Steuerung multilateraler Entscheidungsprozesse ist aber entscheidend auf Zustimmung (*compliance*) und Gefolgschaft angewiesen. Gruppenhegemoniale Governance ist nicht nur in jenen Fällen erfolgreich, in denen durch Optionsmacht, also den glaubhaften Verweis auf alternativ drohende mini- oder unilaterale Lösungen, die Bereitschaft anderer Akteure gesteigert wird, die Vorstellungen und Steuerungswünsche der wichtigen Spieler zu akzeptieren und zu implementieren. Auch und gerade dort, wo die von diesen verfolgten Governanceziele nicht nur vordergründig den eigenen Interessen dienen, sondern von anderen ebenfalls als nutzbringend und wohlfahrtssteigernd angesehen werden können, sollte eine allgemeine Zustimmung nicht ausbleiben. Eine gruppenhegemonial implementierte Governance schließt Zwang nicht aus, versucht indes vor allem durch Überzeugung und Konsens auch bei anderen Akteuren den Willen zu kooperationsbasierten Steuerungsergebnissen zu befördern. Eine dauerhafte Konsensneigung und Akzeptanz für gruppenhegemoniale Steuerung kann bei der Mehrzahl der Teilnehmer multilateraler Kooperation allerdings nur dann entstehen, wenn der Egoismus der dominanten Akteure eingehegt werden kann und nicht permanent überdeutlich auf die Ergebnisse durchschlägt.

Zwingend für die Gefolgschaft anderer ist allerdings in erster Linie die Einigung unter den dominanten Akteuren selbst. Wo die Abstimmung unter den Großen nicht oder nur unzureichend gelingt, sind auch die Kleinen letztlich nur schwer zu disziplinieren, zumal, wenn sie über wirksame Blockademöglichkeiten verfügen. Ein Beispiel dafür lieferte die gescheiterte WTO-Ministerkonferenz in Cancun. Dort war es, neben den nur zögerlich und unter dem Eindruck einer sich formierenden Blockadekoalition der Entwicklungsländer zustande gekommenen Zugeständnissen bei der Liberalisierung der westlichen Agrarmärkte, nicht zuletzt die mangelhafte Abstimmung innerhalb des „zänkischen atlantischen Duopols“⁷⁰, welche die Blockierer ermutigt haben dürfte. Gerade eine durch die formale Gleichberechtigung gekennzeichnete Organisation wie die WTO bedarf, um die z.T. weit auseinanderliegenden Interessen ihrer zahlreichen Mitglieder konsensorientiert zusammenbringen zu können, offenkundig einer klaren Entscheidungshierarchie und damit gruppenhegemonialer Führungsstärke. Andernfalls verdammen Dauerblockade sowie extremer Interessenpartikularismus das multilaterale Entscheidungsgefüge tendenziell zur Handlungsunfähigkeit.

In letzter Zeit sind außerhalb multilateraler Institutionen besonders im Rahmen der G-7-Gipfel verstärkt Versuche unternommen worden, um die Abstimmungsprozesse zwischen den maßgeblichen Staaten zu erleichtern und ein koordiniertes Vorgehen in IOs zu ermöglichen. Weil zentrale Streitpunkte aber auch dort nur in ihrer Brisanz abgemildert, jedoch nicht gelöst werden konnten, bleibt es eine weiterhin offene Frage, inwieweit das G-7-Regime selbst handlungs- und durchsetzungsfähig ist. Gleichwohl haben die G-7 zur Lösung der vielfältigen Probleme im internationalen System nicht nur ein ansehnliches Machtarsenal in fast allen IOs aufzuweisen. Inzwischen haben die über das Gipfelregime hinausreichenden Institutionalisierungsbemühungen auch eine belastbare Gruppenidentität innerhalb der G-7 entstehen lassen⁷¹. Außerdem wurden zahlreiche Mechanismen zur kooperativen Problembearbei-

⁷⁰ Vgl. Reinhard Rode, Optimismus für die Doha-Runde. Das zänkische atlantische Duopol formiert sich wieder, Hallenser IB-Papier 1/2003.

⁷¹ Vgl. Bailin 2001, a.a.O. (Anm. 68)

tung etabliert (z.B. regelmäßige Fachministertreffen), so daß die interne Abstimmung über gemeinsame Ziele bei der Lösung globaler Fragen relativ gut gelingen dürfte.

Der von den G-7 noch sehr undeutlich geäußerte Anspruch auf *leadership* impliziert schließlich auch die Verantwortung für die Konsequenzen des von einigen dominanten Akteuren gezeigten Desinteresses, von Untätigkeit oder Zurückhaltung. Gruppenhegemoniale Governance kommt einer Selbstverpflichtung gleich und kann, weil sie einen kollektiven, globalen Erwartungsrahmen schafft, nur schwer selektiv, also etwa auf den ökonomischen Bereich begrenzt, ausgeübt werden. Eine belastbare Machtposition erwächst für die dominierenden Akteure nicht so sehr aus ihren tatsächlichen oder perzipierten Machtressourcen, sondern aus der vollen Übernahme ihrer Verantwortung zur Lösung von globalen Problemen. Nur wenn die führenden Industrieländer über ihre enggefassten ökonomischen oder strategischen Interessen hinausgehend - in bester hegemonialer Tradition⁷² - mit beispielhafter *leadership* als Avantgarde der globalen Problemlöser auftreten, kann dem Versuch gruppenhegemonialer Steuerung im internationalen System dauerhaft Erfolg beschieden sein. Eine defensive, *status-quo*-orientierte Politik, die nur die eigene Besitzstandswahrung im Blick hat und die Interessen von weniger einflußreichen Staaten ignorieren zu können meint, läuft angesichts zunehmender multilateraler Blockademöglichkeiten Gefahr, nicht nur ihre Durchsetzungsfähigkeit, sondern auch ihre Legitimität zu verlieren. Selektive, auf Handels- und Finanzinstitutionen beschränkte Ansätze von Global Governance dürften langfristig sowohl die Glaubwürdigkeit als auch die Führungsstärke des Westens erschüttern, wenngleich in vielen Bereichen vorläufig noch durchaus wünschenswerte Ergebnisse erreicht werden. Der sich bei zahlreichen Beobachtern, die nicht nur aus dem als kritisch bekannten Lager linker NGOs kommen, verfestigende Eindruck, die führenden Industrienationen wollten Global Governance mithilfe ihrer überwältigenden Einflußmöglichkeiten in multilateralen Organisationen und Regime nur sektoral und zur egoistischen Nutzenmaximierung ausüben, dürfte langfristig keine Gefolgschaft bei schwächeren Akteuren sichern. Letztlich werden durch entsprechende Politikansätze lediglich die ohnehin starken Ressentiments der selbsternannten Vertreter der Zivilgesellschaft gegenüber gruppenhegemonialen Governanceansätzen genährt.

Schluß

In dem vorliegenden Papier wurden verschiedene Machtbegriffe diskutiert und die Einflußmöglichkeiten erörtert, über die Staaten in multilateralen Institutionen und Verhandlungsprozessen verfügen. Machtressourcen klassischer Provenienz, wie z.B. Wirtschaftskraft oder Militärpotentiale, erscheinen angesichts einer sich verstärkenden Interdependenz im internationalen System und der zunehmenden Komplexität internationaler Institutionen zunehmend ungeeignet, wenn es darum geht, die tatsächlichen Machtpositionen einzelner Akteure zu bestimmen. Die Vielzahl der sich in multilateralen Organisationen und Verhandlungssystemen vollziehenden Entscheidungsprozesse und ihr zumeist informelles Zustandekommen legt zur Analyse der Machtverhältnisse in IOs die Verwendung eines in dieser Arbeit entwickelten, konstruktivistisch-reflexiven Machtbegriffs nahe. Danach lassen sich mächtige Akteure in multilateralen Kooperationsbeziehungen dadurch kennzeichnen, daß ihnen von anderen ein maßgeblicher Einfluß auf die Ergebnisse von intrainstitutionellen Entscheidungsprozessen zugeschrieben werden kann. Erst diese Projektion von Machtpotentialen durch andere Akteure konstituiert eine tragfähige Machtposition, aus der multilaterale Handlungs- und Gestaltungsfähigkeit erwächst. Der Einfluß dominanter Akteure in multilateralen Institutionen beruht dabei auf einer Vielzahl informeller sowie formaler Einflußmöglichkeiten, die in drei

⁷²Vgl. *Triepel* 1943, a.a.O. (Anm. 69). Für ein historisches Beispiel hegemonialer Führungsfähigkeit vgl. John A. *Conybeare*, *Leadership by Example?: Britain and the Free Trade Movement of the Nineteenth Century*, in: Jagdish *Bhagwati* (Hrsg.), *Going Alone: the Case for Relaxed Reciprocity in Freeing Trade*, Boston (MA), S. 33-60.

ausführlich entwickelten Machtdimensionen zusammengefasst wurden: Initiativ-, Prozess- sowie Optionsmacht. Der für die Konsistenz einer Machtposition wichtigste ist der letztgenannte Typ; der glaubhafte Verweis auf alternative, also z.B. außerinstitutionelle Lösungsansätze verbessert die Durchsetzungsfähigkeit von Akteuren besonders nachhaltig. Keine andere Machtressource ist so wichtig wie die Verfügbarkeit von Alternativen. Letztlich aber vermag über die Machtposition von Akteuren nur die Perzeption und Projektion der anderen Interaktionsteilnehmer zu entscheiden.

Auch die gruppenhegemoniale Governance, die von den führenden Industrienationen des Westens vor allem im Rahmen multilateraler Wirtschafts- und Finanzinstitutionen ausgeübt wird, baut gleichermaßen auf den Machtressourcen der dominanten wie auf den Steuerungserwartungen der weniger einflussreichen Akteure auf. Nur im Zusammenwirken beider Elemente erscheint die Lösung globaler Probleme möglich. Eingedenk ihrer eigenen Interessen und der steigenden Interdependenz im internationalen System kommt deshalb für die dominanten Akteure eine Position der auf Ergebnisoptimierung beschränkten Zurückhaltung, wie sie beiderseits des Atlantiks leider noch immer weit verbreitet ist, nicht in Frage. Hegemone müssen führen. Aber globale Führungsfähigkeit ist umsonst nicht zu haben und setzt die Bereitschaft zur Übernahme von zum Teil durchaus hohen finanzieller Kosten voraus. Angesichts der gewachsenen Partizipations- und Blockademöglichkeiten, über die kleine Akteure in internationalen Organisationen inzwischen verfügen, dürfte das von den führenden Industriestaaten häufig gezeigte Verständnis von Multilateralismus nach dem Motto: „Wasch` mir den Pelz, aber mach` mich nicht naß!“, keine Zukunft haben. Bei dem anhaltenden Versuch der führenden Industrienationen im Rahmen der G-7-Gipfel eine Billigheimerhegemonie zu etablieren, die überwiegend die Probleme zu lösen versucht, die unter Wahrung der westlichen Eigeninteressen zu lösen sind, jene aber ignoriert, bei denen große Kosten zu gewärtigen sind, stehen langfristig nur mangelhafte Steuerungsergebnisse zu erwarten.

Es soll nicht verschwiegen werden, daß der konstruktivistisch-reflexive Machtbegriff deutliche Schwächen in der analytischen Anwendung zeigt. Machtressourcen sind damit nur schwer zu quantifizieren, Ergebnisprognosen müssen damit zwangsläufig unpräzise ausfallen. Wie belastbar die Machtposition von Akteuren in multilateralen Institutionen tatsächlich ist, zu welchen Zwecken sie eingesetzt wird oder unter welchen Umständen möglicherweise nicht darauf zurückgegriffen wird, kann nur vage angedeutet und eingeschätzt werden. Diese Mängel, die der schwer modellierbaren Komplexität multilateraler Verhandlungssysteme geschuldet sind, teilt der in dieser Arbeit eingeführte Machtbegriff jedoch mit allen anderen diskutierten Machtkonzeptionen. Allerdings vermag er einen erkenntnistheoretischen Mehrwert zu liefern, wenn es gilt, die Durchsetzungsfähigkeit von Akteuren in internationalen Institutionen nachzuvollziehen. Durch die Konzentration auf konkrete Interaktionszusammenhänge, in denen jeweils eine Machtzuschreibung durch andere Akteure erfolgen muss, sowie durch den Verweis auf alternative Durchsetzungsmöglichkeiten, die auf die multilateralen Entscheidungsprozesse zurückwirken, sollte der vorgestellte Machtbegriff einen wichtigen Beitrag bei der Analyse von Machtbeziehungen in internationalen Institutionen leisten können.

Es steht abschließend zu hoffen, daß im liberalen Institutionalismus die wichtigen Fragen nach Macht und Einfluß von dominanten Akteuren nicht länger ausgeblendet werden. Die interessengeleitete Einflußnahme und Machtausübung in multilateralen Institutionen sollte sich nicht länger hinter analytisch wenig brauchbaren Chiffren wie Konsensmacht oder Governance verstecken müssen. Die hier vorgeschlagene Machtkonzeption mit ihren drei ausdifferenzierten Dimensionen soll dabei helfen, einen stärker problembewußten Umgang mit Machtfragen in multilateralen Verhandlungsprozessen zu ermöglichen.