Peter Graf Kielmansegg

Mächtesystem und Entscheidungsprozeß um 1870 Anmerkungen eines Politikwissenschaftlers

Als Politikwissenschaftler kann ich nur einen mittelbaren Beitrag zu dem Gespräch über die Vorgeschichte des Krieges von 1870/71 leisten. Ich will das in der Weise zu tun versuchen, daß ich auf Möglichkeiten einer Erweiterung des Horizontes der Analyse aufmerksam mache, die dem Politikwissenschaftler vielleicht näher liegen als dem Historiker.

Das Symposium ist so angelegt, daß uns nacheinander die einzelnen europäischen Staaten als die Akteure auf der Bühne der internationalen Politik vorgestellt werden. Wir erfahren, wie sie in den Jahren zwischen 1866 und 1870 die Welt sahen, aus welchen Bedingungen heraus sie Außenpolitik trieben und welche Ziele sie in ihrer Außenpolitik verfolgten. Wir versuchen, mit anderen Worten, die Ereignisse zu erfassen, indem wir uns in die Akteure – die Staaten, repräsentiert durch ihre Regierungen – hineinsetzen und die Welt mit ihren Augen sehen. Daß es plausibel ist, so vorzugehen, bedarf keiner Begründung. Aber es sind auch Betrachtungsweisen möglich und sinnvoll, die sich von den Akteuren lösen. Wir können etwa das internationale System als ein Ganzes ins Auge fassen und uns fragen, welchen Einfluß seine Eigenschaften auf die Entstehung, die Austragung, die Lösung von Konflikten in eben diesem System haben. Ich will versuchen anzudeuten, welcher Ertrag von einer solchen Frage zu erwarten wäre.

Das internationale System des 19. Jahrhunderts ist, wie jedermann weiß, in seinen Grundstrukturen erstaunlich stabil gewesen. Es hat vom Ausgang der napoleonischen Epoche bis zum Ersten Weltkrieg Bestand gehabt. Die Gründung des Deutschen Reiches durch Preußen ist eine der großen Zäsuren in der Geschichte dieses Systems gewesen, wohl die folgenreichste. Der deutsch-französische Krieg, der in die Einigung Deutschlands einmündete, verteilte die Gewichte in Europa neu, so wie es der preußisch-österreichische zuvor bereits getan hatte. Er veränderte die Rangordnung der Mächte. Preußen, das von 1815 bis 1866 an letzter Stelle im Konzert der fünf Großen gestanden hatte, stand nun als Preußen-Deutschland vor dem ehemals führenden Frankreich, vor Österreich-Ungarn, und jedenfalls gleichauf mit Rußland. Es kann kein Zweifel daran bestehen, daß eine solche Revision der Rangordnung des internationalen Systems zugunsten Preußens oder Preußen-Deutschlands nicht nur das Resultat, sondern auch das Ziel der

Bismarckschen Politik war. Insofern war Bismarck der Herausforderer, während Frankreich seinen Spitzenplatz im System behaupten wollte, womit keineswegs gesagt sein soll, wer den Status quo verteidige, habe deshalb auch immer das bessere, historische Recht für sich.

Das Bemerkenswerte an den Vorgängen von 1866/1870 ist, daß Bismarck sein Ziel mit begrenztem Einsatz erreicht hat, ohne daß es zu einer schweren Erschütterung oder gar zu einem katastrophalen Zusammenbruch des internationalen Systems kam, wie er sich dann 1914 ereignete. Wie bemerkenswert das war, zeigt nicht nur der Vergleich mit 1914, sondern auch der mit 1740/1756. Auch Friedrich der Große wollte für Preußen einen anderen Platz in der Rangordnung der Mächte erobern. Auch Friedrich hat dieses Ziel am Ende erreicht, aber nur um den Preis einer Beinahe-Katastrophe. Er hat Preußen an den Rand des Abgrunds geführt!

Ich kann meine Ausgangsfrage, welchen Einfluß das internationale System mit seinen besonderen Eigenschaften auf die Entstehung und Austragung zwischenstaatlicher Konflikte habe, jetzt konkreter fassen: Haben – über die diplomatische Meisterschaft Bismarcks hinaus – auch bestimmte Systembedingungen dazu beigetragen, daß die preußische Offensive von 1866/1871 keine größeren Erschütterungen bewirkt hat? Ich denke, es lassen sich in der Tat einige Bedingungen nennen, die Bismarck zugutekamen – Bedingungen, aus denen in ihrer Summe so etwas wie „Systemelastizität“ resultierte.

1. Es ist von großer Bedeutung, ob in einem politischen System, auch einem internationalen System, Konsens darüber besteht, daß ein bestimmtes Problem als offen, als ungelöst anzusehen sei. Ein solcher Konsens erzeugt eine Art von Gefälle zugunsten friedlichen Wandels, friedlicher Veränderung; oder er hält doch jedenfalls den Konflikt in Grenzen. Hitler hat ganz entscheidend davon profitiert, daß es in den dreißiger Jahren so etwas wie einen Konsens die Revisionsbedürftigkeit des Versailler Vertrages betreffend im internationalen System gab. Und die beiden deutschen Staaten der Gegenwart haben guten Grund, sich darüber zu streiten, ob die deutsche Frage offen sei. In den Jahren vor 1870 galt sie unbestritten als eine der offenen Fragen des internationalen Systems. Alle Beteiligten hatten das Gefühl, die Entscheidung von 1866 habe Entwicklungen in Gang gesetzt, die noch nicht abgeschlossen seien. Daraus resultierten für Bismarck Handlungsspielräume.

2. Nicht weniger bedeutsam ist es, ob in einem internationalen System Ansprüche, die den Status quo in Frage stellen, sich auf Prinzipien berufen können, die eine gewisse allgemeine Anerkennung genießen. Das nationalstaatliche Prinzip hatte in der zweiten Hälfte des 19. Jahrhunderts diesen Rang. Es verlieh Ansprüchen, die sich auf dieses Prinzip gründeten, in der internationalen Öffentlichkeit Legitimität. Für Bismarck war es deshalb – nicht nur nach innen, sondern auch im Verhältnis zu anderen Mächten – ein wesentlicher Vorteil, daß er die preußische Offensive im Zeichen des nationalstaatlichen Prinzips führen konnte.

3. Das internationale System jener Zeit war kein stark polarisiertes System. Es

war nicht geprägt durch einen dominierenden Konflikt, der den Frontverlauf bestimmte und alle anderen Konflikte gleichsam in sich eingliederte. Probleme und Interessen waren eher diffus gelagert. Eine solche Konstellation erleichtert die Eingrenzung von Konflikten. Sie relativiert die Bedeutung eines jeden einzelnen Konfliktes. Stark polarisiert war hingegen beispielsweise das internationale System in den letzten Jahren vor dem Ersten Weltkrieg. Und stark polarisiert ist natürlich erst recht das internationale System der Jahrzehnte seit 1945.

4. Nach den Erfahrungen des 20. Jahrhunderts liegt es nahe, nach dem Grad der Ideologisierung von Konflikten in einem internationalen System zu fragen. Für das internationale System des 19. Jahrhunderts gilt, daß die zwischenstaatlichen Konflikte kaum ideologisch aufgeladen waren. Das erleichterte es einem Staatsmann wie Bismarck, sie unter Kontrolle zu halten. Erst in den letzten Jahrzehnten vor dem Ersten Weltkrieg gewann der Nationalismus jene zerstörerische Intensität, die zum Zusammenbruch des Systems so wesentlich beitrug.

5. In den sechziger und siebziger Jahren des 19. Jahrhunderts hatte das europäische Staatensystem noch eine Umwelt. Es gab, anders ausgedrückt, noch ein „Außen“, das System war noch nicht völlig binnenorientiert. Zwei der fünf großen Mächte, England und Rußland, verfolgten Interessen in Räumen weit jenseits der Grenzen des Systems, Frankreich tat dies sporadisch, etwa im mexikanischen Abenteuer, und ohne große Energie, Österreich-Ungarn und Preußen waren ganz und gar europäische Mächte. Auch dieser Umstand konnte zur Dämpfung und Begrenzung von Binnenkonflikten beitragen. Die Globalisierung des europäischen Staatensystems hatte freilich schon begonnen. Sie hat sein Ende mit herbeigeführt.

Erweiterung des Horizontes der Analyse war das Stichwort, mit dem ich begonnen habe. Der Blick auf das Staatensystem als ein Ganzes mit bestimmten Eigenschaften ist eine solche Erweiterung. Der Blick auf die Entscheidungsprozesse, aus denen ein bestimmtes außenpolitisches Verhalten der Staaten oder Regierungen resultiert, ist eine andere. Was ich im Sinn habe, kann ich am einfachsten verdeutlichen, indem ich von einer einflußreichen, politikwissenschaftlichen Studie berichte, die Anfang der siebziger Jahre erschien. Die Rede ist von Graham T. Allison's „The Essence of Decision“.

Allison untersucht in diesem Buch die Politik der amerikanischen Regierung in der Kuba-Krise im Oktober 1962. Er geht dabei von der Beobachtung aus, daß der Beschreibung und Erklärung außenpolitischen Verhaltens im allgemeinen eine bestimmte Vorstellung, ein Denkmodell zugrundeliegt: die Vorstellung nämlich, daß sich im außenpolitischen Verhalten eines Staates die Entscheidungen *eines* Akteurs (*der* Regierung), der zweckrational seine Ziele verfolge, widerspiegeln. Erklären heißt dann einfach aufzuzeigen, wie *die* Regierung sich vernünftigerweise für die fragliche Handlung entscheiden konnte.

* *Graham T. Allison*, *Essence of Decision. Explaining the Cuban Missile Crisis* (Boston 1971). – Eine sorgfältige Einführung in den von Allison entwickelten analytischen Ansatz gibt das Buch *Hayo Uthoff, Werner Deetz* (Hrsg.), *Bürokratische Politik* (Stuttgart 1980).

Diesem Denkmodell setzt Allison zwei andere entgegen, die er für realistischer hält. Das eine (Nr. 2): Moderne Regierungen sind in Wahrheit keine Einheit, sondern ein Konglomerat locker miteinander verbundener Organisationen, die von einer Führungsgruppe koordiniert werden. Für diese Organisationen ist charakteristisch, daß sie, erstens, bestimmte eigene Organisationsziele verfolgen und, zweitens, in ihrem Handeln – zumal in Krisensituationen – auf bestimmte Handlungsmuster, Programme, „standard operating procedures“, wie der englische terminus technicus lautet, festgelegt sind. Regierungshandeln muß, das folgt aus diesem Modell, aus dem mehr oder minder koordinierten Zusammentreffen solcher Abläufe in Organisationen erklärt werden.

Das andere Modell (Nr. 3) nimmt anstelle der Organisationen die Personen an der Spitze der Organisationen in den Blick, die – im Sinne der Spieltheorie – als Spieler in einem Spiel gesehen werden. Regierungsverhalten ist dann nicht als planmäßiges Handeln *eines* Akteurs, sondern als Ergebnis eines Spieles, an dem mehrere Spieler beteiligt sind, zu erklären.

Der besondere Reiz von Allisons Studie liegt nun darin, daß er – von den skizzierten theoretischen Vorüberlegungen ausgehend – die Kuba-Krise nicht einmal, sondern dreimal analysiert. Nacheinander werden die drei Denkmodelle der Analyse zugrunde gelegt, und es zeigt sich, daß sie in der Tat die Wahrnehmung, Beschreibung und Erklärung der Vorgänge höchst unterschiedlich prägen. Der Historiker, der sich mit der Vorgeschichte des Krieges von 1870 beschäftigt, wird sich fragen, welchen Nutzen er denn aus Allisons Überlegungen ziehen solle. Daß Regierungsentscheidungen häufig Ergebnisse eines „Spieles“ sind, an dem „mehrere Mitspieler“ beteiligt sind, ist für ihn common-sense-Wissen, das der Überhöhung durch die Spieltheorie nicht bedarf (von der Problematik der „Spiel“-Metapher, die darin liegt, daß sie eine Freiheit des Handelns suggeriert, die in der Politik in aller Regel nicht gegeben ist, ganz zu schweigen). Bismarck könnte zudem gerade ein Fall sein, bei dem das von Allison zurückgewiesene erste Denkmodell die Wirklichkeit trifft: das außenpolitische Verhalten des Staates Preußen kann aus dem rationalen, strategischen Kalkül *eines* Akteurs erklärt werden. Und was das Modell Nr. 2 angeht, so sind die Regierungen dieser Zeit eben noch keine Großorganisationen mit standardisierten Verfahrensregeln.

Das alles ist richtig. Aber die Julikrise 1914 stellt sich bereits anders dar. Jedermann weiß, welche Bedeutung den Mobilmachungsplänen in der Endphase der Krise zukam – und Mobilmachungspläne sind ja das Musterbeispiel für „standard operating procedures“ von Großorganisationen, für vorbereitete Handlungsprogramme, durch die die Handlungsmöglichkeiten von Großorganisationen in Krisensituationen festgelegt werden. Irgendwann – am frühesten im militärischen Bereich – wird also in der Entwicklung der Regierungsorganisation eine Schwelle überschritten, an der neue analytische Überlegungen notwendig werden.

Im übrigen gilt ganz allgemein: So sehr wir im Prinzip wissen, daß Staaten und Regierungen in der Regel nicht einfach zu planmäßig handelnden, von *einem* Wil-

len beseelten Akteuren personifiziert werden dürfen, so sehr neigen wir doch dazu, gerade zwischenstaatliche Konflikte, internationale Entwicklungen in einer Weise zu beschreiben und zu erklären, die dieses abstrakte Wissen nicht widerspiegelt. Bemühungen wie die von Allison, ganz gleich was man von den Modellen im einzelnen hält, sind also eine nützliche Warnung davor, die Zielgerichtetheit und Planmäßigkeit des außenpolitischen Verhaltens von Staaten zu überschätzen.

Mit einer letzten Bemerkung soll dem einfachen, aber wichtigen Gedanken, daß Regierungsentscheidungen in der Regel Ergebnisse von Prozessen sind, auf die mehrere Akteure mit eigenen, unterschiedlichen Zielen einwirken, noch ein anderer Akzent gegeben werden. Das 19. Jahrhundert ist, mit Tocqueville gesprochen, ein Jahrhundert der teils sehr merklich, teils unmerklich fortschreitenden demokratischen Revolution. Das bedeutet: neue Kräfte, neue Einflüsse werden auch im außenpolitischen Verhalten der Staaten wirksam – keineswegs nur oder sogleich in konstitutionalisierter Form. Es lohnt sich vermutlich, die Spuren dieser Entwicklung zu suchen, gerade auch im Vergleich von unterschiedlich verfaßten Staaten, die einander im Konflikt gegenüberstehen; in unserem Fall also Frankreich und Preußen. Die Frage nach der Wirksamkeit der öffentlichen Meinung gehört in diesen Zusammenhang. Das Stichwort öffentliche Meinung macht im übrigen sichtbar, daß sich in der Figur des Akteurs, im Ensemble der Akteure, nicht alle Kräfte fassen lassen, die im politischen Entscheidungsprozeß wirksam werden. Die Grenzen der Handlungsspielräume müssen bestimmt werden, die den Akteuren überhaupt offenstehen. Es ist kein Zweifel, daß sie sich im Zuge der – wie ich Tocqueville folgend den beherrschenden historischen Prozeß des 19. Jahrhunderts genannt habe – „demokratischen Revolution“ verschoben haben. Auch 1870/71 könnte das schon spürbar gewesen sein.