

## Schweizerische Aussenpolitik in der Zeit des Umbruchs 1989-92



# Schweizerische Aussenpolitik in der Zeit des Umbruchs 1989-1992

Die EWR-Verhandlungen  
und die Reaktion auf die Deutsche Wiedervereinigung  
aus einer *Foreign Policy-Analysis*-Perspektive

Abhandlung  
zur Erlangung der Doktorwürde  
der Philosophischen Fakultät  
der Universität Zürich

vorgelegt von Peter Moser  
von Luzern und Hitzkirch, Kanton Luzern

Angenommen auf Antrag von Herrn Prof. Dr. Thomas Bernauer

Rüschlikon, im Oktober 2001

© 2001 by Peter Moser

Abdruck nur mit Genehmigung des Verfassers

Dr. Peter Moser

Bodengasse 6

CH-8803 Rüschlikon

[peterjamoser@bluewin.ch](mailto:peterjamoser@bluewin.ch)

# Inhaltsverzeichnis

<b>1 Einleitung</b> .....	1
<b>2 Aussenpolitische Entscheidung und Informationsverarbeitung</b> .....	6
Entscheidungstheoretische Grundlagen.....	6
Die Realitätstreue von Situationsdefinitionen.....	17
Die Erklärungsparadigmen der Aussenpolitikforschung.....	26
<b>3 Die Adaptation aussenpolitischer Situationsdefinitionen:</b>	
<b>ein Modell</b> .....	33
Inhaltselemente von Situationsdefinitionen.....	39
Informationsverarbeitung des Individuums .....	46
Informationsverarbeitung im System.....	54
Rahmenbedingungen der Entscheidung.....	63
<b>4 Zum Vorgehen</b> .....	66
Die Untersuchungsanlage.....	66
Die Fälle.....	69
<b>5 Die EWR-Verhandlungen 1988-92</b> .....	73
Abriss der Ereignisse.....	77
Die integrationspolitische Situationsdefinition von 1988-92 .....	82
Der Wandel der Integrationspolitik: Ein Erklärungsversuch.....	90
Die EWR-Verhandlungen als Testfall für das schweizerische Regierungssystem.....	129
<b>6 Die Vereinigung Deutschlands 1989-90</b> .....	133
Abriss der Ereignisse.....	135
Die schweizerische Deutschlandpolitik.....	139
Die schweizerische Reaktion auf die Vereinigung: ein Erklärungsversuch.....	154
„Abwarten und Tee trinken“ – Chancen und Gefahren einer ausserpolitischen Standardreaktion.....	168
<b>7 Folgerungen: Was taugt das Modell?</b> .....	172
<b>Bibliographie</b> .....	178

## **Vorwort**

Ausgangspunkt der Arbeit an dieser Dissertation war meine Mitarbeit am Projekt „Globaler Wandel und schweizerische Aussenpolitik: Informationsbeschaffung und Entscheidungsfindung“ (NF 4042-4322), das im Rahmen des NFP 42 „Grundlagen und Möglichkeiten der schweizerischen Aussenpolitik“ unter der Leitung von Prof. Dr. D. Ruloff (Universität Zürich), und Prof. Dr. Th. Bernauer (ETH Zürich). Im Rahmen dieses Projekts wurden Arbeitsversionen einzelner Kapitel in der Schriftenreihe des politikwissenschaftlichen Instituts der Universität Zürich als Studien zur Politikwissenschaft Nr. 304 und Nr. 313 bereits 1997 und 1999 veröffentlicht; sie sind – teilweise in gekürzter Fassung – auch in einem Sammelband enthalten, der die Resultate dieses Projekts im Überblick präsentierte (Bernauer & Ruloff 2000).

Dieses Material wurde hier übernommen und noch einmal völlig überarbeitet. Ich hoffe, dass dadurch insbesondere die Stringenz der theoretischen Argumentation zugenommen hat – und damit auch die Durchdringung des ebenso schwierigen wie faszinierenden Gegenstandes.

Danken möchte ich dem schweizerischen Nationalfonds für die finanzielle Förderung der Forschungsarbeit; den Projektmitarbeitern Stefano Bruno und Aviva Schnur sowie den Professoren Bernauer und Ruloff für ihre inhaltliche Unterstützung. Das EDA gewährte grosszügig Einsicht in unveröffentlichte Akten: Den Mitarbeitern des Aussenpolitischen Planungsstabes, die mir in ihren Räumen Gastrecht und Hilfe bei der Beschaffung dieses Aktenmaterials gewährten, sei gedankt. Vor allem aber gebührt meinen Gesprächspartnern in der Verwaltung Dank: den Alt-Staatssekretären Franz Blankart, Jakob Kellenberger und Klaus Jacobi; den Botschaftern Mathias Krafft, Bruno Spinner, Daniel Woker sowie Alt-Botschafter Franz Birrer aber auch Josef Aregger, Emanuel Jenni und Philippe Nell. Sie gaben mir über die Entscheidungsprozesse und ihre damalige und gegenwärtige Einschätzung der Dinge in teilweise mehrstündigen Interviews bereitwillig und offen Auskunft.

Rüschlikon, im September 2001

## **Abstract**

The inner workings of Switzerland's foreign policy making have rarely been an object of scrutiny from a political scientists' angle: The main object of foreign policy research during the half century of its existence as a separate field of academic inquiry have been the government administrations of the US and other important players on the international stage. The applicability of its concepts and findings to the foreign policy of lesser players remained therefore still an open question. Combining theoretical approaches to intra-governmental decision making focusing upon individual as well as the organisational information processing into a single comprehensive model, the present Dissertation tries to put these concepts to the test by exploring Switzerland's response to recent change in the international environment. Two exemplary cases, Switzerland's behaviour during the negotiation of the EES from 1989 to 1992, and its reaction to the reunification of Germany in 1989-90 are extensively researched. Particular areas of interest are the evaluation of the international situation by the policy-makers involved and the domestic repercussions of international choices.

The negotiation of the EES from 1989 – 1992 (European Economic Space – an association-type regime of non-members with the EU whose only members are now Norway and Iceland, after its remaining members accessed to the EU) was one of the most exhilarating and important negotiation processes Switzerland ever took part in. Switzerland's traditionally strong and self-conscious trade diplomacy entered these negotiations with confidence in its ability to negotiate a third way between full accession to the EC and economic isolation – an illusion rudely shattered during the long-winding and difficult process of perceptual adaptation to the realities of a changing geopolitical environment. The reasons for the lack of adaptation in the beginning, as well as those for the sudden change of mind at the end with the government's opting for full accession to the EU are manifold – but ultimately rooted in the peculiarity of the Swiss system of government, which gives the electorate the final say in the shaping of foreign policy.

The policy-makers' acting under the shadow of a possible rejection of the results of their negotiation in a planned referendum seems to have been the most important reason for their course of action.

In contrast Swiss foreign policy in the case of German Reunification (1989-1990) was almost totally passive; a wait-and-see attitude prevailed, and almost no contingency planning was done, even as potentially dangerous developments in a neighbouring state unfolded rapidly. In retrospect, this policy did no great harm; but it betrays seriously underdeveloped analytic capabilities within the government apparatus. The lack of institutionalised resources for the planning of foreign policy responses has to be seen before the background of a long tradition of passivity in foreign policy embodied in "Neutrality", which hampered their development. Switzerland's foreign policy behaviour in this case is explained by particular organisational structures (or the lack of them), which are ultimately a consequence of a deeply engrained belief-system concerning Switzerland's role on the international stage.



# 1 Einleitung

Seit mehr als einem Jahrzehnt befindet sich das internationale Umfeld in einer Umbruchsphase, deren Ende noch nicht abzusehen ist. Man hat das gegenwärtige Internationale System als turbulent bezeichnet (Rosenau 1990) und durch diese suggestive meteorologische Metapher anschaulich zu machen versucht, dass es sich in einem ungleichgewichtigen Zustand befindet, in dem selbst grundlegende Parameter des Systems Veränderungen unterworfen sind. Charakteristisch für derartige Situationen ist deren hohe Komplexität und schneller Wandel. Die Ungewissheit über zukünftige Entwicklungen ist gross: Wer hätte, um einige Beispiele herauszugreifen, 1986 die Prognose gewagt, dass binnen eines guten halben Jahrzehnts die Sowjetunion untergehen, der eiserne Vorhang fallen und die DDR als eigenständiger Staat von der Landkarte verschwinden würde? Eine derartige Vorhersage wäre wohl kaum ernst genommen worden, und dennoch sind diese Entwicklungen zu aller Überraschung abgelaufen. Mutmassungen über die tieferen Ursachen, die diesen Turbulenzen zugrunde liegen, legen nahe, dass sich die Lage nicht beruhigen wird. Das internationale System wird sich auch in Zukunft rasant und möglicherweise überraschend verändern.

Die Situation der Schweiz in diesem internationalen Umfeld ist geprägt durch ihre geographische Lage, ihre Kleinstaatlichkeit und den Tatbestand hoher wirtschaftlicher Verflochtenheit. Kleinstaatlichkeit und Verflochtenheit schaffen Abhängigkeit: Wohlfahrt wie Sicherheit der Bewohner der Schweiz hängen entscheidend von Entwicklungen jenseits der Landesgrenzen ab – gleichzeitig kann sie diese Entwicklungen als Kleinstaat in der Regel weder wesentlich beeinflussen, noch besteht die Möglichkeit, sie sozusagen „auszureiten“. Die aktive Gestaltung, die Schaffung von Fakten auf inter-

nationaler Ebene durch spektakuläre aussenpolitische Akte liegt ausserhalb der Reichweite eines Staates wie der Schweiz. Sie ist in besonders hohen Masse gezwungen, geradezu genötigt, auf Entwicklungen jenseits der Landesgrenzen Rücksicht zu nehmen (Frei 1983; Skidmore 1994).

Aussenpolitik ist Interessenwahrung: Diese ist „*primäre Aufgabe, ein alles durchdringendes Motiv, gewissermassen Rechtfertigung und Beweggrund jeglicher aussenpolitischen Aktivität*“, wie der Bundesrat in seinem Bericht zur Aussenpolitik von 1993 festhielt (Bundesrat 1993). Die Wahrung von Interessen geschieht freilich nicht im luftleeren Raum. Sie findet im Kontext einer bestimmten historischen Situation statt, sie ist ohne den Bezug auf die Realität des internationalen Umfeldes gar nicht denkbar. Eine korrekte Analyse des aktuellen internationalen Umfeldes und seiner Entwicklungsperspektiven ist deshalb eine Voraussetzung für eine erfolgreiche (d.h. in Anbetracht der Umstände optimale) Interessenwahrung eines Landes wie der Schweiz.

Die fortlaufende Analyse des internationalen Umfelds, das rechtzeitige Erkennen der Gefahren und Chancen, die es birgt, ist in den Jahren seit dem Umbruch wahrscheinlich schwieriger, gleichzeitig auch notwendiger geworden. Die Ansprüche an die Fähigkeit des aussenpolitischen Apparates, sich in seinem internationalen Umfeld zurechtzufinden und angemessene Reaktionsweisen zu entwickeln, sind in einem turbulenten internationalen Umfeld besonders hoch.

Vor dem Hintergrund dieser Entwicklungen und im Zusammenhang mit den sich daraus ergebenden praktischen Problemstellungen versucht die vorliegende Arbeit nun einen doppelten Beitrag zu leisten.

Einerseits indem sie ein Modell der aussenpolitischen Informationsverarbeitung und Entscheidungsfindung postuliert und dann, geleitet von diesen theoretischen Überlegungen, die Gestaltung der Aussenpolitik durch die schweizerische Regierung und Verwaltung an zwei konkreten Beispielen einer empirischen Analyse unterzieht. Es geht also zunächst einmal darum zu ermitteln, ob die theoretischen Konzepte, welche die Aussenpolitikforschung in den vergangenen rund

fünfzig Jahren entwickelt hat, für die Analyse und Erklärung konkreter Fälle kleinstaatlicher Reaktion auf Entwicklungen des internationalen Umfeldes taugen. Die einschlägige Forschung hat sich bisher sehr stark beschränkt auf die Untersuchung der aussenpolitischen Entscheidungsfindung einiger weniger Staaten mit einer besonders aktiven, und was die verfügbaren Handlungsoptionen betrifft, besonders interessanten Aussenpolitik: Die USA – als beinahe ausschliessliches Objekt der immensen amerikanischen Forschungsliteratur – oder Israel (Brecher 1979; Brecher 1972) sind z.B. in dieser Hinsicht sehr gründlich untersucht. Der aussenpolitische Entscheidungsapparat des durchschnittlichen Kleinstaats ist dagegen kaum je Gegenstand von Analysen gewesen: Es besteht hier zweifellos eine Forschungslücke.

Andererseits wird aber am Beispiel der konkreten Fälle des EWR-Verhandlungsprozesses und der Reaktion auf die Deutsche Wiedervereinigung auch im Detail rekonstruiert, wie die entscheidungsrelevante Sicht des internationalen Umfeldes im Bundeshaus zustande kam und wie sie sich entwickelte. Es geht also auch ganz einfach darum zu zeigen, wie schweizerische Aussenpolitik gemacht wird und wie der aussenpolitische Apparat funktioniert – und nicht zuletzt auch darum, welche Rahmenbedingungen seine Leistungsfähigkeit einschränken könnten.

Aus dezidiert politikwissenschaftlicher Perspektive liegen kaum Erkenntnisse über die Funktionsweise dieser für den Umgang der Schweiz mit internationalem Wandel wichtigen Schnittstelle vor (vgl. dazu die Bibliographie von Schneider et al. 1995). Die vorliegenden Arbeiten beziehen sich auf das Parlament (Diez 1980; Sciarini 1991; Widmer 1988), wobei oft auch nur dessen aussenpolitischen Kompetenzen aus rein juristisch-systematischer Perspektive behandelt werden (Borer 1986; Möri 1990; Wildhaber 1992). Oder sie befassen sich mit der Beteiligung des Stimmvolkes an aussenpolitischen Entscheidungen, die als Besonderheit des schweizerischen Systems seit jeher Interesse erregt hat (Kreis 1995).

Einige Einblicke in die Funktionsweise des EDA gewähren neben dem lediglich verwaltungswissenschaftlich-deskriptiven Übersichts-

artikel im ‚Neuen Handbuch der Schweizerischen Aussenpolitik‘ (Manz 1992) vor allem der Bericht der Geschäftsprüfungskommission des Ständerates zur Planungs- und Koordinationsfunktion im Bereich der Aussenpolitik von 1992 und ein unveröffentlichter Bericht der STG Coopers & Lybrand Consulting AG von 1993, der zur Vorbereitung der Departementsreform von 1994 in Auftrag gegeben wurde. Die beiden Berichte befassen sich unter anderem auch mit der Effektivität des aussenpolitischen Apparates angesichts der Herausforderungen der internationalen Umwelt. Sie beruhen aber auf einer vergleichsweise cursorischen und unsystematischen Befragung einiger Beamter über die Mängel des Systems aus ihrer Sicht. Die Erkenntnisse, die sie vermitteln, sind deshalb meistens eher allgemein und vage – und sie können auch in methodischer Hinsicht nicht Anspruch auf Wissenschaftlichkeit erheben.

Die Reaktion des aussenpolitischen Entscheidungssystems auf konkrete Schübe internationalen Wandels ist aber bisher noch kaum sozialwissenschaftlich untersucht – die relativ breite Literatur zu den EWR-Verhandlungen wird in der entsprechenden Fallstudie (S. 86ff) diskutiert. Arbeiten aus der international gängigen Perspektive der *foreign policy analysis* fehlen überhaupt, wenn man von (Bruno 1999; Schnur 1998a; Schnur 1998b) absieht, die parallel zu dieser Arbeit und gestützt auf die theoretischen Konzepte von (Moser 1997) entstanden. Ganz besonders gilt dies für die jüngste Vergangenheit, in der die Leistungsfähigkeit des aussenpolitischen Apparates mehrfach Gegenstand interner, parlamentarischer (siehe oben), und im Zusammenhang mit der Reaktion auf die Spätfolgen der Flüchtlings- und Raubgoldproblematik im Zweiten Weltkrieg aber auch breit-öffentlicher Diskussion gewesen ist. Dank des Entgegenkommens des Departements für auswärtige Angelegenheiten konnten wir zudem, ausser auf öffentlich zugängliche Materialien und Interviews mit unmittelbar beteiligten Beamten, zumindest für die eine Fallstudie über die Reaktion auf die Wiedervereinigung Deutschlands auch auf interne Aktenstücke zurückgreifen, was einen vertieften, in diesem Ausmass vorher kaum möglichen Einblick zuliess.

Die vorliegende Arbeit will so theoretische ebenso wie deskriptiv-faktenbezogene Interessen befriedigen. Daran orientiert sich auch die Grossgliederung der Untersuchung: In den beiden ersten Kapiteln wird unter Berücksichtigung der Forschungsliteratur ein Modell aussenpolitischer Informationsverarbeitungs- und Entscheidungsprozesse entwickelt. Die beiden folgenden Fallstudien bilden dann den Versuch, diesen theoretischen Rahmen an konkreten Beispielen fruchtbar zu machen. Um jenen Lesern, die primär an schweizerischer Aussenpolitik – weniger hingegen an theoretischen Erörterungen – interessiert sind, die Lektüre zu erleichtern, sind die Fallstudien so verfasst, dass sie auch einzeln gelesen werden können. Sie werden jeweils auch durch spezifisch auf die schweizerische Aussenpolitik bezogene Folgerungen abgeschlossen. Das Schlusskapitel schlägt dann den Bogen zurück zur Theorie und versucht die Frage nach Nutzen und Frommen der Analyse kleinstaatlicher Aussenpolitik mit dem hier benutzten politikwissenschaftlichen Ansatz im Lichte der Erkenntnisse der Fallstudien zu beantworten.

## **2 Aussenpolitische Entscheidung und Informationsverarbeitung**

Die theoretischen Erörterungen der Kapitel 2 und 3 stehen im Zeichen dreier miteinander verknüpfter Fragen, die der Reihe nach beantwortet werden sollen: Was wird untersucht? Was gilt es dabei zu erklären? Womit soll erklärt werden? Den Anfang machen deshalb Überlegungen zum Wesen des Untersuchungsobjekts; wie in der Einleitung bereits angetönt, sind dies Informationsverarbeitungsprozesse, welche im Rahmen der Entscheidungsfindung ablaufen. Die Besonderheiten aussenpolitischer Entscheidungsprozesse und deren Auswirkungen auf die Informationsverarbeitung werden erörtert. Jene Eigenschaft von Informationsverarbeitungsprozessen, die als abhängige Variable erklärt werden soll, ist die Qualität ihres Ergebnisses: Die methodischen Schwierigkeiten, die dieses Konzept aufwirft werden in einem eigenen Abschnitt diskutiert. Nach einer knappen Sichtung der Erklärungsansätze, die in der Aussenpolitikforschung kursieren, wird schliesslich in Kapitel 3 ein integriertes Modell postuliert, in welchem der abhängigen Variable mögliche Erklärungsfaktoren zugeordnet sind.

### **Entscheidungstheoretische Grundlagen**

Im Anschluss an ein von Snyder (1954) begründetes und in der Aussenpolitikforschung vorherrschendes Paradigma betrachten wir die Problematik unter einem entscheidungstheoretischen Blickwinkel. Aussenpolitik ist für uns also mit Haftendorn (1990) „*aktives Handeln, in dessen Verlauf autorisierte (individuelle oder kollektive) Akteure aufgrund der ihnen zugänglichen Informationen und in Einschätzung ihrer Interessen*

eine Situation definieren, und, gestützt darauf, eine Entscheidung zugunsten spezifischer Handlungsperspektiven treffen.“ Die beteiligten Akteure werden als Handlungs- und Entscheidungseinheiten modelliert. Der Begriff des Akteurs impliziert zunächst, dass er als Einheit gesehen wird, welche wesensgemäss auf die Umwelt Einfluss zu nehmen versucht, indem sie eine Situationstransformation bewirkt. Agieren, Handeln bedeutet dabei nichts anderes als die Verwandlung einer Ausgangssituation zu einem Zeitpunkt  $t_0$  in eine Endsituation zum Zeitpunkt  $t_1$ . Dieser Akteur kann (und muss) entscheiden. Sein Verhalten ist nicht-determiniert, er hat mehr als eine mögliche Option zur Verfügung und muss entsprechend eine Wahl treffen.

Unter diesen Voraussetzungen gehen grundsätzlich folgende Elemente in die Entscheidungen eines Akteurs ein und beeinflussen so sein beobachtbares Verhalten:

- **Die Umweltwahrnehmung des Akteurs.** Gemeint ist damit ausdrücklich das subjektive Bild, das der Akteur von seiner Umwelt hat: Nur dieses ist für ihn handlungsrelevant (Brecher et al. 1969: 81). Für die vorliegende Problematik ist es sinnvoll, mit (Brecher et al. 1969) zwischen der Wahrnehmung eines *internal* und eines *external operational environment* zu unterscheiden, d.h. zwischen den inneren Gegebenheiten des betrachteten staatlichen Akteurs (innenpolitische, wirtschaftliche Situation etc.) einerseits und andererseits denjenigen des internationalen Umfeldes, in welches dieser Staat eingebettet ist. Uns interessiert hier in erster Linie die Wahrnehmung des *external operational environment*, die Perzeption des *internal environment* dagegen nur insoweit, als sie aussenpolitische Entscheidungen beeinflusst.
- **Die Palette der Handlungsoptionen, die dem Akteur zur Auswahl steht.** Auch dieser Parameter der Entscheidungssituation muss aus der Perspektive des Akteurs ermittelt werden und ist keine objektive Gegebenheit: Optionen, die der Akteur gar nicht als vorhanden wahrnimmt, kann er auch nicht eva-

luieren und auswählen. Diese oft übersehene Tatsache (Maoz 1990: 159) spielt besonders dann eine Rolle, wenn ein Akteur eine – aus der Perspektive des Beobachters – naheliegende Handlungsoption *nicht* wählt: Es ist durchaus möglich, dass er sie, zum Beispiel wegen unvollständiger Information, gar nicht in Betracht gezogen hat. Sehr deutlich erscheint die Bedeutung dieses Parameters der Entscheidungssituation in jenen Fällen, in denen die Auswahl (bzw. der Ausschluss) der evaluierbaren Handlungsoptionen Resultat eines sozialen Prozesses ist: Die Verfügungsgewalt darüber, das sog. *agenda-setting*, ist bekanntlich ein bedeutendes Machtinstrument (Haas 1992: 16). „Nichts machen“, dies nur nebenbei, ist im übrigen ebenfalls eine Handlungsoption, sozusagen die Null-Option.

- **Die Einschätzung der Konsequenzen von Handlungsoptionen.** Es handelt sich dabei um die Situationstransformationen, die sich ergeben würden, d.h. die den einzelnen Optionen zugeordneten zukünftigen Weltzustände, die sogenannten *outcomes*. Auch hier interessiert die subjektive Einschätzung des Akteurs.
- **Die Präferenz- bzw. Zielordnung des Akteurs.** Sie erlaubt eine Bewertung, und damit Rangierung der vorhandenen Optionen, bzw. ihrer *outcomes* nach ihrer Wünschbarkeit für den Akteur. Die Unterscheidung zwischen Präferenzen und Mitteln zum Zweck ist kontextabhängig. Ein Beispiel: Der Beitritt zur EU ist im Kontext einer aussenpolitischen Gesamtkonzeption ein Mittel zum Zweck, d.h. er steht in einem taktischen Verhältnis zu strategischen Zielen wie Erhaltung oder Steigerung der Wohlfahrt etc. Betrachtet man dagegen aussenpolitische Handlungen, wie etwa die Aufnahme von Verhandlungen mit der EU zu unterschiedlichen Zeitpunkten, so stehen diese in einem taktischen Verhältnis zum Ziel eines Beitrittes zu möglichst vorteilhaften Bedingungen, welches dann als Bezugspunkt figuriert, an dem die Wünschbarkeit der einzelnen Optionen gemessen wird.



Akteure sind aus dieser Perspektive grundsätzlich Individuen. Aussenpolitische Entscheidungen werden allerdings selten von einer Einzelperson völlig unabhängig und eigenständig getroffen. In der Regel ist ein aussenpolitischer Apparat und seine politisch legitimierte Spitze involviert, welche wiederum in das politische System eines Landes eingebettet sind. Die individuellen Akteure stehen deshalb oft in komplexen hierarchischen *principal-agent*, d.h. Auftrags- und Autoritätsverhältnissen zueinander (Coleman 1994). Dies hat unter anderem zur Folge, dass sie sich darüber in Kenntnis setzen müssen, welche Präferenzen und Ziele bei der Optionenbewertung zur Anwendung kommen sollen. Auch diese gehören deshalb meist nicht zur individuellen Ausstattung, wie das in der Entscheidungstheorie üblicherweise vorausgesetzt wird, sondern die einzelnen Individuen müssen sich darüber, genau wie über andere Eigenschaften ihres Umfeldes informieren.<sup>1</sup>

Ferner sind Entscheidungen oft das Ergebnis eines *collective choice* Prozesses (Mueller 1989): Nicht ein einzelnes Individuum trifft eine Entscheidung, sondern es findet eine durch Entscheidungsregeln vermittelte Aggregation von Präferenzen statt, sei es im innenpolitischen Prozess oder innerhalb der Exekutive in Beratungs- oder Entscheidungsgremien.

Aus diesen Gründen kann es sinnvoll und forschungspragmatisch sogar unumgänglich sein, auch grössere oder kleinere Gruppen als Entscheidungseinheiten zu betrachten. In unserem Falle gilt dies für Untereinheiten der Administration, wie etwa die Direktionen des EDA, Ämter wie das BAWI oder das Integrationsbüro, allenfalls auch für ganze Departemente und letztlich für die Exekutive als Akteur auf der internationalen Bühne. Derartige Einheiten, die als Output Entscheidungen produzieren, werden in der Folge als Entscheidungssysteme oder, der Einfachheit halber, als Akteure bezeichnet.

---

<sup>1</sup> Ganz streng genommen gilt dies selbstverständlich nicht: Man wird aber annehmen können, dass die Sanktionsmöglichkeiten des *principals* untergeordnete Akteure dazu veranlassen, ihre handlungswirksamen Präferenzen seinen Vorgaben anzupassen.

Weil in derartigen Systemen die erwähnten Entscheidungselemente oft arbeitsteilig und zeitlich gestaffelt erarbeitet werden, ist es sinnvoll die Entscheidung als Prozess zu modellieren (Braybrooke & Lindblom 1963; Gerner 1995). Es ergibt sich dann folgendes idealtypisches Ablaufschema (Maoz 1990: 39; Vertzberger 1990):

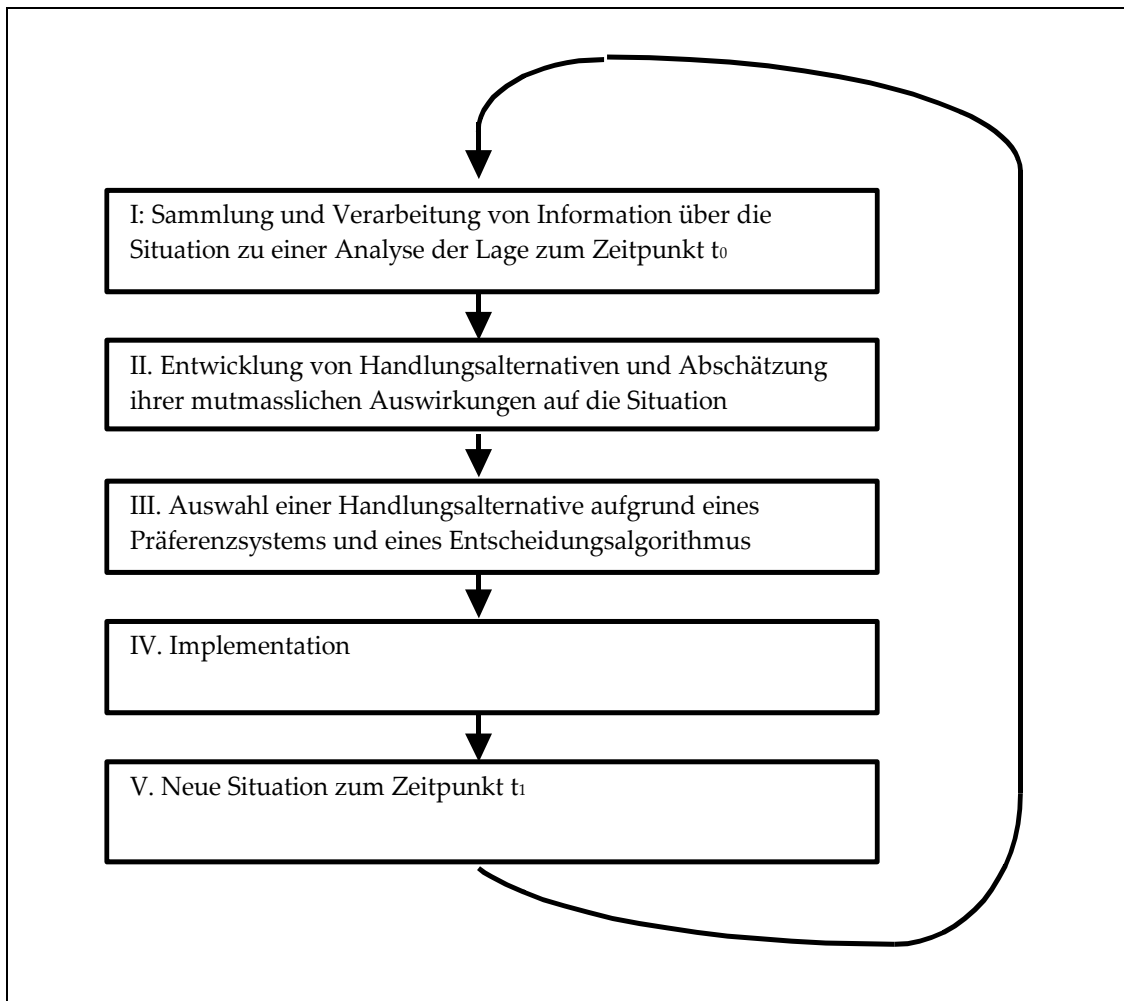


Abbildung 1: Der Entscheidungsprozess

Die im Verlauf dieses Prozesses akkumulierten Informationen konstituieren die entscheidungsrelevante Situationsdefinition. Sie beinhaltet Vorstellungen von der Beschaffenheit der Umwelt und den Szenarien ihrer mutmasslichen Entwicklung (Resultat von Stufe I), von den bestehenden Handlungsoptionen und deren Auswirkungen (Resultat von Stufe II) sowie eine Bewertung dieser Handlungsoptionen,

d. h. eine Abwägung ihrer Vorteile und Nachteile, ihrer Kosten und ihres Nutzens (Resultat von Stufe III).

In aussenpolitischen Entscheidungssituationen ist die Entwicklung der Lage kaum je ausschliesslich von den Handlungen des analysierten Akteurs abhängig: d.h. der rekursive Prozess des Entscheidungsablaufs wird zusätzlich überlagert durch die gleichzeitig stattfindenden autonomen Veränderungen des Entscheidungsumfeldes. Dieser Wandel des internationalen Umfeldes und seine Verarbeitung durch die Entscheidungsträger steht, wie in der Einleitung angedeutet, im Zentrum dieser Untersuchung. Veränderungen des internationalen Umfeldes sollten Anpassungen, Adaptationen der Situationsdefinition auslösen, da der Akteur ansonsten zunehmend weltfremd wird und sein Handeln als Mittel zur Verwirklichung seiner Ziele nicht mehr taugt, und somit ineffektiv wird. Die Unfähigkeit neue Information so zu verarbeiten, dass die subjektive Situationsdefinition diese Veränderungen der Umwelt angemessen nachvollzieht und damit realitätsgetreu bleibt, ist deshalb eine wesentliche Ursache ineffektiven Handelns.

Die in der Einleitung skizzierte Fragestellung kann so in einem *Input-Output*-Konzept etwas präziser formuliert werden. „Internationaler Wandel“ erscheint als Informationsimpuls auf der Input-Seite des Entscheidungssystems. Auf der Outputseite stehen die Veränderungen der Situationsdefinition. Betrachtet man deren Formation aus dynamischer Perspektive, so wird sie im Idealfall in einem fortlaufenden Prozess bayesischer Inferenz aufdatiert (Frei & Ruloff 1988: 196; Maoz 1990: 165ff). Neu hinzukommende Information, wozu auch der *feedback* über die Auswirkungen eigenen Handelns gehört, wird hinsichtlich ihrer Bedeutung evaluiert und führt zu einer stetigen Adaptation der Situationsdefinition. Einschätzungen der Eintretenswahrscheinlichkeit von Ereignissen und Entwicklungen werden dabei fortlaufend modifiziert, neue Handlungsoptionen werden entwickelt, bestehende ausgeschieden und Anpassungen bei den Prognosen ihrer mutmasslichen Effekte vorgenommen. Entsprechend verändert sich auch die Eignung von Handlungsoptionen zur Verwirk-

lichung bestimmter Ziele, müssen die Chancen und Risiken, die einer Situation innewohnen, anders eingeschätzt werden.

Diese Adaptations- bzw. Lernprozesse, die in Reaktion auf die Veränderung des Umfeldes ablaufen, sind der Untersuchungsgegenstand und die Situationsdefinition bzw. deren Qualität figuriert dabei als abhängige Variable. Zwischen dem Erfolg einer Entscheidung und der Qualität des Wissens über die Umwelt besteht dabei ein enger Zusammenhang: Die Wahrscheinlichkeit, dass die *foreign policy outcomes* wunschgemäß ausfallen ist umso höher, je stärker aussenpolitische Entscheidungen in der Realität verankert sind (Brecher et al. 1969: 81). Dies wiederum hängt davon ab, ob es dem Entscheidungssystem gelingt, Information aus dem Umfeld korrekt zu verarbeiten und die Situationsdefinition dadurch an den Wandel der Verhältnisse zu adaptieren.

Man kann sich kontrafaktisch eine Organisation vorstellen, deren Handeln ausschliesslich durch das Wissen, das sie über ihre Umwelt bereits hat, determiniert wird – die also blind ist, keine neue Information aufnimmt und damit auf Veränderungen der Umwelt kognitiv nicht reagiert. Derartige Organisationen verhalten sich dann, in den Worten Karl Deutschs (1963) „...rather like mere projectiles entirely ruled and driven by their past.“ – was, wenn sich das Ziel bewegt, d.h. die Umwelt sich wandelt, meist nicht zum gewünschten Ergebnis führt.

Der Prozess, der die Realität des *operational environment* in das mentale Modell, das die aussenpolitischen Entscheidungsträger davon haben, transformiert, ist nun allerdings nicht automatisch, wie etwa das photographische Aufnahmeverfahren, das ein Bild der Umwelt auf den Film bannt. Die Betonung der Subjektivität der Situationsdefinition aussenpolitischer Akteure im vorhergehenden Kapitel geschah nicht ohne Grund: Die klare Unterscheidung zwischen dem individuellen oder kollektiven Konstrukt der Situationsdefinition und der „Wirklichkeit“ ist wesentlich.

Die psychologische Kognitionsforschung hat zur Genüge gezeigt, dass selbst elementarste menschliche Wahrnehmungsprozesse (Sehen, Hören etc.) eine aktive mentale Tätigkeit involvieren, die einen mehr

oder weniger grossen Spielraum für die Wahrnehmung desselben Sachverhalts durch unterschiedliche Personen oder auch durch dieselbe Person zu unterschiedlichen Zeitpunkten zulassen.

Das Ziel des Informationsverarbeitungsprozesses, der die subjektive Situationsdefinition erzeugt, besteht letztlich darin, ein über- und durchschaubares, geordnetes Abbild der Umwelt zu schaffen, mit dessen Hilfe das Entscheiden mit vernünftigen Aufwand möglich ist (Holsti 1977: 12; Vertzberger 1990: 43). Verkürzenden Abbildungen der Realität, deren pragmatische Funktion es ist, Entscheidungen zu ermöglichen, haben Modellcharakter (Stachowiak 1973): Sie können mehr oder weniger adäquat sein.

Das Umfeld, von dem sich aussenpolitisch Verantwortliche ein Bild machen müssen, weist nun eine Reihe von Merkmalen auf, die es erheblich erschweren, sich davon ein „gutes“ mentales Modell herzustellen und die richtige Balance zu finden zwischen pragmatischer Verkürzung und Wirklichkeitstreue.

Die internationale Umwelt ist zunächst in verschiedener Hinsicht hochkomplex. Sie ist geprägt durch zahlreiche unterschiedliche Akteure, die zudem meist auf einem hohen Aggregationsniveau stehen, deren Handeln also durch eine grosse Zahl von Basiseinheiten, d.h. Individuen, vermittelt durch komplexe Prozesse beeinflusst wird. Staaten aber auch inter- und supranationale Organisationen und NGO's sind Beispiele für derartige Akteure. Jene Individuen, die als ihre physischen Repräsentanten agieren, sind meist in komplexe zwei- oder Mehrebenenspiele eingebunden (Putnam 1988), was die Vorhersage ihres Handelns zusätzlich erschwert.

Die Gegenstandsbereiche sind hochinterdependent. Das internationale Umfeld generiert eine Überfülle von Informationsimpulsen, deren Bedeutung oft schwer abzuschätzen ist. Im täglichen Informationsstrom kann Wichtiges von Nebensächlichem, Wahres und Falsches nur schwer unterschieden werden. Das bedeutungstragende „Signal“ wird von „Lärm“ überlagert. Dennoch muss diese Information aber zumindest potentiell verarbeitet werden (Vertzberger 1990: 31).

Das internationale Umfeld ist nicht statisch; es verändert sich rasch und oft in unerwarteter Weise. Es ist aufgrund seiner hohen Komplexität auch immer „neu“, d.h. die Veränderungen beschränken sich nicht auf eine, wenn auch schnelle, so doch überblickbare Abfolge einiger weniger Standardsituationen: Die Geschichte wiederholt sich nicht. Es gibt deshalb auch kaum Gelegenheit zu experimentellem Probehandeln, welches eine Abschätzung der Konsequenzen bestimmter Optionen erlauben würde. Das Agieren im internationalen Umfeld lässt sich nicht simulieren – im Gegensatz etwa zu demjenigen des Flugzeugkapitäns, der es zwar ebenfalls mit einer hochkomplexen, rasch variablen Wirklichkeit zu tun hat, die sich aber im wesentlichen in der Wiederholung einer grossen, aber überblickbaren Zahl von Standardsituationen erschöpft.

Es ist überdies auch oft unklar, welche aussenpolitischen Handlungsoptionen überhaupt bestehen und welche Auswirkungen sie haben. Aussenpolitische Entscheidungen sind deshalb, in der Terminologie der formalen Entscheidungstheorie, in aller Regel weder Entscheidungen „*under certainty*“ (die Auswirkungen der Alternativen sind bekannt) noch „*under risk*“ (man weiss zumindest über die Wahrscheinlichkeitsverteilung der *outcomes* Bescheid, die mit einer bestimmten Alternative verbunden sind) sondern Entscheidungen *under uncertainty* wenn nicht sogar *fuzziness* (Maoz 1990: 60).

Hinzu kommt, dass auch im Nachhinein in aller Regel schwierig abzuschätzen ist, wie erfolgreich eine Entscheidung war. In sehr viel höherem Masse als bei Organisationen, die an einem ökonomischen Markt operieren, ist deshalb die Effizienz des aussenpolitischen Entscheidungsapparates schwer zu erfassen: Dementsprechend ist auch „Lernen“ im üblichen strengen Sinne einer stetigen Verhaltensoptimierung (Deutsch 1977) erschwert (Levy 1994: 292; March & Olsen 1976: 54ff; Vertzberger 1990: 205ff). Der für unsere Problematik wesentliche Unterschied zu einer wirtschaftlichen Unternehmung besteht in der Natur des *feedbacks* der Umwelt (Etheredge 1981). Eine Unternehmungsleitung, die ihre Situationsdefinition nicht adaptiert, und deshalb unangemessen handelt, erhält von der Umwelt einen unmiss-

verständlichen *feedback* in Form sinkender Marktanteile, Gewinne und was dergleichen Kenngrößen des Erfolgs mehr sind – letztlich droht ihr das Verschwinden vom Markt. Dies gilt so nicht für eine Organisation, die Aussenpolitik macht.

Erschwert ist aber nicht nur die Ermittlung der Faktenlage, sondern auch die Bewertung von Handlungsoptionen. Die Zieldefinitionen sind oft unklar („Nationales Interesse“, „Wohlfahrt“ etc.). Vor allem aber sind sie meist selbst das Resultat eines komplexen innenpolitischen Aggregationsprozesses, dessen Resultate oft einen breiten Interpretationsspielraum offen lassen.

Fassen wir zusammen: Aussenpolitische Entscheidungsprobleme sind geradezu klassische Beispiele für schlechtdefinierte (*ill-structured*) Entscheidungsprobleme (Voss & Dorsey 1992: 22), in denen ein „rationales“ Entscheiden im strengen Sinne, das auf vollständiger Information, d.h. auf objektiver Kenntnis der Welt und der Auswirkungen sämtlicher verfügbarer Handlungsoptionen beruht, aufgrund begrenzter Ressourcen nicht denkbar ist (Herek et al. 1987: 203f; Hudson & Vore 1995; Jervis 1976; Steinbruner 1974: 16).

Für eine Theorie, die auf die Erklärung – und letztlich Prognose – aussenpolitischer Entscheidungen hinzielt, muss dies zur Folge haben, dass das Hauptinteresse dem Informationsverarbeitungsprozess gelten muss, welcher der eigentlichen Entscheidung vorgelagert ist. Welche Entscheidung bei bekannter Situationsdefinition getroffen wird, ist im Grunde genommen trivial. Der sog. *option selection stage* (Sylvan & Voss 1998), auf den sich die *rational choice*-Literatur und die Spieltheorie üblicherweise ausrichtet, ist weit weniger interessant als jene Phase des Entscheidungsprozesses, in der die Situation durch die beteiligten Akteure definiert wird, in der von ihnen konstruiert wird, „was überhaupt Sache ist“ (Holsti 1977; Taber 1998)

In dieser Phase werden die Informationsimpulse, d.h. die Rohinformation aus dem Umfeld zu einem Modell verarbeitet, das einfach genug ist, um Entscheidungen zu erlauben. Dieser Prozess der Informationsverarbeitung und Komplexitätsreduktion wird durch kognitive Heuristiken und vorhandene Informationsinhalte gesteuert,

welche in ihrer Kombination die Situationsdefinition und damit das Handeln der aussenpolitischen Akteure prägen (Brecher et al. 1969: 86; Snyder et al. 1962: 104; Vertzberger 1990). Das genaue Zusammenwirken dieser Variablen wird in Kapitel 3 ausführlich dargestellt werden.

Die vorliegende Arbeit schliesst sich so an eine gemässigt konstruktivistische Forschungstradition an, wie sie etwa durch (Vertzberger 1990) oder den neueren Sammelband von Sylvan und Voss (1998) repräsentiert wird. Wir legen unseren Erörterungen ein kognitives Modell des Entscheidungsprozesses zugrunde, in dem die schliesslich getroffene Entscheidung weitgehend davon abhängt, wie die Welt im Wahrnehmungs- bzw. Informationsverarbeitungsprozess strukturiert bzw. konstruiert wird.

Eine ebenfalls entscheidungstheoretisch fundierte Alternative zu dieser Sichtweise, die den Wahrnehmungsprozess in den Mittelpunkt stellt, hat Zeev Maoz in seinem umfangreichen Werk über aussenpolitische Entscheidungsprozesse (Maoz 1990) vorgeschlagen. Für ihn sind Entscheidungen nur im oben beschriebenen Sinne kognitiv geprägt, wenn sie unter höchstem Druck gefällt werden müssen. Bei mittlerem Entscheidungsdruck werde gemäss einem analytischen, in seinen Resultaten überlegenen *rational actor*-Modell entschieden, während niedriger Entscheidungsdruck zu kybernetischem, das heisst regelbasiertem Entscheidungsverhalten führen soll. Die Annahme dieser Entscheidungsmodellkonkurrenz scheint aber aus verschiedenen Gründen wenig fruchtbar. Zunächst wird dadurch die Theoriebildung durch schwierige, um die Empirie weitgehend unbekümmerte Abgrenzungsprobleme kompliziert.

Der Versuch Maoz' (1990) operationale Kriterien für die Unterscheidung dieser Entscheidungsverfahren anzugeben, überzeugt überdies wenig. Vor allem aber sind wir vielleicht einfach etwas pessimistischer, was die Kapazitäten und Möglichkeiten menschlicher Entscheidungsträger angesichts der beschriebenen grundlegenden Rahmenbedingungen des internationalen Umfeldes angeht. Dessen hohe Komplexität nötigt sie in jedem Fall zu kognitivem, konstruierendem Ent-



scheidungs- und Informationsverarbeitungsverhalten – wobei Unterschiede in der Qualität natürlich sehr wohl möglich sind.

## **Die Realitätstreue von Situationsdefinitionen**

Wie bei jedem Modell bemisst sich die Qualität einer Situationsdefinition letztlich nach deren Realitätstreue, im Bezug auf jene Aspekte, welche in der Entscheidungssituation relevant sind. Dieses Konzept, es wurde bereits erwähnt, dient hier als abhängige Variable.

Die Realitätstreue einer Situationsdefinition ist kein einfaches Konzept: Die „Wirklichkeit“, also der Vergleichsmaßstab, wird dem wissenschaftlichen Beobachter auch nicht geoffenbart. Von einigen Vertretern der Aussenpolitikforschung wird deshalb vorgeschlagen, über weniger problematische, leichter messbare proxy-Variablen indirekt Zugriff auf das Konzept der Realitätstreue zu erhalten. Sie glauben, dem Problem auszuweichen, indem sie ersatzweise die Komplexität einer Situationsdefinition oder die Qualität des Prozesses der sie erzeugt, zu messen versuchen. Angesichts der umfangreichen Forschungsliteratur zu diesen beiden Alternativen sollen sie kurz diskutiert werden.

## **Die Komplexität von Situationsdefinitionen**

Die Komplexität einer Situationsdefinition wird vor allem in der kognitiv-entscheidungstheoretischen Aussenpolitikforschung eher formal-quantitativer Ausrichtung als abhängige oder unabhängige Variable verwendet. Worum geht es dabei?

Das Vorgehen bei der Erfassung struktureller Merkmale von Situationsdefinitionen und damit auch von deren Komplexität ist im Wesentlichen stets dasselbe. Auf die relevanten Aspekte wird mittels eines textanalytischen Codierverfahrens zugegriffen. Im einfachsten Fall werden Wortklassen, die auf kognitive Komplexität hindeuten, gezählt; die Häufigkeit, mit der sie erscheinen, bildet dann einen allerdings sehr grobschlächtigen und deshalb fragwürdigen (Holsti 1977:

51) Index für die Komplexität des Weltbildes, welches sich im Text manifestiert. Methodisch ausgereifter, aber auch aufwendiger ist die Abbildung einer Argumentationsstruktur in einer *cognitive map*, d.h. einer graphischen Darstellung der Kausalbezüge, die zwischen den mentalen Konzepten bestehen, welche der Akteur verwendet (Axelrod 1976b; Bennet 1981: 160ff; Young 1996). Strukturell-formale Eigenschaften dieser Modelle von Modellen der Realität lassen sich dann, in eine geeignete mathematische Form überführt, (z.B. Matrixdarstellung) in Masszahlen ausdrücken (Astorino-Courtois 1995; Axelrod 1976a). Dabei wird oft eine Kombination verschiedener messbarer Teildimensionen zur Erfassung des Konzepts der Komplexität verwendet: die kausale Verknüpftheit von Konzepten (*Causal connectedness*), Zyklizität (*Cyclicity*, das Ausmass in dem Konzepte indirekt mit sich selbst kausal verknüpft sind), die kognitive *imbalance* bzw. Widersprüchlichkeit (zur Messung der Unsicherheit hinsichtlich der postulierten Kausalzusammenhänge) (Maoz 1990: 116ff.).

Vorteilhaft ist dabei, dass die Messung von Eigenschaften von *cognitive maps* auf ordinalem oder sogar metrischem Messniveau möglich wird, und damit die Anwendung klassischer „harter“ sozialwissenschaftlicher Methodik. Dem stehen allerdings einige gewichtige Nachteile gegenüber. Zunächst ist für die Berechnung der erwähnten Komplexitätsmasse eine relativ hohe Qualität des Datenmaterials Voraussetzung. Man benötigt Textmaterial, das sich für eine Codierung eignet. Neben diesem eher forschungspragmatischen Gesichtspunkt stellt sich aber, viel grundsätzlicher noch, die Frage nach dem Nutzen derartiger Analysen. Zunächst stellen sich die Probleme der Validität und Reliabilität dieser Indikatoren: Messen die angegebenen Kennwerte tatsächlich verlässlich das zu erfassende theoretische Konstrukt und messen sie es in zuverlässiger Weise? – eine Frage, die inhaltsanalytischen Verfahren ganz generell aufwerfen (Jervis 1969). Viel wichtiger aber ist die Frage nach dem Erkenntnisgewinn, den diese meist sehr aufwendigen Messversuche abwerfen. Methodischer Rigorismus als Selbstzweck kann nicht das Ziel sein. Dahinter verbirgt sich letztlich die Frage, wie interessant und wesent-

lich die Eigenschaft „Komplexität“ einer Situationsdefinition im Gesamtzusammenhang einer Theorie aussenpolitischer Entscheidungsfindung überhaupt ist. Allein die Tatsache dass sie – vergleichsweise – leicht messbar ist und dass bereits eine umfangreiche Literatur dazu existiert, bürgt dafür nämlich noch keineswegs.

In der Regel, so beispielsweise von (Maoz 1990: 323ff), wird argumentiert, dass die Komplexität einer Situationsdefinition, bzw. eines *belief-systems* einen Einfluss auf die Entscheidungsqualität hat. Die *cognitive complexity* hätte so den Status einer *proxy*-Variable für die Qualität der Entscheidung: Je komplexer die Situationsdefinition eines Akteurs, desto analytischer dessen Entscheidungsfindung und desto adäquater das daraus resultierende Handeln.<sup>2</sup> Auf den ersten Blick mag dies plausibel klingen: Die internationale Umwelt ist (unendlich) komplex und entsprechend ist ein Modell davon um so besser, d.h. realitätsnäher, je komplexer und differenzierter es ausgestaltet ist. Diese Annahme ist allerdings aus mehreren Gründen in Frage zu stellen. Erstens werden die Inhalte, die letztlich entscheidend sind, völlig ausgeblendet: Es kann sehr wohl so sein, dass ein Modell zwar hoch komplex ist – aber dennoch unzutreffende Relationen zwischen seinen Elementen postuliert (Levy 1994: 295). Andererseits kann gerade hohe Komplexität und Differenziertheit problematisch sein, wenn es etwa unter Zeitdruck Entscheidungen zu fällen gilt: Der pragmatische Aspekt eines Modells, d.h. der Zweck dem es dienen soll, wird so ebenfalls ausgeblendet. Der Zusammenhang zwischen Komplexität und Qualität einer Situationsdefinition kann also keinesfalls rein logisch-argumentativ begründet, sondern müsste auf

---

<sup>2</sup>Einige Autoren (Astorino-Courtois 1995; Guttieri et al. 1995; Suedfeld & Tetlock 1977; Vertzberger 1990: 134) gehen sogar noch einen Schritt weiter, indem sie einen Zusammenhang zwischen der Komplexität und der Entscheidungsqualität in einem beinahe ethischen Sinne postulierten: Je komplexer, mit anderen Worten, je differenzierter, je weniger „schwarz-weiss“ gemalt die Situationsdefinition eines Entscheidungsträgers ist, desto weniger konfliktiv bzw. umso kooperativer sollten seine Entscheidungen sein. Schön wärs' – aber dass hier der Wunsch der Vater des Gedankens gewesen sein muss, steht wohl ausser Frage.

jeden Fall empirisch überprüft werden – womit man wieder beim dortigen Problem einer Messung der abhängigen Variable „Realitätstreue“ angelangt wäre.

Als Fazit aus dem Gesagten ergibt sich: Die Komplexität eignet sich als zentrale abhängige Variable kaum. Man wird Guttieri et. al. (1995: 421) recht geben müssen, wenn sie feststellen: „*no particular level of complexity is good, valuable, or successful per se, its preferability is dependent on the particulars of the situation*“. Sie in einem Forschungskonzept wie dem unseren als zentrale abhängige Variable zu postulieren, wäre deshalb verfehlt.

### **Prozess- anstelle von Ergebnisqualität?**

Die Überprüfung von Hypothesen über Kausalbeziehungen zwischen der Angemessenheit einer Situationsdefinition und deren Ursachen wird durch die mangelnde Messbarkeit erschwert. Dies wirft die Frage auf, ob dieses Konzept nicht entbehrlich ist: Man könnte auf die Evaluation des Resultats zum vornherein verzichten und nur die Qualität des Prozesses evaluieren, mit anderen Worten Prozessrationalität anstelle von Ergebnisrationalität als Massstab verwenden. Der problembehaftete Vergleich zwischen Realität und subjektiver Situationsdefinition würde damit hinfällig, es ginge nur noch darum festzustellen, ob im Prozess der Informationsverarbeitung Fehler unterlaufen. Diese Alternative erscheint auf den ersten Blick verlockend; bei näherem Hinsehen ergeben sich dadurch aber keine Vorteile für die praktische Forschungsarbeit.

Für die Qualität der Entscheidung bleibt letztlich die Qualität des Resultats des Informationsverarbeitungsprozesses, d.h. diejenige der Situationsdefinition ausschlaggebend. Hält man daran fest, so wäre zu fordern, dass die verwendeten Kriterien für Prozessrationalität derart eng zu definieren sind, dass ihre Verletzung auf jeden Fall zu einer mangelhaften Situationsdefinition führt: Sonst könnte es vorkommen, dass man Prozessrationalität diagnostiziert, das Ergebnis aber dennoch mangelhaft ausfällt, wodurch der Wert der gewonnenen Resultate

fragwürdig wird. Der Zusammenhang zwischen der Verletzung der Prozessrationalität und einer Fehlperzeption sollte nach dieser Argumentation nicht empirisch, sondern womöglich logisch begründet werden können.

Dieser Logik folgen einige der operationalen Definitionen des Katalogs von Informationsverarbeitungsfehlern, der im Anschluss an (Janis 1982; Janis & Mann 1977) in der sog. *groupthink*-Forschung verwendet wird (Schafer & Crichlow 1996: 430). Dort wird als eines der Indizien für mangelhafte Informationsverarbeitung beispielsweise „die Nichterwägung an sich vorhandener Optionen“ genannt. Um zu ermitteln, ob dies zutrifft, benötigt man allerdings eine Vorstellung davon, was in der gegebenen Situation denn sonst noch für Optionen bestanden hätten – wozu die „reale“ Situation zum gegebenen Zeitpunkt dennoch evaluiert werden muss. Man gewinnt so eigentlich nichts.

Verzichtet man auf das Erfordernis des logischen Zusammenhangs, indem man auch rein formale, ohne Rekurs auf die Realität ermittelbare Kriterien zulässt, deren Verletzung mangelnde Prozessqualität und damit erhöhte Wahrscheinlichkeit von Fehlperzeptionen indiziert, so verringern sich die Probleme der Operationalisierung dadurch nicht wesentlich. Die Problematik zeigt der bereits erwähnte, an sich interessante Versuch von Maoz (1990: 224, 230), Kriterien für die Unterscheidung eines qualitativ meist<sup>3</sup> überlegenen analytischen Entscheidungsprozesses von suboptimalen kybernetischen und kognitiven Verfahren zu entwickeln. Als kennzeichnendes Unterscheidungsmerkmal für einen analytischen Prozess der Aufdatierung einer Lageanalyse nennt er beispielsweise die relativ strikte Anwendung der Prinzipien Bayesischer Inferenz, d.h. konkret die logisch konsistente Verwendung probabilistischer Begriffe zur Einschätzung der Wahrscheinlichkeit zukünftiger Ereignisse oder die unverzerrte Auswahl der berücksichtigten Informationen.

---

<sup>3</sup> Weil er in der Regel, aber keineswegs immer, jene Strategie erzeugt, welche das *objective game* – ein spieltheoretisches Konzept – als optimal identifiziert. Siehe oben, und (Maoz 1990: 449ff).

Es stellt sich die Frage, ob dies wirklich aussagekräftige und mit vernünftigem Aufwand in der Empirie der Aussenpolitik beobachtbare Merkmale sind – und ob sie tatsächlich Informationsverarbeitungsprozesse auszeichnen, die den Umständen entsprechend angemessene Situationsdefinitionen liefern. Es ist zu bezweifeln, ob die Verwendung eines derart akademischen Konzeptes fruchtbar sein kann und mehr erzeugt als methodische „weisse Elefanten“. Es ist in diesem Zusammenhang vielleicht ganz bezeichnend, dass das Forschungskonzept Maoz' bisher unseres Wissens noch nicht in grösserem Massstab für empirische Arbeiten verwendet worden ist – trotz des Lobes das ihm für seine beeindruckende formal-methodische *sophistication* von Vertretern einer stark theorieorientierten Aussenpolitikforschung zuteil geworden ist (Schneider 1997: 119).

Als Fazit ergibt sich: So problematisch es auch sein mag – auf das Konzept der Realitätstreue der Situationsdefinition wird man nicht zugunsten einer Prozessqualität verzichten können, da über die Zusammenhänge zwischen den beiden zuwenig gesicherte Erkenntnisse vorliegen.

### **Das Verhältnis der Situationsdefinition zur Realität**

Situationsdefinitionen sind, wie bereits ausgeführt, Modelle der Realität, die im Verlauf von Entscheidungsprozessen gebildet werden und welche die kognitive Grundlage von Entscheidungen sind. Die zentrale Eigenschaft jedes Modells, jene die über seinen Nutzen entscheidet, ist sein Verhältnis zur Realität, die es abzubilden beabsichtigt, mit anderen Worten seine Wirklichkeitstreue. Eine Situationsdefinition ist nicht Selbstzweck: Sie soll erfolgreiches Handeln ermöglichen, und das tut sie grundsätzlich, je realitätsgerechter sie ist – bei gleichzeitiger möglicher Sparsamkeit.

Grundsätzlich ist davon auszugehen, dass „fehlerhafte“ Entscheidungen, d. h. solche, die nicht das vom Handelnden gewünschte *outcome* erzeugen, letztlich auf Fehlperzeptionen bzw. in irgendeiner

Weise mangelhafte Situationsdefinitionen zurückzuführen sind. Dieser Zusammenhang begründet letztlich das wissenschaftliche Interesse an den Situationsdefinitionen aussenpolitischer Entscheidungsträger: Wahrnehmungen der internationalen Umwelt sind aus den bereits genannten Gründen besonders fehleranfällig, und sie können potentiell gravierende Folgen haben – man denke etwa an den Ausbruch von Kriegen, verursacht durch eine Fehleinschätzung der Absichten oder des Potentials des Gegners. Fehlperzeptionen, d.h. mangelnde Wirklichkeitstreue von Situationsdefinitionen und ihre Ursachen sind deshalb seit den bahnbrechenden Studien von Robert Jervis (1969; 1976) auch Gegenstand der *foreign-policy* Forschung: (Vertzberger 1990) gibt einen Überblick, ebenso wie eine Typologie der Fehlperzeption.

Will man sich unter den Eigenschaften von Situationsdefinitionen auf eine einzige, wesentliche Dimension beschränken, so ist deren Realitätstreue zweifellos jene, welche sich aufdrängt. So einleuchtend dieses Konzept aber intuitiv auch sein mag, so leicht es auch fällt, Beispiele für eklatante Fehlperzeptionen der Entscheidungsträger einzelner Staaten anzuführen, so schwierig ist es, den „Abstand“ zwischen Wirklichkeit und Abbild, das Ausmass der Fehlperzeption in intersubjektiv einigermaßen kontrollierter Weise zu erfassen, d.h. mit anderen Worten, die Variable zu messen.

Der Hauptgrund dafür wurde bereits genannt. Es ist der Umstand, dass im Untersuchungsbereich „Aussenpolitik“ die „Realität“ besonders schwer zu erfassen ist – und dass dies selbstredend nicht nur für den Politiker oder Beamten im Aussenministerium gilt, sondern auch für den wissenschaftlichen Beobachter. Das sehr grundsätzliche philosophische Problem der „Existenz einer objektiven Wirklichkeit“, das sich in diesem Zusammenhang stellt (Vertzberger 1990) bleibt hier ausgeklammert; es geht ausschliesslich um forschungspragmatische Aspekte. In der Forschungspraxis ist die „objektive Realität“ stets die Wahrnehmung der Situation durch den beobachtenden Wissenschaftler: „*'Reality' is a term which may be applied to the analyst's observation of the operational environment*“ (Brecher et al. 1969: 81). Dies

gilt selbstverständlich auch dann, wenn er diese Aufgabe delegiert, etwa mittels einer Expertenbefragung.

Wenn die Wahrnehmung durch den Beobachter die Vergleichsbasis ist, an der die Qualität der Situationsdefinition des untersuchten Akteurs gemessen wird: Kann man davon ausgehen, dass der Beobachter eine zumindest akkuratere Situationsdefinition erstellen kann als der Akteur?

Im Vergleich mit dem Entscheidungsträger hat der Beobachter in der Tat Vorteile: Es kann sein, dass er umfassender informiert ist als der Entscheidungsträger, weil er die Information in der Regel nicht unter Entscheidungsdruck verarbeiten muss oder weil ihm reichere Quellen zur Verfügung stehen. Oft ist er weniger befangen, weil er sich nicht wie der Politiker auf eine Sichtweise festlegen muss, um vor seiner *constituency* als vertrauenswürdig zu gelten. Vor allem aber verfügt er zumindest bei historischen Ereignissen über den *benefit of hindsight* (Vertzberger 1990: 37), was ihm erlauben sollte, ein objektiveres Bild der Gegebenheiten zu einem bestimmten Zeitpunkt zu erzeugen. Er weiss, wie es herausgekommen ist, weiss deshalb auch welche Einschätzung der Lage und welche Prognose der zukünftigen Entwicklung zu einem bestimmten Zeitpunkt korrekt gewesen wäre. Schwieriger wird es allerdings, wenn weitere, eher hypothetische Komponenten der Situationsdefinition einbezogen werden, wie z. B. der Katalog der an sich vorhandenen Handlungsoptionen und die Effekte nicht ausgeführter Optionen.

Selbst wenn man davon ausgeht, dass eigentliche „Überraschungen“, die sich in keiner Weise ankündigen, eher selten sind, besteht gerade wegen des *benefit of hindsight* aber die Gefahr, dass der Forscher die Vieldeutigkeit von Informationen unterschätzt und damit auch die Schwierigkeit ihrer Bewertung zu dem Zeitpunkt, zu dem sie entscheidungsrelevant waren. Im Rückblick ist ja in der Regel leicht(er) zu sagen, welche Anzeichen eine bestimmte Entwicklung nahe legten, und wie sie zu deuten waren: Die Unübersichtlichkeit der Lage und die Vielfalt ihrer Entwicklungsmöglichkeiten wird im Rückblick zur temporal und kausal wohlstrukturierten historischen *story* mit einem



roten Faden. Der *benefit of hindsight* besteht zudem nur bei Prozessen, von denen mit einiger Berechtigung behauptet werden kann, dass sie abgeschlossen sind.

Bezeichnend ist in diesem Zusammenhang, dass die Forschung, soweit sie das Konzept der Realitätstreue der Situationsdefinition verwendet, sich meist auf Fälle bezieht, in denen angesichts der historischen Entwicklung ein breiter Konsens darüber besteht, dass eklatante Fehlperzeptionen *foreign policy failures* verursachten. Auf der Basis dieses Konsenses wird dann versucht, die Gründe für die Fehlperzeption zu ermitteln. (Vertzberger 1990), um ein Beispiel zu nennen, illustriert sein Standardwerk über die aussenpolitische Informationsverarbeitung (bzw. ihre Pathologien) mit zahlreichen Beispielen aus der amerikanischen Vietnampolitik oder dem israelischen Verhalten vor dem Ausbruch des Jom Kippur-Krieges.

So wichtig und interessant er auch aus normativer Perspektive sein mag: Der direkte Vergleich zwischen Realität und Modell ist mit zahlreichen Problemen behaftet, die sich methodisch – d. h. gemessen an den Ansprüchen einer quantitativ orientierten Sozialwissenschaft – nicht in befriedigender Weise lösen lassen. Maoz' (1990: Kapitel 8) versucht ein derartiges „hartes“ Kriterium für die substantielle Qualität einer Entscheidung und damit das „objektive“ Ausmass der Fehlperzeption mit Hilfe spieltheoretischer Konzepte zu entwickeln. Er vergleicht dazu die tatsächliche Strategie eines Staates in einer Interaktionssituation mit derjenigen, welche ihm die theoretische Lösung eines *objective game* nahelegen würde: Stimmen sie nicht überein, so muss eine Fehlperzeption vorliegen.

Dies mag als Denkspiel interessant sein, und in gewissen, vor allem militärischen Konflikten einen begrenzten Illustrationswert haben (Maoz gibt als Beispiel die Agadir-Krise von 1911). Er muss aber selbst zugeben, dass die Lockerung der sehr strikten Bedingungen in Richtung—auch dann noch sehr beschränkter—Realitätsnähe sehr problematisch wäre. Würde etwa Kooperation zwischen den Spielern zugelassen, so wäre „*virtually any outcome of the [objective] game a theoretically correct outcome*“ (Maoz 1990: 462) – die Messlatte würde so-

zusagen zerfließen, was exemplarisch die Fragwürdigkeit des Verfahrens beleuchtet.

## Die Erklärungsparadigmen der Aussenpolitikforschung

Die *foreign policy analysis* hat sich als eigenständiger Forschungszweig innerhalb der Wissenschaft von den internationalen Beziehungen seit den 50er Jahren entwickelt: (Neack et al. 1995) und detaillierter (Rosati 1995) geben einen Überblick über die Theoriegeschichte. Ihr Ziel ist in einem sehr allgemeinen Sinne die Erklärung des aussenpolitischen Verhaltens von Staaten. Im Rahmen dieses Forschungsfeldes haben sich verschiedene Teilzweige ausdifferenziert, die sich mit der Problematik auf unterschiedlichen Analyseebenen und mit unterschiedlichen Schwerpunkten, was die erklärenden Variablen angeht, befassen. Von Interesse für unsere Fragestellung sind jene Ansätze, die das aussenpolitische Verhalten von Staaten auf der Mikroebene der Entscheidungsträger, bzw. deren Situationsdefinitionen zu erklären trachten.<sup>4</sup>

Der Beginn der Entwicklung dieses Forschungszweiges war wesentlich durch die Reaktion auf Forschungsparadigmen gekennzeichnet, die das aussenpolitische Verhalten von Staaten durch ein rational verfolgtes „nationales Interesse“ des als unitär gedachten Akteurs „Staat“ zu erklären versuchten (Morgenthau 1985). Diese Sichtweise blieb nicht lange unbestritten: Einwände wurden vorgebracht, die sich insbesondere gegen die beinahe anthropomorphe, monolithische Sicht des Staates, mit seinem eigenen „Willen“ zum Überleben im anarchischen Habitat des internationalen Systems und damit zur

---

<sup>4</sup> Für eine Diskussion jener Ansätze, die sich mit dem Einfluss der Innenpolitik bzw. der gesellschaftlichen Verhältnisse oder dem Einfluss der Position eines Staates im internationalen System auf einer Makroebene, d.h. meist im zwischenstaatlichen Vergleich befassen, vgl. die Übersicht bei (Gerner 1995).

Macht sowie den Objektivismus dieser Position wandten (Gerner 1995). Gerade das Ende des Kalten Krieges hat zudem in aller Deutlichkeit gezeigt, dass derartige „Billard-Ball“ Modelle einen begrenzten Erklärungswert haben (Hudson & Vore 1995). Die Entwicklung dieser Disziplin steht aber auch in einem normativen Zusammenhang: Man hoffte (und hofft) mit Hilfe der gewonnenen Erkenntnisse zur „Verbesserung“ aussenpolitischer Entscheidungen beitragen zu können (Axelrod 1976b; Vertzberger 1990).

Vielleicht am prägnantesten wurde die Essenz dieses „mikroskopischen“, Forschungsparadigmas, das auch dieser Arbeit zugrunde liegt, von (Snyder 1954) zum Ausdruck gebracht: *„The key to the explanation of why the state behaves the way it does, lies in the way its decision makers as actors define their situation“*. Es muss also festgestellt werden, welche Akteure am aussenpolitischen Entscheidungsprozess partizipieren und wie sie die Situation definieren, bzw. wahrnehmen (Axelrod 1976b: 19; Neack et al. 1995: 19; Snyder 1954).

Im Rahmen des Paradigmas, das durch diese Fragestellungen aufgespannt wird, entwickelte sich in den vergangenen vierzig Jahren eine rege Forschungstätigkeit. Die Theorien lassen sich nach der zentralen Erklärungsvariable in drei Gruppen einordnen (Gerner 1995; Hudson & Vore 1995; Maoz 1990: 50ff; Voss & Dorsey 1992). Das aussenpolitische Verhalten eines Staates wird beeinflusst durch:

**1. Psychologische Konstitution und kognitive Prozesse individueller Akteure.** Die Forschung in diesem Gebiet weist drei Schwerpunkte auf:

*Personality theories.* Sie befassen sich mit dem Einfluss, welche die individuelle, idiosynkratische Persönlichkeitsstruktur von Entscheidungsträgern auf ihr aussenpolitisches Handeln bzw. ihre Perzeption der internationalen Umwelt hat. Detaillierte Übersichten über diese Forschungsrichtungen bieten (Maoz 1990:51ff; Vertzberger 1990: 172ff; Winter 1992). Als Beispiel kann etwa die sogenannte „birth-order-theory“ dienen, die das aussenpolitische Verhalten von Staatsmännern mit der individualpsychologischen

Variable „Rang in der Reihenfolge der Geburten in einer Familie“ in Verbindung bringt (Hudson 1992).

*Cognitive theories (im engeren Sinne)*. Die Vertreter dieser Richtung argumentieren nicht mit Persönlichkeitseigenschaften von Entscheidungsträgern sondern mit Faktoren, die grundsätzlich jedem Kognitionsprozess inhärent sind: der Notwendigkeit der Komplexitätsreduktion durch Informationsverarbeitungsheuristiken, der Neigung kohärente Situationsdefinitionen zu bilden, widersprüchliche Information „die nicht ins Bild passt“ zu vernachlässigen sowie der Tatsache, dass immer schon Vorstellungen vorhanden sind, die zur Deutung neuer Informationen verwendet werden (Jervis 1976; Kahnemann et al. 1982; Steinbruner 1974). An diesem Punkt setzen die

*Belief-system theories* an. Sie gehen davon aus, dass die schliesslich beobachtbaren Inhalte der Situationsdefinitionen von den *belief systems* der Entscheidungsträger beeinflusst werden, d.h. den Wissensbeständen, die sie über die Welt bereits haben. Im Unterschied zu den *personality theories* werden diese Wissensbestände aber durch Sozialisation erworben: Sie werden nicht an der Persönlichkeitsstruktur festgemacht, sie sind später erworbenes Erfahrungswissen im weiteren Sinne. Gesellschafts-, Schicht- und zeittypische Schemata, historische Analogien und Metaphern, haben aus dieser Perspektive einen erheblichen Einfluss auf die Deutung der aktuellen Situation (Jervis 1976; Shimko 1995; Sylvan & Chan 1984). Relativ grosses Gewicht wird in der neueren Forschung auf die systematisch-formale Codierung relevanter Wissensbestände gelegt (Axelrod 1976b; Sylvan & Chan 1984; Young 1996; Young 1998; Young & Schafer 1998).

## **2. Strukturen des sozialen, organisationellen, politischen Umfeldes aussenpolitischer Entscheidungsträger.** Gegenstand der Forschung ist hier der Einfluss von:

*Struktur und Zusammensetzung (kleiner) Entscheidungsgremien* auf kollektive Situationsdefinitionen und damit aussenpolitische Ent-

scheidungen. Die bekannteste und meistdiskutierte Hypothese in diesem Bereich ist die sogenannte *groupthink*-Hypothese von E. L. Janis (Janis & Mann 1977), die besagt, dass die Rahmenbedingungen, unter denen in Kleingruppen Entscheidungen getroffen werden, einen Einfluss auf die Qualität der Informationsverarbeitung und damit die Entscheidungsfindung haben (Gaenslen 1992; Herek et al. 1987; Schafer & Crichlow 1996; Vertzberger 1990: 241 ff).

***Organisationsstrukturen und bürokratischen Abläufen (Standard Operating Procedures)***, in denen Informationen aufbereitet und gefiltert werden und konsensuelle Interpretationen der Wirklichkeit zwischen Individuen und bürokratischen Untereinheiten ausgehandelt werden (Allison 1971; Ripley 1995). Entscheidende Anstösse sind hier von der ökonomischen Organisationstheorie (March 1988; March & Olsen 1976) ausgegangen, die sich mit Einschränkungen auch auf eine aussenpolitische Bürokratie übertragen lassen; (Etheredge 1981) bietet eine Übersicht. Neuerdings hat sich hier auch ein Forschungszweig entwickelt, der sich der Methodik der *Artificial Intelligence*-Forschung bedient, um regelhafte Entscheidungsabläufe zu modellieren. Man vergleiche (Hudson 1991) für einige Beispiele dieser einigermaßen esoterischen Forschungsrichtung.

**3. Einflüsse der Entscheidungssituation.** Die breite Literatur dazu befasst sich vor allem mit dem naheliegenden Einfluss, den Krisensituationen, d.h. situationsimmanenter erhöhter Entscheidungsdruck auf Entscheidungsprozesse, auf die Perzeption der Situation, auf die Wahrnehmung der Handlungsalternativen und die Informationsverarbeitungs- und Entscheidungsqualität haben. Eine Diskussion der Resultate dieser Forschungsrichtung findet sich bei (Gerner 1995: 28ff). Anwendungsbeispiele bieten (Guttieri et al. 1995; Maoz 1990: S 18ff; Walker & Watson 1994).

Diese Forschungszweige weisen methodisch einige gemeinsame Charakteristiken auf. Zunächst werden kaum je „harte“ Theorien for-

muliert. Deduktiv hergeleitete generelle Hypothesen, bei der sinnvoll operationalisierbare Variablen miteinander in einen Kausalzusammenhang gebracht werden, der dann empirisch überprüft wird, sind selten. Angeboten werden im wesentlichen „schwache Theorien“ (*weak theories*), deren Zweck vor allem darin besteht, die richtigen Fragen zu stellen, die Empirie zu strukturieren und relevante Dimensionen zu eruieren. Es handelt sich um Kataloge, *laundry lists* von Faktoren, bzw. Beschreibungen von Mechanismen, die auf die Formierung von Situationsdefinitionen, bzw. aussenpolitische Entscheidungen einen Einfluss haben könnten (Haney 1995). Oft handelt es sich überdies um Anleihen bei Drittwissenschaften (Psychologie, Wahrnehmungsforschung, Künstliche Intelligenz), in denen über die verwendeten Konzepte keine Einigkeit besteht. Dadurch werden konzeptionelle und terminologische Konfusionen in die Aussenpolitikforschung importiert, was für das ungeübte Auge oft nicht ohne weiteres ersichtlich ist (Bennet 1981: 159; Holsti 1977: 20). Die Aussenpolitikforschung ist damit dem Vorwurf des Mangels an theoretischer Eleganz und Sparsamkeit (*parsimony*) ausgesetzt (Holsti 1977: 21; Maoz 1990: 82ff; Schneider 1997).

Entsprechend wird der Bezug zur Empirie meist nicht durch systematisch erhobenes Material hergestellt, sondern durch anekdotische Evidenz zur Wirkung einzelner Faktoren in konkreten Einzelfällen. Es gibt allerdings erwähnenswerte Ausnahmen. Herek et al. (1987) z. B. haben versucht, Informationsverarbeitungsmängel im Entscheidungsprozess mit dem Erfolg aussenpolitischen Handels der USA in ausgewählten Krisensituationen seit dem zweiten Weltkrieg zu verknüpfen. Die Einordnung der einzelnen Variablen geschah dabei aufgrund einer Sichtung der Sekundärliteratur (Verarbeitungsmängel) und einer Expertenbefragung (was den Erfolg bzw. Misserfolg einer Entscheidung angeht). Dieses Design ist, was nicht verwundert, auf erhebliche Kritik gestossen, die bei der Zuordnung der Variablenwerte in einzelnen Fällen ansetzte (Herek et al. 1989; Schafer & Crichlow 1996; Welch 1989).

Nicht alle in der Übersicht enthaltenen Ansätze liefern Erkenntnisse, die sinnvoll in ein Modell zur Erklärung der Inhalte und der Angemessenheit von Situationsdefinitionen in Reaktion auf Veränderungen des internationalen Umfeldes integriert werden können. Gewisse Erklärungsfaktoren können auch aus den rein forschungspragmatischen Gründen der Angemessenheit an das gewählte Design und den Untersuchungsgegenstand aus den Erörterungen zum vorneherein ausgeschlossen werden.

Die *personality theories* sind allenfalls für eine vergleichende Analyse stark personalisierter aussenpolitischer Entscheidungssysteme (sei es im selben Staat für unterschiedliche Regierungen oder zwischen Staaten) geeignet. Ein Akteur, wie etwa der amerikanische Präsident, der einen dominanten Einfluss auf die Gestaltung der Aussenpolitik haben kann und dessen Situationsdefinition deshalb besonders interessiert, existiert in der Schweiz aus den bekannten Gründen (bundesrätliches Kollegialsystem etc.) nicht. In dieser Arbeit ist überdies die Einheit der Untersuchung die Reaktion *eines* Entscheidungssystems auf Impulse internationalen Wandels; auch die Untersuchungsanlage eignet sich deshalb kaum für die Anwendung dieser Ansätze. Sie werden deshalb im folgenden nicht mehr diskutiert.

Sehr viel fruchtbarer dürften dagegen die Resultate der *cognitive theories* sein, weil sie Aussagen über die Verarbeitung von Information machen: Die beschriebenen Heuristiken beeinflussen letztlich, wie stark die bereits vorhandenen Wissensbestände, die *beliefs* auf die Inhalte der Situationsdefinition einwirken. *Cognitive theories* und *belief-system*-Ansätze ergänzen sich deshalb. Ihrer Applikation stehen allenfalls Probleme der Datenbeschaffung entgegen: Über schweizerische aussenpolitische Entscheidungen und ihre Träger ist sehr viel weniger öffentlich zugängliches Material als z. B. in den USA vorhanden, das sich als empirische Grundlage für die Rekonstruktion von *belief-systems* eignen würde; wir verzichten deshalb auch auf den Versuch einer Co-dierung.

Dieser Mangel rührt unter anderem einfach daher, dass die schweizerischen aussenpolitischen Akteure sehr viel weniger Gegenstand öffentlichen und wissenschaftlichen Interesses als etwa eine amerikanische Administration sind. Ihre Mitglieder sind hinsichtlich ihrer Berichterstattung über ihre Beteiligung an aussenpolitischen Entscheidungen und deren Ablauf auch sehr viel weniger offenherzig als die amerikanischen Eliten: Sie schreiben in aller Regel nicht unmittelbar nach dem Ausscheiden aus dem Amt Memoiren – wenn überhaupt. Dieses Material, das die empirische Basis für einen erheblichen Teil der amerikanischen Forschungsliteratur darstellt, fehlt deshalb, von wenigen punktuellen Ausnahmen abgesehen.

Es ist auch nur Informationsmangel, welcher dem Einbezug jener Ansätze entgegensteht, welche organisationelle Faktoren und Eigenschaften des politischen Systems für die Erklärung aussenpolitischer Entscheidungsfindung und Situationsdefinition in Anschlag bringen. Dies in unterschiedlichem Ausmass: Während sich über die Meinungsbildung in Kleingremien allenfalls anekdotische Evidenz bei der Befragung von Entscheidungsträgern beibringen lässt, sind die Organisationsstrukturen und bürokratischen Abläufe verhältnismässig leicht zu ermitteln, die Rahmenbedingungen des politischen Systems natürlich ohnehin. Die dritte in der Übersicht genannte Variablengruppe schliesslich, die situationsimmanenten Rahmenbedingungen des Entscheidungsprozesses, werden selbstverständlich ebenfalls in das Modell eingehen müssen.



### 3 Die Adaptation aussenpolitischer Situationsdefinitionen: ein Modell

Im ersten Abschnitt des letzten Kapitels wurde bereits skizziert, dass eine Situationsdefinition eines Entscheidungssystems zu einem bestimmten Zeitpunkt ( $S_{t_0}$ ) eine Funktion der Situationsdefinition zu einem früheren Zeitpunkt ( $S_{t-1}$ ) sowie des verarbeiteten Informationsinputs aus dem Entscheidungsumfeld ist.

In einer sich wandelnden Umwelt ist eine realitätsfremde, unangemessene Situationsdefinition auf Maladaptationsprozesse zurückzuführen. Eine zu einem bestimmten Zeitpunkt angemessene Situationsdefinition hält mit der Entwicklung der Umwelt nicht Schritt, sie wird nicht aufdatiert und entfernt sich dadurch von der Realität. Der Entscheidungsträger wird zunehmend weltfremd. Ein hypothetisches Entscheidungssystem, bei dem dies anders wäre, das von allem Anfang an, d.h. „immer schon“ eine grundsätzlich realitätsfremde Situationsdefinition aufgewiesen hätte, ist zwar theoretisch denkbar. In der Praxis hätte es sich aber wahrscheinlich längst selber um seine Existenz gebracht, weil es dem Konkurrenzdruck besser adaptierter Akteure erlegen wäre.

Wenn die Ursache der Unangemessenheit einer Situationsdefinition *realiter* stets ein derartiger Maladaptationsprozess ist, so bedeutet dies, dass ihre Erklärung in den Mechanismen und Prozeduren, den Heuristiken gesucht werden muss, welche die Aufnahme neuer Information aus dem Umfeld steuern. Die Frage ist also: Wodurch werden Störungen dieses Adaptationsprozesses verursacht?

Um diese Frage zu beantworten, muss man sich im klaren darüber sein, was dieser Anpassungsprozess letztlich leisten muss: Er hat nämlich zwei Funktionen zu erfüllen, die miteinander bis zu einem

gewissen Grade unvereinbar sind, die in einem *trade-off*-Verhältnis zueinander stehen. Einerseits soll er die Aufnahme neuer Information und damit die Adaptation des Systems an den Wandel der Umwelt sicherstellen, andererseits hat er aber auch eine Stabilisierungsfunktion. Ein gewisses Mass an Konstanz gehört zu den wesentlichen Eigenschaften einer Situationsdefinition, d.h. eines Modells der Lebensumwelt. Dessen pragmatischer Zweck besteht ja darin, Orientierung zu ermöglichen und Komplexität zu reduzieren – und Komplexität hat nicht zuletzt auch einen zeitlichen Aspekt. *Ceteris paribus* erfüllt ein Modell, das im Verlauf der Zeit stabil bleibt, den Zweck der Komplexitätsreduktion besser als eines, das auf den geringsten Anstoss von aussen in Frage gestellt wird.

Die Funktion des Informationsverarbeitungsprozesses ist es deshalb, den schwierigen Ausgleich zu schaffen zwischen diesen beiden Zielen. Stabilisiert er zu stark, indem er die Durchlässigkeit des Systems gegenüber neuer Information übermässig vermindert, kommt es zu einem Phänomen, das als *cognitive closure* bezeichnet wird. Das Entscheidungssystem vermag sich kognitiv an ein verändertes Umfeld nicht anzupassen, sein Handeln wird dadurch mit hoher Wahrscheinlichkeit dysfunktional. Ist das System dagegen zu offen, verliert es die Orientierung, das Modell der Umwelt erfüllt seinen pragmatischen Zweck nicht mehr.

Die Krisenhaftigkeit der Entscheidungssituation und damit der Stress, dem das System unterworfen ist, hat die Funktion einer intervenierenden Variable. Es ist davon auszugehen, dass Stress den Grad der Filterung, d.h. das Ausmass der Durchlässigkeit des Wahrnehmungsapparates beeinflusst. Je grösser der Stress, desto geringer ist die Bereitschaft zur Modifikation und desto grösser ist die Neigung des Entscheidungssystems zur Stabilisierung, d.h. zur *cognitive closure*. Der Stress ist nicht die einzige Variable, die diesen Effekt haben kann. Es handelt sich aber um die einzige, von der man annehmen darf, dass sie generell wirksam ist. Bei gewissen Mechanismen treten andere Variablen mit derselben Wirkung hinzu. In den folgenden Abschnitten wird all dies eingehend diskutiert; an dieser Stelle geht es bloss darum,

die Grundrelationen zwischen den Variablengruppen darzustellen. Das bisher Gesagte kann in Hypothesenform folgendermassen formuliert werden (siehe auch Abbildung 2):

H1: „Je ausgeprägter die *cognitive closure*, je geringer die Durchlässigkeit eines Entscheidungssystems für Information, desto stärker prägt das vorhandene *belief-system* die Inhalte der Situationsdefinition und desto stabiler und mithin unangemessener ist diese.“

H2: „Je weniger ausgeprägt die *cognitive closure*, desto stärker prägt der aktuelle Informationsinput die Inhalte der Situationsdefinition und desto adaptierter und damit angemessener ist diese in der Regel“

H3: „*Cognitive closure* wird durch Heuristiken der Informationsverarbeitung auf individueller und systemischer Ebene verursacht. Sie bewirken *cognitive closure* um so eher, je stärker der Stress ist, unter dem die Individuen oder das System stehen“

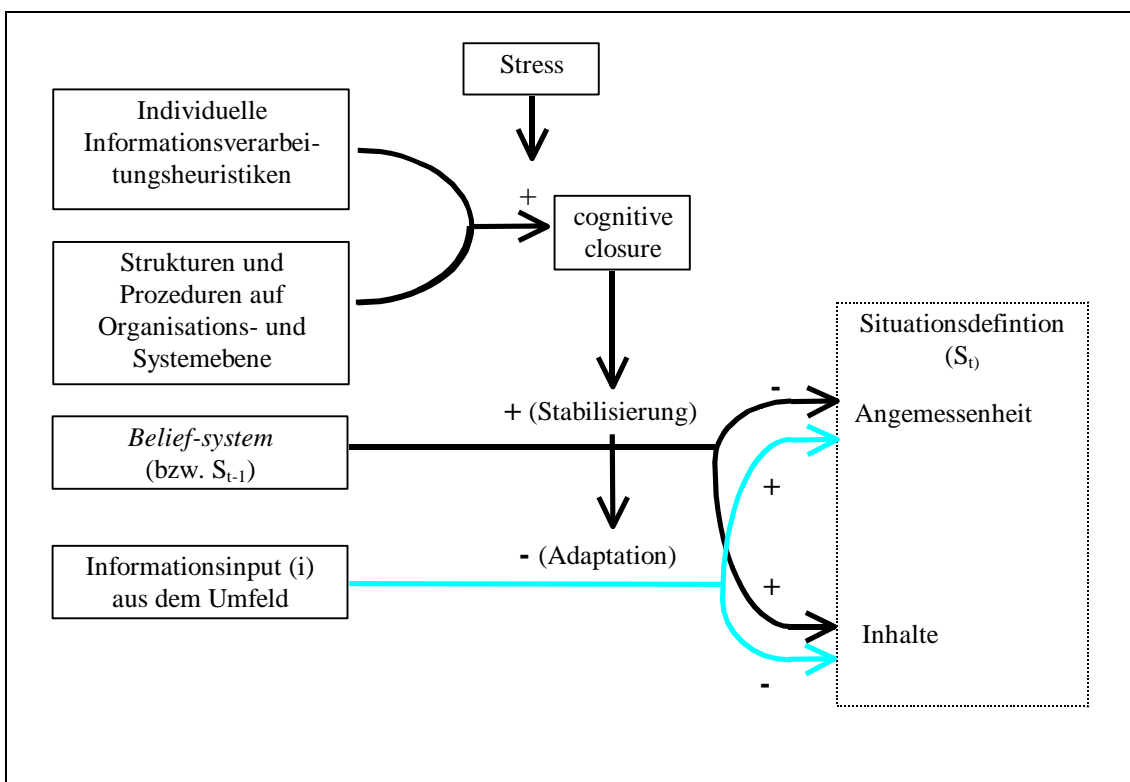


Abbildung 2: Ein integriertes Modell der Adaptation von Situationsdefinitionen

Wie man sich nun das Zusammenwirken dieser Variablen konkret vorzustellen hat, soll ein einfaches Beispiel veranschaulichen.

Zu den Heuristiken, die einem Akteur zur Reduktion von Komplexität und zur Schonung von mentalen oder organisationellen Ressourcen zur Verfügung stehen, gehört die Verminderung der Zahl der voneinander unabhängigen Informationsquellen, die er berücksichtigt, um sich ein Bild von der aktuellen Situation zu machen. Eine einfache Variable also. Über den Zusammenhang zwischen ihr und der Dimension „Angemessenheit der Situationsdefinition“ lässt sich spekulieren: Es ist plausibel anzunehmen, dass ein Akteur, der sich nur auf sehr wenige Quellen stützt, tendenziell eher zu Fehlperzeptionen neigt, weil die Vielfalt des Inputs fehlt. Man braucht sich bloss den Grenzfall vorzustellen, in dem er keine Quelle berücksichtigt, also auch keinen Input aufnimmt. Dann verhält dieser Akteur sich wie das bereits erwähnte Projektil von Deutsch (S. 12): Die *cognitive closure* ist maximal, er schliesst sich von der Umwelt völlig ab. Wenn sich diese verändert, ist die Wahrscheinlichkeit gross, dass sie unter seiner subjektiven Situationsdefinition gleichsam „wegrollt“; eine Maladaptation ist die Folge – dies ist der Preis, den die maximale Stabilisierung ( $S_t$  ist in diesem Falle  $S_{t-1}$ !) und Ressourcenschonung einfordert.

Umgekehrt verläuft der *trade-off* zwischen Stabilisierung und Adaptation am anderen Ende der Varianz: Eine zu grosse Zahl von Quellen führt dazu, dass die kognitive Verarbeitungskapazität überfordert wird, indem das Individuum, von der Informationsmenge verwirrt und überfordert, die Orientierung verliert. Zwischen diesen beiden Extremen liegt der breite Bereich, in dem die Beschränkung der Quellenzahl unproblematisch ist, ihre Überfülle aber auch keine Verwirrung stiftet. Abbildung 3 stellt diesen Sachverhalt graphisch dar.

Wenn ein Zusammenhang zwischen den beiden Variablen besteht, so ist er jedenfalls nicht linear – und zudem ist der Bereich, in dem offen ist, ob überhaupt ein Zusammenhang besteht, wahrscheinlich sehr breit.

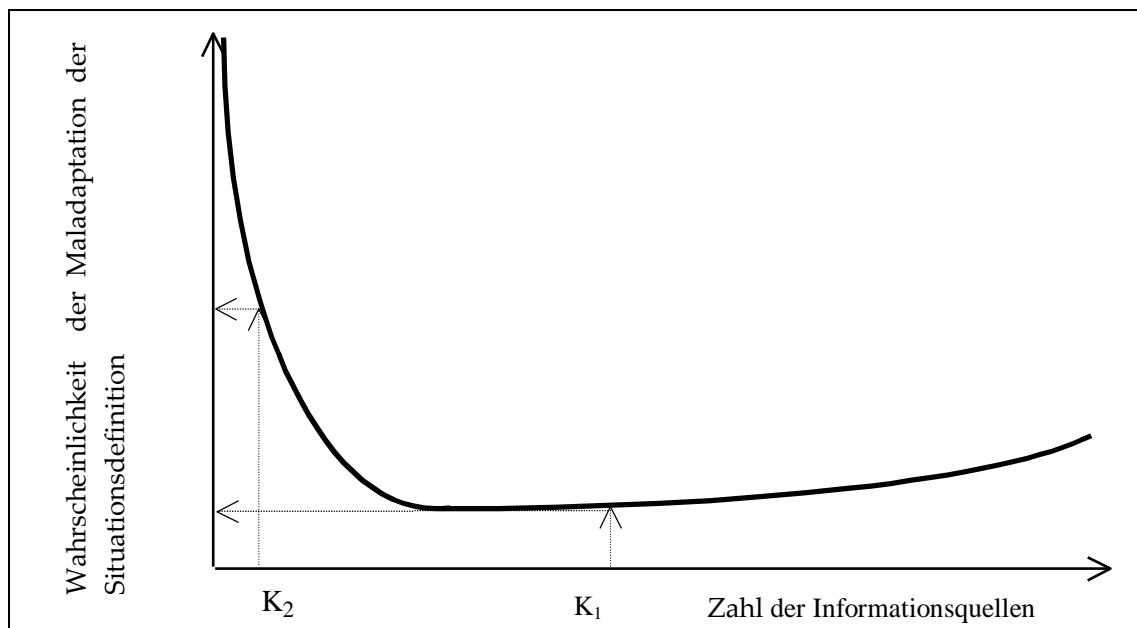


Abbildung 3: Der Zusammenhang zwischen der Quellenzahl und der Wahrscheinlichkeit einer Maladaptation der Situationsdefinition

Angesichts der generellen Tendenz des kognitiven Apparats zur Reduktion von Komplexität konzentriert sich die Suche nach Ursachen von Fehlperzeptionen ausschliesslich auf jenen Bereich der Varianz, in dem eine zu geringe Informationsmenge verarbeitet wird und die Situationsdefinition deshalb zu ausgeprägt vergangenheitsbezogen ist. Jervis (1976: 187) stellt zu recht fest: „actors are more apt to err on the side of being too wedded to an established view and too quick to reject discrepant information, than to make the opposite error of too quickly alternating their theories.“

Aber selbst dann, wenn man bloss das eine Ende der Varianz berücksichtigt, wird die Bildung von wirklich griffigen Hypothesen erschwert, da es kaum möglich ist, zu entscheiden, an welchem Punkt für ein bestimmtes Entscheidungssystem der Knick in der Kurve liegt und an sich notwendige Mechanismen Schaden zu stiften beginnen, Stabilisierung zur Erstarrung, zur *cognitive closure* führt. Dies bedeutet gleichzeitig, dass die Postulierung von formalen Kriterien oder Schwellenwerten für „richtige“, „korrekte“ Informationsverarbeitung wenig

sinnvoll ist – Es sei an die Ausführungen im Exkurs über die Prozessrationalität, S. 20 ff. erinnert.

Wie viele Quellen das konkret untersuchte Entscheidungssystem berücksichtigt, d.h. welcher Punkt auf der Kurve in Abbildung 3 sein Verhalten beschreibt, hängt von sehr vielen Faktoren ab. Bei Individuen mögen Persönlichkeitsmerkmale eine Rolle spielen, bei Organisationen die mentalen und organisatorischen Ressourcen, die ihr zur Verfügung stehen etc. Ein zumindest plausibler, einfacher Zusammenhang besteht mit der Krisenhaftigkeit der Situation (also der wesentlichen Rahmenbedingungsvariable): Man kann davon ausgehen, dass eine Zunahme von Stress tendenziell eine Verschiebung von  $K_1$  nach  $K_2$  verursacht, und damit die Wahrscheinlichkeit von *cognitive closure* tendenziell zunimmt.

Die bisherige Diskussion bezog sich ausschliesslich auf die Informationsheuristik der Quellenzahlverminderung sowie die Krisenhaftigkeit der Situation auf der unabhängigen Seite, die Wahrscheinlichkeit, dass diese *cognitive closure* begünstigen, und damit die Adaptation der Situationsdefinition behindern und somit deren Angemessenheit potentiell beeinträchtigen. Inhaltliche Aspekte blieben bisher völlig ausgeblendet. Um Aussagen darüber machen zu können, müsste man wissen, welche Quellen denn nun am Ende berücksichtigt werden und welchen Informationsinput diese Quellen liefern – und diese Frage kann nur beantwortet werden, unter Rückgriff auf das *belief-system* des Akteurs. Die Quellenauswahl wird beispielsweise auf individueller Ebene davon abhängen, welche Quellenklassen er für glaubwürdig hält – und damit von den Vorstellungen, dem Bild, das er von der Umwelt bereits hat.

Insgesamt ergibt sich als Fazit: Die Zusammenhänge zwischen den Variablen sind, selbst wenn man ein derart einfaches, univariates Beispiel wählt, hochkomplex. Für die Forschung bedeutet dies: Die empirische, methodisch „harte“ Korroboration von Zusammenhängen, wie dem diskutierten, mag allenfalls in Experimentalsituationen gelingen, in denen andere Variablen strikte kontrolliert werden können. In der Empirie der Aussenpolitikforschung dürfte dies dagegen sehr

schwer fallen, bzw. mit sinnvollem Aufwand überhaupt unmöglich sein. Als Forschungsstrategie bleibt der argumentativ abgestützte Plausibilitätsnachweis.

Auch der Praktiker, der an einer Verbesserung seiner kognitiven Leistungen durch die Anwendung von Forschungsergebnissen interessiert ist, darf aus diesem Grunde keine einfach applizierbaren Faustregeln erwarten. Der wichtigste Beitrag der Wissenschaft dürfte vielmehr darin bestehen, dass sie die Mechanismen und Tendenzen, die zu kognitiven Fehlleistungen führen können, aufzeigt, und sie damit bewusst machen kann.

\*\*\*

Das abstrakte Grundmodell, das im vorhergehenden Unterkapitel entwickelt wurde, kann durch eine Fülle z. t. auch empirisch belegter Erkenntnisse der Forschung in verschiedener Hinsicht ganz erheblich konkretisiert und angereichert werden. Das folgende Kapitel bietet eine Übersicht, die als Werkzeugkasten für die empirische Analyse in den Fallstudien dient.

In einem ersten Unterkapitel (S. 39 ff.) setzen wir uns mit der Phänomenologie und Kategorisierung der Elemente von Situationsdefinitionen auseinander. Daraufhin werden die Heuristiken der Informationsverarbeitung erläutert, die im Kontext aussenpolitischer Entscheidungsfindung eine Rolle spielen. Es wird dabei unterschieden zwischen denjenigen, die auf individueller Ebene (S. 46 ff.) und denjenigen, die auf systemischer Ebene angesiedelt (S. 54 ff.) sind. Das Hauptaugenmerk gilt dabei ihren potentiellen negativen Auswirkungen auf die Angemessenheit der Situationsdefinition. In einem letzten Unterkapitel (S. 63 ff.) werden schliesslich auch die vorhandenen Erkenntnisse über den Einfluss der situationellen Rahmenbedingung „Krisenhaftigkeit“ auf die Informationsverarbeitung resümiert.

## **Inhaltselemente von Situationsdefinitionen**

Gemäss unserem Grundkonzept sind die Inhalte der Situationsdefinition  $S_{t-1}$ , bzw. die *beliefs* von Entscheidungsträgern eine Variable,

ohne die eine Erklärung der aktuellen Inhalte von  $S_{t0}$  nicht möglich ist – und damit auch nicht eine Erklärung des aussenpolitischen Handelns, das diese Situationsdefinition erzeugt.

In diesem Kapitel kann es nun nicht darum gehen, Aussagen über diese konkreten Inhalte zu machen; dies ist Aufgabe der Fallstudien. Sondern nur darum, eine Kategorisierung von Aspekten einer Situationsdefinition zu geben, eine Klassifikation nach Merkmalen, die für die vorliegende Untersuchung wichtig sind.

Situationsdefinitionen, bzw. deren Elemente können hinsichtlich folgender drei Dimensionen kategorisiert werden:

1. Aktualitätsbezogenheit bzw. Konstanz in zeitlicher Hinsicht,
2. Bezug auf die Elemente der Entscheidung (Fakten, Normen oder Alternativen) und schliesslich
3. hinsichtlich ihrer Träger (Einzelperson oder eine Mehrzahl von Personen).

### **Situationsbezogenheit**

Bisher wurden die Begriffe „Situationsdefinition“ und „*belief-system*“ in etwas unscharfer Weise so verwendet, als ob sie austauschbar wären. Dies ist möglich, weil der Zusammenhang zwischen der Situationsdefinition (genauer:  $S_{t-1}$ ) mit dem *belief-system* eines Akteurs in der Tat sehr eng ist: Das *belief-system* (i.e.S.) ist ein Teil der Situationsdefinition und zwar jener, der verhältnismässig allgemeine und über die Zeit hinweg konstante Aussagen enthält und sich so zwischen  $S_{t-1}$  und  $S_t$  nur unmerklich verändert.

Korrekt, und je nach Untersuchungsziel und Datenlage auch geboten, ist es aber, mit Jervis (1976) zwei Komponenten einer Situationsdefinition anzusetzen und zu unterscheiden zwischen den aktuellen Vorstellungen des Akteurs von seinem unmittelbaren Umfeld, dem *evoked set*, und den *beliefs* im engeren Sinne.



Das *evoked set* umfasst dabei jene Vorstellungen, die der Entscheidungsträger zu einem bestimmten Zeitpunkt gerade präsent hat, sein aktuelles Bild vom Gegenstandsbereich, auf den sein Aufmerksamkeitsfokus gerichtet ist. Als Beispiel mag die Konfrontation eines Entscheidungsträgers mit einer akuten Krisensituation, etwa einer Geiselnahme durch Flugzeugentführer dienen. Zum *evoked set* dieses Akteurs gehören dann etwa dessen Vorstellungen vom gegenwärtigen Standort und der Betankung des Flugzeugs, der Zahl der Geiseln, der Bewaffnung der Terroristen, ihrem genauen Aufenthaltsort in der Maschine etc. Die Annahmen bezüglich all dieser Parameter sind sehr konkret auf die aktuelle Situation bezogen und sehr kurzfristig wandelbar, wenn neue Informationen hinzukommen – und sie können für die Erklärung des Handelns des Akteurs bezüglich dieses Problems natürlich hochrelevant sein. Misserfolge bei Geiselbefreiungsaktionen können oft nur durch Fehlperzeptionen im Bereich des *evoked set* erklärt werden. Entsprechend ist dieses vor allem von Interesse, wenn es darum geht, Aspekte des Mikromanagements von akuten Krisensituationen – mit bisweilen weitreichenden Folgen – zu untersuchen und zu erklären (Beispiele bei Jervis 1976: 203ff).

Von diesen flüchtigen und deshalb oft auch analytisch schwer erfassbaren Elementen einer Situationsdefinition sind die dauerhafteren *beliefs* im engeren Sinne zu unterscheiden. Sie sind abstrakter, verallgemeinernder Natur und beziehen sich meist nicht auf einzelne Objekte sondern auf Objektklassen. Es versteht sich von selbst, dass die Grenze zwischen *evoked set* und *belief* fließend ist: Es kommt auch auf den Zusammenhang an, wo die Grenze gezogen werden muss. Im obigen Beispiel würden als *beliefs* etwa die Vorstellungen des Akteurs über die von Terroristen bestimmter Herkunft oder im Allgemeinen zu erwartenden Handlungsweisen gehören, aber auch normative Grundsätze, die sich auf die angemessene Reaktion auf die Ereigniskategorie „Flugzeugentführung“ beziehen. Der Abstraktionsgrad der *beliefs* ist nach oben unbegrenzt. Es gehören dazu beispielsweise auch die *operational code beliefs*, die in der Literatur eine gewisse Rolle spielen (Maoz 1990: 127; Vertzberger 1990: 114 ff; Walker 1977: 131). Der Fragen-

katalog zu ihrer Ermittlung – z. B. „*What ist the role of chance in human affairs and historical development?*“ oder „*Is the future predictable? In what sense and to what extent?*“ (nach Maoz 1990: 115) – zeigt, dass es sich dabei um *beliefs* auf einer sehr abstrakten Metaebene handelt.

Die vergleichsweise Permanenz der *beliefs* hat verschiedene Vorteile forschungspragmatischer Natur. Einerseits sind sie für den Beobachter oft leichter zugänglich, weil die Quellenkategorien zahlreicher sind. *Beliefs* können aus Akten, Reden und Schriften der Akteure rekonstruiert werden, während man für die Ermittlung des *evoked set* oft auf Interviews mit ihnen oder allenfalls auch sehr detaillierte (Tonband)Protokolle von Vorgängen angewiesen ist. *black boxes*, welche derartige Protokolle der Entwicklung des *evoked sets* in den Cockpits von Flugzeugen aufzeichnen, sind aber in den Büros aussenpolitischer Entscheidungsträger eher die Ausnahme.<sup>5</sup> Andererseits spielt bei Vorstellungen aus dem *evoked set* der Zeitpunkt, auf den sie sich beziehen, oft eine sehr grosse Rolle. Bei *beliefs* ist dies angesichts ihrer Konstanz meist sehr viel weniger der Fall, eine gewisse Unschärfe des zeitlichen Bezugs zwischen der Äusserung eines Akteurs und der Entscheidung, bzw. Situationsdefinition, die erklärt werden soll, ist zulässig, was meist sehr erwünscht ist.

### **Bezug auf die Elemente der Entscheidung: Fakten, Alternativen oder Normen**

Im entscheidungstheoretischen Modell (siehe S. 6ff.), das dieser Arbeit zugrunde liegt, werden drei Arten von Elementen der Situationsdefinition identifiziert. Sie umfasst zum einen Wissen über den Zustand der Welt und ihr Funktionieren, über die Kausalzusammenhänge, die in ihr herrschen, d.h. mit anderen Worten Faktenwissen. Dieses Wissen ermöglicht die Prognose zukünftiger Entwicklungen wie auch die Abschätzung der Auswirkungen eigenen Handelns. Die

---

<sup>5</sup> Dazu gehörte etwa der amerikanische Präsident Richard Nixon; er liess von seinen Beratungen Tonbandprotokolle anfertigen – deren Inhalt ihm dann im Gefolge der Watergate-Affäre zum Verhängnis wurde (Woodward & Bernstein 1976).

Situationsdefinition umfasst weiter Vorstellungen über die Handlungsalternativen, und schliesslich normative Vorstellungen, über die Ziele, die erreicht werden sollen.<sup>6</sup> Diese drei Inhaltskategorien lassen sich mit unterschiedlichen Graden der Konkretetheit sowohl auf der Ebene des *evoked set* wie jener des *belief-systems* eruieren.

Komplexe kognitive Strukturen, die aufeinander bezogene Elemente aller drei Kategorien von *beliefs* umfassen, werden als Schemata bezeichnet. Sie erlauben dem Akteur, eine aktuelle Situation in einer generalisierten, typischen wiederzuerkennen, sie zu gliedern und durch gespeicherte Elemente zu ergänzen, ihre zukünftige Entwicklung zu prognostizieren sowie angemessene Reaktionsweisen zu entwickeln (Jervis 1976; Larson 1994). Schemata können sich auf Situationen beziehen (sog. *scripts*). Grundsätzlich fällt in diese Kategorie jede Anweisung, die besagt „in Situation X ist y zu tun“; man könnte vielleicht von einer *standard operating procedure* (siehe S. 59) auf individueller Ebene sprechen.

Mit einem Spezialfall der *scripts* hat sich die Forschung besonders intensiv befasst: den historischen Analogien, den sog. „Lehren der Geschichte“ (Jervis 1976; Vertzberger 1990: 296ff). Zu unterscheiden sind makrohistorische *scripts*, allgemeine Lehren der Geschichte (z.B. Aggression zahlt sich nie aus), und mikrohistorische *scripts*, die sich auf konkrete historische Situationen bzw. Situationsklassen beziehen. Schemata können sich aber auch auf Akteure beziehen. Sie werden dann als *Personae* oder Stereotypen bezeichnet (Vertzberger 1990: 156ff). Ein Beispiel wäre z. B. die *persona* „Hitler“ (Frei & Ruloff 1988). Übertragen auf einen beliebigen machtlüsternen Potentaten – von Nasser bis Saddam Hussein – liefert sie eine allgemeine Charakteristik des Akteurs, die eine Prognose seines Handelns zulässt (z. B. reagiert auf

---

<sup>6</sup> Diese Unterscheidung ist mit derjenigen von Goldstein und Keohane (1994) weitgehend kompatibel. Sie unterscheiden ebenfalls drei Kategorien: *world views*, *principled beliefs*, sowie *causal beliefs*. Letztere umfassen das Faktenwissen über das Funktionieren der Welt; *world views*, *conceptions of possibility*, spannen den Raum der möglichen Handlungsalternativen auf. *Principled beliefs* schliesslich erlauben dem Individuum die Auswahl einer Handlungsalternative.

Konzessionen nur mit neuen Forderungen), eine Auswahl von Reaktionsweisen (Kompromisse eingehen/hart bleiben) und geben auch gleich vor, welche davon Erfolg verspricht (nämlich kompromisslose Unnachgiebigkeit).

Schemata vereinfachen die Aufgabe des Entscheidungsträgers, indem sie eine Paketlösung oder einen *shortcut* des Entscheidungsproblems bieten: Ist das passende Schema einmal ermittelt, so ist damit von der Analyse der Situation, über die Suggestion von Handlungsalternativen, bis zur deren Auswahl und Rechtfertigung alles vorgegeben. Indem sie ein abgekürztes Entscheidungsverfahren anbieten, erfüllen Schemata eine nützliche, sogar unentbehrliche Funktion. Sie ermöglichen eine ressourcenschonende Bewältigung von Routinegeschäften.

Die (unkritische) Anwendung von Schemata kann aber Ursache von Fehlperzeptionen sein, weil die Analyse von Situationen, die Exploration von Handlungsalternativen verfrüht abgebrochen wird. Hat der Entscheidungsträger ein passendes Schema gefunden, so glaubt er „Bescheid zu wissen“, was unter Umständen trügerisch sein kann. Die Entscheidung für ein bestimmtes Schema geht deshalb meist mit der Betonung passender Aspekte der Situation einher, während gleichzeitig widersprechende ausgeblendet werden müssen (siehe auch S. 49ff). Handlungsoptionen, die an sich existieren, werden nicht evaluiert und die normativen Vorstellungen, die im Schema impliziert sind, nicht überprüft. Weil der Akteur durch die Anwendung eines Schemas die Situation „im Griff“ zu haben glaubt, sind die abgeleiteten Vorstellungen über die Beschaffenheit der aktuellen Situation oft gegenüber neuer Information resistent – er glaubt sich durch die historische Evidenz legitimiert.

### **Individuen und Kollektive als Träger von *beliefs***

Ein *belief-system*, bzw. eine Situationsdefinition ist letztlich immer einem individuellen Akteur zugeordnet: Nur ein solcher kann strenggenommen als Subjekt, als dessen physisch existenter Träger erscheinen. Dennoch kann es unter Umständen sinnvoll sein, vom *belief-*

*system* eines Kollektivs zu sprechen: Dann nämlich, wenn es sich um Vorstellungen handelt, die seinen Mitgliedern gemeinsam sind. Man spricht dann von *shared beliefs*. Die Gruppen, die als Träger in Frage kommen, können von unterschiedlicher Grösse und Struktur sein: Ethnien, Staatsvölker, politische Gruppierungen, sowie, für unser Thema von besonderem Interesse, Organisationen oder deren Untereinheiten aber auch Entscheidungsgremien. Erst das Vorhandensein von Gemeinsamkeiten des *belief systems* (oder der Situationsdefinition überhaupt) bei ihren Mitgliedern stiftet Identität und Kohäsion, macht eine Gruppe erst zur Gruppe. Indem *shared beliefs* einen gemeinsamen Referenzrahmen zur Verfügung stellen, machen sie koordiniertes, zielgerichtetes Handeln erst möglich, homogenisieren aber gleichzeitig das innerhalb einer Organisation vorhandene Meinungsspektrum. Das bezweifeln gruppenspezifischer *beliefs* kann mit Sanktionen belegt sein, und wird deshalb oft vermieden – wir werden darauf im folgenden Unterkapitel noch zurückkommen.

Die *shared beliefs* einer Organisation, bzw. einer Untereinheit können sich auf die Aussenwelt, das *operational environment* beziehen. Wichtig für das Informationsverarbeitungsverhalten sind aber auch Vorstellungen bezüglich der Rolle und Ziele der eigenen Einheit, wie z.B. Erhaltung einer bestimmten „Mission“, organisationeller Autonomie, Budgetmaximierung etc. (George 1981: 112). Der Umstand, dass diese *beliefs* bei der Verarbeitung von Information über das Umfeld stets präsent sind, kann dazu führen, dass die von einer (Unter)Einheit vertretene Situationsdefinition durch ihre Interessen „eingefärbt“ ist. Z. B. kann die Bedeutung einer Entwicklung übertrieben werden, wenn sie eine Ressourcenallokation zugunsten der eigenen Einheit impliziert (Vertzberger 1990: 198). Das Informationsverarbeitungsverhalten wird aber auch beeinflusst durch Stereotypen, Einschätzungen, die sich auf die eigene oder andere Gruppen innerhalb der Organisation beziehen. Sehr verbreitet ist z.B. eine Überschätzung der Qualität und Relevanz des Outputs der eigenen Einheit im Vergleich mit demjenigen anderer: eine „*we are the best*“-Mentalität.

Dies kann dazu führen, dass Informationsinput, der von andern Einheiten ausgeht, unberücksichtigt bleibt

Die Beispiele zeigen, dass es mitunter schwierig sein kann, *shared beliefs* von organisationellen Regeln und Heuristiken der Informationsverarbeitung analytisch zu trennen. Dies ist darauf zurückzuführen, dass letztere, bildlich gesprochen, oft gleichsam zur Hardware mutierte ehemalige Software darstellen (vgl. dazu auch S. 58 ff).

## Informationsverarbeitung des Individuums

Den delikaten Ausgleich zu schaffen zwischen den beiden gleichermassen imperativen Forderungen der Wahrnehmung und Verarbeitung von Veränderungen des Umfeldes durch das Individuum und der Stabilisierung seiner Situationsdefinition: Dies wäre idealerweise die Funktion der Heuristiken der Verarbeitung von Information, die in diesem Abschnitt dargestellt werden. Bei der Diskussion des Beispiels wurde es bereits angetönt: Wegen ihrer negativen Konsequenzen für die Angemessenheit der Situationsdefinition problematisch werden diese Heuristiken in der Praxis nur dann, wenn sie Informationsimpulse, die auf eine Veränderung der Situation hindeuten, abblocken. *Cognitive closure* ist die Folge, die subjektive Situationsdefinition wird nicht adaptiert, und die Wahrscheinlichkeit unangemessenen Handelns nimmt deshalb zu.

Was die Forschung in diesem Zusammenhang bietet, sind empirisch mehr oder weniger untermauerte, generelle Tendenzen des individuellen Informationsverarbeitungsapparates, gewisse Informationskategorien bei der Verarbeitung zu bevorzugen oder zu vernachlässigen, die je nachdem wie stark sie zur Geltung kommen, Ursache von *cognitive closure* sein können. Grundsätzlich kommen drei Ursachen für Verzerrungen in Frage: Informationsinput wird benachteiligt, weil seine Verarbeitung an sich ressourcenintensiv und damit kostspielig ist oder weil er mit den vorhandenen Vorstellungen, der  $S_{t-1}$ , im Widerspruch steht und deswegen deren Stabilität in zeitlicher

Hinsicht gefährdet. Oder aber, dies die dritte Möglichkeit, Informationsinput bedroht die Einfachheit der Situationsdefinition und wird deshalb unterdrückt.

### **Ressourcenintensität als Selektionskriterium**

Zu den Heuristiken der Ressourcenschonung gehören einmal Selektionsstrategien, um dem Problem des Missverhältnisses zwischen beschränkten mentalen und zeitlichen Ressourcen und der Fülle von Informationsimpulsen, die potentiell verarbeitet werden könnten, zu begegnen. Gerade für den aussenpolitischen Entscheidungsträger auf höherer Hierarchiestufe, der jeweils parallel oder sequentiell Entscheidungen in verschiedenen Gegenstandsbereichen treffen muss, ist das Problem des sog. *information overload* akut: Die Verringerung der Informationsmenge, die zur Aufdatierung der Situationsdefinition verwendet wird, ist unumgänglich. Im Idealfall würde der Selektionsmechanismus die Informationsmenge nur soweit reduzieren wie nötig und – vielleicht noch wichtiger – keine Verzerrung der Informationsinhalte verursachen: Die übrigbleibende Information sollte eine Art repräsentative Zufallsstichprobe aus der Grundgesamtheit der an sich verfügbaren Information sein.

Die Forschung hat eine Reihe von Faktoren ermittelt, die auf dem Niveau der Selektion zu systematischen Verzerrungen, d.h. zur Über- bzw. Unterallokation von Ressourcen für die Verarbeitung von Informationen führen können (Vertzberger 1990: 56ff). Zunächst haben Individuen die Neigung, die Zahl der Quellen zu beschränken, möglichst wenige und möglichst immer dieselben zu berücksichtigen. Dies schont Ressourcen: Einerseits muss weniger Input verarbeitet werden, und andererseits erübrigt sich die unter Umständen ebenfalls kostspielige Evaluation der Glaubwürdigkeit eines Informationslieferanten. Ist sie einmal etabliert, so bürgt die Qualität des Senders für die Qualität seines Outputs. Problematisch kann dies allerdings werden, wenn es dazu führt, dass der Entscheidungsträger sich nur auf sehr wenige Quellen stützt, wenn ihm allenfalls bestehende Zusammenhänge zwischen Quellen, die er für unabhängig voneinander

hält, nicht bewusst sind, wenn die Flexibilität bei der Auswahl der Informationsquellen verloren geht, wenn die Verlässlichkeit benutzter Quellen über längere Zeit nicht überprüft und umgekehrt die Glaubwürdigkeit neuer potentieller Informationsquellen nicht evaluiert wird.

Die Ressourcenschonung ist nicht nur Anlass für eine Selektion der Quellen, sondern auch für die Tendenz, gewisse Informationstypen bevorzugt zu berücksichtigen (Vertzberger 1990: 56ff): Generell lässt sich sagen, dass Information, die vom Individuum mit relativ geringem mentalem Aufwand verarbeitet werden kann, eher berücksichtigt wird, als jene, die einen hohen Aufwand erfordert. Information über dramatische Ereignisse wird eher berücksichtigt bzw. überbewertet als unspektakuläre; konkrete, anekdotische Information eher als abstrakte, auf statistischer Generalisierung beruhende (Kahnemann et al. 1982: 111; Maoz 1990: 201); eindeutige eher als mehrdeutige; Informationen über Mitglieder von Eliten scheinen eher berücksichtigt zu werden, als solche über den Mann auf der Strasse; Informationen, die bereits Aussagen über Kausalzusammenhänge beinhalten, werden eher zur Kenntnis genommen, als Rohinformationen. Die Problematik dieser Selektionstendenzen besteht darin, dass sie gegenüber Entwicklungen, die sich vermittelt durch Informationstypen ankündigen, die nicht „ins Auge springen“, blind machen, und damit *cognitive closure* nach sich ziehen können.

Individuen haben die Neigung sich zu einem bestimmten Zeitpunkt auf einen Gegenstandsbereich zu konzentrieren: Auch dies schont mentale und zeitliche Ressourcen. Informationsinput, der sich nicht auf den Gegenstand bezieht, auf den der Fokus des Individuums gerichtet ist, wird deshalb oft nicht verarbeitet. Vor allem auf höheren Hierarchiestufen ist mit diesem Phänomen, sogenanntem *crowding-out* zu rechnen. Es zieht *cognitive closure* bezüglich Entwicklungen nach sich, die in Bereichen ablaufen, die ausserhalb des Aufmerksamkeitsfokus liegen.



### Stabilitätsgefährdung und -sicherung als Selektionskriterium

Individuen sind grundsätzlich bestrebt, ihre Situationsdefinition zu stabilisieren, um die Erfüllung ihres Zwecks, die Orientierung in einer komplexen Welt sicherzustellen. Dies hat Auswirkungen auf den Umgang mit Input. Ist dieser mit den vorhandenen Vorstellungen im Einklang, d.h. *konsonant*, stellt er die Stabilität nicht in Frage, ja bestätigt sie sogar: Eine Revision der Situationsdefinition erübrigt sich. Ist der Input dagegen *dissonant*, d.h. mit den vorhandenen Vorstellungen im Widerspruch, müsste er eine Veränderung der Situationsdefinition auslösen, was aber tendenziell eher vermieden wird. Dissonante Information ist aber, wenn man das Verhältnis zu den vorhandenen Wissensbeständen als Kriterium nimmt, im eigentlichen Sinne „neue“ Information: unerwartete Veränderungen des Entscheidungsumfeldes manifestieren sich stets als dissonanter Informationsinput. Dessen Abwehr hat deshalb in der Regel eine Maladaptation der Situationsdefinition zur Folge.

Ein Indiz für die Macht des Bestrebens von Individuen zur Erhaltung ihres *belief-systems*, und damit der „Neutralisierung“ dissonanter Information ist die Vielzahl von Tricks und rhetorischen Strategien im mentalen Arsenal, die diesem Zweck dienen können (Jensen 1982: 39ff; Jervis 1976: 291ff). Informationsinput kann so interpretiert werden, dass er ins System passt und mit den vorgefassten Meinungen kompatibel ist. Information kann zwar als dissonant erkannt werden, gleichzeitig wird aber ihre Validität in Zweifel gezogen, z. B. indem man die Glaubwürdigkeit der Quelle, die Relevanz für den Problembereich etc. bezweifelt. Dissonanter Input kann eine Suche nach Information auslösen, welche die vorhandenen *beliefs* stützt, und so die Wirkung ersterer aufhebt: eine Strategie die als *bolstering* bezeichnet wird (George 1981: 38).

Eine besondere Form dieser Strategie ist die Bildung von *Ad-hoc* Erklärungen: Die dissonante Information wird eingebettet in eine Theorie, die den aktuellen Spezialfall erklärt, wodurch vermieden wird, dass zentrale Elemente der „Theorie über die Welt“ modifiziert werden müssen. Die Bildung von Verschwörungstheorien bei denen

unerwünschte Ereignisse auf die Machenschaften einer kleinen, nicht repräsentativen Gruppe zurückgeführt werden (Jervis 1976: 301) ist ein bekannter Spezialfall dieser Strategie. Es ist aber auch möglich, den Revisionseffekt dissonanter Information aufzufangen, indem nur das direkt betroffene Element der Situationsdefinition modifiziert wird, ein systematisches Durchdenken der Konsequenzen für weitere Elemente aber unterbleibt. Das Resultat ist eine in sich widersprüchliche Situationsdefinition.

Das Ausmass der Abwehr dissonanter Information wird beeinflusst durch den Stellenwert, den die betroffenen, d.h. potentiell revisionsbedürftigen Wissensbestände für das Individuum haben. Je „teurer“ die Veränderung einer bestimmten Vorstellung oder Erwartung für einen Entscheidungsträger ist, desto stärker wird seine Abwehr dissonanter Information sein, die sich darauf bezieht (Jervis 1976: 297ff).

Auf den Preis einer Veränderung von Elementen eines *belief systems* haben verschiedene Faktoren einen Einfluss. Je grundlegender etwa bestimmte normative oder faktenbezogenen Wissensbestände eines Akteurs sind, desto kostspieliger ist ihre Modifikation: Ihre Veränderung würde sein ganzes Weltbild über den Haufen werfen. Die Abwehr dissonanter Information, die erfolgt, weil ein Akteur dies vermeiden möchte, wird als *wishful thinking* bezeichnet (Maoz 1990: 198). Oft sind dies auch jene *beliefs*, die von Dritten (z. B. einem hierarchisch übergeordneten *principal*) mit der Person des Akteurs verbunden werden, von denen oft sogar in der breiten Öffentlichkeit bekannt ist, dass er sie vertritt (Vertzberger 1990: 122): Ihre Revision ist deshalb besonders kostspielig, weil sie einen „Gesichts-“, bzw. Glaubwürdigkeitsverlust auslösen kann – was einen Politiker bisweilen sogar seine Position kostet. Es ist auch davon auszugehen, dass *beliefs*, die zum Bestand der identitätsstiftenden *shared beliefs* einer Gruppe zählen, der das Individuum angehört, besonders resistent sind, weil ihre Änderung möglicherweise Sanktionen der anderen Gruppenmitglieder nach sich zieht.

Dissonante Information kann sich auf irgendein Element der Situation beziehen. Im Hinblick auf die Lernfähigkeit des Systems nehmen Informationen über die Effekte, den Erfolg eigener Handlungen (sogenannter *feedback*) eine Sonderstellung ein. Sind sie dissonant, so weisen sie den Entscheidungsträger darauf hin, dass bereits seine  $S_{t-n}$ , d.h. seine Situationsdefinition vor der Handlung, die zur aktuellen Situation geführt hat, in irgendeinem Punkt mangelhaft war. Negativer *feedback* stellt das *belief system* deshalb besonders stark in Frage – was entweder dazu führt, dass eine Umorientierung „unter dem Druck der Evidenz“ erfolgt oder dass sich die Abwehr sogar noch verstärkt. Umgekehrt verstärkt positiver und damit konsonanter *feedback* den Glauben an die Gültigkeit vorhandener Wissensbestände in besonderem Masse, er ist harte, durch den Erfolg eigener Handlungen gedeckte Evidenz für deren Angemessenheit, was Ursache zukünftiger Maladaptation sein kann (Jervis 1976: 278ff; Vertzberger 1990: 121).

### **Die Vermeidung der Komplexitätszunahme als Selektionskriterium**

Die Neigung des Individuums dissonante Information abzuwehren (bzw. konsonante zu bevorzugen) ist primär auf das Bestreben zurückzuführen, die Situationsdefinition in temporaler Hinsicht zu stabilisieren, d.h. deren Veränderung womöglich zu vermeiden. Mentale Ressourcen werden dadurch geschont, die Orientierungsleistung – der eigentliche Zweck eines Modells – gefördert. Dieser diachronische Aspekt wird ergänzt durch den synchronischen der strukturellen Komplexität eines Modells: Auch hier muss davon ausgegangen werden, dass das Individuum danach trachtet, sie so gering zu halten wie möglich. Auch dies hat Konsequenzen für den Umgang mit Informationsinput. Dem Individuum stehen verschiedene Strategien zur Verfügung, um diese Komplexität im weiteren Sinne zu reduzieren: sie werden mit dem Sammelbegriff des kognitiven Stils (*cognitive style*) bezeichnet (Maoz 1990; Vertzberger 1990: 133ff). Der Begriff ist aus der

stark fragmentierten psychologischen, bzw. Kognitionsforschung entlehnt, was dazu führt, dass manche Konzepte sich überschneiden und kovariieren (Bennet 1981).

Wesentlich geprägt wird der kognitive Stil durch die kognitive Komplexität (*cognitive complexity*): Sie bezieht sich auf das Ausmass der Multidimensionalität bei Denk- und Urteilstvorgängen (Bennet 1981: 153ff). Etwas populär gesagt, geht es um die „Holzschnittartigkeit“ einer Situationsdefinition, bzw. eines *belief-systems* (vgl. dazu auch das Kapitel über die abhängige Variable S. 17 ff.). Als Folgen, bzw. Symptome geringer kognitiver Komplexität werden genannt: Schwarzweiss-Denken, Manichäismus, die Neigung Komplexität, d.h. Ungewissheit und Inkonsistenz zu reduzieren. Daraus ergibt sich Intoleranz gegenüber Ungewissheit, die Unfähigkeit alternative Konzeptualisierungen von Problemen zu akzeptieren, und damit mangelnde Offenheit gegenüber neuer Information (Vertzberger 1990: 134).

Ein weiterer Aspekt des kognitiven Stils ist das Auflösungs- oder Differenzierungsvermögen (*category width*) der Konzepte, die im *belief-system* eines Individuums verwendet werden (Bennet 1981: 150). So hat z.B. ein Modell, das nur zwischen politisch Linken und Rechten unterscheidet, eine grössere Kategorienbreite als eines, das feinere Differenzierungen vornimmt, indem es z.B. das rechte Ende des Spektrums in verschiedene Untergruppen auflöst. Der Effekt der Kategorienbreite auf die Neigung zur *cognitive closure* ist vermutlich ambivalent: Ein Akteur mit einem *belief-system* hohen Auflösungsvermögens ist zwar möglicherweise toleranter gegenüber neuer Information, es besteht aber gleichzeitig die Gefahr, dass in einem sehr differenzierten Modell Informationsinput als Spezialfall isoliert wird und so möglicherweise notwendige Adaptationen des gesamten Systems unterbleiben (Levy 1994: 295).

Die Feldabhängigkeit (*field dependence*) ist eine weitere Dimension des kognitiven Stils. Ist sie hoch, so gelingt es nicht, Informationsinput aus dem Kontext, in dem er steht, zu lösen (Bennet 1981: 150ff). Ein Beispiel: Ein Individuum, das bei der Bewertung der Glaubwürdigkeit von Information völlig auf die Glaubwürdigkeit der Quelle abstellt

und es deswegen unterlässt, die sachliche Glaubwürdigkeit der Information im Einzelfall zu überprüfen, weist ein hohes Mass an *field dependence* auf: d.h. die Glaubwürdigkeit der Quelle und des Inhalts werden nicht als getrennte Dimensionen wahrgenommen. Dies kann dazu führen, dass eine unvoreingenommene Verarbeitung von Informationsinput unterbleibt – was sich auf die Qualität der Situationsdefinition negativ auswirken kann.

Einen Einfluss auf die Informationsverarbeitung hat auch die Offenheit/ Geschlossenheit des *belief-systems* eines Akteurs. Dieses wird als geschlossen bezeichnet, wenn der Akteur glaubt, sein Wissen über den Objektbereich sei vollständig (Vertzberger 1990: 133): Er neigt dann zu *judgemental overconfidence* (Maoz 1990: 202, 328), dazu die Verarbeitung neuer Information für überflüssig zu halten, weil er der Angemessenheit seiner Situationsdefinition vertraut. Dieser Aspekt ist deshalb interessant, weil er kaum mit der Komplexität kovariiert: Geschlossen kann sowohl ein simples „Stammtischweltbild“ wie auch, für unseren Untersuchungsbereich wahrscheinlich relevanter, dasjenige eines Experten sein – es ist in diesem Zusammenhang bezeichnend, dass innovative Problemlösungen oft von Nicht-Fachleuten stammen, die Problemen unvoreingenommener begegnen (Jervis 1976: 196).

Verringerung der strukturellen Komplexität, Erweiterung von Kategorien, Erhöhung der Feldabhängigkeit oder Geschlossenheit eines *belief-systems*: Im Grunde genommen handelt es sich auch hier um (meist unbewusst gewählte) unterschiedliche Strategien zur Reduktion des Verarbeitungsaufwands, zur Schonung mentaler und emotionaler Ressourcen und letztlich zur Stabilisierung der Situationsdefinition. Sie sind nicht an sich problematisch, können es aber unter Umständen werden. Ob dies geschieht, ist wiederum von verschiedenen Faktoren abhängig. Eine Rolle spielen wahrscheinlich Persönlichkeitsmerkmale wie z.B. die Intelligenz. Wichtig ist aber vor allem auch der Entscheidungsdruck. In akuten Krisensituationen nimmt die Tendenz zur Vereinfachung in der Regel zu, und entsprechend die Toleranz gegenüber Informationen ab, die in die erwähnten Kategorien fallen (Maoz 1990; Walker & Watson 1994).

## Informationsverarbeitung im System

Im vorhergehenden Kapitel war das Individuum und seine mentale Ausstattung die Einheit der Untersuchung. Informationsverarbeitung und Entscheidung sind in der Aussenpolitik aber meist nicht die Sache eines Einzelnen, sondern das Resultat der Bemühungen von Kollektiven. In den meisten Fällen existiert ein Exekutivorgan, eine Regierung, die einen Staat nach aussen repräsentiert. Sie steht einer aussenpolitischen Bürokratie vor, ist aber auch in das aussenpolitische Entscheidungssystem eines Landes eingebunden.

Die Informationsverarbeitung des Individuums ist ein komplexer, Vorgang, der durch eine Vielzahl miteinander kombinierbarer Heuristiken beeinflusst wird. Betrachtet man nun aussenpolitische Entscheidungssysteme in ihrer Gesamtheit, oder auch nur deren Subsysteme, und versucht die Mechanismen, die den Umgang mit Informationsinput und damit die entscheidungsrelevante Situationsdefinition beeinflussen, zu erfassen, so nimmt der Grad der Komplikation noch zu.

Die vorliegende Untersuchung befasst sich mit dem aussenpolitischen Exekutivapparat. Die Erörterungen in den folgenden Abschnitten beziehen sich deshalb primär auf das Verhältnis der autorisierten Spitze dieses Apparates zur unterstellten Verwaltung, sowie auf das Regelwerk, welches deren Arbeitsweise prägt. Die Überlegungen aber, wie sich in den Fallstudien zeigen wird, problemlos auf das aussenpolitische Entscheidungssystem eines Staates insgesamt übertragen werden.

Für unsere Problematik am sinnvollsten ist es, die aussenpolitische Bürokratie als Organisation zu betrachten, welche die Erweiterung der begrenzten Kapazitäten der politischen Entscheidungsträger an ihrer Spitze bezweckt. Sie vermehrt die Ressourcen, die jenen zur Bildung der politikrelevanten Situationsdefinition und zur Implementation von Entscheidungen zur Verfügung stehen, indem sie bei-

spielsweise Informationen zuhanden der Entscheidungsträger sammeln und aufbereiten und sie als Delegierte an Konferenzen und Verhandlungen vertreten.

Beschränkt man sich auf den Aspekt der Informationsverarbeitung, bzw. Entscheidvorbereitung, kommt der Bürokratie aus dieser Perspektive eine ähnliche Funktion zu, wie den im letzten Kapitel behandelten kognitiven Heuristiken: Sie soll für den Entscheidungsträger einerseits Komplexität reduzieren, andererseits aber soll sie ihm auch erlauben, seine Situationsdefinition zu adaptieren. Auch hier besteht, ähnlich wie beim Individuum ein *trade-off* zwischen diesen beiden Funktionen und auch hier ist davon auszugehen, dass die Gefahr vor allem darin besteht, dass das Komplexitätsreduktionsziel „übererfüllt“ wird – zuungunsten der Adaptation an veränderte Verhältnisse.

Wie sich eine (Unter-)Organisation in diesem Spannungsfeld verhält, hängt davon ab, wer in diesen Prozess überhaupt involviert ist, d.h. der Akteurskonstellation, und davon, wie diese Akteure handeln. Dies wiederum wird im konkreten Fall beeinflusst durch die expliziten oder auch impliziten Anweisungen und Erwartungen des Vorgesetzten einer Einheit oder Organisation, d.h. generell jenem Akteur, zu dem ihre Angehörigen in einem Autoritäts-, bzw. einem *principal-agent*-Verhältnis stehen. Eine ebenso wichtige Rolle spielen aber auch die Strukturen und Prozeduren, welche die Organisation prägen.

Beide Faktoren können Akteurskonstellationen erzeugen und Verhaltensweisen auslösen, die sich mittelbar negativ auf die Angemessenheit jener Situationsdefinition auswirken, die schliesslich der Aussenpolitik eines Landes zugrundeliegt, d.h. in der Regel jene der politisch legitimierten Entscheidungsträger an der Spitze der Bürokratie.

Diese sind im übrigen selbst wiederum *agents* und zwar hinsichtlich jener Akteure, die sie als *principals* dazu legitimiert haben, im Namen des Staates aussenpolitisch zu handeln. Sie sind auch in das Regelsystem des politischen Systems eingebunden. Manche der Verhaltensweisen, die auf der Beamtenebene Maladaptationen der Situa-

tionsdefinition verursachen können, können deshalb auch auf der Ebene der Regierung auftreten.

### **Das *Principal-Agent* Verhältnis**

Beginnen wir mit jenen Problemen, die sich aus dem *principal-agent*-Verhältnis ergeben. Dieses impliziert, dass vorgesetzte Entscheidungsträger ihren Untergebenen gegenüber weisungsberechtigt sind, d.h. letztere haben aufgrund einer Abmachung, eines Arbeitsvertrages z.B., die Kontrolle über einen Teil ihres Verhaltens abgetreten, indem sie sich verpflichten, anweisungsgemäss zu handeln. Um den Untergebenen dazu zu veranlassen, sich an die Weisungen zu halten, stehen ihm Sanktionsmittel (Entlassung, Versetzung, etc.) zur Verfügung – es handelt sich ja meist um disjunkte Autoritätsrelationen in der Terminologie Colemans (1994), d.h. die Interessen von *principal* und *agent* stimmen nicht zum vornherein überein.

Dieses Autoritätsverhältnis kann nun dazu führen, dass der vorgesetzte Entscheidungsträger seine eigenen Informationsverarbeitungspathologien in die Organisation (oder Unterorganisation) projiziert, der er vorsteht. Deren Wirkung wird dadurch amplifiziert. Ist z. B. die Intoleranz des Vorgesetzten gegenüber dissonanter Information hoch (vgl. oben) und dies bei seinen Untergebenen bekannt, z.B. weil Überbringer schlechter Nachrichten in irgendeiner Weise Schaden genommen haben, so werden diese ein „*don't make waves*“ Kommunikationsverhalten an den Tag zu legen und keine Meinungen vertreten, die mit dem *belief-system* des Vorgesetzten in Widerspruch stehen.

Dissonante Information wird dadurch weggefiltert, bevor sie den Vorgesetzten erreicht. Wird dies zur generellen Attitüde in einer Organisation, so kann dies zur *cognitive closure* der Situationsdefinition an der Spitze führen (Vertzberger 1990: 194). Die Wirkung dieses Mechanismus kann noch gesteigert werden, wenn nicht nur dissonante Information versickert, sondern überdies konsonante



Information mit sykophantischem Eifer geradezu gesucht wird, weil vom *principal* eine Belohnung irgendwelcher Art dafür zu erwarten ist – was den *bias*, die Verzerrung zugunsten der bestehenden Situationsdefinition, noch akzentuiert (George 1981). Das Bestreben, Sanktionen durch einen *principal* zu vermeiden, kann auch auf andere Weise zu Verzerrungen beitragen: Es kann z.B. dazu führen, dass Bedrohungen übertrieben werden, weil man befürchtet, im Falle einer zu optimistischen Prognose zum Sündenbock für unterlassene Massnahmen gemacht zu werden – ein Phänomen, das als „*hedging*“ oder salopper und anschaulicher „*cover your ass*“-Verhalten bezeichnet wird (Halperin 1974: 144f).

Die Möglichkeiten vorgesetzter Entscheidungsträger, ihre Situationsdefinition durch organisatorische Massnahmen zu stabilisieren und damit Maladaptationen Vorschub zu leisten, sind mannigfaltig: Entscheidungen über den Aus/Einschluss von Personen in Beratungsgremien, Personalentscheidungen, die Allokation von finanziellen und personellen Ressourcen – all dies kann dazu führen, dass abweichende Meinungen keine Advokaten haben, entsprechend nicht diskutiert werden und damit die politikrelevante Situationsdefinition gegen Veränderungen faktisch immunisiert wird.

Eine vieldiskutierte Informationsverarbeitungs-pathologie, die wesentlich auf die Wirkung von Autoritätsrelationen zurückzuführen ist, ist auch der sogenannte „*groupthink*“ (Janis 1982; Janis & Mann 1977; Schafer & Crichlow 1996). Mit diesem Begriff wurde das in den Beratungsgremien der amerikanischen Präsidenten auftretende Verhalten benannt, das als Ursache offensichtlicher Fehlentscheidungen, wie etwa der Schweinebuchtinvasion und den verspäteten Rückzug aus Vietnam in Frage kommt (Vertzberger 1990: 234).

*Groupthink* setzt eine verhältnismässig kleine und überschaubare Gruppe voraus, die unter hohem Entscheidungsdruck in einer akuten Krisensituation steht. Die Mitglieder messen der Zugehörigkeit zur Gruppe und der Anerkennung durch die anderen Gruppenmitglieder grossen Wert bei. Der Bestand an *shared beliefs* ist wegen ideologischer oder sozialer Homogenität der Gruppenmitglieder hoch. Schliesslich

wird das Gremium durch eine starke und parteiische Führerpersönlichkeit geprägt (Vertzberger 1990: 242).

Unter diesen Voraussetzungen wird, so die *groupthink*-Hypothese, die Gruppe zu Überoptimismus und Selbstgerechtigkeit neigen, sowie dazu, die einmal formulierte kollektive Situationsdefinition zu rationalisieren, um sie gegen widersprechende Informationen zu härten. Einige Mitglieder übernehmen die Rolle von *gate-keepers*, die sie gegen dissonante Informationen abschirmen. Die Mitglieder der Gruppe zensurieren ihre Zweifel an der Richtigkeit der vorherrschenden Meinung selbst; auf Abweichler wird Druck ausgeübt. (Janis 1982; Vertzberger 1990: 242ff). Diese Verhaltensweisen lassen das Entscheidungsgremium den Kontakt zur Wirklichkeit verlieren, weil eine Adaptation der kollektiven Situationsdefinition im Lichte neuer Evidenz unterbleibt. Nicht zufällig ist die ausschlaggebende Bedingung für *groupthink* eine Führungspersönlichkeit, die einerseits Sanktionsmöglichkeiten hat (etwa den Ausschluss von Mitgliedern aus der Gruppe) und die parteiisch ist, d.h. deren *beliefs* bekannt sind (Vertzberger 1990). Das Verhalten der Gremiumsmitglieder erlaubt dem *principal* letztlich nichts anderes als die Abwehr dissonanter Information, das *bolstering* der bestehenden Situationsdefinition an Dritte zu delegieren, wodurch er sich von seiner eigenen Unsicherheit durch die Illusion einer sozialen Legitimierung und Stabilisierung seiner Situationsdefinition befreien kann.

### **Strukturen und Prozeduren der Organisation**

Ausser den Erwartungen und Anweisungen der aktuellen Vorgesetzten wird das Verhalten der Akteure in einer Organisation oder einem Entscheidungssystem, wesentlich durch dessen Strukturen, Regeln und Prozeduren beeinflusst. Manche Autoren sind sogar der Ansicht, dass diese Rahmenbedingungen von ausschlaggebender Bedeutung für die Qualität der Informationsverarbeitung und damit aussenpolitischer Entscheidungen sind (Schafer & Crichlow 1996: 427). Ihr Zweck ist es,

Kontinuität zu schaffen, und dadurch für den einzelnen Akteur Komplexität zu reduzieren.

Diese Strukturen und Prozeduren reflektieren Vorstellungen und Ideen der Vergangenheit – sie sind sozusagen Verknöcherungen, bürokratische Umsetzungen der *belief-systems* von Generationen früherer Entscheidungsträger (Goldstein & Keohane 1994). Und genauso, wie ein Schema (siehe S. 43) auf individueller Ebene in einer sich wandelnden Umwelt im Laufe der Zeit tendenziell unangemessen zu werden droht, können auch organisationelle Strukturen und Prozeduren obsolet werden. Sie sind dann problematisch, weil sie die Rezeptivität des Systems für Informationsinput vermindern.

Inbegriff bürokratischer Ablaufregulierung sind die sog. *standard operating procedures* (SOP's). Sie legen z. B. für die einzelnen Akteure fest, wann, worüber, gestützt auf welche Quellen, in welchem Format Informationen gesammelt und aufbereitet werden müssen, und welchen Adressaten das Resultat zur Kenntnis gebracht werden soll. Ein Beispiel: Der *desk-officer* mit dem Zuständigkeitsbereich Zentralafrika soll zuhause seines Vorgesetzten monatlich einen Bericht über die dortige Lage verfassen, der, die relevanten Botschaftsberichte zusammenfassend, einen Umfang von zwei Schreibmaschinenseiten haben soll. Die Stabilität und Berechenbarkeit des Verhaltens der Individuen, die durch derartige Vorschriften erzeugt wird, erleichtert die Koordination innerhalb einer Organisation. Die damit verbundene Produktion von Akten erweckt zudem den Eindruck der Betriebsamkeit. SOP's können aber auch Ursachen von *cognitive closure* werden, wenn sie anderswo benötigte Ressourcen mit der Sammlung und Auswertung von Informationen über Sachbereiche binden, die angesichts veränderter Umstände irrelevant geworden sind, oder wenn Output in ungeeigneter Form produziert wird.<sup>7</sup>

---

<sup>7</sup> Vgl. für ein detailliertes, konkretes Beispiel der Selektionswirkung von SOP's die Beschreibung des Informationsverarbeitungsprozesses, der 1962 zur Entdeckung der sowjetischen Raketenstationierung auf Kuba führte bei (Allison 1971: 118ff).

SOP's sind nur ein Beispiel der institutionellen „Speicherung“ alter *belief-systems*: Die Ressourcenzuteilung innerhalb eines Aussenministeriums oder dessen institutionelle Struktur sind aber in der Regel ebenso Produkte der Vergangenheit und so davon bedroht, obsolet zu werden, und die Fähigkeit zur angemessenen Reaktion auf ein sich wandelndes Umfeld zu mindern. Die Stabilität von Strukturen und Prozeduren kann durch verschiedene Mechanismen gefördert werden; oft sind sie in Gesetzes- oder Verordnungstexten festgehalten, so dass ihre Anpassung nicht durch administratives *fiat* erfolgen kann, sondern ein komplexer und langwieriger Prozess ist, der weitere Akteure des politische Systems involviert wie etwa das Parlament.

Nicht zuletzt schaffen diese Strukturen oft *vested interests* bei denjenigen Akteuren, die in irgendeiner Weise Nutzen aus dem *status quo* ziehen, indem z.B. ihr Arbeitsplatz vom Fortbestand einer bestimmten SOP abhängig ist oder der Wert ihres Fähigkeitskapitals und ihr Einfluss durch Veränderungen gefährdet wird. Diese Akteure werden sich in der Regel gegen Anpassungen zur Wehr setzen, sei es, indem sie solche zum vorneherein zu verhindern versuchen, oder indem sie im nachhinein Obstruktion betreiben, und so den Effekt einer Anpassung vereiteln.

### **Das Zusammenwirken von Regeln und Autoritätsverhältnissen**

Zusammengefasst gibt es so zwei wesentliche Ursachen, die auf der Ebene von Systemen die Informationsverarbeitung zuhanden des Akteurs behindern können, dessen Situationsdefinition politikrelevant ist: Das Verhalten der *principals* und das Regelwerk dieses Systems.

Diese beiden Grundursachen stehen in einem komplexen, potentiell spannungsreichen Verhältnis zueinander und ihre kombinierte Auswirkung ist schwer prognostizierbar. Zwar schränken die Strukturen und Prozeduren des Entscheidungssystems die Verfügungsmacht des *principals* normalerweise ein. Ein neuer Aussenminister kann die Ressourcenallokation, die personellen Besetzungen seines Ministeriums nicht nach Gutdünken verändern. Genausowenig, kann,

um ein Beispiel auf der Ebene des politischen Systems insgesamt zu geben, ein Parlament selbst Verhandlungen führen oder die Stimmbewölkerung in der Schweiz – der Souverän! – über das Inkraftsetzen jedes Staatsvertrages entscheiden. Die Autorität dieser *principals* wird durch die Verfassungsregeln über die Kompetenzausscheidung und das Referendum gezügelt.

Die Kombinationen dieser beiden Faktoren kann sich auf das Informationsverarbeitungsverhalten sehr unterschiedlich auswirken. Es ist einerseits möglich, dass sie sich zusammen in ihrer negativen, d. h. *cognitive closure* begünstigenden Auswirkung verstärken. Je uneingeschränkter die strukturell gegebene Autorität des *principals* ist, desto eher werden sich bei seinen Untergebenen die Verhaltensweisen von Höflingen einstellen, die vertretenen Meinungen sich denjenigen des Chefs angleichen – mit allen negativen Auswirkungen, die eine derartige Homogenisierung auf die Offenheit gegenüber neuer und dissonanter Information hat. Es ist andererseits aber auch durchaus vorstellbar, dass die beiden Faktoren in einem Konkurrenzverhältnis zueinander stehen. Die Orientierung an Strukturen und Prozeduren kann die Projektion von Informationsverarbeitungsopathologien des *principals* in der Organisation bremsen. Deren Regeln können beispielsweise die Teilnahme bestimmter Akteure an Sitzungen *ex officio* verlangen und entziehen so dem *principal* ein wesentliches Instrument zur eigenmächtigen Gestaltung seines sozialen Umfeldes. Die Entstehung von *groupthink*, die begünstigt wird, wenn der *principal* die Kontrolle über den Ein- und Ausschluss der Mitglieder seines Beratungsgremiums hat, kann so z. B. verhindert werden.

Umgekehrt kann die Autorität des *principals* aber auch zu gering sein. Die Organisation kann dann der Umsetzung der besseren Einsicht, der aktuelleren Situationsdefinition eines *principals*, eines „neuen Besens“ erfolgreich Widerstand entgegensetzen und so optimierende Veränderungen des Informationsverarbeitungsverhaltens unterbinden.

Abschliessend ist überdies zu erwähnen, dass eine bestimmte Verhaltensweise, die sich auf den Output einer Organisation negativ auswirken, sowohl auf die eine wie die andere Grundursache – oder auf

beide kombiniert – zurückgeführt werden kann. Erst die Analyse des konkreten Falls lässt eine Entscheidung zu. In der Literatur (Vertzberger 1990: 205) wird beispielsweise auf die Problematik hingewiesen, die sich aus einem ungünstigen Verhältnis von Input aus dem *operative environment* zum sog. *feedwithin* innerhalb einer Organisation ergibt. Als *feedwithin* wird dabei Information bezeichnet, die sich nicht auf die Umwelt bezieht, sondern auf die Organisation selbst: Dinge wie Personalentscheidungen, Ressourcenzuteilung, Administration, Performanceevaluation etc. Eine gewisse Menge von *feedwithin* ist für das Funktionieren einer Organisation notwendig; wenn dieser allerdings die verfügbaren Informationsverarbeitungsressourcen derart beansprucht, dass für die Verarbeitung von Information über die Umwelt kaum mehr Kapazitäten zur Verfügung stehen, so begünstigt dies die *cognitive closure* des Systems.

Im Extremfall ist die Organisation nur noch mit sich selbst beschäftigt. Information aus dem Umfeld wird nicht mehr verarbeitet und sie verliert den Kontakt dazu. Problematisch für die Anpassungsfähigkeit kann aber auch eine Vermischung von Information über die Umwelt und *feedwithin* sein, wenn etwa die Unterstützung einer bestimmten Situationsdefinition in einem Entscheidungsgremium mit Zugeständnissen bei der Ressourcenzuteilung oder bei Personalfragen verknüpft wird.

Dieses Phänomen kann im konkreten Fall zweierlei Wurzeln haben. Es kann sich einerseits um eine, sich selbst, durch die Sozialisierung neu eintretender Akteure fortzeugende, organisationelle Gewohnheit handeln: In einer Organisation wie einem Aussenministerium, dessen Leistungen nicht der Bewertung durch den Markt unterliegen, können sich derartige Verhaltensweisen bisweilen über lange Zeit halten. Es ist aber auch bekannt, dass dieses Phänomen im Gefolge von Reorganisationen auftritt, die auf Anweisung der oder des *principals* durchgeführt werden. Die einzelnen Akteure werden dadurch gezwungen, ihre zukünftige Position im Autoritätsgefüge neu zu definieren, der *feedwithin* nimmt zwangsweise zu, es kann sich der

beschriebene Verdrängungseffekt einstellen. In diesem Fall würde der Kausalpfad auf das Verhalten des *principals* zurückführen.

## **Rahmenbedingungen der Entscheidung**

In unserem Grundmodell der Formierung der Situationsdefinition (siehe S. 33 ff) kommt dem Entscheidungsdruck, dem Stress, der auf einem Individuum oder einem Entscheidungssystem lastet, die Funktion einer intervenierenden Variable zu. In der Regel bedeutet dies: Je stärker der Stress, desto stärker nehmen die Heuristiken und Prozeduren der Informationsverarbeitung auf individueller und organisationeller Ebene ihre Stabilisierungsfunktion wahr, desto weniger Veränderungen lösen Informationsimpulse tendenziell aus. Die Dominanz der *beliefs* der Vergangenheit in einer Situationsdefinition nimmt dadurch relativ zu, und es besteht die Gefahr von Maladaptationen.

Stress entsteht in Krisensituationen. Diese wiederum sind durch zwei Voraussetzungen gekennzeichnet (Holsti 1972): Sie treten einerseits dann auf, wenn eine Entwicklung des Umfeldes wichtige Wertdimensionen des Entscheidungsträgers tangiert. Die mit der Entwicklung verbundenen Risiken und Chancen nehmen zu, entsprechend sind Entscheidungen von grosser Tragweite zu fällen, im Extremfall kann es um ‚Sein oder nicht Sein‘ gehen. Andererseits muss der Entscheidungsdruck hoch sein: Entscheidungen müssen innerhalb eines Zeithorizontes gefällt werden, der angesichts der Gewichtigkeit des Problems zu knapp bemessen scheint.

Diese beiden Bedingungen erzeugen kombiniert eine Situation, in der einerseits angesichts der Bedeutung der Entscheidung eine Ressourcenausweitung für die Bildung einer Situationsdefinition aus der Sicht des Akteurs wünschbar wäre, andererseits aber die Zeitnot eine Ressourcenkontraktion verursacht. Akzentuiert wird dies zusätzlich oft dadurch, dass Krisensituationen, zumal im aussenpolitischen Bereich, auch durch eine Vermehrung der an sich zu verarbeitenden

Informationsmenge gekennzeichnet sind, indem z. B. die Informationsflüsse zwischen den Akteuren auf internationaler Ebene wie auch innerhalb des aussenpolitischen Apparates anschwellen (Holsti 1972: 19).

Dies lässt auch den obenerwähnten generellen Zusammenhang zwischen Stressniveau und der Qualität der Situationsdefinitionsprozesse plausibel erscheinen. Je weniger Ressourcen für die Aufdatierung einer Situationsdefinition zur Verfügung stehen, desto eher wird man sich auf bereits vorhandene Wissensbestände abstützen müssen. Das Individuum oder die Organisation versucht den situationsimmanenten Druck zu reduzieren, indem Information entweder gar nicht mehr verarbeitet wird, oder so interpretiert wird, dass sie die Stabilität des *belief-systems* so wenig wie möglich in Frage stellt.

Die Forschung liefert für diesen Zusammenhang denn auch etwelche Evidenz. So hat sich im psychologischen Laborexperiment gezeigt (vgl. die Übersicht bei Holsti 1972), dass Stresssituationen die Fähigkeit von Individuen vermindern, Informationsinput in sinnvoller Weise zu verarbeiten. Es fällt ihnen z.B. schwerer sinnvolle von sinnloser Information zu unterscheiden, die Aufmerksamkeit gegenüber Information aus dem Umfeld nimmt ab, ebenso wie die Komplexität der Problemdefinition. Komplementär dazu verstärken sich die Mechanismen kognitiver Rigidität: Die Toleranz gegenüber mehrdeutiger Information nimmt ab, während die Neigung zunimmt, sich verfrüht auf eine Handlungsoption festzulegen, und diese gegenüber neuer Information zu immunisieren. Ebenso nimmt die Tendenz zum Gebrauch kognitiver *shortcuts*, d.h. gespeicherter und verfügbarer Schemata und Stereotypen zu, weil Entscheidungsträger aus Zeitnot neue Information nicht mehr angemessen verarbeiten können, und deshalb auf vorhandene Wissensbestände zurückgreifen.

Strittig ist allerdings, ob der negative Zusammenhang erst bei verhältnismässig hohem Stressniveau einsetzt, vorher aber bis zu einem bestimmten Schwellenwert sogar positiv ist. In diesem Falle ergäbe sich eine invers U-förmige, kurvilineare Beziehung zwischen dem Aus-



mass von Stress und der Qualität von Entscheidungen sowohl von Individuen wie auch von Gruppen (Holsti 1972: 12; Maoz 1990: 318). Auch dafür lassen sich plausible Gründe angeben. Bei niedrigem Stressniveau, so die Argumentation, verlässt sich der Entscheidungsträger auf Routine-Problemlösungsmechanismen, die in oberflächlicher Diagnose und Alternativensuche resultieren. Die Entscheidungsqualität ist gering, weil zuwenig mentale Ressourcen auf die Lösung eines Problems verwendet werden. Nimmt das Stressniveau zu, so erhöht sich auch die Aufmerksamkeit, die dem Problem gewidmet wird. Möglicherweise lässt der Zeithorizont auch noch eine Reallokation individueller oder organisationeller Ressourcen zur Bearbeitung eines bestimmten Problems zu; es können z. B. *ad hoc* Beratungsstäbe gebildet werden. Die Entscheidungsqualität kann dadurch erhöht werden. Nimmt das Stressniveau noch weiter zu, verringert sie sich aber aus den oben angegebenen Gründen jedenfalls rapide.

## 4 Zum Vorgehen

Die abstrakten Überlegungen des vorhergehenden Theorieteils gilt es nun im Kontakt mit der Empirie umzusetzen. Rufen wir uns deshalb noch einmal in Erinnerung, worum es geht. Auf der abhängigen Seite steht die politikrelevante, dem beobachtbaren aussenpolitischen Handeln zugrundeliegende Situationsdefinition zu einem bestimmten Zeitpunkt. Zu erklären ist deren Angemessenheit sowie deren konkrete Inhalte. Als Erklärungsvariablen fungieren die Heuristiken der Informationsverarbeitung auf individueller und systemischer Ebene, die vorhandenen *beliefs* sowie, als intervenierende Variable, der Entscheidungsdruck.

### Die Untersuchungsanlage

Die in diesem Modell verwendeten Konzepte sind nicht im strengen Sinne operationalisiert – man darf wohl berechtigte Zweifel daran hegen, ob sie es in konsensfähiger Weise überhaupt jemals sein können. Dies impliziert, dass eine Überprüfung von Hypothesen im strengen Sinne nicht möglich ist. Das theoretische Modell hat deshalb in erster Linie die Funktion einer Suchhilfe, einer Topik. Es reduziert Komplexität, indem es den Blick auf gewisse Aspekte der Empirie fokussiert und andere ausblendet. Es geht deshalb in erster Linie auch darum zu ermitteln, ob mit Hilfe dieses Konzepts eine fruchtbare Analyse aussenpolitischer Situationsdefinitionen und Entscheidungen möglich ist. Soweit Erklärungen versucht werden, sind sie tentativ und beruhen auf der Plausibilität einer schlüssigen Argumentation. Die Aussenpolitikforschung ist vorderhand jedenfalls keine „reife“ Wissenschaft; die Lektüre der Forschungsliteratur zeigt, dass von einer fortschrei-

tenden Kumulation und konsensuellen Verfestigung eines Grundstocks von Erkenntnissen keine Rede sein kann.

Die beiden folgenden Fallstudien sind deshalb explorativer Natur (Eckstein 1975) und beruhen auf einer Vorgehensweise, die in der Literatur als *process-tracing* bezeichnet wird (Foyle 1997). Untersucht werden die Situationsdefinitionsprozesse aussenpolitischer Entscheidungsträger, die innerhalb eines bestimmten Zeitraums hinsichtlich eines abgrenzbaren Ausschnitts des internationalen Umfeldes, bzw. eines zusammengehörigen Ereignisstranges ablaufen. Genaugenommen sind die so definierten Fälle „Rahmenfälle“. Die Untersuchungseinheiten im strengen Sinne sind die Situationsdefinitionen, die zu einem bestimmten Zeitpunkt bezüglich des betrachteten Ereignisstranges aussenpolitisch handlungsrelevant waren. Es handelt sich also um verschachtelte, sog. *embedded case studies* (Yin 1994: 25).

Mit dieser Untersuchungsanlage wird eine Abfolge von Situationsdefinitionen erfasst, was die Analyse von (Mal)Adaptationsprozessen ermöglicht, die in unserem theoretischen Konzept eine zentrale Rolle spielen. Es eröffnet sich zumindest potentiell die Möglichkeit, dass auch auf der Seite der unabhängigen Variablen Varianz vorhanden ist, etwa indem die Situation wechselnde Stressniveaus auslöst oder indem sich durch Wechsel in der personellen Besetzung von Spitzenämtern auch Änderungen in den organisationellen Heuristiken der Informationsverarbeitung ergeben. Dies wäre bei einer statisch angelegten Untersuchung einer einzigen Situationsdefinition nicht möglich.

Durch die Begrenzung auf einen hinsichtlich der Thematik einheitlichen Ereignisstrang lassen sich Realität und korrespondierende Wahrnehmung vergleichsweise problemlos in Beziehung zueinander setzen. Als forschungspragmatischer Vorteil kommt hinzu, dass die sachliche Einheitlichkeit den kollateralen Aufwand bei der Darstellung von historischen Fakten verringert. Es muss nicht für jede Situationsdefinition *ab ovo* begonnen werden. Die Komplexitätsreduktion durch dieses Analysekonzept wird freilich durch einen Nachteil erkauft, der nicht verschwiegen werden soll: Indem Ereignisstränge und deren

Wahrnehmung isoliert, aus der Totalität der Situationsdefinition aussenpolitischer Entscheidungsträger herausgelöst werden, besteht die Gefahr, dass Querbezüge zwischen verschiedenen Gegenstandsbe-  
reichen unberücksichtigt bleiben.

Die Grundlage von Aussagen über die Angemessenheit der Situationsdefinition ist eine kritische und problembewusste Darstellung des Ablaufs des Ereignisstranges. Parallel dazu wird die Entwicklung der Inhalte der jeweiligen Situationsdefinitionen rekonstruiert und gleichzeitig der Versuch gewagt, sie hinsichtlich ihrer Angemessenheit zu evaluieren. Diese Evaluation, d.h. die Feststellung, ob die aussenpolitischen Entscheidungsträger die Entwicklungen des internationalen Umfeldes „richtig“ oder „falsch“ gedeutet haben, ist allerdings nicht der Zweck unseres Vorhabens, sondern bloss ein Mittel, ein erster Schritt in der Argumentationsfolge. Ergeben sich Hinweise auf Fehlperzeptionen, so werden diese als „Rätsel“ (*puzzles*) behandelt, welche die Frage nach den verursachenden Mängeln im Informationsverarbeitungsprozess aufwerfen. Dieses Verfahren ist zweifellos mit Problemen behaftet. Es geht aber darum einerseits der Scylla höchster methodischer Stringenz – und damit praktischer Irrelevanz wofür exemplarisch (Maoz 1990) stehen kann – und der Charybdis eines atheoretischen, zeitgeschichtlichen Eklektizismus gleichermassen auszuweichen. Ein Vorgehen, das ein Rätsel nach dem Muster „Weshalb haben die Entscheidungsträger zum Zeitpunkt X die Lage falsch eingeschätzt?“ an den Anfang setzt und dann nach plausiblen, theoriegeleiteten Lösungen dafür sucht, scheint dafür geeignet. Es ist in der Forschung im übrigen weithin gängige Praxis, die methodisch zu hinterfragen man in der Regel nicht für nötig hält<sup>8</sup> – was natürlich die viel interessantere Diskussion darüber, ob die vorgeschlagene Evaluation im Einzelfall zutrifft, keineswegs ausschliesst.

---

<sup>8</sup> Vgl. z. B. die Fallstudie über die amerikanische Informationsverarbeitung im Vorfeld des japanischen Überraschungsangriffes auf Pearl Harbor in (Janis & Mann 1977: 120ff).

## Die Fälle

Die beiden analysierten Rahmenfälle sind die schweizerische Reaktion auf den Verlauf der EWR-Verhandlungen von 1988-92 und den Prozess der deutschen Wiedervereinigung 1989-90. Genaue inhaltliche und zeitliche Abgrenzungen finden sich zu Beginn der jeweiligen Fallstudie. Beide entstammen der Zeit des säkulären Umbruchs der Wende von den 1980er zu den 90er Jahren, einer Zeit also, während derer sich das internationale Umfeld in verschiedenster Hinsicht sehr rasch wandelte. Es ist zu vermuten, dass Stärken und Schwächen des schweizerischen Entscheidungssystems im Umgang mit dem Phänomen internationalen Wandels deshalb besonders deutlich zu Tage treten.

In beiden Fällen wird in erster Linie die Situationsdefinition und das aussenpolitische Handeln des Exekutivapparates untersucht. Dies, obschon in einem politischen System wie dem schweizerischen die Untersuchung des Exekutivapparates nur zum Teil zu erklären vermag, wie das Land schliesslich aussenpolitisch auf Wandel im internationalen Umfeld reagiert. Das tatsächlich beobachtbare aussenpolitische Verhalten (*foreign policy behaviour*) der Schweiz wird je nach Gegenstandsbereich in unterschiedlichem Masse wesentlich auch von anderen innenpolitischen Akteuren mitbestimmt – dem Parlament, Interessengruppen und schliesslich, als schweizerischer Besonderheit, der Stimmbürgerschaft. Sie kann bekanntlich in denjenigen Fällen, in denen das Staatsvertragsreferendum dies vorsieht, die Ratifizierung ausgehandelter Verträge verhindern und damit das Resultat eines Situationsdefinitionsprozesses der Exekutive im nachhinein politikunwirksam machen.

Trotz dieser Einschränkung bleibt eine Analyse des Exekutivapparates von hohem Interesse. Einerseits ist er fraglos der wichtigste Akteur, wenn es um die konkrete Gestaltung der schweizerischen Aussenbeziehungen geht (Kriesi 1980; Wildhaber 1992). Dies gilt

natürlich besonders für das tagtägliche Management der Beziehungen zum Ausland mit den diplomatischen Mitteln (Besuche, Verhandlungen, Erklärungen etc.), für das der Bundesrat ohnehin die ausschliessliche Kompetenz hat. Die Exekutive als zu aussenpolitischem Handeln legitimierter Akteur bildet im Normalfall die Schnittstelle zwischen Innen und Aussen. Die Einflüsse des übrigen politischen Systems der Schweiz werden deshalb, soweit für die Aussenpolitik relevant, in der Situationsdefinition der Exekutive gespiegelt. Dies gilt beispielsweise auch im Falle eines negativen Volksentscheides über eine vom Bundesrat befürwortete Vorlage. Natürlich ist es undenkbar für die Exekutive, einen Volksentscheid wie etwa die Ablehnung des EWR zu missachten. Das bedeutet aber nichts anderes, als dass die Situationsdefinition des Bundesrates so beschaffen ist, dass sie die Implementation der aussenpolitischen Handlungsoption „Beitritt zum EWR“ ausschliesst.

Seit den untersuchten Ereignissen ist nun eine Dekade verstrichen. Dies schuf einerseits zeitliche Distanz, was erlaubte, zumindest für den einen Fall, die Deutsche Wiedervereinigung, die Zustimmung des EDA zu erhalten, auch interne Aktenstücke zu verwenden, die an sich erst nach Ablauf der normalerweise gültigen Sperrfrist verfügbar geworden wären. Öffentlich zugängliches Material wurde selbstverständlich ebenfalls verwendet.<sup>9</sup> Andererseits war aber der zeitliche Abstand dennoch gering genug, um eine Befragung mancher der damals beteiligten Akteure zuzulassen – eine beinahe unumgängliche Voraussetzung für eine Untersuchung dieser Art. Die vergleichsweise Gegenwärtigkeit der untersuchten Fälle erhöht auch die Relevanz der Resultate für die aktuelle aussenpolitische Praxis.

---

<sup>9</sup> Sehr hilfreich war die sog. EDA-Agenda, ein monatlich erscheinendes Bulletin des Departements für auswärtige Angelegenheiten, das Reden und Zeitungsinterviews von Spitzenbeamten und Bundesräten, Verlautbarungen, Antworten auf Parlamentarische Anfragen etc. enthält. Periodisch erscheinende Registerbände erleichtern den Zugriff. Material aus dieser Quelle wird mit dem Verweis (EDA-Agenda) zitiert, wobei sich der Band aus der Datumsangabe beim Text ergibt.

Abgesehen von diesen Gemeinsamkeiten bildeten die beiden Ereignisstränge sehr unterschiedliche Herausforderungen für die schweizerische Diplomatie. Die Herausforderung durch die europäische Integration konkretisierte sich im langwierigen EWR-Verhandlungsprozess, in dem die Bestimmung des zukünftigen wirtschaftlichen und politischen Verhältnisses der Schweiz zum umliegenden Europa auf dem Spiel stand. Dieser Prozess, dem man sich, einmal involviert, kaum mehr entziehen konnte, setzte die Verantwortlichen bis auf die höchste Stufe unter erheblichen Entscheidungsdruck und war so geeignet, Stress zu erzeugen – nicht zuletzt auch wegen der einschneidenden innenpolitischen Implikationen der getroffenen ausserpolitischen Entscheidungen. Anders dagegen die deutsche Wiedervereinigung. Obschon es sich um eine Entwicklung handelte, welche die strategische Landschaft Europas grundlegend veränderte, verhielt sich die Schweiz weitgehend passiv.

Stand im einem Fall das ausserpolitische Entscheidungssystem unter Hochdruck, so konnte es sich im andern mit einer Zuschauerrolle begnügen. Die beiden Fälle unterscheiden sich also hinsichtlich der Ausprägung der intervenierenden Variable „Stressniveau“. Gemäss unserem theoretischen Konzept würden wir also erwarten, dass die Wahrscheinlichkeit kognitiver Fehlleistungen im EWR-Fall höher ist als bei der Deutschen Wiedervereinigung. Der Vergleich zwischen den Fällen wird also immerhin eine begründete Aussage über die Wirkung dieses intervenierenden Faktors zulassen. Die Bedeutung weiterer Parameter, die in unserem theoretischen Konzept eine Rolle spielen, mag dagegen eher der Vergleich unterschiedlicher Stadien innerhalb der beiden Fälle zeigen, wo die *ceteris paribus* Bedingung eher erfüllt ist.

Gleichzeitig ist aber daran zu erinnern, dass der Hauptzweck der Fallstudien explorativer Natur ist. Es ist sinnvoll, zwei derart unterschiedliche Fälle zu untersuchen, weil sich dabei auch erweisen wird, was der Ansatz unter sehr unterschiedlichen Bedingungen taugt und welcher Mehrwert sich durch eine Argumentation in seinem Rahmen

ergibt. In Kapitel 7, den Schlussbemerkungen, soll dann eine Evaluation versucht werden.



## 5 Die EWR-Verhandlungen 1988-92

Gegenstand dieser Fallstudie ist die Beschreibung und Erklärung des Verhaltens der Schweiz in Reaktion auf die Beschleunigung des europäischen Integrationsprozesses seit der zweiten Hälfte der 80er und zu Beginn der 90er Jahre – ein Schub internationalen Wandels, den man wohl ohne Übertreibung als eine der bedeutendsten Herausforderungen nicht nur für die unmittelbar damit konfrontierten aussenpolitischen Verantwortlichen, sondern für das gesamte politische System der Schweiz seit dem Ende des zweiten Weltkriegs bezeichnen darf.

Im Einklang mit der allgemeinen Zielsetzung dieser Arbeit wurde ein Zeitabschnitt gewählt, in dem der Exekutivapparat tatsächlich eine ausschlaggebende Rolle spielte und die Herausforderungen an ihn nicht primär innenpolitischer Natur waren. Schliesslich dürften Mängel und Qualitäten der Informationsverarbeitung und Entscheidungsfindung, bzw. die Flexibilität und Anpassungsfähigkeit der politikrelevanten Situationsdefinition, in einer Phase sehr rascher Veränderung des internationalen Umfeldes besonders deutlich zu Tage treten.

Diesen Anforderungen entspricht der durch die EWR-Verhandlungen geprägte Zeitraum von 1989-92 in idealer Weise. Während dieser Jahre wandelte sich die europäische integrationspolitische Landschaft tiefgreifend. Die Gemeinschaft erfuhr einen Vertiefungsschub durch das Binnenmarktprogramm 92. Gleichzeitig begann sich die Erweiterung der EG abzuzeichnen, während die EFTA komplementär dazu im Begriff stand, einen Grossteil ihrer Mitglieder zu verlieren. Parallel dazu und als wichtige Randbedingung ebenfalls relevant, führte der Umbruch in Osteuropa und der Sowjetunion zu einer völligen Veränderung der geopolitischen Grosswetterlage auf dem europäischen Kontinent.

In diese Zeit genereller Turbulenz fiel die Aushandlung des EWR-Vertrages, welche für die Schweiz, bzw. ihre politischen Verantwortlichen eine sehr unmittelbare Konfrontation mit dem Wandel der integrationspolitischen Realitäten in Europa darstellte. Der Untersuchungszeitraum beginnt deshalb mit der Rede Jacques Delors' vor dem europäischen Parlament im Januar 1989, in der er den Impuls für den EWR-Verhandlungsprozess mit dem Angebot an die EFTA-Staaten gab, „eine neue Form der Assoziation zu suchen, die in institutioneller Hinsicht stärker strukturiert sein sollte, mit gemeinsamen Entscheidungs- und Verwaltungsorganen.“ Die Verhandlungen endeten mit der Unterzeichnung des EWR-Vertragswerkes in Porto am 2. Mai 1992. Kurz darauf, am 26. Mai, reichte die Schweiz ein EG-Beitrittsgesuch in Brüssel ein: Diese beiden Ereignisse markieren das Ende der Untersuchungsperiode. Das EWR-Referendum und die vorausgehende Abstimmungskampagne wird somit ausgeschlossen, so interessant sie natürlich für die Frage nach dem *foreign policy behaviour* eines Staates unter den Bedingungen direkter Demokratie wären.

Dies auch deshalb, weil Analysen zu beinahe allen Aspekten dieser letzteren Phase einerseits bereits vorliegen (Goetschel 1994; Kriesi et al. 1993; Langejürgen 1993: Kapitel V; Moser 1999; Vatter 1994; Widmer & Buri 1992). Andererseits war der Wandel der bundesrätlichen Situationsdefinition bezüglich der aussenpolitischen Aspekte der Integrationsproblematik im Mai 1992 abgeschlossen.

Hinzu kommt, dass im ausgewählten Zeitraum Regierung und Verwaltung zweifellos die Hauptakteure der schweizerischen Integrationspolitik waren. Sie konnten wegen der hohen Geschwindigkeit der Verhandlungen, deren Komplexität und Neuartigkeit mit für schweizerische Verhältnisse unüblicher Autonomie agieren (Sciarini 1992: 313). Zweifellos standen sie unter innenpolitischem Druck, sei es seitens des Parlaments, sei es seitens von Interessengruppen und Verbänden; aussenpolitisch relevant wurde dieser aber bloss vermittelt durch die Situationsdefinition der Exekutive. Demgegenüber wäre es verschoben, wenn man den Fokus für die Periode Sommer-Herbst 1992 nicht wesentlich erweitern würde auf jene Akteure, die damals

auf die Integrationspolitik der Schweiz entscheidenden Einfluss nahmen: namentlich Parteien, Verbände, Interessengruppen und schliesslich auch das Stimmvolk. Die Situationsdefinition der Regierung war nur noch eine unter mehreren konkurrierenden – und wie man weiss, jene, die sich nicht durchsetzen konnte. Das Verhalten der Behörden im Abstimmungskampf ist überdies bereits Gegenstand einer Untersuchung (Goetschel 1994).

Der zeitliche Rahmen dieser Fallstudie ist damit abgesteckt. Bezüglich der inhaltlichen Stossrichtung der Studie gilt folgendes. Es kann nicht darum gehen, die Entscheidungsabläufe im Verlauf der bekanntlich ja enorm komplexen und schwierigen EWR-Verhandlungen in allen Einzelheiten nachzuzeichnen: Dazu fehlten einerseits die Ressourcen, und andererseits liess die Quellsituation eine derartige Vertiefung nicht zu. Die Fallstudie beruht inhaltlich im wesentlichen auf der vorhandenen Forschungsliteratur, anderen veröffentlichten Materialien sowie auf anonymisierten Interviews mit Mitarbeitern des EDA, des Integrationsbüros und des BAWI, die in hochrangiger Funktion an der Gestaltung der Integrationspolitik im fraglichen Zeitraum beteiligt waren. Befragt wurden (mit Angabe ihrer seinerzeitigen Funktion): Franz Blankart (Staatssekretär, Chef BAWI); Klaus Jacobi, (Staatssekretär EDA); Jakob Kellenberger (Chef Integrationsbüro EDA/EVD); Mathias Krafft (Chef der Direktion für Völkerrecht im EDA); Philippe Nell (Sektionschef BAWI) sowie Bruno Spinner (stellvertretender Chef der schweizerischen Mission bei der EG in Brüssel).

Eine weitere Einschränkung inhaltlicher Natur besteht darin, dass sich die Analyse im wesentlichen auf die Politik der Schweiz in der institutionellen Frage beschränkt. Die Aushandlung der eigentlichen materiellen Inhalte des Vertrages bleibt dagegen weitgehend ausgeblendet. Es war die Problematik der Ausgestaltung der Institutionen des EWR, welche die Frage des zukünftigen Verhältnisses der Schweiz zur EG in voller Schärfe aufwarf und damit auch die zentrale Herausforderung darstellte. Die Beschränkung auf diesen Bereich hat zudem den Vorteil, dass eine gewisse Einheit der Materie gewahrt bleibt und

die Argumentation nicht durch inhaltliche Details unnötig beschwert werden muss.

Die EWR-Verhandlungen waren ein „*formidable défi*“ für die schweizerische Regierung und Verwaltung (Sciarini 1992: 298). Diese Fallstudie wird deshalb auch beispielhaft zeigen, wie das aussenpolitische System auf eine Entwicklung mit erheblichem Stresspotential reagierte. Die beiden üblicherweise genannten Bedingungen für das Entstehen von Stress – Betroffenheit wichtiger Werte sowie hoher Entscheidungsdruck – waren in diesem Fall in hohem Masse gegeben (vgl. S. 63). Der Wandel des integrationspolitischen Umfeldes betraf die Schweiz sehr stark, da die Verflochtenheit mit dem europäischen Umfeld sowohl in wirtschaftlicher (Hauser & Bradke 1991) wie politischer und kultureller Hinsicht bekanntermassen sehr hoch ist. Die Entscheidungen, die es in Reaktion auf die Entwicklungen des integrationspolitischen Umfeldes zu treffen galt, hatten potentiell erhebliche Auswirkungen im Innern der Schweiz – auf die Wirtschaft aber auch auf das politische System (z. B. direktdemokratische Institutionen, Föderalismus) und nicht zuletzt auch auf das schweizerische Selbstverständnis als Staatswesen. Die Aussage, „...*das EWR-Abkommen ist das Ergebnis der wichtigsten internationalen Verhandlungen, an denen die Schweiz in ihrer jüngeren Geschichte je beteiligt war*“, welche die Botschaft zur Genehmigung des EWR (Bundesrat 1992b: Kapitel I/ 2) einleitet, gibt dieser stark empfundenen Betroffenheit im übrigen beredten Ausdruck.

Der Entscheidungsdruck wurde durch zwei Faktoren erhöht: einerseits durch den raschen mehrdimensionalen Wandel des integrationspolitischen Umfeldes und andererseits durch die Einbindung in den EWR-Prozess. Nachdem die Entscheidung gefallen war, sich darauf einzulassen, waren die schweizerischen Verantwortlichen geradezu gezwungen, auf den Wandel zu reagieren. Eine *non-decision*, ein „Aussitzen“ der Entwicklungen war kaum mehr möglich.

## Abriss der Ereignisse

Der folgende historische Überblick über die relevanten integrationspolitischen Entwicklungen im Untersuchungszeitraum und insbesondere den Ablauf der EWR-Verhandlungen stützt sich im wesentlichen auf (Bundesrat 1992b; Langejürgen 1993) sowie (Nell 1994).

Nach einer Phase der Stagnation, des Europessimismus und der inneren Zerstrittenheit, der „Eurosklrose“ während der siebziger und frühen achtziger Jahre gewann die EG gegen Mitte des Jahrzehnts neuen Schwung. Da es sich dabei um ein allgemein bekanntes Faktum handelt, mögen einige Stichworte an dieser Stelle genügen: Der interne Streit um den britischen Haushaltsbeitrag wurde beigelegt, die Gemeinschaft wurde um Portugal und Spanien erweitert; die Kommission lancierte das Binnenmarktprogramm und schliesslich trat auch die institutionelle Reform der Einheitlichen Europäischen Akte (EEA) 1987 in Kraft. Vor allem die beiden letzteren Ereignisse stellten in ihrer Kombination für die westeuropäischen Staaten ausserhalb der EG eine erhebliche Herausforderung dar. Vom Wegfall der Binnengrenzen für Waren, Dienstleistungen und Produktionsfaktoren innerhalb der EG war ja, gerade weil er den Unternehmungen innerhalb der EG zu Vorteil gereichte, zumindest potentiell eine komparative Benachteiligung der Nichtmitgliedstaaten zu erwarten. Natürlich galt das nur, wenn EG-92 nicht Papier blieb, wie andere Projekte mit gleicher Zielsetzung vorher, sondern tatsächlich zustande käme – und das schien zumindest wahrscheinlicher angesichts der institutionellen Modifikationen der EEA, die das Einstimmigkeitsprinzip im Ministerrat lockerten und damit eine zügige Verabschiedung der Massnahmen des ambitionierten Weissbuchprogramms in Aussicht stellten.

Die Modalitäten der Weiterentwicklung der Beziehungen der EG zu den EFTA-Staaten waren durch den Rahmen der Luxemburger Erklärung von 1984 abgesteckt. Diese sah eine Intensivierung des Informationsaustausches und gegenseitige Konsultationen vor, die gegebenenfalls in bilaterale oder multilaterale Abkommen über wirtschaftliche Sachbereiche münden sollten (Bundesrat 1988: 301ff). Die

EG – bzw. Kommissar W. De Clercq – hatte allerdings im Mai 1987 an einem EG-EFTA Treffen in Interlaken unmissverständlich klargemacht, dass die Weiterentwicklung des Verhältnisses zu den EFTA-Staaten keinesfalls die EG-Entscheidungsautonomie tangieren dürfe: „*EC-EFTA cooperation must always be in conformity with Community principles and legislation and avoid interference in Community decision-making so as to preserve the freedom to modify and adapt Community acts and to further develop Community legislation*“ (nach Spinner 1991a: 239, Fussnote 8).

Vor diesem Hintergrund kam am 17. Januar 1988 der Vorschlag Jacques Delors vor dem Europäischen Parlament „[de] *rechercher une nouvelle forme d'association, qui serait plus structurée sur le plan institutionnel, avec des organes communs et de décision et de gestion et ce, afin d'accroître l'efficacité de notre action. Ce serait souligner la dimension politique de notre coopération dans les domaines de l'économie, du social, du financier, voire du culturel*“ (Zitat nach Du Bois 1992: 14) einigermaßen unerwartet. Ausgelöst wurde er wohl nicht zuletzt durch das Beitritts-gesuch Österreichs, das sich seit dem Sommer 88 abzeichnete und das der EG in einer Situation, in der die Vertiefung der Integration klar Vorrang hatte, wohl eher unwillkommen war.

Dieser Vorschlag eines Europäischen Wirtschaftsraumes (EWR) durch Delors wurde an der EFTA-Ministerkonferenz vom 14./15. März in Oslo grundsätzlich positiv aufgenommen, da er eine Chance zu bieten schien, einen globalen Zugang zu den Märkten der EG zu erlangen. Abgesehen von der Unschärfe der Aussagen Delors' (Was hatte man sich unter der „neuen Form der Assoziation“ vorzustellen? Was verstand Delors unter *codécision*?) war allerdings problematisch, dass die EFTA aufgefordert war, *en bloc* mit der EG zu verhandeln. Dies bedingte eine Stärkung der schwachen Strukturen der Freihandelsorganisation, was nicht bei allen Mitgliedsländern auf grosse Begeisterung stiess – und am wenigsten in der Schweiz. Dennoch stieg man bereits im März auf einen informellen Dialog mit der EG ein und rief eine „*High level steering group*“ (HLSG), ein Gremium von Spitzenbeamten der EFTA-Länder und der EG-Kommission ins Leben, das sich mit den

inhaltlichen und institutionellen Aspekten des geplanten Vertragswerkes befassen sollte.

Ende September 1989 einigte man sich im Rahmen der HLSG darauf, dass der EWR inhaltlich auf dem sogenannten *acquis communautaire* beruhen sollte, d.h. konkret einer noch genauer zu bestimmenden Teilmenge des EG-internen Rechtes. Mit dieser Entscheidung, welche die Dominanz der EG in diesen Verhandlungen in aller Klarheit zum Ausdruck brachte, war der erste entscheidende Wendepunkt des EWR-Prozesses erreicht.

Zu klären waren nun, neben dem genauen Umfang des von den EFTA-Staaten zu übernehmenden Rechtsbestandes – über den man sich vergleichsweise einig war – vor allem institutionelle Aspekte des zukünftigen Vertragswerkes. Zentral waren dabei zwei Bereiche: einerseits die Frage der Schutzklauseln und Übergangsfristen für die Übernahme des *acquis*, andererseits aber die Frage der Kompetenzverteilung bei der Weiterentwicklung der Vertragsinhalte. Hinweise auf die in dieser Beziehung kompromisslose Haltung der EG-Kommission gab die (zweite) Rede Jacques Delors vor dem Europäischen Parlament vom Januar 1990, in der er ausführte, dass sich eine Mitentscheidung letztlich nur aus dem Beitritt ergeben könne – was in einem gewissen Widerspruch zu seinen Aussagen im Januar 1989 stand. Die tiefe Kluft zwischen der vor allem auf Drängen der Schweiz erhobenen EFTA-Forderung einer Teilnahme am Entscheidungsprozess (sog. *decision making*) und der gegensätzlichen Haltung der Kommission, die darauf beharrte, dass die Fortentwicklung des relevanten *acquis* den EG-Mitgliedern vorbehalten bleiben sollte und dass es für die EFTA Staaten allenfalls Konsultationsrechte bei der Entscheidvorbereitung (*decision shaping*) geben könne, konnte bis zum Beginn der offiziellen Verhandlungen im Juni 1990 nicht überbrückt werden.

Mittlerweile hatte sich allerdings der Kontext, in dem diese Verhandlungen ablaufen würden, in mancherlei Hinsicht verändert. Zum einen war das strategische Umfeld in fundamentalem Wandel begriffen: Der eiserne Vorhang war gefallen (Fall der Berliner Mauer im November 1989), die Sowjetunion hatte entscheidend an Einfluss ver-

loren, ein Ende der Blockkonfrontation des Kalten Krieges begann sich anzukündigen. Die Position der EG wurde dadurch gestärkt. Gleichzeitig befand sie sich, nachdem sich eine erfolgreiche Umsetzung des Binnenmarktprogramms im Vorfeld der Maastrichter Konferenz (9/ 10. Dezember 1991) abzeichnete, in einer Phase innerer Stärke, und war deshalb auch eher bereit, neue Mitglieder aufzunehmen. Diese beiden Faktoren führten unter anderem dazu, dass neben Österreich, das bereits im Juli 1989 ein Beitrittsgesuch gestellt hatte, nun auch die skandinavischen EFTA-Staaten, Schweden und in seinem Gefolge auch Finnland und Norwegen die Vollbeitrittsoption ernsthaft zu erwägen begannen, und einer nach dem andern Beitrittsgesuche einreichten (im Juli 1991 bzw. März 1992).

Die Konsequenz dieser Entwicklungen war eine Schwächung der Verhandlungsposition der EFTA, da die meisten Mitgliedstaaten (mit Ausnahme Islands und der Schweiz) den EWR nur noch als Übergangslösung zur Vorbereitung auf den Beitritt betrachteten. Da sie damit rechneten, von der Weiterentwicklung des *acquis* nur während einer begrenzten Zeitperiode ausgeschlossen zu sein, war die institutionelle Ausgestaltung des Vertrags für diese Staaten nicht mehr von vorrangiger Bedeutung. Anbetrachts der bevorstehenden Beitrittsverhandlungen waren sie zudem bestrebt, die EG nicht zu verärgern. Diese zunehmend divergierende Interessenlage machte die EFTA-Koalition brüchig. Zwar hatte man auf dem EFTA-Gipfel in Göteborg (12./13. Juni 1990) eine Verhandlungsplattform verabschiedet, welche auch die Forderung eines „echten gemeinsamen Entscheidungsmechanismus“ enthielt. Es zeigte sich aber bald, dass die EG in diesem Punkt kompromisslos hart blieb. Ebenso wenig war sie gewillt, einzelnen Staaten permanente Ausnahmeregelungen vom *acquis* zu gewähren, wie dies vor allem die Schweiz (im Bereich der Personenfreizügigkeit) und Island (für die Fischerei) forderten.

Die Verhandlungen stagnierten deshalb bis in den Oktober 1990 (Spinner 1991a: 241f.), d. h. bis die EG einer alten Forderung der EFTA – und auch hier wieder vor allem der Schweiz – entsprach, und versprach, inhaltliche und institutionelle Fragen parallel zu verhandeln –



allerdings gegen das Zugeständnis des weitgehenden Verzichts auf permanente Ausnahmen. Dies erwies sich freilich als Scheinerfolg, da die EG, im Bewusstsein der zu ihren Gunsten veränderten Rahmenbedingungen, zu substantziellen Kompromissen weder in der Institutionenproblematik noch in inhaltlichen Fragen mehr bereit war.

Die noch verbleibenden Monate der Verhandlungen bis zu ihrem (vorläufigen) Abschluss im Oktober 1991 waren im wesentlichen dadurch geprägt, dass die EFTA-Staaten, die an einem raschen Vertragsabschluss interessiert waren, ihre Forderungen Schritt für Schritt zurückzogen. Spätestens nach der sogenannten „langen Nacht von Brüssel“ (13./14. Mai 1991) war es endgültig klar, dass die beinahe ausschliesslich von der Schweiz noch verfochtene Forderung nach einer substantziellen, gleichberechtigten Beteiligung an der Erarbeitung zukünftiger EWR-Regeln nicht mehr zur Debatte stand. Den EFTA-Staaten gelang es auch nicht, das Recht des individuellen *opting out* aus den Bestimmungen des Vertrags zu erlangen. Das individuelle – im Gegensatz zum kollektiven – *opting out* hätte es dem einzelnen EFTA Staat erlaubt, auch ohne Zustimmung der andern EFTA-Staaten einzelne EWR-Regeln zu suspendieren (Langejürgen 1993: 99). Die institutionellen Fragen waren damit weitgehend geklärt. Offen blieb aber noch die Ausgestaltung des durch die EFTA-Staaten finanzierten Kohäsionsfonds, den die EG im Verlauf der Verhandlungen als Forderung eingebracht hatte, und die Regelung der Fischereirechte, die vor allem für Island von grosser Bedeutung waren. Dies führte zu einer Verzögerung des Verhandlungsabschlusses bis in den Oktober 1991.

Die Verhandlungen schienen damit abgeschlossen. Auf Antrag der Kommission musste der ausgehandelte Vertrag nun aber noch vom Europäischen Gerichtshof auf seine Kompatibilität mit den Gemeinschaftsverträgen überprüft werden. Am 14. Dezember gab der EuGH ein negatives Gutachten ab, da er das vorgesehene System richterlicher Aufsicht über die Einhaltung der Vertragsbestimmungen für inkompatibel mit den Römer Verträgen hielt. Eine allen Parteien gemeinsame Gerichtsinstanz – letzter Überrest einer Vertragskonstruk-

tion, welche die formale Gleichheit der Vertragsparteien respektiert hätte – war damit ebenfalls verunmöglicht. Die verbleibenden Monate bis zur endgültigen Unterzeichnung des Vertrages in Porto am 2. Mai 1992 waren dann der Ausarbeitung eines kompatiblen Regimes zur Überwachung der Einhaltung der Vertragsregeln gewidmet.

## **Die integrationspolitische Situationsdefinition 1988-92**

Über ein Charakteristikum der schweizerischen integrationspolitischen Situationsdefinition herrscht unter den wissenschaftlichen Kommentatoren Einhelligkeit: Sie hat von 1989 bis 1992 einen sehr grundlegenden Wandel durchgemacht. Goetschel (1994: 131) spricht von einer „unheimlichen Beschleunigung“ der Europapolitik der Schweiz in den vier Jahren zwischen 1988 und 1992. Sciarini (1992: 298) postuliert als Ausgangsthese, „*que la négociation EEE signale une rupture dans la politique d'intégration helvétique*“. Im selben Sinne äussert sich auch Nell (1994: 496). Dieser Wandel, bzw. der Bruch zwischen den offiziellen Situationsdefinitionen vor 1989 und nach 1991 wird unmittelbar offensichtlich, vergleicht man die Kernaussagen der drei Dokumente, in denen die offizielle bundesrätliche Haltung zur Integrationspolitik ausführlich festgehalten wurde (Tabellen 1 bis 3 auf der folgenden Doppelseite). Die drei Integrationsberichte sind zudem zeitlich so gestaffelt, dass sie die Ausgangslage der schweizerischen Integrationspolitik kurz vor der Rede Delors im Januar 1989, eine Zwischeneinschätzung ungefähr in der Mitte der EWR-Vertragsverhandlungen im Herbst 1990 und schliesslich die Lageeinschätzung nach deren Abschluss im Frühjahr 1992 widerspiegeln. Derjenige Parameter der integrationspolitischen Situationsdefinition, welcher deren Wandel als Resultate zusammenfassend repräsentiert, ist die Bewertung der grundsätzlichen Handlungsoptionen der Integrationspolitik: dem traditionellen bilateral-sektorieller Ansatz, der Globallösung unterhalb der Schwelle des Beitritts (d.h. konkret der EWR) und schliesslich der Maximalvariante des Vollbeitritts. Letzterer rückt von letzter Stelle zum Ziel der schweizerischen Integrationspolitik auf.

Im Integrationsbericht 92 wird der noch vier Jahre vorher klar präferierten „pragmatischen, punktuellen Integrationspolitik“ nur noch ein Abschnitt ohne Überschrift gewidmet, in dem beinahe ausschliesslich die negativen Auswirkungen einer Rückkehr zu diesem Integrationsparadigma betont werden (Bundesrat 1992a: 20).

Offensichtlich wandelt sich die Einschätzung der Kosten und Nutzen der drei Integrationsoptionen zwischen Beginn und Ende der Betrachtungsperiode radikal. Die Ursache dieses Wandels der Situationsdefinition ist in der Wahrnehmung einer Veränderung wesentlicher Parameter des europäischen Umfeldes zu suchen. Der entscheidende Punkt in diesem Zusammenhang ist die Neubewertung des Gewichts der EG als wirtschaftliche und politische Macht in Europa. Aus der Sicht des Bundesrates hat sich einerseits die Vertiefung der Integration erheblich beschleunigt. Die Kompetenzen der EU werden ausgedehnt, ihr supranationaler Charakter wird verstärkt, und sie wird gegenüber Drittländern vermehrt als Einheit auftreten (Bundesrat 1992a: 11f.). Ihre Verhandlungsmacht wird dadurch erheblich vergrössert, die Möglichkeit, mit der EU Verträge auf der Basis der Gleichheit der Vertragsparteien abzuschliessen, wird dadurch fraglich (Bundesrat 1992a: 19). Andererseits hat die EU aber auch eine zunehmend wichtigere Rolle in Europa und weltweit. Der Fall des eisernen Vorhangs bringt einschneidende Veränderungen des Ost-West-Verhältnisses und dadurch eine Verstärkung der Vormachtstellung der EG mit sich. Zudem vergrössert sich dadurch auch die Zahl der potentiellen Beitrittskandidaten (Bundesrat 1992a: 13ff.).

Die schweizerischen aussenpolitischen Verantwortlichen, das zeigt bereits diese grobmaschige Übersicht, haben auf den Wandel des internationalen, bzw. integrationspolitischen Umfeldes also sehr wohl durch eine Modifikation und Anpassung ihrer Situationsdefinition reagiert. Zu den Prämissen dieser Studie zählt überdies die Annahme, dass sich die Situationsdefinition der aussenpolitischen Verantwortlichen positiv adaptiert hat. Mit anderen Worten: Durch die Veränderung der Situationsdefinition verringerte sich die Kluft zwischen der aussenpolitischen Realität und Modell. Mit (Langejürgen 1993; Nell

1994; Sciarini 1992) geht auch diese Untersuchung davon aus, dass die Situationsdefinition, die dem Entscheid zugrunde lag, den EU-Beitritt zum strategischen Ziel für die Schweiz zu erklären, den integrations-

Tabelle 1: Bericht über die Stellung der Schweiz im europäischen Integrationsprozess vom 24. August 1988 (1. Integrationsbericht)

---

Haltung zum EWR bzw. Assoziationsabkommen *Der Bundesrat sieht im Abschluss eines Assoziationsabkommens auf der Grundlage von Artikel 238 EWGV mithin aus heutiger Sicht keine Alternative zum bestehenden Kooperationsmodell (Bundesrat 1988).*

---

Haltung zum sektoriellen Bilateralismus *...das Grundkonzept der schweizerischen Integrationspolitik besteht darin, die vertraglichen Beziehungen zur EG pragmatisch und sektoriell zu vertiefen, indem die Zusammenarbeit spezifisch auf Gebieten gemeinsamen Interesses geregelt wird, dies auf der Grundlage gegenseitig ausgewogener Rechte und Verpflichtungen der Vertragspartner (Bundesrat 1988: 299); Hervorhebungen im Original.*

---

Haltung zum EG-Beitritt *Der Beitritt ist nicht das Ziel der Vertiefung unserer Beziehungen mit der Gemeinschaft. (Bundesrat 1988: 340).*

---

Tabelle 2: Informationsbericht über die Stellung der Schweiz im europäischen Integrationsprozess von 6. November 1990 (2. Integrationsbericht)

---

Haltung zum EWR bzw. Assoziationsabkommen *Unser Verhandlungsziel ist der Abschluss eines guten Vertrags, d.h. eines Vertrags, der uns Zugang zum EG-Binnenmarkt verschafft und ein allgemeines Beteiligungsrecht an den Entscheidungsverfahren im künftigen EWR zugesteht und der es unserem Land erlaubt, seine Besonderheiten im wesentlichen zu bewahren. ... In diesem Sinne ist der Abschluss eines Vertrages zur Schaffung des EWR heute ein vorrangiges Ziel unserer Integrationspolitik (Bundesrat 1990: 16).*

---

Haltung zum sektoriellen Bilateralismus *Die Rückkehr zu einer pragmatischen, punktuellen Integrationspolitik wäre mit erheblichen Nachteilen zu erkaufen. (Bundesrat 1990: 67ff).*

---

Haltung zum EG-Beitritt *Wir dürfen nicht aus den Augen verlieren, dass die Option EG-Beitritt .... vermehrt in den Vordergrund treten könnte, wenn der EWR-Vertrag unseren Erwartungen, insbesondere auf institutioneller Ebene nicht entsprechen sollte (Bundesrat 1990:*

---

---

	66).
Erklärungsfaktoren für den Wandel der Situationsdefinition.	Beschleunigung der Integration innerhalb der EG, Inan-griffnahme des EWR-Projekts, Liberalisierungsprozess in Mittel und Osteuropa (Bundesrat 1990: 4)
Tabelle 3: Bericht über einen Beitritt der Schweiz zur Europäischen Gemeinschaft vom 18 Mai 1992 (3. Integrationsbericht).	
Haltung zum EWR bzw. Assoziationsabkommen	Der EWR ist zwar prioritärer Schritt der schweizerischen Integrationspolitik, gleichzeitig aber bloss ein Zwischen-stadium im Hinblick auf die endgültige Zielsetzung des EG-Beitritts. (Bundesrat 1992a: 10).
Haltung zum sektoriellen Bilateralismus	Die Option der Wiederaufnahme einer pragmatischen und bilateralistisch-punktuellen Politik wird abgelehnt. (Bundesrat 1992a: 11; Bundesrat 1992b: 52).
Haltung zum EG-Beitritt	Der Vollbeitritt zur EG ist die prioritär zu prüfende Op-tion für die europäische Integration der Schweiz. " <i>Der EG Beitritt ist das Ziel unserer Integrationspolitik</i> " (Bundesrat 1992b: 52).
Erklärungsfaktoren für den Wandel der Situationsdefinition.	Beschleunigung der Integration innerhalb der EG (Bundesrat 1992a: Kapitel IV/11). Verstärkte Bedeutung der EG in Europa und weltweit (Bundesrat 1992a: 13). Mögliche Isolation und Marginalisierung der Schweiz wegen des Beitritts der anderen EFTA Staaten (Bundesrat 1992a: 175). Veränderte Ost-West Beziehungen, dadurch die Möglichkeit einer Erweiterung der EG durch den Beitritt osteuropäischer Länder. Neutralität im neuen sicherheitspolitischen Umfeld kein Hindernis mehr für den Vollbeitritt. Lehren aus den EWR-Verhandlungen: Verstärkte Besorgnis der EG um Wahrung ihrer Entschei-dungsautonomie. 'Ausgeglichene' Verträge mit der EG werden in Zukunft kaum mehr möglich sein (Bundesrat 1992a: S 19).

---

politischen Realitäten in Europa zu Beginn der 90er Jahre adäquat ist – oder zumindest adäquater als jene, die dem pragmatischen Bilateralismus zugrundelag. Wohlgemerkt: den aussenpolitischen Gegebenheiten angemessener – der EWR-Volksentscheid im Dezember 1992 und auch die weitere Entwicklung der Integrationspolitik in den Neunziger Jahren und dem neuen Jahrhundert hat ja sehr deutlich gezeigt, dass der bilaterale Weg vom Stimmvolk weiterhin vorgezogen wird. Er prägt deshalb die faktische Integrationspolitik auch der schweizerischen Regierung bis zum gegenwärtigen Zeitpunkt (Sommer 2001).

### **Indizien für Mängel der europapolitischen Situationsdefinition**

Im Verlauf der gesamten Untersuchungsperiode hat eine Adaptation der Situationsdefinition an den Wandel der Verhältnisse stattgefunden. Dies schliesst selbstverständlich nicht aus, dass deren Angemessenheit phasenweise dennoch problematisch war. In der Forschung besteht jedenfalls ziemliche Einhelligkeit darüber, dass die Anpassung der schweizerischen Integrationspolitik an die veränderten Verhältnisse in den späten 80er und frühen 90er Jahren mit erheblichen Schwierigkeiten verbunden war. Viele unserer Gesprächspartner in der Bundesverwaltung stimmten diesem Urteil im übrigen auch durchaus zu.

Kritisiert wurden dabei beinahe alle Aspekte der bundesrätlichen Integrationspolitik: die Einreichung des Beitrittsgesuchs im Mai 1992 (Blankart 1998), vor allem aber auch das bundesrätliche Verhalten im Vorfeld der EWR-Abstimmung, und insbesondere die Informationspolitik (Goetschel 1994). Aber auch der aussenpolitische Aspekt, die Verhandlungsführung in den EWR-Verhandlungen, die uns hier in erster Linie interessiert, wird von Sciarini (1992: 311) mit einem harten Generalurteil belegt, wenn er meint, die Integrationspolitik hätte *„finale-ment fait cruellement défaut pour affronter le défi de l'intégration au marché intérieur“*. Ins selbe Horn stösst auch Langejürgen (1993), wenn er in seinem Schlusskapitel (S. 196) bilanziert, *„die pragmatische Eurostrategie der Schweizer Handelsdiplomatie, die sich im Rahmen des inkrementalistisch voranschreitenden Integrationsprozesses so hervorragend bewährt*

hatte, fand auf die Herausforderung Binnenmarkt '92 nicht mehr die notwendigen Antworten.“

Der Vorwurf der Verwendung einer unangemessenen, suboptimalen Strategie, den die beiden Autoren erheben, ist identisch mit jenem, die Situation falsch beurteilt zu haben. Strategien können ja immer nur im Bezug auf eine bestimmte Situation passend oder unangemessen sein. In unser theoretisches Konzept übersetzt, würde dies bedeuten, dass die Adaptation der Situationsdefinition der integrationspolitischen Entscheidungsträger zumindest phasenweise fraglich war. In der Tat gibt es starke Indizien für eine kurz- und mittelfristig maladaptierte Situationsdefinition. Sie ergeben sich aus der schweizerischen Verhandlungsführung im institutionellen Bereich des EWR und damit eng zusammenhängend, den Umständen und der Geschwindigkeit des Wechsels auf den Beitrittskurs.

Für die Schweiz war die Frage der institutionellen Ausgestaltung des Europäischen Wirtschaftsraums von hoher, ja für die Gesamtbewertung des Vertrages ausschlaggebender Bedeutung (Nell 1994: 492). Sie vertrat in diesem Punkt einen von den anderen EFTA-Staaten deutlich abweichenden Standpunkt. Konkret versuchte die Schweiz bis in den Sommer 1991 ein Recht zur Mitentscheidung (*decision-making*) über die Weiterentwicklung der EWR-Vertragsinhalte durchzusetzen. Dies obschon man sich bereits im Herbst 1989 darauf geeinigt hatte, dass der *acquis communautaire*, d.h. das von der EG geschaffene Recht, die materielle Grundlage des EWR sein würde, und obwohl seitens der Kommission und der Mitgliedsstaaten in allen Kontakten die Möglichkeit einer Schwächung der EG-Entscheidungsautonomie durch die Beteiligung von Nichtmitgliedstaaten am EG-internen *decision making* stets unmissverständlich ausgeschlossen wurde. Es ist wohl nicht abwegig, die schweizerische Forderung als Nicht-Mitglied über EG-Recht mitentscheiden zu können, als eigentliche Quadratur des Kreises zu bezeichnen. (Langejürgen 1993: 85). Auch die Forderung des individuellen *opting-out*, das in einer späteren Verhandlungsphase das Mitentscheidungsrecht ersetzen sollte, um die völkerrechtliche Würde des Vertragswerkes zu wahren, erwies sich als unhaltbar. Erst die sog.

„lange Nacht von Brüssel“ (13/14. Mai 1991) brachte aber „das Kartenhaus der schweizerischen Europapolitik endgültig zum Einsturz...“ (Langejürgen 1993:151, 92; Sciarini 1992: 311). Das Scheitern in diesem Punkt gestand der Bundesrat in seiner Botschaft zum EWR-Referendum auch ein: „Dass das EWR-Abkommen nicht in allen seinen Teilen den Grundsatz der Gleichheit der Vertragsparteien respektiert, ist eine Tatsache“ (Bundesrat 1992b: 50).

Die 180-Grad Wendung der schweizerischen Integrationspolitik, vom pragmatischen Bilateralismus hin zum EG-Vollbeitritt als strategisches Ziel, ist als *Program* oder sogar *Goal Change* gemäss den Kriterien Hermans (1990) zweifellos ein *major foreign policy change* für schweizerische Verhältnisse. Er wurde offensichtlich unter dem Einfluss „der traumatischen Erfahrung einer völligen Isolation“ (Langejürgen 1993: 101) und in der – zu spät gewonnenen – Einsicht, dass die Bemühungen um einen ausgeglichenen Vertrag erfolglos bleiben würden, erst in der zweiten Hälfte des Jahres 1991 vollzogen. Merkwürdig war dabei, dass die meisten der zur Hauptsache innenpolitischen Gründe, die im 1. Integrationsbericht als Hindernisse für den Beitritt genannt wurden, weiterhin bestanden (Goetschel 1995: 72). Der Kurswechsel wurde zudem in einer Art und Weise kommuniziert, welche allgemein den Eindruck der Plan- und Orientierungslosigkeit hervorrief.

Das Festhalten an einer Verhandlungsposition, die sich im Nachhinein als unhaltbar herausstellt, ist an sich noch nicht als situationsunangemessenes Handeln zu bewerten. Dies gehört zum Wesen internationaler Verhandlungen. Merkwürdig bleibt aber das Faktum des erratischen schweizerischen Beharrens dennoch, da es zur expliziten Logik der Römer Verträge in klarem Widerspruch stand,<sup>10</sup> und nicht nur in der EG, sondern auch in der EFTA auf zunehmendes Unverständnis stiess, ja recht eigentlich zum Ärgernis wurde.

Man kann zudem argumentieren, dass das Beharren auf dieser Position auch innenpolitisch höchst problematisch war. Durch über-

---

<sup>10</sup> Vgl. dazu auch den Artikel in der NZZ vom 11. 12. 1991: „Recht und Macht im EWR-Prozess“.



optimistische Erklärungen wurden unrealistische Erwartungen in der helvetischen Öffentlichkeit geweckt (Schenker 1991: 260). Die Verantwortlichen unterschrieben am Ende des EWR-Prozesses einen Vertrag, der nicht den anfangs und auch während der Verhandlungen als Minimalstandard definierten Anforderungen entsprach (Goetschel 1995: 65) – woraus sich ein Glaubwürdigkeitsverlust ergab, der wahrscheinlich nicht in der Masse eingetreten wäre, wenn man die Bevölkerung schon frühzeitig (d.h. nachdem die Entscheidung gefallen war, dass der *acquis* die Grundlage des Vertrags sein würde) mit der Vorstellung vertraut gemacht hätte, dass der EWR im wesentlichen ein befristetes Provisorium und keine Dauerlösung darstellen würde. Der Verlust des Vertrauens in den Bundesrat zählte gemäss der VOX-Analyse zum Urnengang vom 6. Dezember 1992 zu den wesentlichen Ursachen des Scheiterns der EWR-Abstimmung (Kriesi et al. 1993: 36).

Als Fazit aus dem Gesagten ergibt sich folgende Vermutung: Die schweizerischen Entscheidungsträger hatten bezüglich bestimmter, noch genauer zu identifizierender Parameter des integrationspolitischen Umfeldes der Schweiz bis relativ kurz vor dem Ende der EWR-Verhandlungen (der Wendepunkt war vermutlich die sog. „lange Nacht von Brüssel“ 13./ 14. Mai) eine im Sinne unseres Konzepts unangemessene Situationsdefinition. Das darauf basierende aussenpolitische Verhalten der Schweiz, wie es in der Verhandlungsposition reflektiert wird, geriet deshalb in zunehmenden Konflikt mit dem integrationspolitischen Umfeld: Sowohl innerhalb der EFTA wie auch gegenüber der EG war die Schweiz schliesslich völlig isoliert. Erst als dieser negative *feedback* schlechthin nicht mehr ignoriert werden konnte, löste sich die aufgebaute Spannung zwischen Realität und maladaptierter aussenpolitischer Situationsdefinition in einem plötzlichen, gleichsam ruckartigen Anpassungsprozess, dessen konkreter Ausdruck auf der Ebene der *policy*-Präferenz das überstürzte Einschwenken auf den Beitrittskurs war.

## **Der Wandel der Integrationspolitik: Ein Erklärungsversuch**

Im vorhergehenden Kapitel wurde die Entwicklung der integrationspolitischen Situationsdefinition auf einer Makroebene beschrieben. Eine erste Analyse des Verhaltens der Verantwortlichen im Verlauf der Verhandlungen hat überdies Indizien dafür geliefert, dass die Adaptation der Situationsdefinition problematisch gewesen sein könnte.

Gemäss dem theoretischen Modell, das dieser Arbeit zugrunde liegt, können die Inhalte und die Angemessenheit einer Situationsdefinition zu einem bestimmten Zeitpunkt (und damit deren Entwicklung) durch Rückgriff auf die bestehenden *beliefs* der beteiligten Akteure sowie die individuellen oder organisationellen Heuristiken der Verarbeitung neuer Information erklärt werden. In den folgenden Kapiteln soll nun eine Erklärung der schweizerischen Integrationspolitik im Betrachtungszeitraum aus dieser Perspektive versucht werden.

In einem ersten Schritt werden dabei auf der Grundlage der Literatur und offizieller Dokumente die wesentlichen Komponenten des traditionellen integrationspolitischen *belief-systems*, bzw. Schemas der Verantwortlichen ermittelt. Es folgt eine detaillierte Darstellung der kognitiven Reaktion der Verantwortlichen auf die wichtigen Wendepunkte der Entwicklung und der Versuch, diese unter Rückgriff auf dieses Schema zu erklären. Es wird sich dabei, dies sei vorweggenommen, zeigen, dass die Situationsdefinition während sehr langer Zeit in sehr hohem, wahrscheinlich zu hohem Masse durch dieses *belief-system* determiniert war – die Anpassung der Situationsdefinition verlief verzögert, es kam zu Maladaptationserscheinungen, welche auch das aussenpolitische (Fehl)Verhalten zu erklären vermögen. Weshalb es dazu kam, d.h. also weshalb dieses Schema die Situationsdefinition in derart hohem Masse zu dominieren vermochte, kann aber nur unter Rückgriff auf die Heuristiken und Prozeduren der Informationsverarbeitung erklärt werden: Ihre Diskussion und damit jene der Ursachen dieser verzögerten Adaptation schliesst den empirischen Teil dieser Fallstudie ab.

### **Der „sektorielle pragmatische Bilateralismus“: Ein integrationspolitisches Schema und seine Auswirkungen**

Das traditionelle Programm, die handlungsleitende Konzeption der schweizerischen Integrationspolitik während der 70er und 80er Jahre ist in zahlreichen Dokumenten sowie der Sekundärliteratur beschrieben. Es lässt sich in unserer Terminologie als komplexe mentale Struktur, die verschiedene Elemente eines *belief-systems* bündelt, d.h. als sog. „Schema“ erfassen. Schemata, dies zur Erinnerung, enthalten Aussagen, die sich auf Fakten, Normen und Alternativenauswahl beziehen und die zusammengenommen für bestimmte Situationstypen Handlungsanweisungen bieten (vgl. auch S. 43ff).

Wir schliessen uns hier Langejürgen (1993) an und bezeichnen dieses Schema (Langejürgen nennt es „Paradigma“) als „sektoriellen pragmatischen Bilateralismus“. Die Komponenten dieses Schemas können inhaltlich etwa folgendermassen umrissen werden (vgl. dazu auch die erste Spalte der Tabelle 1, S. 82):

- \* **Aktivierungssituation:** Das zu lösende Problem ist die Gestaltung des Verhältnisses der Schweiz zur Europäischen Gemeinschaft.
- \* **Rollenumschreibung:** Mit diesem Problem konfrontiert, definiert die Schweiz sich selbst als ein Staatswesen, das sich durch eine Reihe schützenswerter Besonderheiten auszeichnet, die einen Vollbeitritt zur EG wenn nicht verunmöglichen, so doch mit sehr schwerwiegenden *trade-offs* belasten würden: die sogenannten acht Beitritts Hindernisse. Es handelt sich dabei, in der ungefähren Reihenfolge ihrer Wichtigkeit, um die Neutralität, die direkte Demokratie, den Föderalismus, die Kompetenzen des Parlaments, die Landwirtschaftspolitik, die Einwanderungspolitik, die Kompetenzen des Bundesgerichtes sowie die aus einem Beitritt resultierende Einschränkung der *Treaty Making Power* der Schweiz (Bundesrat 1988; Schwok 1990: 157ff). Zusätzlich gilt es Rücksicht zu nehmen auf den – bekanntermassen in aussenpolitischen Angelegenheiten sehr skeptischen – Stimmbevölkerung, welche durch das Staatsvertragsreferendum unmittelbar in den aussenpolitischen

Entscheidungsprozess eingebunden ist. Gleichzeitig ist die Schweiz aber auch ein Land, das seinen Wohlstand wesentlich dem Aussenhandel gerade auch mit dem europäischen Umfeld verdankt.

- \* **Handlungsoptionen, Politikpräferenzen:** Aus diesem Selbstbild ergibt sich das Bestreben einerseits die volle politische Integration womöglich zu vermeiden (Bundesrat 1988: 340), bzw. sie auf die wirtschaftlichen Aspekte in Form eines möglichst umfassenden und hindernisfreien Marktzugangs in allen für die Schweiz interessanten Bereichen zu beschränken. Mit anderen Worten: Es ging darum, den sogenannten „goldenen“ Mittelweg zu verwirklichen. Die Wahrung der Souveränität im völkerrechtlichen Sinne ist dabei als drittes Ziel ebenfalls von hoher Bedeutung: Auch aus innenpolitischen Gründen ist man traditionell bemüht, Verträge abzuschliessen, welche die Gleichheit der Vertragsparteien in Rechten und Pflichten respektieren, d.h. eine „Satellitisierung“ verhindern (Spinner 1990). Die Formulierung des Integrationsberichtes 88 hält diese zentrale Handlungsanweisung mit wünschbarer Klarheit fest: *„... das Grundkonzept der schweizerischen Integrationspolitik besteht darin, die vertraglichen Beziehungen zur EG pragmatisch und sektoriell zu vertiefen, indem die Zusammenarbeit spezifisch auf Gebieten gemeinsamen Interesses geregelt wird, dies auf der Grundlage gegenseitig ausgewogener Rechte und Verpflichtungen der Vertragspartner“* (Bundesrat 1988: 299; Hervorhebungen im Original).

Der Befund, die Orientierung an diesem Schema habe die schweizerische Integrationspolitik in ungünstiger Weise beeinflusst, ist keineswegs neu. Die zentrale Schlussfolgerung Langejürgens' (1993: 49ff) lautet, die Behörden hätten allzu lange am traditionellen integrationspolitischen Paradigma des bilateralen, selektiven Pragmatismus festgehalten und es selbst dann noch durch ad-hoc Modifizierungen zu retten versucht, als seine schwindende Problemlösungskapazität bereits offensichtlich geworden sei. Er spricht – in Anlehnung an Kuhns Wissenschaftstheorie (Kuhn 1970) – von einem zu spät vollzogenen Paradigmenwechsel: Das neue Paradigma, d.h. der multilaterale Glo-

balansatz, sei erst viel zu spät übernommen worden – und selbst dann habe man noch versucht, vor dem Souverän die Fiktion der Kontinuität aufrechtzuerhalten (Langejürgen 1993: 196f). Einen äquivalenten Vorwurf erheben auch Sciarini (1992: 311) und Nell (1994: 480).

Andere Kommentatoren haben darauf hingewiesen, dass die Konzeption der Integrationspolitik als Teilbereich der Aussenwirtschaftspolitik, wie sie dieses Schema impliziert, zu einer Unterschätzung der politischen Implikationen des Integrationsprozesses geführt habe. Langejürgen (1993: 50) und Sciarini (1992: 311) sind sich einig, dass die Selbstblockade der Schweizer Europapolitik mitverursacht war durch das Primat der Handelspolitik und die strikte Trennung zwischen politischen und aussenwirtschaftlichen Aspekten der Aussenbeziehungen, welche die schweizerische Aussenpolitik seit jeher prägte. Dies führte dazu, dass die politischen Implikationen des EWR-Vertrags und der europäischen Integration zu spät erkannt bzw. verschleiert wurden, was sich möglicherweise auch für das Referendum nachteilig auswirkte (Goetschel 1995: 71f. und 132).

Der Gebrauch von Schemata, d.h. letztlich der Rückgriff auf vorhandene Wissensbestände bei der Bewältigung aussenpolitischer Probleme ist nun, dies sei hier noch einmal wiederholt, nicht an sich problematisch. Deren Verwendung kann aber mittelbar zum Problem werden, wenn aufgrund individueller, organisationeller oder systemischer Ursachen die adäquate Verarbeitung neuer Information und die Wahrnehmung veränderter Rahmenbedingungen unterbleibt. Dies kann insbesondere dann geschehen, wenn das Entscheidungssystem entweder gar keine neue Information verarbeitet, oder, subtiler, die Information über das Umfeld derart filtrierte wird, dass sie die Anwendbarkeit des Schemas bestätigt. Das Entscheidungssystem modifiziert in einem solchen Fall nicht das Schema aufgrund neuer Information über das Umfeld, sondern, umkehrt, den Bedeutungsgehalt von Informationen derart, dass die Anwendbarkeit des Schemas weiterhin gewährleistet ist – jedenfalls so lange dies der (negative) *feedback* der Umwelt nicht schlichtweg verunmöglicht.

Ein Indiz für eine derartige allzu starke Determiniertheit der aussenpolitischen Situationsdefinition durch die Vergangenheit – denn darum handelt es sich letztlich – bestünde beispielsweise darin, dass Informationen über das Umfeld, die als Bestätigung für die Anwendbarkeit des Schemas interpretiert werden können, d.h. im Bezug auf das vorhandene *belief-system* konsonante Informationen, tendenziell eher überbewertet werden. Im konkreten Fall wären dies Informationen, die darauf hindeuten, dass der *status quo ante* des integrationspolitischen Umfeldes, auf den das Schema zugeschnitten war, erhalten bleibt. Umgekehrt würden Informationen, welche die Anwendbarkeit des Schemas in Frage stellen (dissonante Informationen) tendenziell eher unterbewertet. Hat der Akteur zudem die Möglichkeit, die Situation durch eigenes Handeln so zu beeinflussen, dass die Rahmenbedingungen seinen Wünschen entsprechen, ist als Folge dieser Verzerrensneigung zu erwarten, dass er die Realisierungschancen derartiger Beeinflussungsversuche tendenziell überschätzt.

### **Der Integrationsbericht 88: Die Ausgangslage**

Der erste Integrationsbericht vom Herbst 1988 ist für unsere Untersuchung in zweierlei Hinsicht von Interesse. Er reflektiert einerseits die Inhalte des *belief-systems*, d.h. konkret das langfristig stabile, handlungsleitende Schema der schweizerischen Integrationspolitik: Deshalb wurde er im vorhergehenden Unterkapitel bereits mehrfach zitiert. Andererseits ist der Bericht aber auch interessant, weil er die Lagebeurteilung zu einem bestimmten Zeitpunkt, nämlich kurz vor der Rede Delors' im Januar 1989 enthält, also eher dem *evoked set* zuzuordnende Elemente der Situationsdefinition, die verhältnismässig wandelbar sind (bzw. sein sollten). Für das Verständnis der Politik im Verlauf der Verhandlungen ist seine Kenntnis deshalb unabdingbar. Gleichzeitig ist aber auch in dieser Lagebeurteilung schon die perzeptionsbeeinflussende Wirkung des Schemas in Ansätzen spürbar: Der Wandel des integrationspolitischen Umfeldes begann ja bereits 1986 mit der Lancierung des Binnenmarktprogramms und nicht erst mit der Rede Delors.

Bezüglich der EFTA ging man davon aus, dass sie *„in ihrer gegenwärtigen Zusammensetzung bis in die neunziger Jahre erhalten bleibt“* (Bundesrat 1988: 325). Diese Vorhersage erwies sich jedoch binnen kurzem als unzutreffend, und man könnte, etwa angesichts des zu dem Zeitpunkt bereits in der Luft liegenden österreichischen Beitrittsge- suchs, auch darin ein Indiz dafür sehen, dass das Interesse an der Er- haltung des *status quo* die Qualität der Prognose von Entwicklungen beeinträchtigte. Dagegen ist allerdings einzuwenden, dass die Umwäl- zungen, die durch den Umbruch in der Sowjetunion ausgelöst wur- den, zu diesem Zeitpunkt noch nicht absehbar waren. Gerade diese haben aber erheblichen Anteil an der Entscheidung Schwedens und in dessen Gefolge auch Norwegens und Finnlands, ein Beitrittsge- such zu stellen. Zudem musste man zu diesem Zeitpunkt davon ausgehen, dass die EG, in einer Phase der Vertiefung begriffen, vorderhand keine neuen Mitglieder aufnehmen würde: Das EWR-Angebot Delors sollte ja nicht zuletzt auch ein Ersatz für die Vollmitgliedschaft bieten. Insgesamt war deshalb diese Lageeinschätzung zu diesem Zeitpunkt durch- aus vertretbar.

Interessanter ist hingegen die Einschätzung der Integrationsent- wicklung in der EG und ihrer Konsequenzen für die Schweiz. Zu- nächst erwartete man, dass die EG die Ziele, die sie sich für die 90er Jahre gesteckt hatte, im wesentlichen erreichen würde: Mit der Vollen- dung des Binnenmarktes, weiteren Schritten in Richtung eines gemein- samen Wirtschafts- und Währungsraums, verstärkter Supranationa- lität sowie wachsender politischer Bedeutung der EG in Europa wurde gerechnet (Bundesrat 1988: 323). Der Bericht weist auch darauf hin, dass das Klima für die traditionelle schweizerische bilaterale Politik in Zukunft (unter anderem wegen der Interlakener Prinzipien) schwie- riger würde: Die Verfasser des Berichts waren sich durchaus bewusst, *„dass es nicht immer einfach sein wird, auf dem bisherigen Weg einer pragmatischen auf strikter Reziprozität von Rechten und Pflichten be- ruhenden Zusammenarbeit weiterzugehen“* und dass das *„Interesse der Ge- meinschaft an Sonderlösungen mit uns tendenziell abnimmt“* (Bundesrat 1988: 336). Allerdings glaubte – oder hoffte – man, dass *„derartige*

*Schwierigkeiten wohl vor allem im Zusammenhang mit ausgeprägten Integrationsschüben wie dem Binnenmarktprogramm auftreten, und somit von begrenzter Natur“* seien (Bundesrat 1988: 310).

Wohl auch durch diesen Befund veranlasst, wird der Vollbeitritt verhältnismässig ausführlich diskutiert. Allerdings wird der Beitritt nicht als konkrete Option erörtert, sondern als rein hypothetische Maximalvariante einer wirtschaftlichen Integration auf einem Kontinuum, an dessen anderem Ende der bisher erreichte Status quo liegt. Es wird davon ausgegangen, dass *„die tatsächliche Entwicklung zwischen den Modellvarianten EG-Beitritt/Status quo liegen [wird]“*: Das Szenario in dem *„die EG ... ihre bisher an den Tag gelegte relative Offenheit gegenüber Drittstaaten aufgabe“* wird als *„rein theoretisch“* bezeichnet (Bundesrat 1988: 351) – was mit den bereits zitierten Aussagen zwar nicht in einem krassen Widerspruch steht, aber auch nicht restlos vereinbar ist damit.

Als Fazit der bundesrätlichen Lageanalyse ergibt sich insgesamt folgendes: *„Der Bundesrat setzt sich ... im vorliegenden Bericht auch mit möglichen Alternativszenarien zum heutigen Kooperationsmodell auseinander. Er gelangt nach einlässlicher Prüfung zum Schluss, dass sich zum heutigen Zeitpunkt keine grundsätzliche Neuorientierung der schweizerischen Integrationspolitik aufdrängt“* (Bundesrat 1988, 251). Und: *„Gesamthaft sind die Aussichten, dass die schweizerische Integrationspolitik auch weiterhin erfolgreich sein wird, günstig zu beurteilen. Schliesslich hat die EG auch ein aussenpolitisches Interesse, die für die politische Stabilität und das Gleichgewicht Gesamteuropas wichtige Gruppe der neutralen Staaten nicht zu schwächen. Es kann nicht im Interesse der Gemeinschaft liegen, durch mangelnde Öffnungs- und Kooperationsbereitschaft die westeuropäischen Neutralen in eine Zwangslage zu versetzen, wo ihnen nur noch die Wahl zwischen einem EG-Beitritt und der Inkaufnahme erheblicher Nachteile bleibt“* (Bundesrat 1988: 348).

Der beinahe beschwörende Charakter dieses Schlusssatzes macht noch einmal deutlich, wie sehr den Verantwortlichen an der Erhaltung jener Rahmenbedingungen lag, innerhalb derer der schweizerische pragmatisch-sektorielle Bilateralismus als Politik sinnvoll und gangbar war. Die Wahrnehmung der Situation wurde hier offensichtlich durch



die vorgezogene Option beeinflusst. Die Vermutung, dass es sich dabei um einen Fall von *wishful thinking* handeln könnte, wird sogar durch die Formulierung nahegelegt (siehe auch S. 50).

Daraus resultierte wahrscheinlich eine Überbewertung der Chancen des Bilateralismus, bzw. von Elementen der Situation, die den bisherigen Kurs als optimal erscheinen liessen, und korrespondierend dazu eine Überbewertung der aussenpolitischen Problematik der Beitrittsoption, also ebenfalls kognitive Tendenzen, welche mit den Vermutungen im vorhergehenden Unterkapitel übereinstimmen.

Bezüglich der Mitbestimmungsmöglichkeiten eines Kleinstaates in der EG z.B. dürfe man sich „keinen Illusionen“ hingeben: „... unsere Einflussmöglichkeiten im abschliessenden Entscheidungsverfahren [wären] recht beschränkt“ (Bundesrat 1988: 369). Interessant als Beleg für die „Vorwirkung“ der Politikpräferenzen auf die Lagebeurteilung ist – dies nebenbei – die Tatsache, dass im Integrationsbericht 92 beinahe ausschliesslich Argumente angeführt werden, welche die Vermutung eines doch ganz beträchtlichen Einflusses der Kleinstaaten in der EG stützen (Bundesrat 1992a: 28ff). An der institutionellen Struktur der EG, soweit sie Einfluss auf die Stellung der Kleinstaaten hat, änderte sich zwischen den beiden Integrationsberichten wenig. Hingegen war zu diesem Zeitpunkt der Vollbeitritt zum Ziel der bundesrätlichen Integrationspolitik geworden, das alte Schema hatte ausgedient, entsprechend war auch eine andere Färbung opportun.

Insgesamt drängt sich bei der Lektüre von Teilen des Integrationsberichts der Eindruck einer gewissen Entkoppelung von Lageanalyse und daraus abgeleiteter Handlungsanweisung auf. Die für die bisherige Politik der Schweiz eher ungünstige Entwicklung des integrationspolitischen Umfeldes wird zwar erkannt, wenn sie auch da und dort etwas heruntergespielt wird. Man zieht aber daraus, dem traditionellen Schema der schweizerischen Integrationspolitik verhaftet, nicht die Konsequenzen, die sich eigentlich aufdrängen würden, auf der Ebene der Evaluation der Politikoptionen; die normativen Vorgaben des Schemas brechen die Evidenz des Faktischen. Als Strategie zur Stabilisierung der Situationsdefinition und zur Reduktion der Be-

deutung von Informationsinput kommt *wishful thinking* zur Anwendung.

Der positive Nachweis, dass die beschriebenen *cognitive biases* dem Integrationsschema zuzuschreiben sind, ist selbstverständlich schwer zu führen. Interessant scheint aber in diesem Zusammenhang doch, wie oft unsere Gesprächspartner in der Bundesverwaltung darauf hinwiesen, dass sich die Inhalte und auch die Stossrichtung und die Mängel des 88er-Berichts – die im übrigen durchaus zugestanden wurden – nur verstehen liessen, wenn man die starke Prägung der schweizerischen Integrationspolitik durch ihre Tradition berücksichtige.

### ***Die Reaktion auf die Initiierung des EWR: die schweizerische Deutung der ersten Delors-Rede vom Januar 1989***

Die (sogenannte erste) Rede Jacques Delors vor dem europäischen Parlament im Januar 1989 ist in unserem Konzept ein exogener Informationsimpuls aus dem integrationspolitischen *operational environment*. Wie wurde das Angebot Delors', es gelte, „*de rechercher une nouvelle forme d'association, qui serait plus structurée sur le plan institutionnel, avec des organes communs et de décision et de gestion et ce, afin d'accroître l'efficacité de notre action*“ von den schweizerischen Verantwortlichen aufgenommen? Welche Konsequenzen hatte dieser Impuls für ihre Situationsdefinition?

Zunächst einmal kam das Angebot für die Schweiz nach Auskunft unserer Gesprächspartner offensichtlich völlig überraschend; man war auf eine derartige Erklärung – im Unterschied offenbar zu anderen EFTA-Staaten – überhaupt nicht vorbereitet. Betrachtet man die wesentlichen Inhalte der Erklärung Delors, so waren drei Elemente neu: Erstens das Angebot, ein globales, zahlreiche Einzelbereiche umfassendes Instrument, eine neue Art der Assoziation zu kreieren, zweitens die Forderung, mit der EFTA als Ganze zu verhandeln, und drittens schliesslich das Angebot gemeinsamer Entscheidungsmechanismen, bzw. das Schlüsselwort der „*codécision*“.

In anbetracht dieser Mischung von Elementen, die zum Teil mit den schweizerischen Wünschen in einem konsonanten, zum Teil auch in einem dissonanten Verhältnis standen, verwundert es nicht, dass die schweizerische Reaktion gemäss allen unseren Gesprächspartnern geprägt war durch erhebliches Unbehagen (siehe auch Blankart 1998). An sich war ein globales Abkommen, das der schweizerischen Wirtschaft in zahlreichen Bereichen den Zugang zum Binnenmarkt geöffnet hätte, willkommen. Gleichzeitig bestand aber die erhebliche Gefahr, dass davon auch Bereiche erfasst würden, in denen eine Liberalisierung mit schweizerischen „Heiligen Kühen“, *non-negotiables* im Bereich der Landwirtschaft, des Transitverkehrs, des freien Personenverkehrs etc. kollidierte. Das deduktiv-globale *top-down* Verfahren, das Delors vorschlug, bedeutete damit auch eine Absage an das induktive Aushandeln von Regelungen für begrenzte, überschaubare Einzelbereiche und damit eine Absage an den *bottom-up* Pragmatismus, dem die Schweiz sich seit jeher verpflichtet gefühlt hatte (Sciarini 1992: 307).

Höchst problematisch erschien den schweizerischen Verantwortlichen auch die Forderung der Block-zu-Block Verhandlungen zwischen EG und EFTA. Die Mitgliedstaaten dieser Freihandelsassoziation verfolgten stark divergierende Interessen und wiesen zudem unterschiedliche Systeme der Transformation von Völkerrecht in Landesrecht auf. Überdies waren die Entscheidungsstrukturen der EFTA im Kontrast zu jenen der EG äusserst schwach; eine gemeinsame Verhandlungsposition bedingte den Konsens aller Mitglieder. Ein starkes zentrales Organ, vergleichbar der EG-Kommission, existierte nicht. Alles in allem erwartete man aus Schweizer Warte nicht, dass die Verhandlungsposition der einzelnen EFTA-Staaten dadurch – verglichen mit dem herkömmlichen bilateralen Vorgehen – gestärkt würde. Eine Verhandlungsstruktur wie jene anlässlich der Aushandlung des Freihandelsabkommens von 1971/72, in der die EFTA-Staaten je einzeln parallele Abkommen mit der EG aushandelten, wäre aus der Sicht der Schweiz vorzuziehen gewesen. An einer Stärkung der EFTA in Richtung Supranationalität (etwa indem die Beschlussfassung durch

die Einführung von Mehrheitsentscheiden erleichtert worden wäre) war die Schweiz nicht interessiert.<sup>11</sup> Dies hätte ja eine Schwächung des einzelnen Mitgliedsstaates impliziert und dessen Möglichkeit zur Verteidigung von Sonderinteressen ernsthaft beeinträchtigt. Die schweizerische Delegation hat deshalb konsequenterweise auch mit allen Mitteln und weitgehend erfolgreich diese Aufwertung zu verhindern versucht: Weder gab es Mehrheitsentscheide in der EFTA, noch trat sie gegenüber der EG als Vertragspartei auf (Sciarini 1992).

Diese beiden Elemente, die eine Absage an das bilateral-pragmatische Paradigma beinhalteten, waren also Anlass für grosse Skepsis schweizerischerseits. Sie wurde etwa in der Rede Bundesrat Delamuraz' vor dem Europäischen Parlament am 15.2.1989 deutlich, in der er die Ausführungen Delors' zwar begrüßte, gleichzeitig aber auch die Fortführung des gewohnten bilateral-pragmatischen Vorgehens anmahnte (EDA-Agenda).

Umso hellhöriger wurde deshalb das dritte neue Element aufgenommen: Die „*organes communes de décision*“, die Delors in seiner Rede erwähnt hatte. Wenn eine echte Mitentscheidung, d.h. die Gleichberechtigung der Vertragsparteien bei der Weiterentwicklung der Vertragsinhalte tatsächlich verwirklicht werden konnte, so wäre, bei weitgehend freiem Zugang zum Binnenmarkt, die Gefahr eines ungleichen Vertrags und der Satellitisierung durch Brüssel gebannt gewesen – ohne dass man der EG hätte beitreten müssen.

Gleichzeitig war man sich aber auch seitens der Schweiz bewusst, dass dieses Angebot, in diesem sehr konkreten Verständnis, mit allem was bisher über die offizielle Haltung der Kommission bekannt war, in eklatantem Widerspruch stand. Keines der bestehenden Assoziationsabkommen mit der EG – einer Assoziation nach Art. 238 des EWG-Vertrages schien der EWR, so wie ihn Delors im Januar 1989 angedeutet hatte, noch am ehesten zu entsprechen – beinhaltete eine *codécision* für den Assoziationspartner. Zudem hätte es sich um ein Mitentschei-

---

<sup>11</sup> Vgl. dazu z. B. die Mitteilung des Bundesrates vom 18. 9. 1989 „Die Schweiz im europäischen Integrationsprozess“ (EDA-Agenda).

dungsrecht auf breitester Basis gehandelt; die sich jahrelang hinziehenden Verhandlungen über das Versicherungsabkommen hatten aber gezeigt, wie schwierig es war, einen ausgeglichenen Vertrag auch nur schon für einen eng begrenzten Teilbereich auszuhandeln. Hinzu kam, dass dieser Passus von den anderen EFTA-Staaten nicht sehr hoch gewichtet wurde. Diese Information stand so einerseits mit dem faktischen Wissen über das integrationspolitische Umfeld im Widerspruch, war aber andererseits aber mit einem wesentlichen normativen Element des traditionellen Schemas konsonant.

Vor die Entscheidung gestellt, zwischen jener Interpretation der Situation, die mit dem Schema kompatibel war, und einer, welche die faktische Plausibilität für sich hatte, optierte man in diesem Fall zögerlich zwar und skeptisch zugunsten ersterer. Oder mit anderen Worten: man glaubte nicht, was man glauben durfte – sondern was man glauben wollte. Das Angebot der „*codécision*“ wurde für bare Münze genommen, es wurde dem Begriff eine sehr konkrete schweizerische Semantik unterlegt, welche er nach der Intention seines Urhebers wahrscheinlich gar nicht haben sollte. Gemäss den Aussagen der damals Beteiligten wäre die Schweiz wahrscheinlich gar nicht auf den EWR-Prozess eingestiegen ohne diesen Passus: Man sagte sich, man würde Delors beim Wort nehmen.

Wie gross die Bedeutung war, die man dem Vorschlag Delors' beimass, wie wörtlich man ihn nahm, ist auch daraus zu entnehmen, dass man zur internen und auch öffentlichen Rechtfertigung schweizerischer Forderungen im institutionellen Bereich während des Jahres 1989 immer wieder darauf verwies. Bundesrat Felber in einem Interview mit der „Bilanz“ im Dezember 1989 führte z. B. aus: *„Immerhin hat die EG selber erklärt, sie sei einverstanden damit, dass es Institutionen geben soll, die den Europäischen Wirtschaftsraum abdecken würden. Hinzu kommt, dass die berühmte Delors-Rede vom Januar einen Satz enthält, der ganz klar von 'gemeinsamen Entscheidungs- und Verwaltungsorganen' spricht“* (EDA-Agenda).

Delors widerrief seine Aussage über die gemeinsamen Entscheidungsorgane genau ein Jahr später, im Januar 1990. Es handelte sich

dabei um einem Informationsimpuls, der die Revision eines Schlüssелеlements der schweizerischen Situationsdefinition beinahe zwangsläufig hätte auslösen müssen: Die Haltung der EG zur Mitbestimmungsfrage war nun sehr unmissverständlich und sogar durch dieselbe Quelle klargelegt. Die Reaktion der Verantwortlichen auf dieses Ereignis zeigt noch einmal überdeutlich, wie wichtig und wie stark emotional besetzt die Hoffnung auf die „*organes communes et de gestion et de décision*“ war – mit ihr war ja nichts weniger als die *raison d'être* der Teilnahme am EWR-Prozess verbunden.

Einer unserer Gesprächspartner meinte, dass man Delors' Rückzieher als *sale coup* empfunden habe. In einem Interview mit der Genfer Tageszeitung „La Liberté“ vom 1. Mai 1990 richtete Bundesrat Felber unüblich empörte Worte an die Adresse des Präsidenten der Kommission: „*Nous n'avons pas l'habitude d'avoir affaire à des gens qui changent de langage tous les ans: on nous a offert des institutions communes et un droit de codécision en janvier 1989. Si l'on a changé d'idée une année après, il est un peu plus désagréable pour ceux qui ont changé d'expliquer leur position qu'à nous d'expliquer pourquoi nous n'avons pas changé d'idée*“ (EDA-Agenda). Aufschlussreich ist diese Stelle, weil Felber von einer rhetorischen Schutzstrategie Gebrauch macht, um den „Schaden“ dieses dissonanten Informationsinputs für die eigene Situationsdefinition zu minimieren: Indem er der EG beinahe eine arglistige Täuschungsabsicht unterstellt, mit der unter zivilisierten Verhandlungspartnern nicht gerechnet werden müsse, impliziert er gleichzeitig die völlige Unvorhersehbarkeit der Haltungsänderung der EG – wodurch zumindest die Wahrnehmung der eigenen Fähigkeit zur korrekten Lageeinschätzung und deren Perzeption in der Öffentlichkeit nicht in Frage gestellt wurde. Die Überraschung war auch ein Jahr später noch Leitmotiv der Aussagen Felbers zu diesem Thema. In einem Interview mit der Berner Zeitung vom 16. März 1991, gefragt, ob man die Lage bezüglich der Haltung der EG zu Mitbestimmungsrechten nicht falsch eingeschätzt habe, meinte er: „*Wir wurden nicht völlig überrascht. Wir wussten, dass die Verhandlungen nicht einfach sein würden. Vielmehr überrascht hat uns die zweite Rede von EG-Kommissions-*

präsident Jacques Delors vom letzten Jahr, als er seine früheren Vorstellungen aus dem Jahr 1989 über einen EWR plötzlich korrigierte“ (EDA-Agenda). Noch in der Botschaft zur Genehmigung des EWR von 1992 hallt zur Rechtfertigung des Misserfolges der Verhandlungsführung in der Mitbestimmungsfrage der Vorwurf an die Adresse der EG nach, man sei hintergangen worden: „die EG als Hauptakteurin dieser Verhandlungen veränderte ihre ursprüngliche Position, wie sie insbesondere vom EG-Kommissionspräsidenten in seiner Ansprache von 17. Januar 1989 dargelegt wurde“ (Bundesrat 1992b: 46).

Was immer Jacques Delors mit seiner Aussage zur *codécision* im Januar 1989 gemeint oder bezweckt hat: Sie wurde in ihrer Bedeutung von der Schweiz zweifellos überschätzt (Sciarini 1992: 311). Angesichts der Tatsache, dass diese Aussage im gesamten EWR-Paket das einzige Element war, das zu den schweizerischen Absichten, die sich aus dem Integrationsschema ableiten lassen, in einem zweifelsfrei konsonanten Verhältnis stand, scheint es plausibel diesen *bias* dem integrationspolitischen Schema zuzuschreiben. Das EWR-Projekt barg die Möglichkeit des Entstehens einer Situation, in der das traditionelle Verfahren der Schweiz nicht mehr sinnvoll war. Deshalb hielt man sich an jene Aussage, die versprach, dass man weiterhin ein internationales Umfeld vorfinden würde, in dem zumindest eine wesentliche Rahmenbedingung, nämlich die Willigkeit der EG, völkerrechtlich ausgeglichene Verträge auszuhandeln, noch immer gegeben war. Sie hätte es auch erlaubt, die Risiken, die aus dem globalen und multilateralen Ansatz aus Schweizer Sicht erwachsen, durch geschickte Verhandlungsführung zu mildern. Im weiteren Verlauf des EWR-Prozesses sollte sich aber herausstellen, dass diese Hoffnung trügerisch war.

### **Die Verhandlungsführung im institutionellen Bereich nach der Übernahme des *acquis* im Herbst 1989**

Die zweite Delors-Rede war allerdings keineswegs das wichtigste Ereignis im Hinblick auf die Bewertung der Chancen für ein Mitentscheidungsrecht der EFTA-Staaten. Bereits einige Monate früher, im Herbst 1989 einigten sich die Verhandlungsparteien darauf, einen

Grossteil des *acquis communautaire* und damit des Rechtes der EG, zum Inhalt des Vertrages zu machen (siehe S. 79). Ausgeschlossen davon waren im wesentlichen die Landwirtschaft und die Steuerharmonisierung (Bundesrat 1992b: 3). Die schweizerische Verhandlungsführung gab ihr Einverständnis zu diesem Schritt nur sehr widerwillig und offensichtlich unter dem Druck eines übermächtigen Konsenses innerhalb der EFTA. Aus schweizerischer Sicht wäre ein „pragmatisches“ System, das auf der gegenseitigen Anerkennung von Normen beruht hätte, eindeutig vorzuziehen gewesen (Blankart 1998).

Damit war der entscheidende Wendepunkt des EWR-Prozesses erreicht. Die Situation war in verschiedener Hinsicht weniger offen als noch zu Beginn des Jahres. Es war nun klar, welches die Inhalte des Vertrages sein würden. Zudem war die Dominanz der EG in diesem Verhandlungsprozess nun unzweifelhaft offenbar. Ein Recht zum *decision-making* bei der Weiterentwicklung der Vertragsinhalte hätte nun impliziert, dass die EFTA-Staaten über die Weiterentwicklung einer erheblichen Teilmenge des EG-Rechts hätten mitentscheiden können, ohne die Lasten der Mitgliedschaft voll mitzutragen. Juristische Gründe – Inkompatibilität mit den Römer Verträgen – ebenso wie politische – die Mitgliedstaaten wären wohl kaum bereit gewesen, eine derartige relative Benachteiligung hinzunehmen – machten es deshalb sehr unwahrscheinlich, dass die EG einem Vertrag zustimmen würde, der Drittstaaten ein derartiges Recht zugestanden hätte. Bekräftigt wurde diese Haltung zudem durch die bereits erörterte zweite Delors-Rede vom Januar 1990 und auch das Verhandlungsmandat der Kommission vom Juni desselben Jahres enthielt keinerlei Hinweise auf eine EG-seitige Kompromissbereitschaft in diesem Punkt (Sciarini 1992: 310). Seitens der Kommission, aber auch bei den Besuchskontakten in den Mitgliedstaaten wurde den schweizerischen Delegationen denn auch stets unmissverständlich klar gemacht, dass es für Nichtmitglieder der EG keine Beteiligung am *decision-making* geben könne.

Die Verwirklichung eines aus der Sicht der EFTA-Staaten ausgeglichenen Vertrags war dadurch ein gutes Stück unwahrscheinlicher geworden (von Tschärner 1992: 482): Eine Einschätzung, der dien



meisten unserer Gesprächspartner in der Verwaltung im Rückblick auch durchaus zustimmten. Dennoch versuchte die Schweiz noch einhalb Jahre, bis zum Mai 1991, eine Teilnahme am *decision-making* zu erreichen, gegen den Widerstand der EG, aber auch gegen die anfängliche Gleichgültigkeit und spätere offene Ablehnung der anderen EFTA-Staaten. Welches waren die mentalen Voraussetzungen dieser inflexiblen Position, die wahrscheinlich in verschiedener Hinsicht suboptimal war, indem sie einerseits die Verhandlungen blockierte und verlängerte und andererseits die innenpolitische Legitimation des Einschwenkens auf den Beitrittskurs erschwerte?

Das schweizerische Verhalten wird verständlich, wenn man sich in Erinnerung ruft, welche Forderungen sich für das Verhandlungsergebnis und damit das schweizerische Verhandlungsmandat aus dem integrationspolitischen Schema des pragmatischen Bilateralismus ergaben. Der Vertrag sollte erstens eine dauerhafte und eigenständige begrenzte Integrationslösung darstellen. Er sollte kein Provisorium sein, das nur auf den zu vermeidenden Vollbeitritt vorbereitete. Damit in engem Zusammenhang stand zweitens die Forderung, dass der resultierende Vertrag die völkerrechtliche Gleichheit der Vertragsparteien respektieren sollte. Es musste versucht werden, eine Lösung zu verhindern, bei der eine Vertragspartei ohne Zustimmung der anderen die Inhalte des Vertrages verändern konnte.

Die Orientierung an diesen Prinzipien bedeutete, dass die Schweizer Verhandlungsführung auf der Handlungsebene ihre Bemühungen um eine Teilnahme am *decision making* nach der Akzeptierung des *acquis* als Vertragsinhalt, eher noch intensivierete – jedenfalls aber nicht verringerte, bevor die Unmöglichkeit der Verwirklichung der schweizerischen Forderungen unmissverständlich klar geworden war. Anders als bei der ursprünglich vorgezogenen Lösung, der gegenseitigen Anerkennung von Normen, war das EG-Recht nach diesem Schritt expliziter Inhalt des EWR, eines internationalen Vertrages. Nach schweizerischer Auffassung war es damit Völkervertragsrecht, dessen einseitige Veränderung bzw. Weiterentwicklung allen Prinzipien des Verkehrs zwischen souveränen Staaten widersprochen hätte. Bruno

Spinner, damals stellvertretender Chef der Schweizerischen Mission bei der EG in Brüssel, brachte dies im Juli 1990 exemplarisch zum Ausdruck (1990: 410): „*Der dazu [d.h. für die Homogenität des Wirtschaftsraumes] notwendigen Rechtsharmonisierung auf der Grundlage des gültigen EG-Rechts muss, und das ist für die Schweiz und ihre EFTA-Partner eine conditio sine qua non, die Möglichkeit entsprechen, dass alle Vertragsparteien bei der Weiterentwicklung dieses harmonisierten Rechts mitwirken und mitentscheiden können*“. Auch im Zweiten Integrationsbericht vom November 1990 wird diese Haltung durch den Bundesrat noch einmal ausdrücklich bekräftigt: „*In unserer Konzeption soll der EWR auf den Grundsätzen der Gleichheit der Vertragsparteien und der Ausgewogenheit der Rechte und Pflichten gegründet sein. Dies sind die einzigen soliden Fundamente einer dauerhaften Zusammenarbeit*“ (Bundesrat 1990: 70).

Die Antwort auf die Frage, weshalb man an einem Mitbestimmungsrecht derart interessiert war, kann so direkt aus den normativen Elementen des integrationspolitischen *belief-systems* abgeleitet werden. Schwieriger ist dagegen zu ermitteln, welche Wahrnehmungen des internationalen Umfeldes die schweizerische Verhandlungsführung dazu bewogen haben, einen derartigen ausgewogenen Vertrag – der wohl in der Tat ein hölzernes Eisen gewesen wäre – noch bis in den Herbst 1990 für möglich zu halten.

Der Einwand, dass Verhandlungspositionen in der Regel Maximalpositionen sind, die man vertritt, ohne damit zu rechnen, dass sie verwirklicht werden können, ist berechtigt. Diese Argumentation, die von einigen unserer Gesprächspartner aus der Verwaltung zur Rechtfertigung der damaligen Haltung der Schweiz verwendet wurde, erklärt die schweizerische Position zweifellos zu einem guten Teil. Sie lässt sich auch mit Aussagen vereinbaren, die darauf hindeuten, dass man sie in zunehmenden Masse ohne rechte Überzeugung vertreten habe.

Dennoch ist aber zu vermuten, dass der schweizerischen Politik, ähnlich wie bei der Einschätzung der Delors-Rede, zusätzlich auch schemainduzierte Fehleinschätzungen zugrunde lagen. Weil – wie unsere Gesprächspartner mehrfach betonten – der Abschluss eines un-

gleichen Vertrages durch die Schweiz für die Verantwortlichen „unvorstellbar“ war, wurde die Bedeutung von Informationen, die hinsichtlich der schweizerischen Absichten dissonant waren, unterschätzt, konsonante, oder als konsonant interpretierbare, dagegen überschätzt. Die Adaptation der Situationsdefinition konnte so eine zeitlang verzögert werden.

### ***Kognitive Grundlagen der Haltung in der Mitbestimmungsfrage***

Die Möglichkeit der Aushandlung einer *codécision* war wesentlich abhängig von zwei Situationsparametern: Erstens der Verhandlungsposition und -macht der EG, sowie zweitens und komplementär dazu, derjenigen der EFTA, sowie des Einflusses der Schweiz innerhalb ihrer. Es müsste sich also zeigen lassen, dass die schweizerische Situationsdefinition einen *bias* in Richtung einer Unterschätzung der Macht der EG und einer Überschätzung der Rolle der EFTA und der Schweiz aufwies.

Wie bereits mehrfach gesagt, war die Grundhaltung der EG und ihrer Mitgliedstaaten – eine konsequente Ablehnung jeglichen Eingriffs in ihre Entscheidungsautonomie – an sich bekannt. Es gelang der EFTA aber, stets auf starken schweizerischen Druck hin, in die periodisch veröffentlichten „Gemeinsamen Erklärungen“ der EG-EFTA zuhanden der Öffentlichkeit Formeln einzufügen, die besagten, „*dass der Vertrag auf der Gleichheit der Vertragsparteien basieren soll, dass das gemeinsame Beschlussfassungsverfahren nach den Grundsätzen von Treu und Glauben durchzuführen ist....*“ (Aus der Gemeinsamen Erklärung vom 19. 12. 1990, zitiert nach (Spinner 1991b: 100), Hervorhebungen in der Quelle). Schweizerischerseits wurde diesen unverbindlichen Floskeln eine sehr konkrete Bedeutung beigemessen; sie wurden als Evidenz dafür interpretiert, „*dass die Konsequenzen der völkerrechtlichen Natur des EWR-Vertrags immer deutlicher erkannt und anerkannt wurden*“, was als „*positive Entwicklung*“ hervorzuheben sei (Spinner 1991b: 100). Die Formulierung lässt einerseits den geradezu missionarischen Eifer erkennen, die Überzeugtheit von der eigenen Position, deren Berechtigung die Gegenseite, geradezu verblendet, nicht einsehen will. An-

dererseits gibt sie aber auch der Hoffnung Ausdruck, die man in derartige von der EG mitsanktionierte Erklärungen setzte. Bereits im nächsten Abschnitt des Aufsatzes wird im übrigen auch das Schwanken zwischen Hoffen und Bangen deutlich, das die schweizerische Verhandlungsführung prägte, wenn Spinner anmerkt: „Neuerdings kommen jedoch wieder Zweifel auf, ob die EG wirklich bereit ist, den Grundsatz der rechtlichen Gleichheit aller Vertragsparteien zu akzeptieren:...” (Spinner 1991b: 100).

Selbst die einen ähnlichen Passus enthaltende Erklärung vom 14. Mai 1991, nach der „langen Nacht von Brüssel“ scheint noch Hoffnungen geweckt zu haben (Spinner 1991a: 240) – wenn auch zumindest seit der Jahreswende 1990/ 91 auch von Mitgliedern der Regierung und beteiligten Spitzenbeamten öffentlich Zweifel an der Möglichkeit einer *codécision* angemeldet wurden. So meinte etwa der Chef des Integrationsbüros, Jakob Kellenberger, im Februar, dass die Aufnahme einer echten *codécision* in den Vertrag sehr unwahrscheinlich geworden sei (SDA-Meldung vom 27. Februar 1991); aber auch Bundesrat Felber gestand in einem Interview mit „L'Express“ vom 13. April 1991 ein: „Mais il [l'EEE] ne nous donnera probablement pas le droit à la *codécision*“ (EDA-Agenda). Das endgültige Eingeständnis, „dass die institutionelle Gestalt [des EWR] nicht jene sein wird, die wir uns erhofft haben und die wir während der ganzen Verhandlungen durchzusetzen versucht haben“, erfolgte allerdings erst in der bundesrätlichen Antwort auf die parlamentarischen Interpellationen zum EWR vom 19. Juni 1991 (EDA-Agenda).

In der Forschungsliteratur findet sich die Vermutung, dass sich die schweizerischen Verantwortlichen durch ihren Erfolg beim Abschluss des Versicherungsabkommens, d.h. positiven *feedback* seitens der Umwelt, dazu verleiten liessen, die Härte der Position der EG in Fragen des Mitbestimmungsrechts zu unterschätzen. Langejürgen (1993: 49, 87, 270 Fussnote 14) moniert die „weite Überschätzung des Präzedenzcharakters des Versicherungsabkommens mit der EG durch die führenden Köpfe [Blankart und Delamuraz] der schweizerischen Europapolitik“. Dieses nach 16-jähriger, wechselhafter Verhandlungsgeschichte im Juli 1989 paraphierte Abkommen war ein klassischer, bilateraler,

auf einen verhältnismässig engen, für die Schweiz und deren Versicherungswirtschaft aber wichtigen Sachbereich begrenzter Vertrag: Er regelte den gegenseitigen Marktzugang im Bereich „Direktversicherung mit Ausnahme der Lebensversicherung“. Der zähen schweizerischen Verhandlungsführung war es im Sommer 1989 gelungen, einen ausgeglichenen Vertrag auszuhandeln: Das EG-Versicherungsrecht wurde faktisch zu Völkerrecht erhoben. Entsprechend sah dieses Abkommen vergleichsweise weitreichende Mitbestimmungsrechte am EG-internen Entscheidungsprozess für das Nicht-EG-Mitglied Schweiz vor und hätte nach schweizerischer Ansicht auch ein geeignetes Modell für die Regelung der institutionellen Belange im Rahmen des EWR sein können.

Unseren Gesprächspartnern zufolge spielte der erfolgreiche Abschluss dieser Vertragsverhandlungen aber nur für einzelne, allerdings wichtige Akteure in der Verwaltung eine Rolle als Präzedenzfall. Spinner (1990: 414) zitierte z. B. aus einem Vortrag Staatssekretär Blankarts (BAWI) vom 15. März 1990 in Basel, in dem dieser das Versicherungsabkommen folgendermassen charakterisierte: *„Das Abkommen verläuft auf der engen logischen Grenze zwischen zwei zu vermeidenden Handlungsweisen, nämlich der Akzeptierung einer Satellitisierung der Schweiz einerseits und ihrer Einmischung in die internen EG-Angelegenheiten andererseits. In dieser Lösung dürfte das Material für den inskünftigen Brückenschlag EFTA/EG liegen.“* Spinner selbst führte – eher skeptisch – aus: *„dass allenfalls einzelne Elemente aus dem Versicherungsabkommen für den EWR-Vertrag nutzbar gemacht werden können .... ist nicht auszuschliessen“* (Spinner 1990: 414). Eine Bewertung der Rolle, welche bei der Einschätzung der EG-Positionen der Durchbruch spielte, der mit dem Versicherungsabkommen erzielt worden war, wird wohl erst die Kenntnis interner Dokumente erlauben. Klar scheint aber doch, dass man insgesamt die Härte und Durchsetzungsfähigkeit der EG unterschätzte.

Komplementär dazu wurde aber auch die Stabilität der gemeinsamen Verhandlungsposition der EFTA zweifellos überschätzt. Gemäss unseren Gesprächspartnern war dies etwa der Fall bei der vor

allem auf Druck der Schweiz erfolgte Aufnahme der Forderung eines „gemeinsamen Beschlussfassungsmechanismus“ in die EFTA-Verhandlungsplattform (Göteborger Programm vom 14. Juni 1990). Man glaubte, die anderen EFTA-Staaten würden die vereinbarten Positionen mit derselben Unnachgiebigkeit gegenüber der EG vertreten wie die Schweiz selber. Dies erwies sich aber als Täuschung. Man mag auch darin einen Reflex des Schemas erkennen; nachdem die Gefahr einer Supranationalisierung der EFTA abgewendet war, glaubte die Schweiz weiterhin gleichsam als Partei bilateral mit der EG zu verhandeln, die Problematik, die sich aus dieser Zwangskoalition äusserst divergierender Interessen ergab, wurde wahrscheinlich zu einem guten Teil verdrängt.

Es ist zu vermuten, dass die anderen EFTA-Staaten dem Drängen der Schweiz bloss nachgaben, um einen Konsens zu ermöglichen, und damit der EG gegenüber überhaupt verhandlungsfähig zu sein. In den Verhandlungssitzungen mit der EG fand das schweizerische *ceterum censeo* zugunsten eines Mitentscheidungsrechts deshalb kaum Unterstützung, stiess vielmehr je weiter die Verhandlungen fortschritten auf Ablehnung, da das Beharren darauf eine wesentliche Ursache der Verzögerung eines raschen Vertragsabschlusses darstellte, wie ihn die meisten EFTA-Staaten wünschten. Der Hauptgrund dafür waren die Interessen der skandinavischen Staaten und Österreichs. Da sie den EWR zum vorneherein nur als Provisorium betrachteten, war ihnen an der Mitentscheidung kaum mehr etwas gelegen (Sciarini 1992: 308). Ganz grundsätzlich auf Unverständnis bei den anderen EFTA-Partnern stiess aber gemäss unseren Gesprächspartnern auch das sehr strikte, in deren Augen überspitzte und unflexible schweizerische Souveränitätsverständnis und das daraus resultierende Pochen auf einem nach Rechten und Pflichten ausgewogenen Vertrag. Umgekehrt wurde seitens der schweizerischen Verhandlungsführung die kompromissbereite Haltung der anderen EFTA-Staaten in dieser Frage mit verwundertem Unverständnis registriert. Es war vor dem Hintergrund der normativen Prämissen des schweizerischen integrationspolitischen Schemas schlichtweg unvorstellbar, dass ein souveräner Staat die sa-

tellitierenden Bedingungen der EG widerstandslos hinnehmen würde. Einige unserer Gesprächspartner wiesen darauf hin, dass diese Haltung seitens der anderen EFTA-Staaten zunehmend als arrogant empfunden wurde, was nicht zur Verbesserung des Verhandlungsklimas beitrug.

### **Die kognitiven Ursachen des Paradigmenwechsels**

Wie bereits die Übersicht über die schweizerische Integrationspolitik (S. 82ff) gezeigt hat, adaptierten die Verantwortlichen das politikrelevante integrationspolitische *belief-system* schliesslich dennoch. Die Anerkennung der veränderten Situation und der daraus resultierende Übergang zum Beitrittskurs im Sommer 1991 war vermutlich in erheblichem Masse dem Druck der Verhandlungssituation zuzuschreiben, welche für die Verantwortlichen – Chefbeamte wie Bundesräte – als eigentlicher Realitätsschock wirkte. In den oft nächtelangen, aufreibenden Sitzungen, sei es EFTA-intern oder zwischen EG und EFTA, wurde die Kollision unterschiedlicher Situationsdefinitionen, der schweizerischen und derjenigen der EFTA-Staaten, die sich zumindest in der institutionellen Frage kaum mehr von derjenigen der EG unterschied, geradezu physisch fühlbar in der Isolation der schweizerischen Verhandlungsführung. Ihre Voten wurden nicht mehr unterstützt, oft stiessen sie offenbar sogar auf schweigende Ablehnung. Besonders drastisch war dies in der sog. „langen Nacht von Brüssel“ vom 13/14. Mai 1991 erfahrbar.

Dies wirft die bisher noch nicht diskutierte, aber wichtige Frage nach der Rolle der Handlungsoption „Ausstieg aus den Verhandlungen“, bzw. „Nichtunterzeichnung des Vertrags“ in der Situationsdefinition der Verantwortlichen auf. Durch die Wahl der *exit-option* hätte man – zumindest theoretisch – dem Druck zur Adaptation des *belief-systems* ausweichen können. An sich wäre dies ja die bei „normalen“ Verhandlungen über völkerrechtliche Verträge gebotene Vorgehensweise, wenn sich herausstellt, dass gewisse, absolut unverzichtbare Forderungen von der Gegenseite nicht akzeptiert werden,

die *voice-option* also nicht zum Ziel führt – und einen derartigen eigenständigen, „normalen“ Vertrag auszuhandeln, war ja gemäss dem Integrationschema das erklärte Ziel.

Unsere Gesprächspartner in der Verwaltung wiesen zunächst darauf hin, dass die *exit-option* tatsächlich mehrere Male im Verlauf der Verhandlungen ernsthaft auch im Bundesrat zur Diskussion stand. Bereits der Einstieg in den EWR-Prozess im Frühjahr 1989 erfolgte mit grosser Skepsis und unter erheblichen Vorbehalten; erwogen wurde der Ausstieg aber auch nach der Übernahme des *acquis* im Herbst desselben Jahres. Auch in der Erklärung des Bundesrates zur Integrationspolitik vom 10. Mai 1991 wird die Nichtunterzeichnung des Vertrages als Option präsentiert: „Sollten jedoch die Verhandlungen nicht erfolgreich verlaufen und insbesondere die Institutionen des künftigen EWR-Vertrages nicht ausgewogen sein, wird der Bundesrat diesen Vertrag nicht unterzeichnen und demzufolge die Ratifikation nicht vorschlagen.“ (EDA-Agenda).

Die *exit-option* wurde aus verschiedenen Gründen dennoch verworfen. Zunächst einmal hoffte man, durch beharrliches Insistieren und indem man die EG „beim Wort nahm“ die eigenen Ziele dennoch verwirklichen zu können. Man befürchtete den Abschluss eines institutionell befriedigenden Vertrages, an dem die Schweiz dann nicht beteiligt gewesen wäre, und auf dessen Ausgestaltung sie keinen Einfluss hätte nehmen können. In diesem Sinne äusserte sich etwa Aussenminister Felber in der Diskussionssendung „*Table ouverte*“ der TSR, am 18. Februar 1990: „*En refusant de prendre part à ce processus, nous risquons de voir la Communauté et les autres pays de l'AELE développer une intégration intéressante et la Suisse rester considérablement en retrait*“ (EDA-Agenda). Diese Aussage ist symptomatisch für die Illusionen, die man sich hinsichtlich der Ziele der anderen Vertragsparteien machte. Etwas überspitzt formuliert, waren es so paradoxerweise gerade jene Fehlperzeptionen, die, durch die Filterung von Information zur Erhaltung des dominanten *belief-systems* verursacht, schliesslich eine Situation herbeiführten, die dessen Modifikation schliesslich erzwangen.



Es gab allerdings auch noch andere Gründe. Als einziges EFTA-Land nicht mehr mitverhandeln zu können, untätig im Abseits zu stehen, wäre auch für die direkt in die Verhandlung involvierte Beamtenschaft und den Bundesrat schwer erträglich gewesen. Bedenken bestanden auch hinsichtlich einer Verschlechterung des Images der Schweiz bei der EG und den andern EFTA-Staaten, wenn die Schweiz aus den Verhandlungen ausgestiegen wäre. Zukünftige Verhandlungen, sei es bilateral, sei es über einen Beitritt, wären dadurch zweifellos erheblich erschwert worden. Man ging zudem davon aus, dass ein Ausstieg auch innenpolitisch wenig Sympathien gefunden hätte.

### **Fazit**

Fassen wir zusammen: Die Analyse der schweizerischen Reaktion auf ausgewählte Wendepunkte der EWR-Verhandlungen soweit sie die Institutionen betrafen, hat zunächst gezeigt, dass es in der Tat plausible Indizien dafür gibt, dass die schweizerische integrationspolitische Situationsdefinition während geraumer Zeit maladaptiert war. Diese Maladaptation ergab sich dadurch, dass sich das integrationspolitische Umfeld rasch und entscheidend wandelte, während die Entwicklung der Situationsdefinition stagnierte. Es wurde ferner zu zeigen versucht, dass die Stagnation eine Folge stabilisierender Filterung und Interpretation von Informationsimpulsen aus dem integrationspolitischen Umfeld war. Die *cognitive biases* die dabei auftraten, lassen sich überdies weitgehend erklären, wenn man davon ausgeht, dass sie durch die Unter- bzw. Überbewertung dissonanter bzw. konsonanter Informationsimpulse aus der Umwelt zustande kamen. Das integrationspolitische Schema des pragmatischen Bilateralismus scheint dabei ein guter Prädiktor für die Konsonanz/ Dissonanz von Informationen zu sein: Informationsinput, der auf den Fortbestand der situationellen Rahmenbedingungen hindeutete, unter denen eine Verhandlungsführung nach den Vorgaben dieses Schemas sinnvoll war, wurde tendenziell eher überbewertet, Input dagegen, der Veränderungen indizierte, eher unterbewertet.

Die inhaltliche Ausprägung der *cognitive biases* lassen sich durch den Verweis auf die Inhalte des vorhandenen integrationspolitischen *belief-systems* mit einiger Zuverlässigkeit erklären; noch völlig unbeantwortet ist damit allerdings die Frage, weshalb dieses Schema die Integrationspolitik so stark prägte, dass es zu verhältnismässig offensichtlichen Maladaptationserscheinungen der Situationsdefinition kam. Oder metaphorisch ausgedrückt: Weshalb waren die betroffenen Elemente des aussenpolitischen *belief-systems* dermassen „hart“ und resistent, dass erst eine ausweglose Verhandlungssituation im letzten Augenblick ihre Modifikation zu bewirken vermochte?

### **Rahmenbedingungen und Prozeduren der Situationsdefinition**

Die im letzten Kapitel diagnostizierte Hemmung der Adaptation der integrationspolitischen Situationsdefinition kann nicht monokausal erklärt werden. Die am Situationsdefinitionsprozess beteiligten Akteure befanden sich in einem komplexen Bezugsfeld organisationeller Strukturen und Prozeduren, sie waren aber auch in mehrstufige *principal-agent* Verhältnisse eingebunden. Kombiniert prägten diese Rahmenbedingungen ihr Informationsverhaltensverhalten in hohem Masse. In den folgenden Abschnitten soll deshalb versucht werden, dieses Geflecht von Restriktionen für die beiden Hauptakteure, die Verwaltung und den Bundesrat, zu entwirren und so den wesentlichen Ursachen auf die Spur zu kommen.

#### **Die Verwaltung**

Gemäss dem in Kapitel 3 postulierten Grundmodell wird die Informationsverarbeitung in einer Verwaltungsorganisation durch drei Faktoren potentiell beeinflusst: die organisationellen Strukturen und Prozeduren, die Ausgestaltung der *principal-agent* Relationen sowie die Entscheidungssituation an sich und insbesondere den Stress, den sie erzeugt.

Beginnen wir mit dem Faktor „Strukturen und Prozeduren“: Welche Verwaltungseinheiten und Individuen waren denn überhaupt massgeblich am Situationsdefinitionsprozess beteiligt?

Eine zentrale Funktion als Koordinations- und Clearingstelle für Informationen hatte das Integrationsbüro unter der Leitung Jakob Kellenbergers, eine Untereinheit des Bundesamtes für Aussenwirtschaft (BAWI) und damit des Volkswirtschaftsdepartements, die aber gleichzeitig auch dem EDA unterstellt ist. Das Integrationsbüro war in den schweizerischen Delegationen in allen fünf Verhandlungsgruppen vertreten und stellte so die Koordination der schweizerischen Politik nach aussen sicher. Nach innen wurde die Tätigkeit der anderen Departemente koordiniert, soweit sie zur Formulierung der Positionen in den Verhandlungsgruppen freier Warenverkehr, freier Dienstleistungs- und Kapitalverkehr sowie freier Personenverkehr beigezogen werden mussten. Die Analysen der integrationspolitischen Lage im allgemeinen wurden ebenfalls im Integrationsbüro erstellt, wobei als Informationslieferanten die Botschaft der Schweiz bei der EG in Brüssel (Botschafter von Tscharner und sein Stellvertreter Bruno Spinner) sowie jene bei der EFTA in Genf (Botschafter Rossier), die ebenfalls institutionell in die Verhandlungsequipe eingebunden waren, eine wichtige Rolle spielten.

Kellenberger selbst war Stellvertreter des schweizerischen Chefunterhändlers der EWR-Verhandlungen, des Staatssekretärs im Bundesamt für Aussenwirtschaft, Franz Blankart. Das EDA im engeren Sinne war im inneren Kreis der massgeblichen Entscheidungsträger im wesentlichen durch Mathias Krafft, den Direktor der Völkerrechtsdirektion vertreten. Er leitete zu Beginn die schweizerische Delegation in der Verhandlungsgruppe V (rechtliche und institutionelle Fragen), wurde im Verlauf der Verhandlungen aber *porte-parole* der gesamten EFTA in dieser Verhandlungsgruppe und in der Schweizer Delegation durch Spinner ersetzt.

Das Übergewicht der aussenwirtschaftlichen Sachverständigen im inneren Kreis der Verantwortlichen springt unmittelbar ins Auge. Mit der Ausnahme des Völkerrechtlers Krafft hatten alle wesentlichen

Akteure im Verlauf ihrer Karriere vor allem, wenn nicht sogar ausschliesslich handelsdiplomatische Funktionen bekleidet. Franz Blankart z. B. war, bevor er 1986 als Nachfolger von Cornelio Sommaruga das BAWI übernahm, Delegierter des Bundesrates für Handelsverträge, Chef der schweizerischen Vertretung bei OECD und EFTA in Genf und langjähriger Chef des Integrationsbüros. Sehr ähnlich verlief auch der Werdegang von Tscharners. Ähnliches lässt sich auch von den anderen Mitgliedern des inneren Kreises sagen (Generalsekretariat der Parlamentsdienste 1990).

Die integrationspolitische Situationsdefinition auf Verwaltungsebene entstand so in Verwaltungseinheiten mit klar aussenwirtschaftlichem Fokus. An ihrer Formulierung waren zur Hauptsache Individuen beteiligt, deren berufliche Sozialisierung in diesen Einheiten und durch die Lösung aussenwirtschaftlicher Probleme stattfand. Die erwähnten Akteure der Kerngruppe wiesen deshalb wahrscheinlich ein verhältnismässig homogenes, durch ähnliche Erfahrungen geprägtes integrationspolitisches *belief-system* auf, das inhaltlich durch das Schema des pragmatischen Bilateralismus geprägt war. Einige der massgeblichen Akteure, wie etwa Franz Blankart, der während 16 Jahren die zähen Verhandlungen über das Versicherungsabkommen führte, waren diesem Schema und dem Prinzip der Gleichheit der Vertragsparteien stark verpflichtet (vgl. dazu auch Langejürgen 1993). Dasselbe gilt wahrscheinlich auch für Kellenberger.

Es liegt deshalb nahe anzunehmen, dass die organisationsstrukturelle Zuordnung der Zuständigkeit für die integrationspolitische Situationsdefinition, sowie die organisationelle Standardprozedur der karrieremässigen Separierung der Handelsdiplomaten eine Homogenisierung der in die Situationsdefinition einflussenden individuellen *belief systems* bewirkt hat. Dadurch wurde die Meinungsvielfalt reduziert, was gemäss unserem theoretischen Modell *cognitive closure* eher begünstigt.

Die stark aussenwirtschaftlich geprägte, politische Aspekte ausblendende Problemdefinition, die dem dominanten Schema inhärent war, könnte dadurch verstärkt worden sein. Diese Vermutung

wird von Langejürgen (1993: 51) geteilt. Er unterstellt sogar: „Die Schweizer Eurodiplomatie sollte in der Hand von volkswirtschaftlich geschulten Pragmatikern bleiben und nicht unter die Kontrolle von politisch motivierten Visionären geraten. Denn gefragt waren – um mit Kuhn zu sprechen – nicht die kurzatmigen ‘Paradigmenprüfer’ sondern die ausdauernden ‘Rätsellöser’“ – d.h. diese bürokratische Zuordnung sollte eine „Politisierung“ der Integrationspolitik und gleichzeitig die Ablösung des obsoleten Integrationsparadigmas durch ein neues verhindern (siehe oben), dessen institutionelle Träger Langejürgen im EDA vermutet.

Die an sich gegenintuitive Ausgliederung des BAWI aus dem für die Aussenpolitik insgesamt zuständige EDA (Binswanger & Büchi 1975: 697), dies nur nebenbei, ist im übrigen ein interessantes Beispiel für die allmähliche Umsetzung einer Idee, bzw. von Elementen des *belief-systems* von Akteuren in ein institutionelles Strukturelement. Indem dadurch der Informationsaustausch tendenziell erschwert wurde, ergab sich eine zusätzliche Härtung der auch im Integrationschema präsenten Vorstellung, dass Aussenwirtschaftspolitik getrennt von der Aussenpolitik insgesamt betrieben werden sollte. Organisationelle Struktureigenschaft und handlungsrelevantes *belief-system* stehen so in einem zirkulären, sich gegenseitig „zementierenden“ Zusammenhang.

Ein hoher Grad der Homogenität von Sozialisierung und *belief system* gehört zu den Voraussetzungen des als *groupthink* bezeichneten Phänomens der Abschottung von Entscheidungsgruppen gegen dissonanten Informationsinput (siehe S. 57). Weitere der üblicherweise genannten Bedingungen waren ebenfalls gegeben. Die oben genannte Kerngruppe – die sich im übrigen auch mehrfach zu Klausursitzungen traf – war verhältnismässig klein und stand unter starkem Stress. Man kann überdies darüber spekulieren, dass mit Blankart und Kellenberger auch starke Führungspersönlichkeiten mit sehr ausgeprägten Haltungen vorhanden waren.

Wie die vorhergehenden Kapitel gezeigt haben, zeigt der *output*, d.h. die konkrete Verhandlungsführung der schweizerischen Delegation Symptome, die mit der Vermutung einer gewissen Abschottung

gegenüber neuer, dissonanter Information vereinbar sind, wie sie die *groupthink*-Hypothese postuliert. Vor allem gilt dies für die Periode nach der Akzeptierung des *acquis*. Auch die Wortwahl einzelner unserer Interviewpartner war in dieser Hinsicht bezeichnend. Sie deuteten an, dass man gewisse Dinge „nicht habe wahrhaben wollen“ oder dass man unter dem Druck des negativen *feedbacks* „erwacht sei“. Diese Ausdrücke sind ja nichts anderes als Metaphern für aktuelle oder überwundene *cognitive closure*. Interne Dokumente zeigen aber auch, dass Personen ausserhalb der Kerngruppe aber innerhalb der Verwaltung, mit entsprechend privilegiertem Zugang zu Informationen, die Vermutung des „Realitätsverlustes“ äusserten. Wenn die Datenlage – notwendig wären wohl detaillierte Sitzungsprotokolle – einen Nachweis auch nicht erlaubt, gibt es so doch Indizien dafür, dass es in Ansätzen zu dem als *groupthink* bezeichneten Verhalten kam und dieses die Äusserung dissidenter Ansichten verhinderte. Autoritätsrelationen hätten so den homogenisierenden Einfluss der organisationalen Strukturen und Gewohnheiten und damit die Tendenz zur *cognitive closure* noch verstärkt.

Dieser Befund darf allerdings in seiner Bedeutung keinesfalls überbewertet werden. Die Unterhändler in der Verwaltung und die Vertretung im Brüssel standen zwar unter starkem Stress, sie waren aber gleichzeitig dem Eindruck der Verhandlungssituation und damit dem negativen *feedback* des Umfeldes auch am unmittelbarsten und stärksten ausgesetzt. Zweifel an der Durchsetzbarkeit der eigenen Forderungen und die Einsicht in die Notwendigkeit einer grundsätzlichen Revision des integrationspolitischen Kurses wurde – auch durch Mitglieder des inneren Kreises – zumindest seit dem Herbst 1990 sehr deutlich geäussert.<sup>12</sup> Dies bedeutet, dass die Adaptation der Situationsdefinition, beginnend wahrscheinlich auf unterer hierarchischer Stufe in der Verwaltung, zwar noch immer verhältnismässig (d.h. im Bezug

---

<sup>12</sup> Diese Aussage stützt sich auf eine sehr punktuelle Einsicht in einige interne Dokumente und unsere Interviews; selbstverständlich würde erst eine Sichtung aller Quellen ausgewogene Aussagen über den Zeitpunkt, über die Zuordnung zu einzelnen Akteuren oder Akteursgruppen erlauben.

auf den Wandel der integrationspolitischen Lage) spät, aber doch im Vergleich mit dem gesamten Exekutivapparat relativ früh erfolgte (so auch Langejürgen 1993).

Hinzu kommt, dass zwar die beschriebene Kerngruppe auf Beamtenebene erheblichen Einfluss gehabt hat. Die schweizerische Integrationspolitik insgesamt und vor allem natürlich deren grosse Linien waren aber das Resultat eines Zusammenspiels dieser Gruppe und der politischen Spitze, dem Bundesrat.

### ***Die integrationspolitische Rolle des Bundesrates***

Der Bundesrat nahm im Situationsdefinitionsprozess eine zentrale Schlüsselrolle ein: Bei ihm liefen sozusagen alle Fäden zusammen. Letztlich war seine Situationsdefinition gemäss den Regeln des politischen Systems im untersuchten Fall aussenpolitisch handlungsrelevant. Bei wichtigen Sitzungen nahmen die beiden direkt betroffenen Bundesräte, René Felber im Aussenministerium und Jean-Paul Delamuraz vom Volkswirtschaftsdepartement, sogar persönlich an den Verhandlungen teil – ihre individuelle Situationsdefinition, sogar ihr *evoked set* (zur Definition vgl. S. 40 ff.) wurde dann sogar ohne Vermittlung durch den Unterhändler politikwirksam.

Der Situationsdefinitionsprozess des Bundesrates wurde einerseits geprägt durch individuelle Heuristiken, institutionelle Strukturen und die Einbindung dieses Gremiums ins schweizerische politische System, andererseits aber auch durch dessen Stellung im Schnittpunkt zweier wichtiger Autoritätsverhältnisse. Einerseits ist ihm natürlich die Verwaltung unterstellt. In dieser Hinsicht war er *principal*. Gleichzeitig war der Bundesrat, wegen der schon sehr früh beschlossenen und weitgehend unbestrittenen Unterstellung des Verhandlungsergebnisses unter das obligatorische Referendum, gegenüber dem Souverän auch in der Rolle eines *agents*. Diese Konstruktion mag kühn erscheinen, da die Stimmbevölkerung nur eine sehr diffuse Autorität ausübt; es wird sich aber zeigen, dass sie sinnvoll ist und einen Erklärungsmehrwert liefert. An sich müsste als drittes auch das Verhältnis zum Parlament einbezogen werden. Seine Rolle – was die Erklärung der Maladap-

tationserscheinungen betrifft wohlgermerkt – scheint aber eher marginal. Zum einen war die Zustimmung des Parlaments zum Verhandlungsergebnis kaum je strittig und zum anderen hatte es in diesem Fall wegen des Referendums nicht die abschliessende Entscheidungskompetenz – und so weder den Willen, noch die Möglichkeit der Sanktion eines „Fehlverhaltens“ in Form einer Ablehnung des Vertrages. Vor allem letztere ist aber Voraussetzung zur Begründung eines wirksamen disjunkten Autoritätsverhältnisses.

Über die Entscheidungsfindung im Bundesratskollegium in konkreten Fällen ist kaum etwas bekannt. Dringen Informationen darüber an die Öffentlichkeit, dann beinahe ausschliesslich im Rahmen von Informationsspannen. So ist etwa der Entscheid am Montag nach der Volksabstimmung über den Beitritt zu den Bretton Woods-Institutionen (21. Mai 1992) ein Beitritts-gesuch in Brüssel einzureichen mit der knappen Mehrheit von vier (die Bundesräte Felber, Cotti, Delamuraz und Ogi) zu drei (Stich, Koller und Villiger) Stimmen gefallen – was aufgrund einer Indiskretion bereits wenige Stunden nach dem Beschluss am Radio publik war (Blankart 1998: 14). Die institutionelle Struktur, die Einbindung ins politische System sowie die Arbeitsweise des bundesrätlichen Siebnergremiums weisen jedoch eine Reihe von Eigenschaften auf, die in ihrer Kumulation als Ursachen einer inadäquaten Situationsdefinition in Frage kommen – zumal wenn sie mit einer aussenpolitischen Herausforderung von der Art und Grössenordnung des EWR-Prozesses kollidieren.

Zunächst besteht der Bundesrat aus sieben formell gleichberechtigten Mitgliedern, die sich einigen müssen. Ein Premierminister mit der Kompetenz Entscheidungen abschliessend zu fällen, „ein Machtwort zu sprechen“, oder Minister zu entlassen, existiert nicht. Die Bundesräte werden von der vereinigten Bundesversammlung einzeln gewählt, Wegwahlen kommen kaum vor, allenfalls treten Bundesräte freiwillig zurück – selten jedoch wegen politischer Misserfolge. Auch wenn Mehrheitsentscheide gefällt werden, ist doch davon auszugehen, dass das Bestreben konsensuell tragbare Plattformen zu vereinbaren und Kompromisse zu schliessen, sehr ausgeprägt ist. Der Schatten der



Zukunft ist lang. Das Kollegium trifft nicht nur einen isolierten Entscheid und trennt sich dann, sondern es muss sich in verschiedensten Sachbereichen immer wieder einigen. Dies führt dazu, dass die Zustimmung zu einzelnen Entscheidungen mittels *issue linkage* voneinander abhängig gemacht werden können. Deshalb tendiert die Konsens- bzw. Mehrheitsfindung dazu, das Resultat von Tauschgeschäften zu sein – oder auch einer schlichten Kumulation von Ressortinteressen.

Die Bundesräte sind weiterhin in ein komplexes Geflecht von Abhängigkeiten und Rücksichtnahmen auf eine ganze Reihe von *constituencies* eingebunden. Sie vertreten als Departementsvorsteher primär ihre Ressortinteressen, sie sind aber auch als Parteien- und (Sprach)regionenvertreter gewählt. Die Aushandlung des EWR-Vertrags war nun in dem Sinne ein unübliches aussenpolitisches Geschäft, als er sehr viele innenpolitische Themenbereiche unmittelbar betraf und damit zahlreiche dieser Abhängigkeitsverhältnisse aktivierte.

Diese Kumulation von Hemmungsfaktoren führte dazu, dass die Formulierung und Anpassung eines für die Unterhändler verbindlichen Verhandlungsmandates ein inhärent schwerfälliger und langwieriger Prozess war. Konkreter Ausdruck dieser Schwerfälligkeit war gemäss einem unserer Interviewpartner, dass das im Juni 1990, zu Beginn der formellen Vertragsverhandlungen verabschiedete Mandat im Vergleich mit demjenigen anderer EFTA-Staaten sehr umfangreich war und eine Überfülle viel zu detaillierter Anforderungen an das auszuhandelnde Vertragsergebnis enthielt. Hinter jeder dieser Bedingungen stand das volle Gewicht eines Bundesrates. Prioritäten wurden offenbar kaum gesetzt, alles war gleich wichtig.

Das Verhandlungsmandat war als Handlungsanleitung ein Element, sozusagen die Resultante der politikrelevanten Situationsdefinition der Exekutive. Die beiden genannten, miteinander eng verbundenen Faktoren, die im Kollegium strukturell vertretenen Interessenvielfalt sowie der schwerfällige Modus der Aggregation dieser Interessen, d.h. der Einigung auf eine Situationsdefinition führten dazu, dass diese in zweierlei Hinsicht inflexibilisiert war: durch den erwähnten hohen Konkretisierungsgrad sowie durch den Umstand, dass

auch eine Anpassung des Mandates an neue Verhältnisse erschwert wurde (vgl. auch Nell 1994: 493).

### **Das Verhältnis Bundesrat-Verwaltung**

Dieses inflexible Mandat bildete die Grundlage der Position, welche die Unterhändler aufgrund des Autoritätsverhältnisses zwischen ihnen und dem Bundesrat in den Verhandlungssitzungen gegenüber den EFTA-Ländern und gegenüber der EG zu vertreten hatten. Im institutionellen Bereich kann davon ausgegangen werden, dass über die Berechtigung und die Durchsetzbarkeit der Forderung nach einem ausgeglichenen EWR-Vertrag, der als eigenständige Integrationslösung Bestand haben konnte, ohne die souveräne Würde des Landes zu verletzen, zwischen den Spitzen der Verwaltung und dem Bundesrat zunächst Einigkeit herrschte. Es handelte sich dabei aus schweizerischer Sicht zu dem Zeitpunkt, zu dem eine Verhandlungsposition bezogen werden musste (im Frühjahr und Sommer 1990), um eine fraglose Selbstverständlichkeit.

Im Verlauf der Verhandlungen verbreitete sich allerdings, wie bereits erwähnt, auf Beamtenebene unter dem Eindruck der Verhandlungssituation Skepsis bezüglich der Durchsetzbarkeit der schweizerischen Forderungen. Die Situationsdefinitionen von *agent* und *principal* begannen zu differieren. Die Transmission dieses Wandels nach oben wurde nun offenbar durch die Gepflogenheiten des Umgangs mit den Chefbeamten, möglicherweise auch durch das nicht unproblematische persönliche Verhältnis Bundesrat Delamuraz' zu seinem Chefunterhändler zusätzlich erschwert.

Blankart (1998: 11) schreibt dazu sehr anschaulich: „Der Bundesrat hat mich als Chefunterhändler nie empfangen, damit einer Tradition folgend, wonach ein simpler Beamter nicht vor dem Gesamtbundesrat sprechen darf. Ich musste somit jeweils sieben individuelle Rendez-vous verlangen, Rendez-vous auf deren Gewährung ich nicht selten drei Wochen warten musste, so dass ich den Gesamtbundesrat nie simultan und mündlich auf denselben Verhandlungsstand bringen und ihm auf seine Fragen antworten konnte. Die

*Information erfolgte somit schriftlich, was zur Folge hatte, dass Fachfragen im Gremium vielfach unbeantwortet blieben.“*

Die Dokumente der EWR-Verhandlungen waren überdies auf englisch verfasst. Die beiden federführenden Bundesräte aber „*lasen grundsätzlich keine englischen Texte*“, so dass auch die Anfertigung von Übersetzungen Ressourcen band und zusätzliche Verzögerungen verursachte (Blankart 1998: 11) – was angesichts des raschen Wandels der Situation natürlich problematisch war. Ein Licht auf das schwierige Verhältnis wirft aber auch die Tatsache, dass Blankart oft auch erst nachträglich und auf Umwegen über Zugeständnisse informiert wurde, welche die Bundesräte in den geschlossenen *–ministers only–* Verhandlungssitzungen gemacht hatten. Er war so über die aktuelle handlungsrelevante Situationsdefinition des Bundesrates bisweilen gar nicht im Bild (Blankart 1998: 13). Es wird so verständlich, wenn Blankart rückblickend die Verhandlungen mit der EG als die einfachsten, jene mit der EFTA trotz der Motivationsunterschiede als komplex aber machbar, jene mit dem Bundesrat aber als *„die schwierigsten“* bezeichnet hat (Blankart 1998: 11).

Das Verhältnis des Untergebenen zu seinen Vorgesetzten war, das geht aus Blankarts Ausführungen auch an anderer Stelle deutlich hervor, durch Friktionen geprägt, welche die Anpassung der Situationsdefinition der politischen Spitze hemmten. Die tieferen Ursachen dürften dabei zum Teil in festgefahrenen organisationellen Gewohnheiten liegen. Nicht zum wenigsten dürfte aber auch eine Rolle gespielt haben, dass der Bundesrat die Möglichkeiten seiner ihm institutionell zukommenden Autoritätsrolle auch, vielleicht unbewusst, dazu genutzt hat, seine Situationsdefinition durch die Abschottung gegenüber Informationsinput aus der Verwaltung zu stabilisieren – im Wissen darum, wie problematisch deren Adaptation im Hinblick auf die innenpolitischen Gegebenheiten aller Wahrscheinlichkeit sein würde.

### **Die Einbindung des Bundesrates in das aussenpolitische Entscheidungssystem**

Diese Probleme innerhalb des Exekutivapparates sind für die Maladaptation der bundesrätlichen Situationsdefinition nicht allein verantwortlich. Deren Beharrungsvermögen kann ohne Rekurs auf die Einbindung der Exekutive in die schweizerische Innenpolitik nicht erklärt werden. Der ausschlaggebende Parameter wurde durch das obligatorische Referendum gesetzt, welchem der Bundesrat den Beitritt zu einem EWR schon in einer sehr frühen Phase unterstellt hatte – aus Opportunitätsgründen primär, d.h. wegen seiner "überragenden politischen und wirtschaftlichen Bedeutung" für die Schweiz und obschon die rein legale Notwendigkeit dieser Massnahme nicht unbestritten war (Blankart 1998; Bundesrat 1992b: Kapitel I/538ff).

Diese Selbstverpflichtung schuf nun, wie bereits angetönt, ein Verhältnis zwischen dem Bundesrat und dem Elektorat, das in verschiedener Hinsicht Züge einer Autoritätsrelation aufwies. Er war dadurch der Stimmbürgerschaft in dem Sinne unterstellt, als diese die Ablehnung des Resultats mit entsprechenden Folgen für die Glaubwürdigkeit der Schweiz als Vertragspartner beschliessen konnte. Eine starke Sanktion also. Dies bedeutete, dass der Bundesrat die Situationsdefinition dieses *principals* so vage sie auch sein mochte, und obwohl sie erst *post festum* wirklich bekannt sein würde, im Auge behalten musste. Meinungsumfragen – von denen man annehmen kann, dass ihre Ergebnisse dem Bundesrat bekannt waren – zeigten, dass der Vollbeitritt mit hoher Sicherheit nicht mehrheitsfähig war, ein EWR allenfalls knapp, wobei die Chancen für die Erreichung des ebenfalls notwendigen Ständemehrs allerdings stets sehr gering waren (Kriesi et al. 1993: 13; Moser 1996: 37).

Kurz gesagt, musste der Bundesrat davon ausgehen, dass die Stimmbevölkerung eine Lösung gemäss dem traditionellen Schema der schweizerischen Integrationspolitik bevorzugt hätte. Wenn der Bundesrat also an diesem Schema festhielt, so machte er sich, wie dies für Autoritätsverhältnisse kennzeichnend ist, unter dem Druck der Sanktionsdrohung des Referendums, als *agent* die Situationsdefinition

des *principals* zu eigen. Diese Vermutung wird gestützt durch die Tatsache, dass gemäss unseren Gesprächspartnern innenpolitische Erwägungen, die Antizipation der Akzeptierbarkeit bestimmter Vertragsinhalte bzw. integrationspolitischer Optionen im geplanten Referendum, in den internen Diskussionen einen sehr hohen Stellenwert einnahmen.

Zusätzlich bekräftigt wurde der Autoritätscharakter dieses Verhältnisses durch die Informationspolitik des Bundesrates und insbesondere die Tatsache, dass er zu Beginn und auch während der Verhandlungen *bottom line*-Anforderungen an das Verhandlungsergebnis öffentlich kommunizierte. Beispiele für derartige Aussagen finden sich in den Erklärungen der Bundesräte, aber auch eines Teils der Chefbeamten zuhauf. Zu den oft wiederholten Aussagen gehörte beispielsweise jene, dass der Bundesrat einen „schlechten“ Vertrag nicht unterzeichnen würde. So äusserte sich z. B. Bundesrat Felber in einem Interview mit der Monatszeitschrift „Bilanz“ im Dezember 1989: *„Resultiert aus den Verhandlungen ein Globalabkommen, das unseren Vorstellungen zuwiderläuft, so werden wir es dem Bundesrat nicht zur Unterzeichnung empfehlen können.“* Und: *„Wenn wir uns nämlich zur Übernahme des EG-Rechtes verpflichten, ohne bei dessen Weiterentwicklung mitreden zu können, so werden wir schlicht zu Satelliten der EG“* (EDA-Agenda). Ins selbe Horn stiess auch Staatssekretär Jacobi an einem Vortrag vor der FDP in Winterthur im April 1990, als er forderte: *„Ein substanzielles Mitentscheidungsrecht der EFTA-Länder“* müsse *„notwendige Basis und Voraussetzung für einen glaubwürdigen EWR-Vertrag sein“* (EDA-Agenda). Danach gefragt, gaben die Bundesräte bisweilen sogar Auskunft über die *non-negotiables* der schweizerischen Verhandlungsposition; Bundesrat Delamuraz gab in der Pressekonferenz über die Integrationspolitik vom 10. Mai 1991, also in der Schlussphase der Verhandlungen, als Beispiel einer Forderung, bei der *„aucun compromis n'est possible“*, folgendes zu Protokoll: *„l'existence d'une cour EEE pour l'application du traité. Il est impensable que le traité soit lié dans son interprétation et dans son exécution à l'appréciation unilatérale de la*

*Communauté. Cela équivaudrait à une satellitisation de droit*“ (EDA-Agenda).

Die hochgemute Veröffentlichung derartiger Versprechungen war zum einen Zeichen der Selbstsicherheit, mit der man an die Angemessenheit der eigenen Situationsdefinition, d.h. die Verwirklichungsfähigkeit der eigenen Ziele im institutionellen Bereich glaubte – möglicherweise aber auch einer gehörigen Portion Unprofessionalität. Es sollte wohl der Eindruck erweckt werden, dass man die Dynamik des Prozesses unter Kontrolle hätte und dass es möglich sein würde, bei unbefriedigendem Verlauf der Verhandlungen ohne Probleme die *exit-option* zu wählen. Gleichzeitig versicherte man so der Öffentlichkeit, dass man seine Pflichten als *agent* ernst nehme – allerdings um den Preis der Verschleierung der integrationspolitischen Realitäten (Dupont 1992, 270; Sciarini 1992: 312). Derartige Verhaltensweisen ähneln frappant jenen von Untergebenen, die im Theorieteil im Abschnitt über die in Autoritätsverhältnissen wurzelnden Ursachen organisationeller *cognitive closure* behandelt wurden (siehe S. 56). Man erzählte dem Souverän, was er – tatsächlich oder vermeintlich – hören wollte. Selbstverständlich wird man nicht so weit gehen und behaupten wollen, die Anpassung der Situationsdefinition der Stimmbürger sei allein dadurch verhindert worden – aber gefördert wurde sie dadurch ganz bestimmt auch nicht.

Mit (Dupont 1992, 270; Langejürgen 1993: 96; Nell 1994: 493) ist es dagegen plausibel anzunehmen, dass die Veröffentlichung von Elementen der Situationsdefinition deren Veränderung als kostspielig erscheinen liess und sie deshalb zusätzlich gegen dissonanten Informationsinput härtete. Man ging, um antizipierten Sanktionen des *principals* auszuweichen, eine Selbstverpflichtung als *agent* ein (vgl. auch S. 50). Von unseren Gesprächspartnern in der Verwaltung wurde dieser Zusammenhang allerdings nur zum Teil bestätigt. Auf der Grundlage der verfügbaren Quellen ist die Frage schwer zu beantworten: Ein sehr deutliches Indiz für den Zusammenhang wären interne Dokumente, in denen zur Rechtfertigung des Festhaltens an einer Position auf deren Veröffentlichung verwiesen wird.

Welche Rolle die Furcht vor Sanktionen und dem Glaubwürdigkeitsverlust auch gespielt haben mag: Ziemlich sicher ist, dass sie durchaus berechtigt war. Denn die sukzessive Zurücknahme von öffentlich deklarierten *bottom-lines* in der Schlussphase der Verhandlungen, war zweifellos eine der Ursachen der bundesrätlichen Entlegitimierung,<sup>13</sup> die für den Ausgang der EWR-Abstimmung eine grosse Bedeutung haben sollte: Gemäss der VOX-Umfrage zum Urnengang vom 6. Dezember 1992 war das fehlende Vertrauen in die Behörden ein entscheidender Faktor in der Motivation der EWR-Gegner – die ja bekanntlich, wenn auch knapp, in der Überzahl waren (Kriesi et al. 1993: 35f).

### ***Ursachen der Adaptation der bundesrätlichen Situationsdefinition***

Damit greifen wir den Ereignissen allerdings vor. Bisher wurde versucht, die Ursachen der verzögerten Adaptation der Situationsdefinition zu eruieren. Gleichwohl wurde im Sommer-Herbst 1991 der Kurswechsel, wie bereits geschildert, beinahe ruckartig vollzogen. Weshalb entschied man sich dafür, die aussenpolitische Situationsdefinition anzupassen, obschon die Gefahr bestand, dass man sich damit in Widerspruch zu den Vorstellungen des innenpolitischen *principals* setzte, und entsprechend dessen Sanktion in Form einer Ablehnung der bundesrätlichen Vorlage zu gewärtigen hatte?

Eine Erklärung dafür ist, wie bereits früher angetönt, wahrscheinlich nicht möglich, ohne Berücksichtigung des enormen Drucks, dem die federführenden Bundesräte Delamuraz und Felber in den Verhandlungssitzungen (etwa der „langen Nacht von Brüssel“ im Mai 1991 und derjenigen von Luxemburg im Oktober desselben Jahres) unterworfen waren, an denen sie persönlich teilnahmen. Der dissonante *feedback* seitens des sozialen Umfeldes, d.h. ganz konkret der Personen, die als Vertreter der EG und der EFTA-Staaten am Verhand-

---

<sup>13</sup> Gemäss unseren Gesprächspartnern hat man versucht, die Lehren aus dieser Erfahrung bei den bilateralen Verhandlungen zu ziehen, indem man eine viel zurückhaltendere Informationspolitik betrieb.

lungstisch sassen, wurde dermassen evident, dass die beiden Magistraten schliesslich einschwenkten, oft ungeplant und ohne die schweizerischen Unterhändler und den Rest des Bundesrates zu informieren (Blankart 1998: 13). Bereits die Zustimmung der Schweiz zur Übernahme des *acquis* im Herbst 1989 war so gemäss einem unserer Gesprächspartner auf das „Umfallen“ eines Bundesrates in einer derartigen Zwangssituation zurückzuführen.

Zusätzlich akzentuiert wurde der Druck dadurch, dass die beiden Bundesräte verhandlungsungewohnt, ermüdet durch die oft bis in die frühen Morgenstunden dauernden Sitzungen und zudem der Verhandlungssprache nicht mächtig, in Situationen gebracht wurden, in denen sie offenbar buchstäblich übertölpelt werden konnten. Blankart (1998: 12f) berichtet, dass seitens anderer Verhandlungsteilnehmer bisweilen der Antrag gestellt wurde, die Verhandlungen sollten unter „*ministers only*“ geführt werden. Die Bundesräte vermochten den englisch geführten Verhandlungen nicht zu folgen, konnten keine Einwände vorbringen und machten so Konzessionen, da ohne Widerspruch Zustimmung protokolliert wurde.

Diese Entscheidungen hatten aufgrund der Stellung des Bundesrates als aussenpolitisch bevollmächtigter Akteur verbindlichen Charakter, und konnten nicht mehr rückgängig gemacht werden. Veränderungen des *evoked set*, der aktuellen und flüchtigen Inhalte der Situationsdefinition dieser Individuen, hätten so fundamentale Veränderungen des handlungsrelevanten integrationspolitischen *belief-systems* der schweizerischen Regierung ausgelöst. Mikro- und Makroebene sind an dieser Stelle miteinander aufs Engste verklammert. Man könnte beinahe sagen, dass die Isolation der Schweiz und die Dysfunktionalität ihres aussenpolitischen Verhaltens für das Individuum persönlich und sehr konkret erfahrbar wurde.

Symptomatisch für die Desorientierung des Bundesrates und den Improvisationscharakter dieses Kurswechsels war dessen Kommunikation gegenüber der schweizerischen Öffentlichkeit. Nach der Sitzung vom 22. Oktober 1991 in Luxemburg, die das (vorläufige) Ende der EWR-Verhandlungen markierte, erklärten die offensichtlich



übermüdeten Bundesräte Felber und Delamuraz auf der Grundlage eines in der Bundesratsklausur in Gerzensee wenige Tage zuvor gefällten Entscheides um drei Uhr morgens auf Drängen eines Saals voller Journalisten, dass hinfort der EG-Vollbeitritt das strategische Ziel der Schweizer Integrationspolitik sei und der EWR bloss eine Zwischenstufe darstelle. Gemessen an den noch vor kurzem verkündeten Zielen bedeutete dies die Kapitulation – oder weniger hart ausgedrückt, eine Flucht nach vorn. Die Schamade unter diesen Umständen im Ausland zu blasen, stellte zudem kein kommunikationstechnisches Meisterstück dar – wie wohl kaum betont muss (siehe auch Blankart 1998).

### **Die EWR-Verhandlungen: Testfall für das schweizerische Regierungssystem**

Zur Bündelung unserer Analyse der Reaktion der Exekutive auf den EWR-Prozess sind wir von zwei eng miteinander verknüpften *puzzles* ausgegangen, welche die starre Verhandlungsposition im institutionellen Bereich sowie den Zeitpunkt und die Modalitäten des integrationspolitischen Kurswechsels im Herbst 1991 betrafen. Zu erklären war so einerseits das Faktum der Vergangenheitsdeterminiertheit der Situationsdefinition bis zu diesem Zeitpunkt und andererseits deren unvermittelte Adaptation danach.

Es hat sich zunächst gezeigt, dass in den Äusserungen der Verantwortlichen Indizien für *cognitive biases* feststellbar sind: sie betrafen die Einschätzung der Aussagen Delors zur *codécision* im Januar 1989, die Position und Verhandlungsmacht der EG, sowie komplementär dazu, jene der EFTA-Länder. Sie lassen sich vor dem Hintergrund der Tradition des pragmatischen Bilateralismus erklären, als Versuch die Situationsdefinition derart zu stabilisieren, dass dieses Schema weiterhin sinnvoll war und anwendbar blieb.

Die Hauptursache der Resistenz dieses Schemas, und der daraus folgenden Maladaptation der Situationsdefinition wurden in den strukturellen Eigenarten des schweizerischen Exekutivsystems loka-

lisiert. Der Bundesrat spielte als Exekutivgremium die Hauptrolle. Seine Situationsdefinition war für das aussenpolitische Handeln über das Instrument des für die Unterhändler verbindlichen Verhandlungsmandates und die Teilnahme seiner Mitglieder an den Verhandlungen massgeblich. Die Adaptation der bundesrätlichen Situationsdefinition wurde durch eine ganze Reihe von Faktoren gehemmt. Zunächst erschwerte die Struktur des Bundesrates die Adaptierung der integrationspolitischen Situationsdefinition. Da jeder der sieben Bundesräte gleichberechtigt ist, und ein Premierminister fehlt, der abschliessend entscheiden kann, mussten die Präferenzen aller Mitglieder aggregiert werden. Wegen der erheblichen innenpolitischen Auswirkungen der integrationspolitischen Entscheidungen mussten die Bundesräte auf ihre departementalen, regionalen und parteilichen *constituencies* Rücksicht nehmen: Die zu aggregierenden Präferenzen waren entsprechend unterschiedlich, und die Einigung auf eine gemeinsame Situationsdefinition schwierig. Hinzu kam, dass durch die Unterstellung des Verhandlungsergebnisses unter das obligatorische Referendum auch auf dessen Mehrheitsfähigkeit in einer Abstimmung von Volk und Ständen Rücksicht genommen werden musste. Die Adaptation der bundesrätlichen Situationsdefinition wurde so durch die Aktivierung eines dichten Netzes von *principal-agent*-Verhältnissen gehemmt. Die oft kritisierte, mangelnde Meinungsführerschaft des Bundesrates während des EWR Prozesses (Langejürgen 1993, 104) dürfte letztlich darauf zurückzuführen sein.

Neben dieser primären Ursache spielte eine Reihe weiterer Mechanismen wahrscheinlich eine Rolle. Die Veröffentlichung von Minimalanforderungen an das Verhandlungsergebnis schuf im Verhältnis zum *principal* „Stimmbevölkerung“ eine Selbstverpflichtung auf die anfänglich eingenommene Verhandlungsposition: Deren Modifikation wurde durch die Furcht vor einem Glaubwürdigkeitsverlust und Sanktionen zusätzlich erschwert. Institutionelle Gewohnheiten behinderten den Fluss von Informationen von der Verhandlungsfront zum Bundesrat. Man kann zwar davon ausgehen, dass die Unterhändler, dem Druck der Realität der Verhandlungssituation

stärker ausgesetzt, ihre Situationsdefinition früher modifizierten als der Bundesrat. Dennoch ist nicht auszuschliessen, dass es in der kleinen Kerngruppe, die auf Beamtenebene für die Verhandlungen zuständig war, zeitweise zu Ansätzen von *cognitive closure* kam, welche durch die institutionell bedingte hohe Homogenität des Erfahrungshorizontes der Teilnehmer gefördert wurde.

Alle diese Faktoren zusammengenommen vermochten die bundesrätliche Situationsdefinition gegen den zunehmend dissonanteren Informationsinput aus dem Entscheidungsumfeld verhältnismässig lange zu immunisieren: Die plötzliche Adaptation im Herbst 1991 kann wohl nur erklärt werden durch den enormen Druck des negativen *feedback*, dem die federführenden Bundesräte in den Verhandlungssitzungen, an denen sie teilnahmen ausgesetzt waren. Die Unwirtlichkeit des veränderten integrationspolitischen Umfeldes für ein Handeln, dem das bilateral-pragmatische Schema zugrunde lag, wurde sozusagen persönlich erfahrbar.

In einen grösseren Zusammenhang gestellt, zeigt der Fall der EWR-Verhandlungen die Problematik eines Regierungssystems, das auf dem Prinzip der Einschliesslichkeit und der Konkordanz beruht. Die Situationsdefinition des Bundesrates reflektiert, vermittelt durch die Abhängigkeiten seiner Mitglieder, ein Aggregat der Präferenzen wichtiger Gruppen im Lande und somit meist so etwas wie einen gesamtgesellschaftlichen Konsens. Der „Zukunftsschatten“ einer möglichen Ablehnung bundesrätlicher Vorlagen in einem Referendum verstärkt diese Verknüpfung zusätzlich. Dies sorgt bezüglich innenpolitischer Problembereiche in vielen Fällen für eine „automatische“ Adaptation der politikwirksamen Situationsdefinition der Exekutive.

Problematisch kann dies aber werden, wenn rasch ablaufender Wandel im internationalen Umfeld, welcher durch die durch die Exekutive nicht beeinflusst werden kann, die Situation im Inland erheblich tangiert und verändert. In einem solchen Fall können sich zwei Situationen asymmetrisch entwickeln, die dennoch sehr eng miteinander verkoppelt sind. Der pragmatische Bilateralismus war eine ausserpolitische Strategie, die letztlich darauf ausgerichtet war, den *status*

*quo* im Inland in wirtschaftlicher und politischer Hinsicht aufrechtzuhalten. Er liess die politischen Institutionen unangetastet und entsprach den Interessen des binnenorientierten ebenso wie jenen des aussenorientierten Sektors der Wirtschaft und war so konsensfähig. Die Entwicklung des internationalen Umfeldes stellte nun die aussenpolitische Angemessenheit dieses Schemas und der daraus abgeleiteten Verhandlungsposition in Frage. Gleichzeitig hätte aber aussenpolitisch angemessenes Handeln die innenpolitische Situation stark verändert, und dadurch Interessen tangiert, auf die der Bundesrat aufgrund seiner Stellung als *agent* Rücksicht nehmen musste.

Der Bundesrat befand sich so in einer Lage, die man wohl als unmöglich bezeichnen muss. Die Verhandlungssituation, der man sich nicht entziehen konnte und wollte, erzwang schliesslich die Entscheidung zugunsten der einen Alternative. Zudem bestand nach dem positiven Ausgang der Abstimmung über den Beitritt zu den Bretton-Woods-Institutionen vom 17. Mai für Augenblicke die Hoffnung einer Milderung dieser Asymmetrie: Man glaubte, aussenpolitisch angemessenes Handeln sei mehrheitsfähig, und damit auch innenpolitisch akzeptabel. Der Entscheid, ein Beitritts-gesuch bei der EG einzureichen, fiel kaum zufällig nur einen Tag danach.

Im Endeffekt ist so Sciarini (1992: 312), zuzustimmen, wenn er die Mängel der Integrationspolitik auf der Mikroebene der Exekutive und der Verwaltung auf die fehlende Anpassungsfähigkeit des Gesamtsystems Schweiz zurückführt: *„En surface, la négociation EEE a dévoilé l'impréparation générale des autorités politiques à faire face à ce nouveau défi et l'échec de la stratégie d'adaptation traditionnelle. En profondeur, c'est la capacité du système à adopter rapidement de nouvelles conditions-cadres provoquant à la fois des spécificités politiques internes, le dualisme de l'économie, et celui de la politique extérieure, qui était soulevée.“*

## 6 Die Vereinigung Deutschlands 1989-90

Gegenstand dieser Fallstudie ist die Reaktion des schweizerischen aussenpolitischen Entscheidungsapparates auf das Ende der DDR bzw. die Wiedervereinigung der beiden deutschen Staaten. Der Prozess der Wiedervereinigung,<sup>14</sup> der in dieser Fallstudie den Input für das schweizerische aussenpolitische Informationsverarbeitungs- und Entscheidungssystem darstellt, wird hier definiert als jene Ereigniskette, die mit der Massenflucht von DDR-Bürgern über die neu geöffnete Grenze Ungarns nach dem Westen im Sommer 1989 begann und mit der formalen Besiegelung des Endes der Trennung durch den Anschluss der DDR an die BRD und die Aufhebung des Viermächtestatuts im September 1990 abgeschlossen war.

Der Fall „Deutsche Wiedervereinigung“ steht in verschiedener Hinsicht in einem starken Kontrast zum vorhergehenden. Der wichtigste Unterschied besteht dabei in der Ausprägung der intervenierenden Variable „situationelle Rahmenbedingungen“ in unserem theoretischen Konzept. Zumindest eine der notwendigen Bedingungen für die Entstehung von Stress, die Betroffenheit zentraler Wertdimensionen, war nicht erfüllt.

Zwar eignete dem Entwicklungsstrang eine hohe Dynamik (Zelikow & Rice 1997: 7), und die Entwicklung konnte von kaum jemandem prognostiziert werden (Asmus 1990: 63; McAdams 1993: xi; Zelikow & Rice 1997). Mit der Aufhebung der deutschen Teilung wurde ein allgemein akzeptiertes und für unverzichtbar gehaltenes Element der europäischen Nachkriegsordnung binnen eines Jahres umgestossen: Für unwandelbar gehaltene Konstanten der europä-

---

<sup>14</sup> Diese Kurzbezeichnung wird im folgenden verwendet, obschon das Resultat des Prozesses selbstredend keineswegs zum vorneherein feststand.

ischen politisch-strategischen Landschaft erwiesen sich plötzlich als variabel. Die Entwicklung involvierte überdies auch einen Nachbarstaat der Schweiz, der ihr wichtigster Wirtschaftspartner war und zu dem in sprachlicher wie kultureller Hinsicht enge Verbindungen bestanden. Wenn der Prozess im Rückblick auch friedlich verlief und gravierende Komplikationen ausblieben, so war in bestimmten Abschnitten der Entwicklung (vor allem im Herbst-Winter 1989-90) die Möglichkeit einer konfliktiven Wendung – sei es eines Blutbades in der DDR oder einer neuen Phase des Kalten Krieges – keineswegs auszuschliessen (Zelikow & Rice 1997: 7).

Trotz alledem entstand für die schweizerischen Verantwortlichen nie eine Situation, in welcher der Entscheidungsdruck sich nennenswert erhöht hätte. Aussenpolitisches *micro-management* war kaum je erforderlich. Die Deutsche Wiedervereinigung hatte kaum Auswirkungen im Innern der Schweiz und ihr Verlauf konnte durch den Kleinstaat Schweiz realistischweise auch kaum beeinflusst werden. Die Diskussion der schwierige Frage, ob diese *ex post facto* Einschätzung wirklich zutrifft, ob die günstige Wendung der Dinge nicht einfach ein historischer Glücksfall war, verschieben wir auf die Folgerungen am Ende dieser Fallstudie, da ein Urteil erst *en connaissance de cause* sinnvoll scheint.

Die folgende Studie, unterscheidet sich, wie im Methodenkapitel bereits angedeutet, auch in ihrer Datenbasis von der vorhergehenden. Öffentlich zugängliches Material war kaum vorhanden. Umso wichtiger waren deshalb die Interviews mit Alt-Staatssekretär Klaus Jacobi (damals Staatssekretär EDA), Botschafter Daniel Woker (Stellv. Chef der Politischen Abteilung I), Herrn Emanuel Jenni (Diplomatischer Adjunkt in der Politischen Abteilung I), Botschafter Franz Birrer (schweizerischer Botschafter in der DDR) und Josef Aregger (Mitarbeiter im Politischen Sekretariat). Ihre Informationen waren vertraulicher Natur; eine Zitierung unter Namensnennung erfolgt deshalb nicht. Zudem konnten dank des Entgegenkommens des EDA auch die internen Akten zur Deutschlandpolitik benutzt werden. Es kann deshalb in dieser Fallstudie auch eine viel detailliertere Darstellung der Ent-

wicklung der Situationsdefinition geboten werden als in der Fallstudie zum EWR-Prozess.

## **Abriss der Ereignisse**

Um dem Leser die Orientierung zu erleichtern, folgt ein knapper Abriss des Verlaufs des Wiedervereinigungsprozesses. Er beruht auf (Münch & Hoog 1991; Pond 1993; Risse 1997; Szabo 1992; Zelikow & Rice 1997).

Die Entwicklungen in Deutschland der Jahre 1989 und 1990 können selbstverständlich nicht losgelöst vom Kontext der Ereignisse in Osteuropa und der Sowjetunion in der zweiten Hälfte der 80er Jahre verstanden werden. Dennoch besteht üblicherweise Einigkeit darüber, dass die im August 1989 einsetzende Flucht von DDR-Bürgern nach dem Westen über die unlängst von Sperren befreite ungarische Grenze jenen Prozess einleitete, der binnen eines Jahres im Untergang der DDR resultierte. Die Zahl der Flüchtlinge – zunächst einige hundert – nahm in den folgenden Monaten stetig zu; sie benützten in zunehmendem Masse auch die Botschaften der BRD in den übrigen Ländern des Ostblocks (v. a. in Prag) um in den Westen zu gelangen. Parallel zu dieser dramatischen Massenemigration wandelte sich auch die innenpolitische Situation in der DDR. Im September fanden erste Demonstrationen in Leipzig statt, deren Teilnehmer Reise-, Versammlungs- und Vereinigungsfreiheit forderten. Es begannen sich auch erste Bürgerinitiativen als organisatorische Träger des Protests zu bilden. Am Rande der Feierlichkeiten zum 40. Jahrestag der Staatsgründung der DDR (5. Oktober), an denen auch Gorbachev teilnahm, kam es zu Massendemonstrationen in mehreren Städten der DDR. Zunächst versuchten die Sicherheitskräfte die Manifestationen einzudämmen; eine hochexplosive Situation am 8. Oktober in Leipzig, bei der ein massiver Einsatz von Waffengewalt drohte, konnte aber entspannt werden. Eine „Befriedung“ der Situation nach chinesischem Vorbild (Tien-an-Men, Juni 1989) wurde danach unwahrscheinlich, zumal die DDR-Führung

offensichtlich nicht mit der Unterstützung durch die im Lande stationierten sowjetischen Truppen rechnen konnte.

Die Parteiführung der SED reagierte auf den doppelten Druck der Massenausreise und der Demonstrationen mit der Entmachtung des Hardliners Honecker und seines engsten Kreises und dessen Ersatz durch Egon Krenz am 18. Oktober. Um mit diesem Schritt das Vertrauen der Bevölkerung zurückzugewinnen, war es aber bereits zu spät; die Grossdemonstrationen wurden fortgesetzt. Um der Forderung nach Reisefreiheit die Spitze zu brechen, erklärte am 9. November Günther Schabowski, ein Mitglied des Politbüros der SED, zum Abschluss einer vom Fernsehen übertragenen Pressekonferenz, dass ab sofort die ungehinderte Ausreise aus der DDR möglich sei. Wahrscheinlich handelte es sich dabei um eine Informationspanne: Jedenfalls veranlasste diese Erklärung die Bürger von Ostberlin dazu, spontan an die Grenzübergänge zu strömen. Um zehn Uhr abends öffneten die Grenzbeamten schliesslich die Schlagbäume. Die Berliner Mauer war gefallen.

Die folgenden Monate bis zu den ersten freien Wahlen am 18. März 1990 waren durch verschiedene parallel verlaufende Entwicklungen geprägt, die in ihrem Zusammenwirken eine Situation schufen, die in hohem Masse offen war. Eine konfliktive Wendung der Ereignisse in der DDR war keineswegs auszuschliessen. Innenpolitisch versuchte die Regierung die Kontrolle über die Lage wiederzuerlangen, was ihr jedoch nicht gelang. Die vierzigjährigen Machtstrukturen der DDR kollabierten binnen weniger Wochen. Die Demonstrationen nahmen teilweise gewaltsame Formen an. Stasi-Einrichtungen wurden gestürmt und es bestand die Gefahr, dass sich der Zorn der Demonstranten auch gegen militärische Einrichtungen wenden würde. Sie forderten nun nicht mehr nur interne Reformen. Auch der Ruf nach einer Wiedervereinigung der beiden Deutschen Staaten begann zunehmend laut zu werden.

Für das zukünftige Verhältnis der beiden deutschen Staaten zueinander wurden unterschiedliche Modelle vorgeschlagen. Der am 13. November neu ernannte Vorsitzende des DDR-Ministerrates, Hans



Modrow, lehnte in seiner Regierungserklärung eine Vereinigung als gefährliche Spekulation ab und ging davon aus, dass sich zwischen den beiden Staaten allenfalls eine enge Vertragsgemeinschaft bilden könne. Seitens der Bundesrepublik äusserte sich Bundeskanzler Kohl in seinem 10-Punkte-Programm vom 28. November dahingehend, dass grundsätzlich jede freie Entscheidung der Bevölkerung der DDR zu respektieren sei. Gleichzeitig dürfe aber die Bildung eine Föderation, bzw. eines gesamtdeutschen Bundesstaates nicht ausgeschlossen werden. Die Ereignisse in der DDR erhielten damit eine internationale Dimension, da ein Zusammenschluss von BRD und DDR völkerrechtlich von der Zustimmung der Siegermächte des zweiten Weltkriegs abhängig war – ganz abgesehen davon, dass eine derartige Entwicklung die Machtbalance in Europa entscheidend beeinflussen würde.

Während die Vereinigten Staaten einer Vereinigung grundsätzlich positiv gegenüberstanden, waren die beiden kleineren westlichen Mächte, Frankreich und Grossbritannien, bzw. Präsident Mitterand und Premierministerin Thatcher, skeptisch eingestellt. Sie befürchteten eine zukünftige Dominanz Deutschlands in Europa. Die grosse, und letztlich auch ausschlaggebende Unbekannte war aber die Haltung der Sowjetunion: Im allgemeinen wurde davon ausgegangen, dass sie sich dem Machtverlust, den ein Untergang der DDR mit sich brächte, mit allen Mitteln widersetzen würde. Die sowjetische Haltung war in den letzten Wochen des Jahres 1989 noch deklariert negativ. Zu Beginn des Jahres 1990 begann sich in der Kakophonie der sowjetischen Aussagen – zu einer kohärenten Aussenpolitik war die Supermacht offensichtlich, beschäftigt mit ihren inneren Problemen, nur noch bedingt imstande – zunehmende Bereitschaft abzuzeichnen, eine Vereinigung zu akzeptieren. Mitte Februar, nach einem Treffen Kohls mit Gorbachev am 10. des Monats, war es dann klar, dass die Sowjetunion dem Prozess keinen grundsätzlichen Widerstand mehr entgegensetzen wollte oder konnte. Mit den 2 (BRD und DDR) + 4 (Siegermächte)-Gesprächen legte man sich gleichzeitig auch auf ein diplomatisches Forum für die Regelung der internationalen Aspekte der Vereinigung

fest. Der Teilnehmerkreis wurde damit gegenüber anderen kursierenden Modellen (etwa der KSZE) verhältnismässig eng begrenzt.

Der nächste entscheidende Wendepunkt waren die ersten freien Wahlen in der DDR am 18. März. In diesen, durch die Aktivitäten der BRD-Parteien stark beeinflussten Wahlen siegten entgegen allen Meinungsumfragen die Rechtsparteien, die den schnellen Anschluss der DDR an die BRD propagierten. Damit besass die DDR eine Regierung, die, schon wegen ihrer Abhängigkeit von den Transferzahlungen aus der BRD, ebenfalls auf eine rasche Vereinigung hinsteuerte.

Die Vielzahl der Szenarien, die den Kommentatoren um die Jahreswende 1989-90 noch plausibel schienen, wurde durch diese Entwicklung entscheidend reduziert. Zeitplan und Ergebnis des Prozesses begannen sich immer deutlicher abzuzeichnen. Die Regelung der bilateralen Aspekte des Anschlusses der DDR an die BRD wurden in der Folge durch Abschluss einer Kaskade von Abkommen zügig in die Wege geleitet: Am 18. Mai wurde der Vertrag über die Währungs- Wirtschafts- und Sozialunion abgeschlossen und am 23. August beschloss die Volkskammer der DDR den Beitritt zur BRD per 3. Oktober 1990.

Vergleichsweise lange Zeit offen blieb dagegen die Frage der zukünftigen Bündniszugehörigkeit eines vereinigten Deutschland. Auch hier wurden verschiedene Modelle diskutiert. Eine Neutralisierung Deutschlands war ebenso im Gespräch wie eine Doppelmitgliedschaft in der NATO und dem Warschauer Pakt. Anfang Juni stimmte die Sowjetunion der vom Westen favorisierten Lösung einer NATO-Vollmitgliedschaft mit gewissen Begrenzungen bei der Stationierung von deutschen, unter NATO-Kommando stehenden Truppen auf dem Gebiet der ehemaligen DDR dann doch zu, so dass auch diese Frage geklärt war. Ein weiteres Problem im Frühjahr war die Garantie der deutschen Ostgrenze gegenüber Polen, die Kohl nur widerwillig und unter erheblichem Druck zu leisten bereit war. Erst eine gemeinsame Erklärung der beiden deutschen Parlamente betreffs der Anerkennung der Oder-Neisse Linie beseitigte auch dieses Hindernis Mitte Juni 1990.

## Die schweizerische Deutschlandpolitik

Im Unterschied zur vorhergehenden Fallstudie zur Integrationspolitik, in der wir die Verhandlungsführung der Schweiz in den EWR-Verhandlungen und ihre reichlich dokumentierten kognitiven Grundlagen als abhängige Variable zugrundelegen konnten, ist die Frage keineswegs trivial, mit welchem *foreign policy output* die Schweiz denn nun eigentlich auf den Prozess der Wiedervereinigung reagiert hat.

Grundsätzlich ist zunächst davon auszugehen, dass nur jene Reaktionen – Sprechhandlungen, wie offizielle Verlautbarungen und Erklärungen aber auch Besuchskontakte und Verwaltungsakte – in Betracht kommen, die einen direkten Bezug zum beschriebenen Ereignisstrang haben, d.h. von denen man vermuten muss, dass sie, denkt man sich diesen Prozess kontrafaktisch weg, unterblieben wären. Zudem sollte zumindest potentiell eine, wie auch immer geartete, Absicht der Einwirkung auf das internationale Umfeld intendiert sein, weil sonst der aussenpolitische Handlungscharakter eines Aktes fraglich wäre.

Dies bedeutet konkret, dass aussenpolitisches Handeln, das sich ausschliesslich auf das normale bilaterale Verhältnis der Schweiz zur BRD oder DDR bezieht, nicht einbezogen wird. Ausgeschlossen bleibt auch aussenpolitisches Handeln, das sich weniger auf die Wiedervereinigung Deutschlands, als vielmehr auf die parallel ablaufenden allgemeinen Umwälzungen im Zusammenhang mit der Schwächung und dem Untergang der Sowjetunion bezieht. Dies ist nicht immer ganz einfach: Es kommt nicht von ungefähr, dass der „Fall der Mauer“ *pars pro toto* das Ende der Blocktrennung Europas überhaupt bezeichnen kann.

Wendet man diese Kriterien an, so wurde die Reaktion der Schweiz durch einige wenige Handlungen konstituiert:

- Offizielle Erklärungen zum Fall der Mauer am 10. November 1989, zur Aufhebung der Botschaft in Berlin-Ost vom 27. September 1989 und zum Tag der deutschen Einheit am 3. Oktober 1990.

- Aussagen Aussenminister Felbers anlässlich seiner Pressekonferenz zum Fall der Mauer in Bern am 14. November 1989 und seines Besuchs in Dänemark am 30. März 1990.<sup>15</sup>
- Bundesrätliche Antworten auf die parlamentarische Frage Rechsteiner in der Fragestunde vom 12. März 1990 und das Postulat Hafner Rudolf vom 2. Mai 1990.
- Der Besuch Staatssekretär Jacobis in Berlin am 19. Juli 1990 und der Empfang Lothar de Maizières zu einem Arbeitsbesuch in Bern am 10. September 1990.
- Der Verwaltungsakt der Aufhebung der schweizerischen Botschaft in Ostberlin am 3. Oktober 1990.

Potentiell müssen diese Reaktionen deshalb genannt werden, weil eine unmissverständliche aussenpolitische Wirkungsabsicht sich mit etwas gutem Willen konstruieren, aber kaum in allen Fällen unzweifelhaft belegen lässt. So waren die verschiedenen amtlichen Communiqués, die bei einem grösseren Staat, wie etwa den USA oder Frankreich ganz zweifellos als aussenpolitische Akte zu gelten hätten, gemäss unseren Gesprächspartnern nicht in erster Linie an Adressaten im internationalen Umfeld gerichtet, sondern deckten primär den Bedarf der einheimischen Presse nach einer bundesrätlichen Verlautbarung. Analoges gilt auch für die Beantwortung parlamentarischer Anfragen. Geht man dennoch davon aus, dass diese Verlautbarungen zumindest mit einem Seitenblick auf ihre Wahrnehmung bei den direkt beteiligten internationalen Akteuren (v.a. der BRD) erfolgten, kann nach Auskunft unserer Gesprächspartner aus der Stellungnahme zum Fall der Mauer, die sich auf das Notwendigste beschränkt, eine gewisse Skepsis oder doch zumindest mangelnde Begeisterung angesichts dieser sehr schnellen, unerwarteten und potentiell risikoreichen Entwicklung he-

---

<sup>15</sup> Ein befragter EDA-Mitarbeiter wies allerdings auf ein Schreiben hin, das Bundesrat Felber an den deutschen Aussenminister Genscher gesandt und in dem er seiner Skepsis gegenüber der Wiedervereinigung sehr deutlichen Ausdruck gegeben haben soll. In den eingesehenen Akten fand sich allerdings ein derartiges Schriftstück nicht, es ist deshalb unklar, ob und wann diese Missfallenskundgebung erfolgt ist.

rausgelesen werden – und damit möglicherweise die Absicht, eher verzögernd auf die Entwicklung einzuwirken .

Dieser Eindruck verstärkt sich noch, wenn man die Aussagen Felbers in der Pressekonferenz zum Fall der Mauer vom 14. Oktober 1989 analysiert, die bezeichnenderweise mit vier Tagen und einem Wochenende Verzögerung anberaumt wurde. Angesprochen auf die Haltung der Schweiz zu einer allfälligen Wiedervereinigung der beiden deutschen Staaten führte der Aussenminister aus, dass eine solche gegenwärtig gar nicht auf der Tagesordnung stehe, dass die Bevölkerung in der DDR zwar Freiheit und ein Ende der Einparteienherrschaft fordere, aber nicht die Wiedervereinigung und dass auch die Regierung der BRD sich äusserst vorsichtig gebe. Ein eventueller Wiedervereinigungsprozess, so Felber, wäre auch unvermeidlich sehr langwierig (EDA-Agenda).

Erst im Februar-März 1990 äusserte sich der Bundesrat wieder zu den Ereignissen in Deutschland in einem Forum und in einer Weise, die als aussenpolitisches Handeln gedeutet werden können. In der Pressekonferenz vom 30. März 1990, anlässlich seines Besuchs in Dänemark führte Felber aus, dass eine 4+2+(1) Konferenz – und nicht die KSZE – geeignet sei, die politischen Fragen der Wiedervereinigung zu lösen. Eine Garantie der deutschen Ostgrenze gegenüber Polen, deren Verweigerung durch Kohl zu diesem Zeitpunkt die Gemüter bewegte, schien ihm wünschenswert, eine Neutralisierung Deutschlands dagegen „absurde“.<sup>16</sup> Mit dieser verhältnismässig deutlichen Artikulation von Präferenzen für bzw. gegen bestimmte Entwicklungsszenarien versuchte die Schweiz wahrscheinlich den Gang der Dinge zu beeinflussen, soweit dies angesichts ihrer begrenzten Machtmittel überhaupt möglich war. Sie besass ja nicht die Ressourcen eine Neutralisierung aktiv zu ver- oder auch nur zu behindern, geschweige denn sie zu fördern, wie dies ein Parlamentarier in einem Postulat

---

<sup>16</sup> Vgl. zu diesen beiden Punkten auch die Antwort auf die Frage Rechsteiner in der Fragestunde vom 12. 3. 90 und die Antwort auf das Postulat Hafner Rudolf vom 2. 5. 90 (EDA-Agenda).

forderte. Im übrigen folgte die Schweiz damit auch nur dem damals generellen Konsens der Staatenwelt.

In mehr oder weniger engem Zusammenhang mit dem Prozess der Wiedervereinigung fanden zwei Besuchskontakte statt. Der Besuch Staatssekretär Jacobis in Ostberlin im Sommer 1990 muss gemäss Aussagen eines EDA-Mitarbeiters wahrscheinlich im Sinne einer diskreten Markierung schweizerischen Interesses am Fortbestand der DDR verstanden werden. Der schnelle Gang der Ereignisse, verbunden mit der verhältnismässig langen Vorbereitungszeit derartiger Besuche, machte eine allfällig beabsichtigte Signalwirkung allerdings zum vornherein hinfällig, denn zu diesem Zeitpunkt standen die wesentlichen Parameter der Vereinigung und auch ihr Zeitpunkt bereits weitgehend fest. Angesichts des sehr späten Zeitpunktes in noch höherem Masse gilt dasselbe auch für den Arbeitsbesuch des letzten Ministerpräsidenten der DDR, Lothar de Maizière, in seinem letzten Amtstagen in Bern im September 1990. Zudem muss bedacht werden, dass *das* Dauerthema (16 Verhandlungsrunden seit der Aufnahme diplomatischer Beziehungen mit der DDR in den 70er Jahren) der Beziehungen zwischen der DDR und der Schweiz, die Entschädigung der nach dem zweiten Weltkrieg enteigneten schweizerischen Vermögen, den Hauptgegenstand dieser Gespräche bildete. Dieses Problem steht mit der Wiedervereinigung aber an sich nicht im Zusammenhang – wenn man davon absieht, dass man dessen Lösung angesichts ihrer Absehbarkeit auf die Zeit nach dem 3. Oktober 1990 vertagte.

Einige Tage vor diesem Datum wurde dann jener aussenpolitische Akt angekündigt, der sich am eindeutigsten dem betrachteten Prozess zuordnen lässt und der auch ganz zweifellos Handlungsqualität hat: Die Schliessung der schweizerischen Botschaft in Ostberlin, die durch den Untergang der DDR unumgänglich wurde, und die Erweiterung des Zuständigkeitsbereichs des bereits existierenden Generalkonsulates in Berlin auf das gesamte Gebiet der ehemaligen DDR.

Den Endpunkt des Prozesses, wie auch der Reaktion der Schweiz, markierte das Communiqué zum Tag der Deutschen Einheit, welches gemäss Aussagen von EDA-Mitarbeitern vom Bestreben gekennzeich-

net war, sich des Wohlwollens des grossen Nachbarn weiterhin zu versichern. Möglicherweise sollte damit die anfänglich deutlich bekundete schweizerische Skepsis gegenüber dem Prozess der Wiedervereinigung kompensiert, bzw. eine dadurch verursachte Verstimmung deutscherseits gemildert werden.

Die Beschreibung der schweizerischen Reaktion wäre unvollständig ohne den Verweis darauf, wie häufig sich die Aussagen der Verantwortlichen nicht auf die Wahl, sondern auf das Verwerfen von Handlungsoptionen bezogen. Sie äusserten sich oft nicht darüber, was sie zu tun gedächten, oder welches *outcome* sie für wünschenswert hielten. Meist gaben sie bloss kund, was sie *nicht* tun wollten bzw. wozu eine Stellungnahme abgelehnt wurde. So lehnt Bundesrat Felber, wie bereits referiert, in der Pressebegegnung vom 14. November 1989 eine Stellungnahme zur Wünschbarkeit einer allfälligen Wiedervereinigung ebenso wie eine konkrete Hilfeleistung zugunsten der DDR ab. Im Frühjahr 1990 wird die Unterstützung des Vorschlages von Ministerpräsident Modrow, Deutschland zu neutralisieren, durch die Schweiz sehr dezidiert abgelehnt.

Die bisweilen zugegebenermassen etwas gesuchte Analyse der schweizerischen „Deutschlandpolitik“ zeigt vor allem eines in aller Deutlichkeit. Von einer Reaktion im Sinne des Versuchs, den Gang der Ereignisse oder dessen Auswirkungen auf die Schweiz zu beeinflussen, kann kaum die Rede sein. Das schweizerische Verhalten ist im wesentlichen eine passive *non-reaction* – ein Eindruck, der im übrigen durch die interviewten Gesprächspartner im EDA auch einhellig bestätigt wurde.

Agiert wurde eigentlich nur, als es galt, die unumgängliche Konsequenz aus dem Untergang der DDR zu ziehen. Wenn Bundesrat Felber in einem Interview mit der Weltwoche vom 4.10.1990 auf die Frage, was für ihn der 3. Oktober und damit die Deutsche Wiedervereinigung bedeute, antwortete, *„Die DDR hört juristisch auf zu existieren, und das hat für uns und die andern Länder die Konsequenz, dass wir in der DDR keine diplomatische Vertretung mehr haben“*, so ist dies eine

Aussage, welche der schweizerische Haltung geradezu paradigmatisch Ausdruck verleiht.

Dieser Eindruck verändert sich auch nicht, wenn zusätzlich nicht-offizielle Quellen berücksichtigt werden; die Durchsicht der Protokolle von Gesprächen des Staatssekretärs und des Aussenministers, sei es mit ausländischen Besuchern in Bern oder auf Auslandsreisen, hat ergeben, dass die Vorgänge in Deutschland zwar bisweilen Gesprächsstoff waren, dass aber eine von obiger Beschreibung abweichende schweizerische Position nicht kommuniziert wurde.

### **Die deutschlandpolitische Situationsdefinition**

Das Fehlen einer nennenswerten aussenpolitischen Reaktion erschwert auch die Eruierung der politikrelevanten Situationsdefinition, die ihr gemäss unserem theoretischen Modell zugrundeliegt. Wenn Handlungen fehlen, existieren auch keine Dokumente welche ihre kognitiven Grundlagen und Motivationen klarlegen würden: *non-decisions* erzeugen kaum Akten. Es wird deshalb davon ausgegangen, dass bestimmte Dokumentklassen diese Situationsdefinition repräsentieren. Dazu zählen offizielle Verlautbarungen im Namen des Bundesrates, Aussagen des Aussenministers an Pressekonferenzen und in Interviews,<sup>17</sup> für Aussagen von EDA-Mitgliedern nach aussen verbindliche departmentsinterne Sprachregelungen sowie die Lageanalysen aus dem Politischen Sekretariat. Letztere stammen zwar strenggenommen aus einer Untereinheit der Verwaltung, sind aber in dem Sinne repräsentativ, als sie nach Auskunft unserer Gesprächspartner zumindest teilweise auch einem Redaktionsprozess unterworfen waren. Sie wurden in einem solchen Fall vom Empfänger, z.B. dem Aussenminister oder dem Staatssekretär, zur Überarbeitung zurückgeschickt und erst in bereinigter Form im Dossier abgelegt. Zudem stammen auch die

---

<sup>17</sup> Diese Dokumentkategorien wurden bereits zur Rekonstruktion des aussenpolitischen Handelns verwendet; dies weil davon ausgegangen werden muss, dass öffentliches Sprechen über die eigene Situationsdefinition einerseits Auskunft gibt über diese und andererseits zumindest potentiell mit der Absicht verbunden ist, auf die Aussenwelt einzuwirken.



Sprachregelungen aus dem Politischen Sekretariat. Nicht einbezogen wird dagegen die Berichterstattung aus den Botschaften. Sie gibt die Meinung von Einzelpersonen wieder, die nicht unmittelbar in die Entscheidungsfindung einbezogen waren. Vom Entscheidungszentrum aus betrachtet, handelt es sich um Informationsinput.

Erste schriftliche Zeugnisse dafür, dass man sich mit den Ereignissen in der DDR zu befassen begann, dass also ein Prozess der Aufdatierung der Situationsdefinition bezüglich der Lage in der Zentrale einsetzte, stammen vom 5. September 1989. Sie wurden also verhältnismässig kurze Zeit nach den ersten Fluchtversuchen von DDR-Bürgern über die ungarisch-österreichische Grenze verfasst. Sie finden sich in einem EDA-internen Papier für die sogenannte Lagekonferenz, einem normalerweise monatlich, bei Bedarf auch häufiger tagenden interdepartementalen Gremium unter der Leitung der ZGV (Zentralstelle für Gesamtverteidigung).

Die Fluchtbewegung wurde dabei vor dem Hintergrund der starken Exposition der DDR gegenüber westlichen Gesellschaften und ihren Medien gesehen und ihrer hohen und aus der Sicht der Machthaber bedrohlichen Betroffenheit durch den Reformprozess in Osteuropa und der Sowjetunion. Eine Reformbewegung in der DDR, werfe, so der Verfasser, auch die deutsche Frage auf und mithin auch jene der europäischen Friedensordnung; sie erwecke deshalb auch im westlichen Ausland ambivalente Gefühle. Von oben werde, so das Fazit, eine Reform aus Furcht, die Kontrolle zu verlieren, nicht initiiert; ebenso wenig von unten, da die Oppositionellenszene im Vergleich mit anderen osteuropäischen Ländern viel zu trostlos sei. Übers ganze gesehen kam man zum Schluss, dass die Verhältnisse in der DDR wahrscheinlich stabiler seien, als allgemein angenommen.

Die nächste Einschätzung datierte vom 2. November. Die Massendemonstrationen am Rand der 40-Jahr Feierlichkeiten und dem Sturz Honeckers hatten bereits stattgefunden, die Mauer war aber noch nicht gefallen. Auch zu diesem Zeitpunkt wurde noch davon ausgegangen, dass es zweifelhaft sei, ob die SED ihre Machtposition nach dem Vorbild der Genossen in Polen oder Ungarn aufgeben würde. Dies mit der

Begründung, dass die *raison d'être* der DDR ohne Kommunismus dahinfalle. Immerhin wurde aber ausgeführt, dass die Entwicklung in der DDR möglicherweise weitreichende Konsequenzen nach sich ziehe und das Thema „Wiedervereinigung Deutschlands“ Eingang in die Diskussion gefunden habe. Auch die Frage der Konsequenzen für die Schweiz wurde aufgeworfen. Das Papier gibt aber keinerlei Auskunft darüber, welcher Art diese Konsequenzen sein könnten, und wie allenfalls darauf zu reagieren wäre.

Die Mauer fiel wenige Tage danach, am 9. November 1989. Eine Reaktion, die einen Einblick in die Situationsdefinition des Aussenministers angesichts dieses symbolträchtigen historischen Moments gewährt, folgte aber erst fünf Tage später und nachdem ein Wochenende verstrichen war, am 14. des Monats. An Felbers Analyse sind vor allem folgende Punkte hervorzuheben. Zunächst ortete er die Ursache der Entwicklungen hauptsächlich im Wunsch der DDR-Bürger nach Reisefreiheit und weniger in ihrer Unzufriedenheit mit den gesellschaftlichen Verhältnissen (*régime social*) in der DDR an sich. Er ging deshalb auch davon aus, dass die strukturellen Veränderungen in den anderen Staaten des Ostblocks definitiver seien als in der DDR. Gefragt nach der Haltung der Schweiz zu einer allfälligen Wiedervereinigung, antwortete Felber, eine solche stehe gegenwärtig nicht auf der Tagesordnung. Sie werde weder von der Bevölkerung der DDR noch von der Regierung gewünscht. Ein eventueller Wiedervereinigungsprozess wäre zudem unvermeidlich sehr lang und erfordere jedenfalls eine Konferenz der Siegermächte. Die Frage nach den sicherheitspolitischen Auswirkungen der Ereignisse sei, so Felber, gegenwärtig beinahe unmöglich zu beantworten; immerhin hätten sich die 22 in der DDR stationierten Divisionen der Sowjetunion bisher nicht bewegt, was zur Hoffnung Anlass gebe.

Die Verzögerung der Pressekonferenz und die wenig substanziellen, ausweichenden Äusserungen Felbers enttäuschten damals auch die Neue Zürcher Zeitung vom 15. November 1989: „*Was er vortrug, war eine verspätete Stegreifreaktion. Die gebotene Zurückhaltung des Kommentars zu internationalen Entwicklungen verbietet indessen nicht*

*Tiefenschärfe in der Analyse und Konturen beim Skizzieren möglicher Entwicklungen. Beides liessen die Ausführungen Felbers vermissen.*“ Die NZZ bezeichnete diese Pressekonferenz unumwunden als „Fehlleistung“.

Interessant ist nun, dass zwei Tage nach dieser Pressebegegnung, an der die Wiedervereinigung nicht auf der Tagesordnung stand, intern ein Dossier angelegt wurde, das mit eben diesem Titel versehen ist. Jedenfalls ist auf dieses Datum das erste darin enthaltene Schriftstück datiert, welches die Vorbehalte und Rechte der Siegermächte in Deutschland aus juristischer Perspektive analysiert. Die Veränderung der Situationsdefinition löste hier innerbürokratisches Handeln aus: Ein Indiz dafür, dass man die Aussichten dafür, dass die „Deutsche Frage“ aktuell werden könnte, trotz der Aussage des Aussenministers relativ hoch einschätzte.

Auf das sogenannte 10-Punkte-Programm Kohls vom 28. November 1989 reagierte das EDA einen Tag später mit einer Sprachregelung, d.h. einem Dokument, das die gegebenenfalls gegen aussen zu vertretende offizielle schweizerische Haltung enthielt. Darin wurde die Entwicklung grundsätzlich begrüsst. Die Regelung der Beziehungen zwischen der BRD und der DDR sei primär eine deutsch-deutsche Angelegenheit, sekundär eine solche der Alliierten. Eine Lösung der Deutschen Frage müsse sich allerdings in den Rahmen einer europäischen Regelung integrieren. Das 10-Punkte-Programm wird als tauglicher Ausgangspunkt für den innerdeutschen Meinungsbildungsprozess bezeichnet. Eine Modifikation der Haltung gegenüber den Aussagen Felbers an der Pressekonferenz zum Mauerfall ist kaum festzustellen – angesichts deren Unverbindlichkeit und „mangelnden Tiefenschärfe“ erübrigte sich dies auch.

Die Verschärfung der Lage in der DDR anfangs Dezember, die sich in der zunehmenden Gewalttätigkeit der Demonstrationen äusserte, veranlasste die Zentrale am 7. Dezember 1989 dazu, die Botschaft in Berlin telegrafisch aufzufordern, sie auf dem Laufenden zu halten, da Truppeneinsätze gegen Demonstranten, die militärische Einrichtungen bedrohten, nicht mehr ausgeschlossen werden könnten. Man hielt die Lage demnach für ziemlich bedrohlich; es gibt aber in den Akten

keinerlei Hinweise darauf, dass eine Kontingenzplanung für den Fall einer Eskalation ausgearbeitet wurde. Dieser Sachverhalt wurde von unseren Gesprächspartner im EDA bestätigt: Man machte sich offensichtlich keine Gedanken darüber, welche Folgen eine derartige Entwicklung für die Schweiz haben könnte und welche Vorkehrungen zu treffen seien.

Die schweizerische Situationsdefinition bezüglich der Ereignisse in Deutschland, das haben die bisherigen Ausführungen gezeigt, beschränkte sich im wesentlichen auf den Wahrnehmungsaspekt und enthielt kaum Überlegungen zur Bedeutung der Ereignisse für die Schweiz und zu wünschbaren Szenarien. Aussagen über schweizerische Handlungsoptionen, die zu ihrer Verwirklichung beitragen könnten, fehlten bisher sogar völlig. Vor diesem Hintergrund ist ein internes Papier des Politischen Sekretariats vom 9. Januar 1990 eine interessante weil singuläre Ausnahme. Obwohl es für die entscheidungsrelevante Situationsdefinition nur sehr bedingt repräsentativ ist, soll es deshalb hier diskutiert werden. In diesem Dokument wurde gefordert, dass die Veränderungen in der DDR es angezeigt erscheinen liessen, die schweizerische Politik gegenüber diesem Land zu überdenken. Da ansonsten die Stabilität in Europa gefährdet sei, müsse die Bewegung hin zur Deutschen Einheit kontrolliert, Schritt für Schritt, und nicht überstürzt verlaufen. Eine absolute Abhängigkeit der DDR von der BRD sei dem nicht förderlich. Die deutschsprachige, neutrale und hochindustrialisierte Schweiz biete sich als Alternativpartner für die DDR an. Konkret gefordert wurde eine Aufhebung der Visumpflicht, eine Intensivierung der wirtschaftlichen Zusammenarbeit, allenfalls politische Massnahmen, wie etwa ein schweizerischer Besuch in der DDR auf Niveau Staatssekretär.

Singulär ist dieses Dokument deshalb, weil es im Sinne unserer Definition eine vollständige Situationsdefinition auf verhältnismässig „hochpolitischer“ Ebene enthält: eine Analyse der Situation, ein präferiertes Szenario und die Formulierung von Handlungsalternativen, die geeignet scheinen, zu seiner Verwirklichung beizutragen. Das Dokument zeigt zudem, dass Ansätze für eine aktivere Politik zumin-

dest vereinzelt vertreten wurden. Es macht aber gleichzeitig auch unmissverständlich deutlich, welche bescheidene Spannbreite der Handlungsmöglichkeiten man für einen Kleinstaat wie die Schweiz wahrnahm, und damit auch den aller Wahrscheinlichkeit nach bescheidenen Effekt dieser Massnahmen auf Prozesse dieser Grössenordnung. Der Besuch von Staatssekretär Jacobi in Berlin fand, wie im vorhergehenden Kapitel referiert, tatsächlich statt; im Juli 1990 war aber an eine wie auch immer geartete Beeinflussung des Ganges der Ereignisse im Sinne einer Erhaltung der Eigenstaatlichkeit der DDR natürlich längst nicht mehr zu denken.

Im „Plan zur deutschen Einheit“ des DDR-Ministerpräsidenten Modrow vom 1. Februar 1990, auf den sich das nächste Dokument in den Akten bezieht, war es einzig der Vorschlag einer Neutralisierung Gesamtdeutschlands, der eine Modifikation der schweizerischen Situationsdefinition, bzw. eine Aufdatierung der internen Sprachregelung auslöste. Einer derartigen Perspektive stand man negativ gegenüber. Dies aus der Überzeugung heraus, dass die Neutralität eines Staates von der Grösse und Potenz Deutschlands kaum von Dauer sein könne und deshalb eher ein Moment der Instabilität in Europa darstelle. Ansonsten werden die Aussagen wiederholt, die bereits anlässlich des 10-Punkte-Programms von Kohl gemacht wurden.

Einen Einblick in die Beurteilung der Lage durch Aussenminister Felber im Februar 1990 geben seine Ausführungen in einem Fernsehinterview (*Table ronde* der *Télévision de la Suisse romande* vom 18. Februar 1990; Transkript in der EDA-Agenda). Explizit auf die bisherigen, eher lakonischen Äusserungen des Bundesrates zur Wiedervereinigungsthematik angesprochen, antwortete Felber, die Zurückhaltung habe ihren Grund darin, dass das Problem primär ein deutsches sei. Der Wille der Deutschen, sich wieder zu vereinigen, sei zweifellos gegeben (*indiscutable*), „*et ne saurait être condamné*“. Allerdings, so führte er weiter aus, seien mit der Wiedervereinigung auch gewisse Probleme verbunden. Es gebe die Furcht vor einem sehr mächtigen Deutschland inmitten Europas; das Problem des innerdeutschen Gleichgewichts angesichts westdeutscher Dominanz und jenes

der Garantie der Ostgrenze stellten sich ebenfalls. Trotz alledem wäre es aber falsch, sich der Wiedervereinigung zu widersetzen; sie sei gerechtfertigt und überdies ohnehin nicht mehr zu verhindern. Es sei aber notwendig, dass sie sich im Rahmen einer „*union européenne occidentale et démocratique*“ vollzöge. Hinsichtlich der Konsequenzen der Wiedervereinigung für die Schweiz blieb Felber merkwürdig vage. Einerseits deutete er (in Frageform) die Furcht vor einer Absorption gewisser Staaten (*certaines états*; gemeint ist offenbar u.a. die Schweiz) durch einen germanophonen Grossraum an – nahm dies aber mit dem Hinweis, dass die Deutschschweizer den Ereignissen in Deutschland sehr viel skeptischer gegenüberstünden als die Romands, auch gleich wieder zurück.

Insgesamt hinterlassen die Ausführungen des Departementschefs bei aller Unverbindlichkeit – oder gerade deshalb – denselben zwiespältigen Eindruck wie bereits jene anlässlich des Mauerfalls im November. Die intuitive Skepsis gegenüber der Aussicht eines (noch) grösseren Deutschland, die in der Betonung der Problematik und nicht der Chancen einer Wiedervereinigung zum Ausdruck kam, wurde unter Berufung auf Vernunftsgründe jeweils wieder entkräftet.

Ende Februar 1990 wurde zur Vorbereitung des Besuchs des sowjetischen Vize-Aussenministers A. Adamishin bei Staatssekretär Jacobi in Bern ein verhältnismässig umfangreiches internes Papier verfasst, das Aufschluss über die Wahrnehmung der Situation in Deutschland durch die schweizerischen Behörden gibt. Zunächst wurde konstatiert, dass die Entwicklung hin zur Deutschen Einheit den Politikern in Ost- wie Westdeutschland entglitten sei. Die demokratische Umgestaltung der DDR, die schweizerischerseits stets als vorrangig gegolten habe, sei durch die Frage der Einheit in den Hintergrund gedrängt worden. Der Bonner Bundesregierung wurde vorgeworfen, dass sie an einer Vertragsgemeinschaft gar nie ernsthaft interessiert gewesen sei, vielmehr zum Zerfall der Souveränität der DDR, deren Erhaltung dafür Voraussetzung gewesen wäre, nicht unerheblich beigetragen habe. Eine Konföderation, die im Vergleich mit der Vereinigung in verschiedener Hinsicht weniger problematisch

gewesen wäre, wurde nun für unmöglich gehalten. Was die Form dieser Vereinigung betrifft, ging das Dokument davon aus, dass es wahrscheinlich zu einem Beitritt der DDR zur BRD käme, wie ihn Artikel 23 des Grundgesetzes vorsähe. Der Druck, eine sofortige Währungsunion zu schaffen, nehme angesichts des Zerfalls der DDR-Planwirtschaft zu. Hinsichtlich der Lösung der aussen- und bündnispolitischen Probleme der Wiedervereinigung wurde angenommen, dass das Szenario Genschers eines vereinigten Deutschland als Vollmitglied der NATO aber vorläufig ohne Truppenstationierung auf dem Gebiet der ehemaligen DDR am realistischsten sei. Für die KSZE sei bei der Klärung dieser Fragen keine instrumentale Rolle auszumachen. Sie könne allenfalls die Beschlüsse bestätigen, die im Rahmen des 2+4 Forums getroffen werden. Diese Lagebeurteilung war in anbetracht des frühen Zeitpunkts erstaunlich zutreffend. Ein Bezug zur Schweiz fehlte aber auch hier.

Die ersten freien Wahlen in der DDR vom 18. März mit ihrem überraschenden Sieg der Rechtsparteien wurden im EDA tags darauf als entscheidender Impuls für die Wiedervereinigung nach Art. 23 des Grundgesetzes gedeutet. Die Entwicklung der Wahrnehmungen und der Haltung der Schweiz zu Aspekten des Wiedervereinigungsprozesses war damit im wesentlichen abgeschlossen, neue Aspekte kamen nicht mehr dazu.

Ab Anfang August begann man sich deshalb, angesichts des nunmehr absehbaren Untergangs der DDR mit der Frage der Modalitäten der zukünftigen schweizerischen Präsenz in Berlin intensiv zu befassen. Hier bestand, vielleicht zum einzigen Mal im Verlauf des gesamten Prozesses, ganz zweifelsfrei Handlungsbedarf auch für die Schweiz; entsprechend intensiv waren die internen Diskussionen darüber. Die Dokumente zeigen, dass man zu diesem Zweck eine Arbeitsgruppe ins Leben rief, in der erörtert wurde, welcher Zeitpunkt für die offizielle Schliessung der Botschaft in Ostberlin gewählt werden sollte, wer überhaupt für diesen Entscheid zuständig sei, welchen Status die zukünftige Vertretung in Berlin haben solle und wie die Zuständigkeitsbereiche der Vertretung in Bonn und jener in Berlin zu

regeln seien. Dabei spielte, neben den praktischen Problemen der Intendantur (Gebäudemiete u. dgl.), vor allem die Frage eine Rolle, welchen Eindruck die Lösung dieser Fragen bei den Verantwortlichen in Bonn machen würde. Im Vordergrund schien dabei als wichtigste Zieldimension die Wahrung von Ansehen und Prestige der Schweiz gestanden zu haben. Den Dokumenten lässt sich andeutungsweise entnehmen, dass man vermeiden wollte, eine Alternative zu wählen, welche die Schweiz „allein auf weiter Flur“ hätte stehen lassen, etwa indem der Schweizer Botschafter als letzter Ostberlin verlassen hätte. Vermutlich verband sich damit vor allem der Wunsch, bundesdeutschen Empfindlichkeiten zuvorzukommen. Die verhältnismässig zahlreichen Dokumente zu dieser Problematik sind, abgesehen von dem erwähnten Dokument von anfangs 1990, die einzigen, in denen sich konkrete Erörterungen über Ziel-Mittel-Relationen schweizerischer Aussenpolitik in Reaktion auf die Wiedervereinigung finden.

Das letzte für die entscheidungsrelevante Situationsdefinition repräsentative interne Dokument, im Vorfeld des Besuchs von de Maizière verfasst, am 3. September 1990, ziemlich genau einen Monat vor dem „Tag der deutschen Einheit“, enthielt bereits eine prognostische Einschätzung der Lage nach vollzogener Vereinigung. Es wurde davon ausgegangen, dass die Vereinigung zahlreiche Probleme wirtschaftlicher, sozialer und politischer Natur aufwerfen werde. Die Lösung dieser Probleme werde die Disponibilität der Deutschen für schweizerische Anliegen in der EG einschränken, aber keine grundsätzliche Neuausrichtung ihrer Politik bewirken – wenn auch ein neues Selbstbewusstsein und ein entsprechender Ton bei der Wahrnehmung deutscher Interessen nicht auszuschliessen sei. Was die Bedeutung der Vereinigung für die Schweiz betreffe, so sei einerseits positiv zu vermerken, dass der nördliche Nachbar zwar weiterhin den gleichen Grundwerten wie die Schweiz verpflichtet sei, andererseits müsse man aber auch davon ausgehen, dass Deutschland in Zukunft weniger als die alte Bundesrepublik auf schweizerische Partikularinteressen Rücksicht nehmen werde, da ihre Politik vermehrt durch die



in der EG und anderen Institutionen eingenommenen Positionen vorbestimmt sei.

### **Fazit: Die Merkmale der schweizerischen Situationsdefinition**

Welche Schlüsse ergeben sich nun hinsichtlich der wesentlichen Charakteristiken der schweizerischen Situationsdefinition aus dieser Rekonstruktion?

Zunächst sind in der Wahrnehmung und Prognose des untersuchten Ereignisstranges keine gravierenden Fehleinschätzungen vorgekommen. Die eingesehenen Lageanalysen des EDA bewegen sich, was ihre Angemessenheit angeht, zweifellos im (angesichts der Natur des Prozesses relativ breiten) Toleranzbereich, der einem Zeitzeugen, welcher nicht über den *benefit of hindsight* verfügt, jedenfalls zugestanden werden muss. Zwar wurde beispielsweise zu Beginn des Prozesses die Stabilität der Machtstrukturen in den Staaten hinter dem eisernen Vorhang wohl etwas über- die Dynamik der Massenflucht und der Demonstrationen in der DDR dagegen unterschätzt. Dies reflektiert aber nur eine damals durchaus geläufige und angesichts der bis zu diesem Zeitpunkt vorhandenen historischen Erfahrungen auch gerechtfertigte Einschätzung. Von einer erklärungsbedürftigen Verzögerung der Reaktion bzw. Adaptation der Situationsdefinition kann bei der Stellungnahme zum Fall der Mauer gesprochen werden. Sie blieb aber aussenpolitisch folgenlos. Sie minderte aber allenfalls das Ansehen des Aussenministers im Inland, indem sie den zitierten kritischen Kommentar in der NZZ auslöste – von aussenpolitischen Konsequenzen, etwa einer deutschen Verstimmung, meldete der Botschafter in Bonn hingegen nichts.

Weiter stellt sich heraus, dass sich die Situationsdefinition auf eine Lageanalyse im engeren Sinne, d.h. auf eine Darstellung des Ist-Zustandes beschränkt. Aussagen prognostischer Stossrichtung sind meist verhältnismässig vage, d.h. nicht so formuliert, dass sie falsifiziert werden könnten, sie erfolgen auch nicht in systematisierter Weise,

etwa als formalisierte Szenarienbildung. Das Bild, welches die schriftlichen Quellen geben, könnte insofern täuschen, als man derartige Überlegungen – etwa anlässlich von Sitzungen – anstellte, dass sie aber nicht aktenkundig wurden. Unsere Gespräche mit involvierten EDA-Mitarbeitern haben jedoch den Aktenbefund weitgehend bestätigt.

Ein Bezug zur Schweiz wird kaum je hergestellt. Überlegungen zu den Auswirkungen der Ereignisse in Deutschland auf die Schweiz finden sich zwar da und dort, sie sind aber eher selten. Dasselbe gilt auch für Erwägungen zu den aussenpolitischen Handlungsalternativen für die Schweiz: Sie kommen kaum vor und entsprechend fehlt auch ihre Bewertung im Hinblick auf die Wahrung schweizerischer Interessen. Die weiter oben diagnostizierte Passivität auf der Ebene aussenpolitischer Handlungen wird so in den strukturellen Merkmalen der Situationsdefinition reflektiert.

### **Die schweizerische Reaktion auf die Vereinigung: ein Erklärungsversuch**

Erklärungsbedürftig ist vor allem die Passivität die diese Situationsdefinition als inhaltlich-strukturelles Merkmal prägt. Maladaptationen der Situationsdefinition, deren Erklärung in der vorhergehenden Fallstudie im Zentrum des Interesses stand, spielen dagegen keine Rolle. Gemäss unserem theoretischen Modell sind die inhaltlichen Charakteristiken der Reaktion auf Informationsinput und damit der resultierenden Situationsdefinition erklärbar durch die jeweils relevanten individuellen oder kollektiven *belief-systems* der massgeblichen Akteure. Dies ist auch hier möglich.

Dennoch würde eine Erklärung, die es damit bewenden liesse, zu kurz greifen. Denn zentrale Elemente dieses *belief-systems* haben eine sehr lange Tradition, d.h. sie lagen bereits in der Vergangenheit dem Handeln der entscheidungsbefugten Akteure zugrunde – und zwar nicht nur gegen aussen, sondern in einem Prozess, der im Theorieteil (S. 59) beschrieben wird, auch innerhalb der Organisation. Dieses *belief-*

*system* hat sich so in die organisationellen Strukturen, die Ressourcenallokationen und Prozesse innerhalb welcher sich die Formierung der Situationsdefinition im Untersuchungszeitraum abspielt, gleichsam eingepägt. Sie begünstigten so ihrerseits wiederum die Perpetuierung dieses *belief-systems*.

In einem solchen Fall verschwimmen, wie bereits im Theorieteil angedeutet, die Grenzen zwischen den Erklärungsfaktoren „kollektives *belief-system*“ und „Prozeduren der Situationsdefinition“, weil das Denken und Handeln der individuellen Akteure in der Organisation durch die Rahmenbedingungen, unter denen sie operieren, sehr weitgehend determiniert wird.

### **Der Erklärungsfaktor *belief-system***

Wie bereits im Bereich der Integrationspolitik lassen sich auch in diesem Fall die relevanten Elemente des *belief-systems*, so wie sie sich aus den Aussagen unserer Gesprächspartner ergaben, als Schema beschreiben, d.h. als kognitive Struktur, die bestimmten Situationen Rollenvorstellungen und Handlungsanweisungen zuordnet (vgl. S. 43). Die Komponenten dieses Schemas können, analog zum Vorgehen in der vorhergehenden Fallstudie inhaltlich etwa folgendermassen umrissen werden:

- \* **Aktivierungssituation:** Das Schema kommt zur Anwendung wenn auf politische (d.h. nicht primär aussenwirtschaftlichen) Entwicklungen des internationalen Umfeldes, von denen die Schweiz nicht unmittelbar und konkret betroffen ist, reagiert werden muss.
- \* **Rollenumschreibung:** Die Schweiz wird als wirtschaftlich und politisch verwundbarer Kleinstaat mit sehr begrenzter Macht und eingeschränkten Handlungsmöglichkeiten definiert, der von einem „Einbezug in fremde Händel“ keine Vorteile, sondern sehr wahrscheinlich gewichtige Nachteile zu gewärtigen hat.
- \* **Handlungsoptionen, Politikpräferenzen:** Die Schweiz nimmt deshalb eine passive, distanzierte Zuschauerhaltung ein, zeigt ein

möglichst niedriges Profil und handelt ausschliesslich dann, wenn dies unumgänglich ist.

Mit Hilfe dieses Schemas können die oben aufgelisteten Strukturmerkmale der konkreten Situationsdefinition und insbesondere deren Lücken im Bereich der Ausarbeitung von Handlungsoptionen und deren Bewertung einigermaßen zwanglos erklärt werden. Die Ereignisse im Verlauf des Wiedervereinigungsprozesses fallen klar in jene Kategorie, die den Anwendungsbereich des Schemas definiert. Es handelte sich letztlich um innenpolitische Ereignisse in anderen Staaten. Die Schweiz war davon nicht unmittelbar betroffen. Eine aktive Reaktion erübrigte sich deshalb im Einklang mit der Rollenschreibung und den normativen Vorgaben des Schemas. So wurden die Ereignisse im Objektbereich zwar registriert und gedeutet sowie auf Verlangen der Presse auch kommentiert.

Die Ausarbeitung von Handlungsalternativen und damit implizit auch deren Bewertung, die Abwägung von Kosten und Nutzen, konnte dagegen weitgehend unterbleiben. Sie beschränkte sich auf jene Fälle, in denen eine Reaktion unumgänglich war. Die völkerrechtlichen Gepflogenheiten erforderten selbstverständlich die Schliessung der Botschaft in der DDR, in der für den Aussenminister denn auch die Bedeutung der Wiedervereinigung hauptsächlich bestand.

Gemäss unseren Gesprächspartnern aus dem Departement wurde dieses Schema vor allem durch eine jüngere und aktivistischere Generation von Diplomaten im Gefolge der Umwälzungen zu Ende der 80er Jahre zunehmend hinterfragt. Dennoch kann man davon ausgehen, dass es Bestandteil des *belief-systems* der meisten an der Situationsdefinition in irgendwelcher Art beteiligten Akteure im Exekutivapparat war. Das Schema umschreibt in seiner isolationistischen, Distanz wahrenden Tendenz im Grunde genommen nichts anderes, als die jahrzehnte-, ja jahrhundertlang prägende Verhaltensanweisung schweizerischer Aussenpolitik, die in der Neutralitätsdoktrin völkerrechtlich kristallisiert und zum nationalen Mythos überhöht erscheint (Binswanger 1975).

Demoskopische Untersuchungen zeigen überdies, dass grosse Teile der Stimmbevölkerung zu Beginn der Neunzigerjahre von der Rolle der Schweiz im internationalen Umfeld eine sehr ähnliche Vorstellung hatten und wahrscheinlich auch gegenwärtig noch haben (Moser 1996: 25ff). Die Vorstellungen der Entscheidungsträger reflektierten so bis zu einem gewissen Grade gleichsam ein Element eines *shared images* das Bestandteil tiefverwurzelter nationaler Identität ist.

### **Rahmenbedingungen und Prozeduren der Situationsdefinition**

Das folgende Unterkapitel beginnt mit einer verhältnismässig detaillierten Darstellung der Arbeitsweise der Akteure und Verwaltungseinheiten, die am Situationsdefinitionsprozess beteiligt waren. Sie dient als Grundlage für die zusammenfassende Interpretation dieser Gegebenheiten im Lichte unseres theoretischen Modells.

### **Struktur und Arbeitsweise des ausserpolitischen Exekutivapparates**

Die Formierung der Situationsdefinition bezüglich des untersuchten Ereignisstranges fand gemäss den Akten und unseren Gesprächspartnern vollständig im Rahmen der Bewältigung des *courant normal* statt. Abgesehen von der kleinen Arbeitsgruppe, die sich mit den praktischen Aspekten der Auflösung der Botschaft in Ostberlin befasste, wurden in Reaktion auf den Ereignisstrang keine Sonderorgane gebildet. Ebenso wenig kann von einer substantiellen ausserpolitischen Reaktion die Rede sein: Memorable Ereignisse, an denen sich die Erinnerung der Befragten hätte orientieren können, fehlen damit weitgehend. Deshalb ist die Beschreibung der Rollen und Funktionen der beteiligten Akteure verhältnismässig allgemein gehalten.

Abbildung 4 zeigt die wichtigsten Akteure, deren hierarchische Stellung sowie die Informationsflüsse zwischen ihnen im Überblick; die Dicke der Pfeile entspricht deren Intensität und Bedeutung. Die fol-

genden Abschnitte beschreiben die Funktionen der wichtigsten Akteure im Detail.

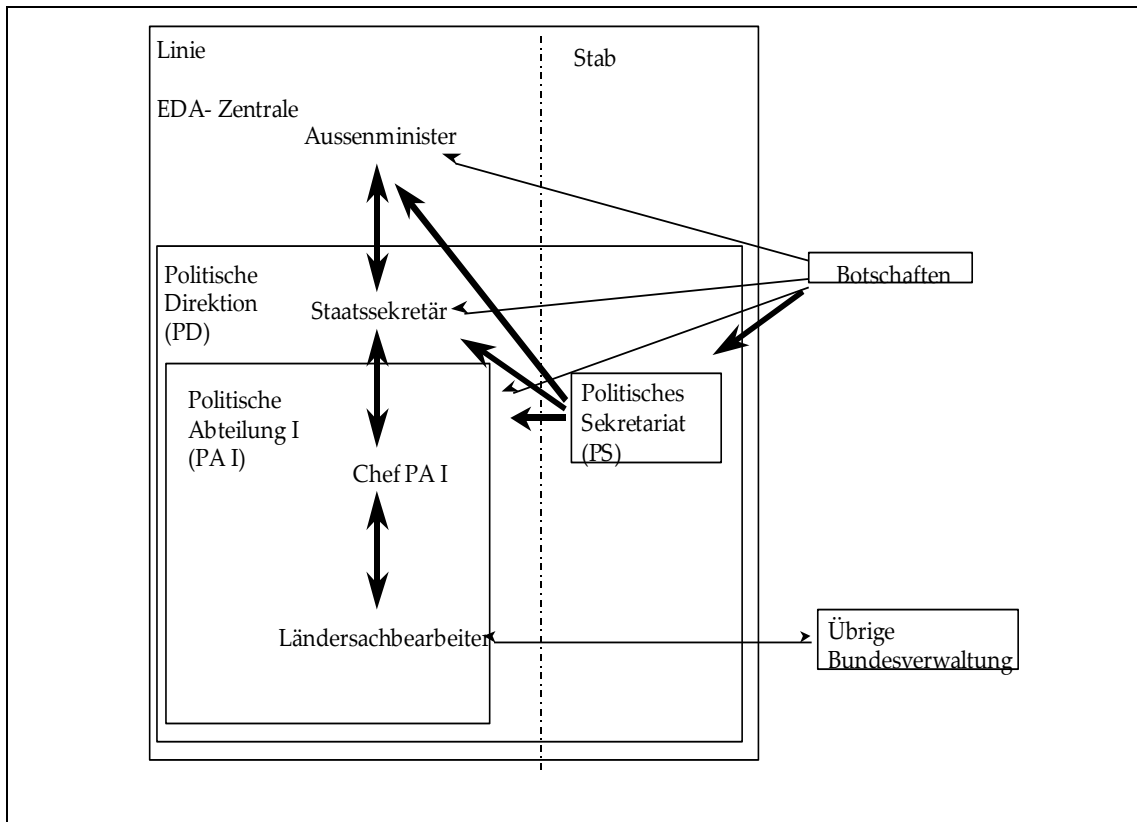


Abbildung 4: Akteure und Informationsflüsse im EDA

### **Der Ländersachbearbeiter**

Auf der untersten Hierarchiestufe der Politischen Direktion stand der Ländersachbearbeiter. Zu seinen Aufgaben gehörte die Vorbereitung von Besuchskontakten (im konkreten Fall etwa der Besuch Jacobis in der DDR oder derjenige de Maizières in der Schweiz), die Vorbereitung und Koordination von Verwaltungshandlungen (Auflösung der Botschaft in der DDR) sowie die Formulierung von Entwürfen für Communiqués, Pressemitteilungen und Briefen im Auftrag seiner Vorgesetzten. Sein Beitrag zur ausenpolitischen Situationsdefinition betraf primär die bilateralen Beziehungen der Schweiz. Er hatte die Aufgabe sich einen Gesamtüberblick über den Zustand der poli-

tischen, wirtschaftlichen und kulturellen Beziehungen der Schweiz zu einem bestimmten Land, bzw. zu einer ziemlich umfangreichen Region zu verschaffen. Neben Deutschland (anfangs nur die BRD seit dem Sommer 1990 nachdem die Wiedervereinigung feststand auch die DDR) umfasste sein Zuständigkeitsbereich auch noch Österreich, die skandinavischen Länder, Grossbritannien, die USA und Kanada.

In Aktenstücken konkretisiert und allenfalls auch aufdatiert wurde dieser Aspekt der departementalen Situationsdefinition vor allem dann, wenn ein hochrangiger, den Bundesrat oder den Staatssekretär involvirender Besuchskontakt zwischen der Schweiz und einem Drittstaat vorzubereiten war – sei es in der Schweiz oder im Ausland. Hauptzweck derartiger Kontakte war es, die Probleme in den verschiedenen Sachbereichen des bilateralen Verhältnis zu diskutieren, Ansichten und Meinungen der Schweiz bekannt zu machen und bilaterale Verträge auszuarbeiten, wie im konkreten Fall ein Abkommen zur Entschädigung schweizerischer Vermögen, die im Gefolge der kommunistischen Machtübernahme in der DDR nach dem Zweiten Weltkrieg enteignet worden waren.

Im Kontext dieser Besuchsvorbereitungen kam dem Ländersachbearbeiter eine Schlüsselposition zu. Er war für die organisatorischen Aspekte, wie etwa die Zusammensetzung der Delegation zuständig, soweit sie nicht in die Zuständigkeit des Protokolldienstes fielen. Vor allem aber funktionierte er als Clearingstelle für Informationen über die bilateralen Beziehungen, nicht nur aus dem EDA (etwa aus dem politischen Sekretariat) sondern auch aus den übrigen Departementen der Bundesverwaltung. Konkret bestand seine Tätigkeit darin, ein sogenanntes Besuchsdossier anzulegen. Zu diesem Zweck fragte er die relevanten Stellen im EDA und den anderen Departementen über die aus ihrer Sicht anstehenden Probleme und zu vermittelnden Botschaften an. Widersprüche in den Auffassungen unterschiedlicher Stellen mussten von ihm identifiziert und aufgelöst werden – sei es in direkten Verhandlungen mit ihnen und wenn dies zu keinem Resultat führte, unter Rückgriff auf die Vermittlung des Staatssekretärs. Allenfalls er-

gänzte er die Dossiers auch, wo sie Lücken aufwiesen, und sorgte für ein einheitliches Format der Beiträge der verschiedenen Ämter.

Das Resultat dieses Prozesses war ein Besuchsdossier, welches diese Beiträge in knapper, vereinheitlichter Form (je 2-3 Seiten) enthielt, als *executive summary* um den *information overload* an der Departmentsspitze zu vermindern. In seiner Gesamtheit stellte dieses Dossier so eine homogenisierte Version der schweizerischen Situationsdefinition zu allen bilateral relevanten Sachbereichen dar und diente dem Aussenminister oder dem Staatssekretär als Grundlage für seine Unterredungen. Der zuständige Ländersachbearbeiter war zudem als Kenner der bilateralen Beziehungen bei Reisen des Staatssekretärs meist mit von der Partie. Er erläuterte diesem das Dossier<sup>18</sup> und protokollierte die geführten Gespräche. Im Nachgang eines Besuchs war er zudem für die Information ausländischer Botschaften in der Schweiz über dessen Resultate zuständig. Diese relativ weitgehenden Kompetenzen des Ländersachbearbeiters in der Politischen Direktion, verbunden mit der verhältnismässig flachen Hierarchie im EDA gaben ihm wahrscheinlich einen erheblichen Einfluss auf die Gestaltung der schweizerischen Aussenpolitik in einem bestimmten geographischen Bereich. Zumindest galt dies unter *courant normal*-Bedingungen.

Zu den problematischen Aspekten der Tätigkeit des Ländersachbearbeiters in der Untersuchungsperiode gehörte die grosse Breite des zu bearbeitenden geographischen Rayons verbunden mit der gerade zu dieser Zeit einsetzenden Intensivierung der Besuchsdiplomatie vor allem nach Mittel- und Osteuropa. War vor der „Wende“ pro Monat noch ein Besuch vorzubereiten, so steigerte sich dies nach der Öffnung des Eisernen Vorhangs. Unter Normalbedingungen mochte dies angehen, sobald aber krisenhafte Situationen auftraten, bestand die Gefahr von *crowding-out*-Phänomenen, d.h. der Vernachlässigung von Geschäften, die ausserhalb des aktuellen Aufmerksamkeitsfokus lagen, weil die verfügbaren Ressourcen zur Bearbeitung nicht ausreichten.

---

<sup>18</sup> Führte der Aussenminister selbst Gespräche, so erläuterte der Ländersachbearbeiter das Dossier dessen diplomatischem Mitarbeiter.



### **Der Staatssekretär**

Dem Ländersachbearbeiter in der Linie (über die Zwischenstufe des Chefs der Politischen Abteilung I) übergeordnet war der Staatssekretär. Er stand an der Spitze des aussenpolitischen Verwaltungsapparats des EDA und war in der Untersuchungsperiode in erster Linie für die Vertretung der schweizerischen Aussenpolitik gegenüber dem Ausland zuständig. Es gehörte zu seinen Funktionen, ein umfassendes Bild der schweizerischen Aussenbeziehungen zu haben. Er hatte auch eine Schnittstellenfunktion zwischen dem Departement und dem Aussenminister. Die im Departement entworfenen Erklärungen mussten vom Staatssekretär gutgeheissen werden, bevor sie dem Aussenminister vorgelegt wurden. Eine wichtige Rolle bei der departementsinternen Verständigung über die offizielle Definition der internationalen Situation hatten die Sitzungen des Staatssekretärs: An den täglichen Morgensitzungen zur Besprechung des Tagesgeschehens nahmen nur die ihm direkt unterstellten Beamten teil, an den wöchentlichen Sitzungen im grösseren Kreis auch ein Vertreter des Politischen Sekretariats, und allenfalls weitere interessierte Stellen. Bei dieser Gelegenheit erstatteten die Vertreter der einzelnen Referate über Entwicklungen und Probleme aus ihrem jeweiligen Sachbereich Bericht. Der Staatssekretär hatte den Vorsitz und fällte Entscheidungen bei Meinungsverschiedenheiten. Vor allem in diesen Sitzungen wurde die kollektive, departementsinterne Definition der internationalen Situation aktualisiert.

Neben diesen Sitzungen, in denen die untergeordneten Stellen die Situationsdefinition an der Spitze beeinflussten, ebenso wie der Staatssekretär umgekehrt seine Ansichten in der Organisation verbreiten konnte, existierten noch weitere Instrumente der Homogenisierung der departementsinternen Situationsdefinition, welche in die Verantwortung des Staatssekretärs fielen. Dazu gehörten beispielsweise interne Informationsbulletins mit Hilfe derer ein breiter Adressatenkreis im Departement und auch die Aussenstellen über die diplomatische Tätigkeit der Bundesräte und der Staatssekretäre im EDA und im BAWI auf dem laufenden gehalten wurden.

### **Das Politische Sekretariat**

Im Betrachtungszeitraum war das Politische Sekretariat der Politischen Direktion als Stabsstelle zugeordnet, die Informationen über das internationale Umfeld sammelte und sie zuhanden der Linie aufbereitete. Eine abschliessende Aufzählung der als Input verwendeten Informationstypen lässt sich nicht geben: Es ist aber jedenfalls so, dass das Politische Sekretariat der primäre Adressat der Politischen Berichte aus den Botschaften war, die auch in der dazugehörigen Dokumentationsstelle abgelegt wurden. Die Mitarbeiter im Politischen Sekretariat (damals ungefähr fünf an der Zahl), deren Aufgabenkreise geographisch abgesteckt waren, verfügten aber selbstverständlich auch über die anderen üblichen Informationsmittel wie Zeitungen, Zeitschriften den Besuch wissenschaftlicher Konferenzen etc.

Bezogen auf den analysierten Ereignisstrang produzierte das politische Sekretariat Output unterschiedlicher Art zuhanden der Linie: Sprachregelungen, Lageanalysen, die als Hintergrundinformation in die Besuchsdossiers des Ländersachbearbeiters gingen und solche für die regelmässig stattfindenden Lagekonferenzen, sowie Diskussionspapiere für den Staatssekretär und Stichworte für die Pressekonferenz des Aussenministers vom 14. November 1989.

Wie ist dieser Output zu charakterisieren? Zunächst ist festzuhalten, dass die Produktion eines Papiers in den meisten Fällen ausgelöst wurde durch eine konkrete Anfrage seitens der Linie (z.B. des Staatssekretärs oder des Aussenministers), allenfalls auch durch eine eingespielte *standard operating procedure*, wie etwa der Vorbereitung eines Besuchskontakts durch den Ländersachbearbeiter in der politischen Direktion. Aus eigener Initiative wurde man kaum je aktiv. Inhaltlich beschränkte man sich in der Regel auf eine Lageanalyse. Abstrakt gesprochen bezog sich der Beitrag des Politischen Sekretariats mehr oder weniger ausschliesslich auf die Definition der Situation im Gegenstandsbereich und ihre zukünftige Entwicklung. Eher selten wurde zusätzlich der Bezug zur Schweiz hergestellt. Kaum je dagegen fanden sich im Output des Politischen Sekretariats Handlungsoptionen und Erwägungen zu ihren Vor- und Nachteilen.

In stilistisch-formaler Hinsicht waren die Produkte des Politischen Sekretariats nicht nach einem strengen Muster strukturiert, sondern eher in essayistischer Form gehalten. Es wurde also weder eine Klassifikation der Qualität der zugrunde liegenden Informationen vorgenommen, noch wurden systematisch Szenarien entwickelt und entsprechende Handlungsoptionen formuliert. Von einem derartigen schematischen, formalistischen Verfahren, wie es bei den entsprechenden Stellen im EMD üblich war, grenzten sich die befragten EDA-Mitarbeiter deutlich ab: Solche Analysen seien, damals wie heute, nicht Stil des Departements. Die Qualität der aus diesem Verfahren resultierenden Produkte sei denen des Politischen Sekretariats nicht überlegen gewesen.

Gemäss unseren Gesprächspartnern waren für den faktischen Einfluss des Politischen Sekretariats weniger die festgeschriebenen, „offiziellen“ Informationsaustauschprozeduren von Bedeutung, wie etwa dass dessen Output routinemässig Bestandteil der Besuchsdossiers war oder dass seine Vertreter wöchentlich an den Sitzungen des Staatssekretärs teilnahmen. Ungleich wichtiger waren informelle Kanäle, die sich aus dem persönlichen Zugang des Chefs oder seiner Mitarbeiter zu den Verantwortlichen in den Schlüsselstellungen, dem Staatssekretär, vor allem aber dem Aussenminister ergaben.

Weil diese informellen Kommunikationskanäle bestanden, mag sehr vieles nicht aktenkundig geworden sein; dennoch muss man für den untersuchten Zeitraum davon ausgehen, dass das Politische Sekretariat eine eher passive, vielleicht auch etwas isolierte Rolle innerhalb des Aussenministeriums gespielt hat.

### ***Die Aussenstellen***

Die wichtigste Aufgabe der Aussenstellen im Hinblick auf die Formierung der (politikrelevanten) Situationsdefinition in der Zentrale war die Berichterstattung über die Vorgänge in Deutschland. An Textsorten umfasste diese die Politischen Berichte aus der Feder des Botschafters oder eines seiner Mitarbeiter, Protokolle von Gesprächen mit Beamten und Politikern, aber auch zahlreiche Ausschnitte aus der lokalen

Presse. Inhaltlich gilt das schon für die Produktion des Politischen Sekretariats Gesagte: Die Politischen Berichte waren essayistisch gehaltene Analysen der Lage, in denen zuweilen vage Prognosen über deren Entwicklung gemacht werden. Der Bezug zur Schweiz, wie auch die Formulierung von Handlungsoptionen und deren Evaluation fehlte dagegen beinahe völlig – ausser wenn der Gegenstand der Kommunikation eine sehr konkrete Sachfrage war, wie etwa die Problematik der Botschaftsauflösung.

Rein quantitativ macht der Input aus den unmittelbar betroffenen Aussenstellen in Bonn und Berlin den grössten Anteil des Materials in den deutschlandpolitischen Dossiers aus. Da die Berichterstattung in schriftlicher Form erfolgte und in den entsprechenden Dossiers abgelegt wurde, hat dieses Übergewicht zunächst einmal rein archivalische Gründe: Sie darf nicht dazu verleiten, die Bedeutung dieser Berichterstattung für die Formierung der Situationsdefinition in der Zentrale, bzw. der tatsächlich entscheidungsbefugten politischen Spitze, zum vornherein als hoch einzuschätzen. Wie die vorhergehenden Abschnitte gezeigt haben, stützte sich der aussenpolitische Apparat in Bern nicht ausschliesslich auf den Output der eigenen Aussenstellen, er war selbstverständlich auf allen Hierarchiestufen für Informationen aus der Aussenwelt offen. Zusammenfassend lässt sich deshalb sagen, dass die Berichterstattung der Botschaften für die Zentrale ein Informationsmittel unter vielen war, dessen Bedeutung im konkreten Fall offenbar vor allem von der Einschätzung der Person ihres Verfassers abhing.

Akzentuiert wird diese Relativierung der Bedeutung der Berichterstattung aus den Botschaften zusätzlich dadurch, dass sich die Ereignisse im Zusammenhang mit der deutschen Vereinigung in unmittelbarer Nachbarschaft der Schweiz abspielten, im Falle der BRD in einer seit jeher offenen Informationsgesellschaft, in jenem der DDR einem Staat, der sich dazu zumindest seit dem Spätherbst 1989, d.h. dem Ende der SED-Herrschaft entwickelte. Zahlreiche Ereignisse, wie etwa der Fall der Mauer waren in Live-Sendungen am Fernsehen mitzuverfolgen. Der Informationsvorsprung der Botschaftsmitarbeiter be-

züglich dieses Ereignisstranges war demnach zum vornherein relativ gering – was im übrigen die Durchsicht der Berichte aus Bonn und Berlin auch klar gezeigt hat.

Bezüglich der politischen Berichte muss zudem bedacht werden, dass sie, trotz des formal an sich relativ grossen Adressatenkreises, der im Verteiler erscheint, in erster Linie durch das Politische Sekretariat verarbeitet wurden, d.h. sie durchliefen in der Regel einen weiteren Filter, bevor die in ihnen enthaltene Information zur Kenntnis der Linie gelangte. Wichtig, d.h. von unmittelbar nachweisbarem Einfluss auf die Situationsdefinition in der Zentrale, war der Input der Botschaft in Ostberlin vor allem, als der Untergang der DDR als selbständiger Staat feststand und es darum ging, die Botschaft in Ostberlin aufzulösen, den Zeitpunkt für den Abzug des Botschafters zu bestimmen und über eine angemessene schweizerische Präsenz in Berlin zu entscheiden. Der Botschafter wurde in diesem Zusammenhang damit beauftragt, bei den Vertretungen von Drittstaaten in der DDR anzufragen, wie jene vorzugehen gedächten.

### ***Der Aussenminister und sein Stab***

Angesichts des geringen Handlungsspielraums und kaum vorhandenem innenpolitischem Bezug des Prozesses erstaunt es nicht, dass keine Hinweise dafür vorhanden sind, dass der Bundesrat als Kollegium sich mit der Deutschen Wiedervereinigung bzw. der schweizerischen Politik in Reaktion darauf befasste.<sup>19</sup> Der Aussenminister, Bundesrat Felber hatte deshalb als hierarchisch höchststehender Akteur grossen Einfluss und konnte faktisch über die Ausgestaltung der schweizerischen Deutschlandpolitik abschliessend entscheiden. Er konnte seinen Haltungen in Interviews, Pressekonferenzen, Parlamentsauftritten und Gesprächen mit Vertretern anderer Staaten kundtun. War er mit einem Communiqué des Departements nicht einverstanden, so konnte er entweder einen neuen Entwurf verlangen, oder

---

<sup>19</sup> Die Aufhebung der Botschaft in der DDR musste allerdings vom Gesamtbundesrat gutgeheissen werden – doch war dies ein reiner Verwaltungsakt.

sogar unter Ausschluss des Departements ein Mitglied seines Stabs (den diplomatischen Mitarbeiter oder den Pressesprecher) damit beauftragen, eine Verlautbarung aufzusetzen.

Aus mehreren unserer Gespräche ergaben sich Hinweise darauf, dass der Aussenminister die Option weitgehender Abkopplung zur Durchsetzung seiner persönlichen Situationsdefinition anlässlich der Stellungnahme zum Fall der Berliner Mauer wählte. Eine Pressemitteilung, die das Departement entworfen hatte und welche die Ereignisse in Berlin in etwas enthusiastischerer Weise begrüsst hätte, wurde abgeblockt und durch das schliesslich veröffentlichte Communiqué ersetzt, welches sich auf das – im diplomatischen Sprachgebrauch – Notwendigste beschränkte und das in der engsten Umgebung Aussenminister Felbers redigiert wurde. Als Grund hierfür nannten unsere Gesprächspartner das persönliche Unbehagen des EDA-Chefs gegenüber der Beschleunigung der Entwicklung und der Aussicht eines (noch) grösseren wiedervereinigten Deutschland. Die Tatsache, dass diese Skepsis auch in den bereits früher zitierten Interviews bemerkbar ist, die Felber zum Thema Wiedervereinigung gegeben hat, unterstützt diese Deutung.

### ***Institutionen und Prozeduren aus theoretischer Perspektive***

Inwiefern widerspiegeln nun diese Strukturen und Prozesse, wie eingangs dieses Erklärungskapitels behauptet, das dort beschriebene aussenpolitische Handlungsschema?

Der zentrale Punkt scheint die Tatsache, dass mit der Politischen Direktion zwar wohl eine Instanz existierte, die für das operationell-taktische bilaterale Tagesgeschäft zuständig war. Das aussenpolitische Entscheidungssystem verfügte aber mit dem Politischen Sekretariat nur über das Rudiment einer Institution, die routinemässig und kontinuierlich als Urheber von Entwicklungsszenarien oder Vorschlägen für Handlungsoptionen auf einer politischen strategischen Ebene funktionierte hätte. Bezüglich des analysierten Ereignisstranges nahm das Politische Sekretariat jedenfalls nicht die Rolle einer *policy-planning unit* wahr, der die Entscheidungsträger in den Linienfunktionen aus

eigener Initiative mit Analysen der Lage und darauf bezogenen Handlungsoptionen beliefert hätte. Diese Einschätzung wird im übrigen bestätigt durch den Verfasser (fre.) des Artikels „Anforderungen an die schweizerische Aussenpolitik“ in der Neuen Zürcher Zeitung vom 25. Februar 93, der für die zu Ende gehende Ära Felber – offenbar gut informiert – feststellt: *„Unhaltbar ist immerhin die heutige Ausformung des Politischen Sekretariats als Redaktionszentrale für Berichte der Ausmissionsen und Stabsstelle für Handdossiers zum Besuch ausländischer Politiker. Das Politische Sekretariat muss durch Auftrag und Zusammensetzung in die Lage versetzt werden, als ‘Braintrust’ des Departementsvorstehers und des für die aussenpolitische Gesamtplanung zuständigen Staatssekretärs zu dienen. So unglaublich es klingt, eine kontinuierliche strategische Planung gibt es heute im EDA nicht.“*

Der solchermassen fehlende *think-tank* ist vermutlich nichts anderes als der organisationelle Abdruck eines Handlungsschemas welches derartige Kapazitäten zur Entwicklung von Handlungsalternativen im Grunde gar nicht benötigt, weil es eine distanzierte *non-involvement*, eine Nicht-Handlungspolitik impliziert.

Interessant ist überdies, dass die Geschichte des Politischen Sekretariates diesen Zusammenhang zu bestätigen scheint. Nach Auskunft eines unserer Gesprächspartner wurde das Politische Sekretariat in den 60er Jahren ins Leben gerufen, um die persönlichen Berater der *key players* (Aussenminister, Staatssekretär etc.) im Departement zu versammeln und in diesem kleinen, aber wegen des unmittelbaren Zugangs zu den Entscheidungszentren mächtigen Gremium die schweizerische Aussenpolitik zu planen und zu koordinieren. Die Funktion dieser Stelle zu Beginn der 90er Jahre würde so eine Art Schwundstufe darstellen.

Eine derartige Entwicklung ist das Resultat einer Kette bürokratischer Entscheidungen über personelle Besetzungen, Ressourcenausstattung, Pflichtenhefte etc. In ihrer Kumulation liessen sie schliesslich ein Organ verkümmern, das für eine Aussenpolitik, die durch das beschriebene Schema gesteuert wird, im Grunde genommen überflüssig ist. Derartige Entscheidungen wurden im wesentlichen durch

die sich im Zeitablauf folgenden *principals*, konkret die Vorsteher des Departements für Auswärtige Angelegenheiten getroffen – die aber, wie das in der EWR-Fallstudie sehr deutlich wurde, als Politiker ebenfalls in die Autoritätsverhältnisse des politischen Systems im weiteren Sinne eingebunden sind. Über diesen Nexus liessen sich institutionelle Merkmale auf der Mikroebene der Departementsorganisation sogar mit vorherrschenden, konsensuellen *belief-systems* auf der Makroebene des politischen Systems verknüpfen.

### **„Abwarten und Tee trinken“ – Chancen und Gefahren einer aussenpolitischen Standardreaktion**

Die Schweiz hat sich gegenüber den Ereignissen in Deutschland weitgehend passiv verhalten. Es gibt kaum Hinweise darauf, dass sie auf den Gang der Ereignisse Einfluss zu nehmen versuchte oder Vorkehrungen für den Fall einer bösartigen Wendung getroffen hätte. Dies ist wesentliche Erkenntnis, die sich aus der Bestandesaufnahme der aussenpolitischen Handlungen ergibt.

War diese Reaktion angemessen? Die Bewertung fällt nicht leicht, weil schwer abzuschätzen ist, ob eine andere, konkret eine aktivere Aussenpolitik seitens der Schweiz einen Unterschied gemacht hätte. Realistischerweise ist aber davon auszugehen, dass dies nicht der Fall gewesen wäre. Zumindest gilt dies dann, wenn man die kontrafaktischen Überlegungen auf jene aussenpolitischen Instrumente beschränkt, die einem Kleinstaat wie der Schweiz in einer interdependenten Welt vernünftigerweise zu Gebote standen, d.h. die diplomatische Einflussnahme auf die anderen Akteure des Staatensystems und allenfalls – wenn auch nur sehr bedingt – aussenwirtschaftliche Massnahmen.

Die Schweiz gehörte ja, um nur ein Beispiel zu nennen, jenen internationalen Gremien nicht an, welche die äusseren Aspekte der Vereinigung beeinflussen konnten. Sie war weder Siegermacht des Zweiten Weltkriegs, noch EG- oder NATO- Mitglied. Die KSZE, der sie angehörte, blieb bedeutungslos. Überflüssig zu sagen, dass die



Schweiz auch nicht über die militärischen und wirtschaftlichen Machtmittel verfügte, die ihr einen unabhängigen Einfluss auf den Gang der Ereignisse gesichert hätten. Wenn andere Handlungsoptionen als die passive Enthaltung die Situation auch nicht beeinflusst hätten, wäre es – so oder so – unsinnig gewesen, sie zu wählen. Man kommt so zum Schluss, dass die konkret geführte Aussenpolitik in dem Sinne der Situation angemessen war, als sich eine optimalere kontrafaktisch kaum denken lässt – weil keine einen Unterschied gemacht hätte.

Es hat sich ferner gezeigt, dass Passivität nicht nur auf der Handlungsebene, sondern auch auf der Ebene der zugrundeliegenden Situationsdefinition das prägende Merkmal des schweizerischen Umgangs mit der Wiedervereinigung darstellt. Der Prozess wurde zwar im Grossen und Ganzen angemessen analysiert und kommentiert. In der Situationsdefinition fehlen aber weitgehend jene Elemente, die auf den Akteurscharakter des wahrnehmenden Subjekts verweisen: Überlegungen zu den grundlegenden Interessen der Schweiz, den Handlungsoptionen, mit denen sie zu verwirklichen wären, zu Szenarien der Entwicklung und Reaktionsmöglichkeiten darauf etc. kommen nur sehr selten vor. Man könnte hier von einer Art Zukunftsschatten des geringen Handlungsspielraums sprechen: Wenn man davon ausgehen kann, dass derartige Überlegungen aller Wahrscheinlichkeit nach ohnehin blosser Gedankenspiele bleiben werden, erübrigen sie sich, wären sie ein überflüssiger Verschleiss von Ressourcen. In Anwendung unseres Modells haben wir allerdings versucht, diese Reaktion auf kognitiver Ebene primär durch die endogenen Faktoren zu erklären: Das aussenpolitische Handlungsschema, das wo immer möglich eine passive Zuschauerrolle vorgab und die Strukturen des aussenpolitischen Apparates, die diese Passivität reflektieren. Welche dieser beiden konkurrierenden Erklärungen ist denn nun vorzuziehen?

Die Problematik des analysierten Falles besteht darin, dass er es nicht erlaubt, diese Frage zu entscheiden, weil der Prozess der Wiedervereinigung für die Schweiz glücklicherweise komplikationsfrei verlief. Es traten nie Situationen auf, welche die schweizerische

Vorgehensweise dem Realitätstest unterworfen hätte, in welcher der aussenpolitische Apparat auf die Probe gestellt worden wäre. Die Situation liess so aussenpolitisches Handeln, das auf dem beschriebenen Schema basierte, angemessen erscheinen. Die Kollision von Schema und Wirklichkeit blieb aus, weil die Umstände verhinderten, dass Passivität, Nicht-Handeln negativen Feedback erzeugen konnte.

Gleichwohl gibt die Fallstudie Hinweise auf problematische Aspekte. Wenn die Vermutung zutrifft, dass das passive Schema in den Strukturen des aussenpolitischen Entscheidungssystems verfestigt erscheint, so bedeutet dies, dass nicht nur der „Wille“ dieses Systems eine vollständige Situationsdefinition zu erzeugen, sondern auch sein Vermögen, dies zu leisten, betroffen sein könnte: etwas plakativ formuliert: Selbst wenn es wollte, könnte es nicht, weil seine Strukturen dies nicht zulassen. Mehrere unserer Gesprächspartner in der Verwaltung wiesen – 1998 – nachdrücklich, darauf hin, dass die Routine bei der Szenarienbildung, Exploration von Handlungsalternativen und deren Bewertung im Lichte strategischer aussenpolitischer Ziele fehle. Die Geschichte des Politischen Sekretariats seit der Untersuchungsperiode ist in dieser Beziehung symptomatisch: Zwar wurde es im Zuge der Departementsreform von 1994 nominal aufgewertet, auch in „Aussenpolitischer Planungsstab“ umbenannt, aber seine Bedeutung scheint deshalb nicht zugenommen zu haben. Der NZZ-Artikel vom 9. August 1997 ‘Nachrichten vom Hofe des Grosskhans’ übertitelt und ebenfalls von fre. gezeichnet, spricht eine deutliche Sprache: *„Aber dafür [für die Frühwarnung] ist das Organ, dem ein Botschafter ohne jede Auslandserfahrung vorsteht, mit Mitarbeitern, die man nicht wegen besonderer Qualitäten hier einsetzte, wenig gerüstet“*.

Dies mag zum Teil auch dem Stil des damaligen Departementschefs Flavio Cotti zuzuschreiben sein, d.h. der Wirkung aktueller Autoritätsrelationen. Man wird man sich aber dennoch fragen müssen, ob nicht auch dessen Verhaltensweise, angesichts der Einbindung des Bundesrates ins politische System insgesamt, die in ihren Grundzügen

in der Fallstudie zum EWR beschrieben wurde, letztlich strukturell bedingt ist.

Ein weiterer, bisher noch unerwähnter Faktor, die mangelnde Einbindung der Schweiz in inter- und supranationale Organisationen, ist dies, wegen der notwendigen Zustimmung des Souveräns zum Beitritt auf jeden Fall. Das Abseitsstehen verstärkte und konservierte das passive Selbstbild. Indem die Schweiz weder der UNO noch der EU noch der NATO angehört, ist sie auch seitens des internationalen Umfeldes selten dazu aufgefordert, zu internationalen Entwicklungen in wertender Weise Position zu beziehen. Da ein konkreter Anlass in Form einer Aufforderung von aussen fehlt, stellt sich auch die Routine des Positionsbezugs nicht ein, wie sie nach Auskunft eines unserer Gesprächspartner für andere kleinere Staaten in Europa (etwa die Niederlande und Dänemark) längst selbstverständlich ist und entsprechend adaptierte Organisationsstrukturen nach sich gezogen hat.

Die Problematik dieses Zustandes kann lange unerkannt bleiben, weil ein Kleinstaat wie die Schweiz mit einer passiven Zuschauerpolitik meist passabel agiert. Wenn Handeln dennoch unumgänglich ist, muss die Schweiz oft auch nicht völlig auf sich allein gestellt eine Lösung finden. Meist kann sie einen internationalen Konsens mitvollziehen, d.h. eine Aussenpolitik betreiben, die sich am Vorgehen anderer vergleichbarer Staaten orientiert, wie dies in der Frage des Zeitpunkts der Botschaftsauflösung in Ost-Berlin auch in unserem Fall geschah.

Dazu wird eine eigenständige strategische Situationsdefinitions-kapazität kaum benötigt. Negativ wirkt sich die mangelnde Routine aber spätestens dann aus, wenn die Schweiz als einziger Staat mit einer Herausforderung *sui generis* konfrontiert ist, wie etwa bei der Angelegenheit der nachrichtenlosen Vermögen aus dem Zweiten Weltkrieg und der Raubgoldaffäre 1997 – ein Fall dessen Untersuchung aus der hier entwickelten theoretischen Perspektive im übrigen von hohem Interesse wäre. Das aussenpolitische System, mit der ungewohnten Aufgabe aus dem Stand eine Strategie zu formulieren, zu reagieren, aussenpolitisch zu handeln, gelangt dann sehr rasch an den Rand

seiner Kapazitäten, ist überfordert und findet nicht in nützlicher Frist angemessene Antworten.



## 7 Folgerungen: Was taugt das Modell?

Bevor wir uns den Implikationen zuwenden, die sich für die Evaluation des gewählten theoretischen Ansatzes im Lichte der empirischen Analyse der beiden Fälle ergeben, mag es sinnvoll sein, sich noch einmal in Erinnerung zu rufen, von welchen Prämissen wir ausgegangen sind und welche Absicht mit der Untersuchung verfolgt wurde.

Die beiden Fallstudien befassen sich mit der Reaktion des schweizerischen aussenpolitischen Entscheidungssystems auf zwei unterschiedliche exogene Impulse, d.h. Veränderungen des internationalen Umfeldes. Wir versuchten die Inhalte und Angemessenheit der subjektiven Situationsdefinition der aussenpolitisch autorisierten Akteure angesichts dieser Veränderungen zu evaluieren und allfällige Unangemessenheiten zu erklären. Letztere, so die Prämisse des Modells, sind die Folge von Maladaptationsprozessen, d.h. verzögerter oder ganz unterbleibender Anpassung der Situationsdefinition an die Entwicklung des Umfeldes. Bewirkt werden derartige Maladaptationen durch Heuristiken der Verarbeitung von Information welche die Rezeptivität des aussenpolitischen Entscheidungssystems für Informationsinput zugunsten einer Stabilisierung und Erhaltung einer bereits bestehenden entscheidungsrelevanten Situationsdefinition vermindern. Schliesslich wird davon ausgegangen, dass das Vorhandensein von Stress die Wahrscheinlichkeit von Maladaptationen *ceteris paribus* erhöht. Über die theoretische Begründung dieser Annahmen gibt Kapitel 3 im Detail Auskunft

Welches sind nun die wichtigsten Erkenntnisse, die sich für die Tauglichkeit und Fruchtbarkeit dieses theoretischen Konstrukts aus seiner Konfrontation mit der Empirie, d.h. den konkreten Analysen der beiden Fälle und, soweit sinnvoll, ihrem Vergleich ergeben?

Zunächst hat sich gezeigt, dass die inhaltlichen Aspekte der kognitiven Reaktion in den beiden Fällen in der Tat durch den Rückgriff auf längst bekannte, traditionelle Schemata und Handlungsmuster schweizerischer Aussenpolitik und damit Elemente von *belief-systems* zu einem guten Teil erklärt werden können. Sehr deutlich zeigte sich dies im EWR-Fall. Die Veränderung des Umfeldes wurde lange Zeit kaum berücksichtigt. Dies führte zur Kollision mit der Wirklichkeit, weil auf dieser unangemessenen Situationsdefinition beruhendes aussenpolitisches Handeln dysfunktional war und deshalb negativen *feedback* des Umfeldes auslöste. Die Evidenz scheint hier verhältnismässig klar. Man möchte beinahe von einem Modellfall sprechen.

Bei der Reaktion auf die Wiedervereinigung liegen die Verhältnisse schwieriger, der Befund ist ambivalent, was bei den Folgerungen zu dieser Fallstudie bereits diskutiert wurde. Auch hier hielt man sich an ein bewährtes Handlungsmuster – aber das resultierende Verhalten hätte, angemessen wie es war, in diesem konkreten Fall auch das Resultat einer bestens informierten, ausgeklügelten Nutzenmaximierungserwägung sein können, bei der ausschliesslich die Präferenzen der Optionenbewertung als fixe Gegebenheiten in den Entscheidungsprozess einfließen. Die Analyse der Dokumente aus dem Aussenministerium hat allerdings gezeigt, dass man diese Alternativinterpretation mit ziemlicher Sicherheit verwerfen kann.

Als tentatives Fazit ergibt sich jedenfalls, wenn auch im einen Fall mit grösserer Gewissheit als im anderen, dass das *belief system* ein verhältnismässig guter Prädiktor für das Verhalten in einer konkreten Situation ist. Daraus ist der Schluss zu ziehen, dass es sich um einen notwendigen Bestandteil eines Modells aussenpolitischer Situationsdefinitionsprozesse handelt. In einem unserer Fälle würde seine Entfernung dessen Erklärungskraft erheblich vermindern.

Im EWR-Fall hat sich zudem auch sehr deutlich gezeigt, dass ein mächtiger Erklärungsfaktor „*belief-system*“, d.h. ein hoher Grad der Vergangenheitsdeterminiertheit aussenpolitischen Handelns in einer konkreten gegenwärtigen Situation mit Verhaltensweisen einhergeht, von denen die Forschung annimmt, dass sie der angemessenen Adap-

tation von Situationsdefinitionen hinderlich sind. Auch dies entspricht den Erwartungen, die sich aus dem Modell ableiten lassen. Denn je stärker diese individuellen Heuristiken und sozialen Mechanismen der Informationsverarbeitung ihre Stabilisierungsfunktion wahrnehmen und dadurch die beschriebenen Pathologien auslösen, desto eher nähert sich das Verhalten eines Entscheidungssystems jenem, das Karl Deutsch mit der Metapher des „ganz von der Vergangenheit bestimmten Projektils“ zu erfassen suchte (siehe S. 12).

Aus der Topik derartiger Verhaltensweisen, die der Theorieteil bietet, haben sich nicht alle als relevant erwiesen. Manches blieb ungenutzt. Dies gilt beispielsweise für die meisten Informationsverarbeitungsheuristiken auf individueller Ebene – was natürlich nicht zuletzt an der grobmaschigen Datenbasis der Fallstudien und der gewählten qualitativen Methode liegt. Als sehr fruchtbar, weil empirisch wesentlich leichter zugänglich, erweist sich dagegen die Analyse struktureller und prozeduraler Gegebenheiten und der resultierenden Verhaltensweisen im sozialen Kontext. Besonders gilt dies dann, wenn die Analyse nicht, wie ein grosser Teil der Forschungsliteratur auf den Exekutivapparat beschränkt blieb, sondern diesen als eingebetteten Teil eines gesamten aussenpolitischen Entscheidungssystems begriff, dessen Funktionsweise isoliert betrachtet gar nicht verständlich wäre. Möglicherweise kann die Vorstellung der Autoritätsrelationen, wie sie im Theorieteil – in sehr rudimentärer Form – entwickelt wird, einen Beitrag leisten zu einer Theorie der Verknüpfung der Mikroebene der Situationsdefinition der aussenpolitischen Entscheidungsträger und der Makroebene des politischen Systems und der Gesellschaft, dem sie angehören – wie dies ja ein Desiderat der gegenwärtigen *third generation* der *foreign-policy* Forschung darstellt (Hudson & Vore 1995: 228). Die Schweiz, in der dieser Nexus durch das Staatsvertragsreferendum in besonderer Weise institutionalisiert ist, bietet jedenfalls ein sehr interessantes Untersuchungsobjekt.

Auch bei der Evaluation der Bedeutung des Faktors „Heuristiken und Prozeduren“ bereitet der Wiedervereinigungsfall allerdings Schwierigkeiten. Es ist zwar sehr wahrscheinlich, dass das Verhalten in



diesem konkreten Fall gleichfalls in sehr hohem Masse durch das bestehende *belief-system* determiniert war. Durch den Prozess der Wiedervereinigung veränderte sich das Umfeld aber offensichtlich nicht derart, dass das Schema dadurch unangemessen geworden wäre. Seine Stabilisierung war deshalb in einem gewissen Sinne zum vornherein überflüssig. Die Diagnose von Informationsverarbeitungsmängeln hatte deshalb eher hypothetischen Charakter. Im Widerspruch zu unserem Modell steht dies allerdings nicht. Dieses geht ja nicht davon aus, dass ein *belief system* angesichts jeder Veränderung des Umfeldes unangemessen wird, sondern bloss, dass dies der Fall sein kann – es kommt eben auch auf die Natur der Veränderung an.

Damit sind die situationellen Rahmenbedingungen, die dritte Variable in unserem Modell angesprochen. Kaum überraschend, stehen die Resultate der beiden Fälle, was den Einfluss von Stress auf die Qualität der Situationsdefinition angeht, im Einklang mit den Erwartungen. Im EWR-Fall scheint der hohe Entscheidungsdruck und die starke Tangierung wichtiger Wertdimensionen tatsächlich zur Maladaptation der Situationsdefinition zumindest beigetragen zu haben, während im Fall „Wiedervereinigung“ die Absenz dieser beiden Situationsparameter mit einer angemessenen Situationsdefinition einherzugehen scheint. Selbstverständlich darf dieses Resultat nicht überbewertet werden: Die Fälle sind in verschiedener Hinsicht sehr unterschiedlich und immerhin hat ja eben dieser Stress im Falle des EWR auch die schliessliche Adaptation mitverursacht – während sich im Wiedervereinigungsfall die Frage stellte, ob die Angemessenheit nicht eher der Gunst der Geschichte zu verdanken war als weiser Voraussicht der schweizerischen Behörden.

Die Analyse der beiden Fälle hat so aber auch einige der Probleme plastisch vor Augen geführt, die mit einem Untersuchungsdesign verbunden sind, das die Frage nach den Ursachen unangemessener Situationsdefinitionen ins Zentrum stellt. Ein ziemlich trivialer Effekt war im Wiedervereinigungsfall feststellbar: Lassen sich keine Fehlperzeptionen oder dysfunktionales Handeln feststellen, gibt es nichts zu erklären. Es entsteht kein interessantes *puzzle* weil der Angriffspunkt

für eine Fragestellung fehlt. Dies ist allerdings ein Problem, welches allen theoretischen Ansätzen gemeinsam ist, welche im weitesten Sinne ein Devianzphänomen erklären wollen – und dies gilt für nicht wenige der gebräuchlichen.

Gezeigt hat sich aber, wie zu erwarten war, auch die Schwierigkeit der Diagnose der Angemessenheit einer Situationsdefinition. Die beiden Fälle bieten einen interessanten Kontrast in dieser Hinsicht. Beim EWR bestand die Möglichkeit, dass die Nullhypothese einer gelungenen Adaptation nicht hätte verworfen werden dürfen, also eines sog.  $\alpha$ -Fehlers, während bei der Wiedervereinigung das Vorliegen eines  $\beta$ -Fehlers, d.h. die Nichtverwerfung der Nullhypothese, obschon sie hätte verworfen werden sollen, zumindest in Betracht gezogen werden musste.

Die Feststellung der Ausprägung der abhängigen Variable „Angemessenheit der Situationsdefinition“ wird, worauf im entsprechenden Kapitel (S. 22ff) bereits hingewiesen wurde, stets problematisch bleiben. Für die Komplexität „normaler“ Aussenpolitik bleibt letztlich wohl nur die stets anfechtbare Argumentation und so etwas wie der *consensus eruditorum*, wenn er denn existiert, als Stütze eines Urteils. So unbefriedigend dies auch ist – damit wird man sich realistischerweise abfinden müssen. Der Versuch dieser Problematik ein Schnippchen zu schlagen, wie dies Maoz mit seinem spieltheoretischen Konzept des *objective game* versucht (siehe S. 25), ist auch schon nur deshalb fragwürdig, weil er Illusionen erzeugt.

Dennoch bleibt die Angemessenheit der Situationsdefinition ein wichtiges und unverzichtbares Element einer Theorie aussenpolitischer Entscheidungen. Als abhängige Variable ist sie nicht zuletzt deshalb von höchstem Interesse weil sie der Relevanz der gewonnenen Erkenntnisse förderlich ist. Sie fokussiert den Blick auf eine Dimension, die auch für den Praktiker der Aussenpolitik eine Überlegung wert sein sollte – wenn mit den Praktikern auf anderen Gebieten das Interesse an der Effizienz und Zielgerechtigkeit seines Handelns teilt. Nun kann die Aussenpolitikforschung selbstverständlich keine einfachen Regeln für „angemessenes aussenpolitisches Situationsdefinieren“

geben. Gerade ein eher kognitiv orientierter Ansatz, wie er in dieser Arbeit verwendet wird, könnte aber aussenpolitischen Entscheidungsträgern doch vielleicht etwas bewusster machen, wo die Probleme der Orientierung in einem hochkomplexen Umfeld liegen und welchen individuellen und sozialen Verhaltensweisen ein Fehlerpotential inneohnt.

# Bibliographie

- Allison, Graham T. 1971. *The Essence of Decision: Explaining the Cuban Missile Crisis*. Boston: Little Brown.
- Asmus, Ronald D. 1990. "A United Germany." *Foreign Affairs* 69: 63-76.
- Astorino-Courtois, Allison. 1995. "The Cognitive Structure of Decision Making and the Course of Arab-Israeli Relations, 1970-1978." *Journal of Conflict Resolution* 39: 419-438.
- Axelrod, Robert. 1976a. "The Mathematics of Cognitive Maps." In: Robert Axelrod (Hsg.): *Structure of Decision: The Cognitive Maps of Political Elites*. Princeton: Princeton University Press: 343-348.
- Axelrod, Robert (Hsg.). 1976b. *Structure of Decision*. Princeton New Jersey: Princeton University Press.
- Bennet, W. Lance. 1981. "Perception and Cognition: An Information-Processing Framework for Politics." In: Samuel L. Long (Hsg.): *The Handbook of Political Behaviour*. New York: Plenum Press: 69-193.
- Bernauer, Thomas und Dieter Ruloff (Hsg.). 2000. *Globaler Wandel und schweizerische Aussenpolitik: Informationsbeschaffung und Entscheidungsfindung der Schweizerischen Bundesverwaltung*. Chur: Verlag Rüegger.
- Binswanger, Hans C. 1975. "Schweizerische Staatsidee und Aussenpolitik." In: Alois Riklin, Hans Haug und Hans Christoph Binswanger (Hsg.): *Handbuch der Schweizerischen Aussenpolitik*. Bern: Paul Haupt: 121-146.
- Binswanger, Hans C. und Reinhardt Büchi. 1975. "Aussenpolitik und Aussenwirtschaftspolitik." In: Alois Riklin, Hans Haug und Hans Christoph Binswanger (Hsg.): *Handbuch der Schweizerischen Aussenpolitik*. Bern: Paul Haupt: 693-717.
- Blankart, Franz. 1998. *30 Jahre Europapolitik (Vortragsmanuskript)*. Basel.
- Borer, Thomas G. 1986. *Das Legalitätsprinzip und die auswärtigen Angelegenheiten*. Basler Studien zur Rechtswissenschaft 18. Basel und Frankfurt am Main: Helbing & Lichtenhahn.
- Braybrooke, David und Charles E. Lindblom. 1963. *A Strategy of Decision: Policy Evaluation as a Social Process*. New York: Free Press.
- Brecher, Michael. 1972. *The Foreign Policy System of Israel – Setting, Images, Process*. London: Oxford University Press.

- Brecher, M. 1979. *Decisions in Crisis: Israel 1967 and 1973*. Berkeley: University of California Press.
- Brecher, Michael, Blema Steinberg und Janice Stein. 1969. "A Framework for Research on Foreign Policy Behavior." *Journal of Conflict Resolution* 13: 75-101.
- Bruno, Stefano. 1999. *Globaler Wandel und schweizerische Aussenpolitik: Die Reaktion der Schweiz auf den Umbruch in der Sowjetunion – eine Fallstudie*. Studien zur Politikwissenschaft 307. Zürich: Institut für Politikwissenschaft der Universität Zürich.
- Bundesrat. 1988. *Bericht über die Stellung der Schweiz im europäischen Integrationsprozess vom 24. August 1988*. Bern: EDMZ.
- Bundesrat. 1990. *Informationsbericht des Bundesrates über die Stellung der Schweiz im europäischen Integrationsprozess.*: EDMZ.
- Bundesrat. 1992a. *Bericht über einen Beitritt der Schweiz zur Europäischen Gemeinschaft vom 18. Mai 1992*. Bern: EDMZ.
- Bundesrat. 1992b. *Botschaft zur Genehmigung des Abkommens über den Europäischen Wirtschaftsraum vom 18 Mai 1992*. Bern: EDMZ.
- Bundesrat. 1993. *Bericht über die Aussenpolitik der Schweiz in den 90er Jahren vom 29. November 1993*. Bern: EDMZ.
- Coleman, James. 1994. *Foundations of Social Theory*. Cambridge MA: Harvard University Press.
- Deutsch, Karl W. 1963. *The Nerves of Government*. New York: Free Press.
- Deutsch, Karl W. 1977. "Zur Handlungs- und Lernkapazität politischer Systeme." In: Hans Lenk (Hsg.): *Handlungstheorien Interdisziplinär*. München: 307-329.
- Diez, Emanuel. 1980. "Die Kommission für auswärtige Angelegenheiten als Bindeglied zwischen Bundesrat und Bundesversammlung." In: Urs Altermatt und Judith Garamvölgyi (Hsg.): *Innen- und Aussenpolitik, Primat oder Interdependenz? Festschrift zum 60. Geburtstag von Walther Hofer*. Bern: Haupt: 431-442.
- Du Bois, Pierre. 1992. "La négociation EEE vue par un historien." In: Olivier Jacot-Guillarmod (Hsg.): *Accord EEE – Commentaires et réflexions*. Zürich und Bern: Schulthess: 13-22.
- Dupont, Cédric. 1992. "Succès avec la SDN, échec avec l'EEE? Résistances internes et négociation internationale." In: Hanspeter Kriesi (Hsg.): *Schweizerisches Jahrbuch für politische Wissenschaft*. Bern: Paul Haupt: 249-272.
- Eckstein, Harry. 1975. "Case Study and Theory in Political Science." In: Fred Greenstein und Nelson Polsby (Hsg.): *Handbook of Political Science – Strategies of Inquiry*. Reading: Addison-Wesley:
- EDA-Agenda. Monatliches Informationsbulletin des Schweizerischen Departements für auswärtige Angelegenheiten. Bern.

- Etheredge, Lloyd S. 1981. "Government Learning: An Overview." In: Samuel L. Long (Hsg.): *The Handbook of Political Behaviour*. New York: Plenum Press: 73-161.
- Foyle, Douglas C. 1997. "Public Opinion and Foreign Policy: Elite Beliefs as a Mediating Variable." *International Studies Quarterly* 41: 141-169.
- Frei, Daniel. 1983. "Die Internationale Umwelt als Rahmenbedingung der Schweizerischen Politik und die Gestaltung der schweizerischen Aussenbeziehungen." In: Alois Riklin (Hsg.): *Handbuch Politisches System der Schweiz: Band 1 Grundlagen*. Bern und Stuttgart: Paul Haupt: 465-538.
- Frei, Daniel und Dieter Ruloff. 1988. *Handbuch der weltpolitischen Analyse: Methoden für Praxis Beratung und Forschung*. Grösch: Rüegger.
- Gaenslen, Fritz. 1992. "Decision-Making Groups." In: Eric Singer und Valerie Hudson (Hsg.): *Political Psychology and Foreign Policy*. Boulder: Westview Press: 165-193.
- Generalsekretariat der Parlamentsdienste. 1990. *Jahrbuch der eidgenössischen Behörden, Verwaltungen und Bundesbetriebe*. Bern: Benteli.
- George, Alexander L. 1981. *Presidential Decisionmaking in Foreign Policy: The Effective Use of Information and Advice*. Boulder: Westview Press.
- Gerner, Deborah J. 1995. "The Evolution of the Study of Foreign Policy." In: Laura Neack, Jeanne A. K. Hey und Patrick J. Haney (Hsg.): *Foreign Policy Analysis: Continuity and Change in Its Second Generation*. Englewood Cliffs: Prentice Hall: 17-32.
- Goetschel, Laurent. 1994. *Zwischen Effizienz und Akzeptanz – Die Information der Schweizer Behörden im Hinblick auf die Volksabstimmung über den EWR-Vertrag vom 6. Dezember 1992*. Bern, Stuttgart und Wien: Paul Haupt.
- Goetschel, Laurent. 1995. "Die EWR-Information der Bundesbehörden." *Swiss Political Science Review* 1: 61-91.
- Goldstein, Judith und Robert O. Keohane. 1994. "Ideas and Foreign Policy: An Analytical Framework." In: Judith Goldstein und Robert O. Keohane (Hsg.): *Ideas and Foreign Policy – Beliefs, Institutions, and Political Change*. Ithaca London: Cornell University Press: 3-30.
- Guttieri, Karen, Michael D. Wallace und Peter Suedfeld. 1995. "The Integrative Complexity of American Decision Makers in the Cuban Missile Crisis." *Journal of Conflict Resolution* 39: 595-621.
- Haas, Peter M. 1992. "Epistemic Communities and International Policy Coordination." *International Organization* 46: 1-36.
- Haftendorn, Helga. 1990. "Theorien der internationalen Beziehungen." In: Volker Rittberger (Hsg.): *PVS Sonderheft – Theorien der internationalen Beziehungen*. Opladen: Westdeutscher Verlag: 401-423.

- Halperin, Morton H. 1974. *Bureaucratic Politics and Foreign Policy*. Washington DC: The Brookings Institution.
- Haney, Patrick J. 1995. "Structure and Process in the Analysis of Foreign Policy Crises." In: Laura Neack, Jeanne A. K. Haney und Patrick J. Haney (Hsg.): *Foreign Policy Analysis: Continuity and Change in Its Second Generation*. Englewood Cliffs: Prentice Hall: 99-115.
- Hauser, Heinz und Sven Bradke. 1991. *EWR-Vertrag – EG-Beitritt – Alleingang: Wirtschaftliche Konsequenzen für die Schweiz*. Chur und Zürich: Rüegger.
- Herek, Gregory M., Irving L. Janis und Paul Huth. 1987. "Decision Making During International Crises: Is Quality of Process Related to Outcome?" *Journal of Conflict Resolution* 31: 203-226.
- Herek, G. M., I. L. Janis und P. Huth. 1989. "Quality of U. S. Decision Making during the Cuban Missile Crisis: Major Errors in Welch's Reassessment." *Journal of Conflict Resolution* 33: 446-59.
- Hermann, Charles F. 1990. "Changing Course: When Governments Choose to Redirect Foreign Policy." *International Studies Quarterly* 34: 3-21.
- Holsti, Ole R. 1972. *Crisis – Escalation – War*. Montreal: McGill University Press.
- Holsti, Ole R. 1977. "Foreign Policy Decision Makers viewed Psychologically: Cognitive Process Approaches." In: Matthew G. Bonham und Michael J. Shapiro (Hsg.): *Thought and Action in Foreign Policy*. Basel/ Stuttgart: Birkhäuser: 9-74.
- Hudson, Valerie. 1992. "Birth Order and the Personal Characteristics of World Leaders." In: Eric Singer und Valerie Hudson (Hsg.): *Political Psychology and Foreign Policy*. Boulder: Westview Press: 135-162.
- Hudson, Valerie M. (Hsg.). 1991. *Artificial Intelligence and International Politics*. Boulder CO: Westview Press.
- Hudson, Valerie M. und Christopher S. Vore. 1995. "Foreign Policy Analysis Yesterday, Today, and Tomorrow." *Mershon International Studies Review* 39: 209-238.
- Janis, I. L. 1982. *Groupthink: Psychological Studies of Policy Decisions and Fiascoes*. Boston: Houghton Mifflin.
- Janis, Irving L. und Leon Mann. 1977. *Decision Making: A Psychological Analysis of Conflict, Choice and Commitment*. New York: Free Press.
- Jensen, Lloyd. 1982. *Explaining Foreign Policy*. Englewood Cliffs: Prentice-Hall.
- Jervis, Robert. 1969. "Hypotheses on Misperception." In: James N. Rosenau (Hsg.): *International Politics and Foreign Policy: A Reader in Research and Theory*. New York: Free Press: 239-254.
- Jervis, Robert. 1976. *Perception and Misperception in International Politics*. Princeton: Princeton University Press.

- Kahnemann, Daniel, Paul Slovic und Amos Tversky (Hsg.). 1982. *Judgement under Uncertainty: Heuristics and Biases*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Kreis, Georg. 1995. "La participation du peuple aux décisions de politique étrangère. Le cas de la Suisse." *Relations internationales* : 425-434.
- Kriesi, Hanspeter. 1980. *Entscheidungsstrukturen und Entscheidungsprozesse in der Schweizer Politik*. Frankfurt: Campus.
- Kriesi, Hanspeter, Claude Longchamp, Florence Passy und Pascal Sciarini. 1993. *Analyse der eidgenössischen Abstimmung vom 6. Dezember 1992*. VOX-Analysen eidgenössischer Urnengänge 47. Bern und Genève.
- Kuhn, Thomas S. 1970. *The Structure of Scientific Revolutions*. Chicago: University of Chicago Press.
- Langejürgen, Ralf. 1993. *Die Eidgenossenschaft zwischen Rütli und EWR: der Versuch einer Neuorientierung der schweizerischen Europapolitik*. Chur und Gräsch: Rüegger.
- Larson, Deborah Welch. 1994. "The Role of Belief Systems and Schemas in Foreign Policy." *Political Psychology* 15: 17-33.
- Levy, Jack S. 1994. "Learning and Foreign Policy: Sweeping a Conceptual Minefield." *International Organization* 44: 279-312.
- Manz, Johannes J. 1992. "Bundeszentralverwaltung, Eidgenössisches Departement für auswärtige Angelegenheiten (EDA) und schweizerischer Aussendienst." In: Alois Riklin, Hans Haug und Raymond Probst (Hsg.): *Neues Handbuch der schweizerischen Aussenpolitik*. Bern, Stuttgart und Wien: Paul Haupt: 151-163.
- Maoz, Zeev. 1990. *National Choices and International Processes*. Cambridge, New York, Melbourne: Cambridge University Press.
- March, James G. 1988. *Decisions and Organizations*. Oxford: Basil Blackwood.
- March, James G. und Johan P. Olsen. 1976. *Ambiguity and Choice in Organizations*. Bergen, Oslo, Tromsø: Universitetsforlaget.
- McAdams, A. James. 1993. *Germany Divided – From the Wall to Reunification*. Princeton Studies in International History and Politics Princeton New Jersey: Princeton University Press.
- Morgenthau, Hans J. 1985. *Politics among Nations: The Struggle for Power and Peace (Revised By Kenneth W. Thompson)*. New York: Knopf – Random House.
- Möri, Jacqueline Béatrice. 1990. *Die Kompetenzen der schweizerischen Bundesversammlung in den auswärtigen Angelegenheiten*. Diss. HSG St. Gallen.
- Moser, Peter. 1996. *Die Haltungen der Schweizer Stimmberechtigten zu Fragen der Aussen- und Aussenwirtschaftspolitik unter besonderer Berücksichtigung der Integrationspolitik. Eine Synthese von Repräsentativbefragungen*. Zürich Bern: Institut für Politikwissenschaft der Universität Zürich, Schweizerische Bundeskanzlei.



- Moser, Peter. 1999. "Die schweizerische Integrationspolitik 1986-1993." In: Rolf Steininger und Michael Gehler (Hsg.): *Die Neutralen und die Europäischen Einigung*. Wien: Boehlau: 415-428.
- Mueller, Dennis C. 1989. *Public Choice II*. Cambridge, New York, Melbourne: Cambridge University Press.
- Münch, Ingo von und Günther Hoog. 1991. *Dokumente der Wiedervereinigung Deutschlands*. 393. Stuttgart: Alfred Kröner Verlag.
- Neack, Laura, Jeanne A.K. Hey und Patrick J. Haney. 1995. *Foreign Policy Analysis. Continuity and Changes in its second Generation*. New Jersey: Prentice Hall International.
- Nell, Philippe. 1994. "Les déterminants de l'évolution de la politique d'intégration européenne de la Suisse." *revue d'Allemagne* : 479-500.
- Pond, Elizabeth. 1993. *Beyond the Wall: Germany's Road to Unification*. Washington DC: The Brookings Institution.
- Putnam, Robert D. 1988. "Diplomacy and Domestic Politics: The Logic of Two-Level Games." *International Organisation* 42: 427-460.
- Ripley, Brian. 1995. "Cognition, Culture and Bureaucratic Politics." In: Laura Neack, Jeanne K. Hey und Haney Patrick J (Hsg.): *Foreign Policy Analysis: Continuity and Change in Its Second Generation*. Englewood Cliffs: Prentice Hall: 85-97.
- Risse, Thomas. 1997. "The Cold War's Endgame and German Unification." *International Security* 21: 159-185.
- Rosati, Jerel A. 1995. "A Cognitive Approach to the Study of Foreign Policy." In: Laura Neack, Jeanne A. K. Hey und Patrick J. Haney (Hsg.): *Foreign Policy Analysis: Continuity and Change in Its Second Generation*. Englewood Cliffs: Prentice Hall: 49-70.
- Rosenau, James N. 1990. *Turbulence in World Politics*. Hertfordshire: Harvester Wheatsheaf.
- Schafer, Mark und Scott Crichlow. 1996. "Antecedents of Groupthink." *Journal of Conflict Resolution* 40: 415-435.
- Schenker, Marc. 1991. *EG als Chance -Die Schweiz am europäischen Scheideweg*. Zürich: Werd Verlag.
- Schneider, Gerald. 1997. „Die bürokratischen Politik der Aussenpolitikanalyse.“ *Zeitschrift für internationale Beziehungen* 4: 107-123.
- Schneider, Gerald, Georg Kreis, Philippe Martin und Adrian Scheidegger. 1995. *NFP 42 Grundlagen und Möglichkeiten der schweizerischen Aussenpolitik – eine kommentierte Bibliographie*. Bern.
- Schnur, Aviva R. 1998a. *Globaler Wandel und schweizerische Aussenpolitik: Informationsbeschaffung und Entscheidungsprozesse – Aussenpolitische Situationsdefini-*

- tionen in Bundesrat und Verwaltung. Studien Zur Politikwissenschaft 306. Zürich: Institut für Politikwissenschaft der Universität Zürich.
- Schnur, Aviva R. 1998b. *Globaler Wandel und schweizerische Aussenpolitik: Informationsbeschaffung und Entscheidungsprozesse – Aussenpolitische Situationsdefinitionen in Bundesrat und Verwaltung am Beispiel der Golfkrise 1990/1991*. Studien zur Politikwissenschaft 307. Zürich: Institut für Politikwissenschaft der Universität Zürich.
- Schwok, René. 1990. *Ausblick 1992: Die Schweiz und der Europäische Wirtschaftsraum*. Bern: Benteli.
- Sciarini, Pascal. 1991. "Le rôle et la position de l'Assemblée fédérale dans les relations avec la Communauté européenne depuis 1972." In: *Parlamentsdienste (Hsg.): Das Parlament, 'Oberste Gewalt des Bundes'?* Bern: Paul Haupt: 403-420.
- Sciarini, Pascal. 1992. "La Suisse dans la négociation sur l'Espace économique européen: de la rupture à l'apprentissage." *Schweizerisches Jahrbuch für Politische Wissenschaft* 32: 297-322.
- Shimko, Keith L. 1995. "Foreign Policy Metaphors: Falling "Dominoes" and Drug "Wars"." In: Laura Neack, Jeanne A. K. Haney und Patrick J. Haney (Hsg.): *Foreign Policy Analysis*. Englewood Cliffs: Prentice Hall: 71-84.
- Skidmore, David. 1994. "Explaining State Responses to International Change: The Structural Sources of Foreign Policy Rigidity and Change." In: Jerel A. Rosati, Joe D. Hagan und Martin W. Sampson III (Hsg.): *Foreign Policy Restructuring: How Governments Respond to Global Change*. Columbia: University of South Carolina Press:
- Snyder, Richard C. 1954. *Decision Making as an Approach to the Study of International Politics*. Foreign Policy Analysis series no. 3 Princeton: Princeton University Press.
- Snyder, Richard C., H. W. Bruck und Burton Sapin. 1962. *Foreign Policy Decision Making: An Approach to the Study of International Politics*. New York: The Free Press of Glencoe.
- Spinner, Bruno. 1990. "Der Europäische Wirtschaftsraum: Ist das Völkerrecht der Herausforderung gewachsen?" *Schweizerische Juristen-Zeitung* 86: 409-420.
- Spinner, Bruno. 1991a. "Europäischer Wirtschaftsraum (EWR): Verhandlungsentwicklung bis Mitte Juni 1991." *Schweizerische Juristen-Zeitung* 87: 237-243.
- Spinner, Bruno. 1991b. "Europäischer Wirtschaftsraum: Verhandlungsfortschritte bis Februar 1991." *Schweizerische Juristen-Zeitung* 87: 99-102.
- Stachowiak, Herbert. 1973. *Allgemeine Modelltheorie*. Wien, NewYork: Springer-Verlag.

- Steinbruner, John D. 1974. *The Cybernetic Theory of Decision*. Princeton: Princeton University Press.
- Suedfeld, Peter und Philip Tetlock. 1977. "Integrative Complexity of Communications in International Crises." *Journal of Conflict Resolution* 21: 169-184.
- Sylvan, Donald A. und Steve Chan. 1984. *Foreign Policy Decision Making. Perception, Cognition, and Artificial Intelligence*. New York: Praeger.
- Sylvan, Donald A. und James F. Voss (Hsg.). 1998. *Problem Representation in Foreign Policy Decision Making*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Szabo, Stephen F. 1992. *The Diplomacy of German Unification*. New York: St Martins Press.
- Taber, Charles S. 1998. "The Interpretation of Foreign Policy Events: A Cognitive Process Theory." In: Donald A. Sylvan und James F. Voss (Hsg.): *Problem Representation in Foreign Policy Decision Making*. Cambridge: Cambridge University Press: 29-52.
- Tscharner, Benedikt von. 1992. "Die Entwicklung der Beziehungen zwischen der Schweiz und der Europäischen Gemeinschaft." In: Alois Riklin, Hans Haug und Raymond Probst (Hsg.): *Neues Handbuch der Schweizerischen Aussenpolitik*. Bern, Stuttgart, Wien: Paul Haupt: 475-486.
- Vatter, Adrian. 1994. "Der EWR-Entscheid: kulturelle Identität, rationales Kalkül oder struktureller Kontext? Eine theoriegeleitete Abstimmungsanalyse des EWR-Entscheidendes anhand von Aggregat- und Individualdaten." *Schweizerische Zeitschrift für Soziologie* 20: 15-42.
- Vertzberger, Yaacov Y. I. 1990. *Information Processing, Cognition, and Perception in Foreign Policy Decisionmaking*. Stanford: Stanford University Press.
- Voss, James F. und Ellen Dorsey. 1992. "Perception and International Relations: An Overview." In: Eric A. Singer und Valerie Hudson (Hsg.): *Political Psychology and Foreign Policy*. Boulder: Westview Press:
- Walker, Stephen G. 1977. "The Interface between Beliefs and Behavior – Henry Kissingers Operational Code and the Vietnam War." *Journal of Conflict Resolution* 21: 129-168.
- Walker, Stephen G. und George L Watson. 1994. "Integrative Complexity and British Decisions during the Munich and Polish Crises." *Journal of Conflict Resolution* 38: 3-23.
- Welch, D. A. 1989. "Crisis Decision Making Reconsidered." *Journal of Conflict Resolution* 33: 430-45.
- Widmer, Sigmund. 1988. "Parlament und Aussenpolitik." *Schweizerisches Jahrbuch für Politische Wissenschaft* 28: 33-44.

- Widmer, Thomas und Christof Buri. 1992. "Brüssel oder Bern: schlägt das Herz der Romands eher für Europa?" *Schweizerisches Jahrbuch für Politische Wissenschaft* 32: 363-387.
- Wildhaber, Luzius. 1992. "Aussenpolitische Kompetenzordnung im schweizerischen Bundesstaat." In: Alois Riklin, Hans Haug und Raymond Probst (Hsg.): *Neues Handbuch der schweizerischen Aussenpolitik*. Bern Stuttgart Wien: Paul Haupt: 121-149.
- Winter, David G. 1992. "Personality and Foreign Policy: Historical Overview of Research." In: Eric Singer und Valerie Hudson (Hsg.): *Political Psychology and Foreign Policy*. Boulder: Westview Press: 79-101.
- Woodward, Bob und Carl Bernstein. 1976. *The Final Days*. New York: Simon and Schuster.
- Yin, Robert K. 1994. *Case Study Research*. Applied Social Research Methods Series 5. Thousand Oaks, London, New Delhi: Sage Publications.
- Young, Michael D. 1996. "Cognitive Mapping Meets Semantic Networks." *Journal of Conflict Resolution* 40: 395-414.
- Young, Michael D. 1998. "Representing Problem Representation." In: Donald A. Sylvan und James F. Voss (Hsg.): *Problem Representation in Foreign Policy Decision Making*. Cambridge: Cambridge University Press: 213-248.
- Young, Michael D. und Mark Schafer. 1998. "Is There Method in Our Madness? Ways of Assessing Cognition in International Relations." *Mershon International Studies Review* 42: 63-96.
- Zelikow, Philip und Condoleezza Rice. 1997. *Sternstunde der Diplomatie: Die deutsche Einheit und das Ende der Spaltung Europas* (Orig. Titel *Germany Unified and Europe transformed*). Berlin: Ullstein.

