

**Graham T. Allison: *Essence of decision. Explaining the Cuban missile crisis*, Little, Brown and Company: Boston 1971, 338 S.**

Graham T. Allison (geb. 1940) ist ein amerikanischer Politikwissenschaftler. Nach dem Studium an den Universitäten Harvard und Oxford (als Marshall Scholar) promovierte er im Jahr 1968 an der Harvard University, wo er seitdem arbeitet, zuletzt als Douglas Dillon Professor of Government an der John F. Kennedy School of Government und Direktor des Belfer Center for Science and International Affairs. Nach einer Anstellung als Assistant Professor im Jahr seiner Promotion wurde er 1970 zum Associate Professor befördert und 1972 Professor im Government Department. 1977 bis 1989 war er Dean der John F. Kennedy School of Government, deren Tätigkeitsbereich er während seiner Amtszeit erheblich konsolidierte und ausbaute. Sein Buch *Essence of Decision: Explaining the Cuban Missile Crisis* (1971) trug maßgeblich dazu bei, die Analyse der Entscheidungsprozesse von Regierungen als wichtiges Feld in der Politikwissenschaft zu etablieren. Mit mehr als 450 000 verkauften Exemplaren handelt es sich um einen der größten Bestseller der akademischen Literatur. 1999 veröffentlichte Allison (gemeinsam mit Zeithistoriker Philip Zelikow von der University of Virginia) eine überarbeitete Version des Buches, die neues Material zu Kuba-Krise berücksichtigte. Neben der Veröffentlichung weiterer Bücher über außenpolitische Strategie und Internationale Beziehungen arbeitete Allison auch als Berater für das Pentagon sowie als Assistant Secretary of Defense for Policy and Plans in der Clinton-Regierung (1993–1994).

Allisons Buch *Essence of Decision: Explaining the Cuban Missile Crisis* ist eine ausführliche Analyse des Entscheidungsprozesses der US-Regierung am Beispiel der Kuba-Krise im Oktober 1962. Damals stationierte die Sowjetunion insgesamt atomare Mittelstreckenraketen auf der nur wenige hundert Kilometer vor der Küste der USA gelagerten und von ihrem Verbündeten Fidel Castro regierten Karibikinsel. Nach deren Entdeckung durch die Luftaufklärung der Vereinigten Staaten kam es zu einer diplomatischen Konfrontation zwischen den beiden Supermächten, die in eine nukleare Auseinandersetzung zu eskalieren drohte. Eine Seeblockade Kubas durch die USA führte schließlich zum Einlenken der Sowjetunion. Die Kuba-Krise gilt als einer der Höhepunkte des Kalten Krieges und als der Moment, in dem die Welt einem Nuklearkrieg bisher am nächsten kam. Sie trug zur Etablierung des »roten Telefons« für den direkten Kontakt zwischen Washington und Moskau bei sowie zur ersten Phase atomarer Abrüstungsgespräche zwischen den Supermächten.

Allisons Buch untersucht mit Hilfe verschiedener theoretischer Modelle den Entscheidungsprozess der US-Regierung und illustriert seine Ergebnisse durch detaillierte zeithistorische Fakten. Indem er neben das (damals dominante) Mo-

dell des »rationalen Akteurs« zwei weitere, andere Perspektiven auf den Entscheidungsprozess einnehmende Modelle stellte (nämlich das des »organizational process« sowie das der »governmental politics«) und mit ihrer Hilfe Lücken in der Erklärungskraft des ersten Modells nachwies und füllte, belebte Allison die akademische Analyse internationaler Beziehungen ebenso wie die theoretische und empirische Forschung über das Verhalten von Bürokratien und Organisationen.

Das Buch ist so strukturiert, dass der Vorstellung jedes Modells eine Darstellung der Krise aus der Perspektive des jeweiligen Modells folgt. Drei Fragen gliedern dabei die Darstellung: Warum entschloss sich die Sowjetunion, Atomraketen auf Kuba zu stationieren? Warum reagierten die Vereinigten Staaten darauf mit einer Seeblockade? Warum entschied sich die Sowjetunion zu einem Abzug der Raketen? Je nach Perspektive fallen die Antworten auf diese Fragen unterschiedlich aus, und unterschiedliche Aspekte des Geschehens erscheinen als wichtig.

Das erste Modell – das des »rationalen Akteurs« – bezeichnet Allison als das »klassische Modell« vom Staatshandeln in der Lehre von den internationalen Beziehungen. Er nimmt dabei Bezug auf eine ganze Reihe von Autoren wie Morgenthau, Hoffman oder Aron, die den Staat als rational abwägenden und auf der nationalen Ebene einheitlich handelnden Akteur sehen. Dieser betrachte Handlungsalternativen im Lichte seiner Ziele und ihrer Konsequenzen und treffe seine Wahl nach dem Kriterium der Nutzenmaximierung. Durch Spieltheorie und Mathematisierung in den 1950er Jahren formalisiert, erwartet diese Perspektive rationales Handeln im Sinne von Konsistenz unter gegebenen Restriktionen.

Das Deduzieren von Motiven aus den Ergebnissen ist allerdings eine schwierige Sache, wie sich zeigt. Allison stellt nicht weniger als fünf spekulative Hypothesen auf, warum die Sowjetunion sich für die Stationierung der Raketen unternahm; sie reichen von der Sicherung der Verteidigung Kubas über die Hoffnung, einen Abzug gegen den Abzug der die Sowjetunion bedrohenden US-Mittelstreckenraketen aus der Türkei tauschen zu können bis zum Ziel, die »Raketenlücke« mit den USA zu stopfen. Einfacher fällt die Antwort auf die Frage, warum sich die Kennedy-Administration für eine Blockade entschied: sie minimierte so das Risiko einer raschen Eskalation und zwang die Sowjetunion zu einer Reaktion. Und der Abzug erfolgte demnach aus der Einsicht, dass die Sowjetunion angesichts der strategischen Überlegenheit der USA sowie deren glaubhafter Drohung, die Raketen gegebenenfalls zu vernichten, kein Interesse an einer Eskalation haben konnte und deshalb nachgeben musste.

Die detaillierte Beschreibung und Hinterfragung der mit Hilfe des ersten Modells erlangten Antworten zeigt allerdings Lücken – am deutlichsten etwa in der Frage, warum die Sowjetunion in ihr rationales Kalkül nicht die Möglichkeit der Entdeckung durch die US-Luftaufklärung (und damit die weitere Entwicklung) einbezogen hatte.

Mit seinem Fokus auf staatliches Handeln als Resultante des Agierens zahlreicher Organisationen, die zwar lose miteinander verbunden sind, aber ein erhebliches Eigenleben mit je spezifischen Kulturen und Standard-Handlungsrepertoires haben (die durch die Ziele der Regierung im allgemeinen nicht direkt gesteuert werden können), kann das zweite Modell (»Organizational Process«) die angesprochenen Lücken teilweise füllen. Staatliche Agenturen (wie die Ministerien, Geheimdienste oder die verschiedenen Waffengattungen des Militärs) gehen arbeitsteilig mit ihren jeweiligen Zuständigkeitsbereichen um, sie richten ihr Handeln nach kurzfristigen Zielen aus, wissen oft wenig vom Tun anderer Agenturen und sind wenig flexibel bei der Verfolgung einmal gefasster Pläne.

Die Fehler der Sowjetunion, die zur Entdeckung der Stationierung führten und unter der Annahme eines einheitlichen, rationalen Akteurs nicht erklärbar sind, erscheinen aus dieser Perspektive wenig überraschend: Das sowjetische Militär hatte eine solche Stationierung noch nie außerhalb des Landes vorgenommen und war deshalb auf die damit zusammenhängenden Herausforderungen nicht vorbereitet. Konsistente Maßnahmen zur Verheimlichung waren daher nicht ergriffen worden. Hinsichtlich der US-Reaktion zeigte die zeithistorische Untersuchung zunächst ebenfalls eine Dominanz organisatorischer Routine bei der Planung der See-Blockade. Doch die Kennedy-Administration war sich der entsprechenden Gefahren bewusst und vermochte (etwa durch direkte Kommunikation mit den Schiffen unter Umgehung der Marineführung) detailliert ihre zur Entschärfung der Situation beitragenden Präferenzen durchzusetzen. Die Sowjetunion ihrerseits wurde von der Entdeckung der Raketen durch die USA überrascht und konnte so rasch keinen Alternativplan entwickeln.

Das dritte Modell (»Governmental Politics«) betont ebenfalls die Uneinheitlichkeit von Staatshandeln, richtet den Blick aber vor allem auf die politischen Motive der an Entscheidungen beteiligten Personen. Denn während diese gemeinsam die Regierung bilden, gibt es zwischen ihnen doch auch Unterschiede in der Einschätzung von Situationen, politische Rivalitäten sowie Meinungsverschiedenheiten in thematisch anders gelagerten Fragen. Die individuellen Präferenzen der Akteure ebenso wie eine Verbindung zwischen innen- und außenpolitischen Fragen kommen so ins Spiel.

Die Entscheidung zur Stationierung der Raketen kann aus diesem Blickwinkel durch den politischen Druck, unter dem Chruschtschow (etwa durch die schwache wirtschaftliche Entwicklung, die fehlgeschlagene Lösung des Berlin-Problems oder die offensichtlich gewordene strategische Unterlegenheit gegenüber den USA) stand, erklärt werden. Sie wird aus dieser Perspektive zu einem Versuch, seine innenpolitische bzw. innerparteiliche Machtbasis zu stärken. Die entschlossene Reaktion von Seiten Kennedys (anstelle bloß diplomatischen Drucks) wird durch den politischen Druck der bevorstehenden Wahl zum Repräsentantenhaus

plausibel – und die Option für Blockade statt Luftangriff durch die Erfahrung der (fehlgeschlagenen) Schweinebucht-Invasion, die Kennedy misstrauisch gegenüber militärischem Rat gemacht hatte. Die sowjetische Entscheidung zum Rückzug der Raketen schließlich wurde möglich, da Kennedy zwar öffentlich keine Gegenleistung anbot, gleichzeitig aber durch seinen Bruder dem sowjetischen Botschafter den Abzug der in der Türkei stationierten US-Raketen zusagte.

Die Publikation von Allisons Buch trug zur Skepsis hinsichtlich der damals gültigen, auf »gegenseitig gesicherter Zerstörung« (mutual assured destruction, MAD) basierenden US-Nukleardoktrin bei. Auf spieltheoretischen Kalkülen aufbauende Überlegungen über die Wirkung von Abschreckung, wie sie etwa Thomas Schelling angestellt hatte, hatten argumentiert, dass die Drohung mit »massiver Erwidern« einen Nuklearkrieg verhindern werde. Denn die Kosten von Eskalation seien so hoch, dass bei rationalem Kalkül keine der Supermächte einen Krieg riskieren würden. Allisons detaillierte Untersuchung machte hingegen deutlich, an wie vielen Stellen in einem solchen Modell nicht beachtete Faktoren das tatsächliche Handeln beeinflussen und unerwünschte Folgen auslösen könnten. Akademisch beförderte das Buch die Auseinandersetzung über die Realitätsnähe von Modellen rationaler Wahlhandlungen (*rational choice*) und trug zu einer Ausdehnung der Reichweite von mit den Eigenschaften von Organisationen beschäftigter Literatur bei.

Das Ende der Sowjetunion ermöglichte in den 1990er Jahren den Zugang zu Archiven, mit deren Hilfe die von Allison aufgestellten Annahmen über die Motive der Sowjetunion überprüft werden konnten. Auch über das Handeln der amerikanischen Seite waren inzwischen neue Informationen bekannt geworden. 1999 veröffentlichte er daher (gemeinsam mit Philip Zelikow) eine überarbeitete zweite Auflage des Buches, in das diese zusätzliche Information einflossen.

Andreas Busch

### Literatur

Graham T. Allison: Conceptual Models and the Cuban Missile Crisis, in: American Political Science Review. H. 3, 63 Jg. (1969), S. 689–718.