

Antrag für ein DFG-Forschungsstipendium zum Thema (Oktober 2001)

Organisationales Regierungslernen in der britischen und deutschen Europapolitik 1979-1998

Dr. Nils C. Bandelow
Ruhr-Universität Bochum
Lehrstuhl Politikwissenschaft (Vergleichende Regierungslehre und Politikfeldanalyse)
GC 04/149
44780 Bochum
Tel.: +49.234.3225417
Fax.: +49.234.3214509
Email: Nils.Bandelow@ruhr-uni-bochum.de
<http://homepage.ruhr-uni-bochum.de/Nils.Bandelow/>

1. Angaben über die Person und den Ausbildungsstand des Antragstellers

Siehe hierzu beiliegenden Personalfragebogen (DFG-Vordruck 10.05).

2. Angaben über das Forschungsvorhaben

a) Thema

Regierungslernen in der britischen und deutschen Europapolitik 1979-1998

b) Zusammenfassung

Das Projekt untersucht, unter welchen Bedingungen sich die Entscheidungsstrukturen, Ziele und Taktiken von Regierungen in internationalen Verhandlungen ändern können. Solche Änderungsprozesse werden in Anlehnung an Begriffe der soziologischen Organisationsforschung als unterschiedliche Formen organisationalen Regierungslernens gefasst. Aufbauend auf einer Zusammenführung von theoretischen Überlegungen zu politischem und organisationalem Lernen wird im empirischen Teil die Europapolitik der britischen Regierung unter Thatcher und Major mit der Europapolitik der deutschen Regierung unter Kohl verglichen. Dabei geht es nicht um einen weiteren Versuch der Erklärung der unterschiedlichen Zugänge zum europäischen Integrationsprozess in Großbritannien und in Deutschland, sondern primär um die Frage, inwiefern bestimmte Formen der regierungsinternen Entscheidungsfindung unterschiedliche Typen organisationalen Regierungslernens fördern oder verhindern können und welchen Einfluss die unterschiedlichen Kompetenzen der britischen und deutschen Regierung in ihrem jeweiligen politischen System auf die jeweiligen Lernformen haben.

Mit dem Stipendium soll ein sechsmonatiger Forschungsaufenthalt an der Universität in Birmingham/GB ermöglicht werden, um Bibliotheks- und Archivarbeiten durchzuführen sowie Leitfadengespräche mit ausgewählten politischen Akteuren und Hintergrundgespräche mit akademischen Beobachtern zu führen.

c) Darstellung des Erkenntnisstandes

Das Projekt kann vor allem in seinen empirischen Teilen an Studien zur britischen und deutschen Europapolitik anknüpfen. In theoretischer Hinsicht will das Projekt einen anwendungsorientierten Beitrag zum Verständnis von Bedingungen und Prozessen des „Lernens“ von Regierungen leisten. Dabei wird nicht nur an politikwissenschaftliche Ansätze zum Policy-Lernen Bezug genommen, sondern auch ein Beitrag zur Übertragung von soziologischen Thesen zum Organisationslernen auf die Politikwissenschaft geleistet.

Britische Europapolitik

Die britische Europapolitik gehört zu den am häufigsten und detailliertesten untersuchten Bereichen der Entscheidungsfindung nationaler Regierungen. Einen besonderen Schwerpunkt bilden Untersuchungen, die aus unterschiedlichen theoretischen Perspektiven Erklärungen für die europapolitischen Positionen britischer Akteure liefern (vgl. etwa Schmidt 1989; Volle 1989; 1994; Rohe/Schmidt/Strandmann 1992; Greenwood 1996; Schumann 1996; Sturm 1997; Schwarz 1997; Wallace 1997; George 1998a; Young 2000; Buller 2000) oder die europapolitischen Diskurse in Großbritannien analysieren (George 1998b; Diez 1999). Die Erklärungen der besonderen britischen Europaskepsis reichen von historischen Gründen (vor allem der Rolle Großbritanniens als Weltmacht) über polit-institutionelle Erklärungen (hier vor allem der Verweis auf die unteilbare Souveränität des Unterhauses im Westminster-Modell, vgl. Schmidt 1997), politisch-ideologische Faktoren (vor allem Nationalismus – oft in Verbindung mit anti-deutschen Ressentiments – und dem Leitbild weltweiten Freihandels) bis hin zu konkreten Interessen (etwa der Aufrechterhaltung privilegierter Handelsbeziehungen im Commonwealth, vgl. für einen Überblick Diez 1999: 21). Unterschiedliche Autoren haben das Zusammenspiel dieser Variablen immer wieder neu definiert und die einzelnen Erklärungstypen vielfältig ergänzt und ausdifferenziert (vgl. etwa Bulmer 1992: 1-2; Hix 1994: 7).

Die verschiedenen historischen oder politikwissenschaftlichen Studien stellen ein großes Reservoir an empirischen Befunden bereit, die in dem Projekt aufgegriffen werden. Sowohl die europapolitischen Ziele korporativer Akteure als auch die jeweiligen Entscheidungsfindungsprozesse zu einzelnen europapolitischen Fragen und die Politikergebnisse wurden so detailliert untersucht, dass eigene Primärerhebungen sich auf spezielle Fragen der Veränderung von Entscheidungsstrukturen, Zielen und Taktiken beschränken können. Die Existenz einer Vielzahl von Experten zur britischen Europapolitik – vor allem natürlich in Großbritan-

nien selbst – ermöglicht es weiterhin, viele empirische Fragen und vor allem übergreifende Einschätzungen von Zusammenhängen durch Gespräche mit den wissenschaftlichen Kollegen zu klären.

Da sich die britische Regierung aus Parlamentariern zusammen setzt, kann das Projekt weiterhin die bereits vorliegenden Typologien von Parlamentariern auch bei einer Analyse der Regierungsentscheidungen aufgreifen. Den wichtigsten Beitrag hat hier eine im Jahr 1991 von der Nottingham Trent University in Zusammenarbeit mit der Sheffield University gestartete qualitativ und quantitativ angelegte Langzeituntersuchung der sozioökonomischen Hintergründe, Ideen, Gruppierungen (Factions) und politischen Praxis der britischen EP- und Unterhausabgeordneten geleistet (vgl. <http://www.ntu.ac.uk/epa/politics/dave3.htm> und <http://www.shef.ac.uk/uni/academic/N-Q/pol/EUROTORY.HTML>). Dieses Members of Parliament Project (MPP) hat wesentlich dazu beigetragen, dass heute üblicherweise nicht mehr Befürworter und Kritiker des Integrationsprozesses im Parlament unterschieden werden, sondern dass man allein bei den Konservativen von etwa sieben Gruppen von Parlamentariern ausgeht, die jeweils unterschiedliche europapolitische Denkmuster vertreten.

Einen dritten Anknüpfungspunkt bilden Einschätzungen der Stabilität und Veränderlichkeit der britischen Europapolitik. Trotz der kontroversen und ausdifferenzierten europapolitischen Dispute in Großbritannien werden die europapolitischen Ziele der konservativen Regierungen von 1979 bis 1997 von einigen Beobachtern als weitgehend konstant beurteilt. Selbst der Wechsel von Thatcher zu Major hat danach zu keiner dauerhaften Veränderung der britischen Europapolitik geführt (vgl. Radice 1992: 181-182).

Andere Beobachter betonen dagegen die zahlreichen kurzfristigen und wenig vorhersehbaren Positionswechsel der britischen Regierung. Diese Positionswechsel waren meist die Folge kurzfristiger Machtverschiebungen im Kabinett (vgl. Bulmer/Jeffery/Paterson 1998: 20). Insofern stellt sich die Frage, ob die spezielle Struktur der Entscheidungsfindung in der britischen Regierung und die geringe Einschränkung der Regierungsmacht im Regierungssystem Machtressourcen erzeugen, die es ermöglichen, nicht „lernen“ zu müssen. Entsprechende Vermutungen werden in der Literatur vor allem im Hinblick auf das Ausbleiben komplexer Lernprozesse im Anschluss an das Scheitern des EWS 1992 diskutiert (vgl. Dyson/Featherstone 1999; Forster 1999).

Im Gegensatz zur deutschen Bundesregierung verzichtete die britische Regierung nicht auf eine konsequente ex-ante Koordination ihrer Positionen vor den jeweiligen internationalen Verhandlungen. Die Koordination der britischen Regierungspolitik wurde horizontal durch die Doktrin der kollektiven Verantwortung des Kabinetts gesichert. Die vertikale

Koordination innerhalb der Ministerien wurde wiederum durch das Prinzip der ministeriellen Verantwortung gewährleistet. Dieses Prinzip ermöglichte es den jeweiligen Ressortministern, inhaltliche Richtlinien vorzugeben, an denen sich die Ministerialbürokratie orientieren muss (vgl. Kassim 2000a: 24-25). Es ist aber zu bedenken, dass die Loyalität und Kontrollierbarkeit der britischen Ministerialbürokratie vergleichsweise gering ist (vgl. Derlien 2000).

Trotz unterschiedlicher Bewertungen des Erfolgs britischer Europapolitik bieten die genannten Arbeiten eine fundierte Grundlage zur Erfassung der internen Entscheidungsprozesse des Kabinetts, die durch die Biographien der beteiligten Politiker ergänzt wird. Auffällig bei den britischen Arbeiten ist die starke Betonung der Bedeutung individueller Politiker für politische Prozesse jeder Art. Es fehlt mangelt dagegen an international vergleichenden Überlegungen zu den Auswirkungen der Strukturen der Entscheidungsfindung des Kabinetts auf verschiedene Arten des Regierungslernens in der Europapolitik.

Deutsche Europapolitik

Im Gegensatz zur britischen Europaskepsis wurde die Grundlinie der deutschen Europapolitik von der Wissenschaft weniger als grundsätzlich erklärungsbedürftig wahrgenommen. Erklärungsbedürftig erscheint dagegen in der Literatur die starke Konsensorientierung der deutschen Parteien in der Europapolitik (vgl. Bulmer/Paterson 1987: 21-22; Kohler-Koch 198: 286). Auch die vergleichsweise große Europabefürwortung durch die Öffentlichkeit ist ein wesentliches Problemfeld für die Forschung zur deutschen Europapolitik (vgl. Schumann 1996; Korte/Maurer 2001).

Die genannten Diskussionsstränge sind für das Projekt nur am Rande von Bedeutung. Zentral sind dagegen Studien, die sich mit der Konstanz oder Veränderlichkeit der deutschen Europapolitik befassen. Vor allem im Zuge des veränderten Selbstverständnisses der deutschen Außenpolitik nach der deutschen Vereinigung hat nach Auffassung verschiedener Beobachter ein „Paradigmenwechsel“ der deutschen Europapolitik stattgefunden (vgl. etwa Eberwein/Kaiser 1995; Knodt/Straeck 1999). Andere Autoren bezeichnen die deutsche Europapolitik dagegen als „verblüffend“ stabil (Schumann 1996: 138). Auffällig ist das verschiedene Politikverständnis in Großbritannien und der Bundesrepublik, das sich auch in den Forschungsschwerpunkten widerspiegelt: Während in Großbritannien der Schwerpunkt auf der Analyse individueller Politiker liegt, dominieren in der deutschen Politikwissenschaft strukturelle Erklärungen für politische Veränderungsprozesse.

Die Strukturen der europapolitischen Entscheidungsfindung in Deutschland wurden für sich genommen detailliert untersucht. In mehr oder weniger explizitem Vergleich mit der Entscheidungsfindung in der britischen Europapolitik wurde Deutschland als Extremfall

fragmentierter europapolitischer Entscheidungsstrukturen erkannt (vgl. Bulmer/Paterson 1987; Derlien 2000; Bulmer/Maurer/Paterson 2001). Inwieweit diese Fragmentierung zu einer verbesserten Effektivität der deutschen Europapolitik geführt hat – wie etwa das Modell der Zweiebenen-Spiele (Putnam 1988) vermuten ließe – oder die Durchsetzbarkeit deutscher Ziele in europäischen Kontexten eher behindert hat, konnte bisher noch nicht eindeutig und übereinstimmend geklärt werden. Auch die Frage der Spielräume für politisch gewollte Änderungen von Regierungszielen und Regierungstaktiken im Rahmen dieser Entscheidungsstrukturen wurde bisher noch nicht systematisch untersucht.

Politikwissenschaftliche Ansätze des Policy-Lernens

Bei der Untersuchung von Änderungsprozessen politischer Strukturen, Weltbilder, Ziele, Taktiken oder Programme kann an eine Vielzahl von unterschiedlichen sozialwissenschaftlichen Konzepten angeknüpft werden, die für die jeweiligen Änderungsprozesse unterschiedliche Begriffe bemühen. Änderungsprozesse werden dabei oft als „Lernen“ bezeichnet, ohne dass damit unbedingt die normativen Implikationen der meisten pädagogischen oder psychologischen Lernkonzepte vorausgesetzt werden.

Vor allem in der Politikfeldanalyse und in den Internationalen Beziehungen haben Ansätze des „political learning“ (Heclo 1974), „government learning“ (Etheredge 1981), „policy-oriented learning“ (Sabatier 1987), „shifts in the patterns of decision making“ (Haas 1992), politischen „lesson drawing“ (Rose 1993), „social learning“ (Hall 1993), „paradigm shift“ (Howlett 1994) oder „kollektiven Lernens in öffentlichen Politiken“ (Kissling-Näf/Knoepfel 1998) seit den 1980er Jahren an Bedeutung gewonnen. In der Politikwissenschaft wird mit Hilfe lerntheoretischer Ansätze zum einen die theoretische Frage untersucht, wie sich politische Veränderungen erklären lassen. Vor allem in der Politikfeldanalyse schließt sich zum anderen oft die praktische Frage an, wie politische Entscheidungsprozesse und politische Programme durch Lernen verbessert werden können.

Der besondere Wert der genannten Ansätze und der vielen darauf basierenden Fallstudien für das hier beantragte Projekt liegt in folgenden Erkenntnissen:

- Veränderungsprozesse als „Lernprozesse“ werden nicht allein durch politische Blockaden, sondern auch durch die Verfügbarkeit und Nutzung von Ideen bestimmt.
- Die Wahrnehmung und Bewertung von Informationen durch politische Akteure hängt wesentlich von den jeweiligen Policy-bezogenen Wahrnehmungsmustern (Belief-Systemen) der Akteure ab.

- Die Policy-bezogenen Wahrnehmungsmuster werden durch soziale Kontakte in politischen Prozessen geprägt und stabilisiert.

Aus diesen Ergebnissen ist zu folgern, dass bei einer Analyse politischer Prozesse nicht allein von übergeordneten rationalen Interessen der Akteure auszugehen ist. Dies legt es nahe, die unterschiedlichen politischen Ziele und Wahrnehmungsmuster von Kabinettsmitgliedern bei einer Analyse organisationalen Regierungslernens zu betrachten. Weiterhin müssen die Möglichkeiten zur Informationsbeschaffung und die Grundlagen für eine Bewertung von Informationen durch politische Akteure untersucht werden. Bei Entscheidungsprozessen in einer Organisation – im hier untersuchten Beispiel einer Regierung – sind daher zum einen die Strukturen zu untersuchen, die den Austausch von Informationen zwischen den Mitgliedern bestimmen. Zum anderen sind auch Verbindungen von Mitgliedern zu gemeinsamen und exklusiven externen Informationsquellen zu unterscheiden.

Die besondere Bedeutung der Ansätze politischen Lernens liegt in der Betonung der ideologischen, normativen Dimension politischer Entscheidungsprozesse. Schwächen liegen dagegen in der weitgehenden Vernachlässigung von innerorganisationalen Machtstrukturen und vor allem im unklaren Akteurbegriff dieser Ansätze (vgl. Bandelow 1999: 151-153; 2001; Schlager 1995; Heinelt/Weck 1998; Scharpf 2000: 101-110).

Soziologische Ansätze des Organisationslernens

Im Hinblick auf die Klärung des Verhältnisses zwischen individuellem und organisationalem Lernen bietet sich ein Transfer von Aussagen soziologischer Ansätze des Organisationslernens auf die Politikwissenschaft an. Soziologische Analysen organisationalen Lernens gehen überwiegend von profitorientierten Organisationen aus (vgl. etwa Argyris/Schön 1978, 1999, Wiesenhal 1995, Albach u. a. 1998; Wilkesmann 1999). Dennoch bieten die begrifflichen Differenzierungen und Forschungsergebnisse zu den Auswirkungen interner Kommunikations- und Entscheidungsprozesse auf die Möglichkeiten organisationalen „Lernens“ wichtige Anknüpfungspunkte. Trotz der Heterogenität der mittlerweile kaum noch zu überblickenden Literatur lassen sich zumindest zwei Ergebnisse zusammenfassen, die als weitgehend übergreifender Konsens zu fassen sind (vgl. auch Malek/Hilkermeier 2001: 6-10):

1. Es ist notwendig, zwischen individuellem und organisationalem Lernen zu unterscheiden.
2. Es können drei unterschiedliche Formen organisationalen Lernens unterschieden werden.

Die erste Annahme basiert einerseits auf der Erkenntnis, dass Organisationen über „geronnenes“ Wissen etwa in Form von Akten oder Handbüchern verfügen können. Insofern

kann ihr Wissen das der Summe aller Mitglieder übersteigen. Es kann andererseits auch weniger als die Summe des Wissens der Organisationsmitglieder sein, wenn durch interne Machtstrukturen individuelles Wissen blockiert wird (vgl. Wilkesmann 1999: 81; siehe auch Wiesenthal 1995: 141).

Die Differenzierung von drei unterschiedlichen Formen organisationalen Lernens wurde vor allem von Argyris/Schön (1978) populär gemacht, die allerdings auf Vorarbeiten anderer Forscher (Bateson 1947; Deutsch 1969) zurückgreifen konnten. Ihre Unterscheidung zwischen Einschleifen-Lernen („single loop learning“), Doppelschleifen-Lernen („double loop learning“) und Zweitlernen („deutero learning“) findet sich – oft unter Verwendung anderer Begriffe und mit leicht veränderten Abgrenzungen und vor allem vor anderem theoretischen Hintergrund – mittlerweile in fast allen Arbeiten zum organisationalen Lernen. Einschleifen-Lernen (teilweise analog gebrauchte Begriffe sind Verbesserungslernen, einfaches Lernen oder Anpassungslernen) bezeichnet die Anpassung von Taktiken zur besseren Erreichung bestehender Ziele. Doppelschleifen-Lernen (komplexes Lernen, Veränderungslernen) bezeichnet dagegen die Änderung von grundlegenden Überzeugungen und Zielen. Während Einschleifen-Lernen bei stabilen Rahmenbedingungen zu einer Verbesserung der Zielerreichung führt, sind die Wirkungen von Doppelschleifen-Lernen ungewiss. Die Veränderung von Zielen wird zwar mit der Absicht vorgenommen, in der Zukunft eine größere Effektivität (im Hinblick auf grundlegendere, d. h. allgemeinere Ziele wie etwa den Erhalt der Organisation) zu erreichen. Es ist aber durchaus möglich, dass sich die Veränderungen auch negativ auswirken und somit als Fehlentscheidung erweisen (vgl. Finke/Houben/Ohnesorg 1999: 27). Zweitlernen (reflexives Lernen, Metalernen) als dritter Typus bezeichnet das „Lernen zu Lernen“, also die Beschleunigung organisationaler Lernprozesse etwa durch Veränderung organisationaler Entscheidungsstrukturen.

Die Unterscheidung dieser Lernformen ist für die Politikwissenschaft interessant, da sie eine weitaus differenziertere Diskussion von Veränderungen und deren Ursachen ermöglichen als dies bisher meist üblich ist. Die prominenten Konzepte der Vergleichenden Politikwissenschaft (integrierend etwa das Veto-Spieler-Theorem, Tsebelis 1995) gehen davon aus, dass bestimmte institutionelle Eigenschaften politischer Systeme politische Veränderungen entweder grundsätzlich möglich machen oder die Wahrscheinlichkeit politischer Veränderungen einschränken. Führt man nun politische Veränderungen auf politisches Lernen zurück und nutzt die Differenzierungen der Organisationsforschung, dann ergeben sich andere Erwartungen zur Wahrscheinlichkeit von Veränderungen bei verschiedenen institutionellen Rahmenbedingungen. So haben Argyris/Schön (1999) auf das

mögliche Spannungsverhältnis zwischen Verbesserungslernen (Einschleifen-Lernen) und Veränderungslernen (Doppelschleifen-Lernen) hingewiesen. Sofern Strukturen Einschleifen-Lernen begünstigen, tragen sie gleichzeitig dazu bei, dass grundlegende Ziele nicht hinterfragt werden. Einschleifen-Lernen kann also dazu führen, dass sich allgemeinere Strukturen stabilisieren und damit Doppelschleifen-Lernen verhindern. Übertragen auf politische Zusammenhänge heißt das, dass bestimmte institutionelle Strukturen entweder Anpassungsvorgänge befördern – und damit wesentliche Änderungen unwahrscheinlicher machen – oder durch die Blockade von Anpassungsvorgängen zu wesentlichen Veränderungen beitragen.

Trotz der vereinzelten Übertragung von Konzepten organisationalen Lernens auf politische Organisationen (Malek/Hilkermeier 2001; Knöpfel/Kissling-Näf 1998) mangelt es nach wie vor an systematischen Untersuchungen der Besonderheiten von Lernprozessen öffentlicher Regierungen als Spezialfall lernender Organisationen. Eine solche Untersuchung muss den Besonderheiten politischer Organisationen gerecht werden (vgl. dazu ausführlich Etheredge 1981: 123-124).

Die Verbindung lerntheoretischer Konzepte der Politikwissenschaft mit Konzepten aus der soziologischen Organisationsforschung bietet somit die Aussicht auf weiterführende Einsichten in die Zusammenhänge zwischen politischen Strukturen und politischen Veränderungen. Ansätze des Policy-Lernens liefern Thesen zur Wirkung von Inhalten, Normen, Interessen und äußeren Rahmenbedingungen von Entscheidungsprozessen auf die Möglichkeiten und Folgen politischen Lernens. Soziologische Ansätze des Organisationslernens ermöglichen Thesen zur Wirkung von Entscheidungsstrukturen, Hierarchien und Lernformen von Lernprozessen korporativer Akteure.

d) Aufgabenstellung und eigene Vorarbeiten (Problemstellung, Fragestellung, Thesen, eigene Vorarbeiten)

Problemstellung

Die Europapolitik der EG-Regierungen wurde in den 1980er- und 1990er-Jahren vielfach mit Veränderungen der politischen Problemlagen, Machtverhältnisse und Ideen konfrontiert: Der Zusammenbruch der politischen Systeme Osteuropas, die deutsche Einheit, die Süd- und Norderweiterungen der Gemeinschaft, die Beschleunigung des Integrationsprozesses (die gleichzeitig Ergebnis der Verhandlungen und Herausforderung für Positionsbestimmungen durch die beteiligten Regierungen war), die Ausdifferenzierung der EU-Arena (vgl. Wessels

1997) und der Zusammenbruch des EWS 1992 stellten die Konzepte der mitgliedstaatlichen Regierungen für Kompetenzen und Strukturen der Gemeinschaft immer wieder in Frage. Die wirtschaftliche Krisensituation der 1980er-Jahre, die EG-Süderweiterungen und die politisch-ideologische Wende in vielen Mitgliedstaaten von sozialdemokratischen zu bürgerlichen Regierungen legten wiederum neue Regierungskonzepte zur Finanzierung und Ausgabenstruktur der Gemeinschaft nahe.

Vor diesem Hintergrund hat die Europapolitik stetig an Bedeutung gewonnen. Die Regierungen standen dabei vor speziellen koordinativen Herausforderungen. Diese Herausforderungen sind sowohl interner als auch externer Natur. Intern war die Europapolitik ein vergleichsweise nachgelagertes Feld. Die europapolitische Konfliktlinie war noch nahezu irrelevant für die Struktur der Parteiensysteme.¹ Dies hatte zur Folge, dass europapolitische Konflikte weniger als andere politische Fragen durch Wahlentscheidungen zwischen konkurrierenden Parteien gelöst werden konnten, sondern (auch) zum Gegenstand regierungsinterner Grundsatzentscheidungen wurden.

Neben dieser internen Koordinationsaufgabe stehen externe Koordinationsaufgaben: Europapolitik stellt ein dauerhaftes Zwei-Ebenen-Spiel dar, bei dem Regierungen zum einen die nationalen Traditionen, Forderungen und Konflikte aufnehmen müssen und zum anderen danach streben, sich an den veränderlichen europäischen Regeln zu orientieren und eigene Ziele gegenüber den Partnerregierungen und den EU-Institutionen (insbesondere Kommission und Parlament) durchzusetzen (vgl. Kassim/Peters/Wright 2000). Angesichts der politikfeldübergreifenden Bedeutung des „Projekts Europäische Union“ werden die einzelnen Entscheidungen in einer Vielzahl von Gremien aus Spezialisten der jeweiligen Regierungen vorbereitet. Die politische Führung der jeweiligen Regierung steht nun vor dem Problem, alle relevanten Informationen aus den verschiedenen Entscheidungsprozessen zu bündeln und eine effektive Durchsetzung der eigenen Ziele zu sichern. Hierzu können unterschiedliche Strategien angewendet werden, die jeweils eigene Vorteile versprechen: Bei einer hierarchischen ex-ante-Koordination aller Entscheidungsprozesse (wie sie sich weitgehend im britischen Fall findet) wird etwa das Risiko vermieden, die eigene Verhandlungsmacht der Regierung durch die Vertretung widersprüchlicher Ziele zu vermindern. Eine dezentral organisierte Vertretung der Interessen einer nationalen Regierung ohne stringente hierarchische Vorab-Koordination (wie sie im Bereich des europapolitischen Tagesgeschäfts

¹ Dies gilt zumindest bei den bürgerlichen Parteien. Eine Ausnahme bildet die zum Teil europapolitisch motivierte Spaltung der Labour-Party. Die Referendum-Partei und entsprechende europakritische rechte Zusammenschlüsse in Deutschland konnten dagegen keine parlamentarische Bedeutung erlangen.

weitgehend für die deutsche Regierung kennzeichnend war) ermöglicht dagegen unter anderem eine flexible Reaktion auf unerwartete oder neue Kräfteverhältnisse und Vorschläge in den Verhandlungsgremien.

Fragestellung

Die zentrale Fragestellung des Projekts lautet: Inwiefern und unter welchen Bedingungen können Regierungen durch die Organisation ihrer internen Entscheidungsfindung Prozesse organisationalen Regierungslernens ermöglichen oder verhindern? Die theoretische Bedeutung dieser Frage liegt vor allem darin, einen Beitrag zum Verständnis der Gründe für die jeweilige Stabilität bzw. Veränderlichkeit von Entscheidungsfindungsstrukturen, Zielen und Taktiken von Regierungen in internationalen Verhandlungen zu leisten. Mit der Beantwortung dieser Frage soll gleichzeitig ein Beitrag zu dem praktischen Problem geleistet werden, unter welchen Bedingungen tiefergehende Lernprozesse von Regierungen in der Europapolitik möglich und erfolgreich sind bzw. wie Regierungen ihre Entscheidungsstrukturen gestalten müssen, um bestimmte Ziele in europapolitischen Verhandlungen effektiv zu vertreten.

Das Projekt geht von der Idee aus, dass die Politikfeldanalyse einer Ergänzung ihrer vorherrschenden Perspektiven bedarf. Theoretisch orientierte Arbeiten der Policy-Analyse streben bisher vor allem die Entwicklung allgemeiner Aussagen über die Auswirkung von strukturellen, prozessualen und situativen Faktoren auf politische Programme an (vgl. Bandelow/Widmaier 2000). Daneben stehen normative Arbeiten, die oft nur rudimentär die Ergebnisse theoretisch angeleiteter analytischer Studien aufgreifen. Mit dem Projekt soll ein Beitrag dazu geleistet werden, die analytischen Ergebnisse der Politikfeldforschung für beraterrelevante Fragen nutzbar zu machen. Es geht dabei nicht um die Frage, welche „Sachzwänge“ für Regierungen in bestimmten Verhandlungen bestanden haben, sondern welche Handlungsoptionen – bei gegebenen Beschränkungen – für politisch verantwortliches Handeln demokratisch verantwortlicher Akteure verbleiben. Diese demokratisch verantwortlichen Akteure sind in einer repräsentativen Demokratie in erster Linie im Parlament zu suchen. Der Fokus auf eine außenpolitische Fragestellung und die äußerst schwierige organisationstheoretische Erfassung von Parlamenten legen es allerdings hier nahe, den Fokus auf die Regierung zu legen. Das Projekt versteht sich somit als Beitrag zur Stärkung des Anspruchs der Politikfeldanalyse als Demokratiewissenschaft. Dabei ist allerdings explizit zu betonen, dass die Studie selbst keine Politikfeldanalyse ist, da es nicht um die Erklärung politischer Programme geht, sondern nur um einen ausgewählten

Teilaspekt, nämlich um die Veränderung und Stabilität der Strategien korporativer politischer Akteure (in diesem Fall von Regierungen).

Die Typen organisationalen Lernens werden in Anlehnung an die Lerntypen der Organisationsforschung unterschieden. Daher wird zwischen einfachem Lernen (Verbesserungslernen), komplexem Lernen (Veränderungslernen) und reflexivem Lernen (Deutero Lernen) unterschieden. Komplexes und reflexives Lernen wird als tiefergehendes Lernen zusammengefasst. Einfaches Lernen liegt im Verständnis des Projekts dann vor, wenn politische Taktiken geändert werden, um unveränderte Politikziele und Kernüberzeugungen der Regierung effektiver durchzusetzen. Komplexes Lernen beinhaltet die Entwicklung und Durchsetzung neuer Weltbilder (Kernüberzeugungen) und die Entwicklung neuer Politikziele. Reflexives Lernen bezeichnet die Veränderung der institutionellen Grundlagen der Entscheidungsfindungsprozesse, um dadurch komplexe und/oder einfache Lernprozesse zu beschleunigen.

In dem Projekt wird organisationales Lernen als abhängige Variable gefasst, die von fünf Bündeln erklärender Variablen abhängig sein kann (vgl. Übersicht 1).

1. Entscheidungsfindung im Kabinett: In diesen Bereich gehören die Rolle des Regierungschefs, die Ressortverteilung und Ressortverantwortung für europapolitische Fragen, regierungsinterne Koordinationsmechanismen und die Frage, wen Regierungsmitglieder bei ihrer individuellen Entwicklung und Bewertung neuer Überzeugungen zu Rate ziehen. Es wird also danach gefragt, inwiefern die internen Strukturen und Machtverhältnisse im Kabinett die Entwicklung und Durchsetzung neuer europapolitischer Ansätze ermöglichen oder verhindern und inwiefern Informationen die letztlich verantwortlichen Entscheidungsträger in der Regierung erreichen (vgl. Argyris/Schön 1978). Es wird angenommen, dass es grundsätzlich möglich ist, die Entscheidungsfindung im Kabinett mit dem Ziel zu verändern, die Entwicklung, Einbringung und Durchsetzung neuer europapolitischer Konzepte zu erleichtern. Mit anderen Worten: Reflexive Lernprozesse werden zumindest nicht ex ante ausgeschlossen.
2. Kompetenzen, Entscheidungsfindung und Interessenlagen in der Verwaltung: Die Ministerialverwaltung spielt bei der Vorbereitung und in vielen Fällen auch bei der Aushandlung und Letztentscheidung von politischen Programmen eine zentrale Rolle. Obwohl ihre Rolle eng mit dem Kabinett als politischem Teil der Regierung verknüpft ist, strebt das Projekt an, Verwaltungsstrukturen und Regierungsstrukturen separat zu betrachten (sofern sich dies als sinnvoll und empirisch umsetzbar erweist), da diese

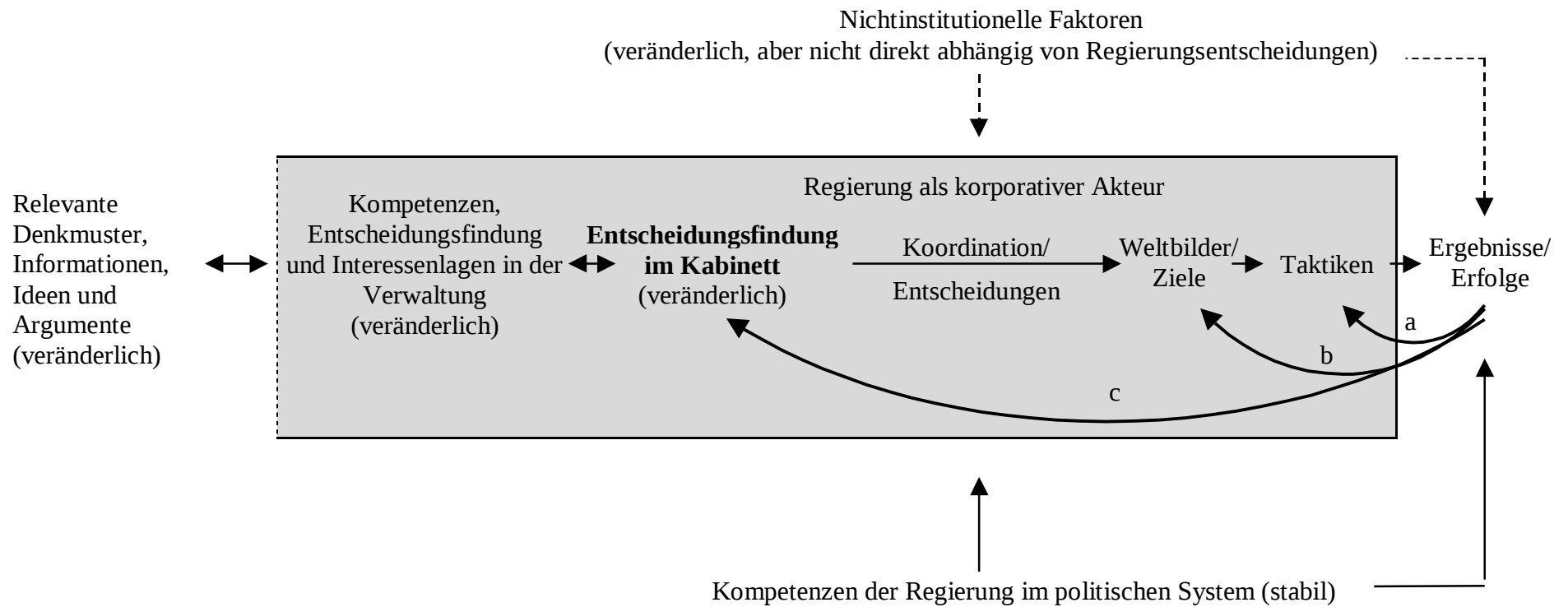
Differenzierung für die Bewertung der politischen Verantwortung für das Stattfinden oder Ausbleiben von Lernprozessen wichtig ist.

3. Relevante Denkmuster, Informationen, Ideen und Argumente: Dieser Bereich umfasst die Frage, welche Denkmuster, Informationen, Ideen und Argumente von individuellen Akteuren der Organisation aufgenommen werden. Mit der Aufnahme dieses Aspekts wird das zentrale Argument lerntheoretischer Ansätze der Policy-Analyse aufgenommen und durch Überlegungen zum Policy-Transfer ergänzt (vgl. Dolowitz/Marsh 1996; 2000; Stone 1999; Radaelli 2000). Neue Ideen können außerhalb der Organisation (etwa von Wissenschaftlern oder in anderen politischen Systemen) entwickelt oder von der Regierung bzw. der Bürokratie selbst entwickelt oder angefordert werden.
4. Formale Kompetenzen der Regierung im politischen System: Dieser Punkt integriert die zentralen Ergebnisse der klassischen komparativen Politikwissenschaft in das Erklärungsmodell. Analysen von Regierungsentscheidungen und deren Veränderungen spielen sich stets vor dem Hintergrund von Kompetenzabgrenzungen zu sonstigen Institutionen (Bürokratie, Parlamente und deren Ausschüsse, Gerichte etc.) ab. Hier wird also etwa gefragt, inwiefern bestimmte kollektive und kompetitive Veto-Punkte des politischen Systems (vgl. dazu Birchfield/Crepaz 1998) auf das Regierungslernen in der Europapolitik einwirken. Diese strukturellen Faktoren werden als relativ konstante Rahmenbedingungen behandelt. Sie dienen dazu, Möglichkeiten und Grenzen beim Transfer erfolgreicher Konzepte zwischen den hier ausgewählten Vergleichsländern zu verdeutlichen. Dabei ist zu beachten, dass sich die abhängige Variable des Projekts von der abhängigen Variablen bei Vetospieler-Ansätzen (etwa Immergut 1990; Tsebelis 1995; Kaiser 1998) unterscheidet: In dem Projekt geht es nicht um die Erklärung von Politikergebnissen sondern um die Erklärung von Lernprozessen. Es ist aber anzunehmen, dass die Spielräume einer Regierung bei der Politikformulierung (auch in den Internationalen Beziehungen, etwa in Bezug auf europapolitische Kompetenzen von Parlamenten oder Gerichten) auf Lernprozesse einwirken.
5. Nichtinstitutionelle Faktoren: Dieser Bereich umfasst etwa konjunkturelle Bedingungen, politische Mehrheitsverhältnisse, die öffentliche Meinung, kulturelle Faktoren, Spezifika des Politikfelds bzw. der Verhandlungssituation oder historische Grundlagen.

Die Reihenfolge dieser Auflistung entspricht dem analytischen Fokus des Projekts: Veränderungsprozesse sollen nach Möglichkeit mit der Struktur der regierungsinternen Entscheidungsfindung und den hierbei relevanten Denkmustern und Ideen erklärt werden. Da

Ideen nicht auf die Regierung einwirken, sondern von den individuellen Mitgliedern aufgenommen und vertreten werden, ist die Organisationsgrenze in Übersicht 1 unten gestrichelt dargestellt. Für den Transfer von Ideen und die Durchsetzung neuer Ziele oder Taktiken des Kabinetts ist die Ministerialverwaltung von entscheidender Bedeutung. Unterschiede in der Rolle, der Entscheidungsfindung und der Interessenlage der Verwaltung werden daher in diesem Zusammenhang besonders untersucht. Im Rahmen der vergleichenden Analyse soll kontrolliert werden, inwiefern die Ergebnisse als unabhängig von den in der neo-institutionalistischen policy-analytischen Komparatistik erarbeiteten Faktoren gesehen werden können. Der letzte Bereich der „nichtinstitutionellen Faktoren“ umfasst in dem Erklärungsmodell den – bei politikwissenschaftlichen Ansätzen unvermeidlichen – „Rest“, also Erklärungen, die von dem Kern des analytischen Rahmens nicht erfasst werden. Um mögliche Unterschiede der Lernverläufe deren Ergebnisse erklären zu können – und einen Hinweis auf mögliche weiterführende Fragen zu geben –, dürfen diese Faktoren aber nicht vollkommen unberücksichtigt bleiben. Sie werden bei den konkreten Fallstudien herangezogen, sofern ihnen eine Bedeutung zukommt. Diese Reihenfolge erklärt sich mit der politischen Anwendungsorientierung: Variablen, die unmittelbar oder zumindest mittelbar durch politische (Regierungs-)Entscheidungen beeinflusst werden können, sind von größerem Interesse als Variablen, die unabhängig von politischen Entscheidungen Spielräume für politische Entscheidungen bereitstellen oder einschränken.

Übersicht 1: Organisationales Regierungslernen als analytischer Rahmen



- a: einfaches Regierungslernen
- b: komplexes Regierungslernen
- c: reflexives Regierungslernen

Quelle: Eigene Darstellung

Arbeitsthesen

Das Ziel der Arbeit besteht darin, auf Grundlage des oben erläuterten analytischen Rahmens ein Modell zur Erklärung der unterschiedlichen Formen des Regierungslernens in der deutschen und britischen Europapolitik zu entwickeln und darauf aufbauend die politische Verantwortung für durchgesetzte oder ausgebliebene Lernprozesse von den Auswirkungen des jeweiligen politischen Systems zu unterscheiden. Damit verbunden sollen Aussagen zur möglichen Übertragbarkeit von nationalen Lernstrategien und dem zu erwartenden Erfolg (gemessen an den Zielen der Regierung) entwickelt werden.

Der analytische Rahmen geht davon aus, dass nichtinstitutionelle Faktoren den Rahmen für Regierungsentscheidungen bilden und gleichzeitig als Ausgangspunkt (Problemdruck) für Regierungslernen wirken können. Optionen und Erfolge unterschiedlicher Formen des Regierungslernens sind außerdem von den Eigenschaften des jeweiligen Regierungssystems abhängig. Es wird allerdings nicht vermutet, dass die Institutionen unmittelbar Lernstrategien und Lernerfolge determinieren. Vielmehr werden – im heute verbreiteten Verständnis der Politikwissenschaft (vgl. Mayntz/Scharpf 1995: 43) – Institutionen als Teil der Handlungskontexte gesehen, die restringierende oder stimulierende Wirkungen haben können. Im Rahmen bestimmter institutioneller Kontexte sind unterschiedliche Akteurstrategien möglich, deren jeweiliger Erfolg wiederum unter anderem von den institutionellen Bedingungen abhängig ist. Institutionen sind aber selbst auch das Ergebnis absichtsvoller Gestaltung durch politische Akteure (vgl. Mayntz/Scharpf 1995: 45). Diese Erkenntnis wird in dem Projekt vor allem in Bezug auf die internen Strukturen der Entscheidungsfindung von Regierungen aufgegriffen, die – als Folge von (reflexivem) Policy-Lernen – absichtsvoll verändert werden können.

Auf Grundlage der theoretischen Ansätze zum politischen und organisationalen Lernen wurden im bisherigen Verlauf des Projekts zunächst Thesen mit unterschiedlichem theoretischen Hintergrund zusammengetragen. Die wichtigsten dieser Thesen sind:

1. Institutionelle Bedingungen, die einfache Anpassungen ermöglichen, machen tiefergehendes (komplexes oder reflexives Lernen) weniger wahrscheinlich.

Diese Verhinderung tiefergehenden Lernens durch einfache Anpassung wird in der Diskussion über „lernende“ Organisationen als „Lernparadox“ bezeichnet (Argyris/Schön 1996: 285). Dieses Lernparadox beruht unter anderem auf Strukturen, welche die Tabuisierung alternativer Ziele und Strukturen erzwingen. Der (kurzfristige) Erfolg der Strategien verhindert zudem ein Ansteigen des Handlungsdrucks und verringert dadurch die Wahrscheinlichkeit komplexer und reflexiver Lernprozesse.

2. Geringere Machtunterschiede der Kabinettsmitglieder können komplexe Lernprozesse begünstigen.

Grundsätzlich sind zwei Grundlagen von Zieländerungen einer Regierung möglich: (1) Die hierarchische Durchsetzung neuer Ziele durch den Regierungschef, der seine Ziele selbst geändert hat (komplexes Regierungslernen „von oben“) und (2) die Durchsetzung neuer Ziele durch Regierungsmitglieder („komplexes Regierungslernen von unten“). Der erstgenannte Fall ist mit einem wesentlichen Problem verbunden: Der Regierungschef ist bei der Durchsetzung neuer Ziele in der Regel zumindest auf die Unterstützung der betroffenen Ressortminister angewiesen, da sonst die Umsetzung der neuen Ziele blockiert werden kann. Regierungslernen „von unten“ bietet daher weitaus größere Chancen der Umsetzung neuer Ziele, sofern die neuen Ziele von den betroffenen Ressortministern selbst entwickelt worden sind. Regierungslernen „von unten“ setzt aber geringe Machtunterschiede im Kabinett voraus.

3. „Departmentalism“ führt zu Blockaden einfacher Anpassungsprozesse in der Regierung. „Departmentalism“ bezeichnet Situationen, in denen „ministers were protecting their departmental interests as ends in themselves rather than promoting an overall programme“ (Kavanagh/Richards 2001: 1).
4. Komplexe Lernprozesse von Regierungen werden durch die Existenz einflussreicher Arbeitsgruppen zu speziellen Themen erleichtert. Einflussreich sind solche Arbeitsgruppen vor allem dann, wenn ihnen der Regierungschef selbst angehört (in Anlehnung an Wilkesmann 1999).
5. Bei zahlenmäßig kleineren Regierungen werden komplexe Lernprozesse begünstigt, da weniger Vetospieler mit unterschiedlichen Positionen zu erwarten sind (in Anlehnung an Wilkesmann 1999).
6. Geringe Kompetenzen der Regierung im politischen System erhöhen den Problemdruck für alle Formen des Regierungslernens. Es ist also etwa anzunehmen, dass eine Regierung, die bei der Formulierung der europapolitischen Strategien des Staates von anderen Institutionen des politischen Systems abhängig ist, eher neue Taktiken, Ziele/Weltbilder und Entscheidungsfindungsverfahren erprobt und durchsetzt, da sie sonst nicht erfolgreich sein kann.
7. In Problemfeldern, bei denen auf akzeptierte quantitative Erfolgsindikatoren zurückgegriffen werden kann, ist komplexes Lernen als Reaktion auf mögliches Scheitern vorheriger Konzepte eher möglich (vgl. Sabatier 1993: 141).

Bezogen auf die inhaltlichen Konfliktfelder der Europapolitik bedeutet das, dass komplexes Lernen bei (re-)distributiven Politiken (bei der sich die Nettobilanzen der einzelnen Staaten

als Erfolgsbilanz quantifizieren lassen) wahrscheinlicher ist als bei konstitutionellen Politiken (bei denen es um Machtverschiebungen geht, die sich nur schwer quantifizieren lassen).

Bei den genannten Thesen handelt es sich um Übertragungen ausgewählter Thesen aus unterschiedlichen Ansätzen und Disziplinen. Mögliche widersprechende Befunde des Projekts können daher Rückschlüsse auf die Reichweite und möglicherweise notwendige Einschränkungen bei der Übertragung soziologischer Organisationstheorien auf Regierungen ermöglichen.

Eigene Vorarbeiten

Der Antragsteller hat sich in seiner Dissertation mit der Entwicklung und Anwendung einer speziellen Theorie des Policy-Lernens beschäftigt (Bandelow 1999). Die in dieser Arbeit entwickelten Überlegungen wurden später für eine breitere theoretische Auseinandersetzung mit Ansätzen des Policy-Lernens genutzt (Bandelow 2001). In dieser Studie wurde unter anderem eine Verbindung von Ansätzen organisationalen Lernens und politischen Lernens angestrebt. Die Verbindung dieser beiden Perspektiven war auch Gegenstand eines vom Antragsteller zusammen mit dem Organisationsforscher HD Dr. Uwe Wilkesmann durchgeführten Vertiefungsseminars an der Ruhr-Universität Bochum (Wintersemester 1999/2000 und Sommersemester 2000). Mit dem Projekt sollen diese theoretischen Überlegungen weitergeführt und um die Aspekte der Wirkung unterschiedlicher institutioneller Rahmenbedingungen und der Besonderheiten von außenpolitischen Regierungsverhandlungen in Mehrebenensystemen erweitert werden.

Mit Fragen der Europapolitik hat sich der Antragsteller bisher in Verbändestudien und in politikfeldorientierten Studien befasst (z. B. Bandelow/Schubert 1994; Bandelow 1997). Die politischen Systeme der Vergleichsländer und Beispiele der jeweiligen Politikproduktion waren Gegenstand mehrerer Seminare, die der Autor an der Ruhr-Universität Bochum und an der FernUniversität Hagen durchgeführt hat (für nähere Informationen siehe <http://homepage.ruhr-uni-bochum.de/Nils.Bandelow/lehre.html>)

e) Arbeitsprogramm und Untersuchungsmethoden

Die Fragestellung des Projektes zielt auf der einen Seite auf einen breiten Gegenstand („die“ Europapolitik) und erfordert auf der anderen Seite die Berücksichtigung konkreter Details mikropolitischer Zusammenhänge. Die Notwendigkeit, spezifische Lernprozesse mit ihren jeweiligen Besonderheiten zu erfassen, macht eine übergreifende statistische Erhebung unmöglich. Die Erfordernis der Erfassung konkreter Details würde zunächst für eine

Fallstudie sprechen. Der Erkenntniswert einer solchen Fallstudie ist hier aber sehr begrenzt, da keine Variation bei der möglicherweise zentralen Variable der „Kompetenzen der Regierung im politischen System“ erzeugt werden kann.

Es bietet sich daher an, eine möglichst eng begrenzte Zahl von Fällen miteinander zu vergleichen. Die im analytischen Rahmen als konstant angenommene Bedeutung der Kompetenzen der Regierung im politischen System wird dadurch berücksichtigt, dass dem britischen Fall eines parlamentarischen Systems mit kaum beschränkter Regierungsmacht der deutsche Fall eines parlamentarischen Systems mit deutlich eingeschränkter Regierungsmacht gegenübergestellt wird. Zwar wirken die Vetopunkte des politischen Systems der Bundesrepublik in der Außenpolitik nicht in demselben Maße wie in vielen innenpolitischen Konflikten. Verfassungsrechtliche Vorgaben, die Rolle der Parlamente und der Gerichte und andere Restriktionen und auch Rahmenbedingungen, die unmittelbar in die Regierungsstruktur hineinreichen (etwa das unterschiedliche Wahlrecht mit der Folge der üblichen Notwendigkeit von Koalitionsregierungen im deutschen Fall) lassen auch in der Europapolitik einen unterschiedlichen Problemdruck für Regierungslernen in Großbritannien und Deutschland vermuten.

Gleichzeitig bieten sich Großbritannien und Deutschland für Längsschnittstudien im Hinblick auf die Frage des Einflusses der Regierungsstrukturen auf Lernprozesse an. Beide Länder wurden in einer nahezu parallelen Phase (von 1979 bis 1997 bzw. 1982 bis 1998) von konservativen bzw. christlich-liberalen Kabinetten regiert. Die lange Konstanz der Dominanz einer Partei bzw. Koalition in der Regierung macht es möglich, die Regierungen jeweils als Organisationen zu betrachten, deren Lernprozesse nicht durch einen parteipolitischen Machtwechsel beeinträchtigt worden sind. Dies ist wichtig, da eine andere parteipolitische Zusammensetzung einer Regierung nicht nur mit einer meist vollständig neuen personellen Besetzung, sondern auch mit einer Neuorientierung der politischen Ziele verbunden ist. Auch die Lernprozesse in Folge von parteipolitischen Machtwechseln können ein interessantes Untersuchungsfeld sein. Sie sind jedoch von den hier zu untersuchenden Lernprozessen bei konstanten parteipolitischen Regierungszusammensetzungen zu trennen.

Bei der Auswahl der Politikbereiche soll eine Konzentration auf Konfliktfelder erfolgen, die – mit zumindest vergleichbarer Problemstellung – über längere Zeiträume hindurch verhandelt worden sind. Dabei stehen konstitutionelle Politiken aus dem Bereich der „High Politics“ im Mittelpunkt der Betrachtung. Dieser Bereich umfasst die Weiterentwicklung der Institutionen und Entscheidungsverfahren der Europäischen Gemeinschaften/Union. In dem Untersuchungszeitraum sind hier vor allem die Verhandlungen zum Maastrichter und Amsterdamer

Vertrag und dabei unter anderem die unterschiedlichen Lernprozesse der deutschen und der britischen Regierung im Anschluss an den Zusammenbruch des EWS 1992 von Interesse.

Im ersten Schritt der empirischen Arbeit wird jeweils geklärt, welche Akteure innerhalb des Kabinetts an den Zieldefinitionen und Taktikbestimmungen beteiligt waren und wie die Positionen kabinettintern koordiniert wurden. Dabei steht speziell die Frage im Mittelpunkt, welche Akteure Vorschläge für neue Taktiken oder Ziele in die Aushandlung eingebracht haben, wie über diese Vorschläge entschieden wurde und ob sich die Entscheidungsfindungsmechanismen verändert haben. Weiterhin wird berücksichtigt, woher die Akteure jeweils technische und politische Informationen bezogen haben. Technische Informationen betreffen etwa die Kenntnis von Reformvorschlägen, sachlichen und rechtlichen Zusammenhängen etc. Politische Informationen umfassen die Positionen relevanter Akteure, Erfahrungen mit der Durchsetzbarkeit von Positionen, öffentliche Wirkung politischer Strategien etc.

Im zweiten Analyseschritt muss festgestellt werden, ob und in welchem Ausmaß die Regierungen jeweils ihre grundlegenden Ziele erreicht haben. Als allgemeine Ziele jeder Regierung – die auch bei Lernprozessen nicht zur Disposition stehen – werden Anerkennung nach innen (Wahlgewinne) und Erfolg nach außen (Durchsetzung nationaler Positionen in internationalen Verhandlungen) angenommen. Veränderliche Ziele im Sinne komplexer Lernprozesse sind dagegen die konkreten inhaltlichen Ziele der Regierungen.

Auf dieser Grundlage wird dann das Erklärungsmodell entwickelt, das den Annahmen des analytischen Rahmens entsprechen soll. Dieses Modell soll verdeutlichen, warum es jeweils zu einfachen, komplexen und reflexiven Lernprozessen gekommen ist bzw. warum diese Lernprozesse ausgeblieben sind.

Neben der Auswertung von Sekundärliteratur, Quellen und eigenen Interviews mit politischen Akteuren sollen ergänzend jeweilige Experten befragt werden, die bereits über einen detaillierten empirischen Überblick über die hier beispielhaft ausgewählten Bereiche verfügen. Diese Experten können nicht nur empirische Details nennen, sondern nach Möglichkeit dazu beitragen, die Tragfähigkeit der theoretisch entwickelten Thesen für den von ihnen bereits studierten Bereich abzuschätzen. Der Aufenthalt in Großbritannien soll neben Quellenstudien und Interviews mit politischen Akteuren auch Gespräche mit den britischen Experten ermöglichen. Eine Einbindung in das von William Paterson geleitete Institut in Birmingham ermöglicht aufgrund der dort vorhandenen Experten und deren Kontakten zu anderen britischen und deutschen Experten einen stetigen wissenschaftlichen Austausch. Außerdem sollen die Experten in Birmingham die Kontaktaufnahme mit

britischen Experten sowie die Beurteilung von Dokumenten (Stellungnahmen, Geschäftsordnungen, (Auto-) Biographien von zentralen Akteuren) unterstützen. Das Birminghamer Institut ist als Gastgeber für die Studie besonders geeignet, da die dort vorhandenen Experten beide Fälle (deutsche und britische Europapolitik) gut kennen und daher die vergleichende Perspektive des Projekts repräsentieren.

Folgende Arbeitsschritte sind geplant (grau und eingerahmt ist die Phase des geplanten Aufenthalts in Großbritannien, für den hier eine Unterstützung beantragt wird):

Arbeitsschritte (jeweils Arbeitsschwerpunkte)	2001					2002												
Konkretisieren der theoretischen Aussagen	x	x	x	x				x	x	x	x	x					x	
Literaturarbeit zum Regierungslernen in der deutschen Europapolitik	x	x	x															
Interviews, Quellenstudien und Expertengespräche zum Regierungslernen in der deutschen Europapolitik				x	x			x	x	x								
Niederschrift der vorläufigen Ergebnisse zur deutschen Europapolitik								x	x	x								
Literaturarbeit zum Regierungslernen in der britischen Europapolitik								x	x	x	x							
Interviews, Quellenstudien und Expertengespräche zum Regierungslernen in der britischen Europapolitik									x	x	x	x						
Niederschrift der Ergebnisse zur britischen Europapolitik														x	x			
Gesamtkomposition der Niederschrift																	x	x

Literatur

- Albach, Horst/Dierkes, Meinolf/Antal, Ariane Berhoin/Vaillant, Kristina (Hrsg.), 1998: Organisationslernen – institutionelle und kulturelle Dimensionen. WZB-Jahrbuch 1998. Berlin: sigma.
- Argyris, Chris/Schön, Donald A., 1978: Organizational Learning. A Theory of Action Perspective, Reading, Mass u. a.: Addison-Wesley.
- Argyris, Chris/Schön, Donald A., 1999: Die Lernende Organisation. Grundlagen, Methode, Praxis. Stuttgart: Klett-Cotta.
- Bandelow, Nils C. 1999: Lernende Politik. Advocacy-Koalitionen und politischer Wandel am Beispiel der Gentechnologiepolitik. Berlin: sigma.
- Bandelow, Nils C. 2001: Policy-Lernen und politische Veränderungen, in: Schubert, Klaus/Bandelow, Nils C. (Hrsg.): Lehrbuch der Politikfeldanalyse. München: Oldenbourg (im Erscheinen).

- Bandelow, Nils C., 1997: Ausweitung politischer Strategien im Mehrebenensystem: Schutz vor Risiken der Gentechnologie als Aushandlungsmaterie zwischen Bundesländern, Bund und EU, in: Martinsen, Renate (Hrsg.): Politik und Biotechnologie. Baden-Baden: Nomos.
- Bandelow, Nils C./Schubert, Klaus, 1994: Neue Netze und fremde Gewässer - „Networking“ für eine europäische Kulturpolitik, in: Eichener, Volker/Voelzkow, Helmut (Hrsg.): Europäische Integration und verbandliche Interessenvermittlung. Marburg: Metropolis-Verlag.
- Bandelow, Nils C./Widmaier, Ulrich, 2000: Ungenutzte Optionen - Perspektiven aktiver Politikgestaltung für deutsche Akteure, in: Knodt, Michèle/Kohler-Koch, Beate (Hrsg.): Deutschland zwischen Europäisierung und Selbstbehauptung (Mannheimer Jahrbuch für Europäische Sozialforschung, Band 5). Frankfurt a. M./New York: Campus 2000.
- Bateson, Gregory, 1947: Social Planning and the Concept of „Deutero-Learning“, in: Newcom, Theodore M./Hartley, Eugene L. (eds.): Readings in Social Psychology. New York.
- Birchfield, Vicki/Crepaz, Markus M. L., 1998: The impact of constitutional structures and collective and competitive veto polints on incom inequality in industrialized democracies, in: European Journal of Political Research 34, 175-200.
- Buller, Jim, 2000: National Statecraft and European Integration. The Conservative Government and the European Union, 1979-1997. London/New York: Pinter.
- Bulmer, Simon, 1992: Britain and European Integration: Of Sovereignty, Slow Adaptation, and Semi Detachment, in: George, Stephen (ed.) Britain and the European Community. The Politics of Semi-Detachment. Oxford: Clarendon Press, 1-29.
- Bulmer, Simon/Jeffery, Charlie/Paterson, William E., 1998: Deutschlands europäische Diplomatie: Die Entwicklung des regionalen Milieus, in: Weidenfeld, Werner (Hrsg.): Deutsche Europapolitik. Optionen wirksamer Interessenvertretung. Bonn: Europa Union, 11-102.
- Bulmer, Simon/Maurer, Andreas/Paterson, William, 2001: Das Entscheidungs- und Koordinationssystem deutscher Europapolitik: Hindernis für eine neue Politik? In: Jopp, Mathias/Schmalz, Uwe/Schneider, Heinrich (Hrsg.): Neue deutsche Europapolitik, Bonn, Europa Union Verlag. (im Erscheinen, zitiert nach <http://www.uni-koeln.de/wiso-fak/powi/wessels/texte/entscheidung.pdf> vom 2. Mai 2001)
- Bulmer, Simon/Paterson, William, 1987: The Federal Republic of Germany and the European Community. London u. a.: Allen & Unwin.
- Cowley, Philip, 2000: British Parliamentarians and European Integration, in: Party Politics, 6/4, 463-472.
- Derlien, Hans-Ulrich, 2000: Germany, in: Kassim, Hussein/Peters, B. Guy, Wright, Vincent (eds.): The National Co-ordination of EU Policy. The Domestic Level. Oxford: Oxford University Press, 54-78.
- Deutsch, Karl W., 1969: Politische Kybernetik. Modelle und Perspektiven. Freiburg: Rombach.
- Diez, Thomas, 1999: Die EU lesen. Diskursive Knotenpunkte in der britischen Europadebatte. Opladen: Leske + Budrich.

- Dolowitz, David/Marsh, David, 1996: Who learns what from whom: a Review of the policy transfer literature, in: *Political Studies* 44, 343-357.
- Dolowitz, David/Marsh, David, 2000: Learning from abroad: the role of policy transfer in contemporary policy-making, in: *Governance* 13/1, 5-24.
- Eberwein, Wolf-Dieter/Kaiser, Karl (Hrsg.), 1995: Deutschlands neue Außenpolitik. Band 4. Institutionen und Ressourcen. München: Oldenbourg.
- 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.
- Dyson, Kenneth/Featherstone, Kevin, 1999: *The Road to Maastricht: Negotiating Economic and Monetary Union*. Oxford: Oxford University Press.
- Finke, Michael/Houben, Marion/Ohnesorg, Sabine, 1999: Ergebnisse der Literaturstudie zur Theorie und praktischen Umsetzung des Managementansatzes „Lernendes Unternehmen“, durchgeführt im Rahmen des Projektes Handlungshilfe „Lernendes Unternehmen“ (1. Zwischenbericht). Saarbrücken: unveröffentlichtes Manuskript.
- Forster, Anthony, 1999: *Britain and the Maastricht Negotiations*. London: St. Martin's Press.
- George, Stephen, 1998a: *An Awkward Partner. Britain in the European Community*. Third Edition. Oxford: Oxford University Press.
- George, Stephen, 1998b: Die intellektuelle Debatte in Großbritannien über die Europäische Union. (Studien und Forschung Nr. 5). Paris: Studien- und Forschungsinstitut „Notre Europe“.
- Greenwood, Sean, 1996: *Britain and European Integration Since the Second World War*. (Documents in Contemporary History.) Manchester/New York: Manchester University Press.
- Haas, Peter M., 1992: Introduction: Epistemic Communities and International Coordination, in: *International Organization* 46/1, 1-35.
- Hall, Peter A., 1993: Policy Paradigms, Social Learning, and the State: the case of economic policy-making in Britain, in: *Comparative Politics* 25/3, 275-296.
- Heclo, Hugh, 1974: *Modern Social Politics in Britain and Sweden*. New Haven, CT: Yale University Press.
- Heinelt, Hubert/Weck, Michael, 1998: *Arbeitsmarktpolitik. Vom Vereinigungskonsens zur Standortdebatte*. Opladen: Leske + Budrich.
- Hix, Simon, 1994: Approaches to the Study of the EC: The Challenge to Comparative Politics, in: *West European Politics* 17/1, 1-30.
- Howlett, Michael 1994: Policy Paradigms and Policy Change: Lessons from Old and New Canadian Policies Toward Aboriginal Peoples, in: *Policy Studies Journal* 22/4, 631-649.
- <http://www.ntu.ac.uk/epa/politics/dave3.htm> (Politics Section of The Nottingham Trent University: The Members of Parliament Project).
- <http://www.shef.ac.uk/uni/academic/N-Q/pol/EUROTORY.HTML> (University of Sheffield: British Conservative Parliamentarians and European Integration).

- Immergut, Ellen, 1990: Institutions, Veto Points, and Policy Results: A Comparative Analysis of Health Care, in: *Journal of Public Policy* 10, 391-416.
- Kaiser, André, 1998: Vetopunkte der Demokratie. Eine Kritik neuerer Ansätze der Demokratietypologie und ein Alternativvorschlag, in: *Zeitschrift für Parlamentsfragen* 29/3, 525-541.
- Kassim, Hussein, 2000: The United Kingdom, in: Kassim, Hussein/Peters, B. Guy, Wright, Vincent (eds.): *The National Co-ordination of EU Policy. The Domestic Level*. Oxford: Oxford University Press, 22-53.
- Kassim, Hussein/Peters, B. Guy/Wright, Vincent, 2000: Introduction, in: Kassim, Hussein/Peters, B. Guy, Wright, Vincent (eds.): *The National Co-ordination of EU Policy. The Domestic Level*. Oxford: Oxford University Press, 1-21.
- 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.
- Knodt, Michèle/Staeck, Nicola, 1999: Shifting paradigms: Reflecting Germany's European policy. *European Integration online Papers (EIoP)* 3/3. <http://eiop.or.at/eiop/texte/1999-003a.htm>
- Knoepfel, Peter/Kissling-Näf, Ingrid, 1998: Social learning in policy networks, in: *Policy and Politics (Bristol)*, 26/3, 343-367.
- Kohler-Koch, Beate, 1998: Bundeskanzler Kohl – Baumeister Europas? Randbemerkungen zu einem zentralen Thema, in: Wewer, Götz (Hrsg.): *Bilanz der Ära Kohl. Gegenwartskunde, Sonderband gewidmet Hans-Hermann Hartwich*. Opladen: Leske + Budrich, 283-311.
- Korte, Karl-Rudolf/Maurer, Andreas, 2001: Soziopolitische Grundlagen der deutschen Europapolitik. Konturen der Kontinuität und des Wandels, in: Schneider, Heinrich/Jopp, Mathias/Schmalz, Uwe (Hrsg.): *Neue Deutsche Europapolitik*. Bonn: Europa Union Verlag (im Erscheinen, zitiert nach <http://www.uni-koeln.de/wisofak/powi/wessels/texte/strukturgrundlagen.pdf> vom 2. Mai 2001).
- 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.
- Mayntz, Renate/Scharpf, Fritz W., 1995: Der Ansatz des akteurzentrierten Institutionalismus, in: Mayntz, Renate/Scharpf, Fritz W. (Hrsg.): *Gesellschaftliche Selbstregulierung und Politische Steuerung*. Frankfurt a. M./New York, 39-72.
- Putnam, Robert D., 1988: Diplomacy and Domestic Politics: The Logic of Two-Level Games, in: *International Organization* 42/3, 427-460.
- Radaelli, Claudio M., 2000: Policy Transfer in the European Union: Institutional Isomorphism as a Source of Legitimacy, in: *Governance*, 13/1, 25-43.
- Radice, Giles, 1992: *Offshore. Britain & The European Idea*. London/New York: I.B Tauris & Co.
- Rohe, Karl/Schmidt, Gustav/Strandmann, Hartmut Pogge von (Hrsg.), 1992: *Deutschland – Großbritannien – Europa. Politische Traditionen, Partnerschaft und Rivalität*. Bochum: Brockmeyer.

- 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., 1987: Knowledge, Policy-Oriented Learning, and Policy Change: An Advocacy Coalition Framework, in: Knowledge: Creation, Diffusion, Utilization (Beverly Hills, Ca. et al.) 8/4, 649-692.
- Sabatier, Paul A., 1993: Advocacy-Koalitionen, Policy-Wandel und Policy-Lernen: Eine Alternative zur Phasenheuristik, in: Héritier, Adrienne (Hrsg.): Policy Analyse. Kritik und Neuorientierung (Politische Vierteljahresschrift, Sonderheft 24). Opladen: Westdeutscher Verlag, 116-148.
- Scharpf, Fritz W., 2000: Interaktionsformen. Akteurzentrierter Institutionalismus in der Politikforschung. Opladen: Leske + Budrich.
- Schlager, Edella, 1995: Policy Making and Collective Action: Defining Coalitions within the Advocacy Coalition Framework, in: Policy Sciences 28/3, 243-270.
- Schmidt, Gustav (Hrsg.), 1989: Großbritannien und Europa – Großbritannien in Europa. Bochum: Brockmeyer.
- Schmidt, Vivien A., 1997: Discourse and (Dis)Integration in Europe: The Cases of France, Germany, and Great Britain, in: Daedalus 126/3, 167-198.
- Schubert, Klaus/Bandelow, Nils C., 2001: Politikdimensionen und Fragestellungen der Politikfeldanalyse, in: Schubert, Klaus/Bandelow, Nils C. (Hrsg.): Lehrbuch der Politikfeldanalyse. München: Oldenbourg (im Erscheinen).
- Schumann, Wolfgang, 1996: Neue Wege in der Integrationstheorie. Ein policy-analytisches Modell zur Interpretation des politischen Systems der EU. Opladen: Leske + Budrich.
- Schwarz, Klaus-Dieter, 1997: Englands Probleme mit Europa. Ein Beitrag zur Maastricht-Debatte. Baden-Baden: Nomos.
- Sturm, Roland, 1997: Großbritannien. Wirtschaft – Gesellschaft – Politik. Opladen: Leske + Budrich.
- Stone, Diane, 1999: Learning lessons and transferring policy across time, space and disciplines, in: Politics 19/1, 51-59.
- 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.
- Volle, Angelika, 1989: Großbritannien und der europäische Einigungsprozeß. Arbeitspapiere zur Internationalen Politik 51. Bonn: Forschungsinstitut der Deutschen Gesellschaft für Auswärtige Politik.
- Volle, Angelika, 1994: Der mühsame Weg Großbritanniens nach Europa, in: Kastendiek, Hans/Rohe, Karl/Volle, Angelika (Hrsg.): Länderbericht Großbritannien. Bonn: Bundeszentrale für politische Bildung, 383-396.
- Wallace, Helen, 1997: Great Britain, in: Hrbek, Rudolf (Hrsg.): Die Reform der Europäischen Union. Positionen und Perspektiven anlässlich der Regierungskonferenz. Baden-Baden: Nomos, 95-102.
- Wessels, Wolfgang, 1997: EU-Politik – Koordination zwischen Brüssel und Bonn – eine administrativ-politische Mehrebenenfusion. Vortrag bei der Deutschen Vereinigung für Politikwissenschaft, Bamberg 15. 10. 1997. (<http://www.uni-koeln.de/wiso-fak/powi/wessels/forup/bamberg.htm>).

- Weidenfeld, Werner (Hrsg.), 1998: Deutsche Europapolitik. Optionen wirksamer Interessenvertretung (Münchener Beiträge zur europäischen Einigung 2). Bonn: Europa Union.
- Wiesenthal, Helmut, 1995: Konventionelles und unkonventionelles Organisationslernen: Literaturreport und Ergänzungsvorschlag, in: Zeitschrift für Soziologie 24/2, 137-155.
- Wilkesmann, Uwe, 1999: Lernen in Organisationen. Die Inszenierung von kollektiven Lernprozessen. Frankfurt a. M./New York: Campus.
- Young, John W., 2000: Britain and European Unity 1945-1999. Houndmills u. a.: Macmillan.