Zeitschrift: Annuaire suisse de science politique = Schweizerisches Jahrbuch für Politische Wissenschaft

Herausgeber: Schweizerische Vereinigung für Politische Wissenschaft

Band: 16 (1976)

Artikel: Überlegungen zur Relevanz des Staates

Autor: Frei, Daniel

DOI: https://doi.org/10.5169/seals-172026

Nutzungsbedingungen

Die ETH-Bibliothek ist die Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften auf E-Periodica. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Zeitschriften und ist nicht verantwortlich für deren Inhalte. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern beziehungsweise den externen Rechteinhabern. Das Veröffentlichen von Bildern in Print- und Online-Publikationen sowie auf Social Media-Kanälen oder Webseiten ist nur mit vorheriger Genehmigung der Rechteinhaber erlaubt. Mehr erfahren

Conditions d'utilisation

L'ETH Library est le fournisseur des revues numérisées. Elle ne détient aucun droit d'auteur sur les revues et n'est pas responsable de leur contenu. En règle générale, les droits sont détenus par les éditeurs ou les détenteurs de droits externes. La reproduction d'images dans des publications imprimées ou en ligne ainsi que sur des canaux de médias sociaux ou des sites web n'est autorisée qu'avec l'accord préalable des détenteurs des droits. En savoir plus

Terms of use

The ETH Library is the provider of the digitised journals. It does not own any copyrights to the journals and is not responsible for their content. The rights usually lie with the publishers or the external rights holders. Publishing images in print and online publications, as well as on social media channels or websites, is only permitted with the prior consent of the rights holders. Find out more

Download PDF: 08.07.2025

ETH-Bibliothek Zürich, E-Periodica, https://www.e-periodica.ch

ÜBERLEGUNGEN ZUR RELEVANZ DES STAATES

*Zusammenfassender Bericht und Beiträge der SVPW-Arbeitsgruppe „Struktur der Weltpolitik" **

I. Überblick

Von Daniel Frei

1. Allgemeines

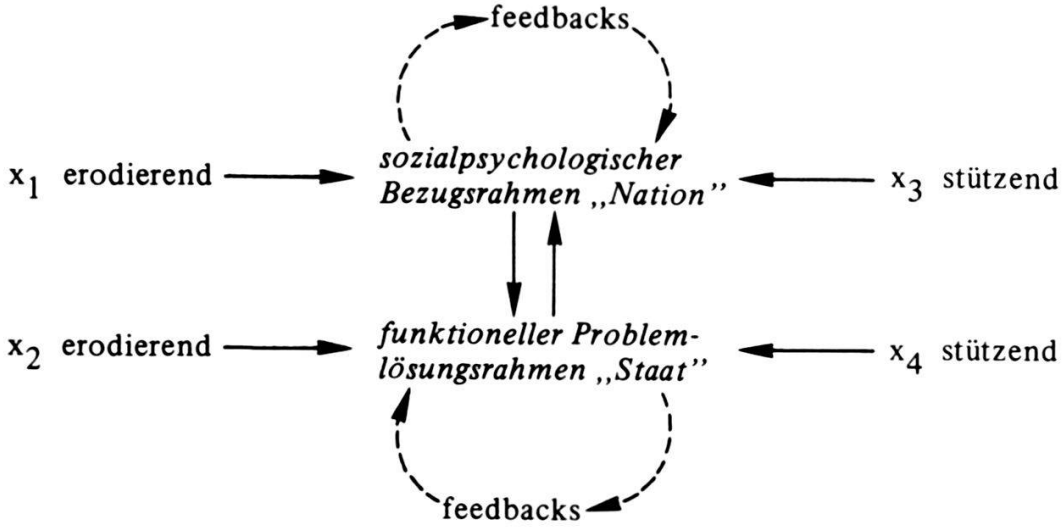
Die Arbeitsgruppe setzte sich zum Ziel, das Problem der weltpolitischen Relevanz des Akteurs „Staat" kritisch zu prüfen. Diesem Thema wird in der wissenschaftlichen Diskussion seit einigen Jahren zunehmend Beachtung geschenkt – freilich ohne dass es bisher gelungen wäre, mehr oder weniger einseitige Positionen wie die Behauptung von der „anachronistischen Souveränität" oder der These von der „Neo-Territorialität" zu überwinden. Hinter dem Problem der Relevanz des Staatlichen steckt das Problem der „Realität" und Struktur der Weltpolitik, konkret umschreibbar etwa in folgender Frage: Sind die händeschüttelnden Aussenminister, die Schlagbäume an den Grenzen, die Szenen in der Generalversammlung der UNO wirklich Realität, oder geschieht Weltpolitik nicht vielmehr in trans-, inter- und subnationalen Bezugsrahmen jenseits und durch den staatlichen Bezugsrahmen hindurch?

Als Ausgangspunkt der Diskussion diente ein Aufsatz des Leiters der Arbeitsgruppe [1]; das darin vorgeschlagene Modell (S. 52) weist folgende Struktur

* Die Arbeitsgruppe traf sich vom März bis November 1975 insgesamt zehnmal. Sie stand unter der Leitung von Prof. Dr. Daniel Frei (Universität Zürich) und setzte sich zusammen aus: lic. ès sc. pol. Thanh-Huyen Ballmer-Cao (Assistentin, Universität Zürich), Cornel Doswald (Bremgarten), Kurt Nüssli (Assistent, Universität Zürich), Dr. Hans Lang (Bern), Margret Sieber (Assistentin, Universität Zürich), Dr. Albert A. Stahel (Bern) und lic. phil. Hans Vogel (Assistent, Universität Zürich); ferner nahmen an einzelnen Sitzungen teil: lic. rer. publ. W. Hübscher (Worb), Fawzi Mellah (Lausanne), Gérard de Puymège (Genf), lic. rer. publ. Willy Tschol (Geroldswil) und Dr. Hugo Wild (Herrliberg).

1 Daniel Frei: „Überlegungen zum Stellenwert des Nationalen in der Weltpolitik", in *Geschichte und Politische Wissenschaft, Festschrift für Erich Gruner*, Bern: Francke, 1975, S. 33–56.

auf („x" steht für jeweils eine Variablengruppe, die hier nicht mehr aufgezählt werden):



Dieses Modell ist in verschiedener Hinsicht kritisierbar. Grundsätzlich bietet es weiter nichts als eine additive Sammlung verschiedenster Ansätze; dies lässt sich indessen angesichts des gegenwärtigen Standes der Theoriebildung, angesichts des Bedarfs an einem zunächst möglichst umfassenden Überblick und angesichts der Tatsache, dass es sich ja vorerst um prätheoretische und empirisch erst noch abzusichernde Feststellungen handelt, rechtfertigen. Wichtiger und von der Arbeitsgruppe intensiv bearbeitet ist der Einwand, dass bestimmte Variablen je nach dem Zusammenhang, in dem sie stehen, erodierend *oder* stützend wirken können und dass ausserdem noch zusätzliche Variablen zu berücksichtigen sind. Die Arbeitsgruppe gelangte in diesem Sinn zu folgenden Ergebnissen:

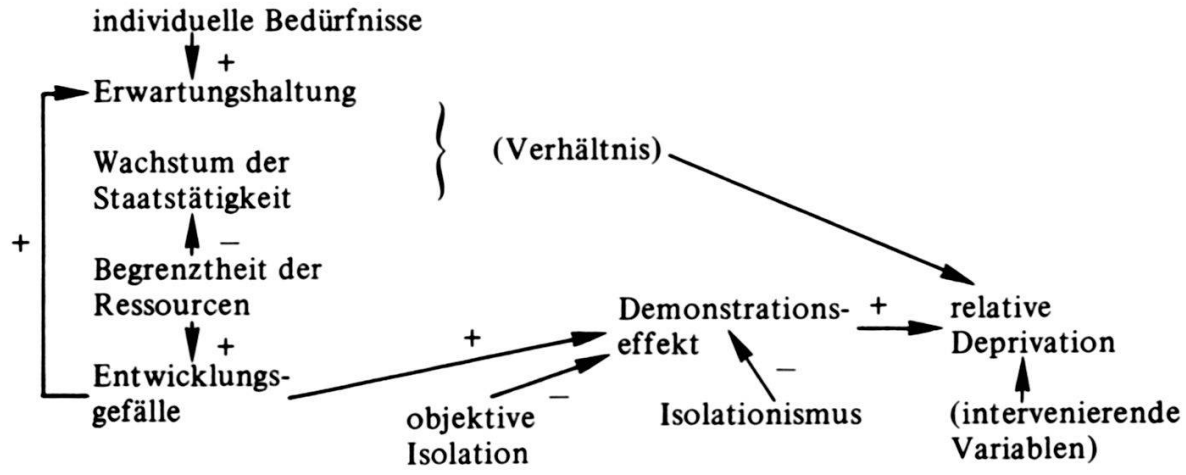
2. Die abhängigen Variablen und ihr Verhältnis zueinander

Die abhängige Variable „Relevanz des funktionellen Problemlösungsrahmens Staat" muss spezifiziert werden: Wenn diese Relevanz schwindet, d. h. wenn eine „Krise des Staatlichen" eintritt, so sind zwei Ursachen denkbar: 1. eine Krise als Leistungsdefizit des Staates, d. h. als Differenz zwischen „Gewolltem" und „Gekonntem", also eine Krise im Sinne eines Ressourcenproblems; 2. eine Krise zufolge eines Autonomieverlusts staatlicher Organe durch Einwirkung inner- und ausserstaatlicher Einflüsse.

Das *Verhältnis der beiden abhängigen Variablen zueinander,* im ursprünglichen Modell als einfache Interrelation dargestellt, lässt sich durch den „Einbau" intervenierender Variablen präzisieren: 1. Exklusivität des Problemlösungsrahmens „Staat": Je mehr der Staat sich auf eigene Mittel der Problemlösung verlässt und andere Problemlösungsrahmen vernachlässigt, desto eher versagt die staatliche Problemlösung und desto eher kommt es zu einer Krise auch des soziologischen Bezugsrahmens „Nation". 2. Die *Struktur des staatlichen Entscheidungsprozesses* (z. B. ein Mehr oder Weniger an Partizipation) beeinflusst die Art und Weise, wie sich Prozesse auf der sozialpsychologischen Ebene auf die funktionelle Ebene auswirken und umgekehrt.

3. Erodierende und stützende Variablen auf sozialpsychologischer Ebene

Der Variablenkomplex „Neo-Nationalismus – Unglaubwürdigwerden des Nationalen" bedarf wesentlicher Ergänzungen und Differenzierungen. Bereits der Komplex „Nationalismus" weist drei Dimensionen auf: eine vertikale (Integration der Klassen), eine horizontale (Integration der ethnisch-kulturellen Gruppen) und eine imperialistische (Aggression). Je nach den Werten auf diesen drei Dimensionen hat eine konkrete Erscheinungsform je wieder einen anderen Stellenwert. Ob die Nation als Bezugsrahmen an Relevanz gewinnt oder verliert, hängt ab von einer komplexen Vielfalt sozialstruktureller Variablen. Eine Variable von zentraler Bedeutung ist in diesem Zusammenhang die *relative Deprivation* im Sinne eines Auseinanderklaffens von Ansprüchen und erbrachten Leistungen[2]. Sie entsteht als Folge der Begrenztheit der Ressourcen, des Wachstums, der Staatstätigkeit und des Entwicklungsgefälles, und sie wird begünstigt durch den Demonstrationseffekt, gemildert durch Isolation und Isolationismus:



2 Der damit zusammenhängende Variablenkomplex wurde vor allem durch Margret Sieber behandelt.

Im Anschluss an diese Überlegungen drängt sich die Frage nach den *Folgen der relativen Deprivation* auf. Grundsätzlich sind folgende *Reaktionstypen* zu unterscheiden: 1. Apathie, 2. Desintegration, 3. Neo-Nationalismus, 4. Rebellion, 5. interne Repression, 6. Imperialismus (usw.). Einzelne Reaktionstypen können auch gleichzeitig auftreten. Als *intervenierende Variablen*, von denen die Wahl und Kombination der Reaktionstypen als Folge von relativer Deprivation abhängt, kommen in Frage: 1. Rechtfertigungsmöglichkeiten der politischen Gewalt, 2. Vorhandensein einer Rebellionsideologie, 3. Repressionstradition, 4. Verfügbarkeit über Ressourcen seitens der Rebellen, 5. Verfügbarkeit über Ressourcen seitens des Regimes, 6. von aussen zur Verfügung gestellte Ressourcen des Regimes. In diesem Sinne lassen sich beispielsweise folgende Hypothesen formulieren: Je höher der Grad an normativen und utilitaristischen Rechtfertigungsmöglichkeiten politischer Gewalt, desto wahrscheinlicher ist ein gleichzeitiges Auftreten von Neo-Nationalismus und Rebellion. Je stärker eine Rebellenideologie und je unbedeutender eine Repressionstradition in einer Gesellschaft verhaftet sind, desto wahrscheinlicher ist eine Verbindung von Neo-Nationalismus mit Rebellion. Je grösser die Abhängigkeit eines Regimes von aussen, desto eher kommt es zu einem Zusammentreffen von Neonationalismus und Rebellion.

Zu verfeinern ist auch die Variable *„Unglaubwürdigwerden des Nationalen"*: Modernisierung und Verbesserung der Kommunikation fördern eine rationale Weltschau und damit die Entmystifizierung herkömmlicher Bezugsrahmen wie der Nation. Je länger am Problemlösungsrahmen „Staat" festgehalten wird, desto mehr besteht die Gefahr, dass die Souveränität als überholt empfunden wird, was wiederum das Unglaubwürdigwerden des Nationalen fördert; hier wird eine weitere Interrelation zwischen den beiden abhängigen Variablen sichtbar.

4. Erodierende und stützende Variablen auf der funktionellen Ebene

Die *ökologische Problematik* wirkt staatsstützend, wenn sich der Staat der durch sie aufgeworfenen Probleme anzunehmen vermag. Sie wirkt aber erodierend, wo der Staat keine oder nur ungenügende Schritte zu ihrer Lösung unternehmen kann. Langfristig dürfte freilich die erodierende Wirkung überwiegen.

Die Auswirkungen der wachsenden *wirtschaftlichen Interdependenz* können nur unter Berücksichtigung der staatlichen Steuerungsfähigkeit der Wirtschaft beurteilt werden. Erhöhte Staatstätigkeit im wirtschaftlichen Sektor vermag in einem gewissen Mass den Autonomieverlust zufolge wirtschaftlicher Interdepenz aufzufangen, jedoch meist zeitlich verzögert. Die Duldung einer solchen zeitlichen Verzögerung hängt ab von der Wirksamkeit der Variable „soziologischer Bezugsrahmen ‚Nation'".

Eine Erscheinungsform wirtschaftlicher Interdependenz und Dependenz, der *Einfluss multinationaler Unternehmungen*, bedarf noch besonderer Prüfung. Zu unterscheiden sind die Auswirkungen der „Multis" *im* Staat von den Aus-

wirkungen der „Multis" *auf* den Staat. Innerhalb des Staates ist der Einfluss (oder ihre Einflusslosigkeit) abhängig von Rollenkombinationen und von der Loyalitätsstruktur der Rollenträger. Der Einfluss *auf* den Staat hängt ab von der Art der Branche, in der „Multis" tätig sind, und damit vom Streueffekt, den ihre Einflüsse haben.

Das *Wachstum der Staatstätigkeit,* das heute allenthalben festgestellt werden kann, bildet zum Teil eine Antwort auf die Herausforderung durch die verschiedenen erodierenden Kräfte. Es fällt allerdings schwer zu beurteilen, was sich auf die Relevanz des Staates stärker auswirkt: die erodierenden Anstösse zum Weiterausbau der Staatstätigkeit oder dieser Weiterausbau selbst.

Immer häufiger sucht der Staat einen Ausweg aus dem Dilemma, indem er die Lösung der ihm aufgetragenen Probleme auf über- und internationaler Ebene sucht. Die *Partizipation an supranationaler Problemlösung* bedeutet für den Staat einen Gewinn an Problemlösungseffizienz um den Preis eines gewissen Autonomieverlusts; wiederum fällt es nicht leicht, hier Bilanz zu ziehen. Wahrscheinlich muss dafür als intervenierende Variable die *Zentralität* des jeweils auf die supranationale Ebene verlagerten Problems berücksichtigt werden; je nachdem wird dann das Staatliche mehr oder weniger erodiert (E) oder gestützt (S):

	Problembereich	
	zentral	nicht zentral
keine Lösung gesucht oder möglich	E	S
Lösung allein	S	S
Lösung supranational	E	S
Lösung supranational gesucht, aber nicht vorhanden	E	S

Sehr vielschichtig ist schliesslich der Komplex der *Verteidigungsfähigkeit* oder die Aufgabe des Staates, das *Problem „Sicherheit"* zu lösen. Die Frage wäre für jeden Staat und für jede Situation anhand der drei Variablen *Bedrohungsart* (und auch *Wahrscheinlichkeit*), *sicherheitspolitische Ziele* und *strategische Mittel* zu beantworten; nur unter Berücksichtigung aller dieser drei Variablen ist es sinnvoll festzustellen, ob der Komplex „Verteidigungsfähigkeit" sich auf den Staat als Akteur stützend oder erodierend auswirkt.

Die folgenden Beiträge greifen einige besonders wichtige von der Arbeitsgruppe behandelte Teilprobleme auf und umreissen Wege zu ihrer Analyse.

II. Zum Einfluss externer Faktoren auf die Funktionsfähigkeit des politischen Systems

von Kurt Nüssli

Um den Stellenwert des Staates als weltpolitischer Akteur so gültig wie möglich einzuschätzen, hat die Arbeitsgruppe „Struktur der Weltpolitik" versucht, eine „Bilanz" der stützenden und erodierenden Einwirkungen auf „Staat" und „Nation" zu erstellen[1].

Da der moderne Territorialstaat einen äusserst heterogenen Gegenstandsbereich darstellt, fiel es der Arbeitsgruppe jedoch schwer, einzelne Posten einer solchen Bilanz wie wirtschaftliche Interdependenz, Umweltbelastung und ähnlich komplexe Faktoren eindeutig als staatsstützend oder staatserodierend zu identifizieren.

Ziel der nachfolgenden Bemerkungen ist es deshalb, eine Konzeptualisierung für den Gegenstandsbereich „Territorialstaat" vorzuschlagen, die es erlauben sollte, Kriterien zu gewinnen, um den Einfluss externer Faktoren auf den Territorialstaat etwas besser gewichten zu können. Da diese Bemerkungen sich stark an David Eastons „Systems Analysis of Political Life" orientieren, wo der Autor eine parallele Fragestellung zu derjenigen der Arbeitsgruppe verfolgt, muss zunächst auf die Konzeptualisierung des Gegenstandsbereiches bei Easton hingewiesen werden[2].

1. Das politische System – ein paralleles Konzept zu Territorialstaat

David Easton bezeichnet den Gegenstandsbereich seiner Analyse mit *„political system"*[3] und meint damit jene Interaktionen, durch die Werte für eine Gesellschaft allgemeinverbindlich verteilt werden[4].

1 Fragestellung und Diskussionsstrategie gehen auf einen Aufsatz von Daniel Frei zurück. Daniel Frei, „Überlegungen zum Stellenwert des Nationalen in der Weltpolitik", in: *Festschrift Gruner,* Bern 1975, p. 33 ff.

2 David Easton, *A Systems Analysis of Political Life,* New York 1967[2]

3 „A system is a set of objects together with relationsships between the objects and between their attributes.", A. D. Hall/R. E. Fagen, „Definition of Systems", in: Frank Händle/Stefan Jensen, *Systemtheorie und Systemtechnik,* München 1974, p. 63 ff.; Entgegen der Ansicht der meisten Autoren, dass ein System durch Objekte und Beziehungen zwischen diesen Objekten definiert werden sollte, ist für Easton „any set of variables" ein System. Easton, p. 21.

4 „. . . a political system can be designated as those interactions through which values are authoritatively allocated for a society." Easton, p. 21; Interaktionen können als Austausch von Materie, Energie und Information in den physikalischen Dimensionen von Raum und Zeit verstanden werden. Cf. James G. Miller, „The Nature of Living Systems", in: Händle/Jensen, p. 63 ff.

Zwei *Merkmale* definieren nach Easton die Interaktionen, die das politische System konstituieren:

1. Interaktionen werden dem politischen System zugerechnet, wenn sie relevant sind für die Erfüllung der beiden Grundfunktionen, die Easton dem politischen System zuschreibt.
   Diese Grundfunktionen sind:
   – die Verteilung von Werten für die Gesellschaft
   – die Sicherstellung von Konsens in Bezug auf diese Verteilung[5].
2. Interaktionen im politischen System gehen von den „members in the system" aus. Easton versteht darunter Personen, die durch eine politische Arbeitsteilung miteinander verbunden sind[6].
   Innerhalb dieses Personenkreises lassen sich die „authorities" von den übrigen Mitgliedern des politischen Systems unterscheiden.
   „Authorities" sind Mitglieder, die spezialisierte, mit Autorität ausgestattete Rollen in bezug auf die Funktionen des politischen Systems einnehmen[7].

Diese beiden Merkmale reichen nach Easton aus, um das politische System gegenüber anderen Systemen abzugrenzen[8]. Der teleologische Charakter dieser Definition des Gegenstandsbereichs darf nicht übersehen werden, wählt Easton doch die Funktionen, die er dem politischen System zuschreibt, als Kriterium, um die Interaktionen zu bestimmen, die das politische System ausmachen. Die Frage nach der Relevanz dieser Funktionen für das politische System und die Gesellschaft wird so definitorisch vorweggenommen[9]. Dagegen ist die Frage, ob die interessierenden Funktionen auch tatsächlich erfüllt werden, nach wie vor offen und einer empirischen Überprüfung grundsätzlich zugänglich.

Pragmatisch trifft Easton die *räumliche Abgrenzung* des politischen Systems: Er unterscheidet zwischen dem politischen System und seiner inner- und aussergesellschaftlichen Umwelt, wobei die innergesellschaftliche Umwelt Systeme umfasst, welche der gleichen Gesellschaft angehören wie das interessierende politische System. Systeme, für welche dies nicht zutrifft, sind Bestandteile der aussergesellschaftlichen Umwelt. Wenn Easton die aussergesellschaftliche Umwelt als „international society" bezeichnet, so liegt die Vermutung nahe, dass

5 Easton, p. 24; cf. Wolf-Dieter Narr, *Theoriebegriffe und Systemtheorie*, Stuttgart 1972[3], p. 128.

6 Die Mitglieder des politischen Systems formen eine „political community": „this concept will refer to that aspect of a political system that consists of its members seen as a group of persons bound together by a political division of labor." Easton, p. 177; cf. Easton, p. 25 und 86 f.

7 Easton, p. 204 ff. und 212 f.

8 Easton, p. 21 ff.

9 Kritische Anmerkungen zum Ansatz Eastons z. B. bei: Klaus v. Beyme, *Die politischen Theorien der Gegenwart*, München 1972, p. 179 f.
Wolf-Dieter Narr, *Theoriebegriffe*, p. 125 ff.
Wolf-Dieter Narr, „David Eastons Systemanalyse", in: *Politische Vierteljahresschrift*, 1967, p. 424 ff.
Oran R. Young, *Systems of Political Science*, Englewood Cliffs 1968 p. 37 ff.

der Autor das politische System der nationalen Gesellschaft zugehörig sieht. Eastons politisches System kann also mit Territorialstaat gleichgesetzt werden [10].

Die *Parallelen* zur Konzeptualisierung des Gegenstandsbereichs bei Daniel Frei sind unverkennbar: Frei versteht den Territorialstaat als sozialpsychologischen Bezugsrahmen „Nation" und funktionellen Problemlösungsrahmen „Staat" und setzt „Nation" synonym zu Konsens, sowie „Staat" synonym zu Problemlösung [11]. Fasst man Problemlösung als Verteilungsleistung auf, so wird deutlich, dass Easton und Frei dem Territorialstaat im Prinzip dieselben Funktionen zuordnen. Wie Easton bezieht auch Frei die Problemlösung und den Konsens auf Akteure, die er mit „Gruppe" apostrophiert und die wie Eastons „members in the system" aufgrund ihres gemeinsamen Einbezugs in die politische Arbeitsteilung definiert sind [12].

2. Die Funktionsfähigkeit des politischen Systems – Parallelen zur Arbeitsgruppe auch in der Fragestellung

Easton stellt das Bestehen oder Überleben des politischen Systems in den Mittelpunkt seiner Untersuchung. Problematisch ist für ihn, ob das politische System *funktionsfähig,* d. h. in der Lage ist, seine beiden Grundfunktionen – Verteilung von Werten für die Gesellschaft und Herstellung von Konsens – zu erfüllen [13]. Fragen wie „Wer beeinflusst diese Verteilung? " oder „Wer ist in welcher Weise von der Verteilung betroffen? " sind in seiner Perspektive nur dann von Bedeutung, wenn ihre Beantwortung Rückschlüsse auf die Funktionsfähigkeit des Systems zulässt.

Das *Hauptinteresse* Eastons gilt demgegenüber der Frage nach den Mechanismen, die dem politischen System zur Verfügung stehen, um externe, aber auch interne Prozesse, die auf die Funktionsfähigkeit des Systems einwirken, zu steuern [14]. Diese Frage basiert auf den folgenden Überlegungen:

– Das politische System kann seine Funktionen gut, weniger gut oder gar nicht erfüllen. Funktionsfähigkeit ist demnach eine variable Grösse [15].

10 Easton, p. 21 ff.

11 Synonym zu Territorialstaat verwendet Frei den Begriff „nation-state", Frei, p. 35 ff.

12 Staat wird als der nationalen Gruppe entsprechende Organisation gesehen; Frei p. 36; „Probleme lösen heisst in arbeitsteiliger Koordination zusammenarbeiten." Frei, p. 38.

13 „But the critical question that confronts political theory is not just the development of a conceptual apparatus for understanding the factors that contribute to the kinds of decisions a system makes, that is, for formulating a theory of political allocations. As I have indicated, theory needs to know how it comes that any kind of system can persist long enough to continue to make such decision. We need a theory of persistence as well.", Easton, p. 31.

14 „How does a system manage to deal with the stress to which it may be subjected at any time? ", Easton, p. 31; cf. Easton, p. 22 ff.

15 Easton betont diesen Aspekt sehr stark, indem er die beiden Grundfunktionen des politischen Systems als „essential variables" bezeichnet. Easton, p. 24.

- Theoretisch kann ein Schwellenwert für diese Variable definiert werden, der das Minimum an Funktionsfähigkeit anzeigt, das vorhanden sein muss, wenn man von der Existenz eines politischen Systems sprechen will.
- Ein politisches System, das in Gefahr gerät, dieses Minimum an Funktionsfähigkeit einzubüssen, steht unter „stress".
- Stress kann vermieden werden, wenn die Prozesse, die Stress hervorrufen können, gesteuert werden [16].

Primäres Ziel der Easton'schen Analyse ist es, Kriterien anzugeben, um den Grad an Funktionsfähigkeit des politischen Systems zu bestimmen. Damit wird es möglich, zu prüfen, welchen Einfluss bestimmte interne und externe Faktoren auf die Funktionsfähigkeit des Systems ausüben, d. h. es können jene Prozesse identifiziert werden, die zu Stress im politischen System führen und die es zu steuern gilt.

Stellt man die *Parallelität* in der Konzeptualisierung zwischen Eastons politischem System und Freis Territorialstaat in Rechnung, so deckt sich dieses primäre Ziel der „Systems Analysis" mit demjenigen der Arbeitsgruppe, die stützende und erodierende Einwirkungen auf den Territorialstaat zu eruieren suchte. Die Kriterien, die Easton heranzieht, um den Grad an Funktionsfähigkeit eines politischen Systems festzulegen, sollten demnach auch zur Lösung der Probleme beitragen, die sich der Arbeitsgruppe bei der Identifikation von staatsstützenden und -erodierenden Faktoren gestellt haben. Auf diese Kriterien wird im nächsten Abschnitt hingewiesen.

3. Kriterien zur Beurteilung der Funktionsfähigkeit des politischen Systems

Da Interaktionen die konstituierenden Elemente des politischen Systems darstellen, kann der Grad an Funktionsfähigkeit dieses Systems anhand von Merkmalen dieser Interaktionen angegeben werden.

Zwei Merkmale – die Funktionen und die Mitglieder des politischen Systems – sind bereits im Zusammenhang mit der Definition des Gegenstandsbereichs erwähnt worden. Aufgrund der zwei Ausprägungen, die jedes der beiden Definitionsmerkmale aufweist, können die Interaktionen des politischen Systems zunächst in folgende *Typen* gegliedert werden:

- *„Demands"* sind Interaktionen, die von „gewöhnlichen" Mitgliedern des politischen Systems ausgehen und die Verteilung von gesellschaftlichen Werten betreffen [17].

16 Cf. Anmerkung (13).

17 „Demands" = „expression(s) of opinion that an authoritative allocation with regard to a particular subject matter should or should not be made by those responsible for doing so." Easton, p. 38.

– *„Support"* sind Interaktionen, die von „gewöhnlichen" Mitgliedern des politischen Systems ausgehen und den Konsens hinsichtlich der Verteilung von gesellschaftlichen Werten betreffen [18].
  Mit positivem „support" sind Interaktionen gemeint, die den Konsens erhöhen. Negativer „support" bezeichnet dagegen Interaktionen, die Dissens erzeugen [19].
– *„Outputs"* sind Interaktionen, die von den „authorities" ausgehen und die Verteilung von gesellschaftlichen Werten oder den Konsens hinsichtlich dieser Verteilung betreffen [20].

Diese Interaktionstypen erlauben es, den zuvor nur vage definierten Begriff der *„authorities"* zu präzisieren: „Authorities" sind Mitglieder des politischen Systems, die „demands" und „support" in „outputs" umsetzen [21].

Der *Grad an Funktionsfähigkeit des politischen Systems* lässt sich ebenfalls durch diese drei Interaktionstypen ausdrücken:

– Der Grad, in dem ein politisches System die Funktion der Verteilung von gesellschaftlichen Werten erfüllt, ist um so höher, je grösser der Prozentsatz an „demands" ist, die in „outputs" überführt werden.
– Der Grad, in dem ein politisches System die Funktion erfüllt, Konsens für die Verteilung von gesellschaftlichen Werten sicherzustellen, ist um so höher, je grösser der Prozentsatz an „outputs" ist, die positiven „support" zur Folge haben und je kleiner der Prozentsatz an „outputs" ist, auf die mit negativem „support" reagiert wird.

Um eine einigermassen genaue Vorstellung vom Grad an Funktionsfähigkeit eines politischen Systems zu erhalten, reicht es jedoch nicht aus, nur die *Menge an Interaktionen* zu kennen, die in einem bestimmten Zeitraum die drei Interaktionstypen des politischen Systems bilden.

Es ist auch zu berücksichtigen, dass die Werte in einer Gesellschaft unterschiedliche Merkmale aufweisen können. Da die Verteilung dieser Werte Gegenstand der Interaktionen des politischen Systems ist, werden die folgenden drei Merkmale für den *Inhalt der Interaktionen* des politischen Systems aufgrund von Merkmalen jener gesellschaftlicher Werte definiert, auf deren Verteilung sich die Interaktionen beziehen:

– Die Interaktionen des politischen Systems unterscheiden sich untereinander in bezug auf die Menge an gesellschaftlichen Werten, deren Verteilung sie betreffen. Dieses Merkmal kann man mit *Wertquantität* der Interaktionen des politischen Systems bezeichnen.

18 „Support" = „A supports B either when A acts on behalf of B or when he orients himself favorably toward B." Easton, p. 159, 163 f.

19 Easton, p. 162 f.

20 „Outputs" = „mechanisms through which the authorities in a system reach out to cope with problems created by external changes as they are reflected through changing demands and support." Easton, p. 346; oder: „Outputs consist of a stream of activities flowing from the authorities in a system." Easton, p. 349.

21 Easton, p. 204 ff., 212 f.

- Die gesellschaftlichen Werte, auf die sich die Interaktionen des politischen Systems beziehen, gehören unterschiedlichen Systemen und Subsystemen an. Eine Interaktion im politischen System kann also gleichzeitig Auswirkungen auf die Verteilung von gesellschaftlichen Werten in mehreren Systemen und Subsystemen haben. Ist dies der Fall, so muss dieser Interaktion ein hoher Grad an *Diversität* attestiert werden.
- Interaktionen des politischen Systems beziehen sich auf gesellschaftliche Werte, deren Verteilung in unterschiedlichem Grad durch die Interaktionen des politischen Systems determiniert wird. Ist dieser Grad niedrig, so bleibt für die Verteilung der betreffenden gesellschaftlichen Werte durch Interaktionen, die nicht dem politischen System zugerechnet werden, ein relativ grosser Spielraum offen. Das Merkmal *Exklusivität* der Interaktionen des politischen Systems trägt diesen Unterschieden Rechnung.

Die drei Merkmale „Wertquantität", „Diversität" und „Exklusivität" werden allen drei Interaktionstypen zugeordnet [22].

Diese Differenzierungen erlauben es nun, *Bedingungen für eine ausreichende Funktionsfähigkeit* des politischen Systems zu bezeichnen. Dabei kann von den möglichen Stressituationen im politischen System ausgegangen werden:

1. *„Demand stress"* meint die Situation in der die Fähigkeit des politischen Systems, Werte für die Gesellschaft zu verteilen, in Frage gestellt ist [23]. Im Falle von „demand stress" unterliegt z. B. eine zu kleine Menge gesellschaftlicher Werte der Verteilung durch das politische System, oder die Verteilung bezieht sich auf eine zu kleine Zahl von Systemen und Subsystemen. „Demand stress" kann aber auch dann entstehen, wenn die Verteilung von gesellschaftlichen Werten durch das politische System anderen Verteilungsformen einen zu grossen Spielraum offen lässt.
2. Mit *„support stress"* lässt sich die Situation beschreiben, in der die Fähigkeit des politischen Systems in Frage gestellt ist, Konsens für die Verteilung von gesellschaftlichen Werten sicherzustellen [24]. Im Falle von „support stress" besteht Konsens z. B. nur in bezug auf einen Teil der Verteilung von gesellschaftlichen Werten durch das politische System [25]. Konsens kann in dieser

22 Easton definiert für jeden Typ spezielle Merkmale. Dieses Vorgehen erlaubt es kaum zu prüfen, in welchem Ausmass „demands" in „outputs" überführt werden. Dies sollte aber möglich sein, will man sich im Rahmen der vorgeschlagenen Konzeptualisierung einen Überblick über die Funktionsfähigkeit eines politischen Systems verschaffen. Deshalb werden hier für alle drei Typen die gleichen Merkmale genannt. Neben den im Text angeführten Merkmalen erwähnt Easton noch einige weitere. Für das Verständnis der Argumentation in diesem Papier ist es jedoch nicht nötig, auf alle diese Merkmale hinzuweisen. Cf. Easton, p. 39 f., 50, 157 ff., 163 ff., 249 ff., 268 ff. und 352 ff.

23 Easton, p. 37 ff.

24 Easton, p. 155 ff.

25 Um die Existenzberechtigung des Interventionsstaates ist z. B. eine Kontroverse entstanden, in welcher die Kontrahenten ihren Diskussionsgegenstand mit so gegensätzlich wertenden Bezeichnungen wie „Sozialstaat" einerseits und „Versorgerstaat" andererseits

Situation die Verteilung von gesellschaftlichen Werten etwa nur für einen Teil der Systeme und Subsysteme sanktionieren, auf die sich die Verteilung bezieht [26]. Konsens kann bei „support stress" z. B. auch nur hinsichtlich eines Teils des Spielraumes bestehen, der den „outputs" bei der Verteilung von gesellschaftlichen Werten offen steht [27].

Sollen die beiden Situationen „demand stress" und „support stress" vermieden werden, so sind den *„outputs"* bestimmte *Grenzen in Bezug auf Menge und Inhalt* gesetzt:

- Um das politische System von „demand stress" freizuhalten, müssen die „outputs" eine gewisse minimale Menge, Wertquantität, Diversität und Exklusivität aufweisen. Dieses Minimum wird durch die Menge und den Inhalt der „demands" bestimmt: Je mehr „demands" von hoher Wertquantität, Diversität und Exklusivität in einem politischen System anfallen, desto höher liegt dieses Minimum und desto grösser ist die Wahrscheinlichkeit von „demand stress".
- Um dem „support stress" zu entgehen, dürfen die „outputs" in einem politischen System dagegen ein gewisses Maximum an Menge, Wertquantität, Diversität und Exklusivität nicht überschreiten. Dieses Maximum ist durch die Menge und den Inhalt des „support" im jeweiligen Zeitraum vorgegeben: Je weniger positiver „support" im politischen System vorhanden ist und je geringer die Wertquantität, Diversität und Exklusivität dieses „support" ist, desto tiefer liegt dieses Maximum und desto grösser ist die Wahrscheinlichkeit von „support stress". Diese Wahrscheinlichkeit liegt auch um so höher, je mehr negativer „support" von hoher Wertquantität, Diversität und Exklusivität existiert.

Die Überlegungen in Abschnitt III haben gezeigt, dass die Interaktionstypen „demands", „support" und „outputs" und ihre Merkmale als *Kriterien* zur Beurteilung der Funktionsfähigkeit eines politischen Systems aufgefasst werden können [28].

Anhand dieser Kriterien können somit die *Einflüsse externer Faktoren* auf die Funktionsfähigkeit eines politischen Systems untersucht werden, bzw. Ein-

versehen. Die zweite Position ist ein Beispiel für positiven „support", der nicht die gesamte Verteilung von gesellschaftlichen Werten durch das politische System sanktioniert. Cf. *Zeitfragen* Nr. 102, Dez. 1973, hrsg. Redressement National.

26 So werden in der Schweiz z. B. die sogenannten klassischen Mittel der Konjunkturpolitik allgemein akzeptiert; dies im Gegensatz etwa zu einer staatlichen Einkommenspolitik.

27 Der Gegenvorschlag des schweizerischen Parlamentes zur Mitbestimmungsinitiative der Gewerkschaften zeigt z. B., dass die Mehrheit der National- und Ständeräte positiven „support" für „outputs" im Bereich der Mitbestimmung nur dann erbringen, wenn der Spielraum für solche „outputs" geringer ist als die Initianten dies vorsehen.

28 Mit Easton können die Konzepte „demands", „support" und „outputs" als „summary variables" zur Erfassung von Einflüssen aus dem politischen System und seiner Umwelt auf die beiden Grundfunktionen des politischen Systems verstanden werden. Easton, p. 21 ff. Dies soll im Folgenden noch präzisiert werden.

wirkungen auf den Territorialstaat als stützend oder erodierend identifiziert werden:

1. Externe Faktoren erodieren den Territorialstaat, wenn sie
   - zu mehr „demands" von höherer Wertquantität, Diversität und Exklusivität führen,
   - weniger positiven „support" oder positiven „support" von geringerer Wertquantität, Diversität und Exklusivität zur Folge haben,
   - mehr negativen „support" von höherer Wertquantität, Diversität und Exklusivität bewirken.
2. Externe Faktoren stützen demgegenüber den Territorialstaat, wenn sie gegenteilige Effekte auf „demands" und „support" ausüben als die soeben erwähnten.

Abschliessend sollen diese Einflüsse an einem einfachen Beispiel aus dem Bereich der Umweltpolitik ansatzweise diskutiert werden.

4. Konsequenzen externer Faktoren für die Funktionsfähigkeit eines politischen Systems – ein Beispiel

Am Beispiel des Gebrauchs von Spraydosen können auf der Basis der vorgeschlagenen Konzeptualisierung einige Spekulationen über die Auswirkungen eines externen Faktors auf die Funktionsfähigkeit eines politischen Systems angeführt werden:

Die Treibgase von Spraydosen gefährden möglicherweise die lebenswichtige Ozonschicht in der Atmosphäre [29]. Die Einsicht in diese Gefahren führt zu Forderungen nach staatlichen Vorschriften und internationalen Abkommen über Produktions- und Gebrauchsbeschränkungen für Spraydosen mit gefährlichen Treibgasen. Stark vereinfacht weisen diese *„demands"* folgende Merkmale auf:

- Bis heute sind solche „demands" eher selten geblieben.
- Die Menge an gesellschaftlichen Werten, die durch diese „demands" tangiert wird, ist nicht überaus gross. Die volkswirtschaftlichen Erträge, die sich aus der Verwendung problematischer Treibgase ergeben, können hier als Anhaltspunkt gelten.
- Die „demands" beziehen sich spezifisch auf die Produktion und den Verkauf von Spraydosen mit umweltgefährdenden Treibgasen. Sekundär betroffene Bereiche sind schwer zu überblicken, doch darf angenommen werden, dass eine Beschränkung des Gebrauchs solcher Spraydosen keine unüberwindbaren technischen Schwierigkeiten und folglich keine gravierenden strukturellen Anpassungsprobleme für die Wirtschaft zur Folge hätte.
- Die „demands" intendieren einschneidende Beschränkungen oder ein generelles Verbot. Der Spielraum für autonome Entscheidungen der Wirtschaft auf

29 cf. *Weltwoche*, Nr. 18, 7. Mai 1975

diesem Gebiet soll auf ein Minimum limitiert werden; die Exklusivität der „demands" ist also sehr hoch.

Staatliche Produktions- oder Gebrauchsbeschränkungen für die Verwendung bestimmter Gase in Spraydosen sind nicht bekannt; spezifische *„outputs"* existieren nicht.

Da keine „outputs" vorhanden sind, erübrigt sich die Frage nach dem positiven *„support"*. Missfallenskundgebungen wegen des Ausbleibens einer staatlichen Regelung sind dagegen denkbar. Die Merkmale dieses negativen „support" decken sich mit jenen der „demands".

Diese Spekulationen über die einzelnen Kriterien führen zu folgendem Schluss: Die vermutete Gefährdung der Ozonschicht durch den Gebrauch von Spraydosen mit bestimmten Treibgasen ist für das politische System, auf welches die genannten Spekulationen zutreffen, ein – wenn auch nicht sehr gewichtiger – Faktor, der die Wahrscheinlichkeit von „demand stress" erhöht und die Funktionsfähigkeit des betreffenden politischen Systems in geringem Masse beeinträchtigt. In der Terminologie der Arbeitsgruppe „Struktur der Weltpolitik" ausgedrückt, wirkt sich der uneingeschränkte Gebrauch von umweltbelastenden Spraydosen gegenwärtig leicht erodierend auf den Territorialstaat aus.

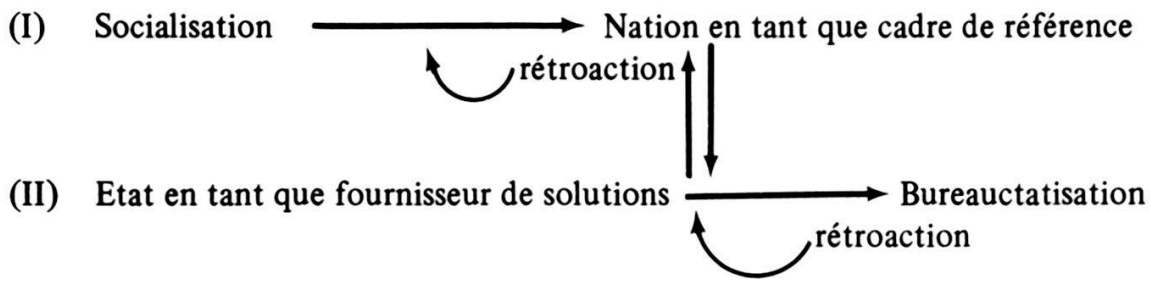
5. Zusammenfassung

In Anlehnung an die Systemtheorie David Eastons wurde vorgeschlagen, den Gegenstandsbereich „Territorialstaat", der im Mittelpunkt der Diskussionen in der Arbeitsgruppe „Struktur der Weltpolitik" gestanden hat, als politisches System aufzufassen und die Einwirkungen auf diesen Gegenstandsbereich als interne und externe Faktoren zu sehen, welche die Funktionsfähigkeit des politischen Systems beeinflussen. Indem das politische System als eine Menge von Interaktionen mit bestimmten Merkmalen definiert wurde, war es möglich, die Funktionsfähigkeit anhand von Merkmalen dieser Interaktionen auszudrücken. Diese Merkmale wurden dann als Kriterien betrachtet, um den Einfluss externer Faktoren auf die Funktionsfähigkeit des politischen Systems zu beurteilen, bzw. stützende und erodierende Einwirkungen auf den Territorialstaat zu identifizieren und zu gewichten.

III. Quelque remarques et hypothèses préliminaires sur le modèle de Daniel Frei dans "Überlegungen zum Stellenwert des Nationalen in der Weltpolitik"[1]

Par Thanh-Huyen Ballmer-Cao

Dans son modèle Daniel Frei distingue d'une part les forces qui érodent et d'autre part les forces qui appuient la nation et l'Etat. Son modèle comporte deux niveaux centraux:



Ce travail propose d'examiner la relation entre les deux niveaux (I) et (II), ou autrement dit, le rapport entre la "nation" en tant que cadre de référence, et l'"Etat" en tant que fournisseur de solutions[2].

En premier lieu, il convient de faire quelques remarques concernant ces deux niveau:

- il existe à notre avis une différence analytique entre les deux niveaux (I) et (II): le niveau (I) se réfère à l'aspect valeur tandis que le niveau (II) se rapporte à l'aspect fonction.
- Selon Daniel Frei, il existe une interdépendance entre les niveaux (I) et (II). D'où nécessairement, en agissant sur (I), l'état influence automatiquement (II) et vice-versa. Cette remarque est intéressante dans le sens que, comme l'état a la mainmise sur les deux niveaux à la fois, le fait qu'il agit sur un niveau et non pas sur l'autre connote un choix de la part de l'état.

En deuxième lieu, nous allons examiner la relation entre les niveaux (I) et (II) d'abord en référence aux forces qui érodent l'Etat-nation et ensuite en référence aux forces qui l'appuyent. A ce propos, nous avons construit quelques hypothèses sur la base des forces citées par Daniel Frei dans son modèle afin de voir quelles sont leurs influences sur les deux niveaux (I) et (II).

1 Daniel Frei, „Überlegungen zum Stellenwert des Nationalen in der Weltpolitik", in *Geschichte und Politische Wissenschaft,* Festschrift für Erich Gruner, Bern, Francke Verlag, 1975, pp. 33–51.

2 L'essentiel de ce travail a été présenté lors de la dernière réunion du groupe de travail "Struktur der Weltpolitik" du 27 Septembre 1975 à Berne.

1. Les forces qui érodent

Nous les avons regroupées en deux catégories: 1. les forces érosives de caractère psychologique; 2. les forces érosives de caractère matériel.

– *Les forces érosives de caractère psychologique: la perte de croyance envers la nation* (Unglaubwürdigwerden des Nationalen)

Hypothèse 1.

La vitesse de rotation, la multiplicité et la complexité des évènements, accentuées par le développement des moyens de communications, font que le citoyen aperçoit de plus en plus, d'une part, de la difficulté dans laquelle se trouve l'Etat pour résoudre tous les problèmes qui l'assaillent, et d'autre part, du décalage des décisions gouvernementales.

Hypothèse 2.

L'Etat, en tant que fournisseur de solutions, rencontre un problème difficile qu'il doit essayer de résoudre à tout prix. Sans faire soutenir en même temps son rôle de déciseur par les citoyens, il s'est appuyé entièrement sur la bureaucratie. Au cas d'un échec, le fait d'avoir opté uniquement pour le niveau fonctionnel pourrait minimiser le rôle de l'Etat en tant que cadre de référence.

– *Les forces érosives de caractère matériel: les problèmes écologiques, économiques et militaires*

Hypothèse 3.

La perception de ses propres limites en tant qu'acteur isolé dans les domaines écologique et/ou économique et/ou de défense incite l'Etat à s'ouvrir à d'autres institutions sous des formes multiples: coopération, intégration, sécurité collective . . .

Hypothèse 4.

Ce fait peut avoir des doubles conséquences:

sur le plan fonctionnel:

* gain: l'Etat peut mieux résoudre ses problèmes
* perte: par contre, il voit sa souveraineté diminuer

sur le plan psychologique:

* gain: l Etat renforce son rôle de cadre de référence puisqu'il a fait preuve de sa capacité
* perte: l'image de l'Etat en tant qu'acteur indépendant est ternie.

Le modèle de Daniel Frei, en considérant *a priori* que ces facteurs sont érosifs, présupposerait que la perte ou le coût de l'Etat dans ces opérations a été plus grande que le gain.

– *Remarques sur l'ensemble des forces érosives*

Si l'on accepte comme axiome l'hypothèse de Daniel Frei suivant laquelle ces forces sont érosives, nous pensons qu'il y a matière à supposer que:

d'une part,

Hypothèse 5.
L'Etat a tendance à favoriser le niveau fonction aux dépens du niveau valeur. d'autre part,
Hypothèse 6.
L'Etat s'appuie sur une socialisation politique archaïque qui continue à lui donner un rôle de déciseur souverain et entièrement indépendant. L'acceptation de l'image d'un Etat qui partage ses responsabilités ne semble pas encore s'insérer dans le processus de socialisation politique actuel.

2. Les forces qui appuyent

Hypothèse 7.
En se référant aux hypothèses concernant les forces qui érodent, il nous semble que si la plupart des forces citées comme appuyant l'Etat-nation ont pu être considérées comme telles, c'est parce que l'Etat a su mieux sauvegarder l'équilibre entre les niveaux (I) et (II). Tel sont par exemple le cas du néo-nationalisme, de la décolonisation, du développement, de la modernisation, des états totalitaires, où un niveau est évoqué comme finalité aux actions réalisées à l'autre niveau.
Hypothèse 8.
La croissance de l'activité étatique (Wachstum der Staatstätigkeit) peut renforcer l'Etat en tant que fournisseur de solutions sans nuire à la nation en tant que cadre de référence seulement dans le cas où cette croissance est perçue comme indispensable au bon fonctionnement du système ou même à la survie de l'Etat. Ce problème est particulièrement évident dans le cas des pays fédéraux par exemple.
Hypothèse 9.
L'appui du couple "Etat-nation" est dans l'intérêt des élites s'il s'agissait des élites au pouvoir et/ou des élites qui s'identifient au système.

En synthétisant les remarques et hypothèses concernant le modèle de Daniel Frei, il nous semble que deux suppositions peuvent être avancées:
Hypothèse 10.
Une interdépendance plus équilibrée entre les niveaux (I) et (II) semble indispensable à la continuité de l'Etat-nation.
Hypothèse 11.
La socialisation politique actuelle ne semble pas avoir intériorisé les changements survenus au concept d'Etat-nation depuis la Deuxième Guerre.

IV. Die Bestimmung der Verteidigungsfähigkeit

von Albert A. Stahel

1. Das Einphasenmodell

Da nach unserer Auffassung die Verteidigungsfähigkeit eines Kleinstaates nur mit Hilfe der drei Variablen *Bedrohungsformen, strategische Hauptaufgaben* und *strategische Mittel* des betreffenden Staates analysiert werden kann, werden wir zu diesem Zweck im folgenden ein vierdimensionales Modell skizzieren, bei dem die Verteidigungsfähigkeit eine Funktion der Bedrohungen, der strategischen Hauptaufgaben und der Mittel ist.

Die Grundlage für unser Modell zur Überprüfung der Verteidigungsfähigkeit des Kleinstaates Schweiz in verschiedenen Bedrohungssituationen bildet der Bericht des Bundesrates an die Bundesversammlung vom 27. Juni 1973 über die Sicherheitspolitik der Schweiz (Konzeption der Gesamtverteidigung). Dieser Bericht skizziert die folgenden möglichen Bedrohungen gegenüber der Schweiz (S. 9/10):

- die politische Kriegführung (Unterwanderung, Terror, Machtmissbrauch, Erpressung)
- die wirtschaftlichen Auseinandersetzungen (Erpressungen, Machtmissbrauch)
- die psychologische Kriegführung (Propaganda, Verunglimpfung, Einschüchterung)
- der revolutionäre Krieg (Sabotage, Guerilla usw.)
- der konventionelle Krieg
- der AC-Krieg (strategische und taktische Ebene)
- die nukleare Erpressung

Diese Bedrohungen bestimmen daher die erste Variable des Modells.
Aus den folgenden sicherheitspolitischen Zielen:

- Wahrung des Friedens in Unabhängigkeit
- Wahrung der Handlungsfreiheit
- Schutz der Bevölkerung
- Behauptung des Staatsgebietes

werden im Bericht (S. 13 ff.) für das Gesamtverteidigungssystem die folgenden strategischen Hauptaufgaben abgeleitet, die die zweite Variable des Modells bestimmen.

- die Selbstbehauptung im Zustand relativen Friedens (Situation des stabilen und instabilen nuklearen Gleichgewichts zwischen den Supermächten)
- die allgemeine Friedenssicherung und Krisenbewältigung
- die Kriegsverhinderung durch Verteidigungsbereitschaft, die auch als *Dissuasion* bezeichnet wird[1]

1 Der amerikanische Politologe Mendershausen bezeichnet die Dissuasion auch als defensiv orientierte Abschreckung, da die Gegendrohung des Verteidigers gegen die Aktivität eines Angreifers, im Gegensatz zur „offensiv orientierten Abschreckung", sich auf das

– die Kriegführung
– die Schadenminderung und Sicherstellung des Überlebens
– der Widerstand im feindbesetzten Gebiet.

Um diese Hauptaufgaben erfüllen zu können, verfügt das GV-System über die folgenden strategischen Mittel (S. 17 ff.)

– die Aussenpolitik (Diplomatie, Einsatzstäbe und Equipen für internationale Hilfe)
– die Armee
– den Zivilschutz
– die Kriegswirtschaft, die wirtschaftliche Kriegsvorsorge und die Aussenhandelspolitik
– die Information und den Staatsschutz
– die gemeinsame Infrastruktur.

Diese Mittel bilden die dritte Variable des Modells. Mit Hilfe der Gegenüberstellung der strategischen Mittel mit den verschiedenen Bedrohungen in einer Matrix ist es nun gemäss der Spiel- bzw. Entscheidungstheorie möglich zu ermitteln, ob die strategischen Hauptaufgaben mit den vorhandenen Mittel erfüllt werden können (+), oder ob die Anwendung der letzteren diesbezüglich eine negative (–) oder gar keine (0) Auswirkung zeigt. Diese Bewertungen in der erwähnten Matrix können nun, ohne dass eine Zwischenvariable „Verteidigungsfähigkeit" bzw. „-unfähigkeit" verwendet wird, als Stützung (+) oder als Erosion (–) des Kleinstaates, bzw. als ohne Auswirkung auf ihn, interpretiert werden.

Die folgende Matrix gilt für das strategische Mittel „Aussenpolitik". Ähnliche Matrizen liessen sich auch bezüglich der strategischen Mittel Armee, Zivilschutz, Kriegswirtschaft, wirtschaftliche Kriegsvorsorge und Aussenhandelspolitik, Information und Staatsschutz, Infrastruktur erstellen. Zur Matrix „Aussenpolitik" ist zu bemerken, dass die Eintragungen der Zeichen „0", +, - in den Feldern der entsprechenden Bedrohungen nur als Beispiel dienen sollen und dass sie bei einer empirischen Untersuchung der Verteidigungsfähigkeit eines Kleinstaates entsprechend ergänzt werden müssten.

Eine Weiterentwicklung des dargestellten Modells wäre die Bestimmung der Verteidigungsfähigkeit als eine Funktion des erwarteten Schadens von Bedrohungen gegenüber dem erwähnten Kleinstaat. Um diesen erwarteten Schaden ermitteln zu können, müssen in einem *ersten Schritt* durch die Gegenüberstellung einer Bedrohung mit einem bestimmten strategischen Mittel die *Eintretenswahrscheinlichkeiten* W_X der betreffenden Bedrohung geschätzt werden. Diese Schätzung kann entweder mit Hilfe der Delphi-Methode oder von Indikatoren erfolgen. In einem *zweiten Schritt* muss der *Umfang des Schadens* S_y der Bedrohung bestimmt werden. Damit diese Quantifizierung durchgeführt werden

Territorium, auf den Luftraum und auf die Seeküste des Verteidigers beschränkt, so A. Mendershausen, *Inoffensive Deterrence*, Arms Control and Foreign Policy Seminar, *California* 1974, S. 2.

Abbildung 1: Strategisches Mittel: Aussenpolitik

Bedrohung Hauptaufgaben	politische Kriegführung	wirtschaftliche Kriegführung	psychologische Kriegführung	revolutionärer Krieg	konventioneller Krieg	AC-Krieg	nukleare Erpressung
Selbstbehauptung	+	+	0				
Friedenssicherung	+	+	0				
Dissuasion	+	+	0	0	0	0	+
Kriegführung	0	0			+		
Schadenminderung							
Widerstand							

kann, müssen zuerst die strategischen Hauptaufgaben operationalisiert werden. Im *dritten Schritt* wird der *erwartete Schaden* ES_Z als die Summe der Produkte $W_X * S_Y$ für jedes strategische Mittel bestimmt. Dabei ist zu beachten, dass für jedes strategische Mittel bezogen auf eine strategische Hauptaufgabe die Summe der W_X gleich 100 % bzw. 1,0 ist. Die Matrix wird analog zur Abbildung 2 erweitert.

Abbildung 2: Strategisches Mittel: Zivilschutz

Bedrohung / Hauptaufgaben		konventioneller Krieg			ES_Z
Schadenminderung		W_X	S_Y		$\Sigma W_X * S_Y$
		$W_X * S_Y$			

2. Die mehrphasige Analyse

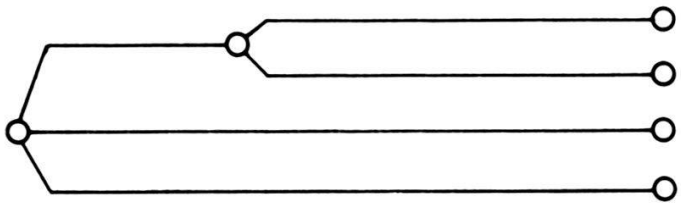
Da es sich beim bisherigen Modell um ein statisches Modell handelt, kann man mit ihm die Verteidigungsfähigkeit als eine Funktion von Bedrohungsszenarien und komplexer Entscheidungsprozesse nicht analysieren. Um dieses Problem lösen zu können, ist seit Beginn der sechziger Jahre in den westlichen Staaten mit mehr oder weniger Erfolg die Spiel- und die Entscheidungstheorie angewendet worden. Diese beiden Theorien ermöglichen es, die Gegenüberstellung von Bedrohungsprozessen mit modernen sicherheitspolitischen Systemen mit Hilfe mehrerer Phasen zu analysieren. Wir werden im folgenden die theoretischen Grundlagen dieser *mehrphasigen Analyse,* die man auch als *Entscheidungsmodell* bezeichnen könnte, kurz erläutern.

In einer *ersten Phase* wird ein Inventar aller möglichen Bedrohungen gegenüber einem bestimmten Staat erstellt. Ausgangspunkt für diesen Katalog bilden Trendanalysen über das internationale Staatensystem. Dabei werden nur diejenigen Entwicklungen berücksichtigt, die zu schweren und möglichen Bedrohungen gegenüber dem betreffenden Staat in den nächsten 15–20 Jahren führen könnten. Ausgehend von diesem Inventar erfolgt in einer *zweiten Phase* die Generierung bzw. die Beschreibung von Bedrohungsszenarien, die durch sogenannte *„topologische Bäume"* mit Ästen und Knoten graphisch dargestellt werden. (siehe Abbildung 3)

Diese Beschreibung ist durch drei deutlich getrennte Stadien gekennzeichnet:

a. Das *Konfliktstadium* befasst sich mit internationalen Entwicklungen, die zu einer Situation z. B. in Europa führen könnte, in der die Gefahr einer Auseinandersetzung (wirtschaftliche Erpressung, konventioneller Krieg usw.) unmittelbar droht. Diese Beschreibung beinhaltet sowohl die Entwicklung als auch die Situation selber. Ein Beispiel einer solchen strategischen Situation in

Abbildung 3: Der topologische Baum



Europa könnte nach dem Abzug der US-Truppen unter gleichzeitigem Weiterandauern des Ost-West-Antagonismus entstehen.

b. Das *Aggressionsstadium* berücksichtigt die Entwicklung eines Konfliktstadiums, das zu einer möglichen Auseinandersetzung gegenüber einem Kleinstaat führen könnte. Die Beschreibung dieses Stadiums umfasst sowohl diese Entwicklung als auch des Angreifers fortwährende Abschätzung der Vorteilhaftigkeit der beabsichtigten Auseinandersetzung von der Zeit ihrer Aktualisierung bis zum Zeitpunkt, wo sie ausgeführt wird oder sich als unlohnend erweist.
c. Das *Auseinandersetzungsstadium* befasst sich mit der Ausführung der erwähnten Auseinandersetzung. Diese Beschreibung umfasst die wesentlichsten Züge des Auseinandersetzungsplanes des Angreifers, bzw. den Prozess der Auseinandersetzung. Als mögliche Auseinandersetzung gegenüber einem Kleinstaat sind, wie schon erwähnt, zu bezeichnen:
   - die politische Kriegführung
   - die verschiedenen Formen der wirtschaftlichen Auseinandersetzung
   - die psychologische Kriegführung
   - der revolutionäre Krieg
   - der konventionelle Krieg
   - der AC-Krieg
   - die nukleare Erpessung.

Bei der Beschreibung der Szenarien müssen vor allem die Interessen, die verfügbaren strategischen Mittel und die strategischen Doktrinen der beiden Supermächte USA und UdSSR berücksichtigt werden.

In einer *dritten Phase* müssen nun diejenigen Bedrohungsszenarien ausgewählt werden, die für das sicherheitspolitische System des betreffenden Kleinstaates effektiv relevant sind. Diese Auswahl erfolgt aufgrund verschiedener Prüfungsstadien, auf die wir hier nicht eingehen.

In der *vierten Phase* müssen nun, ausgehend von den Kenntnissen über die Wirksamkeit der strategischen Mittel des Kleinstaates, die Massnahmen bzw. die Strategien dieses Staates gegenüber den entwickelten möglichen Bedrohungsszenarien bestimmt werden. Die Gegenüberstellung von Massnahmen (Strategien)

und möglichen Bedrohungen (Bedrohungsäste) kann mit Hilfe einer Matrix erfolgen, ähnlich der im ersten Abschnitt dargestellten.

Als Grundlage für die *Schadenbewertung* der verschiedenen Bedrohungen (Bedrohungsäste) in der *fünften Phase* dienen die erwähnten Matrizen. Diese Schadenbewertung erfolgt mit Hilfe von Indices, wobei als Kriterium für diese Quantifizierung der Grad der Erfüllung bzw. der Nichterfüllung der *strategischen Hauptaufgaben dient:*

- die Selbstbehauptung im Zustand relativen Friedens
- die allgemeine Friedenssicherung und Krisenbewältigung
- die Kriegsverhinderung durch Verteidigungsbereitschaft
- die Kriegführung
- die Schadenminderung und Sicherstellung des Überlebens
- der Widerstand im feindbesetzten Gebiet.

Zu diesem Zweck müssen selbstverständlich die strategischen Hauptaufgaben vorher operationalisiert werden. Wirkt sich nun eine Massnahme gegenüber einer bestimmten Bedrohung positiv aus, so wird der potentielle Schaden gemildert. Erweist sich dagegen die Massnahme gegenüber der Bedrohung als ungeeignet, so wird der Schaden vergrössert. Bei dieser Schadenbewertung müssen des weitern auch die Kosten berücksichtigt werden, die bei der Verwendung eines bestimmten strategischen Mittels entstehen.

In einer *sechsten Phase* werden nun mit Hilfe der topologischen Bäume, den Matrizen und den Entwicklungen der strategischen Umwelt die *Eintretenswahrscheinlichkeiten* der verschiedenen möglichen Bedrohungsäste geschätzt. Als Methode für diese Schätzungen kann die Delphi-Methode verwendet werden. Da diese Schätzungen ein komplexes Problem darstellen, werden wir im folgenden kurz auf die einzelnen Schritte der sechsten Phase eingehen:

1. Für jeden Ast des topologischen Baumes muss, ausgehend von der Annahme, dass die einzelnen Massnahmen das Eintreten einer Bedrohung nicht beeinflussen können und auf der Grundlage der Kenntnisse über die Entwicklung der Umwelt die Wahrscheinlichkeit der betreffenden Bedrohung geschätzt werden.
2. Nun muss ausgehend von der Annahme, dass das Eintreten der betreffenden Bedrohung durch die entsprechende Massnahme beeinflusst werden kann, die erwähnte Wahrscheinlichkeit korrigiert werden. Bei der Korrektur müssen vier Effekte berücksichtigt werden[2]:
   a. den *Dissuasionseffekt,* daher den Kriegsverhinderungseffekt.
   b. den *Provokationseffekt:* eine gewisse Massnahme kann den Gegner erst recht zu einer Aktion gegenüber dem Kleinstaat zwingen.

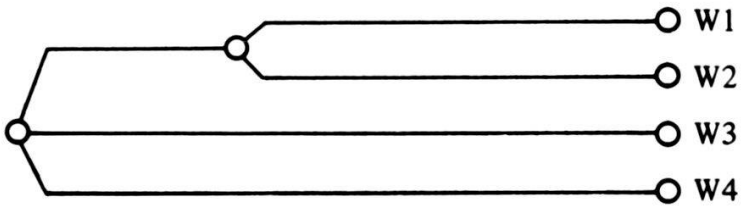
2 W. A. Jöhr, „Zur Strategie der Schweiz im Zweiten Weltkrieg, Versuch einer spieltheoretischen Auswertung des Bonjour-Berichtes", in: *Wirtschaft und Recht,* 1971, S. 14–59.

c. den *Besänftigungseffekt:* freundliche Gesten und substantielle Konzessionen könnten dazu führen, dass eine feindselige Einstellung abgebaut wird.
d. der *Appetizingseffekt:* freundliche Gesten und substantielle Gesten könnten als Schwäche des Kleinstaates ausgelegt werden.

Mit Hilfe der korrigierten Werte werden für jeden Ast eines Baumes die Eintretenswahrscheinlichkeiten bestimmt.

In der *siebten und letzten Phase* wird die *Risikoanalyse* über die Auswirkungen der Bedrohungen in bezug auf das sicherheitspolitische System des Kleinstaates ausgeführt. Die Schadenbewertungen müssen mit den geschätzten Eintretenswahrscheinlichkeiten gewichtet und addiert werden. Für jeden Ast des topologischen Baumes werden die Eintretenswahrscheinlichkeiten W_X mit den Schadenbewertungen S_X multipliziert und zur Summe $\Sigma W_X * S_X$ addiert. Diese Summe stellt den Wert des *erwarteten Schadens* eines Bedrohungsszenarios bei der Durchführung einer bestimmten Strategie dar. Diese Berechnung wird für sämtliche mögliche Strategien der zur Verfügung stehenden Mittel für das betreffende Szenario durchgeführt. Durch die Minimierung des erwarteten Schadens kann nun die beste Strategie gegenüber einem bestimmten Bedrohungsszenario ermittelt werden.

Abbildung 4:



Schlussbemerkungen

Wie wir zu Beginn dieses Abschnittes festgehalten haben, lässt sich nur mit Hilfe des skizzierten Entscheidungsmodells der Grad der Verteidigungsfähigkeit des sicherheitspolitischen Systems eines Staates gegenüber komplizierten Bedrohungsprozessen empirisch genau bestimmen. Da aber der Aufwand für die Anwendung dieses Analyseprozesses recht erheblich ist, sollte für eine erste Untersuchung der Verteidigungsfähigkeit das Einphasenmodell angewendet werden. Mit diesem Modell kann ausgehend vom sicherheitspolitischen Konzept des betreffenden Staates und der Kenntnisse über die Bedrohungen, denen er gegenüber steht, auf einfache Art und Weise seine Verteidigungsfähigkeit ermittelt werden.