

# Lerntheoretische Ansätze in der Policy-Forschung

*Nils C. Bandelow*

Erscheint in: Maier, Matthias L./ Nullmeier, Frank/Pritzlaff, Tanja (Hrsg.): Politik als Lernprozess? Opladen: Leske + Budrich 2003.

## 1. Einleitung

Mit dem Sonderheft der Politischen Vierteljahresschrift Nr. 24 (Héritier 1993) wurden lerntheoretische Ansätze zu einem zentralen Element der deutschen Policy-Forschung. Die diesem Sonderheft zugrunde liegende Vorstellung einer ideenbezogenen „Neuorientierung“ der Policy-Analyse ist allerdings aus drei Gründen umstritten: Erstens stellen ideenbezogene Ansätze auch heute nur einen Teil der theoretischen Bezugspunkte der Politikfeldforschung dar. Sowohl in der angelsächsischen als auch in der deutschen Policy-Forschung dominieren nach wie vor Ansätze, bei denen Policy-Lernen bestenfalls eine nachgeordnete Rolle spielt (vgl. Nullmeier 1997). Zweitens ist die Berücksichtigung von Argumenten, Ideen und Überzeugungen als Faktoren zur Erklärung politischer Prozesse keine neue Entwicklung der 1990er Jahre. Diese Entwicklung fand nicht nur – wie in der Politikfeldanalyse üblich – in der angelsächsischen Forschung schon über ein Jahrzehnt eher statt. Sie kann zumindest zum Teil auch auf noch ältere Wurzeln zurückgreifen. Drittens hat die Kritik an der Erklärungskraft des bisher dominierenden Phasenmodells (vgl. Sabatier 1999) noch nicht zur Entwicklung eines alternativen Paradigmas mit einheitlichen theoretischen Grundlagen und Begriffen geführt (vgl. Bandelow 2003a).

Obwohl also die Annahme einer „kognitiven Wende“ in der Policy-Forschung wohl übertrieben ist, lässt sich in den letzten Jahren ein stetiger Bedeutungszuwachs lerntheoretischer Ansätze beobachten. Lerntheoretische Ansätze werden in der deutschen Diskussion weitgehend als Teil ideenbezogener Ansätze angesehen. Sie werden im Anschluss an eine Tradition der Außenpolitikforschung mitunter als „kognitivistisch“ bezeichnet, da sie Ideen als Merkmale (Überzeugungen, Einstellungen) politischer Akteure deuten (vgl. Maier 2001: 541; Maier in diesem Band). Sie erheben den Anspruch, durch die Fokussierung auf Policy-Lernen einen Beitrag entweder zur besseren praktischen Politik oder zur besseren Erklärung politischer Veränderungen zu leisten.

Dieser Anspruch führt zu der Frage, inwiefern die neueren lerntheoretischen Ansätze der Policy-Analyse einen gemeinsamen und innovativen Kern enthalten – vor allem bezogen auf das Vorstellung darüber, was Policy-Lernen ist – und welchen Stellenwert das Konzept des Lernens in den jeweiligen Erklärungen überhaupt einnimmt. Um die grundsätzliche Bedeutung des Policy-Lernens für die Theoriedebatten der Policy-Analyse einordnen zu

können, sollen zunächst die älteren Vorläufer der neueren lerntheoretischen Ansätze vorgestellt werden. Da sich in den Internationalen Beziehungen eine weitgehend analoge Theoriedebatte vollzogen hat, werden im dritten Abschnitt auch die wichtigsten Ergebnisse dieser Debatte, sofern sie für die Policy-Analyse von Bedeutung sind, vorgestellt. Anschließend werden mit Hall's Modell politischer Paradigmenwechsel und Sabatier's Advocacy-Koalitionsansatz die beiden – gemessen an der theoretischen und empirischen Rezeption – einflussreichsten lerntheoretischen Ansätze der Policy-Analyse ausführlicher vorgestellt und diskutiert. Das sechste Kapitel behandelt die aktuelle lerntheoretische Debatte der Politikfeldanalyse.

## **2. Vorläufer aktueller lerntheoretischer Ansätze der Policy-Forschung**

Politikwissenschaftliche Überlegungen zu Merkmalen und Auswirkungen von Lernprozessen lassen sich bis in die 1960er Jahre zurückverfolgen. So beschreibt Karl Deutsch im Rahmen seiner politischen Kybernetik politische Lernprozesse als Rückkoppelungsprozesse, bei denen politische Systeme auf von außen zugeführte Daten reagieren. In Abhängigkeit davon, ob diese Reaktionen eine bessere Erreichung gegebener Ziele beinhalten oder sich die Ziele des Systems selbst verändern, unterscheidet Deutsch zwischen einfachem und komplexem Lernen (Deutsch 1969: 145-153). Diese Unterscheidung wurde vor allem in der soziologischen Organisationsforschung übernommen (vgl. Argyris/Schön 1978). Politikfeldanalytische Ansätze greifen diese Differenzierung dagegen erst in den letzten Jahren systematisch auf (vgl. Malek/Hilkermeier in diesem Band).

Im Gegensatz zu der von Deutsch angestoßenen und von Argyris/Schön populär gemachten systemischen Vorstellung von Lernprozessen dominiert in der Politikfeldanalyse eine akteurs- und handlungsorientierte Perspektive auf Lernprozesse. Politisches Lernen wird dabei aus zwei unterschiedlichen Gründen und Perspektiven in die Theoriediskussion eingebracht. Zum einen geht es um bessere Erklärungen politischer Veränderungen und zum anderen um wissenschaftliche Ratschläge für eine „bessere“ (effektivere oder effizientere) politische Praxis.

Als Vorreiter für die erste dieser Perspektiven kann Hugh Heclo's Modell zur Erklärung der unterschiedlichen sozialpolitischen Entwicklungen in Großbritannien und Schweden gelten. Heclo argumentiert, dass die jeweils gewählten politischen Strategien nicht allein als Reaktionen auf aktuelle Probleme zu erklären sind, sondern gleichzeitig Erfahrungen mit früheren Strategien reflektieren (Heclo 1974). Er zeigt auf, wie sich historische Erfahrungen

in den Strategien korporativer gesellschaftlicher Akteure manifestieren und dann über einzelne Individuen („policy middlemen“) zu politischem Lernen führen. „Political learning“ wird dabei definiert als „a relatively enduring alternation in behavior that results from experience“ (Heclo 1974: 306). Der wesentliche Verdienst von Heclo’s Modell liegt darin, dass – in einem für die 1970er Jahre innovativen Zugang – Erfahrungen, Informationen und Lernprozesse zur Erklärung von Politikergebnissen herangezogen wurden. Heclo nimmt – im Gegensatz zu reinen rationalistischen Ansätzen – Normen nicht als gegeben an, sondern hinterfragt ihren Ursprung und sieht die Entscheidungen politischer Akteure nicht nur durch den angenommenen zukünftigen Nutzen, sondern auch durch gegenwärtige Normen geprägt (vgl. zu dieser Unterscheidung Jachtenfuchs 1993: 7).

Die zweite Perspektive lerntheoretischer Ansätze der Policy-Analyse basiert auf dem besonderen praxisorientierten Anspruch der Politikfeldanalyse als „Betriebswirtschaftslehre der Politikwissenschaft“. Die Policy-Analyse will nicht nur erklären, warum sich Politik auf eine bestimmte Art entwickelt hat, sondern sie will ausgehend von konkreten Problemen mögliche Lösungen systematisch aufzeigen (vgl. Schubert/Bandelow 2003). Bezogen auf Policy-Lernen bedeutet das, dass die Politikfeldanalyse auch danach fragt, wie und unter welchen Bedingungen politische Akteure effektiver oder effizienter ihre inneren Strukturen, Ziele, Strategien und Taktiken an veränderte Herausforderungen anpassen können. Politisches Lernen wird in dieser Perspektive nicht als unabhängige sondern als abhängige Variable behandelt.

Ausgearbeitete Überlegungen zu dieser Frage wurden bereits Anfang der 1980er Jahre von Lloyd Etheredge entwickelt (Etheredge 1981). Die bei Etheredge zugrunde liegende Frage nach den Bedingungen für „bessere“ Politik führt zu einem anderen Lernbegriff als ihn etwa Heclo verwendet. Politisches Lernen ist dann nicht jede dauerhafte Veränderung von Verhalten auf Grundlage von Erfahrungen, sondern setzt eine „Verbesserung“ des Verhaltens voraus. Angesichts der in allen Politikfeldern zu beobachtenden Zielkonflikte liegt in der Suche nach Kriterien für besseres Verhalten eine wesentliche Schwierigkeit.

Diese Schwierigkeit wird dadurch verstärkt, dass die wichtigsten politischen Entscheidungen nicht von einzelnen Individuen sondern von korporativen Akteuren gefällt werden. Lernprozesse individueller Politiker lassen sich – sofern über die wünschenswerten Ziele dieser Politiker keine Zweifel bestehen – mit den Begriffen der Lernpsychologie beschreiben. Lernen bezeichnet danach eine Steigerung von Intelligenz und Erfahrungheit (vgl. Etheredge/Short 1983: 42-43).

Politische Organisationen müssen allerdings nicht zwangsläufig intelligenter Entscheidungen treffen, wenn einzelne Mitglieder gelernt haben – selbst wenn es sich bei diesen Mitgliedern um führende Vertreter der Organisation handelt. Dies verdeutlichen Etheredge/Short am Beispiel von Regierungen als einem der wichtigsten Typen hierarchisch entscheidender politischer Organisationen (korporativer Akteure). Demgemäß können vor allem Zielkonflikte zwischen Regierungsmitgliedern effektive politische Lösungen verhindern, selbst wenn diese Lösungen in der Organisation bekannt sind. Auf der anderen Seite müssen aber auch einheitliche Ziele aller Organisationsmitglieder nicht unbedingt dazu führen, dass effektiv auf neue Herausforderungen reagiert wird.

Etheredge/Short entwickeln daher bewusst einen vagen Begriff dessen, was als Kriterium für „intelligenteres“ Regierungslernen zu verstehen ist. „Government Learning“ hat danach stattgefunden, wenn sich die „inferred coherence“ verbessert hat (vgl. Etheredge/Short 1983: 49). Dieser Begriff des Regierungslernens meint, dass neue Ideen und vorhandene Kapazitäten zur Lösung *konkreter* Probleme besser genutzt werden. Am Beispiel dreier militärpolitischer Entscheidungsprozesse der US-amerikanischen Regierung zeigen die Autoren allgemein, dass die Möglichkeiten zum Regierungslernen weniger von der Existenz geeigneter Problemlösungsansätze abhängen, als vielmehr von den Möglichkeiten zur Wahrnehmung und Nutzung dieser Ansätze. Etheredge/Short entwickeln auf Grundlage ihrer Fallbeispiele eine Reihe differenzierter Hypothesen zu den Bedingungen, von denen erfolgreiche Prozesse des Regierungslernens abhängen. Danach sind etwa Regierungen mit kleineren Bürokratien eher in der Lage, kreative Problemlösungen durchzusetzen als Regierungen mit großen, arbeitsteilig organisierten Bürokratien (Etheredge/Short 1983: 55).

In neueren lerntheoretischen Ansätzen werden die von Heclo und Etheredge eingeführten Perspektiven und Lernbegriffe oft gemeinsam betrachtet. Dabei geht es um Gründe und Auswirkungen politischer Lernprozesse, die nicht nur bei Analysen innenpolitischer Prozesse und Politikergebnisse betrachtet werden.

### **3. Verwandte Ansätze aus den Internationalen Beziehungen**

Die vor allem in den 1990er Jahren geführte „Dritte Theoriedebatte“ der Internationalen Beziehungen weist weitgehende Analogien zur lerntheoretischen Erweiterung der Politikfeldanalyse auf. Auch in der Internationalen Politik werden Überzeugungen, Denkmuster und argumentative Formen der Kommunikation von einzelnen Forschern zur Erklärung von Verhandlungsprozessen und Verhandlungsergebnissen herangezogen (vgl. z.B. Müller 1994; Jachtenfuchs 1996; Lehmkuhl 1996; Wendt 1999).

Auf Grundlage dieser Erweiterung der Vorstellung von Verhandlungen um argumentative Elemente wird auch in den Internationalen Beziehungen die Möglichkeit politischer Lernprozesse theoretisch aufgenommen. Ähnlich wie in der Policy-Analyse wurden kognitive Lernprozesse aber ursprünglich nur als nachgelagerter Kommunikationsmodus interpretiert. So nehmen etwa Goldstein/Keohane (1993) an, dass internationale Konflikte zunächst zum Gegenstand von Verhandlungen im engeren Sinn (Bargaining) würden. Nur in Bereichen, in denen Verhandlungslösungen nicht erreicht werden könnten, würde Argumente (Arguing) als zusätzliches Kommunikationselement relevant.

Die immer stärkeren Überschneidungen der Gegenstandsbereiche nationaler Policy-Analysen und der Internationalen Beziehungen haben dazu geführt, dass auch theoretische Überlegungen aus letztgenannter Disziplin in die lerntheoretische Debatte der Policy-Analyse Eingang gefunden haben. Hier ist vor allem auf das Konzept der „Epistemic Communities“ von Peter Haas (1992) zu verweisen. Haas formuliert Annahmen über die Bedingungen und die Art, in der Experten auf Politikprozesse einwirken. Er geht davon aus, dass sich Experten international zu Epistemic Communities (Expertenzirkeln) zusammenschließen, die sich durch gemeinsame allgemeine normative Grundsätze, übereinstimmende Annahmen über kausale Zusammenhänge und gemeinsame Bewertungsmaßstäbe zur Beurteilung konkreter Sachverhalte in ihrem Politikfeld auszeichnen (vgl. Haas 1992). Die Experten können entweder direkt eigene politische Interessen vertreten oder indirekt über die Beeinflussung staatlicher Akteure politische Entscheidungsprozesse prägen.

Der Einfluss von Epistemic Communities ist nach Haas dann besonders groß, wenn für politische Akteure Unsicherheit über die Einschätzung möglicher Folgen von Entscheidungen besteht, die Experten zirkel aber im Stande sind, konsensual Empfehlungen auszusprechen. Lernprozesse staatlicher Akteure aufgrund von Expertenempfehlungen sind weiterhin davon abhängig, dass die Ratschläge mit den jeweils vertretenen politischen Interessen kompatibel sind. Eine Umsetzung von Expertenempfehlungen wird außerdem dann wahrscheinlich, wenn keine unmittelbaren Umverteilungswirkungen entstehen.

Vor diesem Hintergrund ist es nicht überraschend, dass die Bedeutung von Experten zirkeln sowohl in der Internationalen Politik als auch in nationalen Politikfeldern zunimmt. Die steigende Komplexität politischer Zusammenhänge erzeugt immer größere Unsicherheit. Gleichzeitig nimmt die Bedeutung sozialregulativer Politikfelder zu.

Das Konzept der Epistemic Communities wurde bereits vielfach in empirischen Studien genutzt und liefert konkrete Einsichten in die Entwicklung und Vermittlung von politischen Denkmustern. Die in dem Konzept entwickelte Vorstellung politischer Lernprozesse bleibt

allerdings beschränkt, da bei den eigentlichen Lernprozessen lediglich Wissenschaftler als Lernsubjekte betrachtet werden. Vor allem in Bezug auf diese Einschränkung weist Haas' Konzept Übereinstimmungen mit dem Modell politischer Paradigmenwechsel auf.

#### **4. Politische Paradigmenwechsel durch politisches Lernen**

Das Ende der 1980er Jahre von Peter Hall vorgestellte Modell zur Erklärung wirtschaftspolitischer Paradigmenwechsel gehört zu den zentralen lerntheoretischen Ansätzen der Politikfeldanalyse und wurde vor allem in den 1990er Jahren umfassend rezipiert (vgl. Parsons 1995: 171-172). Hall's Modell ist allerdings nicht als übergreifender analytischer Rahmen konzipiert, sondern zielt auf die Erklärung eines konkreten empirischen Problems.<sup>1</sup>

##### ***4.1 Problemstellung des Modells politischer Paradigmenwechsel***

Der ursprüngliche Ausgangspunkt des Modells ist die Verbreitung einer an Keynes orientierten Wirtschaftspolitik nach der Weltwirtschaftskrise der 1930er Jahre und vor allem in den drei Jahrzehnten nach dem zweiten Weltkrieg. Die wirtschaftspolitische Hinwendung zum Keynesianismus gibt aus zwei Gründen Anlass zur Beschäftigung mit der Frage nach dem Einfluss von Ideen in der Politik. Zum einen postuliert Keynes' Theorie in Bezug auf wirtschaftliche Entscheidungen einen eigenständigen Einfluss von Ideen und unterscheidet sich damit von den vorher – und nachher – dominierenden Vorstellungen einer allein durch rationale Interessen geprägten Volkswirtschaft. Dieser inhaltliche Aspekt des Keynesianismus legt es nah, analoge Überlegungen auf die Politik zu übertragen (Hall 1989a: 5).

Zum anderen wirft die in vielen westlichen Ländern parallele, in anderen Ländern aber ausgebliebene keynesianische Revolution die Frage auf, welche Faktoren zu der Durchsetzung eines neuen Paradigmas führen. Hall konzipiert sein Modell als Fazit eines Sammelbands, der in einer Reihe von Fallstudien zu unterschiedlichen westeuropäischen Ländern und den USA die Bandbreite der jeweiligen Umsetzung keynesianischer Elemente in der Wirtschaftspolitik verdeutlicht (Hall 1989b). In einer späteren Weiterentwicklung bezieht er sich außerdem auf eine Fallstudie zur Abwendung vom Keynesianismus und seiner Ersetzung durch einen rigiden Monetarismus zwischen 1970 und 1989 in Großbritannien (Hall 1993).

---

<sup>1</sup> Zur Unterscheidung der Begriffe „analytischer Rahmen“, „Theorie“, „Modell“, „Ansatz“ und „Konzept“ in der Politikfeldanalyse vgl. Schubert/Bandelow 2003.

## ***4.2 Grundzüge von Hall's Modell des „social learning“***

Hall's Modell leistet einen Beitrag zur Erklärung wirtschaftspolitischer Veränderungen. Im Gegensatz zu anderen lerntheoretischen Ansätzen geht es nicht darum, Veränderungen zu bewerten oder mit der Wahl eines lerntheoretischen Ansatzes Verbesserungen einzufordern. Diese Problemstellung entspricht weitgehend der bei Hecllo, an dessen Lernbegriff Hall sich explizit orientiert, indem er folgende allgemeine Definition zu Grunde legt:

„Therefore, we can define social learning as a deliberate attempt to adjust the goals or techniques of policy in response to past experience and new information. Learning is indicated when policy changes as a result of such a process.“ (Hall 1993: 278).

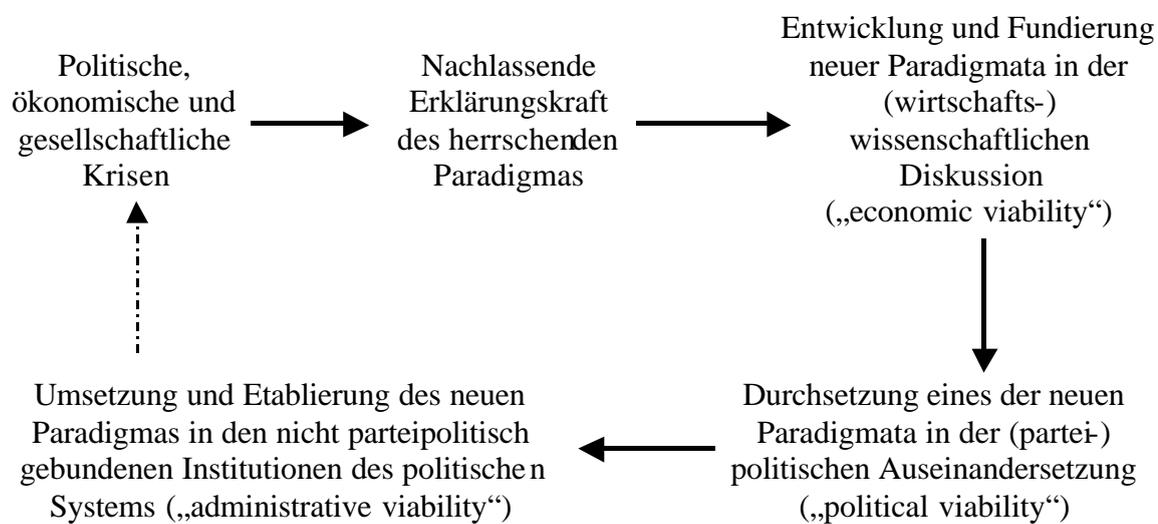
Auf Grundlage seiner Fallstudie zur Durchsetzung des Monetarismus in Großbritannien differenziert Hall seinen Lernbegriff aus, wobei er sich in der Terminologie – nicht aber im konkreten Begriffsverständnis – an den Kategorien der soziologischen Organisationsforschung orientiert. Hall unterscheidet zwischen einer Veränderung der Anordnung von Steuerungsinstrumenten (first order learning), der Wahl neuer Steuerungsinstrumente (second order learning) und der Veränderung von Zielhierarchien (third order learning).

Im Mittelpunkt des Modells stehen Veränderungen dritter Ordnung, die Lernprozesse erster und zweiter Ordnung stets einschließen. Diese Veränderungen weisen nach Hall wesentliche Analogien zu grundlegenden Neuorientierungen in den Naturwissenschaften auf und verlaufen in den gleichen Stufen wie die von Thomas Kuhn beschriebenen Paradigmenwechsel der Physik und der Biologie (vgl. Hall 1993: 280-281). Danach beginnt ein politischer Paradigmenwechsel damit, dass das bestehende Paradigma immer weniger geeignet ist, reale Entwicklungen zu erklären. Anschließend werden alternative politische Programme getestet. In der Folge verlieren führende Vertreter des ursprünglichen Paradigmas an Einfluss. In der vierten Phase stellen sich alternative neue Paradigmata der öffentlichen und politischen Auseinandersetzung. In dieser Phase setzt sich ein neues Paradigma auf Grundlage politischer Entscheidungsmechanismen (also z.B. Wahlen) durch. Abschließend erfolgt die Entwicklung von Institutionen zur Festigung und politischen Umsetzung des neuen Paradigmas.

Der Erfolg eines neuen Paradigmas hängt somit von inhaltlichen, politischen und administrativen Faktoren ab (vgl. Übersicht 1, Hall 1989b: 370-375). Inhaltlich muss das neue Paradigma geeignet sein, zentrale (in Hall's Beispiel wirtschaftliche) Probleme zu lösen („economic viability“). Dies hängt nicht nur von der wissenschaftlichen Diskussion ab, sondern auch von Eigenschaften der eigenen Volkswirtschaft und von internationalen

Wirtschaftsregimes (etwa Wechselkurssystemen). Zweitens muss sich ein neues Paradigma in der politischen Auseinandersetzung bewähren, die nicht an wissenschaftlichen Argumenten, sondern an Parteiinteressen ausgerichtet ist („political viability“). Die dritte Voraussetzung für den Erfolg eines neuen Paradigmas ist, dass die nicht parteipolitisch geprägten Institutionen des politischen Systems – etwa die Zentralbank – dazu bereit und in der Lage sind, die Umsetzung des neuen Paradigmas zu ermöglichen („administrative viability“).

**Übersicht 1: Prozesse der Durchsetzung neuer wirtschaftspolitischer Paradigmata nach Hall**



Quelle: Eigene Darstellung nach Hall 1989b.

**4.3 Politische Lernfähigkeit in dem Modell von Hall**

Der Fokus von Hall’s Modell liegt in der Erklärung der Ursachen für wesentliche (wirtschafts-) politische Veränderungen, sofern diese auf Lernprozessen basieren. Im Gegensatz zu vielen anderen Ansätzen wird politisches Lernen nicht nur zur Erklärung für Veränderungen in der Wahl oder Anordnung politischer Instrumente, sondern auch zur Erklärung von grundlegenden politischen Veränderungen herangezogen.

Lernprozesse sind dabei aber nur ein Element der mehrdimensionalen Erklärung politischer Veränderungen. Ausgangspunkt der Veränderungen sind nicht neue wissenschaftliche Erkenntnisse, sondern politische, ökonomische und gesellschaftliche Krisen. Kognitive Lernprozesse betreffen in dem Modell allein die Frage der „economic viability“.

Entsprechend treten Wissenschaftler auch nicht als Akteure im eigentlichen politischen Prozess auf.

Diese Beschränkung ist auf den eingeschränkten Anwendungsbereich des Modells zurückzuführen. Wirtschaftspolitische Konflikte basieren zwar unter anderem auf unterschiedlichen Problemwahrnehmungen, Lösungsansätzen und Zielen. Die Kriterien zur Messung wirtschaftspolitischer Erfolge (etwa Arbeitslosenquoten oder Inflationsraten) sind aber zumindest im Grundsatz wenig umstritten. Wirtschaftspolitische Konflikte beziehen sich daher fast ausschließlich auf die beiden Fragen (1) welchen Zielen Priorität einzuräumen ist und (2) inwiefern bestimmte Instrumente zur Zielerreichung geeignet sind.

Die Wirtschaftspolitik unterscheidet sich damit wesentlich etwa von sozialregulativen Politikfeldern, bei denen weder die wünschenswerten Ziele konsensual benannt werden können noch übergreifende Kriterien zur Messung der Zielerreichung vorliegen. In solchen Feldern ist davon auszugehen, dass Wissenschaftler und andere gesellschaftliche Akteure nicht nur an der Bewertung möglicher Maßnahmen im Hinblick auf bekannte Kriterien zur Zielerreichung, sondern auch an der Festlegung von Zielen beteiligt sind. Vor allem aber kommt Wissenschaftlern in vielen anderen Feldern zunehmend eine Rolle bei der Entscheidung über die Frage zu, welche Informationen überhaupt relevant für einen bestimmten Kontext sind. Dies lässt sich etwa an der Gentechnologienpolitik verdeutlichen: Hier besteht ein wesentlicher Konflikt über die Frage, ob neben molekularbiologischen auch gesellschaftliche oder ethische Bewertungen für die Beurteilung einer Policy relevant sind (vgl. Bandelow 1999).

Trotz seines wesentlichen Beitrags zur Diskussion über eine eigenständige Bedeutung von Argumenten und Ideen bei Prozessen politischer Veränderungen liefert das auf nur ein Politikfeld bezogene Modell daher keine wesentlichen Erkenntnisse über die Frage, welche Bedeutung politisches Lernen in anderen Politikfeldern als der Wirtschaftspolitik haben kann.

## **5. Advocacy Koalitionen und langfristige politische Veränderungen**

Dem von Paul Sabatier zusammen mit Hank Jenkins-Smith entwickelte Advocacy-Koalitionsansatz (Advocacy Coalition Framework, ACF) kommt bei der lerntheoretischen Erweiterung der Policy-Analyse die wohl größte Bedeutung bei. Ebenso wie Hall's Modell ist allerdings auch der ACF kein rein lerntheoretischer Ansatz und stimmt in seinen zentralen Aussagen zu großen Teilen mit dem oben dargestellten Modell überein.

### ***5.1 Problemstellung des Advocacy-Koalitionsansatzes***

Unterschiede zwischen den Ansätzen von Hall und von Sabatier betreffen vor allem die Problemstellung, den theoretischen Hintergrund und den Abstraktionsgrad. Der Advocacy-Koalitionsansatz ist im Gegensatz zu Hall's Ansatz kein Modell sondern ein analytischer Rahmen. Er zielt nicht auf die Erklärung eines konkreten Problems, sondern stellt abstrakt Faktoren und Variablen dar, die politische Prozesse und Politikergebnisse beeinflussen. Die Beziehungen zwischen den einzelnen Elementen des Ansatzes werden in allgemeiner Form beschrieben. Ebenso wie andere analytische Rahmen der Policy-Analyse – etwa der Akteurzentrierte Institutionalismus (Mayntz/Scharpf 1995; Scharpf 2000) – integriert auch der ACF Elemente unterschiedlicher Theorien (vgl. Parsons 1995: 195; Schubert/Bandelow 2003).

Sabatier geht bei seinen theoretischen Aussagen aber nicht nur von abstrakten Überlegungen, sondern auch von Befunden aus konkreten empirischen Arbeiten aus. Ursprüngliches empirisches Beispiel ist der Konflikt um die Landentwicklung am Lake Tahoe im Westen der USA. Ausgehend von diesem Beispiel strebt Sabatier an, einen Ansatz zu entwickeln, der alle wichtigen Faktoren der Politikproduktion integriert, kausale Aussagen erlaubt und auf unterschiedliche Politikfelder und politische Systeme anwendbar ist. Inzwischen liegt eine Vielzahl von Arbeiten vor, die den ACF anwenden und dadurch auch zur Weiterentwicklung der theoretischen Aussagen beitragen (für einen Überblick siehe Sabatier/Jenkins-Smith 1999: 126).

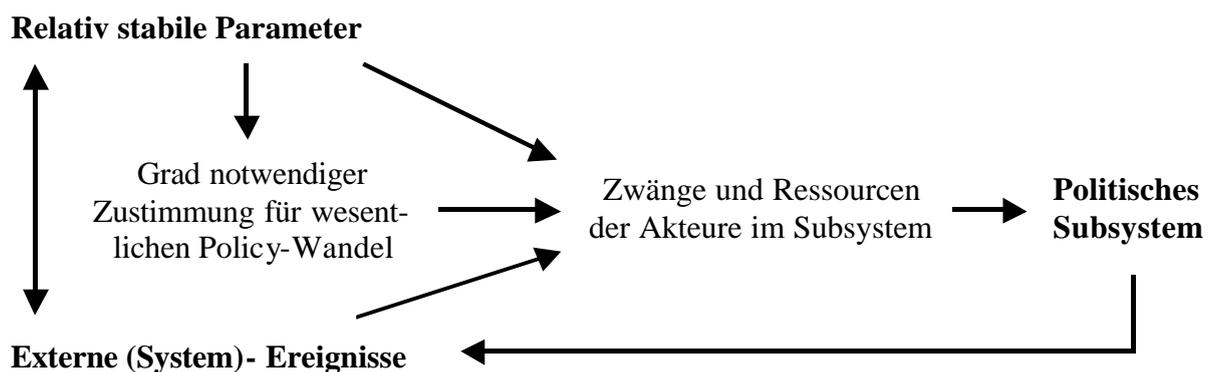
### ***5.2 Grundzüge des Advocacy-Koalitionsansatzes***

Der Advocacy-Koalitionsansatz knüpft in seinen allgemeinen Vorstellungen an Überlegungen aus institutionalistischen Rational-Choice-Ansätzen an. Politische Entscheidungen werden danach zunächst nicht auf Wahrnehmungen politischer Akteure, auf Sprache oder auf Argumente zurückgeführt, sondern auf Bedingungen, die nicht von den Überzeugungen und Wahrnehmungen politischen Akteuren abhängen (vgl. Übersicht 2). Ebenso wie neo-institutionalistische Ansätze nimmt auch der ACF an, dass etwa Merkmale der Verfassungsstruktur einen wenig veränderlichen Rahmen für die politischen Akteure bilden. Diese Merkmale werden zusammen mit (auf Grundlage ökonomischer Kategorien erfasster) Eigenschaften der jeweils umstrittenen Güter, dem (wenig spezifisch gefassten) Reichtum der Gesellschaft und kulturell vermittelten Werten der Gesellschaft als relativ stabile Parameter zusammengefasst. Die Nähe zur Rational-Choice-Diskussion wird durch eine Ergänzung des ACF-Schemas von 1999 besonders deutlich: Sabatier und Jenkins-Smith sehen danach eine

wesentliche Auswirkung dieser externen Parameter darin, dass diese den „Grad notwendiger Zustimmung für wesentlichen Policy-Wandel“ festlegen. Der ACF enthält damit ähnliche Überlegungen und Formulierungen wie die neo-institutionalistische Diskussion über Vetopunkte bzw. Vetospieler (vgl. Immergut 1990; Tsebelis 1995; 2002; Kaiser 1998).

Auch politische Veränderungen werden auf externe Elemente zurückgeführt: So führen etwa konjunkturelle Entwicklungen, Wahlen, Veränderungen der öffentlichen Meinung oder Auswirkungen aus anderen Politikfeldern dazu, dass sich die Handlungsspielräume von Akteuren verändern. Die Tatsache, dass auch Entscheidungen des politischen Subsystems auf diese externen Ereignisse einwirken, wird in Sabatier's Schema zwar berücksichtigt, bildet aber keinen Schwerpunkt in den theoretischen Diskussionen und empirischen Anwendungen des ACF.

## Übersicht 2: Sabatier's Advocacy-Koalitionsansatz (Version von 1999)



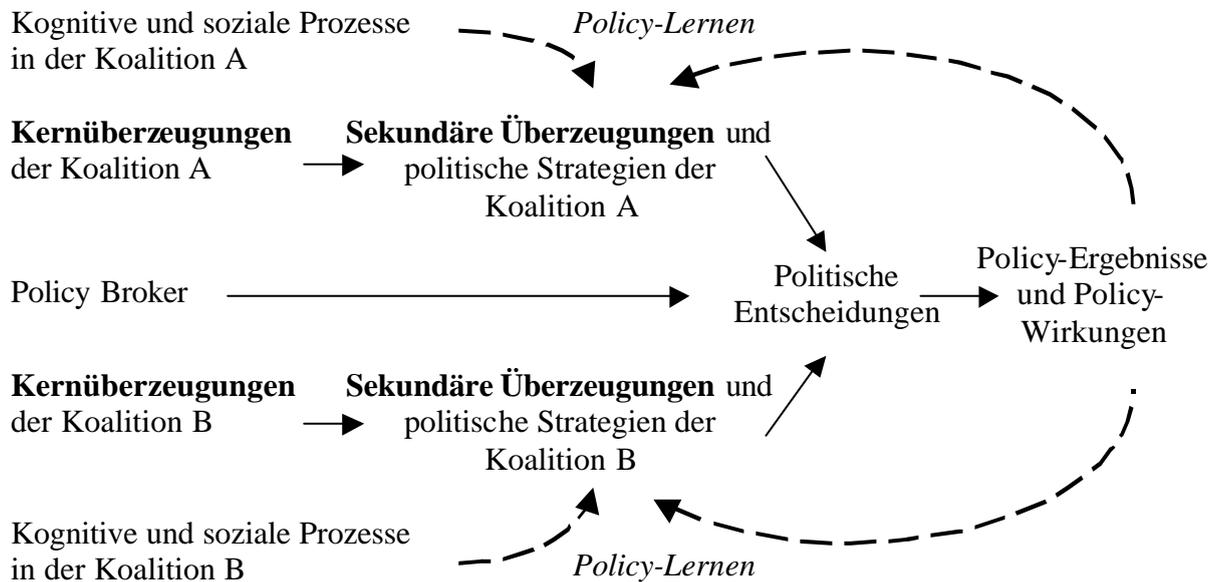
Quelle: Vereinfachte Darstellung nach Sabatier/Jenkins-Smith 1999: 149.

Policy-orientiertes Lernen ist in dem Ansatz eine ergänzende Variable, die im Wesentlichen dazu dient, die internen Prozesse im politischen Subsystem zu erklären. Ebenso wie Hecló und Hall verwendet auch Sabatier einen nicht explizit wertenden Lernbegriff, d.h. er setzt nicht voraus, dass durch Lernen eine Verbesserung erreicht wird. Sabatier definiert Policy-orientiertes Lernen „als relativ stabile Veränderung des Denkens oder von Verhaltensintentionen (...), die aus Erfahrungen resultieren und die sich mit der Realisierung oder der Veränderung von Policy-Zielen befassen“ (Sabatier 1993: 121-122). Diese Lernprozesse betreffen aber in der Regel nur sekundäre Überzeugungen, also etwa die Wahl politischer Instrumente zur Durchsetzung fundamentaler normativer Einstellungen und grundlegender Policy-bezogener Positionen.

Der Advocacy-Koalitionsansatz geht davon aus, dass sich im Streit um bestimmte politische Probleme langfristig Akteure mit übereinstimmenden allgemeinen Wertvorstellungen, Kausalannahmen und Problemwahrnehmungen zusammenschließen. Auf diese Weise entstehen in jedem Subsystem zwei bis vier (in Ausnahmefällen nur eine) „Advocacy-Koalitionen“ von Akteuren mit übereinstimmendem Kern der Belief-Systeme (vgl. ausführlich Bandelow 1999: 54-55). Zwischen den Advocacy-Koalitionen stehen die sogenannten „Policy-Broker“, die als Vermittler an einem Gesamtinteresse (etwa der Reduktion des Konfliktniveaus) interessiert sind (vgl. Sabatier 1993: 129).

Übersicht 3 stellt in stark vereinfachter Form Lernprozesse dar, wie sie in einem Subsystem mit zwei Koalitionen zu erwarten sind, wenn die externen Bedingungen unverändert bleiben. Mit Lernprozessen reagieren politische Akteure unter anderem auf Erfahrungen mit bisherigen Strategien. Lernen ist die Folge kognitiver Prozesse (indem etwa effektivere Strategien gesucht werden) bzw. basiert auf dem sozialen Kontakt mit anderen Mitgliedern der eigenen Koalition (vgl. Sabatier 1993: 137-138).

### Übersicht 3: Policy-Lernen im politischen Subsystem nach Sabatier



Quelle: Vereinfachte eigene Darstellung auf Grundlage von Sabatier 1993 und Sabatier/Jenkins-Smith 1999.

Obwohl dieses Policy-orientierte Lernen innerhalb der Koalitionen auch noch weitere Ursachen haben kann, ist seine Bedeutung für politische Veränderungen gering. Mitglieder einer Koalition geben üblicherweise ihre allgemeinen Ansichten zu einem politischen

Problem nicht auf (etwa die Ansicht, dass Umweltschutz wichtiger ist als Landentwicklung). Nur unter besonderen Voraussetzungen findet Policy-bezogenes Lernen statt, das auch Ziele und Normen (Kernüberzeugungen) dauerhaft verändert (vgl. Sabatier 1993: 139-141). Eine Veränderung grundlegender politischer Ziele von Akteuren ist möglich, wenn zwischen den konkurrierenden Koalitionen ein gemeinsames Forum existiert, an dem sich führende Vertreter beider (bzw. aller) Seiten beteiligen. Wesentliche Lernprozesse sind aber auch dann nur zu erwarten, wenn die konkurrierenden Koalitionen übergreifend gemeinsame Ziele verfolgen und sich deren Erreichung mit anerkannten (möglichst quantitativen) Indikatoren messen lässt (vgl. Sabatier 1993: 139-141). Zudem zeigen empirische Studien, dass grundlegende Veränderungen durch Lernen in der Regel einen besonderen Problemdruck voraussetzen. Meist ist das Versagen konkreter Politikprogramme Auslöser von Lernprozessen (May 1992). Dieses Versagen kann unter anderem auf wirtschaftlichen oder sozialen Krisen beruhen, die in der Öffentlichkeit wahrgenommen und als Widerspruch zu den bisher vorherrschenden Normen und Handlungsmustern gesehen werden (vgl. Schultze/Zinterer 1999: 897).

### ***5.3 Politische Lernfähigkeit im Advocacy-Koalitionsansatz***

Obwohl der Advocacy-Koalitionsansatz wesentliche politische Veränderungen auf externe Einflüsse zurückführt, weist er Lernprozessen eine besondere Bedeutung zu. Im Gegensatz zu Hall's Modell unterscheidet Sabatier nicht zwischen politischen und wissenschaftlichen Logiken: Im Advocacy-Koalitionsansatz sind Überzeugungen und Argumente für die Ziele aller Akteure zu jedem Zeitpunkt des politischen Prozesses relevant. Die eingeschränkte Bedeutung politischen Lernens für politische Veränderungen basiert im ACF auch nicht – wie bei vielen anderen Ansätzen – auf der Annahme, dass Akteure primär „rational“ handeln. Sabatier unterstellt keine übergeordneten Rationalitäten. Lernen wird vielmehr dadurch begrenzt, dass Individuen ihre Weltbilder in der Sozialisationsphase verfestigen und später – als politische Akteure – überwiegend im Austausch mit anderen Individuen stehen, die ähnliche Weltbilder vertreten und somit zur Verfestigung bestehender Normen und allgemeiner Ziele beitragen.

Vor diesem Hintergrund hängt die „Lernfähigkeit“ von Politik nicht davon ab, dass durch Lernprozesse keine Verteilungsfragen oder Machtinteressen betroffen sind. Lernen hängt vielmehr von sozialen Zusammenhängen und der Überzeugungskraft der Argumente ab. Für übergreifendes Lernen eignen sich danach vor allem Gegenstände, bei denen Einigkeit über die Festlegung und die Messung von Erfolgsindikatoren herrscht. So sind zum Beispiel

Messungen von Ozonwerten wenig umstritten und können daher Grundlage eines Austauschs zwischen Akteuren mit unterschiedlichen umweltschutzpolitischen Kernüberzeugungen sein. Messungen des Erfolgs verschiedener Schulformen sind dagegen schwierig. Bei bildungspolitische Kontroversen ist daher – so die Vermutung des ACF – die Wahrscheinlichkeit grundsätzlicher politischer Veränderungen auf Grundlage von Lernprozessen gering.

Diese Perspektive führt zu vollkommen anderen Vermutungen im Hinblick auf die Entwicklung der Lernfähigkeit moderner Politik als sie etwa aus reinen Rational-Choice-Ansätzen resultieren würden. Komplexe Akteurskonstellationen und Interessenlagen müssen nicht zwangsläufig zu politischen Blockaden führen. Vielmehr kann die ansteigende Abhängigkeit der Politik von wissenschaftlichen Informationen und Expertenwissen dazu führen, dass politische Strategiewechsel wahrscheinlicher werden.

## **6. Aktuelle lerntheoretische Debatten in der Policy-Analyse**

In den letzten Jahren ist zunehmend deutlich geworden, dass ideenbezogene Ansätze Politikanalyse auf unterschiedlichen Annahmen, Fragestellungen und Methoden basieren (vgl. Maier 1998). Gleichzeitig haben ideenbasierte Konzepte in der Politikwissenschaft einen deutlichen Bedeutungsgewinn erfahren.

### ***6.1 Aktuelle Problemstellungen lerntheoretischer Debatten der Policy-Analyse***

In den frühen 1990er Jahren wurden lerntheoretische Ansätze der deutschen Policy-Analyse weitgehend als Alternative zu ökonomischen Ansätzen diskutiert (vgl. Héritier 1993). Diese Perspektive wurde in den letzten Jahren weitgehend überwunden (vgl. Busch 1999; 2000; Braun/Busch 1999). Heute wird die Wahl zwischen primär lerntheoretischen und primär ökonomischen Ansätzen nicht mehr vom Menschenbild des jeweiligen Forschers abhängig gemacht, sondern etwa von Eigenschaften des Politikfelds oder der jeweils betrachteten Phase der Politikproduktion (vgl. Braun 1998).

Vor diesem Hintergrund steht auch nicht mehr unbedingt die Frage im Mittelpunkt, ob politische Akteure grundsätzlich lernfähig sind. Vielmehr versuchen die heute populären theoretischen Weiterentwicklungen zu klären, wann welche neuen Ideen zu politischen Veränderungen führen können, wie das Spannungsverhältnis zwischen individuellen und komplexen Akteuren als Lernsubjekte zu klären ist und inwiefern die Möglichkeit besteht, lerntheoretische Grundlagen zu allgemeinen Theorien des Policy-Lernens

weiterzuentwickeln. Im Folgenden werden die Kernaussagen der gegenwärtig populären Ansätze des Policy-Transfers und eines speziellen netzwerkanalytischen Modells zur Einordnung verschiedener Lernformen vorgestellt.

## ***6.2 Kernaussagen in den aktuellen lerntheoretischen Debatten der Policy-Analyse***

Bei der Suche nach dem Ursprung veränderter politischer Programme konzentrieren sich lerntheoretisch ausgerichtete Ansätze der Policy-Analyse zunehmend auf die Frage des Policy-Transfers. Das Konzept des Policy-Transfers wurde von David Dolowitz und David Marsh (1996) populär gemacht. Es knüpft an die Arbeiten von Richard Rose (1993) zum Lesson-Drawing an. Rose versteht unter Lesson-Drawing einen vierstufigen Prozess, bei dem Politiker gezielt Erfahrungen in der Vergangenheit oder in anderen Regionen nutzen, um mögliche Wege zur Lösung eigener aktueller politischer Aufgaben zu finden (Rose 1993). Während Lesson-Drawing ausschließlich auf die freiwillige Nutzung fremder Erfahrungen bezogen ist, schließt das Konzept des Policy-Transfers neben freiwilligem auch indirekt und direkt erzwungenen Transfer ein.

Der Nutzen dieser Perspektive liegt vor allem darin, Kategorien für unterschiedliche Wege der Entstehung und Verbreitung neuer Ideen bereitzustellen. So können Ideen auf internationaler, nationaler, transnationaler, regionaler oder lokaler Ebene entstehen (vgl. Evans/Davies 1999: 369). Sie können auf Erfahrungen in ähnlichen oder anderen politischen Systemen beruhen – oder auch innerhalb einer Organisation umgesetzt werden. Ursprünge neuer Ideen können Erfahrungen privater oder staatlicher Institutionen sein. Vor diesem Hintergrund sind vielfältige Kombinationen von Informationsstiftern und Informationsnutzern möglich. Die jeweiligen Chancen und Probleme dieser unterschiedlichen Wege und Kontexte sind Gegenstand verschiedener laufender Forschungsprojekte.

Ein mögliches Problem des Konzepts „Policy-Transfer“ liegt darin, dass Dolowitz/Marsh keinen eigenen Lernbegriff verwenden. Legt man die oben vorgestellten Definitionen von Hecló, Hall oder Sabatier zu Grunde, dann kann lediglich freiwilliger Transfer (Lesson-Drawing) als Lernen bezeichnet werden, da unfreiwilliger Transfer nicht auf veränderten Überzeugungen der Akteure basiert. In seinen konkreten Aussagen ist das Policy-Transfer-Konzept bisher vage. So wird der Gegenstand dessen, was transferiert werden kann, bewusst offen gehalten. In einer (nicht trennscharfen) Aufzählung werden politische Ziele und Inhalte, politische Instrumente und Techniken, Institutionen, Ideologien, Ideen/Einstellungen/Konzepte sowie negative Erfahrungen als Gegenstände von Transfers genannt.

Die Frage eines Interessenbezugs bei Prozessen des Policy-Transfers bleibt in dem Konzept ausgeblendet. Bei konkreten Anwendungen hat sich aber ergeben, dass Vergleiche mit anderen Ländern üblicherweise zunächst von Gruppen initiiert werden, die sich als Verlierer des (heimischen) Status quo sehen. Dies ist dann besonders gut möglich, wenn diese „Verlierer“ ein relativ hohes öffentliches Ansehen haben (z.B. „der Mittelstand“). Allerdings müssen die Vermittler (Erfinder) eines Vergleichs nicht dieselben Akteure sein wie die, welche als politische Unternehmer Policy Windows nutzen und einen Policy-Transfer letztlich durchsetzen (Anglund 1999).

Auch zwischen individuellen und komplexen Akteuren wird in dem Konzept nicht systematisch unterschieden: Akteure werden lediglich durch sechs (wiederum nicht trennscharfe) Kategorien benannt, die sowohl individuelle als auch komplexe Akteure umfassen (vgl. Dolowitz/Marsh 1996: 345; 2000: 10).

Für die Lösung des Problems unklarer Lernsubjekte in lerntheoretischen Ansätzen der Policy-Analyse wurden bisher unterschiedliche Strategien vorgeschlagen. Mit dem Ziel der Entwicklung einer allgemeinen Theorie mit möglichst aufeinander bezogenen und empirisch prüfbaren Hypothesen bietet es sich zunächst an, lediglich Individuen als Akteure zu behandeln und Zusammenschlüsse zwischen Individuen gemeinsam mit anderen institutionellen Faktoren als externe Rahmenbedingungen für Policy-bezogenes Lernen zu fassen (Bandelow 1999). Für die praktische Orientierung der Politikfeldanalyse erweist sich eine solche Vereinfachung jedoch schnell als unzureichend: Sie ermöglicht zwar die Bildung falsifizierbarer Hypothesen, bleibt jedoch in Bezug auf den Verlauf konkreter Lernprozesse zu abstrakt, um konkrete politisch-praktische Aussagen zu erlauben.

Einen weniger auf Theoriebildung zielenden, dafür aber praxisnäheren Vorschlag zur Überbrückung des Spannungsfelds zwischen individuellem Lernen und organisationalem Lernen mit Bezug auf politische Veränderungen unterbreiten Peter Knoepfel und Ingrid Kissling-Näf mit ihrem Modell kollektiver Lernprozesse in öffentlichen Politiken (Knoepfel/Kissling-Näf 1998; Kissling-Näf/Knoepfel 1998). Das Modell geht davon aus, dass politische Lernprozesse sich in Netzwerken vollziehen. Im Vergleich etwa zu Advocacy-Koalitionen sind Netzwerke umfassender: Während erstere lediglich die Verbindung von Akteuren mit gemeinsamen Grundüberzeugungen betrachten, erfassen Netzwerke sowohl die Rückbindung zu loyalen Partnern als auch „Außenkontakte“ zu Akteuren mit anderen Zielen. Das Zusammenspiel zwischen Individuen und korporativen Akteuren in diesen Netzwerken wird von Knoepfel und Kissling-Näf mit Konzepten analysiert, die sowohl psychologischen Lerntheorien als auch Modellen organisationalen Lernens entnommen sind. Auf dieser Basis

identifizieren sie unterschiedliche Grundlagen, Verläufe und Rahmenbedingungen von Lernprozessen.

Das Modell dient der Analyse von 28 politischen Entscheidungsprozessen in der Schweiz. Dabei ergibt sich, dass der jeweilige Lerntypus wesentlich vom Politikfeld abhängig ist. So lassen sich in Politikfeldern mit hohem kognitiven Lernpotential (etwa beim Konflikt über die Gentechnologie) unterschiedliche Lernformen finden. In anderen Feldern (etwa der Luftreinhaltungspolitik) scheinen dagegen die Spielräume für Lernprozesse eingeschränkt zu sein.

### ***6.3 Politische Lernfähigkeit aus der Sicht neuerer lerntheoretischer Entwicklungen der Policy-Analyse***

Neuere lerntheoretische Ansätze und empirische Studien ermöglichen differenzierte Annahmen über die Bedingungen für politische Veränderungen durch Lernen. Diese Bedingungen sind vom jeweiligen Forschungsinteresse abhängig. Danach ist zu unterscheiden, ob Lernen als Ursache für eine verbesserte Umsetzung bestehender Ziele oder eine grundlegende Veränderung politischer Programme gesehen wird. Bei der Frage nach grundlegenden Veränderungen kann des Weiteren zwischen kurzfristigen und langfristigen Veränderungen unterschieden werden. Jede dieser Perspektiven ist mit konzeptionellen und insbesondere methodischen Voraussetzungen verbunden (vgl. Tabelle 1).

Vor allem die Frage nach der Bedeutung von Lernen für grundlegende Veränderungen politischer Programme rückt zunehmend in das Interesse der Forschung. Angesichts der verbreiteten Wahrnehmung von „Reformblockaden“ im deutschen politischen System wird danach gefragt, ob und unter welchen Bedingungen Policy-bezogenes Lernen zu grundlegenden Veränderungen führt (vgl. etwa Schultze/Zinterer 1999; Bandelow 1999). Ursprünglich zielte diese Frage vor allem auf die Politikfeldabhängigkeit von Lernen. Dabei wird in Feldern, in denen große Ungewissheit über die Auswirkungen bestimmter Entscheidungen herrscht und bei denen umstrittene Werte betroffen sind, eine hohe Wahrscheinlichkeit Policy-bezogenen Lernens angenommen. Policy-bezogene Lernprozesse sind weiterhin von der Verfügbarkeit neuer Informationen über alternative Politikprogramme abhängig – vor allem für Gruppen, mit einem Interesse an der Veränderung des Status quo. Unter den genannten Bedingungen kann Policy-bezogenes Lernen auch wesentliche Veränderungen auslösen. Das passiert etwa dann, wenn die dominante Koalition unter starken argumentativen Rechtfertigungsdruck gerät und dadurch zum Lernen „gezwungen“ wird (Lertzman/Rayner/Wilson 1996).

Neben diesen politikfeldabhängigen politischen Bedingungen spielen auch die Rahmenbedingungen des politischen Systems eine wichtige Rolle für die Wahrscheinlichkeit grundlegender politischer Veränderungen durch Lernen. Dies gilt insbesondere für kurzfristige Veränderungen. Abrupte politische Paradigmenwechsel werden meist nicht auf Lernen, sondern auf Machtverschiebungen zurückgeführt. Grundlegende politische Veränderungen durch Machtverschiebungen (etwa durch veränderte parlamentarische Mehrheitsverhältnisse) führen vor allem in Mehrheitssystemen mit wenig Vetospielern und großer Machtkonzentration zu grundlegenden Veränderungen (vgl. Ljiphart 1999; Tsebelis 2002). Es ist aber auch möglich, dass nicht Machtverschiebungen, sondern neue Informationen solche Veränderungen auslösen. Die institutionellen Rahmenbedingungen, die solche Veränderungsprozesse auslösen, unterscheiden sich grundlegend von den eben genannten Rahmenbedingungen für Machtverschiebungen. Kurzfristige Paradigmenwechsel auf Grundlage von Lernprozessen sind dann besonders wahrscheinlich, wenn in politischen Systemen Akteure mit unterschiedlichen Denkmustern gemeinsam in Verhandlungsgremien über politische Programme entscheiden. Diese gemeinsam entscheidenden Akteure mit eigenen Machtressourcen (etwa Koalitionsparteien) lassen als konkordante Vetospieler bezeichnen (im Gegensatz zu sequentiellen Vetospielern, die nacheinander über politische Programme entscheiden). Unter der Voraussetzung, dass diese Akteure trotz ihrer unterschiedlichen Denkmuster aktiv gemeinsame Positionen anstreben und dabei einander nicht schaden wollen, sondern eine für alle Beteiligten gleichermaßen optimale Lösung anstreben (solidarische Interaktionsorientierung) können neue Informationen auch kurzfristig zu einer grundlegenden Veränderung politischer Programme führen (siehe Tabelle 1; vgl. Bandelow 2003b).

**Tabelle 1: Bedingungen für unterschiedliche Formen politischer Veränderungen durch Lernen**

	<b>Konzeptionelle und methodische Voraussetzungen</b>	<b>Politische Bedingungen</b>
<i>Lernen als Ursache für Verbesserungen politischer Programme</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Konsens über die Normen, Wahrnehmungen und Ziele politischer Programme</li> <li>- Existenz operationaler Kriterien zur Bewertung von Veränderungen</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Pragmatismus der politischen Akteure (Bereitschaft zur Veränderung von Programmen auf Grundlage von Erfahrungen)</li> <li>- Verfügbarkeit neuer Informationen (etwa durch historische Erfahrungen, Think Tanks, international vergleichende Studien, individuelle Kreativität)</li> <li>- Übertragbarkeit der Ergebnisse (ähnliche Rahmenbedingungen im Anwendungsbereich wie in dem Land/Gebiet/Zeitraum, aus dem die Erfahrungen stammen)</li> </ul>
<i>Lernen als Ursache für kurzfristige grundlegende Veränderungen</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Existenz operationaler Kriterien zur Unterscheidung zwischen einfachen und grundlegenden Veränderungen</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- politische, ökonomische und gesellschaftliche Krisen und öffentliche Wahrnehmung dieser Krisen, Machtverschiebungen</li> <li>- Verfügbarkeit alternativer Konzepte, die für die politischen und administrativen Rahmenbedingungen geeignet sind</li> <li>- konkordante Vetospieler mit unterschiedlichen Policy-bezogenen Denkmustern aber solidarischer Interaktionsorientierung</li> </ul>
<i>Lernen als Ursache für langfristige grundlegende Veränderungen</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Betrachtung langfristiger Zeiträume,</li> <li>- Existenz operationaler Kriterien zur Unterscheidung zwischen einfachen und grundlegenden Veränderungen</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Ungewissheit über die Folgen spezifischer Entscheidungen in dem jeweiligen Politikfeld (geringe Prognosefähigkeit)</li> <li>- allgemeine (nicht sozial selektive) Problembetroffenheit</li> <li>- kollektive (nicht individualisierende) Wirkung politischer Programme</li> <li>- Auslöser: nachlassende Erklärungskraft des vorherrschenden Paradigmas</li> <li>- Verfügbarkeit alternativer Konzepte, die für die politischen und administrativen Rahmenbedingungen geeignet sind</li> </ul>

Quelle: Eigene Darstellung; vgl. Heinelt 2003; Bandelow 2003a, 2003b.

## 7. Fazit

Die Fragestellungen, Zielsetzungen und Lernbegriffe der lerntheoretischen Ansätze der Politikfeldanalyse lassen sich drei Typen zuordnen. Der **erste Typus** hat vor allem die wissenschaftlichen Debatte in den 1980er und frühen 1990er Jahren geprägt. Ihm sind Ansätze zuzuordnen, die einen normativen Lernbegriff zu Grunde legen. Ansätze wie der des Government-Learning (Etheredge) sehen Lernen politischer Akteure als mögliches Mittel zur Verbesserung der Effektivität und Effizienz öffentlicher Politik. Diese Ansätze, zu denen auch das Konzept des Lesson-Drawing zu zählen ist, stehen in besonderer Weise in der Tradition der Politikfeldanalyse als Betriebswirtschaftslehre der Politikwissenschaft. Sie zeichnen sich durch eine mehr oder weniger explizite Beratungsorientierung aus. Der wesentliche Nutzen dieser Ansätze liegt darin, dass sie dazu beitragen, systematisch Probleme bei der Durchsetzung und Umsetzung neuer Ideen in der Politik aufzuzeigen. Sie sehen sich aber auch einer wesentlichen Kritik ausgesetzt: Die Bewertung politischer Entscheidungsstrukturen, Ziele oder Taktiken im Hinblick auf Effektivität und Effizienz setzt voraus, dass konkrete Normen und Bewertungsmaßstäbe vorliegen, die nicht umstritten sind. Im Gegensatz zu profitorientierten Unternehmen, bei denen es plausibel ist, das Ziel der Gewinnmaximierung als zentralen Bewertungsmaßstab anzunehmen, finden sich bei Regierungen oder anderen politischen Organisationen nur in wenigen Politikfelder konsensuale Ziele.

Beim **zweiten Typus** steht der praktische Aspekt der Policy-Analyse eher im Hintergrund. Diesem Typus, dem etwa der Advocacy-Koalitionsansatz zuzuordnen ist, hat in der deutschen Politikfeldanalyse vor allem die Debatte Mitte der 1990er Jahre geprägt. Sabatier verwendet – wie vorher bereits Hecllo – den Lernbegriff für eine wertfreie Beschreibung der dauerhaften Veränderung politischer Verhaltensweisen aufgrund veränderter Überzeugungen. Das Konzept des Policy-Lernens dient in diesen Ansätzen weniger der Verbesserung praktischer Politik als vielmehr der verbesserten Erklärung politischer Veränderungen. Der wesentliche Nutzen dieses Zugangs liegt darin, dass Policy-Lernen vor dem Hintergrund unterschiedlicher Überzeugungen und Weltbilder analysiert wird. Die Politikwissenschaft wird auch mit diesen Ansätzen insofern ihrem Anspruch als Demokratiewissenschaft gerecht: Vor allem der Advocacy-Koalitionsansatz setzt die Legitimität unterschiedlicher Perspektiven konkurrierender Koalitionen voraus. Politische Prozesse werden damit nicht auf eine Suche nach der wahrhaft besten Lösung reduziert, sondern in ihrer Konflikthaftigkeit verstanden – wobei die zumindest mittelfristige Unauflösbarkeit der Kernwidersprüche in der praktischen Politik unabhängig von möglichen Lernprozessen akzeptiert wird.

Der **dritte Typus** lerntheoretischer Ansätze der Policy-Analyse hat vor allem in den letzten Jahren an Einfluss gewonnen. Auf Grundlage einer verstärkten Rezeption soziologischer Ansätze zum organisationalen Lernen setzen sich die dort verbreiteten begrifflichen Differenzierungen auch in der Policy-Analyse durch (vgl. etwa Knoepfel/Kissling-Näf 1998; Malek/Hilkermeier 2001; Bandelow 2003a; Bandelow 2003b; ähnlich bereits Hall 1989; 1993). Lernen kann danach sowohl Veränderungen von Entscheidungsstrukturen politischer Organisationen, Veränderungen der Normen und Ziele politischer Akteure als auch „Verbesserungen“ bei den Strategien politischer Akteure zur Erreichung gegebener Normen und Ziele bezeichnen. Mit dieser Differenzierung kann die Praxisferne von Ansätzen reduziert werden, die Lernen allein als Veränderungsprozess charakterisieren. Gleichzeitig ermöglicht die Rezeption von Ansätzen der soziologischen Organisationsforschung ein verbessertes Verständnis des Zusammenspiels individueller und organisationaler Lernprozesse in der Politik (vgl. Malek/Hilkermeier in diesem Band).

In Abhängigkeit von den verschiedenen Lernbegriffen wird auch die Lernfähigkeit der jeweiligen Lernsubjekte von unterschiedlichen Faktoren abhängig gemacht. Lernsubjekte können individuelle politische Akteure, alle oder ausgewählte korporative politische Akteure sein. Letztere werden entweder in ihrer Rolle als Akteure (wobei Lernen dann auf Veränderungen politischer Programme bezogen ist) oder als eigenständige Organisationen (wobei Lernen auf interne Strukturen, Normen, Ziele oder Strategien der Organisation bezogen ist) betrachtet.

Ansätze, die von normativen Lernbegriffen ausgehen, konzentrieren sich bei der Frage nach der politischen Lernfähigkeit vor allem auf strukturelle Aspekte (z.B. hierarchische Verhältnisse in politischen Organisationen), welche die Entwicklung, Vermittlung und Umsetzung neuer Ideen und Programme verhindern oder fördern. Ansätze, die den Lernbegriff zur Erklärung politischer Veränderungen nutzen, fokussieren dagegen eher auf externe Faktoren (z.B. ökonomische Krisen), die Handlungskorridore für vormals schwache Akteure zur Durchsetzung ihrer Ideen schaffen. Zugänge mit differenzierten Lernbegriffen betonen wiederum die Abhängigkeit der politischen Lernfähigkeit von Eigenschaften des jeweiligen Politikfelds – zumindest wenn sie (im Gegensatz zu dem älteren Modell Hall's) für die Anwendung auf unterschiedliche Felder konzipiert wurden.

Insgesamt wird allerdings in den meisten Ansätzen von einer geringen Wahrscheinlichkeit wesentlicher politischer Veränderungen allein durch neue Ideen, Informationen oder Argumente ausgegangen. Ein solches Policy-Lernen betrifft oft nur Veränderungen bei der Wahl politischer Instrumente. Wesentliche Veränderungen durch Lernen setzen – wenn sie

überhaupt für möglich gehalten werden – zusätzliche Bedingungen voraus, die meist als externe Faktoren benannt werden.

Diese Einschätzung ist weitgehend eine Folge des Chimärencharakters der meisten hier diskutierten Ansätze. Damit ist gemeint, dass die Ansätze Überlegungen aus unterschiedlichen, mitunter widersprüchlichen Theorien verbinden. Der Faktor des Policy-Lernens kann dabei, in Abhängigkeit vor allem von den theoretischen Präferenzen der Forschenden, unterschiedliche Bedeutung haben. Auf der einen Seite des Spektrums stehen Perspektiven, die Informationen und Wissen als Grundlage politischer Konflikte und Prozesse sehen. Interessen und Macht werden dann auf Wahrnehmungsmuster zurückgeführt. Aus einer solchen Sicht ist jede politische Entwicklung letztlich auf Lernen zurückzuführen. Auf der anderen Seite des Spektrums stehen Ansätze, die in objektiven Interessen und Machtressourcen die Grundlage politischer Konflikte und Prozesse sehen. Im Extremfall spielt Policy-Lernen dann nur eine Rolle bei der Legitimation von Entscheidungen. Beide extremen Perspektiven können für sich den Charme großer analytischer Klarheit beanspruchen. Dennoch dominieren in der empirischen Forschung und auch in der Theoriediskussion weiterhin Ansätze, die einen Teil der politischen Realität als objektiv und einen anderen als kognitiv beeinflusst ansehen. Diese Sicht führt zwar nicht unbedingt zu logisch geschlossenen Theorien, hat aber den Vorteil, dass sich so die Widersprüchlichkeit der politischen Realität am besten erfassen lässt.

## **Literatur**

- Anglund, Sandra M. 1999: Policy Feedback: the Comparison Effect and Small Business Procurement Policy, in: Policy Studies Journal, 27 (1), 11-27.
- Argyris, Chris/Schön, Donald A., 1978: Organizational Learning. A Theory of Action Perspective, Reading, Mass u.a.: Addison-Wesley.
- Bandelow, Nils C. 1999: Lernende Politik. Advocacy-Koalitionen und politischer Wandel am Beispiel der Gentechnologiepolitik. Berlin: Sigma.
- Bandelow, Nils C. 2003a: Policy Lernen und politische Veränderungen, in: Schubert, Klaus/Bandelow, Nils C. (Hrsg.): Lehrbuch der Politikfeldanalyse. München: Oldenbourg, 289-330.
- Bandelow, Nils C. 2003b: Kollektive Lernprozesse durch Vetospieler? Konzepte britischer und deutscher Kernexekutiven zur europäischen Verfassungs- und Währungspolitik in den 1980er und 1990er Jahren. Manuskript, eingereicht als Habilitationsschrift zur

- Erlangung einer Venia Legendi für das Fach Politikwissenschaft an der Ruhr-Universität Bochum, Fakultät für Sozialwissenschaft.
- Braun, Dietmar 1998: Der Einfluß von Ideen und Überzeugungssystemen auf die politische Problemlösung, in: Politische Vierteljahresschrift, 39 (4), 797-818.
- Braun, Dietmar/Busch, Andreas (eds.) 1999: Public Policy and Political Ideas. Cheltenham, UK/Northampton, MA: Edward Elgar.
- Brown, M. Leann 2000: Scientific Uncertainty and Learning in European Union Environmental Policymaking, in: Policy Studies Journal, 28 (3), 576-596.
- Busch, Andreas 1999: From 'Hooks' to 'Focal Points': the Changing Role of Ideas in Rational Choice Theory, in: Braun, Dietmar/Busch, Andreas (eds.): Public Policy and Political Ideas. Cheltenham, UK/Northampton, MA: Edward Elgar, 30-40.
- Busch, Andreas 2000: Durch Wandel zur Annäherung? Politische Ideen und rational choice, in: Zeitschrift für Politikwissenschaft, 20 (3), 999-1014.
- Deutsch, Karl W. 1969: Politische Kybernetik. Modelle und Perspektiven. Freiburg: Rombach.
- Dolowitz, David/Marsh, David 1996: Who Learns from Whom: A Review of the Policy Transfer Literatur, in: Political Studies 44, 343-357.
- Dolowitz, David/Marsh, David 2000: The Role of Policy Transfer in Contemporary Policy-Making, in Governance 13 (1), 5-24.
- Etheredge, Lloyd S. 1981: Government learning: An overview, in: Long, Samuel L. (ed.). The Handbook of Political Behavior, Vol. 2. New York/London: Plenum, 73-161.
- Etheredge, Lloyd S./Short, James 1983: Thinking about Government Learning, in: Journal of Management Studies, 20 (1), 41-58.
- Evans, mark/Davies, Jonathan 1999: Understanding Policy Transfer: A Multi-Level, Multi-Disciplinary Perspective, in: Public Administration 77 (2), 361-385.
- Goldstein, Judith/Keohane, Robert O. 1993: Ideas and Foreign Policy: An Analytical Framework, in: Goldstein, Judith/Keohane, Robert O. (eds.): Ideas and Foreign Policy. Ithaca., NY: Cornell University Press, 3-30.
- Haas, Peter M. 1992: Introduction: Epistemic Communities and International Coordination, in: International Organization 46 (1), 1-35.
- Hall, Peter A. 1989a: Introduction, in: Hall, Peter A.: The Political Power of Economic Ideas: Keynesianism across Nations. Princeton, N.J.: Princeton University Press, 3-26.

- Hall, Peter A. 1989b: Conclusion, The Politics of Keynesian Ideas, in: Hall, Peter A.: The Political Power of Economic Ideas: Keynesianism across Nations. Princeton, N.J.: Princeton University Press, 361-391.
- Hall, Peter A. 1993: Policy Paradigms, Social Learning, and the State, in: Comparative Politics 25 (3), 275-296.
- Heclo, Hugh 1974: Modern Social Politics in Britain and Sweden. New Haven: Yale University Press.
- Heinelt, Hubert 2003: Politikfelder: Machen Besonderheiten von Policies einen Unterschied? In: Schubert, Klaus/Bandelow, Nils C. (Hrsg.): Lehrbuch der Politikfeldanalyse. München: Oldenbourg, 239-255.
- Héritier, Adrienne (Hrsg.) 1993: Policy-Analyse. Kritik und Neuorientierung (PVS-Sonderheft 24). Opladen: Westdeutscher Verlag.
- Immergut, Ellen, 1990: Institutions, Veto Points, and Policy Results: A Comparative Analysis of Health Care, in: Journal of Public Policy 10, 391-416.
- Jachtenfuchs, Markus 1993: Ideen und Interessen: Weltbilder als Kategorien der politischen Analyse. MZES, Working Papers, AB III/Nr. 2. Mannheim: Mannheimer Zentrum für Europäische Sozialforschung.
- Jachtenfuchs, Markus 1996: International Policy-Making As a Learning Process? The European Union and the Greenhouse effect. Aldershot: Avebury.
- Kaiser, André 1998: Vetopunkte der Demokratie. Eine Kritik neuerer Ansätze der Demokratietypologie und ein Alternativvorschlag, in: Zeitschrift für Parlamentsfragen, 29, 525-541.
- Kissling-Näf, Ingrid/Knoepfel, Peter 1998: Lernprozesse in öffentlichen Politiken, in: Albach, Horst u.a.: Organisationslernen – institutionelle und kulturelle Dimensionen (WZB-Jahrbuch 1998). Berlin: Edition Sigma.
- Knoepfel, Peter/Kissling-Näf, Ingrid 1998: Social learning in policy networks, in: Policy and Politics (Bristol), 26 (3), 343-367.
- Lehmkuhl, Ursula 1996: Pax Anglo-Americana. Machtstrukturelle Grundlagen anglo-amerikanischer Fernost- und Asienpolitik in den 1950er Jahren. Habilitationsschrift, Ruhr-Universität Bochum.
- Lertzman, Ken/Rayner, Jeremy/Wilson, Jeremy 1996: Learning and Change in the British Columbia Forest Policy Sector: A Consideration of Sabatier's Advocacy Coalition Framework, in: Canadian Journal of Political Science, 29 (1), 111-133.

- Lijphart, Arend 1999: *Patterns of Democracy. Government Forms and Performance in Thirty-Six Countries*. New Haven/London: Yale UP.
- Maier, Matthias Leonhard 1998: *Programme, Kognitionen, Diskurse: Drei Aspekte von Ideen in der Politikforschung*. Beitrag zur zweiten Arbeitstagung der Ad-hoc-Gruppe „Politik und Kognition“ in der DVPW, Universität Hamburg, 30. Oktober – 1. November 1998 ([http://www.sozialwiss.uni-hamburg.de/Soz/PolKog/m\\_maier.htm](http://www.sozialwiss.uni-hamburg.de/Soz/PolKog/m_maier.htm))
- Maier, Matthias Leonhard 2001 *Ideen und Policies*. Sammelrezension, in: *Politische Vierteljahresschrift* 42 (3), 523-548.
- Malek, Tanja/Hilkermeier, Lena 2001: *The European Commission as a Learning Organization? Theoretical Considerations and Empirical Ideas*. Paper presented at the ECPR workshop „Political Logics within the European Commission“, 6-11 April, 2001, Grenoble.
- May, Peter J. 1992: *Policy Learning and Failure*, in: *Journal of Public Policy* 12 (4), 331-354.
- Mayntz, Renate/Scharpf, Fritz W. 1995: *Der Ansatz des akteurzentrierten Institutionalismus*, in: Mayntz, Renate/Scharpf, Fritz W. (Hrsg.): *Gesellschaftliche Selbstregulung und Politische Steuerung*. Frankfurt a. M./New York, 39-72.
- Nullmeier, Frank 1997: *Interpretative Ansätze in der Politikwissenschaft*, in: Benz, Arthur/Seibel, Wolfgang (Hrsg.): *Theorieentwicklung in der Politikwissenschaft – eine Zwischenbilanz*. Baden-Baden: Nomos, 101-144.
- Parsons, Wayne 1995: *Public Policy. An introduction to the theory and practice of policy analysis*. Cheltenham, UK/Northampton, MA: Edward Elgar.
- Rose, Richard 1993: *Lesson-Drawing in Public Policy. A Guide to Learning across Time and Space*. Chatham, N.J.: Chatham House Publishers, Inc.
- Sabatier, Paul A. 1993: *Advocacy-Koalitionen, Policy-Wandel und Policy-Lernen: Eine Alternative zur Phasenheuristik*, in: Héritier, Adrienne (Hrsg.): *Policy Analyse. Kritik und Neuorientierung (PVS-Sonderheft 24)*. Opladen: Westdeutscher Verlag, 116-148.
- Sabatier, Paul A. 1999: *The Need for Better Theories*, in: Sabatier, Paul A. (ed.): *Theories of the Policy Process*. Boulder/Co: Westview, 3-17.
- Sabatier, Paul. A./Jenkins-Smith, Hank C. 1999: *The Advocacy Coalition Framework. An Assessment*, in: Sabatier, Paul A. (ed.): *Theories of the Policy Process*. Boulder, Co/San Francisco/Oxford: Westview, 117-166.
- Scharpf, Fritz W. 2000: *Interaktionsformen. Akteurzentrierter Institutionalismus in der Politikforschung*. Opladen: Leske + Budrich.

- Schubert, Klaus/Bandelow, Nils C. 2003: Politikdimensionen und Fragestellungen der Politikfeldanalyse, in: Schubert, Klaus/Bandelow, Nils C. (Hrsg.): Lehrbuch der Politikfeldanalyse. München: Oldenbourg, 1-21.
- Schultze, Rainer-Olaf/Zinterer, Tanja 1999: Kanadische Royal Commissions: Ein Vorbild für den Abbau von Reformstaus? IN: Zeitschrift für Parlamentsfragen 30 (4), 881-903.
- Tsebelis, George 1995: Decision-making in Political Systems: Veto Players in Presidentialism, Parliamentarism, Multicameralism, and Multipartism, in: British Journal of Political Science 25 (3), 289-325.
- Tsebelis, George 2002: Veto Players. How Political Institutions Work. Princeton, NJ: Princeton UP.
- Wendt, Alexander, 1999: Social Theory of International Politics. Cambridge: Cambridge University Press.