

Ein Kulturkonzept
ist notwendig

Zur kulturwissenschaftlichen Fundierung der Analyse außenpolitischen Entscheidungsverhaltens*

Ursula Lehmkuhl

In der diplomatiehistorischen wie auch der politikwissenschaftlichen Forschung dominiert die Analyse von politischen Entscheidungsprozessen. Analysiert werden sowohl die Entscheidungsprozesse im Innern eines politischen Systems und damit das Verhältnis von politischem System und gesellschaftlichen Akteuren als auch das Außenverhalten von Staaten und ihren Gesellschaften und damit die zwischen-nationalen Interaktionsformen und -bedingungen. Wissenschaftsgeschichtlich hat die Anfang der 1970er Jahre von Graham T. Allison vorgelegte Studie zur Analyse der amerikanischen Entscheidungsprozesse während der Kuba-Krise das theoretische Herangehen und die Methoden zur Untersuchung von Entscheidungsprozessen revolutioniert. In Ergänzung und zum Teil auch in bewusster Abgrenzung von strukturell orientierten Erklärungen von Außenpolitik und außenpolitischem Entscheidungsverhalten stellen Allison und nach ihm eine Reihe weiterer Wissenschaftler aktorsorientierte Konzepte zur Erklärung des Ablaufs von Entscheidungsprozessen vor allem in Krisensituationen vor. Zu den aktorsorientierten Konzepten zählen unter anderem kognitive Ansätze, die auch in der historischen Forschung Anwendung gefunden haben. So betrachtet etwa die amerikanische Historikerin Deborah Welch Larson in ihrer Studie über die Ursprünge der amerikanischen *Containment*-Politik Entscheidungen als Resultat kognitiver Auswahlprozesse, an denen mehrere Individuen oder auch gesellschaftliche Gruppen

beteiligt sind und die durch die Rahmenbedingungen, unter denen die Verhandlungen stattfinden, beeinflusst werden. In dieser Tradition steht eine Reihe weiterer, hoch interessanter Arbeiten zur amerikanischen Außenpolitik meist aus der Feder amerikanischer Diplomatiehistoriker und -historikerinnen.

Die historische Analyse zwischen-nationaler Beziehungen und damit verbundener Entscheidungsprozesse hat schließlich Ende der 1980er Jahre durch die Arbeiten des Harvard-Historikers Akira Iriye eine weitere inhaltliche und methodische Wende erfahren. Iriye hat dem *cultural approach to diplomatic history* in der amerikanischen und dann auch in der deutschen Diplomatiegeschichte in den 1990er Jahren zu einiger Prominenz verholfen. Indem Iriye die Bedingungs-zusammenhänge zwischen Kultur, Macht und Wirtschaft in den Blick nimmt, zeigt er Forschungsdimensionen auf, die deutlich machen, wie notwendig nicht nur die Einbeziehung kognitiv-psychischer Dimensionen, sondern gerade auch kultureller Faktoren für das Verstehen außenpolitischer Entscheidungsprozesse ist. Das von Iriye entworfene Forschungsdesign konzentriert sich dabei zum einen auf die Art und Weise der Interaktion zwischen Vertretern verschiedener Kulturen; es fragt zweitens danach, wie sich kulturelle Charakteristika auf die Machtposition eines Staates in der internationalen Mächtehierarchie auswirken.

Obwohl mit dem *cultural approach to diplomatic history* die Analyseperspektive

deutlich erweitert wurde, gelingt es den einschlägigen historischen Arbeiten nur selten, eine überzeugende, theoretisch fundierte Forschungsheuristik zu formulieren, mit deren Hilfe eine Auswertung des historischen Quellenmaterials im Hinblick auf die Frage möglich wird, welche Rolle „Ideen“, welche Rolle kulturelle Faktoren in internationalen Entscheidungsprozessen spielen. Warum ist eine theoretisch fundierte Heuristik zur Analyse kultureller Einflussfaktoren, das heißt solcher Faktoren, „die Denk-, Verhaltens- und Handlungsmuster vorgeben, die der individuellen Entscheidung entzogen sind“ (H. U. Wehler, H. Hardtwig), bislang nicht vorgelegt worden? Mindestens zwei Punkte können dafür verantwortlich gemacht werden: Zum einen sind politikwissenschaftliche Ansätze, auf die auch Historiker gern zurückgreifen, in der Regel im methodologischen Individualismus verankert. Sie halten damit an der Dichotomisierung von Struktur- und Handlungstheorie fest, statt nach Vermittlungsmöglichkeiten zwischen den beiden theoretischen Perspektiven zu fragen. Zum zweiten gehen politikwissenschaftliche Handlungstheorien immer noch überwiegend vom Menschenbild des *homo oeconomicus* aus, welches eine Einbeziehung von Faktoren, die nicht dem klassischen Muster rationalen Handelns entsprechen, erschwert, wenn nicht gar ganz ausschließt.

Faktoren menschlichen Handelns

In einer viel beachteten Theoriedebatte Mitte der 1990er Jahre, die im deutschsprachigen Raum vornehmlich in der *Zeitschrift für Internationale Beziehungen* ausgetragen wurde, hat sich in kritischer Auseinandersetzung mit der Theorie des rationalen Handelns ein politikwissenschaftlicher Forschungsansatz etabliert, dem die in der Soziologie seit langem unumstrittene Annahme zugrunde liegt, dass menschliches Handeln und Verhal-

ten nicht allein rational im utilitaristischen Sinne begründet ist, sondern auch beeinflusst wird durch wenig veränderbare soziale und kulturelle Faktoren wie lebensweltliche Gemeinsamkeiten, Form der Kommunikationssituation, Stereotypen und damit verbundene Situationsinterpretationen und nicht zuletzt auch Empathie beziehungsweise das Fehlen derselben. Die in dieser Debatte herausgearbeiteten Möglichkeiten der theoretischen Integration von Struktur- und Akteursansätzen über die Grundannahmen des konstruktivistischen Institutionalismus (Thomas Risse, Harald Müller) sind für die weiteren Überlegungen zur kulturwissenschaftlichen Fundierung der Analyse außenpolitischen Entscheidungsverhaltens zentral. Das theoretische Bauelement, welches als Bindeglied zwischen Struktur- und Akteursansätzen fungiert, ist ein von ethnologischen oder anthropologischen Kulturtheorien abgeleitetes Kulturkonzept, welches eine kognitive und eine handlungspraktische Dimension umfasst. Kultur bezeichnet demnach zum einen das Konglomerat von handlungsleitenden Ideen, die noch nicht notwendigerweise institutionalisiert sein müssen; zum anderen bezeichnet Kultur aber auch die institutionalisierten Praktiken kultureller Handlungsoptionen (Cornelia Ulbert). Legt man einen solchen Kulturbegriff zugrunde, so erscheinen internationale Beziehungen insofern, als sie das Resultat zwischenmenschlicher Interaktion sind, immer als interkulturelle Beziehungen; im Prozess zwischenstaatlicher Interaktion werden *dreams, aspirations and other manifestations of human consciousness* (Bernard Bailyn) über die Grenzen einer Nation, verstanden als kulturelles System, hinweg vermittelt und geteilt.

Mit der Einführung dieses Kulturkonzeptes in die Diplomatiegeschichte beziehungsweise in die Analyse internationaler Geschichte ist eine Reihe von Verän-

derungen in den ontologischen und epistemologischen Grundlagen klassischer politischer Geschichtsschreibung verbunden. Die wichtigsten lassen sich in folgenden sieben Punkten zusammenfassen: Erstens werden Ideen, Normen und Werte nicht wie bei den psychologischen Modellen als unabhängige Variable betrachtet, sondern es wird danach gefragt, wie diese, verstanden als soziologische Institution (= informale und formale verhaltenssteuernde Regeln), eigene Akteursqualitäten entwickeln und als intervenierende Variable in Entscheidungsprozessen wirken. Zweitens wird im Sinne der „doppelten Hermeneutik“ (Anthony Giddens) darauf verwiesen, dass die Rekonstruktion sozialer Realität und die dabei produzierten Inhalte nicht nur abhängig sind von verschiedenen Methoden, die jeweils unterschiedliche Erkenntnisinteressen des „Sozial“-Wissenschaftlers widerspiegeln, sondern dass die soziale Welt darüber hinaus durch die Interpretation der Beteiligten konstituiert wird. Es wird also drittens davon ausgegangen, dass die soziale Welt stets eine konstruierte Welt ist, die aus Regeln und Bedeutungen besteht. Deshalb können ihre Funktionsbedingungen von den Sozial- und Geisteswissenschaften nur mithilfe der verstehenden Methode, das heißt induktiv und nicht nomologisch deduktiv erschlossen werden. Viertens erfordert das Verstehen von Handlungen nicht nur die Ermittlung der Intentionen und Motive der Akteure, sondern auch eine Rekonstruktion der den Handlungen zugrunde liegenden Regeln und Normen sowie der jeweiligen Kontexte, durch die Handlungen definiert und mit Bedeutung versehen werden. Fünftens weisen „Kulturansätze“ das rationalistische Menschenbild des *homo oeconomicus* zurück und stellen ihm den *homo sociologicus* gegenüber. Da Menschen in einer symbolisch vermittelten Welt leben, handeln sie Objekten gegenüber nicht auf der Grund-

lage individueller, unverrückbarer Rationalitätskriterien, sondern sie handeln auch auf der Grundlage der je spezifischen und kontextabhängigen Bedeutung, die sie diesen Objekten zuschreiben. Sechstens: Entscheidungen werden deshalb nicht getroffen auf der Grundlage einer fixen Präferenzordnung und festgelegter Interessen, sondern die Interessen und Präferenzen können sich im Interaktionsprozess durch die Reinterpretation der Kontexte verändern. Siebtens: Da der Bedeutungsgehalt einer Handlung intersubjektiv gebildet wird, muss zur Erklärung des Zustandekommens einer Entscheidung die gemeinsam geteilte Sinnwelt erfasst werden. Über die Sinnwelt der Akteure sind auch deren Motive und Intentionen zu erschließen.

Konsequenzen

Diese Grundannahmen haben für die forschungsleitenden Prämissen des Faches Internationale Geschichte oder auch für die Lehre von den Internationalen Beziehungen vor allem zwei Konsequenzen: Zum einen sind mit diesen Grundannahmen inhaltliche Verschiebungen hinsichtlich der Strukturbedingungen internationaler Austauschprozesse verbunden. Internationale Austauschprozesse werden hier explizit verstanden als soziale Situationen; in internationalen Austauschprozessen spielt die Sprache als Vermittlungsmedium eine dominante Rolle, und internationale Austauschprozesse ermöglichen individuelles und kollektives Lernen; sie machen die Situationsbewältigung problematischer sozialer Situationen damit intentional steuerbar und stellen Verbindlichkeiten zwischen den beteiligten Akteuren her (Herald Müller). Zum anderen implizieren die hier genannten Grundannahmen inhaltliche Verschiebungen in Bezug auf die handlungstheoretische Fundierung der zur Analyse internationaler Austauschprozesse heranzuziehenden An-

sätze. Da auch der Diplomat und Politiker verstanden wird als soziales Wesen und nicht als ein rein utilitaristisch handelndes Individuum, greifen Ansätze, die außenpolitisches Entscheidungsverhalten und Formen zwischenstaatlicher Kooperation allein auf der Grundlage rationalistischer Handlungstheorien erklären wollen, zu kurz. Es ist notwendig, auf solche Handlungstheorien zurückzugreifen, die den Kommunikationsprozess, die damit verbundene Möglichkeit des Lernens und die daraus resultierende Möglichkeit der Präferenzänderung theoretisch konzeptualisieren. Dies macht zum Beispiel die von Jürgen Habermas vorgestellte Theorie des kommunikativen Handelns.

Soziale Kommunikation

Mit der Erweiterung der handlungstheoretischen Grundlagen durch den Aspekt des kommunikativen Handelns werden auch solche Austauschprozesse erfasst, in denen die Akteure nicht allein strategisch, interessengeleitet handeln, sondern in denen die Akteure als soziale Wesen miteinander kommunizieren. Ergänzt man das Handlungsrepertoire der Akteure in der internationalen Politik um den Aspekt der Kommunikation, dann ist – so Harald Müller – daraus zu schlussfolgern, dass internationale Entscheidungen nicht nur das Resultat eines mithilfe von Drohungen und Versprechungen erreichten Kompromisses sind, sondern auch das Resultat einer argumentativen Auseinandersetzung um die zur Entscheidung anstehende Frage. Lässt man sich auf diese ontologischen und epistemologischen Erwägungen ein, so erscheint Außenpolitik zwar auch, wie bei traditionellen Strukturansätzen, als primär strukturabhängiges passives Verhalten. Die Strukturen, die dieses Verhalten beeinflussen – nämlich Ideen, Normen, Werte, Perzeptionen etc. –, sind jedoch wandelbar, wenn auch nur sehr langsam.

Wichtiger noch, diese Strukturen sind das Resultat habitualisierter menschlicher Verhaltensweisen, die sich in Interaktionsprozessen als Deutungsmuster kognitiv verfestigt haben.

Neue Ansätze

Mit diesen ontologischen und epistemologischen Überlegungen allein haben wir aber noch kein Modell entwickelt, das im Sinne einer Forschungsheuristik Anwendung finden könnte. Zur Umsetzung der dargelegten Grundannahmen, die die Relevanz des Faktors Kultur in außenpolitischen Entscheidungsprozessen theoretisch herleiten, ist es vielmehr nötig, auf Ansätze mittlerer Reichweite zurückzugreifen, insbesondere solche Ansätze, die sich mit der Analyse von Interaktionsmodi und damit verbundenen „Regeln“ beschäftigen. Die Diskussion über unterschiedliche Interaktionsbeziehungsweise Kommunikationsmodi wurde durch einen Forschungsbeitrag von Jon Elster angestoßen. Elster entwickelt auf der Grundlage des von Jürgen Habermas vorgestellten Diskursmodells die Unterscheidung in die Kommunikationsmodi *arguing* und *bargaining*, also „Argumentieren“ und „Verhandeln“. Mithilfe dieser Unterscheidung will Elster auf die äußeren normativen Zwänge aufmerksam machen, die in den von ihm untersuchten empirischen Fällen durch öffentlich geführte Debatten im Unterschied zu Debatten und Verhandlungen, die hinter geschlossenen Türen stattfinden, entstehen und die die inhaltliche Entwicklung der Verhandlungen und damit letztlich auch den *outcome* der Verhandlungen, also die Entscheidung, beeinflussen. Elster argumentiert, dass in öffentlichen Verhandlungen die vorgetragenen Forderungen mithilfe einer Argumentation, in der auf ideelle Inhalte und Elemente des *common good* verwiesen wird, untermauert werden. Bei Verhandlungen, die hinter verschlossenen Türen stattfinden, dominie-

ren hingegen klassische Mittel des *bargaining*, eben Drohungen und Versprechen.

Kriterien

Versucht man nun die hier angedeuteten Strukturbedingungen und „Regeln“ der beiden Kommunikationsmodi zu operationalisieren und damit in ein analytisches Instrumentarium umzuwandeln, so sind – nach Thomas Saretzki – folgende Kriterien für die Unterscheidung der Kommunikationsmodi „Verhandeln“ und „Argumentieren“ herauszustellen: (1) die *claims*, die Ansprüche der Akteure; (2) die Art und Weise der Durchsetzung der erhobenen Ansprüche (= modale Dimension); (3) die daran geknüpften Prüfungskriterien und (4) die mit der Kommunikation verbundenen Zwecke der Akteure; (5) die Steuerungsmechanismen sowie die (6) funktionalen, (7) strukturellen und (8) prozessualen Charakteristika. Das Kriterium „Modus der Durchsetzung der erhobenen Ansprüche“ geht zurück auf die mit dem Verständnis von *arguing* und *bargaining* als *modes of communication* verbundene Frage des „Wie der Kommunikation“. Auf welche Weise versuchen die beteiligten Verhandlungspartner bestehende Differenzen auszuräumen beziehungsweise ihre Forderungen durchzusetzen? Im Argumentationsmodus geschieht dies, indem empirische und normative Behauptungen mit dem Anspruch auf Gültigkeit erhoben werden. Die mit diesen Behauptungen verbundenen Forderungen werden mittels Überzeugung kraft des besseren Argumentes durchgesetzt. Im Verhandlungsmodus werden hingegen die erhobenen Forderungen mit dem Anspruch auf Glaubwürdigkeit durchgesetzt, wobei die Glaubwürdigkeit des Akteurs abhängt von seinen Fähigkeiten, Drohungen und Abwanderungsoptionen gegebenenfalls auch zu realisieren. Die Realisierbarkeit der erhobenen Ansprüche und Forderungen hängt nun aber nicht nur von der Effektivität der modalen Cha-

rakteristika ab, sondern auch davon, ob die Ansprüche einer Überprüfung durch die Gegenseite standhalten. Auch in Bezug auf die Prüfungskriterien unterscheiden sich die beiden hier diskutierten Kommunikationsmodi. Im Argumentationsmodus werden die erhobenen Forderungen geprüft an den Kriterien der Widerspruchlosigkeit der Argumentation und der Unparteilichkeit des Sprechers. Im Verhandlungsmodus überprüft der Verhandlungspartner hingegen die von der Gegenseite erhobenen Drohungen, Versprechungen oder Ausstiegsoptionen. Eng verbunden mit der modalen Dimension und den spezifischen Prüfungskriterien sind schließlich auch die Zwecke der Akteure und die von ihnen benutzten Steuerungsmechanismen. Im Argumentationsmodus will der Akteur überzeugen, im Verhandlungsmodus setzt er hingegen auf die Akzeptanz seiner Forderungen. Gesteuert werden die Verhandlungen insofern das eine Mal durch argumentative Macht, das heißt durch die Verfügbarkeit über gute Gründe, das andere Mal durch Verhandlungsmacht, das heißt durch die Verfügbarkeit über materielle Ressourcen und Abwanderungsoptionen. Unter funktionalen Aspekten dient der Verhandlungsmodus ausschließlich der Lösung distributiver Probleme, während der Argumentationsmodus der Lösung kognitiver und distributiver Probleme dient. Strukturell hat der Argumentationsmodus eine triadische Grundstruktur. Die Gültigkeit einer Behauptung wird durch den Bezug auf eine dritte Instanz untermauert. Der Verhandlungsmodus hat demgegenüber nur eine dyadische Grundstruktur. Die Akteure beziehen sich ausschließlich auf ihre direkten Verhandlungspartner. Mit dieser spezifischen Verhandlungsstruktur verbunden ist eine je spezifische Prozessstruktur. Verhandeln verläuft sequenziell, während das Argumentieren eine reflexive Dimension beinhaltet. Diese reflexive Dimension

ist zurückzuführen auf den Rekurs auf eine „dritte Größe“, also auf die triadische Grundstruktur des Argumentationsmodus. Diese dritte Größe ist in der Regel eine Institution und die mit ihr verbundenen habitualisierten Normen, Werte und Ideen – eben Kultur im handlungspraktischen Sinne.

Umfeld als Einflussfaktor

Mit der Einbeziehung kultureller Faktoren als intervenierende Variable in Entscheidungsprozessen wird ein Ansatz konstruiert, der ähnlich wie das klassische Bürokratie-Politik-Modell das Umfeld als Einflussfaktor für Entscheidungshandeln neben der individuellen Disposition und der Rollensozialisation des Akteurs berücksichtigt. Im Zentrum der Analyse steht die Frage, wie die übergeordneten „kulturellen“ Instanzen den Interaktionsprozess und damit das Zustandekommen und den Inhalt einer Entscheidung beeinflussen. Bei der Analyse der Interaktionsmodi werden die Grundannahmen des *cultural approach* über die Beschaffenheit internationaler Austauschprozesse explizit in den Analyserahmen integriert. Kultur, Werte und Normen sind hier etwa in der strukturellen, funktionalen und prozessualen Dimension, aber auch bei den Steuerungsmechanismen und den Prüfungskriterien als beeinflussender Faktor wieder zu finden.

Welcher Erkenntnisgewinn über den außenpolitischen Entscheidungsprozess ist durch die Anwendung eines solchen Modells zu erwarten? Welche Typen von internationalen Verhandlungs- und Entscheidungssituationen bedürfen eines solchen Modells, um den Entscheidungsprozess in all seinen Dimensionen begreifbar zu machen? Ein besonderer Erkenntnisgewinn ist durch ein solches Modell vor allem für zwei Akteurskonstellationen zu erwarten: a) solche Konstellationen, an denen Akteure beteiligt sind, die sich durch eine relativ große Schnittmenge gemein-

samer kultureller, normativer, kurz: lebensweltlicher Erfahrungen auszeichnen (Beispiel: USA und Großbritannien), und b) solchen, bei denen die Akteure durch eine relativ große kulturelle Heterogenität charakterisiert sind (Beispiel USA und Japan). Eine Analyse von Entscheidungsprozessen, die mit einem Modell arbeitet, das explizit die Relevanz des kulturell-normativen Hintergrundes der beteiligten Verhandlungspartner als Variable, die den Interaktionsmodus beeinflusst, berücksichtigt, ist in der Lage, Verhandlungsergebnisse zu erklären, die ohne die Einbeziehung des kulturellen Hintergrundes nicht zu erklären sind. Hierzu zählt etwa das Phänomen, dass es Großbritannien in den ersten zehn Jahren nach dem Zweiten Weltkrieg, obwohl es weder über ausreichende finanzielle noch militärische Ressourcen verfügte, möglich war, eigene politische Optionen gegen konkurrierende politische Optionen der USA vor allem im Kontext der Asien- und Fernostpolitik durchzusetzen; oder auch Phänomene aus dem Bereich der amerikanisch-japanischen Beziehungen wie etwa die Verhandlungsprozesse im Vorfeld der Formulierung der japanischen Verfassung oder die Entscheidungsprozesse, die die amerikanischen Bemühungen begleiteten, amerikanische Konzepte von Demokratie und Marktwirtschaft auf Japan als Eckpunkte für die wirtschaftliche Umstrukturierung nach dem Zweiten Weltkrieg und vor allem für die Zerschlagung der *Zaibatsu* zu übertragen und zu implementieren. Analysen namhafter Japanhistoriker haben gezeigt, dass kulturell bedingte Unterschiede hinsichtlich des Umgangs mit den hier herausgearbeiteten Kommunikationsmodi sowie kulturell bedingte Unterschiede in der Interpretation der Normen, Werte und Ideen, auf die im Argumentationsmodus rekurriert wird, Auswirkungen auf zwischenstaatliche Beziehungen haben, die in ihrer Tragweite für die Gestaltung von inter-

nationalen Kooperationsprozessen nicht unterschätzt werden dürfen.

Kulturwissenschaftliches Entscheidungsmodell

Ein kulturwissenschaftlich fundiertes Entscheidungsmodell ist insofern notwendig, wenn man den *cultural approach to diplomatic history* auch für die Analyse der politischen Beziehungen zwischen politischen Akteuren, die aus unterschiedlichen Kulturen stammen, fruchtbar machen will. Bezieht man beispielsweise die kulturell bedingten Gemeinsamkeiten beziehungsweise Unterschiede im Umgang mit Informationen und in der Nutzung spezifischer Kommunikationsstrukturen in die Analyse und Bewertung von Verhandlungsverläufen und Verhandlungsergebnissen mit ein, gelingtes, Paradoxien oder Dilemmata zu erhellen, die ohne eine kulturwissenschaftlich fundierte Heuristik nicht in den Blick geraten wären. Mit klassischen machtstrukturell fundierten entscheidungstheoretischen Modellen, die den Aspekt des *bargaining* und seine Steuerungsmittel in den Vordergrund stellen, sind zu beobachtende empirische Problemfälle in internationalen Verhandlungskontexten jedenfalls kaum in all ihren entscheidungsrelevanten Dimensionen zu erklären.

Zur Illustration dieser These sollen zwei Beispiele aus dem Bereich der anglo-amerikanischen Beziehungen herausgegriffen und näher erläutert werden: erstens die Verhandlungen um die Abschaffung des *China differential* im Handelsembargo gegenüber der VR China im Zeitraum 1949 bis 1958 und zweitens die Verhandlungen um die japanische GATT-Mitgliedschaft im Zeitraum 1952 bis 1955.

Embargo gegen China

Die USA verfolgten zusammen mit den Westalliierten nach dem Sieg der chinesischen Kommunisten eine Embargo-Poli-

tik gegenüber der VR China, die umfassender und strikter war als die Embargo-Politik gegenüber der Sowjetunion. Zur Abstimmung der gemeinsamen Embargo-Politik wurde das *CoCom*- und das *ChinCom-Regime* errichtet. Die Regime-teilnehmer trafen sich regelmäßig in Paris zur Koordinierung ihrer Embargo-Politik. Das so genannte *China differential*, das heißt die Differenz in den sowjetischen und chinesischen Embargolisten, entwickelte sich allerdings recht bald zu einem Konfliktpunkt innerhalb der „Pariser Gruppe“. Während die USA – auch bedingt durch eine ausgeprägte Feindbildkonstellation gegenüber den chinesischen Kommunisten – an der Aufrechterhaltung des *China differential* festhalten wollten, argumentierten die Westalliierten, insbesondere Großbritannien, dass eine umfassendere Embargoliste in Bezug auf die VR China im Grunde unsinnig sei, da die chinesische Regierung die benötigten strategischen Rohstoffe und technischen Güter aus der Sowjetunion beziehen könne, welche diese Dinge vom Westen geliefert bekäme. Um die Wahrhaftigkeit dieses Argumentes entwickelte sich nun ein Prozess der kognitiven Problembearbeitung, der sich in seinen Anfängen mal durch eine kompetitive, mal durch eine konfrontative Orientierung auszeichnete, dann aber schließlich kooperativ beendet wurde. Großbritannien drohte im klassischen *bargaining*-Stil mehrmals während der Verhandlungen damit, das *ChinCom-Regime* zu verlassen, wenn die USA nicht einlenkten. Diese Drohung wurde jedoch nicht realisiert. Ein britischer Unilateralismus hätte nicht nur die Zusammenarbeit im Rahmen der Pariser Gruppe, sondern möglicherweise auch die Zusammenarbeit im Rahmen der NATO gefährdet. So griffen die britischen Verhandlungsführer immer wieder auf das Mittel der argumentativen Steuerung zurück. Die USA, vor allem der amerikanische Präsident, sollten durch Über-

zeugungsarbeit auf die Linie der anderen Westalliierten gebracht werden. Eisenhower stellte jedoch die Richtigkeit des Hauptargumentes, nämlich, dass ein schärferes China-Embargo unsinnig sei, da die VR China die Waren aus der Sowjetunion beziehen könne, infrage. Dies war nun wiederum weitgehend das Resultat einer kognitiven Dissonanz zwischen dem amerikanischen Präsidenten und den Regierungschefs der Westalliierten hinsichtlich der Bewertung der Gefahr, welche von der VR China für den asiatisch-pazifischen Raum ausging und hinsichtlich der Bewertung der politischen Effizienz von Wirtschaftssanktionen als westliches Druckmittel zur Eindämmung eines möglichen chinesischen Expansionsstrebens. Aus diesen kognitiven Dissonanzen resultierte nun die Situation, dass beide Seiten sich bemühten, den jeweiligen Opponenten vom eigenen Standpunkt zu überzeugen. Diese Überzeugungsarbeit fand auf mehreren Ebenen statt: zum einen innerhalb der Pariser Gruppe bei den Treffen der Regime-Teilnehmer, dann aber auch bilateral auf Beraterebene; schließlich wurden andere Verhandlungskontexte, wie etwa die Bemühungen um die Förderung des regionalen innerasiatischen Handelsaustauschs und die Reintegration Japans in das asiatische Wirtschaftsgefüge, dazu genutzt, um Aufklärungsarbeit mit dem Ziel der Abschaffung des *China differential* zu leisten. Am erfolgreichsten im Sinne des Ziels der Westalliierten war die Überzeugungsarbeit auf der Beraterebene. Die engsten Vertrauten des amerikanischen Präsidenten ließen sich von den britischen Argumenten überzeugen und setzten sich dann inneradministrativ für eine Änderung der amerikanischen Embargopolitik gegenüber der VR China ein. Im Sommer 1958 stimmte Eisenhower schließlich der Abschaffung des *China differential* zu. Das Problem war im britischen Sinne gelöst worden, ohne dass es

notwendig geworden war, ein typisches *bargaining*-Mittel, wie etwa die Abwanderungsoption, einzusetzen.

Japans GATT-Mitgliedschaft

Eine ähnliche Situation, wenn auch mit umgekehrten Fronten, finden wir im Kontext der Verhandlungen um die japanische GATT-Mitgliedschaft. Die USA setzten sich innerhalb des internationalen Handelsregimes für die Aufnahme Japans ein, um damit die Westbindung Japans und die Reintegration Japans in das Weltwirtschaftsgefüge sicherzustellen. Großbritannien widersetzte sich der amerikanischen Forderung mit einer Mischung von Argumenten, die zum einen auf negative Erfahrungen mit japanischen Handelspraktiken in der Zwischenkriegszeit zurückzuführen waren, zum anderen jedoch auch auf die Befürchtung, dass mit der japanischen GATT-Mitgliedschaft wichtige Zweige der britischen Textilindustrie einer Konkurrenz ausgesetzt werden würden, die dem wirtschaftlich angeschlagenen Land weitere Probleme verursachen könnte. Auch hier bewegten sich die Auseinandersetzungen primär auf der kognitiven Ebene. Abwanderungsoptionen standen Großbritannien nicht zur Verfügung. Ein britischer Austritt aus dem GATT wäre außenwirtschaftspolitisch unsinnig gewesen. Da die britischen Ängste vor unlauteren japanischen Handelspraktiken nicht argumentativ glaubhaft entkräftet werden konnten, richteten sich die amerikanischen Bemühungen darauf, die politische Reaktion auf die bestehenden Ressentiments zu kontextualisieren und damit zu relativieren. Dazu wurde das Argument der weltpolitischen Bedeutung der japanischen GATT-Mitgliedschaft im Kontext des Kalten Krieges vorgetragen. Gleichzeitig wurde auf dem Verfahrenswege nach einer Lösung gesucht, welche beide Anliegen, japanische GATT-Mitgliedschaft und Schutz der britischen Textilindustrie, unter einen Hut zu

bringen vermochte. Über diese doppelgleisige Politik, bei der das Argument der Westbindung Japans als zentrales Anliegen des westlichen Lagers immer wieder dazu beitrug, die Verhandlungen aus Sackgassen herauszuführen, konnte eine kooperative Lösung des Konfliktes herbeigeführt werden, ohne dass Großbritannien seine eigenen politischen Optionen aufgeben musste.

In beiden Verhandlungskontexten wird deutlich, dass die Konflikte zwischen Großbritannien und den USA vor allem kognitiver Art waren. Sie resultierten aus einer unterschiedlichen Bewertung der militärischen oder wirtschaftlichen Gefahren, die aus einer spezifischen Entscheidung zu erwachsen drohten. Die Unterschiede in der Bewertung waren zum Teil zurückzuführen auf historisch gewachsene oder aus anderen po-

litischen Kontexten (*McCarthyism*) sich speisende Feindbildkonstellationen. Eine Lösung der dadurch bedingten Kooperationsprobleme konnte infolgedessen allein über eine kognitive Problembewältigung herbeigeführt werden.

* Ausführlichere Darlegungen der angerissenen Probleme findet man in: Ursula Lehmkuhl, Entscheidungsprozesse in der internationalen Geschichte: Möglichkeiten und Grenzen einer kulturwissenschaftlichen Fundierung außenpolitischer Entscheidungsprozesse, in: Internationale Geschichte: Themen – Ergebnisse – Aussichten, hg. v. Wilfried Loth, Jürgen Osterhammel, München: Oldenbourg Verlag 2000, S. 187–207, sowie Ursula Lehmkuhl, Pax Anglo-Americana: Machtstrukturelle Grundlagen anglo-amerikanischer Asien- und Fernostpolitik in den 1950er Jahren, München: Oldenbourg Verlag 1999.

Ursula Lehmkuhl, geboren 1962 in Bocholt, ist Professorin für nordamerikanische Studien, Abteilung für Geschichte, am John-F.-Kennedy-Institut der Freien Universität Berlin.

Prinzip der Öffentlichkeit

„Das Prinzip Öffentlichkeit ist mit der Entfaltung der modernen Demokratie, mit der prinzipiellen Austauschbarkeit von Regierung und Opposition so unmittelbar verknüpft, dass seine faktische Einschränkung oder partielle Aufhebung schwer wiegende Probleme für das politische System heraufbeschwört. [...] Ich glaube nicht, dass die repräsentative Demokratie dadurch infrage gestellt wird, dass Multimedia prinzipiell jedem Bürger die Möglichkeit bietet, sich unmittelbar am politischen Willensbildungsprozess zu beteiligen. Diese Möglichkeit hat er auch schon heute.“

Wolfgang Bergsdorf im Juni 2002 in der *Politischen Meinung*