

Vom Mass der Macht : Überlegungen zum Grundproblem der internationalen Beziehungen

Autor(en): **Frei, Daniel**

Objektyp: **Article**

Zeitschrift: **Schweizer Monatshefte : Zeitschrift für Politik, Wirtschaft, Kultur**

Band (Jahr): **49 (1969-1970)**

Heft 7

PDF erstellt am: **11.09.2024**

Persistenter Link: <https://doi.org/10.5169/seals-162331>

Nutzungsbedingungen

Die ETH-Bibliothek ist Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Inhalten der Zeitschriften. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern.

Die auf der Plattform e-periodica veröffentlichten Dokumente stehen für nicht-kommerzielle Zwecke in Lehre und Forschung sowie für die private Nutzung frei zur Verfügung. Einzelne Dateien oder Ausdrucke aus diesem Angebot können zusammen mit diesen Nutzungsbedingungen und den korrekten Herkunftsbezeichnungen weitergegeben werden.

Das Veröffentlichen von Bildern in Print- und Online-Publikationen ist nur mit vorheriger Genehmigung der Rechteinhaber erlaubt. Die systematische Speicherung von Teilen des elektronischen Angebots auf anderen Servern bedarf ebenfalls des schriftlichen Einverständnisses der Rechteinhaber.

Haftungsausschluss

Alle Angaben erfolgen ohne Gewähr für Vollständigkeit oder Richtigkeit. Es wird keine Haftung übernommen für Schäden durch die Verwendung von Informationen aus diesem Online-Angebot oder durch das Fehlen von Informationen. Dies gilt auch für Inhalte Dritter, die über dieses Angebot zugänglich sind.

Vom Mass der Macht

Überlegungen zum Grundproblem der internationalen Beziehungen

DANIEL FREI

Es gibt in den internationalen Beziehungen eine Situation, in der das, was man «Macht» nennt, jeweils unübersehbar in Erscheinung tritt: der *Krieg*. Nun ist aber der Krieg als Verfahren zur Regelung von Interessenkonflikten grundsätzlich unerwünscht, denn seine Nebenwirkungen – Schrecken, Leiden, Verwüstung – kommen ja weder dem Sieger noch dem Verlierer zugute. So stellt sich also sogleich die Frage, ob es Verfahren gibt, um Konflikte in rationellerer, gewaltloser Weise zu regeln, und diese Frage ist im Grunde ja nichts anderes als die Frage nach dem *Frieden*.

Nach Wegen, um den Krieg durch gewaltlose Verfahren des Interessenausgleichs zu ersetzen, hat die Menschheit seit jeher gesucht. In der Theorie lässt sich dieser Weg zwar ohne Schwierigkeit finden, und man braucht sich nur die Zusammenhänge zwischen Macht, Machtkampf und Konfliktsregelung zu vergegenwärtigen: Wenn nämlich zwei Machtpotentiale zum Ausgleich divergierender Interessen unter Einsatz militärischer Machtmittel zusammenprallen, spricht man bekanntlich von einer «Kraftprobe» oder von einem «Kräftemessen». Tatsächlich handelt es sich hier um ein Messen, denn das Ergebnis des *Machtkampfes* liegt ja im Aufstellen einer Hierarchie der *Machtpotentiale*, das heisst man kann in der Regel am Ende feststellen, dass die Macht der einen Streitpartei offenbar grösser war als die Macht der andern Partei.

Da drängt sich dann prompt der Gedanke auf, dass eine gewaltlose Regelung von Konflikten wohl einfach darin zu finden wäre, dass man den Zusammenhang zwischen Machtpotential, Machtkampf und Hierarchie der Machtpotentiale etwas umgestaltet, und zwar in der Weise, dass man die Machtpotentiale *zuerst* vergleicht und verrechnet und so eine Hierarchie der Machtpotentiale aufstellt, ohne es erst zu einem kriegerischen Zusammenstoss, zu einem «Kräftemessen» im gewaltsamen Sinn, kommen zu lassen. Voraussetzung wäre lediglich die objektive Erfassung der Machtpotentiale, ein Mass der Macht, das deren Vergleichung und Verrechnung ermöglicht.

Dieser Gedanke ist in der Tat so einleuchtend, dass er, in stets sich wandelnder Gestalt zwar, aber doch als grundsätzlich derselbe Gedanke, immer

wieder auftaucht. Ja, der Wunsch, zur Vermeidung einer gewaltsamen Konfliktregelung und zur Vermeidung eines Kriegs die Machtpotentiale zu messen, entpuppt sich bei näherem Zusehen als das Zentralproblem der internationalen Beziehungen überhaupt. Dies soll hier gezeigt werden, indem zunächst einmal die typischen Situationen kurz beschrieben werden, in denen diese Problematik aufzutreten pflegt; zweitens ist dann der Weg zu skizzieren, den das theoretische Denken der letzten zweihundert Jahre auf der Suche nach dem Mass der Macht eingeschlagen hat; und das erlaubt, drittens, gewisse Schlüsse in bezug auf das Wesen der Macht selbst und auf die Aufgaben, mit denen sich die Politische Wissenschaft für die nächste Zukunft konfrontiert sehen wird.

Die fünf Erscheinungsformen des Machtproblems

Sucht man die Umstände zu erfassen, unter denen sich in den internationalen Beziehungen die Frage nach dem Mass der Macht stellt, so können fünf typische Situationen identifiziert werden. Die *erste* ist das *diplomatische Verhandeln*. Den Krieg zu ersetzen durch Anpassung an das jeweils machtpolitisch Notwendige und dieses Notwendige durch vernünftige Verrechnung der gegenseitigen Ansprüche und Positionen im Gespräch zu ermitteln: hierin liegt seit jeher der Zweck aller Diplomatie. Aber immer wieder bemerkt man, dass es sehr einfach ist, sich auf ein bestimmtes Prinzip der «Fairness» – beispielsweise auf die Gleichheit der Gewinne und Verluste – zu einigen, aber äusserst mühselig, ein Mass zu finden, um die gegenseitigen Positionen objektiv zu erfassen und zu verrechnen. In bezug auf das Mass der Macht müssen die Diplomaten fast immer mit Begriffen verhandeln, von denen sie nicht wissen, ob sie für den Partner dasselbe bedeuten. Im Jahr 1943 beispielsweise einigten sich Churchill, Eden und Stalin anlässlich ihrer Moskauer Besprechungen auf eine in Prozentzahlen festgesetzte Verteilung der wechselseitigen Einflussnahme auf dem Balkan und in Osteuropa; was aber unter diesen «percents of influence» zu verstehen sei, blieb ungeklärt, und zwar mit der verheerenden Folge, dass, wie man weiss, aus den dadurch erzeugten Missverständnissen ein neuer, scharfer Konflikt hervorging.

Das Problem, die Macht begrifflich zu fassen und zu messen, ergibt sich *zweitens* auch im Rahmen der *bewaffneten Auseinandersetzung* selbst. Wie schon Clausewitz sagte, wäre ein «absoluter Krieg» undenkbar, «in dem es keinen Stillstand gibt und in dem nicht eher Ruhe eintritt, bis einer der beiden Teile niedergeworfen ist». Im Krieg werden die beiden rivalisierenden Machtpotentiale ja keineswegs etwa in einer kontinuierlichen Abfolge von Schlag und Gegenschlag aneinander gemessen, sondern weitaus wichtiger als die eigentlichen Kampfhandlungen ist das stumme, unbewegte Lauern, das

abschätzende «Messen» der Kräfte des Gegners, das weiter nicht ausgesprochene Verrechnen von Chancen und Risiken *zwischen* den einzelnen Schlägen: Und da drängt sich dann jeweils die Notwendigkeit, die Macht des Gegners zu messen, nicht weniger intensiv auf als im diplomatischen Verhandeln, wo man versucht, über diese Masse und die Messresultate zu reden.

Diese Notwendigkeit besteht zwischen Krieg und Frieden auch in der *Rüstungspolitik*, und das ist die *dritte* typische Situation, in der sich die Frage nach dem Mass der Macht stellt. Jedem Staat gebietet sein Sicherheitsbedürfnis, die Rüstung so weit voranzutreiben wie nur irgend möglich – die Beschränktheit seiner verfügbaren Mittel dagegen zwingt ihn, sein Rüstungsbudget so klein zu halten wie irgend möglich. Die Meinungsverschiedenheit zwischen den «need firsters» und den «budget firsters» gehört zu den klassischen Themen jeder Debatte um die Stellung des Rüstungsbudgets im Staatshaushalt.

Der Ausweg aus diesem Dilemma läge in einem Rüstungsaufwand, der genau «notwendig und hinreichend» wäre – notwendig, indem er den minimalen Anforderungen wirklich entspricht, hinreichend, indem er vom Staatshaushalt nicht mehr abzweigt, als für die Schaffung der Sicherheit erforderlich ist. Diese Schwelle ist freilich eine relative Grösse, und sie bezieht sich auf die Bedrohung durch mögliche Gegner und auf die Macht, die hinter dieser Bedrohung steht. Diese letztere müsste man eben wiederum messen können, um den optimalen Rüstungsaufwand zu bestimmen.

Noch vernünftiger als die Rüstung musste aber seit jeher der Gedanke erscheinen, die einander gegenüberstehenden Machtpotentiale zu vermindern – und zwar proportional zu vermindern, so dass das gegenseitige Machtverhältnis davon nicht weiter berührt wird: Das ist der Gedanke der *Abrüstung*, und hier liegt die *vierte* typische Situation, die zur Konkretisierung der Frage nach dem Mass der Macht genannt werden muss.

Die Idee der Abrüstung sieht bestechend einfach aus. Aber als beispielsweise im Schoss der Abrüstungskommission des Völkerbunds über die Beschränkung der Seerüstungen gesprochen wurde, kamen nicht weniger als sechs Vorschläge zur Sprache, nach welchen Kriterien diese Seerüstungen zu bemessen seien: Nahm man die Globaltonnage der Kriegsflotten als Vergleichsmassstab, so erschienen 3 Schlachtschiffe zu je 100000 Tonnen gleichwertig wie 100 Unterseeboote, und ähnliche Komplikationen ergaben sich, wenn man die Tonnage einzelner Schiffskategorien, die Waffenleistung oder den Personalbestand als Massgrundlage benützte.

Um ähnliche Probleme ringt man seither an allen Konferenzen für Abrüstung und Rüstungskontrolle. Was eben jeweils fehlt, das ist eine hüben und drüben gemeinsame Vorstellung dessen, was ein «gleicher Schritt» in Richtung auf die Abrüstung bedeutet. Dieser Mangel betrifft zweierlei: Einerseits weichen die Ansichten darüber ab, welche Kategorien von Rüs-

stungsanstrengungen überhaupt als für die Macht relevant mitgemessen werden sollen, das heisst es herrscht Unklarheit über den *Machtbegriff*. Und andererseits besitzt man selbst dann, wenn eine Einigung über den *Gegenstand* des Machtmessens, über den *Machtbegriff*, zustandekommt, jeweils keinen Massstab, um diese Kategorien so objektiv zu messen, dass ein Vergleich möglich wäre. Hier wird also das Problem vom Mass der Macht in ganz besonderer Weise präzise fassbar.

Am ausgeprägtesten ist das aber in der *fünften* und letzten Situation der Fall, die man in Hinblick auf dieses Problem in den internationalen Beziehungen identifizieren kann: und das ist die Frage einer *internationalen politischen Autorität*. In Völkerbund und UNO und vorher in Hunderten von universalen Friedensplänen und Weltstaatsutopien hat die Menschheit versucht, die Aufgabe der Kriegsverhütung und friedlichen Konfliktregelung zu lösen. Die Kernfrage lautet hier jeweils, wie die Menschheit in einer solchen Organisation zu repräsentieren sei. Repräsentation heisst Vergegenwärtigung einer Potenz, und da stellt sich sogleich die Frage: was für einer Potenz?

Am leichtesten ist diese Frage im Fall der «spezialisierten» oder «nichtpolitischen» Organisationen zu beantworten. Gilt es beispielsweise eine gemeinsam betriebene Währungsbank aufzustellen, so liegt es nahe, das Stimmrecht der einzelnen Mitgliedstaaten entsprechend deren Einlagen zu regeln. Die Stimmenwägung erfolgt hier einfach im Sinne des Zwecks der betreffenden Organisation. In den «nichtspezialisierten» oder «politischen» internationalen Organisationen dagegen liegt dieser Zweck in der friedlichen Regelung von *Machtkonflikten*. Somit müsste die Repräsentation eines Staates auf dessen Machtpotential beruhen; das aber setzt einmal mehr voraus, dass sich die verschiedenen Machtpotentiale objektiv erfassen, messen und vergleichen lassen. Wenn heute so oft von der «Diskrepanz zwischen Stimmrecht und tatsächlicher Macht» in der UNO die Rede ist, so bedeutet das nichts anderes, als dass eine gemeinsam anerkannte Vorstellung vom Mass der Macht im Hinblick auf deren Repräsentation noch nicht gefunden worden ist.

Vielleicht liegt hier letztlich überhaupt das, was die internationale Politik von der *innerstaatlichen* Ordnung unterscheidet. Der Staat ist im Grunde einfach jene Institution, in der in der Regel um die Repräsentationsbasis nicht mehr gewaltsam gekämpft wird; die Frage, in welcher Weise die «Macht des Volkes» durch Wahlkreise, Volksvertreter, Parlamente und Kammern dargestellt werden soll, bildet kaum mehr einen Streitgegenstand. Innerstaatliche Politik heisst also Austrag von Konflikten *innerhalb* eines Konsensus – zwischenstaatliche Politik heisst in den meisten Fällen Konflikt *ausserhalb* eines Konsensus –, ausserhalb und um die Institution selber, in deren Rahmen der Konflikt geschlichtet werden könnte.

Nun lässt sich der Kern des Problems deutlich erkennen: In der internationalen Politik pflegt die gewaltlose Konfliktregelung nicht deshalb so schwer erreichbar zu sein, weil etwa das Verfahren der Streitregelung umstritten wäre, sondern weil – es ist immer dasselbe – ein Einvernehmen über den Begriff und das Mass der Macht fehlt, die die Stellung und das Gewicht der Träger einer konfliktregelnden Institution bestimmt. Wäre ein Konsens über den Machtbegriff und das Mass der Macht vorhanden, so wäre der Friede kein Problem mehr.

Wege und Irrwege der Suche nach einem Mass der Macht

Was sich anhand der fünf genannten typischen Situationen erkennen lässt, bedeutete darum in der Geschichte des Staatensystems seit jeher eine Herausforderung. Es geht bei der Suche nach dem Mass der Macht offenbar um nichts anderes als um die Suche nach dem Frieden. Es würde sich lohnen, die vielfältigen Antworten, die der schöpferische Intellekt im Lauf der Zeit auf diese Herausforderung gefunden hat, einzeln zu würdigen. Zum Verständnis des Problems genügt es indessen, auf ein paar wenige Haupterscheinungen der neueren Geschichte hinzuweisen und den Akzent dann vor allem auf die modernen Ansätze zu legen.

Anzufangen ist dabei mit den Erkenntnissen, wie sie im 17. und 18. Jahrhundert im Zeichen des aufkeimenden *esprit de géométrie* gewonnen wurden. Man begann damals den Staat technisch-rational zu analysieren und als *Staatsmaschine* zu begreifen. Was dieser Staatsmaschine nach aussen Stosskraft verlieh, das war, wie man sah, die Armee. Armeen aber waren Soldarmeen, und so hatte derjenige Staat am meisten Macht, der über den grössten Staatsschatz verfügte. Politische Macht war somit identisch mit Geldbesitz.

Das gab den Anstoss zu einer empirisch-wissenschaftlichen Beschäftigung mit der Politik: Die ersten «*Kameralwissenschaftler*», wie sie gegen 1700 an Höfen und Universitäten in Erscheinung traten, befassten sich ausschliesslich mit der Frage, wie der grösstmögliche Zufluss von Geldmitteln in den Staatsschatz möglich und die Zusammenfassung aller wirtschaftlichen Kräfte des Volkes durchzuführen seien. Sie trieben ihre Analyse schon bald weit hinein in die letzten Wurzeln dessen, was den Reichtum eines Volkes und damit die Macht des Staates bewirkt und befördert; sie versuchten die einzelnen Faktoren zu erfassen und auch die feinsten Teilfaktoren zu sezieren und das Ganze als sogenannte «politische Arithmetik» in Ziffern zu Papier zu bringen.

Allerdings wurden dann die Kameralisten von jenem Augenblick an als dürre «*Tabellenmacher*» dem Spott preisgegeben, wo mit der *revolutionären Massenaushebung* und dem Aufbau von Volksheeren das Volk und dessen

Stimmungen in den Vordergrund rückten. Da war dann viel die Rede vom «bewegenden Prinzip des Gemeinsinns» als der wahren Triebfeder, die dem Staate Macht verleihe, und auch Clausewitz' Machtbegriff gehört in diesen Zusammenhang, wenn er die Macht als ein «Produkt aus der Grösse der vorhandenen Mittel und der Stärke der Willenskraft» definiert, dem letzteren Faktor aber, den «moralischen Grössen», ausschlaggebende Bedeutung beimisst.

Dieses neue, psychologische Faktoren betonende Verständnis der Macht neigte im Gegensatz zu den Kameralisten in der Zeit des Merkantilismus dazu, die wirtschaftlichen Faktoren der Macht zu vernachlässigen, ja schliesslich ganz auszuklammern. Damit schlug die Stunde des Freihandels: Wurde der Lauf der Waren- und Kapitalströme vom Machtstandpunkt aus mit Indifferenz betrachtet, so hatte es für den Staat auch keinen Sinn mehr, den Lauf dieser Ströme irgendwie zu kontrollieren.

Diese Entwicklung ist dann aber im letzten Viertel des 19. Jahrhunderts durch den *Imperialismus* und dessen Schutzzollpolitik wieder rückgängig gemacht worden. Dahinter stand ein neuer Machtbegriff. Die wirtschaftlichen Faktoren wurden wieder in das machtpolitische Kalkül einbezogen; Dinge wie «Rohstofflieferanten», «Absatzmärkte» und «Siedlungsgebiete» galten wieder – wenn auch nicht aufgrund rationaler, wirtschaftlicher Überlegung, so doch in den Köpfen der Politiker und Meinungsmacher – als wichtige Bausteine staatlicher Macht.

Der neue Machtbegriff fand dann seine praktische Anwendung im Ersten Weltkrieg, der sich sofort zum *totalen Krieg* entfaltete. Der totale Krieg wurzelt offenbar in einem *totalen Machtbegriff*, und in diesem wurde die Summe alles dessen gezogen, was man bisher als Faktoren der Macht erkannt und mit letztem Scharfsinn als Beitrag zu dem gegen den Feind einsetzbaren Potential erkannt hatte. Ludendorff, der Theoretiker des totalen Kriegs, hat aus dem totalen Machtbegriff die Folgerung gezogen, dass «die ganze physische und seelische Kraft jedes einzelnen, ob im Heer oder in der Heimat, in den Dienst der Kriegführung gestellt» werden müsse. Hier wird deutlich, dass der Machtbegriff im Grunde identisch ist mit dem Begriff des Politischen; etwas als Faktor der Macht in das Kalkül einbeziehen, heisst es «politisieren».

Was nun die Bemühungen um das Mass der Macht betrifft, so war jetzt die Frage, *welche* Faktoren in das Kalkül der Machtpolitik einzubeziehen seien, auf nachgerade brutal einfache Weise beantwortet. Aber um so verwirrender wurde das Problem, *wie* diese tausend Faktoren zu bewerten, zu messen, zu kombinieren seien. Um überhaupt in diesem totalen Gewirr von Faktoren wieder klar zu sehen, mussten als erstes *Klassifizierungssysteme* entwickelt werden: Das Aufstellen von Inventaren staatlicher Macht, das Kritisieren dieser Inventare und die Ausarbeitung neuer Klassifizierungs-

systeme war eines der Zentralthemen der Politischen Wissenschaft und ihres sich mit internationalen Beziehungen befassenden Spezialzweigs von dessen Begründung in den zwanziger Jahren bis hinein in die fünfziger, ja sechziger Jahre. Der Zank um diese Klassifikationssysteme füllt Bände, aber es lohnt sich kaum, sich mit ihm zu befassen.

Immerhin hatte er die fruchtbare Nebenwirkung, dass allzu einseitig konzipierte Systeme Widerspruch hervorriefen und die Augen öffneten für manchen vergessenen oder vernachlässigten Faktor der Macht. So hat etwa die ausschliessliche Betonung der «power politics» durch die sogenannte «realistische Schule» der amerikanischen Politischen Wissenschaft zu neuen Erkenntnissen über die Funktion stereotyper und ideologischer Vorstellungen bei Staatsmännern und Diplomaten geführt.

Um nun das Mass der Macht trotz des totalen Machtbegriffs wieder in den Griff zu bekommen, suchte man schliesslich einen Ausweg, indem man sich auf *Indikatoren* stützte, das heisst auf Symbolwerte, die einen indirekten Anhaltspunkt geben für das direkt nicht fassbare gemeinte Gesamte, beispielsweise auf die Einwohnerzahl, das Bruttosozialprodukt, den Grad der Verstädterung, den Anteil der Einwohner mit höherem Bildungsabschluss usw. Man konnte dann auch verschiedene Indikatoren zu *Indices* kombinieren und komplizierte Formeln aufstellen. Dergleichen vermochte nun in der Tat ein Datenmaterial herzugeben, das gestattete, empirische Theorien der internationalen Beziehungen zu entwickeln und mit Hilfe dieser Theorien manche Zusammenhänge zu durchleuchten. Doch es im Konfliktsfalle einem miss-trauischen Gegner als getreues Spiegelbild der Wirklichkeit glaubhaft zu machen und auf ihm jenen Konsens aufzubauen, den jede institutionalisierte Konfliktregelung voraussetzt, ist natürlich etwas ganz anderes.

Das Bedürfnis, die Macht in ihrer Substanz zu fassen, wurde nun allerdings gerade nach 1945 dringender denn je, denn angesichts der Gefahr eines nuklearen Kriegs war es ja von vitaler Bedeutung, das gewaltsame Kräfte-messen zu verhüten und zu ersetzen. Fatalerweise schuf jetzt aber ausgerechnet diese Entwicklung wieder neue Umstände, die die Suche nach einem solchen Mass der Macht erst recht zu einem aussichtslosen Unterfangen werden liessen. Die Macht eines Staates: das hatte bisher einfach das gesamte, wenn auch schwierig zu erfassende militärische, wirtschaftliche und psychologische Potential bedeutet, das ein Staat im Kriegsfall innert nützlicher Frist mobilisieren und einsetzen konnte. Doch wenn diese «nützliche Frist» vom Auftauchen feindlicher Missile auf dem Radarschirm bis zur grossen Katastrophe nur noch Minuten betrug, musste das «klassische» Konzept des Machtpotentials – sofern es überhaupt je ein solches gegeben hatte – jede Bedeutung verlieren, und die Analyse der verschiedenen Faktoren der Macht bis in ihre letzten Wurzeln hinein musste zur sinnentleerten Beschäftigung werden.

Dafür wurde jetzt klar, dass es nicht einfach Macht an sich gibt, sondern dass «Macht» je nachdem etwas anderes heisst, ob man sie diesem oder jenem politisch-strategischen Zweck zuordnet. Ist dieser Zweck ein nuklearer Blitzkrieg, so sind «Macht» die im Vierundzwanzigstundendienst gefechtsklar gehaltenen Missile und zündbereiten atomaren Gefechtsköpfe; will man dagegen einen konventionellen Krieg führen, so bedeutet «Macht» das, was das Hinterland im Lauf der Auseinandersetzung an Ressourcen mobilisieren kann. Macht muss offenbar stets *im Rahmen einer bestimmten Beziehung* zwischen bestimmten politischen Einheiten verstanden werden, und diese Beziehung ergibt sich aus den *Zielvorstellungen*, die jede politische Einheit gegenüber bestimmten anderen politischen Einheiten hat. Diese Einheiten und die auf sie bezogenen Zielvorstellungen muss man als erstes kennen, bevor man zweitens abklärt, was zur «Macht» zu zählen und welcher Indikator folglich zu wählen ist, und drittens versucht, die einzelnen Faktoren zu messen.

Seit das Machtproblem auf diese Weise in seiner ganzen Komplexität erkannt worden ist, sind kaum zwei Jahrzehnte vergangen. Dieser Durchbruch fiel zeitlich zusammen mit den entscheidenden Fortschritten der *modernen Wissenschaftslehre* auf dem Gebiet der sozialwissenschaftlichen Erkenntnismethoden. Sie kennt das Problem unter dem Stichwort der «*Gültigkeit*» gewonnener Daten, das heisst des Verhältnisses zwischen dem beobachtbaren Indikator und der damit gemeinten, in der Wirklichkeit direkt nicht beobachtbaren Eigenschaft. Sie hat festgestellt, dass die Wahl eines Indikators nur aufgrund einer – ausdrücklich formulierten oder stillschweigend vorausgesetzten – Theorie über das Verhältnis zwischen den beiden erfolgen kann. Auf das Phänomen der Macht angewandt heisst das, dass ein Indikator für «Macht» erst dann gefunden werden kann, wenn eine klare Theorie über die Zielvorstellungen vorliegt, der das betreffende Machtpotential dienen soll.

Doch diese Zielvorstellungen sind Quelle zahlloser zusätzlicher *Ungewissheiten*. Was hat der Gegner im Sinne? Wie wird er reagieren? Welche Interessen und strategische Grundkonzeptionen legt er seinem Handeln zugrunde? Diese Fragen müssen jeweils zum grossen Teil offenbleiben. Und oft fehlt auch den eigenen Zielvorstellungen die begriffliche Klarheit, die nötig wäre, damit sie überhaupt als Bezugspunkte des Machtkalküls dienen können. Gerade in den pluralistischen Gesellschaften des Westens ist das, was man im konkreten Fall als «nationales Interesse» zu verstehen hat, das mit der «Macht» geschützt oder durchgesetzt werden soll, in der Regel nicht präzise fassbar.

Immerhin ist schon viel gewonnen, wenn man sich dieser Schwierigkeiten bewusst wird und jeweils festzustellen versucht, wo überhaupt der Bereich des Ungewissen liegt, wo man es lediglich mit subjektiv geschätzten, perzipier-

ten Grössen zu tun hat und wo Spiegelungen solcher Grössen vorliegen, indem der eine schätzt, was der andere denke, was er denke, was der andere denke usw. Dann lassen sich die Konfliktsituationen im Modell fassen und sogar in der Weise mathematisch formulieren, dass der Bereich des Ungewissen lokalisiert werden kann: Das ist der Weg, den etwa die *Spieltheorie* beschreitet. Doch haben spieltheoretische Aussagen stets bloss formalen Charakter; sie liefern «wenn-dann»-Sätze, wobei das, was für die Erfassung der Macht eben gerade interessant wäre, als nicht bestimmte Grösse X in diese Formeln eingebaut ist. Aber dieser Ansatz führt methodisch dennoch weiter, da er deutlich macht, wo weiter zu forschen ist.

Betrachten wir beispielsweise jene Situation, in der der Gebrauch von Macht in krassester Weise in Erscheinung tritt: nämlich die Kapitulation. Man ergibt sich dann, wenn man glaubt, dass im Falle eines weiteren Widerstands die «Kosten» – Leiden und Verwüstung – grösser wären als die Schmach der Niederlage und die Leiden durch die harte Behandlung seitens des Siegers. Die Festsetzung des Punktes, «wo es genug ist», bildet aber einen reinen Akt subjektiven Wertens und Wählens. Also muss im Zentrum einer jeden Analyse der Macht eine Analyse der Wertvorstellungen stehen, und die Machttheorie muss als eine Art *Kostentheorie der Macht* gestaltet werden. Um zu wissen, wieviel Macht zwischen zwei Konfliktparteien vorhanden ist, müsste man möglichst viele objektive Angaben über das *Wertesystem* der beiden Gegner besitzen.

Diesem Bedürfnis antworten beispielsweise Methoden wie die systematische *Inhaltsanalyse*, eine Untersuchungstechnik, die durch quantitative Analyse von Mitteilungen aller Art sozial-kulturelle Denksysteme herauszuschälen versucht. Allerdings erweist sich das Verhältnis zwischen Wirklichkeit und Indikator auch hier wieder als schwerwiegendes Problem, und ausserdem muss man sich im klaren darüber sein, dass selbst die tüchtigste Untersuchung dieser Art bestenfalls eine exakte historische Beschreibung der Wertstruktur des Gegners in jenem Augenblick bildet, aber weiter keinen Aussagewert für die Wertstruktur im nächstfolgenden Augenblick hätte, wo menschliche Spontaneität das ganze Erkenntnisobjekt bereits wieder verändert haben kann.

Folgerungen für das Wesen der «Macht»

Das sind die wichtigsten Ansätze, die es heute gibt, um das Mass der Macht zu bestimmen, und es erübrigt sich, noch weitere zu betrachten. Die hier skizzierten Bemühungen um dieses Problem vermögen hinreichend zu zeigen, wo das Wissbare aufhört und das Nichtwissbare beginnt. Sie erlauben auch bereits bestimmte Folgerungen in Hinblick auf das Wesen der Macht

in den internationalen Beziehungen allgemein zu ziehen, und zwar lassen sich drei Feststellungen machen.

Erstens hat die Suche nach dem Mass der Macht zunächst einfach einen harten Kern potenziertes *Subjektivität* enthüllt, an der letztlich jedes Bemühen um objektive Erkenntnis abprallen muss. Nicht nur ist es weitgehend subjektiv, wie die Konfliktparteien die einzelnen Faktoren der Macht messen, sondern bereits die Auswahl der einzelnen Faktoren hängt von etwas Subjektivem ab, nämlich von der Zielsetzung. Diese wird wiederum durch wenigstens drei subjektive Faktoren mitgeformt: einmal durch die Einschätzung der augenblicklichen Situation zwischen den Rivalen, sodann durch die subjektive Erwartung in bezug auf das zukünftige Verhalten des jeweiligen Gegners und schliesslich durch die subjektive Bewertung der «Kosten» dieses Verhaltens im Vergleich zu einem alternativen Verhalten.

Da somit alles auf das subjektiv Perzipierte hinausläuft, da, vereinfacht ausgedrückt, nicht die *Macht*tatsachen zählen, sondern stets nur die *Meinung* von der Macht der jeweiligen Gegenseite, ist man versucht, überhaupt nicht mehr von «Macht» zu sprechen, sondern von «*Prestige*», und nicht von «Machtposition», sondern von «*Status*». Statt zu sagen: Gewaltsame Konflikte lassen sich vermeiden, sofern ein objektives Mass der Macht vorhanden ist, muss es heissen: Ein gewaltsames Kräften messen findet dann nicht statt, wenn eine Prestigeskala vorliegt und wenn eine sichere Methode besteht, um das Prestige der einzelnen Konfliktparteien mit den Grössen auf dieser Skala zu erfassen und die verschiedenen Prestigewerte durch Vergleichen dieser Grössen zu verrechnen. Doch der fatale Umstand bleibt, dass ja auch durch die Hinwendung zum Prestige jene potenzierte Subjektivität nicht aufgehoben wird und dass somit die Aussichten, eine solche objektive Prestigeskala und entsprechende Methoden der Prestigemessung zu finden, sehr gering sind.

Sie sind gering, aber es gibt sie, und das führt zur *zweiten* Folgerung: Von «*Prestige*» und «*Status*» kann erst dann die Rede sein, wenn die einander vergleichenden Subjekte eine gemeinsame Vorstellung dessen teilen, was als «*Statussymbol*» anzusehen sei. Auf das hier behandelte Problem übertragen heisst das: Gewaltsame Konflikte lassen sich vermeiden, wenn ein *internationaler Konsens* darüber besteht, welche Dinge als nationale Statussymbole anzusehen sind.

Das Problem des internationalen Friedens ist also im Grunde eine Art *Sprachproblem*. Wo über gar keine oder allzu wenige Symbole und Signale des Prestiges und der Macht ein Konsens besteht, bleibt nichts anderes übrig als die brutale und zerstörerische «*Kraftprobe*» – und zwar ein blindes Dreinschlagen mit allen Waffen und Methoden, die sich menschliche Phantasie und Scharfsinn jeweils einfallen lassen, um einem Gegner zu schaden: Das ist der totale Krieg, und ihm liegt ja ein totaler Machtbegriff zugrunde, ein

Machtbegriff von solcher Komplexheit, dass eine Verständigung über die gegenseitigen Positionen ausgeschlossen ist, bevor nicht eine Partei sich in «bedingungsloser Kapitulation» der andern unterwirft. In Analogie zur sprachlichen Kommunikation ausgedrückt, bedeutet der totale Krieg eine ohrenbetäubende Kakophonie aus allen Registern, in der jedes Signal einer Partei für die andere völlig sinnlos ist. Ein totaler Machtbegriff ist notwendigerweise für eine Verständigung unbrauchbar, denn er hat zuviele Dimensionen.

Erst wenn der Machtbegriff auf bestimmte, klar fassbare Kriterien *beschränkt* wird, lässt sich eine Verrechnung der Macht durchführen. Im Wiener Kongress zum Beispiel, dessen Ergebnis dann fast ein Jahrhundert Bestand haben sollte, wurde bei der Verrechnung der Ansprüche von der hochgezüchteten, schon fast totalen Analyse der Machtfaktoren, wie sie in der «politischen Arithmetik» der Kameralisten entwickelt worden war, überhaupt nicht Gebrauch gemacht. Zwar war anfänglich davon die Rede, aber die Gesamtregelung erfolgte dann letztlich doch nahezu ausschliesslich einfach aufgrund der «Seelen»-zahl, und alle andern Faktoren der Macht wurden ausgeklammert und als für das Machtkalkül irrelevant betrachtet. Ein Konsens von so grosser Tragfähigkeit pflegt in der Geschichte allerdings nur sehr selten aufzutreten.

Aber hier liegt nun eine wichtige *Aufgabe für die Politische Wissenschaft*: Diese ist zwar ausserstande, einen solchen Konsens zu bewirken, jedoch kann sie durch eingehende Beobachtung der politischen Tatsachen einen allfällig vorhandenen Konsens *feststellen und bewusst machen*, das heisst sie kann nach Signalen fahnden, die im Verkehr der Mächte als Statussymbole und somit als Indikatoren ihrer Macht jeweils überall verstanden werden. Diese Anstrengung lohnt sich zweifellos bereits dann, wenn es gelingt, «falsche», das heisst nicht allgemein anerkannte Symbole als solche zu erkennen und damit verhängnisvolle Fehlkalkulationen zu verhindern.

Die Unterscheidung zwischen «echten», das heisst von einem universalen Konsens getragenen Statussymbolen und solchen «falschen», eben nur irrtümlich für allgemeingültig gehaltenen Symbolen ist es wohl, die die Geschichtswissenschaft meint, wenn sie die nüchterne «Realpolitik» einer verwerflichen «Prestigepolitik» gegenüberstellt. In der Tat lässt sich eine «konstruktive» Politik, eine Politik der gewaltlosen Konfliktregelung und des vernünftigen Verrechnens der gegenseitigen Positionen, nur auf der Grundlage allgemein anerkannter nationaler Statussymbole führen. Ein «Dialog» über das wechselseitige Machtverhältnis ist erst dann möglich, wenn alle Partner am Dialog die gleiche Machtsprache sprechen und wenn keiner von ihnen Werten nachjagen zu müssen glaubt, die in den Augen der andern nur Hirngespinnste, eben «Prestige» im landläufigen Sinn, bedeuten.

In diesem Zusammenhang gibt es für die Politische Wissenschaft noch

eine andere Aufgabe, und das führt zur *dritten* Schlussfolgerung: Die Politische Wissenschaft kann nämlich nicht nur beobachten und feststellen, was und wieviel an Konsens über die Symbole des Status da ist, sondern sie kann auch *Theorien* über die Kräfte zu entwickeln versuchen, die an der Herausbildung eines solchen Konsensus mitwirken. Man weiss immer noch viel zu wenig über diese Zusammenhänge, aber Ansätze hierzu sind vorhanden.

Einmal hat die allgemeine Konflikttheorie nachweisen können, wie gemeinsam geteilte Normen oft gerade der *Begegnung im Konflikt* entspringen. Je intensiver sich die Parteien aneinander reiben, desto grösser sind die Chancen einer Konsensbildung. Diese Möglichkeit wird heute in den Verfahren des sogenannten «*crisis management*» und der «*controlled response*» ausgenützt; beide Verfahren beruhen auf dem Grundsatz, im Lauf eines Konflikts jeden politischen oder militärischen Schachzug des Gegners stets nur mit einem höchstens gleichwertigen, keinesfalls aber massiveren Gegenzug zu beantworten, um ein Eskalieren des Konflikts zu vermeiden oder um wenigstens durch Verzögerung und Zeitgewinn nochmals Gelegenheit zum Einspielen eines Konsensus zu schaffen.

Sodann ist bekannt, dass sich die Wertvorstellungen auch aus *waffentechnischen* und *taktischen* Gründen gleichen können. Dies gilt etwa für die politisch-militärischen Konflikte am Vorabend der Französischen Revolution, in denen die Konfliktshandlungen meist auf manöverartiges Paradiesieren, Demonstrieren und Intervenieren beschränkt blieben. Es scheint, dass damals die kostspieligen und unzuverlässigen Soldarmeen die Konfliktparteien zwangen, Kampfhandlungen möglichst zu vermeiden und einander mit solchen Signalen zu verständigen. Etwas ähnliches lässt sich heute in Gestalt der in Ost und West fast identischen *Grundkonzeptionen der nuklearen Abschreckung* beobachten, denn diese hat eine sehr einfach zu erlernende Sprache: Die Drohung mit der totalen Vernichtung des Gegners übertönt wie ein laut gellendes Signal die Kakophonie des totalen Machtbegriffs, und dann kann auch die simple Logik von «*first strike*» und «*second strike*» von keinem Rivalen mehr missverstanden werden. Es wäre freilich unklug zu übersehen, dass auch dieser Ansatz zu einem Konsens über die Sprache der Macht sehr prekär ist; jeden Tag könnte ein überraschender waffentechnologischer Durchbruch, beispielsweise die Konstruktion einer wirklich brauchbaren Antirakete, die Strategie eines Rivalen grundlegend ändern und so den erreichten Konsens wieder zerfallen lassen. Um so bedeutender ist es, dass die Politische Wissenschaft solche Veränderungen sofort registriert und bewusst macht, aber auch allenfalls neu sich bildende Ansätze zu einem Konsens frühzeitig erkennt.

Auch militärisch-machtpolitische Strategien befinden sich ja in stetem Wandel, und nichts wäre irriger als sich von der Analogie zum Wirtschaftsleben verleiten zu lassen und darauf zu hoffen, es würde sich allmählich ein

mit dem Geld oder dem Gold vergleichbares Tauschmittel herausbilden, mit dem alle Machtkonflikte sich in geschäftsmässiger Weise saldieren liessen. Die internationale Politik unterscheidet sich vom Wirtschaftsleben gerade dadurch, dass ihre Strategien ständig wechseln und nicht einfach auf die Operation des Tauschens als der einzigen «Strategie» beschränkt sind.

Weitere Ansätze zur Theoriebildung gibt es schliesslich auch in Gestalt verschiedener Theorien über die allgemeinen Bedingungen, die die *soziale Integration*, den Zusammenschluss von Gemeinschaften mit gemeinsamen Normen, ermöglichen und fördern. Dass zum Beispiel der Wiener Kongress die grossen Interessenkonflikte jener Zeit durch eine so schlagend einfache Verrechnung der «Seelen»-zahlen zu regeln vermochte, hängt wohl mit der sozialen Homogenität der meist miteinander verschwägerten Fürsten und mit der nach den Kämpfen gegen die Revolution und Bonaparte gefestigten Ideologie der monarchischen Legitimität zusammen. Mit der Betrachtung solcher Hintergründe führt die Suche nach dem Mass der Macht aber in das weite Feld der soziologischen Theorie im allgemeinen wie auch der politologischen Integrationstheorie im besondern.

Es liegen also heute schon recht viele theoretische Erkenntnisse über die Faktoren vor, von denen der Konsens über das Mass der Macht abhängt – aber noch zu wenige, um das Problem wirklich zu entwirren. So bleibt die Frage offen. Was die Politische Wissenschaft weiter antreiben wird, sich darum zu bemühen, ist nicht nur die wissenschaftliche Wissbegier, sondern auch die grosse Herausforderung durch die Alternative zwischen Krieg und Frieden selbst.

Nach einer Antrittsvorlesung, gehalten am 12. Mai 1969 an der Universität Zürich.