

Gerald Schneider

Die bürokratische Politik der Außenpolitikanalyse

Das Erbe Allison's im Licht der gegenwärtigen Forschungspraxis

Trotz einer unabsehbaren Publikationsfülle steckt die Außenpolitikanalyse in einer konzeptuellen Krise. In diesem Artikel versuche ich zu begründen, warum dieses relativ anwendungsorientierte Forschungsfeld 25 Jahre nach dem durchschlagenden Erfolg von Graham T. Allison's »Essence of Decision« kaum solide theoretische Fundamente besitzt. Zumindest im deutschsprachigen Raum mag einer der Gründe für den intellektuellen Stillstand im großen Gewicht der essayistischen Politikberatung liegen. Dadurch schwingen sich die Forscher zwar zu eigenständigen und bisweilen einflußreichen Akteuren im politischen Diskurs auf, degradieren so aber letztlich auch die Außenpolitikanalyse zur Gefangenen der »bürokratischen Politik«. Eine eigentliche Theorie der Außenpolitik ist aber auch deshalb nicht in Sicht, weil bis jetzt keine überzeugenden Antworten auf die Schwächen von Allison's Ansatz vorliegen. Der Artikel bietet eine kursorische Literaturübersicht zur entscheidungstheoretischen Außenpolitikanalyse und schließt mit einigen Hinweisen, inwiefern dieser Bereich der IB-Forschung vom Neo-Institutionalismus profitieren könnte.

1. Einleitung

Vor 25 Jahren hat Graham T. Allison's (1971) Untersuchung der Kubakrise die Außenpolitikanalyse revolutioniert. »Essence of Decision« war für lange Zeit Standardreferenz in der Entscheidungsforschung und beeinflusste mehrere Disziplinen nachhaltig, unter anderem die Internationalen Beziehungen (IB) und die Organisationslehre. Inzwischen ist der Einfluß von Allison's Werk verbleibt; gleichzeitig stellt die Außenpolitikanalyse kaum mehr ein Forschungsfeld dar, das zu nachhaltigen Impulsen verhilft. Ein konzeptueller Stillstand ist besonders im deutschen Sprachraum zu verzeichnen, in dem selbst die spärlichen Innovationen der angelsächsischen Forschung nur teilweise rezipiert werden. Hellmann (1996a), Weller (1996) und verschiedene Arbeiten von Risse-Kappen (1991, 1995) sind signifikante Ausnahmen zum insgesamt betrüblichen Trend.

Im Folgenden versuche ich darzulegen, weshalb sich die Außenpolitikanalyse als Teildisziplin der IB-Forschung in den letzten 25 Jahren nur unzureichend entwickelt hat. Ein Hauptgrund für die mangelnden Fortschritte liegt besonders im

deutschsprachigen Europa darin, daß sich Außenpolitikforschung zu oft auf Politikberatung reduziert. Obgleich diese Rolle gerade den Anbietern behagt (Eberwein/Hösch 1995), schränkt die aktive Teilnahme am politischen Prozeß aber die Wirkungskraft der Außenpolitikanalyse ein. Die Forschung zur Umsetzung sozialwissenschaftlicher Ergebnisse liefert genügend Belege, daß statt kritischer Untersuchungen höchstens Appelle an den *common sense* gefragt sind (Klöti/Schneider 1989). Zum anderen sind die Mängel der Außenpolitikanalyse theoriebedingt und nicht zuletzt auf Verkürzungen von Allison (1971) selber zurückzuführen. In diesem Forumsbeitrag stelle ich einige dieser Schwächen der außenpolitischen Entscheidungsforschung dar und diskutiere die beträchtlichen Herausforderungen, denen eine Theorie der Außenpolitik gegenübersteht.¹ Die traditionellen Konzepte vernachlässigen zum einen, daß die Aggregation von individuellen zu kollektiven Entscheidungen ein beträchtliches Verzerrungspotential in sich birgt. Zum anderen wird trotz der Vorarbeiten von Allison (1971) vergessen, daß der bürokratische Apparat mit seinen eingespielten Routineverfahren die Politik-Ergebnisse beeinflusst. In diesem Sinne sind viele der neueren Untersuchungen blind gegenüber den organisationalen Zusammenhängen, in denen Außenpolitik entsteht. Aus diesem Grund schildere ich in diesem Artikel, inwiefern diese institutionalistische Perspektive wieder vermehrt in die Außenpolitikanalyse eingebracht werden kann.

Meine Diskussion erhebt dabei nicht den Anspruch, einen umfassenden Überblick zu den wichtigsten Neuerscheinungen bieten zu wollen. Es geht in diesem Forumsbeitrag auch nicht darum, wer in den gegenwärtigen Debatten über die Neuausrichtung der außenpolitischen Beziehungen der deutschsprachigen Länder die besseren Argumente vorweisen kann. Diese Aufarbeitung hat, auf erfreulich unpolemische Weise, teilweise schon stattgefunden (Hellmann 1996b). Mein Ziel besteht einzig darin, im Sinne einer kritischen Analyse auf einige grundlegende Herausforderungen für die Außenpolitikanalyse hinzuweisen. Mein Argument entwickelt sich in drei Schritten: Bevor ich die Argumentationsmuster in der herkömmlichen deutschsprachigen Außenpolitikanalyse darlege, beschäftige ich mich mit dem Erbe Allisons (1971). Der Artikel mündet schließlich in eine Auseinandersetzung mit der gegenwärtigen Forschungspraxis und eine skizzenhafte Präsentation der neoinstitutionalistischen Perspektive.

2. *Das Erbe Allisons in Form von ungelösten Problemen*

Wohl als Zeichen für eine gewisse intellektuelle Erschöpfung ist der Umstand zu werten, daß die Außenpolitikanalyse in den letzten Jahren eifrig Anleihen bei anderen Disziplinen unternommen hat. Sehr wichtig waren jene Forschungsergebnisse, die

¹ Bei Wolf-Dieter Eberwein, Gerda Falkner und Michael Zürn möchte ich mich für Literaturhinweise bedanken. Ursina Huser und Magdalena Bernath halfen bei der Literatursuche und übernahmen editorische Aufgaben.

den Einfluß von innenpolitischen und innergesellschaftlichen Strukturen auf das außenpolitische Handeln empirisch erhärtet haben. Diese Rückbesinnung auf liberale Theoriekonzepte fand nicht zuletzt unter der programmatischen Aufforderung statt, die Binnenstrukturen außenpolitischen Handelns wieder vermehrt theoretisch fruchtbar zu machen (Zürn 1993). Doch diese Importe aus der Theorie der internationalen Beziehungen haben die Außenpolitikanalyse insgesamt nur begrenzt weitergebracht. So wissen wir zwar beispielsweise, daß bis jetzt neuzeitliche Demokratien keine Kriege gegeneinander geführt haben. Aus dieser empirisch erhärteten Regel läßt sich aber nicht ableiten, warum sich die unterschiedlichsten Demokratien scheinbar durch ein ähnliches Konfliktverhalten auszeichnen. Gerade die theoretischen Modelle, mit denen der »Demokratische Frieden« begründet werden soll, weisen bis jetzt noch keine überzeugende innenpolitische Begründung auf, wie Russett (1995) in einer Literaturübersicht zutreffend feststellt.

Ein wenig vergessen wurde bei der ungeprüften Übernahme solcher Forschungsergebnisse, daß sich Allison's Hauptwerk und die entsprechenden Forschungen seiner Nachfolgegeneration gerade für die Bestimmung der binnenstaatlichen Triebkräfte des außenpolitischen Handelns hätten fruchtbar machen lassen. Ein damals besonders wichtiger Erkenntnisfortschritt in Allison's Werk bestand darin, daß der von den Realisten immer noch propagierte Primat der Außenpolitik endgültig widerlegt schien. In *Essence of Decision* sind außenpolitische Entscheidungen vorab das Resultat innenpolitischer Verhandlungen und von Koordinationsbemühungen zwischen isolierten Verwaltungsabteilungen. Daraus läßt sich keine Hierarchie zwischen verschiedenen Politikfeldern ableiten, da außenpolitische Entscheidungsprozesse aufs engste mit binnengesellschaftlichen Erwägungen verknüpft sind.

Im Rückblick scheint die besondere Leistung von *Essence of Decision* aber darin zu liegen, die Wiederaufnahme der institutionalistischen Perspektive in der Politikwissenschaft vorweggenommen zu haben. So zeigt Allison (1971) ganz im Sinne des Neoinstitutionalismus, wie verschiedene gesellschaftliche und politische Akteure zusammenwirken und sich in ihren Handlungen von organisationellen Zwängen und Möglichkeiten beeinflussen lassen. Bei aller Vereinfachung läßt sich der Neo-Institutionalismus durch die Annahme zusammenfassen, daß die aus formellen oder informellen Institutionen entstehenden Handlungsrestriktionen und Handlungschancen politische Prozesse in signifikanter Art strukturieren.²

Diese institutionalistische Sichtweise kommt direkt und indirekt in zwei Modellen zum Ausdruck, die Allison (1971) in Abgrenzung zu einem eher simplizistischen Rational-Choice-Modell gebildet hat. Die erste Alternative zur entscheidungstheoretischen Abschreckungstheorie besteht im Modell des organisationellen Handelns, in dem der damalige Wissensstand der Organisationstheorie verarbeitet

2 Dieser Artikel beschäftigt sich ausschließlich mit der rationalistischen Spielart des Neo-Institutionalismus. Für eine Einführung in diesen Ansatz siehe Moser/Schneider (1997). Vergleiche der verschiedenen Stoßrichtungen des Neo-Institutionalismus bieten Hall/Taylor (1996) sowie Immergut (1996). Ausschließlich der soziologischen Forschung in diesem Gebiet nimmt sich Finnemore (1996) an.

ist.³ Demnach ist Außenpolitik weitgehend die Konsequenz des Zusammenwirkens von Verwaltungsabteilungen, die zwar ähnliche Interessen verfolgen, sich aber aufgrund der beschränkten Rationalität höchstens mit den naheliegenden Zielen befriedigen (*satisficing*) und Routineverfahren zum Zug kommen lassen. Wie es dem damaligen Zeitgeist entsprach (Lindblom 1965), wird den Bürokratien inkrementelles Entscheidungsverhalten unterstellt. Eine zweite Alternative ist das Modell des Regierungshandelns, das oft auch als das Modell der bürokratischen Politik bezeichnet wird. Es beruht auf der Annahme, daß der verwaltungsinterne Interessenkonflikt die Grundkonstante außenpolitischen Handelns darstellt. Außenpolitik ist demnach als Produkt von *bargaining*-Prozessen zwischen Beamten und Politikern zu sehen, die nach dem Motto »Where you stand is where you sit« um Einfluß ringen.

Rund 25 Jahre nach der Publikation von *Essence of Decision* stellt sich aber die Frage, was die heutige Forschung noch von Allison (1971) lernen kann. Falls der neueren Literatur zu glauben ist, lassen sich die Entwürfe Allisons heute kaum mehr fruchtbar machen. Den eigentlichen Schwanengesang haben Bendor/Hammond (1992) formuliert. Zusammenfassend schreiben diese Kritiker:

»A close examination of these models shows that they are much less rigorously formulated than is generally recognized, that the derivations are in some cases wrong and in others do not follow from the models, and that the meaning of the empirical tests is often quite ambiguous. Hence, the continued reference to, and use of, *Essence of Decision* has a rather troubling character. Aside from its important methodological points, what scholars and students have been learning from the models may lack foundation and, in some cases, may simply be incorrect« (Bendor/Hammond 1992: 318-319).

Einige der konzeptuellen Schwächen seien hier herausgegriffen. Erstens ist Allisons Rational-Choice-Modell entscheidungstheoretisch und deshalb an Gesichtspunkten der instrumentellen Rationalität orientiert. Nicht berücksichtigt bleibt, daß sich die Logik zwischenstaatlichen Handelns auf überzeugendere Weise spieltheoretisch modellieren und im Sinne der strategischen Rationalität erklären läßt. Das heißt, daß die Akteure in ihre Nutzenkalküle die Absichten und Überlegungen anderer Handlungsträger einbeziehen müssen. Eine zweite Vereinfachung hat Allison aber auch in bezug auf das organisationelle Handeln vorgenommen. Er argumentiert, daß der Rückgriff auf Standardprozeduren zu wenig komplexen Entscheidungen führen muß, die leicht vorhersagbar seien. Wie Bendor/Hammond (1992) auf überzeugende Weise zeigen, oszilliert das Verwaltungshandeln aber selbst dann auf unvorhersehbaren Chaosbahnen, wenn sich eine Verwaltungsabteilung auf eine vorgeblich triviale Faustregel verläßt.⁴ Allerdings kann der Rückgriff auf vereinfachende Verhaltensprozeduren auch dazu führen, daß zwischen verschiedenen Abteilungen die Arbeit so geteilt wird, daß die Summe des Verwaltungshandelns

3 Eine Einführung in die moderne Organisationstheorie sowie Überblicksartikel zur Entstehungsgeschichte dieses Forschungszweiges bietet der Sammelband von Cohen/Sproull (1995).

4 Daraus abgeleitet ergibt sich, daß entgegen den üblichen Behauptungen (Lindblom 1965) inkrementelles Verhalten anderen Vorgehensweisen nicht überlegen ist (Bendor 1995).

einer individualistischen, aber hoch rationalen Vorgehensweise überlegen ist. Wie die Organisationsforschung verschiedentlich zeigt, muß sich »beschränkte Rationalität« eben gerade nicht als nachteilig erweisen, wenn innerhalb einer Verwaltung eine Spezialisierung stattfindet.⁵ Drittens sind die innenpolitischen Diskussionen um den außenpolitischen Kurs keine hinreichende Begründung, um die realistische Annahme des Staates als einheitlichem Akteur zurückzuweisen. Achen (1988) hat überzeugend gezeigt, daß sich zumindest auf Kabinettsstufe bei divergierenden Präferenzen eine konsistente Präferenzfunktion für das gesamte Entscheidungsgremium bilden läßt.⁶ Viertens sind die Modelle Allison's (1971) derart mit impliziten und expliziten Annahmen überladen, daß fast jede Ad-hoc-Interpretation möglich wird. Weil diese Beliebigkeit besonders für das Modell der bürokratischen Politik gilt, handelt es sich bei ihm um nichts anderes als eine Metapher, die einer theoretisch sparsameren Begründung bedürfte.

3. Außenpolitikforschung im deutschsprachigen Europa

Die Botschaft von Bendor/Hammond (1992) ist noch kaum in den deutschsprachigen Raum vorgedrungen. Bezeichnend für den Stand der Außenpolitikforschung in unseren Breitengraden scheint mir viel mehr, daß nicht einmal die wesentlichen Erkenntnisse aus den frühen siebziger Jahren verarbeitet sind. Ungeachtet der Absage Allison's an einen Realismus ältester Prägung werden bei uns immer noch Kategorien aus der Frühzeit der analytischen Politikwissenschaft verwendet. Für die deutsche Außenpolitikanalyse war es keineswegs unausweichliches Schicksal, auf ausgetretenen Pfaden wandeln zu müssen. So intensivierte sich nach der Publikation von *Essence of Decision* die Tendenz, Außenpolitik theoriegeleitet verstehen zu wollen. Doch kaum jemand hat in der Nachfolge zu Haftendorn et al. (1978a; vgl. auch Haftendorn 1990) im Detail untersucht, ob die »Strukturmerkmale Verflechtung, Komplexitätszuwachs und Entparlamentarisierung die zentralen Problemkategorien außenpolitischer Entscheidungsprozesse sind« (Haftendorn et al. 1978b: 284).

Was heute weitgehend dominiert sind essayhafte Meinungsäußerungen und chronologische Abrisse. Einige Verfechter der traditionalistischen Linie üben sogar explizit Kritik an der Außenpolitikanalyse, wie sie im angelsächsischen Raum zumindest für die akademischen Diskussionen bestimmend ist. Weil die Ablehnung der theoriegeleiteten IB-Forschung auch mit einer tiefen Skepsis gegenüber der Sozial- und Strukturgeschichte verbunden ist (Schöllgen 1993: 93), reduziert sich die

5 Zur »bounded rationality« vergleiche auch den Überblicksartikel von Plümper (1995).

6 Die Arbeit von Achen (1988) rechtfertigt es aber nicht, das »nationale Interesse« als analytische Kategorie wieder durch die Hintertüre in die empirische Politikwissenschaft einzuführen. Sein räumliches Präferenzmodell zeigt nur, daß sich außenpolitische Positionen im innenpolitischen Diskurs auf vorhersehbare Weise formen. Zu den Schwierigkeiten mit der Kategorie des nationalen Interesses siehe auch Wolf (1995) und den nächsten Abschnitt.

deutschsprachige Außenpolitikanalyse weitgehend auf herkömmliche Diplomatiegeschichte mit Schwerpunkt bei den Haupt- und Staatsaktionen:

»In den politischen Wissenschaften wurde auch die Bedeutung der politischen Persönlichkeit über Jahrzehnte zugunsten einer übertriebenen Systemtheorie vernachlässigt. Außenpolitik läßt sich nicht auf Input- und Output-Analysen, auf analytische Gitter und ähnliches Zubehör reduzieren« (Hacke 1993: 550).

Falsch wäre es aber, wenn sich die sozialwissenschaftlich orientierte IB-Forschung mit dem geringen Interesse an theoretischer Reflexion in der Außenpolitikanalyse einfach so abfände und kampfflos Historikern und Zeitgeschichtlern das Feld überließe. Weil die Außenpolitikanalyse eine große Breitenwirkung entfaltet, verdient zunächst der in diesen Studien sichtbare Diskurs einer genaueren Analyse. Auffällig ist, daß in den deutschsprachigen Ländern trotz unterschiedlicher Problemlagen ähnliche Argumentationsmuster zu verzeichnen sind. Zwei rhetorische Muster spielen meines Erachtens eine besonders große Rolle: der Rekurs auf realpolitische »Wahrheiten« und die – damit verbundene – Anrufung von »nationalen Interessen«, die scheinbar losgelöst von den innenpolitischen Konflikten um die Ausgestaltung der Außenpolitik bestehen. Ich will im folgenden kurz beispielhaft darlegen, wie sich diese Grundzüge der deutschsprachigen Außenpolitikanalyse äußern.

Entgegen der Entwicklung in der theoretischen Literatur wird in einigen neueren Veröffentlichungen zur Außenpolitik der deutschsprachigen Staaten althergebrachten Formen des Realismus immer noch übermäßig Tribut gezollt. Dabei wird dieses Paradigma aber in so vielfältiger Weise eingesetzt, daß es analytisch gesehen wertlos ist. In den meisten Fällen erfüllt der »Realismus« einzig den Zweck, im polemischen Schlagabtausch die Oberhand bewahren zu können. So dient die Beschwörung der traditionellen Theorieschule besonders zur ideologischen Abgrenzung, was sich unter anderem in dichotomisierenden Begriffsverwendungen wie »realistisch/utopisch«, »realistisch/idealistisch« oder »realistisch/interesselos« äußert. Zur letztgenannten Denkkategorie ist etwa eine Konfession von Bredow/Jäger (1993: 74) zu zählen: »Die Einsicht der ›realistischen Schule‹ in der Politikwissenschaft, daß alle Politik, und so auch die in internationalen Beziehungen, ein Kampf um Macht sei, [...] kann weiter Gültigkeit beanspruchen.« Hacke (1993: 552-553) verbindet ein ähnliches Bekenntnis mit einer Kollegenschelte, in der bezeichnenderweise Politiker gegen Wissenschaftler ausgespielt werden:

»Helmut Schmidt steht wissenschaftlich in der Tradition des außenpolitischen Realismus, einer Tradition, die aus der Wechselwirkung von außenpolitischer Praxis bzw. Erfahrung einerseits und dem wissenschaftlichen und historischen Nachdenken über Außenpolitik andererseits entsteht. Er selbst hat schon vor seiner Bundeskanzlerschaft und auch danach Bücher und Schriften zur Außenpolitik verfaßt, die die aufgesetzte Gelehrsamkeit deutscher Politikwissenschaftler blaß aussehen läßt.«

Solche Polemik wäre an sich nicht weiter erwähnenswert, wenn in ihr nicht das Lob für den außenpolitischen Realismus mit einer hierarchischen Weltsicht einherginge. So ist nach Hacke (1993: 551) der relative Erfolg der bundesdeutschen

Außenpolitik nicht zuletzt auf die richtigen Einsichten und Erfahrungen der maßgeblichen Politiker zurückzuführen: »Auch die außenpolitische Geschichte der Bundesrepublik ist deshalb günstig verlaufen, weil in den vergangenen 40 Jahren Männer von großem Format Politik und Außenpolitik der Bundesrepublik erfolgreich gestaltet haben«. Oft reduziert sich die Referenz auf die realistischen Strömungen darauf, daß eine Position »realistischer« und deshalb erstrebenswerter sei als eine andere. So heißt es etwa bei Riklin (1995: 25, Hervorh. im Original): »Eine realistische schweizerische Europapolitik wird erschwert durch *das Zerrbild der EU*, das sich in vielen Köpfen der Schweizer Bürger und Bürgerinnen festgesetzt hat.«

Solange es sich bei dieser Verwendung des Begriffs »Realismus« nur um eine rhetorische Figur handelt, kann wieder schnell zur Tagesordnung übergegangen werden. Doch nur zu oft dient das Zauberwort auch dazu, eine nicht überprüfte und meist auch nicht überprüfbare Hypothese gegen mögliche Einwände zu immunisieren. Schöllgen (1993: 70) verbindet zum Beispiel seine Parteinahme mit dem Zusatz: »das wußten alle realistisch denkenden deutschen Politiker« und fordert an anderer Stelle: »Heute liegt die Verantwortung der deutschen Intellektuellen und zumal der deutschen Historiker in der realistischen Bestandsaufnahme der neuen Lage« (Schöllgen 1993: 123). Ähnlich schreibt Schwarz (1994: 155): »In der Prüfung am Golf sind wir durchgefallen, nicht mit Pauken und Trompeten, vielmehr unter Gewinsel und Zähneklappern, und 17 Milliarden hat die Unfähigkeit des Landes zu realistischer Außenpolitik gekostet.«

Auch bei den Gegnern dieser politischen Positionen spielt der Realismus oft noch eine große Rolle, wenn auch in negativer Färbung. So formuliert Gutjahr (1994: 178, Hervorh. im Original) seine Kritik an der CSU wie folgt:

»Bavarian Conservatives had problems combining their conceptually outmoded national *realpolitik* with pragmatic support for the Bonn government. Theirs remained a dogmatic realism bordering on reactionary views because they assumed that basically nothing had changed since the heyday of the anarchic international order.«

Offensichtlich wird bei solchen Äußerungen nur, daß sich die obligate Referenz auf den »Realismus« nicht für den wissenschaftlichen, wohl aber für den politischen Diskurs eignet. Besonderer Beliebtheit erfreut sich ferner die Annahme, daß sich ungeachtet aller gesellschaftlichen Kontroversen über den geeigneten außenpolitischen Kurs verbindliche nationale Interessen eruieren ließen. So meint etwa Hacke (1993: 547):

»Was die Bevölkerung heute hören will, ist nicht, daß die Bundesrepublik neue Rollen spielen und größere Verantwortung übernehmen will, sie will nicht mehr nur die gute Absicht erkennen, sondern sie möchte nüchtern von der Bundesregierung erfahren, wie sie die globale Lage wirklich einschätzt und wie sie die Interessen ihres Landes vertreten will.«

Besonders bei Stürmer (1994) sind diese Interessen vorwiegend Sicherheitsinteressen. Er setzt sich dabei für eine weitsichtige Politik ein, die sich losgelöst von den tagespolitischen Querelen möglichst an der »geopolitischen« Lage orientiert:

»In der Schule der Interessen, europäisch-atlantische Klasse, hat Deutschland noch einige Aufgaben vor sich. Sie betreffen nicht nur die eine oder andere ›Beschlusslage‹. Sie gehen auf Modus und Substanz der Politik. Der Weg zur Wirklichkeit ist weit« (Stürmer 1994: 42).

Für eine empirisch orientierte Politikwissenschaft wäre natürlich vorab relevant, ob und wie sich diese »Interessen« im politischen Prozeß umsetzen lassen. Doch dazu ist nichts zu vernehmen, außer vielleicht der Hoffnung, daß es die Politiker zu guter Letzt schon richten werden.⁷

4. *Die gegenwärtige Forschungspraxis und die neo-institutionalistische Herausforderung*

Die konzeptuelle Stagnation der Außenpolitikanalyse äußert sich vor allem in Hinweisen, daß theoretische und methodologische Offenheit die eigentliche Stärke dieser IB-Teildisziplin darstelle. So meint etwa Pfetsch (1993: 19):

»Für unterschiedliche Interpretationen kann es gute Gründe geben. Um der ›Wahrheit‹ näherzukommen, müssen weitere Informationsquellen herangezogen werden. Der individuelle Erfahrungshorizont spielt dabei ebenso eine Rolle wie Einsichten in realpolitische internationale Rahmenbedingungen oder Erwartungen über zukünftige objektive wie subjektive Gegebenheiten.«

Allein steht Pfetsch mit dieser relativierenden Allerweltsaussage jedoch nicht. Falls einem neuen amerikanischen Lehrbuch zu glauben ist, zeichnet sich die »zweite Generation« der Außenpolitikanalyse durch fünf Merkmale aus: Methodenpluralismus, Skepsis gegenüber paradigmatischen Entwürfen, eine Ausrichtung auf komplexe Interaktionen, eine verstärkt komparativistische Sichtweise und eine zunehmende Sensibilität für kontextuelle Faktoren (Neack et al. 1995b: 11-12; vgl. auch Hudson/Vore 1995). Auch wenn dieses Eigenlob durchaus sympathisch wirkt und Toleranz signalisiert, eröffnet die mit ihr verbundene Haltung des *anything goes* kaum neue Forschungsperspektiven.

Angesichts der analytischen Misere drängt sich auch für die international orientierte Außenpolitikanalyse eine verstärkte Evaluation der eigenen Forschungsanstrengungen auf. Grundsätzlich geht es dabei um die Frage, welcher Entwicklungsweg besonders zukunftsträchtig erscheint. Aus meiner subjektiven Warte heraus besteht ein unausgeschöpftes Potential vorab im institutionalistischen Erbe, das Allison's Werk hinterlassen hat. Ähnlicher Ansicht ist Ripley (1995: 90), für den eine solche Rückbesinnung besonders den Nachweis erbringen soll, daß Entscheidungsträger den organisationellen Gewohnheiten und Zwängen letztlich nicht entfliehen

7 Für die normativ orientierte Politikwissenschaft gilt meine Absage an die Kategorie der »nationalen Interessen« natürlich nicht gleichermaßen. Aber auch hier wäre im Anschluß an Arrow (1963) zu diskutieren, inwiefern sich aus individuellen Präferenzen überhaupt ein kollektiver Wille formen läßt.

können. Haney (1995: 114) führt diese Gedanken weiter und ruft unter dem Stichwort des »Institutionalismus« nach Ansätzen, welche die Struktur- und die Prozeßanalyse miteinander verbinden.

Wenn institutionalistische Fragestellungen ernst genommen werden, stellen sich in Anlehnung an Calvert (1995: 218) zwei Herausforderungen. Erstens muß geklärt werden, wie im außenpolitischen Prozeß Koordination erreicht wird und in komplexen Organisationen handlungsrelevante Verfahren und Konventionen entstehen. Zweitens stellt sich die Frage, wie Kommunikation zur Definition und Funktion von Institutionen beiträgt. Weiterentwickeln läßt sich in dieser Perspektive etwa die Einsicht Allison's (1971), daß sich Organisationen oft auf Routineverfahren verlassen, die im weiteren Handlungszusammenhang als wenig optimal erscheinen. Auch wenn sie sich nicht unkritisch äußern, stehen die Forschungen von Steinbrunner (1974) und Levy (1986) beispielsweise für diese Tradition. Diese Standardprozeduren haben auch dann Bedeutung, wenn die organisationelle Arbeitsteilung zu einer Leistungssteigerung im Vergleich zu einer individualistischen Vorgehensweise führt (Bendor/Hammond 1992). Eine andere institutionalistische Forschungsfrage, die sich aus Allison's Werk ableiten läßt, ergibt sich aus dem bereits angesprochenen Aggregationsproblem, das sich in der Außenpolitik in besonders ausgeprägter Weise stellt. So wäre nachzuweisen, wie sich die Vielzahl widerstreitender Interessen in kollektive Beschlüsse umsetzen läßt und welche institutionellen Faktoren den kollektiven Willen allenfalls verzerren. Die gegenwärtig praktizierte Außenpolitikanalyse berücksichtigt diese institutionalistischen Herausforderungen nur wenig. An einigen Standardansätzen sei illustriert, wie problematisch eine Vernachlässigung dieser Aspekte ist.

4.1. Kognition und individuelle Charakterzüge

Am wenigsten artikuliert ist das Aggregationsproblem in jenen Studien, welche die individuellen Merkmale von Entscheidungsträgern in den Vordergrund stellen.⁸ Ertragreicher wirken auf dieser Untersuchungsebene aber Studien, welche kognitive Muster in den Vordergrund stellen und somit nicht dem Trugschluß verfallen, daß sich einzelne Individuen fein säuberlich bestimmten Charaktertypen zuordnen lassen.⁹ Unbestreitbar ist, daß die klassische ökonomische Unterteilung der Akteure nach ihrem Risikoverhalten zu grob ist, um individuelles Verhalten im Einzelfall sinnvoll zu beschreiben. Wesentliche Fortschritte versprechen besonders neuere Forschungen zu den »kognitiven Karten«, in denen die Einsichten der modernen Semantik verarbeitet sind. Youngs (1996) entsprechende Analyse der Annahmen und Einschätzungen von Präsident Carter zeigt etwa, daß der amerikanische Präsident

⁸ Eine neuere Veröffentlichung in dieser Machart stammt von Goldgeier (1994), der die sowjetische Außenpolitik in Verbindung mit den Führungsstilen von vier Generalsekretären bringt.

⁹ Für die neuere Literatur vgl. etwa Vertzberger (1990); Larson (1994); Vowe (1994).

angesichts der sowjetischen Invasion in Afghanistan weniger zu neuen Überzeugungen kam, sondern einer pessimistischen Weltsicht verfiel.

Das Problem der kognitiven Ansätze besteht aber wie bei den *leadership*-Studien darin, daß die Auswahl der Konzepte ad hoc erfolgt und der Übergang von der Individual- zur Gruppenebene nicht problematisiert wird. Selbst in autoritären Systemen ist es fragwürdig, von den Charaktermerkmalen einzelner Politiker auf den außenpolitischen Output eines Staates zu schließen. Diese konzeptuellen Probleme werden noch dadurch erschwert, daß sich die entsprechenden Untersuchungen mehrheitlich auf ein Fallstudien-Design einlassen, aus dem sich nur schwer generalisierende Aussagen ableiten lassen.¹⁰ Diese Feststellung gilt auch für Untersuchungen, in denen die Bedeutung von äußeren Faktoren wie etwa Zeitknappheit oder Streß auf das Verhalten von einzelnen Politikern erforscht wird. Generell wird in diesen Studien gezeigt, daß die Qualität der Entscheidungen in solchen Situationen einer steten Erosion unterworfen ist. Wallace, Suedfeld und Thachuk (1993) versuchen etwa zu belegen, wie im zweiten Golfkrieg die Komplexität der politischen Rhetorik bei zunehmender Eskalation abnahm und daß »Tauben« differenzierter argumentierten als »Falken«. Unberücksichtigt bleibt dabei die Frage, ob wirklich diese Persönlichkeitsattribute und nicht etwa die zugewiesene Rolle mitsamt den institutionell vorgeprägten Handlungsrestriktionen das Verhalten prägen.

4.2. *Groupthink*

Das Aggregationsproblem wird teilweise angegangen in den Forschungen zum »Groupthink« (Janis 1982). Dieser Ansatz postuliert im wesentlichen, daß es im Laufe eines Eskalationsprozesses eine Tendenz zur Ausmerzung von Widerspruch gibt. In dieser Tradition steht etwa die Studie von Walker/Watson (1994). Sie zeigt, daß die »integrative Komplexität« in zwei kritischen Entscheidungsprozessen vor dem Zweiten Weltkrieg in Großbritannien sowohl auf Kabinettsstufe wie auch im diplomatischen Verkehr mit Deutschland abgenommen hat. Offen bleibt aber auch bei ihnen, ob die schleichenden Vereinfachungstendenzen nicht eher ein Zeichen der Eskalation denn eine eigenständige Konflikursache darstellen. Erweiterungen dieses Ansatzes sollten deshalb in Zukunft vermehrt erkunden, inwiefern während einer Eskalationsphase »Falken« darin erfolgreich sind, die Tagesordnung in den Beschlußfassungsprozessen zu manipulieren.¹¹

10 Ein Ausweg aus dem Problem der zu kleinen Fallzahl bestünde im Übergang zu einer vermehrt experimentellen Arbeitsweise. Dabei könnten rationalistische wie auch psychologische Ansätze eine vertiefende Überprüfung erfahren. Leider ist dieser Ansatz in der deutschsprachigen Forschung nicht verbreitet, trotz der pionierhaften Experimente der Wirtschaftswissenschaftler um Nobelpreisträger Reinhard Selten.

11 Schafer/Crichlow (1996) zeigen in diesem Sinne, wie wichtig Entscheidungsprozeduren sind. Demnach wächst die Wahrscheinlichkeit von Fehlentscheidungen, wenn die Informationssuche, die Entscheidungsrouninen oder die Gruppensitzungen unzureichend organisiert sind.

Interessante Erweiterungsperspektiven für den gruppenorientierten Ansatz ergeben sich aus der künstlichen Intelligenz. Schrodt (1991; vgl. auch Mills 1990) argumentiert überzeugend, daß sich ein Modell der bürokratischen Politik mit einem neuronalen Netzwerkansatz erfolversprechend analysieren läßt. So schneidet dieser Ansatz teilweise besser ab als die gebräuchlichen Verfahren. Offensichtlich scheint, daß zur Überprüfung von zwangsläufig komplexen Modellen zu außenpolitischen Entscheidungsprozessen den traditionellen Rational-Choice-Ansätzen vorderhand noch eine sinnvolle Anwendung versagt bleibt und Computersimulationen deshalb wohl eine geeignete Alternative darstellen.

4.3. Einstellungen zur Außenpolitik

Große Konjunktur in der Außenpolitikforschung genießt seit jeher die Umfrageforschung.¹² Besonderer Beliebtheit erfreut sich dabei das »Wittkopf-Holsti-Rosenau«-Modell,¹³ bei dem die Befragten aufgrund ihrer außenpolitischen Einstellungen entlang zweier Achsen vier Typen zugeordnet werden. Dank einem jüngeren Aufsatz von Gaubatz (1995) erscheint es jedoch als zweifelhaft, ob solche heuristisch durchaus sinnvollen Kategorisierungen viel aussagen können über das Entscheidungsverhalten der Industrienationen, die trotz aller plebiszitären Neigungen weiterhin stark von den Eliten geprägt sind (Wessels 1995). Gerade wenn Allianzen zwischen unterschiedlichen Lagern geschlossen werden sollen, können Intransivitäten der öffentlichen Meinung die Formierung einer konsistenten Außenpolitik verhindern. Demnach ist bei einer Unterteilung in vier Positionen zum Golfkrieg wie etwa »Verhängung von militärischen Sanktionen«, »Multilaterale militärische Intervention«, »unilaterale militärische Intervention« oder »Rückzug« ein Entscheidungszyklus die Folge in dem Sinne, daß sich immer neue Mehrheiten auf eine der vier Optionen verständigen können.¹⁴

Die kontextfreie Wiedergabe von Umfrageresultaten ist deshalb problematisch, weil sie die Schwierigkeiten bei der Koalitionsbildung außer acht läßt. Das ist besonders störend bei Umfragen in repräsentativen Systemen, wo sich eine Regierung nicht an der Durchschnittsmeinung (der Medianstimmbürgerin der Gesamtbevölkerung), sondern an den Durchschnittsmeinungen der unterstützenden Kräfte orientieren muß (Schneider 1995). Auf andere Schwierigkeiten der Umfrageforschung weist Zaller (1992) in *The Nature and Origins of Mass Opinion* hin. Er zeigt deutlich, daß bestimmten Umfrageinterpretationen kaum zu trauen ist, wenn nicht intervenierende Einflüsse wie etwa die Information oder auch das politische Interesse der Be-

12 Im deutschen Sprachraum ist diese Art von Forschung vor allem mit dem Namen von Hans Rattinger verknüpft. Das Einleitungskapitel zu Rattinger et al. (1995) bietet eine Einführung.

13 Vgl. Wittkopf (1994), Holsti (1992) und Chittick et al. (1995) für eine Diskussion und Erweiterung.

14 Entscheidungszyklen sind dadurch definiert, daß der Vorschlag für ein alternatives Vorgehen immer Unterstützung von einer neuen Koalition findet.

fragten beachtet werden.¹⁵ Vielfältige Anwendungen zeigen, »that citizens pick and choose, on the basis of their predispositions, from the menu of elite-sponsored alternatives to which they have been exposed« (Zaller 1992: 287, Hervorh. im Original).

Angesichts dieser Probleme ist deshalb zunächst einmal zu überprüfen, ob Einstellungen überhaupt außenpolitische Entscheidungsprozesse beeinflussen können. Hartley und Russett (1992) verlassen sich auf ein solches Design und weisen nach, daß die Einstellungen der amerikanischen Bevölkerung zur Größe der Verteidigungsausgaben mit den Rüstungsbemühungen dieser einen Supermacht des Kalten Krieges korrelierten. Im Sinne einer institutionalistischen Fragestellung haben Rasler und Thompson (1995) im Anschluß dazu gezeigt, daß die rüstungspolitischen Äußerungen des amerikanischen Präsidenten einen signifikanten Einfluß auf die Verteidigungsausgaben haben. Inwiefern die Exekutive aber hier tatsächlich *agenda-setting* betreibt oder aber nur in Antizipation der Volksmeinung handelt, bleibt mit der gewählten Untersuchungsanlage unklar. Die überzeugendere Alternative besteht darin, die gesellschaftlichen und politischen Vermittlungsfaktoren der öffentlichen Meinung direkt in die Untersuchungsanlage einzubeziehen. Gerade im Vergleich der politischen Systeme fällt auf, daß unterschiedlichste intervenierende Variablen auf die Ausgestaltung von politischen Maßnahmen einwirken und so den allenfalls ähnlichen Bevölkerungswillen unterschiedlich aggregieren. In Anlehnung an Katzenstein (1976) argumentiert Risse-Kappen (1991) in diesem Sinne etwa, daß unter anderem die Unterteilung in einen starken und schwachen Staat ein entscheidender Faktor für die Wirkungskraft der öffentlichen Meinung sei.

4.4. *Das Potential zur Integration*

Die Analyse hat bis jetzt gezeigt, daß die meisten Spielarten der Außenpolitikanalyse Mühe mit der institutionalistischen Herausforderung bekunden. Auf der einen Seite wird vernachlässigt, das fundamentale Problem der Aggregation von Individualinteressen zu kollektiven Entscheidungen zu thematisieren. Auf der anderen Seite fehlt es an einer Durchdringung der Frage, inwiefern die Arbeitsteilung zwischen konkurrierenden Ministerien und Abteilungen die Entscheidungsprozesse beeinflusst. In diesem Zusammenhang ist auch unklar, wie die verschiedensten Verwaltungsroutinen den außenpolitischen Output beeinflussen. Sicher ist es möglich, den Schwierigkeiten teilweise durch eine Fokussierung der Fragestellung auszuweichen. Gleichzeitig sind aber auch theoretische Grundlagenarbeiten nötig, in denen die Mikro- mit der Makroebene verbunden und wie bei Allison (1971) vor einen explizit institutionellen Hintergrund gestellt wird.

15 Zaller (1992) versucht diese Defizite mit einem Modell zu beheben, das neues Licht auf die Frage nach der Manipulierbarkeit der öffentlichen Meinung wirft (vgl. auch Wessels 1995; Schneider/Weitsman 1996).

Den am breitesten angelegten Versuch in dieser Richtung hat schon vor einiger Zeit Maoz (1990) vorgelegt. Er verknüpft auf ideale Weise eine individualistische Perspektive mit einem gruppentheoretischen Ansatz. Im außenpolitischen Entscheidungsverhalten kommen seiner Meinung nach klare Aggregationsregeln wie das Mehrheitsprinzip oder Interaktionsregeln zum Zug, bei denen das diskursive Argument sowie Verhandlungen zwischen den beteiligten Entscheidungsträgern eine große Rolle spielen. Nach Maoz (1990) sind die Rahmenbedingungen dafür verantwortlich, welche Entscheidungsregel sich letztlich durchsetzt.¹⁶

Auch in Maoz' (1990) Ansatz bleibt noch einiges unklar, etwa inwiefern die Entscheidungsregeln und die verschiedenen Prozeßmodelle analytisch zusammenhängen. Auf diesen kritischen Punkt verweisen Gallhofer, Saris und Voogt (1994) in einer Analyse von 49 außenpolitischen Entscheidungen auf Kabinettsstufe in den Niederlanden. Sie kommen zu dem Schluß, daß bei großen Spannungen innerhalb einer Gruppe wohl eher ein kybernetischer Entscheidungspfad eingeschlagen wird. Die empirische Überprüfung scheint diese alternative Hypothese zu bestätigen, werden doch in einer solchen umstrittenen Situation Entscheidungen aufgeschoben, bis eine Alternative gefunden ist, die maximale Unterstützung findet. Grundsätzlich ist im niederländischen Entscheidungsverhalten die Suche nach Konsenslösungen festzustellen. Dieser Wunsch nach Ausgleich kann einhergehen mit dem Bestreben, das Territorium der Kolleginnen und Kollegen möglichst unangetastet zu lassen.

Das größte Verdienst von Maoz (1990) liegt darin, eine tragfähige Brücke von den individuellen Präferenzen zu kollektiven Entscheidungen zu schlagen. Auch wenn der Einbau der kognitiven Elemente und des Lernaspektes dabei noch ein wenig unvermittelt wirkt, stellt dieser Ansatz einen beachtlichen Fortschritt dar. Fruchtbar machen läßt sich diese Theorie außenpolitischen Entscheidungsverhaltens wohl aber nur im Zusammenhang mit Gruppenprozessen. Noch kein umfassendes Modell ist in Sicht für die Frage, wie gesellschaftliche Kräfte und innenpolitische Institutionen zusammen die außenpolitischen Leitlinien eines Staates beeinflussen. Da sich der Institutionalismus aber auch vermehrt in der Außenpolitikanalyse nutzen ließe, sind auch für diesen erweiterten Entscheidungszusammenhang grundlegende Einsichten nicht ausgeschlossen. Die zunehmende Annäherung der Außenpolitikanalyse an die Vergleichende Analyse Politischer Systeme ist ein erfolversprechender Start.

16 Neben dem Faktor Streß spielt dabei die Heterogenität der Präferenzen vor der Entscheidung eine bedeutende Rolle, ob sich eine Gruppe von analytischen, kybernetischen oder aber kognitiven Aspekten im Entscheidungsprozeß leiten läßt. Bei großen Interessenunterschieden und zweideutigen Informationen neigt eine Gruppe dem analytischen Modell zu. In diesem Rational-Choice-Modell stellt die letztlich gültige Entscheidung das gewichtete Mittel der individuellen Präferenzen dar. Kybernetische Entscheidungsmuster mit dem typischen inkrementellen Vorgehen sind dagegen wahrscheinlich, wenn die Präferenzen der Akteure nahe beieinander liegen. Sehr kohärente Entscheidungsgruppen neigen nach Maoz (1990) schließlich einem kognitiven Stil zu, wo die Perzeptionsmuster der wesentlichen Entscheidungsträger voll zum Tragen kommen können.

5. Zusammenfassung

An sich bestünde kein Grund zu schrillen Tönen und aufgeregten Gesten: Wenn die Zahl der Veröffentlichungen, Zeitungskommentare und Fernsehauftritte ein Indiz für die Lebendigkeit einer Disziplin wäre, könnte die Außenpolitikanalyse als respektabler und überaus öffentlichkeitswirksamer Teil der IB-Forschung gelten. Ohne Zweifel ist heute in allen deutschsprachigen Ländern die wissenschaftliche Expertise gefragt, wenn wichtige außenpolitische Entscheidungen anstehen. Die Kehrseite der Politikberatung besteht allerdings darin, daß die Forschung selber zum Akteur und letztlich zur Gefangenen der »bürokratischen« Politik geworden ist. Sie gibt Einsichten wieder, die sich im Grunde nicht auf einen Fundus an sozialwissenschaftlichem Wissen, sondern eher auf die Meinung und »Erfahrung« der Forscher selber stützt. Natürlich sind die Ursachen für diese Probleme zum Teil auch im politischen Betrieb selber zu orten, der immer noch von Abneigungen gegenüber sozialwissenschaftlich inspirierten Verallgemeinerungen geprägt ist. Der verstorbene Altmeister der Politikfeldanalyse, Aaron Wildavsky (1979), hat dieses grundlegende Dilemma des politischen *consulting* in einem Buchtitel auf den Punkt gebracht: »Speaking Truth to Power«.

Nicht zuletzt aufgrund des starken Gewichts der Beratung hat die tiefergehende sozialwissenschaftliche Durchdringung der außenpolitischen Strukturen und Prozesse derzeit im deutschsprachigen Raum nur wenig Bedeutung. Da sich die Außenpolitikanalyse kaum je als eigenständige Disziplin etablieren konnte, fehlt es an grundlegenden Arbeiten. In einer neo-institutionalistischen Perspektive erscheinen die folgenden Forschungsfragen als wichtigste Desiderata:

- der Einfluß der öffentlichen Meinung und des Parteienwettbewerbs auf die Außenpolitik;
 - die Einwirkung von Interessengruppen und transnationalen Koalitionen;
 - die Konsequenzen der Machtteilung zwischen Exekutive, Legislative und der Verwaltung;
 - Konkurrenz und Kooperation zwischen verschiedenen Ministerien;
 - das Entscheidungsverhalten in parlamentarischen Ausschüssen und Krisenstäben.
- Dieser Liste ließe sich noch eine unabsehbare Anzahl anderer unerledigter Forschungsfragen hinzufügen, die sich mit Hilfe von fortschrittlichen Theorien und Methoden bearbeiten ließen. Angesichts der Vielzahl an offenen Themen wäre zu hoffen, daß das Erstarken der deutschsprachigen IB-Forschung sich demnächst auch in einer Emanzipation der wissenschaftlichen Außenpolitikanalyse äußern wird.

Literatur

- Achen, Christopher H. 1988: A State with Bureaucratic Politics is Representable as a Unitary Rational Actor, University of Michigan, unv. Ms.
- Allison, Graham T. 1971: Essence of Decision. Explaining the Cuban Missile Crisis, Boston, Mass.
- Arrow, Kenneth J. 1963: Social Choice and Individual Values, 2. Auflage, New York.
- Bendor, Jonathan 1995: A Model of Muddling Through, in: American Political Science Review 89: 4, 819-840.
- Bendor, Jonathan/Hammond, Thomas H. 1992: Rethinking Allison's Models, in: American Political Science Review 86: 2, 301-322.
- Bredow, Wilfried von/Jäger, Thomas 1993: Neue deutsche Außenpolitik, Opladen.
- Calvert, Randall L. 1995: The Rational Choice Theory of Social Institutions, in: Banks, Jeffrey S./Hanushek, Eric A. (Hrsg.): Modern Political Economy. Old Topics, New Directions, Cambridge, 216-267.
- Chittick, William O./Billingsley, Keith R./Travis, Rick 1995: A Three-Dimensional Model of American Foreign Policy Beliefs, in: International Studies Quarterly 39: 3, 313-331.
- Cohen, Michael D./Sproull, Lee S. (Hrsg.) 1995: Organizational Learning, London.
- Eberwein, Wolf-Dieter/Hösch, Barbara 1995: The World of Science and Practice. The German Case, in: Girard, Michel/Eberwein, Wolf-Dieter/Webb, Keith (Hrsg.): Theory and Practice in Foreign Policy Making, London, 34-50.
- Finnemore, Martha 1996: Norms, Culture, and World Politics. Insights from Sociology's Institutionalism, in: International Organization 50: 2, 325-348.
- Gallhofer, Irmtraud N./Saris, Willem E./Voogt, Robert 1994: From Individual Preferences to Group Decisions in Foreign Policy Making. The Dutch Council of Ministers, in: European Journal of Political Research 25: 2, 151-170.
- Gaubatz, Kurt Taylor 1995: Intervention and Intransitivity. Public Opinion, Social Choice, and the Use of Military Force Abroad, in: World Politics 47: 4, 534-554.
- Goldgeier, James M. 1994: Leadership Style and Soviet Foreign Policy, Baltimore, Md.
- Gutjahr, Lothar 1994: German Foreign and Defence Policy after Unification, London.
- Hacke, Christian 1993: Weltmacht wider Willen. Die Außenpolitik der Bundesrepublik Deutschland, Berlin.
- Haftendorn, Helga 1990: Zur Theorie außenpolitischer Entscheidungsprozesse, in: Rittberger, Volker (Hrsg.): Theorien der Internationalen Beziehungen (PVS-Sonderheft 21), Opladen, 401-423.
- Haftendorn, Helga/Karl, Wolf-Dieter/Krause, Joachim/Wilker, Lothar (Hrsg.) 1978a: Verwaltungete Außenpolitik. Sicherheits- und entspannungspolitische Entscheidungsprozesse in Bonn, Köln.
- Haftendorn, Helga/Karl, Wolf-Dieter/Krause, Joachim/Wilker, Lothar 1978b: Strukturprobleme des außenpolitischen Entscheidungsprozesses der Bundesrepublik Deutschland, in: Dies. 1978a, 279-284.
- Hall, Peter/Taylor, Rosemary C.R. 1996: Political Science and the Three New Institutionalisms, in: Political Analysis 44: 4, 936-957.
- Haney, Patrick J. 1995: Structure and Process in the Analysis of Foreign Policy Crises, in: Neack et al. 1995a, 99-115.
- Hartley, Thomas/Russett, Bruce 1992: Public Opinion and the Common Defence. Who Governs Military Spending in the United States?, in: American Political Science Review 86: 4, 905-915.

- Hellmann, Gunther* 1996a: Handeln und Wandeln. Außenpolitikforschung vor dem Hintergrund der konstruktivistischen Herausforderung. Papier für die Tagung der Sektion »Internationale Politik« der Deutschen Vereinigung für Politische Wissenschaft in der Evangelischen Akademie Arnoldshain, 18. bis 20. Februar 1996.
- Hellmann, Gunther* 1996b: Goodbye Bismarck. The Foreign Policy of Contemporary Germany, in: *Mershon International Studies Review* 40: 1, 1-40.
- Hermann, Margaret G./Hermann, Charles F.* 1989: Who Makes Foreign Policy Decisions and How. An Empirical Inquiry, in: *International Studies Quarterly* 33: 4, 361-387.
- Holsti, Ole R.* 1992: Public Opinion and Foreign Policy. Challenges to the Almond-Lippmann Consensus, in: *International Studies Quarterly* 36: 4, 439-466.
- Hudson, Valerie M./Vore, Christopher S.* 1995: Foreign Policy Analysis Yesterday, Today, and Tomorrow, in: *Mershon International Studies Review* 39: 2, 209-238.
- Immergut, Ellen M.* 1996: The Normative Roots of the New Institutionalism: Historical-Institutionalism and Comparative Policy Studies, in: Benz, Arthur/Seibel, Wolfgang (Hrsg.): *Theorieentwicklung in der Politikwissenschaft – eine Zwischenbilanz*, Baden-Baden, 325-355.
- Janis, Irving L.* 1982: *Groupthink. Psychological Studies of Policy Decisions and Fiascoes*, Boston, Mass.
- Katzenstein, Peter* 1976: International Relations and Domestic Structures. Foreign Economic Policies of Advanced Industrial States, in: *International Organization* 30: 1, 1-45.
- Klöti, Ulrich/Schneider, Gerald* 1989: Informationsbeschaffung des Gesetzgebers, Grösch.
- Larson, Deborah Welch* 1994: The Role of Belief Systems and Schemas in Foreign Policy Decision Making, in: *Political Psychology* 15: 1, 17-34.
- Levy, Jack S.* 1986: Organizational Routines and the Causes of War, in: *International Studies Quarterly* 30: 2, 193-222.
- Lindblom, Charles E.* 1965: *The Intelligence of Democracy. Decision Making Through Mutual Adjustment*, New York.
- Maoz, Zeev* 1990: *National Choices and International Processes*, Cambridge.
- Mills, William de B.* 1990: Rule-Based Analysis of Sino-Soviet Negotiations, in: *Social Science Computer Review* 8: 3, 181-195.
- Moser, Peter/Schneider, Gerald* 1997: Rational Choice and the Governance Structure of the European Union, in: Moser, Peter/Schneider, Gerald/Kirchgässner, Gebhard (Hrsg.): *Decision Rules in the European Union. A Rational Choice Perspective*, London, i.E.
- Neack, Laura/Hey, Jeanne A.K./Haney, Patrick J.* (Hrsg.) 1995a: *Foreign Policy Analysis. Continuity and Change in its Second Generation*, Englewood Cliffs, N.J.
- Neack, Laura/Hey, Jeanne A.K./Haney, Patrick J.* 1995b: Generational Change in Foreign Policy Analysis, in: Dies. 1995a, 1-15.
- Pfetsch, Frank R.* 1993: *Die Außenpolitik der Bundesrepublik*, München.
- Plümper, Thomas* 1995: Quasi-rationale Akteure und die Funktion internationaler Institutionen, in: *Zeitschrift für Internationale Beziehungen* 2: 1, 49-77.
- Rasler, Karen A./Thompson, William R.* 1995: Presidential Preferences, Public Opinion and Defense Spending. Paper presented at the Annual Meeting of the American Political Science Association, Chicago, Ill., August 31 - September 3, 1995.
- Rattinger, Hans/Behnke, Joachim/Holst, Christian* 1995: *Außenpolitik und öffentliche Meinung*, Frankfurt, a.M.
- Riklin, Alois* 1995: Isolierte Schweiz. Eine europa- und innenpolitische Lagebeurteilung, in: *Schweizerische Zeitschrift für Politische Wissenschaft* 1: 2-3, 11-34.
- Ripley, Brian* 1995: Cognition, Culture, and Bureaucratic Politics, in: Neack et al. 1995a, 85-97.

- Risse-Kappen, Thomas 1991: Public Opinion, Domestic Structure, and Foreign Policy in Liberal Democracies, in: *World Politics* 43: 4, 479-512.
- Risse-Kappen, Thomas 1995: Cooperation among Democracies. Norms, Transnational Relations, and the European Influence on U.S. Foreign Policy, Princeton, N.J.
- Russett, Bruce 1995: Processes of Dyadic Choice for War and Peace, in: *World Politics* 47: 2, 268-282.
- Schafer, Mark/Crichlow, Scott 1996: Antecedents of Groupthink, in: *Journal of Conflict Resolution* 40: 3, 415-435.
- Schneider, Gerald 1995: The Limits of Self-Reform. Institution-Building in the European Union, in: *European Journal of International Relations* 1: 1, 59-86.
- Schneider, Gerald/Weitsman, Patricia A. 1996: The Punishment Trap. Integration Referendums as Popularity Contests, in: *Comparative Political Studies* 28: 4, 582-607.
- Schöllgen, Gregor 1993: Angst vor der Macht. Die Deutschen und ihre Außenpolitik, Berlin.
- Schrodt, Philip A. 1991: Prediction of Interstate Conflict Outcomes Using A Neural Network, in: *Social Science Computer Review* 9: 3, 359-380.
- Schwarz, Hans-Peter 1994: Die Zentralmacht Europas, Berlin.
- Steinbrunner, John D. 1974: The Cybernetic Theory of Decision, Princeton, N.J.
- Stürmer, Michael 1994: Deutsche Interessen, in: Kaiser, Karl/Maull, Hanns W. (Hrsg.): Deutschlands neue Außenpolitik, Band 1: Grundlagen, München, 39-61.
- Vertzberger, Yaacov Y. I. 1990: The World in Their Minds. Information Processing, Cognition, and Perception in Foreign Policy Decision Making, Stanford, Cal.
- Vowe, Gerhard 1994: Politische Kognition. Umriss eines kognitionsorientierten Ansatzes für die Analyse politischen Handelns, in: *Politische Vierteljahresschrift* 35: 3, 423-447.
- Walker, Stephen G./Watson, George L. 1994: Integrative Complexity and British Decisions during the March and Polish Crises, in: *Journal of Conflict Resolution* 38: 1, 3-23.
- Wallace, Michael D./Suedfeld, Peter/Thachuk, Kimberly 1993: Political Rhetoric of Leaders Under Stress in the Gulf Crisis, in: *Journal of Conflict Resolution* 37: 1, 94-107.
- Weller, Christoph 1996: Die Rolle von Ideen bei der Erklärung des Wandels staatlicher Außenpolitik. Welche Faktoren bestimmen die Größe ihres Einflusses? Papier für die wissenschaftliche Tagung der Sektion »Internationale Politik« der Deutschen Vereinigung für Politische Wissenschaft in der Evangelischen Akademie Arnoldshain, 18.-20. Februar 1996.
- Wessels, Bernhard 1995: Evaluations of the EC. Élite or Mass-Driven?, in: Niedermayer, Oskar/Sinnott, Richard (Hrsg.): *Public Opinion and Internationalized Governance*, Oxford, 137-162.
- Wildavsky, Aaron 1979: *Speaking Truth to Power. The Art and Craft of Policy Analysis*, Boston, Mass.
- Wittkopf, Eugene R. 1994: Faces of Internationalism in a Transitional Environment, in: *Journal of Conflict Resolution* 38: 3, 376-401.
- Wolf, Klaus Dieter 1995: Was sind »nationale Interessen«?, in: Calließ, Jörg/Moltmann, Bernhard (Hrsg.): *Die Zukunft der Außenpolitik (Loccumer Protokolle 67/94)*, Loccum, 248-268.
- Young, Michael D. 1996: Cognitive Mapping Meets Semantic Networks, in: *Journal of Conflict Resolution* 40: 3, 395-414.
- Zaller, John R. 1992: *The Nature and Origins of Mass Opinion*, New York.
- Zürn, Michael 1993: Bringing the Second Image (Back) In, in: Rittberger, Volker (Hrsg.): *Regime Theory and International Relations*, Oxford, 282-311.