

Vetospiele in Krisenentscheidungen

Eine Analyse der Entscheidungsprozesse zum Afghanistan- und Tschetschenienkonflikt

In der Außenpolitikanalyse existieren zwei wichtige Theorierichtungen nebeneinander: Allisons institutionalistisches Erbe der bürokratischen Politik und Janis' Gruppenentscheidungstheorie. Letztere hat sich ebenso wie Allisons Modell der bürokratischen Politik als einflußreich erwiesen. Die Ansätze wurden bislang jedoch noch nicht zusammengeführt. Der Aufsatz versucht daher, einen institutionalistischen Ansatz in eine Gruppenentscheidungstheorie zu integrieren. Die institutionalistischen Variablen werden anhand der Krisenentscheidungsprozesse zur sowjetischen Intervention in Afghanistan und zur russischen Intervention in Tschetschenien 1994 – 1996 überprüft. Die Zentralität der Entscheidungsgruppe, die Homogenität der Akteure und die Inklusivität der Abstimmungsregeln, so der Befund, hatten einen maßgeblichen Einfluß auf Politikstabilität und -wandel in beiden Konflikten. Ein institutionalistischer Analyserahmen kann somit die Gruppenentscheidungstheorie ergänzen.

1. Einleitung¹

Die Außenpolitikforschung verdankt Graham Allison (1969, 1971) eines ihrer grundlegenden Modelle. Das in seinem Hauptwerk *The Essence of Decision* entwickelte Konzept der bürokratischen Politik brach mit dem Konzept des Staates als einheitlicher Akteur und lenkte den analytischen Blick wieder hin zu innerstaatlichen Entscheidungsprozessen. Mittlerweile wurde Allisons Modell vielfach angewendet und fruchtbar modifiziert. Soweit gehört es in der außenpolitischen Forschung bereits zum Allgemeingut; auch die Defizite und Grenzen des Allisonschen Ansatzes sind gut bekannt. So leiden Allisons drei Grundmodelle an mangelnder analytischer Trennschärfe und wurden von den Weiterentwicklungen der ihnen zugrunde liegenden Literatur mittlerweile überholt (Bendor/Hammond 1992; G. Schneider 1997). Schwerwiegender ist dabei aber der Einwand, daß Allisons Modell der bürokratischen Politik zu Verzerrungen auf höherer Aggregationsebene führt. So läßt sich

1 Für Hinweise danke ich Gerald Schneider sowie den anonymen Gutachterinnen und Gutachtern der ZIB.

nicht linear von der bürokratischen Amtsposition eines Entscheidungsträgers auf sein Entscheidungsverhalten auf Kabinettsstufe schließen oder es müssen doch zumindest Mehrfachloyalitäten von Amtsträgern berücksichtigt werden, um ihre Präferenzordnungen zu identifizieren (Dawisha 1980).

Die analytischen Aggregationsprobleme eines bürokratischen außenpolitischen Modells lassen sich mit den Ansätzen des *group decision making* umgehen. Seit Janis (1972, 1982) bilden Gruppenentscheidungstheorien einen weiteren einflußreichen Strang in der Außenpolitikforschung. Die Analyseeinheit bildet die ultimative Entscheidungsgruppe, wobei als zentrale unabhängige Variablen gruppendynamische Faktoren herangezogen werden. Im Kern besagt die Gruppenentscheidungstheorie, daß fehlerhafte Entscheidungen auf gruppeninterne Faktoren wie Streß, Machtasymmetrien oder Gruppenhomogenität zurückzuführen sind. Am fruchtbarsten sind die Ansätze der Gruppenentscheidungstheorie daher dort, wo die Analysen den Forschungsstand der Gruppenpsychologie verarbeiten. Für die Analyse außenpolitischer Entscheidungsprozesse sind damit aber neue Schwierigkeiten verbunden. Der zentrale Begriff des *policy failure* in Gruppenentscheidungstheorien lädt die jeweiligen Analysen unnötigerweise normativ auf, bleibt es doch letztendlich im Ermessen der Forscherin, Entscheidungsergebnisse als Fehler zu qualifizieren. Komplizierter wird es bei den unabhängigen Variablen, die die Ansätze der Gruppenentscheidungstheorien herausgearbeitet haben. So ist bislang nicht geklärt, ob Streß, ein dominanter *leader* oder der Homogenitätsgrad sich pathogen auf die Entscheidungsfindung auswirken. Jeder einzelne dieser Faktoren kann theoretisch den Entscheidungsprozeß auch verbessern.

Dieser Aufsatz untersucht den Einfluß institutioneller Variablen auf die Entscheidungsprozesse zum Afghanistan- und Tschetschenienkonflikt. Dabei wird der Versuch unternommen, den institutionellen Grundgedanken Allison's mit einer Gruppenentscheidungstheorie in der Tradition von Irving Janis zu verbinden. In der Analyse russischer Außenpolitik sind die theoretischen Fortschritte der Außenpolitikanalyse größtenteils unbeachtet geblieben (Pursiainen 1998). Bis auf wenige Ausnahmen dominieren in diesem Feld stark deskriptive Studien, die sich weitgehend auf Ad-hoc-Annahmen stützen. Augenfällig wird dieses Defizit bei der Darstellung der Entscheidungsprozesse zum Tschetschenienkonflikt. Bislang wurden aus diesem Konflikt kaum theoretisch fundierte Kenntnisse für die Außenpolitikforschung extrapoliert. Dabei bieten sich komparativ angelegte empirische Studien zur sowjetischen und russischen Entscheidungsfindung an, um den Einfluß intersystemischer Varianzen auf den Entscheidungsprozeß genauer zu untersuchen.

Ein institutionalistischer Ansatz kann dabei in Gruppenentscheidungstheorien integriert werden, indem der Einfluß institutioneller Gruppenmerkmale auf den Entscheidungsprozeß untersucht wird. Die zentrale Analyseeinheit bleibt dabei die Entscheidungsgruppe, deren Entscheidungsprozeß allerdings durch institutionelle Merkmale strukturiert wird. Strukturelle *constraints*, so die Grundüberlegung, wirken als Vetopunkte für die Entscheidungsfindung, wodurch die Stabilität von Politikergebnissen beeinflußt wird. Mit der institutionalistischen Erweiterung ist auch eine Abänderung von Janis' Forschungsfrage verbunden: Gesucht werden nicht mehr Defekte im Ent-

scheidungsprozeß, die zu schlechten Entscheidungen führen, sondern die »institutionelle Opposition« (Bach 1990), die in den Entscheidungsprozeß hineinwirkt.

Für die Analyse der Entscheidungsprozesse zu militärischen Interventionen werden die sowjetische Intervention in Afghanistan von 1979 bis 1989 und die russische Intervention in Tschetschenien von 1994 bis 1996 untersucht. Beide Fälle weisen ähnliche Charakteristiken in ihren abhängigen und unabhängigen Variablen auf und bieten sich daher für einen probabilistischen Vergleich an. In beiden Fällen intervenierte eine dominierende Macht zur Stützung, bzw. zur Wiederherstellung einer ihr genehmen Regierung mit militärischen Mitteln. Das direkte militärische Eingreifen kam jeweils unerwartet, wobei die politischen, gesellschaftlichen und militärischen Kosten unterschätzt wurden. Darüber hinaus fiel in beiden Krisen die Entscheidung zur militärischen Konfliktlösung sehr kurzfristig vor der Dislozierung der Truppen. Hinsichtlich der abhängigen Variable »Dauer des Konflikts« besteht zwischen beiden Fällen eine deutliche Varianz. Die sowjetische Militärintervention in Afghanistan überdauerte die Amtsperioden von drei Generalsekretären, und dies, obwohl bereits kurz nach der Intervention innerhalb der sowjetischen Entscheidungsträger ernsthafte Bedenken gegen die Intervention hervorgebracht wurden. Doch erst Michail Gorbatschow konnte das Militärkontingent aus Afghanistan abziehen.

Der Tschetschenienkrieg hingegen endete vergleichsweise abrupt. Nach einer stabilen Phase über das Jahr 1995 hindurch, in dem halbherzige Verhandlungsversuche und militärische Eskalation sich abwechselten, erlitten die russischen Truppen durch die tschetschenische Erstürmung Groznys eine ernsthafte Niederlage, in deren Folge ein Friedensschluß ausgehandelt wurde. Zu diesem Zeitpunkt gab es unter den russischen politischen Verantwortlichen jedoch Befürworter einer weiteren militärischen Eskalation. Für den Afghanistan- als auch für den Tschetschenienkonflikt bleibt sowohl der Zeitpunkt der Intervention als auch die unterschiedliche Interventionsdauer zum Teil unerklärt.

Beide Beispiele eignen sich dabei zur Untersuchung struktureller Merkmale der Entscheidungsgruppen, da die sowjetischen und russischen Entscheidungsträger in unterschiedlichen institutionellen Kontexten agierten. Das sowjetische Politbüro war keiner Kontrolle unterworfen und arbeitete weitgehend unabhängig von anderen politischen Akteuren, wohingegen im russischen Entscheidungssystem während der Amtszeit Boris Jelzins eine Vielzahl von Akteuren in den politischen Entscheidungsprozeß intervenieren konnte. Die institutionelle Varianz zwischen beiden System kann somit Aufschluß über den Einfluß institutioneller Variablen auf den Entscheidungsprozeß geben.

Das Argument entwickelt sich in folgenden Schritten. Im zweiten Abschnitt wird die Literatur zu Gruppenentscheidungstheorien diskutiert und ein institutionalistisches Analysemodell vorgestellt. Der dritte Abschnitt skizziert den Politikwandel in beiden Fallbeispielen und analysiert anhand des Modells die Entscheidungsprozesse zu beiden Konflikten. Im vierten Abschnitt werden die Ergebnisse zusammengefaßt und diskutiert.

2. *Das ungelöste Puzzle: Intervention und Konfliktdauer in Afghanistan und Tschetschenien*

Die jeweiligen Interventions- und Rückzugsentscheidungen im Afghanistan- und Tschetschenienkonflikt werfen nach wie vor Fragen auf. Für beide Konflikte liegen zahlreiche Untersuchungen vor, die Aufschluß über die Motive der jeweiligen Entscheidungsträger geben. Vergleicht man jedoch beide Entscheidungsprozesse miteinander, so bleiben wesentliche Fragen nach wie vor ungeklärt. So weist die Dauer der jeweiligen Interventionsentscheidung eine erhebliche Varianz auf. Für den sowjetischen Einmarsch nach Afghanistan läßt sich der Beschlußfassungsprozeß auf 12 Monate eingrenzen; während dieser Zeit lehnte das Politbüro – trotz Drängens der afghanischen Führung – einen Einmarsch konsequent ab. Erst drei Wochen vor dem Einmarsch schlug die Meinung des Politbüros schlagartig um, ohne daß sich die Konfliktsituation entscheidend geändert hat. Ähnlich abrupt erfolgte der russische Beschluß zur Intervention in Tschetschenien, nur daß sich hier der Interventionsbeschluß auf lediglich zwei Wochen beläuft. Beide Konflikte wurden zudem zu einem Zeitpunkt beendet, der sich wiederum nicht mit äußeren Rahmenbedingungen erklären läßt. Im Falle der Kriege in Afghanistan schlug die Intervention in einen *protracted conflict* um, obwohl schon sehr bald nach dem Einmarsch einflußreiche Entscheidungsträger für einen raschen Rückzug plädierten. Die russische Intervention in Tschetschenien wurde zwar nach einer militärischen Niederlage in Grozny beendet, das aber, obwohl das politische und militärische Establishment ausdrücklich für eine weitere Eskalation und Fortführung der Intervention plädierten. Für eine Friedensregelung setzte sich zu diesem Zeitpunkt nur Alexander Lebed ein. Sowohl Einmarsch als auch Rückzug in beiden Fallbeispielen stellen einen schroffen Politikwandel dar, den die bisherige Literatur bislang nicht näher analysiert hat.

Eine Anzahl von Analysen hat verschiedene motivationale Entscheidungsgründe für die Intervention in Tschetschenien identifiziert. Die Literatur basiert dabei auf keinem theoretischen Fundament und geht in aller Regel von Ad-hoc-Annahmen aus. Für die russische Intervention wurden u.a. die strategische Bedeutung der kaspischen Ölreserven und die durch Tschetschenien führende Pipeline für Rußland gesehen,² innenpolitische Ursachen wie die Angst vor dem Auseinanderbrechen der Russischen Föderation (Barrington 1995), die Abschreckung anderer separatistischer Völker des Kaukasus (Blandy 1995), Alleingänge der Armee zur Erhöhung ihres Haushaltsbudgets (Walter 1995), Macht- und Entschlossenheitsdemonstrationen seitens des Präsidenten (Grammatikov 1998; Walker 1995; Barrington 1995) und nicht zuletzt die Ablenkung von der ökonomischen Krise und Verbesserung der Chancen bei der anstehenden Präsidentschaftswahl (Barrington 1995; Zürcher 1997). Gemeinsam ist diesen Analysen, daß sie auf eine theoretische Herleitung verzichten und auf *common sense* basieren. Für das Fallbeispiel Afghanistan existieren aufgrund des zeitlichen Abstands und der besseren Datenlage informierte Studien, die fruchtbare Beiträge für

2 Vgl. Huttenbach (1995); Richter (1995); Walker (1995); Bremmer (1995); Grammatikov (1998).

die Außenpolitikanalyse erbracht haben. So verwiesen im Lichte des Ost-West-Konflikts neorealistische Autoren auf das durch die Struktur des internationalen Systems induzierte Sicherheitsdilemma, welches die Sowjetunion dem Imperativ der Sicherung geopolitischer Freiräume für die eigene Machtstellung unterwarf.³ Aus einem *Domestic-politics*-Ansatz heraus erklärte Jack Snyder (1988) den Abzug sowjetischer Truppen aus Afghanistan mit der Logik von Koalitionsbildung und Machterhalt. Weiter existiert eine Reihe von Arbeiten, die die sowjetischen Entscheidungsprozesse anhand von *images* und mit Methoden der kognitiven Inhaltsanalyse oder mit Theorien politischen Lernens näher untersuchen.⁴

So fruchtbar diese Ansätze sind, so wenig bieten sie eine Basis für eine komparative Analyse. Neorealistische Ansätze vermögen für beide Fälle nicht überzeugend darzulegen, weshalb die Sowjetunion und Rußland ihre Truppen zu einem Zeitpunkt zurückzogen, an dem das internationale Umfeld sich nicht gewandelt hatte.⁵ Aber welche fallübergreifenden Variablen können Wandel in außenpolitischen Entscheidungsprozessen bewirken? Im folgenden Abschnitt wird die Literatur des *group decision making* auf ihre analytische Tragfähigkeit hin diskutiert. Die Theorien der Gruppenentscheidung dienen als Ausgangspunkt für eine institutionalistische Erweiterung, deren Hypothesen im zweiten Teil des Abschnitts formuliert werden.

2.1. Pathogene Entscheidungsstrukturen: Gruppendenken in der Außenpolitikanalyse

Wichtige Entscheidungen in Krisensituationen fallen in eng abgrenzbaren Entscheidungsgruppen, der *ultimate decision unit* (M. Hermann et al. 1987; Hermann/Hermann 1989). In außenpolitischen Krisensituationen nehmen Kabinettsitzungen, Sonderstäbe oder Beratungsgremien an Bedeutung zu und beeinflussen den Entscheidungsprozeß und seine Resultate in erheblichem Maße (Hart et al. 1997). Institutionelle und kognitive Charakteristiken von Entscheidungsgruppen strukturieren dabei den Entscheidungsprozeß und kanalisieren somit das Ergebnis. Janis (1972, 1982) hat auf diesen Sachverhalt aufmerksam gemacht und ihn für eine außenpolitische Analyse theoretisch formuliert. Er geht in seinem Modell des *groupthink* von der Annahme aus, daß suboptimale Entscheidungsergebnisse sich auf einen pathogenen Entscheidungsprozeß zurückführen lassen, welcher durch streßinduziertes Verhalten der Gruppenmitglieder seine pathologischen Merkmalsausprägungen erfährt (Hart et

3 Vgl. Simon (1980); Metge (1984); Roy (1985, 1990); Urban (1988); Lepingwell (1994); Hubel (1995).

4 Vgl. Lebow (1981); Blum (1991); Herrmann (1985); Breslauer (1987); Legvold (1991); Stein (1994).

5 An dieser Stelle sei angemerkt, daß die Sowjetunion ihre Truppen aus Afghanistan zurückzog, obwohl die USA noch 1987 angekündigt hatten, ihre Unterstützung für die Mudshahedin fortzusetzen. Die Einstellung der amerikanischen Unterstützung galt für die Sowjetunion bis kurz vor dem Abzug als *conditio sine qua non* (vgl. Harrison 1988).

al. 1997: 10, 15). Erhöhte moralisch-ethische Ambiguität und die Tragweite krisenbezogener Entscheidungen setzen die am Entscheidungsprozeß beteiligten unter Streß. Dies führt zu einer Unterminierung des Selbstbewußtseins der Prozeßbeteiligten, das sich in verstärktem *concurrency-seeking* als den Versuch, Entscheidungsstreß abzubauen, zwischen den Gruppenmitgliedern entlädt. Die Symptome⁶ des *concurrency-seeking* ziehen Defekte im Entscheidungsprozeß nach sich. Janis/Mann (1977) erwähnen als Defekte eine unzureichende Abwägung von Zielen und Alternativen, das Unvermögen, bereits verworfene Präferenzen und Alternativen nochmals auf die Tagesordnung zu setzen, mangelhafte Informationssuche und selektive Interpretation von Informationen sowie die Vernachlässigung von Eventualplänen. Konzentration auf wenige Alternativen, selektive Aufmerksamkeit in bezug auf Störinformationen und Umgehung von Expertenmeinung sind die charakteristischen Merkmale des Gruppendenkens, welches letztendlich in unerwünschte außenpolitische Ergebnisse mündet.

Janis' Modell des *groupthink* stand am Beginn einer Reihe von Forschungen zu Entscheidungsverhalten von Gruppen. Die einschlägige Literatur läßt sich in eine prozeß- und in eine strukturzentrierte Variante unterteilen (Haney 1995). Während prozeßorientierte Analysen den Einfluß gruppeninhärenter Merkmale auf die Entscheidungsqualität in den Mittelpunkt stellen, erweitern Strukturanalysen die analytische Perspektive, indem sie kognitive Variablen der Entscheidungsgruppe miteinbeziehen.

Die Gruppenentscheidungstheorie wurde vielfältiger Kritik unterzogen, denn sie enthält eine Reihe impliziter Annahmen, die sich einer empirischen Überprüfung entziehen (Longley/Pruitt 1980; Whyte 1989). So kann die Behauptung, das Ergebnis eines Gruppenentscheidungsprozesses stelle notwendigerweise einen Politikfehler dar, weder *a priori* angenommen, noch sinnvoll empirisch überprüft werden. Haney (1995) weist auf die Schwierigkeit hin, zureichende Kriterien für einen Politikfehler zu formulieren. Letztendlich ist die Bewertung eine Frage der intuitiven Einschätzung des Politikergebnisses. Aber gerade die Interventionsbeispiele in Afghanistan und Tschetschenien lassen die Frage offen, ob die erfolgten Entscheidungen für bestimmte Akteure nicht doch einen Handlungserfolg darstellten.

Die normative Festlegung auf fehlerhafte Politikergebnisse verweist zudem auf das Problem der unnötigen methaphorischen Aufladung des Forschungsdesigns. Dabei besteht die Gefahr des Rückschlusses von angenommenen suboptimalen Entscheidungen auf einen defekten Entscheidungsprozeß. Die Annahme, daß Symptome des *concurrency-seeking* und Fehler im Entscheidungsprozeß korrelieren, ist durchaus umstritten (Fuller/Aldag 1997: 71).⁷ Es besteht auch Uneinigkeit darüber, ob be-

6 Fuller/Aldag (1997: 59) zählen folgende Gruppensymptome auf: »an illusion of invulnerability; rationalization to discount warnings and other negative feedback; belief in the inherent morality of the group; stereotyped views of members of opposing groups; pressure on dissenters; self-censorship; illusion of unanimity; and self-appointed mindguards acting to shield the group from adverse information.«

7 George (1997) weist in diesem Zusammenhang auch darauf hin, daß die Symptome des Gruppendenkens empirisch kaum zu beobachten sind.

stimmte, von Janis als pathogen eingestufte Gruppenmerkmale nicht doch funktional für den Entscheidungsprozeß in Krisensituationen sind (Fuller/Aldag 1997: 79). Die unsichere theoretische und empirische Basis des Gruppendenkens legt eine genauere Mikrofundierung als auch den Einbezug kontextueller Merkmale nahe.

Ein kognitiver Strang der Theorie der Entscheidungsprozesse in Gruppen beschäftigt sich mit Einstellungen, Ansichten und Führungsstilen einzelner Entscheidungsträger. Diese Perspektive leistet dann einen wichtigen Beitrag zum Verständnis außenpolitischer Prozesse, wenn einzelnen Entscheidungsträgern eine herausragende Stellung im Entscheidungsprozeß zukommt. Einstellungen von Individuen bilden in diesem Fall ein Scharnier zwischen Umwelt und Handlungen von Positionsinhabern. Inhaltsanalysen und die Erstellung kognitiver Landkarten erlauben einen wissenschaftlichen Zugriff auf Einstellungen und Motivationsstruktur von Entscheidungsträgern (Guttieri et al. 1995; Young 1996). So unterziehen Guttieri et al. (1995) mündliche und schriftliche Äußerungen hochrangiger Entscheidungsträger einer Inhaltsanalyse, um Rückschlüsse auf deren integrative Komplexität zu ziehen. Sie gehen dabei von der These aus, daß einer Gewalteskalation die Abnahme integrativer Komplexität der Entscheidungsträger infolge von Streß vorausgeht. Doch so sinnvoll der Beitrag kognitiver Ansätze für ein detailliertes Verständnis komplexer Entscheidungen ist, so wenig geht diese Theorierichtung auf das Aggregationsproblem kollektiver Entscheidungen ein (Rosati 1995: 67). Eine gut rekonstruierte kognitive »Landkarte« trägt zu einem komplexeren Verständnis außenpolitischer Entscheidungsprozesse bei, doch außenpolitische Krisenentscheidungen sind in der Regel kollektiver Art und involvieren eine Vielzahl von Akteuren. Akteursvielfalt wirft jedoch die schwerwiegende Frage nach der Koordinationsleistung von Entscheidungsgruppen auf. Ein direkter Rückschluß von Weltbildern auf politikrelevante Handlungen vereinfacht in unzulässiger Weise die Problematik kollektiven Handelns.

Der Aggregationsproblematik kollektiver Entscheidungen gehen Gallhofer et al. (1994) in einer Untersuchung niederländischer Kabinettsentscheidungen nach. In dieser Studie verweisen sie auf die Aggregation und Verteilung von Macht durch institutionelle Entscheidungsregeln als zentrale Variable einer positivistischen Institutionenanalyse. Auch der Zugang zur Entscheidungsgruppe und die Teilnahme an Entscheidungen wird von institutionalisierten Regeln bestimmt. Diesem Aspekt schenkt die Literatur des *groupthink* bislang zu wenig Aufmerksamkeit. Die Frage des Zugangs wurde jedoch bereits an anderer Stelle explizit behandelt (Bach 1990: 26; Scharpf 1991: 57).

Eine Erweiterung der Analyse um den institutionellen Kontext, in dem Entscheidungsgruppen operieren, wird in der jüngeren Literatur angemahnt. Eine isolierte Betrachtung der Entscheidungsgruppe unter Auslassung ihres organisationalen und institutionellen Umfelds kann zu falschen Schlußfolgerungen führen, denn institutionelle Faktoren üben einen Einfluß auf das Entscheidungsverhalten von Gruppen aus (Metselaar/Verbeek 1997: 118). So sind gerade für außenpolitische Entscheidungsprozesse in der Sowjetunion und in Rußland Fragen des Zugangs und der Entscheidungsmodalitäten eine zentrale Analysekategorie (Roeder 1993).

Zusammenfassend haben die Arbeiten in der Tradition von Janis (1972, 1982) einen wichtigen Beitrag zur Außenpolitikanalyse geleistet. Die systematische Analyse von Entscheidungsprozessen in eng abgrenzbaren Gruppen wurde auf eine theoretische Grundlage gestellt. Die Defizite finden sich aber nach wie vor in einer metaphorischen Aufladung der Begriffe und in einem mangelnden Einbezug struktureller Variablen. Es erscheint daher vielversprechend, diesen Ansatz durch institutionalistische Faktoren zu ergänzen.

2.2. Die Struktur von Entscheidungsprozessen: Ein Vetospieler-Ansatz

Die Diskussion der Gruppenentscheidungsansätze hat gezeigt, daß durchaus ein methodisches Instrumentarium besteht, welches das Verhalten von Entscheidungsträgern theoretisch fundiert analysiert. Die bisherigen Defizite bestehen aber in der Ausklammerung institutioneller Variablen, von denen angenommen wird, daß sie die Entscheidungsprozesse in Gruppen maßgeblich strukturieren. In diesem Abschnitt soll versucht werden, das institutionalistische Erbe Allison's mit einem Entscheidungsgruppenansatz zu verbinden. Dabei wird ein Modell vorgestellt, dessen zentraler Bestandteil institutionelle Vetopunkte im Entscheidungsprozeß sind.

Institutionalistische Analysen sind seit einiger Zeit unter der Bezeichnung Neoinstitutionalismus in der Politikwissenschaft etabliert.⁸ In der Außenpolitikanalyse hat der Neoinstitutionalismus noch keinen eigenständigen Stellenwert erreicht. Doch liegen gerade für die Untersuchung sowjetischer und russischer Politik Arbeiten vor, die die Fruchtbarkeit neoinstitutionalistischer Ansätze zeigen (Roeder 1993; Solnick 1996; Segbers 1997). Der von Thelen/Steinmo (1992) verwendete Institutionenbegriff, der auch informelle Institutionen miteinschließt, ist allerdings aufgrund seiner Unschärfe für die Außenpolitikanalyse nicht praktikabel. Für die Untersuchung von Entscheidungsprozessen soll daher ein enger Institutionenbegriff angewendet werden, der sich an einer positiven Institutionentheorie orientiert und in welchem Institutionen »den Prozeß der politischen Handlungskoordination strukturieren« (Seibel 1997: 363).

Um einen analytischen Zugriff auf die zu untersuchenden Fallbeispiele zu ermöglichen, werden die in der Literatur des *group decision making* erwähnten institutionellen Variablen mit dem Instrumentarium der *Social-choice*-Theorie konzeptualisiert.⁹ Die zentrale unabhängige Variable im Entscheidungsprozeß ist die Anzahl der institutionellen Vetopunkte. Vetopunkte in Entscheidungsgruppen werden durch konstitutionell definierte Befugnisse und Eigenschaften der Gruppenstruktur festgelegt. Unter die institutionalistischen Strukturbedingungen fallen Isolationsgrad, bzw. die Zentralität der Entscheidungsgruppe, die Stellung des Präsidenten im Entschei-

8 Vgl. Remmer (1998); Thelen/Steinmo (1992); DiMaggio/Powell (1991); March/Olsen (1989); North (1988).

9 Vgl. Buchanan/Tullock (1962); Riker (1980); Tsebelis (1995); Hinich/Munger (1997); Tullock (1998).

dungsprozeß, der institutionell induzierte Homogenitätsgrad der Entscheidungsgruppe und die Aggregation durch Abstimmungsregeln (Fuller/Aldag 1997: 60; Schaffer/Crichlow 1996).

Die Zentralität der Entscheidungsgruppe im Entscheidungsprozeß ist ein gruppenexternes Restriktionsmaß und wird durch den Isolationsgrad der Entscheidungsgruppe und das Vorhandensein eines fokalen Akteurs im Entscheidungsprozeß bestimmt. Vetomacht kommt daher oftmals dem Regierungschef oder dem Präsidenten im außenpolitischen Entscheidungsprozeß zu (Tsebelis 1995). Das Kontinuum reicht von reinen Beratergruppen bis hin zu kollektiven Entscheidungsgruppen, in denen sämtliche am Entscheidungsprozeß beteiligten Personen eine Vetoposition beanspruchen können.

Zentralität bezieht sich weiterhin auf den Grad der Autonomie der Entscheidungsgruppe gegenüber weiteren Instanzen in einem Politikfeld (Andeweg 1993) und wird durch formalisierte Kompetenzabgrenzungen festgelegt. So ist es möglich, daß in Koalitionsregierungen die jeweiligen Parteiapparate Einfluß auch auf formal autonome Entscheidungsgruppen haben können. Zudem kann innerhalb einer Entscheidungsgruppe der Entscheidungsprozeß auf einen fokalen Akteur zugeschnitten sein. Je nach Regimetyp können aber auch Subgruppierungen innerhalb der Entscheidungsgruppe eine dominierende Position einnehmen, sofern sie Zugang zu kritischen Ressourcen haben (Hagan 1993: 76). Der Isolationsgrad der Entscheidungsgruppe von dritten Instanzen reduziert dabei zusätzlich die Anzahl möglicher Vetospieler. Eine Entscheidungsgruppe kann dann als institutionell isoliert gelten, wenn sie über die letztendliche Entscheidungskompetenz verfügt und nicht dem Kompetenzanspruch Dritter wie Verfassungsgerichtsbarkeit oder parlamentarischer Mitsprache unterliegt.

In einem kollektiven Beschlußfassungsorgan bilden in einem räumlichen Präferenzmodell die Schnittpunkte der Indifferenzkreise der Akteure den Status quo einer Entscheidung, insofern dieser nicht präferenzinduziert ist, d.h. die Entscheidungsgruppe eine heterogene Präferenzverteilung aufweist. Da jeder Akteur über ein Veto verfügt, kann der Status quo der Entscheidung nur innerhalb der gemeinsamen Schnittflächen der Indifferenzkreise der Akteure verschoben werden. Alternative Status-quo-Punkte, die außerhalb des *win set* eines Akteurs liegen, können durch sein Veto blockiert werden. Dieser Akteur muß daher in jedes *win set* miteinbezogen werden (Haney et al. 1992). Somit ergibt sich die erste Hypothese: *Je geringer die Zentralität der Entscheidungsgruppe, d.h. je mehr Vetospieler in einem Politikfeld, desto stabiler der Status quo.*

Eine zusätzliche gruppeninterne Restriktion des Entscheidungsprozesses besteht im Grad der Polarisierung der Gruppenmitglieder als zentrales Maß für Gruppenhomogenität (Hagan 1993: 77). Polarisierung bezieht sich auf die Verteilung der Präferenzen unter den Akteuren und beeinflußt das Ausmaß der Fragmentierung von Entscheidungsgruppen. Präferenzverteilung kann ideologisch über den konkreten Problembereich hinaus motiviert sein oder divergierenden Standpunkten bezüglich einer Sachfrage zugerechnet werden. Prinzipiell unterstellt jedoch Allison's Modell der bürokratischen Politik, daß sich Akteurspräferenzen von den jeweiligen institutionellen Positionen der Entscheidungsträger her ableiten lassen. Bürokratische oder

sektorale Zugehörigkeiten können demnach Determinanten individueller Präferenzen sein, womit die Präferenzverteilung der Akteure auch als institutionelle Variable gehandhabt werden kann. Ausgeprägte Präferenzunterschiede verstärken dabei existierende strukturelle Fragmentierungen (Hagan 1993: 77). Wichtig zur Bestimmung der Gruppenhomogenität ist der Abstand der Präferenzen voneinander. Da die Größe des jeweiligen *win set* der Akteure vom Abstand ihrer Präferenzen abhängt, beeinflusst der Kongruenzgrad der Präferenzen die Stabilität des Status quo einer Entscheidung (Tsebelis 1995: 297f). Weit auseinanderliegende Präferenzen verkleinern die möglichen *win sets*, wodurch die Anzahl alternativer Entscheidungspunkte reduziert wird. Bei eng aneinanderliegenden Präferenzen vergrößert sich der Übereinstimmungsbe- reich der Akteure. Innerhalb dieses *win set* kann problemlos eine Änderung auf einen alternativen Entscheidungspunkt erfolgen. Daraus läßt sich die zweite Hypothese ableiten: *Je geringer die Kongruenz der Präferenzen innerhalb einer Entscheidungsgruppe, d.h. je heterogener die Akteure, desto stabiler der Status quo.*

Eine weitere institutionelle Variable sind die zur Gewichtung und Aggregation individueller Präferenzen notwendigen Abstimmungsregeln (Stern/Sundelius 1997: 137). Abstimmungsregeln verschärfen bei hohen Konsensanforderungen bestehende Blockaden. Sie können entlang eines Kontinuums von einfacher Mehrheit bis hin zu Einstimmigkeit angeordnet werden. Die Stabilität einer Entscheidung wird durch die vorherrschenden Abstimmungsregeln in mehrfacher Hinsicht beeinträchtigt. Erstens steigt mit der für ein Quorum notwendigen Anzahl der Zustimmenden auch die Anzahl potentieller Vetopositionen, die Zahl der möglichen *win sets* bei verstreuten Akteurspräferenzen nimmt ab. Bei abnehmenden Mehrheitsanforderungen steigt vice versa die Anzahl möglicher *win sets* und der bestehende Status-quo-Punkt kann schneller verschoben werden.

Anspruchsvolle Mehrheitsregeln werfen Kosten auf. Zwar nimmt die Internalisierung externer Kosten für die Beteiligten bei größeren Mehrheitsanforderungen zu (Buchanan/Tullock 1962: 106f). Die Gefahr externer Kosten besteht somit bei Einstimmigkeit nicht. Allerdings steigen dann auch die Verhandlungskosten, um Einstimmigkeit zu erlangen. Das Verlassen eines erreichten Status-quo-Punktes wird somit schwierig. Zudem steigt die Bedeutung jeder einzelner Stimme, je weiter die Abstimmungsregeln sich auf dem Kontinuum in Richtung Einstimmigkeit bewegen. Dadurch erhalten die an der Abstimmung beteiligten faktische Vetomacht. Dieser Sachverhalt gilt auch dann, wenn eine hohe Kongruenz der Präferenzen vorliegt. Akteure haben in dieser Situation einen hohen Anreiz, für ihre Stimme den höchsten Preis in Form von Konzessionen auszuhandeln. So steigen bei hohen Konsensanforderungen die Verhandlungskosten exponential (Tullock 1998: 69f).

Im politischen Prozeß stehen Alternativen prinzipiell zur Disposition und werden wiederholten Abstimmungen unterworfen. Eine einmal getroffene Wahl wird in einer weiteren Entscheidungsrunde nochmals gegen konkurrierende Alternativen antreten müssen. Dabei kommt es zu einem Phänomen, welches Arrow (1963: 46f) als Unmöglichkeitstheorem bezeichnet hatte. Ist eine Alternative kein Condorcet-Sieger, d.h. gewinnt diese in einer Reihe von Abstimmungen nicht über alle anderen Alternativen, so ist die getroffene Wahl instabil und löst weitere Entscheidungszyklen aus.

Ursache für Entscheidungszyklen ist die Heterogenität der Akteurspräferenzen, welche sich nicht transitiv ordnen lassen. Das Problem der Entscheidungszyklen läßt sich in Abbildung 1 verdeutlichen (Riker 1980: 435):

Abbildung 1: Präferenzfolgen

D1

1. $a_h a_j a_k$
 2. $a_h a_k a_j$
 3. $a_j a_k a_h$
- $a_h M a_j M a_k$

D2

1. $a_h a_j a_k$
 2. $a_j a_h a_k$
 3. $a_k a_h a_j$
- $a_h M a_j M a_k$

D3

1. $a_h a_j a_k$
 2. $a_j a_k a_h$
 3. $a_k a_h a_j$
- $a_h M a_j M a_k M a_h$

D4

1. $a_h a_k a_j$
 2. $a_j a_h a_k$
 3. $a_k a_j a_h$
- $a_h M a_k M a_j M a_h$

Die Felder in D geben jeweils die Präferenzreihenfolgen für drei Alternativen und drei Wähler wieder, wobei $a_h M a_k$ bedeutet, daß die Präferenzen für a_h in paarweiser Abstimmung größer sind als die für a_k . In D¹ und D² geht a_h in allen paarweisen Abstimmungen als Condorcet-Sieger hervor und ist somit stabil. In D³ und D⁴ hingegen kann a_h bei wiederholten Abstimmungen von a_k oder a_j geschlagen werden. Die jeweiligen Abstimmungsergebnisse sind somit instabil und lösen Entscheidungszyklen aus, indem immer neue Gegenmehrheiten mobilisiert werden.

Entscheidungszyklen können durch eine Begrenzung der Wahlabfolgen, durch eine Beschränkung der Teilnehmer, eine hohe Inklusivität der Abstimmungsregeln oder durch Präferenzordnung durch einen fokalen Akteur unterbunden werden. Der Abstand der Präferenzen der Akteure und die institutionellen Vorgaben sind mithin dafür ausschlaggebend, ob Abstimmungszyklen im Entscheidungsprozeß auftreten oder nicht (Riker 1980: 35). Daraus läßt sich nun die dritte Hypothese formulieren: *Je höher die Konsensanforderungen einer Abstimmungsregel, d.h. je höher ihre Inklusivität, desto stabiler der Status quo.*

Zentralität der Entscheidungsgruppe, Akteurshomogenität und Inklusivität der Abstimmungsregeln bilden für die Fallanalyse die strukturellen Vorbedingungen außenpolitischen Handelns. Sie setzen die möglichen Vetopunkte im Entscheidungsprozeß, welche die Akteure berücksichtigen müssen, um zu außenpolitischen Ergebnissen zu gelangen. Die drei Variablen treten in unterschiedlicher Kombination auf und konstituieren somit unterschiedliche Typen von Entscheidungsgruppen mit unterschiedlicher Wirkung auf den Politikprozeß.

2.3. Entscheidungsgruppen und Politikwandel

Kombiniert man die drei diskutierten Untervariablen Zentralität der Entscheidungsgruppe, Homogenität der Akteure und Inklusivität der Abstimmungsregeln, so lassen sich in Anlehnung an Hagan (1993: 70) folgende idealtypische Entscheidungsgruppen aufstellen, wobei die Stabilität des Status quo vom ersten bis zum dritten Typus steigt. Eine *einheitliche und kohäsive Entscheidungsgruppe* liegt dann vor, wenn neben ihr keine dritten Instanzen über ein Vetorecht im Entscheidungsprozeß verfügen, diese somit vom weiteren politischen Umfeld isoliert ist und deren Mitglieder in ihren Präferenzen weitgehend homogen sind. Hohe Konsensanforderungen der Abstimmungsregeln haben dann keinen fragmentierenden Einfluß auf den Entscheidungsprozeß. Das Vorhandensein eines dominanten Akteurs erhöht die Stabilität des Status quo in dieser Gruppe nur dann, wenn seine Präferenzen sich erheblich von denen der übrigen Gruppenakteure unterscheiden. Aufgrund des schnell verfügbaren Konsenses und der klaren Kompetenzaufteilung ist die Stabilität eines außenpolitischen Status quo eher gering. Bei weitgehender Präferenzübereinstimmung kann die Stabilität noch weiter abnehmen. In der Regel unterliegen einheitliche und kohäsive Entscheidungsgruppen den geringsten externen und internen Restriktionen und lassen sich im Idealfall als einheitlicher Akteur konzeptualisieren. Es kann von der Erwartung ausgegangen werden, daß Entscheidungen in Krisen abrupten Änderungen unterworfen sind.

Fragmentierte Entscheidungsgruppen sind starken externen und internen Restriktionen unterworfen. Bei diesen Entscheidungsgruppen liegt die zentrale Entscheidungsautorität noch in der Entscheidungsgruppe selbst, deren Kohäsion aber entweder durch konfligierende Fraktionen, bzw. Patronagenetzwerke oder auch Präferenzunterschiede geschwächt ist. Bestehen hohe Konsensanforderungen der Abstimmungsregeln, so verstärken sie bestehende Friktionen und stabilisieren den Status quo. Die Inklusivitätsanforderungen sind mithin sehr hoch. So ist auch ein dominanter Akteur nicht zwangsläufig in der Lage, die gruppeninternen Konfliktlinien zu überbrücken. Die Stabilität getroffener Entscheidungen erhöht sich und abrupte Änderungen sind weniger zu erwarten.

Bildet eine Entscheidungsgruppe lediglich eine *Koalition aus mehreren autonomen Gruppen*, so ist der Gruppenrahmen bereits sehr stark aufgelöst. Dennoch existiert ein dominanter Akteur, der die Präferenzordnung und die potentielle Abstimmungsreihenfolge über die Alternativen tendenziell strukturiert. Die Inklusivitätsanforderungen sind gering, da lose Koalitionen selten über klare Aggregationsmechanismen verfügen. Allerdings steigt die Anzahl potentieller Vetopunkte mit jeder autonom im Entscheidungsprozeß agierenden Gruppe. Institutionelle Grenzen definieren die Koalition zwar als Gruppe. Doch weit verstreute Präferenzen vertiefen die Divergenzen in dieser Konstellation. Politikfelder können durch die Akteursvielfalt und die Heterogenität der Präferenzen dann langwierigen Blockaden unterliegen. Oft destabilisiert nur noch eine Änderung des institutionellen Rahmens den äußerst dauerhaften Status quo. Politikwandel erfolgt vermutlich allenfalls inkremental.

Die *zyklische Entscheidungsgruppe* stellt eine besondere Form dar. Sie tritt dann in Erscheinung, wenn ein dominanter Akteur keine Alternative als Condorcet-Sieger festlegen kann und die Abstimmungsreihenfolge nicht mehr strukturiert. In diesem Fall können selbst geringe Präferenzunterschiede zwischen den Akteuren zu neuen Abstimmungsrunden und somit zu einer völligen Verwerfung der bisherigen Präferenzordnung führen. Der Status quo kann dann in einen radikalen politischen Wandel umschlagen.

Abbildung 2: Typologie der Entscheidungsgruppen

Entscheidungsgruppe	Variablen		
	Zentralität	Homogenität	Inklusivität
<i>kohäsiv</i>	+	+	+/-
<i>fragmentiert/Koalition</i>	+	-	+/-
<i>zyklisch</i>	-	-	-

hoch: +; gering: -

Politikstabilität unterliegt einem Kontinuum von Status quo bis hin zu radikalem Wandel. Hudson (1988: 17f) unterscheidet zwischen Stabilität (Status quo), inkrementalem, singnifikantem und radikalem Wandel. Bei Status quo werden existierende Annahmen und Prämissen keiner Neubewertung unterzogen, Zielvorstellungen und Handlungen weichen nicht von den bislang definierten ab. Inkrementaler Wandel liegt dann vor, wenn Prämissen und Zielvorstellungen in einem Politikfeld beibehalten, Handlungsstrategien jedoch modifiziert werden. In diesem Fall ist eine größere Flexibilität in Handlungsoptionen zu erwarten. Bei signifikantem Wandel ändern sich nicht nur Handlungsoptionen, sondern auch die Zielvorstellungen unterliegen einer Neubewertung, wobei die Prämissen eines Politikfelds jedoch bestehen bleiben. Erst bei radikalem Wandel stehen alle bisher gültigen Prämissen zur Disposition.

Abbildung 3: Wandel im Politikfeld

Dimension	Wandel			
	stabil	inkremental	signifikant	radikal
<i>Prämissen</i>	-	-	-	+
<i>Ziele</i>	-	-	+	+
<i>Handlungen</i>	-	+	+	+

»Verändert sich«: +; »Wird beibehalten«: -

Bei der Analyse außenpolitischer Entscheidungsprozesse ist anhand der drei diskutierten Variablen Zentralität, Homogenität und Entscheidungsregeln und den Arten von Wandel jeweils der Typ der Entscheidungsgruppe zu bestimmen und in einem zweiten

Schritt dem jeweiligen Grad des Politikwandels zuzuordnen. Dabei ist darauf zu achten, daß auch bei einer ausgeprägten institutionellen Opposition ein geringer Polarisierungsgrad und eine geringe Inklusivität von Abstimmungsregeln die Entscheidungsgruppe de facto zu einer kohäsiven Gruppe machen, et vice versa. Der Zusammenhang von Gruppentypus und Politikstatus wird in Abbildung 4 verdeutlicht.

Abbildung 4: *Einfluß der Entscheidungsgruppe auf Politikstatus*

<i>Entscheidungsgruppe</i>	<i>Politikstatus</i>
Kohäsiv	Signifikanter Wandel
Fragmentiert / Koalition	Stabilität / Inkrementaler Wandel
Zyklisch	Radikaler Wandel

3. *Stop and Go: Politikwandel in den Entscheidungsprozessen zu Afghanistan und Tschetschenien*

3.1. *Der Sowjetische Politikwandel in Afghanistan*

Die sowjetische Intervention in Afghanistan läßt sich in acht unterschiedliche Phasen des Politikwandels einteilen. Die ersten drei Phasen bis zum Interventionsbeschluß fallen in die Amtszeit Leonid Breschnews, wobei die vierte Phase den neuen Stabilitätspunkt der Afghanistanpolitik bildet. Die folgenden beiden Phasen sind Teil der jeweiligen Amtszeit von Juri Andropow und Konstantin Tschernenko. Sie sind durch einen inkrementalen Wandel und durch Stabilität gekennzeichnet. Unter Michail Gorbatschow läßt sich die Afghanistanpolitik in zwei weitere Abschnitte unterteilen, die eine Veränderung von Stabilität bis hin zu signifikantem Wandel aufweisen.

Die Vorphase vor der Intervention ist ausgesprochen stabil. Sie dauerte von der Unterzeichnung des »Vertrags über Freundschaft, Nachbarschaft und Zusammenarbeit« zwischen Moskau und Kabul am 5.12.1979 bis Anfang Juli 1979, als unter strenger Geheimhaltung ein Bataillon der 105. Luftlandedivision auf den afghanischen Luftwaffenstützpunkt Bagram verlegt wurde. Es galt die Prämisse, unter keinen Umständen sowjetische Truppen zur Stützung des neuen Regimes unter Amin zu entsenden.¹⁰ Mit der Verlegung des Luftlandebataillons ergab sich in Phase 2 – trotz intensiver Bitten der afghanischen Seite um direkte militärische Unterstützung¹¹ – nur ein inkrementaler Wandel der sowjetischen Politik (Sapper 1994: 69). Die Ver-

10 Allan et al. (1995) präsentieren die zugänglichen Protokolle des Politbüros zum Entscheidungsprozeß zu Afghanistan. Bei der empirischen Analyse wurden diese Erkenntnisse berücksichtigt.

11 Vgl. Allan et al. (1995). Im Laufe des Jahres 1979 sandte die afghanische Regierung nicht weniger als 21 Gesuche um militärischen Beistand an die sowjetische Führung (Sapper 1994: 68).

legung war noch keine Vorentscheidung zu einer dauerhaften Intervention. Die Entscheidungsgruppe war im Politbüro zentralisiert, welches von anderen Institutionen nicht blockiert werden konnte. Ab der Amtszeit Breschnews als Generalsekretär dominierte das Politbüro unumstritten den politischen Prozeß und war verantwortlich für alle Angelegenheiten in der Außen- und Sicherheitspolitik.¹² Die Zentralität des Entscheidungsprozesses war somit hoch. Das Politbüro war in seiner Haltung zu Afghanistan jedoch nicht homogen. Zwar sprachen sich vor der Intervention noch alle Beteiligten gegen eine Truppenentsendung aus, doch Verteidigungsminister Ustinov wies Generalstabschef Ogarkov bereits im März 1979 an, Truppen an der afghanischen Grenze zusammenzuziehen. Premierminister Kosygin war wiederum ein Gegner einer Truppenentsendung, zu diesem Zeitpunkt wohl auch Generalsekretär Breschnew. Die Entscheidung einer massiven Truppenintervention ließ sich zu diesem Zeitpunkt nicht durchsetzen, denn dem stand die Konsensnorm des Politbüros entgegen (Ross 1980, 1984; Aspaturian 1984; Simes 1984; Valenta 1984). Dieser hohe Inklusivitätsanspruch stärkte die Position der Gegner einer Truppenintervention gegenüber den Protagonisten eines militärischen Eingreifens. Das Politbüro war fragmentiert. Phase 3 fällt mit dem Interventionsbeschluß am 12.12.1979 zusammen (vgl. Allan et al. 1995: 125) und stellt einen signifikanten Wandel der bisherigen Politik dar. Wie die zur Einsicht freigegebenen Protokolle (Allan et al. 1995) der Politbürositzungen unterstreichen, war der Entscheidungsfindungsprozeß noch zusätzlich durch die Afghanistankommission zentralisiert, die mit der Politikgestaltung beauftragt war (Sapper 1994: 63). Die Ausführung der Beschlüsse wurde ihr übertragen. Das übrige Politbüro war nur mittelbar mit der Afghanistanpolitik befaßt. Die Mitglieder der Afghanistankommission rekrutierten sich aus dem Politbüro und sprachen sich im übrigen für eine Truppenentsendung aus. Die erst später erfolgte Unterzeichnung der Entscheidung der Afghanistankommission durch die restlichen Politbüromitglieder zeigt, daß vom gesamten Politbüro eine Billigung der Beschlüsse erfolgen mußte. Die Homogenität in der Sache wurde zu diesem Zeitpunkt durch Breschnews Personalpolitik begünstigt (Lane 1985: 165). Die Entscheidungsgruppe war beim Interventionsbeschluß kohäsiv und blieb dies zunächst. Phase 4 bildet einen neuen lang anhaltenden Stabilitätspunkt.

Phase 5 ab November 1982 fällt mit der Amtszeit von Generalsekretär Andropow zeitlich zusammen, der eine politische Lösung des Konflikts befürwortete. In dieser Zeit deeskalierten die militärischen Auseinandersetzungen und es wurden erste Verhandlungsschritte im Frühjahr 1983 mit den Vereinten Nationen aufgenommen (Harrison 1988: 47; Sapper 1994: 93). Der erfolgte Politikwandel war allerdings nur inkremental und blieb hinter dem Truppenabzug zurück, den Andropow anstrebte. Andropow konnte einige Vertraute ins Politbüro berufen. Unter ihm begann auch der politische Aufstieg Michail Gorbatschows. Doch stammte die Mehrheit der Mitglieder noch aus der Zeit Breschnews und war damit den überkommenen außenpolitischen Ansichten verpflichtet. Eine signifikante Neuorientierung der Afghanistanpolitik war

12 Vgl. Gelman (1984); Aspaturian (1984); Roeder (1988, 1993); Lane (1985: 214); Mendelson (1993); Anderson (1993).

daher problematisch. Für eine Beendigung des Konflikts und einen Truppenabzug hätten alle Vollmitglieder des Politbüros stimmen müssen. Diese Mehrheit konnte im Politbüro während der Amtszeit Andropows nicht erreicht werden, zumal der Generalsekretär auf die Unterstützung von Verteidigungsminister Ustinov angewiesen war.¹³ Wenn der Entscheidungsprozeß auch zentralisiert blieb, so war die Entscheidungsgruppe doch heterogen. Die Heterogenität wurde durch die hohe Inklusivität der geltenden Abstimmungsregeln bis hin zu potentiellen Vetopunkten verstärkt. So blieb die Entscheidungsgruppe intern fragmentiert. Die geringen Fortschritte, die unter Andropow erzielt wurden, wurden während der Amtszeit seines Nachfolgers Tschernenko durch eine verstärkte militärische Eskalation wieder rückgängig gemacht. Die Afghanistanpolitik fand wieder zu ihrer alten Stabilität zurück. Tschernenko behielt als dominanter Akteur die herrschende Präferenzordnung bei. Ein Wandel wäre vermutlich schwierig gewesen, denn das Politbüro blieb intern fragmentiert zwischen einem konservativen Flügel und den Neubesetzungen Andropows.

Der neue Status quo der Afghanistanpolitik blieb auch nach dem Amtsantritt Michail Gorbatschows im April 1985 zunächst erhalten. Gorbatschow setzte zunächst auf einen militärischen Durchbruch und gab den Militärs dazu eine Frist von einem Jahr (Mendelson 1993: 350). Er selbst galt als Gegner der Intervention und ordnete in den nachfolgenden Jahren die Präferenzordnung neu. Doch bei seinem Amtsantritt übernahm er ein heterogenes Politbüro ohne starke eigene Machtbasis. Der Entscheidungsprozeß war nach wie vor heterogen. Seine ersten frühen Erfolge in der Personalpolitik wurden durch konservative Gegenbesetzungen ausgeglichen (Sakwa 1990: 172). Durch die geltenden Konsensanforderungen innerhalb des Politbüros mußten die konservativen Stimmen für einen Abzug gewonnen werden (Adomeit 1981). Das Entscheidungszentrum blieb in Phase 7 intern fragmentiert. Gorbatschow war für einen Politikwechsel auf eine stärkere Homogenisierung des Politbüros angewiesen. Die weitreichenden personellen Umgestaltungen der Jahre 1986/87 gaben ihm erst die Zustimmung für einen Rückzug aus Afghanistan.

Mit der Sitzung des Politbüros vom 13.11.1986 begann die achte Phase. Auf dieser Sitzung gründete das Politbüro eine spezielle Kommission, die den Truppenabzug vorbereiten und die »nationale Versöhnung« in Afghanistan einleiten sollte. Gorbatschow hatte mittlerweile seine engsten Vertrauten im Politbüro und in der Afghanistankommission etabliert (Mendelson 1993). Potentielle Widersacher und die Verantwortlichen für die Intervention, wie Verteidigungsminister Ustinov oder der langjährige Außenminister Gromyko, waren entweder verstorben oder aus dem Politbüro ausgeschieden. Ein historischer Zufall, die Landung Rusts auf dem Roten Platz, führte zu weiteren Entlassungen innerhalb der Armeeführung, womit ein bereits geschwächter Vetospieler weiter marginalisiert wurde. Das Entscheidungszentrum wurde wieder kohäsiv. Die Entschlossenheit zum Abzug wurde überdeutlich, als die Weigerung der USA, den Mudschahedin ihre Unterstützung zu versagen (Harrison 1988), den anvisierten sowjetischen Truppenabzug nicht mehr verzögern konnte.

13 Mendelson (1993: 341) urteilt zu den Erfolgsaussichten eines Wandels der Afghanistanpolitik unter Andropov: »Domestic political conditions prevented any serious consideration of withdrawal«.

Abbildung 5: Politikwandel und Entscheidungsgruppe in der sowjetischen Afghanistanpolitik

Phase	Wandel	Zentralität	Homogenität	Inklusivität	Vetopunkte	Entscheidungsgruppe
1	Status quo: keine Intervention trotz Hilfesuche aus Kabul					
2	inkremental	+	-	+	**	fragmentiert
3	signifikant	+	+	+	*	kohäsiv
4	Neuer Status quo: Intervention trotz erheblicher militärischer Kosten					
5	inkremental	+	-	+	**	fragmentiert
6	stabil	+	-	+	**	fragmentiert
7	stabil	+	-	+	**	fragmentiert
8	signifikant	+	+	+	*	kohäsiv

hoch: **; gering: *; groß: +; gering: -

Die sowjetische Afghanistanpolitik läßt sich somit nach den eingangs vorgestellten Charakteristiken von Wandel in acht Phasen einteilen. Die Phasen 1 und 4 stellen jeweils die langanhaltenden Status-quo-Phasen vor und nach erfolgter Intervention dar. Die Phasen 2 und 3 sowie 5 bis 8 repräsentieren unterschiedliche Intensitäten des Wandels bis hin zum neuen Status quo. Die Anzahl der Vetopunkte wird dichotomisch mit »hoch« und »gering« angegeben. Aus der Abbildung wird deutlich, wie Anzahl der Vetopunkte und Gruppencharakteristiken mit dem jeweiligen Wandel korrespondierten. In den stabilen und inkrementalen Wandlungsphasen waren die ultimativen Entscheidungsgruppen fragmentiert und der Entscheidungsprozeß durch eine hohe Anzahl von Vetospielern gekennzeichnet. Ein signifikanter Wandel hingegen setzte die deutliche Abnahme der Vetospieler und somit eine höhere Gruppenkohäsion voraus.

3.2. Der russische Politikwandel in Tschetschenien

Die russische Interventionspolitik in Tschetschenien untergliedert sich in fünf Phasen. Die erste Phase war die einer langanhaltenden Stabilität, in der die russische Tschetschenienpolitik zwar konzeptionslos, aber weit entfernt von einer militärischen Intervention war.¹⁴ Sie dauerte von 1991 bis unmittelbar zur Intervention im Dezember 1994. Eine ultimative Entscheidungsgruppe mit Verantwortlichkeit für eine russische Tschetschenienpolitik läßt sich in der Vorphase der Intervention 1991-1994 nicht identifizieren. Zu unübersichtlich war das Präsidialgefüge, das die Regierungsstrukturen partiell doublierte und einen bedeutenden Teil der Politikgestaltung für sich beanspruchte. Die Strukturen des Präsidialgefüges hatten weder klare Kom-

14 Vgl. Knabe (1995); Pain/Popov (1995); Tishkov (1997); Zürcher (1997); Krech (1997); Lieven (1998).

petenzaufteilungen, noch waren sie institutionalisiert (Dawisha/Parrott 1994; Malcolm 1996; Shearman 1997). Die Entscheidungsgruppe bestand aus Koalitionen mehr oder weniger autonom agierender Gruppen (Schröder 1996a, 1996b). Es fehlte an einem einheitlichen Tschetschenienkonzept, so daß die Akteure sehr heterogene Ziele in ihrer jeweiligen Tschetschenienpolitik verfolgten. Andererseits verursachte die Vielzahl von Akteuren mit heterogenen Interessenlagen eine große Anzahl möglicher Vetopunkte im Entscheidungsprozeß. Die Vetopunkte waren äußerst labil. Das elastische und amorphe Institutionengefüge ermöglichte jedoch die unerwartete Verdichtung des Entscheidungsprozesses auf wenige Akteure. In dieser Situation wirkten die geringen Inklusivitätsanforderungen wie ein »Blitzableiter« und nahmen weiteren Akteuren ein potentiell Vetoinstrument.

Die schlagartige Konstituierung einer Entscheidungsgruppe war in der zweiten Phase zu beobachten. Sie begann am 26.11.1994 mit der Blockade Groznys durch die tschetschenische Opposition mit – noch verdeckter – russischer Beteiligung. Die einflußreiche Stellung des Leiters der Präsidialadministration, Filatow, wurde zum Kristallisationspunkt für einen Kreis von Interventionsbefürwortern, die zugleich Mitglieder des Sicherheitsrates waren (Knabe 1995). Der Sicherheitsrat als konsultatives Organ war bislang von mäßiger Bedeutung gewesen, konnte in dieser Phase jedoch als eine Entscheidungsgruppe verwendet werden. Der signifikante Wandel in der Tschetschenienpolitik erfolgte am 26.11.1996, als der Sicherheitsrat unter Lobow die Intervention beschloß. Der Entschluß korrespondierte mit einem hoch zentralisierten Entscheidungsprozeß und einem homogenen Kreis von Akteuren, der zudem für einen Beschluß im Sicherheitsrat keine anspruchsvollen Mehrheiten brauchte (Schneider 1995a).

Die Phasen 3 und 4 markieren den Kriegsverlauf und sind durch Stabilität und einen inkrementalen Wandel gekennzeichnet. In dieser Zeit wechselten sich militärische Eskalation mit halbherzigen Verhandlungsversuchen ab. Der Sicherheitsrat hatte seine Rolle als Entscheidungszentrum bereits wieder eingebüßt und war nur noch einer neben vielen Akteuren. Präsident, Sicherheitsrat, Regierung, Präsidialadministration und die Machtministerien führten ihre jeweils eigene Tschetschenienpolitik, ohne daß die vielfältigen Initiativen durch ein einheitliches Konzept koordiniert worden wären. Der Entscheidungsprozeß zerfiel wieder in autonome Koalitionen mit sehr geringem Homogenitätsgrad. Den in dieser Zeit gescheiterten Friedensschlüssen hatte es an einer langfristigen Konzeption und an Abstimmung zwischen den Akteuren gefehlt.¹⁵ Keiner der an der Tschetschenienpolitik Beteiligten konnte genügend Legitimität und Führungsanspruch für sich mobilisieren, um ein neues Entscheidungszentrum zu etablieren.

- 15 Der erste russische Friedensplan erfolgte nach dem Geiseldrama in Budennovsk im Juli 1995. Ein weiterer Friedensschluß wurde im März 1996 versucht, der durch den Tod des tschetschenischen Präsidenten Dudajew zur Makulatur wurde. Im Juni 1996 setzten abermals Verhandlungen mit seinem Nachfolger Jandarbijew ein, die durch Jelzins Wiederwahl zum Präsidenten am 16.06.1996 abgebrochen wurden.

Mit dem Ausgang der Präsidentschaftswahlen im Sommer 1996 entstanden die Voraussetzungen für eine Neuorientierung der tschetschenienpolitischen Präferenzordnung. Der Präsidentschaftskandidat Lebed erreichte im ersten Wahldurchgang einen respektablen dritten Platz und stellte für den folgenden Durchgang Präsident Jelzin seine Stimmen zur Verfügung. Im Gegenzug setzte Jelzin Lebed als Sekretär des Sicherheitsrates ein und ernannte ihn im Anschluß zu seinem Sonderbeauftragten in Tschetschenien. Mit diesen Vollmachten im Rücken gelang es Lebed, sich im Entscheidungsgefüge günstig zu platzieren. Im Vorfeld betrieb er die Ablösung seiner Rivalen und potentiellen Vetospieler. So entließ Jelzin seinen Sicherheitschef Korschakow, den Ersten Gehilfen Iljuschin und Verteidigungsminister Gratschow. Weitere Gruppierungen, die in der Tschetschenienpolitik agierten, konnte Lebed marginalisieren.

In der fünften Phase ereignete sich in der russischen Tschetschenienpolitik ein Entscheidungszyklus mit vollständiger Verwerfung der bisherigen Alternativen. Sie begann mit der Erstürmung Groznys am 6.8.1996 durch tschetschenische Verbände. Die russischen Einheiten wurden militärisch eingeschlossen. Am 19.8.1996 forderte der stellvertretende Oberkommandierende in Tschetschenien, Generalmajor Pulikowskij, die Räumung Groznys innerhalb von 24 Stunden und kündigte die Flächenbombardierung der Stadt sowie eine neue Großoffensive an. Mit einer Blitzreise nach Tschetschenien konnte Lebed die Lage beruhigen. Während seiner Reisediplomatie gelang es ihm, die tschetschenische Seite in Verhandlungen einzubinden. Wie im folgenden noch zu zeigen sein wird, konnte Lebed durch diesen Erfolg eine neue Abstimmungsrunde mit vollständiger Verwerfung der bisherigen Präferenzordnung auslösen. Die radikale Wende in Phase 5 entspricht einem Entscheidungszyklus, in dem die Alternative des militärischen Sieges über Tschetschenien ihre Priorität verlor und die Eindämmung Lebeds als mächtigen politischen Akteur an erste Stelle trat. Jelzin fiel durch seine Herzerkrankung in dieser Zeit politisch vollständig aus. Somit war er außerstande, als fokaler Akteur die Alternative »Sieg über Tschetschenien« wie bei den vorausgegangenen Friedensbemühungen als stabile Condorcet-Alternative durchzusetzen. Innenminister Kulikov, der nichts unversucht ließ, Lebeds Friedensschluß vor Ort zu verunmöglichen, konnte daher auch nicht durch direkte Intervention beim Präsidenten – gewissermaßen als *ultima ratio* – eine neue Abstimmungsrunde und damit den Friedensschluß verhindern. In dieser kurzen fünften Phase nahm die Anzahl der Vetospieler rapide ab.

Die russische Tschetschenienpolitik unterteilt sich in fünf unterschiedliche Stabilitätsphasen, die jeweils mit einer Zu- oder Abnahme der Vetopunkte korrespondieren. Phasen 1 und 2 bezeichnen die Status-quo-Phasen, in denen die Tschetschenienpolitik durch länger andauernde Stabilität gekennzeichnet war. In Phase zwei erfolgt der Beschluß zur Intervention russischer Truppen in Tschetschenien. In dieser Phase konnte sich kurzfristig eine kohäsive und institutionell zentralisierte Entscheidungsgruppe bilden, wodurch die Anzahl faktischer Vetopunkte im Entscheidungsprozeß abnahm. In Phase vier wurden nur inkrementale Fortschritte in der Konfliktlösung erzielt. Der tschetschenienpolitische Entscheidungsprozeß zerfiel in eine Vielzahl konkurrierender Entscheidungsgruppen, die sich gegenseitig blockierten und somit eine

Abbildung 6: Politikwandel und Entscheidungsgruppe in der russischen Tschetschenienpolitik

Phase	Wandel	Zentralität	Homogenität	Inklusivität	Vetopunkte	Entscheidungsgruppe
1	Status quo: keine Intervention trotz zunehmender Unabhängigkeit Tschetscheniens					
2	signifikant	+	+	-	*	kohäsiv
3	Neuer Status quo: Intervention trotz erheblicher militärischer Kosten					
4	inkremental	+	-	-	**	Koalition
5	radikal	-	-	-	*	zyklisch

hoch: **; gering: *; groß: +; gering: -

hohe Anzahl von Vetopunkten bildeten. Erst in Phase fünf wurde durch das gute Abschneiden General Lebeds bei den Präsidentschaftswahlen 1996 ein Entscheidungszyklus ausgelöst, der zu einer Abnahme der Vetopunkte im Entscheidungsprozeß führte und somit eine Lösung des Konflikts ermöglichte.

4. Die Rolle institutioneller Variablen im Entscheidungsprozeß

Die Entscheidungsstationen beider Konflikte sollen nun unter den Gesichtspunkten des politischen Entscheidungssystems und seiner Zentralisierung (4.1), der Bedeutung der Homogenität der Akteure (4.2) und der Rolle der Inklusivität von Entscheidungsregeln (4.3) diskutiert werden.

4.1. Institutionelle Zentralität von Entscheidungsgruppen

Die außen- und sicherheitspolitische Entscheidungsstruktur der Sowjetunion unter der Amtszeit Breschnews war zunehmend im Politbüro konzentriert. Mit dem Tode Stalins hatte die Sowjetunion eine amorphe Institutionenstruktur geerbt, in der sich Staats- und Parteiorgane doublierten und zu unklaren Kompetenzverhältnissen führten (Aspaturian 1984). Galt in der späteren Amtszeit Breschnews der Generalsekretär als Staatsoberhaupt, so hatte in der Periode nach Stalins Tod der Vorsitzende des Präsidiums des Obersten Sowjets diese Funktion beansprucht. Die elastische Machtstruktur wirkte sich auf den außenpolitischen Entscheidungsprozeß aus. War zeitweise die Frage des Staatsoberhauptes umstritten, so zerfaserten auch die außenpolitischen Zuständigkeiten zwischen Staats- und Parteigefüge. So wurden Botschafter nicht vom Außenministerium, sondern vom Politbüro ernannt (Adomeit 1998: 319). Die Internationale Abteilung des ZK stellte dabei eine einflußreiche Konkurrenzagentur zum Außenministerium dar, welches protokollarisch diesem sogar übergeordnet war (Kitrinos 1984; Kramer 1990). Die formale und protokollarische Machtaufteilung korrespondierte jedoch nicht mit dem realen Machtgefüge. In der Amtszeit Breschnews hat-

te sich das Politbüro als ultimatives Entscheidungszentrum für alle Zuständigkeiten etabliert und kontrollierte den politischen Prozeß. Es war keiner weiteren Instanz rechenschaftspflichtig außer – im eingeschränkten Sinne – dem ZK, aus welchem heraus es seine Mitglieder kooptierte (Anderson 1993: 9). Das ZK genoß somit in strittigen Fragen eine Art Schiedskompetenz und das Politbüro mußte regelmäßig die Reaktionen des ZK in sensiblen Sachfragen antizipieren. Der Kontrollmechanismus des ZK wurde jedoch in außen- und sicherheitspolitischen Fragen außer Kraft gesetzt. Dieser Bereich galt als zu heikel, um ihn außerhalb des Politbüros an andere Gremien weiterzuleiten. Die Tendenz zur Kommissionsbildung verstärkte die Zentralisierung der sowjetischen Afghanistanpolitik. Es war schlußendlich ein eng gefaßter innerer Kreis, der über die Afghanistanpolitik befand (Allan et al. 1995: 125). Ihm gehörten Verteidigungsminister Ustinov, Außenminister Gromyko, der Leiter der Internationalen Abteilung des ZK Ponomarev und der Vorsitzende des KGB Andropow an. Die hochgradige Zentralisierung des afghanistapolitischen Entscheidungsprozesses schuf die strukturellen Vorbedingungen für die Entscheidung zur Intervention. Eine Änderung der Interventionspolitik war für Andropow und Gorbatschow schwierig. Erst mit Austausch der Akteure des inneren Kreises konnte unter Gorbatschow der Truppenabzug eingeleitet werden. Die ausgesprochene Zentralität der Entscheidungsgruppe über den Konfliktverlauf hinweg sorgte für Phasen größerer Stabilität und verzögerte einen Truppenabzug um mehrere Jahre.

Die außen- und sicherheitspolitische Entscheidungsstruktur, wie sie sich in der Russischen Föderation mit der neuen Verfassung vom Dezember 1993 bis zum Zeitpunkt der Militärintervention herausgebildet hatte, war durch eine dominante Exekutive, ein schwaches Parlament und – zur Zeit der militärischen Intervention in Tschetschenien – durch ein nicht existierendes Verfassungsgericht gekennzeichnet. Das Entscheidungszentrum konzentrierte sich in der Exekutive (Rahr/Krause 1995: 12). Die Exekutive selbst zerfiel jedoch in unterschiedliche und konfligierende Teile. Präsidialapparat und Regierung bildeten zwei vertikale Säulen mit weitgehend parallelen Exekutivorganen. Die für die sicherheitspolitische Entscheidungsfindung relevante Struktur unterstand jedoch dem Präsidialapparat (Malek 1994). Die Machtministerien des Inneren, der Verteidigung und die Geheimdienste wurden aus der Regierung herausgelöst und direkt dem Präsidenten unterstellt. Damit war der Entscheidungsprozeß zwar weitgehend in der Präsidialstruktur konzentriert, diese war aber durch vier konkurrierende Entscheidungszentren fragmentiert. Der Leiter der Präsidialadministration, der Erste Gehilfe (*pervyi pomoshchnik*) und der Leiter des Sicherheitsdienstes bauten direkt dem Präsidenten zugeordnete Sonderstäbe auf, die einen außerkonstitutionellen Zugriff auf politische Entscheidungsprozesse ermöglichten. Sie organisierten ihre eigenen wissenschaftlichen Dienste und konkurrierten über das Privileg des direkten Zugangs und der Zugangskontrolle. Am erfolgreichsten gelang die organisatorische »Einkapslung« (Bach 1990: 87) des Präsidenten zeitweise dem Ersten Gehilfen Iljuschin und dem Leiter der Präsidialadministration Filatow (Schneider 1996). Diese drei Sonderstäbe befanden sich wiederum in Frontalstellung zum Sicherheitsrat, der als konstitutionell legitimierte Parallelregierung unter seinem Leiter Oleg Lobow zeitweise weitreichenden Einfluß im sicher-

heitspolitischen Prozeß erlangte (Bezrukov 1994). Er fungierte als institutioneller Zugang zum Entscheidungsprozeß für den Premierminister und den Sprechern der beiden Parlamentskammern. Im Wettbewerb um die sicherheitspolitischen Beschlußvorlagen behielt er während der Entscheidung zur Intervention die Oberhand.

Konstitutionelle Vetopunkte gab es in diesem Prozeß nicht. Die neue Verfassung sah ein sehr voraussetzungsvolles Amtsenthebungsverfahren des Präsidenten durch das Parlament vor (Quist 1996). Das einzig mögliche Vetoinstrument gegen eine Intervention hätte der Föderationsrat durch sein Recht der Ablehnung des Ausnahmezustands in Tschetschenien gehabt, womit die Grundlage des Truppeneinmarsches entfallen wäre. Präsident Jelzin umging jedoch den Föderationsrat, indem er es verfassungswidrig versäumte, den Ausnahmezustand in Tschetschenien auszurufen (Schneider 1995b). Zu diesem Zeitpunkt existierte jedoch kein Verfassungsgericht, um dem Parlament zu seinem Recht zu verhelfen (Tolz 1994). Der Entscheidungsprozeß war daher vor der Intervention kurzfristig hochzentriert und bot die strukturellen Voraussetzungen für den Interventionsbeschluß.

Anders als im sowjetischen Entscheidungssystem war der russische Entscheidungsprozeß äußerst instabil und zerfiel nach der Intervention in mehrere autonom agierende Zentren. Der Sicherheitsrat – wiewohl noch ein wichtiger Akteure – konnte sich nicht mehr als ultimatives Entscheidungszentrum durchsetzen. Auch unter Lebed wurde er nicht wesentlich aufgewertet. Nach seiner Ernennung zum Sekretär des Sicherheitsrates gelang es Lebed rasch, eine personelle Umstrukturierung des Gremiums durchzusetzen und darin seine Verbündeten aufzunehmen. Die Befugnisse des Rates blieben allerdings beschränkt. Er hatte keine Exekutivvollmacht, sondern fungierte lediglich als beratendes Organ (Schneider 1996). Zudem rief Jelzin per Dekret Ende Juli 1996 den Verteidigungsrat ins Leben, der mit seiner nahezu identischen personellen Zusammensetzung eine Parallelstruktur zum Sicherheitsrat bildete. Chef des Verteidigungsrates wurde Ministerpräsident Tschernomyrdin, Lebed war darin nur einfaches Mitglied. Die Kompetenzen des neuen Verteidigungsrates ließ Jelzin im unklaren, wohl um dadurch die Rolle des Sicherheitsrates unter Lebed wirkungsvoller einzuschränken, wodurch Lebeds institutionelle Kompetenzen als Sekretär des Sicherheitsrates eng begrenzt blieben. Hingegen gelang es ihm, in seinem zusätzlichen Amt als Tschetschenienbeauftragter mit den tschetschenischen Separatisten ernsthafte Verhandlungen aufzunehmen.

Das unerwartet gute Abschneiden Lebeds bei den Präsidentschaftswahlen schuf die Voraussetzung für einen Entscheidungszyklus, bei dem die bisherige Präferenzordnung verworfen wurde. Das ursprüngliche Ziel der Ernennung Lebeds zum Tschetschenienbeauftragten war seine politische Marginalisierung durch seinen erhofften Verschleiß in der verfahrenen Tschetschenienpolitik (Halbach 1996). Seine Erfolge jedoch drohten ihn auf der politischen Bühne Rußlands als einen der wichtigsten Konkurrenten Jelzins weiter zu stärken. In dieser Situation wurde die Alternative »Marginalisierung Lebeds« höher bewertet als »militärischer Sieg in Tschetschenien«. Nach den Anfangserfolgen von Lebeds Friedensbemühungen hätte eine weitere militärische Eskalation diesen vermutlich politisch weiter gestärkt, da zu diesem Zeitpunkt der Konflikt in Tschetschenien in der Bevölkerung bereits sehr unpopulär

war. Durch den Friedensschluß konnte Lebed in seiner zentralen Stellung als Tschetschenienbeauftragter abgelöst werden. Als Vorsitzender des Sicherheitsrates hatte er durch die relativ schwache Stellung dieses Gremiums und durch das institutionelle Gegengewicht des neu geschaffenen Verteidigungsrates von Anfang an nur sehr begrenzten politischen Einfluß. Erschwerend für die Befürworter einer weiteren Intervention kam hinzu, daß Präsident Jelzin, der unter Umständen die bisherige Präferenzordnung hätte beibehalten können, durch seine Herzerkrankung als dominanter Akteur ausgefallen war. Diese Periode ist – ähnlich wie die der Interventionsentscheidung – als *window of opportunity* zu bewerten, die sich zwar durch die einmalige Konstellation der Präsidentschaftswahlen und der tschetschenischen Eroberung Groznys ergab, aber nicht stabil blieb. Schon bald nach dem Friedensschluß wurde Lebed erwartungsgemäß als Sekretär des Sicherheitsrates entlassen und aus dem politischen Leben verdrängt (Schneider 1995a, 1995b).

In beiden Fallbeispielen korrespondierte ein signifikanter Politikwandel mit einer Abnahme der Vetospieler im Entscheidungsprozeß, sei es durch eine Zunahme der Akteurshomogenität wie im sowjetischen Beispiel oder durch die Zentralisierung der Entscheidungsgruppe wie im Fallbeispiel Tschetschenien. In beiden Fällen wurde die Interventionsentscheidung von wenigen Personen getroffen, wobei die Zahl der Bedenken-träger jeweils groß war. Diese konnten sich mit ihrem Veto allerdings nicht durchsetzen. Besonders deutlich zeigt dies der Verlauf des Tschetschenienkrieges. Der Beschluß zur Intervention erfolgte in einer hochzentralisierten Entscheidungsgruppe, die aber instabil blieb. In der Vorphase der Intervention und in der Kriegsphase dominierten mehrere quasiautonome Akteure, die sich gegenseitig blockierten. Die kurze Dauer des Tschetschenienkrieges mag mit den militärischen Erfolgen des tschetschenischen Widerstands in Verbindung stehen. Die Gefahr eines *protracted conflict* schien aber durchaus gegeben. Die Zentralität der Entscheidungsgruppe blieb über die Dauer des Konflikts denkbar gering. Zudem war Präsident Jelzin zu diesem Zeitpunkt als fokaler Akteur bereits ausgefallen, ohne eine Präferenzreihenfolge vorzugeben. Hier reichte schon die Hinzunahme einer weiteren Abstimmungspräferenz – die Verhinderung des politischen Aufstiegs Lebeds –, um einen Entscheidungszyklus auszulösen, der die bisherige Präferenzordnung vollständig verwarf und somit mittelbar eine reale Friedensperspektive eröffnete. In Afghanistan erleichterte die Zentralität des Entscheidungsprozesses die Intervention, verhinderte jedoch deren schnelles Ende.

4.2. Institutionelle Homogenität von Entscheidungsgruppen

In den Fallstudien kommt der Homogenität der Akteure eine ausschlaggebende Bedeutung zu. Besonders eindrücklich läßt sich das am Afghanistankonflikt aufzeigen. Die sowjetische Entscheidungsstruktur sah keine institutionellen Vetopunkte vor. Doch der hochgradigen institutionellen Isolation des Politbüros nach unten hin entsprach keine Machtverteilung im Innern dieses Führungsgremiums. Die Mitglieder des Politbüros – einschließlich des Generalsekretärs – waren für ihre Machtkonsoli-

dierung und politischen Initiativen auf Koalitionsbildung angewiesen (Roeder 1993: 66f). Der faktische Koalitionszwang wurde durch die Tatsache begünstigt, daß die Mitglieder des Politbüros nicht qua Amt in dieses Gremium kooptiert wurden und daher auch nicht auf eine institutionelle Machtbasis zurückgreifen konnten. Durch diesen hochpersonalisierten Kooptationsmechanismus wurde die fluide institutionelle Struktur partiell ins Politbüro verlängert. Somit hatten sicherheits- und außenpolitische Fragen immer einen weiteren Bezug als die eigentliche Problemstellung in der Sache.

Die Teilnahme am Entscheidungsprozeß berührte stets die heikle Frage der internen Koalitionsbildung, wobei der Einbezug der Vollmitglieder in den politischen Entscheidungsprozeß durch die Konsensnorm sichergestellt wurde (Ross 1980). Politische Initiativen konnten durch mangelnde Unterstützung abgeblockt werden. Prinzipiell kamen somit den Mitgliedern des Politbüros als individuelle Akteure Vetopositionen zu. Die Interventionsentscheidung wurde folglich nicht nur durch Zentralisierung ermöglicht, sondern auch durch die Homogenität in der Sache seitens der Mitglieder des inneren Kreises im Politbüro. Der Entscheidungsprozeß blieb bis in die Amtszeit Gorbatschows hinein zentralisiert. Doch wurde eine Wende in der Afghanistanpolitik durch die Heterogenität der Akteure, die bereits unter Andropow einsetzte, verzögert. Erst nach umfangreichem Revirement konnte Gorbatschow die Homogenität des Politbüros wieder herstellen und dem Truppenabzug den Boden bereiten.

Die Bedeutung der Variable Homogenität läßt sich auch im Tschetschenienkonflikt erkennen, wenn auch nicht so eindrucklich wie in der sowjetischen Afghanistanpolitik. Sie korreliert hier mit der Zentralität des Entscheidungsprozesses, der wiederum sehr instabil war. Die polykratische Zersplitterung in eine Vielzahl autonom agierender Akteure in diesem Fallbeispiel induzierte geradezu eine heterogene Akteurskonstellation. Die ausgesprochene Heterogenität zwischen den Akteuren verlängerte sich in die Agenturen hinein und blockierte deren Einfluß. So trat ein großer Teil der Abgeordneten der Staatsduma sehr früh für eine politische Lösung des Konflikts ein. Der mittlerweile in den Sicherheitsrat kooptierte Sprecher der Duma hingegen, Rybkin, befürwortete ausdrücklich den Einsatz von Gewalt. Die Duma neutralisierte sich als Akteur somit selbst.

Die Präsidialadministration hatte ebenfalls mit unterschiedlichen Standpunkten zu kämpfen. Ihr Leiter Filatow setzte sich zunächst für einen Sonderstatus Tschetscheniens ein. Im Verlauf des Krieges vertrat er dann eine kompromißlose Haltung gegenüber den tschetschenischen Separatisten. Von Seiten maßgeblicher Berater in der Präsidialadministration wurde die Interventionsentscheidung wiederum kritisiert. Eine einheitliche Linie während des Konflikts ist innerhalb der Präsidialadministration nicht auszumachen. Ebenso verlängerten sich die Dissonanzen bis in die militärische Führung hinein. Auch der Sicherheitsrat zerfiel nach der Interventionsentscheidung in verschiedene Lager: Eine homogene Ansicht vertrat der Sicherheitsrat nur in einer kurzen Zeitspanne vor dem Interventionsbeschluß. Sämtliche für die Tschetschenienpolitik relevanten Apparate waren somit sowohl intern als auch in ihren Beziehungen untereinander fragmentiert.

Diese strukturinduzierte Heterogenität wurde durch Dissonanzen in der Sache verstärkt. Insofern akzentuierte die fehlende Homogenität der Akteure die Lage in Tschetschenien. Eine kurzfristige Etablierung von Entscheidungszentren korrespon-

dierte auch mit einer zunehmenden Homogenität ihrer Akteure. Für den russischen Entscheidungsprozeß unmittelbar vor der Intervention und dem Friedensschluß läßt sich daher die Vermutung aufstellen, daß ein dominantes institutionelles Entscheidungszentrum *ohne* homogene Akteure nicht zustande kommen konnte. In einem amorphen Institutionengefüge ist Homogenität möglicherweise eine notwendige Bedingung für die Zentralisierung des Entscheidungsprozesses.

4.3. Abstimmungsregeln und zyklische Entscheidungsprozesse

Die Inklusivität der Entscheidungsregeln hatte in beiden Beispielen einen erheblichen Einfluß. Sie war jeweils eine Konstante, die nicht mit der Zentralität des Entscheidungsprozesses korrelierte, aber Tendenzen verstärkte. Die ausgeprägte Zentralisierung des sowjetischen Entscheidungsprozesses im Politbüro bei einer gleichzeitig fluiden Machtkonstellation führte zu einer starken Konsensnorm. Erst nach weitreichenden institutionellen Reformen unter Gorbatschow konnten die Mehrheitsanforderungen im Politbüro reduziert werden. Voraussetzung dazu war die Kooptation qua Amt und die damit verbundene Institutionalisierung der Machtstellungen. Diese Reformen betrafen jedoch noch nicht den Entscheidungsprozeß zu Afghanistan. Die anspruchsvolle Einstimmigkeitsregel verstärkte die Wirkung der Akteursheterogenität im Entscheidungsprozeß und erschwerte so einen Politikwandel. Andropow und Gorbatschow sahen frühzeitig die Notwendigkeit eines Truppenrückzugs ein. Doch für einen Politikwandel waren umfangreiche Personaländerungen notwendig, da durch die Konsensnorm einzelnen Mitgliedern ein hohes Blockadepotential zukam. Es darf an dieser Stelle die Vermutung angestellt werden, daß geringere Mehrheitsanforderungen im Politbüro die Entscheidung zum Truppenrückzug erleichtert hätten.

Auch im Fallbeispiel Tschetschenien läßt sich ein Einfluß der Entscheidungsregeln nachweisen. Zwischen den autonomen Akteuren existierte kein Aggregationsmechanismus. In der Entscheidungsphase unmittelbar vor der Intervention konnte der Sicherheitsrat als Entscheidungsgruppe etabliert werden. Dieser war aber im strengen Sinne nur ein konsultatives Organ, einen eigentlichen Abstimmungsmechanismus gab es somit nicht (Lobov 1995). Zudem basierten seine Abstimmungsregeln auf einfacher Mehrheit (Schneider 1995a). Die Inklusivität war daher besonders gering und reduzierte mögliche Widerstände.

Die Entscheidung zum Truppenabzug war ebenfalls keiner klaren Abstimmung unterworfen. Einerseits löste Lebed in seiner Rolle als Tschetschenienbeauftragter eine neue Abstimmungsrunde aus. Andererseits war nie ein Gremium zusammengekommen, um über den Friedensschluß zu befinden. Die Abstimmung vollzog sich vielmehr durch stillschweigende Akzeptanz des Friedensschlusses und durch Verzicht auf Obstruktion des Ergebnisses. Die Möglichkeit des Präsidenten, per Dekret zu regieren, verhinderte die Institutionalisierung von Aggregationsmechanismen im russischen Entscheidungsprozeß. Die geringe, bzw. nicht vorhandene Inklusivität erschwerte die Entstehung möglicher Vetospieler im tschetschenienpolitischen Entscheidungsprozeß. Die geringe Inklusivität führte im Fallbeispiel Tschetschenien

zu einem zyklischen Entscheidungsprozeß, der die relative Kürze des Krieges begünstigte. Die geringen Mehrheitsanforderungen erlaubten es keinem der beteiligten Akteure, die Präferenzordnung der russischen Tschetschenienpolitik oder die Abstimmungsreihenfolgen zu strukturieren.

5. Schluß

Der explorative Vergleich der Entscheidungsprozesse zum Afghanistan- und Tschetschenienkonflikt 1994-96 zeigt die Bedeutung institutioneller Variablen für den Politikwandel in Krisenentscheidungsprozessen. Die institutionell induzierte Anzahl von Vetopunkten ist dabei eine Vorbedingung für Stabilität und Wandel im Entscheidungsprozeß. Die Dichte der Vetopunkte ergibt sich im vorliegenden Ansatz aus der Zentralität der Entscheidungsgruppe, der Homogenität der Akteure und der Inklusivität der Entscheidungsregeln. Wie anhand der beiden Fallbeispiele deutlich wurde, führt eine hohe Zentralität der Entscheidungsgruppe und eine homogene Akteurskonstellation zur Abnahme der Vetopunkte. Die Voraussetzung für einen Politikwandel ist damit gegeben. Eine hohe Inklusivität der Abstimmungsregeln setzt hingegen zusätzliche Vetopunkte in den Entscheidungsprozeß und verzögert einen Politikwandel. Fehlen Vetopunkte im Entscheidungsprozeß, so sind sogar Entscheidungszyklen mit unvorhersehbarem Ausgang möglich. Ein solcher Zyklus hat sich gegen Ende des Tschetschenienkrieges ereignet.

Ein institutionalistischer Ansatz in der Außenpolitikforschung führt zu mehreren Implikationen. Erstens verschiebt eine institutionelle Perspektive den analytischen Fokus von *malfunctions* und *policy failures* im Entscheidungsprozeß hin zu Stabilität der Politikergebnisse. Dies mag zunächst als unnötige Einschränkung erscheinen. Doch werden damit die stark normativen Vorstellungen pathogener Prozesse und pathologischer Ergebnisse in Gruppenentscheidungsansätzen abgelöst und ein analytischer Zugriff auf unterschiedliche Entscheidungssituationen ermöglicht, ohne die Spezifität jedes Einzelfalls unnötig in den Vordergrund zu rücken.

Zweitens begrenzt ein institutioneller Ansatz die Tendenz kognitiv ausgerichteter Gruppenentscheidungstheorien, linear von *cognitive maps* auf Politikergebnisse zu schließen. Die Rolle von Weltbildern dominanter Akteure sind ein wichtiger Teil der Außenpolitikanalyse. Doch kann ein institutioneller Ansatz die mittelbare Wirkung von Weltbildern besser herausarbeiten, indem er davon ausgeht, daß fokale Akteure die Agenda setzen und die Präferenzreihenfolge vorgeben, die jedoch durch die Entscheidungssituation modifiziert werden kann.

Drittens bringt die Einbettung einer institutionalistischen Perspektive in einen Entscheidungsgruppenansatz das Aggregationsproblem von Allison (1971) einer Lösung näher. Indem Amtsinhaber ihre institutionellen Interessen innerhalb einer Gruppe vertreten, deren Entscheidungen wiederum durch festgelegte Regeln aggregiert werden, entfällt der institutionalistische Determinismus, wie er in Allison's *bureaucratic politics* noch zu finden war. Die Zusammenführung beider Ansätze kann das Wechselspiel zwischen Interessen und Institutionen genauer ausleuchten.

Die vorliegenden Fallbeispiele haben den Einfluß institutioneller Variablen in Krisenentscheidungsprozessen gezeigt. Damit bleibt aber unklar, inwieweit dieser Befund für demokratisch verfaßte Systeme gilt, die schon von ihrer inneren Struktur mehr Vetopunkte institutionalisieren. Sind diese daher zu einem signifikanten Politikwandel weniger fähig? Desweiteren ist nicht geklärt, ob Krisenentscheidungsprozesse sich prinzipiell von Routineentscheidungen unterscheiden. Der Grund für die vorliegende Auswahl von Krisenentscheidungen liegt in der Annahme von *Group-decision-making*-Ansätzen, daß die Bedeutung von ultimativen Entscheidungsgruppen wie Kabinette, Sonderstäbe oder Beratungsgremien in Krisen zunimmt. Unterliegen Routineentscheidungen einem anderen Verlaufsmodus? Eine systematische Verknüpfung von Entscheidungsstruktur und Präferenzen könnte unser Verständnis von außenpolitischer Entscheidungsfindung verbessern.

Literatur

- Adomeit, Hannes* 1981: Consensus Versus Conflict: The Dimension of Foreign Policy, in: Bialer, Seweryn (Hrsg.): *The Domestic Context of Soviet Foreign Policy*, Boulder, Colo., 49-86.
- Adomeit, Hannes* 1998: *Imperial Overstretch: Germany in Soviet Policy from Stalin to Gorbachev. An Analysis Based on New Archival Evidence, Memoirs, and Interviews*, Baden-Baden.
- Allan, Pierre/Bucherer, Paul/Kläy, Dieter/Stahel, Albert A./Stüssi-Lauterburg, Jürg* (Hrsg.) 1995: *Sowjetische Geheimdokumente zum Afghanistankrieg (1978-1991)*, Zürich.
- Allison, Graham* 1969: Conceptual Models of the Cuban Missile Crisis, in: *American Political Science Review* 63: 3, 689-718.
- Allison, Graham* 1971: *Essence of Decision: Explaining the Cuban Missile Crisis*, Boston, Mass.
- Anderson, Richard D., Jr.* 1993: *Public Politics in an Authoritarian State. Making Foreign Policy During the Brezhnev Years*, Ithaca, N.Y.
- Andeweg, Rudi* 1993: A Model of the Cabinet System: the Dimension of Cabinet Decision-Making Processes, in: Blondel, Jean/Müller-Rommel, Ferdinand (Hrsg.): *Governing Together: The Extent and Limits of Joint Decision-Making in Western European Cabinets*, London, 23-42.
- Arrow, Kenneth J.* 1963: *Social Choice and Individual Values*, 2. Auflage, New Haven, Conn.
- Aspaturian, Vernon V.* 1984: The Stalinist Legacy in Soviet National Security Decisionmaking, in: Valenta/Potter 1984, 23-73.
- Bach, Maurizio* 1990: *Die charismatischen Führerdiktaturen. Drittes Reich und italienischer Faschismus im Vergleich ihrer Herrschaftsstrukturen*, Baden-Baden.
- Barrington, Lowell* 1995: Why Chechnya and What Does It Mean?, in: *ASN Analysis of Current Events* 7, 6.
- Bendor, Jonathan/Hammond, Thomas H.* 1992: Rethinking Allison's Models, in: *American Political Science Review* 86: 2, 301-322.
- Bezrukov, Mikhail E.* 1994: Institutional Mechanisms of Russian Foreign Policy, in: Aron, Leon/Jensen, Kenneth M. (Hrsg.): *The Emergence of Russian Foreign Policy*, Washington, D.C., 67-77.
- Blandy, Charles W.* 1995: *The Chechen Conflict. Escalation and Expansion* (Conflict Studies Research Centre), Sandhurst.
- Blum, Douglas* 1991: Soviet Perceptions of American Foreign Policy after Afghanistan, in: Jervis, Robert/Snyder, Jack (Hrsg.): *Dominoes and Bandwagons: Strategic Beliefs and Great Power Competition in the Eurasian Rimland*, New York, 190-219.
- Bremmer, Ian* 1995: Spilling Blood over Oil: Russian Domination in Chechnya and Azerbaijan, in: *ASN Analysis of Current Events* 6, 8.
- Breslauer, George W.* 1987: Ideology and Learning in Soviet Third-World Policy, in: *World Politics* 39: 3, 429-448.
- Buchanan, James M./Tullock, Gordon* 1962: *The Calculus of Consent. Logical Foundations of Constitutional Democracy*, Ann Arbor, Mich.
- Cordovez, Diego/Harrison, Selig* 1995: *Out of Afghanistan: The Inside Story of the Soviet Withdrawal*, Oxford.
- Dawisha, Karen* 1980: The Limits of the Bureaucratic Politics Model: Observations on the Soviet Case, in: *Studies in Comparative Communism* 13: 4, 300-346.
- Dawisha, Karen/Parrott, Bruce* 1994: *Russia and the New States of Eurasia. The Politics of Upheaval*, Cambridge.

- DiMaggio, Paul J./Powell, Walter W. (Hrsg.) 1991: The New Institutionalism in Organizational Analysis, Chicago, Ill.
- Fuller, Riggs Sally/Aldag, Ramon J. 1997: Challenging the Mindguards: Moving Small Group Analysis beyond Groupthink, in: Hart et al. 1997, 55-94.
- Gallhofer, Irmaud N./Saris, Willem E./Voogt, Robert 1994: From Individual Preferences to Group Decisions in Foreign Policy Making. The Dutch Council of Ministers, in: European Journal of Political Research 25: 2, 151-170.
- Gelman, Harry 1984: The Brezhnev Politburo and the Decline of Detente, Ithaca, N.Y.
- George, Alexander L. 1997: From Groupthink to Contextual Analysis of Policy-making Groups, in: Hart et al. 1997, 35-54.
- Grammatikov, Nikolai V. 1998: The Russian Intervention in Chechnya in December 1994: Issues and Decision-Making, in: The Journal of Slavic Military Studies 11: 4, 111-132.
- Guttieri, Karen/Wallace, Michael D./Suedfeld, Peter 1995: The Integrative Complexity of American Decision Makers in the Cuban Missile Crisis, in: Journal of Conflict Resolution 39: 4, 594-621.
- Hagan, Joe D. 1993: Political Opposition and Foreign Policy in Comparative Perspective, Boulder, Colo.
- Halbach, Uwe 1996: Der Konflikt zwischen Rußland und Tschetschenien nach Dudaev (Aktuelle Analysen des BIOst 25), Köln.
- Haney, Patrick J. 1995: Structure and Process in the Analysis of Foreign Policy Crises, in: Neack et al. 1995, 99-116.
- Haney, Patrick J./Herzberg, Roberta Q./Wilson, Rick K. 1992: Advice and Consent. Unitary Actors, Advisory Models, and Experimental Tests, in: Journal of Conflict Resolution 36: 4, 603-633.
- Harrison, Selig 1988: Inside the Afghan Talks, in: Foreign Policy 72, 31-60.
- Hart, Paul 't/Stern, Eric K./Sundelius, Bengt (Hrsg.) 1997: Beyond Groupthink. Political Group Dynamics and Foreign Policy-making, Ann Arbor, Mich.
- Hermann, Margaret G./Hermann, Charles F. 1989: Who Makes Foreign Policy Decisions and How: An Empirical Inquiry, in: International Studies Quarterly 33: 4, 361-387.
- Hermann, Margaret G./Hermann, Charles F./Hagan, Joe D. 1987: How Decision Units Shape Foreign Policy Behavior, in: Hermann, Charles F./Kegley, Charles W., Jr./Rosenau, James N. (Hrsg): New Directions in the Study of Foreign Policy, Winchester, Mass., 309-336.
- Herrmann, Richard 1985: Perceptions and Behavior in Soviet Foreign Policy, Pittsburgh, Pa.
- Hinich, Melvin J./Munger, Michael C. 1997: Analytical Politics, Cambridge.
- Hubel, Helmut 1995: Das Ende des Kalten Kriegs im Orient. Die USA, die Sowjetunion und die Konflikte in Afghanistan, am Golf und im Nahen Osten, 1979-1991. Auswirkungen für Europa und Deutschland, München.
- Huttenbach, Henry R. 1995: Clouds over the Caspian: Russia vs. USA, in: ASN Analysis of Current Events 7, 4.
- Janis, Irving L. 1972: Victims of Groupthink. A Psychological Study of Foreign-Policy Decisions and Fiascoes, Boston, Mass.
- Janis, Irving L. 1982: Groupthink: Psychological Studies of Policy Decisions and Fiascoes, 2. Auflage, Boston, Mass.
- Janis, Irving L./Mann, Leon 1977: Decision Making: A Psychological Analysis of Conflict, Choice and Commitment, New York.

- Kitrinos, Robert W.* 1984: The CPSU Central Committee's International Department, in: Problems of Communism 33: 5, 47-65.
- Knabe, Bernd* 1995: »Schwarze Löcher« in der Tschetschenien-Krise? (Aktuelle Analysen des BIOst 23), Köln.
- Kramer, Mark* 1990: The Role of the CPSU International Department in Soviet Foreign Relations and National Security Policy, in: Soviet Studies 42: 3, 429-446.
- Krech, Hans* 1997: Der russische Krieg in Tschetschenien (1994-1996). Ein Handbuch, Berlin.
- Lane, David* 1985: State and Politics in the USSR, New York.
- Lebow, Richard N.* 1981: Between Peace and War: The Nature of International Crisis, Baltimore, Md.
- Legvold, Robert* 1991: Soviet Learning in the 1980s, in: Breslauer, George W./Tetlock, Philip E. (Hrsg.): Learning in U.S. and Soviet Foreign Policy, Boulder, Colo., 684-732.
- Lepingwell, John W.R.* 1994: The Soviet Legacy and Russian Foreign Policy, in: RFE/RL Research Report 3: 23, 1-8.
- Lieven, Anatol* 1998: Chechnya. Tombstone of Russian Power, New Haven, Conn.
- Lobov, Oleg* 1995: Sovet bezopasnosti Rossii i nacional'nye interesy strany, in: Mezhdunarodnaya Zhizn' 10, 12-22.
- Longley, Jeanne/Pruitt, Dean G.* 1980: Groupthink: A Critique of Janis's Theory, in: Review of Personality and Social Psychology 1: 3, 74-93.
- Malcolm, Neil* 1996: Foreign Policy Making, in: Malcolm, Neil/Pravda, Alex/Allison, Roy/Light, Margot: Internal Factors in Russian Foreign Policy, Oxford, 101-168
- Malek, Martin* 1994: Der Präsident im politischen Kräftefeld Rußlands (Interne Studien und Berichte 74, Konrad-Adenauer Stiftung), Sankt Augustin.
- March, James G./Olsen, Johan P.* 1989: Rediscovering Institutions. The Organisational Basis of Politics, New York.
- Mendelson, Sarah E.* 1993: Internal Battles and External Wars. Politics, Learning, and the Soviet Withdrawal from Afghanistan, in: World Politics 45: 3, 327-360.
- Metge, Pierre* 1984: L'URSS en Afghanistan. De la coopération à l'occupation: 1947-1984, Paris.
- Metselaar, Max V./Verbeek, Bertjan* 1997: Beyond Decision Making in Formal and Informal Groups: The Dutch Cabinet and the West New Guinea Conflict, in: Hart et al. 1997, 95-122.
- Neack, Laura/Hey, Jeanne A.K./Haney, Patrick J.* (Hrsg.) 1995: Foreign Policy Analysis. Continuity and Change in Its Second Generation, Englewood Cliffs, N.J.
- North, Douglass* 1988: Theorie des institutionellen Wandels. Eine neue Sicht der Wirtschaftsgeschichte, Tübingen.
- Pain, Emil A./Popov, Aleksandr* 1995: Chechenskaya politika Rossii c 1991 po 1994 gg, in: Mirovaya Ekonomika i Mezhdunarodnye Otnosheniya 5, 19-32.
- Pravda, Alex* 1994: The Politics of Foreign Policy, in: White, Stephen/Pravda, Alex/Gitelman, Zvi (Hrsg.): Developments in Russian and Post-Soviet Politics, London, 208-236.
- Pursiainen, Christer* 1998: Beyond Sovietology. International Relations Theory and the Study of Soviet/Russian Foreign and Security Policy, Helsinki.
- Quist, Terry* 1996: The Executive and Legislative in Russian Political Culture, in: Problems of Post-Communism 43: 1, 43-48.
- Rahr, Alexander/Krause, Joachim* 1995: Russia's New Foreign Policy, Bonn.
- Remmer, Karen L.* 1998: Theoretical Decay and Theoretical Development. The Resurgence of Institutional Analysis, in: World Politics 50: 1, 34-61.

- Richter, Anthony 1995: Chechnya, why now?, in: ASN Analysis of Current Events 6, 6.
- Riker, William H. 1980: Implications from the Disequilibrium of Majority Rule for the Study of Institutions, in: American Political Science Review 74: 2, 432-446.
- Roeder, Philip G. 1988: Soviet Political Dynamics: Development of the First Leninist Polity, New York.
- Roeder, Philip G. 1993: Red Sunset. The Failure of Soviet Politics, Princeton, N.J.
- Rosati, Jerel A. 1995: A Cognitive Approach to the Study of Foreign Policy, in: Neack et al. 1995, 49-70.
- Ross, Dennis 1980: Coalition Maintenance in the Soviet Union, in: World Politics 32: 2, 258-280.
- Ross, Dennis 1984: Risk Aversion in Soviet Decisionmaking, in: Valenta/Potter 1984, 237-251.
- Roy, Olivier 1985: L'Afghanistan. Islam et modernité politique, Paris.
- Roy, Olivier 1990: Islam and Resistance in Afghanistan, Cambridge.
- Sakwa, Richard 1990: Gorbachev and His Reforms 1985-1990, London.
- Sapper, Manfred 1994: Die Auswirkungen des Afghanistan-Krieges auf die Sowjetgesellschaft. Eine Studie zum Legitimitätsverlust des Militärischen in der Perestrojka, Münster.
- Schaffer, Mark/Crichlow, Scott 1996: Antecedents of Groupthink. A Quantitative Study, in: Journal of Conflict Resolution 40: 3, 415-435.
- Scharpf, Fritz W. 1991: Decision Styles, and Policy Choices, in: Czada, Roland/Windhoff-Hériter, Adrienne (Hrsg.): Political Choice: Institutions, Rules and the Limits of Rationality, Frankfurt a.M., 53-86.
- Schneider, Eberhard 1995a: Moskaus Entschluß zum Tschetschenien-Krieg, in: Außenpolitik 46: 2, 155-165.
- Schneider, Eberhard 1995b: Reaktionen des russischen Parlaments auf die Militärinvasion in Tschetschenien (Aktuelle Analysen des BIOst 35), Köln.
- Schneider, Eberhard 1996: Alexander Lebed – Jelzins Kronprinz? Teil II: Neue Funktionen, Positionen zu Wirtschaft und Aussenpolitik, Perspektiven (Aktuelle Analysen des BIOst 43), Köln.
- Schneider, Gerald 1997: Die bürokratische Politik der Außenpolitikanalyse, in: Zeitschrift für Internationale Beziehungen 4: 1, 107-123.
- Schröder, Hans-Henning 1996a: Instanzen sicherheitspolitischer Entscheidungsfindung in der Jelzin-Administration (Berichte des BIOst 18), Köln.
- Schröder, Hans-Henning 1996b: Viele Köche verderben den Brei ...: Zur strukturellen Führungsschwäche der Jelzin-Administration (Aktuelle Analysen des BIOst 53/54), Köln.
- Segbers, Klaus 1997: Transformationen in Rußland. Eine neoinstitutionalistische Interpretation, in: Österreichische Zeitschrift für Politikwissenschaft 26: 3, 257-277.
- Seibel, Wolfgang 1997: Historische Analyse und politikwissenschaftliche Institutionenforschung, in: Benz, Arthur/Seibel, Wolfgang (Hrsg.): Theorieentwicklung in der Politikwissenschaft – eine Zwischenbilanz, Baden-Baden, 357-376.
- Shearman, Peter 1997: Defending the National Interest: Russian Foreign Policy and Domestic Politics, in: Kanet, Roger E./Kozhemiakin, Alexander V. (Hrsg.): The Foreign Policy of the Russian Federation, London, 1-27.
- Simes, Dimitri 1984: The Politics of Defense in the Soviet Union: Brezhnev's Era, in: Valenta/Potter 1984, 74-84.
- Simon, Gerhard 1980: Russischer und sowjetischer Expansionismus in historischer Perspektive, in: Vogel, Heinrich (Hrsg.): Die sowjetische Intervention in Afghanistan. Entstehung und Hintergründe einer weltpolitischen Krise, Baden-Baden, 93-118.

- Snyder, Jack* 1988: The Gorbachev Revolution: A Waning of Soviet Expansionism?, in: International Security 12: 3, 93-131.
- Solnick, Steven L.* 1996: The Breakdown of Hierarchies in the Soviet Union and China. A Neoinstitutionalist Perspective, in: World Politics 48: 2, 209-238.
- Stein, Janice Gross* 1994: Political Learning by Doing: Gorbachev as Uncommitted Thinker and Motivated Learner, in: International Organization 48: 2, 279-312.
- Stern, Eric K./Sundelius, Bengt* 1997: Understanding Small Group Decisions in Foreign Policy: Process Diagnosis and Research Procedure, in: Hart et al. 1997, 123-148.
- Thelen, Kathleen/Steinmo, Sven* 1992: Historical Institutionalism in Comparative Politics, in: Steinmo, Sven/Thelen, Kathleen/Longstreth, Frank (Hrsg.): Structuring Politics. Historical Institutionalism in Comparative Analysis, Cambridge, 1-32.
- Tishkov, Valery* 1997: Ethnicity, Nationalism, and Conflict In and After the Soviet Union. The Mind Aflame, London.
- Tolz, Vera* 1994: Problems in Building Democratic Institutions in Russia, in: RFE/RL Research Report 3: 9, 1-7.
- Tsebelis, George* 1995: Decision Making in Political Systems: Vetoplayers in Presidentialism, Parliamentarism, Multicameralism, and Multipartyism, in: British Journal of Political Science 25: 3, 289-325.
- Tullock, Gordon* 1998: On Voting. A Public Choice Approach, Cheltenham.
- Urban, Mark* 1988: War in Afghanistan, 2. Auflage, London.
- Valenta, Jiri* 1984: Soviet Decisionmaking on Afghanistan, 1979, in: Valenta/Potter 1984, 218-236.
- Valenta, Jiri/Potter, William C.* (Hrsg.) 1984: Soviet Decisionmaking for National Security, London.
- Walker, Edward* 1995: The Crisis in Chechnya, in: ASN Analysis of Current Events 6, 6.
- Walter, Franz* 1995: Militärische Aspekte des Tschetschenien-Kriegs, in: Osteuropa 45: 8, 691-708.
- Whyte, Glen* 1989: Groupthink Reconsidered, in: Academy of Management Review 14: 1, 40-56.
- Young, Michael D.* 1996: Cognitive Mapping Meets Semantic Networks, in: Journal of Conflict Resolution 40: 3, 395-414.
- Zürcher, Christoph* 1997: Krieg und Frieden in Tschetschenien. Ursachen, Symbole, Interessen (Arbeitspapiere des Osteuropa-Instituts 2), Berlin.