

Roland Czada

Neuere Entwicklungen der Politikfeldanalyse

Der hohe Gestaltungs- und Steuerungsanspruch, mit dem die Politikfeldanalyse als Beratungswissenschaft in den sechziger und siebziger Jahren antrat, blieb unerfüllt (Héritier 1994: 9). Dies hat weniger damit zu tun, daß es sich um eine neue, noch unausgereifte Subdisziplin der Politikwissenschaft handelte oder um ein Konzept, das sich gegenüber der praktischen Politik nicht durchsetzen konnte. Im Gegenteil, die Politik verlangte geradezu nach inhaltlicher politischer Programmforschung und fundierter wissenschaftlicher Politikberatung. Wie die Wissenschaft unterlag sie selbst einer Machbarkeitsillusion. Das Scheitern ihrer Steuerungsansprüche resultierte aus Unberechenbarkeiten, Dilemmata und Eigendynamiken von Politik, Wirtschaft und Gesellschaft. Ich möchte in meinem Vortrag der Frage nachgehen, was man aus diesem Scheitern lernen kann, und welche Forschungskonzepte geeignet wären, die Politikfeldanalyse als eine von Skepsis bestimmte, politische Steuerungswissenschaft weiterzuentwickeln. Dabei wird offenkundig, daß eine Rückbesinnung auf klassische Themen der Staats- und Regierungslehre die Möglichkeiten politischen Gemeinschaftshandelns besser auszuloten vermag, als eine auf Machbarkeit abgestellte politische Managementlehre, wie sie die policy analysis einst sein wollte (vgl. Lasswell/Lerner 1951).

In ständiger Abfolge und in den verschiedensten Verpackungen auftretende Rezeptsammlungen – heute ist es das new public management – entbehren vor allem einer Einsicht, die Max Weber (1926:60) - aus heutiger rational choice Perspektive etwas ungewohnt und überdies mißverständlich - „Irrationalität der Welt“ nannte. Die in seinem berühmt gewordenen Vortrag „Politik als Beruf“ emphatisch vorgetragene Botschaft lautet in zeitgemäßer Wissenschaftssprache: Sachliche und strategische Unsicherheit, ideologisch verankerte normative Muster, unkontrollierbare, eigendynamische Entwicklungen und nicht zuletzt die Tatsache, daß „Politik zwar mit dem Kopf, aber ganz gewiß nicht nur mit dem Kopf“ (ebenda: 65) gemacht wird, verhindern, daß guter politischer Wille und fachliches Können die gewünschten und erwartbaren Ergebnisse hervorbringen. Die Politikfeldanalyse

muß - wenn sie dies beherzigen möchte - zunächst ihren Gegenstand, die Politik und das politische Handeln, verstehen, ehe sie sich Problemlösungen auf einzelnen Politikfeldern zuwendet.

Probleme der Politikfeldanalyse

Die Vorstellung wissenschaftliche, sachlich begründete Politikberatung könne allfällige Schwächen der Politik heilen, indem sie Ideologie durch Sachkompetenz und Durchwursteln durch Planung ersetzt, ist heute nur noch selten anzutreffen. Sie wurde einerseits von der Realität eingeholt: Zahlreiche empirische Studien zeigen, daß es mit der Gestaltbarkeit gesellschaftlicher Verhältnisse nicht so weit her ist, wie man früher gerne geglaubt hätte. Der Glaube an politische Steuerung ist aber auch theoretischen Zweifeln ausgesetzt. Die Systemtheorie Luhmanns (1987) ist ein Frontalangriff gegen jeglichen politischen Steuerungsglauben. Die Systeme und Teilsysteme steuern sich laut Luhmann nach eigensinnigen Reproduktionslogiken und mit Hilfe systemeigener codes selbst. Die Akteure sind nicht Gestalter der Dinge. Das wäre nach Luhmann eine alteuropäische, längst überholte Vorstellung. Wenn den Akteuren überhaupt noch eine Rolle zukommt, dann die von Erfüllungsgehilfen der Systeme; Systeme übrigens, die nicht hierarchisch angeordnet sind, sondern ohne innere Repräsentanz und Spitze koevolutionieren. Dahinter steckt ein sozialevolutorisches Konzept, demzufolge Entwicklung, auch Politikentwicklung sich im Kern aus systemischer Variation, Selektion und Retention erklären ließe. Ich möchte das nicht weiter vertiefen, sondern nur den Graben andeuten, der zwischen der Politikfeldanalyse und der Systemtheorie meines Erachtens verläuft. Die Systemtheorie kann wohl ein heuristisches Hilfsmittel sein, nicht aber ein Analyseinstrument zur Erklärung von Prozessen der Politikformulierung und Politikausführung in spezifischen Politikfeldern.

Es gibt andere theoretische, namentlich akteur- und entscheidungstheoretische Ansätze, die zu Zweifeln an der politischen Steuerbarkeit von Wirtschaft und Gesellschaft veranlassen. Zugleich weisen diese Konzepte gangbare Wege, nicht nur allgemeine, sondern spezifische Steuerungsprobleme aufzuspüren sowie die Problemlösungs- und Steuerungskapazität der Politik zu verbessern. Hierzu gibt es mehrere Stichwörter: Eines lautet "bounded rationality". Damit meint Herbert Simon die im menschlichen Verstandes- und Denkkaparat liegenden Grenzen der Informationsverarbeitung und der Berechenbarkeit des Handelns. Darauf aufbau-

ende organisationstheoretische Arbeiten (March/Simon, March/Olsen, Olsen 1997) können der Politikfeldanalyse nützen, weil sie Entscheidungs- und Organisationspathologien an ihren Wurzeln aufklären und nicht in ein systemtheoretisches Nirwana abwälzen.

Ein anderes Stichwort lautet "Kompetenz -Schwierigkeitslücke". Der Information-ökonom Ronald Heiner (1983) beschreibt mit dem C-D gap, competence difficulty gap, eine Situation, die einen Akteur vor eine Herausforderung stellt, zu deren Bewältigung noch kein Erfahrungswissen vorliegt. Wie handelt ein rationaler Akteur in einer solchen Situation? Die Antwort Heiners lautet, er macht so weiter wie bisher. Der Befund stimmt im übrigen mit Lindbloms Science of muddling-through überein. Das inkrementalistisch "Sich-Hindurchwursteln" läßt sich akteurtheretisch mit Entscheidungsunsicherheit beziehungsweise "begrenzter Rationalität" begründen, die einen rationalen Akteur veranlaßt, den Erfolg seines Handelns in kleinen Schritten auszutesten; der Kritische Rationalismus des piecemeal engineering von Karl Popper läßt grüßen.

Schließlich bietet das ganze Feld der rational choice Theorie Ansätze zur Erklärung von politischem Steuerungsversagen aus Gründen strategischer Interaktionsdilemmata, die sich nicht durch sachliche Expertise oder Problemlösungskonzepte auslösen lassen, sondern allein durch institutionelle Vorkehrungen (zu politikwissenschaftlichen Themen: Downs 1968, Niskanen 1971, Olson 1965, Braun 1997, Scharpf 1997). Die Politikfeldanalyse hatte anfänglich keinen besonderen Blick für Institutionen. Im Gegenteil: Harold Lasswell hielt Wissen und Macht, nicht aber Institutionen für wichtige Faktoren, die das politische Verhalten prägen. Daher glaubte er, gute Problemlösungen könnten, wenn sie erst gefunden, bekannt gemacht und mit entsprechenden Machtressourcen unterstützt würden, innerhalb bestehender oder zu schaffender, neuer Institutionen umgehend realisiert werden. In ähnlicher Weise suggerierte David Eastons Input-Output Modell der Politikentwicklung, politische Entscheidungen könnten systemfunktionalistisch aus Kräftekonstellationen und kybernetischen Rückkoppelungsschleifen zwischen der Ausgangs- und Eingangsseite von Entscheidungssystemen erklärt werden (vgl. Greven 1974).¹

1 Die politikwissenschaftliche Systemtheorie stand damals ganz im Banne *behavioristischer* Stimulus-Respons (Reiz-Reaktionen) Modelle der Sozial- und Verhaltenswissenschaften der fünfzi-

Theoretische Konzepte: Realitätsnähe und Verfeinerung

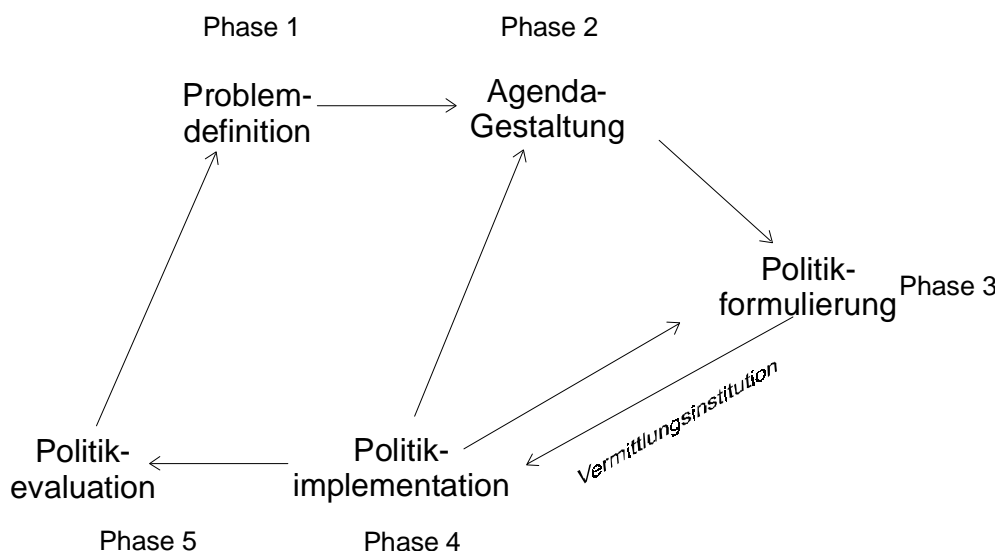
Wenn empirische Forschungsergebnisse und theoretische Überlegungen dafür sprechen, die praktische Relevanz und Erkenntnisfähigkeit der Politikfeldanalyse eher gering einzuschätzen, hat dies Folgen für die Konzepte und Herangehensweise der Politikfeldanalyse. Ich möchte dies an vier gegenwärtig diskutierten Konzepten illustrieren: einem weiterentwickelten Modell des policy-cycle, dem akteur-zentrierten Institutionalismus, wie er am Kölner MPI propagiert wird, der sogenannten Wissenspolitologie, und anhand der Frage nach der Lernfähigkeit politischer Akteure.

Policy-cycle

Entgegen der Auffassung, daß die Stufen der Politik eine zeitlich eindeutig geordnete, runde Abfolge von Ereignissen bilden, hat Charles Lindblom (1980: 5-7) bereits 1980 darauf hingewiesen, daß es oft zu Phasenverschränkungen im Prozeß der Politikentwicklung kommt. Er zeigt, daß die Politikformulierung in jeder anderen Phase eine Rolle spielen kann. Daher sei die Politikentwicklung als ein mehrfach kurzgeschlossener zirkulärer Prozeß zu verstehen (Schaubild I, vgl. Portney 1986: 6). Politische Akteure beschäftigen sich demnach sehr häufig mit Problemen, die sie über lange Zeit hinweg kennen und für die sie bereits vielerlei Lösungen erprobt haben. Auch ganz neue Probleme werden zunächst oft mit den bekannten Lösungsansätzen und Politikinstrumenten bearbeitet. Wenn diese Ansätze nicht praxistauglich sind, ändert sich auf dem Weg informeller Anpassung oft zuerst die Vollzugspraxis und daraufhin, mit entsprechender Verzögerung, wird das Problem erneut auf den Ebenen der Problemdefinition und Programmformulierung behandelt.

ger Jahre. Sie beeinflussten die kybernetische politische Steuerungstheorie insofern, als sie annahmen, politische Institutionen würden Inputfaktoren (Stimuli) wie Macht und Wissen - in einer Art Regelkreis zu policy-outputs (Reaktionen) verarbeiten, ohne dabei auf die Substanz von policies einzuwirken (vgl. Easton 1965, Greven 1974). Politische Institutionen fungierten lediglich als neutrale Konversionsmechanismen (black box) - eine Sichtweise, die von empirischen Politikfeldanalysen früh widerlegt wurde.

Schaubild I: Phasenschema der Politikentwicklung



Meist sind es nur Teilaspekte von Problemen und vor allem unerwünschte Nebenwirkungen von Problemlösungen, die sehr rasch im Vollzug sichtbar werden. Entsprechend betreffen ad hoc Anpassungen auf der Implementationsebene und Reparaturen von politischen Programmen meist nur einzelne Programmelemente oder Spezialprobleme. Eine förmliche Evaluation ganzer Politikbereiche oder auch nur einzelner Programme findet demgegenüber in den seltensten Fällen statt. Der Politikzyklus ist daher meistens an der Politikevaluation vorbei kurzgeschlossen. Ähnlich verhält es sich mit der Problemdefinition. Die meisten Probleme wie z.B. Arbeitslosigkeit, Arbeitsschutz, Armut, Gesundheit, Inflation, Umweltschutz, Wirtschaftswachstum sind in den Grundzügen definiert. Nur selten kommt es hier zu ganz neuen Problemsichten. Zumeist entwickeln sich Problemdefinitionen en passant im Zusammenhang von Agenda-Gestaltung, Politikformulierung und Implementation (Schaubild I).

Die Umgehung von Programmevaluation und Problemdefinition im Politikzyklus scheint eine der Ursachen, warum sich die Grundzüge der Politik kaum oder nur sehr langsam neuen Herausforderungen anpassen. Statt eines vollständigen Politikzyklus, der den Test und die Neukonstruktion einer vorhandenen Politik umfasst, zeigt die Wirklichkeit meist nur die Form eines verkürzten Reparaturzyklus, in dem agenda-setting, Programmformulierung und Implementation ineinander übergehen. Die Vorstellung eines solchen von speziellen Reparaturzyklen kurzgeschlossenen allgemeinen Politikzyklus findet ihr theoretisches Fundament in Orga-

nisations- und Entscheidungstheorien, die von begrenzter Rationalität ausgehen (Lindblom 1959, March/Olsen 1989, Olsen 1991) oder rationales Handeln unter Unsicherheit behandeln (Heiner 1983).

Der theoretisch interessante Punkt ist hier nicht, daß auf der Vollzugsebene politische Prozesse stattfinden oder Politik und Vollzug nicht institutionell getrennt wären. Tatsächlich finden sich in den meisten Politikfeldern auch im Falle turbulenter Problementwicklungen nach wie vor rechtsförmige Konditionalprogramme, welche die Verwaltungstätigkeit anleiten. Die top-down Perspektive hat also nach wie vor Gültigkeit, und ich halte es für eine Illusion, zu glauben, eine Verlagerung des politischen *rule-making* in den Vollzugsbereich könnte Probleme besser lösen, insbesondere dann, wenn sie mit hohen Legitimationsansprüchen befrachtet sind. Es erscheint als eine naive Vorstellung, ein von weiträumigen Kollektivgutproblemen, Verteilungskonflikten und Machtassymetrien beherrschtes Politikfeld durch die Dezentralisierung des policy-making besser steuerbar machen zu wollen.

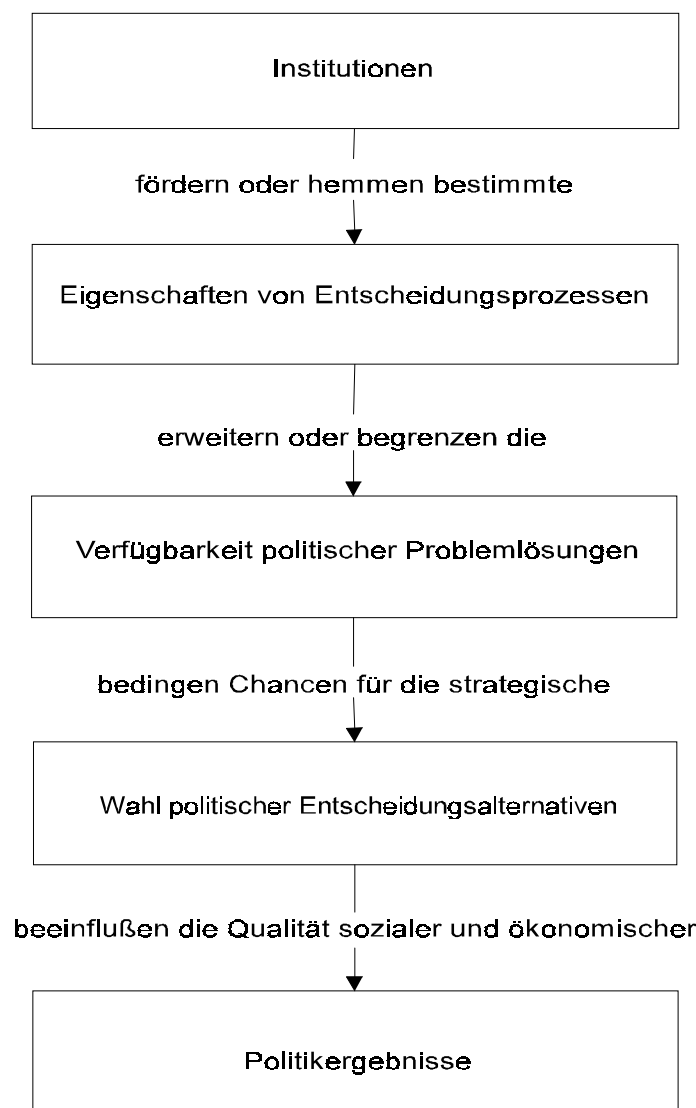
Zu beobachten sind nicht nur oder in erster Linie Verwischungen der institutionellen Grenze zwischen Politikformulierung und Vollzug, sondern vielmehr rasch aufeinanderfolgende Novellierungen – Reparaturgesetze, mit den auf wechselnde Problemlagen reagiert wird. Die Verwaltung wird heute viel öfter umprogrammiert als dies herkömmlich der Fall war. Dies läßt sich in Deutschland nicht nur am Beispiel der Vereinigungspolitik zeigen. Hier wurde zum Beispiel das Gesetz zur Regelung offener Vermögensfragen in Ostdeutschland in fünf Jahren siebenmal geändert. Die Finanzmarktregulierung, in der drei aufeinanderfolgende Finanzmarktfördergesetze, sukzessive einen neuen Ansatz regulativer Politik ins Spiel brachten, wäre ein Beispiel aus einem anderen Politikfeld. Noch schnellere Reparaturzyklen finden sich im Bereich untergesetzlicher Regelwerke.

Wenn Politik nicht nur im Vollzug gemacht wird, sondern aus dem Vollzug (in Rückkoppelung der Verwaltungen vor Ort an Regierungen und Parlamente) stellt sich die Frage, wie die entsprechenden Informationen und Änderungsinteressen von der Vollzugsebene auf die Formulierungsebene zurückgelangen. In der deutschen Vereinigungspolitik haben sich spezielle *Vermittlungsinstitutionen* zwischen den beteiligten Bundes- und Landesressorts und der operativen Ebene des Vereinigungsmanagements herausgebildet (Treuhandaanstalt, Bundesamt für Offene Vermögensfragen, vgl. Czada 1993, 1994, 1995). In ihnen verdichtet sich das im

Vollzug gewonnene Steuerungswissen. Sie sind auch der Ort politischer Lernprozesse, auf die ich weiter unten näher eingehen möchte.

Akteurzentrierter Institutionalismus

Die Betriebsweise des Zusammenhanges, in dem Institutionen auf das politische Handeln und damit auf die Entstehung von policies einwirken, ist keinesfalls so zu verstehen, als ob institutionelle Regeln unmittelbar die Breite eines Handlungskorridors festlegten, innerhalb dessen die Akteure ihre Präferenzen rational verfolgen könnten. Diese als "Zwei-Filter Modell" bekannt gewordene Vorstellung (Elster 1979: 113-115; Windhoff-Héritier 1991: 38-39) "trifft die Realität nur unzureichend" (Mayntz/ Scharpf 1995: 52). Dahinter verbirgt sich ein statisches Funktionsmodell, das Handeln aus der Spannung zwischen der Normrationalität von Institutionen und der Zweckrationalität von Akteuren erklären möchte, wobei ersteren die Funktion zukommt, der zweiten Grenzen zu setzen. Diese, mit der Sichtweise des Zusammenhanges von Institutionen und Handlungsorientierungen im rational-choice Ansatz identische Erklärung übersieht, daß institutionelle Handlungskorridore von den Akteuren keineswegs "nur zur Maximierung eigenen Nutzens gebraucht" (Mayntz/Scharpf 1995: 52) werden und, andererseits, ebenso wenig ausschließlich der Restriktion nutzenmaximierenden Handelns dienen.

Schaubild II: Die Wirkungsweise von Institutionen

Quelle: in Anlehnung an WEAVER/ROCKMANN (1993: 9)

Die handlungsprägenden Eigenschaften von Institutionen entfalten sich nicht auf direktem Weg, sondern sind vielfach vermittelt (Schaubild II). Institutionen beeinflussen zunächst bestimmte Eigenschaften von Entscheidungsprozessen. Sie bestimmen zum Beispiel darüber, ob eine Entscheidung durch Wahl, Abstimmung, Verhandlungen, durch autoritative Anweisung oder etwa auf dem Tauschweg, marktlich, zustandekommt. Sie bedingen die Zahl der an einer Entscheidung beteiligten Akteure und ihre Ressourcen. Insbesondere hängt die Zahl der in einem politischen Entscheidungssystem anzutreffenden Vetopositionen von institutionellen Vorgaben ab. Politische Institutionen bestimmen zunächst und in den meisten Fäl-

len vor allem Verfahrensabläufe und Entscheidungsregeln formeller und informeller Art, ohne den Akteuren ein bestimmtes Handeln vorzuschreiben.

Verfahrensregeln sowie Art und Zahl der Beteiligten an der Entscheidungsfindung beeinflussen indirekt auch deren inhaltliche Ausrichtung. Sie erweitern oder begrenzen die jeweils möglichen und entscheidbaren politischen Problemlösungen. Zum Beispiel umfassen Verwaltungsentscheidungen, die an Vollzugsvorgaben, bestimmte Ressourcen und Erfahrungen gebunden sind, eine anders geartete Menge möglicher Problemlösungen als Entscheidungen durch Volksbefragung, durch Parlamentarische Abstimmung oder Kabinettsbeschluß. Erst die institutionell bedingten Eigenschaften von politischen Prozessen und die Verfügbarkeit spezifischer Problemlösungen schaffen den Raum, innerhalb dessen Entscheidungsalternativen gegeben und Rationalwahlhandlungen der Akteure möglich sind (vgl. Weaver/Rockman 1993: 9-12). Diese, auf Umwegen an Institutionen rückgebundenen Entscheidungen bestimmen letztlich das Politikergebnis im Sinne des policy-output.

Wollte man das Ergebnis als policy-outcome messen, wäre der ganze Prozeß noch einmal, jetzt auf der Implementationsebene, zu durchlaufen, denn auch hier sind es Akteure, die in Institutionen handeln. Da aber auf dieser Ebene der Akteure, andere Arten des Entscheidens, und andere Spielräume für Problemlösungen vorherrschen, sieht der Zusammenhang von Institution und Aktion ganz anders aus, als im Prozeß der Politikformulierung. Die Kraft der Institutionen wirkt also nicht direkt und keinesfalls deterministisch, sondern läßt einen mehr oder weniger weiten Raum für alternative Problemlösungen und strategische Entscheidungen.

Die Bedeutung von Handlungsorientierungen

Politisches Handeln orientiert sich, wie jedes Handeln, meist nicht direkt an der Wirklichkeit, sondern an Deutungen der Wirklichkeit. Bereits der erste Schritt der Politikentwicklung, die Problemdefinition, besteht Großteils aus Deutungsarbeit. Was als Problem gilt, hängt davon ab, wie die Beteiligten über ein Problem denken, welchen Stellenwert sie ihm aufgrund ihrer Interessenlage beimessen, welche Lösungsmöglichkeiten in Sicht sind und schließlich auch davon, was in der politischen Auseinandersetzung durchsetzbar erscheint. Wenn man die Erklärung von Politik auf das Handeln von Akteuren gründet, treten auch die kognitiven, hand-

lungsleitenden Orientierungen dieser Akteure in den Blickpunkt. Vor allem die Herausbildung dieser Orientierungen wird dann zu einem wichtigen Forschungsthema. Im Unterschied zum Alltagshandeln basiert politisches Handeln ganz wesentlich auf organisierter "Deutungsarbeit". Sie findet in ministeriellen und parlamentarischen Beiräten, Sachverständigenanhörungen, Enquete-Kommissionen und dergleichen Gremien statt und kann daher im Forschungsprozeß nur durch Dokumentenanalysen und Experteninterviews mit den Beteiligten rekonstruiert werden.

An Beispielen aus der Wirtschaftspolitik konnte vielfach gezeigt werden, daß wissenschaftliche Konzepte wie die des Keynesianismus, des Monetarismus oder der "supply side economics" die Staatstätigkeit verschiedener Länder entscheidend beeinflussen (Hall 1989). So hat die keynesianische Entdeckung der "Nachfragefunktion des Lohnes" hat in den sechziger und siebziger Jahren auch arbeitgebernahe Regierungen zu arbeitnehmerfreundlicher Politik veranlaßt. Eine Grundannahme kognitiver Theorien der Politikfeldanalyse ist, "daß Ideen zwar nicht unabhängig von Interessen sind, sich jedoch nicht auf diese zurückführen lassen" (Singer 1993: 196). Wenn Ideen aber den politischen Prozeß und seine Ergebnisse als eigenständige Faktoren beeinflussen, dann müssen sie auch im Rahmen der Politikfeldanalyse berücksichtigt werden.

Oft ändern sich die Probleme schneller als die in ihrer Weltsicht gefangenen Akteure dies wahrnehmen und beurteilen können. Daraus entsteht ein Trägheitsmoment der Politik. Sie ist nur selten in der Lage künftige Probleme im voraus einzuschätzen, geschweige denn vorbeugende Maßnahmen zu ergreifen. Andererseits bewirkt dieses Trägheitsmoment auch, daß die Weichen für bestimmte Problemlösungen oft schon im frühen Stadium der Politikentwicklung gestellt werden (Rochefort und Cobb 1993). Wenn die Problemwahrnehmung aufgrund mentaler, sozialer, kultureller, interessenbedingter und institutioneller Faktoren verzerrt ist, ändert sich die Politik erst dann, wenn sich auch diese Faktoren ändern.

Damit ist ein sehr altes Problem angesprochen, das in der Wissenschaftsgeschichte bis heute nicht zufriedenstellend gelöst ist: die Frage nach der Beziehung von handelndem Subjekt und objektiver Wirklichkeit. Die in diesem Zusammenhang sehr dezidierte Aussage von Karl Marx: "bisherige Philosophen haben die Welt nur unterschiedlich interpretiert, es kommt darauf an sie zu verändern" könnte als

Motto durchaus auch auf die Politikfeldanalyse der sechziger und siebziger Jahre zutreffen.

Die Grenzen politischer Überzeugungskraft liegen nicht dort, wo sie in offenkundige Manipulation übergeht, sondern dort, wo sie von der Wirklichkeit offensichtlich widerlegt wird. Daß der rumänische Diktator Ceauçescu die Wetterstationen anwies höhere Temperaturen zu melden, um über die Brennstoffknappheit des Landes hinwegzutäuschen, konnte auf Dauer nicht gut gehen. Und auch die Holzfassaden des russischen Fürsten Potemkin, die dieser am Ufer der Wolga aufstellen ließ, um der vorbeifahrenden Zarin eine erfolgreiche Gewerbepolitik vorzugaukeln, konnten nur kurzen Bestand haben.

Handlungsleitende Orientierungen geraten umso mehr unter Anpassungsdruck, je weiter sie sich von der Wirklichkeit entfernen und je unmittelbarer sie zugleich mit ihr konfrontiert sind. Dies ist allerdings kein direkter Zusammenhang. Auch hier kommt es darauf an, wie die jeweiligen Akteurssysteme beschaffen sind und in welcher Weise deren Bestand von gemeinsamen Überzeugungen - Ideologien, belief-systems - abhängt.

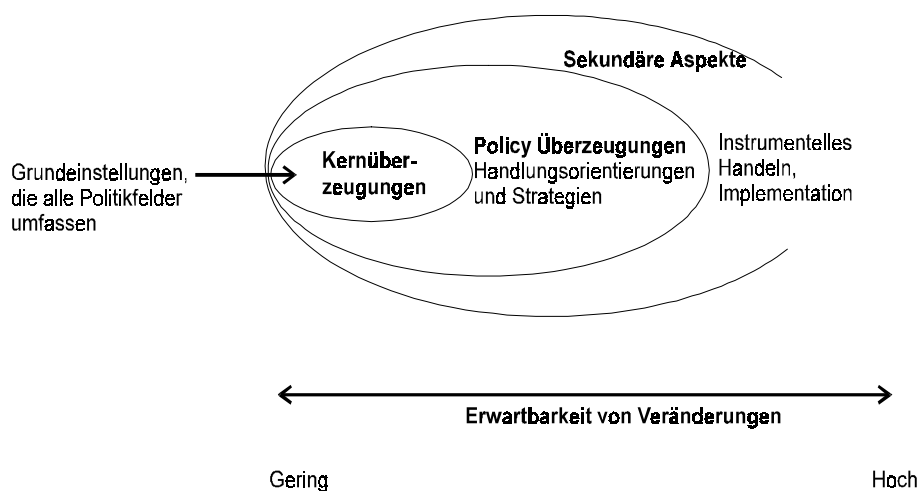
Wenn Leitbilder die Politikentwicklung prägen, stellt sich die Frage, wie vor diesem Hintergrund Veränderungen möglich sind. Hier gibt es im Prinzip zwei Mechanismen: Neue Beteiligte, etwa im Verlauf eines Regierungswechsels, können ein verfestigtes Überzeugungssystem aufbrechen. Krisen, die den Bestand eines Akteurssystems gefährden, können ein Umdenken auch in geschlossenen Akteurbeziehungen veranlassen. In diesem Fall tritt der Veränderungsdruck dort zuerst auf, wo die Politik der Wirklichkeit am nächsten kommt. Dies ist oft die Implementationsebene. Die Akteure vor Ort merken zuerst, was bei der Bearbeitung eines Problems schief läuft, und sie sind, für den gesellschaftlichen Teilausschnitt in dem sie tätig sind, am ehesten bereit, ihr instrumentelles Handeln anzupassen, ohne dabei notwendigerweise ihre Grundüberzeugungen aufzugeben.

Sabatier (1988, 1991) zufolge besteht jedes Politikfeld aus einer Anzahl von Befürworter-Koalitionen (advocacy coalitions), die nach ihren Grundüberzeugungen und Handlungsressourcen zu unterscheiden sind. Die Politikentwicklung wird von den meinungsbildenden Eliten dieser Koalitionen bestimmt. Die öffentliche Meinung erscheint demgegenüber „bestenfalls von mittlerer Bedeutung“ (Sabatier 1991: 148). Bei den Eliten unterscheidet Sabatier Kernüberzeugungen (core beli-

efs) von Policy-Überzeugungen. Erstere gibt ein Individuum schwerlich auf, während Policy-Überzeugungen leichter zur Disposition gestellt werden. Als sekundäre Aspekte von Überzeugungssystemen betrachtet er schließlich instrumentelle Handlungsorientierungen, die von Kernüberzeugungen mehr oder weniger entkoppelt sind.

Innerhalb von Befürworter-Koalitionen nimmt das Maß der Übereinstimmung ab, je weiter eine zu behandelnde Frage vom Kernbestand fundamentaler Normen entfernt ist. Einstellungsänderungen sind im Bereich der Sekundäraspekte wahrscheinlicher als im Bereich von Kernüberzeugungen. Anpassungen im Kern sind „gemeinhin eine Folge von Umwälzungen nichtkognitiver Art, die außerhalb des (epistemischen, R.C.) Subsystems stattfinden“ (Sabatier 1993: 19-20). Dazu zählen insbesondere tiefgreifende ökonomische Einschnitte und neue politikfeldbestimmende Regierungskoalitionen (Parsons 1995: 197). Im sekundären Bereich findet Sabatier zufolge „policy-orientiertes Lernen“ statt, und zwar innerhalb oder zwischen jeweiligen Befürworter-Koalitionen. Dabei ist Policy Lernen definiert als „ein von relativ dauerhaften Veränderungen des Denkens oder verhaltensrelevanter Intentionen begleiteter Prozeß, der von Erfahrungen ausgeht sowie die Beibehaltung oder Revision von Handlungsrichtlinien der Glaubenssysteme von Individuen oder Kollektive wie ACs (advocacy coalitions, R.C.) beinhaltet“ (Sabatier 1993: 42).

Schaubild III: Überzeugungssysteme und Politikentwicklung



Quelle: Parsons (1995: 197), nach Sabatier (1988, 1991).

Für die deutsche Vereinigungspolitik läßt sich unschwer nachweisen, daß solche Veränderungen von der Implementationsebene, also vom unmittelbaren Vereinigungsmanagement ausgingen. Die hier gewonnenen Erfahrungen haben zwischen 1992 und 1993 neue Policy-Überzeugungen hervorgebracht, ohne allerdings die Kernüberzeugung von der Überlegenheit des an der Sozialen Marktwirtschaft orientierten, ordnungspolitischen Weges erschüttern zu können (vgl. Schaubild III).

Politisches Lernen

Gängige Entscheidungstheorien behandeln die Frage, wie sich einzelne Entscheidungsträger verhalten, wenn sich ihr Modell der Welt als falsch herausstellt (Heiner 1983; Cohen/ Axelrod 1984; Vanberg 1993). Verändern sich als Reaktion auf äußere Stimuli individuelle Handlungsprogramme, haben die Handelnden etwas gelernt. Damit sind aber nicht zugleich soziale Regelsysteme angepaßt. Im Gegenteil: Individuelles Erfahrungslernen kann die Geltungskraft kollektiver Regeln vor allem in Umbruchsituationen leicht beschädigen. Etablierte Kooperationsbeziehungen können in dieser Lage durch einseitige Lerneffekte belastet werden. Der Erfolg kooperativer politischer Problemlösungen hängt insofern von der Fähigkeit der maßgeblichen Akteure ab, gemeinsam zu lernen, wie sie umfassenden Problemlagen, die alle Akteure eines Systems betreffen, adäquat begegnen könnten.

Heiner (1983) behandelt Situationen, in denen die Schwierigkeit neu auftretender Probleme, die Kapazitäten eines einzelnen Akteurs zur Optimierung seines Handelns überschreitet. Er spricht in diesem Zusammenhang von einer "Kompetenz-Schwierigkeitslücke" - einem Auseinanderfallen von Anforderung und Können, das ein Festhalten an vertrauten Handlungsprogrammen begünstigt. Entscheidungsunsicherheit und ambivalente Erfolgsbedingungen führen insofern zu vorhersagbarem, regelgebundenem, folglich auch sozial koordiniertem Verhalten.

Es gibt im Prinzip nur drei Möglichkeiten auf Herausforderungen, wie sie die deutsche Vereinigung darstellt, zu reagieren. Die erstgenannte entspräche der entscheidungstheoretischen Lösung von Heiner (1983). Die weiteren betreffen politische Problemlösungen und Regelanpassungen, die Lernprozesse bei den Beteiligten voraussetzen (Schaubild IV):

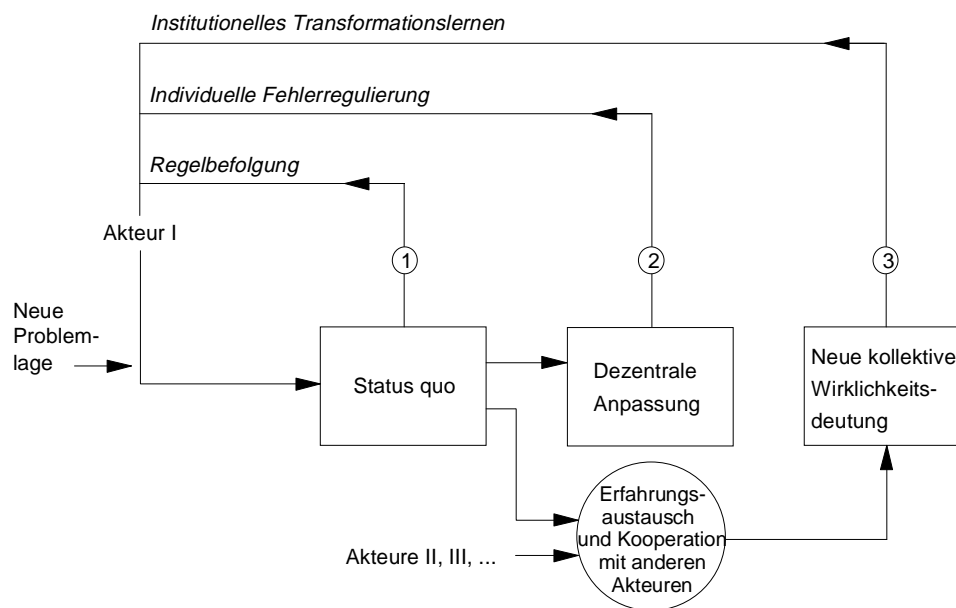
Die einfachste und naheliegendste Antwort auf plötzliche Veränderungen der Problemumwelt besteht darin, an herkömmlichen Situationsdeutungen, politischen Instrumenten und Programmen festzuhalten. Die Institutionen bleiben dabei stabil und die Akteure berechenbar. Problemadäquate, innovative Problemlösungen würden freilich auf diese Weise behindert, wenn nicht gar unmöglich.²

Demgegenüber können sich die direkt Beteiligten geradewegs und vereinzelt auf eine neue Problemlage einstellen und so rasche Lernerfolge und Anpassungsleistungen erzielen wollen.³ Reagieren sie isoliert und unmittelbar auf veränderte Anforderungen ihrer Problemumwelt, droht allerdings der Verlust des institutionellen Gleichgewichts. Die Beziehungsmuster zwischen den politischen Akteuren würden vor allem dann gestört, wenn sie, wie im deutschen Bund-Länder Verhältnis und in den Staat-Verbände Beziehungen, traditionell von Kooperation getragen sind.

2 Diese Reaktionsvariante entspräche einer Strategie der "Problemvereinfachung", wie sie für die Vereinigungspolitik vor allem in ihren frühen Phasen charakteristisch war (LEHMBRUCH 1991).

3 Diese Form entspräche dem "coping with trouble"; vgl. jüngste Analysen zum Anpassungsverhalten im Forschungs- und Hochschulwesen, wo Professoren auf Überlast, Sparmaßnahmen und staatliche Steuerungsversuche mit individuellen Ausweichstrategien reagieren (Schimank/Stucke 1994).

Schaubild IV: Drei Reaktionsmöglichkeiten auf neue Herausforderungen.



Eine dritte Möglichkeit, die einer drohenden Interaktionskrise entgegenwirkt, besteht in der koordinierten Anpassung der betroffenen und bereichsspezifisch relevanten Akteure an eine neue Problemlage. Allerdings setzt dies den Verzicht auf eigenständige Problemlösungsversuche jedes einzelnen Akteurs zugunsten der Herausbildung neuer kollektiver Situationsdeutungen und gemeinsamer Problemlösungen voraus. Die maßgeblichen Akteure müssten in diesem Fall voreilige Entscheidungen meiden und auf eine Optimierung ihrer eigenen Handlungsprogramme solange verzichten, bis ihnen gemeinschaftsverträgliche Alternativen vorlägen. Die Kosten dieses Vorgehens bestehen in Anpassungsverzögerungen für die jeweils Beteiligten und für das Gesamtsystem. Der Vorteil liegt in einem angesichts der Umbruchsituation größtmöglichen Erhalt der Integrität des Akteurssystems - mit allen Folgen, die für dessen künftige kollektive Handlungsfähigkeit damit verbunden sind. Diese Art der Problembearbeitung, die Regelanpassungen aufgrund veränderter Situationsdeutungen einschließt, könnte als institutionelles Lernen be-

zeichnet werden. Es setzt eine hinreichende Integrität des Akteurssystems voraus, weil bei unverbundenen Lernprozessen die Regelbildung erschwert und das Akteurssystem gefährdet würde.

Das spezifisch politische an dieser Konstellation ist die wechselseitige Abstimmung anstelle der Adaption Einzelner an eine veränderte Problemumwelt. Diese Art des Umgangs mit neuen Problemen ist nun aber keineswegs die naheliegendste, quasi-natürliche Reaktion, sondern ein institutionell höchst voraussetzungsvoller Vorgang, der zudem politische Autorität voraussetzt. Wenn erfolgreiches Maximieren aufgrund turbulenter Problemumwelten nicht möglich ist, entstehen angepaßte Problemlösungen entweder durch Zufall oder durch bewußte Fehlerregulierung in einem Verfahren von Versuch und Irrtum. Wollte man darauf vertrauen, daß alle mit einer Herausforderung konfrontierten Akteure unverbunden, jeder für sich auf diese Weise lernten, würde nicht nur die Lösung politischer Probleme lange auf sich warten lassen; ebenso würde ein Prozeß der Dissoziation im Akteurssystem einsetzen, und es würden inkompatible lokale Innovationen auf Dauer vorherrschen. Eine solche Entwicklung der *Desorganisation von kollektiven Handlungspotentialen* zu verhindern, kann als zentrale, ordnungsstiftende Aufgabe der Politik und ihrer Institutionen gelten, noch wichtiger als die Aufgabe, sachlich beste Lösungen zu finden und geradewegs durchzusetzen.

Literatur:

- Cohen, Michael/Robert Axelrod, 1984: Coping with Complexity: The Adaptive Value of Changing Utility. In: American Economic Review 74, 30-42.
- Czada, Roland, 1993: Die Treuhandanstalt im Umfeld von Politik und Verbänden. In: Fischer, Wolfram/ Herbert Hax/ Hans-Karl Schneider (Hrsg.), Treuhandanstalt. Das Unmögliche wagen. Berlin: Akademie-Verlag, 148-173.
- Czada, Roland, 1994a: Das scheue Reh und die Kröte. Investition und Beschäftigung im Kalkül der Treuhandanstalt. In: Gerhard Bosch/ Bernd Reissert/ Hubert Heinelt (Hrsg.), Arbeitsmarktpolitik nach der Vereinigung. Berlin: ed. Sigma, 214-233.
- Czada, Roland, 1994b: Die Treuhandanstalt im politischen System der Bundesrepublik. In: Aus Politik und Zeitgeschichte B 43-44/94 v. 28. Okt. 1994: 31-42.
- Czada, Roland, 1994c: Schleichweg in die "Dritte Republik". Politik der Vereinigung und politischer Wandel in Deutschland. In: Politische Vierteljahresschrift 35: 245-270.
- Czada, Roland, 1994d: "Üblichkeitsprinzip" und situativer Handlungsdruck. In: Klaus König/ Gunnar Folke Schuppert (Hrsg.), Vermögenszuordnung. Aufgabentransformation in den neuen Bundesländern. Baden-Baden: Nomos, 153-174.
- Czada, Roland, 1995a: Der Kampf um die Finanzierung der deutschen Einigung. In: Gerhard Lehbruch (Hrsg.), Einigung und Zerfall. Deutschland und Europa nach dem Ende des Ost-West Konflikts. Opladen: Leske+Budrich, 73-102.
- Czada, Roland, 1995b: Kooperation und institutionelles Lernen in Netzwerken der Vereinigungspolitik. In: Renate Mayntz / Fritz W. Scharpf (Hrsg.), Gesellschaftliche Selbstregelung und politische Steuerung. Frankfurt/M: Campus, 299-326.
- Czada, Roland, 1995c: Vom Plan zum Markt: die radikale Massenprivatisierung der DDR-Wirtschaft durch die Treuhandanstalt In: Jahrbuch für Europäische Verwaltungsgeschichte 7 (Öffentliche Verwaltung und Wirtschaftskrise). Baden-Baden: Nomos, 307-324.
- Downs, Anthony, 1968 (1957): Ökonomische Theorie der Demokratie. Tübingen.
- Elster, Jon, 1979: Ulysses and the Sirens. Cambridge: Cambridge Univ. Press.
- Greven, Michael, Michael Th., 1974: Systemtheorie und Gesellschaftsanalyse : Kritik der Werte und Erkenntnismöglichkeiten in Gesellschaftsmodellen der kybernetischen Systemtheorie. Darmstadt: Luchterhand.
- Hall, Peter A., 1989: The Political Power of Economic Ideas. Keynesianism across Nations. Princeton, N.Y.: Princeton University Press.
- Heiner, Ronald A., 1983: The Origin of Predictable Behavior. In: American Economic Review 73, 560-595.

-
- Héritier, Adrienne, 1993: Policy-Analyse. Kritik und Neuorientierung. Opladen: Westdeutscher Verlag.
- Héritier, Adrienne, et al., 1994: Die Veränderung der Staatlichkeit in Europa: ein regulativer Wettbewerb: Deutschland, Großbritannien und Frankreich in der europäischen Union. Opladen: Leske + Budrich.
- Lasswell, Harold D/ David Lerner (Hrsg.), 1951: The Policy Sciences. Palo Alto: Stanford University Press.
- Lehmbruch, Gerhard, 1991a: The Organization of Society, Administrative Strategies, and policy Networks. In Roland M. Czada/ Adrienne Windhoff-Héritier (Hrsg.), Political Choice - Institutions, Rules, and the Limits of rationality. Frankfurt/Main: Campus, 121-158.
- Lehmbruch, Gerhard, 1991b: Die deutsche Vereinigung: Strukturen und Strategien. In: Politische Vierteljahresschrift 32: 585- 604.
- Lindblom, Charles E., 1959: The Science of "Muddling Through". In: Public Administration Review 13, 79-88; deutsch: Inkrementalismus: Die Lehre vom "Sich-Durchwursteln". In: Wolf-Dieter Narr/ Claus Offe (Hrsg.), Wohlfahrtsstaat und Massenloyalität. Köln 1975: Kiepenhauer&Witsch, 161-177.
- Lindblom, Charles E., 1980: The Policy-Making Process. Belmont, Calif.: Wadsworth.
- March, James G./ J. P. Olsen (Hrsg.), 1976: Ambiguity and Choice in Organizations. Oslo: Universitätsvorlage.
- March, J. G./ J. P. Olsen, 1984: The New Institutionalism: organizational factors in political Life. In: American Political Science Review 78: 734-49.
- March, James G./ Johan P. Olsen, 1988: The uncertainty of the past: organizational learning under ambiguity. In: James G. March, Decisions and Organizations. Oxford: Blackwell, 335-358.
- March, James G./ Johan P. Olsen, 1989: Rediscovering Institutions. The Organizational Basis of Politics. New York: Free Press.
- March, James G./ Johan P. Olsen, 1994: Institutional Perspectives on Governance. In: Hans-Ulrich Derlien/ Uta Gerhardt/ Fritz W. Scharpf (Hrsg.), Systemrationalität und Partialinteresse. Festschrift für Renate Mayntz. Baden-Baden: Nomos, 249-270.
- Mayntz, Renate/ Fritz W. Scharpf, 1995. "Steuerung und Selbstorganisation in staatsnahen Sektoren. In: Renate Mayntz/ Fritz W. Scharpf (Hrsg.), Gesellschaftliche Selbstregulung und politische Steuerung. Frankfurt/Main: Campus, 9 - 38.
- Downs, Anthony, 1968 (1957): Ökonomische Theorie der Demokratie. Tübingen.
- Olsen, Johan P., 1991: Political Science and Organization Theory. Parallel Agendas but Mutual Disregard. In: Roland Czada/ Adrienne Windhoff-Héritier: Political Choice. Institutions, Rules, and the Limits of Rationality. Frankfurt/Main, Boulder,Col.: Campus/Westview.

- Olson, Mancur Jr., 1965: *The Logic of Collective Action*. Cambridge.
- Parsons, Wayne, 1995 (Hsg.), 1995: *Public Policy. An Introduction to the Theory and Practice of Policy Analysis*. Aldershot: Edward Elgar.
- Portney, Kent E., 1986: *Approaching Public Policy Analysis. An Introduction to Policy and Program Research*. Englewood Cliffs, NJ: Prentice-Hall.
- Rocheffort, David A./ Roger W. Cobb, 1993: Problem Definition, Agenda Access, and Public Policy, in: *Policy Studies Journal* 21 (1): 56-71.
- Sabatier, Paul A. 1988: An Advocacy Coalition Framework of Policy Change and the Role of Policy-Orientated Learning Theorie. In *Policy Science* 21, 129-168.
- Sabatier, Paul A., 1991: Toward better theories of the policy process, in: *Political Sciences and Politics* 24: 129 - 168.
- Sabatier, Paul A. 1993: Advocacy-Koalitionen, Policy-Wandel und Policy-Lerne: Eine Alternative zur Phrasenheuristik. In: Adrienne Héritier (Hrsg.), *Policy-Analyse. Kritik und Neuorientierung*. PVS Sonderheft 24. Opladen: Westdeutscher Verlag, 116-148.
- Schimank, Uwe/ Stucke, Andreas, 1994: *Coping with Trouble. How Science Reacts to Political Disturbances of Research Conditions*. Frankfurt/M, New York: Campus/St. Martin's Press.
- Singer, Otto, 1993: Policy Communities und Diskurs-Koalitionen: Experten und Expertisen in der Wirtschaftspolitik. In: Adrienne Héritier (Hrsg.), *Policy-Analyse. Kritik und Neuorientierung*. PVS Sonderheft 24. Opladen: Westdeutscher Verlag, 49-174.
- Vanberg, Viktor J., 1993: Rational Choice vs. Adaptive Rule-following: on the Behavioral Foundations of the Social Sciences. In: Philipp Herder-Dorneich / Karl-Ernst Schenk/ Dieter Schmidtchen (Hrsg.), *Jahrbuch für Neue Politische Ökonomie*. Tübingen: Mohr, 93-110.
- Weaver, R. Kent/ Rockman, Bert A., 1993: *Do Institutions Matter? Government Capabilities in the United States and Abroad*. Washington: The Brookings Institution.
- Weber, Max, 1926: *Politik als Beruf*. Berlin: Duncker&Humblot.
- Windhoff-Héritier, Adrienne, 1991: Institutions, Interests, and Political Choice. In: Roland Czada/ Adrienne Windhoff-Héritier (Hrsg.), *Political Choice. Institutions, Rules, and the Limits of Rationality*, Frankfurt/Boulder, Col.: Campus/Westview Press, 27-52.