

## Entgrenzung folgen

NGOs und die Quellen politischer Macht in der Weltgesellschaft am Beispiel internationaler Sanktionen

Der Artikel knüpft an die jüngst von Zürn et al. (2007) fortgesetzte Debatte um die Entstehung einer transnationalen politischen Ordnung an. Im Gegensatz zu steuerungstheoretischen Analysen dieses Wandels orientiert sich der vorliegende Beitrag an einer stärker soziologisch ausgerichteten Theorie der Weltgesellschaft, die den Wandel der internationalen Beziehungen vor allem als Entgrenzung der Staatenwelt beschreibt. Anliegen des Aufsatzes ist es, eine Forschungsperspektive zu stärken, die sich den Folgen von Entgrenzungsprozessen und der Neuformierung von Ordnungs- und Strukturmustern internationaler Politik zuwendet. In unserem Beitrag konzentrieren wir uns auf Entgrenzung folgen für Nichtregierungsorganisationen. Zu diesem Zweck rekonstruieren wir Entgrenzung- und Ordnungsbildungsprozesse in der internationalen Politik. Unsere These lautet, dass sich Entgrenzung als Ausdifferenzierung von autonomen Quellen transitiver und intransitiver politischer Macht verstehen lässt und dass diese Ausdifferenzierung für NGOs neue Einflussmöglichkeiten eröffnet, dies aber zugleich mit neuen Handlungsdilemmata und Zielkonflikten für NGOs verbunden ist. Wir illustrieren diese These am Beispiel der Rolle von NGOs bei der Verhängung und Forderung von internationalen Sanktionen.

### 1. Einleitung

Der forschungsprogrammatische Beitrag von Michael Zürn, Martin Binder, Matthias Ecker-Ehrhardt und Katrin Radtke aus dem vorletzten Heft der *Zeitschrift für Internationale Beziehungen* liefert eine Analyse der Entwicklung der internationalen Politik nach dem Zweiten Weltkrieg hin zu einer politischen Ordnung jenseits des Nationalstaats. Aus einer steuerungs- bzw. *governance*-theoretischen Perspektive erläutern die Autoren, dass sich das Regieren zunehmend auf supra- und transnationale Institutionen verlagert hat, dass diese Verlagerung als nichtintendierte Handlungsfolge der internationalen Gesellschaft zu verstehen ist und dass dieser Prozess von einer Politisierung internationaler Institutionen begleitet wird. In Anlehnung an eine Formulierung von Dieter Senghaas (1998) wird diese Transformation der internationalen Beziehungen als eine »politische Ordnungsbildung wider Willen« (Zürn et al. 2007: 129) beschrieben, deren Entwicklungsdynamiken es mit den Mitteln des historischen Institutionalismus zu erklären gelte.

Im Folgenden greifen wir die Grundintention dieses Beitrages auf, indem wir ebenfalls von einem Wandel der internationalen Politik hin zur Institutionalisierung

transnationaler Ordnungsmuster ausgehen.<sup>1</sup> Insbesondere rekurrieren wir dabei auf drei aus unserer Sicht plausible Argumente: erstens auf die These, dass sich dieser Ordnungswandel in den internationalen Institutionen als – nichtintendierter – Wandel von einem regierungszentrierten, exekutiven hin zu einem gesellschaftlichen, nachhaltigen Multilateralismus vollzieht (vgl. Zürn et al. 2007: 133). Zweitens teilen wir in theoretisch-konzeptioneller Hinsicht die Einschätzung der Autoren, dass es nach den Debatten zwischen Realismus, Liberalismus und Konstruktivismus darum geht, eine Mittelposition zu finden, die auf der einen Seite von Macht als einem Zentralbegriff der Internationalen Beziehungen ausgeht und die auf der anderen Seite »für die Bedeutung von Normen und gesellschaftlichen Akteuren offen ist« (Zürn et al. 2007: 141). Letzteres verweist auch aus unserer Sicht, drittens, auf die Notwendigkeit einer stärker soziologischen Perspektive auf Formen internationaler und globaler Vergesellschaftung (vgl. Bonacker 2007b).

Eine solche stärker soziologische Position wollen wir im Folgenden einnehmen und dabei in Bezug auf die Beschreibung des Wandels politischer Ordnung andere Akzente setzen als der aus unserer Sicht zu stark steuerungstheoretische Ansatz von Zürn et al. Erstens entfalten wir unsere Argumentation im Rahmen einer Theorie der Weltgesellschaft, in der der Wandel der internationalen Politik in erster Linie als »Entgrenzung der Staatenwelt« (Albert 1998) beschrieben wird. Interessant am weltgesellschaftlichen Entgrenzungskonzept ist aus unserer Sicht, dass es erlaubt, den Wandel der internationalen Beziehungen nicht als Transformation einer Ordnung in eine neue Ordnung zu denken, sondern als Ausdifferenzierung unterschiedlicher, gleichzeitig existierender Ordnungsmuster, die unter Umständen miteinander in Konflikt geraten können. Hier teilen wir die in Brocks Replik vertretene Auffassung, dass für die entgrenzte Weltgesellschaft die Gleichzeitigkeit unterschiedlicher Prozesse und Ordnungsmuster charakteristisch ist (vgl. Brock 2007). Im vorliegenden Beitrag entwickeln wir zu diesem Zweck eine differenzierungstheoretische Perspektive auf den Wandel und die Formierung politischer Ordnungen in der Weltgesellschaft. Unsere Kernthese lautet dabei, dass sich im Zuge der politischen Evolution der Weltgesellschaft drei Quellen politischer Macht im Rahmen verschiedener politischer Ordnungsmuster ausdifferenziert haben, die Akteure der internationalen Politik in unterschiedlicher Weise (de-)legitimieren und die von Akteuren in unterschiedlicher Weise als Handlungsressource verwendet werden können.

Zweitens gehen wir davon aus, dass politische Ordnung nur dann dauerhaft stabil ist, wenn sie sich auf intransitive Macht, also auf die Symbolisierung einer gemeinsam geteilten Leitidee stützen kann (vgl. Göhler 2000). Eine transnationale politische Ordnung bedarf also nicht nur transnationaler Institutionen des Regierens, sondern ebenso einer Symbolisierung der Geltungsgrundlagen dieser Ordnung, etwa

---

1 Für Anregungen und Kommentare danken wir den Teilnehmerinnen und Teilnehmern der Tagung »Macht, Ohnmacht, Gegenmacht: Nicht-staatliche Akteure im globalen Regieren« am Hanse-Wissenschaftskolleg, organisiert von der Graduate School of Social Sciences (GSSS) und dem Institut für Interkulturelle und Internationale Studien (InIIS) der Universität Bremen, sowie André Brodocz, Christoph Weller und den Gutachtern und Gutachterinnen der ZIB.

durch universelle Normen (vgl. Bonacker/Brodocz 2001). Und drittens wollen wir mit dem Beitrag eine Forschungsperspektive auf die Folgen – und weniger auf die Ursachen – des politischen Entgrenzungsprozesses und der Neuformierung von Ordnungsmustern der internationalen Politik stärken. Im vorliegenden Text konzentrieren wir uns dafür auf die Folgen der Ausdifferenzierung unterschiedlicher Quellen politischer Macht für Nichtregierungsorganisationen (NGOs) und entwickeln unsere theoretisch-konzeptionelle Forschungsperspektive auf Entgrenzungsfolgen in der Weltgesellschaft im Anschluss an die Debatte um die Bedeutung und den Einfluss von NGOs in der internationalen Politik. Unsere These dazu lautet, dass politische Entgrenzung nicht gleichbedeutend ist mit einem gestiegenen Einfluss von NGOs, wie es viele Beiträge der Forschung zu gesellschaftlichen Akteuren nahelegen. Vielmehr entstehen mit der Ausdifferenzierung unterschiedlicher Quellen politischer Macht für NGOs sowohl neue Handlungsoptionen als auch neue Handlungsdilemmata und Rationalitätskonflikte.

Für einen theoretischen Rahmen der Analyse von Entgrenzungsfolgen für NGOs bietet sich unseres Erachtens eine weltgesellschaftliche Perspektive an. Theorien der Weltgesellschaft haben den Vorzug, keinen staatszentrierten Blick auf die internationale Politik zu werfen<sup>2</sup>. Politik ist aus weltgesellschaftlicher Sicht eine global ausdifferenzierte Sphäre, in der Staaten nur in einer bestimmten historischen Phase und in bestimmter Hinsicht dominante Akteure waren (vgl. dazu auch die Beiträge in Albert/Stichweh 2007). Darüber hinaus fokussieren Theorien der Weltgesellschaft, hierin dem von Zürn et al. nahegelegten historischen Institutionalismus durchaus ähnlich, auf gesellschaftlichen Wandel, also auf die Veränderung politischer Strukturen und auf die Entstehung emergenter Ebenen politischen Handelns und Regierens.

Unsere Überlegungen wollen wir schließlich nicht in einer rein theoretischen Diskussion, sondern im Rahmen eines spezifischen Politikfeldes der internationalen Beziehungen entwickeln und illustrieren, nämlich am Beispiel der Verhängung und Durchführung von internationalen Sanktionen. In einem ersten Schritt wollen wir zeigen, dass politische Entgrenzung im Fall von Sanktionen zu einem Nebeneinander unterschiedlicher Sanktionsstrategien geführt hat. NGOs versuchen unter Rückgriff auf unterschiedliche Quellen politischer Macht Einfluss auf die Verhängung und Durchführung von Sanktionen zu nehmen bzw. treten im Zuge der Entstehung postterritorialer politischer Macht vermehrt selbst als Sanktionsagenten auf. Politische Entgrenzung eröffnet damit auf der einen Seite Einflussmöglichkeiten für NGOs. Auf der anderen Seite – und dies wollen wir abschließend zeigen – kann die Ausdifferenzierung unterschiedlicher Quellen politischer Macht auch zu neuen Dilemmata und zu Rationalitätskonflikten führen, mit denen sich NGOs konfrontiert sehen.

Der Aufsatz soll als konzeptioneller Beitrag für eine empirische Forschung zu den Folgen von Differenzierungs- und Entgrenzungsprozessen der Politik der Weltge-

---

2 Vgl. Bonacker/Weller (2007); vgl. zur soziologischen Theorie der Weltgesellschaft auch Luhmann (1971); Stichweh (2000, 2007); Luhmann (2000: 220-227).

sellschaft verstanden werden. Für NGOs bedeuten diese Prozesse, so unsere These, nicht nur eine Optionssteigerung in Bezug auf mögliche Quellen politischer Kommunikation, sondern sie führen angesichts struktureller Komplexität auch zu neuen Handlungsproblemen, mit denen sich NGOs konfrontiert sehen. Eine von uns abschließend diskutierte Folge der Differenzierung von Machtquellen besteht etwa darin, dass sich NGOs im Zuge der strukturell abgesicherten Möglichkeit postterritorialer Sanktionsmacht zunehmend selbst als mächtige Akteure der Weltpolitik darstellen müssen, damit aber eine andere, klassische Quelle ihrer Macht gefährden.

## *2. Transitive und intransitive Macht in der internationalen Politik*

Nachdem Weltpolitik im Rahmen der westfälischen Ordnung in erster Linie eine Angelegenheit staatlicher Außenpolitik war, ist in den letzten Jahren die zunehmende Bedeutung nicht-staatlicher Akteure und speziell von NGOs in der internationalen Politik betont worden. Die Diagnosen dazu reichen von der Behauptung einer weitgehenden »Privatisierung der Weltpolitik« (Brühl et al. 2001) bis hin zur Beobachtung der Entstehung einer transnationalen Zivilgesellschaft, die die Macht der Staaten auf globaler Ebene begrenze. »The power of transnational civil society«, so Ann Florini (2000: 211), »manifests itself at virtually every stage of policy making, from deciding what issues need attention to determining how problems will be solved to monitoring compliance with agreements«. Sie bringt damit den Konsens in der Forschung zur neuen Macht nicht-staatlicher Akteure im Zuge der Entstehung einer emergenten Ebene transnationalen Regierens auf den Punkt: NGOs erfüllen wichtige Aufgaben im Kontext von *Global Governance* und sie sind aus mehreren Gründen ein mittlerweile unverzichtbares Element der Weltpolitik: Als transnationale Akteuren stellen sie eine Art »conscience of the world« (Willets 1996) dar, indem sie einen weltgesellschaftlichen Bezugrahmen für politisches Handeln schaffen. Darüber hinaus übernehmen sie in gewissem Umfang selbst Regierungsfunktionen, beispielsweise wenn sie selbstständig mit Unternehmen vertragsähnliche Regelungen vereinbaren. Zusätzlich inkludieren sie über *advocacy networks* Teile der Weltbevölkerung, die ansonsten keinen Zugang zur Weltpolitik hätten, etwa weil Staaten sie nicht politisch teilhaben lassen (vgl. Keck/Sikkink 1998). Schließlich verfügen NGOs zum Teil über wichtige Expertise und über einen privilegierten Zugang zu Wissen, der sie für effektives transnationales Regieren beispielsweise in der Entwicklungszusammenarbeit im Kontext eines globalen Systems sozialer Hilfe oder auch in der Unweltpolitik (vgl. u.a. Brühl 2003) unverzichtbar macht.

Weil viele dieser Erfolge mit einer Beeinflussung des außenpolitischen Handelns von Staaten und der Arbeit internationaler Organisationen verbunden sind, scheint die These nahezuliegen, dass die politische Macht in der Weltgesellschaft eine Art Nullsummenspiel ist: Was Staaten auf der einen Seite an Macht einbüßen, gewinnen internationale und nicht-staatliche Akteure auf der anderen Seite hinzu. Bestärkt wird diese Sichtweise zudem dadurch, dass transnationale NGOs Staaten auch

innenpolitisch mitunter so stark unter Druck setzen können, dass sich jene zu einem Politikwechsel etwa gegenüber unterdrückten Gruppen gezwungen sehen.

Zwei Argumente sprechen jedoch gegen eine solch simplifizierende Sichtweise: Erstens verwechselt sie Macht und Einfluss. Einfluss greift zwar auf Macht zurück und Macht muss in Einfluss umgesetzt werden, dennoch sind beide terminologisch voneinander zu unterscheiden: Macht ist eine Bedingung der Möglichkeit der Einflussnahme. Stünde nicht-staatlichen Akteuren gesellschaftlich nicht die Möglichkeit zur Verfügung, auf Macht zurückzugreifen, könnten sie keinen Einfluss auf politische Entscheidungen ausüben. Die Tatsache, dass nicht-staatliche Akteure politisch, also mit Macht handeln können, sagt aber wiederum noch nichts über ihren tatsächlichen Einfluss aus, sondern nur darüber, auf welche Form politischer Macht sie sich stützen. Während im Fall des politischen Einflusses der Zugewinn der einen Seite einen Verlust von Einfluss auf der anderen Seite nach sich ziehen kann, ist Macht gesellschaftsweit verfügbar, ohne dass sie verbraucht werden würde. Ansonsten wäre politisches Handeln dem Risiko ausgesetzt, die eigene Voraussetzung, nämlich die Verfügung über Macht, zu untergraben. Es wäre also schlicht zu riskant, politisch zu handeln.

Zweitens homogenisiert die Sichtweise von der Gegenüberstellung staatlicher und nicht-staatlicher Macht die internationale Politik in Richtung auf einen »clash of actors« und verfehlt damit das Hauptmerkmal der postwestfälischen internationalen Ordnung, nämlich die Komplexität der Weltpolitik, die sich nicht auf eine Pluralisierung weltpolitischer Akteure beschränkt. Vor diesem Hintergrund ist Thomas Risses kritischem Kommentar zur starren Gegenüberstellung von staatlichen und nicht-staatlichen Akteuren beizupflichten: »It would be preposterous to claim that INGO world simply represents global civil society against the inter-state system« (Risse 2002: 260; ähnlich Ougaard 2002: 32). Eine solche einfache Gegenüberstellung verbietet sich nicht nur, weil Staaten nicht-staatliche Akteure finanzieren, aktiv unterstützen, in ihrem Anliegen bestärken oder gelegentlich auch instrumentalisieren können, sondern auch, weil sie den Wandel der internationalen Beziehungen mit einem gestiegenen Einfluss von NGOs gleichsetzt. Die Folgen der Entgrenzung der Staatenwelt erschöpfen sich aber keineswegs in der Feststellung, NGOs seien einflussreicher oder mächtiger geworden (vgl. dazu Brunnengräber et al. 2005).

Um Macht und Einfluss nicht vorschnell gleichzusetzen, bedarf es einer konzeptuellen Erweiterung des klassischen Machtbegriffs. Macht gehört zu den zentralen Begriffen nicht nur der Politikwissenschaft und politischen Soziologie, sondern vor allem auch der Internationalen Beziehungen. Seit gut dreißig Jahren gibt es immer wieder neue Anläufe, dem neorealistischen Machtbegriff, der die Internationalen Beziehungen lange Zeit dominierte, etwas entgegenzusetzen und Macht nicht nur als Maxime außenpolitischen Handelns zu verstehen (vgl. für eine Übersicht Barnett/Duvall 2005). Einflussreich für die neuere Diskussion um Macht war vor allem Lukes' Erweiterung des klassischen, Weber entlehnten Machtbegriffs um eine dritte Dimension von Macht: Während Macht klassisch als Fähigkeit (oder Chance) von Akteuren, ihren Willen gegen Widerstand durchsetzen, verstanden wird, weisen Steven Lukes (1974, 2005) sowie Peter Bachrach und Morton Baratz (1963) darauf hin,

dass Macht bereits dort anfängt, wo Themen vorselektiert und legitime Identitäten konstruiert werden. Macht kann sich auch im Konsens darüber ausdrücken, dass bestimmte Themen, Ansichten, Diskursarten und Akteure legitime Elemente internationaler Politik sind und andere nicht. Diese Form der Macht ist in gewisser Weise konstitutiv für das Handeln von Akteuren. Zahlreiche Autoren und Autorinnen haben – begrifflich jeweils unterschiedlich – im Anschluss an diese Unterscheidung Vorschläge gemacht, den klassischen Machtbegriff zu reformulieren. Im Kern laufen viele dieser Vorschläge darauf hinaus, zwischen – mindestens – zwei Fähigkeiten sozialer Akteure zu unterscheiden: zwischen der Fähigkeit, den eigenen Willen gegen andere durchzusetzen und der Fähigkeit, soziale Beziehungen zu strukturieren. Ersteres bezeichnet ein direktes Machthandeln, letzteres ein indirektes (so etwa Barnett/Duvall 2005). Ähnlich gelagert ist die Unterscheidung zwischen *power over* und *power to*: Während *power over* die unmittelbare Machtausübung meint, zielt *power to* auf die institutionellen oder strukturellen Voraussetzungen der unmittelbaren Machtausübung und ist in diesem Sinne – wie im Anschluss an Michel Foucault hervorgehoben wird – produktiv. Im Rahmen der Diskussion um die Macht von NGOs wird vor diesem Hintergrund vor allem deren Fähigkeit betont, Einfluss auf die Agenda internationaler Politik zu nehmen und nicht-materielle Machtressourcen wie Wissen oder moralische Autorität zu mobilisieren (vgl. etwa Holzscheiter 2005). Auch das *soft power*-Konzept von Joseph Nye zielt in diese Richtung: Als *soft power* beruht Macht nicht auf unmittelbarem Zwang, sondern darauf, dass Ideen und Handlungsoptionen für andere attraktiv sind (Nye 2004; Mattern 2005). Konstruktivistische Ansätze heben in diesem Zusammenhang hervor, dass Ideen und Normen, an denen sich NGOs orientieren, ihnen eine spezifische Handlungsmacht in der internationalen Politik verleihen. Aus dieser Perspektive erscheint die Macht von NGOs, ihre Vorstellungen gegen Widerstand durchzusetzen (*power to*), auf der Macht universalistischer Normen zu beruhen, die wiederum NGOs ermächtigen, als relevante Akteure der internationalen Politik aufzutreten (*power over*).

In gewisser Weise spiegelt die neuere Diskussion um Macht als Kernbegriff der Internationalen Beziehungen damit die Auseinandersetzungen zwischen handlungs- und strukturtheoretischen Konzepten in den Sozialwissenschaften wieder. Macht wird auf der einen Seite als Fähigkeit (*capacity*) von individuellen oder kollektiven Akteuren und auf der anderen Seite als Effekt von Strukturen verstanden, die Akteure erst ermächtigen (*empowerment*), zu handeln und Macht auszuüben. Es verwundert daher auch nicht, dass es mittlerweile auch Vorschläge gibt, Macht als Dualität von Struktur und Handeln zu konzipieren.<sup>3</sup> Allerdings führen aber auch dualistische Ansätze noch insofern einen klassischen Machtbegriff mit, als unter Macht ein spezifisches Handlungsvermögen verstanden wird – unabhängig davon, ob dieses Vermögen Strukturen vorausgeht oder von Strukturen hervorgebracht wird. Ein gutes Beispiel dafür ist die an Anthony Giddens orientierte, dualistische Macht-Konzeption von Bas Arts: »Power is the organizational and discursive capacity of

---

3 Vgl. allgemein Haugaard (2003); Clegg (1989) und speziell für die Internationalen Beziehungen natürlich Wendt (1999).

agencies, either in competition with others or jointly, to achieve certain outcomes in global governance, a capacity which is, however, co-determined by the social structures in which these agencies operate» (Arts 2003: 13).

Gegen den klassischen sozialwissenschaftlichen Machtbegriff, der Macht als Handlungsvermögen versteht, etwas gegen erwarteten Widerstand durchzusetzen bzw. Ergebnisse kausal zu beeinflussen, hat Niklas Luhmann eingewendet, dass die Beobachtung von Kausalität selbst eine typische Eigenschaft politischen Handelns ist. Etwas als Macht zu beschreiben, heißt, es als absichtsvolle Handlung zu kategorisieren, die gezielt und erfolgreich Einfluss auf anderes Handeln genommen hat. Luhmann wechselt damit die Fragerichtung: Statt kausale Zusammenhänge zu rekonstruieren, fragt er danach, was passiert, wenn in sozialen Beziehungen auf Macht zurückgegriffen wird. Seine Antwort lautet: Typischerweise werden Beteiligten Motive und Kausalitäten unterstellt. Politisches Handeln benötigt offenbar solche Unterstellungen, um als solches erkennbar zu sein. Damit ist ein grundsätzlicher Wechsel in der Diskussion um Macht als Kernbegriff der Internationalen Beziehungen vollzogen: Es geht aus Luhmanns Sicht darum zu zeigen, wie Macht kommuniziert wird, wie es also im Rahmen von Kommunikationsprozessen gelingt, Macht einzuführen und auf Macht zurückzugreifen, um soziale Beziehungen zu strukturieren.

Als symbolisch generalisiertes Kommunikationsmedium dient Macht dazu, Kommunikation zu ermöglichen und fortzusetzen. Vor allem aber motivieren Kommunikationsmedien dazu, Kommunikationsangebote und die mit ihnen einhergehenden Selektionen anzunehmen, sich also gleichsam auf Macht einzulassen und auf Macht mit Macht zu antworten. Das Charakteristikum einer Macht- im Gegensatz zu einer Rechts-, Liebes- oder einer Wirtschaftskommunikation besteht darin, dass Macht die Beteiligten in Machthaber und Machtunterworfene einteilt und impliziert, dass das Handeln der einen Seite das Handeln der anderen Seite kausal beeinflusst. Macht bedeutet also zum einen Kontingenz, nämlich die Unterstellung, dass alle Beteiligten auch anders handeln könnten. Zum anderen werden durch die Verwendung von Macht Handlungsalternativen asymmetrisiert. Mit einer Machtkommunikation wird nicht nur mitgeteilt, dass man ein spezifisches Verhalten der anderen Seite erwartet und bei Erwartungsentäuschung entsprechend reagieren würde, sondern auch, dass man diese Reaktion lieber nicht realisieren würde (vgl. Luhmann 1975: 50).

Im Rahmen der Diskussion um den Machtbegriff der Internationalen Beziehungen hat vor allem Stefano Guzzini (2004) den Vorzug, aber auch die Probleme von Luhmanns Machtbegriff hervorgehoben. Ein Hauptkritikpunkt lautet dabei, dass Luhmann Macht letztlich auf Durchsetzungsmacht reduziert. Demgegenüber hat Gerhard Göhler im Rahmen der Theorie institutioneller Ordnung vorgeschlagen, zwischen transitiver und intransitiver Macht zu unterscheiden:

»Das Grundmuster transitiver Macht ist die Unterordnung des Willens unter den Willen eines anderen. [...] Wenn Macht ausgeübt wird, so hat diese Beziehung die Struktur, dass durch den Willen des Akteurs ALTER die Handlungsoptionen des Akteurs EGO entsprechend der Präferenzen von ALTER eingeschränkt bzw. ausgerichtet werden« (Göhler 1997: 40).

Transitive Macht ist stets auf andere bezogen und zielt als politische Macht auf die Möglichkeit, kollektiv bindende Entscheidungen zu beeinflussen. Intransitiv ist Macht hingegen, wenn sie reflexiv, d. h. auf sich selbst bezogen ist und einen gemeinsamen, symbolisch präsenten Handlungsräum schafft bzw. ihn reproduziert.

»Während transitive Macht als Willensdurchsetzung stets konfliktiv angelegt ist, erscheint eine auf gemeinsame Überzeugungen beruhende Macht als konsensuell. Verstetigt wird diese Form der Macht jedoch erst, wenn sie durch Leitideen symbolisiert wird. Nur so bleiben die Ordnungsprinzipien über den Moment ihrer Genese dauerhaft präsent, ohne die paradoxe Anforderung, den Konstituierungsakt selbst immer wiederholen zu müssen« (Brodocz 2005: 18).

Macht hat in diesem Sinne immer auch einen Legitimationsbezug. Jede Machtkommunikation knüpft an – und generiert damit – eine spezifische Symbolordnung des Politischen, innerhalb derer Akteure, Themen, Kausalitätsvorstellungen oder normative Ideen erfolgreich Geltung beanspruchen können. Intransitive Macht ist insofern gleichbedeutend mit *empowerment*, d. h. mit der Ermächtigung und der sozialen Konstruktion legitimer Akteure, und mit Standards angemessenen Verhaltens und gültiger kollektiv geteilter Deutungsmuster.<sup>4</sup> Intransitive Macht ist in diesem Sinne konstitutiv, d. h. sie generiert einen Handlungsräum, innerhalb dessen Akteure Einfluss aufeinander ausüben können.

Macht hat als Medium der internationalen Politik folglich zwei Seiten: Sie speist sich sowohl aus transitiver als auch aus intransitiver Macht. Machtkommunikation bezieht sich auf kollektiv bindende Entscheidungen und auf kollektiv geteilte Deutungsmuster. Sie hat mit anderen Worten eine instrumentelle und eine symbolische Komponente, indem sie mit der gleichen Operation regulativen Einfluss auf Entscheidungen nimmt und symbolisierte Ordnungsprinzipien reproduziert bzw. zu verändern versucht.<sup>5</sup>

In der Diskussion um die Macht von NGOs ist die Unterscheidung zwischen transitorientierter und intransitorientierter Macht insofern von Bedeutung, als mit ihr hervorgehoben wird, dass sich diese Macht zum einen auf Strategien der Beeinflussung und damit auf die Herstellung politischer Entscheidungen beziehen kann. Zum anderen mobilisieren NGOs aber auch symbolische Ressourcen, um Deutungsmuster zu beeinflussen, was in der Debatte um die Macht nicht-staatlicher Akteure häufig auch als diskursive Macht bezeichnet wird (vgl. Holzscheiter 2005). Diskursive Macht zielt auf die kommunikative Konstruktion kollektiver Deutungsmuster politischer Probleme:

»A discourse refers to a more or less coherent set of values, norm, ideas, concepts, buzzwords, testimonies, produced, reproduced or transformed by a group of societal actors, to give meaning to a certain practice. [...] NSA's [non-state actors, TB/SiS], framing the political discourse' means that these private actors give meaning to a certain political phenomenon, such as global warming, by formulating and using new sets of values, ideas, concepts, etc. or by adapting or re-interpreting old ones« (Arts 2003: 23, vgl. auch Arts 2000).

4 Vgl. auch Göhler (2004); für die IB auch Lipschutz (2005).

5 Vgl. zur Unterscheidung zwischen instrumenteller und symbolischer Dimension auch Brodocz (2002, 2005); Bonacker/Brodocz (2001); vgl. zur Bedeutung von Macht für politische Ordnungsbildung auch Zürn et al. (2007: 152-154).

Entscheidend ist hier aus differenzierungstheoretischer Sichtweise zweierlei: Ersstens, dass nicht nur nicht-staatliche Akteure wie NGOs in der Lage sind, auf intransitive bzw. diskursive Macht zurückzugreifen. Auch Staaten üben in hohem Maße diskursive Macht aus. Und zweitens ist intransitive Macht an die Ausdifferenzierung politischer Sphären und weniger an spezifische Akteure gebunden.

Typische Strategien von NGOs lassen sich nicht auf eine der beiden Dimensionen politischer Macht beschränken, sondern umfassen beide: *Campaigning, lobbying*, Protest, aber auch das Bereithalten von Expertise und advokatorisches Handeln rekurrieren als verschiedene Varianten von Machtkommunikation sowohl auf politische Entscheidungsprozesse, die gesteuert werden sollen, als auch auf Ordnungsprinzipien und auf mit ihnen verbundene Sichtweisen des Politischen, die das eigene Handeln legitimieren und anderes delegitimieren können.

### 3. Quellen politischer Macht in der Weltgesellschaft

Politische Macht gibt es nicht außerhalb des politischen Systems der Weltgesellschaft. Die politische Evolution der Weltgesellschaft lässt sich treffend als Prozess der Entgrenzung beschreiben, d. h. als ein Vorgang, in dessen Verlauf die strukturierende Kraft territorialer Grenzen abnimmt. Das heißt freilich nicht, dass Staaten verschwinden, sondern zunächst nur, dass territoriale Grenzen für die Konstruktion politischer Ordnungszusammenhänge eine geringere Rolle spielen.

»Globalisierung bezeichnet in diesem Sinne nicht bestimmte Entwicklungstendenzen in Politik, Wirtschaft, Kultur usw., sondern vielmehr den Umstand, dass alle diese Entwicklungstendenzen sich als Ausdifferenzierung von Referenzsystemen vollziehen, insbesondere von solchen, die territorialstaatliche überspannen« (Albert 1998: 51; vgl. auch Linklater 1998).

Mit Entgrenzungsprozessen entstehen neue Ordnungsmuster, die nicht an die Stelle alter, territorialer Ordnungen, sondern neben sie treten. Für die Staatenwelt bedeutet Entgrenzung mithin, dass sie nur noch *ein* Strukturelement internationaler Politik neben anderen ist (vgl. Brock/Albert 1995). Zentrale Mechanismen einer Entgrenzung der Staatenwelt sind Prozesse der Verrechtlichung der internationalen Beziehungen und die Entwicklung intergouvernementaler Organisationen; die Bildung transnationaler, funktionsspezifischer Regime, die Herausbildung inter- und transnationaler politischer Netzwerke und natürlich die Entstehung weltpolitisch relevanter nicht-territorialer politischer Akteure und kollektiver Identitäten. Aus steuerungs- bzw. *governance*-theoretischer Sichtweise ist dieser Prozess bekanntlich als Denationalisierung und als Ausdifferenzierung unterschiedlicher Entscheidungsebenen beschrieben worden, die sich in einem komplexen System von *Global Governance* zunehmend wechselseitig voraussetzen und durchdringen.<sup>6</sup>

Aufgrund der Annahme, dass Macht die basale Operation des politischen Systems darstellt, liegt es nahe, Entgrenzung nicht nur als Deterritorialisierung der Politik,

6 Vgl. auch hierzu Zürn et al. (2007); Nye/Donahue (2000); Zürn (1998); Jachtenfuchs/Kohler-Koch (1996).

sondern auch als Ausdifferenzierung unterschiedlicher Quellen politischer Macht zu verstehen.<sup>7</sup> Dieser Vorschlag folgt in gewisser Weise der Intention von James Rosenaus Konzept der »spheres of authority« (1997: 39), in denen Gefolgschaft aufgrund von zugeschriebener oder wahrgenommener Autorität mobilisiert werden kann. Diese Mobilisierung funktioniert nur im Rahmen ausdifferenzierter Sphären mit jeweils unterschiedlichen Deutungsmustern und Politikkonzepten. Autorität ist, so ließe sich mit Blick auf Rosenau sagen, demnach abhängig von intransitiver Macht.

Rosenau entwickelt sein Konzept nicht zuletzt mit Blick auf die neuen, nicht-staatlichen Akteure der internationalen Politik. Es geht ihm darum zu zeigen, inwiefern jene unsere Sichtweise auf legitime Staatlichkeit verändert haben, sodass Staaten gezwungen sind, sich diesem Wandel anzupassen, wenn sie nicht ihre weltgesellschaftliche Anerkennung aufs Spiel setzen wollen. Gegenüber Rosenau wird hier Entgrenzung weniger als Differenzierung unterschiedlicher Akteursgruppen verstanden, sondern stärker als Differenzierung unterschiedlicher politischer Rationalitäten und unterschiedlicher Referenzsysteme kollektiv bindenden Entscheidens. Anders gesagt: Entgrenzung bedeutet die Differenzierung unterschiedlicher Quellen politischer Macht, die sich auch als »governmental rationalities« (Sending/Neuman 2006), d. h. als Rationalitäten internationaler Politik verstehen lassen.

Um diese Quellen politischer Macht zu beschreiben, greifen wir einen Vorschlag von Lothar Brock (2004) auf, dem zufolge zwischen territorialen, semi-territorialen und postterritorialen oder globalen Elementen der Weltpolitik unterschieden werden kann (vgl. auch Bonacker 2007a). Diesen drei Elementen entsprechen unterschiedliche Perspektiven auf die internationale Politik sowie unterschiedliche Standards erwartbaren Verhaltens:

»If we look at the world as an international system constituted by the interaction of states in the context of anarchy, we would consider it appropriate if political actors pursued a course of defending autonomy. If we look at the world as an international society constituted by institution-building and collective action derived from the very fact that states constitute each other by the way of mutual recognition, then political actors should be driven more by considerations of self-binding than by considerations of autonomy« (Brock 2004: 91).

Das dritte, postterritoriale Element entsteht Brock zufolge durch multiple Repräsentation:

»Multiple representation refers to a plurality of actors who define their interests decreasingly in terms of territorial demarcations and increasingly in terms of issue areas relating to substantive or procedural concerns. In this way, change could easily be identified as a change of relative importance of autonomy, self-binding states and multiple representations« (Brock 2004: 91-92).

Alle drei Elemente bezeichnen Strukturbildungen innerhalb des politischen Systems der Weltgesellschaft, die sich entweder stärker an der segmentären oder stärker an der funktionalen Binnendifferenzierung des politischen Systems orientieren.

7 Der Begriff der Machtquelle ist hier in einem strikt nichessentialistischen Sinne gemeint. Eine Machtquelle existiert nicht außerhalb und unabhängig von ihrer Verwendung, sondern wird im Zuge der Referenz auf sie generiert und reproduziert.

Politische Strukturbildungen sind nicht ohne Macht vorstellbar. Um die These einer Entgrenzung des politischen Systems der Weltgesellschaft zu untermauern, scheint es deshalb sinnvoll, nach unterschiedlichen Formen bzw. Quellen der Macht zu suchen, über die sich politische Kommunikationen rekursiv vernetzen und Strukturen bilden. Diese Strukturbildung vollzieht sich im Medium transitiver Macht zum einen als Herausbildung von Zentren politischen, d. h. kollektiv bindenden Entscheidens. Zum anderen vollzieht sich Strukturbildung im Medium intransitiver Macht als Herausbildung und Reproduktion symbolischer Ordnungen, die legitime Akteure, Ziele, Interessen und Beobachtungsschemata beinhalten.

Die Territorialisierung politischer Macht, die für die westfälische Staatenwelt idealtypisch war, beruht weitestgehend auf einer territorialen Monopolisierung physischer Gewalt. Vor allem Michael Mann (2001) hat gezeigt, wie der Territorialstaat unterschiedliche Machtbereiche und soziale Klassen im Prozess des *caging*, also des territorialen Eingrenzens, organisatorisch bündelte. Darüber gelang eine Zentralisierung politischer Macht im Inneren mit der Folge einer – nicht immer friedlichen – Koexistenz unterschiedlicher Souveräne im Äußeren (vgl. auch Held et al. 1999: 38).

Transitive Macht beruht auf der möglichen Beeinflussung kollektiv bindender Entscheidungen, wobei sich die kollektive Bindung auf das Prinzip der territorial konstruierten Staatsbürgerschaft bezieht. Intransitive Macht geht auf das Prinzip der exklusiven Territorialität zurück, demzufolge alles, was auf dem Gebiet eines Staates passiert, unter der Kontrolle des souveränen Staates steht (vgl. Sassen 2000). Mit exklusiver Territorialität ist die Vorstellung verbunden, Nationalstaaten seien *power container*, die in internationalen Beziehungen nach Sicherheit streben und national definierte Interessen durchsetzen wollen. Territoriale Macht ist in diesem Sinne staatlich kontrolliertes politisches Entscheiden – ohne dass nicht auch nicht-staatliche Akteure an politischen Entscheidungsprozessen beteiligt wären – durch das sich politische Macht in der Staatenwelt konstituiert. Legitime Akteure der internationalen Politik sind dann in erster Linie Staaten. Symbolisiert werden Ordnungsvorstellungen über nationale Politik häufig durch Bezugnahme auf Verfassungen, die den Geltungsbereich und die Reichweite kollektiv bindender Entscheidungen festlegen und Souveränität im Sinne einer imaginär geschlossenen politischen Gemeinschaft sichtbar machen.

Eine zweite, semi-territoriale Quelle politischer Macht ist im Zuge der Herausbildung internationaler Institutionen entstanden. Im Anschluss an die *English School* lässt sich dieses Strukturelement der Weltpolitik als internationale Gesellschaft sich wechselseitig anerkennender und kooperierender Staaten beschreiben (vgl. Buzan 2004). Transitive Macht beruht hier auf Verträgen und Abkommen zwischen Staaten, die sich selbst kollektiv binden. Ihre Schwäche zeigt sich unter anderem dort, wo Sanktionen eben nicht durch die Monopolisierung physischer Gewalt gedeckt sind und Durchsetzungsmacht letztlich wieder an die Staaten, also an territoriale Macht delegiert wird (vgl. dazu Zangl/Zürn 2003). Intransitive Macht folgt der Logik kollektiver Sicherheit bzw. staatlicher Selbstbindung an international vereinbarte Normen. Symbolisiert wird eine solche internationale Gesellschaft über multi-

laterale internationale Organisationen, die auf dieser Ebene das funktionale Äquivalent zu nationalstaatlichen Verfassungen darstellen. Legitime Akteure sind in diesem Zusammenhang vor allem Staaten, aber auch internationale Organisationen als eigenständige, Normbefolging überwachende kollektive Akteure. Die Legitimität von Akteuren wird nicht zuletzt davon beeinflusst, was als angemessenes politisches Verhalten im Kontext intransitiver Macht auf internationaler Ebene institutionalisiert ist – ob es etwa ausreicht, dass ein Staat sein Territorium kontrolliert, oder ob sich die Auffassung durchsetzt, dass weitere Qualitätskriterien im Sinne von *good governance* hinzutreten müssen.

Semi-territorial ist diese zweite Quelle der Macht insofern, als territoriale Grenzen immer noch konstitutiv für die Weltpolitik sind. Sie dienen gewissermaßen nicht mehr, wie bei territorialer Macht, als Interdependenzunterbrecher, sondern als Interdependenzhersteller. Demgegenüber verlieren bei postterritorialer, globaler Macht territoriale Grenzen ihre strukturierende Kraft. Global ist transitive Macht hier nicht, weil sie alle anderen Quellen der Macht dominierte – eher ist das Gegenteil der Fall – sondern weil sich auf einer emergenten globalen Ebene politische Strukturen herauszubilden beginnen, die nicht mehr auf territoriale Grenzen bezogen sind. Transitive Macht beruht hier auf kollektiv bindendem Entscheiden jenseits des Staates, vorzugsweise in sektoriellen, transnationalen Regimes. Klassische Beispiele dafür sind die *Lex Mercatoria*, aber auch die *Internet Corporation for Assigned Names and Numbers* (ICANN) oder das Internationale Olympische Komitee (IOC) (vgl. Zürn 1998: 407). Aber auch das Umwelt- und das Menschenrechtsregime werden klassisch zu Arenen postterritorialer Macht gezählt. Schließlich können Entwicklungen hin zu einem globalen System der Entwicklungszusammenarbeit (vgl. Leisering 2007) oder bestimmte Entwicklungen der multilateralen Interventionspolitik ebenso als Elemente postterritorialer Macht verstanden werden wie die Etablierung globaler Sanktionsregime.

Ausgangspunkt für globale Macht im Sinne einer kollektiven Entscheidungsbindung jenseits territorialer Grenzen ist vor allem ein Wandel internationaler Institutionen, den Zürn als einen Paradigmenwechsel vom *executive multilateralism* hin zum *sustained multilateralism* beschreibt:

»One can thus say that international politics are no longer a matter for a few corporative agents – in particular powerful states – which coordinate their interests in camera and arrive at common policies which than have to be implemented domestically. World politics are less a form of executive multilateralism, but rather developing into a form of multilateralism borne by society and accountable to both national and transnational publics« (Zürn 2006: 42f; ähnlich Sørensen 2002: 52).

Transitive globale Macht bedeutet die Möglichkeit, auf postterritoriale, bindende politische Entscheidungen Einfluss zu nehmen bzw. in der Machtkommunikation auf ein solches postterritoriales System von Regeln und Entscheidungen zu rekurrieren. In der Regel handelt es sich hierbei um »a vast and interlocking network of global regulation and sites of decision-making where policies of a (quasi-)global nature are made« (Higgott/Ougaard 2002: 2). *Global polity* kann demzufolge als transnationale und postterritoriale Form des Regierens verstanden werden, bei den sich politische Entscheidungsprozesse auf globaler Ebene verdichten. Beispiele dafür sind vor

allem der weltweite Menschenrechtsschutz und die Etablierung einer globalen Strafgerichtsbarkeit, aber auch Versuche der Regulierung von Biodiversität oder Steuerungsversuche von Finanzmärkten.

Intransitive Macht entsteht aus einer Logik der kooperativen Lösung globaler Probleme und universaler Normen. Besonders sichtbar ist intransitive Macht dort, wo die politische Lösung gesellschaftlicher Probleme nicht mehr an den Staat als Entscheidungsinstanz, sondern an internationale Organisationen wie die Vereinten Nationen adressiert wird. Offenbar besteht politisch gesehen dann in jedem Fall der Bedarf globaler Macht, auch wenn ihre transitive Dimension im Vergleich zu territorialer und semi-territorialer Macht noch unterinstitutionalisiert ist. Symbolisiert werden die Leitideen einer solchen globalen Ordnung durch funktionale Äquivalente von Verfassungen auf globaler Ebene. Andreas Fischer-Lescano (2005) hat dafür das Konzept der Globalverfassung eingeführt. Beispiele für symbolische Institutionalisierungen intransitiver Macht sind die UN-Weltkonferenzen und die Weltberichte oder die Millenniumsziele der Vereinten Nationen. Legitime Akteure globaler Macht sind neben Staaten und internationalen Organisationen auch transnationale NGOs, was natürlich nicht heißt, dass alle auch über den gleichen Einfluss verfügen.

Vor dem Hintergrund dieser Ausdifferenzierung von Quellen politischer Macht lässt sich die politische Evolution der Weltgesellschaft auf der einen Seite als Bedeutungsverlust territorialer Grenzen und auf der anderen Seite als Pluralisierung – und damit in gewisser Weise auch Fragmentierung – politischer Autorität beschreiben. Analog zum Rechtspluralismus entsteht damit ein Machtpluralismus, der aus diachroner und aus synchroner Perspektive betrachtet werden kann.

Als Prozess, also diachron verstanden, bedeutet Entgrenzung den relativen (!) Bedeutungsverlust territorialer Macht und den Bedeutungsgewinn postterritorialer Macht. Damit verbunden sind offenbar Komplexitätssteigerungen im politischen System, in dem nun mehrere Zentren politischen Entscheidens und verschiedene Quellen der Legitimierung politischen Handelns existieren.

Synchron meint Entgrenzung die Gleichzeitigkeit unterschiedlicher politischer Rationalitäten und unterschiedlicher Differenzierungsmuster des politischen Systems (vgl. auch Sending/Nauman 2006). Was Fischer-Lescano und Gunther Teubner für das globale Rechtssystem festgestellt haben, kennzeichnet auch das politische System: Die traditionelle Binnendifferenzierung

»nach dem Prinzip der Territorialität in relativ autonome nationale Rechtsordnungen [wird] überlagert von einem sektoriellen Differenzierungsprinzip: der Differenzierung [...] nach transnational einheitlichen Rechtsregimes, die ihre Außengrenzen nicht territorial, sondern issue-spezifisch definieren und einen globalen Geltungsanspruch erheben« (Fischer-Lescano/Teubner 2006: 36).

Dies hat mit Blick auf die Macht von NGOs zwei wichtige Konsequenzen: Erstens kann es für sie damit zu Widersprüchen, Kollisionen und Konflikten zwischen unvereinbaren Logiken politischen Handelns und Deutens kommen. Die Diskussion um *Global Governance* reflektiert steuerungstheoretisch die Ausdifferenzierung unvereinbarer politischer Kalküle als Notwendigkeit stärkerer Kooperation und als Politisierung der Weltpolitik. Demgegenüber betonen historisch-materialistische

Ansätze den konflikthaften Charakter von Entgrenzung, in dem sie auf zunehmende internationale Kämpfe um Hegemonie im Sinne einer strukturell abgesicherten Vorherrschaft spezifischer Deutungsmuster politischer und gesellschaftlicher Problem-lagen verweisen (vgl. u.a. Görg/Brand 2001).<sup>8</sup>

Diese Politisierung wird, zweitens, sichtbar an den symbolischen Kämpfen in der internationalen Politik (vgl. auch Hahn/Holzscheiter 2005): Welche Entscheidungsinstanz ist bei spezifischen Fragen relevant? Welche Akteure dürfen überhaupt entscheiden? Um welche Fragen geht es? Welche Instrumente sind zur Lösung politischer Probleme angemessen? Die Ausdifferenzierung verschiedener Quellen politischer Macht erlaubt unterschiedliche Antworten auf diese Fragen. Und sie führt darüber hinaus dazu, dass unterschiedliche politische Akteure – Staaten, NGOs, internationale Organisationen, soziale Bewegungen – unter Berufung auf unterschiedliche Quellen der Legitimation versuchen, politische Entscheidungen zu beeinflussen (vgl. auch Fischer-Lescano/Teubner 2006: 162). Deshalb ist Rose/Miller (1992: 190) beizupflichten, wenn sie mit Blick auf die unterschiedlichen, weltpolitisch ausdifferenzierten Programme des Regierens resümieren: »The world of programmes is heterogeneous, and rivalrous. Programmes complexify the real, so solutions for one programme tend to be the problem for another.«

#### *4. Sanktionen und die Politik der Weltgesellschaft*

Im Folgenden wollen wir die These von der Ausdifferenzierung autonomer Quellen politischer Macht in einem speziellen Politikfeld der internationalen Beziehungen nachvollziehen und illustrieren, nämlich am Beispiel internationaler Sanktionen, die im Kontext internationaler Institutionen ein klassisches Beispiel für den von Zürn et al. (2007) diagnostizierten exekutiven Multilateralismus sind. Die folgenden beiden Abschnitte dienen dementsprechend zur Illustration der These von der Ausdifferenzierung von Quellen politischer Macht.

Auf der Basis der Ausdifferenzierung dreier Quellen politischer Macht haben NGOs unterschiedliche Möglichkeiten, Einfluss auszuüben: Auf Seiten transitiver Macht können sie auf unterschiedliche Arenen kollektiver Entscheidungsprozesse Bezug nehmen: auf territorial gebundene, auf semi-territoriale und auf postterritoriale. Auf Seiten intransitiver Macht können sie auf entsprechend unterschiedliche Interpretationen des Politischen und damit einhergehenden Legitimationen politischen

---

8 Neomarxistische Ansätze liefern damit eine wichtige konflikttheoretische Ergänzung der steuerungstheoretischen Perspektive, reduzieren aber Entgrenzungsprozesse vorschnell auf eine Transformation von Herrschaftsverhältnissen. Zurecht lässt sich dagegen das von Zürn et al. (2007) stark gemachte Argument der politischen Evolution durch nichtintendierte Handlungsfolgen einwenden: Die Ausdifferenzierung von Machtquellen ist demnach weniger das Ergebnis einer neuen Form der Herrschaftssicherung unter postfordistischen Vorzeichen, als vielmehr ein Prozess der rekursiven Stabilisierung von Formen politischen Handelns jenseits einer territorialen Logik. Richtig ist vermutlich die neomarxistische Einschätzung, dass Staaten – zumal jene aus dem OECD-Raum – besser in der Lage sind, aus diesen Prozessen strategische Vorteile zu ziehen.

Handelns zurückgreifen: auf Logiken territorialer Souveränität, wie sie idealtypisch in Selbstbeschreibungen staatlicher Außenpolitik zum Ausdruck kommen; auf Logiken einer internationalen Gesellschaft, in der sich Staaten an Normen binden und auf Logiken kooperativer globaler Problemlösung, bei der multiple Akteure weltgesellschaftliche Prozesse zu steuern versuchen. Diese gesellschaftsstrukturelle Ausgangslage eröffnet NGOs die Möglichkeit, so unsere These, politisches Handeln auf unterschiedliche Machtquellen zu stützen. Zugleich entstehen mit dieser Komplexitätssteigerung des politischen Systems aber auch spezifische Probleme und Zielkonflikte für NGOs. Wir wollen diesen bislang weitgehend theoretisch entwickelten Zusammenhang zwischen politischer Entgrenzung und der Macht von NGOs nun am Beispiel der Verhängung und Durchführung von Sanktionen verdeutlichen.

Sanktionen sind ein klassisches Instrument internationaler Politik. Im Gegensatz zu zivilrechtlichen oder strafrechtlichen Sanktionen sind internationale Sanktionen in der Regel auf das zukünftige Handeln eines Akteurs bezogen. Diese stellen somit ein Verhandlungsinstrument dar, mit dem Ziel das Verhalten eines bestimmten Akteurs (meist die Regierung eines Drittstaates) zu verändern (vgl. u.a. Galtung 1967: 381; Nossal 1989: 312). In manchen Fällen stellen die sanktionierenden Akteure allerdings auch die Bestrafungsfunktion in den Vordergrund (bspw. im Fall der UN-Sanktionen gegen den Irak wegen des Überfalls auf Kuwait). Meist sind für die Bedeutung der Bestrafungsfunktion von internationalen Sanktionen praktische Erwägungen verantwortlich, denn diese Sanktionen erreichen immer ihr Ziel, sind also durch die bloße Implementierung erfolgreich. Wohingegen Sanktionen als Verhandlungsinstrument erst ihr Ziel erreichen, wenn eine Politikänderung im intendierten Sinn erfolgt (vgl. Doxey 1987: 92). Politisch bedeutsam werden Sanktionen, wenn sie im Medium politischer Macht angedroht und angeordnet, also als kollektive Zwangsmaßnahme verstanden werden. Als Machtkommunikation verweist die Drohung mit negativen Sanktionen auf die Möglichkeit, für alle Beteiligten unerwünschte Handlungsalternativen zu realisieren. Der soziale Sinn von Sanktionen besteht mithin darin, Machtüberlegenheit und Machtunterlegenheit kommunikativ herzustellen, also eine soziale Beziehung unter dem Aspekt der Macht zu strukturieren. Dies kann natürlich Widerstand hervorrufen, denn Macht produziert häufig Gegenmacht. Typischerweise ist die Drohung mit Sanktionen deshalb eingebunden in ein Kommunikationssystem, das sich über Macht reproduziert und aufgrund dessen erwartet werden kann, dass Macht verstanden und mit Macht beantwortet wird. Auf Sanktionsdrohung folgt in der Regel nicht weniger, sondern mehr (Macht-) Kommunikation.

Im politischen System ist die Drohung mit Sanktionen an transitive Macht gebunden, also mit Durchsetzungsmacht verknüpft. Sanktionen werden in der Regel auch politisch nur dann angedroht, wenn ihre Durchsetzung bei Widerstand glaubhaft ist. Dennoch muss man den zweifachen Sinn von Sanktionen sehen: Sanktionen sind zum ersten eine klassische Quelle der Durchsetzung von Macht. Allein schon die Androhung zeugt davon, dass sich eine Seite als mächtiger wähnt, dabei allerdings das eigene Handeln – und darin besteht eine grundsätzliche Paradoxie von Sanktionsdrohungen – vom Handeln des Unterlegenen abhängig macht. Hinter solcher transitiver Macht steht aber aufgrund dieser Paradoxie ein Erzwingungsapparat, der

die Handlungsoptionen des Machtunterlegenen asymmetrisiert. Nutzentheoretisch formuliert will transitive Macht die Kosten bei Nichtbefolgen erhöhen. Zum zweiten haben Sanktionen aber immer auch eine intransitive Seite: Sie beziehen sich auf bestimmte Ordnungsprinzipien und Leitideen, die Sanktionen legitimieren. Sanktionen sollen dementsprechend nicht nur Verhaltensänderung bewirken, sondern auch die normativen Grundlagen, die dem Wunsch nach Verhaltensänderung zugrunde liegen, bestärken. Sie haben deshalb immer auch die Funktion, kollektive Deutungsmuster und Interpretationen politischer Ordnung zur Geltung zu bringen.

Als Machtkommunikationen des politischen Systems können sich Sanktionen somit auf drei ausdifferenzierte Quellen der Macht beziehen: auf territoriale, semi-territoriale und postterritoriale Macht. Im Kontext territorialer Macht stützen sich Sanktionen auf die staatliche Monopolisierung physischer Gewalt und damit nach außen letztlich auf militärische Abschreckung. Unter intransitiven Aspekten rekrutieren Sanktionen auf das Prinzip staatlicher Autonomie und Souveränität in der Weltgesellschaft. Sanktionen werden als Instrument internationaler Politik dann wahrscheinlicher, wenn sich territorial gebundene Akteure von äußeren Gruppen bedroht fühlen. Klassisch hierfür ist die Versichertheitlichung territorialer Identität im Zuge wahrgenommener Bedrohungen durch andere Staaten. Sanktionsforderungen müssen im Kontext territorialer Macht an solche Bedrohungen geknüpft werden, sie müssen gleichsam die Sprache des nationalen Interesses sprechen, damit Staaten als legitime Akteure der *unilateralen* Verhängung und Durchsetzung von Sanktionen erscheinen können. Sanktionen werden hier als staatliche Zwangsmaßnahmen gegen andere Staaten verstanden, bei denen NGOs zwar Einfluss ausüben können, aber nicht unmittelbar am Entscheidungsprozess beteiligt sind.

Im Kontext semi-territorialer Macht stellen Sanktionen ein Instrument der internationalen Gesellschaft dar, d. h. sie sind Zwangsmaßnahmen internationaler Organisationen, die sich in der Regel gegen eigene Mitglieder richten (sogenannte *membership sanctions*) und die im Extremfall den Ausschluss aus gemeinsamen Organisationen zur Folge haben können. Solche Sanktionen beziehen sich legitimatisch auf zwischenstaatliche Verträge und Vereinbarungen, deren Nichteinhaltung oder Nichtbefolgung (*non-compliance*) Sanktionen nach sich ziehen. Ein Problem semi-territorialer Sanktionsmacht besteht darin, dass ihre effektive Durchsetzung häufig auf territoriale Macht angewiesen bleibt. Im Kontext internationaler Institutionen können NGOs ebenfalls Einfluss ausüben, in der Regel partizipieren sie aber auch hier nicht systematisch an Entscheidungsprozessen – insbesondere deshalb nicht, weil sie nicht – wie Staaten – formelle Mitglieder internationaler Organisationen sind.

Zürns Unterscheidung zwischen *executive* und *sustained multilateralism* aufgreifend lässt sich behaupten, dass Sanktionen im Rahmen postterritorialer Macht dann einsetzt, wenn sie nicht mehr nur von Staaten – ob allein oder in gemeinsamen Institutionen – verhängt oder angedroht werden. Sanktionen im Rahmen einer *global polity* bedeuten, dass in transnationalen Regimes kollektiv bindende Entscheidungen auf die Verhaltensänderung von Akteuren zielen. Legitimiert werden Sanktionen in diesem Zusammenhang in der Regel durch universale Normen, die sich als Form intransitiver Macht durchaus auch als Symbolisierung globaler Vergemein-

schaftung beschreiben lassen (vgl. Albert 2002; Bonacker/Brodocz 2001). NGOs beziehen sich bei der Forderung nach Sanktionen häufig auf postterritoriale intransitive Macht, weil sich ihre moralische Autorität als wichtige symbolische Ressource aus der Identifikation mit universellen Geltungsansprüchen speist.

Aus diachroner Perspektive lässt sich die Ausdifferenzierung unterschiedlicher Quellen politischer Macht als Entwicklung von unilateralen zu nachhaltig multilateralen Sanktionen verstehen. Zugleich vergrößert sich mit diesem Wandel sowohl die Menge der verhängten Sanktionen als auch die Zahl der Sanktionsinstrumente und der Sanktionsakteure, was in der Sanktionsforschung dazu geführt hat, von einer »sanctions decade« (Cortright/Lopez 2000) zu sprechen. Weil Sanktionen – wie das Beispiel des Territorialstaates zeigt – ein wichtiges Mittel sind, um ein Strukturmuster politischer Macht zu institutionalisieren, führt die Binnendifferenzierung des politischen Systems fast zwangsläufig zu ihrer Inflationierung.

Synchron betrachtet erhöht Entgrenzung Komplexität, denn der Wandel von unilateralen zu multilateralen Sanktionen ist vor allem eine Ausdifferenzierung verschiedener, gleichzeitig präsenter Quellen von Sanktionsmacht. Sowohl Staaten als auch internationale Organisationen und NGOs treten unter Bezugnahme auf unterschiedliche Machtquellen als Sanktionsakteure auf. Die Synchronizität von Machtquellen wird darüber hinaus deutlich, wenn man einzelne Sanktionsprozesse genauer betrachtet und feststellt, dass in ihnen aus unterschiedlichen Gründen und mit unterschiedlichen Mitteln von verschiedenen Seiten Sanktionen angedroht werden. Ein zentrales Problem bei der Zielerreichung von Sanktionen ist die mangelnde Effektivität, die weniger aus zu wenig Macht – etwa aus zu geringer Motivation von Staaten, Sanktionen zu verhängen – sondern eher aus zuviel Macht herröhrt.

Entgrenzung führt nämlich auch zu dem, was Zürn (1998: 408) treffend als Politisierung internationaler Politik beschreibt: Bei Sanktionen geht es immer auch um die Frage der Deutungsmacht, d. h. darum, spezifische Ordnungsvorstellungen internationaler Beziehungen weltgesellschaftlich durchzusetzen. Sanktionen haben insofern einen irreduziblen symbolischen Gehalt. Mit ihnen wird nicht nur versucht, Machtüberlegenheit und -unterlegenheit zu konstruieren, sondern auch Ordnungsvorstellungen zur Geltung zu bringen, mit denen bestimmte Verhaltensmuster und Akteure legitimiert bzw. delegitimiert werden. Insbesondere die Sanktionsforderungen bzw. eigenständigen gesellschaftlichen Sanktionen gegen die Regierung des damaligen Apartheidstaates Südafrika waren mit spezifischen Ordnungsvorstellungen zivilgesellschaftlicher Akteure verbunden. Die in Südafrika rechtlich legitimierte Benachteiligung der schwarzen Bevölkerungsmehrheit stand konträr zu der Norm einer (anzustrebenden) international geltenden Gleichberechtigung aller ethnischer Gruppen, auf die sich die Anti-Apartheidbewegung bezog.

## 5. Die Sanktionsmacht von NGOs

Nachdem wir im vorangegangenen Abschnitt Sanktionen generell im Kontext der weltgesellschaftlichen Ausdifferenzierung politischer Macht betrachtet haben, wen-

den wir uns nun den Quellen politischer Macht von NGOs in Sanktionsprozessen noch einmal genauer zu.<sup>9</sup> Diese Quellen, mit denen NGOs Einfluss auf die Verhängung und die Durchführung von Sanktionen nehmen, beinhalten immer eine transitive und eine intransitive Komponente, die sich jeweils auf territoriale, semi-territoriale und postterritoriale Referenzsysteme beziehen – je nachdem, auf welche Entscheidungsprozesse und welche Legitimationsmuster NGOs rekurrieren.

Transitive, territoriale Sanktionsmacht mobilisieren NGOs, wenn sie Einfluss auf territorial verfasste Akteure, klassisch auf Staaten nehmen. Dieser Einfluss muss zum Ziel haben, Staaten dazu zu bewegen, Sanktionen gegen andere Staaten oder Gruppen zu verhängen. Sanktionen gehen hier auf kollektiv bindende Entscheidungen im territorial begrenzten politischen System zurück, sind also Ausdruck der Souveränität eines Staates. Dies begrenzt den Einfluss von NGOs auf solche Entscheidungen, weil sie sich strukturell in der Peripherie politischen Handelns befinden. Typisch sind hier deshalb das öffentliche, massenmedial wirksame Protestieren, aber auch gezieltes *lobbying* und breit angelegte Kampagnen, etwa das Informieren in der Öffentlichkeit über Unterdrückungen und Menschenrechtsverletzungen in anderen zu sanktionierenden Ländern. Eine große Schwierigkeit für NGOs besteht hier darin, dass sie im Rahmen einer Logik territorialer Souveränität argumentieren und damit unilaterale Sanktionen als Ausdruck staatlicher Autonomie darstellen müssen. Des Weiteren können NGOs Sanktionen multilateral im Kontext transitiver, semi-territorialer Macht einfordern. Hier müssen sie nicht den Umweg über staatliche Autonomievorstellungen nehmen, sondern können an die Verletzung der Normen der internationalen Gesellschaft anknüpfen. Semi-territoriale Sanktionsmacht verwenden NGOs demzufolge, wenn sie Einfluss auf internationale bzw. in internationalen Institutionen ausüben, Sanktionen gegen Mitglieder verhängen, oder im Namen internationaler Institutionen an Staaten appellieren, sie gleichsam an das Versprechen erinnern, Durchsetzungsmacht gegenüber anderen im Falle fehlender Normbefolgung zu mobilisieren. Dieser Einfluss kann darauf zurückgehen, dass NGOs an internationalen Organisationen partizipieren auch wenn sie nicht unmittelbar in den Entscheidungsprozess eingebunden sind – etwa im Falle der Vereinten Nationen oder der Europäischen Union. Eine bedeutende Rolle von NGOs besteht auch im Bereitstellen von Expertise und Informationen, die für die Einschätzung der politischen Lage im Zielland, aber auch für die effektive Durchführung von Sanktionen wichtig sind. Transitive, postterritoriale, globale Macht nutzen NGOs in dem Maße, wie sie in transnationalen Regimes Sanktionen einfordern oder verhängen, oder wie sie Staaten, aber auch andere Akteure im Namen universeller Normen wie Menschenrechte, Umweltschutz oder Anti-Korruption selbstständig sanktionieren. Solche Sanktionen vollziehen sich nicht nur über Instrumente des *naming and shaming*, sondern beispielsweise auch über Boykotte. Wie NGOs

---

9 Die empirischen Daten basieren auf einem laufenden Forschungsprojekt am Zentrum für Konfliktforschung der Philipps-Universität Marburg zur Bedeutung nicht-staatlicher Akteure im Sanktionsprozess (vgl. auch Schüssler 2006).

als Rechtssetzer in der Weltgesellschaft operieren können, so können sie auch die Rolle selbstständiger Sanktionierer übernehmen.

Im Folgenden wollen wir zeigen, auf welche Quellen politischer Macht NGOs ihr Handeln in Sanktionsprozessen stützen können. Die Sanktionen gegen Myanmar (Burma)<sup>10</sup> dienen uns dabei als primäre Illustration, die aber punktuell durch andere Fälle ergänzt wird. Zugespitzt gesagt können NGOs dabei entweder Sanktionen durch andere Akteure einfordern oder sie können selbst als Sanktionsverhänger auftreten.

Ausdruck *transitiver, territorialer Sanktionsmacht* von NGOs ist beispielsweise das Gesetz des Staates Massachusetts zur Regulierung der Beziehungen mit Unternehmen, die geschäftliche Verbindungen zu Myanmar oder Investitionen in Myanmar unterhalten, das sogenannte *Burma Law*. Bereits Anfang der 1990er Jahre, nach dem Militärputsch in Myanmar und der beginnenden Repression der demokratischen Bewegung, die auch zur bis heute andauernden Inhaftierung der Generalsekretärin der *National League for Democracy* (NLD) und Friedensnobelpreisträgerin Aung San Suu Kyi führte, entstanden in den USA verschiedene Initiativen, die sich für ein demokratisches Myanmar (Burma Initiativen) engagieren. 1995 gründete sich die *Free Burma Coalition* (FBC) als Dachverband der verschiedenen bestehenden Initiativen.<sup>11</sup> Während sich Teile der *Free Burma Coalition* auf Boykottmaßnahmen gegen einzelne Unternehmen konzentrierten, die Investitionen in Myanmar getätigt hatten, forderten andere auf Bundesstaatenebene staatliche Sanktionsmaßnahmen gegen Unternehmen ein. Der Erfolg der Lobbyarbeit äußerte sich schließlich in dem *Massachusetts Burma Law*. Nach diesem Gesetz mussten Firmen, die mit Unternehmen in Myanmar kooperierten oder investierten, 10% des Vertragswertes zusätzlich als Strafe zahlen. Von dem Gesetz sollten alle Unternehmen betroffen sein, die sowohl mit Myanmar als auch mit dem Staat Massachusetts wirtschaften.<sup>12</sup> Die *Free Burma Coalition* nahm bei den Sanktionsforderungen Bezug auf intransitive, territoriale Ordnungsprinzipien. Die Sanktionsforderungen wurden damit begründet, dass die Militärregierung nicht die legitime Regierung von Myanmar sei, da diese das Ergebnis der Wahlen von 1990, welche die NLD klar für sich entschied, nicht anerkannte und die Einnahmen der ausländischen Investoren zu Aufrechterhaltung des repressiven Machtapparates missbraucht werden.

---

- 10 Die aus ehemaligem Militär bestehende Regierung des heutigen Myanmars benannte Burma 1989 in Myanmar um. Der neue Name Myanmar sollte außenwirksam die Abkehr von Kolonialzeit und Sozialismus demonstrieren und wurde von den Vereinten Nationen anerkannt. Einige Staaten wie Australien und alle NGOs, die sich für die internationale Unterstützung der demokratischen Opposition in Myanmar engagieren, halten weiterhin an dem Namen Burma fest, um ihrer Missbilligung der Militärregierung Ausdruck zu verleihen.
- 11 Bis zur Gründung der *US Campaign for Burma* war die *Free Burma Coalition* die einflussreichste Burma Bewegung der USA. Nachdem der Vorsitzende der FBC angekündigt hatte, in Zukunft keine Boykottmaßnahmen gegen Myanmar mehr unterstützen zu wollen, kam es zur internen Spaltung und Gründung der *US Campaign for Burma*.
- 12 Das *Burma Law* wurde schließlich 1998 vom Obersten Gerichtshof der USA gekippt, da Massachusetts keine Befugnis habe, in den internationalen Handel einzutreten.

Ein weiteres Beispiel für transitive, territoriale Macht von NGOs ist die Einfordern von Sanktionen gegen Südafrika in den USA. Zur Beendigung der südafrikanischen Apartheidspolitik formierte sich besonders in den USA eine starke Bewegung, die zugleich Bezug auf intransitive, postterritoriale Legitimationsmuster nahm. Die zivilgesellschaftlichen Akteure erinnerten die US-Regierung an ihre Verpflichtung zur Einhaltung der Menschenrechte. Die Aufrechterhaltung wirtschaftlicher und kultureller Austauschbeziehungen mit Südafrika, so die Begründung der Sanktionsforderungen, stünde der Wahrung grundlegender Menschenrechte entgegen, da die südafrikanische Regierung hierdurch ermuntert würde, die Diskriminierungspolitik gegenüber der schwarzen Bevölkerungsmehrheit fortzusetzen. Die Anti-Apartheidbewegung, die auch mit diversen Boykottaufrufen gegen einzelne Unternehmen arbeitete, fand in den USA breiten gesellschaftlichen Zuspruch unter anderem bei Kirchen und Gewerkschaftsverbänden und erhielt weite internationale Aufmerksamkeit.

Transitive, territoriale Sanktionsmacht von NGOs wird auch innerhalb von Strategien der US-amerikanischen *Save Darfur Coalition* ausgeübt, um die Vetomächte des UN-Sicherheitsrats zur Verhängung stärkerer Sanktionen gegen die sudanesische Regierung zu veranlassen. Die *Save Darfur Coalition* wendet sich dabei zum einen an die US-Regierung, die im UN-Sicherheitsrat Resolutionen gegen die sudanesische Regierung vorantreiben soll, und an die chinesische Regierung, von der verlangt wird, ihr Veto gegen Sanktionen aufzugeben. Die Allianz, der mehr als 100 Menschenrechts- und humanitäre NGOs angehören, greift bei ihren Sanktionsforderungen auf intransitive, postterritoriale Macht zurück, da sie mit der Logik globaler Problemlösung argumentiert. Die humanitäre Katastrophe in der Provinz Darfur, argumentiert die *Save Darfur Coalition*, sei nur durch eine abgestimmte Strategie der internationalen Gemeinschaft beizulegen, die auf Druck und Kontrolle basiert. Ihre Bedeutung bei der kooperativen Problemlösung sehen die NGOs in erster Linie in der Bereitstellung von detaillierten Informationen über die menschenrechtliche Situation in Darfur und beim Monitoring, d. h. in der Überwachung bzw. Bewertung der beschlossenen Maßnahmen.

Bezug auf *transitive, semi-territoriale Macht* nahmen NGOs beispielsweise bei den Sanktionsforderungen gegen die Regierung von Myanmar, die an die Europäische Union gerichtet wurden. Zu den Strategien von NGOs wie dem *Alternativen ASEAN Netzwerk zu Burma* (ALTSEAN) und der *International Crisis Group (ICG)* gehört dabei auch die Bereitstellung von Wissen. In Berichten wie »Ready, Aim, Sanctions, Non-Military Options to support Burma's Democratization« (ALTSEAN 2003) oder »Sanctions, Engagement or another Way forwards?« (ICG 2004) empfehlen diese NGOs Entscheidungsträgern der Europäischen Union Maßnahmen zur Förderung von Demokratie und Menschenrechten in Myanmar. Die NGOs machen dabei detailliertes Fachwissen besonders in Bezug auf die politische, wirtschaftliche und menschenrechtliche Situation geltend, mit dem die Handlungsempfehlungen begründet werden. Die ICG rät beispielsweise davon ab, ein Investitionsembargo gegen Myanmar zu verhängen, das wiederum von anderen NGOs wie *ALTSEAN Burma* favorisiert wird, da laut ICG 750.000 Menschen allein in der Textilindustrie

direkt von der europäischen Präsenz abhängig sind (ICG 2004: 20). Stattdessen empfiehlt ICG, die internationalen Forderungen zu begrenzen und insbesondere auf die Freilassung von Aung San Suu Kyi zu drängen. Beide NGOs beziehen sich dabei auf die gleichen transitiven Machtressourcen, da beide darauf abzielen, den Entscheidungsprozess der EU zu beeinflussen. Allerdings werden an den divergierenden Forderungen von ICG und ALTSEAN die unterschiedlichen intransitiven Machtressourcen deutlich. Die ICG benutzt semi-territoriale Machtquellen, was durch den Normbezug der Forderungen deutlich wird. Im Gegensatz dazu findet sich bei ALTSEAN mit dem Argument der Illegitimität der Militärregierung ein Bezug zur territorialen Macht. ICG fordert Maßnahmen, um die Durchsetzung der Menschenrechte zu realisieren, während ALTSEAN umfassende Wirtschaftssanktionen verlangt, um einen Regierungssturz herbeizuführen.

Über transitive, semi-territoriale Machtressourcen verfügten NGOs auch bei den Sanktionen der *International Labour Organization* (ILO) gegen die Regierung von Myanmar. Dabei richteten NGOs ihre Sanktionsforderungen nicht direkt an die ILO, sondern informierten die Öffentlichkeit, wie beispielsweise *Amnesty International* seit 1989, über die staatliche Verwendung von Zwangsarbeit in Myanmar. Im Juni 2000 reagierte die ILO auf den Bruch der *Forced Labour Convention* und forderte ihre Mitglieder auf sicherzustellen, dass kein begünstigender Einfluss auf die Zwangsarbeit ausgeübt wird. NGOs verwendeten dabei intransitive, semi-territoriale Macht und beriefen sich auf die Logik globaler Problemlösung zur Beendigung der Zwangsarbeit. Zum einen stellten sie ihre Expertise öffentlich zur Verfügung, um über die andauernde Verwendung von Zwangsarbeit zu informieren, zum anderen überwachten NGOs wie die *Burma Campaign UK* oder die *Clean Clothes Campaign* die Empfehlungen der ILO, indem westliche Unternehmen, die von der Zwangsarbeit in Myanmar profitierten, an den Pranger gestellt wurden.

Eine weitere Möglichkeit der Ausübung von Sanktionsmacht, besteht für NGOs in der Verwendung *postterritorialer Macht*. Im Kontext territorialer und semi-territorialer Macht sind NGOs in den Sanktionsprozess, Sanktionsentscheidung und -durchführung, nicht institutionell eingebunden, im Zusammenhang mit postterritorialer Macht werden NGOs allerdings zu legitimen Sanktionsakteuren, die in transnationalen Sanktionsnetzwerken Sanktionen eigenständig verhängen oder im Rahmen der Partizipation in internationalen Organisationen Sanktionen einfordern können. Postterritoriale Sanktionsmacht nutzten NGOs beispielsweise 2003, als 15 europäische Burma Initiativen wie die *Burma Campaign UK* und das *Austrian Burma Center* die »I am not going to Burma« Kampagne zum Tourismusboykott begannen. NGOs beriefen sich dabei, wie auch beim *Massachusetts Burma Law*, auf territoriale Legitimationsmuster, indem sie auf die Illegitimität der myanmarischen Regierung verwiesen. Die Militärregierung, begründeten NGOs den Tourismusboykott, verwendet die Devisen aus der Tourismusindustrie hauptsächlich zur Ausstattung des Militärs und damit zur Unterdrückung der demokratischen Opposition. Im Zusammenhang mit dem Tourismusboykott unternahmen Burma Initiativen vielfältige Strategien: Sie richteten beispielsweise Boykottaufrufe an Reisebuchverlage wie *Lonely Planet*, welche die politische und Menschenrechtssituation in ihren Publikationen nicht

umfassend dargestellt hatten, leisteten Lobbyarbeit bei westlichen Entscheidungsträgern, um diese für die Unterstützung des Tourismusboykotts zu gewinnen und betrieben ein ausgedehntes *blacklisting* mit Reiseagenturen, die Touren nach Myanmar anboten. Durch diese Strategien konnte zum Beispiel die Unterstützung des ehemaligen Premierministers Tony Blair gewonnen und Reiseveranstalter wie die britische Agentur *Acrombie & Kent* zum Rückzug aus Myanmar veranlassen werden.

Transitive, postterritoriale Sanktionsmacht nutzten NGOs auch 2001 zur Umsetzung menschenrechtlicher Standards in der myanmarischen Textilindustrie. Die Träger der NGO-Kampagne beriefen sich dabei auf die Einhaltung global geltender Normen, die Konzerne wie Triumph gebrochen hatten, da sie Infrastruktureinrichtungen nutzten, die, wie die ILO bewiesen hatte, von Zwangsarbeitern errichtet worden waren. Zwei Wochen nach Beginn der Anti-Triumph Kampagne schloss sich auch das norwegische Team der Olympischen Winterspiele den Boykottmaßnahmen an und kündigte den Sponsorenvertrag mit Triumph auf. Länder wie Australien, die den ILO-Empfehlungen gefolgt waren und ein generelles Importverbot für in Myanmar produzierte Waren erlassen hatten, stärkten die Legitimität des gesellschaftlichen Boykottaufrufs.

Zur Abschaffung der Apartheid in Südafrika bzw. zur Delegitimierung der dortigen Regierung nutzten zahlreiche NGOs besonders in der westlichen Welt transitive, postterritoriale Machtquellen, um Akteure zur Verhängung von Sanktionen zu veranlassen oder verhängten eigenständig Sanktionen. Auf intransitive, postterritoriale Macht bezog sich dabei die internationale Kampagne, die sich zur Beendigung der Diskriminierung Schwarzer im Sport formiert hatte. Das Ziel der Kampagne bestand darin, durch eine Politisierung der sportlichen Beziehungen auf internationale Organisationen einzuwirken, südafrikanische Wettkampfteams zu suspendieren, bis diese auch schwarze, südafrikanische Sportler bei internationalen Veranstaltungen zulassen (vgl. Black 1999). Durch die zunehmende Politisierung der wirtschaftlichen und kulturellen Austauschbeziehungen mit Südafrika bezogen auch andere Organisationen wie der Tennisweltverband und die *International Cricket Conference* (heute *International Cricket Council*) Stellung gegen die südafrikanische Diskriminierungspolitik und verhängten Boykottmaßnahmen.

Im Unterschied zu territorialen oder semi-territorialen Machtresourcen war das Engagement von NGOs zur sportlichen Isolierung Südafrikas nicht darauf ausgerichtet, in den Entscheidungsprozess von internationalen Regierungsorganisationen einzutreten, um bei diesen die Verhängung kultureller Sanktionen einzufordern. Vielmehr fand innerhalb der boykottierenden Organisationen eine Auseinandersetzung darüber statt, wie eine Diskriminierung im Sport verhindert werden könnte, verbunden mit einer Politisierung des Sports und der Kultur. Diese Politisierung entwickelte sich so weit, dass nicht mehr nur weiße Südafrikaner, als direkte Profiteure der Apartheid, Opfer von Boykottmaßnahmen wurden, sondern auch Personen, die durch ihre Teilnahme an südafrikanischen Veranstaltungen nicht zur Delegitimierung der südafrikanischen Regierung beitrugen und somit einer globalen Problemlösung entgegen gearbeitet hatten. So boykottierten 22 afrikanische Staaten die Olym-

pischen Spiele 1976 wegen der Teilnahme Neuseelands, dessen Rugby-Mannschaft während des Soweto-Aufstandes ein Testspiel in Südafrika absolviert hatte.

Zusammenfassend lässt sich festhalten, dass NGOs bei ihrem Versuch, Sanktionsmacht auszuüben, immer Bezug auf territoriale, semi-territoriale oder postterritoriale transitive und intransitive Machtquellen nehmen. Das bedeutet allerdings nicht die ausschließliche Verwendung einer Machtquelle. NGOs können im Verlauf des Sanktionsprozesses ihre Strategie wechseln, wenn sich der Erfolg beispielsweise nicht einstellt oder parallel auf unterschiedliche Machtquellen zurückgreifen. Mit Kampagnen bauen sie beispielsweise innerstaatlichen Druck auf, der politische Entscheidungsträger für die Forderungen von NGOs sensibilisieren soll, tragen allerdings gleichzeitig durch internationale Kampagnen zum *agenda setting* von internationalen Regierungsorganisationen bei und sanktionieren, sofern es sich um Boykottmaßnahmen handelt, parallel internationale Konzerne. In der folgenden Tabelle haben wir unsere Beispiele noch einmal in der Übersicht dargestellt:

*Tabelle 1: Beispiele für die Sanktionsmacht von NGOs*

	<i>Transitiv, territorial</i>	<i>Transitiv, semi-territorial</i>	<i>Transitiv, post-territorial</i>
Intransitiv, territorial	<i>Free Burma Coalition</i> lobbierte für <i>Burma Law</i> – Bundesstaaten-Ebene – Illegitimität der Militärregierung	<i>Alternative ASEAN Network on Burma</i> fordert Sanktionen – EU-Ebene – Illegitimität der Militärregierung	Aufruf zu Tourismusboykott – NGOs als Sanktionsagenten – Illegitimität der Militärregierung
Intransitiv, semi-territorial	Anti-Apartheid-bewegung in den USA – Staatsebene – Gleichberechtigung von Schwarzen und Weißen	ICG fordert Modifizierung der Myanmar-Sanktionen – EU-Ebene – Umsetzung von Menschenrechten	<i>Clean Clothes Campaign</i> – NGOs als Sanktionsagenten – Einhaltung menschenrechtlicher Standards
Intransitiv, post-territorial	<i>Save Darfur Coalition</i> fordert UN-Sanktionen – Staatsebene – UN soll humanitäre Katastrophe in Darfur stoppen	Boykottkampagnen bestärkt Sanktionsentscheidung der ILO – internationale Regierungsorganisation – Eindämmung von Zwangslarbeit	NGOs beeinflussen Olympisches Komitee – internationale Organisation als Sanktionsagent – Verhinderung der Diskriminierung im Sport

## 6. Folgeprobleme politischer Entgrenzung für die Sanktionsmacht von NGOs

Die Entgrenzung der Staatenwelt eröffnet NGOs neue Möglichkeiten, Sanktionsmacht auszuüben: Sie können nicht mehr nur von Staaten oder internationalen Regierungsorganisationen Sanktionen gegen andere Staaten fordern, sondern sie

können Sanktionen selbstständig verhängen oder an ihrer Verhängung und Durchführung zentral beteiligt sein. Sie generieren damit eine eigenständige Quelle von Sanktionsmacht: postterritoriale Sanktionsmacht. Diese Optionssteigerung bringt allerdings auch eine Reihe von Folgeproblemen und Dilemmata für NGOs mit sich, die abschließend skizziert werden sollen.

Erstens könnten NGOs in internationale Organisationen auf die Zusammenarbeit mit Staaten angewiesen sein, um Sanktionsforderungen durchzusetzen, die sie in anderen Zusammenhängen selbst sanktionieren wollen. So fordert beispielsweise die *Save Darfur Coalition* in den USA, der unter vielen anderen *Amnesty International USA* und ICG angehören, China im UN-Sicherheitsrat auf, Sanktionen gegen die sudanesische Regierung zu verhängen. Insbesondere von *Amnesty International USA* war China zuvor mehrmals auf Grund der Missachtung von Menschenrechten selbst an den Pranger gestellt worden. Hier ergibt sich dann beispielsweise das Problem, dass die chinesische Regierung nicht durch die Expertise von *Amnesty International* zu überzeugen ist, die, als es um die Verletzung von Menschenrechten in China ging, von der chinesischen Regierung bereits als Lüge abgeurteilt wurden. *Amnesty International USA* kann daher nur schwerlich direkten Einfluss auf die chinesische Regierung nehmen, im UN-Sicherheitsrat Sanktionen gegen den Sudan zu verhängen, es sei denn die Kritik an der chinesischen Innenpolitik wird zurückgenommen, was wiederum zu Einbußen der moralischen Autorität von *Amnesty International* führen würde.

Innerhalb von NGOs kann es darüber hinaus zu Widersprüchen zwischen unterschiedlichen politischen Rationalitäten kommen: Soll man politisches Handeln eher an territorialen Logiken ausrichten, also Staaten überzeugen, Sanktionen zu verhängen, oder soll man selbstständig sanktionieren? Welcher Weg wird als erfolgversprechender wahrgenommen? Nach der zunehmenden Eskalation des Bürgerkrieges zwischen sudanesischer Regierung und der sudanesischen Volksbefreiungsarmee (SPLA) Ende der 1990er, forderten NGOs die Vereinten Nationen und die EU auf, mit deutlichen Maßnahmen gegen die sudanesische Regierung vorzugehen. Dahinter stand die Ansicht, dass nur umfassende Maßnahmen der internationalen Gemeinschaft zu einer Verbesserung der humanitären Lage und Menschenrechtssituation im Sudan führen könnten. NGOs wie die *European Coalition on Oil in Sudan* (ECOS) forderten die EU auf, ein Investitionsverbot für die Ölindustrie im Sudan zu verhängen, da die Gewinne der Ölförderung von der sudanesischen Regierung zur militärischen Aufrüstungen gegen die südsudanesische Unabhängigkeitsbewegung SPLA benutzt wurden. Allerdings zeigte sich, dass weder die EU noch die UN bereit waren, ernsthafte Sanktionsmaßnahmen zu erlassen. Prinzipiell hätte auch die Möglichkeit bestanden, gesellschaftliche Sanktionen gegen im Sudan tätige Unternehmen wie den chinesischen Ölkonzern CNPC zu verhängen.

Des Weiteren stellt sich im Rahmen der Pluralität von Machtquellen die Frage, ob die Logik staatlicher Souveränität reproduziert werden soll, die NGOs auch symbolisch in die Peripherie der Weltpolitik drängt oder ob versucht werden soll, transnationale Sanktionsnetzwerke zu schmieden, die aber unter Umständen wenig effektiv sind. Im Fall der massiven Menschenrechtsverletzungen in der sudanesischen Pro-

vinz Darfur riefen zahlreiche NGOs und Menschenrechtsnetzwerke wie die *Save Darfur Coalition*, die *Gesellschaft für bedrohte Völker* und *Human Rights Watch* zu umfassenden UN-Sanktionen gegen die sudanesische Regierung auf, die allerdings bis heute nicht verhängt wurden. Zur Isolierung der südafrikanischen Apartheidregierung entstand ein weitläufiges transnationales Sanktionsnetzwerk, das auch unkonventionelle Bereiche wie Wissenschaft, Sport und Kultur umfasste. Die internationale Anti-Apartheidbewegung forderte also nicht bei internationalen Regierungsorganisationen wie der UN Sanktionen ein, wahrscheinlich auch, weil die UN erst durch das Ende der Blockkonfrontation im Sicherheitsrat eine erstzunehmende Sanktionsinstanz wurde, sondern richtete die Isolierungsaufrufe an diverse Organisationen und Akteure unterschiedlicher Bereiche. Dadurch wurden NGOs und Anti-Apartheidaktivisten zum wesentlichen Träger des Apartheid-Boykotts. Daneben stellt sich für NGOs die Frage, ob sie stärker partizipatorisch-inklusiv in internationalen Organisationen arbeiten und sich auf Verhandlungsprozesse mit Staaten einlassen oder grundsätzlich systemkritisch auftreten sollen. Ein Großteil beispielsweise des Engagements der *Burma Campaign UK* umfasst Lobbyarbeit bei der britischen Regierung, um diese zur Verhängung von Sanktionen gegen Myanmar aufzufordern. Im Gegensatz dazu wendet sich die *Clean Clothes Campaign* mit ihrem Protest direkt an Unternehmen, die Menschenrechtsstandards missachten, und fordert diese durch öffentlichen Druck auf, bei der Bekleidungsproduktion ethische Kriterien zu achten.

*Zweitens* sind NGOs auch auf dem Feld von Sanktionen in die Politisierung internationaler Politik involviert. Sanktionen dienen auch dazu, ausdifferenzierte Machtquellen intransitiv abzustützen, d. h. Leitkonzepte politischer Ordnung zu institutionalisieren und gegen andere Konzepte zu verteidigen und durchzusetzen. So gesehen macht es einen erheblichen Unterschied, Sanktionen an globalen Normen oder an territorialen Bedrohungen zu orientieren, Staaten als legitime Akteure aufzufordern, Sanktionen zu verhängen, oder selbstständig zu sanktionieren. Anders gesagt: Sanktionsforderungen dienen NGOs immer auch dazu, sich selbst als legitime Akteure der Weltpolitik darzustellen und die »eigene« Macht symbolisch zum Ausdruck zu bringen. Bei den Sanktionen gegen den Irak verwiesen NGOs auf die vordringliche Aufgabe, Menschenrechte und Menschenleben im Irak zu schützen und forderten eine umfassende Modifizierung der bestehenden Sanktionen. Hierbei wurde ein paralleles Bezugssystem aufgebaut, das sich nicht auf eine (konstruierte) territoriale Bedrohung durch die irakische Regierung stützte, sondern den Schutz der Menschenrechte als oberste Norm formulierte. Insbesondere Menschenrechtsorganisationen wie *Human Rights Watch* oder *Amnesty International* können hierdurch ihre eigene Legitimität in der internationalen Politik, als Wächter der Menschenrechte, stärken.

*Drittens* sind NGOs nicht zuletzt auch Motoren der Entgrenzung der Staatenwelt, d. h. hier des Wandels von unilateralen zu nachhaltig multilateralen Sanktionen. Als Kernorganisationen der *global polity* tragen sie dazu bei, transitive politische Macht jenseits territorialer Muster zu institutionalisieren. Erfolgreich ist diese Institutionalisierung in dem Maße, wie kollektiv bindende Entscheidungen auf einer gegenüber

territorialer und semi-territorialer Macht eigenständigen Fähigkeit beruhen, Sanktionen durchzusetzen und globale Normen zur Geltung zu bringen. Insbesondere in Südafrika konnten NGOs durch die Verhängung gesellschaftlicher Sanktionen solchen Normen zur Geltung verhelfen und dadurch zur offiziellen Beendigung der Apartheid beitragen. Regierungen und internationale Regierungsorganisationen wie die Europäische Gemeinschaft, die zunächst ablehnend auf die Sanktionsforderungen der Gesellschaftswelt reagiert hatten, mussten sich schließlich diesem Druck beugen und Sanktionen verhängen. Innerhalb der Europäischen Gemeinschaft hatten sich Deutschland und Großbritannien geweigert, bindenden Sanktionsbeschlüssen zuzustimmen, mussten schließlich allerdings doch Stellung zu Menschenrechten als globale Norm beziehen und wenigstens begrenzte Sanktionen zulassen. Auch in Myanmar waren die gesellschaftlichen Boykottaufrufe gegen Unternehmen, die von Zwangarbeit profitieren, erfolgreich und unterstützten die Verhängung der ILO-Sanktionen, welche die Geltung dieser Norm international verstärken.

Ein *viertes Problem* ergibt sich aus der Binnendifferenzierung des politischen Systems, die zu einer Verantwortungsdiffusion führen kann. Eindeutige Kausalitätszuschreibungen werden schwieriger, weil damit konfrontierte Akteure immer auf andere Entscheidungsarenen und auf vermeintliche Sachzwänge verweisen können, die aus der Multiplizierung von Steuerungsagenten entstehen. Während der Darfur-Krise fordern bzw. forderten sich beispielsweise unterschiedliche internationale Regierungsorganisationen gegenseitig auf, Maßnahmen gegen die massiven Menschenrechtverletzungen einzuleiten, ohne dass diese eigenständig aktiv geworden sind. Das europäische Parlament beispielsweise forderte China auf, im UN-Sicherheitsrat Sanktionen gegen den Sudan nicht länger zu blockieren, setzte sich allerdings gleichzeitig nur unzureichend beim Rat der EU für Sanktionen ein. Auch die US-Regierung forderte seit 2004 umfassende UN-Wirtschaftssanktionen gegen den Sudan, konnte sich selbst allerdings erst Ende Mai 2007 zu schärferen unilateralen Sanktionen entschließen. Auch die EU erwägt seit Monaten weitere Sanktionen gegen den Sudan, macht ihre Entscheidung allerdings davon abhängig, ob auch die UN weitere Sanktionen verhängt.

Der vorliegende Beitrag sollte einen theoretischen Rahmen für die Analyse der Folgen politischer Entgrenzungsprozesse für NGOs liefern. Dafür haben wir zunächst einen Machtbegriff entwickelt, in dem zwei Dimensionen von Macht als Kommunikationsmedium internationaler Politik unterschieden werden: transitive Durchsetzungsmacht und intransitive Deutungsmacht. Im Anschluss daran haben wir die politische Evolution der Weltgesellschaft als Ausdifferenzierung unterschiedlicher transitiver und intransitiver Machtquellen interpretiert. NGOs versetzt diese Ausdifferenzierung in die Lage, unterschiedliche Quellen politischen Einflusses zu nutzen sowie auf unterschiedliche Symbolisierungen politischer Ordnung Bezug zu nehmen. Sie können, vereinfacht gesagt, als postterritoriale Sanktionierer oder als territoriale Sanktionsforderer auftreten. Allerdings ist diese Möglichkeit nicht schon gleichbedeutend mit einem gestiegenen Einfluss von NGOs. Vielmehr haben wir auf der Basis einer differenzierungstheoretischen Theorie der Weltgesellschaft die Vermutung, dass mit politischer Entgrenzung spezifische Probleme und

Dilemmata politischen Handelns für NGOs entstehen. Verdeutlicht wurde dies an der Rolle, die NGOs bei der Forderung, Verhängung und Durchführung internationaler Sanktionen spielen. Dabei zeigt sich, dass NGOs zwar auf der einen Seite selbst an der Generierung postterritorialer Sanktionsmacht entscheidend beteiligt sind. Zugleich müssen sie sich damit aber auch als sanktionsmächtige Akteure der internationalen Politik darstellen. Dies wiederum gefährdet und schwächt unter Umständen territoriale Machtquellen, die auch darauf basieren, dass NGOs in transitorischer Hinsicht ohnmächtige Akteure der Weltpolitik sind und deshalb Staaten und internationale Regierungsorganisationen dazu bewegen müssen, Sanktionen zu verhängen. Umgekehrt stärken NGOs als Sanktionsforderer gegenüber Staaten und internationalen Regierungsorganisationen territoriale und semi-territoriale Muster internationaler Politik, die sie selbst aber als peripherie und in diesem Sinne ohnmächtige Akteure erscheinen lassen.

In dem Maße aber, wie NGOs zu selbstständigen postterritorialen Sanktionierern werden, begeben sie sich auch in einen symbolischen Kampf um legitime Machtquellen und damit in einen Kampf um legitime internationale Politik (vgl. ein ähnliches Argument für das Recht bei Fischer-Lescano/Liste 2005). NGOs büßen dann ihre moralische Autorität ein, wenn sie als strategische Akteure wahrgenommen werden, die eigene Machtquellen geltend machen. Als selbständige Sanktionierer sehen sich NGOs in der öffentlichen Diskussion mit Legitimitätsproblemen konfrontiert, die unter Umständen ihre moralische Autorität untergraben. Hinter dem Einwand, NGOs seien durch nichts außer durch ihr Engagement legitimiert, steckt im Grunde ein Kampf um symbolische Macht, d. h. um legitime Quellen politischer Macht und um die Selbstbehauptung politischer Ordnungsmodelle (vgl. dazu auch Altvater/Brunnengräber 2002). Die Partizipation von NGOs in internationalen Organisationen und die Inszenierung als sanktionsmächtiger Akteur im Rahmen postterritorialer Sanktionsmacht ist vor diesem Hintergrund ein zweischneidiges Schwert, denn sie setzen andere Einflussmöglichkeiten aufs Spiel, die gerade aus der peripheren Position von NGOs in der Politik der Weltgesellschaft entstehen.

## Literatur

Albert, Mathias 1998: Entgrenzung und Formierung neuer politischer Räume, in: Politische Vierteljahrsschrift, Sonderheft 29, 51-75.

Albert, Mathias 2002: Zur Politik der Weltgesellschaft, Weilerswist.

Albert, Mathias/Stichweh, Rudolf (Hrsg.) 2007: Weltstaat und Weltstaatlichkeit, Wiesbaden.

ALTSEAN (Hrsg.) 2003: Ready, Aim, Sanctions: Non-Military Options to Support Burma's Democratization, Bangkok.

Altvater, Elmar/Brunnengräber, Achim 2002: NGOs im Spannungsfeld von Lobbyarbeit und öffentlichem Protest, in: Aus Politik und Zeitgeschichte 52: 6-7, 6-14.

Arts, Bas 2000: Regimes, Non-State Actors and the State System: A ›Structuralist‹ Regime Model, in: European Journal of International Relations 6: 4, 513-542.

Arts, Bas 2003: Non-State Actors in Global Governance: Three Faces of Power (Preprints aus der Max-Planck-Projektgruppe Recht der Gemeinschaftsgüter), Bonn.

Barnett, Michael/Duvall, Raymond 2005: Power in Global Governance, in: Barnett, Michael/Duvall, Raymond (Hrsg.): Power in Global Governance, Cambridge, 1-32.

*Bachrach, Peter/Baratz, Morton S.* 1963: Decisions and Non-Decisions: An Analytical Framework, in: *American Political Science Review* 57: 3, 641-651.

*Black, David* 1999: »No Cricket«: The Effects and Effectiveness of the Sport Boycott, in: Crawford, Neta C./Klotz, Audie (Hrsg.): *How Sanctions Work: Lessons from South Africa*, New York, NY, 213-231.

*Bonacker, Thorsten* 2007a: Der Fragmentierte Frieden. Peacebuilding in der entgrenzten Weltgesellschaft, in: *Zeitschrift für Genozidforschung* 8: 1, 78-99.

*Bonacker, Thorsten* 2007b: Postnationale Konflikte und der Wandel des Politischen. Ein Beitrag zur Soziologie der internationalen Beziehungen (Working Paper des Zentrums für Konfliktforschung an der Universität Marburg), Marburg.

*Bonacker, Thorsten/Brodocz, André* 2001: Im Namen der Menschenrechte. Zur symbolischen Integration der internationalen Gemeinschaft durch Normen, in: *Zeitschrift für Internationale Beziehungen* 8: 2, 179-208.

*Bonacker, Thorsten/Weller, Christoph* (Hrsg.) 2007: Konflikte der Weltgesellschaft, Frankfurt a. M.

*Brock, Lothar* 2004: World Society from the Bottom up, in: Albert, Mathias/Hilkmeier, Lena (Hrsg.): *Observing International Relations: Luhmann and World Politics*, London, 86-103.

*Brock, Lothar* 2007: Zauberlehrlinge, oder: Die List der (Un-)Vernunft in den internationalen Beziehungen. Eine Replik auf Zürn et al., in: *Zeitschrift für Internationale Beziehungen* 14: 1, 165-174.

*Brock, Lothar/Albert, Mathias* 1995: Entgrenzung der Staatenwelt. Zur Analyse weltgesellschaftlicher Entwicklungstendenzen, in: *Zeitschrift für Internationale Beziehungen* 2: 2, 259-285.

*Brodocz, André* 2002: Institution als symbolische Form, in: *Berliner Journal für Soziologie* 12: 2, 211-226.

*Brodocz, André* 2005: Behaupten und Bestreiten. Genese, Verstetigung und Verlust von Macht in institutionellen Ordnungen, in: Brodocz, André/Mayer, Christoph O./Pfeilschifter, René/Weber, Beatrix (Hrsg.): *Institutionelle Macht. Genese – Verstetigung – Verlust*, Köln, 13-36.

*Brünnengräber, Achim/Klein, Ansgar/Walk, Heike* (Hrsg.) 2005: NGOs im Prozess der Globalisierung. Mächtige Zwerge – umstrittene Riesen, Bonn.

*Brühl, Tanja* 2003: Nichtregierungsorganisationen als Akteure internationaler Umweltverhandlungen. Ein Erklärungsmodell auf der Basis der situationsspezifischen Ressourcen nachfrage, Frankfurt a. M.

*Brühl, Tanja/Deibel, Tobias/Hamm, Brigitte/Hummel, Hartwig/Martens, Jens* (Hrsg.) 2001: Die Privatisierung der Weltpolitik. Entstaatlichung und Kommerzialisierung im Globalisierungsprozess, Bonn.

*Buzan, Barry* 2004: From International to World Society? English School Theory and the Social Structure of Globalisation, Cambridge.

*Clegg, Stewart R.* 1989: *Frameworks of Power*, London.

*Cortright, David/Lopez, George A.* 2000: The Sanctions Decade: Assessing UN Strategies in the 1990s, Boulder, CO.

*Doxey, Margaret* 1987: *International Sanctions in Contemporary Perspective*, New York, NY.

*Fischer-Lescano, Andreas* 2005: Globalverfassung. Die Geltungsbegründung der Menschenrechte, Weilerswist.

*Fischer-Lescano, Andreas/Teubner, Gunther* 2006: Regime-Kollisionen. Zur Fragmentierung des globalen Rechts, Frankfurt a. M.

*Fischer-Lescano, Andreas/Liste, Philip* 2005: Völkerrechtspolitik. Zu Trennung und Verknüpfung von Politik und Recht der Weltgesellschaft, in: *Zeitschrift für Internationale Beziehungen* 12: 2, 209-249.

*Florini, Ann M.* 2000: Lessons Learned, in: Florini, Ann M. (Hrsg.): *The Third Force: The Rise of Transnational Civil Society*, Washington, DC, 211-240.

*Galtung, Johan* 1967: On the Effects of International Economic Sanctions: With Examples from the Case of Rhodesia, in: *World Politics* 19: 3, 378-416.

Göhler, Gerhard 1997: Der Zusammenhang von Institution, Macht und Repräsentation, in: Göhler, Gerhard (Hrsg.): *Institution – Macht – Repräsentation. Wofür politische Institutionen stehen und wie sie wirken*, Baden-Baden, 11-62.

Göhler, Gerhard 2000: Constitution and Use of Power, in: Goverde, Henrie J.M./Cerny, Philip G./Haugaard, Mark/Lenter, Howard H. (Hrsg.): *Power in Contemporary Politics: Theories, Practices, Globalizations*, London, 41-58.

Göhler, Gerhard 2004: Macht, in: Göhler, Gerhard/Iser, Matthias/Kerner, Ina (Hrsg.): *Politische Theorie. 22 umkämpfte Begriffe zur Einführung*, Wiesbaden, 244-261.

Görg, Christoph/ Brand, Ulrich 2001: Postfordistische Naturverhältnisse. NGOs und Staat in der Biodiversitätspolitik, in: Brand, Ulrich/ Demirovic, Alex/ Görg, Christoph/ Hirsch, Joachim (Hrsg.): *Nichtregierungsorganisationen in der Transformation des Staates*, Münster, 65-94.

Guzzini, Stefano 2004: Constructivism and International Relations: An Analysis of Luhmann's Conceptualization of Power, in: Albert, Mathias/Hilkermeier, Lena (Hrsg.) *Observing International Relations*: Niklas Luhmann and World Politics, London, 208-222.

Hahn, Kristina/Holzscheiter, Anna 2005: The Ambivalence of Advocacy: International NGOs and their Discursive Power of Attributing Identities (Vortrag bei der First Global International Studies Conference, Istanbul 24-27.8.2005), in: [http://www.atasp.de/downloads/holzscheiter\\_hahn\\_2005.pdf](http://www.atasp.de/downloads/holzscheiter_hahn_2005.pdf); 12.02.2008.

Haugaard, Mark 2003: Reflections on Seven Ways of Creating Power, in: *European Journal of Social Theory* 6: 1, 87-111.

Held, David/McGrew, Anthony/Goldblatt, David/Perraton, Jonathan (Hrsg.) 1999: *Global Transformations: Politics, Economics and Culture*, Stanford, CA.

Higgott, Richard A./Ougaard, Morten 2002: Beyond System and Society: Towards a Global Polity?, in: Higgott, Richard A./Ougaard, Morten (Hrsg.): *Towards a Global Polity*, London, 1-20.

Holzscheiter, Anna 2005: Discourse as Capability: Non-state Actors Capital in Global Governance, in: *Millennium* 33: 3, 723-746.

ICG (Hrsg.) 2004: Myanmar: Sanctions, Engagement or Another Way Forward?, Brüssel.

Jachtenfuchs, Markus/Kohler-Koch, Beate (Hrsg.) 1996: *Europäische Integration*, Opladen.

Keck, Margaret E./Sikkink, Kathryn 1998: Activists Beyond Borders: Advocacy Networks in International Politics, Ithaca, NY.

Leisering, Lutz 2007: Gibt es einen Weltwohlfahrtsstaat?, in: Albert, Mathias/Stichweh, Rudolf (Hrsg.): *Weltstaat und Weltstaatlichkeit*, Wiesbaden, 187-208.

Linklater, Andrew 1998: Transformation of Political Community: Ethical Foundations of the Post-westphalian Era, Cambridge.

Lipschutz, Ronnie D. 2005: Power, Politics and Global Civil Society, in: *Millennium* 33: 3, 747-769.

Luhmann, Niklas 1971: Die Weltgesellschaft, in: *Archiv für Rechts- und Sozialphilosophie* 57: 1, 1-34.

Luhmann, Niklas 1975: Macht, Stuttgart.

Luhmann, Niklas 2000: *Politik der Gesellschaft*, Frankfurt a. M.

Lukes, Steven 1974: *Power: A Radical View*, London.

Lukes, Steven 2005: Power and the Battle for Hearts and Minds, in: *Millennium* 33: 3, 477-493.

Mann, Michael 2001: *Geschichte der Macht. 3 Bände*, Frankfurt a. M.

Mattern, Janice B. 2005: Why »Soft Power« isn't so Soft: Representational Force and the Sociolinguistic Construction of Attraction in World Politics, in: *Millennium* 33: 3, 583-612.

Nossal, Kim Richard 1989: International Sanctions as International Punishment, in: *International Organization* 43: 2, 301-322.

Nye, Joseph S. 2004: *Soft Power: The Means to Success in World Politics*, New York, NY.

Nye, Joseph S./Donahue, John D. (Hrsg) 2000: *Governance in a Globalizing World*, Washington, DC.

Ougaard, Morten 2002: Global Polity Research, in: Higgott, Richard A./Ougaard, Morten (Hrsg.): *Towards a Global Polity*, London, 23-39.

*Risse, Thomas* 2002: Transnational Actors and World Politics, in: Carlsnaes, Walter/Risse, Thomas/Simmons, Beth A. (Hrsg.): *Handbook of International Relations*, London, 255-273.

*Rose, Nikolas/Miller, Peter* 1992: Political Power Beyond the State: Problematics of Government, in: *The British Journal of Sociology* 43: 2, 173-205.

*Rosenau, James N.* 1997: Along the Domestic-Foreign-Frontier: Exploring Governance in a Turbulent World, Cambridge.

*Sassen, Saskia* 2000: Territory and Territoriality in the Global Economy, in: *International Sociology* 15: 2, 372-393.

*Schüssler, Sina* 2006: Sanktionen zur Förderung von Frieden und Menschenrechten? Fallstudien zu Myanmar, Sudan und Südafrika (Working Paper des Zentrums für Konfliktforschung an der Universität Marburg), Marburg.

*Sending, Ole J./Neumann, Iver B.* 2006: Governance to Governmentality: Analyzing NGOs, States, and Power, in: *International Studies Quarterly* 50: 3, 651-672.

*Senghaas, Dieter* 1998: *Zivilisierung wider Willen. Der Konflikt der Kulturen mit sich selbst*, Frankfurt a. M.

*Sørensen, Georg* 2002: The Global Polity and Changes in Statehood, in: Ougaard, Morten/Hig-gott, Richard A. (Hrsg.): *Towards a Global Polity*, London, 40-57.

*Stichweh, Rudolf* 2000: *Die Weltgesellschaft. Soziologische Analysen*, Frankfurt a. M.

*Stichweh, Rudolf* 2007: Dimensionen des Weltstaates im System der Weltpolitik, in: Albert, Mathias/Stichweh, Rudolf (Hrsg.): *Weltstaat und Weltstaatlichkeit. Beobachtungen globaler politischer Strukturbildung*, Wiesbaden, 25-35.

*Wendt, Alexander* 1999: *Social Theory of International Politics*, Cambridge.

*Willets, Peter* (Hrsg.) 1996: *The Conscience of the World: The Influence of Non-Governmental Organisations in the UN-System*, Washington, DC.

*Zangl, Bernhard/Zürn, Michael* 2003: Frieden und Krieg. Sicherheit in der nationalen und postnationalen Konstellation, Frankfurt a. M.

*Zürn, Michael* 1998: *Regieren jenseits des Nationalstaats*, Frankfurt a. M.

*Zürn, Michael* 2006: Global Governance as an Emergent Political Order: The Role of Transnational Non-Governmental Organisations, in: Schuppert, Gunnar F. (Hrsg.): *Global Governance and the Role of Non-State Actors*, Baden-Baden, 31-45.

*Zürn, Michael/Binder, Martin/Ecker-Ehrhardt, Matthias/Radtke, Katrin* 2007: Politische Ordnungsbildung wider Willen, in: *Zeitschrift für Internationale Beziehungen* 14: 1, 129-164.